SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 108

Mikael Hidén

SÄÄDÖSVALVONTA SUOMESSA

I EDUSKUNTALAIT

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA

A-sarja N:o 108

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 108

MIKAEL HIDÉN

SÄÄDÖSVALVONTA SUOMESSA

I EDUSKUNTALAIT

WITH AN ENGLISH SUMMARY

THE LEGAL CONTROL
OF STATUTES IN FINLAND

VOLUME I:
THE ACTS OF PARLIAMENT

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

SÄÄDÖSVALVONTA SUOMESSA

I EDUSKUNTALAIT

KIRJOITTANUT
MIKAEL HIDÉN

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1974. Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-31-7 nid.
ISBN 951-9068-32-5 sid.
ISBN 978-951-855-575-2 (pdf)

ALKUSANAT

Kysymys siitä, missä järjestyksessä jostakin asiasta voidaan säätää, on käytännössä ehkä useimmin esiintyvä ja merkittävin valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Oikeuskirjallisuudessa on säätämisjärjestykseen liittyviä kysymyksiä ymmärrettävästi käsitelty varsin runsaasti. Pääpaino kirjallisuudessa on ollut toisaalta yksittäisten lakien säätämisjärjestykseen liittyvissä tulkintaongelmissa, toisaalta perustuslain tulkintaa suorittavien elinten — erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan — toiminnan yleisessä tarkastelussa. Yhtenäistä esitystä säätämisjärjestyksen määräytymisestä ei sen sijaan ole laadittu.

Alkusysäyksen lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan kohdistuvalle kiinnostukselleni sain jo opiskeluajan loppuvaiheessa, jolloin laadin professori *Paavo Kastarille* tutkielman Hallitusmuodon 92 §:stä ja lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta ja sain hänen suosituksestaan osan siitä julkaistuksi. Myöhemmin kehotti professori *Kaarlo Kaira* eri otteissa minua valitsemaan väitöskirjatyöni kohteeksi juuri lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan. Ohjauduin sittemmin aivan toisenlaiseen aiheeseen. Vanha suola on kuitenkin vuosien mittaan janottanut. Otollisen tilaisuuden tultua olen nyt ryhtynyt laatimaan yhtenäistä esitystä säädöksiin ja erityisesti niiden oikeaan säätämisjärjestykseen kohdistuvasta valvonnasta. Tarkastelukulma on vuosien takaisesta jonkin verran muuttunut: säädöksiin jälkikäteen kohdistettu valvonta, jolla on vähän käytännössä näkyvää merkitystä, on jäänyt sivummalle ja päähuomio on kohdistunut siihen, miten meillä määräytyy säädösten antamisessa tosiasiassa noudatettava menettely ja minkälaista valvontaa kohdistuu säädösten valmistamis- ja päättämistoimintaan.

Eduskunnan ja hallituksen yhteistyönä tapahtuva lakien säätäminen poikkeaa monessa suhteessa oleellisesti lakia alemmantasoisten säädösten säätämisestä. Tutkimus on tämän vuoksi jaettu kahteen niteeseen siten, että tässä niteessä käsitellään — molemmille niteille yhteisen johdannon jälkeen — vain eduskunnan myötävaikutuksella säädettyihin

lakeihin kohdistuvaa valvontaa ja jälkimmäisessä niteessä muihin säädöksiin kohdistuvaa valvontaa.

Tutkimuksen kestäessä olen joutunut haastatteluin vaivaamaan useita asiantuntijoita ja valtion nykyisiä ja entisiä virkamiehiä. Ketään erikseen mainitsematta lausun heille kaikille parhaat kiitokseni myötämielisestä avusta.

Työn edistyminen on paljossa riippunut monien eri henkilöiden myötävaikutuksesta. Heille kaikille kuuluu kiitokseni. Erityisesti haluan mainita oikeustieteen kandidaatti *Rainer Oeschin,* joka tutkimusapulaisenani on hyvää työtä tehden kerännyt tarvitsemani tiedot eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan sekä korkeimpien oikeuksien käytännöstä.

Tutkimustyön rasituksia joutuvat aina monin tavoin jakamaan myös tutkijalle läheiset henkilöt. Suurta etua työlle on ollut vaimoni varatuomari *Kati Hidénin* osallistumisesta loppuvaiheen erilaisiin tarkistuksiin.

Porthaniassa maaliskuulla 1974.

Mikael Hidén

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat V

Sisällysluettelo VII

Lähdekirjallisuus X

Lyhenteet XVIII

I JOHDANTO 1

A. VALVONTAFUNKTIOISTA YLEENSÄ 1
1. »Valvonta» juridisessa tutkimuksessa 1
2. Valvonnan eri muodoista 5

B. ERITYISESTI SÄÄDÖSVALVONNASTA 9
1. Valvonnan kohde 9
a. Säädökset 9
b. Tavanomaisoikeudelliset normit 20
c. Tutkimuksen rajoittaminen säädöksiin 22
d. Terminologisia näkökohtia 23
2. Valvottavat kysymykset 24
a. Tarkoituksenmukaisuus 24
b. Normihierarkiaan liittyvät kysymykset 25
c. Muut seikat 26
3. Säännösten ristiriitatilanne 28
a. Yleistä ristiriitatilanteesta 28
b. Hierarkisesti eritasoisten säännösten ristiriita 35
c. Ristiriita *ex tunc* vai *ex nunc* 40
4. Säätämistaso ennestään säännöstämättömissä kysymyksissä 45
5. Valvonnan tehosteet ja niiden merkitys 48

C. TEHTÄVÄN ASETTELU 51
1. Esityksen tarkoitus ja tehtävän rajaus 51
2. Käsittelytapa ja käsittelyjärjestys 53

II LAKEIHIN KOHDISTUVA VALVONTA 56

A. LAKIEN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEN ETUKÄTEISVALVONTA .. 56
1. Yleistä 56

a. Perustuslainmukaisuuden ja ei-perustuslainmukaisuuden välisestä rajasta 56
b. Erilaisista valvontamahdollisuuksista 67
c. Valvonnan luonne Suomessa 69
2. Valvontajärjestelyt ennen eduskuntakäsittelyä 74
a. Valmistelu muualla kuin lainvalmistelukunnassa 77
b. Valmistelu lainvalmistelukunnassa 83
c. Tarkastus oikeusministeriön tarkastustoimistossa 87
d. Esittely valtioneuvostossa 90
e. Tasavallan presidentin valvontatoiminta ja hallituksen esityksen antaminen 107
f. Oikeuskanslerin valvontatoiminta 114
g. Lausunnon pyytäminen korkeimmilta oikeuksilta 123
h. Lausunnon pyytäminen laintarkastuskunnalta 135
i. Lakiesityksen peruuttaminen 138
3. Valvonta eduskuntakäsittelyssä 140
a. Yleistä 140
b. Puhemiehen valvottavat kysymykset 147
c. Johtolausekäytäntö ja siihen liittyvät ongelmat 157
d. Puhemiehen päätöksenteko 166
e. Puhemiehen ratkaisujen oikeudellinen merkitys 168
f. Asioiden ohjautuminen valiokuntiin 171
g. Perustuslakivaliokunnan kannanotot 182
h. Perustuslakivaliokunnan päätöksentekomenettely 195
i. Asiantuntijoiden kuuleminen 203
j. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen sitovuus 212
k. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen merkitys myöhemmissä asioissa 231
l. Säädöshierarkian erikoistapaukset 241
4. Lain vahvistamismenettely 260
5. Lakiehdotus vaalien jälkeisillä valtiopäivillä 268

B. ETUKÄTEISVALVONNAN TOSIASIALLINEN MERKITYS 277
a. Komiteatyöskentely 278
b. Ministeriövalmistelu 282
c. Lainvalmistelukunta ja tarkastustoimisto 284
d. Valtioneuvoston oikeuskansleri 288
e. Korkeimpien oikeuksien ja laintarkastuskunnan lausunnot 292
f. Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti 309
g. Eduskuntakäsittelyssä tapahtuvan valvonnan merkitys 312
h. Perustuslakivaliokunta 322
i. Suuri valiokunta 328
j. Puhemies ja puhemiesneuvosto 330
k. Arvioita etukäteisvalvonnasta 333

C. LAKIEN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEN JÄLKIVALVONTA 338
1. Soveltamistilanteeseen liittyvä valvonta 339

a. Hallitusmuodon 92 §:n tulkinta 339
b. Eräitä erityiskysymyksiä 347
c. Huomioita käytännöstä 353
2. Muu jälkivalvonta 355
3. Jälkivalvonnan tarpeellisuus 357

D. HUOMIOITA LAKIEN MUUSTA KUIN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEEN KOHDISTUVASTA OIKEUDELLISESTA VALVONNASTA 360
1. Redaktiokysymykset 361
2. Lain julkaiseminen 371

SUMMARY 374
Asiahakemisto 387
Perustuslakivaliokunnan lausuntojen hakemisto 390

LÄHDEKIRJALLISUUS

Luettelossa esitetään ne lähteet, joihin teoksen tekstissä tai alaviitteissä viitataan. Viittauksissa on käytetty kirjoittajan nimeä, johon on tarvittaessa liitetty kysymyksessä olevan aikakausjulkaisun nimi ja vuosikerta tai ko. kirjoituksen otsakkeen alku. Tarpeen vaatiessa on luettelossa sulkeissa osoitettu käytetty viittaustapa.

Aarnio, Aulis & Kivivuori, Antti: Forskningen och lagberedningen. Lagstiftningsavdelningens vid justitieministeriet publikation 2/1972. (Monistettu).

Ahava, Iivar: Lainsäädännöllisiä »susia». LM 1929, 219—228.

— » — Suomen suuriruhtinaanmaan valtipäiväjärjestys ja eduskunnan työjärjestys selityksillä varustettuna. Porvoo 1914.

Bezzi, M. Franco: Les procédures de Révision Constitutionnelle. Informations constitutionnelles et parlementaires 1967. 177—198.

Björksten, S. R.: Olämpligt lagstiftningsförfarande. DL 1930, 105—108.

— » — Statsrådet i Finland ur konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.

Castrén, U. J.: Korkeimman hallinto-oikeuden täyttäessä 25 vuotta. Korkein hallinto-oikeus. 1918—1943. Högsta förfaltningsdomstolen. Helsinki 1943. 7—58.

Charpentier, Axel: Justitiekanslerns i Finland ställning och uppgifter. NAT 1929, 205—238.

— » — Lagtekniska missgrepp i redaktionen av den nya lagen om folkpensionering. JFT 1939, 308—317.

— » — (Asiantuntijalausunto teoksesta) Y. W. Puhakka: Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsingfors, Tietosanakirjaosakeyhtiö, 1923. JFT 1923, 387—399.

Engisch, Karl: Einführung in das juristische Denken. 2. Auflage. Stuttgart 1959.

Erich, Rafael: Domstolarnas befogenhet att åsidosätta grundlagsstridiga lagar. StvT 1930, 338—351.

— » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924, 72—157.

— » — Suomen valtio-oikeus. I. Helsinki 1924. II. Porvoo 1925.

— » — Till läran om lagstiftningsakter och lagstiftningsförfarandet med speciell hänsyn till finsk rätt. JFT 1911, 271—401.

— » — Tuomioistuimet ja virheelliset lait. LM 1923, 290—313.

— » — Y. W. Puhakka: Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. (Ote asiantuntijalausunnosta Lainopillisella tiedekunnalle) LM 1924, 52—64

Friesenhahn, Ernst: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Verfassungsgerichtbarkeit in der Gegenwart. Länderberichte und Rechtsvergleichung. Internationales Kolloquium veranstaltet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht Heidelberg 1961 (Beiträge N:o 36) Köln—Berlin 1962. 89—197.

Grotenfelt, Kustavi: Den finska grundlagskomitén år 1865 jämte densamma rörande handlingar. Ett blad ur Finlands nyaste historia. Helsingfors 1912.

Gunther, Gerald & Dowling, Noel T.: Cases and Materials on Constitutional Law. Eighth edition. Mineola N.Y. 1970.

Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.

Hakulinen, Y. J.: Näkökohtia kansanedustajan lakialoitteen sallittavuudesta. DL 1962, 434—437.

— » — Virheellisen lakitekstin oikaisemisesta. LM 1934, 251—271.

Halila, Aimo: Katsaus ylimmän tuomiovallan käytön kehitykseen ennen korkeimman oikeuden perustamista. Korkein oikeus 1809—1959. Helsinki 1959. 9—38.

Hannikainen, Antti: Lainvalmistelun tehostaminen lainsäädännön lähiajan tehtävien kannalta. Suomen Lakimiesliiton XIX lakimiespäivät. 1968. Pöytäkirja. 93—104.

Hart, H. L. A.: The Concept of Law. (Reprinted from corrected sheets of the first edition) Oxford 1970.

Hermanson, Robert: Anteckningar enligt professor R. Hermansons föreläsningar öfver Finlands Statsförfattningsrätt. III. (Från stenografiskt manuskript medelst Remington skrifmaskin utskrifvet af M.C.) Helsingfors 1892. (Statsförfattningsrätt III)

— » — »Hallitukselle» toimitettujen Ahvenanmaan maakuntapäiväin esitysten käsitteleminen. Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933. 104—105.

— » — Om domstolarnes befogenhet att pröfva grundlagsenligheten af utkommna författningar. JFT 1884. 245—273.

— » — Om Finlands ständer, deras förhållande till monarken och till folket. Helsingfors 1884.

— » — Om stadganden, som utfärdats såsom lag, men icke tillkommit i grundlagsenlig ordning. JFT 1923. 147—158.

— » — Promulgaatiokaava. Robert Hermanson. Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933. 337—341.

— » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Suom. *K. Kaila.* 2. lis. ja korj. painos. Porvoo 1928. *(Hermanson)*

— » — Voidaanko kirkkolakia kirkolliskokousta kuulematta perustuslainsäätämisjärjestyksessä muuttaa. Robert Hermanson. Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933. 490—492.

Hermanson, Robert & Kaira, Kaarlo: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin. Neljäs uudistettu painos. Porvoo 1965.

Hidén, Mikael: Constitutional rights in the legislative process: The Finnish system of advance control of legislation. Scandinavian studies in law 1973, 95—125.

— » — Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970. *(Hidén)*
— » — Henkilökohtainen vapaus perusoikeutena Neuvostoliitossa. Oikeustiede — Jurisprudentia 1972: 2, 5—128.
— » — Lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen (HM 92 §). LM 1964, 587—595.
— » — Lisänäkökohtia valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuudesta. LM 1973, 106—111.
— » — Muutoksenhaun johdosta oikaistu virheellinen päätös ja virkamiehen vastuu. JFT 1971, 99—109.
— » — Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista. JFT 1968, 459—487.
— » — Omaisuuden perustuslainsuoja — nykynäkymiä ja näkökohtia. LM 1971, 99—134.
— » — Perusoikeudet Hallitusmuodon II luvussa. Oikeustiede — Jurisprudentia 1971 I, 1—117.
— » — Pilkkiminen ja perustuslaki. Lohjan Yhteiskoulu—Yhteislyseon 60-vuotisjuhlakirja. Lohja 1974.
— » — »Puhuja ja puhemies.» — Huomioita sanankäytön vapaudesta eduskunnassa. LM 1967, 816—831.
Honka, Olavi: Oikeuskanslerin asema valtioneuvostossa. Politiikka 1960, 101—112.
Honkasalo, Brynolf: Suomen rikosoikeus. Yleiset opit. Ensimmäinen osa. Helsinki 1948. (I). Toinen osa. Helsinki 1949 (II).
Huuska, Väinö: Komiteat poliittisessa päätöksenteossa. Toinen lajennettu painos. Tampere 1970.
Hyvönen, J. T.: Mietintö virasto- ja virkamiesoloista. Helsinki 1928.
Ignatius, Kaarlo: Valtiosäännön vastaiset lait ja tuomioistuimet. LM 1923, 281—289.
Jansson, Jan-Magnus: Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954. (Bidrag till kännedom af Finlands natur och folk 98)
— » — Grundlagsutskottet som grundlagstolkare. JFT 1955, 277—297.
— » — Hans Kelsens statsteori mot bakgrunden av hans rättsfilosofiska åskådning. Societas Scientiarum Fennica. Commentationes Humanarum Litterarum. XV. 5. Helsingfors 1950.
— » — Perustuslakivaliokunnan toiminta viimeaikaista käytäntöä silmällä pitäen. VYV 1952—1953. 82—102.
Joustie, Heikki: Poliisin valtuuksista ja HM 10 §:n takaamista poliittisista perusoikeuksista. LM 1970, 362—373.
Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. LM 1968, 977—1002.
— » — Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala 1967.
Kaira, Kaarlo: Kirkkolain säätämisestä. LM 1941, 693—720.
— » — Le contrôle de la constitutionnalité des lois. Rapports relatifs à la Finlade. Helsinki 1951. (Suomalaisen tiedeakatemian toimituksia B 69: 2) 13—16.
— » — Milloin laki tulee voimaan. JFT 1961, 360—369.
— » — Onko valtiosääntötuomioistuin tarpeen. Lakimies ja yhteiskunta 1960, 32—35.
— » — Perustuslainsäädännön täysivaltaisuudesta. VYV 1947, 84—91.

— » — Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto. LM 1941, 368—386.
— » — Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana. Juhlajulkaisu. Suomalainen lakimiesyhdistys 1898. 22/10. 1948. 311—334. Vammala 1948.
— » — Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932. *(Kaira)*
Kastari, Paavo: Domstolarnas lagprövningsrätt. (Korreferat) — Förhandlingarna vid det XXIV nordiska juristmötet i Stockholm 31 augusti — 2 september 1966. Stockholm 1967, 245—252.
— » — Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940. *(Kastari)*
— » — Eräitä Hans Kelsenin oikeusteoriaa koskevia näkökohtia. LM 1936, 80—100.
— » — Esko Riepula, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. (Kirja-arvostelu) Politiikka 1973, 68—70.
— » — Jos poikkeus perustuslaista on säädettävissä vain määräenemmistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä? LM 1960, 944—961.
— » — Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja ja valtiosääntöjen hierarkkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen. Kaarlo Kaira—U. J. Castrén. Juhlajulkaisu. Vammala 1961. 123—144.
— » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
— » — Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. LM 1964, 909—921.
— » — Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa. VYV 1941, 39—63.
— » — Näkökohtia ns. ylivaltiollisten orgaanien toimivaltaa koskevien valtiosopimusten voimaansaattamisesta. LM 1966, 515—526.
— » — Perustuslainsäätämisjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittymisestä. LM 1960, 75—108.
— » — Perustuslainsäätämisjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. LM 1965, 95—108.
— » — Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä. LM 1958, 524—539.
— » — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961.
— » — The Historical Background of Finnish Constitutional Ideas. Scandinavian Studies in Law 1963, 63—77. Sama ruotsiksi:
— » — Den historiska bakgrunden till Finlands egenartade författningsuppfattning. JFT 1962, 127—140.
— » — Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
— » — Valtiosääntöjen normatiivisuudesta ja hierarkkisesta ylemmänasteisuudesta. LM 1966, 761—781.
— » — Verfassungsgerichtsbarkeit in Finnland. Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (ks. tätä), 198—229.
Kelsen, Hans: Puhdas oikeusoppi. Saksankielisen alkuteoksen Reine Rechtslehre 2. painoksesta (1960) suomentanut Olli Nikkola. Porvoo 1968.
Korkein Hallinto-oikeus 1918—1968, Helsinki 1968.
Korte, Kai: Lagförberedelsens organisation och procedur. NAT 1967, 219—242.

— » — Lainvalmistelusta oikeusministeriössä. Katsaus vireillä oleviin lainsäädäntöhankkeisiin ja lainvalmisteluorganisaation kehittämissuunnitelmiin. Suomen lakimiesliiton XXI lakimiespäivät. 1970. Pöytäkirja, 65—80.

— » — Om lagberedningen i det moderna samhället. Den 9 november 1868. Jubileumskrift utgiven av finska vetenskapssocietetens rättshistoriska institut, 1968: 2. (Myös: Bilaga till JFT 1968) 93—108.

Koskinen, Pekka: Ryöstämisestä ja syrjinnästä eli eduskunnan tarkistajat rikoslain viimeistelijöinä. DL 1972, 494—499.

Laakso, Seppo: Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919—1970. Tampereen yliopiston oikeustieteen laitos A Tutkimuksia 1/1973 (Monistettu)

Laakso, Seppo & Riepula, Esko: Eräitä perustietoja perustuslakivaliokunnan jäsenistöstä vv:n 1907—1969 valtiopäivillä. Tampereen Yliopisto. Oikeustieteen laitoksen monistesarja 1/1969.

Lainlaatijan opas, (Oikeusministeriön säädösehdotusten laatimisesta ja tarkastamisesta 24. 2. 1970 lainsäädäntöosaston tarkastustoimistolle vahvistamat ohjeet, jotka on toimitettu myös muille ministeriöille tiedoksi. (Monistettu)

Lainvalmistelijan opas. Kansainväliset asiat. (Perttunen, Juhani & Dufholm, Lars & Immonen, Heikki & Mandelin, Mauri & Saraviita, Ilkka & Yrjölä, Eero). Oikeusministeriön lainsäädäntöosasto 1973. (Monistettu)

Makkonen, Kaarle: Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968.

— » — Zun Problematik der juridischen Entscheidung. Turku 1965. *(Makkonen)*

Martikainen, Erkki: Valtion komiteoiden kokoonpanosta. Sosiologia 1969, 1, ss. 29—32.

Menzel, Eberhard: Rechtsformen der formalen Verfassungsänderung. Festschrift für Friedrich Giese. Frankfurt am Main 1953. 153—194.

Merikoski, Veli: Kirkkolain ala. LM 1951. 37—46.

— » — Perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttö vv. 1919—1946. VYV 1947, 148—164.

— » — Perustuslainsäädäntöjärjestyksessä säädetyt lait vv. 1947—1951. LM 1951, 632—638.

— » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. I. Neljäs painos. Porvoo 1970. II Toinen painos. Porvoo 1964.

— » — Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa. Suomalainen tiedeakatemia. Esitelmät ja pöytäkirjat 1966. Helsinki 1967. (Esitelmä 13. 5. 1966) 129—146.

— » — Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Vammala 1938.

— » — Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus. Helsinki 1973.

— » — Yhdenvertaisuusperiaate lainsäädäntökäytännössä sekä hallinnossa ja lainkäytössä. Suomen Nimismiesyhdistys 1921—1971. Vammala 1971. 107—118.

Miettinen, Martti: Laintarkastuskunta — lainsäätäjän luuta vai hiekkaa lainvalmistelukoneiston rattaissa? Suomen Lakimiesyhdistys 75 vuotta. Vammala 1973, 250—259.

Modeen, Tore: De folkrättsliga garantierna för bevarandet av Ålandsöarnas nationella karaktär. Skifter utgivna av Ålands kulturstiftelse VII. Mariehamn 1973.

Nousiainen, Jaakko: Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Porvoo 1961. *(Nousiainen)*

— » — Korkeimman oikeuden asema Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä. Nuet och historien. Uppsatser tillägnade Sven Lindman den 19 augusti 1970. Ekenäs 1970. 131—147.

Palmén, J. Ph.: Storfurstendömet Finlands Grundlagar jemte till dem hörande statshandlingar (Utgivare). Helsingfors 1861.

Philippi, Klaus Jürgen: Tatsachenfeststellungen des Bundesverfassungsgerichts. Ein Beitrag zur rational-empirischen Fundierung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen. Schriftenreihe Annales Universitatis Saraviensis. Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung. Band 64. Carl Heymanns Verlag 1971.

Puhakka, Y. W.: Estääkö kirkkolaki säätämästä evankelis-luterilaisten seurakuntain papiston virkatalojen käytöstä asutustarkoituksiin muutoin kuin yleisen kirkolliskokouksen ehdottamalla lailla? LM 1928, 227—251.

— » — Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925.

— » — Suomen presidentin oikeudellinen asema. LM 1923, 1—29.

Pulkkinen, A.: Milloin suuri valiokunta voi vaatia erikoisvaliokunnalta uuden lausunnon viimemainitun käsittelemästä asiasta. LM 1908, 177—190.

Purhonen, Eino: Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.

— » — Valtion kassakriisitilanteissa tapahtuneista laittomuuksista. LM 1960, 243—260.

Rauhala, K. W.: Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909. Edellinen osa Vuodet 1809—1959. Helsinki 1915. (I) Jälkimmäinen osa Vuodet 1959—1909. Helsinki 1921 (II).

Raussi, Olavi: Korkeimpien oikeuksien suhde valtiovallan pääelimiin. Valtiosääntöoikeuden tutkielma Helsingin yliopistossa 1962. (Konekirjoitettu)

Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv. 1907—1972 valtiopäiviltä. Vammala 1973. *(Riepula)*

— » — Verolakien säätäminen. (Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus) Julkisoikeudellinen tutkimus hallintotieteiden lisensiaatin tutkintoa varten. Tampereen Yliopisto 1968. (Monistettu)

Riepula, Esko & Kultalahti, Jukka: Hallituksen esityksen peruuttaminen. Valtiosääntökomitea 17. 10. 1972. (Monistettu muistio valtiosääntökomitealle)

— » — Verolakien säätämismenettely ja eri säätämisjärjestystapojen käyttö eduskunnassa vuosien 1920—1970 valtiopäivillä. Tampereen yliopisto. Oikeustieteen laitos A tutkimuksia 4/1973. (Monistettu)

Rosenborg, Wilhelm: Om riksdagar. Föreläsningar hållna vid Helsingfors' Universitet, vårterminen 1863. Helsingfors 1863.

Ross, Alf: Dansk Statsforfatningsret. Anden, gennemarbejdede udgave. I—II. København 1966. (I, II)

— » — Om ret og retfaerdighed. En indførelse i den analytiske retsfilosofi. 2. Oplag. København 1966.

Ruokolainen, Heimo: Korkeimpien oikeuksiemme suorittama normivalvonta. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma Tampereen yliopistossa 1971. (Konekirjoitettu)

Rytkölä, Olavi: Virkamiesoikeus. Toinen, uusittu painos. Porvoo 1965.

Saario, Voitto: Control of the constitutionality of laws in Finland. The American journal of comparative law 1960, 194—205.

Sainio, Toivo: Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa. Porvoo 1969.

Salervo, Olavi: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907—1963. Suomen kansanedustuslaitoksen historia X:I. Helsinki 1971.

— » — Eduskunnan puhemiehen asema ja tehtävät Suomessa. K. A. Fagerholm. Mies ja työkenttä — Mannen och verket. Helsinki 1961, 75—85.

Salmiala, Bruno A.: Oikeuskanslerin toimenpiteet sen johdosta, että asetuskokoelmaan liitetty, julkaistua asetusta koskeva oikaisulehti on ollut asiallisesti virheellinen. DL 1957, 44—47.

Salonen, L. H.: Lainvalmistelutyötä 80 vuotta. Lainvalmistelukunnan vaiheita. LM 1964, 1040—1057.

— » — Om lagberedningsarbetet i Finland. JFT 1965, 109—119.

Saraviita, Ilkka: Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Vammala 1973.

— » — Kunnallisverolain säätämisjärjestyksestä. JFT 1970, 373—392.

— » — Lainsäädäntötaktiikkaa. Selonteko lepäämään jättämissäännöstön käytöstä. Oikeustiede — Jurisprudentia 1972: 1, 5—129.

— » — Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971. (*Saraviita*)

— » — Näkökohtia eräiden lainkäyttöelinten riippumattomuudesta. LM 1970, 1070—1082.

— » — Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain käsittelystä ja muuttamisesta. LM 1969, 335—352.

Sarkkinen, Timo: Lain vahvistaminen ja vahvistamatta jättäminen. Tutkimus tasavallan presidentille HM 19 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma Tampereen yliopistossa 1971. (Konekirjoitettu)

Schneider, Hans: Der Gegenstand der Normenkontrolle. Betrachtungen über das Umschlagen eines Gesetzes in die Verfassungswidrigkeit. Festschrift für Hermann Jahrreis. Köln 1964, 385—394.

Seitkari, Olavi: Edustuslaitoksen uudistus 1906. Suomen kansanedustuslaitoksen historia. V. Helsinki 1958. 7—62.

Sinisalo, Kari: HM 92[1] § ja hallinnon lainalaisuus. LM 1968, 19—31.

— » — Poliisi. Helsinki 1973.

— » — Poliisin toimivallan määräytyminen. Tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Vammala 1971.

Sipponen, Kauko: Kansaneläkelaitoksen tärkeimmistä toimielimistä. LM 1966, 636—656.

— » — Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädäntövallan teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.

Ståhlberg, K. J.: Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta. Fetskrift för professorn, jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt. Helsingfors 1934, 142—148.

— » — Suomen hallinto-oikeus. Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1928.

Suontausta, Tauno: Onko valtiosääntötuomioistuin tarpeen? Lakimies ja yhteiskunta 1960, 35—36.

— » — Rauhansopimus ja Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva. LM 1949, 617—628.

Suviranta, Antti: Hallintosäädöksen ja päätöksen rajankäyntiä. Kaarlo Kaira—U. J. Castrén. Juhlajulkaisu. Vammala 1961, 263—271.

Tammio, E. H. I.: Hallituksen esityksen ja eduskunta-aloitteen peruuttaminen. LM 1946, 542—550.

— » — Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.

Tanner, Väinö: Suomen tie rauhaan 1943—44. Helsinki 1952.

Tarkiainen, Tuttu: Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä. Jyväskylä 1938.

Thierfelder, Hans: Zur Tatsachenfeststellung durch das Bundesverfassungsgericht. Juristische Analysen. 2. Jahrgang, Dezember 1970. Heft 12 Öffentliches Recht II. (Frankfurt am Main) 879—903.

Tirkkonen, Tauno: Suomen siviiliprosessioikeus. II. Porvoo 1966.

Tollet, Artur & Uggla, John: Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar. Helsingfors 1930.

Valtioneuvoston esittelijän opas. Valtion painatuskeskus. Helsinki 1970.

Welan, Manfried & Winkler, Gottfried: Die Normenkontrolle und ihr Ausbau. Österreichische Juristenzeitung 1967, 645—.

Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Internationales Kolloquium veranstaltet vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Länderberichte und Rechtsvergleichung. Heidelberg 1961. Köln—Berlin 1962.

Vesanen, Tauno: Valtiontalouden hoidosta. Porvoo 1970.

— » — Valtiontalouden kassakriisistä ja valtion maksujen lykkäyksistä. LM 1959, 509—523.

Wright, Georg Henrik von: Norm and Action. A logical enquiry. London 1963.

LYHENTEET

Esityksessä on yleensä käytetty oikeustieteellisessä kirjallisuudessa tavanomaisia lyhenteitä. Periaatteista, joita on noudatettu jouduttaessa valitsemaan lyhentämistapaa, viittaan Lakimies-lehden Poimintoja-osastossa olleeseen kirjoitukseeni (LM 1969, 269—271).

Viitattaessa tiettyä asiaa koskeviin dokumentteihin valtiopäiväasiakirjoissa on käytetty lyhennesarjaa. Sarjan lopussa oleva valtiopäivämerkintä osoittaa ne valtiopäivät, joitten asiakirjoista löytyvät kaikki lyhennesarjassa mainitut asiakirjat, ellei jonkin asiakirjan kohdalla ole sulkeissa olevalla merkinnällä toisin osoitettu. Mikäli valiokunnan mietintö tai lausunto on annettu ja numeroitu tietyillä valtiopäivillä, mutta liitetty vasta seuraavien valtiopäivien asiakirjoihin, on valtiopäivät, joilla lausunto on annettu, erikseen osoitettu sulkuihin pannulla merkinnällä. (Esimerkki: prvl 12 (ann 37 vp)/lvm 3/HE 5 (36 vp)/38 vp tarkoittaisi sitä, että asiassa on vuoden 1936 valtiopäiville annettu esitys N:o 5 ja siitä on perustuslakivaliokunta antanut vuoden 1937 valtiopäivillä numeroidun lausuntonsa, joka, samoinkuin lakivaliokunnan mietintö ja eduskunnan vastaus, löytyy vuoden 1938 valtiopäivien asiakirjoista.)

A	= asetus
A	= asiakirjat viitattaessa eduskunta-asiakirjoihin
AOK	= apulaisoikeuskansleri
Asetus-kokoelmaA	= A Suomen asetuskokoelmasta (373/30. 12. 1928)
AsiakJulkL	= L yleisten asiakirjain julkisuudesta (83/9. 2. 1951)
AsiakJulkA	= A sisältävä eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta (650/22. 12. 1951)
DL	= Defensor Legis aikakauslehti
EE	= eduskuntaesitys
Hbl	= Hufvudstadsbladet
HE	= hallituksen esitys
HeSa	= Helsingin Sanomat
HM	= Suomen hallitusmuoto (94/17. 7. 1919)
HValL	= L muutoksenhausta hallintoasioissa (154/24. 3. 1950)
HK	= hallituksen kertomus
JFT	= Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	= Korkein hallinto-oikeus
KHOA	= A korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/22. 7. 1918)
KHOL	= L korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74/22. 7. 1918)
KKO	= Korkein oikeus

KKOL = L korkeimmasta oikeudesta (74/22. 7. 1918)
KL = Kirkkolaki (653/23. 12. 1964)
KOM 1973: 2 = Komiteamietintö N:o 2 vuodelta 1973
kulkvm = kulkulaitosvaliokunnan mietintö
KunL = Kunnallislaki (642/27. 8. 1948)
L = laki
LA = lakialoite
LAM = lakialoitemietintö
LeimaveroL = Leimaverolaki (662/6. 8. 1943)
LHA = A lääninhallituksesta (188/29. 4. 1955)
liitt. = liitteet eduskunta-asiakirjoissa
LM = Lakimies aikakauslehti
LTK = laintarkastuskunta
LTKA = A laintarkastuskunnasta (334/20. 6. 1960)
LTKL = L laintarkastuskunnasta (518/23. 12. 1959)
LTK 1973: 2 = laintarkastuskunnan lausunto N:o 2 vuodelta 1973
ltvk = laki- ja talousvaliokunta
ltvm = laki- ja talousvaliokunnan mietintö
LVK = lainvalmistelukunta
LVKA = A lainvalmistelukunnasta (335/20. 6. 1960) (annettu uusi A 177/22. 2. 1974, jota ei ole voitu ottaa tekstissä huomioon)
LVK 1970: 2 = lainvalmistelukunnan julkaisu N:o 2 vuodelta 1970
lvk = lakivaliokunta
lvl = lakivaliokunnan lausunto
lvm = lakivaliokunnan mietintö
MaatM = Maatalousministeriö
MinVastL = L eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta (274/25. 11. 1922)
mtvk = maatalousvaliokunta
mtvm = maatalousvaliokunnan mietintö
NAT = Nordisk Administrativt Tidskrift
OA = eduskunnan oikeusasiamies
OAJS = eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (2/10. 1. 1920)
OAK (1970) = oikeusasiamiehen kertomus (vuodelta 1970)
OikM = oikeusministeriö
OikMA = A oikeusministeriöstä (686/28. 12. 1962)
OikN = oikeusneuvos
OpM = opetusministeriö
OK = valtioneuvoston oikeuskansleri
OK 16: 6 = viittaus oikeudenkäymiskaaren lukuun ja pykälään
OKK (1970) = oikeuskanslerin kertomus (vuodelta 1970)
OKOS = Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö (416/12. 12. 1957)
OTK = oikeustieteen kandidaatti
pavk = pankkivaliokunta

pavm = pankkivaliokunnan mietintö
prvk = perustuslakivaliokunta
prvl = perustuslakivaliokunnan lausunto
prvm = perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk = pöytäkirjat (eduskunta-asiakirjoissa)
puvk = puolustusasiainvaliokunta
puvm = puolustusasiainvaliokunnan mietintö
RL = Rikoslaki (39/19. 12. 1889)
RtpA = A rangaistusten täytäntöönpanosta (39/19. 12. 1889)
SisM = sisäasiainministeriö
sivk = sivistysvaliokunta
sivm = sivistysvaliokunnan mietintö
sosvk = sosiaalivaliokunta
sosvm = sosiaalivaliokunnan mietintö
SPOS = Suomen Pankin ohjesääntö (365/21. 12. 1925)
SS = Suomen Sosiaalidemokraatti
StvT = Statsvetenskaplig Tidskrift
Svk = Suuri valiokunta
Svm = Suuren valiokunnan mietintö
TA = toivomusaloite
TAM = toivomusaloitemietintö
tavk = talousvaliokunta
tavm = talousvaliokunnan mietintö
TJ = Eduskunnan työjärjestys (19. 12. 1927)
tyvk = työväenasiainvaliokunta
tyvm = työväenasiainvaliokunnan mietintö
uavk = ulkoasiainvaliokunta
uavm = ulkoasiainvaliokunnan mietintö
US = Uusi Suomi
VA = valtionarkisto
VJ = Valtiopäiväjärjestys (7/13. 1. 1928)
1906 VJ = vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys
1869 VJ = vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys
VN = valtioneuvosto
VNOS = Valtioneuvoston ohjesääntö (995/17. 2. 1943)
VNP = valtioneuvoston päätös (normipäätös, joka julkaistaan asetuskokoelmassa)
VNRatkL = L asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä (79/30. 3. 1922)
VO = valtakunnanoikeus
VOL = L valtakunnanoikeudesta (273/25. 11. 1922)
vp = valtiopäivät
73 vp = vuoden 1973 valtiopäivät
II vp = ko. vuoden toiset valtiopäivät
vvk = valtiovarainvaliokunta

vvm	= valtiovarainvaliokunnan mietintö
VVM	= valtiovarainministeriö
VYV	= valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja
ylim. vp	= ylimääräiset valtiopäivät
YliopistoA	= A sisältävä Helsingin yliopiston säännöt (228/8. 9. 1924)

I JOHDANTO

A. VALVONTAFUNKTIOISTA YLEENSÄ

1. »Valvonta» juridisessa tutkimuksessa

Pääpiirteissään on selvää, missä yhteyksissä sanaa »valvoa» yleiskielessä käytetään ja mitä sillä pyritään eri yhteyksissä ilmaisemaan. Mihinkään laajoihin sananselityksiin ei siten ole aihetta. Eräitten yleisten huomioitten esittäminen on kuitenkin paikallaan kirjoittajan lähestymistavan valaisemiseksi.

Intransitiivisena valvoa-sanaa käytetään ilmaisemaan valveilla oloa, nukkumisen vastakohtaa. Näin käytettynä verbillä ilmaistaan subjektin tiettyä tilaa. Verbin transitiivinen käyttö on sen sijaan monimuotoisempi ja sen tarkka kuvaaminen vaatisi myös esimerkkien käyttämistä. Tähän yhteyteen riittävänä pidän kuitenkin toteamusta, että valvomiseen transitiivisena verbinä sisältyy kaksi toiminnallista komponenttia: a) jonkin tarkkailemista, huomioiden tekoa, silmälläpitoa sekä b) (tarvittaessa) toimenpiteitä tarkkailussa saadun tiedon perusteella. *Merikoski* toteaa hallintovalvontaa käsitellessään,[1] että luonnonilmiöitä, kuten merenpinnan korkeusvaihteluita voidaan kyllä tarkkailla, mutta ei valvoa ja että junien aikataulussa pysymisen tarkkaaminen ei ole valvontaa, ellei tarkkailijalla ole havaitsemiensa virheitten oikaisemiseen käytettävissään tehokkaita keinoja. Saattaa olla, että valvoa-sanaa tapauksittain käytetään muullakin tavoin, mutta useimmiten siihen liittynee jonkin verran kumpaakin em. komponenttia. Näin on niinkin selvästi aistihavaintoihin liittyvissä toiminnoissa kuin ovat esim. kuumepotilaan tilan tai jonkin tuotantoprosessin valvominen tai järjestyksen valvominen huvitilaisuudessa. Toiminnan tarkoituksena ei ole vain havaintojen teko, vaan päätarkoituksena on — tarvittaessa toimenpiteisiin ryhtyen — varmistaa, että asiat sujuvat niin kuin niiden pitäisi. Tätä tarkoitusta palvelee havaintojen

[1] *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä, 16—. Muista valvontaa koskevista määrittelyistä ks. *Hidén*, 256, ja siinä mainitut lähteet.

teko siitä, mitä tosiasiassa tapahtuu tai — ilman asioihin puuttumista — todennäköisesti tulee tapahtumaan. Pelkkää informaationkeruuta sellaisenaan, olipa kyseessä esim. kuloriskiä koskevien säähavaintojen tekeminen tai oikeustilaston kerääminen, ei yleensä kutsuttane eikä ole syytä kutsua valvonnaksi. Toisaalta ei valvonnaksi kutsuta myöskään niitä välittömiä toimenpiteitä sellaisenaan, joiden tarkoituksena on tietyn tilanteen pysyttäminen tai palauttaminen taikka jonkin tapahtuman uusiutumisen ennalta ehkäiseminen, kuten esim. uusien lääkkeitten määrääminen potilaalle tai syytteen nostaminen virkavirheestä. Valvonnassa on kyseessä kokonaisuus, jonka kaksi toiminnallista osaa — tarkkailun ja (tarvittaessa suoritettavat) korjaustoimet — sitoo yhteen kolmas tekijä, toiminnan tarkoitus, siis pyrkimys varmistua siitä, että valvonnan kohteena oleva tapahtuminen tai toiminta etenee edellytetyllä tavalla. Tätä etenemistä koskevan edellytyksen sisältö voi johtua valvonnan kohteeseen liitetyistä toiveista tai tavoitteista kuten sairaan paraneminen tai kulon ehkäiseminen. Se voi myös johtua normista kuten järjestyksen vaatimus huvipaikalla. Vieraskielisiä ilmauksia käyttäen voisi sanoa, että kontrolli = telos (normi) + informaatio + korrektiivi.

Edellä viitatussa esimerkissään *Merikoski* toteaa, että junien aikataulussa pysymisen tarkkailua ei voida pitää valvontana, ellei tarkkailun suorittajalla ole käytettävissään tehokkaampia keinoja virheitten oikaisemiseen kuin kirjoittaminen sanomalehden yleisönosastoon. Toteamukseen sisältyy normatiivinen kannanotto erääseen valvoa-sanan käyttöä koskevaan kysymykseen. Voidaan kysyä, pitääkö virheitten tai epäkohtien korjaamiseen käytettävissä olevien keinojen olla tietynmuotoisia tai teholtaan tietynasteisia, ennen kuin on syytä puhua valvonnasta. Juridisisissa yhteyksissä kysymys olisi siitä, pitääkö valvonnaksi kutsuttavan toiminnan olla välittömästi sanktioiden kattamaa tai ainakin myöhemmin johtaa sanktioiden kattamiin toimiin. Olisi ehkä holtitonta sanankäyttöä puhua valvonnasta silloinkin, kun oikaisuun pyrkivillä toimenpiteillä ei kokemussääntöjen mukaan voi olla mitään vaikutusta asiantilaan, jota ne koskevat.[2] Liioitellun tiukkana voidaan pitää myös sitä vastakkaista äärimmäisyyttä, että valvontana pidettäisiin vain toimintoja, joihin liittyy välitön mahdollisuus tosiasiatoimin tai sanktioiduin oikeudellisin toimenpitein muuttaa ko. »valvonnan» kohteena olevaa tilannetta, esim. niin, että järjestyksenpidon valvontana pidettäisiin vain toimintaa, johon

[2] Esimerkkinä voisi olla eduskunnan oikeusasiamiehelle aikoinaan tullut kirje siitä, että eduskunta on poikennut kirkkoa koskevista vuoden 1593 Upsalan kokouksen päätöksistä ja että sen on palattava niitä noudattamaan.

kuuluu välitön pakkotoimivalta. Tarkoituksenmukaista lienee pysyä jotenkin keskitiellä ja nimittää valvonnaksi sellaista toimintaa, johon tarkkailun ohessa kuuluu (tarvittaessa) toimenpiteitä, joiden kohdalla voi hyvin pitää mahdollisena, että ne yksinään tai muitten toimenpiteitten kanssa johtavat oikaisuun. Yksi kirjoitus yleisönosastossa voi johtaa tai olla johtamatta mihinkään tulokseen, jatkuva kirjoittelu eri lehtien yleisönosastoissa on todennäköisesti vaikutukseltaan tehokkaampaa ja vielä lisää tehoa kirjoittelu voi saada, jos se siirtyy myös pääkirjoituksiin. Lehdistön toimintaan kokonaisuutena sisältyvä valvonnallinen elementti on täysin ilmeinen, vaikkakin sävyiltään ja merkitykseltään vaihteleva piirre kaikissa järjestelmissä. Kovin tärkeää ei ole se, kuinka pieniä tai vähittäisiä tämän kokonaisuuden osia jo kutsutaan valvonnaksi. Kielenkäytön kannalta tärkeää on, että kyseessä on tietyn funktion eikä niinkään tietynlaisten seuraamusten kuvaaminen.

Juridiikan piirissä valvoa-sanalla ymmärrettävästi voi olla yleiskielestä eriytyneitä käyttöaloja. Sanan käyttöala voi joissakin yhteyksissä olla rajautunut positiivisoikeudellisin perustein, kuten esim. kunnan hallinnon lisätyssä valvonnassa. Sanaa käytetään myös yleisemmin, kuten esim. väljärajaisessa ilmauksessa laillisuusvalvonta. Milloin ei ole kysymys positiivisoikeudellisin perustein rajautuvasta »valvonnasta», ei valvoa-sanan käyttöalan rajaamisella voi olla muuta kuin esityksellistä merkitystä. Tämän esityksen tarpeisiin tarkoituksenmukaisena lähtökohtana pidän sitä, että kyseessä ei niinkään ole joittenkin yksittäisten toimenpiteitten luokittelu tai niitten luonteen selvittäminen, vaan kokonaisvaltaisempi, mahdollisesti monistakin toimenpiteistä muodostuvien kokonaisuuksien tarkastelu ja eri osatoimintojen tutkiminen juuri osina tietystä kokonaisfunktiosta. Tämä merkitsee mm. sitä, että jonkin yksittäisen toiminnan, esim. lainvalvojille kantelemisen ottaminen mukaan valvontaa koskevaan esitykseen ei ole riippuvainen yksittäisen kantelijan tosiasiallisia oikaisunaikaansaamismahdollisuuksia koskevista arvioista, vaan siitä, minkälaiseen toimintakokonaisuuteen kanteleminen liittyy. Valvonta-sanan käyttö — ja valvontaan kohdistettu tutkimus — muodostuu tätä kautta laaja-alaisemmaksi kuin mitä se olisi tarkasteltaessa yksittäisiä toimintajaksoja vain toisistaan erillisinä. Toinen valvoa-sanan käyttöalan laajuutta määräävä seikka on suhtautuminen sanktioiden merkitykseen. Jos juridisesti mielenkiintoisena pidettäisiin vain sellaista valvontatoimintaa, joka on oikeudellisten sanktioiden, siis oikeusnormeissa osoitettujen ja niitten mukaan pakolla toteutettavissa olevien (negatiivis-

ten) seuraamusten kattama, voitaisiin sivuuttaa kaikki sellaiset tarkkailua ja oikaisun saamista tai virheen (toistumisen) estämistä olevat toiminnot, joihin ei sellaisinaan liity sanktioita tai jotka eivät tietyn kokonaisuuden osina johda toimenpiteisiin, joihin liittyy sanktio. Kysymykseen oikeudellisten sanktioiden merkityksestä on ehkä eri oikeudenaloilla syytä suhtautua eri tavoin. Erityisesti valtiosääntöoikeudessa olisi oikeudellisten sanktioiden merkityksen korostaminen kuitenkin ahdaskatseisuutta, joka johtaisi joko valtioelämässä oleellisten ongelmien tarkastelun sivuuttamiseen tai sitten hedelmättömiin pohdiskeluihin erilaisten pakottavien tai ohjaavien tekijöitten luonteesta ja niiden kuulumisesta oikeudellisen tutkimuksen piiriin. Esimerkiksi se seikka, ettei ole olemassa »oikeudellisia» keinoja »pakottaa» eduskuntaa noudattamaan valtiopäiväjärjestyksen määräyksiä, ei ole tehnyt valtiopäiväjärjestystä merkityksettömäksi eikä vähennä siihen sisältyvien valvontajärjestelyjen kiintoisuutta myös oikeudellisessa tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa ei ole perusteltua erikseen tarkastella yleistä kysymystä sanktioiden olemassaolon merkityksestä ja erilaisista sanktiotyypeistä. Tällaisia pohdiskeluja suorittamatta sisällytän esitykseeni kaikki aihetta koskevat merkitsevät tarkkailu- ja korrektiivitoiminnat riippumatta siitä, sisältyykö toiminnalle merkitystä antaviin seikkoihin myös niitä, joita yleisesti kutsuttaisiin oikeudellisiksi sanktioiksi.

Siihen, että valvonta-sanaa käytetään kuvaamaan tiettyä toimintakokonaisuutta, johon saattaa sisältyä useampia erillisinä esiintyviä toimintoja ja useampien eri subjektien osallistumista, liittyy myös oma rajaamisongelmansa: miten pitkälle tätä pääasiassa perättäisten toimintojen kokonaisuutta seurataan, mitä kaikkea siitä on syytä sisällyttää valvontaa koskevaan esitykseen. Esimerkiksi laillisuusvalvontaa koskevaan esitykseen ei ehkä olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää kaikkia niitä toimintoja, joiden tarkoituksena on laillisuuden ylläpitäminen. Toisaalta ei laillisuusvalvonta kuitenkaan ole mikään erillinen, autonominen kokonaisuus valtion toiminnoissa, vaan esim. oikeuskanslerinviraston virkamiehiin kohdistaman valvonnan teho on oleellisesti riippuvainen siitä, minkälaisiin muitten viranomaisten toimenpiteisiin jokin oikeuskanslerin toimenpide johtaa tai voi johtaa esim. virkasyytejutun oikeuskäsittelyn tai kurinpitomenettelyn ja niissä määrättävien seuraamusten muodossa. Mitä kaikkea halutaankin pitää »varsinaisena» valvontana, joudutaan sen tehokkuuden ja vaikutuksen arvioinnissa ottamaan huomioon myös sellaisia (valvontaa seuraavia) toimintoja, joiden nimittäminen valvonnaksi

vaikuttaisi haetulta. Miten pitkälle valvontaa koskevassa tutkimuksessa seurataan sitä toimintojen ketjua, johon »varsinainen» valvonta kuuluu yhtenä, kokonaisuudesta merkitystä saavana osana, on viime kädessä tarkoituksenmukaisuuskysymys. Alustavasti todettuna aion tässä tutkimuksessa käsitellä kaikkia niitä toimintoja, joilla on välitöntä merkitystä arvioitaessa sitä kokonaisuutta, jonka myöhemmin määriteltävällä tavalla »säädöksiin» kohdistuva ja tavoitteiltaan »oikeudellinen» informaation keruu ja oikaisutoiminta muodostavat.[3]

2. Valvonnan eri muodoista

Käytännössä esiintyvät valvontatoiminnat ovat hyvin monimuotoisia ja poikkeavat toisistaan useitten eri piirteitten suhteen. Vastaavasti ne voidaan ajatella ryhmitellyiksi monella eri tavalla. Mitä ryhmityksiä on kulloinkin aiheellista käyttää, riippuu käyttöyhteydestä ja tavoitteista, joita siinä on asetettu. Ryhmittelymahdollisuuksien selvittelyllä ei sellaisenaan ole välitöntä merkitystä myöhemmälle esitykselle. Niitten suppea tarkastelu on tässä kuitenkin paikallaan toisaalta valvontaan liittyvien seikkojen edelleen hahmottamiseksi, toisaalta taustaksi esityksessä myöhemmin käytettäville nimityksille.

Perustavana erotteluna voidaan pitää sitä, suorittaako valvontaa viranomainen tai muu oikeudellisesti järjestetty elin oikeudellisten normien pohjalta vai onko kyseessä virallisen koneiston ulkopuolelta tuleva, oikeudellisesti sääntelemätön valvonta. Mitään terävää ja itsestään selvää rajaa näitten kahden ryhmän välillä ei voida vetää. Vapaamuotoinen, normittamaton toiminta saattaa olla kytkeytynyt lailla säädettyyn valvontatoimintaan monella eri tavoin. Esimerkkejä rajan liukuvuudesta tarjoavat laillisuusvalvonnassa eri maissa esiintyvät järjestelyt. Toimivan yksilön kannalta ei ehkä ole kovinkaan merkittävää eroa siinä, kirjoittaako hän viranomaistoimintaa koskevan valituksensa esim. a) jollekin

[3] Olisi ajateltavissa, että vierasperäinen sana kontrolli johdannaisineen olisi juuri vierasperäisyytensä vuoksi soveliaampi tutkimuksessa käytettäväksi kuin yleiskielen merkitysvivahteita enemmän mukanaan kantava valvonta-sana. Olen kuitenkin katsonut, että kontrolli-sanan yksinomainen käyttäminen ei toisi mitään merkittävää tarkkuuden lisää. Olen sen vuoksi pääsääntöisesti käyttänyt valvoa- ja valvonta-sanoja. Kun kontrolli-sanan käyttö ei toisaalta voi synnyttää epäselvyyttä, ei sen käyttämistä tekstissä ole pyritty nimenomaisesti välttämään.

sanomalehdelle, joka pitää yllä tunnettua »purnauspalstaa», itse tutkii asioita ja pyrkii saamaan viranomaisia reagoimaan ja jonka kirjoittelua viranomaisetkin seuraavat, jollaisia tilanteita on esiintynyt esim. Neuvostoliitossa ja Yhdysvalloissa, vai b) kirjoittaako hän vastaavan valituksen viranomaiselle, jonka tehtäviin tällaisten kirjoitusten käsittely ei kuulu, mutta joka on niitä tosiasiassa käsitellyt, kuten oli laita Israelissa *Comptroller General* viraston toiminnassa ennen kuin siihen nimenomaisesti liitettiin myös oikeusasiamiehenä toimiminen (1972). Rajan kohdittaisesta epätarkkuudesta huolimatta on ko. kaksijako periaatteessa selvä. Tässä yhteydessä ei ole tarpeellista pyrkiä rajan tarkempaan määrittelemiseen. Myöskään määrättyjen nimitysten valitseminen ko. ryhmille ei ole tarpeen. Mahdollisilla vaihtoehdoilla, kuten: virallinen — epävirallinen valvonta, institutionalisoitu(nut) — institutionalisoi(tu)maton valvonta tai viranomaisvalvonta — yleisövalvonta, on kullakin eri näkökohtia painottava sisältö ja toisistaan jonkin verran poikkeava käyttöala.

Merkittävää eroa erilaisten valvontatoimintojen välillä merkitsee myös se, minkälaisiin kysymyksiin valvonta kohdistuu, ts. mitkä ovat ne piirteet, joita valvonnanalaisessa toiminnassa seurataan ja joihin mahdolliset korrektiivitoimenpiteet liittyvät. Tätä jakoa koskevia tarkennuksia suoritetaan hieman edempänä erikseen. Tässä yhteydessä tyydyn lyhyesti viittaamaan niihin eroihin, joita ilmentävät nimitykset oikeudellinen (tai laillisuus-) valvonta, tarkoituksenmukaisuusvalvonta ja poliittinen valvonta.

Kun valvonnassa on kysymys tietyn presumtion- tai norminmukaisuuden seuraamisesta, voidaan ko. presumtion tai normin sisällön mukaisesti puhua positiivisesta ja negatiivisesta valvonnasta. Edellisessä valvotaan, että tapahtuu se, minkä on edellytetty tapahtuvan, jälkimmäisessä taas, ettei tapahdu sellaista, minkä on edellytetty jäävän tapahtumatta. Tähän jakoon liittyy läheisesti jako aktiiviseen ja passiiviseen valvontaan. Passiiviseksi voidaan nimittää valvontaa, jossa saadun informaation nojalla suoritettavat korrektiivitoimet ovat laadultaan yksinomaan estäviä, kuten esim. alistusviranomaisen oikeus päättää alistetun päätöksen pelkästä hyväksymisestä tai ei-hyväksymisestä. Aktiiviseksi voidaan vastaavasti nimittää sellaista valvontaa, jonka suorittajalla on mahdollisuus korrektiivitoimenpiteillä (välittömästi) vaikuttaa myös kohteena olevan toiminnan tai tilanteen sisältöön niinkuin tapauksissa,

joissa kunnallishallitus voi vaatia lautakunnan päätöksen itselleen alistettavaksi ja muuttaa päätöstä.

Valvontatoimintoja voidaan jaotella myös sillä perusteella, minkälaisten subjektien toiminnan valvomisesta on kysymys. Siten voidaan karkeana kaksijakona erottaa toisistaan esim. viranomaistoimien valvonta ja yksityishenkilöiden toimien valvonta. *Merikoski* käyttää vastaavassa kohden kolmijakoa ja nimityksiä virkavalvonta — hallintovalvonta — alamaisvalvonta.[4] Hallintovalvonnalla hän tarkoittaa tällöin valvontaa, joka kohdistuu varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomien, mutta tiettyjä hallintotehtäviä suorittavien erilaisten yksiköiden sanottujen hallintotehtävien hoitoon. Tässä tutkimuksessa ei ole tarpeen valita valvonnan kohteena olevien subjektien osoittamiseksi vain tiettyä jaottelutapaa ja vain tiettyjä nimityksiä.

Viranomaisten ja julkisten elinten toimintaan kohdistuva valvonta voidaan jaotella myös valvonnan kohteena olevien ratkaisutyyppien mukaan. Valvonta voi kohdistua yksittäistapausten ratkaisuihin ja niissä eri tavoin sekä ratkaisun asiasisältöön että menettelyyn, jossa se on tehty. Valvonta voi kohdistua myös nimenomaista normin asettamista merkitseviin ratkaisuihin. Näissä taas voidaan erottaa varsinaiset säädökset, joista tulee tarkemmin puhe edempänä, sekä virkaohjeet ja niihin rinnastettavat päätökset. Valvonnan kohteeseen liittyen voidaan jaotteluja tehdä myös sillä perusteella, mistä hallinnon alasta tai asiaryhmästä on kysymys. Siten voidaan erikseen tarkastella esim. finanssivalvontaa, rangaistusten täytäntöönpanon valvontaa tai sitä valvontaa, joka kohdistuu hallituksen toimenpiteisiin eduskunnan esittämien toivomusten johdosta. Tiettyyn asiaryhmään rajoittuvaa, mutta sisällöltään korostuneesti tosiasialliseen tapahtumiseen kohdistuvaa valvontaa ovat esim. tullivalvonta ja rajavyöhykkeellä liikkumista koskevien säännösten noudattamisen valvonta.

Jakoperusteena voidaan käyttää myös valvonnan suorittajaa. Viralisesti järjestetyn valvonnan pääjakona voidaan pitää jakoa parlamentaariseen valvontaan, hallinnolliseen valvontaan ja syyttäjistön ja poliisin suorittamaan, ei-virkavastuullista toimintaa koskevaan valvontaan. Detaljijaotteluissa voidaan erottaa esim. eduskunnan puhemiehen, valtioneuvoston oikeuskanslerin tai kunnallishallituksen suorittamat valvonnat.

---

4 *Merikoski*, Valtionapujärjestelmä, 16—.

Vielä voidaan erotteluja tehdä valvonnan tapahtumisajan eli tarkemmin sanoen valvontatoiminnan ja valvonnan kohteena olevan toiminnan tai tapahtuman ajallisen suhteen perusteella. Ennakkovalvonnaksi eli preventiiviseksi valvonnaksi voidaan kutsua valvontaa, joka suoritetaan ennen kuin valvonnan kohteena oleva toiminta tai toimintajakso on päättynyt. Ennakkovalvonnasta voidaan myös sanoa, että se tapahtuu vaiheessa, jolloin on vielä mahdollista vaikuttaa juuri sen toiminnan tai toimintajakson lopputulokseen, johon valvonta kohdistuu. Jälkikäteinen eli repressiivinen valvonta on vastaavasti valvontaa, joka tapahtuu vasta valvonnan kohteena olevan toiminnan tai toimintajakson päättymisen jälkeen tai, toisin ilmaistuna, kun kohteena olevan toiminnan (tai toimintajakson) lopputulokseen ei sellaisenaan enää voida vaikuttaa.

Jaottelu on selväpiirteinen eikä kaipaa enempiä määrittelyjä. On kuitenkin syytä havaita, että rajanveto muuttuu epäselväksi, jos huomiota ei rajoiteta vain yhteen valvottuun toimintaan tai toimintajaksoon kerrallaan. Valvonnalla, joka välittömän kohteensa kannalta on selvästikin jälkivalvontaa, saattaa toisten vastaavankaltaisten toimintojen kannalta olla selvä ennakollinen vaikutus. Tätä vaikutusta ei ehkä herkästi lueta valvontaa »kuuluvaksi». Valvontatoimintaa kokonaisuutena tarkasteltaessa sitä ei kuitenkaan ole syytä sivuuttaa. Kun esim. eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoo, että tietty lakiehdotus vain määrätyin korjauksin voidaan säätää verolakina tai oikeuskansleri ajattaa virkamiestä vastaa syytettä viivästyksistä virkavelvollisuuksien hoitamisessa, voi näillä ratkaisuilla olla tuntuvaa ennakollista merkitystä muitten lakiehdotusten valmistelussa ja muitten vastaavien virkamiesten toiminnassa. Valvontatoimintojen tällaisella ennakollisella vaikutuksella on myös se, erityisesti tutkimuksen kannalta merkittävä sisältö, että huomiota ei voida rajoittaa yksittäisten valvontatoimintojen arviointiin pelkästään niitten välittömän, ko. tapaukseen rajoittuvan vaikutuksen kannalta, vaan tärkeää on se, millä tavoin ja kuinka tehokkaasti on järjestetty valvontatoimintojen vaikutus niitten välittömänä kohteena olevan tapauksen ulkopuolella. — Tarkastelun kohteena olevasta valvonnasta riippuen saattaisi olla esityksellisesti perusteltua käyttää preventiivisen ja repressiivisen valvonnan ohessa kolmantena ryhmänä samanaikais- eli simultaanivalvontaa. Siten voitaisiin esim. tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevassa tutkimuksessa lukea presidentin päätösten laillisuuden etukäteisvalvontaan toimenpiteet ennen presidentin esittelyä, simultaanivalvontaan toimenpiteet presidentin esittelyssä mukaan lukien

lausuntopyynnöt korkeimmilta oikeuksilta ja repressiiviseen valvontaan ne toimenpiteet, jotka tapahtuvat sen jälkeen kun presidentti on tehnyt asiassa lopullisen ratkaisunsa. Tässä esityksessä pidän kaksijakoa etukäteis- ja jälkivalvontaan käytännöllisenä ja riittävän selvänä.

Useitakin jaotteluja voidaan tehdä valvonnassa noudatetun menettelyn ja siinä käytettyjen keinojen mukaan. Vireilletulotavan perusteella voidaan erottaa viranomaisaloitteiset ja muut valvontamuodot. Viimeksimainitut voidaan jakaa asianosaisaloitteisiin sekä sivullisaloitteisiin, joissa kuka tahansa — toki myös asianosainen — voi tehdä aloitteen. Valvontamenettelyyn liittyvät jaottelumahdollisuudet — esim. asiakirjamenettely ja katselmukset — voidaan tässä sivuuttaa. Merkittävänä voidaan pitää jakoa sanktioituihin ja sanktioimattomiin valvontoihin.

B. ERITYISESTI SÄÄDÖSVALVONNASTA

1. Valvonnan kohde

a. Säädökset

Oikeudellisesti sitoviksi katsottuja ohjeita syntyy eri tavoin. Suomen oikeusjärjestyksessä näistä tavoista ylivoimaisesti merkittävin on kirjoitettujen, oikeudellisesti velvoittavien ohjeitten eli säännösten antaminen, johon sisältyy myös aikaisemmin annettujen tällaisten ohjeitten korvaaminen muutetuilla ohjeilla. Merkittävin kirjoitettujen oikeusohjeitten muoto on eduskuntalaki. Hierarkisesti tavallisten eduskuntalakien yläpuolella ovat perustuslait ja alapuolella asetukset, valtioneuvoston päätökset, ministeriöiden päätökset sekä näitäkin alemmat tai niitten kanssa rinnakkaiset muut oikeudellisesti sitovia ohjeita sisältävät dokumentit. Juridiikan kielessä on tällaisten ohjeitten yleisnimityksenä vakiintunut käyttöön sana *säädös*.[5] Sanan voidaan määritellä tarkoittavan jonkin valtioelimen tai viranomaisen kompetenssinsa puitteissa antamaa erillistä, kirjalliseen muotoon puettua tahdonilmaisua, johon sisältyy

[5] Sanan käyttöönotosta ks. *Sipponen*, 339.

yksi tai useampia oikeudellisesti sitoviksi tarkoitettuja tietynlaisiin, yleensä luvultaan ennalta määräämättömiin tapauksiin sovellettavia ohjeita. Joitakin — harvoja — nimenomaisia käsiteselvittelyjä lukuunottamatta ei säädös-sanan käyttö juridisissa yhteyksissä ole pohjautunut mihinkään määritelmään, vaan sanaa on käytetty yhteydessään ilman muuta riittävän selvän termin tavoin. Tämä on johtunut siitä, että niitten tahdonilmaisujen piiri, joiden kutsumista säädöksiksi on pidetty selvänä, on laaja ja käsittää tärkeimmät kirjalliset, oikeudellisesti sitovat ja yksittäiseen tapaukseen rajoittumattomat ohjeet. Tässä tutkimuksessa ei kuitenkaan voida tyytyä siihen, että säädös-sanan käyttöala valtaosaltaan on lukijalle ilman muuta selvä, vaan sanan käyttötapa juuri tässä tutkimuksessa on tarkemmin osoitettava.

Edellisessä kappaleessa esitetty määrittely on mielestäni pääasiassa onnistunut. Se ei kuitenkaan selvästi osoita sanan käytön »alarajaa» esim. virastojen sisäisiin ohjeisiin nähden. Tämä »alarajan» yleinen osoittaminen ei toisaalta liene mahdollista ilman määrittelyn paisuttamista kovin raskaaksi.[6] *Sipponen* tarkastelee väitöskirjassaan lyhyesti säädös-sanan käyttöä ja ilmoittaa (341) nimittävänsä säädökseksi »asetus- tai muussa virallisessa oikeussääntöjen kokoelmassa julkaistuja lakeja, asetuksia, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksiä, alempiasteisten viranomaisten kuten lääninhallituksen päätöksiä, sekä kunnallissääntöjä.» Vaikka määrittelyä voidaankin pitää varsin käytännöllisenä, en toisaalta voi pitää onnistuneena sitä, että sanankäytön raja sidotaan siihen, mitä kulloinkin otetaan virallisiin oikeussääntöjen kokoelmiin. Esimerkiksi oikeuskanslerin yleistä ohjetta poliisitarkastajan syyttämisvelvollisuudesta lääninsyyttäjänä taikka Korkeimman oikeuden päätöstä tietyn raastuvanoikeuden järjestysmuodosta ja toiminnasta on mielestäni asiallista joko nimittää tai olla nimittämättä säädökseksi siitä riippumatta, määrääkö asetus tai tapa ne julkaistaviksi asetuskokoelmassa. Myöskään ei ole aiheellista jättää eduskunnan yksinään antamien oikeusohjeitten nimittämistä säädöksiksi vain sen varaan, julkaistaanko ne asetuskokoelmassa.[7] Käyttökelpoisin tapa osoittaa, mitä tässä esityksessä tarkoitan

---

6 Tähän alarajaan liittyvistä kysymyksistä ks. erit. *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta, 3— ja *Suviranta*, Hallintosäädöksen ...

7 Nykyinen AsetuskokoelmaA ei sisällä mainintaa tällaisten oikeusohjeitten julkaisemisesta. Noudatettu käytäntö ei ole ollut täysin johdonmukainen. Mikäli eduskunta on lähettänyt ko. ohjeita asetuskokoelmassa julkaistaviksi, on ne myös siinä julkaistu. Vuonna 1972 mietintönsä antanut asetuskokoelmatoi-

käyttäessäni nimitystä säädös, lienee luetella ainakin tärkeimmät kysymykseen tulevat tahdonilmaisut. Nimitän säädöksiksi tässä tutkimuksessa:

1) seuraavia toimivallaltaan yleisten elinten tai viranomaisten yleisesti noudatettaviksi antamia oikeusohjeita: perustuslait, säätyerioikeuksista annetut valtiopäiväpäätökset siltä osin kuin ne ovat voimassa, kaikki HM:n ja VJ:n osoittamassa järjestyksessä säädetyt lait mukaan lukien *leges in casu* ja lailla noudatettaviksi saatetut valtiosopimusten määräykset ja kirkkolain sekä edelleen tasavallan presidentin lakien täytäntöönpanosta tai HM 28 §:n nojalla muuten antamat asetukset mukaan lukien asetuksin noudatettaviksi saatetut valtiosopimusten määräykset, valtioneuvoston VNRatkL 2,1 §:n mukaisesti antamat valtioneuvoston päätökset, lakien tai asetusten täytäntöönpanomääräyksiä sisältävät ministeriöiden päätökset (AsetuskokoelmaA 1,1 §), sisäasiainministeriön PoliisiL 11 §:n nojalla antamat poliisimääräykset, lääninhallitusten PoliisiL 11 §:n ja LHA 13,3 §:n nojalla antamat poliisimääräykset sekä maistraatin (tai lääninhallituksen) ElinkeinoL 22 §:n nojalla vahvistamat järjestyssäännöt (taksat ja tarkastusmääräykset).[8]

2) keskusvirastojen nimenomaisten kompetenssisäännösten perusteella antamia, oikeudellisesti sitovia ohjeita sisältäviä ja yleisesti noudatettaviksi julkaistuja päätöksiä kuten verohallituksen ElinkVL 8 §:n 8) kohdan (525/18. 6. 1971) nojalla antamia määräyksiä edustusmenojen vähentämisestä tai elinkeinohallituksen elintarvikeasetuksen 12 §:n ja 56 §:n (585/2. 7. 1973) nojalla antamia määräyksiä elintarvikkeisiin käytettäviksi sallituista lisäaineista sekä seuraavia muitten määrätyllä alalla toimivien tai vain määrättyjä tehtäviä hoitavien elinten tai viranomaisten yleisesti noudatettaviksi vahvistamia oikeusohjeita: Suomen Pankin Johtosääntö, Suomen Pankin päätös valuuttalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta (912/29. 12. 1972), oikeuskans-

---

mikunta on ehdottanut, että uuteen asetukseen otettaisiin tästä julkaisemisesta nimenomainen säännös, ks. KOM 1972: B 71, s. 16 ja 45. Ks. myös mietinnön s. 13 olevia viitteitä AsetuskokoelmaA 1,1 §:n tulkinnassa esiintyneestä joustavuudesta.

[8] Ko. poliisimääräyksistä ks. esim. *Sinisalo,* Poliisi, 39—41, ja maistraatin antamista määräyksistä esim. *Makkonen,* Kunnallinen säädösvalta, 6—7. Poliisimääräykset ja maistraatin ko. määräykset voivat koskea vain rajattua asiaryhmää eivätkä ne siten varsinaisesti merkitse yleisen toimivallan käyttämistä. Ne on kuitenkin mainittu tässä ryhmässä lähinnä sen vuoksi, että yleiseen järjestykseen liittyviä kysymyksiä usein pidetään »erityisten hallinnonhaarojen» kysymyksistä poikkeavina, »yleishallintoon» kuuluvina.

lerin yleinen ohje poliisitarkastajan syyttämisvelvollisuudesta lääninsyyttäjänä (829/17. 12. 1969) sekä Korkeimman oikeuden päätökset raastuvanoikeuksien (ja maistraattien) järjestysmuodosta ja toiminnasta.[9]

3) viranomaisen tai elimen tai hallinnonhaaran sisäisinä pidettyjä kirjallisia ohjeita, jos ne annetaan normien osoittamassa kompetenssiasemassa ja määrätyssä menettelyssä, sisältävät oikeudellisesti sitovina pidettyjä ohjeita, kohdistuvat ainakin periaatteessa ennalta määräämättömään joukkoon tietynlaisia tapauksia ja saatetaan ennalta tiedetyssä muodossa niitten tietoon tai saataville, joitten on ko. ohjeita noudatettava. Lyhyet perustelut lienevät tämän ryhmän kohdalla paikallaan. En pidä hedelmällisenä pyrkimystä tehdä yleisiä erotteluja erilaisten kirjallisten oikeudellisesti sitoviksi katsottujen ohjeitten välillä sillä perusteella, kohdistuvatko ne — yksinomaan tai ainakin lähinnä — julkisen koneiston ulkopuolella oleviin, siis ns. oikeusalamaisiin, vai julkiseen koneistoon ja siinä toimiviin, siis organisaatioon, toimivaltasuhteisiin, menettelytapoihin jne. Vaikka erotteluperuste sinänsä onkin selväpiirteinen ja helposti ymmärrettävä, on käytännössä kuitenkin mahdotonta vakuuttavalla tavalla jakaa erilaisia normeja sisältävät dokumentit kahteen ryhmään tällä perusteella.[10] Ohjeilla, jotka koskevat välittömästi vain julkista koneistoa, voi olla sellaisia kansalaisiin yleensä ulottuvia oikeudellisesti merkitseviä vaikutuksia, joiden sivuuttamista ryhmittelyjä suoritettaessa ei voi pitää perusteltuna. Erityisen tuntuva tällainen vaikutus saattaa olla laitok-

---

[9] Eräät mainituista ohjeista voitaisiin lukea myös seuraavaan, viranomaiskoneiston sisäisten ohjeitten ryhmään. Kun esim. mainitut KKO:n ja OK:n määräykset julkaistaan asetuskokoelmassa — mikä sellaisenaan ei kyllä ole ratkaisevaa — ja niihin sisältyvillä määräyksillä voi olla välitöntä, ulospäin näkyvää ja myös kansalaisen oikeusasemaan ulottuvaa vaikutusta, on ne kuitenkin mainittu tässä, yleisesti noudatettavien ohjeitten ryhmässä. Vaikutuksesta kansalaisen oikeusasemaan ks. esim. KHO 1963 B I 9, jossa lainhuudatusleimaveron korotus perustui siihen, että viimeinen LainhuudatusL 2 §:n mukainen hakemuksenjättöpäivä — jolloin ko. lainhuutoa haettiin — ei ollutkaan sellainen viikonpäivä, jolloin KKO:n antaman ohjeen mukaan lainhuutohakemuksia oli ko. RO:ssa vastaanotettava. Tekstissä mainittuihin KKO:n päätöksiin on rinnastettava myös ko. lainhuudatus- ja kiinnitysasioiden käsittelyä koskevat erilliset ohjeet, sikäli kuin sellaisia on annettu. Ks. esim. KKO:n päätös lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä Haminan raastuvanoikeudessa 255/28. 5. 1953. Mainitun päätöksen antamismuodosta vrt. kuitenkin säännöstä lainhuudatus- ja kiinnitysasiain käsittelystä kaupungissa annetun lain soveltamisesta annetun asetuksen 1,2 §:ssä.

[10] Erottelun perusteettomuuteen liittyviä näkökohtia esittää kunnallisten säädösten osalta *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta, 4—6.

sissa olevien kohdalla. Jo kansalaisen oikeusturvan kannalta on aiheellista vaatia, ettei mitään hänen oikeusasemaansa tosiasiassa vaikuttavien, oikeudellisesti sitoviksi katsottujen ohjeitten ryhmää aseteta edes käsitteellisesti tai nimityksellisesti sellaiseen erityisasemaan, jolla saattaa olla vaikutusta esim. sanottujen ohjeitten valmistelua, julkaisemistapaa ja valvontaa koskeviin asennoitumisiin. Erottelua vastaan puhuu myös se, että ainakin ensi sijassa pelkästään julkiseen organisaatioon kohdistuvia säännöksiä annetaan myös sellaisella tasolla tai sellaisessa muodossa, jota joka tapauksessa pidettäisiin *säädösten* antamisena.[11] Samaan oikeusohjeita sisältävään dokumenttiin saattaa myös sisältyä kummankinlaatuisia — yleisöön ja viranomaiskoneistoon kohdistuvia — oikeusohjeita. — Valtaosa ns. virkakäskyistä tai virkaohjeista jäänee kappaleen alussa kuvatun piirin ulkopuolelle. Yksittäistapauksissa jää silti ilmeisesti epäselväksi, mitä tässä kohden nimitettäisiin säädökseksi. Viranomaisen sisällä saattaa olla varsin satunnaisista tekijöistä riippuvaista, missä järjestyksessä tai millä tavoin tietyssä tilanteessa tarpeelliseksi katsottu ohje alemmille viranomaisille annetaan. Viranomaisen tai tietyn hallinnonhaaran sisäisten ohjeitten julkaisemista ja julkaisemistapaa koskevat säännöt saattavat myös olla selkiintymättömät tai puuttua kokonaan.[12] Mitä kaikkea tämän ryhmän puitteissa nimittäisin säädöksiksi, ei ole mahdollista luettelemalla osoittaa. Parhaiten voinen valaista nimityksen käyttöä koskevia käsityksiäni eräällä rajatapausesimerkillä. Oikeusministeriön vankeinhoito-osaston vankiloille lähettämät yleiskirjeet saattavat sisältää erilaisia aineksia kuten tietoja vankilahallintoa koskevista uusista säädöksistä, oikeusasiamiehen vankeinhoitoa koskevia ratkaisuja ja henkilökunta-asioita. Usein niissä kuitenkin annetaan vankeinhoitoosaston nimenomaisia ohjeita. Kun tällaiset ohjeet ovat — laillisina — vankilaviranomaisia oikeudellisesti sitovia, ne saatetaan ko. viranomais-

[11] Erottelua, jonka mukaan esim. lakia valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/10. 11. 1933) taikka valtioneuvoston päätöstä virastojen painatustöistä (278/9. 8. 1929) ei pidettäisi säädöksinä, tuskin voi pitää onnistuneena.

[12] Asetuskokoelmatoimikunnan (KOM 1972: B 71) työssä ilmeni, ettei keskusvirastoissa ja niihin verrattavissa aina ollut selvyyttä siitä, millä tavoin erilaisia määräyksiä olisi syytä antaa ja ehkä julkaista, eikä myöskään ministeriöissä ollut aina täysin riidattomasti kyetty seuraamaan AsetuskokoelmaA 1,1 §:n säännöstä ministeriöiden päätösten julkaisemisesta. Ks. tästä erityisesti toimikunnan eri viranomaisille lähettämän tiedustelun tuloksia toimikunnan arkistossa VN:n kansliassa.

ten tietoon vakiintuneessa muodossa ja niillä usein on selvää, välitöntä vaikutusta siihen, minkälaisiksi vankien oikeudet» vankilassa tarkkaan ottaen muodostuvat, pidän aiheellisena nimittää yleiskirjeitten näitä osia säädöksiksi.

4) eduskunnan yksinään antamia tai eduskunnan piirissä muuten vahvistettavia, sitovia oikeusohjeita sisältäviä päätöksiä. Säädösten alaa käsiteltäessä ei näitä »normidokumentteja» yleensä ole erikseen otettu huomioon. Niinpä *Sipposen* em. määrittely sulkee sisäänsä vain ne eduskunnan piirissä annetut oikeusohjeet, jotka on julkaistu asetuskokoelmassa. Asetuskokoelmassa julkaiseminen ei näitten päätösten kohdalla kuitenkaan ole yleisesti säädeltyä eikä muodostunut julkaisemiskäytäntö johdonmukainen. Syynä näitten normipäätösten unohtamiseen säädöksistä puhuttaessa lienee ensi sijassa ollut se, että ne eivät yleensä tule esille viranomaiskäytännössä. Osasyynä saattaa olla myös käsitys tällaisten normien sanktiottomuudesta ja siitä johtuvasta ei-juridisesta luonteesta. Sanktioiden tai määrättyjen julkaisumuotojen puuttuminen ei kuitenkaan oikeuta tällaisten päätösten sivuuttamiseen. Kun kyseessä on määrätyssä menettelyssä annettu, kirjallisena esitetty ja sisällöltään jälkikäteen julkisesti todettavissa oleva päätös, joka sisältää sitoviksi tarkoitettuja ohjeita noudatettaviksi luvultaan määräämättömässä joukossa tietynlaisia tapauksia, on päätöstä syytä nimittää säädökseksi, vaikka sen julkaisemistapa tai sen noudattamiseen liittyvien sanktioiden laatu ei olisikaan sama kuin esim. lain tai LHA 13,3 §:n nojalla annettujen poliisimääräysten kohdalla. Säädöksiä, jotka eduskunta vahvistaa, ovat tämän mukaisesti eduskunnan työjärjestys (VJ 90 §), määräykset valtiopäivillä suhteellisen vaalitavan mukaan suoritettavista vaaleista (VJ 90 §), eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö (HM 49 §), valtiontilintarkastajien johtosääntö (HM 71 §), eduskunnan pankkivaltuusmiesten johtosääntö (HM 73 §, VJ 83 §), Suomen Pankin tilintarkastajain johtosääntö (VJ 83 §), Kansaneläkelaitoksen valtuutettujen johtosääntö (VJ 83 a §) ja Eduskunnan kirjaston ohjesääntö (VJ 83 b §). Edellä on jo säädöksenä mainittu eduskunnan pankkivaltuusmiesten SPOS 38 §:n nojalla vahvistama Suomen Pankin johtosääntö. Kuten luettelosta havaitaan, on vain osa näistä säädöksistä sellaisia, jotka välittömästi vaikuttavat vain eduskunnan omassa piirissä. Osa taas on täysin rinnastettavissa sisällöltään viranomaistoimintaa tai -organisaatiota koskeviin asetuksiin ja niitten antaminen tässä muodossa johtuu lähinnä vain pyrkimyksestä eduskunnan kontrollivaltaa ylläpitäviin järjestelyihin.

5) eräitä itsehallinnollisten subjektien toimielinten kompetenssinsa puitteissa antamia ja ainakin periaatteessa ennalta määräämättömässä joukossa tietynlaisia tapauksia noudatettavaksi tarkoitettuja kirjallisia ohjeita. — Valtion oikeusjärjestyksen puitteissa voivat myös valtiosta erillisiksi katsotut yksilöt olla kompetentteja antamaan päätöksiä, jotka täyttävät kaikki muut säädöksille ehkä asetetut tuntomerkit paitsi sitä, myös asetettavissa olevaa vaatimusta, että ne ovat valtion elinten antamia. Se, onko näistä päätöksistä syytä käyttää samaa yleisnimitystä kuin vastaavanlaisista valtion elinten päätöksistä, riippuu yhteydestä ja nimityksen käyttöön liittyvistä tavoitteista. Esityksessä, joka koskee erilaisia norminasettamistoimintoja ja niitten valvontaa, ei ole aiheellista tehdä nimityksellisiä eroja eri normipäätösten välillä sillä perusteella, onko niitten antaja valtion vai itsehallintoyksikön elin. Nimitän tämän mukaisesti säädöksiksi Ahvenanmaan maakunnan maakuntalakeja ja maakunta-asetuksia, kunnallisvaltuustojen KunL 12 §:n nojalla hyväksymiä kunnallissääntöjä, kuntien, kuntainliittojen ja seurakuntien ohjeja johtosääntöjä samanlaisin edellytyksin kuin edellä 3) kohdassa on sanottu valtion viranomaisten tai laitosten »sisäisistä» säädöksistä,[13] laajennetun piispankokouksen aikoinaan KL 488 §:n mukaisesti antamia tarkempia määräyksiä kirkkolain täytäntöönpanosta ja kirkkohallituksen kirkkolain muutoksen (607/13. 7. 1973) jälkeen KL 491 §:n nojalla antamia vastaavia määräyksiä, ortodoksisesta kirkkokunnasta annetun asetuksen 165 §:ssä tarkoitettua kirkollishallituksen ohjesääntöä sekä niitä sitoviksi katsottuja ohjeita sisältäviä päätöksiä, joita ylemmänasteisten säännösten puitteissa voivat antaa Helsingin yliopiston elimet. Viimeksimainittujen päätösten nimittäminen säädöksiksi vaatii kuitenkin eräitä tarkentavia huomautuksia.

Esimerkkeinä Helsingin yliopiston sisäisistä normipäätöksistä voidaan mainita YliopistoA 144 §:n nojalla vuonna 1958 annetut määräykset yliopiston suhteellisissa vaaleissa ja rehtorin vaalissa noudatettavasta menettelytavasta sekä vuonna 1937 Helsingin yliopiston opettajanvirkoja ja opettajantoimia varten vaadittavan kielitaidon toteamisesta annettu ohjesääntö, joka perustuu Helsingin yliopiston opetuskielen järjestelystä ja yliopiston viran ja toimen haltijoilta vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (453/31. 5. 1947) 7 §:ään ja YliopistoA 79 §:ään. Näitten

[13] Tähän liittyvistä näkökohdista kunnallisten ohje- ja johtosääntöjen kohdalla ks. *Makkonen,* Kunnallinen säädösvalta, 4—6.

normipäätösten »säädösluonnetta», esim. jälkimmäisen ohjesäännön mahdollista välitöntä merkitystä viranhakijoitten oikeusasemalle, tuskin halutaan asettaa kyseenalaiseksi. Sama pitänee paikkansa monista sellaisista yliopiston sisäisistä määräyksistä, jotka eivät koske yliopiston varsinaista hallintoa, vaan liittyvät välittömästi opetustoimintaan, kuten esim. yliopiston kanslerin 3. 4. 1967 antama päätös muussa kotimaisessa yliopistossa tai korkeakoulussa suoritetun oppimäärän sisällyttämisestä Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa suoritettavaan loppututkintoon. Säädös-nimityksen käyttö yliopistonsisäisistä määräyksistä aiheuttaa kuitenkin rajanveto-ongelmia. Jos pidetään kiinni vain niistä yleisistä kriteereistä, joita edellä on säädös-nimityksen käytölle asetettu — kuten päätösten määrämuotoinen antaminen, niiden oleminen yleisesti saatavilla ja niihin sisältyvien ohjeitten käsittäminen sitoviksi ja kohdistuminen ennalta määräämättömään joukkoon tietynlaisia tilanteita — joudutaan ilmeisesti hyvin suurta joukkoa yliopistonsisäisiä määräyksiä nimittämään säädöksiksi. Tämä voisi olla perusteltua mm. siksi, että näihin määräyksiin saattaa tosiasiassa »sanktiona» liittyä oikeudenmenetys, kuten esim. määräykseen, että tenttiin on ilmoittauduttava määräajassa ennen tenttitilaisuutta. Voidaan myös viitata siihen, että edellä ryhmässä 3) mainittuihin valtion viranomaisen tai hallinnonhaaran sisäisiin säädöksiin sisältyy myös varsin alhaalla normien hierarkiassa olevia määräyksiä.[14] Ilmeistä kuitenkin on, että kovin alhaalla yliopistonsisäisten määräysten portaikossa olevia määräyksiä ei yleensä mielletä »varsinaisiin» säädöksiin rinnastettaviksi eikä myöskään nimitetä säädöksiksi. Osaltaan tämä johtunee siitä, että vasta viime aikoina on monia oppilaitosten toimintaa ja erityisesti niissä opiskelevien asemaa ja mahdollisuuksia koskevia määräyksiä ja käytäntöjä alettu pitää myös oikeudellisen tarkastelun ja kehittämisen kannalta varteenotettavina

[14] *Jos* muita valtion korkeakouluja kuin Helsingin yliopistoa ei pidetä itsehallinnollisina, vaan ainoastaan osana valtion opetushallintokoneistoa ja niitten elinten antamia normipäätöksiä vastaavasti tarkastellaan viranomaiskoneiston sisäisen päätösvallan porrastuksen tuloksena ja siis ryhmän 3) puitteissa, puoltaisi mainittujen normipäätösten ja Helsingin yliopistossa annettujen päätösten sisällöllinen rinnastettavuus sitä, että säädös-nimityksen käyttö ulotettaisiin yhtä »alas» riippumatta siitä, minkälainen korkeakoulu on kyseessä. Kuten tekstissä myöhemmin viitataan, tähän asialliseen rinnastettavuuteen voidaan nojata myös yksityisinä pidettyjen korkeakoulujen sisäisten määräysten kohdalla. Eri korkeakoulujen itsehallinnollisuudessa ja yksityisyydessä tehtyihin eroihin ja tällaisten erontekojen ongelmallisuuteen ei tässä ole mahdollista puuttua.

kysymyksinä. Vaikutusta lienee ollut myös sillä, että tällaisten määräysten liittyminen yhteiskunnassa keskeiseen oikeudelliseen säätelyyn, lainsäädäntöön, on niin etäinen ja monen portaan kautta välillinen, että lainsäädännön kohdalla tyypilliset katsomukset ja odotukset eivät ole ulottuneet myös sellaisen normiautonomian koko piiriin, jota esim. Helsingin yliopisto edustaa. Mitään yleisemmin pätevää rajanvetoa yrittämättä pidän tarkoituksenmukaisena nimittää tässä tutkimuksessa säädöksiksi vain sellaisia yliopistonsisäisiä sitovien yleisten ohjeitten asettamispäätöksiä, jotka ovat laissa, asetuksessa, valtioneuvoston päätöksessä tai ministeriön päätöksessä nimenomaisesti osoitetun säätelytehtävän täyttämistä.

Helsingin yliopistolle on nimenomaisesti taattu itsehallinto Hallitusmuodossa. Ei kuitenkaan ole selvää, että sen elinten antamat yleiset määräykset olisi syytä asettaa täysin eri asemaan verrattuna muitten korkeakoulujen — tai vielä laajemmin muitten oppilaitosten — sisäisiin määräyksiin.[15] Kuten esim. KOM 1972: A 17 (FYTT) viittauksenomaisesti ilmenee (liite 10), koskevat eri korkeakoulujen ja niitten kanssa yhteistoiminnassa olevien oppilaitosten toimintaa hyvinkin monenlaiset ja erilaisissa muodoissa annetut (vahvistetut, hyväksytyt) päätökset. Näitten päätösten sisältö saattaa olla suoraa viittaamista Helsingin yliopiston sisäisiin määräyksiin ja niitten merkitys voi esim. opiskelijan aseman tai oikeuksien taikka valtion harjoittaman valvonnan kannalta olla sellainen, että niitten sisällyttäminen tähän tutkimukseen olisi perusteltua. Näin olisi siitä riippumatta, että kyseessä on muodollisesti ehkä täysin yksityinen laitos. Näiden päätösten ottaminen mukaan tähän tutkimukseen vaatisi kuitenkin säädösvalvonnan ydinkysymysten kannalta perifeeristen, mutta vaikeitten ongelmien — kuten yksityis- ja julkisoikeudellisen toiminnan välillä käytännössä tehdyn erottelun, valtionapuun liittyvien ehtojen ja viranomaisten kompetenssikysymysten — tarkkaa selvittelyä.[16]

---

[15] Tässä on pidetty silmällä lähinnä vain ns. yksityisiä korkeakouluja. Muitten valtion korkeakoulujen kuin Helsingin yliopiston osalta voidaan, kuten ed. alaviitteessä on todettu, ajatella seurattavaksi edellä ryhmässä 3) esitettyjä näkökohtia. Helsingin yliopiston erottaminen tässä asiayhteydessä muista valtion yliopistoista perustuu — se todettakoon — vain sen itsehallintoasemaa koskeviin muodollisiin näkökohtiin.

[16] Yksityisten korkeakoulujen asemaa koskevista käsityksistä ks. esim. *Hidén*, 91—95 ja siinä viitattuja lähteitä. Viranomaiskannanotoista ks. esim. OAK 1969, 99—100, joka koski Tampereen yliopiston valtuuskunnan toimenpiteitä

Esityksen rajoittamiseksi en tämän vuoksi ota tässä tutkimuksessa huomioon yksityisten korkeakoulujen sisäisiä määräyksiä.

Edellä esitetty säädös-nimityksen käyttöalan kartoitus [17] osoittaa riittävällä tarkkuudella ne eri dokumentit, joita tarkoitan puhuessani tässä tutkimuksessa säädöksistä ja joihin kohdistuvaa valvontaa tämä tutkimus koskee. Juridisessa kirjallisuudessa ei säädösten tarkastelussa kuitenkaan ole kiinnitetty huomiota ainoastaan säädösten ja esim. virkakäskyjen erottamiseen, vaan myös siihen, miten eräitten muodoltaan ehkä säädöksiksi katsottujen päätösten sisältöä on juridiikassa syytä kuvata normien ja yksittäisratkaisujen välisen eron kannalta. Kun tällä kysymyksellä saattaa olla merkitystä myös säädösvalvonnassa, käsittelen siihen liittyviä näkökohtia lyhyesti seuraavassa käyttäen pohjana *Suvirannan* hallintosäädöksen ja -päätöksen rajankäynnistä kirjoittamaa artikkelia ja siinä tarkasteltuja esimerkkejä.

Suvirannan esittämä kuvaus, jonka mukaan silloisissa säännöksissä edellytetyt verotusperusteita ja -arvoja sekä kielellistä jaotusta koskevat valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön päätökset olivat lain soveltamis- eivätkä lainsäätämispäätöksiä, sinänsä tietysti muodostaa *erään* perustellun selitysmallin. En kuitenkaan voi pitää täysin vakuuttavana selitystapana sitä, että esim. maatalouskiinteistöjen verotusarvot sisältävä VN:n päätös tai osakkeiden verotusarvoja koskeva VVM:n päätös ei olisikaan velvoittavan oikeusohjeen asettava säädös, vaan ainoastaan viranomaisten toimivallan jakoa koskeva järjestely, joka on suoritettu lukuisten, erikseen tehtävien verotusarvoratkaisujen aiheuttaman hankaluuden välttämiseksi ja jolla ko. yksittäisratkaisut ikäänkuin kerätään yhteen VN:n tai VVM:n etukäteen tehtäväksi yhteisratkaisuksi, jota sitten yksittäistapauksessa noudatetaan. Se, että kyseessä on viranomaisten välistä toimivallan jakoa koskeva järjestely, ei vielä merkitse sitä, etteikö ko. järjestelyn sisältävää päätöstä olisi syytä

---

ja jossa OA katsoi valtuuskunnan jäsenten tässä toiminnassaan yleensä olevan virkavastuun alaisia. Ko. kannanotto on selostettu myös *Hidén*, 95.

17 Esitettyä säädösten luetteloa ei sen väljyydestä huolimatta ole syytä pitää tyhjentävänä. Luettelossa mainittujen lisäksi voitaisiin säädöksiin lukea esim. Ritarihuonejärjestys, joka on Ritariston ja Aatelin vuoden 1906 väliaikaisilla valtiopäivillä hyväksymä ja julkaistu asetuskokoelmassa 22. 11. 1918 numerolla 156. Ritarihuonejärjestyksen muutosten vahvistaminen kuuluu sen 44 §:n mukaan maan Hallitukselle. Ks. tästä lyhyesti *Erich*, II, 29—30 ja 192 sekä *Hakkila*, 90, alav. 4. Ritarihuonejärjestyksen muutoksia, mikäli niitä on ollut, ei nähtävästi ole muutoksen 67/13. 5. 1919 jälkeen julkaistu asetuskokoelmassa.

täysin rinnastaa muihin samalla tasolla ja samassa muodossa tehtäviin päätöksiin. Argumentointia, jossa mainitunkaltaiset päätökset katsotaan ainoastaan lain soveltamisratkaisuiksi, voidaan pitää vakuuttavana niissä tapauksissa, joissa laintasoisesta normista riidattomasti tarkoin ilmenee, minkälaisia viranomaisten ratkaisujen kussakin yksittäisessä tapauksessa pitää olla, ja näiden ratkaisujen sisällöt vain on ikäänkuin etukäteen virallisesti todettu yhden ylemmän viranomaisen päätöksellä. Jos sen sijaan laintasoisen normin mukaan viranomaisella tosiasiassa on yksittäistapauksissa harkintavaltaa ja jokin ylempi viranomainen ko. normin asettamisessa rajoissa valitsee tietyt ratkaisut ja velvoittaa kaikki yksittäistapauksia käsittelevät viranomaiset seuraamaan juuri näitä ratkaisuja, on kyseessä normin asettaminen ja ylemmän viranomaisen ko. päätöstä on syytä kutsua säädökseksi. Vastakkainen käsitys vaatisi johdonmukaisesti kehitettynä sitä, että säädöksinä ei pidettäisi mitään asetuksia tai valtioneuvoston päätöksiä, jotka tarkentavat sellaisia lain säännöksiä, jotka ilman tällaista tarkennustakin olisivat olleet muitten viranomaisten kannalta välittömästi soveltamiskelpoisia. Se, että tällä tavoin tapahtuva alunperin vain tietyt harkinnan rajat asettavan normin konkretisoiminen menee niin pitkälle, että alemmille viranomaisille osoitetaan markalleen tarkka menettely, ei sellaisenaan ole jotakin säädöksiin kuulumatonta — niin kuin ei ole esim. se, että valtioneuvosto markalleen vahvistaa, miten paljon leimaveroa on tietystä arvonimestä maksettava.

Sanotun nojalla yhtyisin siihen *Suvirannan* lopputulokseen, että kyseessä olevia päätöksiä ei ole syytä lukea säädöksiin, vain sikäli kuin ko. päätökset ovat todella olleet pelkkää sellaisen lopputuloksen toteamista, joka on jo laintasoisten säännösten nojalla tarkalleen selvä. Verotusmenettelyä tarkemmin tuntemattomana saatan erehtyä, mutta luulen, ettei näin ole ollut laita ko. kirjoituksessa mainittujen, verotukseen liittyvien päätösten osalta, vaan näihin päätöksiin on sisältynyt myös jonkinasteista harkinnan käyttöä ja vastaavasti alempien viranomaisten muuten lain nojalla käytettäväksi jäävän harkintavallan sitomista kaikissa niissä luvultaan määräämättömissä tapauksissa, joissa VN:n ja VVM:n ko. päätökset tulivat noudatettaviksi.[18] Virka- ja itsehallintoalueiden kielellistä

[18] Tällaisen harkinnan mahdollisuuteen tuntuu itse asiassa viittaavan myös *Suviranta* todetessaan (s. 268) lain soveltamisen muodostuvan epätasaiseksi, jos se jää vain yksittäistapauksessa tehtävien ratkaisujen varaan.

jaotusta koskevien valtioneuvoston päätösten antamiseen ei sen sijaan sisälly harkinnanvaraa, ei noudatettavien säännösten tulkinnassa eikä myöskään tosiasia-aineiston arvioimisessa. *Suvirannan* esitystä seuraten voidaan nämä päätökset kuvata vain lain soveltamispäätöksiksi ja selittää niiden funktiona olevan pelkästään hallintoviranomaisten keskisen työnjaon rationaalinen järjestäminen. Tältä pohjalta lähtien voitaisiin pitää perusteltuna sitä, että näitä päätöksiä ei luettaisi säädöksiin. Nimitän kuitenkin tässä esityksessä säädöksiksi myös tämänkaltaisia päätöksiä. Syynä on ensi sijassa se, että olisi esityksellisesti epätarkoituksenmukaista ryhtyä erottelemaan tietyssä muodossa annettujen ja asetuskokoelmassa julkaistujen valtioneuvoston päätösten joukosta tulkinnanvaraisiksi jäävin perustein joitakin päätöksiä käsittelyn ulkopuolelle — yhtä vähän kuin tällainen erottelu olisi aiheellista esim. *lex in casu* -tapausten kohdalla. Viranomaistoiminnan normaalitilanteita ajatellen lienee myös niin, että juuri kielellistä jaotusta koskeva valtioneuvoston päätös on se dokumentti, jota paikallisviranomaiset seuraavat tehdessään alueen yksi- tai kaksikielisyyteen kytkeytyviä detaljipäätöksiä ja jonka mukaan tarvittaessa orientoituvat myös kielilainsäädännön noudattamista valvovat viranomaiset.

b. *Tavanomaisoikeudelliset normit*

Paitsi säädöksin annettuina muodostuu oikeudellisia normeja myös muulla tavoin. Näitä muulla tavoin muodostuneita normeja voidaan yhteisnimityksenä kutsua tavanomaiseksi oikeudeksi. Tavanomaista oikeutta voidaan ajatella syntyvän vakaan oikeuskäytännön tietä, vakiintuneen oikeustoimissa noudatetun ja ehkä oikeuskäytännössä auktoritatiivisesti todetun tavan kautta, hallintoviranomaisissa vakiintuneesti noudatetun menettelyn tai seurattujen periaatteiden muodossa taikka lainsäätämis- ja hallitustoiminnassa vakiintuneen käytännön muodossa. Mitään yleistä ja samalla riittävän konkreettista kuvausta sille, milloin tapaa on aihetta pitää niin vakiintuneena tai muuten piirteiltään sellaisena, että on perusteltua puhua tavanomaisoikeudellisesta normista, tuskin voidaan esittää. Kyseessä olevan toiminnan laadusta riippuen joudutaan kriteerit kuvaamaan eri tavoin ja panemaan erilainen paino niille eri osatekijöille, joita voidaan käyttää tavanomaisoikeudellisen normin olemassaolon indikaattoreina. Tällaisia indikaattoreita voivat olla

ainakin suhde kumoamatta oleviin kirjoitettuihin säännöksiin, käytännön tapausten tukuisuus ja yhtäpitävyys, väitetystä tavanomaisoikeudellisesta normista poikkeamisen seuraukset sekä niitten (julkisessa asemassa olevien) henkilöitten suhtautuminen, joitten toimenpidevalintoja ko. normi koskisi, ja heidän käsityksensä siitä, onko kulloinkin valittu menettely ollut juuri *oikeudellisesti* välttämätön. Pelkkää oikeustieteessä vakiintuneesti esitettyä kantaa sellaisenaan ja siis ilman, että se voidaan tukea käytännössä omaksuttuihin kantoihin taikka tulkita lainsäätäjän ilmaiseman tahdon mukaiseksi, en sen sijaan pitäisi merkitsevänä lausuttaessa jotakin tavanomaisoikeudellisen normin olemassaolosta.[19]

Tässä esityksessä ei ole aihetta paneutua tarkemmin näihin eri kriteereihin ja niiden merkitykseen erilaisissa tapauksissa. Myöskään ei tässä voida kiinnittää huomiota siihen, missä tapauksissa tai millä edellytyksillä tavanomainen oikeus voi muuttaa (desuetudo) tai täydentää säädännäistä oikeutta. Näihin kysymyksiin kiinnitetään esityksessä huomiota vain sikäli kuin se on yksityiskohdissa tarpeellista. Tässä yhteydessä riittävää on todeta, että tavanomaisoikeudellisia normeja voi syntyä Suomen oikeusjärjestyksessä ja ettei niiden esiintymismahdollisuus rajoitu vain tiettyihin oikeudenaloihin tai tiettyjen elinten toimintaan tai tietyllä tasolla säädeltyyn toimintaan taikka pelkästään kysymyksiin, joita ei ole säädöksin järjestetty.

---

19 Hyvän esimerkin siitä, miten epämääräisiä rajanvetoja tavanomaisesta oikeudesta puhumiseen saattaa liittyä, muodostaa (rikosoikeudellisen) taannehtivuuden kielto valtiosääntöoikeudellisena normina. Hallitusmuodon säätämisajoista alkaen lienee oltu yksimielisiä tällaisen normin olemassaolosta. Silti voidaan esittää painavia epäilyksiä kaikkia niitä yksittäisiä perusteita vastaan, joita ko. normin tueksi voidaan ajatella: oliko HM:n säätämisvaiheissa olemassa ko. normin sisältöinen vakiintunut tapa, onko perustuslainsäätäjän selvä tarkoitus ollut, että tällainen normi on perustuslaintasoisena voimassa, vaikka sitä ei erikseen perustuslain säännöksissä lausutakaan, onko perusteltua vedota perustuslaintakaisiin periaatteisiin, voiko oikeustieteen yksimielinenkään kanta luoda normeja, voidaanko taannehtivuuskielto pätevästi johtaa HM:n perusoikeussäännöksistä tulkinnan avulla jne. Tässä yhteydessä on tyydyttävä vain toteamaan ko. epämääräisyyden mahdollisuus ja se, että monesti lienee mahdotonta selvin rajanvedoin esittää, milloin on kysymys säädännäisen normin (tulkinnan kautta saamasta) sisällöstä, milloin »synnyltään» erilaiseksi käsitetystä tavanomaisoikeudellisesta normista. Tällainen ongelma voidaan havaita mm. analysoitaessa omaisuuden perustuslainsuojaa koskevan normin sisältöä esim. säännöstelyvaltuuksien yhteydessä.

c. *Tutkimuksen rajoittaminen säädöksiin*

Säädöksin luodut normit ja tavanomaisoikeudelliset normit ovat valvontaa ajatellen selvästi eri asemassa. Erilaisuus koskee sekä valvonnan tarvetta että sen mahdollisuuksia. Säädöksin luodut eli säädännäiset normit muodostavat Suomen oikeusjärjestyksessä ylivoimaisesti tärkeimmän osan oikeudellisista normeista. Niiden (antamisen) valvominen on tästä syystä tärkeämpää kuin tavanomaisoikeudellisten normien (muodostumisen) valvominen. Säädännäisten normien valvonta on myös paljon helpommin toteutettavissa jo sen vuoksi, että ko. norminluomismenettely on täysin järjestetty, normien sisältö on tarkoin osoitettavissa ja normit voidaan yleensä suhteellisen riidattomasti sijoittaa säätämistasojen tai eri elinten kompetenssitasojen muodostamaan hierarkiaan. Tavanomaisoikeudellisten normien valvonnassa on vastaavasti vaikeutena normien syntymismenettelyn ja jopa niiden sitovaksi muodostumisvaiheen epämääräisyys, vaikeus osoittaa ko. normien sisältö tarkasti sekä se tavanomaisoikeudelliseen normiin kuuluvaksi katsottu piirre, että ko. normi voi olla ristiriidassa kumoamatta olevan kirjoitetun säännöksen kanssa. Ainakin Suomen oikeusjärjestyksessä on lisäksi niin, ettei tavanomaisoikeudellista normia aina voida selvästi sijoittaa säädännäisten normien luomaan hierarkiaan, jota koskevat käsitykset kuitenkin oleellisesti vaikuttavat kaikissa *de lege lata* kannanotoissa. Nämä vaikeudet eivät toisaalta merkitse sitä, että tavanomaisoikeudellisiin normeihin tai niitten muodostumiseen ei voitaisi kohdistaa valvontaa. Esimerkkinä tällaisen valvonnan mahdollisuudesta voidaan pitää lainvalvojien puuttumista viranomaisten noudattamiin käytäntöihin.[20] Tällainen nimenomaisesti valvonnaksi tarkoitettu toiminta kuitenkin yleensä rajoittunee normihierarkian kannalta melko alhaisen tason norminmuodostukseen ja detaljikysymyksiin. Sen kohteena ilmeisesti usein on noudatettu käytäntö sellaisenaan ilman, että samalla pidettäisiin merkitsevänä kysymystä, onko käytäntö muodostunut tavanomaisoikeudelliseksi normiksi. Nimenomaisten valvontatoimintojen lisäksi viranomaiskäytäntöön tietysti kohdistuu viranomaisen tai hallinnonhaaran sisäistä kehittämistoimintaa, käytäntöjen mukauttamista muutettuihin lakeihin ja eri viranomaisten käytäntöjen yhdenmukaistamista. Tällaiseen toimintaan epäilemättä usein sisältyy myös valvonnallisia piirteitä. Tästä huolimatta

[20] Ks. tästä lyhyesti esim. *Hidén*, 271—272.

voitaneen pitää selvänä, että oikeusnormeihin kohdistuvan valvonnan ydinkysymyksen muodostaa sekä *de lege lata* että *de lege ferenda* juuri säädännäisiin normeihin kohdistuva valvonta. Tämän vuoksi ja huomioonottaen, että mikä tahansa tavanomaisoikeudellisiin normeihin kohdistuva tutkimus vaatisi myös erillisten, tavanomaista oikeutta yleensä koskevien taustakysymysten selvittämistä, rajoitun tässä tutkimuksessa vain säädännäisiin normeihin kohdistuvaan valvontaan.

d. Terminologisia näkökohtia

Esityksen alan rajoittaminen vain säädännäisiin normeihin kohdistuvaan valvontaan ei vielä välttämättä ratkaise, minkälaisia nimityksiä tästä valvonnasta on syytä käyttää. Jos termien valinnassa pannaan pääpaino sille, mikä tosiasiassa on valvonnan kohteena, olisi syytä puhua normivalvonnasta. Valvonnan kohteenahan ovat ensi sijassa normin sisältöön ja muodostumistapaan liittyvät kysymykset eivätkä normin tai normien kirjalliset ilmaukset. Normivalvonta-nimityksen käyttämistä voitaisiin pitää perusteltuna siitäkin huolimatta, että tavanomaisoikeudellisten normien muodostama, Suomen oikeusjärjestyksessä suhteellisen toisarvoinen osa oikeudellisista normeista jää esityksen ulkopuolelle. Toinen mahdollisuus olisi lähteä siitä, että yksittäistä oikeudellista normia osoittavaa kirjallista ilmausta kutsutaan yleensä säännökseksi. Tämän mukaisesti voitaisiin käyttää nimitystä säännösvalvonta. Tämä nimitys viittaisi siihen, että kyseessä ovat juuri säädännäiset normit, ja olisi myös sikäli onnistunut, että valvonnassa tosiasiassa on yleensä ensi sijassa kysymys joistakin yksittäisistä säännöksistä ja niitten osoittamista normeista eikä niinkään kokonaisista säädöksistä, joissa ehkä vain jokin säännös on valvonnan kannalta mielenkiintoinen. Kolmas mahdollisuus on käyttää nimitystä säädösvalvonta. Tätä nimitystä taas voidaan pitää sikäli onnistuneena, että säädös-sana on käytöltään suhteellisen selvärajainen kun taas säännös-sanaa käytetään väljemmin ja sillä on enemmän yleiskielisiä, sääntö-sanaan rinnastuvia käyttöyhteyksiä. Säädösvalvonta-nimitys osoittaa myös jo itsessään, että kysymys on säätämisen, siis tietyn eriytyneen norminmuodostamisprosessin tuloksista.

Valinta edellä mainittujen nimitysten välillä jää viime kädessä riippumaan painotuksista, joita eri näkökohdille halutaan antaa. Katson säädösvalvonta-nimityksen parhaiten osoittavan juuri niitä kysymyksiä,

joita aion tässä tutkimuksessa käsitellä. Käytän sen vuoksi seuraavassa yleensä tätä ilmausta. Esityksellisten tarpeitten mukaan saatan paikoitellen käyttää myös nimityksiä normivalvonta tai säännösvalvonta. Valvontatoiminnan kokonaisuutta ajatellen on tutkimuksessa kuitenkin kauttaaltaan kysymys yhdestä ja samasta toiminnasta.

Edellä olen tyytynyt puhumaan yleisesti »säädöksiin kohdistuvasta» valvonnasta. Seuraavassa, valvonnassa silmällä pidettäviä kysymyksiä koskevassa jaksossa ilmenee, että luen tähän valvontaan myös säädöksen julkaisemistapaa koskevat kysymykset, jotka eivät ainakaan ahtaasti ottaen kuulu itse säädökseen. Säädösvalvonta-nimityksen näin käyttäminen ei tässä esityksessä voine synnyttää ongelmia. Sen sijaan on tässä syytä viitata erääseen kaksiselitteisyyden mahdollisuuteen, joka liittyy kuvaukseen »säädökseen kohdistuva valvonta». Tällä voitaisiin tarkoittaa nimenomaan säädökseen itseensä, juuri *sen* moitteettomuuteen (säädöksen antamistavan huomioonottaen) kohdistuvaa valvontaa. Kuvauksella voitaisiin kuitenkin tarkoittaa myös nimenomaan säädösten antamistoimintaan, *sen* moitteettomuuteen (säädöksen sisällön huomioonottaen) kohdistuvaa valvontaa. Käytännön valvontatilanteissa nämä molemmat aspektit esiintynevät yleensä toisiinsa kytkeytyneinä eikä niitten toisiinsa nähden saama painotus ainakaan Suomen järjestelmässä aiheuttane ongelmia. Tapauksittain saattaa kuitenkin olla merkitystä sillä, valvotaanko sitä, että säädöksen antamismenettely oli antamishetken tilanteessa arvioituna säädöksen sisällön huomioonottaen oikea, vaiko sitä, että säädöksen sisältö on valvontahetken tilanteessa arvioituna moitteeton säädöksen antamistavan huomioonottaen. Kun nämä valvonnan *ex tunc* ja *ex nunc* aspekteihin liittyvät kysymykset tulevat lähinnä esille hierarkisesti eri tasoisten säädösten ristiriidattomuutta koskevassa valvonnassa, käsittelen niitä tarkemmin vasta johdannon myöhemmässä jaksossa.

2. Valvottavat kysymykset

a. Tarkoituksenmukaisuus.

Säädöksiin kohdistuva valvonta voi olla tavoitteiltaan monenlaista. Eräs valvottava kysymys on säädösten tarkoituksenmukaisuus. Tarkoituksenmukaisuutta tietysti seurataan jo säädöksiä luotaessa, mutta siihen saattaa kohdistua myös erillinen valvontaluontoiseksi järjestetty

tarkkailu ja oikaisutoimenpiteiden mahdollisuus. Tyypillinen esimerkki tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin kiinnittyvästä erillisestä valvonnasta on valtuuslakien nojalla annettujen asetusten tai valtioneuvoston päätösten tarkastus eduskunnassa. Säädöksen tarkoituksenmukaisuuden valvonnalla voidaan yleisesti tarkoittaa sen valvomista, että säädöksen sisältö vastaa niitä tavoitteita, joita säädökselle on asetettu ja että nämä tavoitteet saadaan mahdollisimman edullisesti toteutetuiksi säädökseen otettujen normien avulla. Tämän ohessa voidaan tarkoituksenmukaisuusvalvonnan erityistyyppinä puhua myös poliittisesta valvonnasta, jolloin säädöksen yleisen, asiallisen tarkoituksenmukaisuuden ohessa kiinnitetään huomiota myös siihen, että säädös vastaa valvontatilanteessa miellettyjä poliittisia tavoitteita. Poliittisen valvonnan voidaan sanoa kohdistuvan säädöksen suotavuuteen omaksuttujen etäistavoitteiden tai ideologisten peruskatsomusten kannalta, kun taas varsinainen (neutraali) tarkoituksenmukaisuusvalvonta kohdistuu siihen, kuinka edullisesti kyseinen säädös toteuttaa miellettyjä asiakohtaisia tavoitteita. Tapauksittain voidaan poliittisen valvonnan synonyyminä käyttää myös nimitystä parlamentaarinen valvonta, koska suuri osa merkittävästä poliittisesta kontrollista tapahtuu parlamentin toimesta tai nimissä tai ainakin pohjautuen eri poliittisten katsomusten voimasuhteisiin parlamentissa.

b. *Normihierarkiaan liittyvät kysymykset*

Tarkoituksenmukaisuusvalvonnan käsitteellisen ajatusparin muodostaa oikeudellinen valvonta. Tässä valvonnassa muodostavat merkittävimmän kohteen normihierarkiaan liittyvät kysymykset, siis yleisesti sanoen kysymykset siitä, ovatko säädökset sopusoinnussa niitä ylemmänasteisten säädösten kanssa. Konkreettisemmin sanottuna normihierarkiseen valvontaan liittyvät ensinnäkin kysymykset tietyn säädöksen sopusointuisuudesta tai ristiriitaisuudesta olemassaolevan, hierarkisesti ylemmänasteisen säädöksen kanssa. Tyyppiesimerkki tällaisesta on kysymys lain olemisesta mahdollisesti ristiriidassa perustuslain kanssa ja tästä seuraavat säätämisjärjestystä koskevat päätelmät. Toisen, edellisestä jossain määrin poikkeavan ryhmän muodostavat kysymykset tietynsisältöisen normin oikeasta säätämistasosta silloin kun kyseessä olevasta asiasta ei ole olemassa säädöksiä millään tasolla. Tyypillisenä tämä ongelma esiintyy tilanteissa, joissa joudutaan harkitsemaan, voidaanko asetuksin säätää

kysymyksestä, josta ei ole olemassa säädöstä sen kummemmin lain tasolla kuin sitä alempanakaan. Kolmantena ryhmänä voidaan pitää kysymyksiä valtakunnan sisäisten säädösten olemisesta sopusoinnussa Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden (niihin sisältyvien oikeussääntöjen) kanssa. Kaikki nämä kysymykset ovat säädöksiä koskevia hierarkisia ongelmia, vaikka puhumista säädösten hierarkiasta ei kansainvälisten velvoitteiden kohdalla ehkä aina pidettäisikään ongelmattomana.

c. Muut seikat

Säädösten valvonnassa saattavat tulla kysymykseen myös muut oikeudelliset seikat kuin ne, jotka liittyvät säädösten väliseen hierarkiaan. Tällaiset seikat saattavat liittyä joko säädöksen sisältöön tai säädöksen antamismenettelyyn. Edellisen tyyppisiä kysymyksiä ei voida kaikissa tapauksissa selkeästi erottaa säädöksen sisällön varsinaista muotoamista, siis säädöksen antamisessa käytettävää tarkoituksenmukaisuusharkintaa koskevista kysymyksistä. Vaikka rajat ovatkin epäselviä, voidaan käytännön pohjalta todeta, että säädösten sisällön muotoamisessa jatkuvasti esiintyy tietyn tyyppisiä kysymyksiä, jotka eivät ainakaan ensisijaisesti koske säädöksen tavoitteita eivätkä sitä menettelyä, jolla tavoitteisiin pyritään. Erään tällaisen kysymysryhmän muodostavat oikeusturvaa koskevat järjestelyt. Se, kuinka tehokkaaksi oikeusturva tietyn säätelyn puitteissa muodostetaan, saattaa tietenkin muodostua myös poliittiseksi tai tarkoituksenmukaisuuskysymykseksi. Oikeusturvajärjestelyjä koskeviin säädösten kohtiin sisältyy kuitenkin usein sellaisia aineksia, jotka ovat säädöksen antamiseen liittyvän poliittisen ja muun tarkoituksenmukaisuusharkinnan kannalta täysin neutraaleja. Säädöksiin käytännössä kohdistuvassa valvonnassa voidaan havaita oikeusturvanäkökohtiin kiinnitetyn huomiota aivan erikseen ja riippumatta siitä valvonnasta, joka on kohdistunut tarkoituksenmukaisuus- tai normihierarkiakysymyksiin. Yksilön oikeuksien kannalta erillisen huomion kiinnittämistä juuri oikeusturvajärjestelyihin on tietysti syytä pitää positiivisena. Yksilön oikeusturvan kannalta on myös paikallaan, että säädösten valvontaa koskevassa tutkimuksessa tunnustetaan oikeusturvakysymysten jonkinasteinen riippumattomuus säädösten tavoitteista ja säädösten (muusta) asiallisesta sisällöstä.

Säädäntökäytännössä ja säädöksiin kohdistuvassa valvonnassa viitataan oikeusturvaan liittyen silloin tällöin myös lainsäädäntöperiaatteisiin.

Mitä tällaiset periaatteet tarkkaan ottaen sisältäisivät, on vaikea yleisesti osoittaa. Puhuttaessa lainsäädäntöperiaatteista tai oikeusperiaatteista tarkoitettaneen joitakin sellaisia, varsin epämääräisesti hahmotettuja yleisiä ominaisuuksia, joita ko. periaatteisiin viittaaja pitää ilman muuta oikeusvaltioon tai muuten hyväksymäänsä oikeudelliseen järjestelyyn sisältyvinä. Tällaisten periaatteiden suhde toisaalta oikeusturvaa koskeviin, laadultaan konkreettisiin järjestelyihin ja toisaalta taas aineellisoikeudellisiin normeihin on epäselvä. Esimerkiksi asianosaisen kuulemisen periaate saattaa olla osana säännöksin nimenomaisesti luotua oikeusturvajärjestelyä. Ilman kirjoitettua säännöstäkin se saatetaan joillakin aloilla käsittää normiksi. Lisäksi sitä saatetaan käyttää tai siihen vedota vain yleisen periaatteen muotoisena, pelkkänä käyttäytymissuosituksena. Vastaavasti voidaan taannehtivuuden kiellon ajatusta käyttää varsin konkretisoituna oikeusturvavaatimuksena tai se saatetaan käsittää täysin sitovaksi normiksi kuten taannehtivien rikoslakien valtiosääntöisen kiellon kohdalla taikka sitä voidaan käyttää pelkkänä suosittavana ohjeena säädösten antajalle. Kieltämättömästä epämääräisyydestään huolimatta saattaa tämänkaltaisilla lainsäädäntöperiaatteilla käytännössä olla merkitystä säädöksiin kohdistuvassa valvonnassa.

Kolmannen ryhmän säädösten sisältöön liittyviä, muuta kuin tarkoituksenmukaisuutta koskevia kysymyksiä muodostavat lakitekniset näkökohdat. Säädösten lakiteknisestä tasosta saatetaan puhua varsin usein, mutta silti ei ole selvää, mitä kaikkea säädösten lakitekniseen puoleen tai lakiteknisten vaatimusten täyttämiseen luetaan. Siihen ilmeisesti voidaan lukea seikkoja, jotka ovat laadultaan lähinnä kielellisiä ja tyylillisiä taikka jotka liittyvät säädösteksteissä yleensä noudatetun sanontatavan mukaisuuteen. Lakiteknisiksi kuvattaneen kuitenkin myös sellaisia seikkoja, joilla on oikeudellisen tutkimuksen ja säädösten soveltamisen kannalta selvää ja huomioon otettavaa merkitystä. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi käytettyjen ilmaisujen yksiselitteisyys ja johdonmukaisuus — myös jo käytössä olevat, alaa koskevat ilmaisut huomioonottaen — säädöksen eri osien keskinäinen ristiriidattomuus ja säädösten tekstin ristiriidaton sopeutuminen voimassa oleviin säädöksiin.

Oikeudellisesti huomioonotettavia seikkoja liittyy säädöksen sisällön ohessa myöskin säädöksen antamismenettelyyn. Joillakin säädösten antamismenettelyä koskevilla oikeudellisilla kysymyksillä — kuten esim. VJ 66 §:n ja 67 §:n säännösten soveltamisalalla — on välitöntä merkitystä säädösten hierarkialle. Osa menettelyä koskevista kysymyksistä jää kui-

tenkin kokonaan säädöshierarkiaa koskevien ongelmien ulkopuolelle, kuten esim. se, onko lakiesityksen toisen ja kolmannen käsittelyn välillä pidetty sellainen väliaika, jota VJ 66,6 § edellyttää. Raja tällaisten puhtaasti menettelyllisten säännösten ja toisaalta sellaisten menettelyä koskevien säännösten välillä, jotka ovat säädöshierarkisesti merkitseviä, on liukuva. Sellaistenkin menettelytapasäännösten rationa, joitten noudattamista ei yleensä pidettäisi säädösten hierarkiaa koskevana asiana, saattaa olla pyrkimys vaikuttaa tiettyjen elinten kompetenssiin säädösten antamisessa. Siten on paljolti luonnehdintakysymys, katsotaanko HM 77,2 §:n vaatimuksen Helsingin yliopiston konsistorin lausunnon hankkimisesta tiettyjen lakien ja asetusten säätämisessä olevan pelkkä menettelyllinen vaatimus vai katsotaanko sen merkitsevän säädösten hierarkian tarkastelussa huomioonotettavaa kompetenssinormia. Voidaan kuitenkin ilmeisesti lähteä siitä, että menettelyä koskevien säännösten rationa on tiettyjen intressien turvaaminen ja että näitten säännösten noudattamisen valvonta on aiheellista ottaa huomioon säädösvalvontaa koskevassa yleisessä tarkastelussa.

Säädösten antamisessa ovat keskeisiä luonnollisesti ne menettelyt, joissa säädöksen sisältö määräytyy. Säädöksen antamismenettelyyn kuuluu kuitenkin omana osanaan myös säädösten julkaiseminen. Julkaisemista voitaisiin kyllä pitää laadultaan lähinnä vain hallinnollisena toimenpiteenä, joka ei sellaisenaan kuulu säädösten antamisen eikä myöskään tähän kohdistuvan valvonnan piiriin. Julkaisemistavalla ja julkaisemista koskevien säännösten noudattamisella on kuitenkin säädösten valvonnan kannalta huomioonotettavaa käytännön merkitystä säädösten voimaantulohetken määräytymisessä ja laajemminkin kansalaisten oikeusturvan ja säädösten sisältöä koskevan tiedonsaantimahdollisuuden kannalta. Tästä syystä on perusteltua ottaa säädösvalvonnan tarkastelussa huomioon myös säädösten julkaisemistapaa koskevat säännökset ja niitten noudattamisen valvonta.

3. Säännösten ristiriitatilanne

a. Yleistä ristiriitatilanteesta

Sekä viranomaistoiminnassa että oikeustieteellisissä selvityksissä on usein ainakin taustakysymyksenä esillä mahdollisuus, jota voidaan kuvata sanoilla säännösten ristiriitaisuus. Näin nimitetty ilmiö ja siihen liittyvät

kysymykset ovat käytännöllisesti merkitseviä ja sekä oikeusdogmaattisen että oikeusteoreettisen tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia. Säädösvalvontaa koskevassa tutkimuksessa niiden asema on keskeinen. Tarkastelen tämän vuoksi seuraavassa, mitä tarkoitetaan puhuttaessa säännösten ristiriitaisuudesta ja mitä valvonnan kannalta merkitseviä kysymyksiä näin nimettyyn tilanteeseen liittyy. Pyrkimyksenäni ei ole teoreettisten näkemysten kehittely, vaan tarkastelun tavoitteet ovat puhtaasti käytännölliset, tämän tutkimuksen tarkoituksiin liittyvät.

Säännösten ristiriidasta puhuttaessa ei tarkoiteta niinkään säännösten, siis tiettyjen kielellisten ilmausten suhdetta toisiinsa kuin näillä säännöksillä ilmaistujen normien välistä suhdetta. *Kelsenin* (220) mukaan »normikonfliktista on kysymys, milloin toinen normi määrää käyttäytymään jollakin tietyllä tavalla, toinen siihen soveltumattomalla tavalla.» *Makkonen* taas toteaa väitöskirjassaan (86—87) tarkoittavansa oikeusnormien ristiriidalla sitä, »dass die in der Rechtsordnung enthaltenen Bestimmungen ihrem sachlichen Inhalt nach so beschaffen sind, dass ein Verhalten, das nach irgendeiner Vorschrift $\sim$ g ist, aufgrund irgendeiner andern Vorschrift $\sim\sim$ g ist». *von Wright* (203) toteaa »that the commands conflict means that they demand incompatible modes of conduct of the same subject on the same occasion». Jo nämä suppeat viittaukset osoittavat, minkälaisesta ajatuksesta on kysymys puhuttaessa normien ristiriidasta. Täydennyksenä voidaan vielä mainita *Makkosen* lisäys, jonka mukaan todellisesta ristiriidasta voi olla kysymys vain silloin, kun kyseiset normit kohdistuvat täysin samassa tilanteessa samaan normiadressaattiin. Selvärajaisin ja jyrkin ristiriita on silloin, kun samaan normiadressaattiin kohdistuu sekä kieltonormi että käskynormi, jotka ovat sisällöltään identtisiä. Myös muulla tavoin voi kuitenkin esiintyä ristiriitatilanteita, joissa kahta normia ei voi sama normiadressaatti (täysin) noudattaa. Itse ajatus, abstraktio, käy riittävän selvästi esille em. kirjoittajien määrittelyistä eikä tätä tutkimusta varten ole aiheellista pyrkiä sen esittämiseen toisin sanoin.[21]

[21] Todettakoon kuitenkin jo tässä, että kysymys normien olemisesta ristiriidassa tai sopusoinnussa ei — käytetystä terminologiasta riippuen — välttämättä ole muodoltaan totaalinen: ristiriita on tai sitä ei ole, vaan ristiriita saattaa esiintyä myös osittaisena. Kuten edempänä tekstissä viitataan, ei aina ole selvää, mitä normiristiriidasta puhuttaessa pidetään yhtenä normina. Käytännössä esiintyvien tilanteitten kuvaamismahdollisuuksien kannalta vaikuttaa perustellulta lähteä siitä, että yhteen »normiin» voi sisältyä useita käyttäytymisen detaljiohjeita (eikä

Jos normiristiriitaa ei tarkastella pelkästään käsitteenä, vaan nimenomaan käytännön tilanteiden luomaa taustaa vastaan, muodostuu normiristiriita-nimityksen käyttö huomattavasti vaikeaselkoisemmaksi. Käytännössäkään ei tarvitsisi syntyä lisäongelmia, jos voitaisiin lähteä kahdesta olettamuksesta: 1) On aina riidattomasti osoitettavissa toisistaan erillisiksi katsottavat normit ja 2) näiden erillisten normien tarkka sisältö on myös osoitettavissa. Käytännössä ei tilanne — oikeastaan erilaisia »asetelmia» koskeva kielenkäyttö — kuitenkaan ole tällä tavoin selvä. Aina ei ole selvää, tarkoitetaanko (yhdestä) normista puhuttaessa vain tietyn oikeussäännöksen tai säännöksen tietyn kohdan osoittamaa ohjetta vai mahdollisesti useamman yhtaikaa huomioonotetun näin ilmaistun ohjeen yhteistä normivaikutusta. Myöskään ei käytännössä aina ole selvää, mitä jonkin, erilliseksi ajatellun normin sisältöön tarkkaan ottaen katsotaan kuuluvan. Erilliseksi ajatellun, »yhden» normin sisällön tarkkarajaisuutta heikentää ennen kaikkea se, että säädännäisenkään normin sisältö ei »ole olemassa» erillisenä kokonaisuutena, vaan se on aina tulkinnan varassa. Säännösten soveltaminen ei ole joittenkin rajattujen kokonaisuuksien, »normien», löytämistä, jossa kirjoitettuja säännöksiä käytettäisiin vain eräänlaisina yhdistettyinä hakukoodeina ja voimassaolotodistuksina, vaan soveltamiseen sisältyy aina jokin määrä sisällön antamista niille ohjeille, joita säännöksissä sanotaan annetun. Jo sellainen juridisessa argumentaatiossa tavanomainen lausuma, että säännöstä *a* on tulkittava sopusoinnussa säännöksen *b* kanssa, viittaa säännösten (esim. *a* ja b) välistä ristiriitaa koskevan kielenkäytön epämääräisyyteen. Sään-

siis siitä, että kaikki ohjeet, ovat ne kuinka detaljiluonteisia ja toisiinsa liittyviä tahansa, ovat eri »normeja».) Tämän mukaisesti siis esim. RTpA 2: 13,2 alun määräys (840/10. 12. 1971) vangin ehdonalaiseen vapauteen päästämistä harkittaessa huomioonotettavista seikoista osoittaisi yhden »normin» ja ko. harkinta olisi vain yhden »normin» soveltamista. Samoin olisi esim. kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä (HM 5 §) vain yksi »normi» (eikä vain kattonimitys suurelle joukolle erilaisista detaljikielloista muodostuvia erillisiä »normeja»). Normi-sanan käyttötavan valinta on viime kädessä tarkoituksenmukaisuuskysymys eikä eri käyttötapojen eroilla ole merkitystä tekstissä tässä kohden esitetyn kannalta. Sen sijaan on viittaamani kaltaisella erolla merkitystä silloin, kun on kysymys *säännösten* olemisesta ristiriidassa toistensa kanssa ja nimenomaan kun on kysymys HM 92 §:n soveltamisesta. Kuten myöhempänä tarkemmin esitetään, on HM 92 §:ssä kysymys alemman tasoisen säännöksen (osoittaman normin) *sovellutuksen* olemisesta sopusoinnussa tai ristiriidassa ylemmän tasoisen säännöksen (osoittaman normin) kanssa. Säännösten ristiriita voi siten olla hyvinkin rajoitettua, vain jotakin detaljisovellutusta koskevaa.

nösten *a* ja *b* välisestä ristiriidasta puhuminen saattaisi siten tarkoittaa 1) niitten kielellisestä tulkinnasta seuraavien normisisältöjen ristiriitaisuutta, 2) niitten vakiintuneen tulkinnan mukaisten normisisältöjen ristiriitaisuutta taikka 3) sitä, että eri tulkintavaihtoehdot huomioonottaen *a*:n ja *b*:n tulkinnat voivat johtaa ristiriitaisuuteen. Normiristiriidan erilaisia käsittämismahdollisuuksia ja samalla säännösten tulkintaan liittyvien tekijöiden merkitystä osoittaa varsin hyvin *Engischin* esittämä säädännäisen oikeuden erilaisten ristiriitojen ryhmittely.

Engisch (156—163) jakaa ko. ristiriidat viiteen eri ryhmään:

1) Lakitekniset ristiriidat, jotka aiheutuvat laissa käytetyn terminologian epäyhdenmukaisuudesta. Esimerkkinä hän mainitsee virkamieskäsitteen erilaisen käytön julkisoikeudessa ja rikosoikeudessa.
2) Normiristiriidat (Normwidersprüche), joihin kuuluvat tilanteet, joissa tietty käyttäytyminen *in abstracto* tai *in concreto* on samanaikaisesti kielletty ja ei-kielletty tai käsketty ja ei-käsketty tai peräti kielletty ja käsketty. Esimerkkinä hän mainitsee sen, että henkilö on samanaikaisesti määrätty varauksetta tottelemaan tiettyjä käskyjä ja toisaalta häntä on aineellisoikeudellisin määräyksin kielletty suorittamasta tiettyjä toimia, kuten vapauden riistoa.
3) Arvostusristiriidat, jotka aiheutuvat siitä, että lainsäätäjä normiristiriitoihin suorastaan menemättä kuitenkin jättää noudattamatta niitä arvostuksia, joita se on itse asettanut. Esimerkkinä hän mainitsee tilanteet, joissa lainsäädännössä yleisesti noudatetun periaatteen mukaan tekotyyppi *a* on ankarammin rangaistava kuin tekotyyppi *b*, mutta jossa lainsäätäjä kuitenkin on jonkin erityistilanteen osalta säätänyt *a*:n tyyppisen teon lievemmin rangaistavaksi kuin *b*:n tyyppisen teon.
4) Teleologiset ristiriidat, jotka syntyvät, kun lainsäätäjä yhdellä normilla asettaa tietyt tavoitteet, mutta samanaikaisesti toisella normilla estää toimenpiteet mainitun tavoitteen saavuttamiseksi. Tähän ryhmään *Engisch* pitää mahdollisena lukea myös tapaukset, joissa lainsäätäjä jossakin säännöksessä edellyttää tiettyihin toimenpiteisiin ryhtymistä, mutta lyö sen jälkeen laimin näitten toimenpiteitten vaatimien tarkempien säännösten antamisen.
5) Periaateristiriidat, joista *Engisch* toteaa, että ne ovat usein esiintyviä ja jossain määrin väistämättömiä. Hän ymmärtää niillä periaatteellisia disharmonioita, jotka esiintyvät lainsäädännössä siten, että lainsäädännön muotoutumiseen vaikuttavat erilaiset perusajatukset tai

lähtökohdat, jotka ovat toistensa kanssa ristiriidassa. Esimerkkinä hän mainitsee rikoslainsäädännön, jossa saattaa vallitsevana olla pyrkimys syyllisyysperiaatteen noudattamiseen, mutta johon samanaikaisesti vielä saattaa sisältyä ilmaisuja aikaisemmin vallinneesta seuraamusvastuun periaatteesta. Tässä yhteydessä *Engisch* tarkastelee yleisemminkin sitä, että lainsäädäntöön sisältyy erilaisia kerrostumia, jotka eri ajoilta periytyvinä heijastelevat toistensa kanssa ristiriitaisia peruslähtökohtia.

Erityisesti 2 ryhmän, normiristiriitojen, kohdalla *Engisch* tarkastelee myös tulkinnan merkitystä ja toteaa, että monet normiristiriidat ovat näennäisiä ja tulkinnan keinoin selvitettävissä. Kysymys on tällöin siitä, minkä ko. tilanteessa huomioonotetuista normeista katsotaan kulkevan toisten normien edellä. Tätä varten on oikeustiede vuosisatojen kuluessa kehittänyt erilaisia päättelysääntöjä, jotka ovat tuttuja esimerkiksi lausumista *lex specialis derogat legi generali, lex superior derogat legi inferiori, lex posterior derogat legi priori.* Tämän kaltaisten päättelysääntöjen soveltaminen ei itsessäänkään ole riidatonta ja yksittäistapauksissa voi myös niitten suhde toisiinsa olla epäselvä. Vaikka niitä monesti kyettäisiinkin vakuuttavasti soveltamaan, jää kuitenkin tapauksia, tosin harvoja, joissa esiintyy ratkaisematon normien välinen ristiriita.

Makkonen toteaa väitöskirjassaan (87), että *Engischin* mainitsemat lakitekniset, arvostus-, teleologiset ja periaateristiriidat jäävät hänen määrittelemänsä normiristiriidan ulkopuolelle. Ainakin Suomen oikeusjärjestyksen ja suomalaisen juridisen kielenkäytön kannalta voidaankin pitää perusteltuna sitä, että *Engischin* kuvaamista ristiriidoista vain juuri Normwidersprüche-ryhmään kuuluvia ristiriitoja nimitetään normiristiriidoiksi. Normiristiriidoiksi ei tämän mukaisesti ole tarkoituksenmukaista meillä kutsua niitä lainsäädännössä havaittavia ristiriitaisuuksia tai sisäisiä jännitteitä, jotka aiheutuvat terminologisista epäyhdenmukaisuuksista taikka ristiriitaisista arvostuksista taikka tavoitteiden ja keinojen toisiaan vastaamattomuudesta taikka mahdollisesti eri-ikäisten lakien ilmentämistä erilaisista periaatteellisista lähtökohdista. Vaikka mainittuja seikkoja ei olekaan syytä kutsua normiristiriidoiksi, saattavat ne silti olla säädöksiin kohdistuvan valvonnan kannalta merkitseviä. *Engischin* mainitsemat lakitekniset ristiriidat liittyvät itse asiassa läheisesti siihen, mitä edellä on lausuttu lakiteknisiin näkökohtiin kohdistuvasta valvonnasta ja vastaavasti liittyvät hänen mainitsemansa arvostus-

ristiriidat ja teleologiset ristiriidat — ehkä myös periaateristiriidat — siihen, mitä edellä on esitetty lainsäädännössä seurattavista erilaisista oikeusperiaatteista. Kuten edellä myös on viitattu, ovat varsinaiset normiristiriitakysymykset sekä lakitekniset kysymykset laadultaan ensisijaisesti juridisen tarkastelun piiriin kuuluvia, siis tarkoituksenmukaisuuden tai poliittisen harkinnan kannalta pääsääntöisesti neutraaleja. Sen sijaan muut nyt mainitut kysymykset voivat olla niin tiukasti kytkeytyneitä poliittiseen tai tarkoituksenmukaisuusharkintaan, että niiden yhteydessä ehkä esitettävissä olevat, puhtaasti juridisina pidetyt näkökohdat jäävät toisarvoisiksi. Näissä tapauksissa liittyvät laadultaan selvimmin oikeudelliset näkökohdat ilmeisesti yleisiin kysymyksiin tulkintaepäselvyyksien välttämisestä sekä tätä kautta periaatteellisesti tärkeisiin kysymyksiin viranomaistoiminnan ennaltaennustettavuudesta, oikeusvarmuudesta ja kansalaisten yhdenvertaisuudesta lain edessä.

Makkonen toteaa normikollisiota käsitellessään (87—), ettei hän lue normikollisiotilanteisiin niitä tapauksia, joissa oikeusjärjestyksen selvä normi osoittaa, miten muitten normien välisessä ristiriitatilanteessa pitää menetellä. Esimerkkinä tällaisesta normista hän mainitsee HM 92 §:n, jonka mukaan virkamies ei saa soveltaa lain tai perustuslain vastaista asetusta. *Makkosen* esittämä varaus liittyy läheisesti siihen edellä viitattuun seikkaan, ettei aina ole selvää, mitä normiristiriidasta puhuttaessa tarkoitetaan (yhdellä) normilla. Jos (yhtenä) normina pidettäisiin aina kunkin erillisen säännöksen osoittamaa normatiivista kokonaisuutta,[22] vastaisi kutakin asetuksen säännöstä asetuksentasoinen normi ja kutakin lain säännöstä laintasoinen normi ja näin rajautuvien eritasoisten normien ristiriidasta tai -riidattomuudesta olisi aina mahdollista lausua. HM 92 § osoittaisi sekin tällöin yhden erillisen normin, jonka sisältönä on velvollisuus soveltamistilanteessa tutkia em. asetuksentasoisten normien ristiriidattomuutta em. laintasoisten normien kanssa ja velvollisuus ristiriidan esiintyessä jättää asetuksentasoinen normi soveltamatta. HM 92 §:n voitaisiin tällöin sanoa koskevan nimenomaan normien ristiriita- eli kollisiotilannetta. Jos sen sijaan (yhtenä) normina katsotaan voitavan pitää myös useitten säännösten yhdessä osoittamaa normatiivista kokonaisuutta — viranomaistoiminnassahan joudutaan jatkuvasti ottamaan samalla kertaa huomioon useita säännöksiä — voidaan sanoa, että

[22] Ks. myös mitä edellä alav. 21 on todettu normi-nimityksen erilaisista käyttömahdollisuuksista käytännössä.

HM 92 §:ssä ei ole kysymys normien ristiriidasta, vaan säännös osoittaa osan viranomaisen menettelyä kokonaisuutena määräävästä normista, joka muodostuu HM 92 §:ssä asetetusta, menettelyohjeen valintaa koskevasta ohjeesta ja tämän ohjeen mukaisesti valittavasta, laintasoisen säännöksen osoittamasta asiasisältöisestä menettelyohjeesta. Jos HM 92 §:n sisältö kuvataan tällä tavoin, voidaan *Makkosen* esittämää terminologista rajoitusta pitää täysin johdonmukaisena. Käytännössä ei HM 92 §:n kohdalla tietysti ole merkittävää se, miten säännöksen sisältöä normisystemaattisesti kuvataan. Käytännön kannalta ongelmallisinta HM 92 §:ssä lienee se, että säännös, samalla kun se velvoittaa tietyssä tilanteessa soveltamaan normia *a* ja jättämään normin *b* soveltamatta, ei lainkaan osoita, milloin *a*:n ja *b*:n suhde on sellainen, että *b*:tä ei saa soveltaa. Kun tässä on kysymys juuri eritasoisten normien välisestä ristiriidasta, käsittelen ristiriidan olemassaoloon liittyviä kysymyksiä tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Äsken sanottuun liittyen on vielä kuitenkin viitattava erääseen seikkaan, joka koskee ilmausten normiristiriita — säännösten ristiriita käyttöä. Kun käytännössä joudutaan ottamaan kantaa (eritasoisten) säännösten ristiriitaan, on yleensä selvillä se, minkälaista tarkkaan rajattua käyttäytymistä tarkasteltava ristiriita koskee. Kysymys on yleensä siitä, onko juuri tietty, rajattu käyttäytyminen yhden säännöksen osoittaman normin mukainen ja samanaikaisesti toisen säännöksen osoittaman normin vastainen. Jos normiristiriidasta puhuttaessa sana normi käsitetään juuri yhteen ainoaan rajattuun käyttäytymiseen kohdistuvana, on normiristiriita-ilmauksen käyttö varsin selväpiirteistä. Normi-sanaa käytetään kuitenkin myös väljemmin siten, että normin katsotaan kohdistuvan joukkoon erilaisia käyttäytymisiä. Toisin sanoen normi A ei välttämättä käske tai kiellä vain käyttäytymistä a, vaan normin käsky tai kielto voi kohdistua käyttäytymisiin *a*—*n*. Ainakin oikeudellisista normeista puhuttaessa tällainen kielenkäyttö on varsin luontevaa, koska yhden säännöksen osoittama normiaines yleensä kattaa useita erilaisia käyttäytymisvaihtoehtoja. Normi-sanan tällaisesta säännösten alaan liittyvästä käsittämisestä seuraa kuitenkin, että normien ristiriidan ei tarvitse olla täydellistä, vaan normit voivat olla myös vain osittain ristiriidassa. Siten saattaa olla, että normi A sallii tai kieltää käyttäytymiset *a*—*n* ja normi B puolestaan vastaavasti sallii tai kieltää käyttäytymiset *a*—*n*+*x*, jolloin *x*:n arvo saattaa olla vain yksi ainoa käyttäytymisvaihtoehto. Yksinkertaistettuna esimerkkinä voisivat olla kaksi säännöstä A ja B, joista

A:ssa säädetään, että tapauksissa *a*, *b* ja *c* ja vain näissä pidättäminen on sallittu, kun taas B:ssä säädetään, että tapauksissa *a*, *b*, *c* ja *d* ja vain näissä pidättäminen on sallittu. Säännösten pohjalla syntyvä asetelma voidaan kuvata kahdella tavalla. Voidaan sanoa, että säännös A osoittaa kolme sallivaa normia (tilanteet *a*, *b* ja *c)* ja kieltonormin (muut tilanteet kuin *a*, *b* ja *c)* ja säännös B vastaavasti neljä sallivaa normia *(a, b, c* ja *d)* ja kieltonormin (muut tilanteet) ja normiristiriita on olemassa vain A säännöksen kieltonormin ja B säännöksen tilannetta *d* koskevan normin välillä. Tavallisempaa kuitenkin lienee käsitellä säännösten A ja B osoittamia normisisältöjä yksinä kokonaisuuksina, normeina, ja puhua näitten normien välisestä ristiriidasta tai vielä yksinkertaisemmin säännösten A ja B välisestä ristiriidasta. Kuvaamistavan valinta on viime kädessä tarkoituksenmukaisuuskysymys. Mikäli normeiksi nimitetään myös (normi)kokonaisuuksia, jotka kattavat useita eri tilanteita — siis esim. yhden säännöksen osoittamaa »normia» — on syytä huomata, että näin käsitettyjen normien välinen ristiriita voi olla alaltaan hyvin monenlainen. Esimerkiksi normin »Ulkomaalaisia ei maassa veroteta» kanssa ristiriitaisia olisivat kummatkin seuraavista normeista: 1) »Ulkomaalaisia verotetaan maassa kuten kansalaisia» ja 2) »Vuoden 1973 aikana maassa ammatissa x saaduista tuloista verotetaan maan omien kansalaisten tavoin niitä valtion y kansalaisia, jotka sanottuna vuonna ovat oleskelleet maassa enemmän kuin kuusi kuukautta».

b. *Hierarkisesti eritasoisten säännösten ristiriita*

Vaatimus, jonka mukaan säädös (säännös, normi) ei saa olla ristiriidassa ylemmän tasoisen säädöksen (säännöksen, normin) kanssa, on juridisessa yhteydessä käytettynä pääasialliselta sisällöltään täysin selvä. Myöskin tässä tutkimuksessa voidaan lähteä siitä, että näin esitetyn vaatimuksen sisältö ei oleellisilta osiltaan vaadi selityksiä. Tutkimustehtävän rajaaminen edellyttää kuitenkin eräitten ko. ristiriitaan liittyvien yleisten piirteiden tarkastelua.

Säädösten välistä hierarkiaa voidaan tarkastella sekä käsitteellismuodollisena, abstraktisena, että myös käytännöllisenä, usein poliittisena kysymyksenä. Käsitteellismuodollisessa tarkastelussa käytössä olevat ilmaukset ovat vain eräitä kuvauksia, joilla sellaisenaan ei tietysti ole mitään ainoan oikean kuvauksen tai nimittämistavan kvaliteettia. Tällai-

sia kuvauksia ovat sanonnat hierarkia, ylemmän tasoinen, alemman tasoinen, Stufenbau *(Kelsen)*, normipyramidi *(Kastari)* tai chain of subordination *(von Wright)*. Mikään näin yksinkertainen kuvaus ei sellaisenaan voi tarkkaan esittää sitä, mitä on tarkoituksena kuvata. Ilmeistä on, ettei jonkin uuden yksinkertaisen kuvauksen kehittäminen tässä asiaa parantaisi. Yksinkertaiset kuvaukset ovat välttämättömiä ajatuskulkujen hahmottamisessa ja ne saattavat olla myös onnistuneita tarkasteltaessa jotain yksinkertaista, ehkä vain tarkastelua itseään varten kuviteltua normikokonaisuutta. Kokonainen kehittynyt oikeusjärjestys sensijaan muodostaa hyvin kompleksisen kokonaisuuden, johon sisältyy epämääräinen joukko normeja, jotka ovat välittömässä tai eri tavoin välillisessä suhteessa toisiinsa. Näitä suhteita koskevat käsitykset liittyvät sellaisiin käsitteisiin kuin normin pätevyys, normin voimassaolo, norminantamiskompetenssi ja koko oikeusjärjestyksen velvoittavuuden peruste. Ilman tämänkaltaisten käsitteiden määrittelyä ei nähtävästi ole mahdollista selkeästi osoittaa, mitä normihierarkiasta (vastaavasta) puhuttaessa tarkoitetaan. En pidä tällaista käsitemäärittelyä ja omaksuttujen konstruktioiden hahmottelua kuitenkaan tässä tutkimuksessa tarpeellisena, vaan tyydyn niitten osalta viittaamaan saatavissa olevaan kirjallisuuteen.[23]

Tämän tutkimuksen tarkoituksiin riittävää on todeta normihierarkialla tässä tarkoitettavan käsitystä, jonka mukaan tiettyyn normijärjestelmään, esimerkiksi tiettyyn oikeusjärjestykseen, kuuluvat normit ovat eri tasoilla sillä tavoin, 1) että alemmantasoisten normien katsotaan johtavan velvoittavuutensa ylemmän tasoisista normeista, 2) että alemmantasoisten normien täytyy olla sopusoinnussa niitä ylemmäntasoisten normien kanssa ja 3) että kahdesta normista ylemmän tasoinen voi muuttaa alemmantasoista, mutta ei päinvastoin.

Oikeudellisten normien hierarkiaa koskevat käsitykset eivät ole pelkkä abstraktisen ajattelun tulos, vaan niillä on tiivis yhteys tosiasiallisiin tekijöihin. Sitä, että normit oikeusjärjestyksen puitteissa ovat eritasoisia, voidaan pitää seurauksena vallan jaon ja vallankäyttötoimintojen dele-

---

[23] Ks. esim. *Kelsen*, 207—250 ja *Kelsenin* käsitysten kotimaisina esittelyinä *Kastari*, LM 1936, 86—, ja *Jansson*, Hans Kelsens statsteori . . ., 220—282; sekä *Hart*, 97— ja 245—246; *Ross*, I, 155—159, 176—181 ja *sama*, Om ret og retfaerdighed, 84—85, ja *von Wright*, 189—207. Erityisesti valtiosääntöjen hierarkisesta asemasta ja sen kehityksestä ks. *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja . . ., ja *sama*, LM 1966, 761—. Hierarkiasta erityisesti säädösvallan delegoinnin kannalta ks. myös *Sipponen*, 144—146 sekä 282—288.

goinnin tarpeesta, johon *Sipponen* tässä yhteydessä (78—79) viittaa. Käytännössä kysymys normien hierarkiasta on samaa kuin kysymys norminantokompetenssista, siis siitä, mitkä elimet voivat antaa minkäkinsisältöisiä normeja ja mistä oikeudellisista tekijöistä niitten tällainen kompetenssi riippuu. Kysymys kompetenssista taas saattaa olla välittömästi kytkeytynyt kysymykseen poliittisesta vallasta ja poliittisista voimasuhteista. Kyseessä voi siten olla esim. se, mitä yksi ministeri voi määrätä itsenäisesti riippumatta valtioneuvoston (muitten jäsenten) kannasta, mitä valtioneuvosto voi määrätä riippumatta presidentin kannasta, mitä hallitusvalta voi määrätä oikeudellisesti riippumattomana eduskunnan myötävaikutuksesta ja, edelleen, mitä eduskunnassa voi säätää yksinkertainen enemmistö. Kysymys siitä, millä säädöstasolla jokin asia voidaan järjestää, on tapauksittain erittäin merkittävä. Vastaavasti on kysymyksellä säädöstasojen välisestä rajanvedosta ja näitä säätämistasoja koskevien säännösten noudattamisen valvonnasta suuri merkitys.

Normihierarkia on monesta syystä perusteltua nähdä ensisijassa kompetenssijärjestelynä: tietyillä elimillä on kompetenssi antaa säännöksiä tietyistä asioista. Esimerkiksi kompetenssin puitteissa annettu asetus on lainmukainen. Kuten edellä on viitattu, ei kysymys kuitenkaan ole aivan selvä, vaan aikatekijän vaikutuksesta johtuen saattaa olla, että aikoinaan tällä tavoin lainmukaiseksi katsottua asetusta ei enää myöhemmin pidetäkään sisällöltään lainmukaisena. Näihin tarkasteluajankohtaan liittyviin kysymyksiin palataan seuraavassa jaksossa erikseen.

Kelsen (287) lausuu eritasoisten säädösten ristiriitatilanteita käsitellessään: »Väittämä, että pätevä laki on 'perustuslainvastainen', on *contradictio in adjecto;* sillä laki voi olla pätevä vain perustuslain, valtiosäännön, nojalla. Jos on syytä katsoa, että jokin laki on pätevä, sen voimassaololla täytyy olla perusteensa valtiosäännössä. Pätemättömästä laista taas ei voida lausua, että se on perustuslainvastainen, koska pätemätön laki ei ole mikään laki, sitä kun ei ole oikeudellisesti olemassa eikä mikään oikeudellinen lausuma siitä ole niin ollen mahdollinen.» Sitaatista ilmenevää käsitystä voidaan kyllä teoreettisesti perustella. Käytännössä on kuitenkin selvää, että kysymys eritasoisten säädösten ristiriidasta ja sitovuudesta on reaalinen ongelma, minkä *Kelsen*kin tavallaan myöntää. Pelkästään normisisältöjen ristiriitaisuuden tai ei-ristiriitaisuuden kannalta tarkasteltuna on eritasoisten normien välinen ristiriitatilanne samanlainen kuin normien välinen ristiriitatilanne yleensä. Sen osalta pitävät

siten paikkansa ne näkökohdat, joita edellä on normiristiriidasta esitetty. Se seikka, että kyseessä on juuri eritasoisten normien ristiriita, merkitsee vain sitä, että ristiriitatilanteeseen suhtaudutaan nimenomaan säädösten hierarkiaa koskevien käsitysten muodostamaa taustaa vastaan. Ne säännöt, joita juridiikan piirissä on kehitetty kahden ristiriitaiseksi näyttäytyvän normin soveltamistilannetta varten, eivät kaikki sovellu tilanteeseen, jossa sanotut normit ovat eri tasolla. Periaatteet *lex specialis derogat legi generali* ja *lex posterior derogat legi priori* eivät sellaisenaan sovellu eritasoisten normien väliseen ristiriitatilanteeseen. Tällaisista päättelysäännöistä sovelletaan sensijaan ohjetta *lex superior derogat legi inferiori* sekä samaa ohjetta käännettynä *lex inferior non derogat legi superiori*. Tätä päättelysääntöä voidaan ajatuksellisesti pitää täysin selvänä. Mikäli tiettyä tilannetta koskee alemmantasoinen normi ja ylemmän tasoinen normi, on aina seurattava ylemmäntasoista normia, siis silloinkin, kun alemmantasoinen normi olisi antamisajankohtansa suhteen myöhäisempi tai sisällöltään spesifisempi. Käytännön tilanteita ajatellen ei kuitenkaan ole realistista sanoa, että säännöllä *lex specialis derogat legi generali* ei olisi lainkaan merkitystä eritasoisten normien ristiriitatilanteissa. Mikäli ylemmäntasoinen normi on hyvin yleinen sisällöltään, saattaa olla, että tilanteessa, joka sinänsä voisi kuulua tämän normin soveltamisalaan, kuitenkin sovelletaan selvästi spesifisempää alemmantasoista säännöstä. Tilannetta ei tällöin kuitenkaan ehkä käsitetä säännösten ristiriitatilanteeksi, vaan ylemmäntasoista säännöstä saatetaan tulkita niin, että sen ei katsota koskevan kyseessäolevaa, alemmantasoisen säännöksen osoittamaa tilannetta.[24] Käytännössä esiintyviä tilanteita voidaan siis selittää eri tavoin. Käytettyihin käsitteisiin pohjaavana lähtökohtana voidaan kuitenkin pitää sitä, että ylemmäntasoisen normin ja alemmantasoisen normin koskiessa samaa tilannetta ja ollessa sisällöltään toisistaan poikkeavia on aina sovellettava ylemmäntasoista normia.

Lausuma, jonka mukaan tietyssä tilanteessa on sovellettava sitä kos-

---

[24] Käytännössä esiintyvistä tai esiintyneistä tilanteista voidaan mainita esim. HM 12 §:n turvaama kirjesalaisuus ja Postisäännön 49 §:n antama kirjeiden avaamisoikeus sekä HM 8 ja 9 §:ssä turvattu uskonnonvapaus ja Vankeinhoitolaitoksesta annetun asetuksen 71 §:ssä ennen muutosta 595/16. 7. 1971 edellytetty ns. pakkokirkko. Posteriorisuuteen tässä yhteydessä liittyvistä näkökohdista ks. myös *Sipponen,* 395—.

kevaa ylemmäntasoista normia *a* eikä samaa tilannetta koskevaa, *a*:n kanssa ristiriidassa olevaa alemmantasoista normia *b*, ei kuitenkaan vielä riittävästi osoita niitä oikeudellisesti merkitseviä seuraamuksia, joita kahden normin tällaiseen ristiriitaan saattaa liittyä. Käytännössä ei tilanne tietysti ole se, että alemmantasoinen normi jotenkin automaattisesti, järjestelmän sisäisen käsitteellisen pakon voimalla »jää» noudattamatta. Normin noudattamatta jättäminen on seurausta jonkin elimen tekemästä — eksplisiittisestä tai implisiittisestä — ratkaisusta. Ratkaisu, jolla jokin elin jättää soveltamatta jonkin toisen elimen asettaman normin sillä perusteella, että ko. normi on vastoin jotain toista normia, on sekin tietyn kompetenssin käyttämistä. Riippuen kyseisten normien asemasta säädöshierarkiassa ja myöskin niiden välisen ristiriidan selvyydestä saatetaan tätä kompetenssia pitää yhteiskunnallisesti hyvinkin merkittävänä. Tätä taustaa vastaan on myös ymmärrettävää, että eri oikeusjärjestyksissä ovat tällaiseen normiristiriitaan liittyvät kysymykset ja kompetenssijaot saattaneet saada sellaisen järjestelyn, joka ei ehkä täysin vastaa em. abstraktioiden pohjalla muodostuneita odotuksia. Ristiriitatilannetta koskevat järjestelyt voivat vaihdella paitsi oikeusjärjestyksestä toiseen myöskin normitasosta toiseen siirryttäessä. Siten voidaan ristiriitatilannetta koskevina järjestelyinä Suomen järjestelmässä pitää paitsi HM 92 §:n säännöstä, jonka mukaan viranomainen ei saa noudattaa lain säännöksen kanssa ristiriidassa olevaa asetuksen säännöstä, myös esim. korkeimmasta oikeudesta annetun lain säännöstä (5 §) siitä, että KKO:n asiana on kiinnittää hallituksen huomiota lainsäädännössä tarvittaviin muutoksiin. Muutosesitysten eräänä aiheenahan saattaisivat olla käsitykset siitä, että laki ei ole sopusoinnussa perustuslain kanssa. Paitsi normiristiriitatilannetta koskevissa järjestelyissä saattaa eroja olla myös siinä, miten ylipäätään suhtaudutaan ristiriitatilanteeseen. Siten saattaa eri oikeusjärjestyksissä olla positiivisoikeudellisia ohjeita siitä, miten ylemmäntasoisen normin vastaista normia (säännöstä) on pidettävä tehottomana taikka se on kumottava, taikka ohjeita, joitten mukaan alemmantasoisia normeja on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä tulkitsemaan sopusoinnussa ylemmäntasoisten normien kanssa. Tutkimus, joka kohdistuu eritasoisten normien väliseen ristiriitaan Suomen oikeudessa, ei sanotun huomioon ottaen voi olla abstraktioiden pohjalla rakennettujen konstruktioiden, vaan ensisijassa positiivisoikeudellisten järjestelyjen ja käytännön tutkimista.

c. Ristiriita ex tunc vai ex nunc.

Aikatekijän olemassaolo luo normien ristiriitatilanteeseen omia erityisongelmiaan. Jos sana normi voitaisiin määritellä niin tai muuten voitaisiin lähteä siitä, että normin antamistilanne ja normin soveltamistilanne ajallisesti lankeavat yhteen ja että normia sovelletaan vain tässä yhdessä tilanteessa, ei aikatekijällä olisi merkitystä ja posteriorisuuden pohjalta kehitellyt päättelysäännöt olisivat tarpeettomia. Näin olisi suuressa määrin laita myös siinä tapauksessa, että tarkastelun kohteeksi voisivat kerralla joutua vain yhdellä kertaa annetut normit ja niitten välinen mahdollinen ristiriita.[25] Käytännössä aikatekijä tietysti on normien antamis- ja soveltamistilanteissa mukana ja siitä aiheutuvia kysymyksiä ratkaisemaan on kehitetty päättelysääntö *lex posterior derogat legi priori*. Kuten edellä todettiin, ei posteriorisuussäännöllä kuitenkaan ole juuri merkitystä eritasoisten normien välisen ristiriidan kohdalla. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö aikatekijällä voisi olla merkitystä myös tämänkaltaisissa ristiriidoissa. Ajan kuluminen sinänsä ei tietysti ole tällöin merkitsevää, vaan ne muutokset, joita ajan kuluessa, siis normin antamisen ja normin soveltamistilanteen taikka kahden eri soveltamistilanteen välillä saattaa tapahtua. Muutokset kirjoitettuihin säännöksiin ovat sellaisenaan ongelmattomia. Ongelmia voivat sensijaan synnyttää muutokset säännösten soveltamistilanteissa, siis tosiasiamaailmassa, sekä muutokset säännösten tulkinnoissa. Poikkeuksellisen näyttävänä esimerkkinä tällaisista muutoksista voidaan pitää Yhdysvaltojen oikeusjärjestyksessä esiintyneitä suhtautumisia perustuslaissa tekstiltään muuttumattomana säilyneeseen yhdenvertaisuuspostulaattiin. Ilman, että kirjoitettuja säännöksiä muutettiin, muuttui suhtautuminen normien välistä ristiriitaa koskevaan kysymykseen pelkästään tulkinnassa ja ymmärrettävästi myös tosiasiallisessa tilanteessa tapahtuneitten muutosten kautta. Rotuerottelua koskevien osavaltioiden säännösten, joiden aikaisemmin katsottiin esimerkiksi koulujen osalta olevan sopusoinnussa liittovaltion perustuslain yhdenvertaisuuslausuman kanssa, katsottiin

---

[25] *Engisch*, 157, puhuukin primaarisista ja sekundaarisista ristiriidoista ja toteaa, että primaarisia, siis alusta alkaen olemassa olevia ristiriitoja esiintyy normikokonaisuudessa harvemmin, koska yleensä voidaan lähteä siitä, että *uno actu* annetussa normikompleksissa valvotaan normien keskistä ristiriidattomuutta.

tilanteiden ja tulkintojen myöhemmin muututtua olevan ristiriidassa sanotun lausuman kanssa.[26]

Yleisesti — ja siis mm. valvontatilanteesta irroitettuna — tarkastellen on tulkintamuutosten synnyttämä asetelma hieman hämäävä. Yhtäältä voidaan todeta ajatuksen normien hierarkisuudesta — tai toisistaan johtuvien normien muodostamasta ketjusta — nimenomaan edellyttävän, että normin säätämisakti on (ylemmän tasoisen) normin säätelemä. Tällä tavoin asian esittää esim. *von Wright* (189—), joka nimenomaisesti lausuu (195), että »we may also say, that the validity, in the sense now contemplated, of a norm means the legality of the act of issuing this norm». Eri valtioelinten toimivaltaa koskevien käsitysten taustaa vastenkin tarkasteltuna vaikuttaa asialliselta käsittää normitasojen väliset suhteet ja vastaavasti kysymys eritasoisten normien välisestä ristiriidasta nimenomaan kysymyksenä kompetenssista ja kompetenssirajojen noudattamisesta tai rikkomisesta. Tämän mukaisesti olisi myös kysymys eritasoisten normien välisestä ristiriidasta nimenomaan kysymys siitä, onko tiettyä normia *annettaessa* loukattu ylemmäntasoista normia. Normien tutkimisen ja normivalvonnan kannalta kysymys olisi siten erityisesti tutkimisesta *ex tunc* — siis sen tutkimisesta, esiintyikö normiristiriitaa siinä ajallisessa poikkileikkauksessa, johon normin antaminen sijoittui. Toinenkin näkökulma on kuitenkin mahdollinen. Voidaan lähteä siitä, että kyseessä on nimenomaan *normisisältöjen* välinen yhdenmukaisuus tai ristiriitaisuus. Tätä lähtökohtaa puoltaa se käytännöllinen argumentti, että eri viranomaisten kompetenssin kannalta ja kansalaisen oikeusturvan kannalta on oleellista, etteivät sovellettavaksi tule sellaiset säännökset, jotka niiden *sisällön* huomioonottaen on annettu liian alhaisella norminantamistasolla. Eritasoisten normien sisältöjen tutkimista ja toisiinsa vertaamista myös säätämishetkeä myöhemmän ajallisen poikkileikkauksen mukaisessa tilanteessa puoltavat muutkin käytännölliset näkökohdat.

---

[26] Ks. liittovaltion perustuslain XIV amendementin 1 momentin loppu: »... nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.» Säännöksen soveltamisesta ja käsittämisestä ks. esim. *Gunther & Dowling*, 983—, 1399—, vuoden 1954 tunnetusta koulujen rotuerottelua koskevasta päätöksestä (Brown v. Board of Education of Topeka, 347 U.S. 483) erit. 1422—. Tulkintojen muutosten aiheuttamiin kysymyksiin olen kiinnittänyt huomiota tarkastellessani lakien perustuslainmukaisuuden pelkkään ennakkokontrolliin liittyviä rajoituksia, ks. *Hidén*, JFT 1968, 462—463, 466—467, ja LM 1973, 108, sekä Constitutional rights..., 109—111. Tosiasiamaailmassa tapahtuneitten muutosten huomioonottamisesta ks. alav. 27 mainintoja Saksan Liittotasavallasta.

Mikäli tarkastelu rajoitetaan vain *ex tunc*-tarkasteluksi, kielletään itse asiassa tulkintojen muuttumisen mahdollisuus tai ainakin tällaisten muuttumisten vaikutus säätämistasoja koskeviin arvioihin. Voidaan myös sanoa, että *ex tunc* tarkasteluun tyytyminen merkitsisi eräänlaisen *res judicata*-vaikutuksen tunnustamista kaikille eritasoisten normien välistä suhdetta ja mahdollista ristiriitaa koskeville, ehkä vain *tacite* syntyneille »ratkaisuille». Tätä tuskin voidaan pitää tyydyttävänä. Voidaan päin vastoin pitää asiaankuuluvana esim. sitä, että Yhdysvaltain liittovaltion korkein oikeus voi aikaisemmasta kannastaan poiketen pitää joitakin säädöksiä yhdenvertaisuussäännösten vastaisina tai että meillä perustuslakivaliokunta voi muuttaa esimerkiksi omaisuuden suojalle tai henkilökohtaiselle vapaudelle määrätyssä asiassa antamaansa tulkintaa. *Ex nunc* tutkimismahdollisuuden hyväksymisestä ei tietysti välttämättä seuraa, että tarkasteluhetkellä esiintyvä ristiriita pitäisi kaikissa suhteissa rinnastaa ristiriitaan, joka esiintyi esim. silloin, kun alemmantasoinen normi säädettiin. Voidaan kuitenkin pitää asiallisena sitä, että jos tietyllä hetkellä omaksuttujen tulkintojen mukaan ylemmäntasoinen ja alemmantasoinen säädännäinen normi ovat ristiriidassa, oikeusjärjestys jollakin tavoin ottaa tämän ristiriidan huomioon riippumatta siitä, olivatko sanotut normit ko. säännösten antamishetken tulkintojen mukaan ristiriidassa.

Ongelmia saattaa liittyä myös tosiasiallisen tilanteen muuttumiseen. Jos esim. ylemmäntasoinen normi määrää, että tiettyjen tosiasiaedellytysten vallitessa voidaan antaa tietynlaisia talouselämää säännösteleviä normeja ja näitten normien antamishetkellä asiaa tutkittaessa havaitaan, että tällaiset edellytykset ovat olemassa, voidaan sanottuja normeja antamishetkensä tilanteessa pitää ylemmäntasoisen normin mukaisina. Jos tosiasiallinen tilanne alemmantasoisen normin edelleen muodollisesti voimassa ollessa muuttuu, saattaa nousta kysymys siitä, onko enää ylemmäntasoisen normin vaatimia edellytyksiä alemmantasoiselle normille (sen soveltamiselle).[27] Asetelma on periaatteessa kyllä selvä. Voidaanhan

[27] Tämänkaltaisista tapauksista Saksan Liittotasavallan liittovaltiosääntötuomioistuimen käytännössä ks. esim. *Schneider*in artikkeli. Ko. tuomioistuin on useissa tapauksissa nimenomaisesti tutkinut, onko käsillä olleeseen lakiin liittyvä — siis lain aiheena ja kohteena oleva — tosiasiatilanne sellainen, että ko. sisältöiseen lakiin voidaan katsoa olevan perustuslaissa asetetut edellytykset. Tällaisissa tapauksissa — kun esim. on ollut kysymys tiettyjen, yhteiskunnallisesti merkittävien ammattien harjoittamisen rajoittamisesta voimakkaan julkisen intressin nimessä ja tällaisen rajoituksen suhteesta perustuslain vapaan elinkeinon-

katsoa, että tilanteen muuttuessa ylemmäntasoisen normin asettamien edellytysten kannalta merkitsevällä tavalla muuttuu myös alemmantasoisen normin ristiriidattomuus ylemmäntasoisen normin kanssa. Tästä on seurauksena, että alemmantasoinen normi, joka aikaisemmin oli ylemmäntasoisen normin mukainen kysymyksessä olevalta kohdalta, ei myöhemmin ehkä sitä ole. Ajatusta voidaan myös jatkaa niin, että ylemmäntasoisen normin vastaisena pidetty normi olosuhteiden muuttuessa myöhemmin muuttuu (palaa) ylemmäntason normin mukaiseksi. Muodollisesti tilanne olisi tässä sama kuin silloin, kun ylemmäntasoisen normin ja alemmantasoisen normin suhde muuttuu tulkintojen muuttumisen kautta. Tulkintojen muuttumisen ja tosiasiallisen tilanteen muuttumisen aiheuttamien muutosten välillä on kuitenkin se ero, että tulkintojen muuttuminen on seurausta oikeudellisessa harkinnassa tehdyistä valinnoista ja sen voidaan tämän vuoksi sanoa olevan jatkuvasti normien antamistoiminnan kontrolloitavissa ja rajoitettavissa. Sen sijaan tosiasiallisen tilanteen muutokset ja niistä aiheutuvat seuraamukset ovat toisella tavalla juridisen harkinnan ja normien asettamistoiminnan ulkopuolella. Tulkinnan muutosten kohdalla voidaan myös esittää ajatus, että kerran ylemmäntason normin vastaiseksi katsottu normi menettää lopullisesti merkityksensä esim. *desuetudon* kautta. Jos sensijaan normiristiriita aiheutuu tosiasiallisen tilanteen muuttumisesta, saattaa korostuneemmin olla esillä se, että alemmantasoinen normi on tarkasteluajankohdasta ja sen tilanteesta riippuen joko ylemmäntasoisen normin mukainen (sovellet-

---

valinnan periaatteeseen — tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota tosiasiatilanteen muuttumiseen ko. lain säätämisen ja päätöksen antamisen välillä ja on saattanut päätyä, paitsi toteamukseen perustuslaillisten edellytysten puuttumisesta myös ratkaisuihin, joiden sisältönä on, kuten *Schneider* (388) toteaa, etteivät ko. säännökset »bis jetzt» ole luoneet perustuslainvastaista olotilaa. Liittovaltiosääntötuomioistuimen suorittamaa ko. laatuisten tosiasioiden tutkimista ja niitten merkityksen arviointia — josta ks. esim. *Thierfelder* ja erit. *Philippi*n monografia — on myös arvosteltu ja mm. ehdotettu liittopäivillä lainmuutosta, jolla tuomioistuin lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisessa sidottaisiin tosiasiapuolen osalta lainsäätäjän omaksumiin käsityksiin, ks. *Philippi*, V—IX (Vorwort von *W. K. Geck*).

Huom. myös vaalipiirijaosta Yhdysvalloissa annetut tuomioistuinratkaisut, joissa vaalipiirijakoa koskevien (vanhojen) säädösten on katsottu väestöllisten muutosten vuoksi muodostuneen äänestäjien yhtäläisten vaikuttamismahdollisuuksien kannalta perustuslain »equal protection of the laws» lausekkeen vastaisiksi, ks. esim. *Gunther & Dowling*, 177, selostettu Baker v. Carr tapaus (369 U.S. 186) sekä tässä myöh. alav. 34.

tavissa) tai sen vastainen (ei sovellettavissa). Asetelma saattaa siis esiintyä normien pätevyyden kannalta labiilimpana kuin yleensä esitetään normiristiriitojen yhteydessä. Juuri tähän puoleen liittyvät myös ne epäilykset, joita *Schneider* edellä viitatussa kirjoituksessaan esittää (389—).

Säännöksiin kohdistuvan valvonnan kannalta tarkasteltuna liittyvät *ex tunc* ja *ex nunc* -arviot läheisesti kysymyksiin valvonnan ennakollisuudesta ja jälkikäteisyydestä. Ennakollista ja jälkikäteistä valvontaa tarkastellaan myöhemmin eri säädöstyyppien kohdalla erikseen. Jo tässä yhteydessä on syytä todeta, että kummassakin tapauksessa on valvonta sikäli samanlaista, että se koskee nimenomaan alemmantasoisen normin sovellutusten olemista sopusoinnussa ylemmäntasoisen normin kanssa. Etukäteisessäkään valvonnassa ei siis ole kysymys pelkästään abstraktioista, vain normi normia vastaan tapahtuvasta vertailusta. Eri valvontamuotojen erona on se, että ennakollisessa valvonnassa joudutaan säännösten eri sovellutuksia välttämättä käsittelemään vain kuviteltuina, konstruoituina mahdollisuuksina ja että tällöin on periaatteessa otettava huomioon kaikki tällä tavoin »nähtävissä» olevat sovellutustilanteet, kun taas jälkikäteiskontrollissa on ainakin mahdollisuus järjestää niin, että kysymystä ylemmäntasoisen normin mukaisuudesta tarkastellaan käytännössä syntyneen soveltamistilanteen kannalta ja vain yhteen tällaiseen tilanteeseen (kerralla) rajoittuen. Erona on myös se, että etukäteiskontrollissa lankeaa alemmantasoisten normien sisällön määräytymisessä välttämättä pääpaino ns. lainsäätäjän tarkoitukselle, kun taas jälkikäteiskontrollissa on ajan kuluessa lisääntyvä merkitys ko. säännösten käytännössä saamalla tulkinnalla. Jaottelu etukäteis- ja jälkikäteisvalvontaan sekä toisaalta *ex tunc* ja *ex nunc* valvontaan ei perustu samaan kriteeriin ja jälkikäteisvalvonnassa ovatkin periaatteessa sekä *ex tunc* että *ex nunc* aspektit mahdollisia. Käytännössä tilanne kuitenkin — ainakin Suomessa — lienee se, että jälkikäteisvalvonta on ensisijassa juuri *ex nunc* valvontaa, toisin sanoen se koskee normien välisen mahdollisen ristiriidan tutkimista juuri ko. normien valvontatilanteen aikaisten tulkintojen pohjalta. Voidaan ehkä sanoa, että (jälkikäteis)valvonnassa ovat *ex tunc* ja *ex nunc* aspektit yhdessä ja samassa tilanteessa toisensa poissulkevia. Sitä eivät sen sijaan selvästikään ole etukäteisvalvonta ja jälkikäteisvalvonta. Niihin etuihin ja haittoihin, joita kumpaankin valvontamuotoon saattaa liittyä, palataan eri valvontatoimintojen tarkastelussa erikseen.

4. Säätämistaso ennestään säännöstämättömissä kysymyksissä

Säätämistasoa koskevat ongelmat esiintyvät yleensä tilanteessa, jossa säädettävää normia voidaan — ja pitää — verrata ylemmäntasoiseen säädännäiseen normiin. Minkälainen sitten on tilanne niissä tapauksissa, joissa tällaista toista, vertailun kohteeksi otettavaa kirjoitettua säännöstä (sen osoittamaa normia) ei ole olemassa? Vain teoriassa voitaisiin tällöin aina käsittää tilanne säädettävän normin kannalta niin, että sen antamiselle ei ole mitään rajoituksia, ts. niin että annettavaa normia voitaisiin *von Wrightin* termiä käyttäen kutsua suvereeniksi. Oikeuselämän käytännössä tilanne ei luonnollisesti kuitenkaan aina ole näin vapaa. Jo säännösten erilaisten tulkintamahdollisuuksien ja tavanomaisen oikeuden olemassaolosta johtuu, että myös silloin, kun annettavan säädännäisen normin säätelemästä asiasta ei ole olemassa kirjoitettua säännöstä, joudutaan normin antamisessa kiinnittämään huomiota säätämisjärjestystä ja säätämistasoa koskeviin kysymyksiin. Tapauksittain saattaa kyllä olla epäselvää ja ehkä vain kuvaamistavasta riippuvaista se, katsotaanko tietyn normin antamista koskevan sitovan »ohjeen» sisältyvän jonkin toisen säännöksen — tulkittuna — osoittamaan normiin vai tavanomaiseen oikeuteen.[28] Periaatteessa voidaan kuitenkin tehdä ero edellisissä jaksoissa tarkasteltujen ja toisaalta säännöstämättömiä kysymyksiä koskevien norminantamistilanteiden välillä.

Tilanteita, joissa normin antaminen ei ole täysin vapaata, vaikka mikään kirjoitettu toinen säännös ei ko. asiaa nimenomaisesti koske, on monenmuotoisia. Normin antamista saattavat rajoittaa tavanomaisoikeudelliset normit. Asiasisältöinen tavanomaisoikeudellinen normi saattaa koskea juuri sitä kysymystä, jota säätelemään annettava säännöskin on tarkoitettu. Esimerkkinä tästä on meillä valtiosääntöön sisältyväksi katsottu taannehtivuuden kielto ja sen vaikutus lakien säätämisjärjestyksessä. On myös mahdollista, että tavanomaisoikeudellinen normi ei kohdistu niinkään asiakysymykseen kuin siihen säätämistasoon, jossa tiettyyn alaan kuuluvia kysymyksiä voidaan järjestää. Erilaisista oppilaitoksista ja niitten oppilaskunnista on esim. annettu säädöksiä asetuksen tasolla ja perusteltu tätä sillä, että näin on jatkuvasti ja myös ennen Hallitusmuodon säätämistä menetelty. Se seikka, että asiasta on maininta myös HM 28 §:ssä, ei sellaisenaan kokonaan poista menettelyn nimenomaan tavan-

[28] Ks. edellä alav. 19 esitettyä.

omaisoikeudellista perustaa. Em. tilannetyypeistä laadullisesti poikkeavina voidaan pitää tilanteita, joissa tarkastelun kohteena olevan normin antamista tai sen sisältöä sitoo sellainen normi, joka ensisijassa perustuu kirjoitetun säännöksen tulkintaan. Toisin kuin edellisissä jaksoissa käsitellyissä tilanteissa olisi tässä kyseessä nimenomaan sellainen ylemmäntasoinen normi, joka ei ole »suoraan» luettavissa jostakin säännöksestä. Terävää rajaa niiden tilanteiden välille, 1) joissa kirjoitettu säännös »suoraan» osoittaa, millä tavoin alemmantasoinen normi on sidottu, ja 2) joissa tällainen sitova vaikutus aiheutuu vain ensin mainitun kirjoitetun säännöksen saamasta tulkinnasta, ei tietysti voida esittää. Tarkan rajanvedon mahdottomuudesta huolimatta ovat pääpiirteiset erot kuitenkin käytännön kannalta varsin selvät.[29] Tapaukset, joissa säätämistaso määräytyy korostuneesti tulkinnallisten seikkojen perusteella, voivat nekin olla monenmuotoisia. Eräs esimerkki on edellä viitattu HM 28 §:n tulkinta. Ko. tapauksia saattaisi esiintyä myös perusoikeussäännösten yhteydessä jouduttaessa asetuksin säätelemään tilanteita, joista ei vielä ole lailla säädetty.[30] Tämän laatuisten tilanteiden esiintyminen ei luonnollisesti

---

29 Eron havainnollistamiseksi voidaan viitata *Makkosen* (88) mainitsemaan tilanteeseen, jossa asuntotuotantolain täytäntöönpanosta annetun asetuksen säännösten katsottiin olevan ristiriidassa asunto-osakeyhtiölain 10 §:n säännöksen kanssa sikäli, että asetus antoi asunto-osakeyhtiön yhtiökokoukselle laajemmat valtuudet asunnon yhtiön haltuun ottamiseen kuin mitä laki edellytti, sekä toisaalta HM 28 §:n tulkinnan (ja tavanomaisoikeudellisten näkökohtien) pohjalta käytyyn keskusteluun siitä, onko tiettyjen oppilaitosten oppilaskuntien asemasta voitu säätää asetuksella. Ko. keskustelusta ks. esim. *Merikoski,* Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus, erit. 16—.

30 Esimerkkeinä käytännön tilanteista voidaan mainita, että liikenneministeriössä on tiettävästi ollut vuonna 1970 esillä kysymys, voidaanko tietokoneinformaation puhelinkaapeleita pitkin tapahtuvaa siirtoa pitää puhelintoimintana — joka on hallinnollisin säädöksin järjestelty — ja jos ei voida, onko mahdollista järjestellä sitä erillisellä asetuksella, vai onko säätelyn tapahduttava lain tasolla. Ns. kaapelitelevisiota koskeneen lakiesityksen (HE 228/73 vp) antamisen yhteydessä oli lehtiuutistenkin (esim. HeSa 16. 11. 1973) mukaan esillä mahdollisuus, että ko. toiminnan säätely hoidettaisiin uuden lain voimaantuloon saakka joko lennätin- tai puhelintoimintaa koskevien säädösten nojalla. Ajatus oli siinä tilanteessa varsin yllättävä, kun HE:ssä katsottiin ko. lain vaativan sananvapauden suojan vuoksi VJ 67 §:n mukaista järjestystä, mutta sananvapausnäkökohtien ei siis kuitenkaan olisi katsottu estävän aikaisempien, osaksi vain hallinnollisten säädösten soveltamista. Tähän asetelmaan liittyviin valvontakysymyksiin, jotka osaksi esiintyvät kysymyksinä jo voimassa olevien säädösten soveltamisalan määräämisestä, palataan myöhemmin erikseen. Mainita voidaan myös puolustus-

rajoitu vain perustuslain säännösten tulkintaan, vaan niitä esiintyy myös alemmantasoisten säännösten yhteydessä. Eräs esimerkki tästä on kysymys siitä, mikä merkitys annetaan laissa useinkin tavattavalle maininnalle, jonka mukaan jostakin asiasta »säädetään erikseen».[31]

Sillä seikalla, että »oikean» säätämistason määrääminen edellä esitetyn kaltaisissa tilanteissa välttämättä joutuu tapahtumaan varsin joustavin kriteerein ja rajoiltaan epäselvin tekijöin perusteltuna, on omat vaikutuksensa myös ko. annettaviin säädöksiin kohdistuvaan valvontaan. Nämä vaikutukset eivät sellaisenaan koske säätämisjärjestyskysymyksen ja säätämistasoon kohdistuvan valvonnan merkitystä. Näissäkin tilanteissa saattaa oikeana pidetyn säätämistason valvonnalla olla samankaltainen tosiasiallispoliittinen merkitys kuin edellisessä jaksossa on esitetty. Meillä tässä mainituilla kysymyksillä on lähinnä ollut merkitystä asetuksen ja lain välillä tapahtuvan säätämisjärjestysvalinnan kohdalla.[32] Sen valvominen, että asetusta käytetään säätämismuotona vain niissä tilanteissa, joissa valtiosäännön katsotaan sitä edellyttävän, merkitsee samalla sen valvomista, että eduskunta pääsee säätämistoimin vaikuttamaan kaikkeen siihen normimuodostukseen, jossa valtiosääntö tällaista vaikuttamista edellyttää. Kysymyksen poliittinen ja myös yhteiskunnallinen merkitys on ilmeinen. Valvonnan suorittamisen kannalta taas voidaan tilannetta kuvata seuraavasti: mitä enemmän ko. tapauksissa

---

laitosta koskevien säädösten uudistamisen yhteydessä puolustusneuvostossa vuonna 1972 tiettävästi esillä ollut kysymys siitä, mitä kaikkea voidaan HM 75 §:n puitteissa säätää puolustuslaitoksen tehtävästä asetuksella ja onko esim. mahdollista asetuksin määrätä, että puolustuslaitoksen tehtävänä on kansan enemmistön hyväksymän yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Kysymyksiä, jotka liittyvät asetuksenantokompetenssin rajojen valvomiseen, käsitellään tarkemmin tutkimuksen toisessa niteessä.

31 Ks. esim. prvl 2/mtvm 11/HE 45/73 vp käsitelty asia, jossa oli katsottu, että maataloustulosta annetun lain maininta, jonka mukaan tuen perusteista säädetään erikseen, edellytti perusteista säädettäväksi lailla.

32 Näistä kysymyksistä ks. myöhempää esitystä sekä esim. *Kaira*, 160—165; *Sipponen*, 399—; *Saraviita* LM 1969, 341, alav. 7 a. Lakien säätämisessä ei juuri jouduta pohtimaan ko. kysymystä, siis sitä, voidaanko ennen täysin säännöstämättömässä kysymyksessä käyttää tavallista lakia vai pitääkö käyttää VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettyä lakia. Tämän voidaan selittää johtuvan mm. perustuslain säännösten käsittämisestä periaatteessa kaiken kattaviksi ja tähän liittyvästä voimakkaasta presumtiosta, jonka mukaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voidaan säätää mistä vain, ellei kirjoitetusta perustuslaista muuta ilmene.

on kysymys »tavallisesta» säännösten tulkinnasta ja mitä näkyvämmin voidaan toimia sidoksissa kirjoitettujen säännösten »ilmeiseen» sisältöön, sitä enemmän ovat kyseessä sellaiset valvontatoiminnat, joita on edellisessä jaksossa käsitelty. Vastaavasti, mitä kauempana ollaan »tavallisesta» kirjoitettujen säännösten mukaisuuden valvomisesta, sitä enemmän kuvaan tulee joustavuutta ja myös epäselvyyttä lisääviä tekijöitä. Kysymystä, voidaanko tiettyä asiaa säännellä ilman lakia, jos siitä ei koskaan aikaisemmin ole annettu mitään säädöksiä, ei voida ratkaista ilman, että ratkaisun muodostukseen pääsevät vaikuttamaan luontaisoikeudelliset käsitykset tai hallitusvallan ja kansanedustuksen asemaa ja suhdetta koskevat yleiset näkemykset. Tätä vaikutusta tärkeämpiä voivat käytännössä kuitenkin olla valvonnan konkreettista suorittamismahdollisuutta koskevat kysymykset. Voidaan esim. kysyä, edellyttääkö HM 92 § viranomaisten ryhtyvän tutkimaan sitä, onko hallitus ollut oikeutettu asetuksin säätelemään kysymystä, josta missään laissa ei ole selvää säännöstä ja jonka kohdalla HM 92 §:n yleinen sovellettavuuskin ehkä jää riippumaan siitä, katsotaanko, että kyseessä on perustuslain (HM 28 §: »jotka ennestään ovat hallinnollisilla säännöksillä järjestetyt») mukaisuus, vai katsotaanko, että kyseessä on »vain» perustuslaintasoisen tavanomaisoikeudellisen normin mukaisuus.

5. Valvonnan tehosteet ja niiden merkitys

Edellä on todettu, ettei valvontaa yleensä tarkasteltaessa ole syytä korostetusti edellyttää, että tarkastelun alaisiin toimintoihin liittyy myös oikeudellisten sanktioiden mahdollisuus. Myös säädösvalvonnassa saattavat jotkin järjestelyt olla juridisen tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia, vaikka niihin ei liitykään oikeudellisia sanktioita esim. tuomioistuimen päätettävien pakotteiden muodossa. Toisaalta saattaa tietysti säädösvalvonnassakin esiintyä oikeudellisia sanktioita. Oikeudellisten sanktioiden — tai sanktioissa esiintyvien oikeudellisten piirteiden — merkitys vain on ehkä vähäisempi tai toisen leimainen valtiosääntöoikeuden piirissä ja erityisesti säätämistoimintaa koskevissa järjestelyissä kuin muilla oikeuden aloilla.

Säädösvalvonnassa esiintyvät tehosteet tai pakotteet voidaan jaotella eri tavoin. Ne voidaan jakaa sisällöltään ensisijassa oikeudellisiin (sanktioihin) ja muihin seuraamuksiin. Ne voidaan jakaa seuraamuksiin, jotka

liittyvät säädökseen itseensä, sekä niihin, jotka liittyvät säädöksen antamis- tai soveltamistilanteessa toimiviin yksilöihin.[33] Itse säädöksiin liittyvistä ja laadultaan oikeudellisista säädösvalvonnan seuraamuksista jyrkin on kumoutuminen. Kumoutumisen voidaan ajatella kohdistuvan säädöskokonaisuuteen tai säädöksen johonkin osaan. Se voi olla merkitykseltään välitöntä — valvontatoimenpiteestä sellaisenaan seuraa, että säädös kumotaan tai kumoutuu — tai välillistä niin, että valvontatoimenpitein saadaan vireille menettely, jossa säädös normaalia järjestystä noudattaen kumotaan. Esimerkkinä viimeksi mainitusta on valtuuslakien nojalla annettujen alemmantasoisten säädösten tarkastus eduskunnassa. Mikäli eduskunta tarkastuksessa päätyy siihen tulokseen, että tarkastettu säädös ei saa olla jatkuvasti voimassa, ei eduskunta itse voi säädöstä kumota, vaan eduskunta päättää, että säädös on kumottava ja kumoamisen suorittaa asianomainen kompetentti viranomainen. Eri kumoutumisvaihtoehtoihin liittyy myös kysymys siitä, alkavatko kumoamisen vaikutukset kumoamisen hetkestä vaiko jo esimerkiksi kumoutuvan säädöksen antamishetkestä. Kumoutumisesta periaatteessa täysin erillinen seuraamus on säädöksen tai sen jonkin osan jääminen soveltamatta tietyssä tilanteessa tai tietyissä tilanteissa. Tyypillisimmillään tällainen seuraamus esiintyy angloamerikkalaisessa terminologiassa *constitutional review*'ksi kutsutussa valvonnassa, jossa siis tuomioistuin oikeusjutun yhteydessä tutkii juttuun soveltuvien perustuslakia alemmantasoisten säännösten perustuslainmukaisuuden ja jättää kielteisessä tapauksessa ko. säännöksen soveltamatta käsillä olevaan tapaukseen. Käytännössä tällainen yksittäistapauksessa soveltamatta jättäminen saattaa kuitenkin johtaa samankaltaiseen lopputulokseen kuin säädöksen jonkin osan tai koko säädöksen kumoutuminen. Jos ylin oikeusaste jättää jonkin säännöksen perustuslain vastaisena soveltamatta, merkitsee tämä käytännössä sitä, että säännös sen jälkeen jää soveltamatta kaikissa muissa vastaavissa tilanteissa. Huomattava kuitenkin on, että näissäkään tapauksissa ei kyseessä välttämättä ole koko säännöksen soveltamatta jääminen, sen tosiasiallinen kumoutuminen. On mahdollista, että säännös joittenkin soveltamistilanteiden kannalta edelleen säilyy noudatettavana oikeutena.

Muunkin kaltaiset säädökseen kohdistuvat oikeudelliset seuraamukset

[33] Sivuutan tässä esityksessä ne pakotteet, joita kansainvälisen kanssakäymisen puitteissa saattaa kohdistua myös Suomessa toimiviin elimiin.

ovat mahdollisia. Säädösvalvonnan tuloksena saattaa olla säädöksen soveltamisen lykkäytyminen tai se, että säädöstä ei saada soveltaa ennen kuin tietty, oikaisua merkitsevä olotila on toteutunut. Säädöksen antamismenettelyyn tai menettelyyn, jossa se muodostuu lopullisesti sitovaksi, saattaa liittyä valvonnallisia piirteitä, joilla on vaikutusta säädöksen noudatettavuuteen. Esimerkkinä tästä on kunnallissäädösten alistaminen, jossa alistusviranomaisen päätöksellä on vaikutusta sekä säädöksen voimaantulemiseen tai -tulemattomuuteen yleensä että voimaantulon aikaan. Muita esimerkkejä ovat Ahvenanmaan maakuntalakien valtakunnallista valvontaa koskevat järjestelyt sekä myös kirkkolain säätämismenettely sikäli että siinä lainsäädäntöelinten tehtäväksi itse asiassa jää vain valvonnan harjoittaminen ja tähän liittyvä hyväksymisestä tai hylkäämisestä päättäminen. Erikoislaatuisena — Suomen oikeusjärjestyksen kannalta arvioiden — tehosteena voidaan vielä pitää sitä joissakin oikeusjärjestyksissä esiintyvää mahdollisuutta, että lakien perustuslainmukaisuuden kontrollia suorittava tuomioistuin velvoittaa lainsäätäjän antamaan tiettyä asiaa koskevan ja tiettyjä linjoja seuraavan säädöksen.[34]

Säädösvalvonnassa esiintyvät tehosteet, jotka liittyvät itse ko. säädöksiin, saattavat olla vaikutukseltaan myös tosiasiallisia. Näihin voidaan lukea kaikki itse säädöksiin kohdistuva järjestetty kritiikki, oli kritiikin esittäjänä sitten viranomainen, jokin valtioelin tai vaikkapa jokin kansalaisjärjestö. Esimerkkinä meillä voitaisiin mainita KKOL 5,2 §:n ja KHOL 7,2 §:n säännökset, joitten mukaan sanottujen tuomioistuinten asiana on kiinnittää hallituksen huomiota lainsäädännössä tarvittaviin muutoksiin sekä OAJS 8 §:n määräys, jonka mukaan oikeusasiamiehen on kertomuksessaan huomautettava puutteellisuuksista ja ristiriitaisuuksista lainsäädännössä. Nämä valvontatoiminnat eivät luo oikeudellista velvoitetta, mutta niitten tosiasiallisena seurauksena saattaa olla ao. viranomaisen ryhtyminen toimenpiteisiin, joita valvontatoimilla on tarkoitettu.

Säädösvalvonnassa ei voida sivuuttaa myöskään niitä seuraamuksia,

---

34 Hyvin pitkälle meneviä käytännön esimerkkejä tällaisesta »aktivismista» ovat olleet Yhdysvalloissa liittovaltion tuomioistuinten paikallisille lainsäätäjille antamat velvoitteet järjestää vaalipiirijakoa koskevat säädökset tuomioistuinten »equal protection of the laws» -lausekkeen tulkinnassa omaksuman one man — one vote periaatteen mukaisesti — jopa sellaisella uhalla, että tuomioistuin itse muuten määrää ko. vaalipiirijaon. Ko. tapauksista ks. esim. *Gunther & Dowling*, 177— ja 1436—.

jotka eivät välittömästi kohdistu itse säädökseen, mutta joilla välillisesti saattaa olla vaikutusta säädöksen sovellettavuuteen. Tällaiset seuraamusmahdollisuudet saattavat välittömästi vaikuttaa säädöksen soveltamistilanteessa tehtävään lopulliseen ratkaisuun. Säädöksessä oleva taikka säätämistasoa koskeva virhe saattaa esimerkiksi sellaisenaan käydä muutoksenhakuperusteesta taikka purkuperusteesta taikka tehdä viranomaiselle mahdolliseksi itseoikaisun. Merkitystä saattaa olla myös kyseisen tapauksen asiaratkaisun ulkopuolelle lankeavilla seikoilla kuten esim. asianosaisen oikeudella saada korvausta virheellisen säädöksen nojalla tapahtuneen toimenpiteen aiheuttamasta vahingosta taikka asianosaisen tai virallisen syyttäjän oikeudella nostaa syyte virheellistä säädöstä noudattanutta virkamiestä vastaan. Virkasyytteeseen voitaisiin tässä rinnastaa käytännössä tosin ilmeisesti aivan poikkeuksellisiksi jäävät kurinpitomääräykset taikka lainvalvojien antamat huomautukset em. perusteella. Vaikka tämänkaltaisilla seuraamuksilla ei ole välitöntä oikeudellista vaikutusta ko. säädösten sovellettavuuteen, saattaa virkasyyteoikeudenkäynnin päätöksellä kuitenkin käytännössä olla ratkaiseva vaikutus siihen, miten kyseessä ollutta kiistanalaista säännöstä myöhemmin sovelletaan tai sovelletaanko sitä lainkaan. Samaa voitaisiin myös sanoa esim. KKO:n säädösvirheen perusteella tekemästä purkuratkaisusta.

C. TEHTÄVÄN ASETTELU

1. Esityksen tarkoitus ja tehtävän rajaus

Tämän tutkimuksen tavoitteet liittyvät positiivisoikeudellisiin järjestelyihin Suomen oikeusjärjestyksessä. Tavoitteet eivät ole oikeusteoreettisia. Tarkoituksena ei siis ole joittenkin konstruktioiden tai oppirakennelmien luominen tai niitten teoreettisen moitteettomuuden tai oppihistoriallisen taustan selvittäminen. Tarkoituksena on käytännössä merkitsevien, kirjoitettujen säännösten antamismenettelyyn ja säännösten sisältöön kohdistuvien valvontajärjestelyjen selvittäminen niihin liittyvien oikeudellisten kysymysten, kuten menettelyn, kompetenssien ja seuraamusten osalta samoinkuin niihin liittyvien tosiasiallisten — lähinnä ko. toimintojen merkitystä koskevien — kysymysten osalta. Sen sijaan ei

tarkoituksena ole arvioiden esittäminen siitä, miten oikeaan osuneita valvonnassa tehdyt ratkaisut ovat olleet.

Edellä on esitetty eräitä terminologisia ja muita näkökohtia, jotka liittyvät säädösten valvontaan. Varsinaista tutkimustehtävän rajaamista ei kuitenkaan ole suoritettu. Eräänlaista rajausta tosin sisältyy siihen, että olen osoittanut, mitä tarkoitan puhuessani säädöksistä ja valvonnasta. Tutkimuksen tarkempi rajaaminen on kuitenkin aiheellista. Rajaamisessa joudutaan ottamaan huomioon eri kysymysten tärkeys käytännössä ja toisaalta tutkimuksen suorittamiseen liittyvät näkökohdat. Säädösten oikeudelliseen valvontaan liittyvät kysymykset ovat oikeusalasta riippumatta siinä määrin käytännöllisesti merkitseviä, että niitten käsitteleminen oikeustieteellisessä tutkimuksessa on perusteltua. Tutkimuksellisista syistä sivuutan tässä kuitenkin kaksi asiaryhmää. Budjettioikeuden ja siihen liittyvien kysymysten on meillä katsottu muodostavan erään erityisalan valtiosääntöoikeuden piirissä. Tämä erityisala vaatii omaa asiantuntemustaan ja käytännössä alan tutkimuksen harjoittaminen on keskittynyt muutaman harvan tutkijan työhön.[35] Näitten kysymysten erityispiirteet, alalla jatkuvasti harjoitettavan aktiivisen tutkimuksen ja oman erityisasiantuntemuksen puutteeni huomioon ottaen sivuutan tulo- ja menoarvion toteuttamiseen liittyvien (alemmantasoisten) säädösten valvonnan tässä esityksessä ja mainitsen siihen liittyviä seikkoja ainoastaan, milloin ne ovat yleisemmin huomionarvoisia. — Kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin ja kansainväliseen yhteistyöhön yleensä liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ei ehkä tutkimuksen kannalta voida pitää niin eriytyneinä kuin budjettioikeuteen liittyviä kysymyksiä, mutta jossain määrin nekin muodostavat eriytynyttä asiantuntemusta vaativan lohkon valtiosääntöoikeudessa. Kun tältä alalta on ilmestynyt seikkaperäisiä, osaksi aivan uusiakin tutkimuksia ja lisää tutkimuksia on tiettävästi valmistumassa [36] ja kun toisaalta kysymykset, jotka liittyvät kansainväliseen yhteistyöhön, vaatisivat monia tämän tutkimuksen päätee-

---

35 Alaa koskevina tutkimuksina voidaan viime ajoilta erityisesti mainita *Purhosen* ja *Vesasen* teokset.

36 Yleisesityksinä tässä kohden ks. erit. *Kaira,* Valtiosopimusten tekemisestä ... vuodelta 1932 sekä vuodelta 1973 oleva *Saraviita,* Kansainvälisen järjestön ... (tässä erit. 165— ja 250—). Lyhyempinä esityksinä ks. esim. *Kastari,* LM 1966, 515—, ja *Suontausta,* LM 1949. Valmistumassa olevista tutkimuksista voidaan mainita *Georg Pailen* Suomen kansainvälisiä hallinnollisia sopimuksia koskeva valtiosääntöoikeuden lisensiaattityö Helsingin yliopistossa.

maan varsinaisesti kuulumattomia selvityksiä, en ole pitänyt aiheellisena erikseen tarkastella niitä säädösvalvonnan kysymyksiä, jotka liittyvät kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen yhteistyön asettamien velvoitteiden huomioonottamiseen säädösten antamisessa ja sen valvonnassa. Tutkimuksen kohteeksi jää tämän mukaisesti muu kuin budjettioikeuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä oikeudellisiin kysymyksiin kohdistuva säädösten valvonta Suomen oikeudessa. Muita varauksia tai rajoituksia — esimerkiksi valvonnan kohteena olevan asian, valvontatyypin, valvontaa suorittavan orgaanin tai valvonta-ajankohdan suhteen — en sensijaan tutkimustehtävään liitä. Valvonnan ajallisen ulottuvuuden käsitän tässä varsin laajasti ja otan sen vuoksi huomioon etukäteisvalvonnan, jälkivalvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät sanktiotoiminnat.

2. Käsittelytapa ja käsittelyjärjestys

Valvontaa koskeva tutkimus olisi mahdollista jäsenellä eri tavoin. Valvontatoimintoja voitaisiin esim. tarkastella kunkin valtio-orgaanin puitteissa erikseen. Tällaisen jaottelun mukaisesti rajautuvat esim. tutkimukset, jotka koskevat parlamentin harjoittamaa valvontaa taikka oikeusasiamiesinstituutin puitteissa tapahtuvaa valvontaa. Tämän tutkimuksen olen kuitenkin jäsennellyt valvonnan kohteena olevan säädöstyypin ja säädöstason perusteella. Lähtökohtaa voidaan pitää periaatteellisesti oikeana sikäli, että valvonnassa ei loppujen lopuksi ole tärkeintä se, mikä elin valvontaa suorittaa, vaan minkälaisia tuloksia kysymyksessä olevalla valvontatoiminnalla aikaansaadaan. Käytännöllisistä syistä asianmukaisena tätä jäsentelyä voidaan pitää sen vuoksi, että valvonnassa monet periaatteelliset tai oikeudellisia järjestelyjä tai järjestelymahdollisuuksia koskevat kysymykset ovat eri säädöstyyppien kohdalla selvästi toisistaan poikkeavia. Jäsentelyn haittana voidaan pitää sitä, että sen puitteissa ei voida täysin välttää toistoa käsiteltäessä samantyyppisiä valvontafunktioita kuten esimerkiksi eritasoisiin säädöksiin kohdistuvaa valvontaa hallituksen piirissä. En kuitenkaan pidä tätä riittävänä perusteena jonkin toisen perusjäsentelyn omaksumiseen. Käsittelen tämän mukaisesti ensin lakeihin ja sitten asetuksiin, valtioneuvoston päätöksiin ja muiden valtioelinten tai valtion viranomaisten normipää-

töksiin kohdistuvaa valvontaa. Lopuksi tarkastelen itsehallintoyksiköille kuuluvan norminantovallan valvontaa. Kunkin säädöstyypin kohdalla tarkastelen ensiksi säätämistasoon liittyviä valvontakysymyksiä ja sen jälkeen lyhyesti muita oikeudellisen valvonnan kysymyksiä. Näissä puitteissa käsittely on pääasiassa kronologinen, ts. eri valvontatoimintoja käsitellään niitten tapahtumisjärjestyksessä.

Vaikka aikaisemmin ei erilaisten säädösten antamisen yhteydessä ehkä puhuttukaan säätämistasoista, voidaan jälkikäteen tarkastellen todeta, että autonomian ajan lopulle saakka oli käytännöllisesti ja periaatteellisesti merkittävin säätämistasoa koskeva kysymys rajanveto lain ja hallinnollisen säädöksen välillä, ts. kysymys siitä, mitä hallitusvalta sai yksin säätää ja mihin tarvittiin kansanedustuslaitoksen myötävaikutus. Sitä mukaa kun hallitusvallan ja kansanedustuksen vastakkaisuus on muuttunut parlamentaariseksi hallitustavaksi, perustuslain erityistä hierarkista asemaa koskevat käsitykset ovat kiteytyneet ja (eduskunta)lainsäädännön määrä on lisääntynyt, on myös säätämistasoa koskevan huomion painopiste siirtynyt. Nykyään ovat sekä käytännön politiikan että juridisen tutkimuksen kannalta selvästi tärkeimpiä säätämistasoa koskevia rajanvetoja ne, jotka tehdään eri lainsäätämisjärjestysten välillä ja joista merkittävin on rajanveto perustuslainsäätämisjärjestyksen ja muitten lainsäätämisjärjestysten välillä. Tämä taas merkitsee huomion kiinnittymistä kansanedustuslaitoksen menettelytapoja koskeviin säännöksiin ja niitten noudattamiseen. Säädösvalvonta, joka liittyy eduskuntamenettelyyn, poikkeaa välttämättä monella tavoin muuhun, hallituksessa tai viranomaiskoneistossa tapahtuvaan säädösten antamiseen liittyvästä valvonnasta. Kun tämän työn kestäessä olen joutunut — lähinnä tutkimuksen laatimisajankohtaan ja teoksen painoasuun liittyvistä syistä — harkitsemaan tutkimuksen jakamista kahteen niteeseen, olen lähtenyt siitä, ettei lakeihin kohdistuvan valvonnan jakaminen erillisiin niteisiin ole sen muodostaman yhtenäisen kokonaisuuden vuoksi suotavaa. Toisaalta en ole pitänyt asianmukaisena ottaa lakeihin kohdistuvan valvonnan yhteydessä käsiteltäväksi myös joihinkin muihin säädöksiin kohdistuvaa valvontaa. Olen tältä pohjalta lähtien jakanut tämän tutkimuksen kahteen niteeseen siten, että ensimmäisessä niteessä käsitellään — molemmille niteille yhteisessä johdannossa tarkasteltujen kysymysten lisäksi — kaikki eduskunnan myötävaikutuksella säädettäviin lakeihin kohdistuva valvonta ja jälkimmäisessä niteessä kaikki muihin säädöksiin kohdistuva

valvonta.[37] Niiden eduskunnan myötävaikutuksella säädettävien lakien kohdalla, joihin Ahvenanmaan maakunnan ja evankelis-luterilaisen kirkon elimillä on aloiteoikeus, on kuitenkin tehty se vähäinen poikkeus, että maakuntapäivien ja kirkolliskokouksen tekemien aloitteiden *valmisteluun* liittyvä valvonta käsitellään vasta jälkimmäisessä niteessä ko. itsehallintoyksiköiden muun säädöstämistoiminnan tarkastelun yhteydessä.

[37] Tähän niteeseen ei siten ole sisällytetty niitä »laki» nimisiä säädöksiä, joita Ahvenanmaan maakunnan elimet voivat antaa. Osoittaakseni tämän rajauksen lyhyesti myös niteen alatittelissä, olen siinä käyttänyt kielellisesti sinänsä heikkoa ilmausta eduskuntalait.

II LAKEIHIN KOHDISTUVA VALVONTA

A. LAKIEN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEN ETUKÄTEISVALVONTA

1. Yleistä

a. Perustuslainmukaisuuden ja ei-perustuslainmukaisuuden välisestä rajasta

Valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa varsin tuttu on ilmaus, jonka mukaan jokin (ehdotettu) laki »on perustuslain vastainen» tai »merkitsee poikkeusta perustuslaista». Nämä ja muut vastaavat ilmaukset liittyvät käsityksiin normijärjestelmästä eritasoisten normien muodostamana hierarkiana. Lain perustuslainvastaisuudella tai perustuslainmukaisuudella kuvataan sitä, sijoittuuko ko. laki oikeana pidetyllä tavalla oikeusjärjestyksen sisäiseen normihierarkiaan. Kyseessä on tällöin kahtaalle suuntautuva arvio. Toisaalta tarkastellaan itse norminantamisaktia (»säätämistä») ja tämän aktin olemista ylemmäntasoisen normin mukainen. Toisaalta tarkastellaan ko. norminantamisaktin tuloksena syntyneen normin suhdetta ylemmäntasoiseksi katsottuun normiin. Lain perustuslainmukaisuuden arvioimista esiintyy Suomen järjestelmässä yleisimmin tilanteissa, joissa on kysymys ns. tavallisen lain suhteesta perustuslakiin. Kuten edempänä esitetään, saatetaan lain perustuslainmukaisuudella tarkoittaa myös muita eritasoisiksi katsottujen normien välisiä suhteita.

Tilanteet, joissa Suomen järjestelmässä joudutaan arvioimaan, onko jokin laki antamistapansa ja sisältönsä suhteen korrektissa suhteessa perustuslakiin, ovat monenlaatuisia. Kaikkein selvimpinä voidaan pitää tilanteita, joissa ko. lain tarkoituksena on tekstimuutoksen aikaansaaminen perustuslaissa. Nämä tekstimuutokset voivat olla sisällöltään joko

perustuslain jonkin kohdan muuttamista taikka jonkin kohdan poistamista perustuslaista tai lisäämistä perustuslakiin. Osittaisiin muutoksiin voidaan tässä rinnastaa myös uuden perustuslain säätäminen. Kun Suomessa on useita erillisiä perustuslakeja, voidaan reaalisena pitää myös sellaista mahdollisuutta, että yksi kokonainen perustuslaki kumottaisiin säätämättä uutta tilalle. Säätyerioikeuksien nimenomaisesti kumoamattomien osien ollessa vielä muodollisesti voimassa on tähän ryhmään lisäksi luettava lait, joilla muodollisesti kumotaan säätyerioikeudet kokonaisuudessaan tai osia niistä.[38] Perustuslain tekstimuutoksiin rinnastettavia ovat myös muutokset Ahvenanmaan itsehallintolaisssa ja lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa annetussa laissa, joitten muuttaminen ko. lakien sanamuodon mukaan on mahdollista vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Tilanteet, joissa on kyseessä perustuslain tekstin muuttaminen tai siihen rinnastettava toimenpide, ovat valvonnan kannalta ongelmattomia. Normin antamisessa noudatettava menettelyhän on tällöin selvä. Ongelmallisia voivat sen sijaan olla ne muut säädöksen antamistilanteet, joissa perustuslainmukaisuuskysymys Suomen oikeusjärjestyksessä saattaa aktualisoitua. Toisin kuin yleensä ulkomaisissa valtiosäännöissä on laita, voidaan perustuslain asiasisällöstä poikkeavia lakeja Suomessa säätää myös sillä tavoin, että säädettävästä laista ei tule uutta perustuslakia tai tekstimuutosta aikaisempaan perustuslakiin, vaan siitä tulee ns. tavallinen laki, joka kuitenkin juuri tämän perustuslaista poikkeavuutensa vuoksi säädetään samassa järjestyksessä kuin perustuslain säätämisestä on voimassa. Tällaisia lakeja — olipa ne säädetty VJ 67 §:n tai VJ 67 §:n ja VJ 69 §:n mukaisessa järjestyksessä — kutsutaan oikeustieteellisessä kirjallisuudessa yleisesti poikkeuslaeiksi. Poikkeuslain säätämismenettelyn omaksumisen syitä sekä menettelyn kehittymistä ja nykyistä käyttöä on oikeuskirjallisuudessa perusteellisesti käsitelty eikä niihin ole tässä yhteydessä aihetta enemmälti paneutua.[39] Monet poikkeuslain säätämistilanteista ovat säädösvalvonnan kannalta aivan yhtä ongelmattomia kuin

---

38 Itsenäisyyden aikana lienevät ainoat tapaukset, jolloin lailla on muodollisesti muutettu (= kumottu) säätyerioikeuksia, olleet L papiston erioikeuksien 13 kohdan kumoamisesta 318/29. 12. 1923 sekä L ritariston ja aatelin sekä papiston erioikeuksiin sisältyvien vangitsemista koskevien säännösten kumoamisesta 518/1. 7. 1948.

39 Poikkeuslakimenettelyn muotoutumisvaiheita on eri yhteyksissä seikkaperäisesti tarkastellut *Kastari*, ks. erit. LM 1960, 73—; The Historical Back-

perustuslain em. tekstimuutokset. Tällaisia ovat tapaukset, joissa ko. laki on selvästi asiallisesti ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa.[40] Näitä »selviä tapauksia» ovat ennen kaikkea olleet eräät valtiovallan organisaatiota ja eri elinten asettamista ja toimivaltaa koskevat lait. Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 1973 poikkeuslaki (232/17. 3. 1973), jolla presidentti Kekkosen toimikautta jatkettiin vuoteen 1978. Se, että tällaisia lakeja ei sisällytetä tekstimuutoksina itse perustuslakiin saattaa, kuten mainitussa tapauksessa, olla riittävästi perusteltavissa sillä, että kyseessä on vain tilapäinen poikkeaminen perustuslaissa asetetun normin sisällöstä. Valtiovallan organisaatioon liittyvät poikkeuslait saattavat kuitenkin olla myös pysyviä. Tällöin ratkaisu siitä, muutetaanko perustuslain tekstiä vai säädetäänkö erillinen poikkeuslaki, paljolti riippunee tilanteessa vaikuttavista tosiasiallisista tekijöistä sekä toisaalta haluttomuudesta kajota perustuslain tekstiin ja siinä asetettuun pääsääntöön. Merkittävimpiä tällaisia pysyviä poikkeuslakeja lienevät ns. valtioneuvoston ratkaisulaki (79/30. 3. 1922), joka sisältää poikkeuksia Hallitusmuodossa edellytetystä toimivallanjaosta, sekä laki valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaon perusteista (276/10. 11. 1933).

Harkittaessa, onko jokin säädettävä laki em. mielessä poikkeuslaki, on kriteerinä nimenomaan perustuslaintasoisen *normin* sisällöstä poikkeaminen ja säätämisjärjestyksen kannalta ratkaisevaksi muodostuu siten se, minkälaiseksi ko. normien sisältö käsitetään ts. miten tulkitaan perustuslain ja säädettävän lain ko. säännöksiä.[41] Tulkintakannanotot saat-

---

ground . . ., 72—75 ja Valtiojärjestyksemme . . ., 87—89. Ko. menettelyn käytöstä itsenäisyyden aikana ks. *Laakso* sekä myöhempää esitystä tässä tutkimuksessa.

40 Mitään terävää rajaa »selvästi» asiallisesti perustuslain kanssa ristiriidassa olevien lakien ja »epäselvien» tapausten välillä ei tietysti voida vetää. Jos ko. ilmauksia haluttaisiin enemmälti käyttää, voitaisiin selvinä tapauksina pitää esim. niitä, joissa kaikki huomioonotettavat tarkastelijat ovat kysymyksestä yhtä mieltä ja joissa tämä yksimielisyys ei ole vaatinut mitään erityistä tutkimista.

41 Silloin kun kyseessä on perustuslain tekstimuutos, ei säätämisjärjestyksen kannalta ole merkitystä sillä, tietääkö muutos samalla perustuslaintasoisen normin muuttumista. Kun kriteerinä tällöin on juuri *tekstin* eikä normin muuttuminen, ei ko. normien tulkintaa koskevilla erimielisyyksillä ole merkitystä säätämisjärjestyskysymyksessä. Esimerkkinä voidaan mainita mies-sanan HM 49 §:ssä korvaaminen vuonna 1957 sanalla henkilö (ks. *Hidén*, 16—17). Menettelyn syynä oli nähtävästi tulkinta, jonka mukaan säännöksen siihenastinen sanamuoto esti valitsemasta naista oikeusasiamieheksi. Tulkinta on hyvin perusteltu. Toisaalta

tavat tällöin olla perusteiltaan sikäli kahden tyyppisiä, että kyseessä voivat olla vain ko. tilanteessa valitut tulkinnat taikka tulkinnat, jotka nojataan käytännössä samankaltaisissa tilanteissa (vakiintuneesti) omaksuttuihin tulkintoihin. Vaikka mitään selvää rajaa vakiintuneen tulkinnan ja vain tapauksittain omaksutun tulkinnan välillä ei voidakaan esittää, saattavat tilanteiden erot tässä kohden olla käytännössä hyvin ilmeisiä, ajateltakoonpa esim. perustuslakivaliokunnan säännöstelyvaltuuksien kohdalla vakiintuneesti soveltamaa HM 6 §:n omaisuudensuojasäännöksen tulkintaa ja toisaalta sitä valiokunnan ratkaisua, jonka mukaan lentokonekaappauksen ehkäisemistä varten lentokenttähenkilökunnalle annettavat valtuudet loukkasivat HM 6 §:ssä taattua henkilökohtaisen vapauden suojaa.[42] Tulkintaerimielisyyksiä voi tietysti esiintyä minkä tahansa perustuslain säännöksen kohdalla. Käytännössä ovat perusoikeussäännökset olleet tässä suhteessa erityisasemassa: niitten sanontojen suppeudesta ja arvostuksenvaraisuudesta sekä perusoikeuskysymysten poliittisesta merkittävyydestä johtuen on niihin jatkuvasti liittynyt tulkintaerimielisyyksiä tai ainakin on omaksutuissa tulkinnoissa ollut korostuneemmin kysymys tulkinnan valinnasta kuin muitten perustuslain säännösten kohdalla.[43]

Edellä on viitattu vain niihin kysymyksiin, joita normihierarkian kannalta voidaan meillä pitää normaalitilanteina, siis kysymyksiin perustuslain ja poikkeuslain ja toisaalta perustuslain ja tavallisen lain suhteesta. Lakien säätämiseen saattaa kuitenkin liittyä eräitä normihierarkisia erityisongelmia. Kaikista niistä voidaan yleisesti todeta, että nimitys »perustuslainvastaisuus» ei niitten kohdalla enää viittaakaan kysymykseen perustuslaintasoisen materiaalisen normin ja jonkin muun materiaalisen normin sisällöllisestä ristiriidasta tai sopusoinnusta, vaan kyseessä on pikemminkin perustuslaintasoiseen normistoon sisältyväksi

---

ei ole itsestään selvästi virheellinen myöskään tulkinta, jonka mukaan säännöksen siihenastinen sanamuoto jo olisi sallinut, mm. HM:n perusoikeussäännökset huomioonottaen, myös naisen valitsemisen oikeusasiamieheksi.

[42] Säännöstelyä koskevista tapauksista — joissa omaisuudensuojan ohella merkitystä on annettu HM:n toimivallanjakosäännöksille — ks. lyhyesti *Sipponen*, 581—585 ja *Hidén*, LM 1971, 118—119 sekä keskustelua aiheuttaneena tapauksena EEC-sopimukseen liittyvät ns. suojalait, ks. erit. prvm 22/HE 124 ja prvm 24/HE 234 (72 vp)/73 vp. Tekstissä mainitusta henkilökohtaista vapautta koskeneesta tapauksesta ks. L 842/10. 12. 1971 sekä prvl 2/kulkvm 49/HE 157 (70 vp)/71 vp.

[43] Perusoikeuksien rajojen suhteellisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä ks. esim. *Hidén*, Perusoikeudet . . ., 78—.

katsotun, säätämiskompetenssia tai säätämismenettelyä koskevan normin mukaisuus riippumatta siitä, onko tämä normi suoraan osoitettavissa perustuslain kirjoitetun säännöksen avulla. Sanontaa »perustuslainmukaisuus (-vastaisuus)» voidaan näissäkin tapauksissa, vaikka siis ei ehkä olekaan kysymys kirjoitetun perustuslain säännöksen mukaisuudesta, puolustaa sillä, että toinen sanallinen vaihtoehto, valtiosäännönmukaisuus, olisi meikäläisessä kielenkäytössä epätarkka.[44] Perustuslainmukaisuus-nimityksen laajaa käyttämistä puoltaa myös se, että meillä katsotaan mahdolliseksi myös perustuslain tasoisen tapaoikeuden syntyminen. Väljäksikään käsitettynä ei perustuslainmukaisuus-nimitystä kuitenkaan pitäisi ulottaa tapauksiin, joita käsiteltäessä on puhuttu perustuslainsäätäjän täysivaltaisuudesta. Kun tämänkin sanonnan käyttö liittyy normihierarkisiin konstruktioihin, on eräitten sitä koskevien toteamusten esittäminen tässä paikallaan.

Ilmaus perustuslainsäätäjän täysivaltaisuus viitannee Suomen järjestelmässä käytettynä kysymykseen, sitovatko myös perustuslainsäätämisjärjestyksessä tapahtuvaa lakien säätämistä jotkin oikeudelliset normit. Tällä kysymyksellä on kaksi puolta. Yhtäältä voidaan tällöin pitää silmällä niitä kysymyksiä, jotka eivät liity mihinkään positiivisoikeudelliseen järjestelyyn ja joiden kuvaamiseen käytetään myös sellaisia nimityksiä kuin valtiosäännön henki tai valtiosäännön(takaiset) periaatteet. Näiden nimitysten takana ovat ajatuskulut, joiden mukaan oikeusjärjestys ei ole vain muodollisteoreettisesti moitteeton normien hierarkia, vaan koko oikeusjärjestykselle täytyy voida asettaa myös sisällöllisiä vaatimuksia, ts. että on olemassa niin tärkeitä luovuttamattomia, luonnollisia tms. periaatteita, ettei edes perustuslainsäätäjä saa niistä poiketa. Tällaiset ajatukset saattavat esiintyä vain ylimalkaisina valtiosääntöä koskevina pitämyksinä tai ne ovat saattaneet kehittyä nimetyn periaatteen — esim. oikeusvaltioperiaate — taikka omaksutun konstruktion — esim. hätätilaoikeus tai kansan vastarinnan oikeus — muotoon. Niitten asema eri maiden valtiosääntöoikeudessa on toisistaan poikkeava, kuten esim. suhtautuminen hätäoikeuteen osoittaa. Eräitä tällaisia periaatteita koskevia ilmauksia löytyy myös meillä kirjallisuudessa ja valtioelinten käytännössä.[45] Kun Suomen oikeusjärjestyksessä ei tällaisten periaattei-

---

44 Valtiosääntö-termin käytöstä ks. esim. *Sipponen*, 132—133, 352.

45 Näistä kannanotoista ks. erit. *Sipponen*, 374— ja siinä mainittu kirjallisuus sekä perusoikeuksien osalta lyhyesti myös *Hidén*, Perusoikeudet . . ., 68—. Tähän

den kohdalla missään tapauksessa voida puhua oikeusjärjestyksen piirissä tai oikeusjärjestystä koskevissa käsityksissä vakiintuneista ilmiöistä, jäävät kannanotot suuressa määrin subjektiivisiksi. Oman kantani olen edellä viitatussa lähteessä lausunut perusoikeuksien osalta seuraavasti: »Tämänkaltaisilla ajatuskuluilla saattaa olla merkitystä valtiosääntöjen vertailussa ja kartoitettaessa suhtautumista valtiosääntöön ja valtiovallan äärimmäisyystoimenpiteisiin. Sen sijaan ei niillä nähdäkseni voi olla käyttöä valtiosäännön oikeusdogmaattisessa tutkimuksessa Suomessa. Meillä ei ole oikeudellista pohjaa ajatukselle, että on olemassa raja, jota perustuslain säätäjä ei saa ylittää tai että on olemassa sellaisia ehdottomia, luonnollisia, luovuttamattomia tms. oikeuksia, jotka ovat »tavallisia» perusoikeuksia suojatummassa asemassa.» Tämä perusoikeuksien osalta esitetty lausuma voidaan perustellusti ulottaa kaikkeen valtiosääntöön. Oikeusjärjestyksen faktillisesti turvaama kansanvaltaisuus, oikeusturvallisuus, jne. riippuvat muista tekijöistä kuin sanotun kaltaisten piirteiden käsittämisestä ylimmänkin asteista valtiollista toimintaa sitoviksi oikeudellisiksi normeiksi. — Kysymys perustuslainsäädännön täysivaltaisuudesta saattaa liittyä myös positiivisoikeudellisiin tai niihin rinnastettaviin tavanomaisoikeudellisiin järjestelyihin. Suomen oikeusjärjestyksessä voidaan tässä kohden esimerkkinä mainita kysymys kirkkolain säätämisjärjestyksen ja Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien lakien säätämisjärjestyksen muuttamisen edellytyksistä. Vaikka sanottuihin lainsäätäjän valtuuksia koskeviin kysymyksiin liittyy periaatteellisesti ja oikeusteoreettisesti merkitseviä ongelmia, ovat ne toisaalta voimakkaasti kytkeytyneet positiivisoikeudellisiin, tiettyjen säännösten tulkintaa koskeviin kysymyksiin. Niitten tarkempi yleinen käsittely ei tässä esityksessä ole aiheellista.[46] [47]

---

liittyvistä lausumista käytännössä ks. maankäyttölainsäädäntöä koskenut prvl 1 (ann 56 vp)/mtvm 22/HE 32 (55 vp)/57 vp, jossa todettiin mm.: »Samalla valiokunta korostaa, ettei edes valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukainen lainsäädäntöjärjestys oikeuta lainsäädännössä jättämään kansalaisia vaille tiettyjä oikeussuojan takeita, joista oikeusvaltiossa ei voidakaan luopua.»

[46] Näistä kysymyksistä kirjallisuudessa esitetyistä käsityksistä ks. *Hermanson,* Voidaanko kirkkolakia ... sekä *Kaira,* VYV 1947. Ks. myös alav. 398.

[47] Lakeihin kohdistuvaan valvontaan kuuluvat asiallisesti myös ne kysymykset, jotka koskevat lainsäädännön olemista sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten tai kansainvälisestä yhteistoiminnasta muuten aiheutuvien velvoitteiden kanssa. Kansainvälisoikeudelliset velvoitteet voivat tietysti kohdistua sekä tavallisen lain tasolla että perustuslain tasolla säädettävien nor-

Säädännäisen oikeuden piirissäkään eivät laintasoisten normien hierarkiset suhteet rajoitu edellä mainittuihin perustuslain säätämisjärjestyksessä säädettyihin lakeihin ja ns. tavallisiin lakeihin. Kuten esimerkiksi *Riepulan* (95) esittämästä lakien hierarkiaportaikosta ilmenee, esiintyy meillä useitakin lakien säätämismenettelyjä, joiden noudattamisesta ja vastaavasti näissä menettelyissä säädettyjen normien välisestä suhteesta saattaa säädösvalvonnassa tulla kysymys. Tällaisia erityisiä säätämismuotoja ovat ensi sijassa VJ 68 §:n mukaiset verolakien säätämismenettelyt sekä VJ 69 §:n mukaiset valtiosopimusten voimaansaattamista merkitsevien lakien säätämismenettelyt. Säädöshierarkisia ongelmia liittyy lisäksi tilanteisiin, joissa em. poikkeuslakeja halutaan muuttaa. Tällöin voidaan ajatella — ja on ajateltu — pääasiassa kahta mahdollisuutta: muuttava laki on säädettävä samassa järjestyksessä kuin muutettava laki on säädetty, siis perustuslainsäätämisjärjestyksessä tai muuttava laki on säädettävä tavallisena lakina, siis yleensä noudattaen VJ 66 §:n mukaista järjestystä. Normi, jota näiden kahden vaihtoehdon välillä tapahtuvassa valinnassa on noudatettava, on nykyisin sekä käytännön että oikeuskirjallisuuden kannanottojen valossa periaatteeltaan hyvin selvä. Pääsääntönä poikkeuslain muuttamisessa on, että muuttava laki säädetään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tämä voidaan johtaa jo säännöksistäkin sikäli, että perustuslaeissa on nimenomaisesti mainittu, milloin on käytettävä perustuslainsäätämisjärjestystä (HM 95 §, VJ 67,1 ja 3 § ja 94 §), ja näitä mainintoja on syytä pitää tyhjentävinä, koska valtiopäiväjärjestyksen mukaan pääsääntönä lain säätämisessä on VJ 66 §:n mukainen menettely.[48] Myös poikkeuslakia muuttava laki on kuitenkin säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä silloin, kun muuttava laki

---

mien antamiseen. Kuten aikaisemmin on todettu, jätän tässä tutkimuksessa kuitenkin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteihin liittyvät kysymykset vaille käsittelyä. Ko. kysymyksiin liittyvästä kirjallisuudesta ks. edellä alav. 36.

[48] Ko. mainintojen tyhjentävyyteen on tosin tehtävä se, laadultaan lähinnä teknillinen varaus, että »poikkeuksien» säätämisestä perustuslainsäätämisjärjestyksessä mainitaan ainoastaan HM 95 §:ssä ja VJ 94 §:ssä. Mainitut säännökset koskevat sellaisenaan vain HM:a ja VJ:tä. Riidatonta kuitenkin on, että poikkeukset MinisterivastuuL:iin ja VOL:iin (sekä säätyerioikeuksiin, VJ 67,3 §) on myös säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Ks. myös Ahvenanmaan itsehallintolain 44 § ja lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa annetun lain 7 §, joissa on sanonnaltaan HM 95 §:ää ja VJ 94 §:ää vastaavasti määrätty »siitä» (»niistä») tehtävien poikkeusten säätämisestä perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

tulee merkitsemään pitemmälle menevää poikkeusta perustuslaista kuin muutettava laki merkitsee. Tämäkin kanta voidaan — jonkin verran teoretisoiden — johtaa jo äsken mainituista perustuslakien säännöksistä. Poikkeuslakia muuttava lakihan tulee tällöin merkitsemään sellaista poikkeusta perustuslaista, joka on muuttavan lain säätämishetken tilannetta ajatellen uusi poikkeus perustuslaista ja sen vuoksi jo HM 95 §:n ja VJ 94 §:n mukaan säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kysymys siitä, milloin poikkeuslakia muuttava laki merkitsee poikkeuslain senastista sisältöä pitemmälle menevää poikkeamista perustuslaista, joudutaan ratkaisemaan kussakin tapauksessa erikseen. Tällainen pitemmälle meneminen voi olla poikkeuslain voimassaoloajan jatkamista tai poikkeuslain soveltamisalan laajentamista joko materiaalikysymysten taikka lain piiriin tulevien henkilöiden osalta.

Poikkeuslain muuttamisessa noudatettavaa menettelyä yleensä sekä aikaisemman poikkeuksen laajentumiseen liittyviä detaljikysymyksiä on *Kastari* perusteellisesti käsitellyt vuonna 1960 julkaisemassaan artikkelissa.[49] Kirjoituksessa esitettyjen, mielestäni oikeaan osuneiden näkökohtien toistamiseen ei tässä ole aihetta. Pidän kuitenkin tarpeellisena viitata erääseen poikkeuslain muuttamisen osaongelmaan, jota myös on käsitelty mainitussa kirjoituksessa. Tarkoitan niitä lainsäädäntökäytännössä silloin tällöin esiintyviä tilanteita, joissa poikkeuslaki ja tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetty laki muodostavat elimellisen kokonaisuuden ja joissa poikkeuslailla perustuslaista tehdyn poikkeuksen asiallinen suuruus tosiasiassa määräytyy mainitun, tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyn lain sisällön perusteella. Mikäli poikkeuslakia myöhemmin muutetaan, on säätämisjärjestys ratkaistava äsken esitetyn valintanormin mukaisesti. Mikäli sen sijaan muutettavaksi tulisi ainoastaan mainittu, tavallisessa järjestyksessä säädetty laki, on tilanne hieman toinen. Periaatteellinen lähtökohta on kyllä edelleen selvä. Mikäli tavallisessa järjestyksessä säädetyn lain muuttaminen tällöin tulisi tosiasiassa — kumpaisenkin lain elimellisen yhteyden vuoksi — merkitsemään poikkeuslailla ja siihen liittyneellä tavallisella lailla alunperin luodun perustuslain poikkeuksen laajentamista, ei ko. tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädetyn lain muuttaminen samassa järjestyksessä enää olekaan mahdollista. Se, että tällöin tavallisessa lainsäätämisjär-

[49] Ks. *Kastari*, LM 1960, 944—, sekä samoista kysymyksistä lyhyesti myös *Sipponen*, 357—364.

jestyksessä säädetyn lain muuttamiseen tarvitaan perustuslainsäätämisjärjestys, saattaa ensi näkemältä vaikuttaa paradoksaaliselta. Tilanne ei kuitenkaan itse asiassa ole sen kummallisempi kuin tapauksissa, joissa mitä tahansa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettyä lakia muutetaan sillä tavoin, että muutos merkitsee poikkeusta perustuslaista. Toinen kysymys on sitten se, milloin poikkeuslakiin em. tavoin liittyvän tavallisen lain muutoksen voidaan katsoa merkitsevän poikkeuslailla (ja siihen liittyvällä mainitulla lailla) alun perin tehdyn perustuslain poikkeuksen laajentamista. Tämä kysymys joudutaan ratkaisemaan kussakin tapauksessa erikseen. Tyydyn sen osalta viittaamaan kirjallisuudessa esitettyihin näkökohtiin sekä käytännön tapauksiin.[50]

Äsken mainittu poikkeuslain ja siihen liittyvän, tavallisessa järjestyksessä säädetyn lain muodostama kombinaatio on lainsäädäntökäytännössä poikkeuksellinen tilanne. Muuten on edellä lähdetty siitä alustavasta olettamuksesta, että tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädetyt lait muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden ilman, että lain sisällöstä, laissa käsitellyistä asioista tai muista seikoista aiheutuisi hierarkisen tarkastelun kannalta merkitseviä eroja eri lakien välillä. Kirjallisuudessa on kuitenkin esitetty myös käsitys, joka johdonmukaisesti kehitettynä johtaisi hierarkisesti merkitsevien erojen tunnustamiseen myös tavallisten lakien välillä. Hallitusmuodon 10 §:n soveltamisesta kirjoittaessaan *Joustie* (LM 1970, 367—) lausuu mm.:

»Lähtökohdanomaisesti voitanee todeta, että lakitermillä tarkoitetaan tässä yhteydessä [= HM 10,2 §] eduskuntalakia eli lakia muodollisessa merkityksessä. Mitkä sitten ovat ne lait, jotka HM 10.2 §:n nojalla sääntelevät perusoikeuksien käyttöä? Niitä ovat yhdistyslaki (4. 1. 1919), painovapauslaki (4. 1. 1919) ja laki yleisistä kokouksista (20. 2. 1907) eli kokouslaki. Missään näistä laeista tai niiden johtolauseissa ei viitata HM 10.2 §:iin. Kunkin lain alussa toistetaan kuitenkin miltei sanatarkasti HM 10.1 §:n kyseisiä perusoikeuksia kvalifioivat määritelmät, joten näiden lakien voidaan syystä katsoa muodostavan erillisen HM 10.2 §:ssä tarkoitetun säädöskokonaisuuden ja eroavan tältä osin muista säädöksistä, jotka ehkä myöskin rajoittavat tai sääntelevät näiden oikeuksien käyttöä ... Periaatteessa voitanee puoltaa sellaista tulkintaa, että ainoas-

[50] Ks. äsken mainittu *Kastarin* kirjoitus, LM 1960, erit. 955— ja *Sipposen* sitä seuraileva selostus, 358— sekä myös *Hidén*, LM 1971, 122—123, ja *sama*, Perusoikeudet..., 38—41. Perustuslakivaliokunnan tätä kysymystä koskevista em. kirjoituksissa myös selostetuista kannanotoista ks. erit. prvl 5 (ann 62 vp)/mtvm 1/HE 127 (62 vp)/63 vp.

taa edellä mainitut »erikoislait», jotka nekään eivät saa rajoittaa näillä perusoikeuksilla kansalaisille taattua vapautta, ovat HM 10.2 §:n edellyttämiä lakeja. Näin ollen esim. poliisilakia ei voida pitää perusoikeuksien käyttöä sääntelevänä lakina ...

HM 10.2 §:n tulkinnassa voidaan päätyä myös siihen lopputulokseen, ettei säännöksen tarkoittamien lakien piiri ole täsmällisesti rajattavissa. Siten voisivat sananvapauden »käyttöä sääntteleviä» lakeja olla esim. lait tekijänoikeudesta, radiolaitteista jne. Valinta näiden vaihtoehtojen välillä on yhteiskuntapoliittinen arvovalinta, joka on yhteydessä siihen haluaako tulkitsija painottaa kansalaisvapauksien jyrkkää sitovuutta vai joitakin tarkoituksenmukaisuussyitä kuten »yleistä järjestystä» tms. Jos valitaan perusoikeuksia painottava tulkinta, se merkitsee sitä, että esim. yleiseen kokoukseen voidaan ja tulee soveltaa ainoastaan kokouslakia ja sen hajoitusnormeja eikä poliisilain huomattavasti laajemmat valtuudet sisältäviä normeja.»

Joustien esitys koskee nimenomaisesti vain HM 10 §:n soveltamista, mutta hänen esittämänsä ajatus nähtävästi on tarkoitettu soveltuvaksi sellaisenaan myös niihin muihin perusoikeussäännöksiin, joihin sisältyy viittaus perusoikeuden käyttämisen tai siitä tehtävien poikkeuksien säätelemisestä lailla. *Joustien* mukaan tällaisen viittauksen voidaan käsittää tarkoittavan vain tiettyjä juuri ko. kysymystä koskevia erityislakeja niin, että erityislaissa olevat säännökset kulkevat aina muissa laeissa olevien säännösten edellä. Toinen mahdollisuus ko. viittauksen käsittämiseen olisi se, että viittaus tarkoittaa kaikkea lain tasoista säätämistä. *Joustie* pitää valintaa näitten vaihtoehtojen välillä arvovalintana ja nähtävästi suosittaa ensiksi mainittua vaihtoehtoa. Olen toisessa yhteydessa perusoikeussäännösten soveltamisen kannalta arvostellut esityksestä ilmenevää käsitystä, jonka mukaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädettyjen lakien ryhmän sisällä olisi olemassa hierarkisia eroja ja vastaavasti systemaattisia eroja ko. lakien noudattamisjärjestyksessä.[51] Toistamatta laajemmalti, mitä tuolloin esitin, tyydyn tässä toteamaan vain pääasiat: kahdentyyppisiä tavallisia lakeja ja niitten erilaista suhdetta perusoikeussäännöksiin koskeva konstruktio on ajatuksellisesti täysin mahdollinen; sillä ei kuitenkaan ole mitään tekemistä Hallitusmuodon säännösten ja niiden täysin vakiintuneen soveltamiskäytännön kanssa; tällaisen konstruktion omaksuminen ei ole oikeuskäytännön kehittämisenkään kannalta suotavaa; ongelmat, joiden käsittelyyn konstruktiota on ajateltu sovellettavan, on viime kädessä ratkaistava oikeustieteessä

[51] *Hidén*, Perusoikeudet..., 76—78.

jo tutun *lex specialis derogat legi generali* -säännön pohjalta. Vaikka em. kannanotot kohdistuivatkin ensi sijassa perusoikeussäännöksiin, on esittämääni käsitystä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä säädettyjen lakien hierarkisesta yhtenäisyydestä nähdäkseni sovellettava kaikkiin perustuslakien konkretisoimista sisältäviin lainsäätämistoimiin.

Perustuslainmukaisuuden rajanvetoon liittyy perusoikeussäännösten kohdalla eräitä muitakin erityispiirteitä. Edellä on yleisesti todettu, että lain perustuslainvastaisuus voi olla evidenttiä taikka tulkinnanvaraista. Näin yleiset näkökohdat tietysti pitävät paikkansa myös perusoikeussäännösten suhteen. Niiden kohdalla voi materiaalisen ristiriidan olemassaolo kuitenkin olla sillä tavoin omaleimainen ja tulkintaan vaikuttavat tekijät siinä määrin erikoislaatuisia, että voidaan jopa puhua perustuslainmukaisuuden useasta eri rajasta. Voidaan esimerkiksi sanoa, että materiaalinen säännös, joka rajoittaa liikkumisvapautta tavalla *a*, on sellaisenaan, abstraktisesti tarkasteltuna, HM 7 §:n kanssa ristiriidassa. Saattaa kuitenkin olla, että jokin liikkumisvapautta tavalla *a* rajoittava säännös katsotaan voitavan säätää tavallisessa laissa sen vuoksi, että ko. rajoitus liittyy ensiarvoiseksi katsottuun yhteiskunnalliseen etuun, esimerkiksi kulkutaudin leviämisen estämiseen. Vastaavasti saatetaan HM 6 §:n soveltamisessa katsoa, että tietynlainen sopimusvapauden rajoitus on mahdollista toteuttaa tavallisessa laissa, koska ja vain koska sanottu rajoitus on tarkoitettu tiettyä tarkoitusta, esimerkiksi työväensuojelua palvelemaan. Tämänkaltaiset asetelmat voidaan säädöshierarkian ja eritasoisten säädösten välisen rajanvedon kannalta hahmottaa kahdella tavalla ja vastaavasti käyttää kahdenlaisia nimityksiä. Voidaan ajatella niin, että perusoikeudella ei tällaisessa tilanteessa olekaan yhtä ainoaa materiaalista rajaa, vaan rajoja on — ko. toimenpiteen tarkoituksesta riippuen — useampia. Tai voidaan ajatella niin, että perustuslain ko. säännökseen sisältyy hyvin monia detaljinormeja, jotka koskevat kukin tietyn tarkoitusperän toteuttamistilannetta, ja että ko. perusoikeudella on vain yksi ainoa mutta yksityiskohdissa sekä materiaalisten että tarkoitusperää koskevien tekijöiden mukaan »mutkainen» raja. Hahmottamis- ja nimittämiskysymykset eivät tässä ole oleellisia. Oleellista on huomata, että ainakaan perusoikeussäännösten kohdalla ei perustuslainmukaisuutta voida ratkaista pelkästään tarkastelemalla laintasoisen normin materiaalista sisältöä verrattuna perustuslaintasoisen normin materiaaliseen sisältöön, vaan tarkasteluun on välttämättä yhdistettävä myös laintasoisten normien säätämiseen liittyvät tavoitteet. Tämän tavoitetekijän

merkityksen korostaminen perusoikeussäännösten kohdalla ei suinkaan tarkoita sitä, etteikö tavoitteilla saattaisi olla vaikutusta myös tutkittaessa säädösten muiden perustuslaintasoisten normien mukaisuutta. Lainsäädäntökäytännössä tavoitetekijällä kuitenkin lienee tavanomainen ja tuntuva merkitys vain perusoikeussäännösten tulkinnassa.

Perusoikeussäännösten kohdalla voidaan nostaa myös kysymys ko. säännösten antaman suojan hierarkisesta porrastuksesta. Olen tätä kysymystä aikaisemmin käsitellessäni [52] tarkoittanut perusoikeuksien suojan hierarkisella porrastuksella sitä, että perusoikeuksilla ei olekaan yhtä ainoaa rajaa, joka osoittaisi tavallisen lain säätäjälle ja lakia alemmantasoisten säädösten antajalle samanlaisen kompetenssin perusoikeutta koskeviin järjestelyihin, vaan lainsäätäjän kompetenssi perusoikeuteen liittyvien kysymysten säätelyssä ulottuu pitemmälle kuin hierarkisesti alemmantasoisten säädösten antajan kompetenssi, toisin sanoen alemmantasoisten säädösten antaja ei voi perusoikeuskysymyksissä säätää kaikkea sitä, mitä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä voitaisiin säätää. Tämä kysymys aktualisoituu lähinnä niissä suhteellisen harvoissa tilanteissa, joissa perusoikeutta koskevasta kysymyksestä ei ole olemassa tavallisen lain tasoisia säännöksiä ja joissa siten asetuksen antajan kompetenssi jää määräytymään suoraan perusoikeussäännöksen pohjalta. Olen viitatussa kirjoituksessa omaksunut sen käsityksen, että perusoikeussäännösten antama suoja on hierarkisesti porrastunutta ja siten myös perustuslainmukaisuus määräytyy lakien kohdalla jossain määrin toisin perustein kuin alemmantasoisten säädösten kohdalla. Tällä käsityksellä on tässä tutkimuksessa merkitystä kuitenkin vasta lakia alemman tasoisiin säädöksiin kohdistuvan valvonnan osalta.

b. *Erilaisista valvontamahdollisuuksista*

Kelsen (288) toteaa: »Jos valtiosääntö kelpuuttaisi kenet tahansa ratkaisemaan tämän kysymyksen [= lakien valtiosäännön mukaisuuden], voisi tuskin syntyä oikeussubjekteja ja oikeusorgaaneja sitovaa lakia. Jotta tuollaiselta tilanteelta vältyttäisiin, valtiosääntö voi kelpuuttaa tehtävään vain jonkin tietyn oikeusorgaanin.» Käytäntöä ajatellen onkin välttämätöntä, että ratkaisu joittenkin säädösten olemisesta perustuslain

[52] *Hidén*, Perusoikeudet..., 73—76.

mukaisia tai vastaisia voi tapahtua vain tietyssä muodossa ja tietyssä järjestyksessä. Jo oikeudellisen selvyyden ja oikeusturvan voidaan katsoa tätä vaativan. Huomattavaa on myös, että päätös siitä, onko jokin säädös ylemmäntasoisen säädöksen mukainen, merkitsee tietyn kompetenssin — tai, jos niin halutaan sanoa, yhteiskunnallisen vallan — käyttämistä. Myös tältä kannalta, siis yhteiskunnallisesti merkitsevien kompetenssien sijoittelun kannalta, on kysymys säädösten perustuslainmukaisuuden valvomisesta tärkeä. Kun yleisesti ottaen säädösten yhteiskunnallinen merkittävyys kasvaa, mitä ylemmäs hierarkisessa portaikossa tullaan, voidaan vastaavasti olettaa säädösvalvontaa koskevien järjestelyjen merkityksen olevan sitä suurempi, mitä ylemmäntasoisiin säädöksiin kohdistuvasta valvonnasta on kysymys. Kokemusten eri oikeusjärjestysten piirissä voidaankin sanoa osoittavan, että juuri lakien perustuslainmukaisuuden valvominen on se säädöskontrollin taso, joka on käytännössä ja oikeustieteessä herättänyt eniten huomiota ja jonka samanaikaisesti tehokkaassa ja eri yhteiskuntaintressejä tyydyttävässä järjestelyssä myös vaikeudet ovat ilmeisesti olleet kaikkein suurimmat.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on järjestettävissä monella eri tavalla. Viime kädessä historiallisista ja yhteiskunnallis-poliittisista tekijöistä riippuu, minkälainen järjestely tai erilaisten järjestelyjen kombinaatio kussakin oikeusjärjestyksessä esiintyy. Ei siis voida etsiä abstraktisesti kehiteltyä ideaalimallia, joka olisi soveltamiskelpoinen kaikissa oikeusjärjestyksissä. Lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli — erityisesti tuomioistuinmenettelyssä tapahtuva — on viime aikoina kuulunut kansainvälisesti tarkastellen valtio-oikeuden piirissä eniten käsiteltyihin kysymysryhmiin. Sitä koskeva kirjallisuus on myös runsas. Järjestelyvariaatioita eri maissa on esitetty myös suomen kielellä, tuoreimpana esityksenä *Riepulan* väitöskirjaan vuodelta 1973 sisältyvä katsaus (3—34). Kun ulkomaisten järjestelyjen esittelyllä voisi tässä tutkimuksessa olla vain taustatiedon merkitys ja kun toisaalta esim. *Riepulan* esittämä katsaus on riittävän seikkaperäinen ja ajan tasalla, en pidä tässä aiheellisena laatia erillistä katsausta, vaan viittaan saatavilla olevaan kirjallisuuteen.[53]

---

[53] *Riepulan* em. esityksen ohessa ks. suomalaisista suppeista tarkasteluista myös *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja..., erit. 139—, esitettyä, etupäässä historialliseen kehitykseen kohdistuvaa katsausta sekä lyhyesti *sama*, LM 1966, 764—769, ja *sama*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 45—, 290; sekä *Jyränki*, LM 1968, 993—999. Ulkomaisista lähteistä on erityisesti mainittava

Ajallisesti voidaan valvonnat jakaa etukäteisvalvontaan ja jälkikäteisvalvontaan. Jälkikäteisvalvonta voidaan edelleen jakaa abstraktiseen valvontaan ja konkreettiseen valvontaan, jolloin ensiksi mainitulla tarkoitettaisiin lain säätämishetken jälkeen tapahtuvaa yleistä, mihinkään yksittäistapaukseen liittymätöntä kontrollia ja konkreettisella valvonnalla taas jonkin viranomaiskäytännössä esiintyvän yksittäistapauksen kohdalla tehtävää ratkaisua siitä, onko sovellettavaksi tarkoitettu lain säännös perustuslain mukainen — ja siten huomioon otettava ratkaisua tehtäessä — vai ei. Eri kontrollitoiminnat voidaan myös jakaa kontrollia suorittavan viranomaisen tai elimen mukaisesti esimerkiksi kansanedustuslaitoksen suorittamaan valvontaan ja tuomioistuinkontrolliin.

c. *Valvonnan luonne Suomessa*

Kastari on eri yhteyksissä esittänyt Suomen valtio-oikeudellisen järjestelmän olevan uniikki siinä, että meillä voidaan säätää myös em. poikkeuslakeja, ts. lakeja, jotka asiallisesti merkitsevät poikkeusta perustuslaista, mutta joista itsestään ei tule perustuslakeja.[54] Vaikka kahtiajaon: Suomen oikeusjärjestys — maailman muut oikeusjärjestykset tekeminen tässä kohden saattaa olla aiheetonta, on kysymyksessä joka tapauksessa mahdollisuus, joka on kansainvälisesti tarkasteltuna erikoinen ja käytännössä merkittävä. Poikkeuslakimahdollisuuden merkitystä voidaan luonnehtia seuraavasti. Oikeusjärjestyksissä, joissa edellä tarkoitettuja poikkeuslakeja ei voida säätää, on silloin, kun säädettävän lain epäillään olevan perustuslain kanssa ristiriidassa, vaihtoehtoina joko 1) perustuslain tekstin muuttaminen niin, että säädettävä laki ei ole sen kanssa ristiriidassa, tai 2) säädettäväksi aiotun lain muuttaminen niin, että risti-

---

vuonna 1961 Heidelbergissa pidettyä kollokviumia koskeva Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Erityisesti valtiosääntötuomioistuimen käytöstä ja asioiden vireilletulotavasta ks. esim. *Welan & Winklerin* kirjoitus vuodelta 1967. Yleisenä hakulähteenä, joka samalla osoittaa alaa koskevan kirjallisuuden runsautta, ks. kustantamo Mohrin Tübingenissä vuonna 1971 julkaisema laaja, yli 500-sivuinen bibliografia, Bibliographie zur Verfassungsgerichtsbarkeit des Bundes und der Länder.

[54] Ks. esim. *Kastari*, LM 1958, 526—, sekä Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 13—, ja Verfassungsgerichtsbarkeit in Finnland, 205—. Poikkeuslakimahdollisuuden esiintymisestä aikanaan myös Saksan keisarikunnassa ja Weimarin tasavallassa ks. lyhyesti esim. *Kastari*, LM 1960, 80.

riitaa voimassaolevan perustuslain kanssa ei synny tai ko. lain säätämisestä luopuminen taikka — käytännössä tärkeänä mahdollisuutena — 3) se, että säädettävän lain ja perustuslain säännöksiä tulkitaan sillä tavoin, että ristiriitaa ei katsota olevan olemassa. Ensiksi mainittu mahdollisuus saattaa usein jäädä pelkästään teoreettiseksi jo sen vuoksi, että perustuslainsäätämisjärjestys on siinä määrin monimutkainen tai muuten hankalakäyttöinen, että ajatus perustuslain tekstin muuttamisesta jonkin lain mahdollistamiseksi ei ole reaalinen silloinkaan, kun kyseessä olisi pysyväksi tarkoitetun ja merkittävän lain säätäminen. Kuvattu asetelma vaikuttaa myös siihen, minkälaiseksi lakien perustuslainmukaisuuden valvonta muodostuu. Tässä valvonnassa voidaan ajatella esiintyvän kahdenlaista huomioonotettavaa painetta. Yhtäältä saattaa perustuslainsäätämisjärjestyksen jäykkyyden ja ehkä perustuslain yleistä koskemattomuutta koskevien käsitysten johdosta esiintyä pyrkimystä tulkita perustuslakia rajatapauksissa siten, että mitään ristiriitaa ei katsota olevan olemassa. Toisaalta saattaa olla painetta siihen, että valvonnan painopiste asettuu juuri jälkikäteisvalvonnan puolelle ja ennakkovalvonnan merkitys jää toissijaiseksi jopa niin, että lakien säätämisvaiheessa täysin tietoisesti alistutaan siihen riskiin, että säädettävä laki ehkä tulee soveltamisvaiheessa todetuksi perustuslain vastaiseksi. Mitään syy-seuraussuhdetta toisaalta perustuslainsäätämisjärjestyksen hankaluuden ja poikkeuslakien käytön mahdottomuuden ja toisaalta jälkikontrollin korostuneen aseman välillä ei ehkä voida osoittaa, mutta mainittujen piirteiden yhteensoveltuvuus on kuitenkin ilmeinen. Perustuslainmukaisuuden valvonta saa tällaisessa asetelmassa sitä kaikessa jälkikäteisvalvonnassa korostuneesti esiintyvää leimaa, että kysymyksessä on paljas joko-tai ratkaisu, siis perustuslainvastaisuus tai ei-vastaisuus.

Suomen poikkeuslakien käytön mahdollistava järjestelmä merkitsee edellä sanottuun yhtä menettelyvariaatiota lisää. Toisin sanoen: säädettävän lain ollessa mahdollisesti ristiriidassa perustuslain kanssa voidaan em. vaihtoehtojen lisäksi turvautua myös siihen menettelyyn, että laki säädetään niin kuin on alunperin pidetty tarkoituksenmukaisena, mutta säätäminen tapahtuu perustuslainsäätämisjärjestystä noudattaen. Tämä mahdollisuus epäilemättä suosii juuri etukäteiskontrollia, koska poikkeuslain säätämistä voidaan käyttää hyväksi vain, mikäli perustuslainvastaisuuskysymykseen otetaan kantaa ennen kuin lainsäätämismenettely on loppuun saatettu. Suomalainen järjestelmä vaikuttaa myös valvon-

nassa asetettavien kysymysten muotoon. Kun ulkomailla yleensä joudutaan kysymään, onko säädettävä laki perustuslain mukainen ja miten ko. laki (lainkohta) »kestää» tuomioistuimissa, on meillä vastaavan kysymyksen muotona: missä järjestyksessä tästä asiasta voidaan säätää tai — jälkivalvontaa ajatellen — olisi pitänyt säätää. Voidaan myös perustellusti väittää, että poikkeuslakien säätämismahdollisuus ja perustuslainsäätämisjärjestyksen tarvittaessa hyvin suuri joustavuus merkitsevät parempaa mahdollisuutta tiukkaan ja tunnontarkkaan pitäytymiseen perustuslaissa ilman, että käytännön välttämättömyydet pakottaisivat venyttämään perustuslain tulkintoja. — Valvonnan ja siinä esitettävien kysymysten laatuun vaikuttaa myös se, minkälainen meillä on perustuslainsäätämisjärjestys. Valtiopäiväjärjestyksen 67 § tuntee kaksi eri perustuslainsäätämisjärjestystä, joiden molempien eräänä piirteenä on se, että kyseessä on yksinomaan eduskunnan (ja tasavallan presidentin) toiminta. Mistään kansanäänestyksestä tai vastaavasta menettelystä ei siis ole kysymys. Lisäksi on käytännössä hyvinkin yksinomaiseksi muodostunut se menettely, että perustuslainsäätämisjärjestystä käytettäessä turvaudutaan kiireelliseksi julistamiseen,[55] mikä puolestaan merkitsee sitä, että tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttäminen ja perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen ovat käytännössä ulkonaisesti tarkastellen miltei samanlaisia, molemmat toteutetaan samojen eduskunnan istuntojen ja yhtä pitkällisiksi muodostuvien menettelyjen puitteissa. Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen ja perustuslainsäätämisjärjestyksen ero Suomen oikeusjärjestyksessä on siis yleensä vain tiettyjen enemmistövaatimusten toteutumisessa lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä eduskunnassa, kun taas muualla usein vastaava ero näkyy erona kansanedustuslaitoksen yksinään tietyssä kokoonpanossa tekemien päätösten ja toisaalta kansanedustuslaitoksen eri kokoonpanoissa tekemien tai kansanäänestysmenettelyyn taikka itsehallintoyksiköiden edustuslaitosten hyväksymiseen yhdistettyjen päätösten välillä.[56]

Perustuslainsäätämisjärjestyksen ja tavallisen lain säätämisjärjestyksen eron jääminen meillä yksinomaan eduskunnan sisäiseksi kysymyk-

---

[55] *Laakson*, 22—23, mukaan säädettiin vuosina 1919—1970 perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyistä laeista 96 % kiireelliseksi julistamista käyttäen. Vastaava %-luku 1960-luvun osalta oli 99.3 %.

[56] Perustuslain muuttamis*menettelyä* eri oikeusjärjestyksissä on varsin tarkoin selostettu *Menzelin* nyt tosin jo vanhassa kirjoituksessa vuodelta 1953. Uudempana (1967) suppeana esityksenä ks. myös *Bezzi*.

seksi myötävaikuttaa välttämättä myös perustuslainmukaisuuteen kohdistuvan kontrollin muodostumiseen nimenomaan eduskunnan toiminnaksi ja lisäksi sellaiseksi toiminnaksi, jota koskevat ulkopuoliset kannanotot usein jäävät lähinnä eduskunnassa aikaisemmin jo omaksuttujen kantojen noudattamisen tarkasteluksi. Tällä eduskunnan sisäisyydellä voidaan meillä olettaa olevan mm. sen sosiaalipsykologisen vaikutuksen, että viranomaiset tietoisena kontrollin pääasiallisesta tapahtumisesta eduskunnan piirissä tuskin ovat edes asennoituneita sillä tavoin, että lakien perustuslainmukaisuutta kuuluisi tutkia myös heidän toiminnassaan. Näin olisi ilmeisesti jossain määrin laita siinäkin tapauksessa, että HM 92 §:ää tulkittaisiin toisin kuin nyt vakiintuneesti tehdään tai että sanotun kaltaista säännöstä ei HM:ssa lainkaan olisi. Se seikka, että perustuslainmukaisuuden kontrolli on muodostunut yksinomaan lainsäätämismenettelyn sisäiseksi eduskunnassa tapahtuvaksi kontrolliksi, joka liittyy täysin reaaliseen valintamahdollisuuteen kahden säätämismenettelyn välillä, on ilmeisesti vaikuttanut asennoitumisiin toisellakin, käytännössä hyvin merkittävällä tavalla. Jos jotakin lakia säädettäessä havaitaan, että jokin sen kohta merkitsee poikkeusta perustuslaista, on tavanomaista, mikäli kohta aiotaan sellaisenaan säilyttää, että koko laki todetaan säädettäväksi perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kun tähän menettelytapaan on päädytty, voi lain säätäjä — siis lainsäätämismenettelyyn osallistuvat henkilöt — katsoa kaiken olevan muodollisesti kunnossa. Lakiehdotukseen mahdollisesti tehtävissä olevista parannuksista, jotka liittyvät juuri perustuslainmukaisuuskysymyksiin, ei olekaan enää tarpeellista huolehtia. Koko lakihan, mitä siihen sitten sisältyykin, »mahtuu» nyt siitä »aukosta», jonka perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen perustuslain suojaan murtaa. Tällä seikalla voi olla selvästi haitallinen vaikutus siihen tosiasialliseen suojaan, jota esimerkiksi perusoikeudet tulevat nauttimaan. Kun niissä maissa, joissa poikkeuslakimenettelyä ei tunneta ja joissa kontrolli on lähinnä jälkikontrollia, joudutaan ainakin teoriassa kukin laki kohta kohdalta tutkimaan perustuslainmukaisuutensa suhteen ja jälkikontrollin vaikutus voi kohdistua reaalisena yhteen tai useampaan kohtaan kysymyksessä olevassa laissa, merkitsee tämä ainakin periaatteessa sitä, että esimerkiksi perusoikeuksien suojakysymykset otetaan kunkin säännöksen muotoiluissa erikseen huomioon ja kukin säännös pyritään muotoilemaan niin, ettei perusoikeuksien suojaa kavenneta enempää kuin on välttämätöntä. Suomen järjestelmässä sen sijaan voidaan tyytyä paljon »summaarisempaan» menet-

telyyn: jos laki (todennäköisesti) joudutaan säätämään perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ei ole olemassa mitään pakottavaa juridis-muodollista syytä siihen, että lakiin sisältyvät perusoikeuksien tosiasialliset kavennukset pyrittäisiin pitämään minimissään. Järjestelmä sisältää siis eräänlaisen paradoksin. Toisaalta se mahdollistaa ja tavallaan suosii perustuslain tiukkaa ja tunnontarkkaa, perustuslain hengen mukaista tulkintaa, toisaalta se tekee niissä tapauksissa, joissa käytetään perustuslainsäätämisjärjestystä, mahdolliseksi suhtautua säädettävien lakien tosiasiallisten vaikutusten kannalta yliolkaisesti niihin periaatteisiin ja konkreettisiin määräyksiin, joita perustuslakiin sisältyy.[57]

Laillisuusvalvonnan kannalta tarkasteltuna on suomalainen järjestelmä siis korostuneesti juuri lainsäätämismenettelyn — lähinnä tavallisen lain ja perustuslain säätämisjärjestyksen välillä tapahtuneen valinnan — valvontaa. Ulkomaisiin järjestelyihin verraten jää valvonnan piiristä pois sellaisia kysymyksiä, jotka voisivat siihen kuulua, nimittäin huolenpito siitä, että niittenkin lakien sisältö, jotka säädetään VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, on mahdollisimman suuressa määrin sopusoinnussa perustuslain kanssa. Tällöinhän ei ole — kuten edellä viitattiin — välttämätöntä selvittää, mitkä kaikki kohdat ko. laissa mahdollisesti olisivat

57 Tekstissä mainittuihin piirteisiin palataan myöhempänä arvioitaessa prvk:n suorittaman valvonnan merkitystä. Jo tässä yhteydessä voidaan käytännön esimerkkinä viitata prvl 2/kulkulaitosvm 49/HE 157(70 vp)/71 vp, joka koski ehdotusta laiksi toimenpiteistä lentoliikenteen turvaamiseksi eräissä tapauksissa (= lentokonekaappausten torjuntaa). Lain sisällön huomioonottaen oli ilmeisesti etukäteen oletettavissa, että laki tullaan hyväksymään lopullisesti ko. valtiopäivillä riippumatta siitä, säädetäänkö se VJ 66 §:n vai VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Lausunnossaan prvk katsoi, että lailla lentokenttähenkilökunnalle annettavat valtuudet merkitsivät puuttumista henkilökohtaisen vapauden suojaan ja että laki sen vuoksi vaati VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä. Huomattavaa on, että prvk ei juuri lainkaan pyrkinyt varjelemaan perusoikeuden suojaa siinä — reaalisessa — mielessä, että se olisi tarkastellut mahdollisuuksia muuttaa lakia niin, että laki olisi perusoikeuden kannalta *mahdollisimman vähän* negatiivinen. Tällaisia muutosmahdollisuuksia käsitteli sen sijaan jonkin verran lvk omassa lausunnossaan. Todettakoon, ettei lakiehdotusten asiallisten ja teknillisten muutosmahdollisuuksien tarkastelu perustuslainmukaisuutta sivuavissa asioissa ole mitenkään prvk:lle kuulumaton ja vain ko. alan erityisvaliokunnille kuuluva tehtävä. Prvk:n täyspainoinen toiminta esim. perusoikeuksien suojan valvojana vaatisi, että valiokunta ei tyytyisi pelkästään säätämisaktin menettelyllisen moitteettomuuden valvomiseen, vaan muutosehdotuksia tekemällä pyrkisi kaikkien perusoikeuksien kohdalla siihen, että perusoikeuden tosiasiallisesti, siis lain soveltamistilanteessa saama suoja pysyy mahdollisimman hyvänä.

ristiriidassa perustuslain kanssa ja missä määrin lakia ehkä voitaisiin muuttaa esim. »perusoikeusystävällisemmäksi». Se, että valvonta kohdistuu juuri lainsäätämismenettelyyn, vaikuttaa osaltaan myös siihen, että valvonnasta tulee varsin »korkean tason» kysymys, ts. siihen voivat osallistua vain ne henkilöt, jotka todella ovat tekemisissä lakien säätämisen kanssa, siis lähinnä virkamiesvalmistelijat, hallituksessa toimivat poliittiset päätöksentekijät, kansaneduskunnan jäsenet ja eduskunnassa käytetyt asiantuntijat. Valvonnasta ei siten hevin pääse muodostumaan sellaista laajempia piirejä koskevaa kysymystä, jollaiseksi se saattaa kehittyä tuomioistuimissa tapahtuvan jälkikontrollin puitteissa.[58]

2. Valvontajärjestelyt ennen eduskuntakäsittelyä

Lain tasoisen normin aikaansaamisessa on Suomen oikeusjärjestyksessä kolme toisistaan selvästi erillistä vaihetta: hallituksen lakiesityksen valmistelu ja antaminen eduskunnalle, lakiesityksen eduskuntakäsittely ja eduskunnassa hyväksytyn lain vahvistamismenettely. Tällainen kolmivaiheinen käsittely on käytännössä ylivoimaisesti useimmin esiintyvä ja samalla merkittävin, vaikka lain syntymisessä saattaakin esiintyä sekä yksinkertaisempia että monimutkaisempia menettelysarjoja. Kaikkiin näihin kolmeen vaiheeseen sisältyy myös valvontafunktioita. Tarkastelen kutakin näistä vaiheista aikajärjestyksessä edeten erikseen ja kiinnitän tarvittaessa huomiota myös mainitusta kolmivaiheisesta käsittelystä poikkeaviin lain syntymisprosesseihin. Tarkastelu rajoittuu tässä yhteydessä pääasiassa vain ko. valvontajärjestelyihin itseensä ja niihin liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin. Eri järjestelyjen merkitystä käytännössä tarkastellaan myöhempänä erikseen.

Ensimmäisen edellä esitetyn vaiheen loppurajana voidaan pitää sitä päätöstä, jonka tasavallan presidentti tekee lakiesityksen antamisesta tietyn sisältöisenä eduskunnalle. Vaiheen alkurajaa ei sen sijaan voida osoittaa samanlaisella terävyydellä. Se prosessi, jonka lopputuloksena on tietynlaisen esityksen eduskunnalle antamista koskeva presidentin päätös, on saattanut lähteä tosiasiallisesti liikkeelle hyvin monenlaisista

58 Tähän liittyvistä näkökohdista ks. esim. kirjoituksiani JFT 1968, 484—487; Perusoikeudet . . ., 23—25; sekä, Neuvostoliitossa esiintyviin perusoikeuskäsityksiin lyhyesti vertaillen, Henkilökohtainen vapaus . . ., 34—36.

virikkeistä. Erilaisiin vireilletulomuotoihin ja niihin alustaviin toimintoihin, joissa idea uudesta laista tai lakiesityksestä alkaa kiteytyä, saattaa myös liittyä kysymyksenasetteluja ja kannanottoja, jotka koskevat lain perustuslainmukaisuutta. Tällaisilla ehkä hyvinkin alustavilla ja vain tiettyjen kysymysten olemassaolon rekisteröivillä kannanotoilla saattaa tosiasiassa olla suuntaa-antavaa vaikutusta, joka ulottuu myös lakiesitysehdotusten ja itse lakiesitystenkin käsittelyyn. Alustavien kannanottojen potentiaalista merkitystä kiistämättä rajoitan kuitenkin tarkastelun tässä tutkimuksessa pelkästään niihin toimintoihin, jotka ovat virallisesti järjestettyjä tai muuten muodostuneet täysin institutionalisoituneeksi osaksi lakiesitysehdotuksen valmistelua. Näin rajattu osa lain syntymisprosessia — siis virallisen valmistelun alkamishetkestä presidentin lakiesityksen antamista koskevan päätöksen tekemishetkeen — ei ole siihen sisältyvien toimintojen kannalta mitenkään homogeeninen. Hallituksen vuonna 1959 antamassa esityksessä lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 21/59 vp) todettiin alussa: »Lainsäädännön valmistelussa voidaan Suomessa nykyisin lakien osalta erottaa kolme eri vaihetta. Ensimmäinen näistä on lakiehdotuksen esivalmistelu, toinen ehdotuksen käsittely ja tarkastaminen valtioneuvostossa sekä kolmas eli viimeinen lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä tapahtuva tarkastaminen.» Ehdotuksessa siis jaettiin hallituksen esityksen antamispäätöstä edeltävä käsittely toisaalta esivalmisteluun ja toisaalta valtioneuvostossa tapahtuvaan käsittelyyn ja tarkastamiseen.[59] Mitään terävää kaksijakoa mainituilla tavoin ei käytännössä voida tehdä. Pikemminkin voidaan lähteä siitä, että aivan samantyyppiset kysymykset, koskivatpa ne lain perustuslainmukaisuutta tai lakiteknillisiä kysymyksiä taikka lakiin liittyviä poliittisia ja muita tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä, voivat tulla esille kaikissa nyt puheena olevissa lakiesityksen valmistumisvaiheissa. Esitettyä kaksijakoa voidaan kuitenkin myös perustella. Eri vaiheiden sisältöä voidaan yleistäen kuvata esim. niin, että tiettyyn vaiheeseen saakka on

[59] Samantapaiseen kaksijakoon viittaa myös *Korte*, Om lagberedningen . . ., 93, joka todettuaan ensin, että lain aikaantulossa on kolme vaihetta, presidentin esitystä koskeva päätös, eduskunnan hyväksymispäätös ja presidentin vahvistamispäätös, jatkaa: Endast i fråga om dessa skeden har tillkomsten av en lag och det förfarande som därvid skall iakttagas reglerats genom grundlag om uppmärksamhet i offentligheten riktas i allmänhet endast på dessa tre skeden. Det arbete som måste utföras innan ett lagförslag med motiveringar föredrages för presidenten, utgör ett osynligt första skede i lagstiftningsprocessen.

kysymys ehdotuksen valmistelusta, sen jälkeen (valmista) ehdotusta koskevasta päätöksenteosta. Voidaan myös havaita, että valmistelun alkuvaiheelle on leimaa-antavaa vapaamuotoisuus, kun taas loppuvaiheessa tulevat esille määrätyt käsittelyjärjestykset ja ennalta järjestetyt valvontatoiminnat.

Huomioonottaen eri toimintavaiheiden ensisijaisia tavoitteita koskevat sekä organisatorisfunktionaaliset erot pidän tarkoituksenmukaisena seurata mainitunkaltaista kaksijakoa myös tässä esityksessä. Luen ensimmäiseen, siis varsinaiseen valmistelevaan vaiheeseen kaikki ne toiminnot, jotka edeltävät ehdotuksen hallituksen esitykseksi esittelyä valtioneuvostossa. Lyhyyden vuoksi kutsun tätä vaihetta lakiesitysehdotuksen *valmisteluksi* ja toista vaihetta, siis lakiehdotuksen valtioneuvostoon tulon ja presidentin päätöksen välistä vaihetta ko. ehdotuksen *käsittelyksi*. Jos tyydyttäisiin vain ylimalkaiseen ja säännösten pohjalta tapahtuvaan tarkasteluun, voitaisiin lähteä siitä, että varsinaiset valvonnalliset toiminnat rajoittuvat vain em. käsittelyvaiheeseen. Pidän kuitenkin aiheellisena suhteellisen tarkoin kuvata myös lakiesitysehdotuksen valmisteluvaiheen. Tämä johtuu siitä, myöhemmin jossain määrin — kylläkin puutteellisesti — verifioitavasta olettamuksesta, että jo valmisteluvaiheessa tapahtuvilla kannanotoilla on tuntuvaa tosiasiallista merkitystä mm. lakien säätämisjärjestyksen määräytymisessä. Lakiesitysehdotusten valmisteluvaiheella ja siinä noudatetulla menettelyllä on merkitystä myös muihin seikkoihin kohdistuvassa oikeudellisessa valvonnassa. Ko. valmistelussa noudatetulla menettelyllä on lisäksi merkitystä siinä valvonnassa, joka kohdistuu asetuksiin ja valtioneuvoston päätöksiin.

Salonen (JFT 1965, 109) toteaa lainvalmistelun tapahtuvan pääasiassa neljässä muodossa. Valmisteluelimin voivat toimia 1) ministeriö, jonka toimialaan valmisteltava laki tai lakiehdotus kuuluu, 2) komitea tai toimikunta, joka asetetaan määrättyä valmistelutehtävää suorittamaan, 3) lainvalmistelukunta tai 4) pohjoismainen tai muu kansainvälinen lakiyhteistyö. *Korte* puolestaan (Om lagberedningen . . . , 94) mainitsee lainvalmistelutyössä voitavan erottaa viisi vaihetta. 1) ensimmäinen valmistelu, jonka usein suorittaa erityinen komitea tai toimikunta ja, milloin on kysymys keskeisimmistä yleisen lain aloista, lainvalmistelukunta, 2) lausuntomenettely, jossa asian mukaan valitut lausunnonantajat kuten tuomioistuimet, hallintoviranomaiset tai järjestöt taikka näitten edustajat esittävät kantansa valmistetusta ehdotuksesta, 3) parannetun ehdotuksen laatiminen saatujen lausuntojen pohjalta, joka tapahtuu

asianomaisessa ministeriössä ja yleistä lakia koskevissa oikeusministeriön alaan kuuluvissa kysymyksissä lainvalmistelukunnassa, 4) kielellis-lakiteknillinen tarkastus, joka kaikissa asetuskokoelmassa julkaistavia säädöksiä koskevissa tapauksissa suoritetaan oikeusministeriön lainsäädäntöosaston tarkastustoimistossa sekä 5) asiallisjuridinen tarkastus, joka tärkeimpien lainsäädäntöprojektien osalta tapahtuu korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden tai laintarkastuskunnan lausuntojen pohjalta ja joka myös ulkonaisesti eroaa edellä mainituista valmisteluvaiheista siinä, että ainoastaan valtioneuvosto voi päättää näitten tarkastuselinten lausunnon pyytämisestä. Vaikka viimeksi mainittu vaihe ei enää kuulukaan valmisteluun siinä laajuudessa kuin nimitystä tässä käytetään, valaisevat molemmat jaottelut sitä, millä tavoin ehdotuksen valmistelu tapahtuu ja ovat sellaisenaan tietysti perusteltuja. Seuraavassa tarkastelen kuitenkin erikseen toisaalta niitä valmisteluja, joihin lainvalmistelukunta osallistuu, sekä toisaalta kaikkia muita, siis pääasiassa muissa ministeriöissä kuin oikeusministeriössä tapahtuvia ehdotusten valmisteluja. Oikeusministeriön erottaminen tällä tavoin muista ministeriöistä johtuu siitä, että ainoastaan OikM:ssä toimii nimenomaan lainvalmisteluun erikoistunut elin, lainvalmistelukunta.

a. Valmistelu muualla kuin lainvalmistelukunnassa

Lakiesitysehdotuksen muualla kuin oikeusministeriössä suoritettavan valmistelun ensimmäinen vaihe voi tapahtua pääasiassa kahdessa muodossa. Valmistelun voi suorittaa sitä varten asetettu komitea tai valmistelu voi tapahtua ministeriön piirissä virkatyönä.[60] Mikäli ehdotus[61] valmistellaan ministeriössä, suorittaa valmistelun se virkamies tai ne virka-

[60] Mainittujen vaihtoehtojen merkityksestä käytännössä ei ole käytettävissäni empiiristä tietoa. Ks. kuitenkin alav. 65 komiteoiden osalta mainitut valtiontilintarkastajien kertomukset ja *Huuskan* tutkimus. *Salonen,* JFT 1965, 110, toteaa, että suurin osa kaikesta lainvalmistelutyöstä ministeriöissä tapahtuu juuri ministeriöiden virkamiesten, yhden tai useamman toimesta. *Korte,* Om lagberedningen..., 97, sanoo komiteatyön olevan eniten käytetty ja oikeusministeriön ulkopuolella miltei ainoa mahdollinen valmisteluorgaani. Huomattakoon, että tässä on kyseessä vain ehdotuksen valmistelun ensimmäinen vaihe. Ehdotuksen viimeistelyhän tapahtuu joka tapauksessa ministeriössä.

[61] Milloin yksiselitteisyys ei muuta vaadi, käytän seuraavassa lyhyyden vuoksi sanaa ehdotus tarkan nimityksen lakiesitysehdotus asemesta.

miehet, jonka tai joitten tehtäviin lakiehdotuksessa tarkoitettujen asioitten hoitaminen ministeriössä kuuluu. Valmistelun suorittajana voi siis olla yksi virkamies tai useamman virkamiehen muodostama työryhmä. Se, että kyseessä on juuri sanottua alaa hoitava virkamies tai virkamiehet, merkitsee käytännön asiantuntemuksen kytkeytymistä mukaan valmistelun tähän vaiheeseen. Toisaalta se merkitsee myös sitä, että varsinainen lainvalmistelun asiantuntemus rajoittuu valmistelussa yleensä siihen asiantuntemukseen, minkä tämänkaltaisten valmistelutöiden mahdollinen aikaisempi suorittaminen on antanut. Mitään erityistä normien säätämistasoihin ja säätämisjärjestyskysymysten selvittämiseen liittyvää asiantuntemusta ei tähän valmisteluvaiheeseen siten hevin liity. Se että ehdotuksen valmistelijoina ovat ko. alan hallintovirkamiehet, merkitsee myös sitä, että valmistelu suoritetaan muitten virkatehtävien ohella. Valmistelija joutuu tämän vuoksi eri tehtävien kiireellisyyden ja tärkeyden puitteissa valitsemaan, minkälainen panos mihinkin tehtävään voidaan osoittaa. Ministeriöissä tapahtuvan lainvalmistelun kehittämiseksi tehtiin vuonna 1959 tapahtuneen, lain valmistelua koskeneen uudistuksen yhteydessä erillisellä lailla (517/23. 1. 1959) mahdolliseksi perustaa ministeriöihin sopimuspalkkaisia lakineuvoksen virkoja. Lain tarkoituksena oli, että ministeriössä voitaisiin, mikäli ministeriön toimialalla ilmenee jatkuvaa lainsäätämistarvetta, kehittää lainsäädäntökysymysten erityistä asiantuntemusta määrätylle virkamiehelle, jonka nimenomaisena tehtävänä olisi ministeriön puitteissa tapahtuva lakiehdotusten valmistelu. Lakineuvoksen virkoja ei kuitenkaan ole tähän mennessä perustettu.[62] Sen sijaan on vuoden 1973 alussa tehty lainmuutoksella mahdolliseksi perustaa määräajaksi täytettäviä sopimuspalkkaisia lainsäädäntöneuvoksen virkoja sosiaali- ja terveysministeriöön ja maa- ja metsätalousministeriöön sekä perustettu lain säätämisen yhteydessä kumpaankin ministeriöön yksi ja sosiaali- ja terveysministeriöön myöhemmin vielä toinen tällainen virka. Näiden virkojen merkitystä ko. ministeriöissä tapahtuvassa säädösvalmistelussa ei vielä ole mahdollista arvioida.[63] — Ministe-

[62] Ko. lain taustasta ks. KOM 1955: 6, 36; LVK 1959: 2,7 sekä HE 21/59 vp. Lakineuvosten virkojen tarpeellisuuteen on eri yhteyksissä myöhemmin kiinnitetty huomiota, ks. esim. *Salonen*, JFT 1965, 110, ja *Korte*, Om lagberedningen . . ., 102—103.

[63] Ko. säädöksistä ks. lait 54 ja 55/25. 1. 1973 sekä asetukset 57 ja 64/25. 1. 1973 ja 587/2. 7. 1973. Uudistuksen taustasta ks. HE 161 ja 162/72 vp. Sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun asetuksen (751/28. 9. 1973) 19 §:n mukaan »Lainsää-

riöissä ei tiettävästi ole annettu pysyväisohjeita siitä, mitä ministeriössä tapahtuvassa lainvalmistelussa pitäisi ottaa huomioon. Myöskään koko valtioneuvostoa koskevina ei ole annettu muita sellaisia yleisohjeita, joilla voisi olla säädösvalvonnan kannalta huomioonotettavaa merkitystä ministeriöissä tapahtuvassa säädösvalmistelussa, kuin myöhempänä puheeksi tuleva Lainlaatijan opas, joka koskee lähinnä lakiteknisiä kysymyksiä.[64]

Komiteoiden työskentely on nykyään säännelty valtioneuvoston vuonna 1968 antamassa päätöksessä komiteoista (721/27. 12. 1968). Tämän päätöksen 1 §:n 1 momentin mukaan komiteoilla tarkoitetaan yhden tai useamman henkilön muodostamaa tilapäistä elintä, jonka valtioneuvosto on asettanut selvittämään tai valmistelemaan määrättyä asiaa taikka toimimaan avustavana tai neuvoa-antavana elimenä valmisteltaessa tahi käsiteltäessä tiettyä asiaa. Komiteoihin rinnastettavia ovat päätöksen mukaan toimikunnat, jotka asettaa ministeriö tai valtioneuvoston kanslia sekä lisäksi pysyväisluontoiset neuvottelukunnat tai lautakunnat, joitten asettamisesta päättää valtioneuvosto.

Komiteoista voidaan nimenomaan säädösvalvontaa silmällä pitäen huomata tässä seuraavaa. Kaikkien komiteoiden tehtävänä ei suinkaan ole lakiesitysten tai muitten säädösesitysten valmistaminen, vaan niiden tehtävänä voi olla myös neuvoa-antavana elimenä toimiminen tai tiettyjen hallintotehtävien hoitaminen. Erityyppisiä komiteoita varten ei niiden kokoonpanon suhteen ole olemassa määräyksiä. Mainitussa VNP:ssä todetaan yleensäkin komiteoiden jäsenyydestä vain (4,2 §), että puheenjohtajiksi ja jäseniksi komiteoihin on kutsuttava henkilöitä, joilla on riittävää asiantuntemusta ja kokemusta komitean tehtäviin kuuluvissa kysymyksissä sekä mahdollisuus tehokkaasti osallistua komitean työhön. Komitealla on oikeus ottaa itselleen sihteeri ja tietyissä

---

däntöneuvoksen tulee valmistella laki- ja muita säädösehdotuksia sekä käsitellä oikeustieteellisiä kysymyksiä». Maa- ja metsätalousministeriöstä annetussa asetuksessa (158/12. 2. 1971) myöhempine muutoksineen ei ole määräystä lainsäädäntöneuvoksen tehtävistä. OikM:ssä 24. 8. 1973 asetetun työryhmän puitteissa on ollut esillä mahdollisuus helpottaa tarkastustoimiston työtä sillä tavoin, että em. lainsäädäntöneuvokset suorittaisivat ministeriöissään valmistettujen säädösehdotusten osalta (alustavasti) sitä tarkastusta, jota tarkastustoimisto suorittaa.

[64] Lisäksi on tosin olemassa VN:n kansliassa valmistettu Valtioneuvoston esittelijän opas (1970), joka sisältää yleisiä ohjeita VN:ssa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja esittelystä. Oppaan sisällöllä ei kuitenkaan ole merkitystä säädösvalvonnan kannalta, lukuunottamatta ehkä kysymystä esittelijän vastuusta, jota käsitellään myöhempänä.

tapauksissa useitakin sihteereitä. Komitea voi kutsua kokouksiinsa asiantuntijoita, joille maksetaan tiettyjen perusteiden mukaan määräytyvä palkkio. Komitea voi VNP:n 15 §:n mukaan, milloin se on sopivaa ja tarkoituksenmukaista, jättää tehtävänsä jonkin osan tai erikoiskysymyksen muun viraston tai laitoksen, esim. lainvalmistelukunnan suoritettavaksi. Esitys asiasta on tällöin tehtävä ko. ministeriölle. Asianomaisen ministeriön luvalla voi komitea myös hankkia kirjallisia asiantuntijalausuntoja tai muita selvityksiä. Pääsääntöisesti komitea antaa työstään erillisen mietinnön. Komitean työskentelyä valvoo ao. ministeriö. Komitean tehtävän määrittelystä todetaan VNP:ssä (4,1 §), että komitealle annettava tehtävä on määriteltävä selvästi ja täsmällisesti sekä niin, ettei tehtävä muodostu laajemmaksi kuin on välttämätöntä. Toimeksiannossa tulee pyrkiä määrittelemään komitean työlle suuntaviivat, tavoitteet ja mahdolliset taloudelliset rajoitukset. Komitea voidaan velvoittaa myös selvittämään tiettyjä vaihtoehtoja.

Yleistäen voidaan komiteoiden kokoonpanossa sanoa seuratun kahta tavoitetta. Selvää on, että komiteoihin pyritään saamaan mukaan kyseisen alan asiantuntemusta. Tätä edustavat ko. alan hallintovirkamiehet taikka esim. alaa koskevan tutkimuksen edustajat. Ministeriöiden virkamiesten käyttöä komiteoissa puoltaa paitsi heillä oleva alan asiantuntemus myös se seikka, että sanotut virkamiehet usein joutuvat osallistumaan asian käsittelyyn jo komitean perustamisen valmistelussa ja komitean tehtäväksiannon muotoilussa sekä toisaalta komiteatyön jälkeen tapahtuvassa ehdotuksen edelleen käsittelyssä. Voidaan myös todeta, ettei ole mahdollista vetää jyrkkää toiminnallista rajaa niitten kahden vaihtoehdon välille, joista toisena on valmistelun suorittaminen ministeriön virkamiesten muodostamassa ja virkatyön puitteissa toimivassa työryhmässä ja toisena on erillisen komitean asettaminen, jonka jäsenistöstä merkitsevä osa ehkä on ministeriön tai ministeriöiden virkamiehiä. Toinen komiteoiden kokoonpanossa silmällä pidetty tavoite on edustavuus. Mikäli käsiteltävä asia koskee määrättyjä väestöryhmiä erityisesti, voidaan tämä ottaa huomioon komitean kokoonpanossa sisällyttämällä siihen ko. intressiryhmien tai järjestöjen edustajia. Jo komiteavalmisteluvaiheessa voidaan myös pyrkiä ottamaan huomioon eri puolueiden mielipiteet sillä tavoin, että kullakin (eduskunta)puolueella on edustajansa komiteassa taikka peräti siten, että puolueiden voimasuhteet eduskunnassa välittömästi heijastuvat myöskin komitean voimasuhteissa. Se, missä määrin komitean kokoonpanossa otetaan huomioon lainvalmisteluun liittyvä asiantuntemus tai jopa niin eriytyneet kysymykset kuin säätämistaso- ja

perustuslainmukaisuusongelmat, riippuu ilmeisesti aivan kasuistisista tekijöistä. Mitään yleisohjetta, joka koskisi lainvalmistelullisen asiantuntemuksen huomioonottamista komitean kokoonpanoa määrättäessä, tai edes tätä kysymystä koskevaa vakiintunutta tapaa ei tietääkseni ole olemassa. Myöskään asiantuntijoiden kuulemista ei ole niin kehitetty, että komiteoiden tulisi annettujen pysyväisohjeiden taikka vakiintuneen komiteakäytännön puitteissa erityisesti kiinnittää huomiota mm. valmisteltavien säädösehdotusten perustuslainmukaisuuskysymyksiin. Myöskään komiteoiden mietinnöistä ei tiettävästi ole pysyväisohjetta, joka edellyttäisi mietinnössä kiinnitettävän huomiota myös perustuslainmukaisuuskysymyksiin, eikä käsittääkseni voida puhua myöskään tämänsisältöisestä vakiintuneesta komiteatavasta.[65]

Valmistelun ensimmäisen vaiheen kaksimuotoisuuden — komiteavalmistelun tai ministeriössä tapahtuvan valmistelun — jälkeen menettely lainvalmistelussa muussa ministeriössä kuin oikeusministeriössä muodostuu yleensä yhtenäiseksi. Kun lakiehdotus on ministeriössä valmisteltu tai kun komitea on jättänyt työnsä tulokset ministeriöön, on vähänkään vaativammissa valmistelutöissä yleensä seuraavana vaiheena ehdotuksen lähettäminen ns. lausuntokierrokselle. Mitä laaja-alaisemmasta ja yhteiskunnallisesti merkittävämmästä lakiehdotuksesta on kysymys, sitä perusteellisemmaksi myös lausuntojen hankkimismenettely yleensä muodostuu. Lausuntoa pyydetään tavallisesti koko ehdotuksesta sellaisenaan ilman, että lausunnon antajaa kehoitettaisiin kiinnittämään huomiota nimenomaan tiettyihin kohtiin. Tästä syystä ja kun lausunnonantajat yleensä ovat tiettyjä intressejä tai tietyn alan erityisasiantuntemusta edustavia järjestöjä tai laitoksia, ei juuri voida olettaa, että lausuntopyynnöissä tai vastaavasti lausunnoissa erityisesti tartuttaisiin myös perustuslainmukaisuuskysymyksiin. Huomattava on, että lausunnonantajina eivät tässä vaiheessa yleensä tule kysymykseen ne elimet, joilta positiivisoikeudellisten normien mukaan saatetaan hankkia lausunto lakiesitysehdotuksen käsittelyvaiheessa (KKO, KHO, OK, LTK). Lausunnot, joissa kiinni-

[65] Komiteatyöstä ks. tarkemmin vuoden 1968 VNP:n lisäksi sitä edeltänyt vuoden 1958 komiteapäätös (112/6. 3. 1958) ja tätä edeltänyt vuonna 1941 annettu päätös komiteakustannuksista (592/31. 7. 1941) sekä prvm 16/HK 1963/1964 vp ja valtiontilintarkastajien kertomukset vuosilta 1967—1970 sekä *Huuska.* Ks. myös *Hannikainen,* 102—103; *Korte,* Om lagberedningen..., 101—103; *Salonen,* JFT 1965, 110—115 ja myöhempää, eri toimintojen merkitystä koskevaa esitystä tässä tutkimuksessa.

tetään nimenomaisesti huomiota myös perustuslainmukaisuuskysymyksiin, jäävät siten lähtökohtaolettamuksen puitteissa aivan poikkeuksellisiksi.[66]

Ns. lausuntokierroksesta erillisinä on mainittava ne yhteydet, joita lain valmisteluvaiheessa saatetaan ministeriöstä pitää toisaalta lainvalmistelukuntaan, toisaalta valtioneuvoston oikeuskansleriin, siis elimiin, joiden erityiskompetenssi on juuri lain valmistelussa tai laillisuuskysymyksissä. Lainvalmistelukunnasta annetun asetuksen (335/20. 6. 1960) 1 §:n mukaan LVK:n tehtävänä on mm. »antaa lausuntoja lainopillisista kysymyksistä». Lausunnon pyytäjinä tulevat kysymykseen lähinnä juuri ministeriöt. Ensisijaisesti ministeriöiden lainvalmistelukunnalle virallisesti osoittamat lausuntopyynnöt koskevat juuri ministeriössä valmisteilla olevia säädösehdotuksia. Samoin kuin ns. lausuntokierroksen puitteissa pyydettävissä lausunnoissa ei lainvalmistelukunnalle osoitetuissa lausuntopyynnöissä yleensä esitetä erikseen kohtia, joita lainvalmistelukunnan toivotaan lausunnossaan käsittelevän.[66a] Mitään velvollisuutta lainvalmistelukunnan lausunnon hankkimiseen yleensä tai tietyntyyppisissä lainvalmistelutehtävissä taikka tietynlaisissa kysymyksissä erityisesti ei muilla ministeriöillä ole.

Voimassa olevissa säännöksissä ei ole edellytetty lausunnon hankkimisen tai konsultoinnin muodossa tapahtuvaa yhteydenpitoa ministeriön ja oikeuskanslerinviraston välillä. Hallitusmuodon 48,2 §:n mukaan on oikeuskanslerilla tosin velvollisuus antaa tarvittaessa lausuntoja, mutta tämä velvollisuus koskee säännöksen mukaan vain presidentille ja valtioneuvostolle annettavia tietoja ja lausuntoja. Tällaisia yhteydenpitoja ei ole myöskään edellytetty valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesäännössä

---

66 Tällaisia poikkeuksia ovat käytännössä olleet esim. eräät Helsingin yliopiston kanslerin korkeakoulujen hallinnon uudistamista koskeneista esitysehdotuksista tai -luonnoksista antamat lausunnot, ks. kanslerin kirjeet OpM:lle 538/20. 10. 1969 sekä 225/31. 3. 1971 liitteineen. Lausunnonhankkimismenettelyä yleensä ajatellen oli asetelma ko. tapauksissa poikkeuksellinen mm. sen vuoksi, että lausunnon pyytäminen oli pakollista (HM 77 §), ehdotettu muutos koski hyvin selvästi juuri lausunnonantajaa ja lausunnonantajalla oli välittömästi käytettävissään korkeatasoinen juridinen asiantuntemus.

66a Poikkeuksena ovat ulkoministeriöstä tulleet lausuntopyynnöt, joissa useimmiten kysytään erityisesti ja vain sitä, sisältyykö tiettyyn sopimukseen kohtia, jotka vaativat lainsäädäntötointa (, mutta ei niinkään sitä, onko VJ 67 §:n soveltaminen tarpeen).

(416/12. 12. 1957). Käytännössä konsultoiva yhteydenpito oikeuskanslerinviraston ja ministeriöiden välillä on kuitenkin jo pitkään ollut täysin vakiintunut. Yhteydenpidon taustana ja selityksenä on se tosiasia, että oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston piirissä tehtävien päätösten laillisuutta yleensä ja että hän erityisesti valvoo kaikkia niitä päätöksiä, joita tehdään valtioneuvoston yleisistunnossa tai presidentin esittelyssä. Tämän vuoksi on rationaalista, että laillisuudeltaan epävarmoiksi koetuissa tapauksissa laillisuuskysymys pyritään selvittämään vaiheessa, jossa sitä koskevalla ratkaisulla on mahdollisimman vähän menettelyllisiä haittavaikutuksia. Tämä puolestaan edellyttää oikeuskanslerinviraston kannan selville saamista valmistelun suhteellisen varhaisessa vaiheessa. Kun ei voida ajatella, että oikeuskanslerinvirastosta jatkuvasti oma-aloitteisesti seurattaisiin kaikkea päätöksenteon valmistelua eri ministeriöissä, on tilanne väistämättä muodostunut sellaiseksi, että konsultointi oikeuskanslerinviraston kanssa jää ao. ministeriöiden ja niiden virkamiesten aloitteen varaan. Pääasiassa tällainen konsultoiva toiminta on vapaamuotoista ja lähinnä puhelinyhteyksien ja oikeuskanslerinvirastossa käytävien keskustelujen varassa. Ministeriöstä voidaan ennakkotiedon saamiseksi ottaa oikeuskanslerinvirastoon yhteyttä minkäkaltaisten päätösten valmistelussa tahansa. Nykyisellään tällaiset yhteydenotot eivät kuitenkaan jakaannu tasaisesti eri päätöstyyppien kesken. Jossain määrin ylimalkaistaen voidaan sanoa, että niitä esiintyy vähiten normien konkretisoimisasteikon kummassakin päässä, ts. lakiesityksiä ja yksittäisiä viranomaispäätöksiä koskevissa asioissa, mutta sen sijaan enemmän alemman asteisten säädösten, lähinnä valtioneuvoston päätösten ja asetusten ja jossain määrin myös ministeriön päätösten valmistelun yhteydessä.

b. *Valmistelu lainvalmistelukunnassa*

Lakiesitysehdotusten valmistelu oikeusministeriön piirissä poikkeaa oleellisesti valmistelusta muissa ministeriöissä. Ehdotusten valmistelua varten on OikM:ssä yhtenä osastona lainsäädäntöosasto, joka OikMA (686/28. 12. 1962) 3 §:n mukaan käsittelee asiat, jotka koskevat laintarkastuskuntaa, sekä oikeusministeriön toimialaan kuuluvat lainsäädäntöasiat, jollei ministeriö ole määrännyt joitakin niistä muussa virastossa käsiteltäviksi. Lainsäädäntöosasto jakaantuu kahteen toimistoon, tarkas-

tustoimistoon, jonka tehtävästä tulee puhetta edempänä, sekä lainvalmistelukuntaan, josta on annettu säädökset erillisellä asetuksella (335/20. 6. 1960).

Lainvalmistelukunnan toimintaedellytyksiä on viimeksi laajemmin järjestelty vuonna 1960, mutta erillisenä lainvalmisteluun keskittyneenä yksikkönä lainvalmistelukunta tai sen edeltäjät ovat olleet toiminnassa jo viime vuosisadan loppupuolelta alkaen.[67] Varsinaisen lainvalmistelua suorittavan henkilökunnan lainvalmistelukunnassa muodostavat lainsäädäntöneuvokset vanhempina ja nuorempina lainvalmistelukunnan jäseninä, sopimuspalkkaiset apulaisosastopäälliköt lainsäädäntöjohtajina, samoin sopimuspalkkainen lainsäädäntöosaston osastopäällikkö sekä ylimääräiset lainsäädäntösihteerit, joita ministeriöön voidaan tulo- ja menoarvion rajoissa ottaa. Lainvalmistelukunta voi myös kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita ja siihen voidaan tiettyä tehtävää varten määrätä erityisiä asiantuntijoita. Kelpoisuusehtona lainvalmistelukunnan jäsenen, apulaisosastopäällikön ja osastopäällikön virkaan on tuomarin virkaa varten säädettyjen opinnäytteiden suorittaminen ja se, että henkilö on aikaisemmassa toiminnassaan osoittanut lainvalmistelutyössä vaadittavaa taitoa ja kykyä. Jäsenet lainvalmistelukuntaan määrää valtioneuvosto laintarkastuskunnan esityksestä enintään kolmeksi vuodeksi, kun taas osastopäällikön ja apulaisosastopäälliköt nimittää tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä virkaa haettavaksi julistamatta enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tammikuussa 1974 lainvalmistelukuntaan kuului osastopäällikkö, kaksi lainsäädäntöjohtajaa apulaisosastopäällikköinä, 24 lainsäädäntöneuvosta ja 6 lainsäädäntösihteeriä. LVKA 5 §:n mukaan lainvalmistelukunta toimii jaostoina. Näitä jaostoja on viime aikoina ollut kuusi: yksityis-, hallinto-, talous-, prosessi-, rikos- ja kansainvälisen oikeuden jaostot. Tosiasiassa on työ lainvalmistelukunnassa jo pitemmän aikaa tapahtunut siten, että säädösvalmistelu on suoritettu kulloinkin tarkoituksenmukaisiksi havaituin ryhmin ilman kiinteää sidonnaisuutta em. jaostoihin.[68] (LVK:sta on annettu uusi A 177/22. 2. 1974, jota ei ole tässä voitu ottaa huomioon.)

Niitten lakien piiriä, joitten valmistelu kuuluu juuri lainvalmistelukunnan tehtäviin, ei ole määrätty lainvalmistelukunnasta annetussa ase-

---

67 LVK:n taustahistoriikista ks. *Salonen,* LM 1964, sekä KOM 1955: 6 perustelut, LVK 1959: 2, ja lyhyesti HE 21/1959 vp. LVK:n toiminnasta ks. säädöksissä esitetyn lisäksi *Hannikainen; Korte,* Lainvalmistelusta . . ., 72—80; *sama,* Om lagberedningen . . ., 99—101; *sama,* NAT 1967; *Salonen,* JFT 1965, 115—116 ja *Ståhlberg,* Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta, 145—148. Kehittämisnäkökohdista ks. myös *Aarnio & Kivivuori,* erit. 19—27.

68 Ks. esim. *Korte,* Lainvalmistelusta . . ., 73—. LVKA:n muutossuunnitelmien yhteydessä on tiettävästi keskusteltu myös jaostojaon muuttamisesta tai poistamisesta kokonaan.

tuksessa. Lainvalmistelukunnan tehtäväkenttä määräytyy VNOS 16 §:n perusteella. Sen mukaan oikeusministeriö käsittelee muun muassa asiat, jotka koskevat lainsäädäntöä »mikäli se ei kuulu muun ministeriön toimialaan». Nämä lainsäädäntöasiat kuuluvat OikMA 3 §:n 1 momentin mukaan pääsääntöisesti lainsäädäntöosaston käsiteltäviin ja siellä taas tarkastustoimiston ja lainvalmistelukunnan välisen työjaon perusteella juuri lainvalmistelukunnan tehtäviin. Lainvalmistelukunnan tehtäväpiirin voi tämän mukaisesti sanoa kattavan kaiken niin sanotun yleisen lain alaan kuuluvan lainsäädännön.[69] Sanottu koskee nimenomaisesti sitä valmistelutyötä, joka on erityisesti lainvalmistelukunnan tehtävänä. Kuten edellä todettiin, voi lainvalmistelukunta joutua antamaan lausuntoja myös muista lainvalmisteluun liittyvistä kysymyksistä toisille ministeriöille. Lainvalmistelukunnan valmistelutehtävien suorittamisesta määrää viime kädessä oikeusministeri ja lainsäädäntöosaston päällikkö.[70] Valmistelutyö, jota lainvalmistelukunta suorittaa, saattaa olla kolmentyyppistä. Tavallisin tilanne lienee se, että tarvittava ehdotus uudeksi lakiesitykseksi valmistetaan alusta alkaen lainvalmistelukunnassa. Toinen mahdollisuus on se, että lainvalmistelukunta valmistelee esitysehdotuksen sellaisen ehdotuksen tai lausunnon perusteella, joka on jo valmisteltu komiteassa, toimikunnassa tai jossain muussa ministeriössä. Kolmas mahdollisuus on se, että lakiehdotus, josta on hankittu jomman kumman korkeimman oikeuden tai laintarkastuskunnan lausunto, toimitetaan (palau-

---

69 *Hannikainen*, 95, toteaa: »Jos lähdemme siitä, että oikeusministeriön yksinomaiseen toimialaan kuuluvat ns. yleisen lain alaan kuuluvat lainsäädäntö- ja lainvalmistelutehtävät, havaitsemme, miten laajojen ja kaikille kansalaisille tärkeiden säännöstöjen kehittämisestä huolehtiminen on oikeusministeriön vastuulla. Kuuluvathan tuohon tehtäväpiiriin ennen muuta siviili-, rikos- ja prosessioikeuden alat. Mutta lisäksi myös valtiosääntöä sekä hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja hallintomenettelyn yleistä järjestelyä koskevien säännösten valmisteleminen on sen huolena. Kun otetaan huomioon, mitä nykyaika ja muuttuva yhteiskunta kaikkine vaatimuksineen tuo mukanaan, ja että nuo vaatimukset kohdistuvat huomattavalta osalta myös aloille, jotka kuuluvat juuri yleisen lain piiriin, ymmärtää . . .»

70 Ks. OikMA 10 § erityisesti siihen v. 1971 tehtyine muutoksineen (133/5. 2. 1971). Lainsäädäntöosaston nykyisen työjärjestyksen (20. 9. 1960) mukaan tehtävät LVK:lle antaa OikM ja osaston päällikön tehtävänä on mm. määrätä, missä järjestyksessä asiat on LVK:ssa käsiteltävä. Uutta työjärjestystä varten laaditun luonnoksen (7. 3. 1973) mukaan valmistelutehtävät antaisi ministeri tai osaston päällikkö. Ks. myös *Salonen*, JFT 1965, 115—116.

tetaan) lainvalmistelukuntaan edelleen muokattavaksi tai tarkastettavaksi.[71]

Erityisesti perustuslainmukaisuuskysymysten huomioon ottamiseen on lainvalmistelukunnassa selvästi paremmat edellytykset kuin OikM:n ulkopuolella tapahtuvassa valmistelussa. Kyseessähän on juristityövoima, joka 1) on valittu nimenomaan valmistelutehtäviä silmällä pitäen, 2) useissa tapauksissa on jo kouliintunut valmistelutehtävissä ja 3) tekee yksinomaan lainvalmisteluun liittyvää työtä. Voidaan kuitenkin panna merkille, että lainvalmistelukuntaa koskevissa säännöksissä tai pysyväisohjeissa ei nähdäkseni missään osoiteta, että valmistelutyössä huomioon otettaviin seikkoihin kuuluu säädösten perustuslainmukaisuus.[72] Säätämisjärjestyskysymysten tosiasiallista merkitystä lainvalmistelussa käsitellään myöhempänä erikseen. Jo tässä yhteydessä voidaan mainita kaksi seikkaa, joiden voi olettaa tosiasiassa estävän tai vähentävän säätämisjärjestyskysymyksiin paneutumista lainvalmistelukunnan työssä. Tähän suuntaan vaikuttavat yhtäältä epäsuhde lainvalmistelukunnan tehtäväkentän laajuuden ja sen henkilökapasiteetin välillä ja toisaalta se, että säätämisjärjestykseen kohdistuvan valvonnan odotetaan ensi sijassa tapahtuvan säädösehdotuksen myöhemmissä käsittelyvaiheissa muitten elinten — lähinnä oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan — toimesta.[73]

---

71 Ks. myös *Salonen,* JFT 1965, 116.

72 Lainsäädäntöosaston 20. 9. 1960 vahvistetussa työjärjestyksessä ei ole erikseen lausuttu seikoista, jotka valmistelussa on otettava huomioon. Em. luonnoksessa uudeksi työjärjestykseksi (7. 3. 1973) on 15 § nähdäkseni ainoa kohta, joka koskee valmistelutyössä erityisesti huomioonotettavia kysymyksiä. Sen mukaan on erityisesti selvitettävä 1) ratkaisuvaihtoehtojen merkitys yhteiskunnallisen tasa-arvon kannalta, 2) riittävässä laajuudessa vastaavien asioiden sääntely muissa maissa ja erilaisten yhteiskuntajärjestysten piirissä ja 3) ratkaisuvaihtoehtojen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset. Merkitseviä mainintoja säätämisjärjestyskysymyksen huomioonottamisesta ei ole myöskään lähinnä tarkastustoimistoa varten OikM:ssä vuonna 1970 valmistetussa Lainlaatijan oppaassa. Oppaan sisällöstä tulee tarkemmin puhetta edempänä tarkastustoimiston käsittelyn yhteydessä.

73 LVK:n työmäärästä ja sen henkilökapasiteetin lisäämisestä esitetyistä näkökohdista ks. esim. *Hannikainen; Korte,* Lainvalmistelusta . . ., 72—80, sekä *sama,* Om Lagberedningen . . . 99—101.

c. *Tarkastus oikeusministeriön tarkastustoimistossa*

Lakiesitysehdotuksen laatimisen ensimmäinen vaihe on varsin epäyhtenäinen. Siinä saattaa esiintyä komiteatyöskentelyä, yksittäisen virkamiehen valmistelua, virkamiesten muodostaman työryhmän työtä, lainvalmistelukunnan suorittamaa valmistelua ja lainvalmistelukunnalta pyydettyjä lausuntoja, mutta ennalta ei yleensä ole selvää, mitä kaikkia työskentelymuotoja valmisteluun tulee sisältymään ja missä järjestyksessä. Etukäteen ei myöskään ole selvää, minkälainen tosiasiallinen merkitys eri työskentelymuodoilla ja -vaiheilla on ehdotuksen sisällön muotoutumiselle. Riippumatta runsaista variointimahdollisuuksista valmistelun alkuvaiheessa on valmistelun loppuvaihe säännönmukaisesti kaikkien ehdotusten kohdalla sama. VNOS 44,3 §:n mukaan on lakiehdotukset toimitettava oikeusministeriöön tarkastettaviksi, »mikäli asian kiireellisyydestä välttämättömästi ei muuta johdu». Yhdenmukaisesti tämän kanssa säädetään OikMA 3,3 §:ssä tarkastustoimiston tehtäväksi »tarkastaa laki- ja muut säädösehdotukset, jotka sitä varten on oikeusministeriöön toimitettu». Nykyiseen muotoonsa tarkastustoimiston toiminta saatettiin vuonna 1959 tapahtuneen lainvalmisteluorganisaation uudelleenjärjestelyn yhteydessä, jolloin tarkastustoimisto tuli jatkamaan vuodesta 1936 tarkastustehtäviä hoitaneen lainvalmistelukunnan erillisen jaoston työtä. Tarkastustoimiston varsinaisen tarkastavan henkilökunnan muodostavat yksi vanhempi ja kaksi nuorempaa lainsäädäntöneuvosta, joilta vaaditaan lainvalmistelukunnan jäsenen pätevyys.[74]

Mitä sitten tarkastustoimiston pitää tarkastaa? Edellä mainitun VNOS 44,3 §:n mukaan tarkastustoimistoon lähetetään, »milloin asia ei ole merkitykseltään vähäinen», myös asetukset sekä ehdotukset sellaisiksi valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiksi, jotka julkaistaan asetuskokoelmassa. Tämän tarkastettavan aineiston laajuuden ja toisaalta tarkastus-

---

74 Tarkastustoimiston taustavaiheista ja muodostamisesta ks. *Ståhlberg,* Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta, 146—148, KOM 1955: 6, 18—19, sekä LVK 1959: 2, 3 ja HE 21/59 vp, johon myös liittyivät kyseeseen tulevat asetusehdotukset, sekä lyhyesti vielä *Korte,* Om lagberedningen . . ., 96—97. Säännökset eivät välttämättä edellytä, että VNOS 44,3 §:ssä tarkoitettu tarkastus aina tapahtuu tarkastustoimistossa. Tästä on säännöksissä kuitenkin selvästi lähdetty ja käytännössä ilmeisesti menetellään tällä tavoin automaattisen säännönmukaisesti. Vrt. kuitenkin Lainlaatijan opas, 2, olevaa mainintaa, jonka mukaan »Poikkeustapauksessa voidaan ehdotus antaa lainvalmistelukunnan tarkastettavaksi.»

toimiston henkilöresurssit huomioon ottaen on ilmeistä, että tarkastaminen voi kohdistua vain varsin rajoitettuun määrään kysymyksiä. Käsitellessään vuonna 1934 laki- ja asetusehdotusten tarkastusta *Ståhlberg* [75] esitti muodostettavan tarkastusjaoston tehtäväksi »pitää huolta myöskin ehdotusten lakiteknillisestä ja muodollisesta puolesta». Huhtikuun 16 päivänä 1936 tekemällään päätöksellä valtioneuvosto määräsi lainvalmistelukunnan toisen jaoston toimimaan laintarkastusjaostona, jonka tehtävänä oli lakiteknilliseltä ja muodolliselta kannalta tarkastaa sanotut ehdotukset. Esittelymuistion mukaan lakiteknilliseen tarkastukseen tarkoitettiin sisältyväksi ehdotuksen tarkastaminen sekä sisäisen johdonmukaisuuden kannalta että silmällä pitäen sitä, ettei ehdotettu laki tai muu säännös poikennut voimassa olevan oikeuden yleisistä periaatteista, mikäli poikkeamista ei ollut katsottava erityisistä syistä sallituksi, sekä ettei säännös myöskään joutunut ristiriitaan toisten samaa tai samanluontoista asiaa koskevien positiivisten säännösten, varsinkaan lainluontoisten säännösten kanssa, missä suhteessa havaitut virheellisyydet erinäisissä eduskunnalle annetuissa lakiehdotuksissa olivat olleet lähimpänä käytännöllisenä aiheena laintarkastusjaoston aikaansaamista koskevan esityksen tekemiseen. Muodolliseen tarkastukseen taas kuului lakiehdotusten tarkastaminen kielelliseltä kannalta ennen kaikkea sanonnan lakikielenmukaisuutta, täsmällisyyttä ja johdonmukaisuutta silmällä pitäen.[76] Tämänkaltainen tarkastustoiminnan tehtävien määrittely ilmeisesti hyväksyttiin pääpiirteissään sellaisenaan myös siinä komiteassa, joka 1955 valmisti ehdotuksen lainvalmistelutyön uudelleen järjestämisestä.[77] Niihin käsityksiin, joita komitean mietinnössä ilmeni tarkastustoimistossa suoritettavan tarkastuksen sisällöstä, ei enää puututtu lainvalmistelukunnan ko. asiaa koskevassa ehdotuksessa ja VNOS 44 §:n 3 momentti ja OikMA 3 §:n 3 momentti ovat tarkastustoiminnan määrittelyn suhteen nykyäänkin siinä muodossa, mitä komitea tuolloin esitti.[78] Tarkastustoimiston tehtävät on sittemmin osoitettu tarkemmin lainsäädäntöosaston

---

[75] *Ståhlberg*, Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta, 146—.

[76] Näin KOM 1955: 6, 18—19.

[77] KOM 1955: 6. Perusteluissaan (26) komitea toteaa: »Sen vuoksi onkin komitean mielestä nykyistä lainvalmistelukunnan tarkastusjaostoa vastaava elin edelleen jossain muodossa säilytettävä.» S. 32 komitea toteaa: »Tarkastustoimisto vastaisi, niin kuin sen nimikin osoittaa, tehtäviensä puolesta pääasiassa lainvalmistelukunnan nykyistä tarkastusjaostoa.»

[78] Ks. LVK 1959: 2 ja myös HE 21/59 vp.

työjärjestyksessä. Työjärjestyksen (OikMP 20. 9. 1960) mukaan tarkastus käsittää säädösehdotusten lakiteknisen ja kielellisen sekä mahdollisuuksien mukaan myös asiallisen tarkastamisen. Lakiteknisessä tarkastuksessa on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen

1. että ehdotuksen nimike vastaa sen sisällystä,
2. että johtolause on valtiosäännön mukainen,
3. että ehdotuksen jaottelu lukuihin ja pykäliin on teknisesti oikein suoritettu,
4. että ehdotuksessa olevat viittaukset muihin säännöksiin ja ehdotuksen toisiin kohtiin ovat oikeat,
5. että ehdotus on sisäisesti johdonmukainen,
6. että ehdotus ei poikkea voimassa olevan oikeuden yleisistä periaatteista, mikäli poikkeamista ei ole katsottava erityisistä syistä sallituksi, sekä
7. että ehdotus ei ole ristiriidassa toisten samaa tai samanlaatuista asiaa koskevien säännösten kanssa.

Kielellisen tarkastuksen päämääränä taas on sanonnaltaan virheetöntä lakikieltä oleva täsmällinen ja johdonmukainen säädösehdotus, jonka suomenkielinen ja ruotsinkielinen teksti ovat asialliselta sisällöltään yhtäpitävät. Asiallisesta tarkastuksesta taas todetaan, että siinä on harkittava, onko voimassa olevien säännösten mukaan hankittava laintarkastuskunnan lausunto tai onko sen hankkimista muutoin pidettävä asiassa tarpeen vaatimana.[79] Näitten ohjeitten perusteella voidaan tarkastustoimistossa tapahtuvan tarkastuksen painopisteen katsoa selvästi olevan laadultaan aivan teknisinä pidettävissä kysymyksissä sekä sen varmistamisessa, että säädöstekstit molemmilla virallisilla kielillä ovat asiallisesti yhtäpitävät. Käytännössä lieneekin eniten työtä aiheuttanut juuri viimeksi mainittu tehtävä, mihin viittaa jo sekin, että tarkastustoimiston kaksi nuorempaa lainsäädäntöneuvosta ovat nimenomaan ruotsinkielisen säädöstekstin tarkastajia.[80] Ensilukemalta voisi tosin ajatella, että edellä

---

79 Ks. työjärjestyksen 11 § sekä Lainlaatijan opas (1970), 2—3. Lainsäädäntöosaston uuden työjärjestyksen luonnoksessa (7. 3. 1973) on tarkastustehtävät esitetty muutoin samalla tavoin paitsi että luonnoksesta on jätetty pois edellä lakiteknisen tarkastuksen kohtana 6 esitetty asia.

80 Tarkastustoimiston tehtävästä ja toimiston työvoiman riittävyydestä ks. myös *Korte*, Om lagberedningen ..., 107, toteamusta: »... den språkliga och lagtekniska granskningen av förslag till lagar och förordningar. Denna uppgift ankommer på lagstiftningsavdelningens granskningsbyrå, med en äldre medlem

lakiteknisen tarkastuksen kohtana 2) mainittu johtolauseen valtiosäännönmukaisuuden tarkastaminen olisi juuri säädöshierarkiaan liittyvän perustuslainmukaisuuden kontrolloimista. Tiettävästi ko. kohdan sisällöksi on kuitenkin käytännössä käsitetty lähinnä vain sen seikan tarkistaminen, että esitysehdotukseen sisältyy HM 20 §:ssä edellytetty johtolause ja että johtolause-ehdotus on lain laadun mukaisesti oikein muotoiltu. Sen sijaan lain säätämisjärjestyksen (lain »laadun») — josta johtolauseen yksi osa riippuu — tutkimista ei ole tarkoitettu tarkastustoimiston tehtäväksi.

Säännöksissä ei ole mainintaa menettelystä silloin kun tarkastustoimiston kanta ja ministeriön kanta jossakin tarkastettavaa ehdotusta koskevassa kysymyksessä ovat ristiriidassa ja jäävät ristiriitaisiksi. Säännösten puuttuessa ei tarkastustoimistolla voi olla valtaa määrätä — edes oikeudellisiin perusteihin vedoten — minkälaisena tai millä tavoin valmisteilla oleva esitys jossakin yksityiskohdassa saadaan viedä eteenpäin. Tarkastustoimistojen kannanottojen tehostteet ovat siten vain tosiasiallisia. Eräänä tehostavana järjestelynä voidaan pitää VNOS 44,3 §:n viimeisen virkkeen säännöstä, jonka mukaan jos oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikkö katsoo, että jostakin säädösehdotuksesta on hankittava laintarkastuslautakunnan lausunto, tämä hänen käsityksensä on saatettava valtioneuvoston tietoon. Kun tarkastustoimiston toiminta kohdistuu lähinnä lakiteknilliseen ja kielelliseen tarkastukseen, ei toisaalta ole oletettavissa, että ao. ministeriön ja tarkastustoimiston välillä syntyisi ainakaan merkitseviä ristiriitoja.

d. Esittely valtioneuvostossa

Edellä omaksumani terminologian mukaan päättyy lakiesitysehdotuksen valmistelu siihen, että asianomainen esittelijä esittelee ehdotuksen valtioneuvostossa. Säädösvalvonnan kannalta on esittelyvaiheessa mer-

---

för granskning av de finskspråkiga författningsförslagen och två yngre för de svenskspråkiga. Till denna del torde organisationen sådan den nu är tämligen väl klara de anförtrodda uppgifterna, även om den tidsödande jämförelsen av den svenskspråkiga texten med den finskspråkiga ibland kan fördröja tidtabell, som planerats av det ministerium, som uppgjort förslaget. Ifall en verklig arbetsanhopning uppstår kan den dock lätt avhjälpas genom en ökning av arbetskraften.»

kitystä lähinnä kolmella kysymyksellä: kuka esittelee, minkälaiset ovat esittelijän valtuudet ja minkälainen on esittelijän vastuu.

VNOS 30 §:n (360/17. 6. 1966) mukaan esittelijöinä VN:n yleisistunnoissa ovat kansliapäälliköt, osastopäälliköt, hallitusneuvokset ja hallitussihteerit sekä ne muut ministeriöiden viranhaltijat, jotka tasavallan presidentti nimittää. Lisäksi voi valtioneuvosto tarvittaessa määrätä ylimääräiseksi esittelijäkseen korkeakoulututkinnon suorittaneen virkamiehen (351/24. 6. 1968).). Asian, siis myös lakiesitysehdotuksen, esittelijänä voi siten kussakin ministeriössä periaatteessa olla usea virkamies. Käytännössä kuitenkin esiintynee jonkinmääräistä korrelaatiota asian tärkeysasteen ja esittelevän virkamiehen virka-aseman välillä siten, että ministeriön ylimmät virkamiehet esittelevät tärkeimmät asiat tai ainakin perusteellisemmin valvovat niitten esittelyä. VNOS 33 §:n 1 momentin 4) kohdan (360/17. 6. 1966) mukaan kansliapäällikön tulee muun muassa erityisesti valvoa lainsäädäntö-, nimitys- ja tärkeimpien muiden asioiden valmistelua ja esittelyä. Oikeusministeriöstä tapahtuvasta esittelystä on annettu VNOS 30 §:n kanssa yhdenmukaisia määräyksiä OikMA 16 §:ssä. Säännöksen 3 momentissa on lisäksi edellytetty, että osastoista esiteltävistä asioista on ennen esittelyä annettava tieto osaston päällikölle sekä, mikäli asia kuuluu VN:n yleisistunnossa käsiteltäviin, myös kansliapäällikölle. LVKA 6,2 §:n mukaan lainvalmistelukunnan jäsen voidaan määrätä esittelemään käsittelemiään asioita valtioneuvostossa. Yleistäen voidaan sanoa, että lakiesitysehdotusten esittelyn valtioneuvoston yleisistunnossa suorittaa asian valmistellut ao. ministeriön virkamies, tärkeimmissä tapauksissa osastopäällikkö tai kansliapäällikkö ja että lainvalmistelukunnassa valmistettujen ehdotusten esittelyn yleensä suorittaa lainsäädäntöosaston päällikkö tai apulaisosastopäällikkö.

Esittelijän oikeudet ja esittelijän vastuu nivoutuvat yhteen muodostaen ikäänkuin Janus-patsaan kaksi puolta. Oikeutena voidaan nähdä se, että esittelijä saa itse päättää, minkä sisältöisenä hän asian esittelee ilman, että hänen virkaesimiehensä tai ministeri tai jokin muu taho voi määrätä esittelyn sisällöstä. Oikeutena voidaan mainita myös se, että esittelijällä on HM 39,1 §:n ja VNOS 53,3 §:n nojalla nimenomainen oikeus merkityttää eriävä mielipiteensä VN:n yleisistunnossa pöytäkirjaan silloin kun valtioneuvostossa tehty päätös poikkeaa siitä, mitä esittelijä on esittänyt. Mainitussa Hallitusmuodon säännöksessä käsitellään myös vastuuta. Säännöksen mukaan esittelijä on siitä, »mitä hänen esittelystään on päätetty, vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan lausunut eroavaa mielipidettään». Tämän säännöksen yleensä katsotaan säätelevän ns. esittelijän vastuun. Esittelijän vastuusta on oikeuskirjallisuudessa usei-

takin mainintoja, mutta ne rajoittuvat yleensä Hallitusmuodon säännöksen suppeaan lainaamiseen tai koskevat esittelijän vastuuta toimikirjojen oikeellisuudesta päätöksen varmentajan ominaisuudessa taikka kohdistuvat erityiskysymyksiin kuten esittelijän kuuliaisuusvelvollisuuteen.[81] Kysymyksellä esittelevän virkamiehen vastuusta saattaisi olla merkitystä myös säädösvalvonnassa. Voitaisiin ajatella, että esittelevä virkamies olisi virassaan vastuullinen siitä, että esiteltävät säädökset ovat säätämisjärjestyksen kannalta oikeudellisesti moitteettomia. Lisäpainavuutta tälle käsitykselle voisi antaa jo se, että siinäkin tapauksessa, että ministerin katsotaan voivan olla oikeudellisesti vastuussa esittelemiensä tai vaitiollen hyväksymiensä säädösehdotusten lain- tai perustuslainvastaisuudesta, on ilmeistä, että ministerisyyteprosessi on monessa suhteessa aivan liian raskas menettely tullakseen käytettäväksi tällaisessa kysymyksessä.[82] Esittelevän virkamiehen vastuuseen saattaminen sen sijaan ei ole sidottu ministerisyytettä koskeviin oikeudellisiin — eikä oletettavasti myöskään tosiasiallisiin — rajoituksiin.[83] Kysymyksellä esittelevän virkamiehen oikeudellisesta vastuusta esittelemiensä säädösehdotusten säädöshierarkisesta moitteettomuudesta ei ole ollut merkitystä käytännössä lakien kohdalla, joihin kohdistuvassa ennakkokontrollissa painopiste on selvästi eduskunnassa. Kun vastuukysymyksellä kuitenkin voisi käytännössäkin

---

81 Kirjallisuudesta ks. esim. *Hakkila*, 347—348; *Merikoski* I, 124—125 ja II 102—103; *Rytkölä*, Virkamiesoikeus, 54—, ja *Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, 128. Esittelijän vastuusta eräisiin erityisjärjestelyihin liittyen ks. myös *Jyränki*, 207—, (Sotilasesittelijä), *Sipponen*, LM 1966, 653—656 (KELA) sekä *Hidén*, 74—76 (OA).

82 Käytännön tapauksena, joka valaisee ministerisyytemenettelyn käyttökelvottomuutta ainakin normaaliaikojen säädösvalvonnassa, voidaan mainita opetusministeri Sundqvistia vastaan vuonna 1972 MinisterivastuuL 2,3 §:n nojalla tehty muistutus ja sen eduskuntakäsittely. Muistutus koski Teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnasta ja osakunnasta annetun asetuksen laillisuutta. Ks. prvm 17/Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainvastaisuus/72 vp ja myöhempää esitystä alav. 108 kohdalla sekä kirjallisuudesta *Merikoski*, Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus, 16— ja lyhyesti *Hidén*, LM 1973, 111.

83 *Hyvönen*, Mietintö . . . , 10—12, esittää mahdollisena sellaisen tulkinnan, että VN:n esittelijä esittelemissään asioissa olisi oikeudellisen virkavastuun suhteen sidottu ministerin vastuunalaisuutta koskeviin säännöksiin. Menemättä enemmälti tähän varhaiseen tulkintaan lähden siitä, että ministerivastuuta koskevat perustuslainsäännökset ovat rikosoikeudellisia erityissäännöksiä, joiden laajentava tulkinta ei ole mahdollinen. Esittelevään virkamieheen on siten sovellettava yleisiä rikosoikeudellisia virkavastuuta koskevia säännöksiä.

olla merkitystä erityisesti alemmantasoisten säädösten osalta, pidän aiheellisena tarkastella kysymystä esittelijän vastuusta hieman tarkemmin.

Esittelijän vastuun yhteydessä tavallisesti mainittu kysymys varmentajan vastuusta toimituskirjojen oikeellisuudesta on tässä kohden ongelmaton. Siinä määrin kuin esittelijän virkavelvollisuuksiin kuuluu osallistuminen joidenkin, esimerkiksi esittelystä tehtyjä päätöksiä koskevien asiakirjojen laatimiseen tai tarkistamiseen ei ole epäilystä siitä, että hän on vastuussa, mikäli hänen huolimattomuudestaan tai tahallisuudestaan johtuen ko. asiakirjasta tulee virheellinen. Vastuu saattaa tilanteesta ja aiheutuneesta vahingosta riippuen olla rikosoikeudellista tai kurinpidollista taikka vahingonkorvausvastuuta.[84] Hankalampi on tässä sen sijaan se kysymys, jota ensisijaisesti tarkoitetaan puhuttaessa esittelijän vastuusta, nimittäin esittelevän virkamiehen vastuu itse päätöksen sisällöstä. Olen toisessa yhteydessä [85] katsonut, että esittelijän vastuun lähtökohtana ovat yleiset virkamiehen oikeudellista vastuuta koskevat säännökset ja erityisellä esittelijän vastuulla voi olla merkitystä vain joko lisäyksenä yleisiin virkamiehen vastuuta koskeviin säännöstöihin taikka poikkeuksena niistä. Tuolloin esittämäni käsityksen mukaan HM 93 §:n 1 momentin säännöksen merkitys on kahdenlainen. Toisaalta siihen sisältyy tietty rikosoikeudellista *osallisuutta* koskeva lausuma, jonka mukaan esittely sellaisenaan riittää synnyttämään vastuun päätöksestä, joka oikeudellisesti on toisten henkilöitten tekemä. Mikäli jokin päätös sellaisenaan katsotaan lainvastaiseksi, ei sitä, onko esittelijää pidettävä oikeudellisesti osallisena tähän lainvastaisuuteen, ratkaista rikosoikeuden yleisten oppien mukaan, vaan tämä »osallisuus» johtuu suoraan Hallitusmuodon säännöksestä. Esittelijävastuun toisesta puolesta totesin samassa yhteydessä seuraavaa (75):

Tämän aineellisen sisällön ohella on esittelijän vastuusta puhuttaessa kuitenkin tarkoitettu myös niitä muodollisia edellytyksiä, joilla vastuu syntyy tai sen syntyminen on torjuttavissa. Tältä osin ei esittelijän vastuu nähtävästi kuitenkaan merkitse mitään muuta kuin ns. edellyttämykset eli presumtiot prosessioikeudessa. Kysymykseen voisi tässä tulla kahdenlaiset presumtiot. Legaalisen presumtion mukaan esittelijän katsot-

[84] Toimituskirjan oikeellisuutta koskevasta vastuusta ks. myös VNOS 58 §. Mainittakoon, että LeimaveroL 72,1 §:n mukaan toimituskirjan varmentaja määrää toimituskirjasta maksettavan leimaveron ja vastaa tästä toimenpiteestä.

[85] *Hidén*, 74—76.

taisiin esittäneen sen sisältöisen päätöksen, jonka hän on varmentanut, mikäli pöytäkirja ei vastakkaista osoita. Tämä edellyttämys olisi vastanäytöllä kumottavissa. Kyseessä voisi myös olla saman sisältöinen, mutta kumoamaton presumtio, ts. edellyttämys, jonka vastainen näyttö ei ole sallittua.

HM 93,1 §:n jälkimmäisen virkkeen sanamuodon tiukkuudesta (on ... vastuunalainen, jollei hän ole pöytäkirjaan ...) päätellen on säännöksellä pyritty kumoamattomaan presumtion aikaansaamiseen. Tätä tulkintaa tukee myös se, että usein ei esittelyn kulusta ole saatavissa ulkopuolista todistusaineistoa, joka voisi tehdä jälkikäteisen todistelun asiassa tarkoituksenmukaiseksi.[86]

Esittelijän oikeudellinen vastuunalaisuus sellaisesta hänen esittelystään tehdystä päätöksestä, jonka tuloksena on lain- tai perustuslainvastainen säädös tai lakiesitys, jonka sisältö ei vastaa perustuslain asettamia vaatimuksia, riippuu edellä sanotun mukaan viime kädessä siitä, onko tällaisen päätöksen tekemistä pidettävä kriminalisoituna tai ainakin muuten lainvastaisena. Vastauksen esittäminen ei ole yhtä helppoa kuin kysymyksen. Säännöksistä ei vastausta voida johtaa. Käytännöstä ei ole tiedossani tapauksia, joissa jotakuta olisi tällä perusteella pidetty oikeudellisesti vastuullisena. Pelkkää tapausten puuttumista ei toisaalta voida pitää osoituksena siitä, että tällaista vastuullisuutta ei voi olla. Kysymystä ei myöskään liene syytä työntää oikeudellisen tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka siihen ei löydy johtoa säännöksistä eikä käytännöstä ja vaikka sen kohdalla oikeustieteessä ehkä muuten hyväksytyt periaatteetkin jäävät otteeltaan epämääräisiksi. Mitään joko-tai vastausta ei ilmeisesti voida perustellusti esittää, vaan vastuullisuutta pohdittaessa joudutaan lähtemään siitä, että virheellisyydet saattavat olla ilmeisyydeltään hyvin eri asteisia. Täysin epätyydyttävänä voidaan pitää sellaista ajatusta, että virkamies voisi joutua oikeudellisesti vastaamaan esimerkiksi siitä, että hän on esitellyt asetuksen tietyn sisällön, josta KKO ehkä useiden vuosien kuluttua ja vastakkaisia kannanottoja sisältäneen moniastei-

---

86 Eriävän mielipiteen ilmoittamisessa noudatettavasta menettelystä todetaan Valtioneuvoston esittelijän oppaassa, 35: »Eroava mielipide on ilmoitettava esittelytilaisuudessa, joskin sen täsmällisen sanamuodon esittelijä voi esityksensä pohjalta laatia esittelyn jälkeen. On huomattava, että vastuusta vapautumiseksi ei riitä, että esittelijä istunnossa ilmoittaa olevansa eri mieltä tehdystä päätöksestä ilman, että hän samalla tekee tiettyä ratkaisuehdotusta, samoin kuin sekään, että esittelijä vain rajoittuu ehdottamaan toisenlaista ratkaisua kuin asiassa on tullut päätökseksi.»

sen käsittelyn päätyttyä toteaa jonkin kohdan olleen lainvastaisen. Epätyydyttävältä tuntuisi toisaalta myös sellainen tilanne, että virkamies voisi olla täysin vapaa oikeudellisesta vastuusta tilanteissa, joissa hän on esitellyt selvästi lainvastaiseksi tietämänsä asetuksen sisällön ja joissa asetuksen noudattamisesta aiheutuu myös vahinkoa. Pidän jo kansalaisen yleisen oikeusturvan ja huolellisen viranhoidon vaatimusten kannalta oikeana sitä käsitystä, että myös säädöksen antamista koskeva päätös on sellainen päätös, jonka sisällöstä esittelevä virkamies on jollakin tavoin vastuussa, ja että myös ko. päätöksen sisällön virheellisyys on seikka, jonka nojalla on mahdollista saattaa virkamies oikeudelliseen vastuuseen. Sen sijaan kysymyksen siitä, minkälaisin konkreettisin edellytyksin tämän oikeudellisen vastuun toteuttaminen yksittäistapauksessa on mahdollista, on jäätävä käytännössä ehkä tehtäväksi tulevien ratkaisujen varaan. Säädöksen antamispäätöksiä ja säädösehdotuksen (lakiesityksen) antamispäätöksiä ei tässä kohden voida täysin rinnastaa toisiinsa. Katsoisin kuitenkin myös virheellisen lakiesityksen antamispäätöksen voivan periaatteessa perustaa vastuun esittelijälle. Arvioitaessa vastuun konkretisoitumista yksittäistapauksessa on ilmeisesti otettava huomioon samoja näkökohtia, joita myöhempänä esitetään ministerivastuun edellytyksiä käsiteltäessä.

Kun ao. virkamies on esitellyt lakiesitysehdotuksen valtioneuvostossa alkaa käyttämäni terminologian mukaan esitysehdotuksen käsittely. Käsittelyn pääetappeina ovat valtioneuvoston yleisistunto, jossa valtioneuvoston jäsenet ottavat kantaa ehdotukseen sekä tämän istunnon jälkeen pidettävä presidentin esittely, jossa presidentti tekee päätöksensä, yleensä valtioneuvoston omaksuman kannan mukaisesti. Ehdotuksen käsittelyyn liittyvät valvontatoiminnat voidaan tässä jakaa tarkoituksenmukaisesti kolmeen osaan. Niistä ensimmäisen muodostaa valtioneuvoston jäsenten ja tasavallan presidentin toiminta ehdotusta koskevassa päätöksenteossa, toisen muodostaa oikeuskanslerin toiminta ja kolmantena ryhmänä voidaan pitää niitä lausuntojen hankkimisia, jotka tässä vaiheessa ovat säännösten mukaan mahdollisia.[87]

---

87 Yliopistolain 5,4 §:n ja VNOS 54 §:n mukaan on Helsingin yliopiston kanslerilla oikeus olla valtioneuvoston yleisistunnossa tai asioita tasavallan presidentille esiteltäessä saapuvilla käsiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita sekä käyttää tällöin puhevaltaa. Tähän läsnäolo-oikeuteen saattaisi liittyä myös tämän tutkimuksen kannalta mielenkiintoisia valvonnallisia aspekteja. Ne joudutaan tässä kohden kuitenkin sivuuttamaan. Samoin sivuutan ne erityispiirteet,

Lakiesitysehdotukset — kuten asetusehdotuksetkin — käsitellään ennen presidentille esittelemistä VN:n yleisistunnossa, siis istunnossa, jossa puhetta johtaa pääministeri. Oikeuskansleri (tai AOK) on OKOS 2 §:n mukaan säännönmukaisesti läsnä valtioneuvoston istunnossa. Istunnossa lausuu ensimmäisenä mielipiteensä se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Jos asiassa ilmenee erimielisyyttä, äänestetään asiasta kollegisesti järjestettyä tuomioistuinta koskevien määräysten mukaisesti (VNOS 53 §). Tasavallan presidentin esittelyssä presidentti tekee päätöksensä sen jälkeen kun hänelle on istunnossa esitelty valtioneuvoston asiassa omaksuma kanta. Esittelyn suorittaa asianomainen ministeri, mutta myös asianomaisen valtioneuvoston virkamiesesittelijän tulee tällöin olla saapuvilla (VNOS 52 §). Presidentti ei päätöstä tehdessään ole sidottu valtioneuvoston enemmistön eikä edes yksimielisen valtioneuvoston kantaan, vaikka hän pääsääntöisesti seuraakin valtioneuvoston enemmistön mielipidettä. Presidentin päätöksen allekirjoittaa presidentti ja varmentaa asian esitellyt ministeri (HM 34 §). Valtioneuvoston tehtävänä on huolehtia presidentin lakiesitystä koskevan päätöksen täytäntöönpanemisesta, siis esityksen toimittamisesta eduskunnalle (HM 41 §).[88]

Kysymys säädösehdotuksiin kohdistuvasta valvonnasta em. menettelyssä on viime kädessä kysymys menettelyyn osallistuvien velvollisuuksista ja näitä velvollisuuksia kattavasta vastuusta.[89] Kysymys siitä, mistä kaikesta ministeri vastaa, voidaan jakaa kahtia: toisaalta kysymykseen siitä, milloin ministerin suhde tehtyyn päätökseen on sellainen, että päätöksestä mahdollisesti aiheutuva vastuu ulottuu häneen, sekä toisaalta kysymykseen, minkä sisältöiset päätökset voivat ylipäätään aiheuttaa ministereille tai tietylle ministerille oikeudellisen vastuun. Ensiksi mainittu kysymys on säännöksin järjestetty, joskaan ei kaikilta osin täysin riidattomasti. HM 43,2 §:n mukaan jokainen valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa »asian käsittelyyn valtioneuvostossa», on vastuunalainen

---

jotka voivat aiheutua siitä, että evankelis-luterilaisen kirkon kirkkolain muutosehdotuksia käsiteltäessä ei säännöstekstin muuttaminen hallituksessa enää ole mahdollista ja että Ahvenanmaan itsehallintolain ja lunastusoikeuden käyttämistä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa koskevan lain muuttamisessa muutoksen sisältö vaatii myös maakuntapäivien suostumuksen.

88 Tarkemmasta menettelystä esityksen toimittamisessa eduskunnalle ks. esim. Valtioneuvoston esittelijän opas, 28.

89 Valvontaa koskevilla »pelkillä» oikeuksilla, siis sellaisilla oikeudellisesti suojatuilla toimintamahdollisuuksilla, joihin ei ole oikeudellista velvollisuutta, ei tässä yhteydessä ole merkitystä. HM 32 §:ssä presidentille varatusta valvontavallasta, jonka puitteissa hän »voi» vaatia tietoja ja toimeenpanna tarkastuksia, mainitaan myöhempänä lyhyesti erikseen.

päätöksestä, jollei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eroavaa mielipidettä. Säännöksen sanamuodon perusteella voitaisiin siinä ajatella tarkoitetun vain niitä istuntoja, joissa valtioneuvosto tekee (lopullisia) päätöksiä. Säännöksen syntyvaiheitten perusteella on kuitenkin ilmeistä, että säännöksellä on tarkoitettu myös niitä istuntoja, joissa asioita valtioneuvostossa esitellään presidentille.[90] Sellaisenaan otettuna HM 43,2 §:n säännöstä voidaan siten pitää varsin selvänä: presidentin päätöksestä mahdollisesti aiheutuva vastuu ulottuu kaikkiin niihin ministereihin, jotka ovat olleet esittelyssä läsnä eivätkä ole sanelleet presidentin tekemästä päätöksestä eriävää omaa kantaansa pöytäkirjaan.[91] Kysy-

[90] Säännöksen syntyvaiheista ks. tarkemmin *Björksten*, 228 ja sen tulkinnasta tässä kohden *Puhakka*, 60—. Mainittakoon, että ns. Salaputkijutussa antamassaan lausunnossa *Kaira* toteaa, että »yksimielisen käsityksen mukaan» ministerien katsotaan vastaavan ei ainoastaan VN:n kollegina tekemistä päätöksistä, vaan myös myötävaikutuksesta presidentin yleisistunnossa tekemiin päätöksiin, ks. prvm 14/53 vp A IV, II liitteenä oleva lausunto, s. 59.

[91] HM 43 §:n nojalla voidaan tosin esittää myös kysymys, voiko presidentin päätöksestä aiheutua vastuuta sellaiselle ministerille, joka ei ole ollut läsnä presidentin esittelyssä, mutta on ollut mukana siinä VN:n yleisistunnossa, jossa on tehty päätös siitä, minkälaisena asia esitellään presidentille. Vastausta tähän harkittaessa on kiinnitettävä huomiota kahteen seikkaan. Eriävän mielipiteen kirjaamista ei ole tarkoitettu vain perustuslainsäätäjän takaamaksi mahdollisuudeksi saada oma mielipiteensä rekisteröidyksi, vaan eriävä mielipide ja siihen liittyvä vastuusta vapautuminen on nähtävä osana päätöksentekomenettelyä. Kyseessä on ts. säännöstö, joka osaltaan pyrkii siihen, että päätöksentekomenettelyyn osallistuvien kannat tulevat vaikuttamaan itse päätöksen sisältöön. Ministeri, joka ei ole läsnä kyseisessä presidentin esittelyssä, ei tämän mukaisesti voi kirjata erikseen omaa eriävää mielipidettään, koska mielipiteen kirjaaminen olisi tässä tapauksessa vain jälkikäteinen menettely, joka sellaisenaan ei voisi vaikuttaa itse päätöksen tekemiseen. Toinen merkitsevä seikka on se, mitä kantaa ministeri on VN:n yleisistunnossa edustanut. Vastuuta ei voi syntyä siinä tapauksessa, että ministeri on yleisistunnossa kannattanut ratkaisua, jonka mukaisena asia esiteltiin presidentille, mutta josta presidentti päätöksessään poikkesi, tai jotain muuta ratkaisua, joka ei tullut presidentin päätökseksi. Ongelmallisempi olisi sen sijaan tilanne, jossa ko. ministeri olisi yleisistunnossa vähemmistöön jääden kannattanut juuri sitä ratkaisua, jonka mukaisena presidentti myöhemmin päätöksensä teki. Tällöin olisi ajateltavissa, että kyseinen vähemmistön kanta sisältää eräänlaisen »neuvon», josta tietoisena presidentti on oman päätöksensä tehnyt ja että »neuvon» antajat olisivat siitä myöskin vastuullisia. Tällaista ajatusta voidaan kuitenkin kritikoida sikäli, että ministerin vastuuta koskevat säännökset eivät sellaista nimenomaan edellytä ja että se on kaikkiaankin konstruktiona varsin epämääräinen. »Neuvon»antajan asemasta syntyvä vastuu olisi

myksen tekee kuitenkin jossain määrin mutkikkaaksi se, että VNOS 52 §:n mukaan »ministerin, joka asian käsittelyssä ei anna lausuntoa, katsotaan yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen». Tämän säännöksen on — syystä — katsottu olevan ristiriidassa HM 43 §:n kanssa.[92] Ristiriitaan on oikeuskirjallisuudessa suhtauduttu jossain määrin väistelevästi. *Björksten* toteaa, että VNOS:n säännös on käytännössä hyväksyttynä vaikuttanut modifioivasti HM 43 §:n säännökseen, jota ei enää voida tulkita ankaran sananmukaisesti. *Erich* katsoo, että VNOS:n säännös »ei kylläkään täysin vastaa» HM 43 §:n vaatimusta, mutta toteaa säännösten kuitenkin asiallisesti sopeutuvan toisiinsa, koska presidentin esittelyssä ei ole äänestystä eikä ratkaisevaksi voida siten asettaa sitä, onko ministeri yhtynyt vai eikö hän ole yhtynyt presidentin mielipiteeseen. *Hakkila* viittaa *Björkstenin* esitykseen ja VNOS:n edellyttämään lailliseen presumtioon ja lausuu tämän jälkeen: »Tästä huolimatta hän on vastuunalainen päätöksestä, jonka presidentti vastoin esittelevän ministerin mielipidettä tekee. Vastuunalaisuudesta ministeri vapautuu vain sillä edellytyksellä, että hän ilmoittaa pöytäkirjaan merkittäväksi eroavan mielipiteensä.» *Kastari* taas toteaa vuonna 1941 julkaisemassaan artikkelissa *Hakkilan* kannasta poiketen, että HM 43 §:n soveltamisessa on päädyttävä tulokseen, jonka mukaan »ministeri joutuu asian käsittelyn perusteella presidentin esittelyssä vastuunalaiseksi vain siellä nimenomaan lausumastaan taikka hänen kantansa mukaiseksi presumoidusta mielipiteestä». Ns. Salaputki-jutussa antamassaan lausunnossa on *Kaira* puolestaan katsonut, ettei valtioneuvoston jäsenen voida katsoa vapautuvan oikeudellisesta vastuusta presidentin päätöksestä pelkästään sillä perusteella, että hänen katsotaan esittelyssä vaitiollen VNOS 52 §:n mukaan yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen, vaan hänen on vastuusta

---

paremmin perusteltavissa tapauksessa, jossa ko. ministeri on yleisistunnossa ollut enemmistön kannalla, jonka mukaisesti myös presidentti on päätöksensä tehnyt. Tällöinkin on kuitenkin huomattava, että meillä on katsottu ministerien voivan presidentin esittelyssä omaksua toisenkin kannan kuin VN:n yleisistunnossa, näin ainakin *Björksten*, 229, alav. 4, sekä *Erich*, II, 57. Vastuu, joka ministerille voi presidentin päätöksestä syntyä, ei sanotun mukaisesti voi ainakaan selvänä kohdistua muihin kuin niihin ministereihin, jotka ovat olleet läsnä siinä presidentin esittelyssä, jossa päätös tehtiin.

92 Ks. esim. *Erich*, II, 71; *Björksten*, 229; *Hakkila*, 216; sekä *Kastari*, LM 1960, 705, alav. 40, joka myös viittaa tähän ristiriitaan liittyviin ongelmiin. Ko. VNOS:n säännös on aikaisemmissa versioissaan ollut asiallisesti nykyisen sisältöinen.

vapautuakseen nimenomaan ilmoitettava eriävä mielipiteensä pöytäkirjaan.[93]

»Normaali» tulkinta ilmeisesti vaatisi HM 43 §:n säännöksen seuraamista kaikissa tapauksissa. Kysymyksessähän on perustuslaintasoinen ja aivan selväsanainen säännös. Tätä tiukkaa tulkintaa puoltaisi myös se, että VNOS 52 §:n säännöksen ei tästä huolimatta tarvitsisi katsoa jäävän täysin merkityksettömäksi. On ainakin ajateltavissa, että HM 43 § koskee nimenomaisesti tai ainakin ensisijaisesti vain oikeudellista vastuuta, kun sen sijaan VNOS 52 §:llä saattaisi olla merkitystä oikeudellisen vastuun ulkopuolella esim. poliittisen vastuun määräytymisessä. Sitä kantaa, että presidentin päätöksestä ei voisi VNOS 52 §:n säännöksen huomioon ottaen aiheutua vastuuta sellaiselle ministerille, joka on mitään lausumatta ollut läsnä siinä istunnossa, jossa presidentti on esittelystä poiketen päätöksensä tehnyt, voidaan kuitenkin puoltaa sillä, että ko. säännös on sisältänyt VNOS:öön jo 1920-luvun alusta alkaen. Tätä kantaa voidaan puoltaa myös käytännön joustavuuden nimissä: presidentin tehdessä päätöstä on VNOS 52 §:n nojalla aina tiedossa valtioneuvoston läsnä olevien jäsenten kanta ja eriävän mielipiteen pöytäkirjaamisen merkitys jää tällöin lähinnä ko. eriävän kannan muodolliseen korostamiseen.

Käytännössä on presidentin päätöksestä eriävän mielipiteen merkitseminen pöytäkirjaan jäänyt oikeudellisen vastuun torjumiskeinona miltei kuolleeksi kirjaimeksi. Eriävän mielipiteen merkityttäminen pöytäkirjaan on hyvin harvinaista ja silloinkin kun sitä — esim. nimitysasioissa — on tapahtunut, se on liittynyt enemminkin poliittisen kuin oikeudellisen vastuun torjumiseen. Asetusten tai lakiesitysten antamisen yhteydessä en tiedä sillä olleen merkitystä.[94]

Edellä sanottu koskee rikosoikeudellista osallisuuskysymystä ministeri-

---

[93] Ks. edellisessä alaviitteessä mainitut lähteet sekä *Kastari*, VYV 1941, 42—43, ja prvm 14/53 vp A IV, II liitteenä oleva *Kairan* lausunto s. 60. Ks. myös *Kastari*, 253 ja 273, alav. 45.

[94] Ainoat asetusten tai lakiesitysten antamista koskeneet ministerisyyteasiat eduskunnassa ovat olleet myöhemmin tekstissä mainittavat prvm 17/72 vp ja prvm 10/73 vp. Kun presidentti 21. 2. 1969 päätti antaa vaalilainsäädännön muutosesityksen VN:lle ilmeisesti yllätyksenä sen hyväksymästä ehdotuksesta poikkeavassa muodossa, herätti tämä keskustelua mm. siitä, milloin ministerin eriävä mielipide (vielä) voidaan ilmoittaa. Ks. tästä min. *Virolaisen* puheenvuoro HE 24/69 vp lähetekeskustelussa, 69 vp ptk I, 95 sekä esim. US 16. 3. 1969 (muut lehdet). Tapauksen yhteydessä viitattiin myös aikaisempiin lakiesitystä koskeneisiin erimielisyystapauksiin presidentin ja VN:n välillä, ks. esim. Hbl 22. 2. 1969.

vastuun yhteydessä. Tästä erillisenä joudutaan ratkaisemaan kysymys ministerivastuun materiaalisista edellytyksistä, toisin sanoen siitä mitä päätökseltä vaaditaan, jotta sen tekeminen tai osallisuus siihen voi vastuun perustaa. Tätä koskeva perussäännös on MinVastL 7 §. MinVastL koskee sanontansa mukaan vain eduskunnan toimesta tapahtuvaa ministerivastuun toteuttamista. Yleisesti kuitenkin katsottaneen, että ministerivastuun asialliset edellytykset on kokonaisuudessaan säädetty lain 7 §:ssä. Vaikka ei voidakaan pitää riidattoman selvänä, että säännös sitoo myös tasavallan presidenttiä hänen päättäessään syytteen nostamisesta ministeriä vastaan, voitaneen kuitenkin käytännössä pitäytyä ministerivastuun laajuuden tarkastelussa yksinomaan sanottuun säännökseen.[95] MinVastL 7 §:n tulkintaa on suoritettu sekä oikeuskirjallisuudessa että eduskunnan käytännössä.[96] Kysymyksen ollessa juuri säädösehdotuksista taikka lakiesitysehdotuksista tulevat MinVastL 7 §:n tulkinnassa kysymykseen lähinnä säännöksen 1 ja 3 kohdat, siis avullisuus virkatoimessa ilmeiseen laittomuuteen tai sen edistäminen sekä muu selvästi lainvastainen menettely virkatoimessa. Epäilystä ei voi olla siitä, etteikö säädöksen, esim. asetuksen, antamista merkitsevä päätös voisi olla MinVastL 7 §:n sanontojen puitteissa ilmeinen laittomuus tai selvästi lainvastainen menettely ja etteikö osallisuus siihen vastaavasti voisi synnyttää ministerivastuun.[97] Erityisesti asetusten osalta tätä edellyttää jo HM 45 §:n

---

95 Näin tekevät asiaa käsitellessään ainakin *Björksten*, 230 sekä *Erich*, II, 79. Asiaan ei voida tässä paneutua. Todettakoon kuitenkin, että kysymystä koskevien säännösten — lähinnä HM 47 §:n 1 momentin toinen virke ja HM 59 § sekä MinVastL nimike ja 1 § — nojalla voidaan perustella myös sitä käsitystä, että tasavallan presidentti ei ole syytteestä päättäessään sidottu MinVastL 7 §:ään. Tätä kantaa voidaan puoltaa myös näkökohdilla, jotka liittyvät mainittujen säännösten syntyvaiheisiin sekä valtiosääntöön sisältyvään historialliseen jatkavuuteen. Keväällä 1973 selviteltiin oikeuskanslerinvirastosssa käsiteltäessä ns. Zavidovo-vuotoa jossain määrin myös kysymystä, olisiko tasavallan presidentti mahdollista ministerisyytettä määrätessään sidottu MinVastL 7 §:n asettamiin rajoihin.

96 Kirjallisuudesta ks. esim. *Erich*, II, 79; *Björksten*, 230; *Puhakka*, 107—110 sekä *Puhakan* arvosteluna *Charpentier*, JFT 1923, 391—393, ja edelleen *Hakkila*, 668—671. Käytännön kannanotoista ks. *Hakkilan*, 671, alav. 1, viittaama prvm 8/OKK 1926/28 vp sekä prvm 14/53 vp liitteenä olevine asiantuntijalausuntoineen (ns. Salaputkijuttu), prvm 11/60 vp (ns. Kätilöopiston juttu), prvm 16/71 vp ja vielä presidentti Kekkosen ns. Zavidovo-jutun yhteydessä syytteen nostamatta jättämisestä tekemän päätöksen perustelut, jotka on esitetty mm. HeSa 8. 5. 1973.

97 Tätä osoittavana käytännön — tosin välillisenä — kannanottona voidaan pitää prvm 17/72 vp, joka koski ministeriä vastaan virheelliseksi väitetyn asetuk-

säännös, jonka mukaan valtioneuvosto ei saa panna täytäntöön presidentin päätöstä, joka on »lainvastainen» — jollaisena epäilyksittä on pidettävä lainvastaista asetusta. Kysymys siitä, milloin laittomuus/lainvastaisuus on (asteeltaan) MinVastL 7 §:n mukaan ilmeinen/selvä, voi olla harkinnanvarainen, mutta itse laittomuuden/lainvastaisuuden täytynee (ominaisuutena) tarkoittaa samaa sekä HM 45 §:ssä että MinVastL 7 §:ssä.

Epäselvä on sen sijaan kysymys, voiko lakiesityksen antamista koskeva presidentin päätös ylipäätään — siis em. ilmeisyyskysymykset tässä vaiheessa sivuuttaen — olla sellainen päätös, jonka lainvastaisuutta voidaan MinVastL 7 §:n mielessä arvioida. Konkretisoituna on tässä kysymys siitä, voiko lakiesityksen johtolauseen virheellisyys merkitä MinVastL 7 §:n asettamien edellytysten täyttymistä.[98] Kysymyksen tarkastelussa helposti ajaudutaan pohtimaan hallituksen esityksen antamista eduskunnalle koskevan päätöksen luonnetta, erityisesti sitä, onko kyseessä päätös siinä mielessä kuin HM 35 §:ssä ja 45 §:ssä tarkoitetaan ja onko esityksen eduskunnalle antamisesta huolehtiminen sellaista »täytäntöönpanoa», jota HM 45 §:ssä tarkoitetaan. Tämän kaltaiselta asian

---

sen antamisen johdosta tehtyä muistutusta ja jonka käsittelyssä tarkasteltiin ainakin mietinnöstä päätellen vain ko. asetuksen virheellisyyskysymystä ja siis pidettiin nähtävästi selvänä, että virheellisen asetuksen esittely ja varmentaminen (voi) täyttää MinVastL 7 §:n mukaisen tunnusmerkistön. Ko. tapauksesta ks. myös esim. *Merikoski,* Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus, 16—.

98 Todettakoon tässä kohden, etteivät perustuslaintasoiset säännökset sellaisenaan edellytä, että hallituksen esityksessä olevaan lakiehdotukseen sisältyisi johtolause. Käytäntö on kuitenkin siinä määrin poikkeukseton, että sitä on ainakin mahdollista pitää tavanomaisen oikeuden voimaisena. Tulkinnoista riippuen voitaisiin katsoa perustuslain sanamuodonkin edellyttävän — ainakin rajoitetusti — johtolauseen sisällyttämistä HE:ssä olevaan lakiehdotukseen. Käytännössä on nimittäin varsin tavallista, että johtolauseeseen sisällytetään aineksia, jotka välittömästi koskevat lain sisältöä, esim. mainintoja kumottavista säännöksistä. Tällaisessa tapauksessa johtolause kiistatta sisältää sellaista, mikä kuuluu itse lakiin. Mikäli tällaisia johtolauseita käytetään, vaatii HM 18,2 §:n sanonta, jonka mukaan presidentti antaa eduskunnalle »esityksiä *lakiehdotuksineen*», johtolauseen sisällyttämistä lakiehdotukseen. Mikäli tämän säännöksen ei samalla katsottaisi ulottuvan kaikentyyppisiin johtolauseisiin, jouduttaisiin suorittamaan perustuslain säännösten kannalta outo rajanveto: olisi johtolauseita, jotka on sisällytettävä lakiehdotukseen, ja sellaisia, jotka voitaisiin liittää lakiin vielä myöhemmässä vaiheessa. Asiallisia syitä vallitsevan käytännön muuttamiseen ei liene. Johtolausetta koskevasta kehityksestä ja johtolauseen merkityksestä eduskuntatyössä ks. tarkemmin myöhempää esitystä sekä *Kastari,* LM 1965.

luonteen selvittämiseltä ei voida kieltää tiettyä oikeutusta varsinkaan, jos selvittely ankkuroituu Hallitusmuodon valmistelutöistä ilmeneviin perustuslainsäätäjän selviin tarkoituksiin. Hallitusmuodon syntyvaiheista ei kuitenkaan voitane tehdä sen tarkempaa havaintoa kuin, että päätöksillä näissä yhteyksissä ainakin lähinnä tarkoitettiin vain asian lopullista ratkaisua, siis säädöksistä puhuttaessa säädöksen lopullista vahvistamista.[99] Lakiesityksen antamista koskevaan päätökseen ei myöskään voida sellaisenaan soveltaa niitä hallinto-oikeuden piirissä kehitettyjä oppeja, jotka liittyvät »vain valmistelua» oleviin päätöksiin esim. valituskelpoisuuden tai asiakirjojen julkisuuden osalta. Ymmärtääkseni ko. päätöksen laatua koskevien tarkastelujen pohjalta ei voida päästä pitemmälle kuin toteamukseen, että HM 35 § ja 45 § tarkoittavat ainakin ensisijaisesti muunlaisia päätöksiä kuin hallituksen esityksen eduskunnalle antamista koskevaa päätöstä.

Edellä sanottua tärkeämpiä ovat ne argumentit, jotka liittyvät lakiesityspäätöksen tosiasialliseen merkitykseen. Sen osalta voidaan havaita kaksi merkittävää, toisilleen vastakkaista näkökohtaa. Hallituksen esityksen antamista koskeva päätöksenteko on sekä presidentin että valtioneuvoston jäsenten osalta heille valtiosäännön mukaan kuuluvien tehtävien hoitamista. Kyseessä on siis virkatoiminta. Kuten myöhempänä tarkemmin esitetään, on hallituksen esityksen antamisvaiheessa säätämisjärjestykseen omaksutulla kannalla tuntuva vaikutus siihen, mitä säätämisjärjestystä ko. lain kohdalla eduskunnassa pidetään asianmukaisena. Vaikka esityksen antamista voidaankin lainsäätämismenettelyn kokonaisuudessa pitää »valmistelevana» toimenpiteenä, eivät siinä säätämisjärjestyksestä omaksutut kannanotot ole merkityksettömiä. Kärjistettynä esimerkkinä voidaan kuvitella tilanne, jossa hallituksessa vastoin parempaa tietoa otetaan lakiesitykseen tavallista lainsäätämisjärjestystä edellyttävä johtolause tapauksessa, jossa voidaan edellyttää, että lakiesitys ei tule esille eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Toisaalta voidaan vastakkaiseen suuntaan puhuvana perusteena todeta, että painopiste säädöskontrollissa on meillä selvästi eduskunnassa ja että lakiesi-

99 *Björksten*, 175, alav. 27 toteaa HM 45 §:n taustana olevan sen venäläistämisaikana esiintyneen asetelman, että senaatti joutui kerta kerran jälkeen ottamaan kantaa siihen, pitäisikö sen saattaa täytäntöön keisarin ja suuriruhtinaan lainvastaiset määräykset. Nämä kokemukset huomioon ottaen sisällytettiin vuoden 1906 HM-ehdotukseen säännös (25,2 §), joka sellaisenaan, vain olosuhteiden vaatimin muutoksin, otettiin myös nykyiseen HM 45 §:ään.

tyksen antamisvaiheessa ei usein ole selvyyttä siitä, miten säätämisjärjestykseen eduskunnassa tullaan suhtautumaan, eikä myöskään siitä, minkälaisia säätämisjärjestykseen mahdollisesti vaikuttavia muutoksia lakiesitykseen eduskunnassa tehdään. Tältä pohjalta voidaan johtolause lakiesityksessä katsoa tosiasiassa vain tentatiiviseksi, siis ehdotukseksi, joka jätetään eduskunnan harkittavaksi. Jos tilanne olisi perustuslain säännösten nojalla se, että kaikki lakiesitykset olisi säätämisjärjestyskysymyksen osalta tarkastettava eduskunnan perustuslakivaliokunnassa ja perustuslakivaliokunnan kanta olisi varauksetta ratkaiseva, voitaisiin lakiesitykseen sisältyvää johtolausetta pitää sillä tavoin ehdotuksenluontoisena, että sen sisältöön sellaisenaan ei voisi liittyä mitään oikeudellisen vastuun perustavaa lainvastaisuutta. Perustuslakivaliokunnan asema ei kuitenkaan ole tällä tavoin kaiken lainsäädännön suhteen ratkaiseva. Sitä säätämisjärjestyksen kontrollia, joka eduskunnassa tapahtuu muuten kuin perustuslakivaliokunnan toimesta, ei myöskään voida pitää koko lainsäädäntöä ajatellen merkittävänä. Tämän huomioonottaen on perusteltua lähteä siitä, että myös hallituksen lakiesityksen antamista koskeva päätös on sellainen virkatoimi, johon periaatteessa voi liittyä MinVastL 7 §:ssä tarkoitettu lainvastaisuus.[100] Tästä periaatteellisesta lähtökohdasta erillinen kysymys on, miten tulkitaan säännöksessä asetettuja ilmeisyys- ja selvyysedellytyksiä ja muodostuuko lakiesityksen sisältöön perustuvasta oikeudellisesta vastuusta ko. tulkintojen puitteissa vain joihinkin kuviteltuihin äärimmäisyystapauksiin rajoittuva mahdollisuus.

MinVastL 7 § edellyttää ministerivastuun toteuttamisessa otettavan nimenomaisesti kantaa myös laittomuuden/lainvastaisuuden ilmeisyyteen/selvyyteen. Kirjallisuudessa tätä kysymystä on käsitelty lähinnä

---

100 Vrt. tässä kohden *Hongan* (104), tekstissä alav. 128 kohdalla siteerattua lausumaa, jossa hän toteaa eduskunnalle saatettavista lainsäädäntökysymyksistä mm.: »Kun näissä asioissa on kysymys uusien lakien laatimisesta tai entisten muuttamisesta, *eikä siis laillisuuden valvonnasta,* ei oikeuskansleri joudu muuta kuin joissakin poikkeustapauksissa niihin puuttumaan.» (Kurs. M. H.) Edellä alav. 94 mainitussa vaalilakiesitystä koskeneessa asiassa antoi OK *Enäjärvi* lausunnon, jossa hän totesi mm.: »Annettaessa hallituksen esitys eduskunnalle voinee oikeudellinen vastuu presidentin päätöksestä tuskin tulla kysymykseen, koska lakiesitys on vain ehdotus eikä lopullinen ratkaisu asiassa. Esitys voidaan peruuttaa, sen sisällys voidaan muuttaa eduskunnassa ja eduskunnan hyväksymä laki jättää vahvistamatta.» Pelkästään se seikka, että esityksen suhteen *voi* myöhemmin tapahtua jotakin, ei käsittääkseni saata olla vastuun periaatteellisen mahdollisuuden suhteen ratkaisevaa.

teon tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden merkityksen tarkasteluna. *Puhakka* (109) toteaa: »Suomen oikeuden kannalta saattaa ajatella mahdolliseksi, että vastuunalaisuuslain 7 §:n 1 ja 3 kohdissa mainitut rikokset joutuisivat rangaistaviksi tuottamuksellisinakin rikoslain 40 luvun 21 §:n 1 ja 2 momentin edellyttämissä tapauksissa. Mutta kun rikoksen meillä tulee olla nimenomaan ilmeisen ja selvän, tulee tuottamus käytännössä harvoin kysymykseen. Ministeriä ei voida tuomita rangaistukseen ellei hänen avustamansa taikka edistämänsä toimen laittomuus ole ilmeinen ja hänen menettelynsä lainvastaisuus selvä; jos siitä mitään epäilystä voi syntyä ei häntä, päinvastoin kuin virkamiehiä muutoin, voida rangaista.» Tätä käsitystä kritikoivat *Charpentier* ja *Erich* oikeustieteelliselle tiedekunnalle antamissaan asiantuntijalausunnoissa. *Erich* nimenomaan totesi, ettei lainvastaisuuden ilmeisyyden tai selvyyden edellyttäminen »sulje pois tuottamusta eikä ainakaan käsitteellisesti edes ole sen kanssa missään yhteydessä. Syyllisyyden laji ja aste sekä rikollisen teon objektiivisesti arvosteltu laatu ovat tietysti eri asioita».[101] Myös *Salmiala* ja *Honkasalo* ovat katsoneet ns. Salaputki-jutussa perustuslakivaliokunnalle antamissaan kirjallisissa lausunnoissa sekä tahallisuuden että tuottamuksen voivan perustaa MinVastL 7 §:n 1 ja 3 kohdissa tarkoitetun vastuullisuuden.[102]

Myös perustuslakivaliokunnan käytäntö ministerisyytekysymysten käsittelyssä tukee mainittua kantaa. Valiokunta on kahdessa tapauksessa katsonut ministerin menetelleen lainvastaisesti, mutta samalla katsonut, ettei kyseessä ole MinVastL 7 §:ssä tarkoitettu lainvastaisuus. Jaakkiman seurakunnan papiston virkataloja koskevassa asiassa valiokunta totesi valtioneuvoston menettelyn tosin lainvastaiseksi, mutta katsoi, ettei menettelyä kuitenkaan voitu pitää MinVastL 7 §:ssä tarkoitettuna ilmeisenä laittomuutena tai selvästi lainvastaisena menettelynä ja jätti muistutuksen raukeamaan.[103] Käsitellessään oikeuskanslerin menettelystä eduskunnan taloudenhoidossa ilmenneiden väärinkäsitysten tutkimisessa tehtyä muistutusta perustuslakivaliokunta (prvm 16/71 vp) totesi, että oikeuskanslerin olisi tullut toimituttaa asiassa perusteellinen tutkimus, mutta katsoi, ettei laiminlyöntiä ollut pidettävä »sellaisena lainvastai-

---

101 *Charpentier*, JFT 1923, 393; *Erich*, LM 1924, 60. Kritiikkiin yhtyy kommentaarissaan myös *Hakkila*, 669—671.

102 Ks. prvm 14/53 vp A IV, II ja sen liitteenä olevat ko. asiantuntijalausunnot s. 69 ja s. 74.

103 Prvm 8/OKK 1926/28 vp; selostettu myös *Hakkila*, 671, alav. 1.

sena menettelynä», jonka johdosta hänet olisi MinVastL 7 §:n nojalla asetettava syytteeseen. Mainituista tapauksista erityisesti ensimmäisessä käytetty formulointi viittaa siihen, että oleellisena on pidetty objektiivisesti arvioitavan lainvastaisuuden olemassaoloa eikä kysymystä tahallisuuden tai tuottamuksen olemassaolosta. Tapauksia, joissa perustuslakivaliokunta on *expressis verbis* katsonut ministerin menetelleen MinVastL 7 §:n mukaisella tavalla lainvastaisesti, on myös kaksi.[104] Ns. Salaputkijutussa antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta katsoi neljän ministerin syyllistyneen MinVastL 7 §:ssä tarkoitettuun lainvastaisuuteen. Perusteluissa käytetyt sanonnat, kuten »olisi kuitenkin pitänyt havaita», »oli ... täytynyt havaita», »olisi pitänyt varoa» sekä toteamus lainvastaisuuden tapahtumisesta varomattomuudesta ja laiminlyönnistä viittaavat selvästi siihen, että tuottamuksen katsottiin riittävän toteuttamaan MinVastL 7 §:ssä tarkoitetun lainvastaisuuden.[105] Samaa voidaan sanoa perusteluista valiokunnan mietinnössä, joka koski ns. Kätilöopiston juttua ja jossa valiokunta katsoi kolmen ministerin syyllisyyteen MinVastL 7 §:ssä tarkoitettuun lainvastaisuuteen.[106]

Käsitystä, jonka mukaan myös tuottamus riittää perustamaan MinVastL 7 §:n 1 ja 3 kohdissa tarkoitetun vastuun, voidaan pitää hyvin perusteltuna. Eri asia on, ettei tällainen rikosoikeuden syyksiluettavuusoppeihin liittyvä yleinen lausuma anna kovinkaan paljoa ohjetta käytännön yksittäistä ministerivastuukysymystä ratkaistaessa.[107] Säädösten tai säädösehdotusten antamiseen mahdollisesti liittyvän ministerivastuun yhteydessä tärkeä kysymys ei niinkään ole, riittääkö tuottamus, vaan se, mitä ministerin on pitänyt tietää. Jälkimmäiseen kysymykseen voita-

104 Lisäksi on perustuslakivaliokunta vuonna 1927 sisäasiainministerin virkatoimesta antamassaan lausunnossa katsonut ministerin menetelleen lainvastaisesti. Kun lausunnossa ei kuitenkaan tuolloin vielä vakiintumattomasta käytännöstä johtuen erikseen lausuttu siitä, oliko kyseessä juuri sellainen lainvastaisuus, jota MinVastL edellyttää, ei lausunto ole tässä yhteydessä mielenkiintoinen. Ks. numeroimaton prvl/1926 vp A IV.

105 Ks. prvm 14/53 vp A IV, II ja käytetyistä perusteluista erit. s. 6.

106 Prvm 11/1960 vp A IV. Perusteluista ks. erit. s. 10 ja s. 12. käytettyjä sanontoja. Merkitsevä on perustelutapa myös niiden ministerien kohdalla, joiden ei katsottu syyllistyneen lainvastaisuuteen. Tältä osin perusteluissa käytetään mm. sanontoja: »Heillä ei ole ollut perusteltua aihetta varoa, etteivätkö ...» (s. 10) sekä »ovat olleet oikeutetut luottamaan siihen, että» (s. 14).

107 Tahallisuutta ja tuottamusta koskevista rikosoikeudellisista käsityksistä ks. yleisesti *Honkasalo*, II, 75—, 115—.

neen yleisesti esittää vain kaksi toteamusta: ministerin pitää tietää, että myös säädösten tai säädösehdotusten antamiseen *saattaa* liittyä lainvastaisuutta — ministeri voi olettaa säädöksen tai säädösehdotuksen lailliseksi silloin, kun se muusta ministeriöstä normaalisti valmisteltuna tulee valtioneuvostossa esille eikä oikeuskansleri esitä asiassa huomautuksia. Käytännössä on tiettävästi esiintynyt vain kaksi tapausta, joissa perustuslakien mukainen ministerivastuuta koskeva menettely on kohdistettu juuri säädösten tai säädösehdotusten antamista koskevaan toimenpiteeseen. Ajallisesti ensimmäinen näistä koski vuonna 1972 annettua asetusta teknillisen korkeakoulun ylioppilaskunnasta ja osakunnasta (442/31. 5. 1972). Liberaalisen kansanpuolueen eduskuntaryhmän asiassa tekemässä muistutuskirjelmässä katsottiin asetuksen sisällön olevan perustuslainvastainen ja opetusministerin menettelyn asiassa olevan tällä perusteella MinVastL:n mukaisella tavalla lainvastainen. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä katsottiin kuitenkin, että asetus on kaikilta osin lainmukainen. Asian käsittelyyn tässä enemmälti paneutumatta voidaan panna merkille, että perustuslakivaliokunnan mietintö koski yksinomaan kyseisen asetuksen perustuslainmukaisuutta.[108] Kuten edellä on viitattu, voidaan tätä pitää osoituksena siitä, että valiokunta katsoi asetuksen antamisen olevan sellainen toimenpide, johon osallisuus voi perustaa MinVastL:ssa tarkoitetun vastuun.[109] Jälkimmäinen mainituista tapauk-

---

108 Prvm 17/72 vp. Itse muistutusta ja asian käsittelyä on perusteellisesti tarkastellut *Merikoski*, Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus, 16— ja passim.

109 Mainittakoon, että prvk:lle asiassa 3. 10. 1972 antamassaan suullisessa selityksessä ministeri *Sundqvist* kiinnitti lyhyesti huomiota myös mahdollisuuteen yleensä tutkia asetusten perustuslainmukaisuutta ministerivastuumenettelyn avulla. Prvk:aan jätetyn konekirjoitetun tekstin mukaan hän lausui tällöin mm.: »Ennen kuin ryhdyn käsittelemään muistutuskirjelmässä esitettyjä väitteitä, haluaisin todeta, että ministerivastuulain mukaisen muistutuksen esittäminen asiassa, joka koskee annetun asetuksen lainmukaisuutta, on valtiosääntöoikeudellisesti erikoislaatuinen. Lainvastaisuushan ei muistutuskirjelmän mukaan ilmene ministerin toiminnassa asetuksen valmistelun tai käsittelyn yhteydessä, vaan asetuksen sisällössä. On kuitenkin huomattava, että asetuksen väitetty lainvastaisuus voitaisiin saattaa hallitusmuodon 92 §:n 2 momentin nojalla tutkittavaksi hallinto-oikeudellisen lainkäytön järjestyksessä. Nyt esillä olevassa tapauksessa perustuslakivaliokunta joutuu muistutuksen tutkimiseksi ottamaan kantaa asetuksen perustuslain- ja lainmukaisuuteen. Kun perustuslakivaliokunta nyt ryhtyy tutkimaan tämän asetuksen perustuslain- ja lainmukaisuutta, merkinnee se sitä, että vastaavanlaista menettelyä voidaan soveltaa minkä muun asetuksen suhteen tahansa. Näin on tavallaan luotu uusi valtiosääntöoikeudellinen

sista koski tasavallan presidentti Kekkosen toimikauden jatkamista tarkoittavan hallituksen esityksen (HE 247/72 vp) antamista ja siinä noudatettua menettelyä. Vaikka Maaseudun Puolueen asiassa tekemä muistutus koskikin juuri hallituksen lakiesitystä ja vaikka muistutuksessa yleisesti vaadittiin vastuuta »asiaan liittyvästä lainvastaisesta» menettelystä, kohdistui sekä muistutuksen kärki että myöskin asian käsittely perustuslakivaliokunnassa yksinomaisesti kysymykseen presidentin estyneenä olemisesta ja pääministerin toimimisesta hänen sijassaan. Tapauksella ei tämän johdosta ole merkitystä harkittaessa hallituksen lakiesityksen sisällön mahdollista merkitystä ministerivastuun synnyttävänä seikkana.[110]

Yhteenvedonomaisesti voidaan todeta, 1) että osallisuus säädösten varsinaiseen antamiseen kiistattomasti voi merkitä ministerin oikeudellista vastuuta myös ko. säädöksen sisällön lainmukaisuudesta, 2) että ääritapauksissa myös lakiesityksen sisällön perustuslainvastaisuus voisi synnyttää oikeudellisen vastuun lakiesityksen antamiseen osallisille ministereille, 3) että säädöksen tai säädösehdotuksen sisältöön perustuva oikeudellinen vastuunalaisuus yksittäistapauksessa jää riippumaan viime kädessä siitä, mitä ministerin katsotaan olleen velvollinen kyseisestä lainmukaisuudesta tai -vastaisuudesta tietämään, ja 4) että valtioneuvostossa asian käsittelyyn osallistuvan ministerin täytyy yleensä voida luottaa siihen, että muusta ministeriöstä esitelty säädösehdotus tai lakiesitysehdotus, jonka johdosta oikeuskansleri ei esitä huomautusta, on sisällöltään lain- ja vastaavasti perustuslainmukainen.

e. Tasavallan presidentin valvontatoiminta ja hallituksen esityksen antaminen

Lukuun ottamatta lausunnonpyytämismahdollisuutta, josta tulee puhe myöhempänä, ei tasavallan presidentin toiminnasta ole säädösvalvonnan

---

instituutio: vähintään viisi kansanedustajaa voi saattaa minkä tahansa asetuksen eduskunnan tutkittavaksi väittämällä jonkun tai kaikkien ministerien menetelleen sen antamisen yhteydessä lainvastaisesti ja esittämällä sen johdosta ministerivastuulain mukaisen muistutuksen. Koska itse kannatan eduskunnan vallan lisäämistä yleensäkin, pidän tällaista kehitystä myönteisenä. Eri asia tietenkin on, miten siihen tulisi suhtautua perustuslakien tulkintakysymyksenä.»

110 Ks. prvm 10/73 vp sekä mietinnön käsittelystä täysistunnossa 73 vp ptk 668—677, 900—913.

kannalta paljoakaan sanottavaa. Tasavallan presidentti voidaan kyllä henkilönä käsittää valtiosäännön vartijaksi. Tällä käsityksellä saattaa olla myös tosiasiallista kantavuutta valtiosääntöön sisältyvien poliittisten pelisääntöjen voimassa pitämisen kannalta. Jos sen sijaan ajatellaan säädösten antamisen arkipäivää ja lakien kohdalla erityisesti niitä kysymyksiä, jotka eduskunnassa ovat synnyttäneet säätämisjärjestysongelmia — lähinnä perusoikeuksia —, on selvää, ettei ainakaan lakiesitysten antamisvaiheen osalta ole syytä puhua presidentin toimimisesta valtiosäännön vartijana. Säännöksissä ei presidentille ole tässä kohden edellytetty mitään erityistä tehtävää eikä näin hevin voisi ollakaan, kun otetaan huomioon yhtäältä lainsäädännön määrä ja säätämisjärjestyskysymysten vaikeaselkoisuus ja toisaalta se, ettei presidentin käytettävissä ole mitään tarkoitukseen sopivaa aparatuuria.[110a] Sen sijaan saattaisi HM 32 §:n mukaisella presidentin yleisellä valvontatehtävällä olla merkitystä myös säädösehdotuksiin tai säädöksiin kohdistuvassa valvonnassa. Säännöstä pidettäneen yleensä miltei kuolleena kirjaimena eikä sitä ole kirjallisuudessa paljoakaan käsitelty.[111] Eräitä näkökohtia on siitä kuitenkin aiheellista esittää. *Hakkila* (144) puhuu tässä yhteydessä presidentin po. »velvollisuudesta». Vaikka sanontaa voitaisiinkin perustella säännöksen sanamuodolla, ei velvollisuudesta puhumisella tässä kuitenkaan ole — valvonta-aparatuurin puuttumisen ja vallinneen käytännön huomioon ottaen — mitään oikeudellista sisältöä. Reaalisempaa on säännöksen nojalla sanoa, että presidentille on siinä osoitettu tietty valta. Tämän vallan tai oikeammin siihen kuuluvien toimenpidevaltuuksien ulottuvuus on säännöksessä osoitettu hieman vanhakantaisin sanonnoin. Kirjallisuudessa on valvonnan perustellusti katsottu ulottuvan mm. valtioneuvostoon.[112] Epäilystä ei ole siitä, etteikö valvontavalta ulottuisi mm. kaikkeen virkatoimena tapahtuvaan lain valmisteluun. Mitä kaikkea presidentti sitten voi tämän valvontavaltansa puitteissa tehdä tai vaatia? Säännöksen mukaan presidentti »valvoo» ja voi »sitä varten ... vaatia tietoja ja toimeenpanna tarkastuksia.» *Merikoski* lausuu edellä viitatussa kirjoituksessaan tältä osin:

110a Presidentistä valtiosäännön vartijana ks. myös myöhempänä vahvistamismenettelyn osalta esitettyä.

111 Ks. kuitenkin *Björksten*, 134; *Erich*, II, 32, *Hakkila*, 144; *Merikoski*, Tasavallan presidentin ..., 136—137.

112 Näin katsovat em. esityksissään *Björksten* ja *Hakkila* ja nähtävästi myös *Erich*.

»Mitä sitten kuuluu valvonta-asiain piiriin? Yleensähän julkishallinnolliseen valvontajärjestelmään sisältyvät toiselta puolen valvonnan alaisen toiminnan silmälläpito eli tarkkailu ja toiselta puolen toimenpiteet havaittujen epäkohtien poistamiseksi ja niiden syntymisen ehkäisemiseksi. Valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvaan presidentin valvontatoimintaan voitaneen kuitenkin varsinaisesti katsoa kuuluvan vain ensiksi mainitun valvontafunktion eli siis tarkkailun siihen kuuluvine tietojen hankkimisineen ja tarkastuksineen. Jos muut toimenpiteet osoittautuvat tarpeellisiksi, niiden tulee tapahtua presidentin normaalien toimintamuotojen mukaisesti, ts. valtioneuvoston myötävaikutuksella... Valvonta-asioihin edellä omaksuttu kanta perustuu olennaisesti siihen, että HM:n 32 § on poikkeussäännöksen luontoinen. Jo tästä syystä presidentin toimivaltaisuus valvonta-asioissa on ymmärrettävä suppeasti. Presidentin valvontavallan rajoittaminen vain tarkkailuun on myös sopusoinnussa hallintojärjestelmällemme ominaisten virkahierarkisten perusajatusten kanssa. Yleensähän ylempi viranomainen voi (siviilihallinnossa) ohjata alemman toimintaa vain yleisohjeita antamalla.»

Merikosken esittämään käsitykseen HM 32 §:n mukaisen valvonnan rajoittumisesta juuri tietojen hankkimiseen on syytä yhtyä. Kyseessähän on presidentin toimintoja ajatellen erityinen järjestely, jossa presidentti toimii olematta sidottu ministerien myötävaikutukseen.[113] Presidentin itsenäistä valtuutta ryhtyä suoraan HM 32 §:n nojalla joihinkin toimenpiteisiin hankkimiensa tietojen perusteella ei voida sovittaa yhteen HM:ssa järjestetyn ministerien myötävaikutuksen kattaman presidentin päätöksentekomenettelyn kanssa.[114] Selvää toisaalta on, että HM 32 §:n nojalla hankitut tiedot saattavat olla aiheena siihen, että presidentti valmisteluttaa ja presidentin esittelyssä esittelyttää itselleen jonkin ko. tietojen perusteella tarpeelliseksi havaitsemansa toimenpidepäätöksen. Sisällöltään em. tavoin rajoitetuksi käsitettynäkin on HM 32 § muodostanut vain eräänlaisen kirjoitettuun valtiosääntöön sisältyvän normipotentiaalin, jolla ei ole ollut käytännössä näkyvää merkitystä. Siinäkin tapauksessa, että säännöksestä pyrittäisiin kehittämään myös käytännössä vaikuttavaa oikeutta, on tuskin aihetta olettaa, että se saisi merkitystä juuri säädösvalvonnassa.

---

113 Ks. *Merikosken*, emt., 136, ohella *Puhakka*, LM 1923, 28; *Hakkila*, 144; ja *Jyränki*, 187.

114 *Erich*, II, 32, toteaakin: »Mutta itsestään selvää on, ettei hän mainitun tehtävän nojalla saa pyrkiä vaikuttamaan niiden asiain ratkaisuun, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan eikä edes vaatia tietoja siitä, mille kannalle jokin ministeri aikoo niissä asettua.»

Säännöksen yhteydessä on kirjallisuudessa esitetty myös kysymys, onko presidentti oikeutettu olemaan läsnä niissä valtioneuvoston istunnoissa, joissa asioita ei esitetä hänelle ratkaistavaksi. Kysymykseen on *Björksten* (221) vastannut HM 32 §:n nojalla myöntävästi, *Hakkila* (206) sen sijaan HM 39 §:n tuolloin voimassa olleen sanamuodon mukaan kieltävästi. *Hakkilan* kanta vaikuttaa perustellummalta. HM 39 §:n tuolloisessa sanamuodossa todettiin selvästi: »Milloin presidentti on saapuvilla, johtaa hän asian käsittelyä.» Tilanne, jossa presidentti muulloinkin kuin presidentin esittelyssä johtaisi asian käsittelyä, olisi ristiriidassa sen perustuslaista selvästi ilmenevän tarkoituksen kanssa, että valtioneuvosto tietyissä tapauksissa käyttää itsenäistä, presidentistä riippumatonta päätösvaltaa ja että valtioneuvoston istuntoa tällöin johtaa pääministeri. Mainittuun valtioneuvoston itsenäiseen päätösvaltaan huonosti soveltuvaa olisi sekin, että presidentti tosin olisi paikalla, mutta hänen ei tulkittaisi HM 39 §:n ko. sanamuodon mukaan olevan »saapuvilla». Kun presidentin estyneisyystilanteen uuden järjestelyn yhteydessä muutettiin HM 39 §:ää, muutettiin myös sen em. kohta nykyiseen muotoonsa: »Milloin presidentille esitellään valtioneuvostossa hänelle kuuluvia asioita, johtaa presidentti asiain käsittelyä.» Presidentin läsnäolo valtioneuvoston yleisistunnossa ei tämän jälkeen enää olisi välittömästi ristiriidassa HM:n kirjaimen kanssa, vaikka se tietysti edelleenkin yhtä huonosti asiallisesti soveltuisi yhteen valtioneuvoston päätöksentetekovallan itsenäisyyden kanssa. HM 39 §:n muutoksen säätämisvaiheet eivät kuitenkaan anna luotettavaa selkoa siitä, mitä sanotun virkkeen muuttamisella tässä kohden todella tarkoitettiin.[115] Kysymyksellä presidentin em. läsnäolomahdollisuudesta ei juuri liene käytännön merkitystä.[116]

---

115 HE 54/56 vp perusteluissa todettiin tällä kohden: »Hallitusmuodon 39 §:n mukaan presidentti, milloin hän on saapuvilla valtioneuvostossa, johtaa asiain käsittelyä. Kun valtioneuvostossa käsitellään ja ratkaistaan asioita, jotka valtiosäännön mukaan eivät kuulu Tasavallan presidentin, vaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaviin, ei voida pitää asianmukaisena, että presidentti ottaisi osaa tällaisten asiain käsittelyyn toimimalla tällöin valtioneuvostossa puheenjohtajana. Näin ollen lienee paikallaan, että jos 39 § nyt muusta syystä tulee muutettavaksi, samalla myös poistetaan pykälässä oleva viimeksi kosketeltu epäselvyys. Tämän johdosta Hallitus esittää muutetussa 39 §:ssä nimenomaan lausuttavaksi, että milloin presidentille esitellään valtioneuvostossa hänelle kuuluvia asioita, hän johtaa asiain käsittelyä.» Tähän kohtaan ei lakiesityksen käsittelyssä lainkaan puututtu.

116 Eräs harvoista tapauksista, joissa presidentti on ollut läsnä jo VN:n yleisistunnossa, on *Kastarin*, LM 1960, 706, alav. 40, mainitsema ns. Ribbentrop-sopimuksen käsittely, jonka yhteydessä presidentti Ryti oli läsnä jo presidentin esittelyä välittömästi edeltäneessä valtioneuvoston yleisistunnossa. Ks. tästä erit. *Tanner*, 303—304. Ks. myös *Kastari*, Valtiojärjestyksemme..., 210, alav. 1.

Kun presidentti on päättänyt lakiesityksen annettavaksi eduskunnalle, on päätös allekirjoitettava ja varmennettava ja valtioneuvoston pantava se täytäntöön eli huolehdittava sen toimittamisesta eduskuntaan.[117] Ministerien valvontatehtävää ja vastuuta varmennuksen ja täytäntöönpanon yhteydessä koskevat HM 35 ja 45 §.[118] HM 35 §:n ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettu velvollisuus ilmoittaa presidentin päätöksen lainvastaisuudesta valtioneuvostolle koskee, vaikkakin säännöksellä lähinnä lienee tarkoitettu ko. asian esitellyttä ministeriä, kaikkia presidentin esittelyssä läsnä olleita valtioneuvoston jäseniä. Säännöksen toinen virke sen sijaan koskee vain asian presidentille esitellyttä ministeriä. Kirjallisuudessa on lausuttu eri käsityksiä siitä, onko sanottu ministeri sen lisäksi, että hän on velvollinen kieltäytymään varmentamasta perustuslainvastaista päätöstä, oikeutettu kieltäytymään varmentamasta päätöstä sen lainvastaisuuden perusteella. Kysymyksellä ei juuri liene käytännöllistä merkitystä säädösvalvonnan kannalta. Todettakoon kuitenkin, että pidän tässä kohden kielteistä kantaa perustellumpana.[119] Oikeudellinen vastuu voi näiden säännösten puitteissa syntyä ministereille presidentin esittelyssä läsnäolon perusteella HM 35 §:n 1 virkkeen ja HM 45 §:n mukaisen velvoitteen laiminlyönnistä sekä esitelleelle ministerille lisäksi HM 35 §:n 2 virkkeessä säädetyn velvollisuuden laiminlyömisestä. Vastuullisuuden synnyttävänä seikkana voi selvästikin olla — ministerin em. tietämisvelvollisuuden ja sen rajat huomioon ottaen —

---

117 HM 34,2 § ja 41 §. Täytäntöönpanon käytännöllisestä puolesta ks. Valtioneuvoston esittelijän opas, 28.

118 Säännösten tulkinnasta kirjallisuudessa esitetyistä näkemyksistä ks. *Björksten*, 165—167, 174—175; *Charpentier*, JFT 1923, 388—389; *Erich*, II, 72—75; *Puhakka*, 61, sekä, pääasiassa sanottuihin lähteisiin nojautuen, *Hakkila*, 171—173, 219—220.

119 Kielteisen kannan ovat kirjallisuudessa esittäneet ainakin *Björksten*, *Charpentier* ja *Erich*, joista ks. ed. alav., sekä *Kastari*, Eduskunnan hajoitus, 251; *Kaira*, LM 1941, 374 ja *Jyränki*, 183. Kirjallisuudessa esitetyn lisäksi voidaan perusteluksi tuoda se käsitys, että HM 35 § ja 45 § säätelevät tietyn, presidentin virheellisiin päätöksiin kohdistuvan kontrollikokonaisuuden ja tämän kokonaisuuden puitteissa ovat presidentin päätösten lainvastaisuuden tutkiminen ja siitä aiheutuvat täytäntöönpanoa koskevat seuraamukset tarkoitetut tapahtuviksi juuri HM 45 §:ssä säädetyssä menettelyssä. Tätä menettelyähän palvelee myös HM 35 §:n ensimmäisen virkkeen mukainen ministerin ilmoitus. Yhden ministerin tekemän ratkaisun varassa tapahtuva laillisuutta koskeva estämistoimi on sen sijaan tehty mahdolliseksi vain siinä erityistapauksessa, että presidentin päätös olisi vastoin perustuslakia.

myös presidentin päätöksellä vahvistetun asetuksen sisällön lain- tai perustuslainvastaisuus. Sen sijaan kysymys lakiesityksen sisällön (johtolauseen) perustuslainvastaisuudesta ja sen merkityksestä tässä yhteydessä vaatii tarkempaa huomiota.

Lakiesityksen antamista koskeva päätös on kyllä sellainen HM 45 §:ssä tarkoitettu päätös, jonka täytäntöönpanemisesta valtioneuvosto huolehtii. Kun kyseessä on juuri laintasoista säädöstä koskeva ehdotus, jonka antamistavasta ei ole sen kummemmin lain kuin perustuslain tasoisia säännöksiä, ei tällainen ehdotus (sen johtolause) voine olla *lain*vastainen. Myös ajatus johtolauseen perustuslainvastaisuudesta on ongelmallinen, kun perustuslaissa ei missään edellytetä, että lakiesitykseen ylipäätään sisältyy johtolause.[120] Näistä pulmista voidaan ilmeisesti päästä vain jos edellytetään, että on olemassa lain tai perustuslain tasoinen tavanomaisoikeudellinen normi, jonka mukaan johtolauseeltaan virheellistä lakiesitystä ei saa antaa. Tällaista normia ei kuitenkaan — perustuslakivaliokunnan lakien säätämisjärjestyksestä ja ministerisyytteistä koskevat ratkaisut huomioon ottaen — ole olemassa. Käytännöllisenä argumenttina voidaan lisäksi todeta, että jos valtioneuvoston HM 45 §:n mukaisiin velvollisuuksiin katsottaisiin kuuluvan kieltäytyä täytäntöönpanemasta tasavallan presidentin eduskunnalle antamaa esitystä koskevaa päätöstä aina, kun se katsoisi esityksen johtolauseen olevan virheellinen, merkitsisi tämä meikäläisessä ennakkokontrollijärjestelmässä anomaalista tilannetta sikäli, että lain perustuslainmukaisuuden merkitsevin kontrolli tapahtuisi eduskunnassa, mutta valtioneuvoston jäsenten tehtävänä olisi kuitenkin harjoittaa asiassa ennakkovalvontaa, jossa tehdyt negatiiviset ratkaisut olisivat lopullisia, siis perustuslakivaliokunnan osuuden poissulkevia. Edellä olen esittänyt, että ääritapauksessa ministeri voi joutua oikeudellisesti vastuunalaiseksi siitä, että tasavallan presidentin päätämä lakiesitys on johtolauseeltaan virheellinen, mikäli hän ei ole sanellut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan. Tämä käsitys näyttäisi johdonmukaisuuden nimessä edellyttävän, että HM 45 §:n mukaisen velvoitteen kuitenkin katsottaisiin ulottuvan myös siihen, että lakiesityksessä olevan ehdotuksen johtolauseessa edellytetään oikeaa säätämisjärjestystä. Näin ei välttämättä ole laita. Normit, jotka säätelevät myötävaikutusta presidentin päätökseen ja siihen liittyvää eriävän mielipiteen sanelemista pöytäkirjaan vastuun välttämiseksi sekä toisaalta presidentin päätösten täytän-

120 Vrt. kuitenkin edellä alav. 98.

töönpanemista, ovat tässä suhteessa toisistaan erillisiä. Presidentin päätöksen valmistelussa ja tekemisessä ministerillä on virkavelvollisuus myötävaikuttaa virheettömän päätöksen syntymiseen, ts. velvollisuus pyrkiä käytettävissään olevien tietojen ja toimenpidemahdollisuuksien puitteissa vaikuttamaan siihen, että presidentti tekee lainmukaisen päätöksen. Tämän toimimisvelvoitteen eräänlaisena huipentumana on velvollisuus vastuuta välttääkseen sanella eriävä mielensä valtioneuvoston pöytäkirjaan.[121] HM 45 §:n tarkoittamassa tilanteessa ei sen sijaan enää ole kysymys vaikuttamisesta presidentin päätöksen muotoutumiseen, vaan kysymys päätöksen täytäntöönpanosta ja tämän mahdollisesta estämisestä lainvastaisuusperusteella. Kun HM 43 §:ssä on kysymys sellaisesta laillisuuden valvomisesta, jota liittyy virkavastuulla tapahtuvaan valmisteluun yleisemminkin, ja mahdollisuudesta vapautua tähän valvontaan liittyvästä vastuusta, on HM 45 §:ssä kysymys nimenomaisena säädetystä velvollisuudesta ryhtyä tiettyjen edellytysten vallitessa tiettyihin estäviin toimenpiteisiin.[122] Tämän mukaisesti on ajateltavissa, että ministerien

[121] *Kaira* toteaa ns. Salaputki-jutussa prvk:lle antamassaan lausunnossa mm.: »On syytä mainita, että kysymyksen ollessa siitä, että valtioneuvoston jäsen vastaa myös presidentin esittelyssä tehdyistä päätöksistä, jollei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eriävää mielipidettään, oikeustilaa ei ole käsitettävä niin, että ministeri olisi vastuunalainen presidentin toiminnasta, vaan hän vastaa omasta presidentin esittelyssä noudattamastaan menettelystä. Jos hän on yrittänyt estää presidenttiä tekemästä hänen mielestään väärää päätöstä niin ponnekkaasti, että hän on merkinnyt eriävän mielipiteensä valtioneuvoston pöytäkirjaan, hän ei vastaa tehdystä päätöksestä. Jos hän sen sijaan ei ole nimenomaan ilmoittanut omaa eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi, on hän siitä vastuussa. Sellaisessa tapauksessa, että presidentti tekee päätöksen vastoin esittelevän ministerin mielipidettä, ei siis riitä se, että valtioneuvoston jäsenen, joka asian käsittelyssä ei anna lausuntoa, katsotaan valtioneuvoston ohjesäännön 52 §:n 1 momentin mukaan yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen ja siis olevan toista mieltä kuin presidentti, vaan hänen on, välttääkseen vastuun, nimenomaan ilmoitettava eriävä mielipiteensä pöytäkirjaan. Jollei hän näin menettele, joutuu hän vastuuseen, mikä siis johtuu hänen omasta käyttäytymisestään, siitä ettei hän ole riittävällä voimalla pyrkinyt estämään presidentin päätöstä.» Ks. prvm 14/53 vp A IV, II s. 59—60.

[122] Eräänlaisen, tosin etäisen paralleelin tässä muodostaa kunnallishallituksen ja kunnallisvaltuuston suhde. Kunnallishallituksen tehtävänä on valtuuston käsiteltävien asioiden valmistelu ja ainakin eräitten kunnallishallituksen jäsenten pitää olla läsnä valtuuston kokouksissa (KunL 44 ja 55 §). Kunnallishallituksen jäsenten virkavelvollisuuksiin kuuluvana voidaan näitten säännösten puitteissa pitää asioiden huolellista valmistelua ja esittämistä kunnallisvaltuustolle

virkavastuun kattama toimintavelvollisuus myötävaikutuksessa presidentin päätöksiin ulottuu myös lakiesitysten sisällön (johtolauseen) valvomiseen, mutta HM 45 §:ssä tarkoitettu ministerien toimintavelvollisuus presidentin päätösten täytäntöönpanossa ei sen sijaan koske lakiesityksen antamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon estämistä lakiesityksen sisällön (johtolauseen) perusteella. Näin esitettyä käsitystä voidaan syystä pitää konstruktiivisena. Se on kuitenkin ehkä ainoa mahdollinen selitystapa, mikäli halutaan yhtäaikaa pitää kiinni 1) siitä, että ministerillä on ainakin jonkinlainen oikeudellinen velvollisuus huolehtia lakiesitysten johtolauseiden virheettömyydestä, sekä 2) siitä, että valtioneuvostolla ei voi olla mahdollisuutta estää lakiesitysten eduskunnalle antamista sillä perusteella, että valtioneuvoston käsitys lakiesityksen johtolauseesta on toinen kuin presidentin.

f. Oikeuskanslerin valvontatoiminta

Oikeuskanslerin toiminnassa esiintyvät valvontafunktiot voidaan jakaa kahteen ryhmään. Ensimmäisen niistä muodostavat virallisesti ja nimenomaisesti järjestetyt valvontatoiminnat, lähinnä läsnäolo asioiden käsittelyssä sekä jälkikäteinen pöytäkirjojen tarkastus. Jälkimmäisen puolestaan muodostavat nimenomaiseksi valvonnaksi järjestämättömät, osaksi epäviralliset toiminnat, joita ovat kirjallisten lausuntojen antaminen sekä epäviralliset neuvottelut oikeuskanslerinviraston ja valtioneuvoston muun virkakoneiston välillä.[123] Käsittelen seuraavassa aluksi

---

myös tehtävien ratkaisujen laillisuuden kannalta sekä valtuuston kokouksessa läsnä olevien kunnallishallituksen jäsenten velvollisuutta tarvittaessa ilmituoda käsityksensä tekeillä olevien päätösten laillisuudesta. Näistä velvollisuuksista erillisen velvollisuuden muodostaa KunL 73,3 §:ssä ja 92,2 §:ssä säädetty kunnallishallituksen velvollisuus ryhtyä havaitessaan valtuuston päätöksen laittomaksi toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on päätöksen toimeenpanon estäminen.

123 Voitaisiin puhua kolmannesta ryhmästä sikäli, että oikeuskanslerin yleinen virkamieskoneistoon kohdistuva valvontavalta tietysti ulottuu myös kaikkeen virkatoimena tapahtuvaan säädösten valmisteluun. Tällä valvonnalla saattaa olla lainvalmistelua suorittavien henkilöiden kohdalla samaa yleistä merkitystä kuin virkamiehiin kohdistuvalla valvonnalla yleensä esim. virkavelvollisuuksien laiminlyömisen, määräaikojen noudattamisen tms. suhteen. Kun sillä kuitenkaan ei voine olla merkitystä säädösehdotusten sisältöön liittyvien kysymysten kohdalla, on se tässä sivuutettu.

ensin mainittua ryhmää, sen jälkeen lausuntoja ja neuvotteluja ja lopuksi oikeuskanslerin valvontatoimintaan liittyviä tehosteita.

Honka (104) mainitsee, että »oikeuskanslerin tärkein tehtävä valtioneuvostossa liittyy kuitenkin hänen läsnä oloonsa valtioneuvoston istunnoissa, mikä asiallisesti merkitsee valvontaa siitä, ettei tällöin käsiteltävissä asioissa poiketa siitä, mitä on pidettävä lainmukaisena ja oikeana.» Tämän läsnäolovalvonnan säädännäiset puitteet on asetettu HM 46 §:ssä ja HM 47 §:ssä sekä VNOS 61 §:ssä ja OKOS 2 §:ssä. HM 46 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus olla saapuvilla valtioneuvoston istunnossa. OKOS 2 §:ssä taas lähdetään siitä, että oikeuskanslerin tulee, jolleivät muut virkatoimet häntä siitä estä, olla läsnä valtioneuvoston istunnossa sekä erittäinkin olla läsnä asioita tasavallan presidentille esiteltäessä. Läsnäolo ei ole oikeuskanslerin ehdoton virkavelvollisuus eikä myöskään ko. istunnoissa tehtävien päätösten laillisuuden edellytys. Käytännössä on kuitenkin oikeuskansleri (tai apulaisoikeuskansleri) poikkeuksetta läsnä presidentin esittelyissä ja miltei aina myös valtioneuvoston yleisistunnoissa. Läsnä ollessaan hänellä on puheoikeus sekä HM 47 §:n puitteissa nimenomainen velvollisuus esittää huomautus, jos menettelyssä ilmenee lainvastaisuutta. Oikeuskanslerin tehtävänä on puuttua vain laillisuuskysymyksiin eikä hän laillisuusperusteellakaan voi estää päätösten tekemistä tai niitä lykätä. Oikeuskanslerilla ei myöskään ole ehdotonta oikeutta vaatia asian käsittelyn lykkäämistä sillä perusteella, että hän ehtisi paneutua siihen. Mikäli tällainen pyyntö käytännössä esitetään, siihen kuitenkin säännönmukaisesti suostutaan. Valtioneuvostossa voidaan myös oma-aloitteisesti jättää asian käsittely toistaiseksi odottamaan oikeuskanslerin perehtymistä siihen liittyviin laillisuuskysymyksiin.

Oikeuskanslerin kannanotot laillisuuskysymyksiin eivät luonnollisesti voi jäädä vain sen tiedon varaan, minkä hän saa itse valtioneuvoston istunnossa, vaan hän tarvitsee mahdollisuuden perehtyä asioihin jo ennen kuin ne tulevat istunnoissa esille. Jonkinlaisen mahdollisuuden tähän antaa se, että oikeuskansleri ministerien tavoin kuuluu valtioneuvoston esittelylistojen jakelun piiriin.[124] Esittelylistoihin tutustumiseen ei käy-

[124] Valtioneuvoston esittelijän oppaassa, 11—12, määrätään esittelylistat jaettavaksi mm. oikeuskanslerille ja määrätään pääsäännöksi, että esittelylistat on jaettava kaksi päivää ennen esittelyä, mikäli asia koskee hallituksen esityksen, asetuksen tai asetuskokoelmassa julkaistavan valtioneuvoston päätöksen antamista. Varauksena esitetään kuitenkin, että »milloin pakottavat syyt vaativat poikkeamaan tästä, on asiasta sovittava asianomaisen ministerin kanssa ja saa-

tännössä kuitenkaan aina ole riittävästi aikaa ja vaikka näin olisikin, eivät, kuten *Honka* (105) toteaa, valtioneuvoston jäsenille ja oikeuskanslerille etukäteen jaettavat asiakirjat »sellaisinaan useimmissa tapauksissa sisällä riittävää selvitystä kulloinkin tehtävän ratkaisun lainmukaisuuden tarkistamiseen». Jos ennalta jaettu esittelymateriaali ei sisällä laillisuuden selvittämisen kannalta tarpeellisia tietoja, voi oikeuskansleri ottaa ennen istuntoa yhteyttä ao. ministeriöön laillisuudeltaan ongelmallisiksi havaitsemiensa kohtien selvittämiseksi jo ennen esittelyä.[125] Valtioneuvoston istunnossa läsnä olemisesta riippumatta on oikeuskanslerin tehtävänä tarkastaa valtioneuvoston pöytäkirjat. Tämä pohjautuu OKOS 2 §:ssä säädettyyn yleiseen velvollisuuteen valvoa valtioneuvostossa noudatettavan menettelyn laillisuutta sekä VNOS 61 §:n säännökseen, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistuntojen pöytäkirjat on jokaiselta kuukaudelta kahden seuraavan kuukauden kuluessa toimitettava oikeuskanslerille tarkastettaviksi. Tarkastuksen merkitys lienee kuitenkin käytännössä hyvin vähäinen.[126]

Oikeuskanslerin valtioneuvostossa harjoittamaa valvontaa koskevat säännökset rakentuvat sille pohjalle, että kyseessä on samanaikaisvalvonta valtioneuvoston istunnossa sekä pöytäkirjojen perusteella tapahtuva jälkivalvonta. Kuten *Honka* (105) toteaa, on painopiste oikeuskanslerin kannanmäärittelyissä valtioneuvostossa tapahtuviin päätöksentekoihin riidattomasti yhä enemmän siirtynyt ennakkoneuvottelujen puolelle. Tällaiset neuvottelut tai yhteydenpidot voivat tapahtua oikeuskanslerin aloitteesta. Jos oikeuskansleri saamastaan esittelymateriaalista havaitsee olevan aihetta laillisuutta koskeviin epäilyksiin, voi hän ottaa yhteyttä ao. ministeriöön. Mikäli epäilykset osoittautuvat paikkansapitäviksi, saatetaan asia ottaa tarkempaa tutkimista varten pois senkertaisen esittelyn listalta ja/tai aioittua päätösehdotusta voidaan muuttaa niin, että oikeuskanslerilla ei enää ole asian johdosta huomauttamista. Mikäli oikeuskanslerin ja ao. ministeriön käsitykset ratkaisun laillisuudesta eroavat

---

tava poikkeamiseen lupa pääministeriltä». S. 23—24 todetaan, että myös salassa pidettävien asioiden käsittelystä laaditut esittelylistat on toimitettava mm. oikeuskanslerille.

125 Noudatettavasta menettelystä ks. esim. *Charpentier,* NAT 1929, 226—227. Ks. myös myöhempää esitystä vapaamuotoisista kontakteista OK:n viraston ja ministeriöiden välillä.

126 Pöytäkirjojen tarkastuksesta lyhyesti myös *Charpentier,* NAT 1929, 230. Tarkastuksesta huolehtiminen kuuluu käytännössä kokonaan AOK:lle.

toisistaan, saatetaan asia ottaa keskustelun alaiseksi myös valtioneuvostossa, mutta tällöin yleensä vapaamuotoisesti ennen varsinaista pöytäkirjattua istuntoa.[127] Käytännössä merkittävämpiä kuin tällaiset oikeuskanslerin omasta aloitteesta tapahtuneet yhteydenotot ovat kuitenkin ne kontaktit, joita ministeriöistä asioiden valmisteluvaiheessa otetaan oikeuskanslerinvirastoon. Tällaisia kontakteja voivat ottaa valmistelevat virkamiehet omasta aloitteestaan tai ministerin kehotuksesta taikka ministeri itse. Yhteydenpidon tarkoituksena on etukäteen varmistaa suunnitteilla olevan ratkaisun laillisuus ja siten välttyä niiltä komplikaatioilta, joita oikeuskanslerin puuttuminen laillisuuskysymykseen lopullista päätöstä valtioneuvostossa tehtäessä saattaisi aiheuttaa. Useimmiten tällaiset yhteydenpidot ovat yhden ministeriön ja oikeuskanslerinviraston välisiä, mutta oikeuskansleri saatetaan myös kutsua kuultavaksi esimerkiksi tiettyä asiaa valtioneuvostoa varten valmistelevasti käsittelevään ministerivaliokuntaan. *Charpentier* (NAT 1929, 227) toteaa silloisia oloja silmällä pitäen, että tällainen oikeuskanslerin etukäteen kuuleminen tulee pääasiassa kysymykseen silloin kun laki- tai asetusehdotusta käsitellään valtioneuvoston valiokunnassa. Hänen mukaansa tarkoituksena on tuolloin ensisijassa käyttää hyväksi oikeuskanslerin laintuntemusta ja lainlaatimistaitoa, mutta »synnerligast, då frågan gäller förslag till förordning, som utfärdas av presidenten och icke erfordrar riksdagens medverkan, innefattar justitiekanslerns deltagande i utskottsarbetet tillika en garanti för att genom författningsförslaget riksdagens lagstiftningsrätt icke trätts för när.» Oikeuskanslerin epävirallisena, mutta kuitenkin täysin institutionalisoituneena ennakkokuulemisena voidaan pitää myös sitä, että oikeuskansleri säännönmukaisesti osallistuu hallituksen ns. iltakouluihin ts. niihin hallituksen epävirallisiin mutta säännöllisiin kokoontumisiin, joissa valmistelevasti käsitellään ainakin tärkeimmät tai vaikeaselkoisimmat valtioneuvoston yleisistunnossa esille tulevat asiat. Muiden virallista istuntoa edeltävien yhteyksien tavoin antaa iltakouluun osallistuminen oikeuskanslerille mahdollisuuden saada etukäteen tietoja tehtävistä ratkaisuista ja toisaalta mahdollisuuden etukäteen ilmoittaa valtioneuvostolle käsityksiään laillisuuskysymyksissä.

Sitä menettelyä, että oikeuskanslerin kanta päätösten laillisuuteen selvitetään ennen lopullista päätöksentekoa ja että oikeuskansleri ylipää-

127 Menettelystä ks. tarkemmin — tosin jo vanhana esityksenä — *Charpentier*, NAT 1929, 226—227.

tään on laillisuuskysymysten selvittämiseksi vapaamuotoisesti ennakolta yhteydessä ministeriöihin ja valtioneuvostoon, on myös kritikoitu. Oikeuskanslerin on katsottu tällä tavoin tosiasiallisesti etukäteen sitovan kätensä niin, ettei hän, jos päätöksen lainvastaisuudesta myöhemmin tulee kysymys, enää voi vapaasti ottaa siihen kantaa. *Hongan* (106) mukaan »näiden väitteiden painavuus on käytännön valossa kuitenkin melkoisen teoreettinen». *Honka* katsoo, ettei tällaista tosiasiallista sidonnaisuutta juuri synny ja että jos asiassa esitetään uutta relevanttia tietoa, joka ei ole ollut aikaisemmin oikeuskanslerin käytettävissä, hän voi myös muokata tai muuttaa aikaisemmin ehkä ilmaisemaansa kantaa. Painavimpana perusteena *Honka* kuitenkin esittää sen, että etukäteiset yhteydenpidot tekevät mahdolliseksi välttää sen kitkan, mikä aina liittyy — jo arvovalta- ja muista psykologisista syistä johtuen — valmiiksi muotoillun ja ehkä jo päätetynkin ratkaisun muuttamiseen. Esitetty kritiikki ja *Hongan* esittämät vastanäkökohdat ovat molemmat varsin painavia. Mitään oikeudellisia esteitä sille, että oikeuskansleri muuttaa aikaisemmin ilmaisemaansa kantaa, ei tietysti ole. Varsin pitkälle voitaneen myös olettaa, että jos asiassa ilmenee uusia relevantteja seikkoja, on aikaisemmin ilmaistun kannan muuttaminen tämän johdosta myös tosiasiassa täysin mahdollista. Silti ei voida kieltää oikeutusta siltä oletamukselta, että tällöinkin on kerran jo ilmaistulla kannalla tiettyä jatkavuutta. Oikeuskansleri saattaa uusien näkökohtien ilmitulonkin jälkeen pitäytyä jo omaksumassaan kannassa herkemmin kuin hän olisi valmis omaksumaan sanotun kannan siinä tapauksessa, että mitään ennalta ilmaistua kantaa ei olisi olemassa. Vähintään yhtä painava on kuitenkin myös *Hongan* esittämä näkökohta. Mikäli valtioneuvostossa valmisteltu päätös on jo saatettu lopulliseen muotoonsa ja on vain muodollista vahvistamista vailla, merkitsee päätöksen muuttaminen tai päätöksenteon lykkääntyminen oikeuskanslerin esittämän laillisuusepäilyksen johdosta väistämättä myös sellaisia haittatekijöitä, joita ennalta ilmaistuun laillisuusepäilykseen ei tarvitse liittyä. Valtioneuvoston tai erityisesti ao. ministerin kannalta tällainen puuttuminen saatetaan kokea häiriönä asioiden normaalissa ja suunnitellussa hoitamisessa, mikä rajatapauksissa saattaa osaltaan lisätä herkkyyttä katsoa oikeuskanslerin puuttuneen laillisuuskysymysten ohella myös tarkoituksenmukaisuuskysymyksiin. Tämänkaltaiset haittatekijät voidaan olettaa vähäisemmiksi silloin, kun oikeuskanslerin kanta voidaan ottaa huomioon jo ratkaisujen valinta- ja muotoutumisvaiheessa. Oikeuskanslerin kannalta tarkasteltuna voidaan myös

olettaa, että hänen on helpompi vapaasti esittää kriittinen kantansa silloin, kun asiat ovat valmisteluvaiheessa. Tällä seikalla tuskin on vaikutusta »selvissä» tapauksissa, mutta vaikeissa rajatapauksissa on ajateltavissa, että oikeuskansleri tulee herkemmin pidättäytyneeksi laillisuuskritiikistä valmiiksi muotoillun päätöksen kuin samansisältöisen, suunnitteilla olevan ratkaisun kohdalla.

Kysymystä ennakollisten yhteydenpitojen ja oikeuskanslerin kannanoton ennalta hankkimisen suotavuudesta voidaan tarkastella vielä eräästä näkökulmasta. Eräänä edellytyksenä sille, että oikeuskanslerin harjoittama valvonta saavuttaa tavoitteensa, on luonnollisesti se, että oikeuskanslerinvirastossa saadaan tieto kaikista laillisuuden kannalta kyseenalaisista tekeillä olevista tai tehdyistä ratkaisuista. Valtioneuvostossa tehtävien ratkaisujen lukumäärän huomioon ottaen ei voida olettaa, että oikeuskanslerin läsnäolo muodollisessa päätöksenteossa ja oikeuskanslerinvirastossa tapahtuva suppeitten pöytäkirjojen tarkastus tuo virastoon kaiken laillisuusvalvonnan kannalta relevantin informaation. Oikeuskanslerinviraston resurssit huomioon ottaen ei toisaalta voida lähteä — viraston suurista valtuuksista huolimatta — myöskään siitä, että informaation saaminen olisi pelkästään viraston oman aloitteen varassa. Jotta virastossa saataisiin tieto kaikista laillisuuden kannalta ongelmallisista ratkaisuista, on välttämätöntä, että näitä ratkaisuja koskevaa informaatiota toimitetaan virastoon myös ilman sen aloitetta. Ainoana käytännöllisenä järjestelynä on tällöin ilmeisesti juuri se, että päätösten valmistelua suorittavat henkilöt tosiasiassa toimittavat eräänlaista ennakkotutkimista, ennakkokarsintaa, ja että tässä esille tulleet ongelmalliset kysymykset saatetaan juuri ko. henkilön tai henkilöiden toimesta oikeuskanslerinviraston tietoon. Ennakollisiin yhteydenpitoihin liittyy siten oikeuskanslerin kantojen ennalta sitomista ja päätöksentekomenettelyn joustavuutta koskevien näkökohtien lisäksi myös kysymys valvonnassa tarvittavan informaation saamisesta. Oikeuskanslerin suhteellisella sidonnaisuudella ennalta ilmaisemiinsa kantoihin saattaa käsittääkseni tapauksittain olla reaalista negatiivista vaikutusta hänen suorittamaansa valvontaan. Ennakkokontaktien positiivinen vaikutus, toisin sanoen niissä saadun informaation antama lisä oikeuskanslerinviraston tosiasiallisiin valvontamahdollisuuksiin nähtävästi kuitenkin enemmän kuin kompensoi tämän negatiivisen vaikutuksen.

HM 48,2 §:n mukaan oikeuskanslerin on vaadittaessa annettava presidentille ja valtioneuvostolle tietoja ja lausuntoja. Nimenomainen lau-

suntojen antamisvelvollisuus koskee siis vain presidenttiä ja valtioneuvostoa.[128] Lausuntojen kohteena olevia kysymyksiä ja lausuntojen merkitystä kuvasi oikeuskansleri *Honka* vuonna 1960 seuraavasti (104):

»Jo vanhastaan on oikeuskanslerin tehtäviin kuulunut kirjallisten lausuntojen antaminen valtioneuvostolle. Lausunnot ovat koskeneet lainsäädännöllisiä ja yleisiä hallinnollisia kysymyksiä sekä myös laintulkintakysymyksiä yksityistapauksissa. Mitä ensiksikin varsinaisiin eduskunnan käsiteltäviksi saatettaviin lainsäädännöllisiin kysymyksiin tulee, on painopiste näiden asioiden valmistelussa yhä enemmän siirtynyt lainvalmistelusta huolehtiville viranomaisille, kuten lainvalmistelukunnalle ja kysymysten valmistelua varten asetetuille komiteoille ja toimikunnille. Kun näissä asioissa on kysymys uusien lakien laatimisesta tai entisten muuttamisesta eikä siis laillisuuden valvonnasta, ei oikeuskansleri joudu muuta kuin joissakin poikkeustapauksissa niihin puuttumaan. Eri asemassa ovat asetukset ja valtioneuvoston päätökset, joiden lainmukaisuuden valvonta liittyy läheisesti oikeuskanslerin tehtäviin. Kun näidenkin valmistelutöihin on voitu yhä enemmän kiinnittää lainopillista asiantuntemusta omaavia voimia ja laintarkastustoiminta on yhä enemmän kohdistunut näihin, on oikeuskanslerin tehtävä näiden osalta, mikä sinänsä on varsin tärkeä, ollut vähenemässä. Kirjallisia lausuntoja yksityisiä tapauksia koskevista laintulkintakysymyksistä, jotka vaativat erityistä tutkimusta, joutuu oikeuskansleri edelleenkin antamaan, joskin niiden määrää on jälempänä mainittava mahdollisuus etukäteisneuvotteluun ollut omiansa vähentämään.»[129]

Milloin oikeuskansleri omaksuu hallituksessa selvän kannan laillisuuskysymyksessä, sitä myös säännönmukaisesti seurataan. Tähän asiantilaan on erilaisia viran traditioihin ja arvovaltaan liittyviä tosiasiallisia syitä. Näitten syitten taustalla vaikuttavat myös eräät oikeudelliset tehosteet. Valvonnan tehosteiden sääntely on suoritettu lähtien siitä, että kyseessä on pääasiassa läsnäollen tapahtuva valvonta. HM 47 §:n

---

128 Käytännössä oikeuskansleri on varhemmin antanut lausuntoja myös alemmille viranomaisille. Tästä ja lausunnoista yleensä ks. *Charpentier*, NAT 1929, 229—230; *Erich*, II, 62—63; *Hakkila*, 231; ja *Honka*, 104. Nykytilanteesta voidaan yleistäen sanoa, että lausuntopyyntö tulee useimmiten ministeriöltä, harvoin VN:lta eikä juuri koskaan tasavallan presidentiltä. Ministeriötä alemmille viranomaisille ei lausuntoa yleensä anneta.

129 Lainsäädäntöä koskevista ehdotuksista pyydetään OK:n lausuntoa käytännössä vain silloin, kun ko. ehdotus koskee viraston toimintaan liittyviä kysymyksiä kuten esim. esitutkintalainsäädännön uudistusehdotus (OikM:n lainsäädäntöosaston julkaisuja 3/1973). Tällaisissa tapauksissa virasto kuitenkin on paljolti muihin remissi-instansseihin rinnastettavassa asemassa.

säännöstä sovelletaan ja kuuluu soveltaa myös niihin tilanteisiin, joissa oikeuskansleri pöytäkirjojen tarkastuksen yhteydessä tai muuten jälkikäteen saa tietää ministeriön tai valtioneuvoston päätöksen lainvastaisuudesta. Tällaisissa tapauksissa oikeuskansleri pyytää valtioneuvoston tai ao. ministerin selitystä. Selityksen jälkeen tai jo selityspyynnön yhteydessä pyritään samalla ko. päätöksen oikaisemiseen joko siten, että päätöksen antaja itse muuttaa päätöstä, milloin se on lain mukaan mahdollista, taikka, jos päätös on sen laatuinen, oikeuskansleri hakee KHO:ssa päätöksen purkamista. *Charpentier* (NAT 1929, 229) sekä häneen liittyen *Hakkila* (226) tuntuvat tässä kohden lähteneen siitä, että mikäli oikaisu mainituilla tavoin aikaansaadaan, oikeuskanslerin toimenpidemahdollisuudet päättyvät tähän. Samansisältöiseksi on tulkittavissa myös *Björkstenin* esitys (223).[130] Kantaa voidaan perustella HM 47 §:n sanonnalla: »Mutta jos huomautus jätetään varteen ottamatta...» Tätä käsitystä tuskin kuitenkaan voidaan pitää oikeana niissä tilanteissa, joissa ei ole kysymys valtioneuvoston istunnossa läsnäollen tapahtuvasta huomauttamisesta. Laillisuusvalvonnan tavoitteiden ja valvonnan tehon säilyttämisen kannalta ei olisi asianmukaista, jos valvojaviranomainen ei karkeissakaan väärinkäytöstapauksissa voisi ryhtyä mihinkään toimenpiteeseen päätöksen tehnyttä vastaan, mikäli hänen oman toimenpiteensä johdosta itse päätös on saatu oikaistuksi. Siinäkin tapauksessa, että ko. päätös saadaan oikaistuksi, saattaa olla yleisen tarpeen vaatimaa, että asiassa ryhdytään myös muihin toimenpiteisiin, esimerkiksi toimenpiteisiin päätöksen tehnyttä henkilöä vastaan. Kysymyksellä saattaa selvästikin olla merkitystä juuri säädösvalvonnassa. Jos lainvastaista ministeriön normipäätöstä tai lainvastaista valtioneuvoston asetuskokoelmassa julkaistua päätöstä on oikeuskanslerin toimenpiteen johdosta oikaistu, ei yleensä liene — kun kyseessä oletettavasti ovat tulkinnalliset rajatapaukset — aihetta enempiin toimenpiteisiin. Jos kuitenkin kyseessä olisi ollut kar-

130 *Erich* ei valtio-oikeutta koskevassa esityksessään ole puuttunut juuri tähän kysymykseen, mutta hän toisaalta toteaa, II, 76, ettei säännöksen sanamuoto sulje pois sellaista mahdollisuutta, että OK puuttuu asiaan, vaikka ministerin lainvastainen menettely ei ole tuottanut tarkoitettua vaikutusta, siis jos hän valtioneuvostossa on jäänyt vähemmistöön. *Erichin* esitys voidaan tulkita niin, että hän on katsonut oikeuskanslerin ministerin vastuuseen tähtäävien toimenpiteiden (riittävänä) edellytyksenä olevan juuri ministerin menettelyn virheellisyyden eikä suinkaan sen, että menettelystä on aiheutunut lopulliseksi jäänyt lainvastainen päätös.

kea, ehkä tahallinen virheellinen menettely, täytyy oikeuskanslerilla olla mahdollisuus myös muihin perustuslaissa edellytettyihin toimenpiteisiin.[131] Kun HM 47 §:n sanonta ei nähdäkseni pakota tällä tavoin ahtaaseen, oikeuskanslerin valtuuksia rajoittavaan tulkintaan, katson, että oikeuskansleri voi ko. päätökseen saadusta oikaisusta riippumatta ryhtyä myös niihin muihin toimenpiteisiin, joita HM 47 §:ssä edellytetään.[132]

Oikeuskanslerin valvonta kohdistuu myös tasavallan presidenttiin. Oikeuskanslerin toimenpidemahdollisuudet eivät rajoitu vain tilanteisiin, joissa presidentin katsottaisiin syyllistyneen valtiopetokseen tai maanpetokseen, vaan hänen on HM 47 §:n 2 momentin mukaan aina tehtävä huomautus, milloin hän katsoo presidentin menettelevän lainvastaisesti. Mikäli huomautus jätetään varteenottamatta, merkityttää oikeuskansleri sen valtioneuvoston pöytäkirjaan. Valtio- ja maanpetostilanteita lukuun ottamatta ei oikeuskanslerilla olekaan muita toimenpidemahdollisuuksia presidentin virkatointen suhteen. Sen sijaan hän voi ryhtyä toimenpiteisiin presidentin päätökseen myötävaikuttaneiden ministerien virkavastuun toteuttamiseksi. Tässä kohden HM 47 §:n 2 momentin säännös liittyy HM 35 §:n ja 45 §:n säännöksiin sekä edellä käsiteltyyn HM 47 §:n 1 momentin säännöstöön.

HM 49 §:n mukaan myös eduskunnan oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa mukaan lukien ne istunnot, joissa asioita esitellään tasavallan presidentille. Oikeusasiamiehen valvonta-

---

131 Näin jo senkin vuoksi, että meillä on ainakin kirjallisuudessa vahvasti puollettu sitä kantaa, että presidentti ei voi määrätä syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan nostettavaksi muutoin kuin oikeuskanslerin antaman kertomuksen perusteella. Ks. tästä *Hakkila*, 227, ja siinä viitatut lähteet.

132 OAJS 4 §:ssä on tähän liittyvä määräys, jonka mukaan oikeusasiamiehellä on valta antaa valtioneuvoston jäsenille lainvastaisesta menettelystä huomautus ja, jos »huomautus jätetään varteenottamatta, on oikeusasiamiehellä valta antaa eduskunnalle kertomus asiasta.» Kysymykseen, voiko OA antaa mainitun kertomuksen eduskunnalle vain annettuaan sitä ennen jo huomautuksen valtioneuvoston jäsenelle, on kiinnitetty jonkin verran huomiota sekä käytännössä että oikeuskirjallisuudessa. Käsittääkseni perustelluin tulkinta on se, että huomautus ei ole ko. kertomuksen *conditio sine qua non*, vaan OAJS 4 §:n 1 momentin säännös ainoastaan velvoittaa pyrkimään lainmukaiseen lopputulokseen ensin VN:n puoleen kääntymällä ja vain, mikäli tämä ei johda tai ei enää voi johtaa haluttuihin tuloksiin, voi OA antaa asiasta kertomuksen eduskunnalle. Ks. tästä *Hidén*, 241—244, selostettu tapaus ja sen yhteydessä esitetyt näkökohdat. Muutoksenhaulla aikaansaadun oikaisun vaikutuksesta alunperin virheellisen päätöksen aiheuttamaan vastuuseen olen esittänyt näkökohtia myös JFT 1971, erit. 103—105.

vallan ei käytännössä ole katsottu ulottuvan tasavallan presidentin virkatoimien valvomiseen, mutta se selvästi ulottuu presidentin päätöksiin myötävaikuttavien ministerien virkatoimien valvomiseen. Käytännössä oikeusasiamiehen tiedetään vain kerran olleen läsnä valtioneuvoston istunnossa. Myös ne tilanteet, joissa oikeusasiamies muutoin on puuttunut valtioneuvoston päätöksentekoon, ovat varsin harvalukuiset. Kun niillä ei ole ollut näkyvää merkitystä valtioneuvoston toimien valvonnassa ainakaan säädösvalvonnan osalta, jätetään ne tässä vaille enempää huomiota.[133]

g. Lausunnon pyytäminen korkeimmilta oikeuksilta

HM 18 §:n mukaan lakiesitysehdotuksesta voidaan hankkia korkeimpien oikeuksien tai jommankumman niistä »lausunto». Kun oikeudellisissa yhteyksissä käytetään sanaa lausunto, tarkoitettaneen yleensä sitä, että lausunnon saaja ei ole lausunnon sisältöön oikeudellisesti sidottu. Kun lausunnon hankkimismenettelyn sisällyttämisellä tiettyyn päätöksentekoon ei pyritä tehtävän ratkaisun muodolliseen sitomiseen, voi lausunnon hankkimiselle jäädä lähinnä kaksi funktiota. Lausunnon avulla voidaan päätöksen tekijälle hankkia päätöksen tekoa varten tarpeellista, ko. asiaa koskevaa informaatiota ja/tai tieto lausunnon antajan kannasta ko. asiassa. Nämä eri ainekset — informaatio ja kannanotto — ovat yleensä mukana oikeudellisesti järjestetyssä lausunnon hankkimisessa kummankin suhteellisen merkityksen vaihdellessa tapauksesta riippuen. Esimerkiksi säädösehdotuksen lähtiessä komiteakäsittelyn jälkeen lausuntokierrokselle palvelee osa lausunnoista ennen kaikkea asiaa koskevan tiedon, lisäasiantuntemuksen hankkimista, osa taas — kuten erilaisten painostusryhmien antamat lausunnot — antaa ennen kaikkea tietoja lausunnon antajan suhtautumisesta asiaan. Lausunnon antajan arvovallasta ja asemasta nimenomaan ko. erityisalan kysymyksissä riippuen saattaa lausuntoon sisältyvästä kannanotosta muodostua tosiasiallisesti sitova. Tällaisessa asemassa meillä ovat lääkintöhallituksen syytetyn mielentilasta tuomioistuimelle antama lausunto sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan toiselle eduskunnan valiokunnalle lain säätämisjärjestyksestä antama lausunto, jotka kummatkaan eivät muodollisesti sido, mutta

133 Ks. tarkemmin *Hidén*, erit. 102—109 sekä s. 201 alav. 201.

tosiasiallisesti suurella varmuudella määräävät lopullisen ratkaisun lausunnon kohteena olleessa kysymyksessä. Kun oikeudellisesti sitomattomilla lausunnoilla saattaa olla huomattava vaikutus nimenomaan kannanottoina, on ymmärrettävää, että asetelmaa, jossa maan korkein oikeusaste antaa virallisia lausuntoja laeista ennen niiden vahvistamista, saatetaan pitää ongelmallisena ja jopa suhtautua siihen suurin varauksin. Varauksellisuus saattaa tulla erityisen korostuneena esille niissä järtelmissä, joissa tuomioistuimilla on nimenomainen oikeus tutkia säädösten perustuslainmukaisuutta yksittäisessä tapauksessa. Tuomioistuimen toiminen tällaisessa järjestelmässä myös lakeja koskevien ennakkolausuntojen antaja saatetaan kokea tuomioistuimen mahdollisuudeksi etukäteen estää hallitusvallan aikomaa lainsäädäntöä. Tuomioistuimen harjoittaman jälkikontrollin kannalta tarkasteltuna sitä voidaan pitää myös tuomioistuimen käsien sitomisena ennakolta menettelyssä, johon ei sisälly niitä menettelyllisiä takeita, jotka sisältyvät yksittäisten oikeustapausten kontradiktoriseen käsittelyyn.[134] Myös järjestelmissä, joissa tuomioistuimilla ei ole oikeutta lakien jälkikäteiseen tutkimiseen, saatetaan esittää epäilyksiä tuomioistuinten roolista etukäteisten lausuntojen antajana. Olipa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta järjestetty miten tahansa, ei korkeimman oikeusasteen ilmaisema nimenomainen kanta lain perustuslainmukaisuudesta tai -vastaisuudesta voi jäädä merkityksettömäksi. Sillä voi olla vaikutusta siihen, minkä sisältöisenä ko. laki pyritään saamaan voimaan. Se saattaa vaikuttaa niihin ratkaisuihin, joita muut perustuslainmukaisuuden kontrollia

134 Suhtautumisesta tuomioistuinten lakiehdotuksista etukäteen antamiin lausuntoihin — etukäteiskontrolliin — ks. esim. *Friesenhahnin* esitystä (128—133) Saksan liittotasavallasta. Käytännössä esiintyneiden vaikeuksien johdosta poistettiin vuonna 1956 liittovaltiosääntötuomioistuinta koskevasta laista säännös, jonka perusteella tuomioistuimella olisi ollut oikeus antaa ennakollisia lausuntoja lakiehdotuksista. Samaan kokoomateokseen sisältyvän *Rudolf Bernhardtin* laatiman vertailevan katsauksen mukaan (728—729) ei minkäänlaista etukäteistä normikontrollia ainakaan tuolloin tunnettu Argentiinassa, Tanskassa, Turkissa, Yhdysvalloissa ja tuomioistuinkontrollin osalta Sveitsissä. Itävallassa etukäteislausunnot ovat mahdollisia vain siitä, kuuluuko tietty lakiehdotus liittovaltion vai osavaltion kompetenssiin. Tiettyä etukäteiskontrollia esiintyy ko. vertailun mukaan Suomessa, Norjassa, Ruotsissa sekä Colombiassa, Kyproksella ja Conseil Constitutionnel'in toimesta Ranskassa. Anglosaksisissa maissa vallitsevaa kielteistä suhtautumista tuomioistuinten ennakkokontrolliin koskevasta, hieman vanhemmasta kirjallisuudesta ks. myös *Kastari*, LM 1964, 913, alav. 12.

suorittavat elimet myöhemmin tekevät ja sillä saattaa olla vaikutusta — ainakin jos tuomioistuimen kantaa ei seurata — myös kyseisen oikeusasteen omaan arvovaltaan. Lausunnon hankkimismahdollisuuden ja tämän mahdollisuuden käyttötavan suuren merkityksen vuoksi pidän aiheellisena tarkastella ko. säännöstön muodostumista ja sisältöä Suomessa suhteellisen seikkaperäisesti.

Kun Suomi vuonna 1809 liitettiin Venäjään, suoritettiin maan hallinnon järjestelyssä voimakas keskitys sikäli, että perustetusta hallituskonseljista — vuodesta 1816 Suomen senaatista — tuli paitsi maan kotimainen hallitus myös ylimmän tuomiovallan käyttäjä maassa. Hallituskonseljin vuonna 1809 annetun ohjesäännön mukaan konseli jakautui talousosastoon, jolle varsinaisten hallitus- ja hallintoasioitten ohessa kuului myös hallinto-oikeudellisten valitusasioiden käsittely, sekä oikeusosastoon, joka toimi siviili- ja rikosasioissa ylimpänä tuomioistuimena.[135] Esiin tulevat kysymykset ratkaistiin pääasiallisesti osastojen puitteissa. Hallituskonseljin ohjesäännössä ei mainittu täysistuntoja, mutta sellaisten pitämistä kuitenkin edellytettiin. Täysistunnon ratkaistaviksi kuuluivat paitsi osastojen välistä kompetenssijakoa koskevat epäselvyydet myös yleensä asiat, joissa julkisten säädösten tai asetusten antaminen tuli kysymykseen.[136] Vuonna 1812 vahvistetussa kenraalikuvernöörin johtosäännössä jo nimenomaisesti edellytettiin täysistuntoja. Sellainen edellytettiin kutsuttavaksi kokoon, milloin hallitsija erityisesti käski jättää jonkin kysymyksen täysistunnon käsiteltäväksi tai milloin oli esitettävä hallitsijan käskykirjeitä, jotka sisälsivät maan asukkaita yleensä koskevia asetuksia, tai tehtävä hallitsijalle esityksiä selityksen antamisesta johonkin asetukseen tai lakiin.[137] Nämä täysistunnot merkitsivätkin ainoaa toimintamuotoa, jossa oikeusosasto joutui osallistumaan lainkäytön ja varsinaisen oikeushallinnon ulkopuolelle jäävien päätösten tekemiseen.

Täysistuntojen toimintaa järjesteltiin uudelleen asetuksella 10. 5. 1869.[138] Asetuksen mukaan täysistuntoon kuuluivat tämän jälkeen kenraalikuvernööri puheenjohtajana, osastojen puheenjohtajina toimivat senaatin varapuheenjohtajat vakinaisina — virkakautensa puitteissa — jäseninä sekä lisäksi kummastakin osastosta kolme senaattoria, jotka vaihtuivat tietyssä järjestyksessä vuosittain. Asetuksen säännöksen (1 §)

135 Hallituskonseljin ja oikeusosaston muodostamisesta yleensä ks. *Halila*, 18—.

136 Näin *Rauhala*, I, 69.

137 *Rauhala*, I, 86—, 163. S. 204 alav. 1 *Rauhala* mainitsee täysistuntojen luvun olleen eräitä poikkeuksellisia uudelleenjärjestelyvaiheita lukuun ottamatta noin 30—35 vuodessa.

138 Asetuksen valmistelusta ks. *Rauhala*, II, 120—133.

mukaan piti kuitenkin, »kun Hänen Keisarillinen Majesteettinsa hyväksi näkee siihen määrätä, osastojen kokonaisuudessansa täysi-istuntoon kokoutuman.» Täysistunnon oli edelleenkin käsiteltävä ne asiat, jotka aikaisempien säännösten mukaan sille kuuluivat. Täysistunnon supistaminen koettiin kuitenkin rajoitukseksi ja varsin pian senaatti pyysi lupaa eräitten nimettyjen, lähinnä lainsäädäntöä koskevien asioiden käsittelemiseen senaatin kokonaisuudessaan käsittävässä yhteisistunnossa. Sittemmin vuoden 1870 lopulla senaatti sai hallitsijan suostumuksen siihen, että se saattoi harkintansa mukaan käsitellä säädyille jätettäviä asioita osastojen yhteisistunnossa.[139] Senaatti halusi tästäkin laajentaa yhteisistuntojen toimintaa ja esitti sen vuoksi 1877 hallitsijalle pyynnön, että valtiopäiväasioiden käsittelyn lisäksi sallittaisiin senaatin yhteisistunnossa käsitellä myös sellaisia hallinnollisia lainsäädäntökysymyksiä, jotka ennakolta oli talousosastossa valmisteltu ja sitten yhteisistunnolle siirretty ja joita yhteisistunto piti sellaisina, että ne olivat siellä käsiteltävät. Hallitsijan suostumus tähän saatiin samana vuonna.[140]

Syyskuun 13 päivänä 1892 julkaistiin asetus »sisältävä ohjesäännön keisarilliselle Suomen senaatille». Tämä asetus, joka pääosaltaan kodifioi aikaisemmin eri aikoina annettuja määräyksiä, sisälsi myös merkitseviä uudistuksia, joista tässä kohden kaksi on erityisesti huomion arvoista. Yhteis- eli täysistuntoja, joita aikaisemmin oli saattanut olla sekä varsinaisia täysistuntoja että molempien osastojen yhteisistuntoja, supistettiin nyt sikäli, että niin sanottu pienempi plenum poistettiin kokonaan ja molempien osastojen yhteisen täysistunnon edellytettiin käsittelevän »ainoastaan sellaisia juttuja ja asioita, jotka armollisesta käskystä sen käsiteltäväksi jätetään» (2 §). Toinen merkittävä muutos oli se, että talousosastoon nyt perustettiin myös oikeustoimikunta, jonka tehtäväksi asetuksen 102 §:n mukaan tuli muun muassa »tehdä aloite lainsäätämistoimeen perustuslakien sekä siviili- ja rikoslakien aloilta». Muutoksella oli merkitystä oikeushallintoon liittyvien tehtävien uudelleen järjestelyn lisäksi myös sikäli, että aloitteen tekemisestä ja lainvalmistelusta huolehtiminen niin sanotun yleisen lain alalla, mikä tehtävä aikaisemmin oli ollut jossain määrin epämääräisesti hajautuneena molempien osastojen ja prokuraattorin viraston sekä suuremman ja pienemmän plenumin kesken, voitiin nyt keskittää yhteen erityiselimeen.[141] Senaatin yhteisten täysistuntojen kohdalla ei ohjesäännössä määrätty järjestely kuitenkaan muodostunut pitkäaikaiseksi. Nikolai II:n hallitsijaksi tulon jälkeen 1894 sai senaatti keväällä 1895 tehtäväkseen laatia ehdotukset, joiden tarkoituksena oli vähentää keisari-suuriruhtinaan käsiteltäväksi saatettujen vähämerkityksisten asioiden määrää. Laatimassaan ehdo-

139 *Rauhala*, II, 143.

140 *Rauhala*, II, 283; *Halila*, 32.

141 Asetuksen valmistelusta ja sisällöstä ks. tarkemmin esim. *Rauhala*, II, 455—468; sekä lyhyesti myös *Halila*, 33—34.

tuksessa senaatti piti tarpeellisena myös muutosta, jonka puitteissa senaatin molempien osastojen yhteisistunnoista annettaisiin yleiset määräykset joka kerta erikseen annettavien määräysten sijasta. Senaatin muutosehdotukset hyväksyttiin ja julkaistiin asetuksena 23. 7. 1896. Asetuksen 6 §:n mukaan senaatin tuli yhteisessä täysistunnossa ilman erillistä määräystä käsitellä muun ohessa asiat, jotka koskivat perustuslain, yleisen siviili- ja rikoslain, evankelisluterilaista kirkkoa koskevan kirkkolain, asevelvollisuuslain ja sotaväen rikoslain sekä merilain säätämistä, muuttamista, kumoamista tai selittämistä.

Vuosisadan vaihteessa alkoivat senaatin toimintaan luoda leimaansa venäläistämistoimenpiteet ja niihin liittyvät laittomuudet sekä toisaalta kysymys siitä, millä tavoin senaatin pitäisi näihin suhtautua. Erityisesti senaatin osastojen yhteisiä täysistuntoja koskevana säädöksenä voidaan vielä mainita asetus senaatin ohjesäännön muuttamisesta eräiltä kohdin, joka julkaistiin 20. 9. 1902 (Asetuskokoelma n:o 36, 29). Sen mukaan täysistunnoissa käsiteltiin osastojen välisten kompetenssiepäselvyyksien sekä senaatin kirkolliskokousedustajan valitsemisen lisäksi vain asiat, jotka »armollisesta käskystä siihen lykätään». Tämä asetus kuului niihin, jotka vuoden 1905 suurlakon jälkeen annetulla marraskuun julistuskirjalla nimenomaisesti kumottiin (Asetuskokoelma 1905, n:o 49).[142] Senaatin toiminnan järjestelyihin ja sen toimintaedellytyksiin — tai oikeammin sen valtiosäännön mukaisen toiminnan edellytysten puuttumiseen — sortokausien aikana ja maailmansodan kestäessä ennen vallankumousta ei tässä ole aihetta puuttua.[143]

Lakiesitysten antamista ja vahvistamista koskevien Hallitusmuodon säännösten historiallisesta taustasta voidaan edellä sanotun nojalla todeta lyhyesti seuraavaa. Koko autonomian ajan muodosti maan korkein oikeusaste orgaanisen kokonaisuuden maan varsinaisen hallituksen kanssa. Autonomian ajasta oli koko sen noin vuosisadan mittaisen jakson, jota Suomessa pidettiin laillisen menon mukaisena, korkein oikeusaste yhdessä maan varsinaisen hallituksen kanssa osallistunut ainakin tärkeimpien säädösehdotusten käsittelyyn. Tähän olivat kuuluneet asetusehdotukset ja erityisesti 1800-luvun loppupuolella myös ne säädöseh-

142 Vuoden 1902 asetuksesta ks. tarkemmin *Rauhala*, II, 508—509. Asetuksessa edellytettiin myös senaatin talousosastoon muodostettavaksi erityinen täysistunto, johon kuului talousosaston jäsenten lisäksi kaksi oikeusosaston jäsentä, »jotka korkein valta siihen määrää venäjänkieltä osaavien senaattorien joukosta». Tämän erityisen täysistunnon asiana oli mm. lainsäädäntöehdotusten harkitseminen ja lähettäminen armollisesti ratkaistaviksi.

143 Kyseisestä ajasta juuri senaatin osalta ks. lyhyesti esim. *Halila*, 34—36; ja *Rauhala*, II, 498—546.

dotukset, jotka edellyttivät säätyjen käsittelyä. Korkeimman oikeusasteen osallistuminen säädösehdotusten käsittelyyn koski sekä armollisen esityksen valmistelua että säätyjen tekemien päätösten edelleen hallitsijalle toimittamista. Vuoteen 1892 saakka oli korkeimman oikeusasteen asemaa säädösten valmistelun ja antamisen yhteydessä ollut omiaan korostamaan se, että hallitukseen ei kuulunut sellaista toimituskuntaa (ministeriötä), jonka tehtävänä olisi ollut juuri yleistä lakia ja sen kehittämistä koskevien asioiden käsittely.

Edellä hahmotellun taustan sekä Suomen valtiollisen järjestelmän kehityksessä yleisesti havaittavan jatkuvuuden huomioon ottaen on täysin ymmärrettävää, että korkeimman oikeusasteen osallistumista lakien valmistelu- ja vahvistamismenettelyyn harkittiin senkin jälkeen, kun maa oli itsenäistynyt, kun vallanpitäjät ylintä vallankäyttöä myöten olivat kotimaisia ja kun jo oli lailla perustettu hallitusvallasta irralliset ylimmät tuomioistuimet.

Jo autonomian aikana oli tehty ehdotuksia ylimmän oikeusasteen erottamisesta hallituksesta ja erillisten ylinten tuomioistuinten perustamisesta toisaalta siviili- ja rikosjuttuja ja toisaalta hallinto-oikeudellisia asioita varten, mutta vasta Venäjän maaliskuun vallankumouksen jälkeen oli tosiasiallisia edellytyksiä tällaisten uudistusten aikaan saamiselle. Vuoden 1917 ensimmäisille valtiopäiville annettiin esitys korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden perustamisesta. Esitykset hyväksyttiin tietyin muutoksin eduskunnassa, mutta vasta senaatin vuoden 1917 toisille valtiopäiville jättämien esitysten pohjalta säädettiin sittemmin vielä nykyisin voimassa olevat lait korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta (22. 7. 1918).[144] Lokakuussa 1917 — siis korkeimpien oikeuksien perustamisen ollessa jo vireillä — antamassaan hallitusmuotoehdotuksessa perustuslakikomitea [145] edellytti, että presidentin päätettävistä lakiesityksistä oli hankittava lausunto, jos asia kuului perustuslakien taikka siviili- ja rikoslainsäädännön alaan, korkeimmalta oikeudelta ja, jos se koski hallintoa, korkeimmalta hallinto-oikeudelta (12 §). Eduskunnan jo hyväksymästä laista oli hankittava lausunto sekä valtioneuvostolta että äsken mainittujen perusteiden mukaan KKO:lta tai KHO:lta (13 §). Kyseiset lausunnot olivat siis pakollisia. Komitean

144 Aikaisemmista ehdotuksista ks. KKO:n osalta *Halila*, passim, sekä KHO:n osalta lyhyesti *Castrén*, 13—16. Korkeimpien oikeuksien perustamisesta ks. HE 6 ja 7/17 vp sekä HE 10 ja 11/17 II vp, *Castrén*, 16—17; *Halila*, 36—38; *Kastari*, LM 1964, erit. s. 915.

145 Miet. n:o 7, KOM 1917: 11.

esittämät perustelut tällä kohden olivat suppeat ja viittasivat lähinnä vain korkeimpien oikeuksien asiantuntemuksen hyväksikäyttämiseen.[146] Komitean ehdotuksen mukaisena säännökset myös sisällytettiin ensimmäiseen hallitusmuotoesitykseen (HE 1/17 II vp). Esityksen käsittely jäi kansalaissodan alettua eduskunnassa kesken. Kesäkuussa 1918 annetussa uudessa, monarkkisessa hallitusmuotoesityksessä (HE 62/17 II vp) olivat äsken mainitut lausunnon pyytämistä koskevat säännökset asiallisesti muuten ennallaan paitsi että eduskunnan jo hyväksymästä laista ei enää edellytetty hankittavaksi lausuntoa myös valtioneuvostolta (37 ja 38 §). Kyseisiin kohtiin ei eduskuntakäsittelyssä kajottu. Hallitusmuodon syntyvaiheessa merkitseväksi muodostuneessa *Ståhlbergin* ym. vastalauseessa n:o V perustuslakivaliokunnan mietintöön n:o 14 oli kyseiset lausunnon pyytämistä koskevat säännökset säilytetty perustuslakikomitean esittämässä muodossa. Kun hallitusmuotoehdotus jäi eduskunnassa lepäämään, annettiin vuoden 1918 ylimääräisille valtiopäiville uusi monarkkinen hallitusmuotoesitys (HE 1/1918 ylim. vp) sek ätämänkin jäätyä lepäämään vuoden 1919 valtiopäiville uusi tasavaltalainen hallitusmuotoesitys (HE 17/19 vp). Lausunnon hankkimista korkeimmilta oikeuksilta koskevat säännökset säilyivät näissä käsittelyvaiheissa aikaisemmassa muodossaan lukuun ottamatta sitä, että HE 17/19 vp:ssä edellytettiin lausuntoa pyydettävän juuri korkeimmalta oikeudelta paitsi perustuslakien ja siviili- ja rikoslainsäädännön myöskin prosessilainsäädännön alalla (14 §). Mainitun esityksen käsittelyssä perustuslakivaliokunta kuitenkin (prvm 2/19 vp) muutti säännökset lausunnon hankkimisesta nykyiseen muotoonsa, ts. poisti lausunnon hankkimisen pakollisuuden ja maininnan lausuntojen asiaperusteisesta jaosta korkeimpien oikeuksien kesken sekä lisäsi toteamuksen siitä, että lausuntoa voidaan pyytää kummaltakin korkeimmalta oikeudelta. Valiokunnan perustelut tälle muutokselle ovat mitäänsanomattomat.[147] Muutettuihin kohtiin ei havaitakseni enää kajottu hallitusmuodon myöhemmissä säätämisvaiheissa.

---

146 Perusteluissa, s. 38, todettiin: »Tässä kohden on, sen johdosta että senaatin oikeusosasto tulisi järjestettäväksi korkeimmaksi oikeudeksi ja erityinen korkein hallinto-oikeus asetettavaksi hallinnollisia valitusasioita varten, näyttänyt olevan tärkeää käyttää lainsäädännön hyväksi näiden laitosten asiantuntemusta siten, että niiden lausunto hankittaisiin hallituksen esityksistä ja eduskunnan hyväksymistä laeista (12 ja 13 §).»

147 Perusteluissa valiokunta lausuu s. 4: »Valiokunnan mielestä olisi tasavallan presidentin omaan harkintaan jätettävä, katsooko hän tarpeelliseksi vaatia esitysehdotuksesta, jonka hän aikoo antaa eduskunnalle, korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden taikka niiden molempain lausunnon. Valiokunta on pykälän 2 momenttiin ehdottanut tämän mukaisen muutoksen. ... Edellisen pykälän 2 momenttiin ehdottamansa muutoksen mukaisesti on valiokunta ehdottanut tämänkin pykälän 1 momenttiin vastaavan muutoksen.»

Hallitusmuodon 18 §:n säännös on kahdessa merkitsevässä suhteessa selvä. Lausunnon hankkiminen on harkinnanvaraista. Saadut lausunnot eivät ole oikeudellisesti millään tavoin velvoittavia. — Säännöksen muun sisällön tarkastelu voidaan jakaa eräisiin osakysymyksiin.

HM 18 § — samoin kuin HM 19 § — säätelee vain erään lausunnonantamistilanteen. Säännöksellä ei ole vaikutusta niihin muihin mahdollisiin tilanteisiin, joissa korkeimpien oikeuksien edellytetään antavan (hallitukselle) lausuntoja.[148] Vastaavasti ei muita lausunnon antamistilanteita koskevilla säännöksillä ole merkitystä juuri lakiesitysehdotuksista ja eduskunnan hyväksymistä laeista annettavien lausuntojen kannalta. Kun HM 18 §:ssä todetaan, että lausunto voidaan hankkia »sellaisesta ehdotuksesta» ja edeltävässä virkkeessä puhutaan VN:n laatimista esitysehdotuksista, on säännöksen sanonnan perusteella pääteltävä, että lausunto on tarkoitettu annettavaksi valmiista lakiesitysehdotuksesta, siis vasta siinä vaiheessa, jossa valtioneuvosto on päättänyt presidentille esiteltävän esitysehdotuksen sisällöstä tai jossa esitysehdotus ainakin on niin pitkällä, että sitä on valtioneuvostossa virallisesti käsitelty. Lausuntoa ei siten HM 18 §:n mukaan voida pyytää esim. lakiesitysehdotuksen komiteavalmisteluvaiheessa taikka ehdotuksen ollessa valmisteltavana lainvalmistelukunnassa. *Puhakka* ja häneen nojautuen *Hakkila* esittävätkin käytännön vakiintuneen sellaiseksi, että lausuntoa pyytää joko valtioneuvosto tai presidentti.[149] Kuten vähän myöhempänä ilmenee, ovat korkeimmat oikeudet antaneet joitakin lausuntoja lainsäätämiskysymyksissä myös ministeriöille.[150] HM 18 §:n säännökseen ei — kuten ei myös-

148 Tällaisia presidentille annettavia lausuntoja ovat ainakin HM 29,1 §:ssä edellytetty KKO:n lausunto armahdusasioissa, Ahvenanmaan itsehallintolain 14 §:n 2 momentissa edellytetty KKO:n lausunto maakuntalaista sekä kansalaisuuslain 13 §:ssä edellytetty KHO:n lausunto kansalaisuudesta annettavaa selitystä koskevassa asiassa. Valtioneuvostolle on KKO:n edellytetty antavan lausunnon kaupungin ja maaseudun oikeudenhoidon yhteisestä järjestämisestä eräissä tapauksissa annetun lain (20/23. 1. 1959) 1 §:ssä ja 2,1 §:ssä mainituissa tapauksissa.

149 *Puhakka*, 178—179; *Hakkila*, 88.

150 Mainittakoon, että KHO kirjeessään 30. 9. 1918 — siis ennen HM:n säätämistä — lausui KHOL 7 §:n säännöksestä, ettei sillä ilmeisesti ollut pyritty luomaan KHO:sta sellaista virastoa, jonka tulisi senaatin toimituskunnille antaa selvityksiä niitten käsiteltävinä tai valmisteltavina olevista asioista taikka jota voitaisiin käyttää lainvalmistelukuntana säädösehdotusten laatimista varten. Edelleen KHO esitti, että sen tuli antaa lausuntoja vasta jos senaatti jo oli käsitellyt

kään 19 §:ään — sisälly materiaalista rajoitusta kysymykseen tulevien lakien suhteen. Nähtävästi ainoat lait, jotka tässä kohden voisivat olla ongelmallisia, ovat kirkkolain säätämisjärjestyksessä säädettävät lait sekä ne perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävät lait, joihin Ahvenanmaan maakuntapäivillä on aloiteoikeus. HM 18 §:n sanonta »esitysehdotukset laatii valtioneuvosto. Sellaisesta ehdotuksesta voidaan hankkia . . . » viittaisi siihen, että tuomioistuimelta hankittava lausunto tulee kysymykseen vain silloin kun esitysehdotuksen on valmistanut valtioneuvosto. Ahvenanmaan itsehallintolain ja lunastusoikeuden käyttämisestä Ahvenanmaan maakunnassa olevaa kiinteistöä luovutettaessa annetun lain muuttamisesta voi maan hallitus normaaliin tapaan tehdä esityksiä. Näin valmisteltujen lakiesitysten kohdalla on HM 18 §:n mukaisen lausunnon hankkimismahdollisuus selvä. Sen sijaan Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintolain muuttamisesta tekemien aloitteiden kohdalla ei ole HM 18 §:n sanamuodon osoittamaa edellytystä lausunnon pyytämiselle. Ahvenanmaan itsehallintolain 15 §:n säännös, jonka mukaan maakuntapäivillä on oikeus tehdä aloitteita, »jotka hallituksen toimesta annetaan eduskunnalle», edellyttää maakuntapäivien aloitteiden antamista sellaisenaan eduskuntaan.[151] Lausunnon hankkimiseen tässä vaiheessa ei siten voine olla myöskään asiallista tarvetta. — HM 83,1 §:n, VJ 31,2 §:n sekä KL 15 ja 529 §:n nojalla on kirkkolain muuttamista, selittämistä, kumoamista ja uuden kirkkolain säätämistä koskeva aloiteoikeus vain kirkolliskokouksella. Kirkolliskokouksen yksinomainen aloiteoikeus merkitsee sitä, että kirkolliskokouksen tekemiä ehdotuksia eduskuntaan annettaessa ei hallitus voi niitä lainkaan muuttaa. Joitakin kannanottoja on sen sijaan aiheuttanut kysymys, voiko hallitus, siis tasavallan presidentti valtioneuvostossa, kuitenkin päättää, että kirkolliskokouksen tekemää lakiehdotusta ei esityksenä eduskuntaan toimiteta. *Erich* toteaa selvänä asiana, että hallitus voi kieltäytyä saattamasta asiaa eduskunnan harkittavaksi. *Puhakka* käsittelee kysymystä jonkin verran perusteellisemmin ja päätyy, nojautuen lähinnä säätyvaltiopäivien aikaiseen taustahistoriaan ja kirkkolain säätämisjärjestyksen säilyttämiseen ennallaan vuosien 1906 ja 1928 valtiopäiväjärjestyksissä, samaan

asiaa ja päättänyt, että jokin valmis lakiehdotus tai ainakin periaatemietintö on sitä varten lähetettävä KHO:lle.

151 Näin aikaisemman lain pohjalta *Erich*, II, 192 sekä *Puhakka*, Laki ja asetus, 178. Ks. myös myöhempänä alav. 332 ja sen yhteydessä esitettyä.

kielteiseen tulokseen. Samalla hän toteaa tämän merkitsevän sitä, että tasavallan presidentti saa kirkkolainsäädäntöön nähden, kun aloiteoikeutta näissä asioissa ei ole eduskunnalla, muusta lainsäädännöstä poikkeavan suuren (estämis)vallan. Saman kannan presidentin valtuudesta esittää myös *Kaira*.[152] Tätä kantaa voidaan puoltaa myös säännösten sanamuotoon perustuvilla syillä. Kun kirkon elimille on taattu vain aloitemonopoli ja muuten edellytetty, että ehdotettujen lakien »tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä» (KL 15,2 §), ei hallitukselle ja eduskunnalle yleensä lainsäätämismenettelyssä kuuluvia oikeuksia voida edellyttää kirkkolain säätämisjärjestyksen kohdalla muulla tavoin rajoitetuiksi, ellei tätä voida jonkin muun säännöksen taikka selvän tavanomaisen oikeuden nojalla osoittaa. Presidentille kuuluu siten myös kirkkolain säätämistä koskevissa lainsäädäntökysymyksissä hänellä yleensä oleva lakiesitystä koskeva päätösvalta ainoastaan sillä rajoituksella, että hän ei voi puuttua kirkolliskokouksen tekemän ehdotuksen sisältöön. Kun presidentillä näin ollen on kirkolliskokouksen tekemien ehdotusten lakiesityksinä eduskuntaan toimittamisen suhteen harkintavaltaa, saattaa myös HM 18 §:n mukaiseen lausunnon hankkimiseen olla asiallista tarvetta. HM 18 §:n sanonta tosin viittaa lausunnon kohteena olevan esitysehdotuksen laatimiseen juuri valtioneuvostossa. Sanonnan joustavaa tulkintaa tässä puoltaisi se, että kirkkolain säätämisjärjestyksestä aiheutuvia rajoituksia lainsäädäntöelimille yleensä kuuluviin valtuuksiin on syytä tulkita suppeasti.[153]

Hallitusmuodon 18 §:n säännöksestä ei suoraan ilmene, kuka voi lausuntoa pyytää tai kenelle sitä voidaan pyytää. Kun lausuntoa voidaan säännöksen puitteissa pyytää vain sellaisesta esitysehdotuksesta, joka on jo ollut käsiteltävänä valtioneuvostossa, voidaan tästä päätellä, että lausunnon hankkimispäätöksen voivat tehdä vain joko valtioneuvosto tai tasavallan presidentti. Tätä edellyttää jo sekin, että KKOL 5 §:ssä ja KHOL 7 §:ssä, jotka olivat voimassa, kun Hallitusmuoto säädettiin, edellytetään korkeimpien oikeuksien antavan lainsäädäntökysymyksissä

152 Ks. *Erich*, II, 192; *Puhakka*, LM 1928, 231—232 ja *Kaira*, LM 1941, 702, alav. 24. Saman kannan on omaksunut myös *Hakkila*, 467.

153 Tämä näkökohta voidaan tietysti esittää myös Ahvenanmaan maakuntapäivien tekemien aloitteiden kohdalla. Erona KL:a koskeviin ehdotuksiin nähden onkin vain lausunnon hankkimisen asiallinen tarpeettomuus.

lausuntoja »hallitukselle». Näin on asia myös kirjallisuudessa esitetty.[154] Käytännössä ovat korkeimmat oikeudet tosin joissakin tapauksissa antaneet lausuntoja lainsäädäntökysymyksissä myös ministeriöille, mutta mistään säännöksiä muuttavasta tavanomaisesta oikeudesta ei voida puhua.[155] Oikeudellista estettä ei ole sille, että presidentti päättää vielä pyytää lausunnon asiasta, josta valtioneuvoston päätöksellä on jo lausunto hankittu.

Se, miltä tuomioistuimelta lausuntoa pyydetään, on säännöksessä jätetty lausunnon hankkimisesta päättävän harkintaan. Säännöksellä on siten muutettu tai täydennetty Hallitusmuotoa säädettäessä voimassa olleita KKOL 5 §:n ja KHOL 7 §:n säännöksiä, joiden mukaan mainitut oikeudet antaisivat lausuntoja vain tiettyjä aloja koskevista lainsäädäntökysymyksistä. Harkinnan vapautta korostaa tässä vielä se, että HM 18 §:n nimenomaisen määräyksen mukaan lausuntoa voidaan aina pyytää myös molemmilta korkeimmilta oikeuksilta.[156] HM 18 §:ssä tarkoitettua lausunnon pyytämisvaltaa vastaa korkeimpien oikeuksien velvol-

---

154 Ks. *Puhakka*, Laki ja asetus, 178—179, ja *Hakkila*, 88. KKOL 7 §:n muuttamista koskeneessa HE 65/25 vp:ssä hallitus edellytti, että lausunnonpyytäjä voisi määrätä lausuntokysymyksen käsiteltäväksi tuomioistuimen plenumissa ja lausui perusteluissa tältä osin olevan tarpeellista, että presidentti ja VN voisivat *»niiden* vaatiessa lausuntoa esitys- tai lakiehdotuksista» määrätä asian käsiteltäväksi plenumissa. (Kurs. M. H.) Lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että käsittelytavan määrääminen kuului KKO:n omaan harkintavaltaan ja poisti maininnan lausunnonpyytäjän määräysvallasta. Ks. myös KOM 1955: 6 s. 19, LVK 1959: 2 s. 3 sekä HE 21/59 vp.

155 Perustamisensa jälkeen KKO aluksi antoi lausuntoja ministeriöille kunnes se 11. 4. 1919, siis hieman ennen HM:n säätämistä, oikeus-, sosiaali-, kirkollis- ja opetusministeriöille lähettämissään kirjelmissä kieltäytyi antamasta näille lausuntoja lainsäätämiskysymyksissä. Myöhemmin KKO on ainakin vuosina 1937 ja 1960 antanut suoraan lausunnon oikeusministeriölle (Kirjeet 1937 I, 247 ja 1960, 191). Kirjeessään 15. 5. 1929 KHO antoi OikM:lle lausunnon sen johdosta, että perustuslakivaliokunta oli pääministerille toimitetussa kirjelmässä pyytänyt toimenpiteitä, jotta KKO ja KHO antaisivat lausuntonsa ed. *Schaumanin* laintarkastuskunnan perustamisesta tekemän aloitteen johdosta. KHO on myöskin antanut lausunnon valtioneuvoston kanslialle 29. 11. 1929, oikeusministeriölle 22. 2. 1933 ja ulkoasiainministeriölle 19. 8. 1942 (Vuosikirja, 691). Ks. *Raussi*, 2—3. Lausunnon antamisesta suoraan eduskunnalle tai sen elimille, jota ei ole lainkaan säädelty, tulee myöhemmin tarkemmin puhe.

156 KHO on kirjeessään 15. 5. 1929, joka koski laintarkastuskunnan perustamista, huomauttanut, että molempien tuomioistuimien käyttäminen saman lakiehdotuksen tarkastamiseen ei ole tarkoituksenmukaista.

lisuus lausunnon antamiseen. Hallitusmuodon säätämisen jälkeen tämä ei enää määräydy KKOL 5 §:n ja KHOL 7 §:n vaan suoraan HM 18 §:n mukaan. Korkeimpien oikeuksien on ts. lakiesitysehdotuksen sisällöstä riippumatta annettava valtioneuvoston tai tasavallan presidentin ehdotuksesta pyytämä lausunto.[157]

Lausuntopyynnön käsittelyjärjestyksestä korkeimmissa oikeuksissa on säädetty hyvin vähän. KKOL 7 § edellytti alunperin, siis jo ennen HM:n säätämistä, että lainsäädäntökysymykset käsiteltiin täysistunnossa. Kun tämän katsottiin KKO:n jäsenmäärän kasvamisen myötä muodostuvan hankalaksi, teki KKO aloitteen säännöksen muuttamiseksi ja tältä pohjalta muutettiin KKOL 7 §:n 2 momentti vuonna 1926 nykyiseen muotoonsa (28/5. 2. 1926).[158] Sen mukaan lausuntoasiat käsitellään jaostossa, ellei KKO katso tarpeelliseksi käsitellä niitä täysistunnossa. KHOL:ssa ei asiasta ole säännöstä. KHO:n työjärjestyksen määräysten perusteella lainsäädäntöä koskevat lausuntoasiat käsiteltiin aikaisemmin täysistunnossa, mutta työjärjestyksen 5 §:ään 28. 1. 1942 tehdyn muutoksen jälkeen täysistuntokäsittely ei enää ole välttämätöntä.[159] Käytännössä jää lausuntoasioiden valmistelu kummassakin korkeimmassa

---

157 Lausunnon antamisvelvollisuuden ulkopuolelle sen sijaan jäävät lakia alemmantasoisia säädöksiä koskevat ehdotukset. *Raussi*, 5, mainitsee KKO:n 15. 7. 1919 nimenomaisesti kieltäytyneen antamasta valtioneuvoston pyytämää lausuntoa siitä, oliko henkilötodistuksia koskeva asetusehdotus vahvistettavaksi esitetyn Hallitusmuodon 7 §: vastainen (Kirjeet 1919, 333). Saman kannan ehdotuksiin hallinnollisiksi säädöksiksi KKO on *Raussin* mukaan omaksunut myös kirjeissään 1923, I, 157 ja 1923, II, 311. Lausunnon antamisvelvollisuuden puuttuminen ei tietysti merkitse myös vastaavan oikeuden puuttumista. KHO:n presidentin *U. J. Castrénin* KHO:n juhlajulkaisussa 1943 esittämästä lausumasta päätellen on suhtautuminen lakia alemman tasoisista säädöksistä annettaviin lausuntoihin ollut KHO:ssa ehkä joustavampi kuin edellä mainituista kirjeistä päätellen KKO:ssa. *Castrén* lausui mm. (37): »Mitä tulee hallitukselle lainsäädäntökysymyksissä annettaviin lausuntoihin, niin niitä tietenkin voidaan pyytää sekä lakiettä asetusehdotuksista, niin myös ehdotuksista valtioneuvoston päätöksiksi. Sitä vastoin on katsottu, että vain sellaisista ehdotuksista voidaan pyytää korkeimman hallinto-oikeuden lausunto, jotka on käsitelty valtioneuvostossa. Niin ollen lausuntoa yleensä ei ole katsottu voitavan pyytää esim. komitean tai lainvalmistelukunnan mietintöön sisältyvästä laki- tai asetusehdotuksesta, vaikka tuomioistuin joskus poikkeustapauksissa erityisistä syistä on suostunut sellaisestakin lausunnon antamaan.» Ks. myös *Castrénin* kirjoituksen liite III, jossa on lueteltu lainsäädäntöasioista annetut lausunnot ja jossa on lausuntoja myös asetusehdotuksista.

158 Ks. HE 65/25 vp sekä edellä alav. 154.

159 Näin *Castrén*, 38, alav. 88.

oikeudessa vain muutaman neuvoksen tehtäväksi ja niiden tulo täysistuntoon riippunee ennen kaikkea kysymyksen tärkeydestä eikä niinkään lausunnon laatimisen vaatimasta työmäärästä. Mitään määräyksiä itse lausunnon antamisessa noudatettavasta menettelytavasta ei ole. Lausunnon muotoutumisen kannalta ei kyseessä ole mikään erityisesti tuomioistuimille ominainen menettely, vaan pääpiirteissään sellainen menettely, jota noudatetaan yleensä säädösvalmistelussa ja säädösehdotusten tarkastuksessa. Asetuksen tasolla on määrätty, että lausunnot on niiden allekirjoitettava, jotka ovat ottaneet osaa asiasta päättämiseen (KKOA 11 § ja KHOA 9 §).

h. Lausunnon pyytäminen laintarkastuskunnalta

Säädösehdotusten tarkastuksessa edustavat korkeimmilta oikeuksilta hankittavat lausunnot Suomen oikeusjärjestyksessä alkuperäisempää, vanhempaa muotoa, joka palautuu autonomian aikaan ja silloiseen korkeimman oikeusasteen ja varsinaisen hallituksen väliseen orgaaniseen yhteyteen. Niihin verrattuna hyvinkin nuori tarkastuksen muoto on laintarkastuskunnan toiminta, joka sekin on versonut samasta korkeimpien oikeuksien toimintaan liittyvästä kehityksestä. Erillisen laintarkastuskunnan muodostamisajatus oli vireillä itsenäisyysajan neljä ensimmäistä vuosikymmentä ennen kuin nykyinen laintarkastuskunta vuonna 1959 perustettiin. Laintarkastuskunnan perustamiseen johtaneen keskustelun ja kantojen kehittymisen alkuna oli edustaja *Schaumanin* vuoden 1920 valtiopäivillä esittämä ja sittemmin useilla valtiopäivillä uusima eduskunta-aloite erityisen laintarkastuskunnan asettamisesta. Keskustelun huomattavimpia etappeja olivat korkeimpien oikeuksien vuonna 1929 laintarkastuskunnan perustamisesta antamat myönteiset lausunnot, *Ståhlbergin* vuonna 1934 esittämä kritiikki laintarkastuskunnan muodostamisesta juuri korkeimpien oikeuksien jäsenistä, erillisen lakiteknillistä ja muodollista tarkastusta suorittavan jaoston perustaminen lainvalmistelukuntaan vuonna 1936, kysymyksen käsittely Suomen lakimiesliiton lakimiespäivillä vuonna 1947 sekä komitean asettaminen vuonna 1953 suunnittelemaan lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä. Komitea sai työnsä valmiiksi vuonna 1955 ja sen laatimista säädösehdotuksista hankittiin mm. molempien korkeimpien oikeuksien lausunnot. Kertyneen aineiston pohjalta lainvalmistelukunta valmisti keväällä 1959 ehdotuksen asiaa koskevaksi hallituksen esitykseksi, joka vielä samana vuonna toimitettiin eduskuntaan.[160] Uudistuksen yhteydessä annettiin

[160] Laintarkastuskunnan perustamiseen johtaneista vaiheista ks. tarkemmin KOM 1955: 6, 22—26 sekä *Ståhlberg*, Laki- ja asetusehdotusten tarkastuksesta,

erillinen laki laintarkastuskunnasta (518/23. 12. 1959), joka edelleen on pienin muutoksin voimassa. Tarkemmat määräykset sisältyvät asetukseen laintarkastuskunnasta (334/20. 6. 1960).

Laintarkastuskunnan organisaation muodostavat kolme varsinaista jäsentä, jotka osallistuvat kaikkien esille tulevien asioiden käsittelyyn, sekä lisäksi enintään kaksi tarvittaessa määrättävää vaihtuvaa jäsentä, jotka osallistuvat vain sen tai niiden asioiden käsittelyyn, joita varten heidät on laintarkastuskuntaan määrätty. Varsinaisiksi jäseniksi määrää KKO kaksi oikeusneuvosta ja KHO yhden hallintoneuvoksen. Määräys annetaan kahdeksi vuodeksi ja täksi ajaksi määräyksen saanut vapautuu oikeusneuvoksen tai hallintoneuvoksen virkatehtävien hoitamisesta lukuun ottamatta lainsäädäntökysymysten käsittelyä kyseisen ylimmän oikeusasteen täysi-istunnossa. Laintarkastuskunnan toimintamuodoista on säädetty, että erimielisyyden ilmetessä on sovellettava kollegisesti järjestetyistä tuomioistuimista voimassa olevia määräyksiä. Laintarkastuskunnalla on oikeus kuulla asiantuntijoita ja valtioneuvoston esittelijöiden ja muiden valtion viran tai toimen haltijoiden on kutsusta saavuttava laintarkastuskunnan istuntoon tietojen ja selvitysten antamista varten. Jos laintarkastuskunta katsoo, että sen tarkastettavaa säädösehdotusta olisi muutettava, tulee sen mahdollisuuksien mukaan tehdä ehdotukseen tarpeelliset korjaukset. Laintarkastuskunnan tehtävästä todetaan LTKL 2 §:ssä, että sen on valtioneuvostolle annettava tämän pyytämät lausunnot laki- ja asetusehdotuksista sekä ehdotuksista asetuskokoelmassa julkaistaviksi valtioneuvoston ja ministeriön päätöksiksi. Tasavallan presidentti ei voi päättää laintarkastuskunnan lausunnon pyytämisestä.

Kun laintarkastuskunnalla ei ole omaa aloiteoikeutta, vaan sen työ riippuu kokonaan valtioneuvoston sille osoittamista toimeksiannoista, muodostuu oleellisen tärkeäksi se, miten nämä toimeksiannot ja niistä päättäminen on järjestetty. Tästä kysymyksestä ei ole säädetty lain tasolla, vaan LTKL 10 §:ssä nimenomaan edellytetään määräykset siitä annettavaksi asetuksessa. Tarkastettavaksi lähetettäviä säädöksiä koskeva yleissäännös on LTKA 3,1 §.[161] Säännöksessä luetellaan useita

142—145. Ko. säädöksistä ks. em. komiteanmietinnön lisäksi LVK 1959: 2 sekä HE 21/59 vp.

[161] Vuoden 1955 komiteanmietinnössä edellytettiin lausunto annettavaksi »kaikista yksityisoikeuden sekä rikos- ja prosessioikeuden alaan kuuluvista samoin kuin hallinto-oikeudellisen lainkäytön ja hallintomenettelyn yleistä järjestelyä koskevista lakiehdotuksista». Lisäksi edellytettiin VN:n voivan pyytää lausuntoa muista lakiehdotuksista sekä muun tasoisista säädösehdotuksista. Säännös asiasta olisi sijoitettu laintarkastuskunnasta annettuun lakiin (2 §). LVK:n asiaa koskevassa ehdotuksessa vuodelta 1959 lausunnon pyytäminen oli jo tehty kokonaan

eri aloja, joita koskevista säädösehdotuksista on »erityisesti» hankittava lausunto, mutta luetteloa edeltää varaus, joka joustavuudessaan tekee koko luetteloimisen merkityksen varsin epäselväksi: »jollei ehdotuksen aikaisemmasta valmistelusta tai muista asianhaaroista muuta johdu». Säännöksen toisessa momentissa edellytetään lisäksi lausunnon pyyntöä harkittaessa huomiota kiinnitettäväksi siihen, onko laintarkastuskunnalla suoritettavana muita aikaisemmin annettuja kiireellisiä tehtäviä. Säännöksen joustavuutta voidaan nykytilanteessa — laintarkastuskunnan resurssit ja viivytyksettömän lainsäätämistyön vaatimukset huomioon ottaen — pitää tarpeellisena. Samalla tämä joustavuus kuitenkin merkitsee sitä, ettei ole säädännäisiä takeita tarkastusta todella tarvitsevien säädösehdotusten tulemisesta laintarkastuskuntaan. — Kun tarkastettavaksi lähetettäviä säädösehdotuksia koskeva materiaalinen säännös on hyvin joustava, saa huomattavaa merkitystä se, mitä tarkastettavaksi lähettämis*menettelystä* on säädetty. Mitään erityissäännöksiä, jotka koskevat itse päätöksen tekemistä valtioneuvostossa, ei asiasta ole. Säädösehdotuksen lähettämisessä laintarkastuskuntaan on siten noudatettava valtioneuvoston päätöksentekoa koskevia yleisiä normeja. Ainoa menettelyä koskeva erityissäännös on VNOS 44,3 §:n viimeinen virke, jonka mukaan »jos oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikkö katsoo, että jostakin säädösehdotuksesta on hankittava laintarkastuskunnan lausunto, on hänen käsityksensä saatettava valtioneuvoston tietoon».[162] Asiaa koskeva virallismääräys sisältyy lisäksi oikeusministeriön lainsäädäntöosaston työjärjestykseen, jonka mukaan tarkastustoimiston on suorittamassaan asiallisessa tarkastuksessa harkittava, olisiko säädösehdotuksesta hankittava laintarkastuskunnan lausunto.[163]

Laintarkastuskuntaan lähettämistä koskevien säännösten ja virallis-

---

fakultatiiviseksi ja säännös siitä, mistä asiasta lausunto pyydetään, oli sijoitettu asetusehdotukseen (3 §). Ehdotettu säännös, joka sellaisenaan oli mukana myös HE 21/59 vp liitteenä olleessa asetustekstissä, on oleellisilta kohdiltaan sama kuin voimassa oleva LTKA 3,1 §.

[162] Vuoden 1955 komiteanmietinnössä, jossa edellytettiin LTK:aan lähettämisen olevan merkittävimmän lainsäädännön osalta obligatorista, ei vastaavaa säännöstä sisältynyt VNOS 44 §:n muutosehdotukseen (KOM 1955: 6, 9 ja 37). Virkkeen sisältämä säännös lisättiin VNOS 44 §:n muutosehdotukseen LVK:n ehdotuksessa vuonna 1959. Ehdotuksen perustelut ovat tällä kohden mitäänsanomattomat (LVK 1959: 2, 7 ja 11).

[163] Lainsäädäntöosaston 20. 9. 1960 vahvistettu työjärjestys (11 §) (esitetty myös Lainlaatijan opas, 2) sekä työjärjestysluonnos 7. 3. 1973 (38 §).

määräysten joustavuuden vuoksi muodostuu käytännössä ratkaisevaksi se, missä määrin laintarkastuskuntaan lähettämistä halutaan tai katsotaan voitavan käyttää. Käytännössä lienee LTKA 3 §:stä selvästi ilmenevä pääsääntö, jonka mukaan kaikki merkittävät lainsäädäntöehdotukset pitäisi lähettää laintarkastuskuntaan, jäänyt miltei vain hurskaaksi toivomukseksi.[164] Kysymykseen laintarkastuskunnan tosiasiallisesta merkityksestä säädösvalvonnassa palataan myöhempänä erikseen.

i. Lakiesityksen peruuttaminen

Lakiehdotuksen sisältävän esitysehdotuksen käsittely päättyy siihen, että tasavallan presidentti tekee päätöksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Kun seuraavissa jaksoissa tarkastellaan vain eduskuntakäsittelyn yhteydessä tapahtuvaa valvontaa, on tässä lopuksi aiheellista koskettella lyhyesti myös sitä mahdollisuutta, että hallituksen esitys peruutetaan.

Valtiopäiväjärjestyksen 28,3 §:n mukaan hallitus voi »milloin aihetta siihen on» peruuttaa eduskunnalle annetun esityksen. Mikäli esitys peruutetaan, keskeytetään asian käsittely sillä asteella, millä se silloin on (TJ 54 §). Säännösten nojalla on peruuttamisoikeus täysin riippumaton asian eduskuntakäsittelyn vaiheesta, kysymyksessä olevasta lainsäädäntöasiasta tai niistä tavoitteista, joihin peruutuksella pyritään.[165]

---

164 *Korte* totesi jo vuonna 1968 (Om lagberedningen . . . , 108) varsin pessimistisesti: »Då laggranskningsrådet i praktiken endast har hunnit avge 3—6 utlåtanden i året, har stadgandet i § 3 i F om laggraksningsrådet (334/60) om de fall, i vilka laggranskningsrådets utlåtande skall införskaffas, inte kunnat iaktas i praktiken, i enlighet med dess ursprungliga syfte utan att hela lagstiftningsarbetet skulle ha avstannat.» Ks. samasta myös *Hannikainen*, 103—104. LTK:n puheenjohtajana toiminut OikN *Miettinen* puolestaan totesi vuonna 1973 mm. (258): »Tavoitteita, joita laintarkastuskuntaa perustettaessa sen toiminnalle asetettiin, ei ole kaikilta osin saavutettu. Lausuntojen määrä on jäänyt huomattavasti vähäisemmäksi kuin alunperin on edellytetty. Toimintaa voitaisiin olennaisesti tehostaa parantamalla laintarkastuskunnan työskentelyn edellytyksiä . . .»

165 Peruuttamisen mahdollistavaa säännöstä ei sisältynyt vuoden 1906 VJ:een. Säännös otettiin nykyiseen VJ:een valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean ehdotuksesta (KOM 1921: 21, 7 ja 33). Uuden säännöksen perusteluiksi komitea lausui vain seuraavaa: »Nykyään ei valtiopäiväjärjestys sisällä säännöstä hallituksen esityksen peruuttamisesta. Kun tällainen peruuttaminen saattaa jossakin tapauksessa käydä tarpeelliseksi, on säännös siitä otettu 30 §:n 3 momenttiin.

Tämän vuoksi olisi ajateltavissa, että hallituksen esityksen peruuttamisella olisi merkitystä myös lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Jos hallitus katsoisi, että 1) lakiesitys on käsitelty tai 2) tulossa käsitellyksi perustuslainvastaisessa järjestyksessä tai 3) lakiesityksen tai siihen tehtyjen muutosten perustuslainmukaisuus on epävarma eikä kysymyksen selvittäminen perustuslakivaliokunnassa enää ole mahdollista, hallitus voisi peruuttamismahdollisuutta käyttäen estää mahdollisesti perustuslainvastaisen ratkaisun syntymisen. Peruuttamismahdollisuudella voisi ajatella olevan käyttöä eräänlaisena väistöliikkeenä tilanteissa, joissa lakiesitykseen on eduskunnassa tehty sellaisia muutoksia, jotka perustuslain säätämisjärjestystä vaativina todennäköisesti estäisivät lain läpimenon eduskunnassa taikka joissa tiettyjen säännösten perustuslainmukaisuutta pidetään epäselvänä, mutta joissa toisaalta ei pidetä suotavana ko. perustuslainmukaisuuskysymyksen nimenomaista käsittelyä ja ratkaisemista eduskunnassa. Tapauksittain voisi peruutusoikeuden käyttäminen lain perustuslainmukaisuuteen liittyvien ongelmien johdosta olla joustavana menettelynä perusteltu myös sikäli, että perustuslainmukaisuusongelmien jättäminen vasta lain vahvistamismenettelyssä huomioon otettavaksi rajoittaa hallituksen toimenpidemahdollisuudet vain potentiaalisesti kärjistäviin vaihtoehtoihin: eduskunnassa jo hyväksytyn lain perustuslainmukaisuuden tutkiminen ja lain mahdollinen vahvistamatta jättäminen tai lain vahvistaminen sen säätämisjärjestykseen kohdistuvista epäilyksistä huolimatta.

Onko sitten esitysten peruuttamismahdollisuudella käytännössä ollut sitä merkitystä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan yhteydessä, mikä sillä teoriassa voisi olla? Kysymystä ei tietääkseni ole nimenomaisesti tutkittu. Kielteinen vastaus vaikuttaa kuitenkin niin ilmeiseltä, että tyydyn tässä vain eräitten huomioitten ja hajatietojen esittämiseen. Hallituksen tehtävänä ei ole — ei muodollisesti eikä käytännön kannalta tarkasteltuna — eduskuntakäsittelyn kestäessä valvoa sitä, että eduskunta noudattaa sen omaa sisäistä menettelyä koskevia säännöksiä. Tällainen valvonta ei edes olisi asianmukaista hallituksen ja eduskunnan muodollisen erillisyyden ja niiden aseman valtiokoneistossa huomioon ottaen. Reaalisena ajatuksena sitä tuskin voidaan pitää myöskään politiikan käy-

---

Sen mukaisesti olisi mahdollista peruuttaa hallituksen esitys riippumatta siitä, millä asteella asian käsittely eduskunnassa on, ja olisi asian käsittely silloin päättyvä siihen.»

tännön ja siinä esiintyvien toimintamahdollisuuksien kannalta. Saatavissani olevat, tosin tässä kohden ylimalkaiset tiedot peruutuskäytännöstä viittaavat siihen, ettei perustuslainmukaisuuskysymyksellä ole käytännössä ollut merkitystä päätettäessä peruutusmahdollisuuden käyttämisestä. Valtiosääntökomiteaa varten valmistetussa muistiossa ovat *Riepula & Kultalahti* läpikäyneet vuosien 1928—1970 valtiopäivillä peruutetut hallituksen esitykset, määrältään 127. Peruutuksen aiheesta muistiossa tehdyn selvityksen (14) mukaan jakautuivat ko. aiheet seuraavasti: lakitekninen ja siihen verrattava 24,4 %, eduskunnan voimakas vastus 47,2 %, eduskunnan oma pyyntö 2,4 %, hallituksen oma tahto 16,5 % ja aihe tuntematon 9,4 %. Kun ryhmittelyssä ei nimenomaisesti ole viitattu säätämisjärjestyskysymyksiin on ajateltavissa, että ensiksi mainittuun ryhmään (lakitekniset ja niihin verrattavat syyt) ja viimeksi mainittuun ryhmään (hallituksen oma tahto) sisältyisi myös esityksen käsittelyjärjestykseen liittyviä syitä. Tämän kaltaisten syiden puuttuminen nimenomaan mainituista peruutuksen aiheista ei kuitenkaan johtune ryhmittelyjen väljyydestä, vaan siitä yksinkertaisesta seikasta, että ainakaan selvästi säätämisjärjestysperustein tapahtuneita esityksen peruuttamisia ei ole esiintynyt. Tätä käsitystä tukee myös se, että saman muistion mukaan (13) peruutuksista noin 51 % koski verolakeja ja valtuuslakeja, joiden kohdalla säätämisjärjestyskysymystä on ainakin viime aikoina voitu pitää varsin selkiintyneenä.[166]

3. Valvonta eduskuntakäsittelyssä

a. Yleistä

Käytännössä ylivoimaisesti tärkein lakiehdotuksen vireilletulotapa eduskunnassa on HM 18 §:ssä ja VJ 28 §:ssä tarkoitettu hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle. Valtiosääntö tuntee kuitenkin myös muita lainsäädäntöä koskevia aloitemuotoja. Edellä on jo viitattu Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeuteen sekä evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokouksen oikeuteen tehdä aloitteita, jotka tosin tulevat

166 Mainittakoon, että noin 90 % tutkimuskauden peruutustapauksista oli *Paasikiven* ja *Kekkosen* presidenttikausilta. Presidentti *Kekkosen* toimikaudelta oli noin 58 % kaikista ko. peruutustapauksista. Ks. ko. muistio, 8—9.

eduskuntaan hallituksen esityksinä. Kaikissa näissä aloitemuodoissa aloite tulee eduskunnan ulkopuolelta. Hallitusmuodon 18 §:n mukaan on eduskunnalla täysin hallituksen esitysten antamiseen rinnastettava aloiteoikeus. Tärkeimmät »eduskunnan aloiteoikeutta» koskevat säännökset ovat VJ 31 ja 32 §, jotka säätelevät kansanedustajan aloiteoikeuden. Edustajan lakialoitteen lisäksi voidaan eduskunnassa eräissä erityiskysymyksissä tehdä aloite lainsäätämiseen muullakin tavoin.[167] Varsinainen lainsäätämismenettely eduskunnassa on vireilletulotavasta riippumatta sama kaikille aloitemuodoille.[168] Ennen tämän menettelyn käsittelemistä on kuitenkin tarpeen esittää joitakin huomioita varsinaisen lakialoitteen vireilletulovaiheesta.

Lakialoitteiden tekemiseen ja niitten käsiteltäväksi ottamiseen liittyy eräitä niille erityisiä oikeudellisia edellytyksiä. Osa näistä on laadultaan teknillisiä, kuten VJ 32 §:n asettamien määräaikojen noudattaminen tai

---

167 VJ 49,2 §:n mukaan valtiovarainvaliokunnan on tulo- ja menoarvioehdotuksesta antamassaan mietinnössä samalla tehtävä ehdotukset siitä, miten menojen suorittamiseen tarvittavat varat ovat hankittavat. Säännöksen nojalla on valiokunnalla oikeus — oikeastaan velvollisuus — tehdä antamassaan mietinnössä myös sellaiset verolainsäädäntöä koskevat ehdotukset, joiden tarkoituksena on tulo- ja menoarvion tasapainoon saattaminen. Ks. tästä tarkemmin esim. *Hakkila*, 525 ja 596, *Tammio* 49, *Purhonen*, 84—85 ja *Sainio*, 75. VJ 50,2 §:n mukaan on pankkivaliokunnan tehtävä tarpeelliset ehdotukset lakina säädettävän Suomen pankin ohjesäännön ja pankkivaltuusmiesten johtosäännön säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta ja muidenkin Suomen pankkia koskevien määräysten antamisesta sekä valmisteltava näitä asioita koskevat hallituksen esitykset ja muut ehdotukset. Säännös asettaa valiokunnalle lainsäädäntötasoa koskevan selvän aloitteentekotehtävän ainakin Suomen pankin ohjesäännön osalta. Eri asia on, onko valiokunnalla itsellään mahdollisuuksia ko. ehdotusten laatimiseen. *Hakkila*, 528, esittää käytäntönä tuolloin olleen, että valiokunta on laatinut esimerkiksi ehdotukset SPOS:n muutoksiksi. *Sainio* sen sijaan toteaa vuonna 1969 (75), että hallitus on käytännössä joutunut huolehtimaan tarvittavien esitysten antamisesta. Erityisenä aloitemuotona eduskunnan piirissä on vielä mainittava VJ 54,2 §:n mukainen puhemiesneuvoston tehtävä antaa eduskunnalle ehdotukset paitsi eduskunnan sisäisiä, lakia alemmantasoisia säädöksiä koskeviksi muutoksiksi myöskin ehdotukset eduskunnan kanslian menosäännön perusteita koskevan lain säätämiseksi, muuttamiseksi tai kumoamiseksi.

168 Ainoana aloitemuotoon liittyvänä säätämismenettelyä koskevana poikkeuksena on VJ 61 §:n määräys, jonka mukaan kirkkolakia koskevan ehdotuksen käsittelyyn eivät saa osallistua evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuulumattomat kansanedustajat. Ks. tästä myöhempänä alav. 346 kohdalla esitettyä.

vaatimus siitä, että aloitteeseen täytyy sisältyä valmis tekstiehdotus laiksi. Osa taas on materiaalisia kuten se, että aloite ei saa koskea kirkkolakia tai VJ 32 §:n soveltamiskäytännössä ongelmalliseksi osoittautunut vaatimus, että valtiopäivien kestäessä tehtävään aloitteeseen täytyy hallituksen esityksen tai sen peruuttamisen tai muun sattuneen tapauksen »suorastaan» antaa aihetta. Oman erityisvaatimuksensa muodostaa käytännössä vielä se, että aloite ei saa sanonnaltaan loukata VJ 58 §:ssä asetettua normia. Näiden kysymysten suhteen tyydyn viittaamaan niitä koskeviin lähteisiin.[169] VJ 31 § edellyttää aloitteen sisältävän »lain muotoon puetun ehdotuksen». Kun HM 18,2 §:ssä edellytetään presidentin antavan esityksiä »lakiehdotuksineen» voidaan *Sainion* (64) tapaan sanoa, että lakialoitteen tekijältä »periaatteellisesti» vaaditaan yhtä pätevää esitystä kuin hallitukselta. Ovatko sitten eduskuntakäsittelyyn tulevat lakialoitteet yhtä »päteviä» kuin hallituksen lakiesitykset? Päätellen siitä vastahakoisuudesta, millä eduskunnassa suhtaudutaan ainakin merkittävien lainsäädäntökysymysten järjestämiseen pelkän lakialoitteen pohjalta, ei lakialoitteita pidetä yhtä pätevinä kuin hallituksen esityksiä. Syyt tähän ovat ilmeiset. Viimeistellyn ja voimassa olevaan lainsäädäntöön kitkatta niveltyvän lakiehdotuksen laatiminen on vaikea tehtävä. Siinäkin tapauksessa, että aloitteen tekijällä tai tekijöillä on käytettävissään *Nousiaisen* (75—79) esimerkkeinä mainitsema eduskuntaryhmän lainopillinen sihteeri taikka jonkin painostus- tai taustajärjestön järjestämä asiantuntemus tai mahdollisesti valmiiksi laatima ehdotus, voidaan tuskin olettaa, että näin saavutettaisiin sama valmistelun taso kuin säädösvalmistelua varten järjestetyssä ja siihen erikoistuneessa virallisessa lainvalmisteluorganisaatiossa. Mitään erityistä ehdotetun lain säätämisjärjestykseen tai lakiteknilliseen puoleen kohdistuvaa valvontaa ei lakialoitteen valmisteluun voida edellyttää sisältyvän. Valvonnan kannalta merkitsevää lakialoitteiden kohdalla onkin oikeastaan vain se, sisältyykö lakialoitteiden edus-

169 Merkittävin aloiteoikeutta koskeva käytännön ratkaisu on prvm 17/57 vp. Kirjallisuudesta, jossa myös on viitattu muihin tapauksiin, ks. *Hakkila*, 464—473; *Hakulinen*, DL 1962; *Kastari*, Valtiojärjestyksemme..., 138—141; *Nousiainen*, 43—53; *Riepula*, 282—284; *Sainio*, 63—76; *Salervo*, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 108—110; *Tammio*, LM 1946, 544—550. VJ 58 §:n soveltamisen osalta ks. myös kirjoituksessani LM 1967, 823, alav. 17, mainittu tapaus vuodelta 1922 (22 vp ptk I, 168), jossa puhemies kieltäytyi esittelemästä eduskuntaesitystä sen silloisen VJ 48,2 §:n vastaisen kielenkäytön vuoksi. Kirkkolakia koskevasta aloiteoikeuden rajoituksesta ks. myös myöhempänä alav. 338 kohdalla esitettyä.

kuntaan jättämiseen, siis ehdotuksen valmistumisen ja sen täysistuntoon tulemisen väliseen vaiheeseen, jotakin tämän tutkimuksen kannalta merkitsevää valvontaa.

Vuonna 1946 *Tammio,* joka tuolloin toimi eduskunnan sihteerinä, esitti (LM 1946, 546), että »aloitteita, niitä eduskunnan keskuskansliaan jätettäessä, on tarkastettava sekä muodon että sisällön puolesta. Tällä tarkastelulla on merkitystä nimenomaan myöskin aloitteen tekijän kannalta sen seikan selvittämiseksi, onko aloite sellainen, että se voidaan esitellä eduskunnalle ja että aloite siis johtaa asian vireille tuloon... Kun aloitteen esittelykelpoisuuden ratkaiseminen, joka usein voi olla varsin tulkinnanvaraista, kuuluu puhemiehelle ja hän voi jättää kannan ottamisen tällaiseen kysymykseen puhemiesneuvostossa tapahtuvaksi, saattaa selvyyden saaminen tähän aloitteen tekemiseen tai sen tekemättä jättämiseen vaikuttavaan kysymykseen täten siirtyä runsaastikin ohi aloiteajan päättymisen. Varsinkin sen jälkeen kun aloitteiden määrä on suuresti paisunut ja viimeisinä tunteina ennen aloiteajan päättymistä jätettyjen aloitteiden lukumäärä on voinut nousta satoihin, on aloitteiden yksityiskohtainen tarkastus yleensäkin siirtynyt pakosta aloiteajan jälkeen.» Eduskunnan nykyinen sihteeri *Salervo* on viitannut mahdollisuuteen »tarvittaessa huomauttaa» yleisen aloiteajan jälkeen jätetyn aloitteen tekijälle sen virheellisyydestä ennen aloitteen eduskunnan tietoon saattamista, jolloin aloitteen korjaaminen voi vielä olla mahdollista.[170] Se alustava tarkastus, jota aloitteiden suhteen suoritetaan, keskittynee kuitenkin ensi sijassa aloitteiden ilmaukselliseen moitteettomuuteen (VJ 58 §) ja aloiteoikeuden rajojen noudattamiseen eikä voine olla kaikkia lakialoitteita ajatellen säätämisjärjestyskysymyksen tai ehdotuksen sisällön suhteen merkittävää. Lakialoitteiden määrä on jatkuvasti pysynyt varsin suurena ja suurin osa niistä ruuhkautuu valtiopäivien alkuun. Virkamiehinä, jotka voisivat alustavaa tarkastusta suorittaa, ovat vain eduskunnan neljä lakimiessihteeriä.[171] Myöskään puhemiesten tai puhemies-

170 Ks. *Salervo,* Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 190 sekä myös *sama,* Eduskunnan puhemiehen..., 83, olevaa viittausta.

171 Käytännössä lienee työtilanne eduskunnan keskuskansliassa sellainen, että varsinkaan varsinaisen aloiteajan loppupuolella ei ole mahdollisuuksia kuin aivan karkeat tapaukset seulovaan tarkastukseen, esim. sen valvomiseen, että aloite sisältää »lain muotoon puetun ehdotuksen». Satunnaisesti on tietysti mahdollista, että aloitteen vastaanottajalta kysytään hänen käsitystään ehdotetun lain säätämisjärjestyksestä. Mistään säätämisjärjestystä koskevasta »kont-

neuvoston ei voida — ei tehtävien eikä koulutuksen puolesta — edellyttää suorittavan merkitsevää lakialoitteiden tarkastusta. Tässä vaiheessa suoritettava tarkastus voi siten kohdistua etupäässä vain helposti havaittaviin muotoseikkoihin ja voi vain satunnaisista, poikkeuksellisista syistä ulottua ehdotuksen sisältöä ja säätämisjärjestystä koskeviin kysymyksiin.

Lakiehdotus käy eduskuntakäsittelyssä läpi pääpiirteissään seuraavat vaiheet. Hallituksen lakiesitys ilmoitetaan täysistunnossa ja jaetaan painettuna edustajille. Esitys lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan joko samassa istunnossa taikka pöydällepanon jälkeen jossakin myöhemmässä istunnossa. Lakialoitteista ei tehdä erillistä ilmoitusta, vaan ne esitellään suoraan valiokuntaan lähettämistä varten ja lähetetään valiokuntaan samassa tai pöydällepanon jälkeen myöhemmässä istunnossa. Lakiehdotusta valiokuntaan lähetettäessä on mahdollista käydä ns. lähetekeskustelu. Valiokunta antaa lakiehdotuksesta mietinnön, jossa laajoja perusteluja välttäen esitetään valiokunnan kanta ehdotukseen ja sen eri kohtiin ja esitetään lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana tai valiokunnan tekemin muutoksin taikka sen hylkäämistä. Kun valiokunnan mietintö on valmistunut, se jaetaan edustajille ja pannaan pöydälle, toisin sanoen eduskunta päättää, missä myöhemmässä istunnossa asia otetaan esille. Kahden edustajan vaatiessa voidaan asia vielä toistamiseen panna pöydälle. Pöydällepanon tai pöydällepanojen jälkeen alkaa täysistunnossa lakiesityksen ensimmäinen käsittely. Tässä käsittelyssä ei asiassa tehdä päätöksiä, vaan käydään yleinen keskustelu, jonka jälkeen asia lähetetään suureen valiokuntaan. Suuren valiokunnan mietintö yleensä sisältää valiokunnan ehdotukset mahdollisiksi muutoksiksi niihin ehdotuksiin, joita erityisvaliokunta mietinnössään on esittänyt. Mietinnön — joka sekin voidaan ensiksi panna pöydälle — pohjalta suoritetaan täysistunnossa toinen käsittely. Tässä käsittelyssä lakiehdotus käydään yksityiskohtaisesti läpi ja tehdään päätökset sen kaikista kohdista. Jos suuren valiokunnan tekemät ehdotukset hyväksytään sellaisinaan, julistetaan toinen käsittely tämän jälkeen päättyneeksi. Jos taas täysistunto tekee muutoksia suuren valiokunnan ehdotukseen, lähetetään lakiehdotus eduskunnan nyt hyväksymässä muodossa takaisin suureen valiokuntaan, joka ns. a-mietinnössään esittää kantansa täysistunnossa tehtyihin muutoksiin. Jos suuri valiokunta tässä vaiheessa ehdottaa muutoksia, päättää eduskunta jatketussa toisessa käsittelyssä joko suuren valiokunnan näin ehdottamien muutosten hyväksymisestä taikka pysymisestä aikaisemmin jo tekemässään päätöksessä. Kun toinen käsittely näin on päättynyt, pidetään lakiehdotuksen kolmas käsittely aikaisintaan kolmantena päivänä tämän jälkeen. Tässä käsittelyssä ei eduskunta enää

---

rollista» ei näissäkään tapauksissa voi olla puhetta. Käytännössä eivät myöskään kaikki eduskunnan sihteerit ehdi osallistua aloitteiden vastaanottamiseen.

ota kantaa ehdotuksen yksityiskohtiin, vaan se voi päättää pelkästään lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä siinä muodossa, missä se on toisessa käsittelyssä päätetty. Vasta kolmannessa käsittelyssä myös esiintyvät ne eroavuudet, joita on erityyppisten lakien, kuten perustuslain, tavallisen lain ja verolain säätämisessä noudatettavassa menettelyssä. Tähän käsittelyyn kuuluu myös kysymys lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä.

Niissä tapauksissa, joissa lakiehdotus voidaan perustuslain mukaan jättää lepäämään yli vaalien, on tätä koskeva ehdotus tehtävä ennen kuin kolmannessa käsittelyssä tehdään päätösesitys lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Jos lakiehdotus päätöstä tehtäessä ei raukea jätetään asia pöydälle seuraavaan istuntoon ja jos siinä ehdotusta lepäämään jättämisestä kannattaa vähintään kolmasosa eduskunnan kaikista jäsenistä, jää lakiehdotus lepäämään ensimmäisiin vaalien jäljestä pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Vaalien jälkeisillä valtiopäivillä on lepäämään jätetyn lakiesityksen käsittely samanlainen kuin eduskunnassa hyväksytyn ja tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lakiehdotuksen käsittely. Tällaiset »lait» lähetetään vaalien jälkeisillä valtiopäivillä täysistunnosta valmistelevasti käsiteltäväksi erityisvaliokuntaan. Erityisvaliokunnan mietinnön pohjalta täysistunto yhdessä käsittelyssä tekee päätöksen kyseisten lakien joko sellaisenaan hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävien lakien kohdalla on VJ 67 §:ssä pääsäännöksi asetettu se, että lakiehdotus kolmannessa käsittelyssä hyväksytään äänten enemmistöllä jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin ja silloin muuttamattomana hyväksytään päätöksellä, jonka tulee saada taakseen vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Käytännössä on kuitenkin pääsäännöksi muodostunut se VJ 67 §:ssä poikkeukselliseksi edellytetty menettely, että lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä ensin äänestetään ehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi ja mikäli kiireelliseksi julistaminen saa taakseen viisi kuudesosaa annetuista äänistä, ratkaistaan asia sitä lepäämään jättämättä samassa kolmannessa käsittelyssä. Lakiehdotuksen on tällöinkin saatava taakseen kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä. Kolmas mahdollisuus lakiehdotuksen käsittelyn jatkumiseen ohi (tavallisen) kolmannen käsittelyn sisältyy verolakien säätämistä koskevan VJ 68 §:n 2 ja 3 momenttiin. Verolakien säätämisessä noudatettavien enemmistösäännösten vuoksi on ollut välttämätöntä luoda erityisjärjestelyjä sen varmistamiseksi, että tulo- ja menoarvion tasapainottamiseksi vältämättömät verolait saadaan ainakin jossain muodossa säädetyksi. Tämän johdosta on sanotuissa säännöksissä edellytetty, että mikäli tietynlaiset verolait ovat kolmannessa käsittelyssä rauenneet, on asia palautettava valtiovarainvaliokuntaan, jonka tulee mm. tehdä ehdotukset sanottuihin lakeihin tarvittaviksi muutoksiksi. Valiokunnan näin laatimien lakiehdotusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä täysistunto päättää jatketussa kolmannessa käsittelyssä. Tämä VJ 68 §:ssä edellytetty menettely on myös ainoa, jossa lakiehdo-

tuksen sisältöä voidaan vielä muuttaa siitä, miksi se on lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä päätetty.

Lakiehdotuksen käsittelyyn saattaa pakollisen valiokuntakäsittelyn ja valiokunnan mietinnön saamisen lisäksi sisältyä myöskin lausuntojen hankkimista erityisvaliokunnilta. Asiassa mietinnön antava erityisvaliokunta voi päättää pyytää jostain yksittäisestä kysymyksestä lausunnon joltakin toiselta valiokunnalta. Täysistunto voi myös, lähettäessään asian erityisvaliokuntaan valmisteltavaksi, velvoittaa sanotun valiokunnan hankkimaan tietystä kysymyksestä lausunnon toiselta valiokunnalta (TJ 22 §). Myös suurella valiokunnalla on oikeus pyytää lausunto erityisvaliokunnilta ja täysistunto voi myös toisen käsittelyn kestäessä pyytää joltakin erikoisvaliokunnalta »uuden lausunnon» (VJ 66,5 §).

Lainsäätämismenettelyyn, jota edellä on pääpiirteissään kuvattu, sisältyy useita eri vaiheita, joissa myös säädöskontrolli saattaa toteutua. Näitä vaiheita ovat täysistuntokäsittelyt ja niissä erityisesti myös puhemiehen kannanotot, käsittelyt erityisvaliokunnissa, käsittely suuressa valiokunnassa sekä näihin liittyvät lausuntopyynnöt. Kontrollimerkitystä voisi olla hankituilla kirjallisilla kannanotoilla ja myös esitetyillä suullisilla puheenvuoroilla. Mikään periaatteessa mahdollisista kontrollitoiminnoista ei käytännössä liene täysin vailla merkitystä. Kun kyseessä on ensisijaisesti ylimmän tason poliittista päätöksentekoa suorittava elin, voidaan kuitenkin olettaa, että merkitseviä kontrollitoimintoja esiintyy pääasiallisesti vain niissä kohdin, joihin sellainen on säännöksin nimenomaan järjestetty tai joihin se on tavan tietä muodostunut. Nimenomaisena järjestelynä ei tällöin voida pitää esimerkiksi sitä VJ 11 §:n lausumaa, että edustaja on toimessaan »velvollinen noudattamaan perustuslakia eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset». Ollakseen merkittävä täytyy säädöskontrollin kansanedustuslaitoksen toiminnassa ilmeisesti kytkeytyä joihinkin nimenomaisesti järjestettyihin tai muuten vakiintuneisiin *menettelyihin*. Säännöksissä ja säännösten puitteissa vakiintuneessa käytännössä on erityinen valvontatehtävä osoitettu vain kahdelle elimelle varsinaisessa eduskuntakoneistossa, toisaalta puhemiehelle (VJ 55, 58 ja 80 §), toisaalta perustuslakivaliokunnalle (VJ 46 ja 80 §).[172] Rajoitun seuraavassa, valvontaa koskevien säännösten tarkaste-

172 Puhemiehellä ja perustuslakivaliokunnalla tarkoitetaan tässä nimenomaan instituutiota, eduskunnan elintä. Nämä luonnollisesti saattavat tukeutua ja tosiasiassa tukeutuvatkin toiminnassaan eduskunnan virkamiehiin tai eduskuntakoneiston ulkopuolisiin henkilöihin. Käsittelen tämänkaltaisia toimintoja kuitenkin seuraavassa juuri puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan yhteydessä.

lussa vain näihin kahteen elimeen. Myöhemmässä, eri valvontatoimintojen tosiasiallista merkitystä koskevassa jaksossa sensijaan kosketellaan tarvittaessa myös muiden elinten valvontatoimintoja. Sekä puhemiehen että perustuslakivaliokunnan toiminnan tarkastelussa on mielenkiintoa kolmella eri kysymyksellä: 1) miten ja minkämuotoisena säädösvalvontakysymys tulee esille ja ratkaistavaksi, 2) miten ja millä perusteella ratkaisu ko. kysymyksessä tehdään ja 3) mikä on tehdyn ratkaisun oikeudellinen merkitys. Käsittelen näitä kysymyksiä — tosin jonkin verran poikkeavin jaoituksin — erikseen ensin puhemiehen ja sitten perustuslakivaliokunnan osalta.

b. *Puhemiehen valvottavat kysymykset*

Puhemiehen säädösvalvontaa sisältävien toimintojen säädännäiset puitteet sisältyvät VJ 55 §:n 1 ja 2 momenttiin sekä VJ 80 §:ään. Niiden mukaan puhemiehen tulee »muutenkin valvoa, ettei mitään perustuslakien vastaista oteta keskusteltavaksi», sekä olla ehdottamatta »muuta, kuin mitä on tarpeen perustuslakien ... täytäntöönpanemiseksi» (VJ 55 §) eikä puhemies saa kieltäytyä »nostettua kysymystä esille ottamasta tahi äänestysesitystä tekemestä, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia tahi muuta lakia tahi eduskunnan jo tekemää päätöstä» (VJ 80 §). Näiden säännösten taustahistoriasta ja muodostumisesta voidaan lyhyesti esittää seuraavaa.

1860-luvulle saakka Suomessa olivat valtiopäivien toiminnan järjestelystä voimassa Ruotsin-vallan aikaiset säännökset ja määräykset. Näihin ei sisältynyt säätyjen puhemiesten valvontatehtävistä muuta kuin eräät puhemiesten valankaavojen sanonnat, joiden mukaan puhemiehen ei tullut ottaa käsiteltäväksi valtiopäiville kuulumattomia tai kuninkaan tai säätyjen oikeuksia loukkaavia ehdotuksia. Näiden mainintojen mahdollinen oikeudellisesti kiintoisa merkitys lienee kuitenkin jäänyt vain joidenkin karkeitten tapausten eliminoimisen tasolle.[173]

[173] Säädöksistä, joita valtiopäivien toiminnasta oli voimassa Ruotsin-vallan päättyessä, ks. 1772 HM 39 §, jolla vuoden 1680 jälkeiset perustuslait kumottiin sekä toisaalta kuninkaan ja aatelin 3. 1. 1778 hyväksymä lisäys vuoden 1626 ritarihuonejärjestykseen sekä 26. 1. 1779 annetun valtiopäiväpäätöksen 14 §, jolla tosiasiassa palattiin seuraamaan 1723 VJ:n säännöksiä. Ks. näistä myös *Palmén*, 37—, 56—. Puhemiesten valankaavoista ks. 1723 VJ 10 kohta sekä em. 26. 1. 1779 annetun valtiopäiväpäätöksen 6 §. Puhemiehen asemaa tässä kohden koskevista käsi-

Valtiopäivätyön jälleen alkaessa 1860-luvun alussa asetettiin Aleksanteri II:n päätöksen mukaisesti 1864 komitea valmistamaan tarpeellisia selvennyksiä ja lisäyksiä suuriruhtinaanmaan perustuslakeihin. Valtiopäiväjärjestyksen osalta komitea nojautui tiukasti Ruotsin-vallan aikaisiin traditioihin ja käytti työnsä pohjana *J. J. Nordströmin* Ruotsin valtiopäiväjärjestystä ennen vuotta 1809 koskeneista seikoista laatimaa promemoriaa ja hänen tältä pohjalta laatimaansa ehdotusta. Ehdotuksessaan *Nordström* lähti siitä, että maamarsalkan ja puhemiesten määrääminen oli hallitsijan tehtävä ja että maamarsalkan ja puhemiehen tuli kieltäytyä esittelemästä asiaa, mikäli hän katsoi sen olevan perustuslain, valtiopäiväjärjestyksen tai asiassa jo tehdyn päätöksen vastainen. Mikäli sääty ei tyytynyt äänestyskieltoon, oli tämä kysymys lähetettävä lakivaliokuntaan ja mikäli valiokunta katsoi, että kieltäytymiseen ei ollut perusteita, oli valiokunnan kantaa käsittelyssä seurattava (17 ja 38 kohta). Komitea otti ehdotukseensa säännöksen puhemiehen kieltäytymisoikeudesta, mutta lisäsi vielä määräyksen perustuslakivaliokunnasta, jonka tuli sitä koskevan säännöksen mukaan ratkaista kieltäytymistapauksessa säädyn ja puhemiehen väli. Hallituspiireissä ilmeisesti kuitenkin katsottiin arveluttavaksi ajatus erityisestä perustuslakivaliokunnasta ja siitä, että säädyn jäsenistä kokoonpantu valiokunta voisi asettua hallitsijan edustajaksi katsottua ja hallitsijan nimeämää puhemiestä vastaan, ja vuonna 1867 annetusta armollisesta esityksestä olikin tämänsisältöiset säännökset poistettu. Asian käsittelyyn enemmälti puuttumatta voidaan todeta, että vuonna 1869 hyväksytty uusi valtiopäiväjärjestys ei sisältänyt määräystä perustuslakivaliokunnasta, mutta sisälsi säännöksen maamarsalkan tai puhemiehen kieltäytymisoikeudesta (63 §). Kieltäytymisperusteihin oli edellä mainittujen lisäksi liitetty tilanne, jossa puhemies katsoi kysymyksen »muutoin olevan niin arkalaatuisen, että se ei sovi tulla keskustelun alaiseksi». Säännöksen puitteissa puhemiehellä oli lopullinen kieltäytymisoikeus, mikä kyllä lieneekin soveltunut siihen, että puhemies oli hallitsijan määrättävä (23 §) ja että hallitusvalta ja valtiopäivät tuolloin käsitettiin nykyisestä poikkeavalla tavalla vastakkaisiksi.[174]

Vuoden 1906 eduskunnanuudistuskomitea esitti VJ-ehdotuksessaan (KOM 1906: 12) puhemiehen kieltäytymisoikeudesta nykyistä VJ 80 §:ää muuten asiallisesti vastaavaa säännöstä lukuunottamatta sitä, että jos eduskunta ei tyytynyt puhemiehen menettelyyn, kysymys oli ensiksi pantava pöydälle (60 §). Lisäksi komitea edellytti erillisen perustuslakivaliokunnan asettamista, mutta ei valiokuntaa koskevassa säännöksessä lausunut mitään puhemiehen kieltäytymistilanteesta (42 §). Vuoden 1906 VJ:n

---

tyksistä ks. myös *Nordströmin* promemoriaa *Grotenfelt*, 72—73; sekä *Rosenborg*, 172, 302.

174 Asian käsittelystä ks. tarkemmin *Grotenfelt*, 27—28, 31—32; *Jansson*, 38— sekä *Rauhala*, II, 114—.

säätämiseen johtaneessa esityksessä (n:o 11/1905—1906 vp) olivat mainitut säännökset pöydällepanomääräyksen poisjättämistä lukuunottamatta asiallisesti ennallaan ja sellaisina ne myös hyväksyttiin ilman erimielisyyksiä.[175] Nykyisen VJ:n säätämisvaiheissa ei ko. säännöksiin juuri kiinnitetty huomiota eikä säätämisvaiheiden kannanotoilla siten ole merkitystä säännösten tulkinnassa.[176]

---

[175] Uuden VJ-ehdotuksen valmistelun ja sen valtiopäiväkäsittelyn esittelee perusteellisesti *Seitkari. Jansson,* 46, toteaa suhtautumisten perustuslakivaliokunnan valtaan lopullisesti ratkaista puhemiehen ja eduskunnan väli muuttuneen 1860-luvulla esiintyneestä suhtautumisesta ja selittää muutoksen johtuneen siitä, että perustuslakivaliokunnan tällaisen vallan ei enää katsottu suuntautuvan hallitsijaa vastaan, koska puhemies nyt tuli olemaan eduskunnan itselleen asettama elin.

[176] VJ:n säätämiseen liittyvistä virallisasiakirjoista ks. KOM 1921:21; HE 74 ja 82/21 vp; HE 43/22 vp; HE 5 ja EE 1/24 vp. Ehdotuksen eri käsittelyvaiheet esittelee lyhyesti *Hakkila,* 363—364. Mainittakoon, että ed. *Estlander* katsoi lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä vuoden 1921 valtiopäivillä ehdotuksen 81 §:n (vastaa nykyistä VJ 80 §:ää) jäävän tyhjäksi kirjaimeksi, koska puhemies ei voinut olla juridinen asiantuntija, valiokuntakin koostui maallikoista ja koska ennen kaikkea oli poliittisia esteitä: valiokunta heijasti täysistuntoa enemmistöineen ja jos puhemieskin, niinkuin useimmiten olisi laita, oli enemmistön kannalla, ei ollut mahdollisuutta saattaa kysymystä tutkittavaksi. Parannukseksi *Estlander* ehdotti, että puhemiehen kieltäytymiskysymys olisi saatava perustuslakivaliokuntaan jo 1/3:lla annetuista äänistä. Ehdotus kuitenkin todettiin äänestyksessä hävinneeksi (21 vp ptk III, 3047). VJ-ehdotusten ratkaisevaksi muodostuneessa käsittelyssä vuoden 1925 valtiopäivillä nyt ko. säännökset lyötiin lukkoon vasta varsin erikoisen episodin jälkeen. Toisessa käsittelyssä (25 vp ptk I, 537) ed. *Swentorzetski* piti mahdottomana, että perustuslakivaliokunta, »joka on eduskuntaan nähden subordineeratussa asemassa, voisi esiintyä viimeisenä ja ratkaisevana instanssina, viimeisenä asteena konfliktissa eduskunnan ja sen puhemiehen välillä» ja ehdotti sen vuoksi 46 §:n 5 momentille sanamuotoa, jonka mukaan tosin eduskunnan ja puhemiehen välisessä ristiriitatilanteessa pyydettiin prvk:lta lausunto, mutta lopullisen päätöksen asiassa tekisi eduskunta. Tämä ehdotus hyväksyttiin äänin 71—69. Ehdotuksen 80 § sensijaan meni läpi keskustelutta. Kun eduskunta näin oli tosiasiassa hyväksynyt kaksi ristiriitaista säännöstä, jäi ratkaisu suuren valiokunnan käsiin. Valiokunta puolsi 46,5 §:ää aikaisemmassa (= nykyisessä) muodossaan eikä esittänyt muutoksia 80 §:ään. Jatketussa toisessa käsittelyssä täysistunto saattoi siten vain joko hyväksyä lakiehdotuksen *Swentorzetskin* ehdotuksen mukaisesti ristiriitaisena tai sitten suuren valiokunnan a-mietinnön mukaisena. Keskustelussa ehdotettiin vielä, että eduskunta pysyisi aikaisemmassa päätöksessään, mutta ed. *Setälä* totesi tämän siinä tilanteessa mahdottomaksi ja suuren valiokunnan ehdotus hyväksyttiin äänestyksellä (ptk I, 669).

Säännösten sisällöstä on aluksi syytä mainita kaksi periaatteellisesti merkittävää piirrettä.[177] Valtiopäiväjärjestyksen mukaan kyseessä ovat nimenomaan puhemiehen ratkaisut. Käytännössä voi tosin olla niin kuin *Kastari*[178] toteaa, että puhemiehen kannanotto »tavallisesti perustuu eduskunnan lainoppineen sihteerin tai puhemiesneuvoston mielipiteeseen». Oikeudellisesti tarkasteltuna on kyseessä kuitenkin vain ja nimenomaisesti puhemiehen ratkaisu ja esimerkiksi pääsihteerin tai puhemiesneuvoston osuus on vain neuvoa antava.[179] Toinen yleinen huomio koskee puhemiehen valvonta*velvollisuutta*. VJ 80,1 §:n sanonta ei sellaisenaan osoita puhemiehen olevan velvollinen säännöksessä tarkoitettuun kieltäytymiseen. Perustuslaissa oleville tehtävänmäärittelyille tuskin kuitenkaan voidaan asettaa samanlaisia tarkkuusvaatimuksia kuin alempien virkamiesten virkavelvollisuuksia koskeville säännöksille. Kun VJ 80,1 § lisäksi liittyy VJ 55,1 §:n säännökseen, jossa nimenomaisesti

---

177 Säännösten tulkintaa ja puhemiehen asemaa yleensä koskevina kannanottoina ks. *Erich*, I, 349—350; *Puhakka*, LM 1928, 231 alav. 1; *Hakkila*, 539—541, 603—612; *Tammio*, Lain säätäminen, 50—51, 63, 84; *Salervo*, Eduskunnan puhemiehen . . ., 81, 83; *Kastari*, LM 1965; *sama*, Valtiojärjestyksemme . . ., 137; *Salervo*, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 22, 189—; *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 52; *Riepula*, 39—42, 172; sekä *Hidén*, LM 1967.

178 Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 52.

179 Tätä korostavat myös *Hakkila*, 537—538; *Salervo*, Eduskunnan puhemiehen . . ., 81 ja 83 sekä *sama*, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 187. Ks. *Hidén*, LM 1967, 822 alav. 14 sekä OAK 1967, 68—70, oleva oikeusasiamiehen päätös, joka koski puhemiehen menettelyn tutkimista ja vastuuta puhemiehen tehtävässä suoritettavista toimenpiteistä. OA lausui siinä mm.: »Puhemiehen valtiopäiväjärjestyksen 58 §:ään perustuvat toimenpiteet . . . valtiopäiväjärjestyksen mukaan päättää puhemies näistä toimenpiteistään yksin ilman minkään elimen tai virkamiehen oikeudellista myötävaikutusta. Sen vuoksi ei myöskään vastuuta niistä voi olla, puhemiehen ohella, millään elimellä tai kenelläkään virkamiehellä, jonka kohdalla rikoslain 2 luvun 12 §:n säännöksen pohjalta oikeudellinen vastuu olisi toteutettavissa. Sanotuista toimenpiteistä on vastuu yksinomaan puhemiehen. Tämä vastuu ei ole laadultaan oikeudellista, vaan vastuuta eduskunnalle itselleen.» Ks. myös 46 vp ptk III, 2682—2684 ilmenevä tapaus. Siinä oli — käytetyistä puheenvuoroista päätellen — puhemiesneuvostossa käsitelty täysistunnossa suoritetussa äänestyksessä tapahtunutta virheellisyyttä. Täysistunnon jatkuessa teki eräs edustaja kannatetun ehdotuksen, että toinen äänestyksessä tapahtunut virheellisyys, jota ei ollut puhemiesneuvostossa tutkittu, palautettaisiin puhemiesneuvostoon käsiteltäväksi. Puhemies kieltäytyi ottamasta tätä ehdotusta äänestykseen sillä perusteella, että asia ei kuulunut puhemiesneuvoston ratkaistavaksi. Puhemiehen menettely hyväksyttiin äänestyksen jälkeen.

velvoitetaan puhemies valvomaan, ettei mitään perustuslakien vastaista oteta keskusteltavaksi, on nähdäkseni selvää, että VJ 80,1 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa puhemiehellä on kieltäytymisvelvollisuus.[180]

Mitään erityistä menettelyä, jossa VJ 55, 58 ja 80 §:ssä tarkoitetut, menettelyn laillisuutta koskevat kysymykset tulisivat puhemiehen ratkaistaviksi, ei ole järjestetty. Säännöstekstien puitteissa asiaa tarkastellen voisivat tällaiset ratkaisut tulla tehtäviksi kaikissa niissä vaiheissa, joissa asiaa käsitellään täysistunnossa tai joissa puhemies hänelle periaatteessa kuuluvan vallan[181] nojalla päättää asian ottamisesta täysistunnon päiväjärjestykseen tai istunnon keskeyttämisestä taikka jopa asian poistamisesta päiväjärjestyksestä. Käytännössä kuitenkin valvontatilanteet ainakin lakiehdotusten kohdalla rajoittuvat paljon suppeammalle. Tämä johtuu yhtäältä siitä, että valtaosa eduskunnassa käsiteltävistä lakiehdotuksista on tullut vireille hallituksen esityksinä sekä toisaalta siitä, että täysistunnossa otetaan virallisesti kantaa lakiehdotuksen sisältöön — johtolause mukaanluettuna — vasta toisessa ja kolmannessa käsittelyssä. Toisin kuin lakialoitteiden suhteen on käytännössä tapahtunut, ei hallituksen esityksiin juuri voitane soveltaa tai pidetä tarpeellisena soveltaa VJ 58 §:n säännöstä, joka lähinnä koskee sopimatonta kielenkäyttöä. Hallituksen esitysten suhteen ei käytännössä myöskään tarvitse valvoa aloitevallan materiaalisia rajoja.[182] Kansanedustajien tekemien laki-

---

180 Ks. myös *Erich*, I, 349; *Puhakka*, LM 1928, 231, alav. 1; *Hakkila*, 604, sekä *Salervo*, Eduskunnan puhemiehen..., 84 ja *sama*, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 190.

181 Ks. esim. *Salervo*, Eduskunnan puhemiehen..., 80.

182 Ainoa, tosin merkitykseltään teoreettinen poikkeus liittyy kirkkolain muuttamiseen tai uuden kirkkolain säätämiseen. Kun hallituksella ei perustuslakien mukaan ole itsenäistä aloiteoikeutta KL:n muuttamisen tai säätämisen suhteen ja kun se, onko kyseessä KL:n muodollinen muutos, näkyy jo lain nimestä eikä siis ole lain sisällöstä riippuvainen, mahdollisesti tulkinnanvarainen seikka, täytynee periaatteessa katsoa, että puhemiehen on jo ennen KL:n muutosesitysten täysistuntoon tuomista varmistauduttava siitä, että kyseessä on perustuslakien mukaisessa järjestyksessä tehty aloite. Tässä varmistautumisessa puhemies tietysti voi presumoida, että hallituksen esityksessä ilmoitetut tiedot ehdotuksen syntymistavasta pitävät paikkansa. Kirkkolain säätämistä tai muuttamista koskevissa hallituksen esityksissä näytään ainakin yleensä tuotavan sekä esityksen perusteluissa että lakiehdotuksen johtolauseessa esille se, että kyseessä on kirkolliskokouksen ehdotus. Ks. esim. uuden kirkkolain säätämistä koskenut HE 71/64 vp sekä KL:n muutoksia koskeneet HE:t 177, 200 ja 201/69 vp. Vuoden 1969 esityksissä johtolauseessa käytetty sanonta »... kirkolliskokouksen ja edus-

aloitteiden suhteen puhemies sen sijaan voi käyttää ja joutuu käyttämään valvontavaltaa jo ennen täysistuntokäsittelyä VJ 58 §:n ja aloitevaltaa koskevien VJ 31 §:n ja VJ 32 §:n noudattamisen varmistamiseksi. Kun mainitut säännökset koskevat tiettyjä erityiskysymyksiä ja kun niiden noudattamisella tai noudattamatta jättämisellä ei sellaisenaan ole vaikutusta aloitteen pohjalta mahdollisesti säädettävien lakien säädöshierarkiseen moitteettomuuteen tai niiden sisällön arviointiin, on — kuten edellä on todettu — näiden säännösten noudattamisen valvonta tässä tutkimuksessa sivuutettu. Vaikka nimenomaista säädännäistä estettä ei olekaan sille, että puhemies esimerkiksi jo ensimmäisessä käsittelyssä valvoisi lakiehdotuksen johtolauseen osalta, »ettei mitään perustuslakien vastaista oteta keskusteltavaksi», on valvonta käytännössä — ensimmäisen käsittelyn luonteen huomioonottaen oikeastaan väistämättä [183] — jäänyt vasta niihin vaiheisiin, joissa lakiehdotuksen sisältöön täysistunnossa virallisesti otetaan tai on jo otettu kantaa, siis lakiehdotuksen toiseen tai jatkettuun toiseen käsittelyyn, kolmanteen tai jatkettuun kolmanteen käsittelyyn sekä lepäämään jätettyjen tai tasavallan presidentin vahvistamatta jättämien lakiehdotusten käsittelyyn vaalien jälkeisillä valtiopäivillä.

Lainsäätämismenettelyyn kohdistuvassa valvomistehtävässään puhe-

---

kunnan päätöksen mukaisesti...» rinnastaa sanonnallisesti kirkolliskokouksen ja eduskunnan ja on sellaisena tuskin onnistunut. Korrekti tässä suhteessa on HE 71/64 vp johtolauseessa käytetty sanonta »... yleisen kirkolliskokouksen ehdotuksen ja eduskunnan päätöksen mukaisesti...». Kirkkolain säätämisessä aikaisemmin noudatetusta käytännöstä esityksen kokoonpanon suhteen ks. *Kaira*, LM 1941, erit. 705, sekä myös tässä myöhempänä alav. 191. Kirkkolain säätämisjärjestykseen liittyvien kysymysten huomioonottamisesta käsittelyn myöhemmissä vaiheissa ks. mitä myöhempänä alav. 340 kohdalla on todettu KL:sta poikkeavien säännösten sijoittamisesta muihin lakeihin. Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeuden valvomisesta ks. myöhempänä alav. 337 ja sen kohdalla esitettyä.

[183] Kun ensimmäisessä käsittelyssä ei tehdä lakiehdotusta koskevia asiaratkaisuja, ei johtolauseen sisältöön perustuva puhemiehen kieltäytyminen ottamasta ehdotusta »keskusteltavaksi» juuri ole — VJ 55,1 §:n yleisestä sanamuodosta huolimatta — ajateltavissa, koska kieltäytyminen tällöin, jos prvk sen VJ 80,2 §:n mukaisesti hyväksyisi, estäisi koko ehdotuksen käsittelyn jo ennen niitä käsittelyvaiheita, joissa ehdotuksen muuttaminen vasta olisi VJ 66 §:n mukaan mahdollista. Ks. tässä kohden myös 67 vp ptk I, 1179—1180, jossa puhemies VJ 66,5 §:ään vedoten totesi, ettei ensimmäisessä käsittelyssä tehtyä ehdotusta lakiehdotuksen lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan säätämisjärjestyksen selvittämiseksi voida ottaa äänestykseen.

mies joutuu tekemään perustuslainmukaisuutta koskevia konkludenttisia tai *expressis verbis* ilmaistuja ratkaisuja ainakin seuraavissa kysymystyypeissä: 1) määräenemmistösäännösten noudattaminen, 2) lepäämäänjättämistä koskevien säännösten noudattaminen, 3) toisessa käsittelyssä hyväksytyn johtolauseen mukaisen menettelyn noudattaminen ja 4) »muuttamatta» hyväksymistä koskevien säännösten noudattaminen (kolmannessa käsittelyssä ja) vaalien jälkeisillä valtiopäivillä.[184] Säännellyssä järjestelmässä, joka sisältää erilaisia päätöksentekomuotoja on aina välttämätöntä sen valvominen, että kunkin asian päättämisessä noudatetaan sitä menettelyä, jota sentyyppisessä asiassa on säännösten mukaan noudatettava. Valtiopäiväjärjestykseen sisältyy useita erilaisia lainsäätämismenettelyä koskevia säännöksiä, joiden mukaan määräytyvän, tapauskohtaisesti »oikean» säätämisjärjestyksen noudattamista puhemiehen on valvottava. Näistä tärkeimmän ryhmän muodostavat säännökset siitä, minkälainen enemmistö on tietyn sisältöisen positiivisen ratkaisun taakse saatava. Näitä (varsinaisia) enemmistösäännöksiä ovat VJ 66 §:n edellyttämä yksinkertainen enemmistö, VJ 67 §:n edellyttämät 2/3 ja 5/6 enemmistöt, VJ 68,1 §:ssä uudelle tai vuotta pitemmältä ajalta kannettavaksi tarkoitetulle verolle vaadittu 2/3:n enemmistö sekä VJ 70 §:ssä edustajapalkkiota koskevalle lailla vaadittu 2/3 enemmistö. Toisen ryhmän menettelymääräyksiä, joiden noudattamista puhemies valvoo, muodostavat lepäämäänjättämisoikeutta (VJ 66,7 §) sekä lepäämäänjättämiskieltoja (VJ 66,8 §; VJ 68,1 §; VJ 69,1 §; VJ 70 §; VJ 72 §) koskevat säännökset. Lepäämäänjättämisäännöstöä ei tosin aina oteta lukuun tarkasteltaessa säätämisjärjestystä ja säädöshierarkiaa koskevia kysymyksiä.

Puhuttaessa yleensä säädösten hierarkiasta Suomen oikeusjärjestyksessä esitetään tavallisesti hierarkian yläpään muodostuvan perustuslakien, lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten tasoista.[185] Jaot-

[184] Puhemiehen tehtäviin luonnollisesti kuuluu valvoa muitakin lain säätämisessä merkitseviä kysymyksiä kuten esim. sitä, että kaikki kohdat lakiehdotuksessa todella tulevat käsitellyiksi tai sitä, että tarkoitettu enemmistö edustajista on faktisesti äänestänyt tietyn ehdotuksen puolesta taikka sitä, että käsittelyn alaisena oleva teksti todella on sen sisältöinen kuin sen oletetaan olevan (esim. huoneenvuokralain muutoksen käsittely 27. 12. 1973). Tämänkaltaisiin, kaikkeen kokousmuotoiseen päätöksentekoon liittyviin »valvonta»-tehtäviin ei tässä ymmärrettävästi puututa.

[185] Ks. esim. *Sipponen*, 342—344 sekä 387.

telua, jossa perustuslait ovat kaikkien muiden laki-nimisten säädös ten yläpuolella, voidaan pitää oikeana, mutta eduskunnan toimintaa ajatellen on selvää, että nämä muut lait eivät muodosta yhtä yhtenäistä hierarkista tasoa, vaan lakien ryhmään sisältyy ainakin varsinaisista määräenemmistösäännöksistä muodostuvia portaita, jotka ovat täysin rinnastettavissa perustuslain ja tavallisen lain väliseen, VJ 67 §:n määräenemmistösäännöksestä muodostuvaan portaaseen. Voidaan kysyä, onko säädösten hierarkia syytä hahmottaa niin hienoportaiseksi, että siinä otetaan huomioon myös erilaiset lepäämäänjättämismahdollisuudet ja niiden mahdolliset kombinaatiot (varsinaisten) määräenemmistövaatimusten kanssa. Vastaus selvästikin riippuu siitä, mitä kaikkea säädöshierarkiasta puhuttaessa halutaan saada esille.

Jos ajatuskuvalla säädösten hierarkiasta halutaan havainnollistaa kansanedustuslaitoksen ja hallitusvallan välistä, historiallisesti tarkasteltua vastakohtaisuutta sekä mahdollisesti perustuslain säätäjän erityisasemaa, saattaa olla täysin riittävää pysyttäytyä vain kolmi-neliportaisessa säädösten hierarkiassa. Sen sijaan tarkasteltaessa erilaisia säädöstenantamismenettelyjä ja niihin liittyviä kompetenssikysymyksiä juuri Suomen oikeusjärjestyksen kaltaisessa järjestelmässä, johon sisältyy lukuisia säädöstämiskompetenssia tosiasiassa rajoittavia menettelytapasääntöjä, on tarkoituksenmukaista esittää säädösten hierarkia niin hienoportaisena, että se ilmentää kaikki ne pysyvät ja käytännöllisesti merkitsevät oikeudelliset rajoitukset, joilla on vaikutusta jonkin elimen tai viranomaisen tai jonkin elimen osan kompetenssiin päättää tietyn sisältöisestä säädöksestä. Voidaan sanoa, että vähintään 5/6 äänestävistä kansanedustajista käsittävällä ryhmällä on (yhdessä tasavallan presidentin kanssa) oikeus heti päättää perustuslaista ja että sama oikeus on myös vähintään puolet äänestävistä edustajista käsittävällä ryhmällä yhdessä vähintään 2/3 vaalienjälkeisen eduskunnan äänestävistä edustajista käsittävän ryhmän kanssa. Vähintään 5/6 äänestävistä edustajista käsittävällä ryhmällä on myös mahdollisuus (yhdessä tasavallan presidentin kanssa) määrätä uutta tai lisättyä veroa, joka on tarkoitettu kannettavaksi yhtä vuotta pitemmältä ajalta, koskevasta laista, johon VJ 68 §:n mukaan vaaditaan 2/3:n enemmistö annetuista äänistä, sekä myös tavallisesta laista, johon vaaditaan yksinkertainen enemmistö. Vain puolet edustajista käsittävällä ryhmällä ei sen sijaan ole mahdollisuutta määrätä ko. verolaista eikä 2/3:n käsittävällä ryhmällä perustuslaista. Mainittujen enemmistösäännösten tavoin merkitsevät myös lepäämäänjättämissäännökset kompetenssimää-

räyksiä. Lepäämäänjättämissäännöstö voidaan kuvata eri tavoin, esim. enemmistön vallan rajoitukseksi tai vähemmistön suojaksi taikka vähemmistön oikeudeksi määrätä, mikä eduskunnan kokoonpano voi asiasta tehdä lopullisen positiivisen päätöksen. Riippumatta siitä, miten lepäämäänjättäminen kuvataan, on sitä koskevien säännösten kompetenssiluonne selvä: ne osaltaan määräävät, minkälainen ryhmä edustajia voi tietyssä asiassa tietyllä hetkellä käyttää eduskunnalle yhdessä tasavallan presidentin kanssa kuuluvaa lainsäätämisvaltaa. Lepäämäänjättämissäännösten käsittäminen kompetenssia koskeviksi on sitäkin perustellumpaa, kun valta saada lakiehdotus jätetyksi lepäämään usein tosiasiassa merkitsee samaa kuin valta saada lakiehdotus hylätyksi.[186] Kun myös määräenemmistösäännökset otetaan mukaan säädösten hierarkiseen tarkasteluun, muodostuu eduskunnassa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävien säädösten hierarkia varsin moniportaiseksi.[187] Vastaavasti muodostuu varsin runsaaksi niiden säännösten luku, joiden noudattamisen valvontaa on syytä nimittää säädöshierarkiseksi valvonnaksi.

Lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä on ehdotus hyväksyttävä »muuttamatta» sellaisena, miksi se on toisessa käsittelyssä päätetty. Vakiintuneen käytännön mukaan on »lakiehdotukseen» VJ 66,6 §:ssä — kuten HM 18,2 §:ssäkin — katsottu kuuluvan myös johtolauseen, josta taas on HM 20 §:n mukaan ilmettävä, onko laki säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä vai ns. tavallisena lakina.[188] Kun ei voida pitää mah-

---

186 Ks. tästä tarkemmin esim. *Saraviita*, Lainsäädäntötaktiikka, 32—. Lepäämäänjättämissäännöksistä kompetenssimääräyksinä ks. myös myöhempänä alav. 317 yhteydessä esitettyä.

187 Ks. esim. *Riepulan*, 95, esittämää kaaviota, joka sekin saattaisi kaivata joitakin täydennyksiä. *Riepula* esittää, alav. 23, pitäneensä lähtökohtana nimenomaan eduskunnan enemmistön mahdollisuuksia uuden oikeussäännöksen aikaansaamisessa.

188 HM 20 § vaatii vain kahta asiaa: liittämään lakiin johtolauseen ja ilmoittamaan johtolauseessa, mikäli laki on säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tästä seuraa, että johtolauseessa ei tarvitse tehdä eikä käytännössä myöskään tehdä eroa kaikkien erityyppisten, perustuslain tason alapuolella säädettävien lakien käsittelyjärjestysten välillä. Perustuslainsäätämisjärjestyksenä on tällöin pidettävä VJ 69,1 §:n ja VJ 67,1 §:n mukaan säädettävää sellaista valtiosopimuksen voimaansaattamislakia, joka merkitsee poikkeusta perustuslaista. Tällaisten poikkeuslakien johtolauseessa myös erikseen ilmoitetaan, että säätäminen on tapahtunut VJ 69,1 §:n ja VJ 67,1 §:n mukaisessa järjestyksessä. Ks. esim.

dollisena hyväksyä lakia niin, että sen johtolauseessa oleva ilmoitus noudatetusta menettelystä olisi ristiriidassa todellisuuden kanssa, on puhemies kolmannessa käsittelyssä sidottu paitsi määräenemmistöä ja lepäämäänjättämistä koskeviin säännöksiin myös siihen säätämisjärjestykseen, jonka toisessa käsittelyssä vahvistettu lakiehdotuksen johtolause osoittaa. Kuten myöhemmin esitetään, saattaa samanaikainen sidonnaisuus sekä käsittelyjärjestystä koskeviin säännöksiin että jo hyväksyttyyn johtolauseeseen johtaa kolmannessa käsittelyssä ristiriitatilanteeseen, jossa ei ole mahdollisuutta päätyä mihinkään muuhun lopputulokseen kuin lakiehdotuksen jättämiseen enemmälti käsittelemättä, siis sen raukeamiseen. — Toinen valvottavan käsittelyjärjestyksen erityistilanne on lepäämäänjätetyn tai tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lakiehdotuksen käsittely täysistunnossa vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. VJ 73,1 §:n mukaan on lakiehdotus tällöin hyväksyttävä »muuttamatta». Samalla tavoin kuin kolmannen käsittelyn osalta merkitsee tämä mm. sitä, että lakiehdotuksen johtolausetta ei voida enää muuttaa. Tässä vaiheessa ei sidonnaisuudella johtolauseeseen enää kuitenkaan ole merkitystä, koska säätämisjärjestykseen vaikuttavat kompetenssinormit kohdistuvat ensisijaisesti lakiehdotuksen käsittelyyn ennen lepäämäänjättämistä tai tasavallan presidentin vahvistamiskieltoa ja laki on vaalien jälkeisten valtiopäivien käsittelyvaiheessa siten tavallaan jo kokonaan »käsitelty». Mikäli noudatettu käsittelyjärjestys ei enää lain sisältöä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä tarkasteltaessa ole perustuslakien mukainen esim. sen vuoksi, että lain kiinnilyödystä sanamuodosta on ajan kulumisen vuoksi tullutkin taannehtiva, ei lakiehdotusta enää voida vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksyä.

Johtolauseeseen liittyvien em. kysymysten merkityksen ja erikoislaatuisuuden vuoksi tarkastelen niitä seuraavassa omana jaksonaan. Vaalien jälkeisillä valtiopäivillä tapahtuvaa valvontaa sen sijaan käsittelen esityksen kronologisen jaotuksen mukaisesti vasta myöhempänä.

---

kahvisopimusta koskenut 20. 12. 1968 annettu laki (120/1969) ja siihen johtanut HE 81/68 vp. Johtolauseen tällaista muotoa on myös nimenomaisesti edellytetty Lainvalmistelijan opas, Kansainväliset asiat, 8. Käytännössä on johtolauseessa osoitettu myös VJ 70 §:n soveltaminen. Ks. tästä esim. L edustajanpalkkiosta 328/30. 4. 1947 ja *Tammio*, 43, sekä viime ajoilta L 488/18. 6. 1971 ja siihen johtanut HE 40/71 vp.

c. *Johtolausekäytäntö ja siihen liittyvät ongelmat*

Lain johtolauseen suhteen omaksutusta käytännöstä johtuu, että puhemies ei lainsäätämismenettelyssä joudu tekemään säätämisjärjestyksen valvontaa sisältäviä ratkaisuja ainoastaan tehtäessä päätöstä lain hyväksymisestä, hylkäämisestä tai lepäämään jättämisestä, vaan myös jo toisessa käsittelyssä tehtäessä päätöstä lain johtolauseen sisällöstä. Muodollisesti on tällöin kysymys lakiehdotuksen erään yksityiskohdan vahvistamisesta, joka on täysin rinnastettavissa lakiehdotuksen pykälien vahvistamiseen. Asiallisesti on kuitenkin johtolauseesta päätettäessä aina kysymys lakiehdotuksen käsittelyjärjestystä koskevasta ratkaisusta, sisältyipä johtolauseeseen vain ns. minimisisältö eli viittaus säätämisjärjestykseen tai myöskin mainintoja kyseisellä lailla kumottavista tai muutettavista voimassaolevan lain säännöksistä. Johtolauseen hyväksymispäätöstä ja hyväksytyn sanamuodon myöhempää merkitystä on tämän huomioon ottaen syytä käsitellä yhdessä.

Hallitusmuodon 20 §:n säännöksen mukaan on lain johtolauseesta ilmettävä, onko laki säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Säännöksen puitteissa ja sitä täydentäen on muodostunut käytäntö, jossa säätämisjärjestystä koskevat ratkaisut ovat oleellisella tavalla sidoksissa lain johtolauseeseen. Tämän vuoksi on aiheellista tarkastella lyhyesti ko. säännöksen taustaa ja muotoutumista.

Sellaisiin säädöksiin, jotka monarkki antoi säätyjen kanssa yhteistoiminnassa, on jo vanhoista ajoista alkaen liitetty johtolause (ingressi, promulgaatiokaava) sekä loppuvakuutus, jotka vaihtelevin sanonnoin osoittivat sekä säädöksen syntymismenettelyä että myöskin sen velvoittavuutta. Kun johtolause ilmensi toisaalta hallitsijan, toisaalta säätyjen osuutta lakien aikaansaamisessa, on ymmärrettävää, että autonomian ajalla suomalaisten taholta pidettiin tärkeänä, että johtolause osoitti säätyjen aseman oikein. Vastaavasti piti ylin hallitusvalta tärkeänä saada lopullisesti määrätä johtolauseen sisällöstä. Johtolauseen ei katsottu kuuluvan itse lakiin, joka vaati valtiopäivien hyväksymistä, vaan sen katsottiin muodostavan nimenomaan promulgaatiokaavan, toisin sanoen määräsisältöisen todistuksen, joka hallitsijan vahvistuksen yhteydessä liitettiin valtiopäivillä hyväksytyn lain tekstiin.[189] Johtolauseesta ja sen liittämi-

[189] Käsitteellisesti selvä ero tehtiin tämän, lain säätämisjärjestystä osoittavan lausuman sekä toisaalta niiden, itse lakitekstiä edeltävien alkulauseiden kanssa, joihin sisältyi toteamus lailla kumottavista aikaisemmista säännöksistä ja jotka sisältyivät valtiopäivillä hyväksytyn lain kokonaisuuteen. Tätä eroa ei poistanut

sestä lakiehdotukseen jo säätykäsittelyssä saattoi käytännössä aiheutua kiistoja, mutta oikeudellisesti pidettiin kuitenkin jo Ruotsin-vallan aikuisten säädösten nojalla selvänä, että johtolauseen sisällöstä määrääminen oli hallitsijan oikeus.[190] Käytetyt johtolausesanonnat vaihtelivat, mutta 1800-luvun lopulla tuli tavalliseksi sanonta, joka sittemmin vahvistettiin keisarisella asetuksella 10. 7. 1902 (n:o 24) muotoon: Hänen majesteettinsa keisari on Suomenmaan valtiosäätyjen alamaisesta esityksestä suvainnut armossa säätää ... Kyseessä oli keisarin yksin antama hallinnollinen asetus, josta poikkeaminenkin siten oli keisarin päätöksen varassa.

Vuoden 1917 maaliskuun vallankumouksen jälkeen johtolauseen suhteen esiintynyttä käytäntöä on *Kastari* varsin tarkoin selostanut johtolausetta koskevassa kirjoituksessaan (LM 1965, 97—100). Esityksen tietoja enempää kertaamatta todettakoon, että käytäntö aluksi oli hieman hapuileva, mutta vakiintui varsin nopeasti sellaiseksi, että johtolausetta ei ainoastaan liitetty lakiin jo eduskuntakäsittelyssä, vaan — perustuslainsäätämisjärjestystä osoittavine relatiivilauseineen — jo hallituksen esityksessä.[191] Syistä tähän *Kastari* (100) toteaa: »Arvattavasti oli reaktio hallituksen taholta liitetyistä johdannoista autonomian kaudella aiheu-

---

se, että molemmat lausumat saattoivat poikkeuksellisesti olla sijoitettuja samaan virkkeeseen. Ks. esim. *Erich,* JFT 1911, 376, alav. 1 sekä *Hermanson,* Promulgaatiokaava, 43.

190 Varhemmista käsityksistä promulgaatiokaavasta juuri säätyjen hyväksymään ja hallitsijan vahvistamaan säädökseen liitettynä *todistuksena* ks. esim. *Hermanson,* Om Finlands ständer, 137—144; *sama,* Statsförfattningsrätt III, 396—400; ja *Erich,* JFT 1911, 375—380. *Hermanson* toteaa 30. 3. 1908 päivätyssä muistiossaan, että »Suomen valtiosäännön mukaan täytyy promulgatiokaavan katsoa olevan hallitsijan määrättävissä» ja nojautuu tässä Ruotsin-vallan aikaisiin valtiopäiväpäätöksiin, Promulgaatiokaava, 43. Ks. myös *Kastari,* LM 1960, 98—99, erit. alav. 27 esitettyjä johtolausetta koskevia autonomian ajan valtiopäiväkäytännössä esiintyneitä tapauksia sekä *sama,* LM 1965, 100, alav. 8 viitattu skisma siitä, että hallitsija oli 12. 3. 1909 annettuun asetukseen liittänyt johdannon, jossa todettiin, että hajoitetun eduskunnan päätösten, joita ei vielä ollut vahvistettu, oli yleensä katsottava rauenneen.

191 *Kastari,* 100, alav. 7, mainitsee, että hänen havaitakseen HM:n voimaantulon jälkeen ainoastaan HE 45/20 vp laiksi elävistä kuvista annettiin eduskunnalle ilman minkäänlaista johtolausetta. Varauksena tähän on kuitenkin lisättävä, että kirkkolain muutosten suhteen oli aikaisemmin käytäntönä, että kirkolliskokouksen tekemät muutosehdotukset annettiin eduskunnalle hallituksen esityksessä erillisinä ja siten myös ilman johtolausetta. Johtolause lisättiin vasta lain vahvistamisvaiheessa jolloin hyväksytyt ko. muutokset koottiin yhdeksi muuttavaksi laiksi. Ko. käytännöstä ks. *Kaira,* LM 1941, erit. 705—. Viimeinen vanhan käytännön mukainen esitys lienee ollut HE 115/41 vp, ensimmäinen uuden — nykyisen — käytännön mukainen taas HE 46/44 vp. Kirkkolain muutosten johtolauseista nykyään ks. myös edellä alav. 182.

tuneisiin moniin skismoihin sekä erityisesti yleisvaltakunnallista lainsäädäntömenettelyä vastaan, joka sortovuosina ankarasti järkytti oikeuskäsityksiä, ollut olojen vapauduttua niin voimakas, että eduskunnan taholta pantiin erityistä painoa sen osuutta ilmaisevan johdannon sijoittamiseen paikoilleen jo eduskunnan itsensä toimesta.» *Kastari* myös mainitsee (99), että nykyistä HM 20 §:ää vastaava säännös oli sisällytetty jo vuoden 1917 perustuslakikomitean HM-ehdotukseen ja että se sitten kulki mukana kaikissa hallitusmuodon valmistelun eri ehdotuksissa ilman että siihen kuitenkaan perusteluissa tai eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin mitään huomiota.

Hallitusmuodon 20,1 §:ssä käytetyt perfektimuodot: on syntynyt, on säädetty, on menetelty edellyttäisivät sitä, että »johdanto» liitettäisiin lakiin vasta eduskuntakäsittelyn jälkeen. Kuten edellä todettiin, on käytäntö kuitenkin aivan Hallitusmuodon syntyaikoja lukuunottamatta poikkeuksetta ollut se, että johtolause on mukana lain säätämisessä jo hallituksen esityksestä alkaen. Tämän vuoksi ja koska käytäntöä ei toisaalta voida pitää HM 20 §:n sanamuodon vastaisena, on *de lege lata* tarkastelun lähtökohdaksi otettava se, että johtolause päätetään jo eduskunnassa. Käytännössä ovat merkitseviksi osoittautuneet seuraavat johtolausetta koskevat osakysymykset: 1) missä vaiheessa päätös johtolauseesta tehdään; 2) jos päätös tehdään lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä, mikä vaikutus päätöksellä on myöhempään käsittelyyn sekä 3) voidaanko säätämisjärjestystä osoittavasta maininnasta johtolauseessa äänestää, vai onko kyseessä oikeudellinen ratkaisu, jonka tekeminen kuuluu puhemiehelle. Kaikilla näillä kysymyksillä on merkitystä puhemiehen harjoittamalle valvonnalle ja hänen valvontamahdollisuuksilleen. Käsittelen seuraavassa kutakin kohtaa erikseen ja lopuksi lyhyesti kysymystä nykyisten käytäntöjen mahdollisesta sitovuudesta tavanomaisoikeudellisen normin muodossa.

Käytäntönä on, että johtolause vahvistetaan lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä. Tämä käytäntö merkitsee VJ 66,3 §:n sellaista tulkintaa, että johtolause on eräs lakiehdotuksen »kohta», josta toisessa käsittelyssä on päätettävä.[192] Johdonmukaisesti tämän kanssa on myös V 66,6 §:n tul-

[192] Se, että johtolause luetaan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä tehtävää päätöstä vaativiin asioihin eikä lakiehdotuksesta täysin erilliseksi todistuksenluontoiseksi lausumaksi, heijastuu myös 67 vp ptk I, 1789—1180 esiintyneessä tilanteessa, jossa puhemies VJ 66,5 §:ään vedoten kieltäytyi lakiehdotuksen ensimmäisessä käsittelyssä ottamasta äänestykseen ehdotusta, että lain säätämisjär-

kinnassa katsottu, että johtolause kuuluu siihen »lakiehdotukseen», joka kolmannessa käsittelyssä on joko hylättävä tai hyväksyttävä muuttamatta sellaisena kuin se on toisessa käsittelyssä päätetty. Mitään välittömästi säännöksistä aiheutuvaa estettä sille, että johtolausetta koskeva päätös tehtäisiin vasta kolmannessa käsittelyssä, ei ole. Kuten *Kastari* (LM 1965, 107) esittää, voitaisiin asiallisesti pitää tarkoituksenmukaisena, että käsittelyjärjestyksen osoittava johtolause päätettäisiin vasta siinä käsittelyssä, jossa säätämisjärjestyksen kannalta oleelliset äänestyksetkin suoritetaan. Paitsi em. vakaata käytäntöä on *Kastarin* tarkoittamalle menettelylle kuitenkin muitakin esteitä. Eräs ongelma aiheutuisi jo VJ 66,6 §:n melko ahtaasta sanonnasta, kun otetaan huomioon, että eduskunta ylipäätään ei tee päätöksiä muuta kuin valtiosäännön osoittamissa asioissa ja käyttäen valtiopäiväjärjestyksestä ilmenevää menettelyä. Jos nyt johtolauseesta haluttaisiin tehdä päätös vasta kolmannessa käsittelyssä, olisi tehtävän päätöksen katsottava olevan jotain muuta kuin VJ 66,6 §:ssä tarkoitettu »lakiehdotus», koska itse lakiehdotus on säännöksen mukaan hyväksyttävä toisessa käsittelyssä vahvistetussa muodossa. Toisaalta taas edellyttää sanottu säännös ainakin ahtaasti tulkittuna sitä, että kolmannessa käsittelyssä ei tehdä mitään muuta päätöstä kuin päätös toisessa käsittelyssä hyväksytyn lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan tai hylkäämisestä. Johtolauseesta päättäminen vasta kolmannessa käsittelyssä ei tämän vuoksi olisi kitkatta sisällytettävissä VJ 66,6 §:n nykyiseen sanamuotoon.[193]

Toinen, laadultaan enemmän käytännöllinen hankaluus aiheutuu siitä, että johtolauseeseen nykyään usein sisältyy muutakin kuin HM 20 §:ssä vaadittu maininta lain säätämisjärjestyksestä. Tämän varsinaisen promulgaatiokaavan tai »minimijohdannon» lisäksi sisällytetään tiettyä lakia muuttavan lain johtolauseeseen yleensä maininta niistä ko. lain kohdista, jotka säädettävällä lailla kumotaan, sekä laadultaan lähinnä informatiivinen mutta säädettävän lain pykäläsisällön ymmärtämisen kannalta kuitenkin tarpeellinen ilmoitus siitä, mitä muutoksia ja lisäyksiä aikai-

---

jestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Kieltäytyminen hyväksyttiin ilman äänestystä.

193 Esittäessään — käsittääkseni suosittaen — mahdollisuuden muuttaa nykyistä käytäntöä niin, että johtolauseesta päätettäisiin kolmannessa käsittelyssä, ei *Kastari* näy kiinnittävän huomiota tähän kysymykseen, LM 1965, 105—108. Eri asia on, että VJ 66,6 § on tietysti muutettavissa.

sempaan lakiin säädettävä laki sisältää.[194] Ainakin kumoamista koskevat lausumat ovat merkitykseltään rinnastettavissa lakiehdotusten säännöksiin ja ne epäilyksettä sisältyvät »lakiehdotukseen» siinä merkityksessä, jossa sanaa käytetään VJ 66,3 §:ssä ja VJ 66,6 §:ssä. Viimeksimainittua säännöstä ei voida tulkita tällaisten, erilaisia aineksia sisältävien johtolauseitten kohdalla niin, että johtolauseena olevan virkkeen alkuosa ei kuulu säännöksen tarkoittamaan »lakiehdotukseen», mutta saman virkkeen loppuosa pykäläviittauksineen kuuluu. Kun säätämisjärjestystä osoittavan lausuman asema VJ 66,6 §:n soveltamisessa ei toisaalta voi vaihdella sen mukaan, sisältyykö samaan virkkeeseen myös muita aineksia, ei johtolausetta koskevan päätöksenteon siirtäminen lakiehdotuksen kolmanteen käsittelyyn ole mahdollista, ellei käytäntöä muuteta niin, että johtolauseeseen ei todella sisällytetä muuta kuin säätämisjärjestyksen osoittava lausuma.

Kastari on esittäessään em. ajatuksen johtolausetta koskevan päätöksen tekemisestä kolmannessa käsittelyssä todennut, ettei hänen esittämänsä tulkinnan tarvitsisi olla ylipääsemättömänä esteenä myöskään nykyisen menettelytavan jatkumiselle pääasiassa sellaisenaan. Puhemies voisi tällöinkin määritellä kantansa säätämisjärjestykseen toisessa käsittelyssä, mutta johtolauseesta tällöin tehtävä päätös käsitettäisiin vain alustavaksi eikä sen muuttaminen kolmannessa käsittelyssä olisi VJ 80 §:ssä tarkoitetussa mielessä vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä. Mikäli olen käsittänyt *Kastarin* tarkoituksen oikein, johtolauseesta tämänkin mukaan tosin päätettäisiin toisessa käsittelyssä, mutta päätöstä ei (promulgaatiokaavan osalta) pidettäisi sillä tavoin lopullisena, etteikö sen vastaista ratkaisua vielä voitaisi tehdä kolmannessa käsittelyssä.

---

194 Lainlaatijan opas, 9, todetaan johtolauseesta, että siihen sisältyy käsittelyjärjestystä osoittavan lausuman lisäksi, »kun on kysymys lain muuttamisesta, sen kumottava ja muutettava sekä siihen lisättävä kohta. Kumottavan kohdan osalta on käytäntö nykyisin nimenomaan se, että jos lakiehdotuksessa on kysymys saman lain säännöksen kumoamisesta, tällainen lausuma otetaan johtolauseeseen eikä voimaantulosäännöstöön. Muun lain säännöksen kumoamisesta lausutaan voimaantulosäännöstössä. Johtolauseeseen sijoitetaan myös maininta säädöksen liitteiden muutoksesta.» Asetuskokoelmaa selailemalla havaitsee helposti, että näitä lain valmistelijoille annettuja ohjeita on käytännössä noudatettu. Todettakoon myös, että oppaassa s. 2 mainitun OikM:n lainsäädäntöosaston työjärjestyksen (20. 9. 1960) samoin kuin uuden työjärjestysluonnoksen (7. 3. 1973) mukaan tarkastustoimiston eräänä tehtävänä on tarkastaa, että johtolause lakiehdotuksessa on valtiosäännön mukainen. Ks. myös *Tammio*, 43 ja *Saraviita*, 356—357.

Muuttaako tällainen konstruktio, joka ilmentää pyrkimystä päästä säännösten puitteissa pysyen irti eräästä käytännössä esiintyneestä umpikujatilanteesta, edellä esittämääni käsitystä johtolauseratkaisun *de lege lata* soveltumattomuudesta kolmanteen käsittelyyn? Nähdäkseni ei. Lopullinen ratkaisu johtolauseesta tultaisiin tämänkin konstruktion mukaan tekemään juuri kolmannessa käsittelyssä. Konstruktio ei ole hyväksyttävissä myöskään sen vuoksi, että eduskunta ei perustuslakien mukaan tee mitään »alustavia» päätöksiä. Tällaisten päätösten mahdollisuutta ei voida edes tulkinnallisin keinoin sijoittaa ainakaan sellaiseen menettelyyn, joka on eduskunnan toiminnassa aivan keskeinen ja joka on valtiopäiväjärjestyksessä nimenomaisesti ja tarkoin säännelty.[195]

Mikä merkitys on johtolauseesta lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä tehdyllä päätöksellä? Mikäli edellisessä kappaleessa esitetyt näkökohdat hyväksytään, tuskin voidaan päätyä muuhun lopputulokseen kuin että päätös sitoo eduskuntaa kolmannessa käsittelyssä. Kyseessä ei ole pelkästään VJ 66,6 §:n tulkinta, siis se, että säännöksessä tarkoitettuun lakiehdotukseen, joka on muuttamatta hyväksyttävä, sisältyy myös johtolause. Kyseessä on myös VJ 80,1 §:n säännöksen noudattaminen: puhemies ei saa tehdä äänestysesitystä, joka olisi vastoin eduskunnan jo tekemää päätöstä. Näin on myös käytännössä katsottu. Jos kolmannessa käsittelyssä havaitaan, että toisessa käsittelyssä hyväksytty, VJ 66 §:n mukaista säätämisjärjestystä edellyttävä johtolause ei (enää) ole perustuslain mukainen, ei lakiehdotusta voida alistaa äänestykseen, vaan se raukeaa. Syynä johtolauseen perustuslainvastaisuuteen saattaa olla se, että lakiehdotuksesta on toisen ja kolmannen käsittelyn välisen ajan kuluessa muodostunut sisällöltään taannehtiva — kuten tapahtui lapsilisien maksuajankohtaa koskeneen HE 52/57 vp käsittelyssä — tai se, että suuri valiokunta, jolle lakiehdotus on toisessa käsittelyssä tehtyjen muutosten vuoksi palautettu, on tehnyt ehdotuksen sisältöön säätämisjärjestystä koskevia muutoksia, joiden merkitystä johtolauseen kannalta ei kuitenkaan ole

195 Tilanne olisi tietysti toinen, jos toisessa käsittelyssä tehtävä alustava kannanotto ei olisi nimenomaan eduskunnan päättämä, vaan esimerkiksi puhemiehen ilmoitus omasta käsityksestään asiassa. Kyseenalaista kuitenkin on, olisiko sellaista menettelyä, jossa johtolausetta ei lainkaan eduskunnan päätöksin käsiteltäisi toisessa käsittelyssä, mutta jossa puhemies toisessa käsittelyssä ilmoittaisi käsityksensä säätämisjärjestyksestä, syytä pitää oikeaanosuneena puhemiehelle kolmannessa käsittelyssä joka tapauksessa kuuluvan perustuslainmukaisen menettelyn valvojan roolin kannalta.

huomattu ottaa lukuun jatketussa toisessa käsittelyssä — kuten tapahtui yhteismetsälakia koskeneen HE 81/60 vp käsittelyssä. Sitä, että eduskunta tällaisissa tilanteissa on kolmannessa käsittelyssä täysin toimintakyvytön, voidaan pitää vain korostuneen legalistisessa ilmapiirissä mahdollisena erikoisuutena sikäli, 1) että johtolausekysymyksessä noudatettu käytäntö ei ole säännösten velvoittama, 2) että kyseessä on juuri se käsittelyvaihe, jossa säätämisjärjestyksen osoittavat äänestykset vasta pitäisi suorittaa ja 3) että toimintakyvyttömyyttä ei auta, vaikka eduskunta olisi yksimielinen lakia koskevasta asiaratkaisusta. Toisenlainen tulos *de lege lata* ei kuitenkaan ole mahdollinen, mikäli johtolause päätetään toisessa käsittelyssä.[196]

Säännösten pohjalta on kysymykseen, voidaanko johtolauseesta (sen säätämisjärjestystä koskevasta osasta) äänestää, vastattava kielteisesti. VJ 55,1 §:ssä ja VJ 80 §:ssä on luotu säännöstö, jonka puitteissa juuri puhemiehen tehtävänä on valvoa, että mitään perustuslainvastaista ei käsittelyyn oteta, ja johon myös sisältyy nimenomaisesti järjestetty menettely sen tilanteen varalta, että puhemiehen omaksumaan kielteiseen ratkaisuun ei olla tyytyväisiä. Tämän *lex specialis* laatuisen erityisjärjestelyn kanssa olisi ristiriidassa, jos myös jossain muussa menettelyssä — esimerkiksi äänestyksellä täysistunnossa — voitaisiin, vaikka mikään valtiopäiväjärjestyksen säännös ei sellaista osoita, tehdä eduskuntaa sitova ratkaisu siitä, missä järjestyksessä lakiehdotusta kolmannessa käsittelyssä käsitellään, toisin sanoen ratkaisu siitä, mikä menettely asiassa on perustuslain mukainen. Kirjallisuudessa en ole havainnut tätä kysymystä juuri käsitellyn. *Tammio* (84) toteaa kategorisesti, että jos toisessa käsittelyssä tehdään ehdotus VJ 67 §:n mukaisen järjestyksen noudattamista tarkoittavan lausuman poistamisesta johtolauseesta ja lain sisältö vaatii tämän lainsäätämisjärjestyksen noudattamista, »on puhemiehen kieltäydyttävä asettamasta tällaista ehdotusta äänestettäväksi». *Kastari* lausuu

196 Tekstissä viitatut ja muut nykyisen käytännön kannalta huomioonotettavat tapaukset esittelee *Kastari*, LM 1965, 101—102, alaviitteissä 9—12. Ks. myös s. 104, alav. 16. Mainittakoon, että prvk on katsonut VJ 73,1 §:ssä tarkoitetun muuttamiskiellon koskevan myös johtolausetta, ks. prvl 1/ltvm 3/Vahvistamatta jätetty laki/66 vp. *Kastari* itse ei lausu nykyisen käytännön juridisesta väistämättömyydestä *de lege lata* muuta kuin mitä tekstissä on mainittu mahdollisuudesta tehdä johtolauseesta alustava päätös toisessa käsittelyssä. *Saraviita*, JFT 1970, 71, alav. 5, tuntuu pitävän johtolauseesta toisessa käsittelyssä tehtyä päätöstä myöhempää käsittelyä sitovana. Ks. kuitenkin myös *Saraviita*, 356, alav. 59.

samansuuntaisesti, tosin lievemmin sanankäänteín, kysymyksen säätämisjärjestystä osoittavasta johtolauseen osasta olevan oikeuskysymyksen, jonka ratkaiseminen kuuluu puhemiehelle (LM 1965, 103—104). Eduskuntakäytäntö ei tässä kohden ole ollut selvän johdonmukainen. *Ahava* tosin mainitsee vuodelta 1914 olevassa kommentaarissaan tapauksia, joissa puhemies oli kieltäytynyt 1906 VJ 69 §:n nojalla ottamasta äänestykseen johtolausetta koskevaa, virheellisenä pitämäänsä ehdotusta.[197] Hallitusmuodon soveltamisen alkuaikoina esiintyi eduskunnassa kuitenkin tapauksia, joissa puhemies otti äänestykseen ehdotukset, jotka koskivat johtolauseessa olevaa säätämisjärjestystä osoittavaa lausumaa. Samanaikaisesti esiintyi tapauksia, jossa puhemies kieltäytyi ottamasta äänestykseen ko. lausumaa koskevia ehdotuksia. *Kastarin* vuonna 1965 esittämien tietojen mukaan viimeinen tapaus, jossa puhemies salli johtolauseen säätämisjärjestystä koskevasta lausumasta äänestettävän, oli vuonna 1939 ja tämän jälkeen on käytännöstä osoitettavissa vain ratkaisuja, joissa puhemies on kieltäytynyt ottamasta johtolausetta koskevia ehdotuksia äänestykseen.[198] Puhemies on toisin sanoen lähtenyt tällöin siitä, että kyseessä on oikeuskysymys, joka ei ole täysistunnon äänestyksellä ratkaistavissa. Kun viimeaikainen käytäntö nähtävästi on ollut poikkeuksetta

---

197 *Ahava*, 189—191. Ks. 1908 II vp, 796—799 ja 1126; 1911 vp, 538 ja 542—543, (550); 1912 vp ptk 62 ja 502; 1913 vp ptk 762.

198 Ks. *Kastari*, LM 1965, 103—105 ja erit. alav. 13—16. *Kastarin* mainitsemat tapaukset, joissa puhemies on sallinut johtolauseesta äänestämisen ovat: 1) 19 vp ptk I, 428—430 Hallitusmuotoa edeltäneeltä ajalta sekä HM:n voimassaoloajalta 2) 21 vp ptk III, 2126, 3) 21 vp ptk III, 2619 (joiden on erheellisesti merkitty olleen vuonna 1921 vuoden 1922 asemesta), 4) 21 vp ptk III, 2836, 5) 22 vp ptk II, 1036, 6) 24 vp ptk II, 1735 sekä 7) 39 vp ptk, 146. Samassa yhteydessä esitetty viittaus tapaukseen 11. 3. 1927 on sikäli virheellinen, että puhemies siinä (26 vp ptk III, 2654) ei sallinut äänestämistä johtolauseesta. (Mainittu apteekkilakia koskenut puhemiehen kieltäytymistapaus on selostettu myöhempänä tekstissä.) Luettelosta puuttuu 8) tapauksena työttömyyden lieventämistoimenpiteitä koskeneeseen lakiin liittynyt 35 vp ptk IV, 4298—4300, joka on selostettu myöhempänä tekstissä kuten myös em. tapaukset 4), 5) ja 7). Tapausten merkittävyyttä arvioitaessa on niiden iän ohessa syytä huomata, että tapaukset 4) ja 5) koskivat samaa asiaa (Lex Pulkkinen) ja että tapaukset 2), 3) ja 6) olivat sikäli samaa tyyppiä, että niissä oli II käsittelyyn saakka edellytetty tavallista säätämisjärjestystä, mutta II käsittelyssä ed. *Estlander* ehdotti johtolauseeseen lisättäväksi viittauksen 1906 VJ 60 §:ään, joka ehdotus äänestykseen otettuna kuitenkin selvästi hävisi. Tapauksissa 1), 2), 3) ja 6) ei lakiehdotusta ollut käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

VJ 55,1 §:n ja VJ 80 §:n mukainen, ei käytännön tarkempaan tarkasteluun ole aihetta.

Sen sijaan on syytä lyhyesti tarkastella sitä, onko itse johtolauseen liittämisestä lakiin jo hallituksen esityksen antamisesta alkaen ja sen käsittelemisestä eduskunnassa osana lakiehdotusta muodostunut käytännön myötä tavanomaisoikeudellinen normi, joka täydentää HM 20 §:n säännöstä. *Kastari* toteaa johtolausekäytännön muuttamismahdollisuutta tarkastellessaan hyvin mutkattomasti, että uuden kannan omaksumiselle tuskin olisi estettä vakiintuneesta käytännöstä, »joka ei liene muodostunut tavanomaiseksi oikeudeksi vaan on vain tulkinta, joka voi perustua virheelliseen käsitykseen» (LM 1965, 105). Jos hyväksytään se lähtökohta, että Suomen oikeusjärjestyksessä voi olla perustuslaintasoista tavanomaista oikeutta, ei kysymystä voida sivuuttaa näin helposti. Tavanomaisen oikeuden yleiseen problematiikkaan paneutumatta voidaan tässä kuitenkin rekisteröidä eräät seikat, jotka puoltavat käsitystä, että kyseessä on tavanomaisoikeudellinen normi.[199]

Johtolauseen sisällyttäminen lakiehdotukseen jo ennen eduskuntakäsittelyä ja päätöksen tekeminen johtolauseesta eduskuntakäsittelyssä on Hallitusmuodon voimassaoloaikana ollut niin yksinomaisena sääntönä, että siitä on kirjallisuudessa voitu osoittaa vain yksi, vuodelta 1920 oleva poikkeus.[200] Noudatettu käytäntö ei ole kirjoitettujen säännösten vastainen. Käytäntöä tukevat myös alemmanasteiset virallismääräykset.[201] Lakiesitysten valmistelijat ja niiden eduskuntakäsittelyyn osallistuvat

199 Säädännäisten ja tavanomaisoikeudellisten normien erillisyys on selvää niin kauan kuin liikutaan käsitteiden tai tyypillisten tapausten tasolla. Selvän rajan ylläpitäminen ei käytännössä kuitenkaan ole aina mahdollista. Jos säännöksellä järjestetyssä kysymyksessä noudatetaan käytäntöä, jota säännöksen sanamuodon on vaikea sanoa edellyttävän, mutta joka ei kuitenkaan ole sanamuodon vastainen, saattaa olla yhtä perusteltua pitää ko. käytäntöä (laventavasti tulkitun) säädännäisen normin kuin (säännöstä täydentävän) tavanomaisoikeudellisen normin noudattamisena. Nämä eri hahmottamistavat ovat mahdollisia myös HM 20 §:n ja johtolausekäytännön yhteydessä, mihin tavallaan viittaa myös *Kastarin* hieman apokryfinen lausuma, jonka mukaan kyseessä ei olisi tavanomainen oikeus vaan »vain» tulkinta. Tähän rajanvetovaikeuteen ei tässä kuitenkaan ole aihetta enemmälti puuttua, koska se, ollaanko johtolausekäytännössä sidottuja oikeusnormiin — säädännäiseen tai tavanomaisoikeudelliseen — joka tapauksessa riippuu käytännön vakiintuneisuuden merkitystä koskevista käsityksistä. Tavanomaisesta oikeudesta ks. myös edellä johdannossa esitettyä.

200 Ks. edellä alav. 191.

201 Ks. edellä alav. 194.

lienevät jo pitkään pitäneet selvänä, että lakiehdotukseen pitää sisältyä johtolause ja että johtolauseesta pitää tehdä päätös eduskunnassa, ts. he ovat katsoneet, että noudatettu menettely ei ole ollut harkinnanvarainen, vapaasti vaihdettavissa oleva. Sitä vastaan, että käytäntö on muodostunut tavanomaisoikeudelliseksi normiksi, voidaan tosin todeta, että kyseessä ei tässä ole jonkin materiaalisen intressin suojaksi muodostunut käytäntö, vaan eräs valittu menettelytapa, jonka muuttamisen ei voida katsoa loukkaavan mitään valtiosäännön kokonaisuuden puitteissa suojaa tarvitsevia etuja. Käytännön vakiintuneisuutta voidaan siten tässä joutua tarkastelemaan toisenlaisin mitoin kuin esimerkiksi taannehtivuuskysymyksessä omaksuttuja käytäntöjä. Tavanomaisoikeudellisen normin olemassaolon puolesta puhuvia seikkoja voidaan kaikesta huolimatta pitää niin vahvoina, että ainoa korrekti menettely käytännön muuttamiseen (yhdellä kerralla) oleellisesti toisenlaiseksi on VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetty laki.

d. Puhemiehen päätöksenteko

Puhemiehen ratkaisun muodostumisessa voidaan erottaa toisaalta kysymys menettelystä, jossa päätös tehdään, ja toisaalta tähän liittyvä kysymys niistä perusteista tai siitä aineistosta, jonka pohjalta päätös tehdään. Kuten edellä todettiin, on tilanne menettelyn osalta oikeudellisesti sikäli yksinkertainen, että puhemies tekee päätöksensä yksin. Käytännössä tämä päätös, kuten muutkaan julkisen vallan käyttöä sisältävät päätökset, ei tietystikään synny tyhjiössä. Puhemiehen päätöksenä annettavan ratkaisun muodostumiseen osallistuvat myös muut henkilöt, lähinnä eduskunnan pääsihteeri ja sihteerit sekä eduskunnan puhemiesneuvosto. Tämä on väistämätöntä jo sen vuoksi, että säätämisjärjestyskysymys ja siihen liittyvä asiantuntemus eivät luonnollisesti voi olla dominoivia tekijöitä puhemiestä valittaessa eikä myöskään puhemiehen käytännön työssä.[202] Eduskunnan puhemiesneuvostoa ja sihteereitä koskevissa säännöksissä ei ole määräyksiä, jotka suoraan koskisivat näiden suorittamaa puhemiehen ratkaisujen valmistelua tai edes olisivat siihen sovellettavissa. Voidaan kuitenkin pitää selvänä, että (pää)sihteeri on virassaan velvollinen avustamaan em. kysymysten käsittelyssä sekä suoraan

202 Puhemiehiksi valituista henkilöistä ja puhemiehen eri tehtävistä ks. tarkemmin *Salervo*, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 178—192.

puhemiestä että myöskin silloin, kun kysymyksiä käsitellään puhemiesneuvostossa. Kun yhteydenpidot puhemiehen ja (pää)sihteerin välillä ovat vapaamuotoisia eikä mitään virallista pöytäkirjattua esittelyä puhemiehelle tapahdu ja kun toisaalta puhemiesneuvoston istunnoissa ei myöskään pidetä pöytäkirjaa,[203] ei sihteerin tai puhemiesneuvoston tosiasiallinen osuus puhemiehen säätämisjärjestystä koskeviin ratkaisuihin ole juuri osoitettavissa. Kirjallisuudessa on pääsihteerin osuutta puhemiehen juridisena asiantuntijana pidetty merkittävänä ja samoin on korostettu puhemiehen ja puhemiesneuvoston kiinteän yhteistyön merkitystä.[204]

---

[203] Puhemiesneuvostosta ks. *Salervo,* Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 192—199 ja tässä erit. 199.

[204] *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 52, toteaa puhemiehen kannanoton tavallisesti perustuvan eduskunnan lainoppineen sihteerin tai puhemiesneuvoston mielipiteeseen. *Riepula* (40, 322) korostaa pääsihteerin kannanottojen merkitystä ja pitää reaalisena puhua puhemiehen sijasta pikemminkin puhemiesinstituutiosta, johon hän lukee puhemiehen ohella eduskunnan (pää)sihteerin ja puhemiesneuvoston (42). Jatkuva yhteydenpito puhemiesneuvostoon on käytännössä hyvin mahdollista, koska puhemiesneuvosto kokoontuu säännönmukaisesti jokaisen täysistunnon edellä ja tarvittaessa voidaan täysistunto aina keskeyttää puhemiesneuvoston koolle saamista varten, ks. esim. *Salervo,* Eduskunnan puhemiehen . . ., 81 ja *sama,* Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 187, 198. Kommentaarissaan vuoden 1906 VJ:n puhemiesneuvostoa koskeneeseen 73 §:ään *Ahava* (195—196) toteaa: »Mutkallisemmista kysymyksistä, esim. äänestysesityksistä ja kielloista, saattaa puhemies tarvita täysistunnon aikanakin kuulla puhemiesneuvoston mielipidettä; ja on täysistunto silloin vähäksi aikaa keskeytetty.» Samaan tapaan toteaa *Hakkila,* 537, tällaisessa tilanteessa olevan »tapana keskeyttää täysistunto vähäksi aikaa puhemiesneuvoston kokoontumista varten». Puhemiesneuvoston asemasta käytännössä ks. myös 46 vp ptk III, 2682—2684, olevaa tapausta, joka on selostettu edellä alav. 179. Merkittävänä osoituksena puhemiehen päätöksentekoon käytännössä liittyvistä vaikutussuhteista voidaan pitää pitkään puhemiehenä toimineen *Fagerholmin* sanomalehdessä esittämää selvittelyä syistä, joiden vuoksi hän kieltäytyi ottamasta käsiteltäviksi vuokrasäännöstelyn jatkamista koskevia lakialoitteita. *Fagerholm* esitti itse henkilökohtaisesti olleensa toista mieltä, mutta katsoneensa olevansa velvollinen taipumaan puhemiesneuvoston enemmistön mielipiteeseen, joka vastasi puhemiehen ko. asioiden parhaana asiantuntijana pitämän eduskunnan sihteerin kantaa. Ks. SS 21. 12. 1961 sekä 61 vp ptk III, 2149—2150. Kysymyksen aloitevallan laajuudesta voidaan tosin toisella tavalla katsoa kuuluvan juuri eduskunnan sihteerien ja ehkä myös puhemiesneuvoston erityiskompetenssiin kuin varsinaisten säätämisjärjestyskysymysten. Mainittakoon, että *Fagerholm* oli ko. tapahtuma-aikana toiminut eduskunnan puhemiehenä 15 valtiopäivillä.

Puhemiehen päätösten pohjana käytettävän tiedon ja kannanottojen hankkiminen tapahtuu eduskunnan sihteerien ja puhemiesneuvoston toimesta yleensä ilman erityistä asiantuntijoiden kuulemista tai lausuntojen hankkimista. Päätösten muotoutumisessa on säännösmateriaalin ohessa oleellinen merkitys aikaisemmalla eduskuntakäytännöllä. Säätämisjärjestystä koskevissa kysymyksissä tämä käytäntö muodostuu pääasiassa — joko välittömästi tai puhemiehen aikaisemmissa ratkaisuissa jo käytettynä — perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Näiden kannanottojen merkitykseen palataan myöhemmin perustuslakivaliokuntaa koskevan käsittelyn yhteydessä. Jo tässä voidaan todeta, että valiokunnan kannanottojen merkitys puhemiehen päätösten muotoutumisessa on ratkaiseva ja että se on käytäntöä ajatellen täysin sitova niissä tapauksissa, joissa valiokunnan ratkaisu on annettu juuri kyseessä olevassa asiassa.

e. Puhemiehen ratkaisujen oikeudellinen merkitys

Puhemiehen säätämisjärjestystä koskevat päätökset voivat olla kahdentyyppisiä. Se, että puhemies lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä hyväksyy tietynlaisen johtolauseen ja vastaavasti kolmannessa käsittelyssä tekee tietynsisältöisen äänestysesityksen, sisältää useimmiten täysin konkludenttiseksi jäävän positiivisen ratkaisun siitä, että ko. säätämisjärjestys on perustuslainmukainen. Kun puhemies toisessa käsittelyssä kieltäytyy ottamasta äänestykseen tietynlaista johtolause-ehdotusta tai kun hän kolmannessa käsittelyssä kieltäytyy hyväksymästä tietynlaista käsittelyjärjestystä edellyttävää äänestysesitystä tai ottamasta äänestykseen jo lukkoonlyödyn johtolauseen osalta virheelliseksi katsomaansa lakiehdotusta tai kun hän vaalienjälkeisillä valtiopäivillä käsiteltäessä lepäämäänjätettyä tai tasavallan presidentin vahvistamatta jättämää lakiehdotusta kieltäytyy ottamasta sitä äänestykseen sen vuoksi, ettei hän pidä noudatettua säätämisjärjestystä (enää) perustuslain mukaisena, on kyseessä puhemiehen tietyn säätämisjärjestyksen perustuslainmukaisuutta koskeva negatiivinen ratkaisu. Valtiopäiväjärjestyksessä on nimenomaisesti säännelty vain tällaisten negatiivisten ratkaisujen oikeudelliset vaikutukset. Jos puhemies kieltäytyy ottamasta jotakin ehdotusta äänestykseen, voi täysistunnon enemmistö [205] päättää lähettää kysymyksen perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Perustuslakivaliokunta antaa

[205] Vrt. edellä alav. 176 esitetty *Estlanderin* ehdotus.

lausunnon siitä, onko kieltäytyminen valtiopäiväjärjestyksen mukainen ja tätä valiokunnan lausuntoa täysistunnon on noudatettava. Säännöksen sanonta lähtee siitä, että kyseessä on juuri täysistunnon tyytymättömyys puhemiehen ratkaisuun. Valiokuntaan lähettämistä koskevan ehdotuksen tekeminen kuuluu kansanedustajille täysistunnossa eikä käytännössä ole katsottu puhemiehen asiana olevan tehdä tällaista esitystä esim. asian tarkemman selvittämisen aikaansaamiseksi.[206] Kieltäytymisten lähettäminen perustuslakivaliokuntaan tutkittaviksi ei ole jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Vuosien 1906—1973 valtiopäivillä on täysistunto kaikkiaan 15 kertaa päättänyt tällä tavoin selvityttää puhemiehen kieltäytymisen laillisuuden. Kymmenen näistä kieltäytymisistä on tapahtunut nykyisen valtiopäiväjärjestyksen voimassaoloaikana. Puhemiehen harjoittaman valvonnan merkitystä käytännössä tarkastellaan myöhempänä erikseen. Tässä yhteydessä jo todettakoon, että em. tapaukset ovat pääasiassa koskeneet muuta kuin lakiehdotuksen säätämisjärjestystä.

VJ 80,1 §:n mukaan pitää puhemiehen kieltäytymisratkaisun aina olla nimenomainen ja perusteltu. Puhemiehen myönteiset, tietyn kysymyksen äänestettävyyttä tai esittelyyn ottamiskelpoisuutta koskevat ratkaisut sen sijaan yleensä ovat konkludenttisia. Tehty ratkaisu ilmenee pelkästään siitä, että puhemies tekee tietynlaisen äänestysesityksen tai ottaa tietyn asian käsittelyyn. Materiaalisesti kysymyksessä on tällöinkin kannanotto ko. asian perustuslainmukaisuuteen. Johtuneeko sitten siitä, että vain puhemiehen kielteinen ratkaisu estää täysistuntoa ottamasta kantaa itse asiakysymykseen, että vain kieltäytymistilanteitten kohdalla on täysistunnolle varattu mahdollisuus saattaa puhemiehen menettely perustuslakivaliokunnassa tutkittavaksi. Sen sijaan puhemiehen myönteistä ratkaisua ei VJ 80 §:n mukaan voida perustuslakivaliokuntaan lähettää. VJ 80,2 §:n säännöstä on syytä pitää puhemiehen suorittamaan laillisuus-

206 Vrt. tässä *Hakkila*, 611, alav. 3 mainittu tapaus vuodelta 1908, jossa puhemies *Svinhufvud* katsoi puhemiehellä olevan oikeus alistaa kieltäytymisensä eduskunnan hyväksyttäväksi (08 II vp ptk II, 796—799). *Hakkila* toteaa, ettei tällainen menettely ole tullut käyttöön, vaan on »aivan vakiintunut» sellainen menettely, ettei puhemies itse alista kieltäytymistään eduskunnan päätettäväksi. Ks. myös *Ahavan*, 187, mainitsema 09 II vp ptk, 340. Kysymyksessä on eduskunnan »tyytyminen» puhemiehen ratkaisuun myös siinä mielessä, että VJ 80,2 §:n mukaista prvk:aan lähettämistä ei ole tarkoitettu käytettäväksi pelkästään siitä syystä, että asia (enemmistön taholta) katsotaan epäselväksi ja prvk:lta halutaan siihen lisävalaistusta. Ks. tässä suhteessa esim. *Erichin* erään kieltäytymistapauksen yhteydessä esittämää lausumaa 23 vp ptk II, 1492.

valvontaan kohdistuvien kontrollijärjestelyjen tyhjentävänä sääntelynä. Tämän mukaisesti ei puhemiehen myönteisen ratkaisun lähettäminen tutkittavaksi perustuslakivaliokuntaan voi olla mahdollista millään muullakaan, VJ 80 §:n ulkopuolisella perusteella.[207] Ensinäkemältä voisi kuitenkin vaikuttaa siltä, että tämä VJ 80 §:n sisältämä rajoitus olisi kierrettävissä siten, että kun puhemies kieltäytyy VJ 80 §:n nojalla ottamasta äänestykseen ehdotusta, jonka mukaan puhemiehen myönteinen ratkaisu lähetettäisiin perustuslakivaliokuntaan, puhemiehen tämä kielteinen ratkaisu vuorostaan ehdotetaan lähetettäväksi perustuslakivaliokuntaan. Kun kyseessä on äänestykseen ottamista koskeva kielteinen ratkaisu, voidaan siihen soveltaa VJ 80 §:n säännöstä. Eduskuntakäytännöstä on tiedossani vain yksi tällainen tapaus, jossa puhemiehen »toisen asteen» kieltäytyminen ehdotettiin lähetettäväksi perustuslakivaliokuntaan tutkittavaksi. Tapaus sattui vuoden 1927 valtiopäivillä ja se koski erään määrärahan tulo- ja menoarvioon ottamista tarkoittavaa ehdotusta.[208] Tällaiseen menettelyyn sisältyvä VJ 80 §:n rajoituksen kiertämismahdollisuus on kuitenkin näennäinen. Jos puhemiehen tällainen »toisen asteen» kieltäytyminen lähetetään perustuslakivaliokuntaan, on valiokunnan tehtävänä lausua vain ko. kieltäytymisen perustuslainmukaisuudesta. Siinä se tuskin voi päätyä muuhun kuin puhemiehen kannan hyväksyvään tulokseen.[209]

---

207 Näin on asia myös käytännössä käsitetty. Ks. VJ 80 §:ää vastanneen 1906 VJ 69 §:n osalta 24 vp ptk I, 1018—1020 sekä 27 vp ptk II, 1511, jossa puhemies totesi, että VJ 69 §:n mukaan »vain puhemiehen äänestyskielto voidaan saattaa perustuslakivaliokunnan harkittavaksi, ja on sitä myös käytännössä niin aina eduskunnassa tulkittu». Ks. myös *Hakkila*, 611.

208 Ks. 27 vp ptk II, 1507—1515. Tapauksen selostaa *Hakkila*, 611, alav. 2. Puhemiehen (toisen asteen) kieltäytyminen hyväksyttiin siinä äänin 103—75. *Riepula*, 42, alav. 19 a, mainitsee, että yksikamarisen eduskunnan alkuaikoina yritettiin »eräitä kertoja vähemmistön toimesta» saattaa puhemiehen myönteisiäkin ratkaisuja tällä tavoin perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Tiedossani ei ole, mitä tapauksia viitteessä tarkoitetaan, mutta ilmeisesti niissäkään ei lopulta päädytty asian valiokuntaan lähettämiseen.

209 Mikäli valiokunta kuitenkin päätyisi puhemiehen kannan vastaiseen ratkaisuun, olisi tämän sisältönä se, että puhemiehen olisi valiokunnan lausunnon saatuaan esiteltävä täysistunnossa äänestettäväksi ehdotus oman aikaisemman myönteisen, varsinaista asiaa koskeneen ratkaisunsa lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan. Mikäli tällaisen kuvitellun äänestyksen tuloksena olisi se, että täysistunto päättäisi lähettää puhemiehen myönteisen ratkaisun perustus-

f. Asioiden ohjautuminen valiokuntiin

Yleisen lain noudattamisessa ja sen tehon säilyttämisessä kiinnittyy ensisijainen huomio helposti tuomioistuinten ratkaisuihin, siis siihen, millä tavoin tuomioistuimet eri säännöksiä käytännössä soveltavat. Tuomioistuinratkaisujen merkityksen ohella tiedostetaan kuitenkin — nykyään ehkä enemmän kuin aikaisemmin — myös niiden päätösten merkitys, joista riippuu, tulevatko asiat tuomioistuinten ratkaistaviksi. Rikoslain käytännön merkityksen kannalta ei ole oleellista pelkästään se, minkälaisia ratkaisuja lain säännösten puitteissa tuomioistuimissa annetaan, vaan myös se, minkälaisia asioita syyttäjät ja mahdollisesti yksityiset asianomistajat tuovat tuomioistuimiin. Tällaisten lopulliseksi käsitettyä asiaratkaisua edeltävien »esiratkaisujen» merkitys on ilmeinen monilla aloilla. Oikeudellisen ministerivastuun osalta lopullinen ratkaisu on valtakunnanoikeuden päätös. Aivan oleellinen merkitys on kuitenkin sillä, määrääkö tasavallan presidentti syytteen nostettavaksi tai katsooko perustuslakivaliokunta ko. ministerin menetelleen MinVastL 7 §:n tarkoittamalla tavalla lainvastaisesti. Näitäkin ratkaisuja voidaan pitää ainakin tiettyä vaihetta ajatellen loppuratkaisuina ja niiden kannalta tosiasiassa merkitseviä esiratkaisuja ovat esim. oikeuskanslerin päätös siitä, tehdäänkö presidentille esitys ministerin syytteeseen asettamisesta, taikka eduskunnan jonkin valiokunnan MinVastL 2,2 §:n nojalla tekemä ratkaisu siitä, saatetaanko valiokunnan käsittelemässä asiassa esille tullut ministerin menettely MinVastL:n mukaisessa tarkoituksessa perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Tällaisten edeltävien ratkaisujen tekemisvalta saattaa tosiasiallisesti tai jopa muodollisesti merkitä estämisvaltaa, ts. valtaa päättää siitä, saako asiakysymyksen käsittelyyn kompetentti viranomainen tehdä asiassa ratkaisua.

Tämä asiaratkaisuja edeltävien ratkaisujen merkittävyys tulee selvästi näkyviin myös siinä, mihin valiokuntiin lakiehdotukset lähetetään ja erityisesti tulevatko ne käsiteltäviksi perustuslakivaliokunnassa. On ajateltavissa, että muutkin eduskunnan valiokunnat kuin perustuslakivaliokunta ovat säädösvalvonnan kannalta toisiinsa nähden eri asemassa siten, että valvonnallisesti olisi merkitystä jo esim. sillä, lähetetäänkö lakiehdo-

---

lakivaliokuntaan tutkittavaksi, ei valiokunnan asiassa antama lausunto enää olisi VJ 80 §:n mukaisesti sitova, koska lausunto ei koskisi puhemiehen kieltäytymistä niin kuin säännös edellyttää.

tus valmisteltavaksi lakivaliokuntaan vai laki- ja talousvaliokuntaan. Lähden seuraavassa kuitenkin siitä olettamuksesta, että mitään merkittäviä tällaisia eroja ei ole ja että oleellista on vain se, tuleeko lakiehdotus käsiteltäväksi (myös) perustuslakivaliokunnassa. Tarkastelen tätä kysymystä koskevaa päätöksentekoa seuraavassa. Huomattavaa on, että valiokuntaan lähettämispäätökseen voi sisältyä, mutta siihen ei tarvitse sisältyä nimenomaista säädösvalvontaa. Lakiehdotus voidaan saattaa perustuslakivaliokuntaan nimenomaan sen vuoksi, että säätämisjärjestyskysymys koetaan epäselväksi. Lakiehdotus voidaan kuitenkin lähettää perustuslakivaliokuntaan myös samasta syystä kuin lakiehdotukset muihinkin valiokuntiin, toisin sanoen asiallista valmistelua varten. Valiokuntaan lähettämisperusteella saattaa olla vaikutusta siihen, miten ehdotusta valiokunnassa käsitellään. Seuraavassa kuitenkin pidän tärkeänä vain sitä, että lakiehdotus ylipäätään tulee perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Perustuslakivaliokunta ei itse voi missään tilanteessa päättää siitä, tuleeko lakiehdotus sen käsiteltäväksi. Päätös tästä voi syntyä eri muodoissa. Niistä lukumääräisesti useimmin esiintyvä, vaikkakaan ei käytännössä merkitsevin on se, että lakiehdotuksen asiallisen valiokuntavalmistelun suorittajaksi määrätään juuri perustuslakivaliokunta. Tällaisessa tapauksessa valiokunta on lähtökohtaisesti samassa asemassa kuin kaikki muutkin lakiehdotusten asiallista valmistelua suorittavat (erikois)valiokunnat. Valmistelevaa valiokuntaa koskevan päätöksen tekee VJ 64 §:n mukaan täysistunto. Käytännössä kuitenkin valmistelevan valiokunnan määräämistä pidetään laadultaan lähinnä menettelyllisteknisenä toimenpiteenä eikä täysistunto yleensä muuta sitä ehdotusta, jonka puhemies tässä kohden tekee.[210] Tosiasiallisena päätöksentekijänä voidaan pitää puhemiesneuvostoa, jossa asia on ensiksi käsitelty ja jonka päätöksen mukaisena puhemies tekee täysistunnossa valiokuntaan lähettämistä koskevan ehdotuksen. Tätä puhemiesneuvoston tehtävää ei ole säännöksissä edellytetty *expressis verbis*, mutta sen voidaan katsoa sisältyvän säännöksissä mainittuun eduskuntatyön järjestelyyn ja täysistuntojen ja valiokuntain työsuunnitelmien hyväksymiseen (VJ 54,2 § ja TJ 29 § ja 30 §). Käytännössä puhemiesneuvoston tällainen tehtävä on

---

210 *Tammio*, 65, toteaa, että tähän ehdotukseen »yleensä harvoin» tehdään muutoksia täysistunnossa. *Vesanen*, Valtiontalouden hoidosta, 132, toteaa puhemiesneuvoston ehdotuksista, että eduskunta ne »yleensä hyväksyy vastaväitteittä».

täysin vakiintunut.[211] Puhemiesneuvostossa myös käsitellään myöhemmin mahdollisesti tehdyt ehdotukset valiokuntaan jo lähetetyn asian siirtämisestä toiseen valiokuntaan. Lopullisen päätöksen asiassa tällöinkin tekee täysistunto.

Harkitessaan mihin valiokuntaan lakiehdotus pitäisi lähettää valmisteltavaksi voi puhemiesneuvosto nojautua valtiopäiväjärjestyksen säännöksiin, lähinnä VJ 46—50 §:iin. Näihin säännöksiin sisältyy eräitä riidattomia määräyksiä, kuten perustuslain muutosehdotusten käsittely juuri perustuslakivaliokunnassa, mutta niiden väljä sanonta ja ylimääräisten valiokuntien asettamismahdollisuus jättävät paljon riippumaan puhemiesneuvoston harkinnasta. VJ 46,1 §:n mukaan on perustuslakivaliokuntaan lähetettävä perustuslakeja välittömästi koskevien ehdotusten lisäksi ehdotukset, jotka koskevat »perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä». Säännöksen merkitys selvästi riippuu niistä tulkinnoista, joita sille käytännössä annetaan. Säännöksen väljyydestä johtuu, että sen puitteissa tehtäviä ratkaisuja tosiasiassa ohjannee enemmän aikaisempi eduskuntakäytäntö kuin itse säännöksen sanonta. Yleistäen voidaan sanoa, että perustuslakivaliokuntaan on perustuslakeja välittömästi koskevien ehdotusten[211a] lisäksi lähetetty — vaikkakaan ei ehkä poikkeuksetta — ehdotukset, jotka koskevat kirkkolakia, kansalaisuutta, yliopistolainsäädäntöä, vaalilakeja, Ahvenanmaan itsehallintoa, erioikeuksia, virkasäädöksiä, kielilainsäädäntöä, valtioneuvostoa, uskonnonvapautta sekä erilaisia sotatila-, suojelu- ja valtuuslakeja. Vaikka voidaankin sanoa, että mainitunkaltaisia kysymyksiä koskevat lait ovat »läheisessä asiallisessa yhteydessä» perustuslakien kanssa, on käsitys tällaisen yhteyden olemassaolosta selvästi arvostuksenvarainen ja siten saattaa olla, että johonkin muuhun valiokuntaan lähetetään ehdotuksia, joiden voidaan aivan yhtä perustellusti katsoa kuuluvan perustuslakivaliokunnassa valmisteltaviksi. Se, että valiokuntaan lähettämisessä seurataan aikaisem-

---

211 Ks. *Ahava*, 154; *Hakkila*, 553; *Tammio*, 65 ja *Salervo*, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, 197.

211a Itsenäisyyden ajan eduskuntakäytännössä on havaitakseni vain kerran tapahtunut, että perustuslain muutoksen sisältänyt lakiehdotus on käsitelty ilman, että ehdotusta on lainkaan lähetetty prvk:aan. Näin meneteltiin käsiteltäessä vuoden 1937 kansaneläkelain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä, johon sisältyi myös VJ:n 6 luvun nimikkeen muuttaminen ja 83 a §:n lisääminen VJ:een. Ks. kansanvakuutusvm 1/Svm 37/HE 26 (36 vp)/37 vp sekä L 249/31. 5. 1937. VJ 46,1 §:n säännöksen huomioonottaen täytyy prvk:n sivuuttamista pitää selvänä lipsahduksena.

paa käytäntöä, saattaa myös merkitä sitä, että perustuslakivaliokuntaan lähetetään ehdotuksia, jotka ko. lakikokonaisuuden kannalta ehkä soveltuvat perustuslakivaliokunnan valmisteltaviksi, mutta jotka ehdotuksessa konkreettisesti käsitellyn asiakysymyksen osalta kuitenkin ainakin yhtä hyvin soveltuisivat muuhun valiokuntaan lähetettäviksi. Osoituksena siitä, ettei lähinnä aikaisemman käytännön nojalla tapahtuva valmistelevan valiokunnan valitseminen aina johda tuloksiin, jotka olisivat VJ 46,1 §:ssä tarkoitetun perustuslakeihin liittymisen kannalta riidattomia, voidaan mainita eräät poliisiviranomaisten valtuuksia koskevat lait. Järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta oli 1930-luvun alusta 1960-luvun lopulle voimassa erityinen laki. Tätä määräaikaisena säädettyä lakia samoin kuin sen voimassaolon jatkamislakeja koskeneet ehdotukset käsiteltiin eduskunnassa aina lakivaliokunnassa.[212] Hallituksen vuoden 1966 valtiopäiville antama esitys viranomaisten oikeutta voimakeinojen käyttämiseen koskevan lainsäädännön uudistamiseksi käsiteltiin valmistelevasti vain lakivaliokunnassa.[213] Nykyisen poliisilain (84/18. 2. 1966) säätämiseen johtanut hallituksen esitys (HE 130/64 vp) käsiteltiin laki- ja talousvaliokunnassa, joka myös hankki asiassa lakivaliokunnan lausunnon.[214] Kaikkien näiden lakiehdotusten sisällössä oli yleisesti kysymys viranomaisten valtuuksista ja suhteesta kansalaisiin ja joittenkin yksityiskohtien osalta selvästi kysymys perusoikeuksien laajuudesta ja merkityksestä.[215]

---

212 Ko. lakeja edeltävästä laista (165/5. 5. 1930) ks. lvm 5/HE 74 (29 II vp)/30 vp. Ko. laista ks. L 93/17. 3. 1933 sekä viimeisestä voimassaolon jatkamisesta 657/29. 12. 1967. Niitä koskeneista lakiesityksistä ks. HE 109/32 vp ja viimeksi HE 166/67 vp. Ko. lain tilalle on tullut laki julkisista huvitilaisuuksista (492/19. 8. 1968), jota koskeneen hallituksen esityksen (HE 24/68 vp) valmisteli eduskunnassa laki- ja talousvaliokunta. Ko. laeista ja lakiehdotuksista ks. myös kirjoitustani JFT 1968, 462—463.

213 Ks. lvm 12/HE 67 (66 vp)/67 vp ja lait 621—626/29. 12. 1967.

214 Ko. lain valmistelusta ja käsittelystä ks. lyhyesti esim. *Sinisalo*, Poliisin toimivallan määräytyminen, 16—17.

215 Vastaavasti on tapauksia, jotka on käsitelty perustuslakivaliokunnassa, vaikka voidaan perustellusti epäillä, onko prvk:lla ollut — tai olisiko sillä edes pitänyt olla — erityistä asiantuntemusta ehdotuksessa käsitellyssä asiassa. Esimerkkinä — joskaan ei tietysti tyypillisenä — voidaan mainita prvm 4/HE 194(64)/65 vp, joka koski Helsingin yliopiston opetuskieltä järjestelevän lain (453/1947) muuttamista ja jossa koko lakiehdotuksen ainoana sisältönä oli se, että vapaaksi tulleen anatomian ruotsinkielisen varsinaisen professorin viran opetusala muutettiin lääketieteelliseksi kemiaksi. Se, että lakiehdotus lähetettiin mietintöä var-

Lakiehdotuksen valiokuntavalmistelu ja tämän pohjalta annettava valiokunnan mietintö muodostavat erään, valtiopäiväjärjestyksen mukaan välttämättömän vaiheen lakiehdotuksen käsittelyssä. Paitsi mietinnön antamista varten saattaa lakiehdotus tulla tietyssä valiokunnassa käsiteltäväksi myös siten, että valiokunnan pitää antaa asiassa lausunto toiselle valiokunnalle. Ainoa tällaisia lausuntoja koskeva säännös on TJ 22 §, joka sekin välittömästi koskee vain pyydettyjen lausuntojen kiireellistä käsittelemistä.[216] Päätös lausunnon hankkimisesta voi syntyä joko siten, että täysistunto lähetettäessä asiaa valiokuntaan valmisteltavaksi samalla määrää, että valiokunnan tulee pyytää siitä tietyn toisen valiokunnan

---

ten prvk:aan, johtui nähtävästi vain siitä, että Helsingin yliopistoa koskevat lait on tavattu lähettää prvk:aan. Kun lakiehdotuksen sisällön johdosta oli täysin selvää, että lakiin ei liittynyt säätämisjärjestys- eikä muitakaan perustuslaillisuuskysymyksiä, olisi valmistelevana valiokuntana voinut olla sivistysvaliokunta. Ks. myös saman lain muutoksia koskeneet prvm 3/HE 8/63 vp ja prvm 25/HE 83/68 vp. Jos prvk:aa pidetään juuri perustuslakeja koskevien kysymysten erityisvaliokuntana, voidaan tapaa, jonka mukaan tiettyä *alaa* koskevat lait aina lähetetään prvk:aan, tuskin pitää täysin onnistuneena. Summaarinen valmistelevan valiokunnan valinta saattaa toisaalta rajoittaa prvk:n mahdollisuuksia keskittyä perustuslainmukaisuuskysymyksiin, toisaalta haitata mahdollisimman asiantuntevan valiokuntavalmistelun aikaansaamista prvk:n joutuessa valmistelemaan asiakysymyksiä, jotka asiallisesti kuuluisivat muuhun erityisvaliokuntaan. Esim. ulkomaankauppaan liittyvien säännöstelylakien kohdalla voisi usein kysyä, eivätkö käytännössä ehkä ennalta selvä säätämisjärjestys ja viranomaisten valtuuksien järjestely ole sittenkin toisarvoisia kriteerejä valmistelevaa valiokuntaa valittaessa verrattuna ehdotuksiin sisältyviin kauppapoliittisiin kysymyksiin, joiden valmisteluasiantuntemus olisi syytä keskittää muuhun valiokuntaan. Tapauksittain saattaa tietysti olla vaikea ennalta arvioida, onko tarkoituksenmukaisempaa, että prvk tarvittaessa pyytää materiaalikysymyksistä lausuntoa ko. kysymysten erityisvaliokunnalta, vai se, että jälkimmäinen valiokunta pyytää tarvittaessa perustuslaillisuuskysymyksistä lausuntoa prvk:lta.

[216] Vuoden 1869 VJ 41 §:n mukaan voitiin asia määrätä kahden tai useamman valiokunnan yhdessä valmisteltavaksi, jolloin valiokunnat muodostivat yhdistetyn valiokunnan, joka toimi varsinaisen valiokunnan menettelytapojen mukaisesti. Vastaavaa säännöstä ei sisältynyt enää 1906 VJ:een, mutta se oli sensijaan otettu vuonna 1907 vahvistetun TJ:n 11 §:ään. Tästä valiokuntien (valtuutettujen) yhteisestä käsittelystä siirryttiin kuitenkin käytännöllisistä syistä sellaiseen menettelyyn, että varsinaisen käsittelyn suoritti vain toinen valiokunta ja valmistelussa tarpeellisesta toisen valiokunnan osuudesta huolehdittiin tältä hankitun lausunnon avulla. Ks. tarkemmin *Hakkila*, 943—944 sekä *Ahava*, 223—224 ja 109. TJ 22 §:n sanonta viittaa lähinnä erikoisvaliokuntien — määräyksestä tai omasta aloitteestaan — hankkimiin lausuntoihin. Suuren valiokunnan lausuntopyyntöjä on käsitelty hieman myöhempänä tekstissä.

lausunto, tai niin, että valmisteleva valiokunta itse päättää pyytää lausunnon toiselta valiokunnalta. Samalla tavoin kuin päätös valmistelevasta valiokunnasta on päätös valiokunnan velvoittamisesta hankkimaan lausunnon toiselta valiokunnalta muodollisesti täysistunnon asia, mutta tosiasiallisesti kysymys jää yleensä puhemiesneuvoston tekemän ratkaisun varaan. Lausuntoa voidaan pyytää myös vain osasta lakiehdotusta ja siten on mahdollista, että myös perustuslakivaliokunnalta pyydetään lausuntoa muusta kuin säätämisjärjestystä koskevasta kysymyksestä. Tällaisissakin tapauksissa voitaisiin nähtävästi kuitenkin edellyttää, että myöskään säätämisjärjestyskysymys ei perustuslakivaliokunnassa jää vaille huomiota.

Harkittaessa puhemiesneuvostossa, onko lakiehdotus mietintöä varten lähetettävä esim. perustuslakivaliokuntaan tai johonkin muuhun valiokuntaan, on ensisijalla kysymys asiallisesta valmistelusta ja ko. tyyppisissä asioissa aikaisemmin noudatetun tavan seuraamisesta. Sen sijaan jonkin valiokunnan velvoittaminen pyytämään asiassa lausunto perustuslakivaliokunnalta edellyttää yleensä kannanottoa juuri perustuslainmukaisuusongelman olemassaoloon. Mikäli puhemiesneuvostossa pidetään lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta aiheellisena, voitaneen tämä tulkita osoitukseksi siitä, että kyseisen lakiehdotuksen on katsottu sisällöltään olevan perustuslainmukaisuuden kannalta epävarmalla alueella. Periaatteessa voitaisiin vastaavasti päinvastaista ratkaisua, siis sitä, että lausuntopyyntöä ei edellytetä, pitää osoituksena siitä, että puhemiesneuvoston mielestä lakiehdotukseen ei sisälly perustuslainmukaisuuden kannalta epävarmoja kohtia. Tällainen käsitys tuskin kuitenkaan vastaisi tosiasiallista tilannetta. Näin tilanne olisi vain, jos puhemiesneuvostossa jokaisen valiokuntaan lähetettävän lakiehdotuksen kohdalla nimenomaisesti otettaisiin kantaa myös lausunnon pyytämiseen. Näin ei käytännössä liene, vaan lausunnon pyytämistä perustuslakivaliokunnalta käsitellään vain, mikäli se syystä tai toisesta nousee esille.[217]

---

217 Tätä käsitystä tukevat eräät perustuslakivaliokunnan erikoisvaliokunnille antamista lausunnoista keräämäni tiedot. Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunta on vuosien 1959—1972 valtiopäivillä antanut seuraavat lausunnot, joiden pyytämisestä on päätetty täysistunnossa:

prvl 3/sivm 9/HE 23/71 vp, HE laiksi oppikoulun kouluneuvostosta
prvl 4/vvm 30/HE 64/71 vp, HE laiksi eräistä tavaroista suoritettavasta liikevaihtoveron lisäverosta

Tapauksissa, joissa lausunnon pyytämistä ei edellytetä — joissa siis tosin voidaan sanoa puhemiesneuvoston »konkludenttisesti» katsoneen, ettei lakiehdotukseen liity perustuslainmukaisuusongelmia —, ei lausunnon pyytämistä usein liene puhemiesneuvostossa lainkaan nimenomaisesti harkittu.

---

prvl 4/sivm 24/HE 232/69 vp, HE laiksi korkeakoulujen sisäisen hallinnon kokeilutoiminnasta

prvl 6/sivm 23/HE 223/69 vp, HE laiksi korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista

prvl 3(ann 67 vp)/sivm 1/HE 44 (67 vp)/68 vp, HE laiksi koulujärjestelmän perusteista

prvl 1/vvm 8/HE 16/65 vp, HE lisämenoarvioksi

prvl 4/vvm 27/HE 54/65 vp, HE laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain muuttamisesta

prvl 1/vvm 18/HE 15/64 vp, HE laeiksi valtion virkamiespalkkausten tarkistamisesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta sekä valtion virkamiespalkkausten tarkistamisesta annetun lain voimaansaattamisesta

prvl 2/sivm 10/HE 165(63 vp)/64 vp, HE kulttuurihistoriallisesti huomattavien rakennusten suojelua koskevaksi lainsäädännöksi

prvl 5(ann 64 vp)/sivm 1/HE 44(64 vp)/65 vp, HE elokuvien tarkastusta koskevaksi lainsäädännöksi

prvl 12(ann 64 vp)/uavm 2/HE 193(64 vp)65 vp, HE Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention sekä Suomen ja EFTAn jäsenvaltioiden välisen sopimuksen eräiden muutosten hyväksymisestä ja soveltamisesta

prvl 1/ltvm 11/HE 20/62 vp, HE laiksi kaupunkien lahjoitusmaiden käyttämistä ja luovuttamista koskevien rajoitusten kumoamisesta

prvl 4/vvm 56/HE 82/62 vp, HE laiksi auto- ja moottoripyöräverosta annetun lain voimassaoloajan pitentämisestä

prvl 1/sivm 13/HE 11/61 vp, HE elokuvien tarkastamista koskevaksi lainsäädännöksi

prvl 5/uavm 4/HE 30/61 vp, HE Suomen Tasavallan ja Euroopan vapaakauppaliiton jäsenvaltioiden välisen sopimussuhteen luomista koskevan sopimuksen sekä Euroopan vapaakauppaliiton perustamista koskevan konvention eräiden säännösten hyväksymisestä

prvl 2/lvm 5/HE 21/59 vp, HE lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

prvl 4/puvm 8/HE 50/59 vp, HE laiksi puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta

Lausunnot on kerätty prvk:n lausuntoja saaneitten valiokuntien mietinnöissä olevien mainintojen perusteella. Luettelo ei siten välttämättä osoita tyhjentävästi tapauksia, joissa täysistunto on ko. aikana määrännyt valiokunnan hankkimaan prvk:n lausunnon. Puutteita voisi esiintyä siitä syystä, että lausunnon saanut valiokunta ei ole mietinnössään ilmaissut, että lausuntoa on pyydetty määräyksen

Käytännössä täysistunnon (puhemiesneuvoston) positiivinen osuus siihen, että jokin erikoisvaliokunta pyytää käsittelemästään asiasta lausunnon perustuslakivaliokunnalta, näyttää olevan varsin vähäinen. Suurin osa tällaisista lausunnoista on ts. pyydetty ko. erikoisvaliokunnan omasta aloitteesta.[218] Täysistunnon mahdollisuus määrätä valiokunta hankkimaan toisen valiokunnan lausunto ei koske erikoisvaliokunnista poikkeavassa asemassa olevaa suurta valiokuntaa. VJ 66,5 §:n nojalla on suurella valiokunnalla oikeus harkintansa mukaan pyytää lausuntoja erikoisvaliokunnilta.[219] Kun erikoisvaliokunta tai suuri valiokunta omasta aloitteestaan päättää pyytää toiselta valiokunnalta lausunnon, tehdään päätös samalla tavoin kuin muutkin selvityksen hankkimista koskevat päätökset, siis valiokunnan kokouksessa yksinkertaisella enemmistöllä. Valiokunnille ei ole asetettu mitään yleisvelvoitetta harkita, tarvitaanko niiden

---

johdosta, tai siitä syystä, että asian, jossa lausunto on määrätty pyydettäväksi, käsittely on jäänyt kesken, niin että mietintöä ja ehkä lausuntoakaan ei ole ehditty antaa. Tällaisten tapausten lukumäärä ei kuitenkaan liene huomattava. Lueteltujen lausuntojen voi siten katsoa hyvin osoittavan, minkä tyyppisissä asioissa puhemiesneuvostossa on katsottu lausunnon pyytäminen aiheelliseksi. Luettelosta voidaan havaita, että osa ko. asioista on ollut poliittisesti kiisteltyjä, kuten opetustoimen uudistamiseen liittyvät ehdotukset, osa on selvästikin koskenut perusoikeuksia, kuten elokuvasensuuria koskeneet ehdotukset ja osa koskenut viranomaiskoneistoa, kuten vuoden 1959 tapaukset.

218 Tarkan tiedon saaminen siitä, kuinka usein täysistunto määrää valmistelevan valiokunnan hankkimaan asiassa prvk:n lausunnon, edellyttäisi kaikkien lakiehdotusten valiokuntaan lähettämispäätösten läpikäymistä. Tällaiseen tarkkuuteen ei tässä ole ollut mahdollisuutta eikä — mm. seur. alaviitteessä esitetyt näkökohdat huomioonottaen — aihettakaan. Riittävän luotettava kuva voidaan kuitenkin saada jo käymällä läpi prvk:n lausuntoja. Kuten edellisessä alaviitteessä todetaan, antoi prvk vuosien 1959—1972 valtiopäivillä kaikkiaan 17 sellaista lausuntoa erikoisvaliokunnille, joiden pyytämisestä oli jälkimmäisen valiokunnan mietinnön mukaan päätetty täysistunnossa. Ko. valtiopäivillä prvk antoi kaikkiaan 89 lausuntoa. Kun jätetään huomiotta suurelle valiokunnalle annetut 10 lausuntoa, jää erikoisvaliokunnan omasta aloitteesta pyydettyjen ja täysistunnon määräyksestä pyydettyjen lausuntojen suhteeksi 62: 17. Edellisessä alaviitteessä mainittujen virhemahdollisuuksien vaatimin varauksin voidaan siten sanoa, että ko. aikana annetuista lausunnoista erikoisvaliokunnille oli noin viidesosa täysistunnon määräämiä. Todettakoon myös, että monet em. pyydettäväksi määrätyistä lausunnoista ovat koskeneet asioita, joissa voi olettaa, että ko. erikoisvaliokunta olisi ilman määräystäkin pyytänyt prvk:n lausunnon.

219 VJ 66,5 §:n tulkinnasta ks. valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö (KOM 1921: 21,41) sekä *Hakkila*, 565; *Ahava*, 163—165 ja erit. siinä siteerattu prvk:n lausunto 6. 4. 1908 sekä *Pulkkinen*. Ks. myös myöhempänä alav. 223.

käsittelemissä asioissa yleensä lausuntoa toiselta valiokunnalta tai erityisesti säätämisjärjestyskysymyksestä lausuntoa perustuslakivaliokunnalta. Lausunnon pyytäminen jää siten, paitsi kuhunkin tapaukseen liittyvien poliittisten erityispiirteiden, lähinnä valiokunnan jäsenten — ja sihteerin — kokemuksen ja perustuslaillisuuskysymyksiä koskevan tarkkuuden ja valppauden varaan.

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että se, mitä asioita perustuslakivaliokunta saa tutkittavakseen, riippuu tosiasiallisesti puhemiesneuvostosta, muista erityisvaliokunnista ja suuresta valiokunnasta. On syytä korostaa, että asian perustuslakivaliokuntaan lähettämisessä ei ole kyseessä pelkkä muodollis-menettelyllinen toimenpide, vaan puhemiesneuvoston ratkaisu ja valiokuntien lausuntopyynnöt merkitsevät tosiasiassa materiaalisin perustein tapahtuvaa karsintaa, josta ko. kysymysten varsinaiseksi ratkaisijaksi käsitetty elin, perustuslakivaliokunta, on täysin riippuvainen, mutta johon se voi vaikuttaa yhtä vähän kuin esim. tuomioistuimet voivat yleensä vaikuttaa siihen, mitä asioita niiden käsiteltäviksi tulee.[220]

VJ 66,5 §:n mukaan voi eduskunta lakiehdotuksen toisen käsittelyn kestäessä vaatia »uuden lausunnon» asian käsitelleeltä tai muulta erikoisvaliokunnalta. Olisi ajateltavissa, että säännöksen puitteissa pyydettävästä lausunnosta kehitettäisiin nimenomainen perustuslainmukaisuuden kontrollimuoto sillä tavoin, että ennen kuin toisessa käsittelyssä tehdään päätös lakiehdotuksen johtolauseesta, lähetetään säätämisjärjestyskysymys epävarmoissa tapauksissa perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi.

220 Käytännössä ei lausunnonpyytämisestä päättämisen täysistunnossa ja valiokunnissa ja toisaalta ulkopuolelta tulevista aloitteista riippuvuuden perustuslakivaliokunnassa tarvitse kuitenkaan olla aivan niin toisistaan erillisiä kuin tekstissä annetaan ymmärtää. Kun valiokuntien puheenjohtajat ovat jäseninä puhemiesneuvostossa, on — kuten *Riepula*, 171, toteaa — mahdollista, että muodollisesti valiokunnan päättämään lausuntopyyntöön on otettu kantaa jo puhemiesneuvostossa ja myös että puhemiesneuvoston »päättämään» lausuntopyyntöön on vaikuttanut perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan kanta. Kun puhemiesneuvoston kokouksista ei pidetä pöytäkirjaa, ei tämänkaltaisia vaikutussuhteita voida hevin selvittää. Todettakoon kuitenkin, että puhemiesneuvosto käsittelee ko. asioita vaiheessa, jossa lakiehdotusta ei ole vielä eduskunnassa käsitelty. Perustuslakivaliokunnan tai muun valiokunnan puheenjohtajan — kuten koko puhemiesneuvostonkaan — ei voi edellyttää tässä vaiheessa paljonkaan ottavan kantaa säätämisjärjestysongelmien olemassaoloon muutoin kuin sellaisten lakiehdotusten kohdalla, jotka on jo ennalta katsottu VJ 67 §:n noudattamista vaativiksi tai ongelmallisiksi.

Menettelyllä olisi puolellaan se etu, että perustuslakivaliokunta saisi käsiteltäväkseen lakiehdotuksen sellaisena kuin se on toisessa käsittelyssä hyväksytty ja toisaalta kysymys johtolauseen muodosta olisi vielä vapaasti määrättävissä. Käytännössä ei säännöksessä tarkoitetulla lausuntopyynnöllä ole ollut merkitystä säätämisjärjestyskontrollin kannalta.[221] Säännöksen tarkoittaman lausunnon käyttökelpoisuutta tässä kohden on omiaan jossain määrin vähentämään se, että säätämisjärjestyskysymystä ei ilmeisesti — VJ 80 §:n sisältämän kiellon vuoksi — voida lähettää perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi enää sen jälkeen, kun johtolauseen katsotaan tulleen toisessa käsittelyssä lukkoon lyödyksi. Johtolauseen muoto saattaa olla tällä tavoin lopullisesti sidottu siinä tapauksessa, että täysistunnon tehtyä suuren valiokunnan ehdotukseen muutoksia asia palaa suureen valiokuntaan eikä valiokunta ns. a-mietinnössään enää ehdota muutosta johtolauseeseen.[222] Kun lakiehdotus toisessa käsittelyssä palautetaan täysistunnossa tehtyjen muutosten vuoksi

---

221 *Hakkila,* 565, alav. 1, viittaa tapaukseen 30 vp ptk. 366, jossa II käsittelyssä äänestettiin ehdotuksesta, että prvk:lta pyydettäisiin lausunto lain säätämisjärjestyksestä. Tapauksia, joissa prvk olisi antanut täysistunnolle VJ 66,5 §:n mukaisesti pyydetyn lausunnon, en ole prvk:n käytännöstä havainnut. Vrt. myös 67 vp ptk I, 1179—1180, jossa puhemies totesi, että VJ 66,5 §:n mukaan täysistunto voi pyytää lausuntoa vasta toisessa käsittelyssä ja kieltäytyi tämän mukaisesti ottamasta äänestykseen ensimmäisessä käsittelyssä tehtyä ehdotusta asian lähettämisestä lausunnolle prvk:aan.

222 *Hakkila,* 565, alav. 1, selostaa tapauksen 29 II vp ptk II, 1705—1713, jossa puhemies kieltäytyi jatketussa II käsittelyssä ottamasta äänestykseen ehdotusta, että prvk:lta pyydettäisiin lausuntoa lakiehdotukseen tehtyjen muutosten perustuslainmukaisuudesta. *Kastari,* LM 1965, 107, alav. 21 viittaa samanlaiseen tapaukseen vuoden 1952 valtiopäivillä, jolla hän on ilmeisesti tarkoittanut tapausta 52 vp ptk II, 2094. Tuorein tällainen tapaus lienee 1967 vp ptk II, 2112, 2114, jossa puhemies totesi, ettei tehtyä ehdotusta asian lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan voida ottaa äänestykseen, koska lakiehdotuksen johtolausetta ei enää jatketussa II käsittelyssä voi muuttaa. Jos lakiehdotuksen III käsittelyssä aina olisi kysymys vain lain hyväksymisestä tai hylkäämisestä johtolauseen saaman sanamuodon mukaisessa äänestyksessä, ei puhemiehen kieltäytyminen mainitunkaltaisissa tapauksissa vaatisi lisähuomiota. Käytännössä on esiintynyt pari tapausta, joissa lakiehdotus on III käsittelyssä katsottu rauenneeksi sen vuoksi, että sen hyväksymistä johtolauseen edellyttämässä järjestyksessä ei (enää) pidetty valtiosäännön mukaisena. Jos prvk:n lausunnon hankkimista koskeva pyyntö ennakoisi juuri tällaista mahdollisuutta, ei sen äänestykseen ottamisen tarvitsisi olla VJ 80 §:n vastaista, vaikka johtolauseen sanamuoto olisikin jo tullut lopullisesti päätetyksi. Ks. tästä myös alav. 299 kohdalla esitetty tapaus.

suureen valiokuntaan, on suuri valiokunta säätämisjärjestyskontrollin kannalta sikäli erikoisessa asemassa, että jos suuri valiokunta ei ehdota muutosta täysistunnon hyväksymään johtolauseen sanamuotoon, on täysistunto myös jatketussa toisessa käsittelyssä sidottu tähän sanamuotoon riippumatta niistä muutoksista, joita lakiehdotuksen muuhun sisältöön ehkä ehdotetaan. Tapauksissa, joissa lakiehdotus joutuu jatkettuun toiseen käsittelyyn, saattaisi tämän vuoksi olla merkitystä sillä, että VJ 66,5 §:n mukaan myös suuri valiokunta voi pyytää säätämisjärjestyskysymyksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalta siinä vaiheessa, kun lakiehdotus on täysistunnosta palautettuna suuressa valiokunnassa. Käytännössä ei tälläkään lausuntopyyntömahdollisuudella ole ollut merkitystä säädöskontrollissa.[223]

Jos lakiehdotus ei ole ollut millään tavoin — lausunnon tai mietinnön antamista varten — perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, ei voi olla varmuutta siitä, että ko. lain perustuslainmukaisuudesta eduskunnassa (konkludenttisesti) omaksuttu käsitys todella vastaa perustuslakivaliokunnan kantaa. Siinäkin tapauksessa, että lakiehdotuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa ei merkitsisi muutosta siihen säätämisjärjestykseen, joka eduskunnassa omaksutaan perustuslakivaliokunnan kantaa hankkimatta, saattaisi perustuslakivaliokunnan käsittely tietää perustuslaillisuuden kannalta merkitseviä muutoksia lain sisältöön. Esimer-

223 Suuren valiokunnan lausunnonpyytämisoikeudesta yleensä ks. alav. 219 viitatut lähteet. *Riepula*, 170, mainitsee Svk:n olleen 1920—1970 vp:llä 20 tapauksessa prvk:n perustuslaintulkintaa sisältävien kannanottojen vastaanottajana. Laskujeni mukaan Svk on 1920—1972 vp:llä kaikkiaan 24 tapauksessa saanut lausunnon prvk:lta. Yhtäkään niistä ei kuitenkaan ollut pyydetty lakiehdotuksen ollessa toisen käsittelyn kestäessä palautettuna Svk:aan, ts. lakiehdotuksista pyydetyt lausunnot oli annettu jo ennen toisen käsittelyn alkamista.

Se, ettei Svk ole toisessa käsittelyssä sille palautettua lakiehdotusta käsitellessään pyytänyt prvk:n lausuntoa, ei tietysti osoita, että Svk:lla ei koskaan ole tässä vaiheessa ollut vaikutusta säätämisjärjestyksestä tehtävään ratkaisuun. Kun Svk ns. a-mietinnössään ei ehdota muutosta lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä jo hyväksyttyyn johtolauseen sanamuotoon (tai johtolauseeseen vedoten lain sisältöön), voidaan periaatteessa sanoa Svk:n tällöin konkludenttisesti katsoneen, että lakiehdotus on täysistunnossa sen sisältöön tai johtolauseeseen tehtyjen muutosten jälkeen säädettävä siinä järjestyksessä, mitä sen johtolause nyt edellyttää. Käytännössä lienee kuitenkin poikkeuksellista, että Svk on ns. a-mietintöä antaessaan konkreettisesti ottanut kantaa säätämisjärjestyskysymykseen. Svk:n toiminnan merkitykseen lain oikean käsittelyjärjestyksen varmistamisessa palataan myöhempänä erikseen.

kiksi poliisilakiehdotuksen käsittely myös perustuslakivaliokunnassa olisi saattanut merkitä tarkennuksia poliisin yleisiä valtuuksia koskeviin ja siten myös kansalaisen yleiseen oikeusasemaan vaikuttaviin säännöksiin. Vaikka tällaisia muutoksia ei ehkä valiokunnassa käsiteltäisikään nimenomaan säätämisjärjestyskysymyksinä, sisältyisi niihin kuitenkin välillistä tai välitöntä merkityksen antamista Hallitusmuodon perusoikeussäännöksille. Kuten myöhempänä esitetään, ei perustuslakivaliokunnan tehtävää tulisi käsittää niin ahtaaksi, etteikö siihen muodollisten säätämisjärjestystä koskevien kannanottojen ohessa kuuluisi huolenpito myös siitä, että lakien sisältö on noudatetusta säätämisjärjestyksestä riippumatta *mahdollisimman hyvin* sopusoinnussa perusoikeussäännösten kanssa.

g. Perustuslakivaliokunnan kannanotot

Perustuslakivaliokunnan toiminnasta on vuonna 1973 ilmestynyt *Riepulan* yli 350-sivuinen väitöskirja. Aikaisemmin on valiokunnan toiminnasta ilmestynyt *Janssonin* 1954 julkaisema monografia, joitakin artikkelin mittaisia tutkimuksia sekä erillinen selvitys valiokunnan jäsenistöstä.[224] Lisäksi perustuslakivaliokunnan toimintaa on käsitelty myös muissa valtiosääntöoikeuden alaa koskevissa tutkimuksissa.[225] Valiokunnasta julkaistuna saatavissa olevan tiedon huomioon ottaen ei valiokunnan ja sen toiminnan yleisempi käsittely tässä ole aiheellista. Esitän sen vuoksi vain yhteenvedonomaisesti eräitä valiokuntaa koskevia piirteitä, jotka ovat merkitseviä juuri säädöskontrollin kannalta. Tämän jälkeen tarkastelen erikseen perustuslakivaliokunnan säädöskontrollia sisältävien ratkaisujen muotoa ja sisältöä, ratkaisujen teossa käytettyä menettelyä sekä ratkaisujen oikeudellista merkitystä. Valiokunnan ratkaisujen muotoutumiseen vaikuttaneita tekijöitä on laajasti käsitelty *Riepulan* em. teoksessa. Kun kysymys perustuslakivaliokunnan ratkaisujen muotoutumisesta on tämän tutkimuksen teeman kannalta keskeinen, on *Riepulan* esittämien tulosten referointi myös tässä esityksessä kohdittain paikallaan. Ensi sijassa rajoitun kuitenkin esittämään vain tämän

---

224 Ks. *Jansson*, Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952, *sama*, VYV 1952—1953 ja *sama*, JFT 1955, sekä *Saraviita*, LM 1970 ja *Laakso & Riepula*.

225 Näistä lyhyesti ks. esim. *Riepula*, 83, esitetyt viittaukset.

tutkimuksen kannalta tarpeellisia täydentäviä, ehkä osaksi kriittisiäkin näkökohtia.

Valiokuntia yleisesti koskevat säännökset koskevat myös perustuslakivaliokuntaa. Muiden eduskunnan valiokuntien tavoin perustuslakivaliokunta on pääsääntöisesti vain täysistunnon päätöksiä valmisteleva elin. Tässä tehtävässään se muiden valiokuntien tavoin antaa täysistunnolle mietintöjä ja muille valiokunnille lausuntoja. Valiokunnan tehtävän valmistelevasta luonteesta ei periaatteessa merkitse poikkeusta myöskään MinVastL:iin sisältyvä erityissäännöstö, jossa vastuukysymyksen oikeudellinen tutkiminen on nimenomaan järjestetty perustuslakivaliokunnan tehtäväksi. Ainoa tilanne, jossa perustuslakivaliokunta on säännöksin asetettu yksinomaisen ratkaisijan asemaan, on VJ 80 §:ssä tarkoitettu puhemiehen kieltäytyminen, jonka täysistunto on saattanut perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Myös kokoonpanoltaan perustuslakivaliokunta on eduskunnan muiden valiokuntien kaltainen. Valiokunnan jäsenet ovat kansanedustajia, jotka eduskunnan valitsijamiehet, tarvittaessa suhteellista vaalia käyttäen, valitsevat jokaisilla valtiopäivillä erikseen. Jäsenet ovat siis puoluepoliittisin perustein valittuja poliitikkoja. Lakimieskoulutuksen saaneita on valiokunnan jäsenistössä ollut keskimäärin noin viidennes, mikä selvästi ylittää lakimiesten osuuden koko eduskunnan jäsenistössä. Merkillepantavaa myös on, että valiokunnan puheenjohtaja on miltei poikkeuksetta ollut koulutukseltaan lakimies.[226] Pelkästään säännösten pohjalla ei valiokunnalla ole lainsäädäntömenettelyssä mitään erityisasemaa muiden valiokuntien rinnalla. Tätä merkittävämpää kuitenkin on, että eduskunnan piirissä yleisesti ja myös valiokunnan omassa piirissä käsitetään valiokunnan tehtäväksi nimenomaan perustuslainmukaisuuskysymysten ratkaiseminen ja että näistä kysymyksistä pääosan muodostavat juuri lakien oikeaa säätämisjärjestystä koskeva ongelmat.

Valiokuntien — siis myös perustuslakivaliokunnan — menettelystä voidaan mainita seuraavat merkitsevät piirteet.[227] Asiat käsitellään yleensä kolmessa käsittelyssä, mutta valiokunta voi soveltaa muutakin menettelyä, mikäli se on tästä yksimielinen (TJ 19 §). Valiokunnalla on oikeus vaatia viranomaisilta tarvitsemiaan »asiakirjoja taikka ... suullisia tai kirjallisia tietoja» (VJ 53 §). Sanotun tietojenvaatimisoikeuden

226 Ks. tarkemmin *Riepula*, 112—114 sekä *Laakso & Riepula*, 44, 47—. Lakimiesten keskimääräinen osuus eduskunnan koko jäsenistössä ei tietysti sellaisenaan osoita, että lakimiehillä olisi sama osuus myös muissa valiokunnissa kuin perustuslakivaliokunnassa. On ainakin ajateltavissa, että lakimieskoulutus on eräs tekijä, joka muidenkin valiokuntien kohdalla vaikuttaa edustajan valitsemiseen valiokunnan jäseneksi.

227 Valiokuntien työskentelymuodoista yleensä ks. TJ 14—28 § sekä *Tammio*, 67—74. MinVastL:n menettelytapamääräykset tietysti koskevat vain prvk:aa.

lisäksi valiokunnalla on harkintansa mukaan oikeus kuulla asiantuntijoita. Valiokunta voi päättää myös pyytää lausunnon toiselta valiokunnalta.[228] Kaikki päätökset valiokunnassa sekä menettelytapakysymyksissä että asiaratkaisujen kohdalla tehdään yksinkertaisella enemmistöllä annetuista äänistä. Jäsenellä, joka on ollut eri mieltä valiokunnan mietinnössä tai lausunnossa omaksutusta kannasta, on oikeus saada mietintöön tai lausuntoon liitetyksi vastalauseensa tai eriävä mielipiteensä.

Valiokuntien kannanottojen muodosta ei säännöksissä paljoa lausuta. VJ 51,1 §:n mukaan valiokunnan tulee antaa »mietintö, minkä asian laatu aiheuttaa». TJ 23 §:n mukaan mietinnön tulee olla laadittu »lyhyesti» ja sen tulee päättyä ponsiin, jotka sisältävät valiokunnan ehdotuksen.[229] Vaatimuksen mietintöjen laatimisesta lyhyiksi voidaan olettaa johtuneen paitsi yleisestä pyrkimyksestä valiokuntien ja koko eduskunnan työn sujuvuuteen myös siitä, että mietintöjen edellytettiin muodostavan mahdollisimman sellaisenaan pohjan eduskunnan asiassa lopuksi lähettämille kirjelmille.[230] Mietinnön laatimista lyhyeksi voidaankin hyvin perustella työn säästämisen ohessa sillä, että täysistuntotyöskentelyn kannalta merkittävää on nimenomaan valiokunnan suorittaman valmistelun lopputulos ja tämän lopputuloksen kielellinen muotoilu, jota täys-

---

228 Tällainen lausuntopyyntö tulee yleensä kysymykseen vain silloin, kun lausuntoa pyytävä valiokunta itse antaa asiassa mietinnön. Lausuntopyyntöjä koskeva TJ 22 § ei kuitenkaan aseta estettä sille, että valiokunta, jolta itseltään on pyydetty lausuntoa, siis esim. perustuslakivaliokunta, tätä varten vielä pyytää lausunnon joltain muulta valiokunnalta.

229 Vuoden 1907 TJ:ssä ko. säännös vielä oli muodossa »niin lyhyesti kuin suinkin», mutta koko pykälä muutettiin nykyiseen muotoonsa vuonna 1908. Ks. 1907 TJ 13 § ja *Ahava*, 225.

230 Niinpä *Ahava* vuoden 1906 VJ:n pohjalta toteaa (115—116), että mietintöön ei ole »koottava kaikkia asian valaisemiseksi puolelta ja toiselta ehkä kylläkin tarpeellisia tietoja, vaan ainoastaan ne tiedot, joihin valiokunnan ehdotus perustuu, ja jotka siis, jos edk. hyväksyy valiokunnan ehdotuksen, ovat esiin tuotavat Keisarille ja Suuriruhtinaalle siinä alam. kirjelmässä, joka asiasta mietinnön perusteella laaditaan.» Samassa yhteydessä hän toteaa, että sellaisten tarpeellisten tietojen saattaminen eduskunnan tietoon, joiden paikka ei ole mietinnössä, on tarkoitettu tapahtuvaksi valitun esittelijän kautta taikka valiokunnan puheenjohtajan toimesta täysistunnossa. Myöhemmin (225) hän vielä mainitsee puhemiesneuvostossa monesti huomautetun siitä, että jos valiokunta katsoo tarpeelliseksi ottaa mietintöönsä sellaistakin, mikä ei ole tarkoitettu otettavaksi asiasta laadittavaan alamaiseen kirjelmään, olisi se mietinnössä sijoitettava erilleen esim. viivojen väliin niin, että se hankaluudetta voidaan muusta mietinnön sisällöstä erottaa. Saman ajatuksen esittää *Ahavan* nojalla myös *Hakkila*, 532.

istunto voi käyttää hyväkseen. Kun valiokunnan toiselle valiokunnalle antama lausunto ei sellaisenaan tule täysistunnossa koskaan käsittelyn pohjaksi eikä sen muotoilua välittömästi käytetä avuksi eduskunnan vastauksen laatimisessa, voidaan lausuntojen laatimista lyhyiksi perustella ainoastaan valiokuntien työn säästämiseen ja nopeuttamiseen liittyvillä näkökohdilla. Jo tältä pohjalta voidaan tietysti pitää tarkoituksenmukaisena, että em. säännöksiä, jotka sanamuotonsa mukaan koskevat vain mietintöjä, sovelletaan myös valiokuntien antamiin lausuntoihin. Mitä tulee erityisesti perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskysymyksestä toiselle valiokunnalle antamaan lausuntoon, voidaan siitäkin todeta, että viimeksi mainitun valiokunnan oman työskentelyn kannalta oleellista on ensisijassa vain perustuslakivaliokunnan lausunnon lopputulos. Mikä normatiivinen merkitys TJ 23 §:n vaatimukselle yleisesti annetaankin, ei perustuslakivaliokunnan perustuslainmukaisuuskysymyksissä antamien lausuntojen kohdalla kuitenkaan ole syytä ulottaa säännöksen tulkintaa siinä nimenomaisesti mainittujen mietintöjen ulkopuolelle. Näin on yleisesti jo sen vuoksi, että perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskysymyksissä antamat lausunnot muodostavat ainoan yhtenäisen ja jatkuvan perustuslain auktoritatiivista tulkintaa sisältävän lähdeaineiston. Tällä taas ei ole merkitystä pelkästään oikeustieteellisen tutkimuksen kannalta, vaan myös myöhempien lakien valmistelussa huomioonotettavana tekijänä.[231]

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen pituutta on erikseen mitannut *Riepula*. Hänen mukaansa (331—332) valiokunnan perustuslakien tulkintaan liittyvistä mietinnöistä ja lausunnoista yli 80 % oli pituudeltaan alle kahden ja puolen asiakirjasivun (1000 sanaa), pisimpien ollessa noin 10 asiakirjasivua. Erityisesti tulkintasuosituksia koskeva argumentointi on luonnollisesti vielä lyhyempi. *Riepulan* mukaan yli 70 % tulkintakannanotoista oli perusteltu yhtä asiakirjasivua (400 sanaa) lyhyemmin, pisimpien perustelujen ollessa pituudeltaan runsaat kaksi asiakirjasivua. Laskelma koskee kaikkia valiokunnan tulkintakannanottoja, mutta se kuvaa hyvin myös vain lakien säätämisjärjestystä koskevia kannanottoja, jotka muodostavat valiokunnan tulkintakannanotoista valtaosan.[232] Se, pide-

[231] Tässä kohden tuntuu *Riepula*, 330, antavan TJ 23 §:n säännökselle erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntojen kannalta tarkasteltuna tarpeettoman suuren normatiivisen merkityksen.

[232] Asiallisesti saattavat valiokunnan perustelut olla *Riepulan* esittämän taulukon ilmentämää pitempiä niissä tapauksissa, joissa valiokunnan käyttämien

täänkö valiokunnan perusteluja liian niukkoina, riippuu tietysti valitusta tarkastelukulmasta. Jos perustuslakivaliokunnan kannanotot myös perustuslainmukaisuuskysymyksissä käsitetään — muiden valiokuntien kannanottojen tavoin — viime kädessä täysistuntokäsittelyä varten tuotetuiksi valmisteleviksi toimenpiteiksi, joissa merkityksellisintä on valmistelun lopputulos, ja jos tässä yhteydessä samalla kannetaan huolta eduskuntatyön nopeasta sujumisesta, voidaan valiokunnan kannanottoja pitää aivan riittävästi perusteltuina. Jos taas lähdetään siitä, että kyseessä on nimenomaan perustuslain tulkintakäytännön luominen, sisällön antaminen perustuslain säännöksille, toiminta, jossa yksittäisellä ratkaisulla voi aina olla myöhempää lainsäädäntökäytäntöä ohjaava vaikutus, voidaan valiokunnan perusteluja pitää niukkoina ja jopa liian niukkoina. Näin siitäkin huolimatta, että valiokunnan perustelut sentään poikennevat, kuten *Saraviita* toteaa (LM 1970, 1075), edukseen tuomioistuimissa oikeuskysymysten kohdalla käytetystä perustelutavasta. Valiokunnan perustelujen niukkuus tulee selvästi esille, jos vertailukohteeksi ei valita meikäläisten tuomioistuinten päätöksiä vaan esim. funktioltaan valiokunnan kanssa paljolti samanlaiset Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden ja Saksan Liittotasavallan liittovaltiosääntötuomioistuimen perustuslainmukaisuuskysymyksissä antamat ratkaisut, jotka perusteluiltaan ovat huomattavasti laajemmat kuin perustuslakivaliokunnan kannanotot.[233]

Perustelujen suppeuden kanssa selvässä yhteydessä on se tosiasia, että valiokunnan perustelutapaan on kiinnitetty hyvin vähän nimenomaista huomiota. Valiokunnan omissa kannanotoissa en tiedä koskaan puututun tapaan, jolla valiokunta päätöksensä perustelee. Kirjallisuudessa ovat valiokunnan yksittäisten ratkaisujen perustelut samoin kuin perusteluissa käytetyt eräät formulat — kuten omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttö — saaneet osakseen huomiota. Niissä esityksissä, joissa on tarkasteltu valiokunnan perusteluja yleisemmin, on käsitelty vain valiokunnan kannanotoissaan esittämien perustelujen taustaa, siis kysy-

---

asiantuntijoiden kirjalliset lausunnot on painettu valtiopäiväasiakirjoihin ja valiokunta omassa kannanotossaan suoraan viittaa perusteluksi tällaiseen lausuntoon. Valiokunnan perustelutavan yleisessä arvioinnissa näillä tapauksilla ei kuitenkaan ole merkitystä.

233 Perustuslakivaliokunnan kannanottojen ja esim. Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden kannanottojen vertailtavuudesta ks. lyhyesti esim. *Hidén*, LM 1971, 126—128.

myksiä perustelujen arvostuksenvaraisuudesta, tulkinta-asenteista, poliittisten tekijöiden tosiasiallisesta vaikutuksesta ja eri perustelujen avoimesta esiin tuomisesta.[234] Mainitunkaltaisten seikkojen merkitys perustuslakivaliokunnan toiminnassa ja sitä koskevassa tutkimuksessa onkin ilmeinen. Tärkeitä ovat kuitenkin myös valiokunnan käyttämät perustelutavat tai -mallit, siis se, minkälaisia perustelut ovat juridisena suorituksena ja minkäkaltaiset seikat ja päättelyt valiokunta itse omissa kannanotoissaan esittää merkitseviksi. Näiden kysymysten käsittely kirjallisuudessa on rajoittunut suhteellisen suppeisiin ja ylimalkaisiin toteamuksiin aikaisemmin noudatetun käytännön merkityksestä perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa.[235]

Valiokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa perustuslain tulkinnoille esitetyt perustelut ovat Suomen oikeusjärjestyksen piirissä tavanomaista juridista päättelyä. Tästä lähtee valiokuntakin, joka usein toteaa tarkastelevansa käsillä ollutta kysymystä »vain valtiosääntöoikeudelliselta kannalta». Sanontaa voidaan pitää kaunistelevana sikäli, että valiokunnan jäsenten äänestyskäyttäytymiseen epäilemättä vaikuttavat muutkin tekijät kuin käsitykset jonkin juridisen ongelman oikeasta ratkaisusta. Lausuma on kuitenkin samalla ilmaus siitä merkityksellisestä seikasta, että valiokunta itse pitää oikeana ottaa ratkaisunteossa huomioon vain tietyntyyppiset, siis juridiset, näkökohdat ja että sen kirjoitettuihin perusteluihin — jotka ovat ainoita perusteluita, joilla on myöhempää käytäntöä selvästi ohjaavaa vaikutusta — sisältyy ainoastaan argumentteja, joita valiokunta pitää juridisina. Kun valiokunta käsittelee jonkin lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta, on kysymykseen tulevilla perustuslain kirjoitetuilla säännöksillä tietysti oleellinen merkitys.[236] Valiokunnan

---

234 Ks. esim. *Jyränki,* LM 1968, 983—; *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 29—; sekä kannanottoja, joita olen referoinut Perusoikeudet..., 97—99. Myös *Riepulan* väitöskirjassa jää valiokunnan argumentaation nimenomainen tarkastelu varsin suppeaksi ja sisältää lähinnä vain eräitä huomioita argumentaation avoimuudesta (328—330).

235 Ks. esim. *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 299—302; *Saraviita,* LM 1970, 1075, sekä *Hidén,* LM 1971, 126—128 ja, hieman laajemmin, *Hidén,* Constitutional rights..., 111, 123—125. Lieneekö tutkimuksen muutenkin tuntuva laajuus aiheuttanut sen, ettei *Riepula* väitöskirjassaan ole malttanut tarkastella perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisujen juridista rakennetta ja esim. käytetyn perustelutavan mahdollista heijastusvaikutusta tulkintojen joustavuuteen.

236 »Oleellisia» ovat tapauksittain tietysti myös ns. poikkeuslakien säännökset, kuten esim. yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta annetun lain (504/28. 9.

käytännössä tai oikeustieteessä ei ole kehitetty mitään erityisperiaatteita, joiden mukaan juridiikassa tavanomaisia tulkintasääntöjä olisi perustuslakivaliokunnan käytännössä sovellettava. Lähtökohtaisesti ne ovat siten kaikki käyttökelpoisia myös perustuslakivaliokunnan argumentaatiossa, joskin eräillä niistä kuten esim. posteriorisuussäännöllä saattaa tosiasiassa olla perustuslakien tulkinnassa vain vähän käyttöalaa. Säännöstekstien rinnalla on perustuslakivaliokunnan argumentaatiossa yhä korostuneemman merkityksen saanut valiokunnan aikaisempi käytäntö.[237] Tämä on ollut hyvin ymmärrettävää, jopa väistämätöntä, kun ottaa huomioon, että 1) perustuslain säännökset ovat lyhyeen muotoon kirjoitettuja, sanonnoiltaan monesti huomattavan vanhoja ja erityisesti perusoikeussäännösten kohdalta selvästi arvostuksenvaraisia,[238] 2) lainsäätämisjärjestystä koskeneet perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat huomattavassa määrin keskittyneet juuri perusoikeussäännösten tulkintaan[239] ja 3) omaksutun tulkinnan pysyvyys ja ennustettavuus on perustuslakivaliokunnan toiminnassa yhtä merkitsevä arvo kuin tuomioistuintenkin toiminnassa.

Käytäntöön tukeutuminen on merkinnyt melkoista kasuistisuutta, joka erityisesti perusoikeussäännösten kohdalla näkyy perusoikeuksia koskevan systematiikan ja niitä yhteisesti koskevien konstruktioiden puuttumisena, käytännöstä poimittujen lausumien — kuten omaisuuden normaali, kohtuullinen ja järkevä käyttäminen — sattumanvaraisen tuntuisena nou-

---

1951) säännökset pilkkimistä koskevissa ratkaisuissa, joita on selostettu myöhempänä.

237 *Riepula,* 327, toteaa, että »perustuslain tulkintaan liittyvistä perustuslakivaliokunnan enemmistökannanotoista runsas kuudennes (17.4 %) on motivoitu juuri ennakkotapausaineistolla.» Tiedon tarkkaa merkitystä on mahdotonta arvioida, koska esityksestä ei ilmene, mitä tarkoitetaan »juuri» ennakkotapausaineistolla tapahtuvalla motivoimisella. Pelkkänä vaikutelmana sanoisin, että esitetyt luvut antavat liian vaatimattoman kuvan ennakkotapausten merkityksessä ainakin valiokunnan nykyisin käyttämissä perusteluissa.

238 Perustuslainmukaisuuden rajanvetoa suhteellistavista tekijöistä erityisesti perusoikeussäännösten kohdalla ks. *Hidén,* Perusoikeudet..., 78—84.

239 Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen jakaantumisesta eri asiakysymyksiin esittää tilastollisia tietoja *Riepula,* 164—168. Huomattakoon, että esitetyt luvut koskevat kaikkia tulkintakannanottoja. Perusoikeuskysymysten osuus säätämisjärjestystä koskevissa valiokunnan kannanotoissa muodostunee siten selvästi *Riepulan* esittämää lukua (noin 40 %) suuremmaksi. Ks. vertailun vuoksi myös lukuja, joita voidaan esittää perusoikeuksien merkityksestä syynä lakien säätämiseen VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, *Laakso,* 31—, ja *Hidén,* Constitutional rights..., 114—.

semisena kriteerin asemaan ja osaltaan ehkä myös eri perusoikeuksien epätasaisena painottumisena valiokunnan käytännössä. Sidonnaisuudessaan aikaisempiin ratkaisuihin ja perustelujensa kasuistisuudessa valiokunta tulee tosiasiassa lähemmä common law-maiden tuomioistuinten perustelutapoja kuin meikäläiset tuomioistuimet. Tässä suhteessa on mielenkiintoista verrata valiokunnan perustelutapoja niihin perustelutapoihin, joita käytetään Yhdysvaltain liittovaltion korkeimmassa oikeudessa, joka on sekä vanhin että arvovaltaisin lakien perustuslainmukaisuuden kontrollia harjoittava elin maailmassa. Vertailu on tietysti mahdollista vain hyvin suurin varauksin, kun ottaa — merkittävien poliittisten ja historiallisten erojen lisäksi — huomioon sen, että perustuslainmukaisuuskontrolli Yhdysvalloissa tapahtuu jälkikäteisenä tiettyyn yksittäiseen tapaukseen sidottuna kontrollina oikeudenkäyntimenettelyssä.[239a] Eräät merkittävät piirteet on kuitenkin aihetta todeta.

Case law -systeemissä, jossa »lain» sisältö muodostuu pääasiassa aikaisemmista tuomioistuinratkaisuista, on keskeisenä, koko oikeuden yhtenäisyyttä luovana ajatuksena *stare decisis* eli aikaisemmissa ratkaisuissa pysymisen periaate. Mikäli käsillä oleva oikeuskysymys on jo aikaisemmin tullut (ylemmän) tuomioistuimen päätöksessä ratkaistuksi, on tätä ratkaisua myöhemminkin seurattava. Mikäli näin ei olisi, olisi koko *case law* vain ajallisesti ja paikallisesti partikulaarista oikeutta. Toisaalta on käytännön välttämättömyys, että *stare decisis* ei merkitse jäykkää, kaavamaista sidoksissaoloa joihinkin ehkä paljon aikaisemmin ja hyvin erilaisissa tosiasiatilanteissa omaksuttuihin ratkaisuihin. Tarpeellisen yhtenäisyyden ja ennalta-arvattavuuden ja toisaalta tarpeellisen joustavuuden yhdistäminen *stare decisis* -ajattelun puitteissa on asettanut käytettävälle argumentaatiolle omat vaatimuksensa. Lainkäyttöpäätösten argumentoinnissa on tietysti paljon yhteisiä piirteitä case law -systeemin ja säädännäisen oikeuden järjestelmän välillä. Hieman yksinkertaistaen voidaan silti sanoa, että siinä, missä säädännäisen oikeuden käyttäjä operoi lainsäätäjän tarkoituksella ja erilaisten tulkintaperiaatteiden soveltumisella, siinä case law -systeemin päätöksentekijä ottaa erityisesti kantaa kysymykseen, onko käsillä oleva tilanne relevantisti samanlainen kuin tilanne tietyssä — esim. asianosaisten tuekseen viittaamassa — ennakkoratkaisussa. Juuri tämän kysymyksen oleellisuus päätöksen muotoutumiselle on ilmeinen: jos ko. tapauksia on pidettävä oikeudellisesti tarkas-

[239a] Ks. edellä alav. 233.

teltuina samanlaisina, on tehtävässä päätöksessä seurattava aikaisempaa ratkaisua. Jos taas ko. tilanteita voidaan pitää oikeudellisesti erilaisina, voidaan päätyä aikaisemmasta päätöksestä poikkeavaan ratkaisuun.

Argumentoinnin — ja juristin ammattitaidon — kannalta *stare decisis* ei merkitse vain ennakkotapausten löytämistä ja tietämistä, vaan myöskin niiden sisällön (yksityiskohtien) relevanssin selvittelyä. Jos tarkastelee ennakkotapausten käyttöä esim. Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden päätösten (= jäsenten »opinioiden») perusteluissa lakien perustuslainmukaisuutta koskevissa asioissa, havaitsee helposti, että merkitsevää ja juridisesti mielenkiintoista ei ole niinkään »oikeitten» ennakkotapausten löytäminen kuin niiden kantavuuden tutkiminen juuri käsillä olevan tapauksen kannalta ja että useinkin vähintäin yhtä tärkeää kuin tietyn ennakkoratkaisun sitovuuden todistelu on sen osoittaminen, että tietty ennakkoratkaisu ei sido tehtävää päätöstä, koska ko. ratkaisussa käsitelty asia oli »erilainen».

Ennakkotapausten kantavuuden selvittelyssä, niiden sisällön analyysissä, on jatkuvasti tärkeä merkitys ennakkopäätöksessä esitettyjen argumenttien jaolla niihin, jotka ovat olleet ko. päätöksen välittömänä perustana (ratio decidendi), ja toisaalta muihin päätöksessä oleviin argumentteihin tai lausumiin (obiter dicta). Jos ennakkopäätöksessä olevan oikeuskysymystä koskevan kannanoton voidaan sanoa olevan vain *obiter dictum*, voidaan se myöhemmässä ratkaisutilanteessa helpommin sivuuttaa, vaikka itse ko. aikaisemman päätöksen katsottaisiin koskevan »samaa» kysymystä kuin käsillä olevassa tapauksessa tehtävän päätöksen. Tämän *ratio decidendi — obiter dicta* erottelun tekee sekä mahdolliseksi että välttämättömäksi se, että päätösten perustelu on ainakin lakien perustuslainmukaisuutta koskevissa tapauksissa aivan toisella tavalla esseistinen kuin mihin säädännäisen oikeuden laintulkintapäätöksissä on esim. meillä totuttu. Ainakin lakien perustuslainmukaisuuskysymystä koskevien ratkaisujen osalta ennakkotapausten käyttötavalle on oleellista myös se, että (ennakko)päätökset ovat tarkoin perusteltuja ja niissä kiinnitetään tuntuvaa huomiota säännösten tosiasiallisen soveltamistilanteen ja tosiasiallisten vaikutusten selvittämiseen.

Ennakkotapausten käyttö perustuslakivaliokunnan argumentaatiossa poikkeaa monessa suhteessa edellä esitetystä. Valiokunnan kannanotoista ja kirjallisuudesta ei löydy mainintaa siitä, että ennakkotapausten seuraa-

misessa katsottaisiin olevan kysymys jonkinlaisesta oikeudellisesti velvoittavaksi ohjeeksi kehittyneestä tai kehittymässä olevasta *stare decisis*-periaatteesta. Pikemminkin on kysymys yksinkertaisesti siitä, että valiokunta ei — sen käyttämien sanontojen mukaan — katso »aiheelliseksi» poiketa aikaisemmin jo omaksumastaan kannasta.[240] Aikaisempien tapausten seuraamisen voidaan katsoa johtuvan ei niinkään jonkin juridisen doktriinin omaksumisesta kuin yhtäältä valiokunnan ja sen käyttämien asiantuntijoitten tarpeesta löytää argumentteja, jotka ovat sekä vaivattomia että vakuuttavia, sekä toisaalta siitä suuresta painosta, mikä parlamentin toiminnassa yleensäkin asetetaan aikaisemman tavan noudattamiselle. Vaikka juridissävyinen *stare decisis*-idea selvästi esiintyykin valiokunnan tavassa pitäytyä aikaisemmissa ratkaisuissaan, on argumentointitapaa sittenkin ehkä enemmän leimaamassa parlamentaarisen jatkuvuuden ja parlamentaaristen pelisääntöjen noudattamisen vaatimus: kysymyksessähän on Suomen järjestelmässä korostuneesti juuri oikean lainsäädäntö*menettelyn* ratkaiseminen ja näiden ratkaisujen johdonmukaisuus ja ennalta-arvattavuus. Voitaisiin ajatella, että aikaisempien päätösten seuraaminen, joka tapahtuu säädösten abstraktissa ennakkokontrollissa ja liittyy yleiseen parlamentaariseen jatkuvuuteen, muodostuisi joustavammaksi kuin sellainen aikaisempien päätösten seuraaminen, joka tapahtuu säädösten konkreettisessa jälkikontrollissa ja joka katsotaan sidotuksi erityiseen *stare decisis*-doktriiniin. Käytännössä ei näin kuitenkaan ole laita. Saattaa olla, että aikaisemman käytännön noudattamisen esiintyminen juuri osana parlamentin sisällä noudatettavista pelisäännöistä itse asiassa tiukentaa vaatimusta aikaisempien ratkaisujen mukaisen kannan seuraamisesta. Se seikka, että valiokunta tyypillisen valmisteluelimen tapaan traditionaalisesti perustelee myös perustuslainmukaisuutta koskevat kannanottonsa hyvin suppeasti, tekee myös osaltaan mahdottomaksi tällaisten kannanottojen nyansoidun erittelyn myöhemmissä ratkaisutilanteissa. Merkillepantavaa niin ikään on, ettei meillä perustuslakivaliokunnan kannanotoissa tai valiokuntaa koskevissa kirjallisissa esityksissä eikä liioin esim. perusoikeuksia koskevien käytäntöjen tarkastelussa kiinnitetä lainkaan huomiota case law -systeemissä oleelliseen erotteluun *ratio decidendi*

[240] Siitä, miten tiukasti valiokunta on käytännössä pitäytynyt aikaisempiin ratkaisuihinsa, ks. myöhempää esitystä valiokunnan kannanottojen oikeudellisesta merkityksestä.

ja *obiter dicta* argumenttien (lausumien) välillä.[241] Jo perustelutavasta ja perustelujen suppeudesta johtuen ei tällä erottelulla selvästikään voi meillä olla sitä merkitystä, mikä sillä on case law -järjestelmässä. Valiokunnan käytännöstä löytyy kuitenkin esimerkkejä siitä, miten valiokunta varsinaisen pääargumenttinsa lisäksi »haalii» täydentäviä, esim. myös muiden perusoikeuksien ko. tapaukseen soveltumista koskevia lisäargumentteja.[242] Valiokunnan myöhemmissä ratkaisutilanteissa ei ole perusteltua suhtautua tällaisiin lausumiin argumenttiaineistona samalla tavoin kuin valiokunnan pääasiallisia argumentteja (ratio decidendi) koskeviin ja oletettavasti huolellisemmin punnittuihin lausumiin.

Mitä enemmän valiokunnassa ehkä tulevaisuudessa halutaan kiinnittää huomiota huolelliseen perusteluun sekä käytännön johdonmukaisuuden ja joustavuuden yhdistämiseen, sitä merkityksellisemmäksi käy myös *ratio decidendi — obiter dicta* tyyppinen erottelu valiokunnan ennakkotapausten muodostaman argumentointiaineiston käytössä.[243] Säädettävän lain perustuslainmukaisuutta koskeville valiokunnan kannanotoille tyypillisenä voidaan vielä pitää sitä, että niissä ei juuri kiinnitetä huomiota tosiasiakysymysten, siis toisaalta sen tilanteen, johon lakia sovelletaan ja toisaalta lain soveltamisen oletettujen tosiasiallisten seuraamusten selvittämiseen. Mahdollista kyllä on, että valiokunta käytännössä hyvinkin kiinnittää huomiota näihin asioihin, mutta ei pidä niiden esittämistä mietinnössä tai lausunnossa aiheellisena. Pitäisin kuitenkin realistisena sitä olettamusta, että valiokunnan kirjoitetut kannan-

---

241 Pyrkimättä asiaa nimenomaisesti selvittämään en tiedä osoittaa kirjallisuudesta muuta viittausta joidenkin prvk:n argumenttien *obiter dictum* -luontoisuuteen kuin *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 68, alav. 20 oleva lyhyt luonnehdinta prvk:n lausumista lapsilisiä koskeneessa prvl 2/HE 27/57 vp.

242 Esimerkkinä voidaan mainita Tornionjoen lohikymmenyksiä koskenut prvl 7/ltvm 30/HE 50/61 vp, jossa prvk pääperusteena olleen omaisuudensuojan lisäksi esitti myös yhdenvertaisuuden vaativan VJ 67 §:n soveltamista. Yhdenvertaisuusperuste jätettiin myöhemmässä käsittelyssä eduskunnassa huomiotta. Tapaus on selostettu tarkemmin myöhempänä tekstissä.

243 Kaksijako *ratio decidendi — obiter dicta* on tietysti melkoinen yksinkertaistus. Kysymyksessähän on kaiken aikaa sen arvioiminen, mikä vaikutus jollakin lausutulla perusteella on ollut lopullisen ratkaisun sisältöön. Tämän vaikutuksen ei luonnollisesti tarvitse tosiasiassa rajoittua kahteen mahdollisuuteen: ei mitään vaikutusta — (yksinään) ratkaiseva vaikutus.

otot tässä kohden varsin uskollisesti kuvastavat niitä argumentteja, jotka valiokunta on kokouksissaan katsonut merkittäviksi ko. asiassa.

Edellä mainitut seikat ja valiokunnan perustelujen suppeuden huomioonottaen on ymmärrettävää, ettei valiokunnan kannanotoissa eikä myöskään oikeuskirjallisuudessa tapaa juuri jälkeäkään case law -systeemissä tutusta pohdiskelusta, ovatko aikaisemmin ratkaistussa tapauksessa ja myöhemmässä tapauksessa esillä olleet tilanteet sillä tavoin relevantisti samanlaisia, että jälkimmäisessä on seurattava edellisessä omaksuttua kantaa.[244] Koska käytännön johdonmukaisuuden säilyttäminen ei salli aikaisempien kantojen kokonaan *sivuuttamista*, johtaa tällaisten erittelyjen puuttuminen väistämättä siihen, että aikaisempien ratkaisujen ohjaava vaikutus muodostuu varsin kaavamaiseksi ja jäykäksi.

Paljon puhuttu pilkkimisoikeutta toisen vesillä koskeva asia tarjoaa tässä kohden joskus tosin naiivistikin arvostellun, mutta kuitenkin kuvaavan esimerkin. Vuoden 1968 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon lakialoitteesta, joka koski kalastuslain muuttamista siten, että onkimisen lisäksi myös pilkkiminen toisen vesillä olisi tullut sallituksi (prvm 4 (ann. 68 vp)/ltvm 35/LAM 19/69 vp). Lausunnossaan valiokunta seurasi samassa kysymyksessä aikaisemmin omaksumaansa kantaa (prvl 6/ltvm 25/LAM 15/61 vp). Sitä, että valiokunta noudattaa kantaa, jonka se on täsmälleen samassa kysymyksessä omaksunut muutamaa vuotta aikaisemmin, voidaan pitää vahvasti perusteltuna. Kritiikki, jos sellaista halutaan esittää, onkin kohdistettava vuoden 1961 lausuntoon ja sen perustelutapaan.

Vuoden 1951 kalastuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 59/50 vp) lähdettiin siitä, että onkimisoikeus toisen vesillä merkitsi vesialueen omistajan omaisuudensuojaan puuttumista ja se voitiin siten tehdä mahdolliseksi vain VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyllä lailla. Tämän mukaisesti hallitus esitti säädettäväksi erillisen lain yleisen kalastusoikeuden laajentamisesta, jolla tehtäisiin mahdolliseksi tavallisella lailla säätää mm. onkimisesta »kunnassa olevalla vesialueella». Hallituksen esityksessä ilmenevä kanta yleisen onkimisoikeuden ja kalaveden omistajan omaisuudensuojan suhteesta perustui KKO:n vuonna 1939 kalastustoimikunnan ehdotuksesta antamaan, onkimisoikeuden osalta tosiasiassa hyvin epäselvään lausuntoon.[245] Hallituksen esitystä ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja se hyväksyttiin

[244] Eri asia on, että ainakin kirjallisuudessa on saatettu valiokunnan jokin aikaisemmin omaksuma kanta leimata virheelliseksi ja *tällä perusteella* katsoa, ettei valiokunnan pitäisi myöhemmin enää seurata samaa kantaa.

[245] Ko. lausunnosta ja koko pilkkimistapauksesta ks. laajemmalti kirjoitustani Pilkkiminen ja perustuslaki.

ko. osiltaan ainoastaan sillä lisäyksellä, että kalastuslakiin otettiin nimenomainen säännös (4,3 §), jonka mukaan asetuksella voitiin tarvittaessa määrätä, onko jotakin kalastustapaa pidettävä onkimisena. Vuonna 1961 antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta lähti pilkkimisoikeuden tarkastelussa siitä kalastuslain säätämisen yhteydessä omaksutusta käsityksestä, että onkimisoikeus — millainen tahansa — toisen vesillä loukkaa vesialueen omistajan omaisuudensuojaa. Kun käsiteltävä lakialoite koski pilkkimistä toisen vesillä, joka omaisuudensuojan loukkaamisen kannalta ilmeisesti rinnastettiin onkimiseen toisen vesillä, muodostui em. lähtökohdan vuoksi ydinkysymykseksi se, oliko pilkkimisen katsottava sisältyvän vuoden 1951 valtuuttavassa laissa tarkoitettuun onkimiseen. Kysymyksen tällainen muoto on sittemmin tarjonnut ei-juridiselle kritiikille helpon iloittelun aiheen — elävällä madolla onkiminen ei loukkaa, mutta elottomalla vieheellä onkiminen loukkaa omaisuudensuojaa! Lausunnossaan perustuslakivaliokunta näet katsoi, että em. valtuuttavaa lakia säädettäessä onkimisen käsitteeseen luettiin kuuluvaksi mm. se, että sitä harjoitettaessa käytettiin koukkua ilman muuta viehettä kuin elävä syötti.

Vaikka valiokunta ei perustanutkaan ratkaisuaan *omiin* aikaisempiin kannanottoihinsa, on käytetty perustelutapa kuitenkin kuvaava sikäli, että se perustui lainsäädäntökäytännössä aikaisemmin omaksuttuun kantaan. Valiokunnan perustelutavasta voidaan esittää eräitä huomautuksia. Voidaan kysyä, miksi valiokunta ei esittämissään perusteluissa lainkaan tulkinnut HM 6 §:ää, vaan ainoastaan sen käytännössä aikaisemmin saamia tulkintoja. Tämä aikaisempiin käsityksiin nojaaminen ei merkinnyt ainoastaan sitä, että valiokunta katsoi KKO:n ja hallituksen tuolloin osuneen kannanotoissaan oikeaan, vaan se voidaan tulkita myös osoitukseksi siitä, että valiokunta ei katsonut vuoden 1939 (tai 1950) jälkeen tapahtuneen mitään merkitseviä muutoksia toisaalta omaisuuden perustuslainsuojaa koskevissa käsityksissä ja toisaalta yleisen onkimis/pilkkimisoikeuden yhteiskunnallisessa merkityksessä. Vaikka onkin oletettava, että valiokunta ratkaisuissaan ottaa huomioon sekä perustuslain tulkintojen kehittymisen että yhteiskunnan muuttumisen, ei valiokunnan lausunnon tulkitseminen tällaiseksi kannanotoksi kuitenkaan vastanne todellisuutta. Pikemminkin lienee valiokunnan ratkaisu osoitus vain tavasta melko erittelemättä nojautua aikaisempiin kantoihin, milloin sellaisia vain on löydettävissä ja ne eivät ole (selvästi) ristiriidassa valiokunnassa vallitsevien odotusten kanssa. Mistään sitovasta ennakkotapausaineistosta ei tässä voinut olla puhe, sillä 1) aikaisemmat kannanotot koskivat vain onkimista ja olivat senkin suhteen epäselviä[246], 2) kyseessä eivät olleet perustuslakivaliokunnan kannanotot, 3) omaisuudensuojaa koskevien käsitysten muuttuminen vuosien 1939 ja 1961 välillä oli selvästi mahdollista ja 4) pilkkimisen sosiaalinen merkitys

246 Ks. edellä alav. 245.

virkistysmuotona oli kasvamassa. Perustuslakivaliokunnalla olisi ollut mahdollisuus päätyä myös tavallista lainsäätämisjärjestystä mahdollisena pitävään ratkaisuun ilman, että tämän olisi tarvinnut katsoa merkitsevän *stare decisis* -periaatteena ilmenevän käytännön yhtenäisyyspostulaatin rikkomista.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen sisältöön kuuluu myös kysymys kannanilmaisujen tarkkuudesta ja yksiselitteisyydestä. Tähän kysymykseen palataan myöhempänä tarkasteltaessa valiokunnan kannanottojen oikeudellista sitovuutta.

h. Perustuslakivaliokunnan päätöksentekomenettely

Perustuslakivaliokunnan kannanotot lakiehdotusten säätämisjärjestykseen ovat oleellisesti riippuvaisia siitä informaatiosta, jonka varassa valiokunta ratkaisunsa tekee. Tätä riippuvuutta ei vähennä se seikka, että valiokunnan päätöksen muotoutumiseen — jäsenten äänestyskäyttäytymiseen — vaikuttavat myös yhteiskunnalliset asennoitumiset ja poliittiset tavoitteenasettelut. Se informaatio, jota valiokunta tarvitsee tehdessään lain säätämisjärjestystä koskevia ratkaisuja, voidaan karkeasti jakaa kahteen ryhmään. Valiokunta tarvitsee tietoa oikeuskysymyksessä, siis siitä, mitä »perustuslaki sanoo» ko. asiassa. Se tarvitsee myös tosiasiatietoa eli tietoa ehdotetun lain soveltamistilanteesta ja todennäköisistä soveltamistuloksista. Hieman konkreettisemmin esitettynä kuuluvat edelliseen ryhmään tiedot relevanttien perustuslainsäännösten (sanallisesta) sisällöstä, niitten syntyhistoriasta, eri tulkintavaihtoehdoista, siihenastisesta soveltamiskäytännöstä, eri tulkintavaihtoehtojen soveltumisesta valtiosääntökokonaisuuteen jne. Jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat vastaavasti esim. tilastolliset ym. tiedot ehdotuksella korjattavaksi tarkoitetusta epäkohdasta, tiedot ko. kysymyksen järjestelyistä muissa maissa, tiedot ehdotuksen niveltymisestä hallituksen muuhun lainsäädäntöohjelmaan, perusoikeuskysymyksissä tiedot siitä, minkälaiseen henkilöpiirin ehdotuksen sisältämä rasitus tulee kohdistumaan ja minkä suuruisena, tiedot valtiolle aiheutuvista lisärasituksista, nyt esitettyjä vastaavat tiedot kysymyksen muista järjestelyvaihtoehdoista jne. Kummankintyyppistä informaatiota voi valiokunnan päätöksentekoon tulla sekä valiokunnan ulkopuolelta että sen omasta piiristä. Valiokunnan

jäsenistön koostumuksen perusteella voitaneen olettaa, että puheenjohtajan ja jäsenten valiokunnan päätöksentekoon tuoma informaatio kuuluu sisällöltään etupäässä jälkimmäiseen ryhmään.[247]

Valiokunnan sihteerit ovat miltei poikkeuksetta olleet koulutukseltaan lakimiehiä.[248] Sihteerin aseman huomioon ottaen ei sihteereillä kuitenkaan voi olettaa juuri olleen vaikutusta siihen, minkä tulkintaratkaisun valiokunta yksittäistapauksessa omaksuu. Sen sijaan on sihteerien juridisilla tiedoilla ja käsityksillä saattanut olla tuntuva merkitys siinä, miten valiokunnan ratkaisun perustelut mietinnössä tai lausunnossa muotoillaan ja minkälaisiksi siis muodostuu se kielellinen materiaali, jota myöhemmissä perustuslainmukaisuutta koskevissa kysymyksissä käytetään ennakkotapauksina hyväksi.[249] Tätä sihteerien vaikutusta valiokunnan argumentointiaineiston muotoutumiseen olisi mahdollista jossain määrin tutkia suorittamalla tekstivertailuja eri sihteerien toimikausilla laadittujen valiokunnan kannanottojen välillä. Tämänkaltaista tutkimusta

---

247 Valiokunnan koostumuksesta ks. edellä alav. 226 viitattuja lähteitä. Ks. myös *Riepulan* esitystä, 323—325, valiokunnan juristijäsenten osuudesta valiokunnan tai oman ryhmänsä kannan muodostumisessa. *Riepula* toteaa ryhmien lakimiesjäsenten n. 95 %:ssa kaikista tulkintatapauksista seuranneen ryhmän omaksumaa kantaa. Esityksestä ei ilmene, mitä kaikkea siinä on pidetty ryhmän kannasta irtoamisena: pelkkää ryhmän kannasta poikenneen lausuman esittämistä, ryhmän kannasta poikkeavaa äänestämistä vai ehkä vasta sitä, että jäsen on liittänyt ryhmän kannasta poikenneen eriävän mielipiteen valiokunnan kannanottoon. *Riepula* tulkitsee esittämänsä luvut lähinnä osoitukseksi valiokunnan juristijäsenten itsenäisen vaikutusvallan vähäisyydestä. Päätelmä saattaa olla oikeaan osunut, mutta ko. luvut sellaisenaan voidaan tietysti yhtä perustellusti ottaa tueksi aivan päinvastaiselle lopputulokselle. Ks. tässä kohden myös *Kastari*, Politiikka 1973, 69, viittausta ryhmäkurin mahdollisesta vaikutuksesta.

248 Sihteerien nimet ja toimiajat luettelee *Riepula*, 114, alav. 10.

249 Ainakin nykyisin valiokunnassa menetellään mietinnön tai lausunnon muotoilun suhteen yleensä siten, että valiokunnan kanta pääkysymyksissä samoinkuin valiokunnan kannanoton perustelujen pääasialliset linjat lyödään lukkoon ensimmäisessä käsittelyssä (lukemisessa), joka tarvittaessa jatkuu useissa kokouksissa. Näin saamiensa; käytännössä useinkin varsin väljien ohjeitten puitteissa sihteeri laatii luonnoksen mietinnöksi tai lausunnoksi. Asian toisessa käsittelyssä luonnokseen mahdollisesti sisältyvä lakiehdotus käydään läpi ja tarkastetaan koko mietintö tai lausunto. TJ 19,1 §:ssä mainittu valiokunnan kolmas käsittely mietinnön tai lausunnon (lopulliseksi) tarkistamiseksi pidetään erittäin harvoin. Yleensä valiokunta käyttää sillä sanotun säännöksen mukaan olevaa delegointivaltuutta siten, että mietinnön tai lausunnon lopullinen tarkistaminen ja hyväksyminen jätetään puheenjohtajan suoritettavaksi yhdessä sihteerin kanssa.

ei ole tehty.[250] Sihteerin osuus ulkopuolisen informaation välittämisessä valiokuntaan ennen yksittäisen asiaratkaisun tekemistä on aivan auksiliaarista. Sihteeri ei oma-aloitteisesti osallistu valiokunnassa käytäviin keskusteluihin eikä myöskään hanki informaatiota valiokunnan käytettäväksi. Tutkittaessa informaation saamistapoja ja niiden vaikutusta päätösten muotoutumiseen ovat merkitseviä siten lähinnä vain ne tilanteet, joissa valiokunta nimenomaisesti päättää hankkia tietoa ulkopuolelta, »kuulla» ulkopuolisia.

VJ 53 §:ssä säädetyn järjestelyn puitteissa valiokunnalla on oikeus vaatia viranomaisilta ja yleisiltä laitoksilta tarvitsemiaan asiakirja- ja muita tietoja. Säännöksessä tarkoitettu asiakirjojen hankkiminen ja virkamiesten kuuleminen koskee yleensä edellä jälkimmäisenä ryhmänä esitettyjä, tosiasiakysymyksiin liittyviä tietoja.[251] Tällä tavoin hanki-

250 Vertailun vuoksi mainittakoon, että Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden jäsenten osuus lakien perustuslainmukaisuuskysymyksissä tehtyjen ratkaisujen sanallisen asunkin muotoutumisessa on selvästi suurempi kuin prvk:n jäsenten vastaava osuus. Muodoltaan korkeimman oikeuden »päätös» ei oikeastaan ole päätös meillä totutussa mielessä. »Päätös» muodostuu periaatteessa siten, että kukin jäsen kirjoittaa kysymyksestä oman lausuntonsa (opinion). Se lopputulos, johon enemmistö jäsenistä lausunnoissaan päätyy, muodostuu oikeuden ratkaisuksi asiakysymyksessä. Käytännössä ei toki »päätöksen» muodostava virallisaineisto koostu yhdeksästä erillisestä lausunnosta, vaan enemmistöön kuuluneista jäsenistä jonkun tehtäväksi tulee tuomioistuimen varsinaiseksi kannaksi katsotun lausunnon kirjoittaminen ja muut enemmistöön kuuluvat jäsenet joko ilman lisäyksiä yhtyvät tähän lausuntoon taikka sitten liittävät siihen oman, lopputulokseen yhtyvän lausuntonsa (concurring opinion). Vähemmistöön jääneet jäsenet sensijaan esittävät eriävän lausuntonsa (dissenting opinion) joko kukin erikseen tai siten, että yhtyvät jonkun heistä laatimaan lausuntoon. Tunnettua on, että tällaiset *dissenting opinions* saattavat myöhemmin olla oikeuskäytännön suunnan määräytymisessä yhtä merkitseviä kuin ovat tuomioistuimen asiaratkaisun määränneet enemmistölausunnot. — Paitsi että mainittu järjestely korostaa kunkin jäsenen henkilökohtaista vastuusta ratkaisun sisällöstä, se merkitsee myös päättävän elimen omien jäsenten henkilökohtaisen osuuden korostumista päätösten sanallisen asun, siis myöhemmissä ratkaisuissa käytettävän argumentointiaineiston, muotoutumisessa. Tällaisen menettelyn tekee osaltaan mahdolliseksi se, että kullakin tuomioistuimen yhdeksästä jäsenestä on omassa käytössään juristiapua, joka ainakin viime aikoihin saakka on yleensä rekrytoitu kärkipään lakikoulujen vastavalmistuneiden lakimiesten parhaimmistosta.

251 Hallituksen kanta esitetyn lain säätämisjärjestykseen — joka yleensä on ollut myös ko. ministeriön kanta — ilmenee suoraan lakiehdotuksen johtolauseesta. Esitysten perustelut juuri säätämisjärjestyskysymyksen kohdalla ovat yleensä olleet puutteellisia, mutta milloin hallitus on esittänyt lain säädettä-

tulla, esim. ehdotetun lain tosiasiallisia vaikutuksia koskevalla tarkemmalla tiedolla saattaa luonnollisesti olla oleellinen merkitys säätämisjärjestyskysymyksen ratkaisulle. Tämän tutkimuksen kannalta ovat kuitenkin mielenkiintoisia vain ne ulkopuolisten kuulemiset, jotka kohdistuvat nimenomaan edellä ensimmäisenä ryhmänä esitettyihin, sisällöltään korostuneesti juridisiin kysymyksiin. Asiantuntijoiden kuulemisinstituutin merkityksen vuoksi käsittelen sitä edempänä omana jaksonaan. Sitä ennen on kuitenkin syytä tarkastella erästä toista tässä kohden mielenkiintoista mahdollisuutta, nimittäin sitä, että valiokunta ennen asiaratkaisun tekemistä hankkii lausunnon KKO:lta tai KHO:lta tai molemmilta.

Mitkään säännökset eivät nimenomaisesti velvoita korkeimpia oikeuksia antamaan lausuntoja eduskunnalle tai sen valiokunnille. VJ 53 §:ssä on tosin taattu valiokunnille oikeus saada »suullisia tai kirjallisia tietoja viranomaiselta». Sanonnan puitteisiin voitaisiin sisällyttää myös korkeimmalta oikeusasteelta hankittu »tieto» sen kannasta jonkin lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen. Säännöksen syntyhistoriankin valossa on kuitenkin selvää, että se on tarkoitettu palvelemaan eduskunnan valvontamahdollisuuksia ja varmistamaan ko. viranomaisen omaa käytännöntoimintaa koskevan tiedon saamisen eikä sitä sen sijaan ole tarkoitettu keinoksi hankkia kannanottoja viranomaisilta asioissa, jotka ovat eduskunnan itsensä päätettävät.[252] Myöskään sellaista menettelyä, että valiokunta kääntymättä suoraan korkeimman oikeusasteen puoleen pyytää VJ 53 §:ään vedoten ministeriötä tai pääministeriä hankkimaan asiassa selvityksen myös KKO:n tai KHO:n kannasta, ei voida pitää säännösten kattamana, kun otetaan huomioon, että HM 18 § koskee vain esitysehdotusta ja HM 19 § vastaavasti eduskunnassa jo hyväksyttyä lakia. Mitään säädännäistä estettä ei toisaalta ole sille, että KHO tai KKO harkintansa mukaan suostuu antamaan valiokunnan siltä pyytämän lausunnon. Valtiosäännön muusta sisällöstä riippuen saatettaisiin periaatteessa pitää

väksi VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, on esityksen perusteluihin sentään usein sisältynyt jonkinlainen viittaus niihin syihin, joiden vuoksi hallituksen mielestä sanottua järjestystä on käytettävä. Viime aikoina on LVK:ssa nähtävästi kiinnitetty aikaisempaa enemmän huomiota siihen, että hallituksen tulisi, mikäli se katsoo ehdotetun lain edellyttävän perustuslainsäätämisjärjestystä, esittää HE:ssä myös perusteita tälle käsitykselle.

252 Säännöksen syntyvaiheista ks. lyhyesti *Hakkila,* 535—536, sekä *Ahava,* 136—138.

täysin luonnollisenakin, että ylin oikeusaste tarvittaessa asiantuntemuksellaan avustaa kansenedustuslaitoksen valiokuntien toimintaa. Ottaen huomioon sen auktoritatiivisen aseman, mikä perustuslakivaliokunnalle on muodostunut nimenomaan säätämisjärjestyskysymyksissä, voidaan Suomen valtiojärjestyksessä kuitenkin pitää vieraana ilmiönä sitä, että valiokunta ennen päätöksentekoaan kuulee jompaa kumpaa ylintä oikeusastetta juuri tästä kysymyksestä. Tällaisen tilanteen käsittäminen niin, että valiokunta on sidottu korkeimman oikeusasteen tällä tavoin esittämään kantaan, ei olisi sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan arvovallan eikä myöskään yleisemmin kansanedustuslaitoksen päätöksenteon riippumattomuuden kanssa. Toisaalta olisi käytännön muotoutuminen sellaiseksi, että valiokunta poikkeaisi näin vastaanottamistaan korkeimman oikeusasteen kannanilmauksista, ristiriidassa ylimmille oikeusasteille kuuluvan arvovallan kanssa ja se olisi myös omiaan johtamaan koko säädösjärjestelmän yhtenäistä (perustus-)lainmukaisuutta koskevan luottamuksen järkkymiseen.[253] Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan ei pitäisi pyytää korkeimmilta oikeuksilta lausuntoja, joissa tuomioistuin nimenomaan pyydettynä taikka muuten ennalta oletettavasti tulee lausumaan myöskin käsillä olevan lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä.[254] Käytännössä valiokunnan lausuntopyynnöt korkeimmille oikeusasteille ovat olleet hyvin harvinaisia. Tapausten vähälukuisuuden vuoksi selostan ne kaikki lyhyesti seuraavassa.

Korkeimmat oikeusasteet ovat tiettävästi antaneet eduskunnan valiokunnille lausuntoja kaikkiaan seitsemässä tapauksessa, joista kolmessa lausunnon saajana on ollut perustuslakivaliokunta, kolmessa lakivalio-

253 Tilanne on monessa suhteessa toinen silloin, kun presidentti HM 19 §:n mukaan pyytää korkeimmilta oikeusasteilta lausunnon eduskunnassa hyväksytystä laista. Paitsi että tämä menettely on Hallitusmuodossa nimenomaisesti järjestetty, voidaan siitä lisäksi todeta, että menettelyä todennäköisimmin sovelletaan juuri tilanteessa, jossa säätämisjärjestyskysymys ei ole ollut perustuslakivaliokunnassa käsiteltävänä. Lisäksi lausuntopyyntö tällöin edellyttää sitä, että lainsäädäntömenettelyyn eduskunnan ohella osallistuva valtioelin, tasavallan presidentti, pitää lausunnon pyytämistä aiheellisena. Lausuntojen pyytämisestä korkeimmilta oikeuksilta lain vahvistamisvaiheessa ks. myöhempää eri valvontamahdollisuuksien käytännön merkitystä koskevaa esitystä.

254 Lakiehdotuksen materiaalikysymyksiin kohdistuviin lausuntopyyntöihin ei tällaista periaatteellista estettä tietysti ole. Esimerkkinä tällaisesta tapauksesta ovat tekstissä seuraavana mainitut laintarkastuskunnan perustamisaloitetta koskeneet lausuntopyynnöt.

kunta ja yhdessä suuri valiokunta. Vuoden 1927 valtiopäivillä sai perustuslakivaliokunta valmisteltavakseen ed. Schaumanin anomusehdotuksen (n:o 2/27 vp) laintarkastuskunnan perustamisesta. Perustuslakivaliokunta pyysi VJ 53 §:n nojalla pääministerin toimenpidettä, jotta KKO ja KHO antaisivat ehdotuksesta lausuntonsa. KHO antoikin lausuntonsa 15. 5. 1929 oikeusministerille toimitettuna. Vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä perustuslakivaliokunta sai jälleen valmisteltavakseen ed. Schaumanin samansisältöisen toivomusaloitteen (n:o 1/29 II vp). Kun KKO ei vielä tällöin ollut antanut edellä mainittua lausuntoa, pyysi valiokunta 12. 11. 1929 uudelleen VJ 53 §:n nojalla pääministerin toimenpidettä, jotta KKO ja KHO antaisivat valiokunnalle asiasta lausunnon. KHO antoikin uuden lausunnon 29. 11. 1929 ja KKO oman lausuntonsa 8. 1. 1930. Lausunnossaan KKO nimenomaisesti totesi, että vaikkakaan valtioneuvoston kanslian kautta tullut lausuntopyyntö ei tarkoittanut sellaisten asiakirjain tai tietojen antamista, jota VJ 53 §:ssä tarkoitettiin, niin KKO kuitenkin, koska toivomusaloitteessa kosketellulla kysymyksellä oli KKO:n oman toiminnan kannalta huomattava merkitys, halusi olla apuna sanottua kysymystä alustavasti selviteltäessä.[255]

Seuraava perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö liittyi sotaansyyllisten rankaisemista koskeneen lakiesityksen käsittelyyn vuoden 1945 valtiopäivillä. Koko lausuntopyyntö hoidettiin tilanteen vaatimuksista johtuen varsin nopeasti: valtiopäiväasiakirjoissa näkyvien päiväysten mukaan valiokunta sai esityksen valmisteltavakseen 23. 8. 1945, lausuntopyyntö KKO:lle lähetettiin samana päivänä ja KKO:n antama lausunto on päivätty jo 28. 8. 1945. Jo esitystä annettaessa oli ollut selvää, että laki vaati VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä. Lausunnossaan KKO käsitteli eri kohtia, joissa laki oli ristiriidassa perustuslakien kanssa, ja totesi lopuksi ehdotuksen sisältävän »niin monia ja perustavaa laatua olevia poikkeuksia hallitusmuodosta ja yleisesti hyväksytyistä oikeusperiaatteista, ettei lakia oikeudelliselta kannalta voida pitää valtiojärjestykseemme soveltuvana». Lausunto on painettuna liitetty perustuslakivaliokunnan mietintöön.[256]

Kolmas perustuslakivaliokunnan ylimmille oikeusasteille osoittama lausuntopyyntö liittyi melko välittömästi kysymykseen lain säätämis-

---

255 KKO:n kirjeet 1930 I, s. 1. Tuomioistuinten lausuntojen asiallinen sisältö on lyhyesti selostettu lainvalmistelutyön uudelleenjärjestämistä koskevassa KOM 1955: 6, 22—23.

256 Prvm 40/HE 54/45 vp; KKO:n kirjeet 1945, 187.

järjestyksestä. Kyseessä oli laki tilan osittamisen edellytyksistä, joka sisältyi yhtenä lakina hallituksen vuoden 1955 valtiopäiville antamaan maankäyttölainsäädäntöä koskeneeseen lakiesitykseen (HE 32/55 vp). Maatalousvaliokunta pyysi 24. 3. 1955 em. lain säätämisjärjestyksestä lausunnon perustuslakivaliokunnalta, joka taas pyysi suoraan KKO:lle osoitetulla kirjeellä (5/25. 5. 1915) viimeksi mainitulta lausuntoa lakiehdotuksesta oikeusturvan järjestämistä koskevan kysymyksen osalta. Lausuntopyynnössään perustuslakivaliokunta ilmoitti joutuneensa säätämisjärjestyksen käsittelyssä kiinnittämään huomiota siihen tapaan, jolla asianosaisen oikeusturvaa koskevat kysymykset oli puheena olevissa lakiehdotuksissa ehdotettu järjestettäviksi. Kun kysymyksessä oleva lainsäädäntö oli tarkoitettu pysyväksi ja oli merkitykseltään tärkeä ja laajakantoinen, pyysi valiokunta KKO:lta lausuntoa siitä, antoiko em. lakiehdotus muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset huomioonottaen kansalaisten oikeusturvan kannalta aihetta huomautuksiin ja missä suhteessa. Lausunnossaan, joka painettuna liitettiin valiokunnan lausuntoon, KKO nimenomaisesti totesi lain säännösten tarkkuuden ja oikeusturvajärjestelyjen merkityksen harkittaessa sitä, voidaanko omaisuudensuojaa koskeva laki säätää tavallisena lakina. Tämän jälkeen KKO melko perusteellisesti tarkasteli lakiehdotuksen oikeusturvajärjestelyjä ja totesi lopuksi, ettei se »katso kysymyksessä olevaa lakiehdotusta kansalaisten oikeusturvan kannalta tyydyttäväksi». Omassa lausunnossaan valiokunta myös tarkasteli oikeusturvajärjestelyjen merkitystä lain säätämisjärjestystä arvioitaessa ja totesi KKO:n lausuntoon viitaten lakiehdotuksen tässä suhteessa antavan aihetta lukuisiin huomautuksiin. Loppupontenaan valiokunta totesi, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, mikäli valiokunnan lausunnossa kosketellut puutteellisuudet korjataan.[257]

Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnalle annettujen lausuntojen lisäksi on KKO vuonna 1934 antanut lakivaliokunnalle lausunnon oikeudenkäymiskaaren, maakaaren ja rikoslain eräitten säännösten muutosesityksestä, jonka tarkoituksena oli vapaan todistusteorian käyttöön ottaminen oikeudenkäynnissä. Ko. lakiesityksestä oli jo valmisteluvaiheessa hankittu KKO:n lausunto. Kun hallitus oli vielä tämän jälkeen tehnyt ehdotuksiin muutoksia, katsoi lakivaliokunta »tarpeelliseksi varata korkeimmalle oikeudelle tilaisuuden» antaa ko. muutoksista lausuntonsa.

---

[257] Prvm 1 (ann. 56 vp)/mtvm 22/HE 32 (55 vp)/57 vp; KKO:n kirjeet 1955, 549.

Tätä tarkoittava kirjelmä toimitettiin oikeusministeriön kautta KKO:lle. Korkein oikeus antoi lausuntonsa suoraan valiokunnalle 5. 2. 1934 ja lausunto liitettiin painettuna valiokunnan mietintöön.[258] Myöhemminkin on KKO kahdessa tapauksessa antanut valtioneuvostolle lausunnon »lakivaliokuntaa varten». Käsitellessään vuoden 1967 valtiopäivillä hallituksen esitystä henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten rankaisemista koskevan lainsäädännön uudistamisesta päätti lakivaliokunta pyytää valtioneuvostoa hankkimaan asiasta KKO:n lausunnon. KKO antoi valtioneuvoston tämän johdosta pyytämän lausunnon 25. 1. 1968.[258a] Samalla tavoin lakivaliokunta pyysi KKO:n lausuntoa käsitellessään vuoden 1970 valtiopäivillä hallituksen esitystä kihlakunnantuomarien palkkausjärjestelmää koskevien säännösten muuttamisesta. KKO antoi lausuntonsa 14. 12. 1970.[258b] Mikään näistä lausunnoista ei koskenut säätämisjärjestystä.

Lausunnon hankkimispäätöksen kannalta edellä mainituista poikkeava on rangaistusten täytäntöönpanosta annetun asetuksen 2 luvun muuttamisesta annetun esityksen käsittely vuoden 1965 valtiopäivillä. Asiasta oli lakivaliokunta antanut mietinnön. Suuri valiokunta päätti kuitenkin vielä pyytää ehdotuksen lakivaliokunnan mietinnössä saamasta sanamuodosta lakivaliokunnan lausunnon sekä pyytää valtioneuvostoa hankkimaan ehdotuksesta sanotussa muodossaan lausunnon KKO:lta tai laintarkastuskunnalta. Valtioneuvoston päätettyä pyytää lausunnon KKO:lta antoi tämän lausuntonsa 24. 11. 1965 valtioneuvostolle osoitettuna. Lausunto ei koskenut säätämisjärjestystä.[258c]

Tarkasteltaessa käytännön tapauksia edellä esittämieni näkökohtien valossa voidaan laintarkastuskuntaa koskevista lausunnoista sekä lakivaliokunnalle ja suurelle valiokunnalle annetuista lausunnoista todeta, että ne eivät lainkaan liittyneet säätämisjärjestyskysymyksiin. Ne kaikki koskivat asioita, joilla oli merkitystä lausunnon antajan omassa toiminnassa ja joissa lausunnon antajalla oli erityistä asiantuntemusta. Tällaista erityistä asiantuntemusta, joskaan ei yhtä korostuneena, voidaan KKO:lla

---

258 Lvm 10/HE 39 (33 vp)/34 vp; KKO:n kirjeet 1934 I, 48.

258a Ks. KKO Vuosikirja 1968, III, 1—, sekä lvm 11/HE 68 (66 vp)/69 vp, johon ko. lausunto on otettu liitteenä.

258b Ks. KKO Vuosikirja 1970, III, 217—, sekä lvm 10/HE 119 (70 vp)/71 vp, johon ko. lausunto on otettu liitteenä.

258c Ks. KKO Kirjetaltiot 1965 sekä Svm 221/HE 159 (64 vp)/65 vp, johon ko. lausunto on otettu liitteenä.

ehkä sanoa olleen myös sotaan syyllisten rankaisemisen järjestelyä koskeneen lain kohdalla. Tässä lausunnossa KKO on myös sivunnut säätämisjärjestykseen liittyviä kysymyksiä, mutta etäältä ja tilanteessa, jossa säätämisjärjestys oli joka tapauksessa selvä. Koko tilanne, jossa lausunto pyydettiin ja annettiin, oli lisäksi erittäin poikkeuksellinen. Säätämisjärjestyskysymyksen sekä perustuslakivaliokunnan ja ylimpien oikeusasteiden välisen suhteen kannalta ainoan merkityksellisen tapauksen muodostaa siten osittamisrajoituksia koskenut lausuntopyyntö vuonna 1955. Vaikka lausuntopyyntöä ja lausuntoa ei tapauksessa nimenomaisesti kohdistettu säätämisjärjestykseen, oli ko. tilanteessa selvää, että lausunnon sisältöä tullaan perustuslakivaliokunnassa käyttämään juuri säätämisjärjestyskysymyksen ratkaisemisessa ja ratkaisun tarkemmassa muotoilussa. Lausunnon pyytämistä voidaan kyllä perustella sillä, että tapauksessa merkitsevinä pidetyt oikeusturvakysymykset vaativat sellaista menettelyllisten seikkojen tuntemusta ja erityistietoa, jota esim. ministeriöiden virkamiehillä ja valtiosääntöjuristeilla ei yleensä ole, mutta jota voidaan katsoa olevan KKO:lla. Voitaisiin myös ajatella niin, että menettely, jossa KKO:n kanta on perustuslakivaliokunnan käytettävissä ennen kuin se tekee oman ratkaisunsa, on parempi kuin se mahdollisuus, että valiokunnan lyötyä oman kantansa lukkoon ja lain tultua presidentin vahvistettavaksi asiasta pyydetään KKO:n lausunto, joka sitten ehkä on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan kannan kanssa tai ainakin sisältää näkökohtia, joita valiokunnassa ei ole osattu ottaa huomioon. Tästä huolimatta en pidä perustuslakivaliokunnan ja KKO:n aseman sekä perustuslaissa erikseen säännellyt muut kontrollijärjestelyt huomioonottaen valiokunnan lausuntopyyntömenettelyä vuoden 1955 tapauksessa asianmukaisena. Mikäli KKO:n kannan esiin saaminen lain säätämismenettelyssä on tarpeen, on se asianmukaisimmin hankittavissa HM 18 §:n puitteissa ennen hallituksen esityksen eduskuntaan antamista.

i. Asiantuntijoiden kuuleminen

Eduskunnan valiokunnilla on VJ 53 §:ssä säännellyn tiedonsaamisoikeuden lisäksi oikeus kuulla käsittelemissään asioissa harkintansa mukaan asiantuntijoita. Tällainen oikeus on välillisesti edellytetty TJ 16 §:ssä ja eduskunnan eri valiokuntien käytännössä asiantuntijoiden kuuleminen on täysin vakiintunut menettelymahdollisuus. Edellä on viitattu

siihen, ettei perustuslakivaliokunnan omassa piirissä voida olettaa olevan säätämisjärjestyskysymyksissä riittävää asiantuntemusta ja että yleensä ei säätämisjärjestyskysymystä myöskään pyritä selvittämään esim. lakiehdotuksen valmistelleesta ministeriöstä VJ 53 §:n puitteissa hankittavan tiedon avulla. Tältä pohjalta voidaan olettaa, että juuri säätämisjärjestyskysymysten ratkaisemisessa on ulkopuolisten asiantuntijoiden kuulemisella suuri merkitys. Näin on myös valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa esitetty eräänlaisena kokemusperäisenä yleisvaikutelmana esittäjien ollessa usein juuri niitä lakimiehiä, joita valiokunta on kuullut asiantuntijoina ja joilla siten on ollut tilaisuus muodostaa käsitys kuulemisen tosiasiallisesta vaikutuksesta. Tarkempaa tietoa asiantuntijoiden kuulemisen runsaudesta ja sen tosiasiallisesta vaikutuksesta valiokunnan kannanottoihin on kuitenkin saatu vasta *Riepulan* väitöskirjaan sisältyvän tutkimuksen puitteissa. Kirjassa käsitellään varsin laajasti (307—325) ja taulukkomuotoista esitystä runsaasti käyttäen asiantuntijoiden kuulemisinstituuttia sekä esiintymistiheyden että tosiasiallisten vaikutusten kannalta. Tutkimuksen tulosten voidaan sanoa vahvistavan niitä oletuksia, joita aikaisemmin on esitetty kuulemisinstituution merkittävyydestä.

Riepulan aineistonsa nojalla esittämät päätelmät ovat käsittääkseni suuntalinjojensa ja sisältönsä pääpiirteiden osalta oikeaan osuneita. Tulosten tarkempi yleinen kopiointi tähän yhteyteen ei siten ole perusteltua. Joissakin kohdin jättää esityksen tarkkuus aineiston käytössä ja käyttötavan osoittamisessa lukijalle sekä eri selitysmahdollisuuksien analysoinnissa kuitenkin toivomisen varaa. Kyseessä ovat lähinnä yksityiskohdat, joilla ei liene merkittävää vaikutusta *Riepulan* esittämien yleisten tulosten luotettavuuteen. Niillä saattaa kuitenkin olla merkitystä perustuslakivaliokunnan toimintaa koskevassa myöhemmässä tutkimuksessa. Esitän sen vuoksi eräitä näihin yksityiskohtiin liittyviä huomioita. Kun esitykseni tällä tavoin väistämättä saa kriittisen sävyn, on ehkä aihetta korostaa, että tarkasteluni ei koske niinkään *Riepulan* antaman »tuomion» oikeellisuutta kuin »todistusaineiston» eräitä piirteitä.

Asiantuntijamenettelyn käytöstä ja sen yleistymisestä *Riepula* (307—311) toteaa, että vuosien 1920—1970 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta käytti ulkopuolisia asiantuntijoita yli 2/3:ssa perustuslain tulkintaa koskevista tapauksista. Asiantuntijoiden käyttö on jatkuvasti myös lisääntymässä niin, että vuosien 1945—1970 valtiopäivillä asiantuntijoita käytettiin 9/10:ssa perustuslain tulkintatapauksia ja erityisesti 1960-luvulla

jopa noin 95 %:ssa ko. tapauksista. Koska perustuslain tulkintaa koskevista tapauksista valtaosa on koskenut juuri säätämisjärjestyskysymystä, voidaan esitettyjen lukujen katsoa hyvin kuvaavan asiantuntijoiden kuulemista myös erityisesti säätämisjärjestysratkaisujen yhteydessä. *Riepulan* esityksestä ei varmuudella ilmene, onko hän sisällyttänyt ko. aineistoonsa kaikki ne tapaukset, joissa valiokunta on antanut perustuslain tulkintaa sisältävän ratkaisun ja joissa valiokunnassa on ennen ratkaisua kuultu asiantuntijoita, vaiko ainoastaan ne tapaukset, joissa ennen sanotunlaista ratkaisua on kuultu asiantuntijoita juuri ja nimenomaan kyseisestä perustuslain tulkintaongelmasta. Oletttaisin, että aineisto on rajattu jälkimmäisen vaihtoehdon mukaisesti.[259] Em. vaihtoehtojen mukaiset tilastoluvut muodostuisivat ilmeisesti hieman toisistaan poikkeaviksi, mutta erilaisten lukujen mahdollisuus ei mitenkään vaikuta keskeiseen asiatietoon: perustuslakivaliokunta ei nykyisin juuri koskaan tee ratkaisua perustuslain tulkintakysymyksessä kuulematta siitä asiantuntijoita.

Valiokunnan käyttämää asiantuntijapiiriä tarkastellessaan *Riepula* (311—316) mainitsee, että niissä 278 perustuslain tulkintatilanteessa, joissa vuosien 1920—1970 valtiopäivillä on valiokunnassa kuultu asiantuntijoita, on annettu kaikkiaan 708 asiantuntijakannanottoa. Kuultujen asiantuntijoiden keskimääräksi yhtä tulkinta-asiaa kohti tulee siten 2,5. Asiantuntijoiden käytön lisääntyminen ilmenee myös sillä tavoin, että kerralla kuultujen asiantuntijoiden lukumäärä on jossain määrin kasvanut siten, että vuosien 1920—1944 valtiopäivien ajalta keskimäärä oli 1,8 ja vuosien 1945—1970 valtiopäivillä 2,7. Yli puolet kaikista ko. tapauksista on ratkaistu kuulemalla yhtä tai kahta asiantuntijaa ja runsaat 3/4 kuulemalla 1—3 asiantuntijaa. *Riepula* käsittelee erikseen valiokunnassa useimmiten esiintyneiden asiantuntijoiden osuutta ja toteaa, että noin 70 % valiokunnalle annetuista asiantuntijatulkinnoista on annettu kymmenen eniten kuullun henkilön toimesta. Näidenkin joukossa keskittyminen on ollut varsin suuri siten, että yli puolet tulkintakan-

[259] Aineiston rajaamista osoittavat ilmaukset *Riepulan* tekstissä ovat varsin väljiä, kuten esim. asiantuntijamenettelyn »liittyminen» tulkintatoimintaan tai esiintyminen »tulkintatilanteiden yhteydessä» (s. 307). Eräät käytetyt sanonnat viittaisivat siihen, että kyseessä ovat kaikki tulkintaratkaisujen yhteydessä kuullut asiantuntijat (esim. s. 308 lopussa ja s. 313 alussa). Toisaalta taulukon 33 (s. 308) alaviite viittaa vahvasti siihen, että kyseessä ovat juuri ja vain ko. perustuslainmukaisuuskysymyksestä kuullut asiantuntijat.

nanotoista on annettu neljän eniten kuullun henkilön toimesta. Viimeksi mainittujen tietojen pääasiallista oikeaan osuvuutta ei ole syytä epäillä. Yksityiskohdissaan esitys kuitenkin antaa aihetta eräisiin huomioihin.

Kymmentä eniten kuultua asiantuntijaa koskevassa taulukossa 39 (s. 314) on nimeltä mainittujen henkilöiden ohessa ja niihin rinnastettuna mainittu kaksi virka-asemaa: eduskunnan oikeusasiamies ja eduskunnan pääsihteeri. Nimeltä mainituista *Puhakasta* ja *Ahlasta* on nimenomaisesti todettu, että heidän kohdallaan on luettu vain muut kuin oikeusasiamiehenä tai eduskunnan pääsihteerinä ollessa annetut lausunnot. Sen sijaan *Kastarin* kohdalla, jonka lausuntojen antamisaika kattaa vuodet 1947—1970, ei nähtävästi ole samalla tavoin otettu huomioon, että hän toimi oikeusasiamiehenä vuosina 1952—1956 ja antoi myös tänä aikana joitakin asiantuntijalausuntoja perustuslakivaliokunnalle.[260] Taulukon yhteydessä olisi odottanut huolellisempaa paneutumista siihen kysymykseen, mikä osuus valiokuntaan kuultavaksi kutsumiseen on toisaalta virka-asemaan, toisaalta henkilöön liittyvillä tekijöillä silloin, kun esim. eduskunnan pääsihteeri tai oikeusasiamies kutsutaan valiokuntaan. Yllättävän huoletonta, jopa harhaanjohtavaa sanankäyttöä on tässä kohden alaviitteessä, jossa oikeusasiamiehen osalta todetaan »tämän elimen» antamista tulkintakannanotoista yli 90 % annetun OA *Leskisen* aikana ja toimesta. Kun valiokunta päättää kuulla tulkintakysymyksessä esim. oikeusasiamiestä, ei päällimmäisenä syynä tähän ole niinkään tietyn viran haltijan tai tietyn viraston kannan esiinsaaminen kuin pyrkimys kuulla tiettyä henkilöä, jonka tiedetään olevan helposti saatavilla ja jonka asiantuntemuksesta valiokunnan jäsenillä on ennakkokäsitys. Selvää myös on, että valiokuntaan perustuslainmukaisuuskysymyksessä kuultavaksi kutsuttu oikeusasiamies ei ole tällöin käsittänyt itseään virastonsa kannan esiintuojaksi eikä hänen kannanottoaan ole valmisteltu samassa menettelyssä kuin oikeusasiamiehen viraston kannanotot esim. ministeriöistä sinne lähetettyihin lausuntopyyntöihin.

---

260 *Kastari* on OA:nä toimiessaan antanut prvk:lle suullisen tai kirjallisen asiantuntijalausunnon perustuslain tulkintaa koskevista kysymyksistä ainakin seuraavissa tapauksissa: prvl 2/Svm 12/HE 10/52 vp (maanmittaustoimituksiin liittyvien korvausten korotus), prvl 2/vvm 19/HE 21/55 vp (edustajanpalkkiolain muuttaminen), prvl 6/lvm 19/HE 52/55 vp (RtpA:n muuttaminen), prvl 9/tyvm 15/HE 57/55 vp (merimieseläkelaki) ja prvl 10/Svm 142/HE 114/55 vp (hinnantasausrahastolain muuttaminen). Ensimmäisessä em. lausunnoista hänet mainittiin apulaisprofessorina, muissa eduskunnan oikeusasiamiehenä.

Asiantuntijoiden vaikutusta valiokunnan tulkintatoimintaan koskeva jakso (316—325) on *Riepulan* suorittamassa asiantuntijainstituutin käsittelyssä se osa, joka on tuonut tutkimukseen eniten uutta ja myös herättänyt eniten huomiota. Jaksossa käsitellään tarkemmin kymmenen valiokunnassa eniten kuullun asiantuntijan kannanottojen seuraamista valiokunnan ratkaisuissa ja todetaan tämä seuraaminen hyvin korkeaksi, jopa niin, että neljän eniten kuullun asiantuntijan *(Merikoski, Kastari,* OA *Leskinen* ja *Kaira)* seuraamista osoittavat prosenttiluvut ovat noin 86—93 %. Tutkimuksensa tulokset *Riepula* esittää tiivistettyinä seuraavasti (319—320):

»Edellä tehdystä analyysista ilmeni (1) asiantuntijamenettelyn yleistyneen perustuslakivaliokunnan päätöksenteossa niin, että yli 90 % valiokunnan tulkintaratkaisuista tehdään nykyisin ulkopuolisen asiantuntija-avun turvin. Kun siitä edelleen ilmeni (2) tämän asiantuntijavallan keskittyneen suurelta osin 3—4 valtiosääntöjuristin käsiin, joiden tulkintasuosituksia (3) valiokunta on seurannut ratkaisutoiminnassaan yli 90 %:sti, kenellekään ei enää jääne epäselväksi, keille perustuslakivaliokunnan tosiasiallinen tulkinta- ja ratkaisuvalta perustuslakikysymyksissä on toisen tasavallan kaudella liukunut.

... Tutkimuksessa saatujen tulosten perusteella *ei siis enää voida juuri puhua perustuslakivaliokunnan omaehtoisesta perustuslakien tulkintatoiminnasta.* Sikäli kuin kritiikkiä perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan suunnataan viimeisten kahden vuosikymmenen ajalta, se ei voi ainakaan kohdistua itse valiokuntaan, sen asemaan ja toimintaan perustuslakikontrollia suorittavana eduskunnan toimielimenä. Kritiikki on kohdistettava niihin todellisiin vaikuttajiin, jotka edellinen asiantuntija-analyysi paljasti ja jotka ovat perustuslakivaliokunnan tulkintalinjat tosiasiallisesti tällä kaudella määränneet.» (kursiivi alkuperäinen)

Riepulan esittämä lopputulos ei eräässä kohden jätä sijaa millekään epäilyksille: valiokunnan omaksumat tulkintaratkaisut ovat hyvin suuressa määrin sopusoinnussa asiantuntijoiden esittämien kantojen kanssa. Mm. tähän seikkaan perustuvat päätelmät tutkimuksessa saattavat hyvin olla oikeaan osuvia. Eräistä epätarkkuuksista johtuen ei *Riepulan* esitys kuitenkaan anna lukijalle luotettavaa mahdollisuutta arvioida, *kuinka* oikeaan osuvia tai pitäviä esitetyt päätelmät ovat. Suurimpana puutteena tässä kohden on, ettei *Riepula* ole malttanut oikeastaan lainkaan tarkastella, mitä eri selitysvariaatioita voisi olla sille, että valiokunnan kanta ja asiantuntijan esittämä kanta ovat sopusoinnussa. Esityksessään *Riepula* mainitsee erään mielenkiintoisen tutkimustuloksen,

joka kuitenkin jää aiheettoman vähälle huomiolle. Hän nimittäin toteaa (317, alav. 20) tilanteiden, joissa perustuslakivaliokunta on joutunut valitsemaan eri suuntiin käyvien asiantuntijatulkintojen joukosta, olleen niin harvinaisia, että niistä 278 tapauksesta, joissa asiantuntijoita kuultiin, vain 65 tapauksessa — siis runsas viidesosa kaikista — esitettiin erimielisiä tulkintoja. Asiantuntijoiden yksimielisyyteen osaltaan vaikuttavina seikkoina *Riepula* mainitsee asiantuntijapiirin suppeuden ja sen, että asiantuntijat »saattavat käydä etukäteen hyvinkin perusteellisia neuvotteluja» valittavasta tulkintalinjasta. Yhdenmukaisuuteen vaikuttavana *Riepula* ilmeisesti pitää myös sitä, että kaikki kymmenen eniten kuultua asiantuntijaa ovat »kiistatta» porvarillisia.[261] Nämä seikat tuskin riittävät koko selitykseksi mm. kun otetaan huomioon, että asiantuntijat ovat saattaneet olla erimielisiä myös poliittisesti ladatuissa kysymyksissä (esim. vapunpäivän palkka ja korkeakoulujen hallinnonuudistus).[261a] Huomion kiinnittäminen juuri asiantuntijoiden erimielisyystapauksiin (vain 65) vaikuttaisi perustellulta myös sen vuoksi, että juuri niistä voisi ajatella saavansa esille merkittävämpiä lukuja eri asiantuntijoiden vaikutusvallasta kuin tapausjoukosta, josta suurimmassa osassa asiantuntijat ovat olleet yksimielisiä ja josta ei lainkaan ilmene, minkälaisina henkilökombinaatioina asiantuntijat ovat kulloinkin valiokunnassa esiintyneet.

---

261 Sekä asiantuntijoiden ennakkoneuvottelujen »perusteellisuus» että asiantuntijoiden »porvarillisuus» ovat tietysti seikkoja, joiden kohdalla »näyttö» ei aina tule kysymykseen, vaan jotka saattavat väistämättä jäädä indisiopohjaisten käsitysten varaan. Silti ei väitöskirjan tasoisessa esityksessä voi olla herättämättä huomiota se helppous, millä suhteellisen voimakkaat lausumat tässä on katsottu riittävästi perustelluiksi. Ennakkoneuvottelujen osalta viitataan *Kastarin* kahteen — suulliseen ja kirjalliseen — sisällöltään varsin ylimalkaiseen lausumaan. Kun asiantuntijat nimetään »kiistatta» porvarillisiksi, olisi myös odottanut, että kirjoittaja ei olisi heistä kahden kohdalla tyytynyt vain traditionaaliseen lausumaan, jonka mukaan näitä »on ... pidettävä» puolueisiin sitoutumattomina porvarillisina henkilöinä (320, alav. 29). Väitöskirjassa odottaisi myös joitakin perusteluja tai kytkentöjä kategoriselle lausumalle: »Selvää on, että nämä perustuslakivaliokunnan useimmin kuulemat asiantuntijat ovat suorittaneet perustuslakitulkintaansa nimenomaan porvaristolle tyypillisiä arvo- ja etunäkökohtia silmälläpitäen.»

261a Huomattakoon myös, ettei asiantuntijoiden yksimielisyyskään välttämättä ole ratkaiseva tekijä valiokunnan tulkintaratkaisujen muodostumisessa. Asiantuntijoiden kannan »negatiivisen seuraamisen» esimerkkinä voidaan mainita EEC-sopimukseen liittyvien lakien käsittely valiokunnassa lokakuussa 1973,

Riepulan tutkimuksesta ei kovinkaan tarkkaan ilmene, mitä hän tarkoittaa asiantuntijan kannan »seuraamisella», siis miten täysin sopusoinnussa asiantuntijan lausuman ja perustuslakivaliokunnan ratkaisusta ilmenevän kannan on pitänyt olla ennen kuin valiokunnan on katsottu seuranneen asiantuntijaa.[262] Tästä aiheutuvaa pientä epätarkkuuden mahdollisuutta lukuunottamatta voitaisiin tutkimuksessa esitettyjä tietoja kuitenkin pitää täysin tyhjentävinä, mikäli seuraavat kaksi lähtökohtaa pitäisivät aina paikkansa: 1) perustuslakivaliokunnalla ei ko. tapauksissa ole ennen asiantuntijoiden kuulemista ollut minkäänlaista ennakkokäsitystä ko. lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä ja 2) asiantuntijoiden kannanotot voidaan sekä tapauksittain että asiantuntijoittain vertailtaessa aina yhtä perustellusti katsoa vain »henkilökohtaisen käsityksen» ilmauksiksi. On ilmeistä, että kumpikaan mainituista edellytyksistä ei käytännössä toteudu. Käytännön tarkka kuvaaminen em. 1) olettamuksen osalta ei tietysti ole mahdollista. Silti voidaan perustellusti sanoa, että asiantuntijoiden kuulemistilanteet muodostavat hyvin moniasteisen skaalan, jonka toisessa päässä ovat ne tapaukset, joissa perustuslakivaliokunnalla on esim. aikaisemman käytännön pohjalta suhteellisen vankka ennakkotieto sekä asiassa relevanttien oikeuskysymysten laadusta että niiden ratkaisusta ja joissa asiantuntijoiden kuuleminen tapahtuu suureksi osaksi varmistumismielessä. Asteikon toisen pään

---

johon *Saraviita* on kiinnittänyt huomiotani. Huolimatta siitä, että tiettävästi kaikki kuultavana olleet asiantuntijat yksimielisesti katsoivat, että Euroopan hiili- ja teräsunionin kanssa tehtävää sopimusta koskeva lakiehdotus ei edellyttänyt perustuslainsäätämisjärjestystä, päätti valiokunta — nähtävästi yksimielisesti — että laki vaatisi VJ 67 §:n soveltamista. Ks. prvl 8/uavm 19/HE 171/73 vp.

262 Voidaan esim. kysyä, onko valiokunta »seurannut» asiantuntijan tulkintasuositusta, jos asiantuntija on esittänyt kaksi syytä VJ 67 §:n mukaisen järjestyksen käyttämiselle ja valiokunta on katsonut toisen aiheettomaksi, mutta toisen aiheelliseksi ja tehnyt jälkimmäisen vuoksi ehdotukseen muutoksen, jotta laki voitaisiin säätää VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä. On myös huomattava, etteivät asiantuntijoiden lausunnot — ja vastaavasti prvk:n lausunnot — aina ole terävärajaisia oikea—väärä kannanottoja, joiden tarkka yhdenmukaisuus olisi helposti ja kiistattomasti arvioitavissa. Ks. tässä suhteessa myöhempää esitystä prvk:n kannanottojen tarkkuudesta ja esim. prvl 8/lvm 8/HE 59/59 vp, jossa valiokunta »yhtyen siihen lopputulokseen, johon professori *Kastari* kirjallisessa asiantuntijalausunnossaan päätyy» katsoi, että ehdotetut säännökset voitiin säätää VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä vain edellyttäen, että sanotut hallinnansuojaa koskevat säännökset »perusteellisesti tarkistetaan . . .»

taas muodostavat tapaukset, joissa lähinnä ennakkotapausten puuttumisen vuoksi on ehkä vain summittainen tieto relevanteista oikeuskysymyksistä tai nekin tulevat yllättäen esille vasta valiokunnassa ja joissa asiantuntijat ehkä joutuvat selvittelemään säätämisjärjestyskysymyksen ohella myös niiden arvioimisessa tarpeellisia esikysymyksiä. Tapausten vaihtelevuudesta riippuen saattaa myös olla vaihtelevassa määrin oikeaan osuvaa katsoa, että kysymys on tai ei ole »perustuslakivaliokunnan omaehtoisesta perustuslakien tulkintatoiminnasta». Tässä yhteydessä huomattavaa on myös se, että perustuslakivaliokunnalla ei ole varsinaista valmistelutyövoimaa. Valiokunnan sihteerit ovat ainakin viime aikoina olleet valtion virassa olevia lakimiehiä, jotka ovat hoitaneet sihteerin tehtävää sivutoimena tiettyä kuukausikorvausta vastaan.[263] Muuta omaa työvoimaa valiokunnalla ei ole. Asiantuntijat joutuvat osittain jo tämän vuoksi kaikissakin eduskunnan valiokunnissa suorittamaan myös sellaisia tehtäviä, jotka virastomuotoisessa valmistelussa jäisivät valmistelevan henkilökunnan suoritettaviksi. Perustuslakivaliokunnan toiminnassa tämänkaltaiset tehtävät, kuten käytännön selvittäminen ja ehdotusten yksityiskohtien tarkastus, tulevat yleensä esille vain lakiehdotusten asiallista valmistelua koskevissa perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja rajoittuvat siis pääasiassa muihin kuin säätämisjärjestystä koskeviin kysymyksiin. Myös säätämisjärjestystä koskevissa kysymyksissä on kuitenkin valiokunnan kannalta usein eräänä osana asiantuntijoiden tehtävässä juuri tulkintaratkaisun tekemisessä käytettävän aineiston esiinhankkiminen.

Viimeksi sanotusta jo välillisesti ilmenee, että asiantuntijoiden lausunnot eivät täytä edellä 2) kohtana esitettyä vaatimusta. Vaikka asiantuntijan henkilökohtaisella kannalla on jokin vaikutus kaikkiin annettuihin lausuntoihin, ovat lausunnot tässä »henkilökohtaisuudessaan» tosiasiassa hyvin erilaisia. Toisilleen vastakkaisina esimerkkeinä voidaan mainita yhtäältä lakiehdotuksen säännöstelylain luontoisuudesta tai sen verolakina säätämisen edellytyksistä viime aikoina annetut lausunnot, joissa asiantuntija on voinut nojautua varsin runsaaseen ja piirteiltään johdonmukaiseen käytäntöön, sekä toisaalta vapunpäivän palkalliseksi vapaapäiväksi säätämistä koskeneet lausunnot, joissa säännösten tai

263 Vuoden 1974 valtiopäivien alussa on perustuslakivaliokunnalle kuitenkin ollut tarkoitus ottaa päätoiminen sihteeri, joka samalla toimii ulkoasiainvaliokunnan sihteerinä.

ennakkoratkaisujen tukea ei ollut ja joissa lausunnon antajat siten olivat korostuneesti omien kehittelyjensä varassa. Jos lausuntojen vaihtelevantyyppistä sisältöä ei oteta asiantuntijoiden vaikutusta analysoitaessa lainkaan huomioon, jää esitettyjen tulosten merkitys ongelmalliseksi. Jos asiantuntija antamassaan lausunnossa esimerkiksi toteaa, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa samantyyppistä asiaa koskeneissa ratkaisuissaan johdonmukaisesti menetellyt tietyllä tavalla ja että valiokunnan ei asiantuntijan mielestä olisi syytä poiketa tästä käytännöstä, on tutkimuksen kannalta riittämätöntä ja tapauksittain ehkä harhaanjohtavaakin todeta yksioikoisesti, että valiokunta, jos se nytkin menettelee aikaisempien ratkaisujensa mukaisesti, seuraa »asiantuntijan tulkintaa». Harhaanjohtavaa yksinkertaistusta olisi tietysti myös väittää, ettei asiantuntijalla tällaisessa tilanteessa ole mitään vaikutusta siihen, että valiokunta pysyy aikaisemmin omaksumassaan kannassa.[264] Varsin pitkälle voitaneen kuitenkin olettaa valiokunnan olevan taipuvainen seuraamaan aikaisemmin omaksumiaan kantoja, vaikka tällaista ei olisikaan nimenomaisesti sille jossakin asiantuntijalausunnossa suositettu. Rajanvetovaikeudet ja tutkimusekonomiset seikat ovat ehkä olleet syynä siihen, että *Riepula* ei ole asiantuntijoiden vaikutusta tutkiessaan lainkaan ottanut huomioon, minkälaisiin argumentteihin asiantuntijan kannanotto on perustunut, eikä vastaavasti tehnyt asiantuntijoiden vaikutuksessa mitään eroa valiokunnan omaksumien tulkintalinjojen säilymistä ja uusien tulkintojen syntymistä edistävien funktioiden välillä. Tällaisen eronteon puuttuminen kuitenkin oleellisesti heikentää *Riepulan* esittämien lopputulosten arvoa. Tämän kaksijaon puitteissa olisi myös ollut mielenkiintoista tarkastella asiantuntijoiden yksi- ja erimielisyyttä, ts. sitä, missä määrin erimielisyystilanteet ovat olleet juuri niitä, joissa argumentaatio on perustunut etupäässä muuhun kuin aikaisempiin käytännön ratkaisuihin ja missä määrin asiantuntijat ovat vastaavasti olleet yksimielisiä juuri

264 Asiantuntijan »vaikutuksena» tuskin voidaan pitää pelkästään sitä, että asiantuntijan lausunnossa tuodaan valiokunnan tietoon valiokunnan aikaisempia ratkaisuja, jotka valiokunta toki voisi omassa piirissäänkin saada esille esim. valiokunnassa olevan kortiston avulla. Asiantuntijalausunnoissa esitettyihin, valiokunnan aikaisempaa käytäntöä koskeviin viittauksiin kuitenkin aina sisältynee jossain määrin myös ko. käytäntöä tulkitsevia ja sen oikeaan osuneisuutta tai suotavuutta arvioivia elementtejä, joilla puolestaan voi olla vaikutusta siihen, miten valiokunnassa suhtaudutaan aikaisempien ratkaisujen merkitykseen ko. tilanteessa. Vrt. kuitenkin, mitä edellä on todettu *stare decisis* -periaatteen melko nyansoimattoman jäykästä soveltamisesta perustuslakivaliokunnan toiminnassa.

aikaisemman käytännön pysyttämisessä (ja laajentamisessa). Toivottavaa olisikin, että *Riepulan* väitöskirjatyössään keräämä aineisto tekisi hänelle mahdolliseksi myöhemmässä yhteydessä tarkentaa nyt esittämiään tuloksia.

j. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen sitovuus

Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskysymystä koskevan kannanoton vaikutuksissa on tämän tutkimuksen kannalta neljä mielenkiintoista ulottuvuutta. Erikseen voidaan tarkastella valiokunnan kannanoton vaikutusta 1) juuri kyseisen lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen eduskunnassa,[265] 2) perustuslakivaliokunnan omiin myöhempiin kannanottoihin, 3) myöhempien uusien lakiehdotusten käsittelyjärjestystä koskeviin valintoihin eduskunnassa, joko muussa valiokunnassa tai täysistunnossa sekä 4) myöhempien lakiehdotusten valmisteluvaiheessa niitten käsittelyjärjestyksestä (johtolauseesta) omaksuttuihin käsityksiin. Kohtana 2) mainittua vaikutusta valiokunnan omiin myöhempiin kannanottoihin on jo edellä käsitelty. Vaikutusta myöhemmässä lainvalmistelussa käsitellään erikseen eri kontrollimuotojen tosiasiallista merkitystä koskevassa jaksossa. Edellä 1) ja 3) kohtina mainitut vaikutukset rajoittuvat nimenomaan eduskunnan sisäiseen menettelyyn. Kun näiden vaikutusten kohdalla juuri sitovuusongelma on käytännössä ollut korostuneesti esillä, käsittelen ne kokonaisuudessaan tässä yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan esittämä kannanotto tietyn lain säätämisjärjestykseen voi vaikuttaa eduskunnassa samassa asiassa tehtäviin säätämisjärjestysvalintoihin sekä muun valiokunnan käsittelyssä että täysistunnossa. Käytännössä merkittävin vaihe on juuri täysistuntokäsittely, jossa vasta lopullisesti otetaan kantaa lakien säätämisjärjestykseen. Minkälainen sitten on perustuslakivaliokunnan kannanoton sitovuus täysistunnossa? Pelkästään säännösten perusteella tarkasteltuna täysistunto on

---

265 Itse asiassa tähän olisi luettava valiokunnan kannanoton vaikutus ko. lakiehdotuksen kaikkeen myöhempään käsittelyyn, siis myös lain vahvistamisen yhteydessä omaksuttuihin kantoihin. Kuten myöhempänä todetaan, on käytännössä kuitenkin tiettävästi vain kaksi kertaa tapahtunut, että perustuslakivaliokunnan lainsäätämisjärjestyksen suhteen omaksuma kanta olisi vahvistamismenettelyssä katsottu virheelliseksi. Ks. tästä alav. 421 kohdalla olevaa esitystä. Tämän vuoksi rajoitun tässä yhteydessä prvk:ssa käsitellyn lain eduskuntakäsittelyyn.

sidottu valiokunnan kantaan vain VJ 80,2 §:ssä tarkoitetussa, puhemiehen kieltäytymistä koskevassa tapauksessa. Käytännössä tilanne kuitenkin on sellainen, että sekä perustuslakivaliokunnan jäsenet että kansanedustajat yleensä lähtevät siitä, että perustuslakivaliokunnassa tehty päätös *ratkaisee* lain myöhemmän käsittelyjärjestyksen. Tämä pääsääntöinen, yleinen käsitys ilmenee myös kirjallisuudessa. Tällaisen aseman antamista perustuslakivaliokunnan kannanotoille voidaan pitää perusteltuna jo siksi, että perustuslakivaliokunta on perustuslakikysymysten erityiselin eduskunnassa ja lisäksi elin, joka — toisin kuin perustuslaillisuuden valvontaa myös suorittava puhemies — suoraan heijastaa eduskunnan voimasuhteita. Valiokunnan kannanottojen yleistä noudattamista täysistunnossa voidaan perustella myös konkreettisesti VJ 80 §:n säännöksellä, siis lähtien siitä, että jos puhemies valiokunnan ilmoittaman kannan vastaisesti kieltäytyy ottamasta äänestykseen tietynsisältöistä johtolause-ehdotusta, voidaan tämä kieltäytyminen saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi ja tällöin antamassaan — sitovassa — lausunnossa valiokunta oletettavasti pysyy aikaisemmin säätämisjärjestyskysymyksessä omaksumassaan kannassa. Jos puhemies kieltäytymistapauksessa noudattaa perustuslakivaliokunnan esittämää kantaa, voidaan *Salervon* tavoin sanoa olevan »johdonmukaista, että ... hän menettelee samoin niissä tapauksissa, joissa hänen toimenpiteensä ei voi joutua perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi».[266]

Jos perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskysymyksessä esittämää kantaa olisi itsenäisyyden aikana aina seurattu täysistunnossa, voitaisiin tässä tutkimuksessa tyytyä vain tämän tosiseikan toteamiseen ja sivuuttaa merkitykseltään pelkästään akateemisena kysymys siitä, onko perustuslakivaliokunnan kannan seuraamisesta muodostunut tavanomaisoikeudellinen valtiosääntötasoinen normi. Noudattamiskäytäntö ei kuitenkaan ole sataprosenttisen yksi-ilmeinen. Kirjallisuudesta löytyy viittauksia siihen, että perustuslakivaliokunnan kantaa ei olekaan aivan aina seurattu.

---

266 Ks. *Salervo,* Eduskunnan puhemiehen..., 83. Ks. myös *Saraviita,* LM 1970, 1074, joka toteaa valiokunnan kantojen seuraamisen täysistunnossa ja mainitsee syyn tähän olevan ilmeinen: »Mikäli eduskunta ei tahtoisi seurata perustuslakivaliokunnan lausunnossa lainmukaiseksi katsottua menettelytapaa, johtaisi tämä itsestään puhemiehen välityksellä ristiriitatilanteeseen, jossa perustuslakivaliokunnalla VJ 80,1 §:n nojalla on lopullinen päätäntävalta.» Ks. myös mitä edellä alav. 209 kohdalla on esitetty VJ 80 §:stä ja siihen sisältyvän rajoituksen kiertämismahdollisuudesta.

Viittaukset ovat kuitenkin yleensä vain ylimalkaisia, joskus jopa harhaanjohtaviakin mainintoja joistakin yksittäistapauksista.[267] Yleistä tietoa perustuslakivaliokunnan kannanottojen seuraamisesta täysistunnossa on havaitakseni esittänyt vain *Riepula*. Todettuaan (172), että perustuslakivaliokunnan tulkintasuositusta on sen vastaanottaneessa valiokunnassa noudatettu 97,5 prosenttisesti, hän jatkaa: »Lähes samanlainen oli tilanne myös eduskunnan täysistuntojen suhteen: niissäkin perustuslakivaliokunnan esittämät tulkintasuositukset on koettu faktisesti sitoviksi. Havaintoaineistoon kuuluneista tulkintatilanteista täysistunnoissa noudatettiin perustuslakivaliokunnan (enemmistön) tulkintasuosituksia 96,9 prosenttisesti. Kymmenessä tapauksessa täysistunnossa oli poikettu perustuslakivaliokunnan esittämästä kannasta, viidesti tiukemman ja samoin viidesti väljemmän tulkinnan suuntaan.» Tieto koskee vuosien 1920—1970 valtiopäiviä. Esitetyt luvut osoittavat vakuuttavasti todeksi sen aikaisemman olettamuksen, että perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on täysistunnoissa erittäin voimakas tosiasiallisesti sitova vaikutus.

Tyytymällä vain em. pelkistettyjen numerotietojen esittämiseen *Riepula* on epäilemättä saanut esittämiinsä tuloksiin lisää vaikuttavuutta. Esityksen tiivistäminen on kuitenkin merkinnyt sitä, ettei lukijalla ole pelkästään lukemansa perusteella mahdollisuutta muodostaa tarkkaa kuvaa ko. poikkeuksista ja niiden merkittävyydestä. Säätämisjärjestystä koskevan tutkimuksen kannalta ei puute ole niinkään siinä, että esitetyt luvut koskevat kaikkia tulkintakannanottoja: prosenttiluvun (96,9 %) voidaan olettaa hyvin kuvaavan myös juuri säätämisjärjestyskannanottoja ja

---

267 *Saraviita*, LM 1970, 1074, toteaa yksilöimättä, että perustuslakivaliokunnan kannanottoja on täysistunnossa koko itsenäisyyden ajan noudatettu »havaintojeni mukaan yhtä poikkeusta lukuunottamatta». *Merikoski*, Yhdenvertaisuusperiaate..., 114, käsittelee prvl 7/ltvm 30/HE 50/61 vp, joka koski lakia eräistä lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käyttämisestä. Hän toteaa laki- ja talousvaliokunnan muuttaneen esitystä perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti siten, että johtolauseessa edellytettiin VJ 67 §:n mukaisen säätämisjärjestyksen noudattamista, mutta johtolauseen sittemmin tulleen täysistunnossa muutetuksi tavallista lainsäätämisjärjestystä edellyttäväksi. Esitys antaa kuitenkin tässä yhteydessä sikäli harhaanjohtavan kuvan, että, kuten myöhempänäkin todetaan, lakiehdotusta oli perustuslakivaliokunnan lausunnon antamisen jälkeen ja ennen täysistuntokäsittelyä muutettu tavalla, joka ainakin osaksi otti huomioon valiokunnan lausunnossa esitetyt huomautukset. Ks. myös *Kastarin*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 52, esittämä maininta, että perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä tarkoittava »lisäys johtolauseeseen on joskus tehty myös täysistunnossa (HE 107/1935 vp) perustuslakivaliokunnan lausunnosta poiketenkin».

niiden seuraamista. Ko. lukujen ongelmallisuus on lähinnä siinä, ettei niiden yhteydessä ole osoitettu, mitä on pidetty valiokunnan kannanoton seuraamisena tai siitä poikkeamisena täysistunnossa. Jos hyväksytään se edellä johtolausekäytännön tarkastelun yhteydessä esitetty käsitys, että kysymys säätämisjärjestyksestä on oikeuskysymys, jota ei voida ratkaista äänestyksellä täysistunnossa, olisi täysistunnossa tapahtuvana poikkeamisena perustuslakivaliokunnan kannasta pidettävä jo sitä, että puhemies on sallinut äänestämisen valiokunnan kannasta poikkeavasta johtolause-ehdotuksesta. Toinen mahdollisuus on, että poikkeamisena pidettäisiin vasta sitä, että eduskunta on lopullisesti hyväksynyt valiokunnan kannasta poikkeavan johtolauseen. Kumman mahdollisuuden mukaan em. poikkeamistapaukset on laskettu, jää pelkästään lukijan olettamusten varaan. Lisää epävarmuutta ko. lukujen suhteen aiheutuu siitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnot saattavat, kuten edempänä todetaan, nekin joissakin tapauksissa vaatia tulkintaa.[267a] Tarkemman kuvan saamiseksi siitä, minkälaisissa tilanteissa ja minkälaisin perustein täysistunnossa on pidetty tai ei ole pidetty mahdollisena poiketa perustuslakivaliokunnan kannasta säätämisjärjestyskysymyksessä, olen pyrkinyt saamaan esille kaikki tähän liittyvät tapaukset vuosien 1917—1973 valtiopäiviltä.[268]

[267a] Kun perustuslakivaliokunta esim. edellytti obligaatiolainojen verohelpotuksia koskeneessa prvl 1/vvm 33/HE 60/69 vp, että laki olisi säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä ja valtiovarainvaliokunta mietinnössään teki ehdotukseen — prvk:n lausuntoon lyhyesti viitaten — eräitä muutoksia ja ehdotti lain säädettäväksi VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä ja tätä kantaa myös täysistunnossa seurattiin, riippuu se, katsotaanko täysistunnon »poikenneen» perustuslakivaliokunnan kannasta vai »seuranneen» sitä, kokonaan siitä, miten arvioidaan prvk:n lausunnon perusteissa ilmenneitten käsitysten ja vvk:n tekemien muutosten suhdetta toisiinsa. Mahdollista olisi myös, että ko. tapausta pidettäisiin »poikkeamisena» jo pelkästään sillä perusteella, että prvk:n ponnessaan edellyttämä säätämisjärjestys oli toinen kuin täysistunnon hyväksymä (valiokunnan perusteluissa ei ollut lausumaa, jonka mukaan ehdotus määrätyllä tavalla muutettuna olisi säädettävissä tavallisena lakina). *Riepulan* esityksen perusteella ei ole mahdollista arvioida, onko tapaus luettu poikkeamisiin.

[268] Aineisto perustuu puhemiehen kieltäytymistapausten osalta VJ 80 §:n mukaisesti annettujen prvk:n lausuntojen sekä valtiopäiväasiakirjojen hakemiston Valtiopäiväjärjestys-kohdan läpikäymiseen. Vuosien 1972 ja 1973 valtiopäivien osalta ko. tiedot perustuvat eduskunnan keskuskansliasta saatuihin suullisiin tietoihin. Tapaukset, joissa puhemies on sallinut äänestyksen, perustuvat myös em. hakemiston läpikäymiseen ja suullisiin tietoihin sekä tämän tutkimuksen puitteissa suoritettuun prvk:n lausuntojen läpikäymiseen (alav. 432). Kieltäytymistapausten

Seuraavissa tapauksissa puhemies on perustuslakivaliokunnan kantaan vedoten kieltäytynyt ottamasta tiettyä johtolause-ehdotusta äänestykseen. Vuoden 1917 valtiopäivillä puhemies kieltäytyi esittelemästä kolmannessa käsittelyssä ehdotusta KKO:ta koskevan lain säätämisestä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ei suinkaan nojaten toisessa käsittelyssä jo tehtyyn päätökseen, vaan siihen, että perustuslakivaliokunta oli antamassaan lausunnossa katsonut tavallisen lainsäätämisjärjestyksen mahdolliseksi. Kieltäytyminen ehdotettiin lähetettäväksi perustuslakivaliokuntaan mm. siksi, että valiokunnan lausunto oli koskenut hallituksen esitystä eikä lakia lakivaliokunnan sille antamassa muodossa. Puhemiehen menettely kuitenkin hyväksyttiin äänin 86—50. Vajaata viikkoa myöhemmin eduskunta keskustelutta tyytyi puhemiehen vastaavaan kieltäytymiseen KHO:ta koskevan lain kohdalla.[269] — Vuoden 1926 valtiopäivillä puhemies kieltäytyi esittämästä (talousvaliokunnan ja) suuren valiokunnan ehdottamaa johtolausetta, koska hän perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti katsoi oikeuksien kanta-apteekkeihin olevan HM 6 §:n suojaamaa omaisuutta. Syntyneessä keskustelussa ehdotettiin asian lähettämistä perustuslakivaliokuntaan mm. siksi, että talousvaliokunnan ehdotus sisälsi ylimenomääräyksiä, jotka eivät lainkaan olleet olleet perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä. Puhemiehen menettely hyväksyttiin äänin 107—67.[270] Vuoden 1928 valtiopäivillä puhemies perustuslakivaliokunnan lausuntoon vedoten kieltäytyi asettamasta äänestykseen ehdotusta, jonka mukaan evankelis-luterilaisen kirkon hiippakuntain arkkipiispan ja piispain palkkauksen perusteita koskeneen lain johtolauseesta olisi poistettu viittaus perustuslainsäätämisjärjestyksen noudattamiseen. Puhemiehen kieltäytymisen lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan tutkittavaksi tehtiin kannatettu ehdotus, mutta menettely hyväksyttiin äänestyksen jälkeen.[271]

Vuoden 1960 valtiopäivillä oli suuri valiokunta käsiteltäessä hallituksen esitystä huoneenvuokralaiksi pyytänyt mietintöluonnoksestaan lausunnon perustuslakivaliokunnalta. Lausunnossaan valiokunta katsoi suuren valiokunnan tekemien muutosten vaativan lähinnä taannehtivuus-

---

osalta aineistoa voitaneen pitää varsin aukottomana. Sen sijaan pidän mahdollisena, että puhemiehen myönteisten, mutta prvk:n kannan vastaisiksi käsitettävien toimenpiteiden kohdalla saattaa olla aukkoja..

269 HE 6 ja 7/17 vp; 17 vp ptk II, 1127—1128, 1146.

270 prvl 12/tavm 10/HE 65/26 vp; 26 vp ptk III, 2654—2658.

271 prvl 8/vvm 10/HE 11/28 vp; 28 vp ptk I, 556—557.

näkökohtien vuoksi VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä, mutta osoitti samalla varsin tarkoin, miten ehdotusta olisi korjattava, jotta tavallinen lainsäätämisjärjestys olisi mahdollinen. Suuren valiokunnan lopullisessa mietinnössä sanotut korjaukset oli otettu huomioon. Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja *Lehtonen*, joka oli jättänyt eriävän mielipiteen jo valiokunnan lausuntoon, katsoi suuren valiokunnan ehdottaman lain kuitenkin ylittävän tavallisessa laissa sallitun taannehtivuuden rajan ja ehdotti tämän vuoksi, kun suuren valiokunnan lakiehdotus oli tullut hyväksytyksi, johtolauseeseen lisättäväksi viittauksen VJ 67 §:n noudattamiseen. Kun tätä ehdotusta myös kannatettiin, totesi puhemies, ettei hän, »kun lakiehdotus perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon mukaan on käsiteltävä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä», katsonut voivansa esittää ehdotusta äänestykseen. Puhemiehen menettely hyväksyttiin keskustelutta.[272]

Tuorein tapaus, jossa puhemies on perustuslakivaliokunnan kannanottoon vedoten kieltäytynyt ottamasta johtolause-ehdotusta äänestykseen, on vuoden 1973 valtiopäivien lopulta. Korkeakoulujen sisäistä hallintoa koskeneeseen hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten toisessa käsittelyssä (30. 10. 1973) teki ed. *Rainio* ed. *Katajavuoren* kannattamana kahden lakiehdotuksen johtolauseen kohdalla ehdotuksen, joka tarkoitti VJ 67 §:ää koskevan viittauksen lisäämistä johtolauseeseen. Kummassakin tapauksessa puhemies vetosi siihen, että perustuslakivaliokunta ei ollut antamassaan lausunnossa pitänyt perustuslainsäätämisjärjestystä tarpeellisena, ja kieltäytyi tällä perusteella ottamasta ehdotusta äänestettäväksi. Puhemiehen menettely hyväksyttiin molemmissa tapauksissa keskustelutta.[272a]

Tapaukset, joissa täysistunnossa on tehty päätös tai ainakin sallittu äänestäminen vastoin perustuslakivaliokunnan samassa asiassa säätämisjärjestyksestä esittämää kantaa, ovat hyvin harvinaisia.[273] Varhaisin

---

272 Ks. prvl 3/Svm 103/HE 59(59 vp)/60 vp ja 60 vp ptk II, 1862—1871. Todettakoon, että prvk oli antanut samasta asiasta lausunnon myös vuoden 1959 valtiopäivillä, prvl 8/lvm 8/HE 59/59 vp. Tämän lausunnon sisältöä on lyhyesti käsitelty myöhempänä valiokunnan lausuntojen tulkinnanvaraisuuden tarkastelun yhteydessä.

272a Ks. prvl 6(ann 72 vp)/sivm 1/HE 127(72 vp)/73 vp, sen vastalause VII sekä 73 vp ptk, 2771 ja 2777.

273 Valiokunnan tietyssä asiassa esittämän kannanoton merkitystä *muun* asian käsittelyssä tarkastellaan myöhempänä erikseen.

tietämäni tällainen tapaus liittyy puutavarayhtiöiden lainvastaisesti hankkimien kiinteistöjen valtiolle luovuttamista koskeneen lain (ns. Lex Pulkkinen) käsittelyyn. Vuoden 1921 valtiopäivillä hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi asetuksenvastaisesti hankitun omaisuuden luovuttamisen valtiolle olevan säädettävissä tavallisessa laissa. Säätämisjärjestyskysymys oli kuitenkin hyvin kiistanalainen. Esitysehdotuksesta antamassaan lausunnossa, joka oli liitettynä hallituksen esitykseen, KHO jo katsoi, että ko. omaisuuden valtiolle luovuttamisvelvollisuus vaati perustuslainsäätämisjärjestystä. Esityksen johtolauseessa kuitenkin edellytettiin tavallista lainsäätämisjärjestystä. Perustuslakivaliokunnassa mm. *Erich, Estlander, von Born* ja *Setälä* katsoivat lain vaativan perustuslainsäätämisjärjestystä. Kaksi ensiksimainittua olivat olleet jäseninä valiokunnan lakimiesjaostossa, jonka kolmas jäsen, *Kivimäki,* oli kuitenkin saanut valiokunnassa oman kantansa läpi. Lakivaliokunta ja suuri valiokunta mietinnöissään seurasivat perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Ehdotuksen toisessa käsittelyssä *Erich* ehdotti *Procopén* ja *Kailan* kannattamana johtolauseen muuttamista perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttäväksi. Puhemies salli äänestyksen ehdotuksesta. Valiokunnan mietinnössä esitetty kanta kuitenkin voitti äänin 121—40 ja laki hyväksyttiin lepäämään.[274] Kun lepäämässä ollut laki tuli uudelleen käsittelyyn vuoden 1922 valtiopäivillä, esitti lakivaliokunta mietinnössään (n:o 4) valiokunnan enemmistön nyt päätyneen siihen käsitykseen, että laki olisi säädettävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ja ehdotti tätä käsitystä vastaavaa muutosta johtolauseeseen.[275] Suuri valiokunta puolestaan esitti omassa mietinnössään tavallista lainsäätämisjärjestystä edellyttävää johtolausetta. Täysistunnossa *Erich* ehdotti *von Bornin* kannattamana johtolauseen muuttamista jälleen perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttäväksi. Puhemies salli asiasta äänestyksen ja siinä suuren valiokunnan mietintö hyväksyttiin äänin 103—66.[276] Näillä valtiopäivillä lakiehdotusta ei ollut enää käsitelty perustuslakivaliokunnassa, mutta säätämisjärjestyskysymyksen kan-

274 Ks. prvl 46/lvm 17/HE 79/21 vp ja 21 vp ptk III, 2817—2836.

275 Huomattakoon, että vuoden 1906 VJ 58 §:n mukaan lepäämäänjätettyä ehdotusta käsiteltiin uusilla valtiopäivillä »niin kuin uutta ehdotusta». Toisin kuin nykyisen VJ:n 73 §:n mukaan ei tuolloin siis ollut estettä muutosten tekemiseen lepäämäänjätettyyn lakiehdotukseen. Ks. tästä esim. *Ahava,* 167, sekä *Hakkila,* 589—590.

276 22 vp ptk II, 1017—1037.

nalta ei tilanteessa ollut tapahtunut mitään muutoksia perustuslakivaliokunnan edellisillä valtiopäivillä antaman lausunnon jälkeen.[277]

Aikajärjestyksessä seuraavan tapauksen muodostaa luonnonsuojelualueiden perustamista valtion mailla koskeneen lakiehdotuksen käsittely vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä. Laki oli — käytyään lausunnolla perustuslakivaliokunnassa — hyväksytty vuoden 1928 valtiopäivillä, mutta presidentti oli KKO:n lausunnon hankittuaan jättänyt sen vahvistamatta. Vahvistamatta jätetyn lain käsittelyssä vuoden 1929 toisilla valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi asiassa laki- ja talousvaliokunnalle lausunnon, jonka asiasisältö kokonaisuudessaan kuului seuraavasti:[278] »Koska korkein oikeus puheenalaisen lakiehdotuksen johdosta tasavallan presidentille antamassaan lausunnossa on asian oikeudellisesta puolesta esiintuonut eräitä epäilyksiä ja sen vuoksi ehdottanut, että laki jätettäisiin vahvistamatta, ja kun perustuslakivaliokunnan mielestä on arveluttavaa saattaa laki voimaan vastoin korkeimman oikeuden mainittua lausuntoa, niin valiokunta katsoo, ettei olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin kysymyksessä olevan, vahvistamatta jääneen lain voimaansaattamiseksi.» Tähän lopputulokseen yhtyi laki- ja talousvaliokunta omassa mietinnössään. Kun asia tuli täysistuntoon, se synnytti melko tiukkaa keskustelua,[279] jossa mm. *Haataja* (443) totesi KKO:n lausunnon syntyneen vain jaostossa ja sielläkin äänestyksen jälkeen ja jossa kokonaisuudessaan myös siteerattiin ko. lausunto (447—448). Keskustelussa myös esitettiin ko. lain hyväksymistä tarkoittava ehdotus ja puhemies otti tämän ehdotuksen äänestykseen. Äänestyksessä kuitenkin lain hylkäämistä esittävä valiokunnan mietintö hyväksyttiin äänin 114—53. Eräänä mahdollisena selityksenä sille, että puhemies esitteli perustuslakivaliokunnan lausunnon vastaisen ehdotuksen, voitaneen pitää sitä, että valiokunnan kannanotto oli kaikkea muuta kuin selvä kannanotto lain oikeaan säätämisjärjestykseen. Osasyynä tähän taas saattoi olla se, että perustuslakivaliokunta oli itse jo aikaisemmilla valtiopäivillä lausunut lakiehdotuksesta ja että valiokunnan sanotun lausunnon ja KKO:n lausunnon sisältöjen suhde oli epämääräinen.

Ainoa tapaus, jossa perustuslakivaliokunnan *selväsanainen* kannanotto on sivuutettu niin täysin, että täysistunto on samana pysyneessä

277 Suhtautumisesta Lex Pulkkiseen vahvistamisvaiheessa ks. myöhempää esitystä alav. 409 kohdalla.

278 prvl 6/ltvm 2/29 II vp A IV.

279 29 II vp, ptk I, 438—450.

asiassa *hyväksynyt* lain valiokunnan kannasta poikkeavassa säätämisjärjestyksessä, on eräistä toimenpiteistä työttömyyden lieventämiseksi määrättyjen töiden käyntiinpanon helpottamiseksi esitetyn lain käsittely vuoden 1935 valtiopäivillä.[280] Tapauksessa oli säätämisjärjestyksen osalta kysymys lähinnä siitä, oliko lain nojalla mahdollisten pakkolunastustoimenpiteiden katsottava tapahtuvan HM 6,3 §:n mielessä yleiseen tarpeeseen. Hallituksen esityksessä edellytettiin tavallista lainsäätämisjärjestystä. Perustuslakivaliokunta lausunnossaan katsoi kyseessä olevan yleiseen tarpeeseen tapahtuvan pakkolunastuksen, mutta jatkoi kuitenkin: »Epäselvyyden välttämiseksi olisi kuitenkin syytä kysymyksessä olevaa lakiehdotusta tässä suhteessa selventää». Valtiovarainvaliokunta teki mietinnössään ehdotukseen eräitä HM 6,3 §:n aiheuttamia selvennyksiä ja edellytti sekin tavallisen lainsäätämisjärjestyksen noudattamista. Suuri valiokunta sen sijaan perusteluitta muutti johtolauseen edellyttämään perustuslainsäätämisjärjestystä. Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja *Rydman* totesi, ettei perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämiseen ollut mitään syytä, varsinkin kun suuressa valiokunnassa oli vielä tehty ehdotukseen tarkistuksia HM 6,3 §:n vuoksi. Tämän vuoksi hän ehdotti johtolauseesta poistettavaksi viittauksen VJ 67 §:ään ja häneen yhtyi *von Born*. *Estlander* taas totesi asian tulleen käsitellyksi kovin kiireisesti ja katsoi mm. sen vuoksi »att det dock vore säkrast...» säilyttää johtolauseessa siihen lisätty viittaus VJ 67 §:ään. Tätä »varmuuden vuoksi» -näkökohtaa lukuunottamatta ei keskustelussa tuotu esiin mitään perusteluja VJ 67 §:n mukaisen järjestyksen käyttämiselle. Puhemies otti ed. *Rydmanin* ehdotuksen äänestykseen, jossa kuitenkin suuren valiokunnan mietintö hyväksyttiin ensin äänin 80—79 ja sitten, avoimessa äänestyksessä, äänin 83—80.[281]

Vuoden 1939 valtiopäivillä salli puhemies vielä perustuslakivaliokunnan kannasta poikkeavan, johtolausetta koskevan ehdotuksen äänestykseen ottamisen käsiteltäessä hallituksen esitystä laiksi sotatilasta annetun lain muuttamisesta. Sekä hallituksen esityksessä että perustuslakivaliokunnan mietinnössä ja suuren valiokunnan mietinnössä katsottiin laki voitavan säätää tavallisessa järjestyksessä. Toisessa käsittelyssä *Estlander* ehdotti *von Bornin* kannattamana johtolauseeseen VJ 67 §:ään viit-

280 Tähän tapaukseen on kiinnittänyt huomiotani *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 52.

281 Ks. prvl 5/vvm 111/Svm 124/HE 107/35 vp ja 35 vp ptk IV, 4298—4300.

taavaa lisäystä. Äänestyksen jälkeen kuitenkin suuren valiokunnan mietintö hyväksyttiin.[282] Muita tapauksia, joissa täysistunnossa olisi hyväksytty tai ainakin otettu äänestykseen johtolause-ehdotus, joka poikkesi perustuslakivaliokunnan samassa asiassa esittämästä *selvästä* kannanotosta, ei ole tiedossani.[283]

Edellä olevan aineiston mahdollista aukollisuutta koskevin varauksin [284] voidaan yhteenvedonomaisesti todeta, että puhemies on seitsemän kertaa, joista kaksi oli ennen Hallitusmuodon säätämistä, kieltäytynyt ottamasta äänestykseen perustuslakivaliokunnan kannan vastaista johtolause-ehdotusta ja neljä kertaa — joista kaksi samassa asiassa (Lex Pulkkinen) — sallinut äänestämisen perustuslakivaliokunnan kannasta poikkeavasta ehdotuksesta. Näistä neljästä tapauksesta kolmessa — joista kaksi liittyi samaan lausuntoon (Lex Pulkkisesta) — oli perustuslakivaliokunta edellyttänyt tavallista lainsäätämisjärjestystä ja puhemies hyväksyi äänestykseen myös perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävän johtolause-ehdotuksen. Vain yhdessä tapauksessa on valiokunnan kannasta poikettu vastakkaiseen suuntaan niin, että äänestykseen on otettu tavallisen lainsäätämisjärjestyksen hyväksymistä koskenut ehdotus perustuslakivaliokunnan esittämistä epäilyksistä huolimatta. Tässä tapauksessa (1929 II vp) olivat kuitenkin valiokunnan esittämät epäilykset sisällöltään vain väljä viittaus KKO:n asiassa antamaan, valiosääntöoikeudel-

---

[282] Ks. prvm 3/HE 14/39 vp ja 39 vp ptk I, 139—146.

[283] Korostettakoon, että tässä ovat kysymyksessä vain tapaukset, joissa prvk:n kannanotosta selvästi ilmenee sen suhtautuminen sisällöltään tarkkaan määrätyn lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen. Tekstissä mainittu, luonnonsuojelualueita koskenut lausunto vuodelta 1929 ei oikeastaan sekään ole tässä suhteessa täysin »selvä». Merkittävämpää kuitenkin on, että — kuten tekstissä hieman myöhempänä esitetään — prvk:n kannanotot saattavat olla (lain tietyn sanamuodon suhteen) tulkinnanvaraisia ja että siten voi olla epäselvää, onko jokin menettely prvk:n kannan mukainen. Tässä kohden on erityisesti mainittava Tornionjoen lohikymmenyksiä koskenut prvl 7/ltvm 30/HE 50/61 vp, joka selostetaan edempänä tekstissä. Tapauksessa varapuhemies kieltäytyi esittelemästä VJ 67 §:ään viittaavaa johtolausetta, jota oli edellytetty prvk:n lausunnossa. Kun ei ole kiistatonta, olivatko prvk:n lausunnon jälkeen lakiin tehdyt muutokset sellaisia, että laki prvk:n lausunnon sisällön huomioon ottaen olisikin ollut säädettävä tavallisena lakina, voitaisiin tapausta pitää jopa (ainoana) esimerkkinä tilanteesta, jossa täysistunto on poikennut prvk:n kannasta tavallisen lainsäätämisjärjestyksen hyväksi. Lausunnon sisällön arvioinnista tässä suhteessa ks. tekstissä olevaa esitystä.

[284] Ks. edellä alav. 268 ja alav. 283.

liselta sisällöltään myös väljään lausuntoon. Vain yhdessä tapauksessa (1935 vp) on eduskunta hyväksynyt lain perustuslakivaliokunnan kannasta poikkeavassa järjestyksessä. Perustuslakivaliokunta oli tällöin edellyttänyt tavallista lainsäätämisjärjestystä ja laki hyväksyttiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Voidaan siten sanoa, että itsenäisyyden aikana ei tavallista lainsäätämisjärjestystä ole koskaan käytetty vastoin perustuslakivaliokunnan kantaa.[285]

Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskysymyksessä päättämä kannanotto koskee lakiehdotusta hallituksen esityksen tai lakialoitteen mukaisessa muodossa taikka sellaisin muutoksin, joita on ehdotettu tai ainakin suunniteltu perustuslakivaliokunnalta lausuntoa pyytäneessä valiokunnassa. Lakiehdotuksen johtolauseesta toisessa käsittelyssä tehtävä päätös taas koskee sitä lakiehdotuksen sanamuotoa, joka on päätetty ennen johtolauseen käsittelemistä. Sanamuoto, johon perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa, ja sanamuoto, johon täysistunnossa johtolauseesta päätettäessä otetaan kantaa, ovat useimmissa tapauksissa relevanteilta osiltaan sillä tavoin yhteneväiset, ettei epäselvyyttä voi syntyä siitä, koskeeko perustuslakivaliokunnan lain säätämisjärjestyksestä esittämä kanta myös täysistunnossa hyväksyttyä lakiehdotuksen sanamuotoa. Eduskuntakäytännössä on kuitenkin ollut tapauksia, joissa on väitetty — tai voidaan jälkikäteen väittää — ettei näin ole ollut laita. Lakiehdotukseen perustuslakivaliokunnan käsittelyn jälkeen tehdyt muutokset saattavat olla sellaisia, ettei valiokunnan kantaa muutosten mukaisen lain säätämisjärjestykseen voida kiistatta päätellä valiokunnan lausunnosta.

Tähän epävarmuusmahdollisuuteen kytkeytyy läheisesti toinen, säätämisjärjestyskontrollin ennakollisuuden ja abstraktisuuden mahdolliseksi tekemä epävarmuustekijä. Kun tuomioistuin järjestelmässä, jossa tuomioistuimet voivat valvoa lakien perustuslainmukaisuutta, ratkaisee perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen, merkitsee se aina sikäli

285 Viittaan kuitenkin jälleen alav. 268 ja alav. 283 tehtyihin varauksiin. Erikoislaatuisena »poikkeuksena» voidaan lisäksi mainita Suomen ja Venäjän välisen rauhansopimuksen hyväksymisestä annetun hallituksen esityksen käsittely vuoden 1920 valtiopäivillä. Esityksessään hallitus edellytti sopimuksen hyväksymisen vaativan lain säätämistä. Prvk lausunnossaan, johon 8 jäsentä liitti vastalauseen, katsoi, ettei asiassa tarvita lain muotoa. Ulkoasiainvaliokunta kuitenkin katsoi sopimuksen voimaan saattamisen vaativan lain säätämistä ja tämän käsityksen omaksui myös täysistunto. Ks. prvl 9/uavm 3/HE 28/20 vp.

tarkkaa kannanottoa, että tuomioistuin toteaa, onko tietyn lainkohdan soveltaminen juuri käsillä olevaan tapaukseen perustuslain mukaista. Lakien perustuslainmukaisuuden abstraktisen kontrollin kohdalla ei tällaista konkreettisuutta voida saavuttaa. Abstraktinenkin kontrolli voi kuitenkin olla — jälkikäteiskontrollina oikeastaan välttämättä onkin — siinä mielessä tarkkaa, että kontrollia suorittava elin antaa ratkaisun nimenomaan lain tietyn sanamuodon perustuslainmukaisuudesta. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan harjoittama kontrolli voisi olla ilmenemismuodoltaan sellaista, että valiokunta lausuisi aina vain tietyn lakitekstiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja esittäisi käsityksensä perustelut. Perustuslakivaliokunnan harjoittaman kontrollin ennakollisuus ja abstraktisuus tekee kuitenkin mahdolliseksi myös sen, että valiokunnan päätöksen sisältönä ei olekaan pelkästään joko-tai -tyyppinen ratkaisu siitä, onko tietty lain sanamuoto — olipa se valiokuntaan lähetetty tai valiokunnan itse laatima — perustuslainmukainen. Valiokunta voi jättää täsmentämättä kannanottonsa vain tiettyihin sanamuotoihin kohdistuvaksi ja sen sijaan esim. esittää käsityksensä siitä, minkä periaatteiden mukaisesti tiettyä sanamuotoa pitäisi muuttaa, jotta ko. laki voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Voidaan jopa sanoa, että tämänkaltaiset kannanottojen muotoilut soveltuvat hyvin perustuslakivaliokunnan asemaan muodollisesti vain valmistelevana ja toisten valiokuntien valmistelua avustavana elimenä. Valiokunnan kannanottoihin sisältyvät *obiter dicta* -tyyppiset lausumat eivät tässä tietenkään ole merkittäviä. Mahdollista kuitenkin on, että valiokunnan kannanoton keskeisetkin lausumat koskevat vain sitä, missä kohdissa lakiehdotusta olisi korjattava, jotta se voitaisiin säätää tietyssä järjestyksessä. Mitä väljemmin tällaiset lausumat on muotoiltu, sitä enemmän sisältyy valiokunnan kannan »seuraamiseen» täysistunnossa myös ko. kannanoton (perustelujen) tulkitsemista. Tästä aiheutuva epävarmuusmahdollisuus on, toisin kuin lakiehdotuksen em. muutoksista aiheutuva, ensisijassa perustuslakivaliokunnan itsensä ja sen suhtautumistapojen varassa.

Konkreettisemman kuvan saamiseksi edellä tarkoitettujen epävarmuusmahdollisuuksien merkityksestä käytännössä esitän seuraavassa eräitä tapauksia. Useimmat niistä ovat sellaisia, joissa ko. epävarmuuteen on kiinnitetty huomiota jo eduskunnassa. Esitys ei luonnollisesti ole mikään tyhjentävä luettelo perustuslakivaliokunnan kannanottoon

liittyvistä »epävarmuus»tilanteista toisessa käsittelyssä.[286] Korostettakoon myös, etteivät esitetyt tapaukset tietenkään ole tyypillisiä perustuslakivaliokunnan käytännölle ja johtolausetta koskeville täysistuntoratkaisuille.

Tapauksina, joissa kysymys ei ole ollut perustuslakivaliokunnan lausunnon epätarkkuudesta, vaan lähinnä lakiehdotuksen sanamuodon muuttumisesta valiokunnan lausunnon antamisen jälkeen, voidaan mainita vain edellä puhemiehen kieltäytymisten yhteydessä mainitut tapaukset vuoden 1917 (laki KKO:sta) ja vuoden 1926 valtiopäiviltä (laki apteekkilaitoksesta). Kummassakin tapauksessa puhemies perustuslakivaliokunnan lausuntoon nojaten kieltäytyi ottamasta äänestykseen ko. lausunnosta poikkeavaa johtolause-ehdotusta. KKO:ta koskevan lain käsittelyssä vuonna 1917 ehdotti ed. *Gadolin* puhemiehen kieltäytymisen lähetettäväksi perustuslakivaliokuntaan mm. siihen nojaten, että perustuslakivaliokunnan lausunto koski vain hallituksen esityksessä ollutta lakiehdotuksen sanamuotoa eikä lakiehdotusta sellaisena kuin se oli toisessa käsittelyssä hyväksytyssä lakivaliokunnan mietinnössä. *Gadolinin* ehdotusta kannattanut ed. *Sopanen* viittasi siihen, että lakivaliokunnan mietinnössä oli lakiin lisätty nimenomainen säännös korkeimman oikeuden jäsenten syyttämisestä virkavirheestä erityisessä tuomioistuimessa, joka ei ollut sama, missä korkeimman tuomioistuimen jäseniä Hallitusmuodon mukaan oli syytettävä. Puhemiehen menettely kuitenkin hyväksyttiin äänin 86—50.[287] Kysymykseen liittyneet poliittiset kiistat sivuuttaen voidaan jälkikäteen tarkastellen todeta, ettei valiokunnan lausunnon sanamuodon perusteella ollut mitenkään selvää, että perustuslakivaliokunta olisi pitänyt myös lakivaliokunnan tekemien muutosten säätämistä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä mahdollisena.[288] Vuoden 1926

---

286 Lakiehdotukseen tehtyjen muutosten relevanssi säätämisjärjestyksen kannalta ja toisaalta prvk:n lausunnon tulkinnanvaraisuus ovat sellaisenaan jo harkinnanvaraisia »kriteereitä» ja tyhjentäväksi tarkoitettukin luettelo muodostuisi siten harkinnanvaraiseksi. Esityksessä ei ole erityisesti pyritty tyhjentävyyteen. Kun tapausten valinta perustuu puhemiehen kieltäytymistapausten ja prvk:n lausuntojen läpikäymiseen voidaan esitettyjä tapauksia kuitenkin pitää melko edustavina.

287 prvl —/lvm 14/HE 6/17 vp; 17 vp ptk II, 1127—1128.

288 Prvl:ssä ei ollut mainintaa KKO:n jäsenten syyttämisestä. HE:n mukaan oli syytteet virkavirheestä, joita virkansa toimituksessa on tehnyt »... korkeimman oikeuden tahi korkeimman hallinto-oikeuden presidentti tai jäsen, niin myös senaatin jäsen taikka prokuraattori, milloin virhe ei käsitä sellaista lainvastai-

tapauksessa ehdotti ed. *Aalto* puhemiehen kieltäytymisen lähetettäväksi perustuslakivaliokuntaan mm. siitä syystä, että valiokunta oli lausunnossaan lausunut vain ilman muuta tapahtuvasta kanta-apteekkioikeuksien poisottamisesta, kun taas talousvaliokunta oli mietinnössään ehdottanut näiden oikeuksien poistamiseen 40 vuoden ylimenokautta. Tämän kauden täysistunto oli supistanut 20 vuoteen ja kysymys oli nyt siitä, oliko asia perustuslainluontoinen tämän muutoksen jälkeen. Ed. *von Born* totesi tämän johdosta perustuslakivaliokunnan nimenomaan katsoneen, että kanta-apteekkioikeuksien poisottaminen vaati täyttä korvausta eikä ylimenokauden säätämisellä siten ollut tässä kohden merkitystä. Puhemiehen menettely hyväksyttiin äänin 107— 67. Vaikkakin valiokunnan lausunto tapauksessa oli hyvin niukkasanainen, voidaan jälkikäteen arvioiden katsoa sen aivan riittävän yksiselitteisesti tukevan juuri puhemiehen — ja ed. *von Bornin* — ko. tapauksessa esittämää kantaa.[289]

Em. tapauksissa on (väitetty) epävarmuus johtunut siitä, että lakiehdotuksiin oli tehty muutoksia, joita valiokunnan lausunnossa ei ole lainkaan ennakoitu. Käytännössä on esiintynyt myös tapauksia, joissa valiokunta on ennakoinut tietynlaisia muutoksia tai sen esittämiä perusteluja on ainakin voitu käyttää muutosten arvioimisperusteena, mutta joissa nämä ennakoinnit tai perustelut ovat kuitenkin olleet sanonnoiltaan niin väljiä,

---

suutta, joka on erityisessä järjestyksessä esiteltävä» tutkittava ja ratkaistava KKO:ssa. Syyteforumia koskevan muutoksen lisäksi oli lakivaliokunnassa muutettu oikeuden jäsenten nimittämistapa. HE:n mukaan jäsenet olisivat olleet pysyviä ja heidät olisi nimittänyt hallitus KKO:n esityksestä. Lakivaliokunnan mietinnön mukaan jäsenet olisi nimittänyt senaatti viideksi vuodeksi kerrallaan ja hankittuaan eduskunnan lausunnon tekemästään ehdollepanosta. Uudelleen nimitettäessä etusija olisi entisillä jäsenillä, jotka eivät olleet antaneet aihetta oikeutettuun moitteeseen. Moitteen aiheellisuus edellytettiin eduskunnan harkittavaksi ja tätä varten ehdotukseen myös lisättiin määräys siitä, että KKO:n piti vuosittain antaa toimintakertomus eduskunnalle. Mainittakoon, että *Ståhlbergin* ym. vastalauseessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon oli katsottu jo HE:n mukaisen lakiehdotuksen vaativan perustuslainsäätämisjärjestystä, mutta esitetty perusteluksi lähinnä vain se, että silloisten perustuslakien mukaan korkeimmassa oikeusasteessa hallitsijalla oli kaksi ääntä ja jäseninä piti olla sekä aatelisia että aatelittomia, kun taas ehdotetun tuomioistuimen jäsenet kaikki valittaisiin säätyyn katsomatta.

[289] prvl 12/tavm 10/HE 65/26 vp ja 26 vp ptk III, 2654—2658. Lausunnossaan prvk nimenomaisesti totesi ko. oikeuksien kanta-apteekkeihin olevan HM 6 §:n mukaan suojattua omaisuutta ja niiden poisottamisen edellyttävän täyttä korvausta.

ettei lausunnosta voida varmuudella päätellä valiokunnan kantaa sittemmin tehtyihin konkreettisiin muutoksiin. Sen havainnollistamiseksi, minkälaisesta epätarkkuudesta tällöin on ollut kysymys, esitän seuraavassa eräitä käytännön tapauksia.[290]

Vuoden 1957 valtiopäivillä antoi perustuslakivaliokunta pankkivaliokunnalle kaksi lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi rahalaitoksen kassavarannon väliaikaisesta määräämisestä. Ensimmäisessä lausunnossaan valiokunta totesi mm., että ehdotuksen säännös, joka edellytti Suomen Pankin antavan määräyksen, jolla kassavarantosijoituksensa laiminlyönyt rahalaitos tai keskusosuuskunta velvoitettiin maksamaan puuttuvasta kassavarantomäärästä korkoa, vaati oikeusturvajärjestelyjen puuttumisen vuoksi perustuslainsäätämisjärjestystä. Pankkivaliokunnan laadittua luonnoksen ko. säännöksen uudeksi tarkennetuksi sanamuodoksi antoi perustuslakivaliokunta uuden lausunnon. Siinä valiokunta totesi ehdotuksen olevan vieläkin puutteellinen juuri oikeussuojajärjestelyjen osalta. Valiokunta piti kuitenkin lain säätämistä VJ 68 §:n mukaisessa järjestyksessä mahdollisena »mikäli... ehdotusta kosketellussa suhteessa vielä täydennetään...». Pankkivaliokunta täydensi tämän jälkeen ehdotusta säännöksellä, jonka mukaan valtiovarainministeriön asiana oli yksittäistapauksessa päättää rahalaitoksen ko. koronmaksuvelvollisuudesta Suomen Pankille, ja totesi perusteluissaan, että muutoksenhaku valtiovarainministeriön päätöksestä määräytyi HValL:n mukaan. Tältä pohjalta valiokunta myös katsoi, ettei, kuten hallituksen esityksessä oli edellytetty, VJ 67 §:n mukaisen järjestyksen noudattaminen ollut tarpeen ja poisti johtolauseesta sitä koskevan viittauksen. Esityksen toisessa käsittelyssä tehtiin täysistunnossa ehdotus johtolauseen palauttamisesta alkuperäiseen, perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävään, muotoonsa ja tätä kannatettiin nimenomaan sillä perusteella, että pankkivaliokunnan tekemien muutosten ei katsottu vastaavan sitä, mitä perustuslakivaliokunta oli edellyttänyt. Puhemies kuitenkin kieltäytyi ottamasta ko. ehdotusta äänestykseen, »koska lakiehdotus, sellaisena kuin se nyt on hyväksytty, ei mielestäni sisällä säännöksiä, jotka vaatisivat sen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla». Puhemiehen menettely hyväksyttiin keskustelutta. Asiakirjojen perusteella arvioiden voidaan tapauk-

290 Edellä alav. 286 kohdalla mainituista syistä ei tässäkään tietysti ole kysymys valiokunnan »epätarkkojen» kannanottojen tyhjentävästä luettelosta eikä liioin valiokunnan kannanotoille tyypillisistä tapauksista.

sessa kyllä katsoa perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan ilmentämän päävaatimuksen — lain tasolla järjestetyt selvät oikeusturvakeinot — tulleen pankkivaliokunnan ehdotuksessa täytetyksi.[291]

Vuoden 1958 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä laiksi eräistä ravintorasvoista suoritettavasta valmisteverosta valtiovarainvaliokunnalle lausunnon, jossa pääkysymyksenä olivat edellytykset, jotka lain on täytettävä, jotta se voitaisiin säätää verolakina. Valiokunta totesi, että veron suuruuden määräämisperusteiden täytyy olla perustettavissa laissa olevaan oikeusnormiin. Ko. lakiehdotuksesta valiokunta lausui, että valmisteveron suuruudesta oli siinä osoitettu vain enimmäismäärä eikä ehdotuksesta ilmennyt perusteita, joiden pohjalla valtioneuvoston oli enimmäismäärän rajoissa vahvistettava veron suuruus. Kun lakiehdotus tämän vuoksi ei täyttänyt verolain edellytyksiä, oli se valiokunnan mielestä säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Lausunnon johdosta muutti valtiovarainvaliokunta mietinnössään ko. säännöstä siten, että tarkat veromäärät ilmenivät suoraan laista ja valtioneuvostolle varattiin oikeus maailmanmarkkinahintojen muutosten johdosta alentaa tai korottaa sanottuja määriä tiettyjen enimmäisrajojen puitteissa. Täysistunnossa ei näin muutetun lain käsitteleminen verolakina enää herättänyt mitään huomiota. Pelkästään asiakirjojen pohjalta arvioituna voisi pitää ainakin mahdollisena, että lain muutettu sanamuoto ei kuitenkaan vastannut niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunnan lausunnossa ilmennettiin.[292] Jo tällaisen mahdollisuuden olemassaolo on asiaankuulumatonta.

---

[291] Ks. prvl 4 ja 4a/pavm 2/HE 23/57 vp ja 57 vp ptk II, 1232—1234. Huom. myös ed. *Junnilan* maininta vastalauseessaan pankkivaliokunnan mietintöön: »Tehtyään lakiesitykseen eräitä muutoksia pankkivaliokunta katsoo voivansa ilmoittaa käsityksenään, että näiden muutosten jälkeen ei enää ole tarpeen noudattaa 67 §:n edellyttämää käsittelyjärjestystä. Pankkivaliokunta tuskin kuitenkaan on oikea instanssi tämän toteamiseen.»

[292] Ks. prvl 1 (ann 58 vp)/vvm 4/HE 45 (58 vp)/59 vp sekä 59 vp ptk I, 180—192. Vvm:n perustelujen mukaan jäi valtioneuvostolle muutosten jälkeen »vain vähäisempi liikkuma-ala veromäärien korjaamiseen». Liikkuma-alan suuruudesta voi todeta, että alennus- tai korotusoikeuden käyttämisen edellytykset ilmaistiin laissa sanoilla »maailmanmarkkinahintojen muutosten johdosta» ja valtioneuvostolle annetun korotus- ja alennusoikeuden enimmäismäärät olivat noin 40 % laissa ilmoitetusta veromäärästä. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta taas löytyi varsin tiukkojakin sanontoja lain verolakina säätämisen edellytyksistä: »Veron suuruuden määräämisperusteiden voidaan katsoa tulleen laissa

Vuoden 1959 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä huoneenvuokralaiksi lausunnon, jonka liitteenä oli professori *Kastarin* kirjallinen lausunto valiokunnalle. Valiokunnan lausunnossa käsiteltiin hallituksen esittämän lakiehdotuksen sisältöä sekä taannehtivuuskysymystä. Viimeksimainitusta esitetty ponsilauselma sisältää täysin selvän kannanoton. Muulta osin valiokunnan lausuntoa sen sijaan tuskin voi pitää tarkkana ilmoituksena siitä, mikä valiokunnan mielestä olisi asiassa perustuslain mukaista. Valiokunnan tarkka kanta olisi nimittäin pääteltävä seuraavasta lausumasta: »Yhtyen siihen lopputulokseen, johon professori Kastari kirjallisessa asiantuntijalausunnossaan päätyy, perustuslakivaliokunta kunnioittaen esittää lausuntonaan, että... lakiehdotus, jos siihen otetaan... vuokralaisen hallinnansuojaa koskevat säännökset, voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain edellyttäen, että sanotut hallinnan suojaa koskevat säännökset perusteellisesti tarkistetaan...»[293]

Vuoden 1961 valtiopäivillä laki- ja talousvaliokunta pyysi perustuslakivaliokunnalta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi eräistä lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käyttämisestä. Lakiehdotus tarkoitti papiston uuden palkkausjärjestelmän vuoksi käyttötarkoituksestaan vapautuneiden Tornionjoen lohikymmenyksistä kertyneiden varojen käytön järjestämistä siten, että ne siirrettäisiin maanviljelysseuroille käytettäväksi Tornionjoen kalakannan hyväksi. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että ko. varat kuuluivat alueen vesialueiden omistajien omistukseen ja että niiden maanviljelysseuralle siirtäminen, jota ei voitu pitää ainoastaan ko. varojen tehokkaan käytön järjestämisenä omistajien hyväksi, loukkasi näiden HM 6 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. Lisäksi valiokunta totesi ko. järjestelyn kohdistamisen vain Tornionjoen vesialueiden olosuhteisiin merkitsevän myös sitä, että HM 5 §:ssä lausuttu yhdenvertaisuuden periaate esti lakiehdotuksen käsittelyn yksinkertai-

---

säännellyiksi vain silloin, jos veron suuruus on perustettavissa laissa olevaan oikeusnormiin. Laissa tulee siis olla oikeusohje, joka tekee verotusviranomaisen toiminnan sidotuksi hallintotoiminnaksi. Tällöin muodostuu kysymys kussakin yksittäistapauksessa suoritetusta veron suuruuden määräämisestä oikeuskysymykseksi, joka taas on edellytyksenä sille, että tuomioistuin voi, milloin asia joutuu sen harkittavaksi, ratkaista kysymyksen veron suuruuden määräämisperusteiden oikeasta soveltamisesta.»

293 Ks. prvl 8/lvm 8/HE 50/59 vp. Ko. ehdotuksen myöhemmästä käsittelystä ks. edellä alav. 272 yhteydessä esitettyä.

sessa säätämisjärjestyksessä. Laki- ja talousvaliokunta lisäsi tämän vuoksi lakiehdotuksen johtolauseeseen viittauksen VJ 67 §:ään, minkä ohella valiokunta muutti ehdotusta niin, että varat siirrettäisiin maataloushallitukselle Tornionjoen kalakannan hyväksi käytettäväksi. Suuri valiokunta mietinnössään muutti lain ko. kohdan siten, että varat oli siirrettävä »varoja keränneille Tornionjoen Suomen puoleisille pyyntikunnille edelleen jaettaviksi kysymyksessä olevien vesialueiden omistajille».

Kun lakiehdotus näin muutettuna, mutta siis johtolauseeltaan VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä edellyttävänä, tuli toiseen käsittelyyn, kieltäytyi ensimmäinen varapuhemies esittelemästä johtolausetta suuren valiokunnan ehdottamassa muodossa »... kun lakiehdotus sellaisena kuin se on suuren valiokunnan mietinnössä, ei mielestäni sisällä säännöksiä, jotka vaatisivat lakiehdotuksen käsittelyä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä». Täysistunnossa tehdyn ehdotuksen pohjalta hyväksyttiin tavallista lainsäätämisjärjestystä edellyttävä johtolause ilman keskustelua ja tähän yhtyi ilman perusteluja myös suuri valiokunta ns. a-mietinnössään.[294] Tapauksen merkittävyys tässä yhteydessä ei niinkään liity kysymykseen omistusoikeuden suojasta. Perustuslakivaliokunnan lausunto on tässä kohden varsin väljä. Suuren valiokunnan ehdottaman varojen käyttötavan, jota tehokkaampaa menettelyä ko. varojen saattamiseksi vesialueiden omistajien käyttöön on vaikea järjestää, voidaan silti katsoa täyttävän ne vaatimukset, joita perustuslakivaliokunnan lausunnosta on luettavissa. Sen sijaan ei tehdyissä muutoksissa lainkaan otettu huomioon perustuslakivaliokunnan selväsanaista lausumaa siitä, että myös HM 5 § esti lain käsittelyn yksinkertaisessa säätämisjärjestyksessä. Vaikuttaa siltä, että varapuhemiehen ratkaisussa nähtiin omistusoikeuskysymys valiokunnan lausunnon ytimeksi ja yhdenvertaisuuskysymys, mikäli siihen huomiota kiinnitettiin, katsottiin vain tukea-antavaksi, *obiter dictum* -tyyppiseksi lausumaksi, jota ei tarvinnut pitää sitovana. Lausuman käsittämistä näin selittäisi myös se, että säätämisjärjestysratkaisut eduskunnassa olivat useimmiten koskeneet juuri omaisuudensuojaa, mutta sen sijaan ei tiettävästi yhdessäkään tapauksessa perustuslainsäätämisjärjestystä ollut käytetty eikä sen käyttämistä edes vakavasti

294 Ks. prvl 7/ltvm 30/HE 50/61 vp sekä 61 vp ptk II, 1842—1843. Tapauksen selostaa lyhyesti ja loppuvaiheen osalta osaksi harhaanjohtavasti *Merikoski*, Yhdenvertaisuusperiaate..., 114.

harkittu yksinomaan HM 5 §:n säännöksen johdosta.[295] Perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuudesta esittämä lausuma on kuitenkin niin selväsanainen, ettei sen sivuuttamisen voida katsoa olevan sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan arvovallan kanssa.[296]

Vuoden 1968 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon vuokrakiskonnan ehkäisemistä koskevasta lakialoitteesta. Aloitteen mukaan olisi kohtuuttoman vuokran ottamisesta tai vaatimisesta huoneistoa vuokrattaessa tullut rangaistava teko ja valtioneuvoston tehtävänä olisi ollut määrätä perusteet, joiden mukaan vuokran kohtuullisuus olisi yksittäistapauksissa arvioitava. Valtioneuvostolle näin annetun vallan kajota jo voimassaoleviin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin perustuviin oikeussuhteisiin valiokunta katsoi sellaiseksi lainsäädännöllisen toimivallan siirroksi, joka vaati perustuslainsäätämisjärjestystä. Lisäksi valiokunta katsoi, ettei tavallisessa laissa voitu säätää myöskään sellaista puuttumista ennen lain voimaantuloa tehtyihin vuokrasopimuksiin, että rangaistavaa olisi ollut myös ko. sopimusten mukaisten vuokrien vaatiminen niiltä osin kuin niiden katsottiin olevan kohtuuttomia. »Samaan suuntaan» vaikuttavina valiokunta piti myös säännöksiä, joilla pyrittiin pakottamaan vuokranantaja tietyissä tilanteissa jatkamaan vuokrasuhdetta. Lausuntonsa ponnessa valiokunta totesi lain »ehdotuksen mukaisessa muodossaan» vaativan VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä, mutta lausui perusteluissa ehdotuksen olevan käsiteltävissä tavallisena lakina, mikäli laissa määriteltäisiin ne perusteet, joiden nojalla yksittäistapauksissa määrättäisiin vuokran kohtuullisena pidettävä määrä ja mikäli

---

295 Myöhemminkin on HM 5 §:n katsottu — muiden säännösten ohella — vaativan perustuslainsäätämisjärjestystä vain asunto-oikeuksia koskeneessa prvl 5/lvm-/HE 51/72 vp.

296 Esimerkkinä voidaan vielä mainita valuuttakauppalakia koskeneen hallituksen esityksen käsittely vuoden 1959 valtiopäivillä. Antamassaan lausunnossa prvk katsoi lakiehdotuksen 12 §:n edellyttävän VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä ja lausui lisäksi kurssien noudattamispakkoa koskevasta 13 §:stä: »Perustuslakivaliokunnan mielestä myös mainitun säännöksen sisältyminen ehdotukseen on omansa tukemaan sitä lopputulosta, johon valiokunta edellä on päätynyt.» Ehdotuksen käsittelyssä poistettiin siitä vain mainittu 12 §:n säännös ja ehdotus meni yksinkertaista säätämisjärjestystä edellyttävin johtolausein läpi täysistunnossa ilman huomiota. Ks. prvl 7/pavm 7/HE 87/59 vp sekä 59 vp ptk II, 1812—1814. Siteerattu lausuma on tässä kyllä muotoilultaan selvästi lievempi kuin tekstissä mainituissa tapauksissa. Tämänkaltaisia hyvin lievästi muotoiltuja lausumia perustuslakivaliokunnan kannanottoihin sisältynee enemmänkin.

»ehdotusta muutoinkin edellä mainituissa kohdin tarkistettaisiin». Valiokunnan näin antamaa tietoa tavallisella lailla tapahtuvan säätämisen — siis perustuslainmukaisuuden — rajoista ei voida pitää mitenkään selvänä. Lakivaliokunnan ja suuren valiokunnan ehdotusten mukaisesti aloite hylättiin.[296a]

Ensi näkemältä voisi ajatella, ettei valiokunnan kannanottojen edellä mainitun kaltainen epätarkkuus ole erityisen huomion arvoinen. Noudatettavien ohjeitten tulkinnanvaraisuushan ei ole mikään outo ilmiö oikeudellisessa päätöksenteossa. Tuomioistuinten toiminnassa on väistämätöntä, että sovellettavat säännökset toisinaan tarjoavat useita tulkintamahdollisuuksia, joita kaikkia voidaan sanoa »oikeiksi» ja joiden suhteen ratkaisevaksi muodostuu se, minkä tulkinnan korkein oikeusaste pysyvästi omaksuu. Tämä ajatus tulkinnanvaraisuuden kuulumisesta asiaan ei kuitenkaan sovellu niihin ratkaisuihin, joita muut valiokunnat ja puhemies tekevät perustuslakivaliokunnan kannanottojen pohjalta. Kysymyksessä ei ole perustuslakivaliokunnan kannanoton »soveltaminen» tai jonkin käyvän tulkinnan löytäminen valiokunnan lausumille. Jos perustuslakivaliokunta käsitetään tosiasiassa ratkaisevaksi elimeksi, kuuluu sen kannanottoihin mahdollisesti liittyvien epäselvyyksien tutkiminen ja poistaminen sille itselleen aivan samoin kuin tuomioistuimen päätöksen mahdollisesti tarpeelliseksi osoittautuva oikaiseminen kuuluu tuomioistuimelle itselleen tai ylemmille tuomioistuimille.[297]

k. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen merkitys myöhemmissä asioissa

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen vaikutus saattaa ulottua ja käytännössä ilmeisesti ulottuu myös muiden lakiehdotusten eduskuntakäsittelyyn kuin sen, josta kannanotto on annettu. Tämän vaikutuksen koko merkitystä ei tietysti voida päätellä pelkästään painettujen edus-

---

[296a] Ks. prvl 3 (ann 68 vp)/lvm 23/LAM 24/69 vp. Perustuslainmukaisuuden rajojen suhteen konkreettisen selvänä ei voida kaikin kohdin pitää myöskään prvl 6/sivm 23/HE 223/69 vp, joka koski korkeakoulujen sisäisen hallinnon perusteista annettua lakiesitystä.

[297] Ks. tässä suhteessa OK 24:10 ja 31:1 sekä UL 3:19 ja vanhemman lain osalta vielä OK 24:10 ja 24:11 alkuperäinen sanamuoto. Ks. myös *Tirkkonen*, 311—314.

kunta-asiakirjojen pohjalla. Niistä ei esim. yleensä ilmene perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen mahdollinen vaikutus muissa valiokunnissa lakiehdotuksiin tehtyihin muutoksiin taikka puhemiehen *tacite* tekemiin myönteisiin johtolauseratkaisuihin puhumattakaan vaikutuksesta kansanedustajien asennoitumisiin ja ennakkokäsityksiin. Kun muiden valiokuntien pöytäkirjojen tai edes niiden mietintöjen läpikäymistä ei tässä yhteydessä voida pitää tarkoituksenmukaisena, tyydyn seuraavassa esittämään vain valtiopäiväasiakirjoista helposti saatavissa olevat tiedot puhemiehen johtolausetta koskevista ratkaisuista sekä lisäksi joitakin huomioita perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön huomioonottamisesta muiden valiokuntien toiminnassa. Vaikka puhemiehen *tacite* ratkaisut eivät näin tulekaan tarkastelun piiriin, voidaan oikeudellisesti mielenkiintoisten tapausten kuitenkin olettaa tulevan tällä tavoin varsin tyhjentävästi huomioonotetuiksi.[298]

Tapauksia, joissa puhemies on johtolausetta koskevassa ratkaisussaan *expressis verbis* tai muuten ilmeisesti nojautunut perustuslakivaliokunnan jossain aikaisemmassa asiassa antamaan kannanottoon, on vuosien 1917—1973 valtiopäivillä nähtävästi ollut vain kaksi. Kun nämä tapaukset havainnollistavat valiokunnan lausuntojen myöhempään käyttämiseen liittyviä ongelmia, selostan ne seuraavassa erikseen.

Vuoden 1950 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi työväenasiainvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä laiksi itsenäisyyspäivästä ja vapunpäivästä. Lausunnossaan valiokunta katsoi, että vapunpäivän tekeminen palkalliseksi vapaapäiväksi myös päivä-, tunti- ja urakkapalkkaisille työntekijöille merkitsi työnantajan velvoittamista suorittamaan palkkaa työstä, jota ei ollut tehty, ja sellaisena puuttumista omaisuudensuojaan. Hallituksen esitys hylättiin. Vuoden 1951 valtiopäivillä tehtiin asiasta eduskunta-aloite (LA 7/51 vp), joka oli em. hallituksen esityksen mukainen ja siis johtolauseessa edellytti tavallista lainsäätämisjärjestystä. Aloitteesta antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta säätämisjärjestyskysymykseen kajoamatta ehdotti aloitteen hylättäväksi ja samoin teki myös suuri valiokunta. Toisessa käsittelyssä lakiehdotus kuitenkin hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan mietinnön vastalauseen (= aloitteen) mukaisena. Kun suuri valiokunta tämän jälkeen ns. a-mietinnössään pysyi aikaisemmassa päätöksessään, jäi jatketussa toisessa käsittelyssä valittavaksi joko suuren valiokunnan hylkäävä ehdotus tai

298 Aineiston läpikäynnin tarkkuudesta ks. edellä alav. 268 todettua.

lakiehdotuksen hyväksyminen aikaisemmin jo hyväksytyssä muodossaan. Käydyssä keskustelussa ed. *von Born* totesi, ettei eduskunnalla hänen käsittääkseen ollut nyt muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä suuren valiokunnan hylkäävä mietintö, koska kyseinen lakiehdotus oli täsmälleen samansisältöinen kuin perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa käsitelty hallituksen esitys ja ehdotus tämän vuoksi olisi tullut käsitellä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, mikä kuitenkaan ei sen jälkeen, kun yksinkertaista säätämisjärjestystä edellyttävä johtolause oli jo hyväksytty, enää ollut mahdollista. Puheenvuorossaan *von Born* lausui mm.:

»... I varje händelse bör grundlagsutskottets uttalande, som hänför sig till ett lagförslag av alldeles samma innehåll, som det föreliggande, vara bindande för riksdagen och talmannen ... ja, egentligen borde herr talmannen inte ens kunna ställa det [= lagförslaget] under avgörande omröstning nu, då felet kan anses uppenbart. Att medvetet eventuellt acceptera misstaget vid denna andra behandling för att sedan i tredje behandlingen genom lagförslagets kastande rätta till det hela, är en utväg, som verkligen icke vore att rekommendera eller hedrande för riksdagen. ... Det kan kanske ytterligare påpekas, att grundlagsutskottets ståndpunkt i fråga om lagstiftningsordningen inte denna gång blev i dess betänkande särskild framhävt, då utskottet ju förkastade hela lagförslaget såsom sådant, t.o.m. utan närmare detaljbehandling, men att dess ståndpunkt är den samma som förr, står utom allt tvivel. Hyser man likväl någon tvekan i detta avseende, så är det ju inte omöjligt att, innan den fortsatta andra behandlingen slutföres, införskaffa grundlagsutskottets förnyade utlåtande angående den rätta ingressen till lagförslaget.»

Kun keskustelussa tehtiin ehdotus asian lähettämisestä vielä lausunnolle perustuslakivaliokuntaan, kieltäytyi puhemies ottamasta ehdotusta äänestykseen, »koska valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 3 momentin mukaan eduskunnan on nyt joko hyväksyttävä suuren valiokunnan ehdotus tai pysyttävä ennen tekemässään päätöksessä.» Itse asiakysymyksessä suoritetussa äänestyksessä hyväksyttiin suuren valiokunnan hylkäävä ehdotus äänin 96—89.[299]

---

[299] Ks. prvl 2/tyvm 16/HE 23(48 vp)/50 vp ja 50 vp ptk II, 2202—2204 sekä prvm 46/LAM 47 (al 51 vp)/52 vp ja 52 vp ptk II, 1993—1995, 2092—2095. Perustuslakivaliokunnan tapauksessa käyttämää yhdenvertaisuusargumentointia tarkastelevat ainakin *Merikoski*, Yhdenvertaisuusperiaate..., 110—112 sekä — mielivallan kieltoajatusta varsin erikoisesti soveltaen — *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 280, alav. 17. Kun prvk:n antamalla lausunnolla olisi

Toinen tapaus liittyi aikoinaan paljon huomiota herättäneeseen hallituksen esitykseen, jolla pyrittiin valtion kassavaikeuksien vuoksi siirtämään vuoden 1957 toisen neljänneksen lapsilisän suorittaminen vuoden 1958 alkupuoliskolla tapahtuvaksi. Esitystä, joka edellytti tavallisen lainsäätämisjärjestyksen noudattamista, ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Kun lakiehdotus eräin muutoksin oli hyväksytty toisessa käsittelyssä, ehdotti ed. *Roine* johtolausetta muutettavaksi niin, että siihen sisältyisi viittaus VJ 67 §:ään. Kannatuspuheenvuorossa ed. *Tainio* viittasi perusteluksi siihen, että perustuslakivaliokunta oli aikaisemmin antanut työväenasiainvaliokunnalle lausunnon, jossa se oli katsonut yksinkertaisen käsittelyjärjestyksen mahdolliseksi sillä ehdolla, että uudella lailla ei kajottu voimassa olevan lain mukaan jo tulleisiin lapsilisiin. Tainion mukaan täysistunnossa nyt hyväksytty ehdotus kajosi niihin oikeuksiin, »jotka ovat nyt voimassa olevan lain mukaan saavutettuja». Lausunto, johon *Tainio* viittasi, oli nähtävästi prvl 2/tyvm 3/HE 27/57 vp, joka oli annettu 12. 4. 1957. Perustuslakivaliokunta oli siinä mm. todennut, että tavallinen käsittelyjärjestys »edellyttää lain saattamista voimaan niin, ettei sillä kajota nykyisen lain voimassaolon aikana maksettaviksi tulleisiin lapsilisäeriin». Mainittakoon, että ko. toinen käsittely oli 25. 6. 1957 ja kyseessä olivat siis lapsilisäerät, jotka koskivat kesäkuun kuluessa päättyvää vuosineljännestä. Puhemies kieltäytyi ottamasta ed. *Roineen* ehdotusta äänestykseen, koska ehdotus hänen mielestään ei sisältänyt perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttäviä säännöksiä. Puhemiehen kieltäytyminen hyväksyttiin äänin 148—40 ja lakiehdotus hyväksyttiin toisessa käsittelyssä tavallista lainsäätämisjärjestystä edellyttävin johtolausein. Lakiehdotuksen käsittelyä jarrutettiin kuitenkin niin pitkälle, että ratkaiseva äänestys kolmannessa käsittelyssä tuli tapahtumaan puolen yön jälkeen heinäkuun 1 päivän vastaisena yönä. Puhemies totesi tämän johdosta, että lakiehdotuksessa tarkoitettu lapsilisä oli jo erääntynyt maksettavaksi ja lakiehdotus tämän vuoksi olisi käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, mihin johtolauseen sanamuodon huomioonottaen ei enää ollut mahdollisuutta, joten ehdotusta ei enää voinut esitellä äänestykseen, vaan se raukesi.[300] Tapauksessa esiintynyt jarrutus perus-

---

voinut olla asiallista merkitystä täysistunnon suorittamalle valinnalle aikaisemman päätöksensä ja Svk:n kannan välillä, ei puhemiehen kieltäytyminen asiassa vaikuta perustellulta. Ks. tästä myös edellä alav. 222 yhteydessä esitettyä.

300 Ks. HE 52/57 vp ja siitä annetun valiokuntamietinnön (tyvm 5) vastalause III sekä 57 vp ptk II, 1215—1218 ja 1463. *Kastari,* LM 1965, 102, alav. 11, esittää

tui nimenomaan tietoon tai käsitykseen siitä, että vuosineljänneksen vaihtuminen merkitsi myös säätämisjärjestyksen — ja siis tarvittavan enemmistön — muuttumista.[301]

Edellä mainituissa tapauksissa on suhteellisen riidattomasti yksilöitävissä perustuslakivaliokunnan aikaisempi ratkaisu, johon puhemiehen voidaan olettaa nojautuneen. Voitaisiin ajatella, että muissakin tapauksissa, joissa puhemies on kieltäytynyt johtolause-ehdotuksen äänestykseen ottamisesta, tämä on tapahtunut perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton tai aikaisempien kannanottojen perusteella, vaikka tämä ei puhemiehen lausumasta tai muista seikoista käykään ilmi. Käytännöstä voidaan kuitenkin varsin helposti huomata, että tällaiset tilanteet ovat, mikäli niitä on lainkaan esiintynyt, olleet erittäin poikkeuksellisia. Tapauksia, joissa puhemies on kieltäytynyt johtolausetta koskevan ehdotuksen esittelystä, ei kaikkiaankaan ole ollut monia. Kun ei oteta huomioon niitä em. tapauksia, joissa puhemies on nojautunut perustuslakivaliokunnan samassa asiassa antamaan kannanottoon tai ilmeisesti nojautunut yksilöitävissä olevaan perustuslakivaliokunnan aikaisempaan kan-

puhemiehen tässä saaneen tukea juuri tekstissä mainitusta prvk:n aikaisemmasta lausunnosta prvl 2/tyvm 3/HE 27/57 vp. Ks. myös *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 68, alav. 20 sekä *Sipponen,* 321. Kassakriisistä ja valtion maksujen lykkäyksistä yleiseltä ja budjettioikeudelliselta kannalta esitetyistä käsityksistä ks. *Vesanen,* LM 1959, erit. 513, sekä *Purhonen,* LM 1960, erit. 251. Kuriositeettina siteerattakoon tähän osa eduskunnan lakiehdotuksen raukeamisen johdosta lähettämästä vastauskirjelmästä: »... Koska vuoden 1957 toinen neljännes oli jo kulunut loppuun, ennen kuin kysymyksessä olevan lakiehdotuksen kolmannessa käsittelyssä keskustelu oli julistettu päättyneeksi, ja lakiehdotuksessa tarkoitettu lapsilisä siis jo oli erääntynyt maksettavaksi ja kun lakiehdotus siitä syystä olisi eduskunnan mielestä tämän jälkeen ollut käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, mihin kuitenkaan, lakiehdotuksen johtolauseen huomioon ottaen, ei enää ollut mahdollisuutta . . .»

301 Tällainen tulkinta on perusteltu. Voidaan kuitenkin kysyä, eikö itse asiassa vielä johdonmukaisempi olisi ollut *Tainion* täysistunnossa esittämä tulkinta, siis se, että ko. lapsilisäerät olivat jo lakia kesäkuussa käsiteltäessä erääntyneitä ja siten omaisuudensuojan piirissä. Puhemiehen edustama tulkinta merkitsi sitä, että omaisuudensuojan kannalta ratkaisevana pidetty maksettavaksi langenneisuuskriteeri katsottiin täyttyneeksi vasta, kun ko. vuosineljännes oli päättynyt, vaikka oikeus tiettyä neljännestä koskevaan lapsilisäerään ei ollut sidottu siihen, että lapsi täytti lain asettamat edellytykset koko ko. neljänneksen ajan. Varsinaisen maksun suorittamisen silloin voimassa olleet säännökset edellyttivät tapahtuvan vasta selvästi myöhemmin, toisen vuosineljänneksen osalta elokuussa.

nanottoon, jää jäljelle vain kaksi johtolausetta koskevaa kieltäytymistapausta.[302] Selostan nämä vuosien 1960 ja 1962 valtiopäiviltä olevat tapaukset lyhyesti seuraavassa.

Vuoden 1960 valtiopäivillä oli yhteismetsälakia ja siihen liittyviä lakeja koskevan hallituksen esityksen käsittelyssä yhteismetsälaki saanut muodon, jonka mukaan osakasten päätösvaltaa käyttävissä elimissä ratkaisut olisi tehtävä lähinnä pääluvun eikä yhteismetsäosuuksien suuruuden perusteella. Toisessa käsittelyssä oli laki hyväksytty keskustelutta VJ 66 §:n mukaista säätämisjärjestystä edellyttävin johtolausein. Kolmannessa käsittelyssä puhemies totesi: »... kun sanotun lakiehdotuksen osakaskunnan kokousta ja edustajistoa koskevat päätökset [p.o. säännökset] ovat saaneet sellaisen muodon, että lakiehdotus mielestäni niiden vuoksi olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, mutta tähän ei kuitenkaan lakiehdotuksen johtolauseen huomioonottaen ole mahdollisuutta, en katso voivani esitellä puheena olevaa lakiehdotusta, joten se raukeaa.» Puhemiehen menettely hyväksyttiin keskustelutta. Valtiopäiväasiakirjoista ei ole pääteltävissä, mihin puhemies on ratkaisunsa perustanut. Myöskään ei tiedossani ole perustuslakivaliokunnan kannanottoa, jonka voitaisiin katsoa ilmeisesti antavan tukea puhemiehen omaksumalle kannalle.[303]

Vuoden 1962 valtiopäivillä eduskunnassa oli käsiteltävänä esitys metsä- ja uittotyössä suoritettavasta palkkauksesta. Esitys koski lähinnä minimipalkkajärjestelyjä. Lakiehdotusta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, mutta täysistuntokeskusteluista päätellen oli sekä sosiaalivaliokunnassa että suuressa valiokunnassa eri otteisiin kiistelty perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimisesta. Lausunnon hankkimisen tarvetta oli perusteltu lähinnä epäilyksillä, että laki tulisi sisältämään perustuslainsäätämisjärjestystä vaativaa hintasäännöstelyä ja ehkä myös toimivallan delegointia sosiaaliministeriön metsäpalkkalautakunnalle

302 Aineiston läpikäynnin tarkkuuden suhteen viittaan jälleen edellä alav. 268 esitettyyn.

303 Ks. HE 81/60 vp sekä 60 vp ptk III, 2450. Huomattakoon, että esityksen raukeaminen johti nopeasti uuden HE:n antamiseen ja tämän esityksen käsittelyssä hankittiin myös prvk:n lausunto. Lausunnossaan valiokunta otti kantaa myös siihen mahdollisuuteen, että osakaskunnan kokouksessa olisi äänioikeuden käyttämisen perusteena yhteismetsäosuuksien asemesta osakasten pääluku, ja katsoi, että esityksen tämänsisältöinen muutos edellyttäisi lain käsittelemistä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Ks. prvl 9/mtvk-/HE 65/61 vp. Esitystä ei ehditty eduskunnassa käsitellä loppuun.

annetun päätösvallan muodossa. Kun lain sisältö oli toisessä käsittelyssä — mm. lain perustuslainmukaisuutta koskevan keskustelun jälkeen — hyväksytty, totesi puhemies lain hyväksytyssä muodossaan edellyttävän VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä ja kieltäytyi tämän vuoksi esittelemästä johtolausetta suuren valiokunnan ehdottamassa muodossa. Kun muuta ehdotusta asiassa ei tehty, istunto keskeytettiin ja puhemiesneuvosto kokoontui. Keskeytyksen jälkeen tehtiin ehdotus, ettei eduskunta hyväksyisi puhemiehen menettelyä. Puhemiehen kieltäytyminen hyväksyttiin äänin 106— 79. Kun tämänkään jälkeen ei tehty muuta ehdotusta, teki puhemies itse ehdotuksen VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä edellyttäväksi johtolauseeksi. Ehdotus hyväksyttiin keskustelutta. Painetuista asiakirjoista ei ilmene puhemiehen tukeutuneen mihinkään perustuslakivaliokunnan kannanottoon. Tiedossani ei myöskään ole sellaista perustuslakivaliokunnan yksilöitävissä olevaa kannanottoa, jonka voitaisiin katsoa olevan ilmeisesti yhdenmukainen puhemiehen omaksuman kannan kanssa.[304]

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen merkitystä muussa asiassa kuin siinä, jossa ne on annettu, ei ole kirjallisuudessa erikseen tarkasteltu.[305] Jos perustuslakivaliokunnan kannanottojen sitovuus käsitetään vain juridis-muodolliseksi, voidaan ajatella, että tällainen sitovuus rajoittuu kulloinkin kyseessä olevaan tapaukseen aivan samalla tavoin kuin tuomioistuimen päätöksen sisältämä oikeusohje on täytäntöönpanokelpoinen vain kyseisessä tapauksessa ja uudet tapaukset vaativat mahdollisesta samankaltaisuudestaan riippumatta aina uudet erilliset päätökset.

304 Ks. sosvm 10/HE 102/62 vp sekä 62 vp ptk III, 2257—2267. Ko. tapauksesta ks. myös *Kastari*, LM 1965, 104, alav. 16, jossa myös on selostettu asian myöhempi käsittely. *Kastari* viittaa tässä yhteydessä ensi sijassa lakiehdotukseen sisältyvän delegoinnin merkitykseen. Myöhemmässä yhteydessä (Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 116, alav. 51) *Kastari* viittaa säännöstelyä koskevien käsitysten vaikutukseen puhemiehen kannanotossa. Mainittakoon, että prvk oli puolisentoista vuotta aikaisemmin antanut lausunnon hallituksen aikaisemmasta metsä- ja uittotöiden minimipalkkoja koskeneesta esityksestä. Tässä lausunnossaan valiokunta yleisesti ja lyhyesti totesi minimipalkkasäännökset työväensuojelutoimenpiteenä yleensä mahdollisiksi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Lausunnon pääasiana oli kuitenkin taannehtivuuskysymys. Puhemiehen kannanoton kohteena vuonna 1962 ollut lakiehdotus ei ollut taannehtiva, eikä puhemiehen siten voida ratkaisussaan sanoa nojautuneen prvk:n em. lausuntoon. Ks. siitä prvl 4/tyvm 10/HE 44(60 vp)/61 vp.

305 Ks. esim. *Riepula*, 171—172, jossa käsitellään vain yleensä valiokunnan kannanottojen seuraamista myöhemmässä eduskuntakäsittelyssä.

VJ 80,2 §:n tarkoittamaa tilannetta lukuunottamatta ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan varsinaisena, järjestettynä tehtävänä ole määrätä, millä tavalla tietty *asia* on ratkaistava. Pikemminkin voidaan sen tehtäväksi luonnehtia arvovaltaisen selityksen antaminen tietynsisältöisiin oikeudellisiin ongelmiin. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen tosiasiallinen sitovuus ei siis johdu järjestetystä valtuudesta ratkaista tietty yksittäinen asia, vaan siitä, että valiokunta on käytännössä saavuttanut lain tulkitsijana aseman, jolle ei säätämisvaiheessa yleensä esiinny kilpailevaa auktoriteettia. Kun valiokunnan toiminnassa etusijalla on arvovaltaisten tulkintojen esittäminen eikä yksittäistapausten onnistunut ratkaiseminen, käy myös mielekkääksi kysyä, pitääkö tehdä eroa käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta annetun kannanoton sekä oleellisesti samaa kysymystä koskevan aikaisemman kannanoton sitovuuden välillä. Tällaista eroa ei voida perustella ainakaan minkään diskontinuiteettinäkökohdan tai valtiopäiväsysteemiin liittyvien seikkojen nojalla. Yhtenäisten käytäntöjen aikaansaaminen ja johdonmukaisuus merkityksen antamisessa valiokunnan kannanotoille vaativat, että lausunnoille annettua tosiasiallista sitovuutta ei uloteta ainoastaan juuri samasta lakiesityksestä tai -aloitteesta annettuihin kannanottoihin, vaan myös aikaisempiin kannanottoihin, mikäli nämä koskevat oleellisesti samaa asiaa.

Tähän asian yhtäläisyyteen liittyy kuitenkin kaksi näkökohtaa, jotka välttämättä tekevät aikaisemmin annettujen lausuntojen sitovuudesta ko. asiassa annettujen lausuntojen sitovuuteen verrattuna aivan toisella tavalla relatiivisen. (Täysistunnossa) käsiteltävänä oleva lakiehdotus ja perustuslakivaliokunnan aikaisemman kannanoton kohteena ollut lakiehdotus eivät ehkä ole sanonnallisesti identtiset ja tällöin voi syntyä erimielisyyttä siitä, ovatko eroavuudet juuri säätämisjärjestyskysymysten kannalta relevantteja. Toisena suhteellistavana tekijänä on mahdollisuus, että perustuslakivaliokunnan oma tulkinta kyseisen aikaisemman kannanoton jälkeen on ko. asiassa muuttunut.[306] Edellä mainittua vapunpäivän

306 Aikaisempien kannanottojen merkitystä voivat tietysti vähentää muutkin, laadultaan enemmän tosiasialliset tekijät. Toisin kuin samassa asiassa annettu perustuslakivaliokunnan kannanotto, joka ilman muuta on esillä ja tiedossa myöhemmässä eduskuntakäsittelyssä, ei valiokunnan aikaisempien kannanottojen tiedossa oleminen ole ilman muuta selvää, vaan vaatii — puhemieheltä, sihteereiltä, kansanedustajilta — ennakkotietoja tai tiedon saamista. Mitä kauempana ajallisesti ko. aikaisempi kannanotto on, sitä todennäköisempi myös lienee ennakkoasenne, jonka mukaan ko. kannanotot eivät ole käsiteltävässä asiassa relevantteja.

palkkaa koskenutta lausuntoa voidaan tässä pitää ääritapauksena sikäli, että aikaisempi lausunto koski lakiehdotusta, joka sanonnaltaan oli identtinen myöhemmin käsittelyyn tulleen lakiehdotuksen kanssa ja myös välillä kulunut aika oli niin lyhyt, ettei voida edellyttää perustuslakivaliokunnan kannan ko. tulkintakysymyksissä muuttuneen. Se, että vuoden 1952 valtiopäivillä oli käsiteltävänä »eri asia», oli itse asiassa vain valtiopäivätekninen ilmiö, eikä valiokunnan lausunnosta ilmenevää kantaa ko. »uuden» ehdotuksen suhteen voitu pitää mitenkään tulkinnanvaraisena. Myös lapsilisiä koskeneesta em. tapauksesta vuodelta 1957 voidaan sanoa, että siinä käytetty perustuslakivaliokunnan aikaisempi ratkaisu oli tuore ja koski hyvin samankaltaista asiaa. — Mitä tulkinnanvaraisempi valiokunnan aikaisemman lausuman merkitys sen sijaan on, toisin sanoen mitä enemmän asiassa tarvittaisiin kannanottoa siihen, onko kyseessä sama ongelma ja onko valiokunnan kanta pysynyt samana, sitä epätodennäköisempää on, että valiokunnan aikaisempi kannanotto saa myöhemmän asian eduskuntakäsittelyä ja erityisesti täysistuntokäsittelyä sitovaa vaikutusta. Tämä epätodennäköisyys toteutunee itse asiassa jopa varsin jyrkkänä siten, että sitova vaikutus tulee ylipäätään kysymykseenkin vain, jos on jotenkin evidenttiä, itsestään selvää, että aikaisempaa ratkaisua on seurattava myös myöhemmän asian käsittelyssä.[307]

Puhemiehen johtolausetta koskevia kieltäytymistapauksia on kaikkiaan hyvin vähän. Siitä, että puhemies on kieltäytymisratkaisussaan erittäin harvoissa tapauksissa nojautunut perustuslakivaliokunnan aikaisempiin kannanottoihin, ei sen vuoksi voida tehdä mitään luotettavia päätelmiä. Enintään voidaan sanoa, että tämänlaisten tapausten harvalukuisuus sopii yhteen sen olettamuksen kanssa, että täysistunnossa käsitetään sitoviksi vain valiokunnan samassa asiassa antamat kannanotot ja että

307 Periaatteessa pitäisi perustuslakivaliokunnan aikaisemmista ratkaisuista ilmenevän kannan olla sitova myös silloin, kun kanta muodostuu monista toistensa kanssa ei-identtisistä ratkaisuista. Kyseessä olisi tällöin valiokunnan kannanottojen muodostama normiaineisto, joka kokonaisuutena sitoisi samalla tavoin kuin ao. päätöksentekijöitä sitovat esim. Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden ratkaisujen muodostama kokonaisuus tai HM:n säännösten muodostama kokonaisuus. Ajatus, että esim. puhemiehen em. ratkaisut vuosien 1960 ja 1962 valtiopäiviltä perustuisivat prvk:n useista aikaisemmista kannanotoista yhdessä tehtyihin johtopäätöksiin, tuskin kuitenkaan pitää paikkaansa sen konkreettisemmalla tavalla kuin että puhemiehen — tai hänen »neuvonantajiensa» — kantaan ovat vaikuttaneet valiokunnan käytännön huomioonottaen muotoutuneet käsitykset.

aikaisemmat kannanotot yleensä käsitetään — riippumatta niissä käsitellyn asian ja esillä olevan asian vastaavuudesta — vain valiokunnan »käytännöksi», josta puhemiehellä toki kyllä voi olla apua epäselvien tapausten ratkaisemisessa. Tämä olettamus on sopusoinnussa myös sen kanssa, että päätöksenteko täysistunnossa tapahtuu korostuneesti edeltävässä (valiokunta)valmistelussa syntyneitten asiakirjojen pohjalla. Tällaiseen päätöksentekoa pohjaavaan valmisteluaineistoon kuuluu myös esim. perustuslakivaliokunnan asiassa antama lausunto, mutta eivät kuulu aikaisemmat vaikkapa samanlaista asiaa koskevat lausunnot. Mikäli esitetty oletamus pitää paikkansa, ei tilannetta voida pitää täysin suotavana. Kun asioiden tuleminen perustuslakivaliokuntaan riippuu muista elimistä kuin valiokunnasta itsestään, olisi valiokunnan arvovallan säilyttämiseksi tarpeen, että lainsäätämismenettelyssä valiokunnan ulkopuolella mahdollisimman suuressa määrin pyrittäisiin myös valiokunnan aikaisempia ratkaisuja seuraten varmistumaan siitä, että noudatettu menettely vastaa valiokunnassa vallitsevaa kantaa.

Edellä sanottu koskee lähinnä sitä vaikutusta, mikä valiokunnan lausunnoilla on täysistuntokäsittelyssä. Tämän lisäksi voi valiokunnan aikaisemmilla kannanotoilla tietysti olla tosiasiallista merkitystä muiden valiokuntien työssä. Tämän vaikutuksen täysi selvittäminen tuskin on mahdollista jo senkään vuoksi, että valiokuntien mietinnöt eivät välttämättä osoita, milloin valiokunnan tekemien ehdotusten taustana ovat olleet juuri perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa asioissa esittämät kannanotot. Siihen, mistä asioista erikoisvaliokunta tai suuri valiokunta päättää pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon, epäilemättä vaikuttaa myös tieto perustuslakivaliokunnan aikaisemmista kannanotoista. Olettaisin kuitenkin, että näitä lausuntopyyntötapauksia lukuunottamatta perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen vaikutus juuri säätämisjärjestyksen kannalta merkitsevissä kysymyksissä on muiden valiokuntien työskentelyssä varsin vähäinen. Olettamusta, että muut valiokunnat eivät juuri ryhdy epäselvissä tapauksissa omin voimin tulkitsemaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä, tukee se myöhempänä tarkemmin esitettävä piirre, että lakiehdotuksen johtolause erittäin harvoin muutetaan perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävään muotoon jossakin erityisvaliokunnassa tai suuressa valiokunnassa ilman, että asiassa on kuultu perustuslakivaliokuntaa.[308]

[308] Ks. myöhempänä esitettäviä tietoja perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyjen lakien säätämisjärjestyksen määräytymisestä. Käytännöllisistä syistä

l. Säädöshierarkian erikoistapaukset

Edellisissä jaksoissa on lainsäätämismenettelyn osalta pidetty silmällä etupäässä sen valvomista, että perustuslaista poikkeusta merkitsevät lait säädetään VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Eduskuntakäytännössä nämä kysymykset epäilemättä ovatkin säätämisjärjestyskysymyksistä tärkeimmät. Kuten aikaisemmin on todettu, liittyy säätämisjärjestykseen ja säädösten hierarkiaan kuitenkin myös muita oikeudellisesti merkitseviä kysymyksiä ja säännöksiä, joiden noudattamisen valvonta kuuluu tämän tutkimuksen piiriin. Vaikka edellä VJ 67 §:n noudattamisesta sanottu soveltuu paljolti myös näihin säätämisjärjestyskysymyksiin, on kuitenkin paikallaan vielä erikseen tarkastella viimeksi mainittuihin kysymyksiin liittyviä erikoispiirteitä. Tarkastelu jää varsin suppeaksi johtuen osaksi näiden kysymysten toisarvoisesta merkityksestä käytännössä, osaksi taas siitä, että kaikkiin niihin liittyviin erityisongelmiin ei ole ollut tarkoituksenmukaista paneutua säädösvalvontaa yleensä koskevassa tutkimuksessa.

Aikaisemmin esitettyä osaksi kerraten voidaan säätämisjärjestykseen liittyvät normit tässä jakaa karkeasti neljään ryhmään. Ensimmäisen muodostavat varsinaiset määräenemmistösäännökset, joihin VJ 67 §:n perussäännöksen lisäksi kuuluvat myös siihen viittaava valtiosopimusten

---

ei ole ollut mahdollista selvittää, miten usein muissa valiokunnissa olisi, ilman että asiaa on käsitelty perustuslakivaliokunnassa, tehty päinvastaisia muutoksia johtolauseeseen, ts. poistettu johtolauseesta viittaus VJ 67 §:ään. Olettaisin, että tällaiset tapaukset ovat harvinaisia. Erikoisvaliokunnan saattaa olla helpompi »varmuuden vuoksi» tehdä muutos perustuslainsäätämisjärjestyksen suuntaan — useinhan on säätämisjärjestyksestä riippumatta selvää, että laki tullaan hyväksymään — kuin oman harkintansa pohjalla ottaa edes teoreettinen riski perustuslainvastaiseksi myöhemmin katsottavan ehdotuksen tekemisestä. Tällaisiakin tapauksia kyllä on. Esimerkkinä voidaan mainita alueluovutuksen johdosta menetetyn omaisuuden korvaamisesta annetun lain muuttamisesta annetun lakiesityksen käsittely vuoden 1941 valtiopäivillä. Kun ehdotuksen tarkoituksena oli vain tehdä mahdolliseksi ko. korvausten maksaminen ennakkoonkin, ei HE:ssä edellytetty VJ 67 §:n mukainen säätämisjärjestys vaikuttanut perustellulta ja vvk poistikin johtolauseesta sitä koskevan viittauksen. Ks. vvm 20/HE 32/41 vp. Tapaukseen on kiinnittänyt huomiotani *Kastari,* Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 111, alav. 46.

voimaansaattamista koskeva VJ 69,1 § sekä yli vuoden voimassa olevia verolakeja koskeva VJ 68,1 §:n säännös ja edustajanpalkkiota koskeva VJ 70 §. Toisen ryhmän muodostavat lepäämäänjättämistä koskevat säännökset ja niistä erityisesti lepäämäänjättämiskiellot. Kolmannen, käytännössä jo vähempimerkityksisen ryhmän muodostavat aloitevaltaa koskevat säännökset, joita ovat — lakialoitetta koskevien yleissäännösten (VJ 31 § ja VJ 32 §) lisäksi — kirkkolain säätämistä koskeva VJ 31,2 §, Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeutta koskeva VJ 33 § sekä ainakin vakiintuneen käytännön pohjalta myös ulkopolitiikan johtoa koskeva HM 33 §. Neljäntenä ryhmänä voidaan esittää kaikki muut menettelysäännökset. Suurin osa viimeksi mainituista on laadultaan teknisiä, puhtaasti menettelyllisiä säännöksiä, kuten esim. pöydällepanoa koskevat säännökset sekä VJ 66,6 §:n määräys kolmannen käsittelyn varhaisimmasta ajankohdasta. Tämäntyyppiset säännökset eivät ole säätämisjärjestyksen ja sen valvonnan kannalta mielenkiintoisia. Oikean säätämisjärjestyksen kannalta merkitsevänä on sen sijaan syytä pitää VJ 61 §:n säännöstä, jonka mukaan kirkkolakiehdotuksen käsittelyyn voivat osallistua vain evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuuluvat kansanedustajat. Kun ko. säännös välittömästi koskee niitä äänimääriä eduskunnassa, joista ko. sisältöisen lakiehdotuksen laiksituleminen riippuu, on säännöksellä itse asiassa myös selvää säädöshierarkista merkitystä.[309]

Kaikille edellä mainituille ryhmille on yhteistä, että kyseessä ovat menettelyä koskevat oikeudellisesti velvoittavat säännökset ja että niiden noudattamisen valvonta siten on juuri menettelyn laillisuuden valvontaa. Yhteistä on myös se, että tätä valvontaa viime vaiheessa suorittaa eduskunnan puhemies ja että ko. säännösten yhteydessä esiintyvät oikeudelliset kysymykset voidaan toimittaa käsiteltäviksi perustuslakivaliokuntaan. Yhtäläisyyksistä huolimatta ovat eroavuudet ko. ryhmiin kuuluvien säännösten noudattamisen valvonnassa kuitenkin niin tuntuvat, että käsittelen niitä seuraavassa kutakin lyhyesti erikseen. Kaikkia ko. ryh-

309 Ks. mitä edellä alav. 184 jälkeen on esitetty säädösten hierarkiasta ja tekijöistä, joiden nojalla voidaan sanoa eri säädösten olevan eri hierarkisella tasolla. Huomattakoon kuitenkin, että VJ 61 §:n ja aloiteoikeutta kirkkolain säätämisessä koskevien säännösten soveltamisala lankeaa ainakin pääosaltaan yhteen ja että säädöshierarkian kannalta kyseessä on siten käytännöllisesti katsoen vain yksi säädöstaso. VJ 61 §:ään rinnastettavaa säädöshierarkista merkitystä saattaisi teoriassa olla myös VJ 62 §:n säännöksellä, jonka mukaan edustaja ei saa osallistua häntä itseään henkilökohtaisesti koskevan päätöksen tekemiseen.

miä koskevana todettakoon kuitenkin ensiksi se merkittävä periaatteellinen kaksijako, joka aiheutuu lakien johtolauseen suhteen noudatetusta käytännössä. Kun johtolause on mukana lakiehdotuksessa sen esilletulosta eduskunnassa alkaen, joudutaan ehdotuksen koko eduskuntakäsittelyssä — oikeastaan jo ehdotuksen valmistelussa — ottamaan kantaa kaikkiin niihin säätämisjärjestysvalintoihin, jotka noudatetun käytännön puitteissa ilmenevät jo ehdotuksen johtolauseesta. Kun johtolauseessa yleensä erikseen osoitetaan VJ 67 §:n sekä VJ 69 §:n ja VJ 70 §:n säännösten soveltaminen,[310] on näihin kysymyksiin ainakin periaatteessa otettava kantaa jo valiokuntakäsittelyssä ja lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä, kun taas VJ 66 ja VJ 68 §:n säännösten välisen eron ja muiden em. ryhmien säännösten huomioonottamisen ei välttämättä tarvitse lainkaan ilmetä valiokuntien antamissa mietinnöissä tai lausunnoissa.

Varsinaisten *määräenemmistösäännösten* noudattamisessa on ensi sijalla ollut huolenpito siitä, että perustuslaista poikkeavaksi katsotut lait säädetään perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[311] Perustuslainsäätämisjärjestyksen noudattamisen tarpeellisuuteen joudutaan HM 20 §:n säännöksen ja nykyisen johtolausekäytännön puitteissa ainakin implisiittisesti ottamaan kantaa kaikissa lakiehdotuksen käsittelyvaiheissa riippumatta siitä, onko kyseessä yleinen perustuslainsäätämisjärjestys (VJ 67 §) vai valtiosopimusten voimaansaattamisessa käytettävä ns. supistettu perustuslainsäätämisjärjestys (VJ 69,1 §).[312] Valtiopäiväjärjestyksen muut määräenemmistösäännökset ovat tässä kohden toisessa asemassa. Kun edustajanpalkkiota koskevissa laeissa on ollut tapana johtolauseessa osoittaa, että laki on säädetty VJ 70 §:n säännöstä soveltaen, on tilanne tosin samanlainen kuin perustuslainsäätämisjärjestystä koskevien säännösten kohdalla sikäli, että viittaus VJ 70 §:ään voi olla eksplisiittisesti

---

310 Ks. edellä alav. 188.

311 Kysymys ei itse asiassa ole vain siitä, että perustuslainsäätämisjärjestystä tarvittaessa käytetään, vaan myös siitä päinvastaisesta vaatimuksesta, että perustuslainsäätämisjärjestystä käytetään vain, milloin todella on kyse perustuslaista poikkeamisesta. Oikeuskirjallisuudessa on kritikoitu sitä, että jokin laki säädettäisiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä »varmuuden vuoksi», toisin sanoen että pelkkää epävarmuutta lain perustuslainmukaisuudesta pidettäisiin riittävänä syynä perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämiseen. Eräistä tähän liittyvistä näkökohdista ks. myös *Saraviita*, 66—67 ja *Hidén*, Perusoikeudet..., 93—.

312 Valtiosopimuksen voimaansaattamista tarkoittavien, perustuslaista poikkeamista merkitsevien lakien käsittelystä ks. *Saraviita*, LM 1969 olevaa kirjoitusta, terminologian osalta erit. s. 336, alav. 1. Ks. myös myöhempänä alav. 322.

mukana jo lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn alusta alkaen ja että, jos tällainen viittaus johtolauseeseen on toisessa käsittelyssä lopullisesti hyväksytty, se myös sitoo menettelyä kolmannessa käsittelyssä. Selvänä erona VJ 67 §:n mukaiseen menettelyyn verrattuna on kuitenkin se, että VJ 70 §:n soveltamisen osoittaminen johtolauseessa ei ole perustuslakien vaatimaa ja sitä koskevat viittaukset voitaisiin siten jättää pois johtolauseesta. Kun johtolauseen perus- ja minimisanamuoto (»Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään») sulkee sisäänsä VJ 66 §:n mukaisen säätämisjärjestyksen lisäksi myös VJ 70 §:ssä (ja VJ 68 §:ssä) tarkoitetut säätämisjärjestykset, voidaan kolmannessa käsittelyssä soveltaa VJ 70 §:ää, vaikka lakiehdotuksen hyväksytyssä johtolauseessa ei siihen olisikaan viittausta. Tällaisessa tapauksessa voisi siis VJ 70 §:ään liittyvä säätämisjärjestyksen valinta — ja samalla säännöksen noudattamisen kontrolli — jäädä tapahtuvaksi vasta ja yksinomaan kolmannessa käsittelyssä, kun sen sijaan VJ 67 §:n soveltamista koskevat ratkaisut joudutaan tekemään aina jo toisessa käsittelyssä.[313] Kun johtolauseeseen ei ole tavattu ottaa viittausta verolakien säätämistä koskevaan VJ 68 §:ään, on valinta tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen (VJ 66 §) sekä verolakien säätämisjärjestysten (VJ 68 §) välillä aina vapaa lakiehdotusten kolmanteen käsittelyyn saakka.

Sen, että valinnat VJ 66 §:n, VJ 68 §:n ja VJ 70 §:n mukaisten säätämisjärjestysten välillä voivat jäädä vasta kolmannessa käsittelyssä tapahtuviksi, voisi ajatella myötävaikuttavan siihen, että valvonnan painopiste liukuu kolmanteen käsittelyyn ja siis puhemiehen ja puhemiesneuvoston toimintaan edeltävän valiokuntakäsittelyn ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen merkityksen vastaavasti jäädessä vähemmäksi. Käytännössä tuskin kuitenkaan voidaan puhua mistään selvästä painopiste-erosta VJ 67 §:n noudattamisen ja toisaalta VJ 68 §:n ja 70 §:n noudattamisen valvonnassa. Tärkein taustalla vaikuttava syy siihen, että valvonta tosiasiassa kaikissa ko. tapauksissa jakautuu varsin yhdenmukaisesti lakiehdotusten

313 VJ 67 §:nkin osalta on tietysti kolmannessa käsittelyssä mahdollista suorittaa — ja myös suoritetaan — toisessa käsittelyssä tehtyjen valintojen eräänlaista jälkikontrollia. Kontrolli on tällöin sikäli jäykkää, että jos toisessa käsittelyssä tehtyä valintaa ei (enää) pidetä oikeana, on ainoana mahdollisuutena lakiehdotuksen raukeamaan jääminen. Johtolauseen saaman sanamuodon aiheuttamasta toimintakyvyttömyystilanteesta kolmannessa käsittelyssä katso esimerkkeinä edellä alav. 300 kohdalla esitetty lapsilisiä koskenut tapaus (57 vp) sekä alav. 303 kohdalla esitetty yhteismetsälakia koskenut tapaus (60 vp).

käsittelyn eri vaiheisiin, on se, että kyseessä on poliittinen päätöksentekoprosessi, jonka tarkoituksenmukaisuus vaatii, että päätöksentekoon osallistuvien oikeudelliset mahdollisuudet vaikuttaa lopulliseen ratkaisuun ovat selvillä jo ennen päätöksentekomenettelyn viimeistä vaihetta. Voimasuhteiden vaikutuksen ennaltatietämistä edellyttää jo se, että lakiehdotuksen sanamuoto tulee sitovasti lukkoonlyödyksi toisessa käsittelyssä, siis ennen lopullista päätöksentekoa kolmannessa käsittelyssä. Menettelyä koskevien oikeudellisten kysymysten selvittäminen jo ennen toista käsittelyä saattaa siten olla esimerkiksi verolakien kohdalla yhtä tärkeä kuin poikkeusta perustuslaista merkitsevien lakien kohdalla aivan siitä riippumatta, konkretisoituuko selvityksen tulos myös johtolauseen muotoilussa.

Huomattavaa myös on, että käytännössä esiintyvät säätämisjärjestysongelmat eivät suinkaan rajoitu valintoihin yhtäältä VJ 67 §:n ja VJ 66 §:n ja toisaalta VJ 68 §:n ja VJ 66 §:n välillä, vaan viimeksimainittua useammin saattaa olla esillä kysymys valinnasta VJ 68 §:n ja VJ 67 §:n mukaisten säätämisjärjestysten välillä ja verolakia tai -lakeja koskeva esitys saattaa tosiasiassa vaatia selvittelyä kaikkien ko. säännösten soveltamisalojen välillä. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä onkin helposti havaittavissa, että siellä on varsinkin viimeisten parinkymmenen vuoden aikana usein jouduttu ottamaan kantaa verotusta koskevien lakien säätämisjärjestykseen, erityisesti kysymykseen, millä edellytyksillä laki on säädettävissä verolakina.[314] Tämän tutkimuksen teeman kannalta eivät erot VJ 67 §:n ja VJ 68 §:n noudattamistilanteissa liene niinkään ko. säännösten noudattamiseen kohdistuvassa valvonnassa kuin siinä, että säännösviittausten puuttuminen verolakien johtolauseista — yhdessä VJ 68 §:n 2 ja 3 momentissa järjestetyn menettelymahdollisuuden kanssa — sallii »oikean» säätämisjärjestyksen noudattamisessa joustavampia ja myöhäisempään käsittelyvaiheeseen jääviä kompromissimahdollisuuksia kuin VJ 67 §:n soveltamisessa on laita.

VJ 70 §:ään sisältyvän määräenemmistösäännöksen noudattamisen valvontaa leimaa toisaalta säännöksen soveltamiseen liittyvien oikeudellisten ongelmien vähäisyys ja toisaalta se, että edustajanpalkkiota koskevat kysymykset, vaikka ne ehkä herättävätkin keskustelua, ovat poliittisesti

---

314 Ks. tästä lyhyesti *Riepula*, 265— sekä *sama*, Verolakien säätäminen, erit. 137—. Verolainsäätämisjärjestyksen käyttöä yleensä koskevana uutena esityksenä ks. *Riepula & Kultalahti*, Verolakien säätämismenettely ... Ks. myös myöhempää, VJ 68 §:n lepäämään jättämiskieltoa koskevaa esitystä.

vähämerkityksisiä. Se, että VJ 70 §:n soveltamisesta on olemassa vain muutama perustuslakivaliokunnan kannanotto, on siten osoitus pikemminkin säännöksen soveltamisen ongelmattomuudesta kuin jostakin säädöskontrollin erityispiirteistä juuri tämän säännöksen kohdalla.[315]

Valtiopäiväjärjestyksen *lepäämäänjättämissäännöksiä* — VJ 67,1 §:n lepäämään hyväksymistä tähän lukematta[316] — ei, kuten edellä on todettu, yleensä ole esitetty säädöshierarkian kannalta merkitsevinä säännöksinä. Tähän myötävaikuttavia syitä lienee monia: lepäämäänjättämisinstituutti ei heijastu säädösten nimikkeissä (perustuslaki, laki, verolaki jne.), lepäämäänjättämisessä ei periaatteessa ole kysymys hyväksymisestä tai hylkäämisestä ja siihen tarvittavasta enemmistöstä, vaan lykkäämisestä tai ei-lykkäämisestä, lepäämäänjättämissäännökset mielletään ehkä teknisiksi, parlamentin sisäisiksi menettelysäännöiksi eikä VJ 67 §:n tai 68 §:n määräenemmistösäännösten kaltaisiksi kompetenssinormeiksi jne. Kun lepäämäänjättämissäännökset kuitenkin välittömästi säätelevät sitä vaikutusvaltaa, mikä eduskunnan erisuuruisilla ryhmillä on voimassaolevien normien pysyttämisessä tai muuttamisessa, on täysi syy pitää niitä määräenemmistösäännösten tavoin kompetenssinormeina ja vastaavasti katsoa myös niiden osalta eri kompetenssinormeja seuraten säädetyt lait hierarkisesti eri tasolla oleviksi. Tähän on sitäkin suurempi syy, kun lepäämäänjättämismahdollisuus tosiasiassa saattaa merkitä samaa kuin estämismah-

---

315 Valiokunnan ko. kannanotoista ks. *Riepulan*, 276, alav. 264 mainitsemat lausunnot prvl 2/vvm 19/HE 21/55 vp (liitteenä *Kastarin* lausunto) sekä prvl 6/vvm 57/HE 144/62 vp. Edustajanpalkkiota koskevien lakien säätämisestä ks. yleisesti *Saraviita*, 230—246.

316 Lakiehdotuksen »yli vaalien äänestämiseen» liittyvistä nimityksistä ks. tarkemmin *Saraviita*, 57—60, jossa on perustellusti omaksuttu sellainen terminologia, että VJ 67,1 §:ssä tarkoitettua perustuslainsäätämisjärjestykseen liittyvää lopullisen ratkaisun yli vaalien jättämistä kutsutaan nimellä lepäämään hyväksyminen ja muita valtiopäiväjärjestyksen edellyttämiä tilanteita, joissa vähemmistö voi lykätä lopullisen ratkaisun lakiehdotuksesta vaalien jälkeisiin valtiopäiviin, kutsutaan nimityksellä lepäämään jättäminen. VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädettävien lakien käsittelyn ulottuminen vaalien jälkeisille valtiopäiville ei tietysti johdu eikä voi johtua mistään täysistunnon tämänsisältöisestä päätöksestä. Ks. tässä kohden 72 vp ptk, 4466, jossa puhemies käsiteltäessä tasavallan presidentin toimikauden jatkamista koskenutta poikkeuslakiehdotusta totesi, ettei perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävän lain kohdalla ehdotus lepäämään jättämisestä ole »mahdollinen eikä tarpeellinen» ja jätti täysistunnossa tehdyn tällaisen ehdotuksen huomiotta.

dollisuus ja lepäämäänjättämisoikeus tällöin itse asiassa on vain kääntäen ilmaistu määräenemmistövaatimus.[317]

Valtiopäiväjärjestyksen systematiikassa on lepäämäänjättämissäännöstö muotoiltu siten, että VJ 66,7 §:ssä on säädetty kaikkiin lakeihin niiden sisällöstä riippumatta ulottuva lepäämäänjättämisoikeus ja tästä pääsäännöstä on VJ:n eri kohdissa säädetty poikkeuksia. Kun lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen on mahdollista aina, milloin poikkeussäännöksessä ei ole asetettu rajoitusta, muodostuu säädösvalvonta lepäämäänjättämisinstituutin kohdalla nimenomaan lepäämäänjättämiskieltojen noudattamisen valvonnaksi.[318] Lepäämäänjättämiskiellon sisältävät säännökset on perusteellisesti käsitelty (78—264) *Saraviidan* väitöskirjassa. Tarkastelen seuraavassa vain niitä lepäämäänjättämiskieltoja ja niiden noudattamista koskevia seikkoja, jotka ovat juuri säädösvalvonnan tutkimisessa merkittäviä. Säädösvalvonnan kannalta ongelmaton on VJ 72 §:n lepäämäänjättämiskielto, joka koskee ylimääräisille valtiopäiville annetussa hallituksen esityksessä olevaa lakiehdotusta.[319] VJ 70 §:n ja siihen sisältyvän lepäämäänjättämiskiellon soveltamisala voi aiheuttaa käytännössä tulkintaerimielisyyksiä, lähinnä tehtäessä detaljimuutoksia edustajanpalkkiosta säädettyyn lakiin. Säännöksessä osoitetun lepäämäänjättämiskiellon soveltamisala on identtinen siinä samoin osoitetun määräenemmistösäännöksen soveltamisalan kanssa.[320] Kun vallitsevan käytännön mukaan myös VJ 70 §:n soveltaminen osoitetaan erikseen jo johtolausessa, otetaan lepäämäänjättämiskiellon soveltumiseen tämän vuoksi tosi-

317 Ks. myös edellä alav. 186 yhteydessä esitettyä.

318 Lepäämäänjättämismahdollisuuden ulottumisesta lähtökohtaisesti kaikkiin lakiehdotuksiin niiden sisällöstä riippumatta ks. *Saraviita*, 69—74. S. 74 hän toteaa: »Valtiopäiväjärjestyksessä säädettyjä rajoitussäännöksiä lukuun ottamatta lepäämäänjättämissäännöksen (VJ 66,7 §) soveltamisala voidaan vapauttaa kaikista käsiteltävän säädösehdotuksen sisältöä koskevista tutkimuksista. Mahdollisuus äänestää lakiehdotus lepäämään määräytyy käsittelyjärjestyksen mukaan, vasta käsittelyjärjestys ratkaistaan säädösehdotuksen sisällön vaatimalla tavalla.»

319 Itse lepäämäänjättämiskiellon osalta säännös tuskin voi herättää ongelmia. Eri asia on kysymys siitä, voidaanko ylimääräisillä valtiopäivillä tehdä hallituksen esitykseen liittyviä lakialoitteita. Mikäli tätä — nähtävästi vallitsevasta käsityksestä poiketen — pidettäisiin mahdollisena, voisi aloitteen pohjalta hyväksytyn lakiehdotuksen lepäämäänjättämismahdollisuus ehkä aiheuttaa ongelmia. Tähän liittyvistä kysymyksistä ks. tarkemmin *Saraviita*, 262—264.

320 Tämän seikan mainitsee myös *Saraviita*, 245, alav. 14.

asiassa kantaa jo johtolauseesta päätettäessä. Viittaan tältä osin edellä lausuttuun.

Käytännöllisesti merkittävä lepäämäänjättämiskielto sisältyy valtiosopimusten voimaansaattamislakeja koskevaan VJ 69,1 §:ään. Kuten *Saraviidan* väitöskirjasta hyvin ilmenee (erit. 185—), voi lainsäädäntökäytännössä esiintyä useantyyppisiä tilanteita, joissa kysymys VJ 69,1 §:n ja siihen sisältyvän lepäämäänjättämiskiellon soveltuvuudesta on tulkinnanvarainen. Huomionarvoisia ovat erityisesti asiasisältöisiin voimaansaattamislakeihin ja valtiosopimuksen voimaansaattamisen kannalta merkittäviin valtuuttaviin lakeihin liittyvät kysymykset siitä, kuinka kiinteä yhteys valtiosopimuksen ja ko. lakiehdotuksen välillä on oltava, jotta ehdotuksen käsittelyyn olisi sovellettava VJ 69,1 §:n säännöstä, sekä kysymykset valtiosopimuksen voimaansaattamislakeihin tehtävien muutosten ja säätämisjärjestyksen kannalta erilaisia aineksia sisältävien lakiehdotusten käsittelyjärjestyksestä. Jos johtolauseessa osoitettaisiin VJ 69,1 §:n soveltaminen paitsi perustuslakeja koskevien lakien ollessa kyseessä — johon jo HM 20 § velvoittaa — myös silloin, kun VJ 67 §:ää ei sovelleta, voisi VJ 69,1 §:n mukaisen lepäämäänjättämiskiellon noudattamisen valvonta periaatteessa tapahtua lakiehdotuksen koko eduskuntakäsittelyn aikana samalla tavoin kuin esim. VJ 67 §:n noudattamisen valvonta. Vallitsevan johtolausekäytännön puitteissa ei johtolauseessa kuitenkaan osoiteta VJ 69 §:n soveltamista muulloin kuin ns. supistettua perustuslainsäätämisjärjestystä käytettäessä, ts. sovellettaessa VJ 69,1 §:n ja VJ 67,1 §:n säännöksiä.[321] VJ 69,1 §:n ja VJ 66 §:n säännöksiä soveltaen säädettävien lakien kohdalla keskittyy lepäämäänjättämiskiellon noudattamisen valvonta siten lakiehdotusten kolmanteen käsittelyyn.

Tässä vaiheessa tapahtuvan säädösvalvonnan tutkimisen kannalta on tilanne kuitenkin sikäli nurinkurinen, että tapauksittain voi jälkikäteenkin tarkasteluna jäädä epäselväksi, onko VJ 69,1 §:n mukaista menettelyä todella noudatettu tai katsottu noudatetun. Osoituksena joidenkin tapausten epäselvyydestä — ja selkeyttä haluavalle oikeustieteilijälle siitä aiheutuvasta hankaluudesta — on esim. se, että *Saraviita* mainitsemissaan (170—174) vekseli- ja shekkilakeja sekä merialueita ja niiden käyttöä koskevia yleissopimuksia koskeneissa tapauksissa esittää lähinnä indisioluonteisia todisteita siitä, että ko. asioissa sovellettiin VJ 69,1 §:n mukaista

321 Johtolauseeseen sisällytetyistä säätämisjärjestysviittauksista ks. edellä alav. 188.

säätämisjärjestystä.[322] Valvonnan suoritustapa ja intensiteetti saattavat myös johtolausekäytäntöön liittymättömistä syistä muodostua VJ 69,1 §:n ja VJ 67 §:n kohdalla erilaisiksi. Niinpä ei johtolauseen sisältöön liittyvillä tekijöillä voitane paljoakaan selittää esim. sitä *Saraviidan* (215) toteamaa seikkaa, että valtiosopimusten voimaan saattamiseen liittyvien valtuuttavien lakien kohdalla käytäntö on huomattavalta osalta muotoutunut perustuslakivaliokunnan ohjaavan vaikutuksen ulkopuolella. Lainsäädäntökäytännössä ehkä esiintyviin em. eroihin ja niiden syihin ei tässä voida paneutua. Olettamuksenomaisesti voidaan kuitenkin sanoa valtiosopimusten voimaan saattamisessa käytettyyn menettelyyn sisältyvän niin monenlaatuisia teknisiä variaatioita ja valtiosopimuksissa käsiteltyjen asiakysymysten olevan sillä tavoin kansanedustajien kokemuspiirin ja juristin keskimääräisen koulutuksen ulkopuolella, että 1) niistä muodostuvien perustuslaintulkintaa koskevien ja siis mahdollisesti perustuslakivaliokunnan käsittelyä vaativien oikeudellisten ongelmien käsittäminen vaatii jo suurempaa perehtyneisyyttä kuin esim. omaisuudensuojakysymykset, että tähän liittyen 2) ko. oikeudellisia kysymyksiä koskeva oikeusdogmatiikka on jäänyt ehkä tarpeettoman kehittymättömäksi ja että 3) kansainväliset sopimukset on myös niihin liittyvien oikeudellisten ongelmien osalta ehkä liian herkästi käsitetty juuri ulkoaisianhallinnon erityiselinten — eduskunnassa ulkoasianvaliokunnan — asiaksi.

---

322 Tapauksiin, joissa on liittymäkohtia kansainvälisiin sopimuksiin, mutta joissa ei (lakiehdotuksen johtolauseesta,) puhemiehen lepäämään jättämisehdotusta koskevasta kieltäytymisestä taikka puhemiehen muusta nimenomaisesta maininnasta ilmene, että VJ 69,1 §:ää on sovellettu, voidaan jälkikäteen suhtautua eri tavoin. Voidaan katsoa, että koska asiassa ei ole esitetty mitään virallista nimenomaista lausumaa säätämisjärjestyksestä, on siinä noudatettu pääsääntönä olevaa säätämisjärjestystä eli VJ 66 §:n mukaista menettelyä. Toisena vaihtoehtona on, että *Saraviidan* esittämin tavoin etsitään ehdotuksen asiasisällöstä ja eduskuntakäsittelyssä esitetyistä kannanotoista perusteita näkemykselle, jonka mukaan tapauksessa on sovellettu VJ 69,1 §:n säännöstä. Tämän vaihtoehdon puitteissa on tarkastelijan ilmeisesti kuitenkin vaikea pitää »on sovellettu» ja »olisi pitänyt soveltaa» näkökohdat toisistaan erillään. Kolmas, hieman eri näkökohdille rakentuva suhtautumistapa olisi tyytyä toteamukseen, jonka mukaan VJ 66 §:n mukaisella säätämisjärjestyksellä ja VJ 69,1 §:n mukaisella (tavallisen lain) säätämisjärjestyksellä ei ole mitään merkitsevää eroa tapauksissa, joissa lepäämään jättämismahdollisuutta ei haluta käyttää. Tällöin olisi myös tarkoituksetonta pyrkiä »faktana» selvittämään sitä, mitä säätämisjärjestystä näissä tapauksissa on noudatettu. Eri asia on, että ko. tapauksista voidaan esittää norma-

VJ 68,1 §:n noudattamisen valvonnasta on edellä määräenemmistösäännösten yhteydessä esitetty jo eräitä huomioita. Kun lakien johtolauseisiin ei käytännössä sijoiteta viittausta VJ 68,1 §:n soveltamiseen, ei kysymyksen tämän säännöksen soveltamisesta tarvitse välttämättä tulla lakiehdotuksen käsittelyssä esille ennen kuin vasta kolmannessa käsittelyssä.[323] Kuten edellä jo todettiin, vaatii verolakeihin liittyvien intressien tärkeys, että päätöksentekoa koskevat edellytykset tulevat mahdollisuuksien mukaan selvitetyiksi jo ennen päätöksentekomenettelyn loppuvaiheena olevaa kolmatta käsittelyä. Voidaan olettaa, että jos verolakiehdotuksen käsittelyssä poliittisesti merkitsevässä kysymyksessä ilmenee epävarmuutta siitä, onko ja millä tavoin tapaukseen sovellettava VJ 68,1 §:n määräenemmistösäännöksiä tai lepäämään jättämiskieltosäännöksiä, tätä epäselvyyttä ei jätetä kolmannen käsittelyn yhteydessä selvitettäväksi, vaan tarpeelliseksi katsottu selvyys pyritään hankkimaan etukäteen. Selvyyden hankkimistavassa voisi esiintyä useitakin variaatioita.

Mahdollista on, että lakiehdotusta käsittelevä valtiovarainvaliokunta oma-aloitteisesti pyytää perustuslakivaliokunnan lausunnon. Mahdollista myös lienee, että menettelytapakysymys, toisin sanoen se, minkä kannan puhemies kolmannessa käsittelyssä tulee omaksumaan, pyritään selvittämään eduskunnan sihteeristön piirissä ja puhemiesneuvostossa etukäteen. Mikäli eduskuntaryhmissä katsotaan tällainen ennalta valmisteltu myöhempää menettelyä koskeva kanta pitäväksi, valmisteltua menettelytapaa ilmeisesti myös tosiasiassa seurataan ilman enempiä kannanottoja. Mikäli taas puhemiehen odotettavissa olevaa menettelytapakannanottoa eduskuntaryhmissä pidetään riitautettavissa olevana, pyrittäneen ko. kannanottoon vaikuttamaan toisaalta puhemiesneuvoston piirissä, toisaalta ehdottamalla asian lähettämistä vielä perustuslakivaliokuntaan lausuntoa varten. Äärimahdollisuutena on, että puhemiehen kannanotto kolmannessa käsittelyssä pyritään saattamaan VJ 80 §:n säännöksen puitteissa perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Tällaiset menettelytapamahdollisuudet ovat oikeastaan esillä kaikkien säätämisjärjestysvalintojen kohdalla eikä

---

tiivisia kannanottoja ja niille annettuja »fakta»kuvauksia voidaan pyrkiä käyttämään myöhempien normatiivisten kannanottojen tukena (ennakkotapauksina).

323 *Saraviita*, 107, toteaa, että verolakiehdotusten johtolauseisiin ei »yleensä» merkitä viittausta VJ 68,1 §:n mukaiseen käsittelyjärjestykseen. VJ 68 §:n soveltamista koskevan viittauksen merkitsemättä jättäminen lienee tosiasiassa aivan yksinomaisena käytäntönä. Johtolauseeseen sisällytetyistä viittauksista ks. myös edellä alav. 188.

niiden merkitystä juuri VJ 68,1 §:n soveltamisessa voida osoittaa ilman erillistä tutkimusta. Tarkan tiedon saamista vaikeuttaa se, että puhemiehen ja puhemiesneuvoston päätöksenteko ja yleensä eduskunnan piirissä tapahtuvat epäviralliset neuvottelut eivät ole asiakirjojen pohjalla kartoitettavissa. Tässä esityksessä tyydyn vain varsin yleisten ja osittain oletamuksenluonteisten huomioitten esittämiseen.

Olettamus pyrkimyksestä selvittää poliittisesti merkittävät oikeudelliset ongelmamahdollisuudet ennen kolmatta käsittelyä sisältää oikeastaan myös sen käänteisen olettamuksen, että säätämisjärjestyskysymykset, joilla ei ole poliittista merkitystä, jäävät todennäköisesti vain puhemiehen kannanoton (ja sitä edeltävän selvittelyn) varaan. *Saraviita,* joka väitöskirjassaan varsin laajasti käsittelee VJ 68,1 §:n soveltamisalaa, toteaa (81), että pääosa VJ 68,1 §:n soveltamisratkaisuista on tehty eduskunnan puhemiehen menettelytapaehdotusten mukaan. Toisaalta hän lisää olevan ilmeistä, että puhemiehen ratkaisuihin ovat vaikuttaneet puhemiesneuvosto, eduskunnan sihteerit ja mahdollisesti muut asiantuntijat. Myös edempänä (106) *Saraviita* viittaa perustuslakivaliokunnan seikkaperäisten kannaottojen puuttumiseen ja siihen, että puhemiehet ovat joutuneet toistuvasti verolakien käsittelyssä ratkaisupakon eteen ilman tutkimuksen tukea. Toisaalta voidaan samasta esityksestä (118—128) huomata, että ainakin yksivuotisten verolakien käsittelyjärjestyskysymyksissä on käytettävissä ollut useita perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Perustuslakivaliokunnan käytännössä onkin esiintynyt monia ratkaisuja, jotka koskevat verolain säätämistä. Ne ovat kuitenkin ensisijassa koskeneet kysymyksiä HM 61 §:n ja HM 66,2 §:n tulkitsemisesta, siis kysymyksiä, jotka lähinnä konkretisoituvat VJ 67 §:n ja VJ 68 (tai VJ 66) §:n mukaisten säätämisjärjestysten välisenä valintana.[324] Sensijaan lausunnot, jotka koskevat valintaa VJ 68 §:n ja VJ 66 §:n välillä sekä toisaalta valintaa VJ 68,1 §:ään sisältyvien, eri menettelytapoja koskevien säännösten välillä, ovat vähälukuisempia.[325]

VJ 68,1 §:n noudattamista koskevien eri valvontatoimintojen — lähinnä perustuslakivaliokunnan ja puhemiehen harjoittaman valvonnan — suhteellisen merkityksen selvittäminen on vaikeaa myös siksi, että samalla tavoin kuin VJ 69,1 §:n kohdalla ei myöskään VJ 68,1 §:n

---

[324] Ks. näistä myös esim. *Sipponen,* 498—527 sekä *Riepula,* Verolakien säätäminen, 137—159.

[325] Näihin rajanvetoihin liittyvistä tapauksista ja myös niitä koskevista prvk:n kannanotoista ks. *Riepula,* Verolakien säätäminen, 275—, 319—.

kohdalla ole aina edes jälkikäteen selvyyttä siitä, mitä säätämisjärjestystä on noudatettu. Kun puhemies ei yksivuotisten verolakien käsittelyssä nimenomaisesti viittaa VJ 68,1 §:n säännökseen eikä näiden lakiehdotusten yhteydessä tehdä lepäämäänjättämisehdotuksia, eivät tällaisissa tapauksissa käsittelyjärjestystä osoittavat tiedot valtiopäiväasiakirjoissa poikkea niistä tiedoista, jotka liittyvät niin sanottujen tavallisten lakien (VJ 66 §) käsittelyyn. Kun verolakeja poliittisista syistä toistuvasti joudutaan säätämään yksivuotisina, merkitsee tämä sitä, että suuri osa verolakeihin liittyvistä käsittelyjärjestysvalinnoista ei ole jälkikäteen selvitettävissä.[326] Tätä hankaluutta ei poista se, että jälkikäteen tarkastellen voidaan monia lakeja pitää selvinä tapauksina, jotka on »tietysti» säädetty VJ 68,1 §:n mukaisessa järjestyksessä yksivuotisina verolakeina. Tällaisia tapauksia koskevilla »havainnoilla» ei kuitenkaan ole merkitystä säädösvalvonnan tarkastelussa.[327] Kolmannen käsittelyn perusteella voidaan VJ 68,1 §:n soveltamista koskevia varmoja johtopäätöksiä tehdä yleensä vain tapauksissa, joissa on sovellettu VJ 68,1 §:ään sisältyvää määräenemmistösäännöstä ja joissa säännöksen soveltaminen tulee näkyviin sekä puhemiehen käyttämissä puheenvuoroissa että eduskunnan vastauksessa.

Lainsäädäntökäytännössä ovat *aloitevaltaa* koskeneet tulkintaongelmat keskittyneet etupäässä kysymykseen kansanedustajan aloitevallan laajuudesta säännöllisen aloitteiden tekoajan jälkeen, siis kysymykseen VJ 32 §:n tulkinnasta. Kuten edellä on todettu, ei tämä säännös ole säädöshierarkian kannalta merkitsevä, ja se on tässä tutkimuksessa sivuutettu.[328] Merkittäviä ja tässä yhteydessä huomiota vaativia ovat sen sijaan ne aloiteoikeutta koskevat rajoitukset, jotka yleisesti koskevat eduskunnan piiristä (tai hallitukselta) tulevia aloitteita. Tämäntyyppisiä aloiteoikeuden erityisjärjestelyjä liittyy valtiosopimusten voimaansaattamislakien, Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien lakien sekä kirkkolain säätämiseen.

---

326 Ks. tästä *Saraviita*, 106—107.

327 Tämänkaltaisiin jälkikäteen tehtyihin arvioihin liittyvästä normatiivisten ainesten mukaantuloriskistä ks. edellä alav. 322 esitettyjä näkökohtia. Käytännön tulkintoja koskevassa tutkimuksessa ovat yleensä mielenkiintoisia juuri ja vain rajatapauksia koskevat kannanotot. Tällaisten kannanottojen mahdollinen esiintyminen yksivuotisten verolakien kohdalla ei taas yleensä ole jälkikäteen selvitettävissä.

328 Ks. edellä alav. 169 ja sen yhteydessä esitettyä.

Perustuslaeissa ei ole säännöstä, joka nimenomaisesti estäisi tekemästä eduskunnassa lakialoitetta sellaisen lain säätämiseksi, joka on tarpeen valtiosopimuksen voimaan saattamisessa. Käytännössä on kuitenkin ollut luonnollista, että tällaisia lakeja koskevat aloitteet ovat tulleet eduskuntaan juuri hallituksen esityksinä. Sitä, että eduskunta-aloite ei tällaisissa asioissa olisi lainkaan mahdollinen, voidaan perustella myös HM 33 §:n säännöksellä, jonka mukaan Suomen suhteesta ulkovaltoihin »määrää» tasavallan presidentti. Säännöksen sanonnan perusteella voitaisiin tosin katsoa, että hallituksen yksinomainen aloitevalta valtiosopimusten suhteen rajoittuu vain itse sopimuksen tekemiseen ja siihen liittyvään eduskunnan hyväksymisen hankkimiseen. Vain tähän kysymykseen on rajoittunut myös perustuslakivaliokunnan tiettävästi ainoa HM 33 §:n mukaista aloiteoikeutta koskeva kannanotto (1921).[329] Kun sopimuksen hyväksyminen ja sen edellyttämän voimaansaattamislain hyväksyminen liittyvät erottamattomasti yhteen ja ne käsitellään eduskunnassa samassa menettelyssä, on kuitenkin luonnollista että kaiken sopimuksen tekoon liittyvän muodollisen aloitevallan katsotaan kuuluvan yksinomaan tasavallan presidentille.[330]

Kun kysymyksessä on poikkeus eduskunnalle (kansanedustajille) säännönmukaisesti kuuluvasta aloitevallasta, on HM 33 §:n säännöstä tältä osin syytä tulkita suppeasti. Siihen sisältyvä edustajien aloitevallan rajoitus on siten syytä ulottaa vain sellaisiin lakiehdotuksiin, joilla nimenomaisesti tarkoitetaan — blankettilain tai asiasisältöisen lain muodossa — saattaa Suomessa voimaan tietyn tekeillä olevan valtiosopimuksen lainsäädännön alaa koskevat määräykset.[331] Sen valvominen, että HM 33 §:ään

329 Ks. prvk:n kirjelmä n:o 32/tyvm 11/HE 44/21 vp, joka koski kansainvälisen työjärjestön yleisen konferenssin hyväksymien sopimusten ratifioimista. Lausuntoa selostaa *Hakkila*, 155, alav. 5. Ks. myös *Kaira*, 206 ja 85. HM 33 §:n säätämisvaiheista ja tulkinnasta ks. myös *Saraviita*, Kansainvälisen järjestön ..., 52—63.

330 Ks. esim. *Kaira*, 206, joka mm. toteaa: »Vaikka valtiosopimuksen tekemisestä ei näin ollen luonnollisestikaan voi tehdä lakialoitetta, aikaisemman VJ:n mukaista eduskuntaesitystä, presidentin aloiteoikeuden vastaiseksi ei kuitenkaan ole katsottu sitä, että eduskunta toivomuksella pyytää presidenttiä antamaan esityksen, että eduskunta hyväksyisi sopimuksen.» Ks. myös *Hakkila*, 155—156 sekä *Riepulan*, 95, esittämä kaavio, jossa eduskunnan aloitevallan piiriin kuulumattomaan lainsäädäntöön on luettu myös HM 33 §:n mukaiset lait.

331 Suomen tekeillä oleviin kahden- tai monenkeskisiin sopimuksiin on tässä

sisältyvää aloitevallan rajoitusta noudatetaan, ei eduskunnan käytännössä liene aiheuttanut ongelmia. Mikäli kysymys käytännössä aktualisoituisi, olisi viime kädessä puhemiehen tehtävänä valvoa, että HM 33 §:n vastaisena pidettävää lakialoitetta ei oteta eduskunnassa käsiteltäväksi.

Ahvenanmaan maakuntapäivillä on VJ 33 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 15 ja 44 §:n mukaan oikeus tehdä aloitteita, jotka tarkoittavat itsehallintolain muuttamista taikka sellaista yksinomaan maakuntaa koskevaa asiaa, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 15 §:n mukaan mainitut aloitteet annetaan hallituksen toimesta eduskunnalle. Käytännössä tätä säännöstä ja sitä aikaisemmassa laissa edeltänyttä vastaavaa säännöstä on tulkittu siten, että hallitus ei ota aloitteen eduskunnalle toimittaessaan kantaa siihen, onko aloite pysynyt sille säädettyjen rajojen puitteissa, vaan pelkästään toimittaa tehdyn aloitteen hallituksen kirjelmällä eduskuntaan.[332] Voidaan kysyä, merkitseekö säännöksissä maakuntapäiville nimenomaisesti varattu poikkeuksellinen aloitevalta samalla rajoituksia siihen, mitä lainsäädäntöä koskevasta aloitevallasta yleisesti on voimassa. VJ 33 §:ssä ja itsehallintolain 15 ja 44 §:ssä käytetyt sanonnat eivät viittaa siihen, että tarkoituksena olisi ollut rajoittaa toisaalta hallitukselle, toisaalta eduskunnalle (kansanedustajille) kaikissa lainsäädäntöasioissa yleisten säännösten mukaan kuuluvaa aloitevaltaa. Myöskään itsehallintolain ko. säännösten samoin kuin niitä vastanneiden vuoden 1920 itsehallintolain säännösten syntyvaiheet eivät viittaa tällaiseen rajoitustarkoitukseen.[333] Yleisten säännösten mukaisen aloiteoikeuden rajoitusta ei voida johtaa

---

suhteessa rinnastettava kansainväliset yleissopimukset, joihin Suomi on liittymässä. Estettä ei tekstissä lausutun mukaan olisi esim. lakialoitteelle, jonka tarkoituksena on ennakolta muuttaa valtion sisäistä oikeutta niin, että se vastaa jonkin tekeillä olevan sopimuksen taikka kansainvälisen yleissopimuksen sisällön asettamia vaatimuksia. Tämänkaltaisiin lakeihin liittyvistä näkökohdista ks. esim. *Saraviita*, 163—165. *Saraviita* käsittelee esityksessään laajemminkin niitä vaihtoehtoisia mekanismeja, joita voidaan käyttää valtiosopimuksen sisällön ja maan sisäisen oikeuden sisällön välisen ristiriidan poistamiseen.

332 Ko. aloitevallasta ja aloitteiden eduskuntaan toimittamisesta ks. esim. *Hakkila*, 699—700; *Hermanson*, »Hallitukselle» toimitettujen . . . , 104—105; *Kaira*, LM 1941, 702, alav. 24; *Tollet-Uggla*, 81—83, sekä myös edellä alav. 151 yhteydessä esitettyä.

333 Ks. *Hakkila*, 699, 720—721 ja *Tollet-Uggla*, 82, 128 sekä prvm 36/HE 38(48 vp)/50 vp ja prvm 14/Lep. lakiehd./51 vp.

myöskään siitä, että itsehallintolain muutokset aina vaativat myös maakuntapäivien suostumuksen.[334]

Kun valtakunnan lainsäädäntöelinten aloiteoikeus ei ole — toisin kuin kirjallisuudessa on saatettu antaa ymmärtää[335] — rajoitettu, ei eduskunnassa ole lainsäätämismenettelyssä tarvetta valvoa sitä, ettei Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeutta loukata. Sen sijaan joudutaan eduskunnassa VJ 33 §:n kohdalla valvomaan, että Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteena hallituksen toimesta eduskuntaan saatetut lakiehdotukset todella koskevat niitä kysymyksiä, joissa maakuntapäivillä on aloiteoikeus. Kun nimittäin HM 18 §:ssä on nimenomaisesti edellytetty, että presidentin antamat lakiehdotukset on laadittu valtioneuvostossa, täytynee tämän katsoa merkitsevän (varsinaisia) hallituksen esityksiä koskevaa muotomääräystä, jota Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteet eivät täytä, vaikka ne toimitetaankin eduskuntaan hallituksen kirjelminä. Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteena eduskuntaan toimitettu lakiehdotus ei siten ole mikään erityinen muoto HM 18 §:ssä tarkoitettuja hallituksen lakiesityksiä, vaan sitä voidaan pitää laillisena ja laillisesti käsiteltävissä olevana aloitteena vain, mikäli se on laillinen juuri maakuntapäivien aloitteena, toisin sanoen pysyy näille laissa asetetuissa rajoissa.[336] Viime kädessä puhemiehen velvollisuutena on val-

---

334 Kirjallisuudessa on nimenomaisesti tuotu esille, että maakuntapäivien tekemiä aloitteita itsehallintolain muuttamiseksi voidaan eduskunnassa muuttaa ja että maakuntapäivien suostumus voidaan hankkia myös vasta eduskuntakäsittelyn jälkeen. Ks. esim. edellisessä alaviitteessä mainitut lähteet sekä *Erich*, II, 396. *Puhakka*, Laki ja asetus, 178, toteaa, että maakuntapäivien aloitevallan piiriin kuuluvissa asioissa hallitus voi antaa lakiesityksen ilman maakuntapäivien aloitettakin. Valtakunnan lainsäädäntöelinten aloitevallan rajoitusta ei voida perustaa myöskään Ahvenanmaan maakuntaa koskeviin kansainvälisoikeudellisiin näkökohtiin. Niistä ks. tarkemmin *Modeen*, De folkrättsliga garantierna ...

335 *Riepulan*, 95, esittämän kaavion mukaan eduskunnan aloitevallan piirin ulkopuolelle jäisivät myös VJ 33 §:ssä tarkoitetut asiat.

336 Ks. myös edellä alav. 151 yhteydessä esitettyä. Vrt. kuitenkin *Puhakka*, Laki ja asetus, 178, jossa hän toteaa, ettei Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteista lähteneissä lakiehdotuksissa, jotka hallitus toimittaa eduskuntaan, välttämättä ole oltava selvitystä siitä, että kyseessä on juuri maakuntapäivien aloite. *Puhakka* toteaa tämän johtuvan siitä, »että hallitus voi sellaisen esityksen antaa ilman maakuntapäivien aloitettakin ja niin muodoin myöskin ottaa omakseen maakuntapäivien tekemän aloitteen. Varovaisuus voi kuitenkin vaatia, että esityksen alkuperä mainitaan, koska hallitus sillä tavoin vapautuu vastuunalaisuudesta, eikä esityksen hylkäämisen tarvitse aiheuttaa kysymystä hallituksen erosta.»

voa, että VJ 33 §:ssä viitattuja, maakuntapäivien aloitevallan rajat osoitavia säännöksiä noudatetaan. Käytännössä ei tällä valvontatehtävällä ole ollut näkyvää merkitystä.[337]

Selvä poikkeus yleisestä aloitevallasta on voimassa kirkkolain säätämisen kohdalla. HM 83,1 §:n mukaan säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta kirkkolaissa. Tämän lain säätämisessä kuuluu aloiteoikeus VJ 31,2 §:n ja kirkkolain 15 §:n mukaan evankelis-luterilaisen kirkon kirkolliskokoukselle.[338] Kun kirkolliskokouksen aloiteoikeus on eksklusiivinen, ei kirkkolain muuttamista, kumoamista tai uuden kirkkolain säätämistä koskevaa lakiehdotusta

---

Puhakan esitys tässä kohden olisi ymmärrettävissä niin, että hän ei ole katsonut olevan merkitsevää eroa toisaalta hallituksen esityksenä valmistellun ja toisaalta Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteena hallitukselle ja edelleen eduskunnalle tulleen hallituksen »esityksen» välillä. Käytännössä ilmenee ko. aloitteiden alkuperä aina selvästi jo eduskunnalle toimitetuista ko. aloitteen konkreettisesti toteuttavista asiakirjoista. Ks. esim. äänioikeusikärajan muuttamista koskenut aloite vuodelta 1969, joka toimitettiin eduskuntaan seuraavansisältöisellä kirjelmällä: »Joulukuun 28 päivänä 1951 annetun Ahvenanmaan itsehallintolain 15 §:n nojalla lähetetään tämän ohella Eduskunnalle alkuperäisenä ja oikeaksi todistettuna käännöksenä Ahvenanmaan maakuntapäiviltä tänne saapunut aloite, joka sisältää ehdotuksen laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta. Helsingissä toukokuun 9 päivänä 1969. Tasavallan presidentti Urho Kekkonen. Vt. oikeusministeri S. Suorttanen.» Maakuntapäivien asiassa hallitukselle toimittamassa kirjelmässä taas oli käytetty (suomennoksena) formulaa: »... maakuntapäivät kunnioittavasti ehdottavat, että Hallitus antaisi eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan lakiehdotuksen:».

337 Huomionarvoisia ovat kuitenkin *Hakkilan*, 699, alav. 5 viittaamat kaksi puhemiehen kieltäytymistapausta 1920-luvulta. Tapauksessa 29 vp ptk, 293, kieltäytyi puhemies ottamasta käsiteltäväksi maakuntapäivien raittiuslain aikaansaamista koskevaa aloitetta ensi sijassa sen vuoksi, että aloitteessa ei ollut — kuten silloisen itsehallintolain 13 § edellytti — kysymys vain erityisesti Ahvenanmaan maakuntaa koskevan lainsäädännön aikaansaamisesta. Puhemiehen menettely hyväksyttiin. Tapauksessa 25 vp ptk II, 1601—1602, 1637—1644, puhemies kieltäytyi esittelemästä maakuntapäivien esitystä sillä perusteella, että hän katsoi ko. maaveron puoliskon lakkauttamista koskeneen asian kuuluvan maakuntapäiville eikä tasavallan lainsäädäntöelimille. Tämä »negatiivinen kompetenssikonflikti» herätti täysistunnossa myös keskustelua. Puhemiehen menettely hyväksyttiin äänestyksen jälkeen. Mainittakoon, että ed. *Virkkusen* puheenvuoron (1639) mukaan oli puhemies ratkaisussaan nojautunut *Erichin* asiasta puhemiesneuvostolle antamaan laajaan lausuntoon.

338 Kirkkolakia koskevien aloitteiden käsittelystä hallituksessa ks. edellä alav. 152 kohdalla esitettyä.

voida eduskunnassa käsitellä, ellei ole selvyyttä siitä, että kyseessä on juuri kirkolliskokouksen tekemä ja KL 15 §:n mukaisessa järjestyksessä hallituksen ja eduskunnan »tutkittavaksi ja vahvistettavaksi» toimitettu ehdotus. Välttämätöntä ei ole, että ehdotuksen tällainen alkuperä ilmenenee, niin kuin käytännössä on ollut tapana,[339] jo hallituksen esityksessä olevan lakiehdotuksen johtolauseesta. Aloitevaltaa koskevien säännösten noudattamisen valvonta eduskuntakäsittelyssä kuuluu viime kädessä puhemiehelle. Tässä kohden ei ainakaan kirkkolakia suoraan koskevien lakiehdotusten yhteydessä ole tiettävästi esiintynyt mitään ongelmia. Huomattavaa toisaalta on, että em. aloitevaltaa koskevien säännösten merkitys ei rajoitu vain lakiehdotuksiin, jotka tarkoittavat kirkkolain muuttamista tai kumoamista tai uuden kirkkolain säätämistä. Kirkkolain säätämismenettelyä koskevista poikkeusnormeista johtuu, ettei säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa kirkkolain säännösten kanssa, voida sijoittaa yleisen aloitevallan piirissä oleviin lakeihin. VJ 31,2 §:n säännöksen noudattamisen valvonta ulottuu siten kirkkolakia muodollisesti koskevien lakiehdotusten lisäksi periaatteessa ainakin kaikkiin muussa kuin perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettäviin lakiehdotuksiin.

Mikäli eduskuntakäsittelyssä havaitaan, että muussa kuin perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävään lakiehdotukseen, johon aloite ei ole tullut kirkolliskokoukselta, sisältyy säännöksiä, jotka merkitsevät poikkeusta voimassa olevista kirkkolain säännöksistä, on viime kädessä puhemiehen valvottava, että ko. ristiriita kirkkolain kanssa poistetaan.[340]

---

339 Kirkkolakia koskevista hallituksen esityksistä ja niiden muodossa erit. johtolauseen suhteen tapahtuneesta muutoksesta ks. edellä alav. 182 ja 191.

340 Julkisia arkistoja koskeneesta ehdotuksesta annetussa prvl 2/Svm 97/HE 59/38 vp perustuslakivaliokunta lausui mm.: »Jos tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettävään lakiin ehdotetaan säännös, joka kuuluu kirkkolainsäädännön alaan, mutta josta kirkolliskokous ei ole tehnyt aloitetta, ei eduskunta voi päättää sellaista säännöstä, koskei laillista aloitetta päätöksen tekemiseen siitä ole olemassa». Tilanne on tässä kohden toinen kuin Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeuden piiriin kuuluvien lakiehdotusten kohdalla. Kun maakuntapäivien aloiteoikeus laadultaan on vain rinnakkainen, ei sitä sellaisenaan voida loukata muunlaisen aloitteen pohjalta käsiteltävässä lakiehdotuksessa. Tämä pitää paikkansa myös itsehallintolain ja lunastusoikeuden käyttämistä koskevan lain (671/1951) muutosten tai niistä poikkeamisten suhteen, koska muutokseen tai poikkeamiseen tarvittava maakuntapäivien suostumus on oikeudellisesti tarkasteltuna hankittavissa myös lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn jälkeen. Eri asia on, että muut kuin oikeudelliset seikat saattavat käytännössä merkitä sitä, että maakunta-

Mikäli ko. kirkolliskokouksen aloitteeseen perustumaton laki tulisi säädettäväksi perustuslainsäätämisjärjestyksessä, ei tilanne ole oikeudellisesti täysin selvä. Kirjallisuudessa on esitetty käsityksiä, joiden mukaan kirkkolain tai sen säätämisjärjestyksen muuttaminen ilman kirkolliskokouksen aloitetta ei ole mahdollista edes perustuslainsäätämisjärjestyksessä.[341] Jos hyväksytään käsitys, että kirkkolakia itseään ei voida perustuslainsäätämisjärjestyksessäkään muuttaa ilman kirkolliskokouksen aloitetta, vaatisi tämän säännön tosiasiallinen voimassa pitäminen myös sitä, että perustuslainsäätämisjärjestyksessä ei voida säätää kirkkolaista poikkeavia säännöksiä myöskään kirkkolain ulkopuolella. Kysymyksen vähäisen käytännöllisen merkityksen vuoksi en pidä siihen paneutumista tässä aiheellisena.[341a]

Käytännössä en tiedä esiintyneen ainuttakaan tapausta, jossa puhemies olisi nimenomaisesti ottanut kantaa kysymykseen, onko jokin muussa kuin kirkkolakia koskevassa ehdotuksessa oleva säännös kirkkolain kanssa ristiriidassa. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä voidaan tällaisia kannanottoja osoittaa kolme. Julkisia arkistoja koskeneesta lakiehdotuksesta vuonna 1938 antamassaan lausunnossa valiokunta katsoi, että seurakuntien kirkonkirjat ovat seurakuntien omaisuutta ja niiden tarkastusta koskevat säännökset kuuluvat kirkkolainsäädännön alaan. Valiokunta totesi tämän vuoksi lakiehdotuksen säännökset ko. arkistojen tarkastuksesta sellaisiksi, että »niistä voidaan säätää ainoastaan siinä järjestyksessä kuin kirkkolaista on voimassa». Suuren valiokunnan ehdottamassa ja eduskunnan hyväksymässä muodossa säännöksestä poistettiin viittaus seurakuntien arkistojen tarkastuksiin ja edellytettiin valtion viranomaisten antavan arkistonhoitoa koskevia neuvojakin vain kirkollisten viranomaisten pyynnöstä.[342] Vuoden 1943 valtiopäivillä oli hallitus antanut eduskunnalle esityksen kunnan viranhaltijain neuvotteluoikeudesta. Esityksestä antamassaan mietinnössä täydensi laki- ja talous-

---

päivien kanta selvitetään ennen ko. lakiehdotusten käsittelyä eduskunnassa. Kirkkolain säätämiseen ei sisälly edes muodollista mahdollisuutta, että kirkkolain muutokseen tai siitä poikkeamiseen jälkikäteen hankittaisiin kirkolliskokouksen myönnytys.

341 Ks. edellä alav. 46 ja sen yhteydessä esitettyä.

341a Ks. kuitenkin myöhempänä alav. 398 kohdalla siteerattu KKO:n lausunto vuodelta 1935.

342 Ks. prvl 2/Svm 97/HE 59/38 vp, josta osa on siteerattu myös edellä alav. 340.

valiokunta lakiehdotuksen koskemaan myös seurakuntien viranhaltijoita. Suuri valiokunta pyysi tämän johdosta asiasta perustuslakivaliokunnan lausunnon. Lausunnossaan valiokunta totesi, että vaikka neuvotteluoikeus onkin uusi lakikysymys, ei tämä estä sen kuulumista kirkkolain piiriin. Valiokunta katsoi neuvotteluoikeuden koskevan seurakunnan ja sen viranhaltijan välistä oikeussuhdetta ja sisältyvän sen vuoksi kirkkolain piiriin »siitä riippumatta, muutetaanko siten suoranaisesti kirkkolain säännöksiä vai ei». Suuri valiokunta poisti ehdotuksesta viittaukset seurakuntien viranhaltijoihin ja tällaisena ehdotus hyväksyttiin myös täysistunnossa.[343] Vuoden 1950 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi lausunnon väestörekisteriä koskeneesta hallituksen esityksestä. Lausunnossaan valiokunta katsoi kirkonkirjojen olevan luonteeltaan kirkon omia kirjoja ja lakiehdotuksen useissa eri kohdin joutuvan ristiriitaan kirkkolain kanssa. Lakiehdotus hylättiin.[344]

Kaikissa edellä esitetyissä tapauksissa on perustuslakivaliokunnan lausuntoa pyydetty ehdotuksesta, joka on välittömästi ja nimenomaisesti koskenut seurakuntia ja niiden toimintaa. Näin harvoista tapauksista ei voida tehdä mitään luotettavia päätelmiä. Lausunnoissa käsiteltyjen asioiden laatu kuitenkin viittaisi siihen, että kirkkolain säätämisjärjestystä koskevien säännösten noudattamisen valvonta kirkkolainsäädäntöön kuulumattomia lakeja säädettäessä on käytännössä konkreettista ja merkitsevää vain silloin, kun ko. lakien liittyvyys kirkkoon tai seurakuntiin on aivan ilmeinen, kun taas muissa tapauksissa tällaisesta valvonnasta voidaan puhua vain implisiittisenä tai periaatteessa tapahtuvaksi ajateltuna ilmiönä. Tätä käsitystä tukee myös se, että kirkkolainsäädännön kanssa ristiriitaisten kohtien voidaan yleensä olettaa tulevan eliminoiduiksi yleistä lakia koskevista ehdotuksista jo niiden valmisteluvaiheessa. Lainvalmistelussa toisin sanoen on yleensä varauduttu evankelis-luterilaisen kirkon ja sen toimielinten kohdalla tehtävien poikkeusten huomioonottamiseen.[345]

---

[343] Ks. prvl 2 (ann 43 vp)/Svm 10/HE 36(43 vp)/44 vp sekä asiassa annettu ltvm 12/43 vp.

[344] Ks. prvl 4/ltvm 66/HE 80(49 vp)/50 vp. Nykyinen väestökirjalaki (141/21. 2. 1969) rakentuu tässä suhteessa toiselle pohjalle eikä sen käsittelyssä kuultu prvk:aa, ks. ltvm 27/HE 115/68 vp.

[345] Teoriassa voitaisiin kirkkolainsäädännön ja tavallisen lain välistä ristiriitaa koskevien tapausten puuttumisen eduskuntakäytännöstä ajatella johtuvan myös siitä, että esiintyneitä ristiriitoja ei ole havaittu. Evankelis-luterilaisen kir-

Lakiehdotusten säätämisjärjestykseen — ehdotusten hyväksymiseen tarvittavien enemmistöjen muodostumiseen — vaikuttavana säännöksenä on vielä otettava huomioon VJ 61 §, jonka mukaan evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuulumattomat edustajat eivät saa ottaa osaa kirkkolakia tai muuten evankelis-luterilaisten seurakuntien kirkollisia oloja koskevien lakiehdotusten käsittelyyn. Säännös kieltää kaiken käsittelyyn osallistumisen,[346] mutta ratkaisevaa merkitystä kiellolla voi olla vain valiokunnissa tai täysistunnossa tapahtuviin äänestyksiin osallistumisen kohdalla. Kirkkolakia koskevien ehdotusten osalta ei säännöksen soveltamisala voine aiheuttaa epäselvyyttä. Epäselvää sen sijaan voi olla, minkä kaikkien kysymysten on säännöksen tarkoittamassa mielessä katsottava koskevan »evankelis-luterilaisten seurakuntain kirkollisia oloja». Kuten esim. *Hakkila* (550) toteaa, on säännöstä poikkeussäännöksenä tulkittava ahtaasti. Kysymykseen tuleva asiaryhmä on selvästi suppeampi kuin se asiaryhmä, josta kirkon elinten kirkkolain säännösten nojalla on annettava hallitukselle lausuntoja.[347] Täysistunnoissa on puhemiehen ja valiokuntien kokouksissa puheenjohtajien velvollisuutena valvoa, että ko. laatuisten asioiden käsittelyyn osallistuvat vain evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuuluvat edustajat. Käytännössä ei säännöksen soveltaminen liene aiheuttanut ongelmia.[348]

4. Lain vahvistamismenettely

Kun lakiehdotus on täysistunnossa eduskunnan osalta lopullisesti hyväksytty, se toimitetaan eduskunnan kirjelmässä hallitukselle tasavallan presidentin vahvistusta varten. Sanotun kirjelmän tarkastaminen ja hyväksyminen ja hyväksytyn lakiehdotuksen ruotsinkielisen asun päättä-

---

kon erikoisaseman huomioonottamisesta lainsäädännössä ks. esim. HValL 1,2 §, AsiakJulkL 2,3 § ja työaikalain 3,3 §. Ks. myös alav. 398 kohdalla esitetty lainsäätämiskysymys.

346 Ks. 72 vp ptk 912—913, jossa puhemies antoi kahdelle evankelis-luterilaiseen uskontunnustukseen kuulumattomalle edustajalle nuhteet ja varoituksen sen johdosta, että nämä olivat kirkkolain muuttamista koskeneen lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä ottaneet osaa keskusteluun.

347 Ks. KL 15,3 §, 508,2 § ja 529 §:n 3 kohta. Ks. myös *Merikoski*, LM 1951 sekä prvl 4/ltvm 66/HE 80 (49 vp)/50 vp liitteenä olevia *Merikosken* ja *Ahlan* lausuntoja.

348 Ks. kuitenkin *Hakkila*, 550, alav. 4 ja 5 viitatut tapaukset.

minen eduskunnan päätösvallalla kuuluu eduskunnan tarkistajille (VJ 85 §, TJ 59 §, 61 §).[349] Päätös lain vahvistamisesta tehdään presidentin päätöksentekoa koskevien yleisten sääntöjen mukaisesti. Mikäli presidentti vahvistaa lain, on valtioneuvoston samoin yleisten säännösten mukaisesti huolehdittava päätöksen täytäntöönpanosta. Mikäli presidentti ei lakia vahvista, on tästä ilmoitettava eduskunnalle neljän kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille vahvistamista varten (VJ 84,1 §). Presidentin on katsottava kieltäytyneen vahvistamisesta myös siinä tapauksessa, että lakia ei ole vahvistettu kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on vahvistamista varten hänelle toimitettu (HM 19,3 §). Sanotut perustuslain säännöksissä mainitut ajankohdat lasketaan käytännössä siitä päivästä, jolloin eduskunnan kirjelmä on valtioneuvoston kansliassa kirjattu vastaanotetuksi.[350] Säännösten presidentille antama lainsäädännöllinen veto-oikeus on suspensiivinen sikäli että lakiehdotus, joka on nimenomaisella päätöksellä jätetty taikka ajan kulu-

---

349 TJ 59 §:n käytännössä saamasta — tiukasta — tulkinnasta ks. 57 vp ptk V, 4656, jossa puhemies kieltäytyi esittelemästä suuren valiokunnan perustelujen mainintaa ruotsinkielisestä sanamuodosta sillä perusteella, että TJ 59 §:n mukaan ruotsinkielisestä sanamuodosta päättäminen eduskunnan vallalla kuului eduskunnan tarkistajille.

350 Määräajasta myöhästymiset ovat käytännössä harvinaisia. Eräs — tuore — tällainen tapaus oli eduskunnan 17. 2. 1970 hyväksymä laki evankelis-luterilaisen kirkon eläkelain muuttamisesta (HE 202/69 vp). Eduskunnan kirjelmä lain hyväksymisestä saapui VN:n kansliaan 20. 2. 1970. Kun lakia ei esitelty vahvistettavaksi määräajassa, annettiin asiasta uusi esitys 29. 5. 1970 (HE 45/70 vp). Tämän esityksen pohjalta hyväksytty laki vahvistettiin presidentin esittelyssä 15. 7. 1970, jolloin myös määrättiin eduskunnalle ilmoitettavaksi aikaisemman lakiesityksen vahvistamatta jäämisestä. Ilmoituksen perusteella todettiin eduskunnassa aikaisemman esityksen perusteella hyväksytty laki rauenneeksi. Mm. sen varmistamiseksi, että oikeuskanslerinvirasto voi myös käytännössä valvoa HM 19,3 §:n säännöksen noudattamista, on valtioneuvoston kanslia 14. 6. 1972 annetulla yleiskirjeellä määrännyt, että oikeuskanslerinvirastoon toimitettaviin esityslistoihin on lakien vahvistamista koskevissa asioissa liitettävä valokopio eduskunnan ao. kirjelmästä, jonka saapumisleimauksesta ilmenee em. määräajan alkamisajankohta. Eräänlaista vahvistamiseen liittyvää määräaikaa merkitsee myös se, että laki on vahvistettava ennen kuin se sisältönsä mukaan astuu voimaan. Tämän osalta ks. »muuttamattomuutta» VJ 73 §:n yhteydessä koskevaa käsittelyä tekstissä sekä myöhempää esitystä lain julkaisemisesta. Käytännön tapauksena ks. OKK 1920, III, s. 7, jossa OK katsoi, ettei lakia, jonka olisi jo pitänyt astua voimaan, voitu enää vahvistaa. Tapaus on selostettu myöhempänä alav. 408 kohdalla.

misen kautta jäänyt vahvistamatta, tulee ilman vahvistustakin voimaan, mikäli eduskunta sen uusien vaalien jälkeen yksinkertaisella äänten enemmistöllä hyväksyy. Sekä presidentin vahvistamispäätös että mainitun kaltainen presidentin veton »murtamis»päätös voivat koskea lakia ainoastaan juuri siinä muodossa, missä se on eduskunnassa hyväksytty. Vahvistamisen ja veton murtamisen edellytyksistä HM 19 §:ssä käytetyt sanonnat »sellaisena kuin» ja »muuttamattomana» sekä lepäämässä olevan tai vahvistamatta jätetyn lain hyväksymisestä VJ 73 §:ssä vastaavasti käytetty sana »muuttamatta» on välttämätöntä katsoa merkitykseltään identtisiksi. Muuttamattomuudelle lainsäädäntökäytännössä annettuun — varsin tiukkaan — tulkintaan palataan jäljempänä VJ 73 §:ssä tarkoitettujen tilanteiden käsittelyn yhteydessä.

Lain vahvistus- ja voimaansaattamismenettelyä ja sen eri osia (sanktio, promulgaatio, publikaatio) on kirjallisuudessa kuvattu eri tavoin. Samoin on esitetty erilaisia luonnehdintoja presidentin veto-oikeudesta.[351] Näihin luonnehdinta- ja nimityskysymyksiin puuttumatta rajoitun seuraavassa tarkastelemaan vain niitä kohtia vahvistamis- ja voimaansaattamismenettelyssä, joilla on tai voi olla selvää merkitystä juuri säädösten perustuslainmukaisuuden valvonnan kannalta. Näitä kysymyksiä ovat presidentin päätöksentekoon yleensä kohdistuvan laillisuusvalvonnan (oikeuskansleri, valtioneuvosto) merkitys vahvistamistilanteessa, lausuntojen pyytäminen ylimmiltä oikeusasteilta sekä veto-oikeuden käyttö juuri säätämisjärjestyksen kontrollimuotona. Kun ensiksi mainitut seikat saavat tässä yhteydessä pääasiallisen merkityksensä veto-oikeuden käyttämismahdollisuudesta, käsittelen veto-oikeuden käyttöä — ajanmukaisesta järjestyksestä poiketen — ensimmäiseksi.

Lakien vahvistamismenettelyn yhteydessä voidaan puhua tasavallan presidentin roolista »valtiosäännön vartijana».[352] Kun veto-oikeus ei meillä ole jäänyt pelkäksi perustuslain kirjaimeksi, on ainakin mahdollista, että presidentin käsittämisellä valtiosäännön vartijaksi on vastaavuutta myös todellisuudessa. Tätä vastaavuutta voidaan punnita paitsi käytännön tapausten valossa myös tarkastelemalla, minkälaisia valtio-

351 Kirjallisuudesta ks. esim. *Erich*, II, 193—198; *sama*, JFT 1924, 131—132; *Hermanson*, Suomen valtiosääntö, I p., 58—60, II p., 128—132, *Hermanson & Kaira*, IV p., 78—80; *Puhakka*, 187—189; *Tarkiainen*, 156—169; *Hakkila*, 90—93; *Tammio*, 97—100; *Kastari*, Tasavallan presidentin asema, 30—32; ja *Riepula*, 45—46 ja 52—53.

352 Ks. esim. *Kastari*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva, 52.

säännön noudattamisen valvomisvelvollisuuksia presidentille mahdollisesti kuuluu sekä minkälaisia tällaisia valvontaa koskevia (konkreettisia) oikeuksia hänellä on. Tarkastelen näitä valtuus/velvollisuuskysymyksiä seuraavassa yhdessä.

Valtuus lain vahvistamatta jättämiseen on oikeudellisesti rajoittamaton ja koskee siten kaikkia eduskunnan hyväksymiä lakeja. Perustuslakeihin ei — johtolausekäytäntöä ja HM 20,1 §:ää ehkä lukuun ottamatta — sisälly säännöksiä, joiden tarkoituksena olisi edistää presidentin mahdollisuuksia vahvistusmenettelyssä valvoa lakien perustuslainmukaisuutta. Mitään nimenomaista säännöstä presidentin velvollisuudesta tässä vaiheessa valvoa lakien perustuslainmukaisuutta ei myöskään ole. Kirjallisuudessa on tässä yhteydessä kuitenkin viitattu presidentin HM 24 §:n mukaan antamaan juhlalliseen vakuutukseen, jossa hän vakuuttaa tulevansa »voimassa pitämään tasavallan valtiosääntöä». Vakuutuksen sanamuotoon viittaamista voidaan pitää juridisessa keskustelussa täysin aiheellisena ja vakuutuksessa luvattua toimintaa myös tasavallan presidentin asemaan kuuluvana. Silti on kyseenalaista, voidaanko HM 24 §:n ja siinä edellytetyn vakuutuksen katsoa perustavan presidentille oikeudellista velvollisuutta, mikäli »velvollisuudelta» vaaditaan edes jonkinlaista konkreettisuutta. Toisaalta on kirjallisuudessa [353] esitetty, ettei presidentin tarvitse tutkia, onko laki oikealla tavalla eduskunnassa käsitelty, vaan hän voi luottaa siihen käsittelytapaa osoittavaan tietoon, joka eduskunnan kirjelmään sisältyy, mutta jos presidentti on saanut tietää, että eduskunta on »asiaan vaikuttavalla tavalla» poikennut ko. lain vaatimasta menettelytavasta, presidentin on kieltäydyttävä lakia vahvistamasta.

Presidentin velvoitteen määritteleminen tällä tavoin vaikuttaa varsin onnistuneelta. Eri asia on, onko näin käsitetyssä »velvoitteessa» kysymys konkreettisesta ja juridisesta normista vaiko vain oikeustieteen kehittämästä suosituksesta, jossa on onnistuneesti yhdistetty käytännön sujuvuuden ja valtioelinten välisen luottamuksen sekä toisaalta laillisuuden voimassa pysyttämisen asettamat vaatimukset.

Miltä pohjalta lähtien presidentin valvontavelvollisuudesta puhutaankin, on tarpeen tehdä ero 1) lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä noudatettua menettelytapaa koskevan tiedon hankkimista sekä 2) ko. asiasta ole-

353 Ks. *Erich*, II, 196 ja JFT 1924, 132; *Hermanson*, 2. p., 130—131; *Hermanson & Kaira*, 79—80; *Tammio*, 97—98 sekä *Hakkila*, 92.

vien tietojen johdosta suoritettavia toimenpiteitä ehkä koskevien velvollisuuksien välillä. Selvää on, ettei presidentin asiana ole jokaisen vahvistettavan lakiehdotuksen kohdalla aktiivisesti selvittää sen eduskuntakäsittelyssä noudatettua menettelyä sen enempää menettelyteknisten seikkojen kuin varsinaisesti säätämisjärjestyskysymyksinä pidettyjen seikkojen suhteen. Selonottovelvollisuuden puuttuminen sisältää ainakin sen, että presidentti voi luottaa niihin käsittelyä koskeviin tietoihin, jotka ilmenevät eduskunnan kirjelmästä. Käytäntöä ajatellen on kuitenkin perusteltua mennä vieläkin pitemmälle ja katsoa, että vahvistuksesta päätettäessä olettamus, presumtio, on edellä käyneen eduskuntakäsittelyn moitteettomuuden puolella ja siis siinä, että laillisuusnäkökohdat eivät estä vahvistamista. Jos sen sijaan lain vahvistamisesta päätettäessä presidentillä on tieto, että lain eduskuntakäsittelyssä on virheellisesti menetelty, tai perusteltua syytä epäillä, että näin on asian laita, voidaan kysyä, luoko tällainen virheen tai todennäköisen virheen tiedossaolo joitakin vahvistamisen kannalta merkitseviä velvoitteita.[354]

Mikäli tiedossa oleva tai epäilty virhe koskisi vain menettelyteknisinä pidettävien, esimerkiksi pöydälle panoa koskevien säännösten noudattamista, ei sillä voine vahvistamisen kannalta olla merkitystä. Toisin on sen sijaan laita, jos ko. tiedetty tai epäilty virhe on tapahtunut säädöshierarkian kannalta merkittävien säännösten kohdalla. Tällöinkin vaatii jossain määrin erittelemätöntä sanankäyttöä lausua, että presidentti on oikeudellisesti velvollinen kieltäytymään lakia vahvistamasta, jos virhe on ilmeinen, tai vastaavasti velvollinen selvityttämään asian, jos virhe on vain mahdollinen. Voidaan kuitenkin sanoa, että muunlainen menettely ei olisi sopusoinnussa sen kanssa, että Hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentti osallistuu eduskunnan kanssa lakien säätämiseen (HM 2 §), hänen käytettäväkseen on asetettu keinoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden selvittämiseen (HM 18,2 §, 19,1 § ja 48,2 §) ja hän virkaan tullessaan vakuuttaa muun muassa tulevansa pitämään voimassa maan valtiosääntöä (HM 24 §). Kuten myöhemmin esitetään, on lain vahvistamatta jättämisellä sen eduskuntakäsittelyn virheellisyyden vuoksi ollut käytännössä merkitystä vain niissä tapauksissa,

354 Teoriassa voisi tällöin tulla kyseeseen sekä epäselvyys siitä, onko eduskunnassa todella menetelty asiakirjojen osoittamalla tavalla, että epäselvyys siitä, onko asiakirjoista ilmenevä menettely valtiosäännön mukainen. Kun ensiksi mainitulla mahdollisuudella ei käytännössä voine olla merkitystä, ei siihen tässä kajota.

joissa lakia ei ole käsitelty VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä vaikka sen on (myöhemmin tarkasteltuna) katsottu merkinneen poikkeusta perustuslaista. Periaatteessa soveltuu edellä presidentin toimintavelvollisuudesta esitetty lausuma kuitenkin kaikkiin niihin tapauksiin, joissa ko. ilmeinen tai epäilty virhe on tapahtunut juuri säädöshierarkian kannalta merkitsevien menettelytapanormien kohdalla.[355]

Sitä yleistä valvontaa, jota valtioneuvosto HM 35 §:n ja 45 §:n mukaan kohdistaa presidentin toimenpiteisiin ja oikeuskansleri HM 47 §:n mukaan sekä presidentin että valtioneuvoston toimenpiteisiin, on jo käsitelty edellä lakiesitysten antamiseen liittyvän päätöksenteon yhteydessä. Toisin kuin päätös lakiesityksen antamisesta saa lain vahvistamista koskeva päätös tehtynä ja täytäntöönpantuna välittömästi aikaan oikeusvaikutuksia. Sen kohdalla ei siten ole sijaa niille varauksille, joita lainvastaisuusominaisuuden osalta voitiin esittää lakiesitystä koskevan päätöksen suhteen.[356]

Kuten edellisessä kappaleessa on esitetty, saattaa rajatapauksissa olla

---

355 Tekstissä esitetty ei ehkä ole täysin ongelmatonta kaikkien niiden menettelytapanormien kohdalla, jotka edellä on katsottu säädöshierarkiaa muodostaviksi. Jos esim. kirkkolakiehdotuksen käsittelyyn on VJ 61 §:n vastaisesti osallistunut muitakin kuin evankelisluterilaiseen uskontunnustukseen kuuluvia kansanedustajia, ei tätä ehkä helpostikaan pidetä lain vahvistamisessa merkittävänä menettelyvirheenä, ellei nyt lain hyväksyminen eduskunnassa olisi ollut juuri ko. edustajien äänistä riippuvainen. Voidaan myös kysyä, onko eduskuntakäsittelyssä tapahtunut virhe otettava huomioon vahvistamismenettelyssä vain jos se katsotaan »asiaan vaikuttavaksi», ja myönteisessä tapauksessa, millä perusteella tällaista vaikuttavuutta arvioidaan. Jos lain johtolauseessa ei viitata VJ 67 §:ään, vaikka vahvistamisvaiheessa havaitaan lain poikkeavan perustuslaista, on lain käsittelyä ilmeisesti pidettävä vahvistamismahdollisuuden kannalta merkitsevästi virheellisenä siinäkin tapauksessa, että laki on tosiasiassa saanut kolmannessa käsittelyssä taakseen 5/6 annetuista äänistä. Näin olisi tilannetta periaatteessa arvioitava esim. siinäkin tapauksessa, että kyseessä olisi merkittävän valtiosopimuksen voimaansaattamislaki, joka on eduskunnassa yksimielisesti hyväksytty. Tässä yhteydessä huomattakoon myös, mitä edellä on todettu mahdottomuudesta eräissä tapauksissa vakuuttavasti lausua siitä, minkä säännösten mukaista säätämisjärjestystä eduskunnassa on tosiasiassa seurattu. Kun mainitun kaltaisiin tilanteisiin liittyviä vahvistettavuusongelmia ei liene käytännössä esiintynyt, on tyydyttävä toteamaan, että vahvistamismenettelyssä pitäisi periaatteessa ottaa huomioon kaikki tällaiset virheet, mutta käytännössä todennäköisesti huomataan vain karkeat, erityisesti VJ 66 §:n ja VJ 67 §:n väliseen rajanvetoon liittyvät tapaukset.

356 Ks. edellä alav. 98 jälkeen esitettyä.

epäselvää, milloin lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyä on pidettävä sillä tavoin virheellisenä, ettei ko. lakia voida vahvistaa. Mutta sikäli kuin tällaisen virheen katsotaan olevan olemassa,on oikeuskanslerin reagoitava HM 47 §:n mukaisella tavalla valtioneuvoston yleisistunnossa, mikäli valtioneuvosto aikoisi esittää ko. lain vahvistettavaksi, ja vastaavasti presidentin esittelyssä, mikäli presidentti aikoisi lain vahvistaa. Samoin ovat asian käsittelyyn osallistuneet valtioneuvoston jäsenet vastuullisia presidentin vahvistuspäätöksestä HM 43 §:n mukaan, elleivät ole pöytäkirjaan sanelleet eriävää mielipidettä, ja heillä on HM 35 §:n ja 45 §:n mukainen velvollisuus pyrkiä päätöksen peruuttamiseen tai sen täytäntöönpanon estämiseen. Kirjallisuudessa tai käytännössä ei liene esitetty huomioonotettavia väitteitä, joiden mukaan presidentti olisi tietyn lain vahvistaessaan menetellyt virheellisesti juuri siinä, että lakia ei olisi sen väärän käsittelyjärjestyksen vuoksi saanut vahvistaa. Niissä tapauksissa, joissa presidentti on käyttänyt veto-oikeuttaan, ei käytettävissäni olleiden tietojen mukaan presidentin ja valtioneuvoston välillä liene ollut erimielisyyttä virheelliseksi katsotun säätämisjärjestyksen vaikutuksesta vahvistamisratkaisuun.[357] Vaikuttaa siltä, että valtioneuvoston presidenttiin kohdistama valvonta on (myös) lain vahvistamiskysymyksessä jäänyt ainoastaan valtiosäännössä varalla olevaksi normiksi.

Jos huomio kiinnitetään vain käytännön tyypillisiin piirteisiin, voidaan myös oikeuskanslerin valvontavaltuutta tässä kohden pitää ensisijassa vain varalla olevana, lepäävänä valtuutena. Kuten myöhemmin todetaan, ei tämä valtuus kuitenkaan ole ollut vailla yksittäistapauksellista, konkreettista merkitystä, vaan oikeuskanslerin toimenpiteillä on saattanut veto-oikeuden käyttötapauksissa olla välitöntä vaikutusta joko vahvistamatta jättämispäätökseen taikka tätä edeltäneeseen presidentin päätökseen hankkia asiasta lausunto ylimmiltä oikeusasteilta. Oikeuskanslerin kontrollitehtävä tässä yhteydessä voisi Hallitusmuodon säännösten puitteissa toteutua joko HM 47 §:ssä tarkoitettuna oikeuskanslerin oma-aloitteisena valvontana taikka sillä tavoin, että oikeuskanslerin käsitys tulee julki häneltä HM 48,2 §:n mukaan pyydetyssä lausunnossa. Kun ko. lausunnon pyytäminen jo edellyttää tietoisuutta lausuntopyynnössä

357 Käytännöstä ks. myöhempää esitystä alav. 407 jälkeen. Ns. Lex Pulkkisen vahvistamisesta oli VN:lla ja presidentillä ensi vaiheessa ehkä toisistaan poikkeava käsitys.

tarkoitetun ongelman olemassaolosta, ei lausunnon hankkimiseen hevin ryhdyttäne ilman, että oikeuskanslerin ilmilausumat epäilykset joko valtioneuvoston käsittelyä edeltävissä yhteydenpidoissa tai valtioneuvoston istunnoissa ovat antaneet aihetta tarkemman selvityksen pyytämiseen. Oikeuskanslerinviraston lain vahvistamismenettelyn yhteydessä harjoittaman valvonnan merkitykseen palataan myöhempänä erikseen.

Hallitusmuodon 19 §:n mukaan voi presidentti päätettäessä lain vahvistamisesta vaatia lausunnon KKO:lta tai KHO:lta tai molemmilta.[358] Presidentti ei lausunnon pyytämisessä ole sidottu valtioneuvoston mielipiteeseen eikä oikeudellisesti myöskään oikeuskanslerin mahdollisesti esittämään kantaan. Tosiasiassa päätös lausunnon pyytämisestä muodostunee valtioneuvoston ja oikeuskanslerin kantojen perusteella. Vaikka hyväksyttäisiinkin edellä esitetty käsitys presidentin »velvollisuudesta» epäselvissä tapauksissa selvityttää vahvistamisen oikeudellinen esteettömyys, ei tämä välttämättä merkitse oikeuskysymyksen selvittämistä juuri ylimmistä oikeusasteista hankittavalla lausunnolla. Tällaista menettelyä puoltaa kuitenkin se, että lausuntojen hankkimismahdollisuus on Hallitusmuodossa nimenomaisesti osoitettu. Korkeimpien oikeuksien tai jomman kumman niistä kuulemista voidaan pitää aiheellisena myös sen vuoksi, että ylimmät oikeudet joutuvat käytännössä soveltamaan ko. vahvistettuja lakeja ja viime kädessä päättämään niiden säännösten tulkinnasta.

Hallitusmuodon 19 §:stä ei voida johtaa asiasisältöisiä rajoituksia sille, kummasta ylimmästä oikeusasteesta lausunto tietyssä kysymyksessä pyydetään tai pyydetäänkö se molemmista. Säännös ei myöskään aseta estettä sille, että lausunto pyydetään ensin yhdeltä ja sen jälkeen erillisellä päätöksellä toiselta ylimmältä oikeusasteelta. Vahvistamispäätöstä tehtäessä ei presidentti ole sidottu niihin käsityksiin, joita lausunnoissa on esitetty. Riippumattomuus korkeimpien oikeuksien esittämästä kannasta ei välttämättä ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, että lakia ei saa vahvistaa, jos sen käsittelyssä havaitaan rikotun säädöshierarkian kannalta merkittäviä menettelynormeja. Tämähän ei edellytä sitä, että juuri korkeimpien oikeuksien tai niistä jomman kumman esittämä käsitys lain säätämisessä noudatetun menettelyn virheettömyydestä tai virheellisyydestä olisi sillä tavoin »ainoa oikea», että mitään muuta käsitystä ei voitaisi omaksua presidentin lain vahvistamista koskevan ratkaisun pohjaksi.

---

358 Lausuntojen hankkimista koskevien säännösten tausta ja säätämisvaiheet myös HM 19 §:n osalta on selostettu edellä alav. 135 kohdalla ja jälkeen.

Meillähän ei sen kummemmin perustuslakien säännösten kuin valtiosääntötasoisen tavanomaisen oikeuden nojalla voida mitään valtioelintä pitää kiistatta viimeisenä ja ratkaisevana päätöksentekijänä perustuslakien tulkintaa koskevissa kysymyksissä. Käytännössä on selvää, että korkeimpien oikeuksien kannanotoilla on lain vahvistamismenettelyssä hyvin huomattava vaikutus. Lausuntojen pyytämismenettelyn ja lausuntojen merkitystä käytännössä tarkastellaan myöhempänä erikseen.

5. Lakiehdotus vaalien jälkeisillä valtiopäivillä

Perustuslakien mukaan voi yhdellä vaalikaudella eduskunnassa käsiteltävänä olleen lakiehdotuksen käsittely jatkua vielä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä kolmessa tapauksessa: kun perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävä laki on sitä kiireelliseksi julistamatta hyväksytty lepäämään yli vaalien (VJ 67, 1 §), kun kolmannessa käsittelyssä hyväksytty lakiehdotus on jätetty lepäämään (VJ 66,7 §) ja kun presidentti on jättänyt lain vahvistamatta (HM 19,2 §). Kaikissa näissä tapauksissa koskevat lakiehdotuksen vaalien jälkeistä käsittelyä yhtenäiset säännökset (VJ 73 § ja 74 §, TJ 53 §). Ko. lakiehdotukset käsitellään yhden käsittelyn asioina asianomaisen erityisvaliokunnan valmistelun pohjalta.[359] Käytännöllisesti merkitsevä on VJ 74 §:n säännös, jonka mukaan lepäämään tai vahvistamatta jäänyt lakiehdotus katsotaan rauenneeksi, mikäli eduskunta on asiasta päättänyt uuden lakiehdotuksen. Säännöksen soveltaminen ei ole käytännössä aiheuttanut ongelmia.[360] Säätämisjärjestyksen ja siihen kohdistuvan valvonnan kannalta ainoa merkittävä vaalien jälkeistä käsittelyä koskeva säännös ja samalla myös ainoa käytännössä tulkintaongelmia aiheuttanut säännös on VJ 73,1 §:n lopputoteamus, jonka mukaan ko. lait on »muuttamatta hyväksyttävä tai hylättävä».[361]

---

359 Noudatettavan menettelyn selostaa varsin tarkoin *Saraviita*, 321—327.

360 *Saraviita* tarkastelee seikkaperäisesti (361—383) lepäämään jätetyn lakiehdotuksen raukeamiseen liittyviä näkökohtia. Lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista tehdyt huomiot ovat nähtävästi sovellettavissa myös lepäämään hyväksyttyihin ja vahvistamatta jätettyihin lakiehdotuksiin.

361 Kuten edellä alav. 350 jälkeen todettiin, on VJ 73 §:ssä tarkoitettua muuttamattomuutta tulkittava samalla tavoin kuin HM 19,2 §:ssä käytettyjä vastaavia ilmauksia. Ks. tästä myös myöhempänä alav. 366 kohdalla esitettyä ja sanotussa alaviitteessä siteerattua prvl 1/lvm 4/Lep. lakiehd./70 vp.

Vaatimusta, että ko. lakiehdotus on »muuttamatta» joko hyväksyttävä tai hylättävä, on käytännössä tulkittu hyvin sananmukaisen tiukasti. Näin on tehty sekä eduskuntakäytännössä yleensä että myöskin niissä harvalukuisissa kannanotoissa, jotka perustuslakivaliokunta on tästä kysymyksestä antanut. Niinpä valiokunta on vuoden 1966 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa nimenomaisesti todennut, että vahvistamatta jätetyn vesilain muutosehdotuksen johtolausetta, jossa olevat viittaukset lain pykäliin olivat lain hyväksymisen jälkeen tehtyjen lainmuutosten johdosta käyneet virheellisiksi, ei voitu enää tässä vaiheessa lainkaan muuttaa. Ainakin pinnallisesti tarkastellen vielä pitemmälle muuttamattomuusvaikutuksen tiukkuudessa meni valiokunnan vuoden 1970 valtiopäivillä antama lausunto, jossa valiokunta totesi, että lepäämään jätetyn lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä olevaa, voimaantulovuoteen viittaavaa numerosarjaa 196 ei ollut mahdollista muuttaa siten, että voimaantulovuosi olisikin 1970-luvulla, ja ettei lakiehdotusta tämän vuoksi voitu hyväksyä.[362] Viimeksi mainitun kaltaisessa ääritilanteessa omaksuttua tulkintaa voidaan luonnollisesti pitää ylimuodollisena ja seurauksiltaan epätarkoituksenmukaisena. Jonkin laintulkinnan — minkä tahansa — tarkoituksenmukaisuutta ei kuitenkaan voida tarkastella pelkästään jonkin äärimmäisen rajatapauksen puitteissa. Noudatettu tiukka tulkinta on selvästikin ainoa, joka varauksetta täyttää VJ 73 §:ssä asetetun muuttamattomuusvaatimuksen. Se on myös ainoa »muuttamatta»-tulkinta, joka ei luo uusia rajanveto-ongelmia.[363] Sellaisen tulkintalinjan

---

362 Ko. lausunnoista ks. prvl 1/ltvm 3 /Vahvistamatta jätetty lakiehdotus/66 vp sekä prvl 1/lvm 4/Lep. lakiehd./70 vp. Ensiksi mainittu lausunto selostetaan tarkemmin myöhempänä alav. 369 kohdalla. Ks. myös prvm 22/puhemiehen menettely/54 vp A I, jossa valiokunta katsoi, ettei vahvistamatta jätettyä lakia, joka sanamuotonsa mukaan velvoitti ottamaan määrärahoja mm. vuosien 1951—1953 tulo- ja menoarvioon, voitu tältä osin muuttaa eikä myöskään muuttamattomana hyväksyä. Ko. tapauksista ks. tarkemmin myös *Saraviita,* 335—339, ks. myös samassa yhteydessä (343—361) esitettyä eduskuntakäytännön yleisempää tarkastelua.

363 Mainitussa, lain voimaantulovuotta koskevassa lausunnossaan vuoden 1970 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta totesi muun muassa: »Vaikka edellämainittu, johdonmukaisesti noudatettu tulkinta esillä olevassa tapauksessa johtaa sellaiseen sovellutukseen, että päinvastainen ratkaisu saattaisi olla tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien nojalla perusteltavissa, ei perustuslakivaliokunnan mielestä valtiopäiväjärjestyksen 73 §:n 1 momentin selvän sanamuodon johdosta ole mahdollista tässä asiassa omaksua aikaisemmasta poikkeavaa tulkintaa. Kun eduskunnan niin ikään yleisesti hyväksytyn ja noudatetun oikeusperiaatteen

omaksuminen, joka — olkoonkin että se ääritapauksissa johtaa erikoisen tuntuisiin tuloksiin — edistää tulkintaratkaisujen ennaltaennustettavuutta, on VJ 73 §:n kohdalla sitäkin tärkeämpää, kun lepäämään jätetyn lain hyväksymismahdollisuus on virallisesti selvitettävissä vasta vaalien jälkeen, mutta tätä mahdollisuutta koskevalla varmalla tiedolla saattaa olla merkitystä valtiopäivillä jo ennen vaaleja.[364]

Säädösvalvonnan kannalta ei VJ 73 §:n tulkinnan kiintoisin aspekti kuitenkaan ole siinä, miten tiukaksi muuttamattomuusvaatimus käsitetään, vaan siinä, minkä kaiken hyväksymistä (muuttamatta) laiksi pidetään ko. tilanteessa mahdollisena. Kysymys on toisin sanoen nykyisin asiallisesti siitä, minkälaiset piirteet laissa tai sen suhteessa muuhun lainsäädäntöön aiheuttavat — koska niitä ei voida muuttaa — vaalien jälkeisillä valtiopäivillä sen, että ko. lakia ei voida enää hyväksyä. Kysymykseen ei perustuslain säännöksistä ole saatavissa riidatonta vastausta eikä sitä ole enemmälti käsitelty myöskään kirjallisuudessa.[365] Koska kyseessä ovat nimenomaan lakiehdotuksen sisältöön liittyvät seikat, lähtisin — vaikka mitään säädännäistä tukea ei voidakaan esittää — siitä, että hyväksymismahdollisuuksien rajojen täytyy tässä olla samanlaiset kuin kaikessa muussakin lain sisältöä ja sen lakina voimaantulemista koske-

---

mukaan lisäksi ei katsota voivan hyväksyä lakia tulemaan voimaan jo ennen sen hyväksymisajankohtaa, ei käsiteltävinä olevia lakiehdotuksia niiden voimaantulosäännöksissä olevien, edellä tarkoitettujen numerosarjojen johdosta perustuslakivaliokunnan mielestä voida hyväksyä.» Eräänä syynä säännöksen tiukan tulkinnan muodostumiseen on epäilemättä ollut se *Saraviidan* (331—333) mainitsema seikka, että lepäämään jätetyt lakiehdotukset käsiteltiin vuoden 1906 VJ:n mukaan vaalien jälkeisillä valtiopäivillä kolmen käsittelyn asioina ja siten, että muutokset olivat jälleen mahdollisia. Mikäli muutoksia tehtiin, oli lakiehdotuksen edelleen lepäämään jättäminen mahdollista. Tämän mahdollisuuden torjumiseksi oli enemmistön intressissä pyrkiä säilyttämään lakiehdotus täysin muuttumattomana. Vaikutusta on saattanut olla myös sillä, että tasavallan presidentin vahvistamatta jättämät laitkin on HM 19,2 §:n mukaan mahdollista hyväksyä eduskunnassa vain »muuttamattomana» ja tämän säännöksen väljää tulkintaa ei taas voida perustella niillä näkökohdilla, joita lepäämään jätettyjen lakien kohdalla voidaan esittää esim. eduskunnan vähemmistön asemasta ja lepäämään jättämisen lykkäävästä funktiosta.

364 Kysymys lepäämään hyväksyttyjen lakien hyväksymismahdollisuudesta vaalien jälkeisillä valtiopäivillä oli jossain määrin esillä syksyllä 1973 EEC-sopimukseen liittyvien ns. suojalakien jäätyä aluksi yli vaalien.

365 Ks. kuitenkin *Saraviidan*, 337 ja 340—342 esittämiä, tosin lähinnä vain lepäämään jätettyihin lakiehdotuksiin liittyviä näkökohtia.

vassa lopullisessa päätöksenteossa. Tämän mukaisesti olisi periaatteessa samojen kriteerien perusteella ratkaistava, voidaanko toisessa käsittelyssä lukkoon lyöty lakiehdotus kolmannessa käsittelyssä hyväksyä, voiko tasavallan presidentti vahvistaa vahvistettavaksi jätetyn lakiehdotuksen ja voiko eduskunta vaalien jälkeisillä valtiopäivillä VJ 73 §:n mukaisessa menettelyssä hyväksyä lepäämään jätetyn tai hyväksytyn taikka tasavallan presidentin vahvistamatta jättämän lain.[366] Mitkä sitten olisivat tällaisia lain hyväksyttävyyteen/vahvistettavuuteen vaikuttavia seikkoja?

Edellä on lain vahvistamismenettelyn osalta todettu tällaiseksi seikaksi lain säätämismenettelyssä tapahtunut säädöshierarkiaan liittyvä virhe. Virheeseen, siis väärän menettelytavan valintaan, on tässä rinnastettava tilanteet, joissa 1) sen hetken, jolloin laki on eduskuntakäsittelyssä hyväksytty (tai toisessa käsittelyssä lyöty sen sisältö lukkoon), ja 2) lain vahvistamishetken tai sen vaalien jälkeisillä valtiopäivillä hyväksymishetken (taikka kolmannen käsittelyn lopullisen äänestyksen) välillä kulunut aika on vaikuttanut siihen, miten ko. lain eduskuntakäsittelyssä noudatettua, alunperin ehkä moitteetonta menettelyä on perustuslaillisuuden kannalta arvioitava. Tällainen tilanne voinee aktualisoitua ainoastaan siinä muodossa, että ko. lain sisällöstä on ajan kulumisen kautta muodostunut sillä tavoin taannehtiva, että sitä ei pidetä perustuslakien sallimana.[367]

---

366 VJ 73 §:n mukaisen hyväksymismahdollisuuden ja tasavallan presidentin lakiehdotuksen vahvistamismahdollisuuden oikeudellisten rajojen yhteneväisyyteen tuntuu viittaavan myös tekstissä mainittu prvl 1/lvm 4/Lep. lakiehd./70 vp. Siinä valiokunta lopussa totesi muun muassa: »Mikäli eduskunta hyväksyisi lakiehdotukset sellaisina kuin ne oli jätetty lepäämään, tulisi voimaantuloajankohdan määrääminen esille lakeja vahvistettaessa. Hallitusmuodon 19 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentin on vahvistettava laki sellaisena kuin eduskunta on sen hyväksynyt. Siten tasavallan presidentillä ei ole lain vahvistamisen yhteydessä mahdollisuutta tehdä muutosta voimaantulosäännökseen enempää kuin muuhunkaan vahvistettavana olevan lain yksityiskohtaan... perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan tulee pidättäytyä hyväksymästä lakia, josta jo sen eduskuntakäsittelyn aikana tiedetään, ettei tasavallan presidentti voisi sitä vahvistaa, vaikka eduskunta sen hyväksyisikin. Edellä mainitut, lakiehdotusten vahvistamisen yhteydessä esille tulevat näkökohdat osaltaan tukevat sitä käsitystä, ettei puheena olevia lakiehdotuksia voi hyväksyä muuttamattomina.»

367 HM 6 §:n mukaista suojaa rikkovaksi katsotusta lain taannehtivuudesta esimerkkinä on edellä alav. 300 yhteydessä esitetty lapsilisien maksamisen siirtämistä koskeneen lain käsittely vuoden 1957 valtiopäivillä. Hieman toisen tyyp-

Perustuslain tasoisiksi koettujen esteiden lisäksi saattaa lain hyväksymis- tai vahvistamismahdollisuuden rajoituksia kuitenkin aiheutua myös muista, tavalla tai toisella ajan kulumiseen liittyvistä seikoista. Edellä jo mainitussa lausunnossaan vuodelta 1954 [368] perustuslakivaliokunta totesi, että kysymyksessä oleva vahvistamatta jätetty laki edellytti määrärahan ottamista tiettyä tarkoitusta varten vuosien 1951—1955 tulo- ja menoarvioon, mutta tämä ei ollut enää mahdollista kolmen ensiksi mainitun vuoden osalta, koska varainhoitovuoden päättymisen jälkeen ei enää ollut mahdollista hyväksyä sille vuodelle tarkoitettuja määrärahoja lisäbudjetinkaan muodossa. Tämän nojalla valiokunta lausui: »Kun nyt puheena olevaa lakia ei hallitusmuodon mukaan enää voitaisi toteuttaa vuosien 1951—1953 osalta, velvoittaisi laki valtioelimiä sellaiseen toimintaan, mikä perustuslain mukaan ei enää olisi mahdollista. Lain hyväksyminen tältä osalta olisi siis perustuslain vastaista. Ja kun laki on yksi kokonaisuus, jota ei voida hyväksyä osittain, on katsottava, että ehdotus lain hyväksymisestä on vastoin perustuslakia.» Edellä samoin mainitussa lausunnossa vuodelta 1966 [369] perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa tilanteeseen, jossa presidentin jätettyä vesilain muuttamista tarkoittavan lakiehdotuksen vahvistamatta oli sittemmin jo annettu uusi laki, joka sisälsi osan vahvistamatta jätetyssä lakiehdotuksessa tarkoitetuista muutoksista. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi kolme seikkaa, joilla oli vaikutusta lakiehdotuksen vahvistamismahdollisuuteen.

---

pisestä ja samalla perustuslaintasoisuutensa kannalta epäselvemmästä taannehtivuusongelmasta oli kysymys edellä tekstissä usein mainitussa perustuslakivaliokunnan vuonna 1970 antamassa lausunnossa, joka koski lain voimaantulosäännöstä ja sen muutettavuutta. Tässä lausunnossa valiokunta totesi mm.: »Kun eduskunnan niin ikään yleisesti hyväksytyn ja noudatetun oikeusperiaatteen mukaan lisäksi ei katsota voivan hyväksyä lakia tulemaan voimaan jo ennen sen hyväksymisajankohtaa, ei käsiteltävinä olevia lakiehdotuksia niiden voimaantulosäännöksissä olevien, edellä tarkoitettujen numerosarjojen johdosta perustuslakivaliokunnan mielestä voida hyväksyä... Eräät oikeusoppineet näyttävät oikeustieteellisessä kirjallisuudessa esitettyjen käsitysten mukaan pitäneen mahdollisena lain vahvistamista vielä sen päivän jälkeenkin, jona lain voimaantulosäännöksensä mukaan on määrä astua voimaan. Joskin näin on tiettävästi ainakin erään kerran menetelty, on käytäntö kutakuinkin yksimielisesti ollut toisella kannalla.» Vahvistamisen mahdollisuudesta vain ennen voimaantulopäivää ks. myös alav. 408 esitetty tapaus vuodelta 1920.

368 prvm 22/Puhemiehen menettely/54 vp A I.

369 prvl 1/ltvm 3/Vahvistamatta jätetty lakiehdotus/66 vp A I.

Lakiehdotuksen johtolauseesta olisi tullut sikäli virheellinen, että siinä oleva maininta vesilain muuttamisesta viittasi vesilain alkuperäiseen sanamuotoon, jota kuitenkin oli tällä välin säädetyllä lailla jo muutettu. Lakiehdotuksen mukaan vesilakiin olisi myös lisätty tiettyjä kohtia, jotka olivat kuitenkin jo tulleet lisätyiksi annetulla uudella lailla. Lakiehdotuksen mukaan lakiin olisi tullut myös valituskieltoa koskeva säännös. Valituskielto oli kuitenkin jo aikaisemmalla lailla lisätty sellaiseen säännökseen, joka ei olisi tullut vahvistamatta jätetyn lain sanamuodon mukaan kumotuksi ja lakiin olisi siten jäänyt kaksi samaa valituskieltoa koskevaa säännöstä. Nämä kohdat todettuaan perustuslakivaliokunta lausui: »Koska kerrottujen virheiden ja ristiriitojen korjaaminen ei, niin kuin edellä on todettu, ole mahdollista, eikä lakiehdotusta voida hyväksyä vain osittain vielä toteutettavissa olevien muutosten osalta, perustuslakivaliokunta katsoo, ettei puheena olevaa lakiehdotusta voida hyväksyä.»

Perusongelma molemmissa valiokunnan em. lausunnoissa on sama: minkälaiset laissa olevat virheet, ristiriitaisuudet, epäjohdonmukaisuudet tms. estävät ko. lain hyväksymisen (vahvistamisen)? [370]

Periaatteessa voidaan ongelman tarkastelussa erottaa kaksi eri kysymystä: onko tiettyjen virheitten tms. vuoksi suotavaa, että eduskunta ei hyväksy (presidentti ei vahvista) jotakin lakia, sekä toisaalta, merkitseekö ko. virhe tms. oikeudellista estettä lain hyväksymiselle (vahvistamiselle). Kun laissa olevat tässä tarkoitetut virheet, epäjohdonmukaisuudet, ristiriitaisuudet jne. saattavat olla monenmuotoisia ja käsitykset niiden tosiasiallisesta merkityksestä saattavat vaihdella, täytyy lain säätämiseen osallistuvilla elimillä itsellään, siis eduskunnalla ja tasavallan presidentillä olla varsin pitkälle ulottuva oikeus harkita, ovatko ko. virheet tms. laadultaan sellaisia, että lakia ei ole syytä hyväksyä tai vahvistaa, vaan on esimerkiksi aiheellista antaa ko. asiasta uusi lakiesitys. Toisaalta on perusteltua katsoa, että tämä harkintavalta ei ole täysin rajoitukseton, vaan voi myös esiintyä laadultaan ja seuraamuksiltaan sellaisia virheitä

[370] Sama kysymys on lepäämään jätettyjen lakiehdotusten kohdalla tullut esille myös muiden valiokuntien käytännössä. Ks. tästä tarkemmin *Saraviita*, 345—361. Kun näissä ratkaisuissa noudatettu linja on *Saraviidan* esityksestä päätellen lain hyväksymis/muuttamismahdollisuuksien suhteen samalla tavoin tiukka kuin tekstissä mainituissa perustuslakivaliokunnan kannanotoissa, en puutu niihin tässä enemmälti.

tms., että hyväksyminen tai vahvistaminen ei enää ole oikeudellisesti mahdollista. Suotavuusharkinta on siis laillisuusharkinnan rajoittamaa.

Laillisuuden raja jää välttämättä diffuusiksi, koska perustuslain säännöksiä asiasta ei ole ja koska toisaalta lainsäädäntökäytännössä ei ole useinkaan pidetty aiheellisena eritellä, onko esimerkiksi lepäämässä olevan lakiehdotuksen hylkäämistä pidetty oikeudellisesti välttämättömänä vaiko »ainoastaan» jonkinlaisen lainsäädäntöteknisen asiallisuuden ja selvyyden vaatimana. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä vuonna 1966 olleesta vesilakiehdotuksesta voidaan kyllä hyvinkin lausua, ettei olisi ollut »asiallista» tai »onnistunutta» hyväksyä ehdotusta, joka esim. aiheuttaisi sen, että laissa olisi aivan samasta asiasta kaksi erillistä säännöstä. Toinen asia on sen sijaan sanoa, että tällainen menettely olisi ollut »perustuslain vastainen».[371] Aivan samoin voidaan sanoa, ettei presidentin ole suotavaa vahvistaa lakia, jossa on selvästi ristiriitaisia säännöksiä, mutta on ongelmallisempaa lausua, että presidentti on velvollinen kieltäytymään tällaista lakia vahvistamasta.[372] Siihen, milloin lakiehdotuksen virheet tms. ovat sellaisia, että ne oikeudellisesti estävät lain hyväksymisen (vahvistamisen), tuskin voidaankaan esittää vastausta, joka olisi samalla kertaa yleispätevä ja konkreettinen. *De lege lata* on ehkä aiheellista tyytyä toteamaan, että 1) mitään selvärajaista sääntöä ei voida esittää, 2) käytännössä on päätettäessä lain vaalien jälkeisestä hyväksymisestä taikka lain vahvistamisesta lähdetty varsin tiukasti siitä, että laissa oleva virhe estää hyväksymisen tai vahvistamisen, ja 3) ratkaisun on tällöin ainakin hyväksymättä jättämisten osalta katsottu perustuvan enemmän oikeudellisiin kuin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin.[373]

---

371 Tähän eroon viittaa myös *Saraviita*, 338, alav. 23.

372 Jos presidentillä sanotaan olevan velvollisuus kieltäytyä lakia vahvistamasta tietyssä tapauksessa, täytyisi tämän juridisesti tarkastellen edellyttää HM 35, 45 ja 47 §:ssä tarkoitetun sanktiomekanismin käynnistymistä, mikäli presidentti kuitenkin lain vahvistaisi. Tällainen lopputulos tilanteessa, jossa on kysymys pelkästään lakiehdotuksen sisäisistä ristiriitaisuuksista, tuskin kuitenkaan vastaisi vallitsevia katsomuksia.

373 Eduskuntakäytännöstä ks. edellä esitetyn lisäksi *Saraviita*, 335— ja erit. 348—349, jossa *Saraviita* toteaa yhdistyslain eräiden pykälien muuttamista koskeneen, lepäämässä olleen lakiehdotuksen käsittelystä vuoden 1933 valtiopäivillä, että se oli hänen havaintojensa mukaan ainoa kerta, jolloin erikoisvaliokunta oli ryhtynyt tarkastelemaan viallisen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen hyväksymisen mahdollisuuksia. Veto-oikeuden käyttötapauksista ks. myöhempää, valvontatoimintojen merkitystä koskevaa esitystä.

Kysymykseen, voidaanko lakien hyväksymättä jättämistä koskevassa käytännössä katsoa muodostuneen tavanomaisoikeudellisia normeja ja myönteisessä tapauksessa minkälaisia, en pidä tässä aiheellisena puuttua. Sen sijaan tarkastelen vielä erästä osaongelmaa, nimittäin kysymystä, mikä vaikutus lain hyväksymis- tai vahvistamiskelpoisuuteen on sillä, että lain sisältö on — esim. ajan kulumisen vuoksi — osittain soveltamiskelvoton.

Käsitellessään edellä usein mainittua perustuslakivaliokunnan vuoden 1954 valtiopäivillä antamaa kannanottoa mahdollisuudesta hyväksyä laki, joka edellytti määrärahojen ottamista tulo- ja menoarvioon laissa mainittujen varainhoitovuosien päättymisen jälkeen, *Saraviita* lausuu muun muassa (337—338): »Valiokunta totesi lakiehdotuksen velvoittavan — hyväksyttynä — viranomaiset määrätynlaiseen, joskin perustuslain vastaiseen toimintaan. Tätä näkökohtaa voidaan tuskin sellaisenaan hyväksyä. Perustuslakivaliokunta ei lainkaan tarkastellut mahdollisuutta, että lakia olisi hyväksyttynä sovellettava niiltä osin kuin perustuslakien valtion tulo- ja menoarviota koskevat säännökset sallivat. Ajatusta, että säädettävä laki voisi velvoittaa perustuslain vastaiseen menettelyyn, ei voida pitää mielekkäänä. On ilmeistä, että perustuslakivaliokunta on tahtonut ilmaista vain ajatuksen, että lain soveltaminen olisi perustuslain vastaista ... Lain hyväksyminen olisi johtanut toteamaan, ettei lakia voida soveltaa: sen toteuttamiseksi välttämättömät toimenpiteet olisivat merkinneet ristiriitaa perustuslain kanssa sikäli, että lisäbudjetti olisi pitänyt laatia muotoon, jota perustuslain tasoiset budjettinormit eivät salli ... Jos hyväksytään valiokunnan esittämä ajatusrakennelma, jonka mukaan ainakin osittain soveltamiskelvottoman lakiehdotuksen hyväksyminen on »vastoin perustuslakia», joudutaan toteamaan, että lakiehdotus, jonka muuttamisen VJ 73,1 §:n tiukka tulkinta estää, ei joudu reaalisen päätöksenteon kohteeksi ainoassa käsittelyssä; eduskunta voi vain tyytyä hylkäämään lakiehdotuksen.»[374] Lainattu jakso sisältää viittauksen säädösten hierarkisten rajojen valvonnan kannalta keskeiseen kysymykseen: onko valvonnassa ratkaisevaa jo eritasoisin säännöksin ilmaistujen normilauseiden sisällöllinen ristiriitaisuus vaiko vasta se, sovelletaanko alemmantasoisen säännöksen osoittamaa normia tavalla, joka on ristiriidassa ylemmäntasoisen säännöksen osoittaman normin kanssa.

374 Lainattuun kohtaan liittyvässä alaviitteessä 22 *Saraviita* vielä lausuu: »Perustuslakivaliokunta olisi voinut päätyä toteamaan lakiehdotuksen olevan pääosiltaan soveltamiskelvottoman.

Kuten myöhempänä esitetään, on HM 92 §:n soveltamisessa nähtävästi lähdettävä siitä, että säännöksen kieltämää on vain sellainen alemmantasoisen säännöksen soveltaminen, jota on pidettävä ylemmäntasoisen säännöksen sisällön vastaisena. Mikäli tämä soveltamisen ratkaisevuus olisi ulotettavissa myös säädöshierarkian ennakkovalvontaan, voitaisiin ajatella, että osaksi soveltamiskelvotonkin laki on vielä hyväksyttävissä (tai vahvistettavissa), mutta hyväksymiseen (tai vahvistamiseen) sisältyy tällöin implisiittisesti se edellytys, että soveltamiskelvottomaksi katsottua osaa laista ei saa soveltaa. Kun kyseessä on piirteiltään niin selvärajainen tapaus kuin perustuslakivaliokunnan em. lausunnossa tarkoitettu määrärahojen budjettiin ottaminen, saattaa tällainen ajatusrakennelma tuntua jopa houkuttelevalta: lausuntoa annettaessa oli ilmeistä, että lakia ei vuosiin 1951—1953 kohdistuvien säännösten osalta voitaisi enää soveltaa ja vastaavasti yhtä ilmeistä oli, että laissa mainittujen vuosien 1954 ja 1955 osalta laki oli vielä soveltamiskelpoinen. Eri syistä ei tällaista ajatusta kuitenkaan voida pitää oikeaan osuneena. HM 92 § on tietyn, rajatun kontrollitehtävän asettava ja siihen liittyvän virkavastuun perustava säännös eivätkä sen tulkinnassa omaksutut käsitykset siten ole ilman muuta ulotettavissa säännöksen ulkopuolelle lankeaviin tilanteisiin. Lähtökohdaksi ei voida ottaa sitä, että ne näkökohdat, joiden mukaan määräytyy viranomaisen suhtautuminen viallisiksi havaittuihin säännöksiin, olisivat sovellettavissa myös kysymyksiin säädösten antajan kompetenssista antaa viallisiksi tiedettyjä säädöksiä. Jos hyväksytään se käsitys, että viranomaisilla ei meillä ole oikeutta tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, muodostuu myös koko ajatus mahdollisuudesta lain tasolla antaa säädöksiä, joiden sisällöstä osa jo annettaessa edellytetään soveltamiskelvottomaksi, ongelmalliseksi: miten määräytyisi ja kuka määräisi rajan (viranomaisen tutkittavissa olevan) soveltamiskelvottomuuden ja (viranomaisen tutkimisvallan ulkopuolella olevan) perustuslainvastaisuuden välillä. Tarjolla olevat mahdollisuudet — soveltava viranomainen suorittaisi myös ko. rajanvedon tai lainsäätäjä määräisi, mitä sen antaman säädöksen kohtia ei saa soveltaa — ovat molemmat yhtä muodottomia.

Lakien jälkivalvontaa koskevista järjestelyistä riippumattakin johtaisi mahdollisuus säätää sisällöltään tiedetysti soveltamiskelvottomia säädöksiä vaikeuksiin säätämisjärjestysnormien ja erityisesti VJ 67 §:n soveltamisessa. Lainsäädäntökäytännössähän on lähdetty siitä, että jo perustuslaista poikkeavaksi katsotun valtuudenkin antaminen laissa

edellyttää VJ 67 §:n mukaisen järjestyksen käyttämistä riippumatta siitä, tullaanko mainittua valtuutta sen perustuslain vastaiseksi katsotulta osalta käytännössä mahdollisesti koskaan käyttämään.[375] Tämä käytäntö ja ajateltu mahdollisuus tavallisessa laissa antaa soveltamiskelvottomaksi edellytettyjä säännöksiä vaatisi ilmeisesti eron tekoa kahden tyyppisten, viranomaisille valtuuksia antavien lain säännösten välillä: yhtäältä ne säännökset, jotka perustuslaista poikkeamiseen ulottuvia valtuuksia antavina vaativat VJ 67 §:n mukaisen järjestyksen noudattamista sekä toisaalta ne säännökset, jotka perustuslaista poikkeamiseen oikeuttavina, mutta soveltamiskelvottomiksi edellytettyinä, eivät vaadi VJ 67 §:n noudattamista.[376] Tällaisten rajanvetokysymysten vaikeutta ja niihin liittyvien ongelmien periaatteellista kantavuutta ei voida sivuuttaa taikka katsoa ratkaistuksi pelkästään sillä perusteella, että em. käytännön tapauksessa vuodelta 1954 olisi ollut tarjolla se hyvin »luonnolliselta» tuntuva ja selvärajainen ratkaisu, että lakia olisi edellytetty sovellettavaksi vain vielä päättymättä olleisiin varainhoitovuosiin.

B. ETUKÄTEISVALVONNAN TOSIASIALLINEN MERKITYS

Edellä on läpikäyty säätämisjärjestyksen ennakollinen valvonta siinä huomioon otettavien oikeudellisten säännöstöjen osalta. Valvontajärjestelyihin liittyvien oikeudellisten kysymysten selvittäminen ei kuitenkaan vielä kerro ko. valvontajärjestelyjen tai -mahdollisuuksien tosiasialisesta merkityksestä. Tosiasiallisesta merkityksestä on edellä lausuttu lähinnä vain sen verran, että olen eräistä oikeudellisesti tarjolla olevista mahdol-

375 Ks. tästä tarkemmin esim. *Hidén*, Perusoikeudet..., 33—34.

376 Noudatettu käytäntö VJ 67 §:n kohdalla ei tässä suhteessa tietysti ole mikään käsitteellinen välttämättömyys. Käytännön muuttaminen sillä tavoin, että VJ 66 §:n mukaisessa järjestyksessä voidaan antaa myös säännöksiä, joiden sanamuoto tosin mahdollistaa myös perustuslaista poikkeamisen, mutta joista implisiittisesti edellytetään, että niitä sovelletaan sopusoinnussa perustuslain kanssa, merkitsisi toisaalta välttämättä sitä, että (säädettyjen) lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen eli siis valta jättää lain säännös soveltamatta yksittäistapaukseen sen vuoksi, että sovellutus olisi perustuslain vastainen, olisi jätettävä viranomaisille.

lisuuksista taikka oikeudellisista ongelmista todennut, ettei niillä ole ollut käytännössä merkitystä. Pääasiassa on kuitenkin valvontajärjestelyjen tai -mahdollisuuksien merkitys jätetty käsiteltäväksi erikseen tässä luvussa.

On ajateltavissa, että myös valvontajärjestelyjen merkityskysymyksiä tarkasteltaessa käytäisiin läpi kaikki lakiehdotuksen valmistamisen ja varsinaisen säätämismenettelyn vaiheet ja tutkittaisiin erikseen, mikä merkitys säätämisjärjestyskysymyksillä ja niihin kohdistuvalla valvonnalla kussakin vaiheessa on nimenomaan lainsäätämismenettelyn kokonaisuuden kannalta arvioituna. Työekonomisista syistä ei aivan tällainen menettely kuitenkaan ole mahdollinen. Tarkastelen tämän vuoksi seuraavassa seikkaperäisemmin ja myös käytännön aineistoa käsitellen vain niitä vaiheita lainsäätämismenettelyssä, joilla voidaan olettaa (»tiedetään») olevan merkitystä valvonnassa. Muiden valvontatoimintoja sisältävien vaiheiden osalta tyydyn — aikaisemmin lausumaani täydentäen ja osaksi toistaenkin — esittämään vain eräitä ko. toimintojen tosiasiallista merkitystä koskevia indisioita ja arvioita. Käsittelen eri jaksoina a) lakiesitysehdotuksen käsittelyä komiteassa, b) ministeriössä ja c) lainvalmistelukunnassa ja lainsäädäntöosaston tarkastustoimistossa sekä d) oikeuskanslerin(viraston) osuutta, e) lausuntojen pyyntöä KKO:lta, KHO:lta ja laintarkastuskunnalta, f) valtioneuvoston ja tasavallan presidentin roolia sekä edelleen g) eduskuntakäsittelyssä tapahtuvan valvonnan merkitystä yleensä sekä erityisesti h) perustuslakivaliokunnan, i) suuren valiokunnan ja j) puhemiehen toimintojen merkitystä. Lopuksi esitän k) yhteenvedonomaisesti näkökohtia nykyisen ennakkovalvonnan puutteista ja vahvoista puolista.

a. Komiteatyöskentely

Komiteoissa tapahtuvaa lakiehdotusten tai ainakin lainsäädäntökysymysten valmistelua on pidetty sekä erittäin merkittävänä että valtiolle taloudellisesti edullisena valmistelumuotona.[377] Tätä merkitystä osoittaa helposti havaittavalla tavalla monistettuna tai painettuna julkaistujen komiteanmietintöjen lukumäärä, joka nykyisellään on vuosittain pitkälti toisella sadalla. Kaikki komiteatyö ei tosin koske lainsäädäntö-

377 Ks. edellä alav. 65 ja sen yhteydessä esitettyä.

kysymyksiä ja osa lainsäädäntöä tarkoittavistakaan komiteanmietinnöistä ei koskaan johda lainsäädäntötoimenpiteeseen. Säätämisjärjestyksen valvonnan kannalta merkittävää on, että niissäkin tapauksissa, joissa komitean työn pohjalta päädytään lainsäätämistoimenpiteeseen, on komitean ehdotus ennen lakiesityksen antamista joutunut virkamiestyönä tapahtuvan ja usein tosiasiassa muutoksiin johtavan muokkauksen kohteeksi. Kun 1) lainopillisen koulutuksen saaneiden jäsenten osuus ainakin varsinaista säädösvalmistelua suorittavissa komiteoissa on suhteellisen suuri, 2) komiteoiden jäsenyyksissä tapahtuu kasautumista ja tätä kautta oletettavasti säädösvalmistelukokemuksen kertymistä ja kun 3) jäsenistöön lisäksi yleensä kuulunee ko. alaa tuntevia henkilöitä, voidaan olettaa, että komiteoilla yleensä on ainakin kohtuulliset edellytykset niille säätämisjärjestyskysymyksestä annetun tiedon arvioimiseen ja säätämisjärjestystä koskevan kannan muodostamiseen.[378]

Sen osoittaminen, mikä merkitys juuri säätämisjärjestyskysymysten selvittelyllä on säädösvalmistelua suoritettavien komiteoiden työskentelyssä, vaatisi, mikäli se olisi lainkaan läpivietävissä, komiteoiden arkistojen tutkimista ja/tai komiteoiden jäsenistöön kohdistuvan haastattelututkimuksen suorittamista. Tutkimisvaikeuksien vuoksi voitaisiin ajatella tyydyttävän pelkästään kirjoittajan komiteatyötä tältä osin koskevien yleisvaikutelmien julkituomiseen esim. toteamuksella, että tässä vaiheessa tapahtuva säätämisjärjestyskontrolli on merkitykseltään toissijaista.[379]

Eräänlaisen — vähäisen — mahdollisuuden tarjota lukijalle edes joitakin perusteita arvioida tässä vaiheessa tapahtuvan valvonnan merkitystä antaa sen seikan selvittäminen, missä määrin valtiosääntöoikeuden asian-

---

378 *Martikainen*, 29, toteaa lainopillisen koulutuksen saaneiden jäsenten osuuden vuosina 1930—1934 mietintönsä antaneissa komiteoissa olleen 20 % ja vuosina 1956—60 vastaavasti 47 %. Ks. myös hänen esittämänsä (31) tiedot komiteajäsenyyksien ja erityisesti puheenjohtajan ja sihteerin tehtävien kasaantumisesta. Erityisesti valtiosääntöoikeudellista asiantuntemusta komiteoiden jäsenistössä esiintynee vain satunnaisesti. Ks. myös edellä alav. 65 esitetyt lähteet ja erityisesti valtiontilintarkastajien kertomuksissaan jäsenyyksien kasautumiseen kohdistama kritiikki.

379 Tämän kaltaisena, lähinnä vain yleisvaikutelmaan perustuvana — sinänsä ehkä oikeaan osuvana — toteamuksena voitaneen pitää esim. *Riepulan*, 39, lausumaa: »Lainvalmisteluelinten suorittama perustuslakikontrolli ei ole näytellyt koskaan merkittävää osaa valvontajärjestelmässämme. Tässä vaiheessa valvonta on melko sattumanvaraista ja siten tehokkuudeltaan eri elinten osalta varsin vaihtelevaa.»

tuntijoina pidetyt henkilöt ovat antaneet komiteoille kannanottoja juuri näiden valmisteltavina oleviin lakiehdotuksiin liittyvissä säätämisjärjestyskysymyksissä. Tällainen selvittely ei tietysti voi kattaa kaikkea komiteatyöskentelyä. Komiteat voivat pyrkiä ratkomaan esille tulleet säätämisjärjestyskysymykset omassa keskuudessaan, säätämisjärjestyskysymysten »tuntijoina» pidettyjen piiri ei ole selvärajainen ja säätämisjärjestystä koskevien kannanottojen hankkiminen komiteaan on saattanut tapahtua myös sillä tavoin, että se ei ole jälkikäteen osoitettavissa. Kyseeseen tuleva henkilöpiiri on kuitenkin varsin suppea ja eräänä valikoimisperusteena voidaan käyttää esimerkiksi sitä, että ko. henkilöitä on juuri valtiosääntöoikeudellisissa kysymyksissä kuultu eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Olen tämän vuoksi pitänyt aiheellisena suorittaa asiassa suppean tiedustelun. Olen kysynyt joukolta lakimiehiä, joiden voidaan virka-asemansa perusteella tai esim. perustuslakivaliokunnassa juridisena asiantuntijana esiintymisen nojalla katsoa edustavan säätämisjärjestyskysymysten asiantuntemusta, onko heiltä säätämisjärjestyskysymyksestä pyydetty a) kirjallista lausuntoa komitealle, b) suullista lausuntoa annettavaksi komitean kokouksessa tai c) muulla tavoin, esim. komitean puheenjohtajan tai sihteerin toimesta tiedusteltu komitean työtä varten tarvittavaa kannanottoa, sekä, mikäli näin on tapahtunut, kuinka usein, milloin ja minkälaisissa tapauksissa.[380]

Jos aivan satunnaisia, säätämisjärjestystä muun ohessa koskeneita keskusteluja ei oteta huomioon, oli haastatelluista henkilöistä kahdeksan ilmoituksensa mukaan jossain muodossa esittänyt säätämisjärjestystä koskevan kannanoton käytettäväksi komitean (toimikunnan) työssä. Kirjallisia lausuntoja komitealle säätämisjärjestyksestä ilmoitti antaneensa kolme haastateltua, yksi heistä yhden ja kaksi puolestaan kaksi lausuntoa. Suullisia lausuntoja ilmoitti komitean kokouksessa antaneensa

[380] Kysymyksessä olevat henkilöt ovat aakkosjärjestyksessä: *Edward Andersson, Bengt Broms, Y. J. Hakulinen, Toivo Holopainen, Antero Jyränki, Paavo Kastari, Risto Leskinen, Veli Merikoski, Tore Modeen, Esko Riepula, Olavi Rytkölä, Toivo Sainio, Olavi Salervo, Ilkka Saraviita, Kari Sinisalo, Kauko Sipponen, Antti Suviranta, Jaakko Uotila* ja *Eero Vilkkonen.* Huomattakoon, että LVK:n, OK:n tai korkeimpien oikeuksien antamia lausuntoja tai kannanottoja käsitellään myöhempänä erikseen. Luettelossa mainittujenkin osalta tulee tämän mukaisesti tässä kysymykseen vain heidän toimintansa muutoin kuin LVK:n tai KKO:n tai KHO:n virassa tai OK:na. Tiedustelu on suoritettu helmi—maaliskuussa 1974 suullisin haastatteluin ennalta kirjallisesti lähetettyjen kysymysten pohjalta.

viisi haastateltua, kolme heistä kerran, kaksi useita kertoja. Viimeksi mainitut eivät kuitenkaan voineet varmuudella sanoa, miten usein ko. lausunnoissa oli ollut nimenomaisesti kysymys säätämisjärjestyksestä. Vapaamuotoisista, mutta komitean työtä varten pyydetyistä ja annetuista kannanotoista säätämisjärjestyskysymyksessä mainitsi kuusi haastateltua. Vapaamuotoisten tiedustelujen runsautta koskevat toteamukset vaihtelivat lausumien »jonkin verran soitellaan» ja »joskus» välillä. Haastateltujen suhtautuminen kannanottojen antamiseen valmistelun tässä vaiheessa vaihteli. Osa ilmoitti suhtautuvansa torjuvasti asiantuntijana esiintymiseen, koska lakiehdotus ei tässä vaiheessa ole riittävästi muotoutunut. Osa taas esitti olevansa periaatteessa suostuvainen lausumaan säätämisjärjestyksestä tässäkin vaiheessa.

Tiedustelun tuloksiin on monesta syystä aiheellista suhtautua varauksellisesti. Kysymyksessähän ovat 1) suullisesti ja 2) ilman merkittävää valmistautumista esitetyt tiedot, joita 3) muistin varaisina ei voi pitää ainakaan varhaisempien aikojen ja vapaamuotoisten kannanottojen osalta kovinkaan kattavina. Täysin ei ehkä voida sivuuttaa sitäkään, 4) että asiantuntijat, jotka voivat tulla ko. asioissa kuulluiksi myös perustuslakivaliokunnassa, saattavat olla taipuvaisia pitämään valmisteluvaiheessa annettuja kannanottoja toisarvoisina ja ehkä jopa asiaankuulumattomina. Tiedustelun pohjalta voitaneen silti katsoa komiteoiden työskentelyssä ainakin nykyisellään olevan täysin epätyypillistä, että säätämisjärjestyskysymyksen selvittely vietäisiin niin pitkälle, että sitä varten otettaisiin yhteyttä ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Kun lakiehdotuksen laativa komitea aina joutuu ehdotuksen johtolauseen kohdalla muodostamaan kannan säätämisjärjestykseen, voidaan tiedustelun tulos esittää myös niin, että komiteat pyrkivät ratkaisemaan säätämisjärjestyksen ongelmallisimmatkin kysymykset omavaraisesti, siis ulkopuoliseen apuun turvautumatta. Tämän menettelyn lähin syy lienee se, että komiteat katsovat lakiesitykseen sisältyvän johtolauseen virheettömyyden varmistamisen kuuluvan viime kädessä esitysehdotuksen valmisteluun ja esityksestä päättämiseen osallistuville viranomaisille.[381]

[381] Osaselityksenä, jonka merkitys luullakseni kuitenkin käytännössä on vähäisempi, voi olla sekin, että komiteakäsittelyn kestäessä ei tosiasiassa havaita säätämisjärjestykseen liittyviä ongelmia. Tällaiseen mahdolliseen »valppauden puutteeseen» kuitenkin ilmeisesti myötävaikuttaisi juuri tekstissä mainittu käsitys säätämisjärjestyskysymyksen varsinaisen selvittelyn kuulumisesta valmistelun myöhempiin vaiheisiin.

b. Ministeriövalmistelu

Kun ministeriössä suoritetaan lainvalmistelutyötä, oli sitten kyseessä komitean valmistaman ehdotuksen muokkaus tai alusta alkaen ministeriössä virkatyönä tapahtuva lainvalmistelu, voidaan ainakin yleensä lähteä siitä, että valmistelun suorittajat ovat kyseisen alan tuntijoita. Tämän asiantuntemuksen voidaan olettaa ulottuvan myös ko. alaa koskeviin (aikaisempiin) säädännäisiin järjestelyihin ja niiden yhteydessä esiintyneisiin säätämisjärjestysongelmiin ja -käsityksiin. Ministeriössä tapahtuvan valmistelun suorittajissa on lakimieskoulutuksen saaneiden osuus hyvin tuntuva, useissa tapauksissa ilmeisesti jopa niin, että kaikki valmisteluun osallistuvat ovat lakimiehiä. Vaikka säädösvalmistelutehtävien keskittämistä ministeriöissä erityiselle virkamiehelle ei olekaan toteutettu,[382] lienee tilanne kuitenkin yleensä se, että ainakin jollakulla säädösehdotuksen valmisteluun ministeriössä osallistuvalla henkilöllä on aikaisempaa kokemusta ko. alan säädösten valmistelusta. Mainittujen tekijöiden, siis kyseisen alan tuntemuksen, muodollisen koulutuksen ja säädösvalmisteluun liittyvän kokemuksen suhteen on ministeriössä tapahtuvassa valmistelussa yleensä paremmat edellytykset säätämisjärjestyskysymysten huomioon ottamiseen kuin komiteatyönä tapahtuvassa valmistelussa.

Myös ministeriöissä tapahtuvaan valmisteluun liittyy kuitenkin tekijöitä, jotka ovat omiaan estämään säätämisjärjestystä koskevan valvonnan muodostumista tässä vaiheessa tehokkaaksi. Merkittävin valvontaa rajoittava tekijä liittynee valmistelutehtävää koskeviin asennoitumisiin ja käsityksiin eri osatehtävien jakautumisesta säädösten antamismenettelyn eri vaiheitten välillä. Tällaisista asennoitumisista tai käsityksistä esitettävät lausumat jäävät tietysti varsin spekulatiivisiksi. Ministeriöissä voidaan kuitenkin varsin perustellusti edellyttää, että lakiehdotuksen sisällöllisestä moitteettomuudesta, sen tarkoituksenmukaisuudesta kaikissa asiakysymyksissä vastaa viime kädessä juuri valmistelua suorittava ministeriö eikä mikään muu elin tai valmisteluvaihe. Säätämisjärjestyskysymyksistä sen sijaan voidaan ajatella, että niistä huolehtiminen ei kuulu erityisesti valmistelevan ministeriön tehtäviin, vaan että valmistelun ja säädösten antamisen myöhempiin vaiheisiin osallistuu elimiä, joille — lähinnä oikeuskanslerille ja eduskunnan perus-

382 Ks. kuitenkin edellä alav. 63 ja sen yhteydessä esitettyä.

tuslakivaliokunnalle — säätämisjärjestyskysymyksistä huolehtiminen erityisesti kuuluu. Tämänkaltaisia, sinänsä perusteltuja ajatuskulkuja saattaa tukea myös se, että säätämisjärjestyskysymykset koetaan erityislaatuisiksi oikeudellisiksi ongelmiksi, joihin ei voida etsiä ratkaisua »normaalilla tavalla» lakikirjasta ja oikeustapauskokoelmista. Toisaalta voidaan olettaa säätämisjärjestyskysymyksen muodostuvan hyvin merkittäväksi jo ministeriön suorittamassa valmistelussa niissä tapauksissa, joissa säätämisjärjestysvalinta oletettavasti tulee ratkaisemaan ehdotuksen tärkeitten kohtien läpimenomahdollisuuden eduskunnassa.

Edellisessä kappaleessa lausuttu ei niinkään osoita ministeriöissä tosiasiassa tapahtuvaa säätämisjärjestyksen valvontaa kuin kirjoittajan olettamuksia tällaisesta valvonnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Käsitykseni on, että tässä vaiheessa tapahtuva säätämisjärjestyksen valvonta on selvästi merkittävää vain tapauksissa, joissa epäillään poliittisesti tärkeitten ehdotusten läpimenoa eduskunnassa. Tämän käsityksen konkretisoimiseen ja sen paikkansapitävyyden tarkistamiseen ei ole ollut mahdollisuuksia. Kun ulkopuolisen asiantuntemuksen käyttöä kuitenkin voidaan pitää jonkinlaisena indikaattorina suoritetusta valvonnasta, olen edellä komiteoiden yhteydessä mainitussa kyselyssä (alav. 380) pyrkinyt saamaan vastaavalla tavalla tietoa myös siitä, missä määrin ministeriöiden säädösvalmistelussa on kuultu ulkopuolisia, juuri perustuslainmukaisuuskysymyksissä asiantuntijoina pidettyjä henkilöitä.

Haastatelluista asiantuntijoista ilmoitti kahdeksan jossain muodossa antaneensa asiantuntijakannanoton ministeriölle tai ministerivaliokunnassa taikka iltakoulussa. Kirjallisia lausuntoja ministeriölle ilmoitti yksi antaneensa kolme kappaletta. Neljä ilmoitti antaneensa yhden kirjallisen lausunnon. Kaksi näistä oli annettu samassa asiassa. Kuusi ilmoitti olleensa suullisesti kuultavana säätämisjärjestyksestä. Yksilöityjä tällaisia kuulemistapauksia oli ministeriöiden osalta kaksi, ministerivaliokuntien osalta viisi ja iltakoulun osalta kaksi. Kaksi kuultavana olleista lisäksi viittasi siihen, että muitakin tapauksia on todennäköisesti esiintynyt.[383] Vapaamuotoisista yhteydenotoista säätämisjärjestyksen selvittämiseksi mainitsi viisi haastateltua. Heistä neljä mainitsi joskus/silloin tällöin tulevista puhelinsoitoista. Yksilöityinä tapauksina mainittiin

[383] Tässä ei ole otettu huomioon niitä lausuntoja, jotka *Saraviita* on antanut kansainvälisten sopimusten määräysten voimaansaattamiseen liittyvistä kysymyksistä. Ks. myöhempänä alav. 385.

lisäksi yhdestä ministerin järjestämästä keskustelusta ja kahdesta lounasneuvottelusta.

Näiden pääasiassa muistinvaraisten tietojen »todistusvoimaan» on luonnollisesti syytä suhtautua suurella varauksella. Omalta osaltaan ne kuitenkin näyttäisivät tukevan sitä käsitystä, mikä edellä on ministeriövalmistelussa tapahtuvasta valvonnasta esitetty.

c. *Lainvalmistelukunta ja tarkastustoimisto*

Vaikka lainvalmistelukunta onkin pysyvä ja säädösvalmisteluun keskittynyt elin, ei sen toiminnassa tapahtuvan säätämisjärjestyskontrollin merkitystä juuri voida yleisesti ja samalla konkreettisesti osoittaa. Tällaisen selvityksen mahdottomuuteen vaikuttavat erilaiset, osaksi toisiinsa kietoutuvat syyt. Lainvalmistelunta ei ole yksi yhtenäinen päätöksiä tekevä elin, jonka päätökset olisivat myöhemmin esimerkiksi tutkimuksen puitteissa kontrolloitavissa, vaan useista, koostumukseltaan joustavista yksiköistä muodostuva projektiorganisaatio, jossa pääosa toiminnasta tapahtuu ko. yksiköissä. Kun toiminnan pääsisältönä on uusien säädännäisten normien kehittäminen, ei työhön liittyvä dokumentointi ymmärrettävästi muodostu saman kaltaiseksi kuin jossakin *de lege lata* ratkaisuja tekevässä viranomaisessa. Työn pääasialliseen luonteeseen sopivana voidaan pitää sitä, ettei jälkikäteen voida järjestelmällisesti osoittaa, miten, missä vaiheessa ja millä perusteella lainvalmistelukunnassa on kuhunkin säätämisjärjestysvalintaan päädytty. Mahdottomuus selvästi osoittaa säätämisjärjestyskysymyksiin kohdistuvia toimintoja ei lainvalmistelukunnan työssä — kuten ei muussakaan lainvalmistelussa — vielä osoita, etteikö ko. vaiheissa tapahtuisi tosiasiassa merkitsevää säätämisjärjestyksen valvontaa. Merkittävän valvonnan olemassaoloon viittaavat ne tiedot, joita myöhempänä esitetään siitä, missä määrin lakiehdotusten johtolauseita muutetaan ehdotusten käsittelyssä valtioneuvostossa ja toisaalta missä määrin hallituksen esityksissä edellytettyjä johtolauseita muutetaan eduskuntakäsittelyssä. Se seikka, että säätämisjärjestyskysymyksiin lainvalmistelukunnan työssä kohdistuvan valvonnan institutionalisoitumisaste on alhainen, merkinnee käytännössä sitä, että valvonnan sisältönä ei niinkään ole perustuslaillisuuden rajojen käyminen kuin huolenpito siitä, että muualla — lähinnä perustuslakivaliokunnassa — käydyt rajat otetaan huomioon. Tämä olisi sopusoinnussa

myös sen kanssa, että tässä vaiheessa suoritettavan valvonnan eräänä pontimena on ainakin tapauksittain ollut juuri lakiehdotuksen läpimenomahdollisuuksien selvittäminen. Säädösvalvontaa koskevan tutkimuksen kannalta valvonnan vähäinen institutionalisoituminen merkitsee sitä, että valvonnasta lainvalmistelukunnassa voidaan esittää vain hajanaisia ja viitteellisiä tietoja.

Eräissä lähinnä muodollisissa suhteissa edellytykset säädösvalvonnan suorittamiselle ovat lainvalmistelukunnan työssä hyvät. Lainvalmistelukuntahan koostuu henkilöistä, 1) joilla on lakimieskoulutus, 2) jotka on valittu säädösvalmistelutehtävää silmällä pitäen, 3) jotka työssään keskittyvät säädösvalmisteluun ja 4) jotka lisäksi toimivat virastona, joka on organisoitu nimenomaan säädösvalmistelua varten. Näillä seikoilla saattaa säädösvalvonnan kannalta olla merkitystä teknillisluontoisen, ennakkotapausten tuntemiseen keskittyvän asiantuntemuksen kertymisen muodossa. Lisäksi niillä voi olla merkitystä sikäli, että erityisesti perusoikeuksien kohdalla saattaa perustuslainmukaisuuskysymyksen viriäminen riippua herkkyydestä nähdä periaatteellisia kysymyksiä kansalaisen oikeuksien järjestelyissä sekä tottumuksesta näiden järjestelyjen yhteydessä esiintyviin ongelmiin. Säätämisjärjestyskysymysten konkreettista merkitystä lainvalmistelukunnan käytännössä voidaan jossain määrin kartoittaa haastattelutiedoin. Olen tämän vuoksi esittänyt eräitä kysymyksiä niille henkilöille, jotka vuonna 1960 tapahtuneen lainvalmistelutyön uudistamisen jälkeen ovat toimineet oikeusministeriön lainsäädäntöosaston päällikköinä.[384]

Kyselyn tulokset voidaan tiivistää seuraavasti. Haastatellut eivät muistaneet kuin yhden tapauksen, jossa lainvalmistelukunnassa olisi kuultu ulkopuolisia asiantuntijoita lain säätämisjärjestyksestä. Lainvalmistelukunnan omassa piirissä ei myöskään ollut nimenomaisena tehtäväksiantona pyritty selvittämään lakiehdotuksen säätämisjärjestystä. Sen sijaan oli saatettu jonkin lakiehdotuksen valmistelijoille erikseen viitata myös säätämisjärjestyksen selvittämisen tarpeellisuuteen. Tarvittaessa oli säätämisjärjestyksestä käyty lainvalmistelukunnassa keskusteluja

384 Haastatellut ovat: *Risto Leskinen* (lainsäädäntöosaston päällikkönä 1960—1961), *Östen Elfving* (1962—1964), *Kai Korte* (1964—1971) ja *Antti Kivivuori* (1971—). Haastateltujen lisäksi on osaston päällikkönä sen uudelleen järjestelyn jälkeen toiminut kahden kuukauden ajan vuonna 1962 *Marjos Rapola* († 1969). Haastattelut on toimitettu ennalta lähetettyjen kirjallisten kysymysten pohjalta tammi—helmikuussa 1974.

muidenkin kuin ko. ehdotuksen valmisteluun osallistuvien kanssa. Joskus oli johtolauseen sisältö tullut pohdittavaksi myös sillä tavoin, että tarkastustoimisto oli esittänyt epäilyksiä tarkastamansa lakiehdotuksen johtolauseen suhteen. Joissain tapauksissa oli säätämisjärjestyksen selvittäminen ollut tarpeen jo lakiehdotuksen läpimenomahdollisuuksien kartoittamiseksi. Haastatellut katsoivat henkilökohtaiseksi tehtäväkseen osastopäällikköinä varmistua siitä, että lainvalmistelukunnasta lähtevissä lakiehdotuksissa oli oikea johtolause. Mikäli säätämisjärjestystä koskevia epäilyksiä syntyi tässä vaiheessa, oli kysymys pyritty selvittämään lainvalmistelukunnan omassa piirissä ja joskus myös vapaamuotoisissa kontakteissa tuttuihin, perustuslakivaliokunnan käytäntöä tunteviin henkilöihin. Tällaisia tapauksia oli silloin tällöin esiintynyt, vaikka perustuslainmukaisuuden kannalta kriitillinen lainsäädäntö yleensä tulikin valmisteltavaksi muissa ministeriöissä. Lainvalmistelukunnassa tapahtuvaa, sen omiin ehdotuksiin kohdistuvaa valvontaa pidettiin yleensä lainsäätämismenettelyn kokonaisuuden huomioonottaen riittävänä. Jos ei otettu huomioon ulkoasiainministeriöstä tulleita lausuntopyyntöjä valtiosopimusten määräysten voimaansaattamisjärjestyksestä, ei muista ministeriöistä tulleissa lausuntopyynnöissä ollut haastateltavien muistaman mukaan koskaan nimenomaisesti kysytty säätämisjärjestystä. Sen sijaan oli joskus suullisesti tiedusteltu jonkin ehdotuksen tavallisena lakina säätämisen edellytyksiä.

Perustuslaillisuusongelmien merkitystä lainvalmistelukunnan työssä voidaan jonkin verran valaista myös haastattelemalla henkilöitä, joita on pidetty erityisesti valtiosääntökysymysten asiantuntijoina. Edellä komiteavalmistelun yhteydessä esitettyyn tiedusteluun (alav. 380) on tämän vuoksi sisällytetty vastaavat kysymykset myös ko. henkilöiden kuulemisesta juuri lainvalmistelukunnan taholta. Kun ei oteta huomioon virassa esitettyjä kannanottoja, on haastatelluista henkilöistä viisi ilmoituksensa mukaan jossakin muodossa antanut — pyydettynä — kannanoton lainvalmistelukunnalle tai sen jäsenille LVK:ssa valmistellun lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä. Kaksi näistä on antanut lainvalmistelukunnalle kirjallisen lausunnon, kumpikin yhden. Samoin kaksi totesi olleensa lainvalmistelukunnassa suullisesti kuultavana, toinen nimetyissä kolmessa tapauksessa, toinen muistamansa mukaan »joskus».[385]

385 Tässä ei ole otettu huomioon niitä lausuntoja, joita *Saraviita* on OikM:n pysyvänä erityisasiantuntijana kansainvälisiin sopimuksiin ja niihin liittyvään

Lainvalmistelukunnasta tulleista vapaamuotoisista yhteydenotoista valmisteltavana olevan lakiehdotuksen säätämisjärjestyksen selvittämiseksi mainitsi kolme haastateltua, joista yksi totesi soittoja tulevan melko usein, toinen mainitsi yhdestä puhelinkeskustelusta ja kolmas totesi, ettei tällaisia kontakteja ole ollut juuri lainkaan.

Kuten edellä on todettu, on haastattelujen antamaan tietoon eri syistä aiheellista suhtautua varauksellisesti. Haastattelutietojen voidaan kuitenkin katsoa varsin hyvin osoittavan sen, miten säätämisjärjestyksen valvonta lainvalmistelukunnan työssä on viime aikoina tyypillisesti tapahtunut. Ko. tietojen mukaan valvonta tapahtuu miltei yksinomaan lainvalmistelukunnan omin voimin. Se ei ole juuri lainkaan institutionalisoitunutta. Ehkä merkittävin yksittäinen tekijä, joka vaikuttaa huomion kiinnittymiseen säätämisjärjestyskysymykseen, on ainakin viime aikoina ollut pyrkimys varmistua tärkeinä pidettyjen ehdotusten läpimenomahdollisuuksista eduskunnassa.

Kuten aikaisemmin on esitetty, muodostuu lainsäädäntöosaston tarkastustoimisto lakimieskoulutuksen saaneista jäsenistä, sen asetuksessa määrättynä tehtävänä on »tarkastaa laki- ja muut säädösehdotukset» ja ministeriön sisäisessä ohjeessa sen edellytetään tässä tehtävässä kiinnittävän mm. huomiota johtolauseen valtiosäännönmukaisuuteen. Siten on olemassa muodollisia edellytyksiä sille, että tarkastustoimistossa valvotaan lakiehdotuksissa edellytetyn säätämisjärjestyksen virheettömyyttä. Näiden edellytysten merkitys jää kuitenkin käytännössä melko yksinomaisesti muodolliseksi. Tarkastustoimistossa vuosittain tarkastettavien säädösten määrän vuoksi ei toimistolla ole reaalisia mahdollisuuksia kiinnittää tuntuvasti huomiota muihin kuin niihin kysymyksiin, jotka muodostavat sen pääasiallisen, välttämättä huolehdittavan tehtävän, nimittäin säädösehdotusten lakiteknisen ja kielellisen asun ja ehdotusten ruotsinkielisten käännösten tarkastamiseen.

Tarkastustoimiston tosiasiallisia mahdollisuuksia valvoa lakiehdotusten johtolauseiden moitteettomuutta heikentää myös se, että kaikkia lakiehdotuksia ei käytännössä lainkaan toimiteta tarkastustoimiston tarkastettaviksi. Toimiston saattavat sivuuttaa esim. jotkin poliittisesti tär-

---

lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä antanut LVK:ssa tapauksissa, joissa ulkoasiainministeriö on pyytänyt LVK:n lausuntoa siitä, missä järjestyksessä kansainvälisten sopimusten määräykset on maansisäisesti saatettava voimaan. Tällaisia lausuntoja on muistinvaraisen tiedon mukaan ollut toistakymmentä.

386 Jäänyt käyttämättä.

keät ja kiistellyt — ehkä myös kiireiset — lakiehdotukset, joiden kohdalla säätämisjärjestysongelmat ovat ainakin yhtä hyvin mahdollisia kuin poliittisesti »viileämpien» lakiehdotusten yhteydessä. Tarkastustoimiston käytännöstä saatavissa olleiden suullisten tietojen mukaan on tarkastustoimistossa vuosittain esiintynyt muutamia tapauksia, joissa toimisto on kiinnittänyt ehdotuksen lähettäjän huomiota siihen, että ehdotuksessa edellytetty säätämisjärjestys ei ilmeisesti ole oikea. Säätämisjärjestyskysymyksen vuoksi on toimistosta joskus oltu yhteydessä myös oikeuskanslerinvirastoon. Tarkastustoimiston esittämät epäilykset ehdotetun lain säätämisjärjestyksestä ovat saattaneet lopputuloksena johtaa siihen, että ao. ministeriö on muuttanut ehdotusta. Tarkastustoimiston työn laajempi selvittely ei ole ollut tämän tutkimuksen puitteissa mahdollista. Mistään institutionalisoituneesta, kaikki tarkastettavat lakiehdotukset reaalisena kattavasta säätämisjärjestyksen valvonnasta ei tarkastustoimiston työssä kuitenkaan voida puhua.

d. Valtioneuvoston oikeuskansleri

Edellä on esitetty, että oikeuskansleri voi osallistua säädösten valvontaan ennakolta tapahtuvissa neuvotteluissa ministeriöiden edustajien kanssa, antamalla lausuntoja (HM 48,2 §) sekä tekemällä huomautuksen ja merkityttämällä mielipiteensä valtioneuvoston pöytäkirjaan (HM 47 §).[387] Kaikki nämä toimintamuodot voivat ainakin periaatteessa tulla käytettäviksi sekä lakiesityksen valmistelu- ja päättämisvaiheessa että eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisvaiheessa. Näiden toimintojen tosiasiallista merkitystä säädösvalvonnassa olisi mahdollista selvittää kirjallisen aineiston, erityisesti valtioneuvoston pöytäkirjojen ja oikeuskanslerin kirjallisena antamien lausuntojen pohjalta. Aineiston läpikäymisestä odotettavissa olevat tulokset tuskin kuitenkaan vastaisivat tehtävän vaatimaa työmäärää. Olen sen vuoksi tyytynyt haastatteluin saatavissa oleviin tietoihin ja rajoittanut kirjallisen aineiston käytön vain eräisiin kirjallisuudessa tai haastatteluissa esiintulleisiin tapauksiin. Haastattelut taas olen rajoittanut henkilöihin, jotka ovat toimineet oikeuskanslerina tai apulaisoikeuskanslerina.[388] Näin saatujen, pää-

[387] OK:n välittömästi ministerisyytteeseen liittyvät valtuudet voidaan tässä sivuuttaa.

[388] Kysymykseen tuleva henkilöpiiri on varsin suppea. Siihen kuuluvat oikeuskanslerit *Toivo Tarjanne* (1944—1950), *Olavi Honka* (1956—1961), *Antti*

asiassa muistinvaraisten tietojen pohjalta voidaan lakiesityksen valmistamisen ja antamisen sekä toisaalta lain vahvistamismenettelyn osalta esittää seuraavaa.

Lakiesityksen valmisteluvaiheessa oikeuskanslerinviraston kanssa käytävien ennakkoneuvottelujen merkitys lain oikean säätämisjärjestyksen selvittämisessä on haastattelutiedoista päätellen ollut melko vähäinen. Neuvotteluja on kyllä käyty ja säätämisjärjestyskysymyskin on saattanut olla niissä esillä, mutta tapaukset, joissa etukäteisneuvotteluilla on pyritty erityisesti ko. lain säätämisjärjestyksen selvittämiseen, ovat olleet harvinaisia. Kun oikeuskanslerin roolia lakiesitysten antamisen yhteydessä ei ole käsitetty ainakaan yleisesti ja selvästi valvonnalliseksi — oikeuskanslerien asennoitumiset eivät tässä kohden ilmeisesti ole olleet yhtenäisiä — ovat oikeuskanslerin tässä vaiheessa säätämisjärjestyksestä esittämät kannanilmaisut olleet laadultaan lähinnä epäilyksiä tai näkökohtia. Tällaisillakin kannanilmaisuilla on — sikäli kuin niitä on esitetty — ollut tuntuva tosiasiallinen vaikutus siihen, millaisena esitys on eduskuntaan annettu. Haastattelutietojen perusteella on oikeuskansleri kyseeseen tulevana aikana vain yhdessä tapauksessa antanut kirjallisen lausunnon valmisteltavana tai päätettävänä olevan lakiesityksen vaatimasta säätämisjärjestyksestä. Lausunnon antoi OK *Leskinen* vuonna 1972 maa- ja metsätalousministeriölle esitysehdotuksesta, jonka tarkoituksena oli tehdä pilkkiminen onkimisen tavoin sallituksi myös toisen vesillä. Huomattavaa on, että lausunnon koko sisältö rakentuu täysin perustuslakivaliokunnan kahden, juuri ko. kysymystä koskevan kannanoton varaan.[389] Kukaan kuulluista ei muistamansa mukaan ole valtio-

Hannikainen (1961—1964), *Aarne Nuorvala* (1964—1965), *Jaakko Enäjärvi* (1965—1970) ja *Risto Leskinen* (1970—) sekä apulaisoikeuskanslerit *Antti Hannikainen* (1950—1956), *Eero Manner* (1956—1965), *Reino Lindroos* (1965—1971) ja *Jorma S. Aalto* (1971—1973). Haastattelutietojen ajallisen kattavuuden suhteen huomattakoon, että *Tarjanne* toimi oikeuskanslerinviraston kansliapäällikkönä 1932—1942. Haastattelut on suoritettu ennalta esitettyjen kirjallisten kysymysten pohjalta helmikuussa 1974.

389 Ko. lausunnosta ks. OKK 1972, 38—39. Asiassa annetussa lakiesityksessä (HE 141/72 vp) on edellytetty VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä. Lausuntonsa lopussa OK totesi: »Edellä lausutun perusteella on päädyttävä siihen, että, mikäli perustuslakivaliokunta ei muuta aikaisemmin omaksumaansa kantaa, nyt kysymyksessä oleva annettavaksi tarkoitettu lakiehdotus on käsiteltävä perustuslain säätämisjärjestyksessä.» Prvk:n ko. lausunnoista ks. edellä alav. 245 kohdalla esitettyä.

neuvostossa lakiesitysehdotusta käsiteltäessä tehnyt HM 47 §:ssä tarkoitettua huomautusta ko. lakiehdotuksen ehdotetun säätämisjärjestyksen virheellisyydestä eikä merkityttänyt tätä koskevaa mielipidettään valtioneuvoston pöytäkirjaan. Sen sijaan ovat oikeuskanslerit joskus valtioneuvoston iltakoulussa esittäneet epäilyksiä ehdotetun säätämisjärjestyksen suhteen, mutta kyseessä ei niinkään ole ollut aiotun menettelyn virheelliseksi leimaaminen ja sitä koskeva lausuma kuin epäilys siitä, että ehdotettu säätämisjärjestys ei tule eduskunnassa hyväksytyksi.

Edellä sanottu viittaisi siihen, että oikeuskanslerinviraston merkitys lakien säätämisjärjestyksen valvojana lakiesityksen antamispäätöstä edeltävässä menettelyssä on vähäinen. Näin hahmottuneeseen kuvaan on kuitenkin syytä vielä liittää eräitä täydentäviä varauksia. Esitetyt tiedot ovat muistinvaraisia ja kulunut aika on siten saattanut tuoda mukanaan sekä unohtamista että suoritettuja toimenpiteitä ja niiden merkitystä koskevien käsitysten muuttumista. Se, ettei oikeuskanslerinviraston taholta juuri ole nimenomaisesti puututtu säätämisjärjestystä koskeviin valintoihin, ei välttämättä merkitse viraston taholta tulevan vaikutuksen kokonaan puuttumista: tällainen vaikutus vain on saattanut olla niin vapaamuotoista, vähittäistä, ja esim. lakiehdotusten materiaalikysymyksiin liittynyttä, ettei se ole enää jälkikäteen osoitettavissa tai muistiin palautettavissa. Siihen, ettei oikeuskanslerinviraston taholta ole yleensä nimenomaisesti puututtu eikä tehokkaasti vaikutettu säätämisjärjestysvalintoihin lakiesityksissä, viittaavat myös haastateltujen esittämät käsitykset siitä, kuuluuko oikeuskanslerin tehtäviin ylipäätään puuttua lakien säätämisjärjestyskysymykseen siinä vaiheessa, jolloin lakiesitys on vasta valmisteltavana ja päätettävänä valtioneuvostossa. Haastattelulausumista päätellen on oikeuskanslereilla ollut jossain määrin toisistaan poikkeavat käsitykset tehtävistään tässä yhteydessä. Yleistäen ja yksinkertaistaen voidaan kuitenkin sanoa lähtökohtana olleen, 1) että lakeihin kohdistuvan valvonnan tärkein vaihe on vahvistamismenettely ja 2) että esityksen antamisvaiheessa on oikeuskanslerille ehkä periaatteessa kuuluvaksi katsottu valvontatehtävä ainakin epäselvissä — siis normaaleissa — tapauksissa sisällöltään lähempänä neuvontaa kuin varsinaista sanktioiden vahvistamaa laillisuusvalvontaa. Tehtävää koskeviin käsityksiin vaikuttavina tosiasiallisina syinä ovat nähtävästi olleet toisaalta lakiehdotusten tutkimiseen käytettävissä olevan ajan vähäisyys, toisaalta tietoisuus siitä, että ehdotusta voidaan muuttaa eduskunnassa ja se voi tulla tutkittavaksi perustuslakivaliokunnassa.

Eduskunnassa hyväksyttyjen lakien vahvistamisesta tehtävän päätöksen valmisteluvaiheessa ei ao. ministeriöistä ilmeisesti juuri koskaan käydä neuvotteluja oikeuskanslerinviraston kanssa nimenomaan säätämisjärjestyskysymyksen selvittämiseksi. Ainakaan haastateltavien muistissa ei ollut yhtään sellaista tapausta heidän toimikausiltaan. Haastateltavien muistaman mukaan ei heiltä myöskään ollut lain vahvistamisvaiheessa pyydetty HM 48 §:ssä tarkoitettuja kirjallisia lausuntoja vahvistettavan lain säätämisjärjestyksestä. Muistamansa mukaan eivät haastateltavat myöskään olleet lain vahvistamisvaiheessa koskaan tehneet HM 47 §:ssä tarkoitettua huomautusta vahvistettavan lain säätämisessä noudatetun menettelyn virheellisyydestä tai merkityttäneet tätä kysymystä koskevaa kantaa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Ainoan poikkeuksen ja samalla ainoan haastatteluissa esiin tulleen yksittäisen tapauksen, jossa oikeuskansleri ylipäätään oli puuttunut vahvistettavan lain eduskuntakäsittelyn moitteettomuuteen, muodostaa maankäyttölain ja maankäyttölainoista annetun lain muuttamisesta hyväksyttyjen lakien vahvistamiskysymys vuonna 1962. Ko. lait oli eduskunnassa hyväksytty osaksi aloitteiden pohjalta. Lakien vahvistamista koskevaa asiaa käsiteltäessä saneli OK *Hannikainen* valtioneuvoston yleisistunnossa pöytäkirjaan lausunnon, jossa hän totesi ensiksi mainitun lain säännösten antavan aihetta harkita, eikö tuota lakia olisi ollut eduskunnassa käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Tapaus, joka päättyi lain vahvistamatta jättämiseen, on selostettu presidentin veto-oikeuden käyttötapausten yhteydessä jäljempänä tekstissä.

Vaikka kyseessä ovat muistinvaraiset tiedot, voidaan niiden kuitenkin katsoa riittävän luotettavasti osoittavan, mitä tyypillisesti tapahtuu tai ei tapahdu lain vahvistamisvaiheessa. Siihen, ettei oikeuskanslerinvirasto ole em. vuoden 1962 tapausta lukuunottamatta lain vahvistamisvaiheessa ainakaan konkreettisesti havaittavin muodoin puuttunut lain säätämisjärjestyskysymykseen ko. viranhaltijoiden aikana — eikä nähtävästi aikaisemminkaan — viittaavat myös ne tiedot, jotka ovat käytettävissä presidentin veto-oikeuden käyttötapauksista ja veton perusteista.

Tapaukset, joissa lain vahvistamatta jättäminen on perustunut juuri säätämisjärjestyksen virheellisyyteen, ovat hyvin harvalukuisia eikä säätämisjärjestykseen omaksuttu kanta näissä tapauksissa ole perustunut ainakaan yksinomaisesti oikeuskanslerin esittämään kantaan. Käsittelen näitä tapauksia myöhempänä erikseen. Jo tässä yhteydessä

on syytä todeta, ettei niiden tapausten harvalukuisuus, joissa vahvistamisvaiheessa on nimenomaisesti katsottu, että lain käsittelyssä noudatettu järjestys on ollut virheellinen, sellaisenaan vielä osoita tässä vaiheessa tapahtuvan valvonnan vähäisyyttä. Kaikki vahvistettavat lait tehokkaasti kattavakaan säätämisjärjestyksen valvonta ei voisi muuta kuin poikkeustapauksissa johtaa virheiden havaitsemiseen, koska vahvistettavat lait ovat jo läpäisseet eduskunnassa suoritetun varsin spesialisoituneen kontrollin. Missä määrin ko. tapausten vähäisyyden syynä on vahvistettavien lakien yleinen moitteettomuus ja missä määrin vahvistamisvaiheen valvonnan vähäisyys, ei ole osoitettavissa jo senkään vuoksi, että käsitykset perustuslain vastaisuudesta — siis siitä, mitä ko. valvonnassa pitäisi havaita — vaihtelevat. Huomion arvoista tässä kohden on, että kaikki em. haastatellut katsoivat — *Honka* tosin varauksin — oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvan valvoa, että vahvistettava laki on oikeassa järjestyksessä säädetty. Erityisen tärkeää tämä valvonta on silloin, kun vahvistettava laki on hyväksytty lakialoitteen pohjalta, siis ts. tapauksissa, joissa ko. laki ei ole läpikäynyt lakiesityksen valmistamiseen ja päättämiseen sisältyvää kontrollia. Käytännössä on valvonnassa olettamus tietysti voimakkaasti sen puolella, että noudatettu säätämisjärjestys on ollut oikea. Tämän vahvan presumtion ohessa on valvonnan tosiasiallista tehokkuutta heikentänyt valvontaan käytettävissä olevan ajan niukkuus.

e. Korkeimpien oikeuksien ja laintarkastuskunnan lausunnot

Niiden lausuntojen lukumäärä, joita korkeimmat oikeudet ovat Hallitusmuodon säätämisen jälkeen antaneet vahvistamatta ja voimaan saattamatta olevista laeista jonkin niiden käsittelyvaiheen — lakiesityksen valmistelun ja päättämisen, eduskuntakäsittelyn ja vahvistusmenettelyn — kestäessä, oli vuoden 1973 loppuun mennessä runsaat 350.[390] Näistä lausunnoista ovat säätämisjärjestyksen kannalta selvästi merkitseviä ne, joita koskevissa lausuntopyynnöissä on nimenomaisesti kysytty (myös) säätämisjärjestystä, sekä ne, joissa lausunnon antaja on muuten

390 Aivan tarkkoja lukuja ei ole mahdollista esittää ilman tässä yhteydessä tarpeettomina pidettyjä selvittelyjä. *Nousiainen*, Korkeimman oikeuden asema, 138—139, esittää KKO:n antamien lausuntojen ja esitysten määrällisestä kehityksestä vuosina 1918—1964 seuraavan taulukon:

nimenomaisesti lausunut säätämisjärjestyksestä. Merkitystä voisi olla myös lausunnoilla, joissa itsessään tai joita koskevissa lausuntopyynnöissä ei ole lainkaan kajottu säätämisjärjestyskysymykseen. Sitä, että lausunnossa ei ole kosketeltu säätämisjärjestyskysymystä, voitaisiin tapauksesta riippuen pitää osoituksena lausunnolla olleessa ehdotuksessa edellytetyn säätämisjärjestyksen hyväksymisestä tai ainakin siitä, että lausunnon antaja ei ole pitänyt ko. säätämisjärjestystä niin selvästi virheellisenä, että se olisi katsonut aiheelliseksi siihen puuttua. Vaikka muillakin lausunnoilla on siten saattanut olla tosiasiallista merkitystä säätämisjärjestyksen valinnassa, pidän kuitenkin aiheellisena rajoittua tässä niihin korkeimpien oikeuksien lausuntoihin, joissa on nimenomaisesti otettu kantaa säätämisjärjestykseen.

Lausuntoja

	Yleisistä lainsäädäntökysymyksistä	Ahvenanmaan maakuntalaeista	Esityksiä
1918—27	99	35	4
1928—37	61	31	8
1938—47	35	76	4
1948—57	73	180	10
1958—64	19	149	2
Yhteensä	287	471	28

Vuonna 1918 *Nousiainen* mainitsee annetun neljä lausuntoa. Taulukon tiedot perustuvat ilmoituksen mukaan »korkeimman oikeuden kansliassa laadittuihin luetteloihin, joissa ehkä on joitakin epätarkkuuksia.» Tämä varaus aiheutunee siitä, että KKO:n kirjeitä on kaikkiaan hyvin huomattava määrä eivätkä kirjekansioiden asiarekisterit ole täydellisiä. *Ruokolainen,* 69, mainitsee omien tutkimustensa perusteella KKO:n lausuntoja hallitukselle lakiehdotuksista olleen vuoden 1970 marraskuuhun mennessä noin 300. Luvun jonkinmääräiseen epätarkkuuteen saattaa ko. materiaalin laajuuden ja järjestämättömyyden ohella vaikuttaa myös se, että lausuntoja on saatettu antaa myös lakia alemmantasoisia säädöksiä koskevista ehdotuksista sekä se, että varsinkin aikaisemmin esiintyi myös sellaisia asetusnimisiä säädöksiä, jotka kansanedustuksen myötävaikutuksella säädettyinä nykyisen terminologian mukaan olisivatkin lakeja. 1. 11. 1970—31. 12. 1973 välisenä aikana on KKO antanut lakiehdotuksista tai vahvistettavista laeista hallitukselle yhden lausunnon ja samoin yhden lausunnon eduskunnan valiokunnalle. KHO:n lausuntojen määrä on varmemmin selvitettävissä osaksi jo sen vuoksi, että niiden luku on huomattavasti vähäisempi. Lisäksi on KHO:n juhlakirjassa vuodelta 1968 erikseen lueteltu (57—59) KHO:n hallitukselle antamat lausunnot. Luetteloa voitaneen pitää melko täydellisenä, vaikka siitä

Koska kaikkien laeista annettujen lausuntojen läpikäyminen ei ole ollut tätä tutkimusta varten mahdollista, olen niiden tapausten esille saamiseksi, joissa lausunnot ovat nimenomaisesti koskeneet säätämisjärjestystä, menetellyt seuraavasti. Vuosien 1919—1960 osalta on läpikäyty vain ne lausunnot, joissa käytettävissäni olleiden tutkimustietojen mukaan on kiinnitetty nimenomaisesti huomiota lain säätämisjärjestykseen. Tärkeimpinä yksittäisinä lähteinä ovat olleet *Sarkkisen* lain vahvistamista ja vahvistamatta jättämistä koskenut pro gradu -tutkielma sekä ennen kaikkea *Ruokolaisen* korkeimpien oikeuksien suorittamaa normivalvontaa koskeva pro gradu -tutkielma, jotka molemmat ovat vuodelta 1971. Koska voidaan olettaa, että merkittävät korkeimpien oikeuksien kielteiset lausunnot ovat tulleet myös kirjallisissa lähteissä huomatuiksi, voitaneen em. menettelyllä saavutettua kattavuutta pitää hyvinkin suurena sellaisten lausuntojen osalta, joissa lausunnon antaja on nimenomaisesti todennut lausunnon kohteena olevassa ehdotuksessa edellytetyn tai lain säätämisessä noudatetun säätämisjärjestyksen virheelliseksi. Vuosien 1961—1973 osalta on sen sijaan käyty läpi kaikki korkeimpien oikeuksien lausunnot.[391] Huomattavaa tässä yhteydessä on, että laintarkastuskuntaa perustettaessa vuonna 1960 oli tarkoituksena, että korkeimpien oikeuksien lausunnonantamistehtävä osaksi siirtyisi juuri tälle elimelle. Näin on ilmeisesti myös käytännössä tapahtunut.[392] Korkeimpien oikeuksien antamien lausuntojen tällä tavoin suoritetun läpikäymisen perusteella voidaan esittää seuraavia tietoja.

Lakiesitysehdotuksista antamissaan lausunnoissa näkyy KHO vain kerran nimenomaisesti puuttuneen säätämisjärjestykseen. Kaivoslakiehdotuksessa, jonka kauppa- ja teollisuusministeriö oli laatinut vuonna 1957 valmistuneen komiteamietinnön pohjalta, oli edellytetty siirtymäsäännösten antamista erillisessä, perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävässä laissa. Ehdotuksesta 1. 6. 1960 valtioneuvostolle antamassaan

---

puuttuukin VNRatkL:n muutosehdotuksesta 26. 2. 1964 annettu lausunto. Jos luettelossa mainituista lausunnoista erotetaan ne, jotka eivät ole koskeneet laintasoisia säädöksiä taikka jotka ovat koskeneet esim. komitean mietintöä, jää jäljelle ilmeisesti 55 lakiehdotuksesta tai laista annettua lausuntoa. Vuosina 1969—1973 on KHO:n näitä lausuntoja ollut kaikkiaan viisi.

391 Lausuntojen läpikäymisen on ohjaukseni mukaisesti suorittanut OTK *Rainer Oesch.*

392 Ks. esim. *Nousiainen,* Korkeimman oikeuden asema ..., 139, jossa esitetty taulukko on otettu myös edellä alaviitteeseen 390, sekä *Miettinen,* 257—258.

lausunnossa KHO katsoi, etteivät ehdotetut siirtymissäännökset »olleet sen laatuisia, että ne olisi säädettävä perustuslain säätämisjärjestyksessä», ja yhdisti omassa ehdotuksessaan siirtymissäännökset itse kaivoslakiin. Kaivoslakia koskeva esitys annettiin KHO:n esittämän kannan mukaisesti tavallista lainsäätämisjärjestystä edellyttävin johtolausein.[393]

Tapauksia, joissa KKO on lakiesitysehdotuksista antamissaan lausunnoissa merkitsevästi[394] puuttunut säätämisjärjestyskysymyksiin, on — perustuslakiehdotuksista annetut lausunnot sivuuttaen — ollut kaikkiaan kymmenen. Tarkemman kuvan saamiseksi näistä tapauksista selostan ne lyhyesti aikajärjestyksessä.

1) Vuonna 1918 oli valtiorikostuomioistuimet perustettu perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyllä lailla (32/29. 5. 1918). Näiden tuomioistuinten lakkauttamista koskevasta ehdotuksesta hallitukselle 23. 1. 1919 — siis ennen Hallitusmuodon säätämistä — antamassaan lausunnossa KKO nähtävästi ehdotuksen mukaisesti totesi, että laki oli käsiteltävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Tämän mukaisena lakiesitys myös annettiin eduskunnalle. Huomattakoon, että käsitykset poikkeuslain muuttamisessa noudatettavasta säätämisjärjestyksestä eivät tuolloin vielä olleet selkiintyneet.[395]

2) Vielä ennen Hallitusmuodon vahvistamista (9. 5. 1919) antoi KKO lausunnon sääntöperintöä koskevasta lakiehdotuksesta. Lausunnossaan KKO kyseisen lakiehdotuksen mukaisesti katsoi, että laki, jolla rajoitet-

---

393 Ks. KHO:n vuosikirja 1970, 902—903 sekä HE 122/62 vp. Mainittakoon, että lakiesityksestä myöhemmin antamassaan lausunnossa prvk kuitenkin katsoi lain siirtymäsäännösten vaativan kahden varsin spesifisen detaljin osalta perustuslainsäätämisjärjestystä, ks. prvl 5/ltvm 16/HE 122(62 vp)/64 vp. Tässä yhteydessä voidaan mainita myös KHO:n kansalaisuuslakiehdotuksesta 29. 3. 1968 VN:lle antama lausunto, jossa KHO katsoi ehdotuksen laajentavan HM:ssa edellytettyjä kansalaisuuden saamisperusteita ja muuttavan samoin HM:ssä määrättyä menettelyä kansalaisuuden saamisessa ja totesi, että po. laki on tämän vuoksi »niinkuin lakiehdotuksessa on esitettykin» säädettävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Lausuntoja, joissa on enemmän tai vähemmän ohimennen yhdytty ehdotuksesta ilmenevään säätämisjärjestysvalintaan, on hyvin saattanut olla muitakin.

394 Lausunnot, joissa on tosin *expressis verbis*, mutta ilman huomionarvoisia erittelyjä todettu ehdotuksesta ilmenevä säätämisjärjestysvalinta oikeaksi, on tässä sivuutettu.

395 Ko. lausunnosta ks. KKO Kirjet 1919, N:o 169, VA. Lakiesitystä (HE 32/18 vp) ei käsitelty prvk:ssa. Ko. laki on 39/2. 4. 1919. Poikkeuslain muuttamista koskevien käsitysten kehittymisestä ks. *Kastari*, LM 1960, 944—.

tiin sääntöperintömääräysten merkitystä, sisälsi puuttumisen perustuslain turvaamaan omaisuuden suojaan siltä osin kuin se tulisi koskemaan myös jo syntyneitä testamenttiin perustuvia oikeuksia. Asiassa annetussa lakiesityksessä edellytettiin 1906 VJ 60 §:n mukaista säätämisjärjestystä.[396]

3) Helmikuun 13 päivänä 1922 antoi KKO valtioneuvostolle lausunnon esitysehdotuksesta laiksi maan hankinnasta asutustarkoituksiin. Lausunnon kohteena olleessa ehdotuksessa oli nähtävästi edellytetty perustuslainsäätämisjärjestyksen noudattamista. Lausunnossaan KKO totesi, että ehdotus, jonka mukaan maata luovuttava ei tulisi saamaan HM 6 §:n edellyttämää täyttä korvausta maastaan, loukkasi maanomistajan perustuslaissa suojattua oikeutta siinä määrin, ettei sitä voitu pätevästi puolustaa ehdotuksessa mainituilla syillä. Lisäksi KKO totesi ehdotuksen loukkaavan myös kiinnityksen haltijan oikeutta, koska otettu tila ei sen mukaan vastaisi kantatilan kiinnityksistä. Asiassa annetussa esityksessä edellytettiin perustuslainsäätämisjärjestyksen noudattamista.[397]

4) Toukokuun 13 päivänä 1935 antoi KKO valtioneuvostolle lausunnon esitysehdotuksesta laiksi tiheissä asumusryhmissä olevien vuokra-alueiden lunastamisesta. Tässä lausunnossa KKO otti lähinnä kantaa siihen, edellyttivätkö ehdotuksen säännökset sitä, että ehdotus olisi ollut käsiteltävä (myös) kirkkolainsäätämisjärjestyksessä, siis toisin sanoen niin, että aloite olisi tullut kirkolliskokoukselta. Kun lausunnossa esitetyillä käsityksillä on oma kiintoisuutensa kirkkolain säätämisjärjestyksen noudattamista koskevan valvonnan kannalta, lainaan lausunnon kyseisen kohdan tähän sellaisenaan:

»Koska tekeillä oleva laki näyttäisi tulevan koskemaan myös sellaisia tiheissä asumusryhmissä olevia vuokra-alueita, jotka kuuluvat kirkkolain 304 §:ssä puheena oleviin kirkonmaihin, on Korkeimman oikeuden annettava lausuntonsa myös viimeksi kosketelluista kysymyksistä. — Hallitusmuodon 6 §:ssä on muun muassa omaisuus, kuten ennestäänkin oli ollut laita, otettu perustuslain erityiseen suojaan. Sen mukaan on yleensä kielletty lain säätäminen omaisuuden pakollisesta lunastamisesta tai muusta riistämisestä. Poikkeuksena tästä on pykälän 3 momentin mukaan — kuten käytännön mukaan oli aikaisemminkin — laki pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan. Tämä poikkeus oli voimassa jo kirkkolain 304 §:ää säädettäessä eikä liene mil-

396 Ks. KKO Kirjeet 1919, N:o 1097, VA. sekä HE 32/19 vp. Lakia ei käsitelty prvk:ssa.

397 Ks. KKO Kirjeet 1922, 184 b sekä HE 90/21 vp, johon sanottu lausunto on otettu mukaan liitteeksi.

tään taholta väitettykään, että kirkon maaomaisuus olisi joutunut kirkollisen lainsäädännön erityiseen turvaan sellaiselta pakkolunastukselta, joka tapahtuu yleiseen tarpeeseen ja täyttä korvausta vastaan. Oleellisesti toisin on lain säätämisen laita omaisuuden pakollisesta lunastamisesta muuhun kuin yleiseen tarpeeseen tai muuten kuin täyttä korvausta vastaan. Sellaisen lain säätämisen hyväksi ei ole — eikä edes käytännön nojalla voida katsoa ennen nykyistä hallitusmuotoa olleen — vastaavanlaatuista poikkeusta omaisuuden vanhastaan voimassa olleesta perustuslakisuojasta. Jos siis, vastoin perustuslakia, tahdotaan säätää laki omaisuuden pakollisesta lunastamisesta muuhun kuin yleiseen tarpeeseen ja muuten kuin täyttä korvausta vastaan, tietää se niiden valtioikeudellisten takeiden syrjäyttämistä, joiden suojassa omaisuus meillä yleensä on, ja vaatii sen säätäminen siis perustuslain muuttamisessa noudatettavaa lainsäädäntöjärjestystä. Jos laki kirkonmaata koskevana sen ohessa tietää kirkkolain 304 §:ssä olevan kiellon syrjäyttämistä, niin, koska tuota pykälää säädettäessä ei voida katsoa myönnetyn siinä olevasta kiellosta muuta kuin ylempänä mainittu poikkeus, vaatii sen säätäminen myös kirkkolain muuttamisessa noudatettavaa lainsäädäntöjärjestystä. Ristiriidan välttämiseksi yhteiskunnallisen ja kirkollisen lainsäädäntövallan välillä näyttää siis tarpeelliselta nimenomaisin säännöksin lausua ehdotetussa laissa julki, ettei se koske kirkkolain 304 §:ssä tarkoitettua maaomaisuutta.»

Lausunnon mukaisesti tehtiin ko. lakiesitykseen silloisen kirkkolain 304 §:ssä tarkoitettua maaomaisuutta koskeva varaus.[398]

5) Helmikuun 27 päivänä 1939 antoi KKO valtioneuvostolle lausunnon ehdotuksesta hallituksen esitykseksi kalastuslainsäädännön uudistamisesta. Tässä lausunnossaan, jolla on ollut merkitystä vielä 1960-luvulla pilkkimisoikeuden järjestelyn yhteydessä, KKO otti kantaa eräisiin kalastamisoikeutta toisen vesillä koskeneisiin ehdotuksen kohtiin ja lausui niistä yleisesti:

»Muutoin korkein oikeus huomauttaa, että säännökset, joilla yleistä kalastusoikeutta yksityisten vesialueilla laajennetaan, loukkaavat Hallitusmuodon tunnustamaa yksityisen omistusoikeuden periaatetta ja ettei

398 Ks. KKO Kirjeet 1935 I, 232—, sekä HE 62/35 vp, johon KKO:n lausunto otettiin mukaan liitteenä. Lakiehdotuksesta antoi myös kirkolliskokous lausunnon, joka sekin on HE:n liitteenä. Tässä lausunnossa esitettiin sama varaus kuin KKO:n lausunnossa. Asiassa annettiin myös prvk:n lausunto, joka kuitenkin koski taannehtivuuskysymyksiä. Kirkkolain säätämisjärjestyksen huomioonottamisesta kirkkolain ulkopuolisia kysymyksiä järjestettäessä ks. edellä alav. 345 ja sen edellä esitettyä.

niitä sen vuoksi voida säätää tavallisella lailla. Jos tällainen lainsäädäntö katsotaan välttämättömäksi, on tämä sen vuoksi tapahtuva perustuslain muuttamisesta säädetyssä järjestyksessä.»

Lausunnossa esitetty kanta säätämisjärjestykseen omaksuttiin ehdotuksen myöhemmässä valmistelussa lainvalmistelukunnassa ja myös asiassa annetussa hallituksen esityksessä siten, että koko kalastuslaki edellytettiin säädettäväksi VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Myöhemmin — KKO:n annettua vielä uuden lausunnon (kohta 7) — siirrettiin kalastusoikeuden laajentamiseen valtuuttavat säännökset erilliseen poikkeuslakiin.[399]

6) Elokuun 2 päivänä 1945 antoi KKO valtioneuvostolle lausunnon esitysehdotuksesta kansalaisluottamuksen menettämisseuraamuksen poistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotuksen 3 § edellytti, että lain voimaantullessa lakkasivat olemasta voimassa myös aikaisemmin tuomitun kansalaisluottamuksen menetyksen seuraamukset. KKO:n tästä säännöksestä antama lausunto oli lain 2 §:n ja 3 §:n säännöksille käsitetyn sisällön huomioon ottaen hieman erikoinen:

»Laki eräiden rangaistusseuraamusten poistamisesta on ehdotettu säädettäväksi hallitusmuodon 67 §:ssä [näin KKO:n kirjetaltiossa!] määrätyssä järjestyksessä. Ei ole selvää, onko lain 3 §, huomioon ottaen 2 §:n säännökset, välttämätön. Mutta jos 3 § katsotaan selvyyden vuoksi tarpeelliseksi säilyttää, on laki säädettävä sanotussa järjestyksessä, jotta kävisi riidattomaksi, että lain voimaan tullessa kansalaisluottamuksen tai todistajakelpoisuuden menetyksen johdosta vaalioikeutta vailla olevillekin henkilöille palautuu tämä oikeus.»

Asiassa annettiin lakiesitys, jossa edellytettiin VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä. Esitys kuitenkin peruutettiin.[400]

7) Toukokuun 27 päivänä 1948 antoi KKO uudelleen lausunnon kalastuslainsäädännön uudistamista tarkoittavasta ehdotuksesta. Lausunnos-

399 Ks. KKO Kirjeet 1939 I, 83 sekä LVK 1941:4, johon sanottu lausunto on otettu liitteenä, ja HE 18/43 vp. Asian käsittelystä ja KKO:n siinä 1939 ja 1948 antamien lausuntojen sisällöstä ks. tarkemmin myös kirjoitustani Pilkkiminen ja perustuslaki. Lausuntoihin liittyvistä, pilkkimistä koskevista prvk:n kannanotoista ks. edellä alav. 245 kohdalla esitettyä.

400 Ks. KKO Kirjetaltiot 1945, 179 sekä HE 51/45 vp, jossa liitteenä on myös KKO:n lausunto. Mainittakoon, että HE:n liitteessä olevassa lausunnon tekstissä viitataan VJ:n eikä HM:n 67 §:ään.

saan KKO lyhyesti viittasi aikaisempaan vuonna 1939 antamaansa lausuntoon (edellä kohta 5) ja totesi perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttävät valtuuttavat säännökset nyt sijoitetuiksi erilliseen lakiin, minkä johdosta KKO:lla ei ollut »muistutettavaa».[401]

8) Heinäkuun 30 päivänä 1948 antoi KKO pitkän lausunnon esitysehdotuksesta vesistölaiksi. Lausunnossaan KKO totesi ehdotuksen useissa kohdin merkitsevän poikkeusta HM 6 §:n turvaamasta omaisuuden suojasta ja edellyttävän sen vuoksi perustuslainsäätämisjärjestystä. Lisäksi KKO katsoi valitusinstanssia koskevien järjestelyjen ehdotuksessa olevan ristiriidassa myös Hallitusmuodosta ilmenevien, hallinnollisten ja yleisten oikeuksien lainkäyttövallan jakoa koskevien periaatteiden kanssa. KKO:n esittämän kannan mukaisesti sisällytettiin vesilainsäädännön uudistamisesta annettuun esitykseen erillinen perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävä laki eräistä vesien käyttämistä varten myönnettävistä oikeuksista.[402]

9) Lokakuun 23 päivänä 1951 antoi KKO valtioneuvostolle lausunnon esitysehdotuksesta laiksi yksityiselle suoritettavan rälssiveron lakkauttamisesta. Lausunnossa KKO lyhyesti yhtyi siihen ehdotuksesta ilmenevään käsitykseen, että laki, koska siinä ei ollut kysymys omaisuuden pakkolunastamisesta yleiseen tarpeeseen, vaati VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä. Tätä edellytettiin myös sittemmin annetussa hallituksen esityksessä.[403]

10) Kesäkuun 18 päivänä 1956 antoi KKO valtioneuvostolle lausunnon esitysehdotuksesta laiksi painovapauslain muuttamisesta. Ehdotuksen tarkoituksena olisi ollut lisätä viranomaisten valtuuksia puuttua julkisen elämän henkilöitä halventavaan lehtikirjoitteluun. Lausunnossa ei suoranaisesti kajottu säätämisjärjestyskysymykseen, vaan todettiin asiaperustein, ettei KKO voinut puoltaa ehdotuksen mukaisen esityksen antamista. Kun ehdotus koski painovapauden käytön rajoittamista tai

401 Ks. KKO Kirjetaltiot 1948, 173 sekä asiassa annettu HE 59/50 vp. Ks. myös edellä alav. 399.

402 Ks. KKO Kirjetaltiot 1948, 229—311, erit. s. 240, 250—252, 255 ja 310 sekä HE 64/59 vp ja L 266/19. 5. 1961. Myös KHO antoi vesistölakiehdotuksesta lausunnon (KHO:n vuosikirja 1946, 538—), jossa kuitenkin käsiteltiin vain kysymystä muutoksenhakuinstanssista eikä kajottu säätämisjärjestykseen.

403 Ks. KKO Kirjetaltiot 1951, 246 sekä HE 98/52 vp ja L 163/17. 4. 1953. Lakiehdotusta ei käsitelty prvk:ssa.

järjestämistä, oli käsitellyillä kysymyksillä kuitenkin selviä liittymäkohtia säätämisjärjestyskysymykseen. Lausunnossa todettiin mm.:

»Kun aikakautinen painokirjoitus nykyään voimassa olevan lainsäädännön mukaan voidaan tuomita lakkautetuksi vain, jos sen sisällys käsittää painovapauslain 37,3 §:ssä mainitun rikoksen, lakkauttamisen edellytyksenä siis on, että voidaan todeta määrätyn rikoksen tapahtuneen. Hallitusmuodossa kansalaiselle turvatun painovapauden periaatteisiin onkin meillä vallitsevan oikeuskäsityksen mukaan katsottava kuuluvan, että vain tietyn, laissa tarkoin määritellyn rikoksen perusteella voidaan ryhtyä sellaiseen painovapautta ankarasti rajoittavaan toimenpiteeseen, jollaisena aikakautisen painokirjoituksen lakkauttamista on pidettävä. Esitysehdotuksen mukaisen lainmuutoksen tarkoituksena näyttää kuitenkin olevan . . .»

Asiassa ei annettu esitystä eduskunnalle.[404]

Yhteenvetona voidaan todeta, että tapaukset, joissa korkeimmat oikeudet ovat lakiesityksen valmisteluvaiheessa annetussa lausunnossa merkitsevästi puuttuneet ko. lakiehdotuksen sisällön perustuslainmukaisuuteen, ovat olleet lainsäädännön koko volyymin huomioon ottaen hyvin harvinaisia. Näissä tapauksissa annettujen lausuntojen vaikutuksen tarkka selvittäminen vaatisi myös muiden, lakiesityksen lopulliseen muotoutumiseen vaikuttaneiden tekijöiden kartoittamista. Ilman tällaisia lisäselvityksiä vaikuttaisi siltä, että korkeimpien oikeuksien esittämillä käsityksillä lakiehdotuksen ja perustuslakien suhteesta on vain neljässä asiassa ollut vaikutusta lakiesitystä ja sen muotoa koskevaan lopulliseen päätökseen.[405] Näin on nähtävästi tapahtunut KHO:n kaivoslakiehdotuksesta 1960 antaman lausunnon johdosta sekä niiden lausuntojen johdosta, jotka KKO antoi tiheissä asumusryhmissä olevia vuokra-alueita koskevasta ehdotuksesta 1935 (kohta 4), kalastuslainsäädännön uudistusehdotuksesta 1939 ja 1948 (kohdat 5 ja 7) sekä vesistölakiehdotuksesta 1948 (kohta 8). Näistä neljästä asiasta on yhdessä lain johtolause muutettu tavallista lainsäätämisjärjestystä edellyttäväksi, kahdessa muutettu

404 Ks. KKO Kirjetaltiot 1956, 235-.

405 Huomioon otettavana vaikutuksena on tällöin pidetty lakiehdotuksen johtolauseen muuttamista, lakiehdotuksen sisällön muuttamista säätämisjärjestyksen pysyttämiseksi tietynlaisena sekä lakiesityksen antamisesta luopumista perustuslainmukaisuutta koskevien epäilysten vuoksi. Painovapauslain muuttamisesityksestä luopumiseen (kohta 10) ovat oletettavasti vaikuttaneet muut syyt kuin KKO:n lausunnossa esitetty kritiikki.

ehdotus edellyttämään perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä ja yhdessä muutettu kirkkolainsäätämisjärjestyksen välttämiseksi ehdotuksen sisältöä. Ainoastaan kalastuslainsäädännöstä annetuilla lausunnoilla voidaan sanoa olleen lakien säätämiskäytännössä pitempään vaikuttanutta merkitystä. Käytetyn aineiston kattavuutta koskevin varauksin voidaan korkeimpien oikeuksien lakiesitysehdotuksista antamien lausuntojen vaikutusta lakien perustuslainmukaisuuteen liittyvissä kysymyksissä tehtäviin ratkaisuihin pitää hyvin poikkeuksellisena.

Hallitusmuodon säätämisen jälkeen on tasavallan presidentti vuoden 1973 loppuun mennessä jättänyt 58 tapauksessa eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta. Yhdessä näistä tapauksista (ns. Lex Pulkkinen) oli ennen vahvistamatta jättämistä saatu oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen, KKO:n ja — esitysvaiheessa — KHO:n lausunto. Tämän lisäksi oli kuudessa tapauksessa hankittu lausunto KKO:sta. Näiden, kaikkiaan seitsemän tapauksen lisäksi, joissa on päädytty veto-oikeuden käyttämiseen, on ollut neljä tapausta, joissa vahvistamismenettelyn yhteydessä on pyydetty lausuntoa ylimmiltä tuomioistuimilta ja joissa kyseinen lakiehdotus sitten on vahvistettu. Lain vahvistamatta jättämistapauksista on kaikkiaan viidessä ollut veto-oikeuden käyttämisen (eräänä) nimenomaisena perusteena ko. lain virheellinen säätämisjärjestys. Näistä tapauksista ainoastaan yksi on sellainen, jossa ei pyydetty KKO:n tai KHO:n lausuntoa. Edellä tarkoitettujen tapausten lisäksi voidaan säätämisjärjestyskysymykseen liittyvänä mainita vuodelta 1920 oleva tapaus, joka koski lain voimaantuloajan merkitystä ja oli tapauksena sikäli erikoinen, että ennen vahvistamisesta päättämistä asiassa hankittiin oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen lausunnot. Selostan kaikki säätämisjärjestysvalvonnan kannalta mielenkiintoiset vahvistamismenettelyt[406] seuraavassa erikseen sillä tavoin, että esitän ensiksi aikajärjestyksessä ne tapaukset, joissa ko. lakia ei vahvistettu sekä tämän jälkeen tapaukset, joissa laki vahvistettiin.[407]

---

406 Käsittelyn yhtenäistämiseksi esitän tässä myös ne tapaukset, joissa ei hankittu ylimmän oikeusasteen lausuntoa.

407 Vuosien 1919—1970 osalta on säädösvalvonnan kannalta mielenkiintoisten veto-oikeuden käyttötapausten »löytämisessä» nojauduttu *Sarkkisen* pro gradu-työssä olevaan luetteloon. Vuosien 1971—1973 tapaukset — kaikkiaan kaksi — on tarkistettu eduskunnan keskuskansliasta ja valtioneuvoston kanslilasta saaduin tiedoin. Niiden tapausten osalta, joissa veto-oikeutta ei ole käytetty, on vastaavasti vuosien 1919—1960 osalta nojauduttu *Ruokolaisen* pro

1) Maaliskuun 3 päivänä 1920 presidentti jätti vahvistamatta eduskuntaesityksen pohjalta hyväksytyn muutoksen työttömyyskassoista annettuun asetukseen. Lainmuutoksen olisi sanamuotonsa mukaan pitänyt astua voimaan vuoden 1920 alusta, mutta se toimitettiin eduskunnasta vahvistettavaksi vasta 26. 1. 1920. Valtioneuvosto pyysi lainmuutoksen vahvistamismahdollisuudesta kirjalliset lausunnot oikeuskanslerilta ja eduskunnan oikeusasiamieheltä. Lausunnoissaan lainvalvojat katsoivat, ettei lakia voitu enää vahvistaa.[408]

2) Vuonna 1923 oli esillä paljon huomiota herättäneen ns. Lex Pulkkisen eli puutavarayhtiöiden lainvastaisesti hankkimien kiinteistöjen luovuttamista valtiolle koskevan lain vahvistaminen. Lain perustuslainmukaisuudesta oli kiistelty jo sen valmistelussa ja eduskuntakäsittelyssä.[409] Laki hyväksyttiin eduskunnassa tavallisena lakina. Kun valtioneuvosto päätti esittää lain vahvistettavaksi, jättivät OK *Charpentier* ja OA *Lilius* 16. 2. 1923 valtioneuvoston pöytäkirjaan erilliset kirjalliset vastalauseensa, joissa he katsoivat, että lakia ei valtiosäännön vastaisena pitäisi vahvistaa. Tämän vuoksi presidentti päätti valtioneuvostossa omaksutusta kannasta huolimatta hankkia asiasta KKO:n lausunnon (KHO oli antanut laista lausunnon jo esitysvaiheessa ja katsonut siinä lain vaativan perustuslainsäätämisjärjestystä). Kun myös KKO katsoi 7. 3. 1923 antamassaan lausunnossa lain perustuslainvastaiseksi, päätti presidentti 16. 4. 1923 valtioneuvoston esityksen mukaisesti jättää lain vahvistamatta.[409a]

3) Vuonna 1925 presidentti päätti pyytää KKO:n lausunnon eduskunnassa hallituksen esityksen pohjalta hyväksytystä laista Ahvenanmaan asukasten palvelemisesta luotsi- ja majakkalaitoksessa asevelvollisuuden suorittamisen sijasta. Kesäkuun 5 päivänä 1925 antamassaan lausunnossa KKO totesi, ettei se voi puoltaa lain vahvistamista sen vuoksi, että lain 4 §:n sanamuoto oli ristiriidassa Hallitusmuodon 75,2 §:n

---

gradu-työssä esitettyihin tietoihin. Vuosien 1961—1973 osalta tiedot perustuvat KKO:n ja KHO:n lausuntojen läpikäymiseen, jonka on ohjaukseni mukaan suorittanut OTK *Rainer Oesch*.

408 Ks. OKK 1920, III, 7 ja OAK 1920, 27. Samalla kun presidentti jätti lain vahvistamatta, annettiin asiasta uusi esitys. OA:n lausunnon hankkimiseen on saattanut olla vaikuttamassa sekin, että uuden eduskuntatalon valmistumiseen saakka OA:n virasto toimi valtioneuvoston linnassa.

409 Ks. edellä alav. 274 kohdalla esitettyä.

409a Ks. KKO Kirjeet 1923 I, 135- ja KHO:n kirje 26. 1. 1922.

kanssa. Valtioneuvoston esityksen mukaisesti presidentti päätti 17. 7. 1925 jättää lain tämän johdosta vahvistamatta.[410]

4) Keväällä 1925 oli eduskunnassa hyväksytty eduskuntaesityksen pohjalta perustuslainsäätämisjärjestyksessä laki edustajanpalkkiosta. Kun laki tuli vahvistettavaksi, katsoi valtioneuvosto ehdotetun lain olevan ristiriidassa valtiopäiväjärjestyksen kanssa ja lisäksi sisältävän puutteellisuuksia. Valtioneuvoston esityksen mukaisesti presidentti päätti 14. 8. 1925 jättää lain vahvistamatta.[411]

5) Vuoden 1927 valtiopäivillä oli hallitus esityksellä pyytänyt eduskunnan suostumusta luonnonsuojelualueiden perustamiseksi valtion maille ja eduskunta oli esityksen pohjalta hyväksynyt asiasta lain. Presidentin päätettyä pyytää laista lausunnon KKO:lta esitti tämä 18. 6. 1928 antamassaan lausunnossa epäilyksiä siitä, olisiko ollut perustuslain vaatimaa osoittaa luonnonsuojelualueiden sijainti tarkemmin laissa eikä vain niin, että laissa mainittiin kunta ja luonnonsuojelualueen summittainen suuruus. Lausunnon mukaisesti presidentti päätti 27. 6. 1928 jättää lain vahvistamatta.[412]

6) Maaliskuun 17 päivänä 1933 päätti presidentti jättää vahvistamatta hallituksen esityksen pohjalta eduskunnassa hyväksytyn lain vähittäismaksukaupasta. Vahvistettavasta laista oli pyydetty KKO:n lausunto. Lausunnossaan (24. 2. 1933) KKO oli katsonut, ettei se lain sisältöön liittyvistä asiasyistä voinut puoltaa lain vahvistamista.[413]

7) Kesäkuussa 1932 olleen ns. Nivalan kapinan jälkiselvittelyjen johdosta oli eduskunnassa marraskuussa 1933 hyväksytty eduskuntaaloitteen pohjalta laki eräiden kapinaan osaaottaneiden armahtamisesta. Kun lain suhteen oli herännyt epäilyksiä siitä, merkitsikö se sellaista yleistä armahdusta, josta oli HM 29 §:n mukaan säädettävä erillisellä

---

410 Ks. KKO Kirjeet 1925 I, 257-. Lakiehdotusta oli käsitelty myös prvk:ssa, jossa mm. muutettiin ko. 4 §:ää, ks. prvm 2/HE 33(24 vp)/25 vp ja erit. ed. *von Bornin* vastalause prvk:n mietintöön.

411 VN:n ptk 1925, VIII, 83—85. Ko. ed. *Setälän* ym. eduskuntaesitys (1/24 vp) käsiteltiin VJ:tä koskevan HE:n yhteydessä ja oli siten käsiteltävänä myös prvk:ssa ks. prvm 2(ann 24 vp) /HE 5(24 vp)/25 vp.

412 Ks. KKO Kirjeet 1928 I, 609- . Ko. laista oli hankittu myös prvk:n lausunto, joka kuitenkin koski lähinnä vain kysymystä, oliko luonnonsuojelualueiden perustaminen ristiriidassa Kuusamon ja Kuolan kunnan asukkaille ns. knihtikontrahdeilla suotujen oikeuksien kanssa. Vahvistamatta jätetyn lain käsittelystä eduskunnassa ks. edellä alav. 278 kohdalla esitettyä.

413 Ks. KKO Kirjeet 1933 I, 113—.

lailla, vai sellaista armahtamista yksittäistapauksessa, josta päättäminen kuului tasavallan presidentille, päätti presidentti pyytää asiasta KKO:n lausunnon. Joulukuun 13 päivänä 1933 antamassaan lausunnossa KKO katsoi, että laki merkitsi armon antamista yksittäistapauksessa ja eduskunta oli siten lain säätäessään ylittänyt valtiosäännön mukaisen toimivaltansa. KKO:n omaksuman kannan mukaisesti presidentti päätti 22. 12. 1933 jättää lain vahvistamatta.[414]

8) Vuonna 1951 KKO:lta pyydettiin lausunto eduskunnassa hallituksen esityksen pohjalta, mutta sitä merkittävästi muuttaen hyväksytystä laista maanhankintalain muuttamisesta. Lausuntopyynnössä tiedusteltiin nimenomaisesti sitä, oliko laki, joka oli eduskunnassa käsitelty tavallisena lakina, tullut hyväksytyksi laillisessa järjestyksessä. KKO:n 10. 7. 1951 antamassa lausunnossa käsiteltiin lähinnä sitä, tultaisiinko lain muutoksella sillä tavoin laajentamaan asutusmaan tarvetta, että tämä merkitsisi maan luovutusvelvollisuuden lisääntymistä ja olisi sen vuoksi vaatinut VJ 67 §:n mukaisen säätämisjärjestyksen noudattamista. KKO päätyi noudatetun säätämisjärjestyksen osalta hyvin selväsanaisesti ilmaistuun lopputulokseen:

»Edellä esitetystä ilmenee, että Eduskunnan hyväksymä laki johtaisi kaikkien maanluovuttajaryhmien osalta voimassa olevaan lakiin perustuvan luovutusvelvollisuuden lisäytymiseen sellaisten uusien tilojen perustamiseksi, joita puheena olevan 96 a §:n mukaan tarvittaisiin asukkaan siirtämiseksi hänen kannaltaan sopivammalle tilalle tai asuntotontille, minkä lisäksi uusi laki, mitä tulee yhtiöihin, tekisi mahdolliseksi kohdistaa maanlunastustoimenpiteitä sellaisiinkin yhtiöille kuuluviin maihin, joiden osalta ne jo ovat vapautuneet maanhankintalaista johtuvista velvoituksistaan. Siirtotiloiksi tarvittavien alueiden lunastaminen toimitettaisiin maanhankintalaille ominaisin pakkolunastuksin, siis täyden korvauksen periaatetta noudattamatta. Sen vuoksi laki olisi, vaikka katsottaisiin yleisen tarpeen vaativan siirtotilojen perustamista, hallitusmuodon 6 §:ssä säädettyä omaisuuden turvaa loukkaavana ollut käsiteltävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain säätämisestä on voimassa eikä, kuten asiassa on tapahtunut, tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen mukaisesti.

Näin ollen Korkein oikeus katsoo, että puheena oleva laki on Eduskunnassa käsitelty virheellisessä järjestyksessä.»

---

414 Ks. KKO Kirjeet 1933 II, 241-. Ko. lakiehdotusta ei ollut käsitelty prvk:ssa, ks. lvm 8/LAM 4/33 vp.

KKO:n lausunnon mukaisesti presidentti päätti 17. 8. 1951 jättää lain vahvistamatta.[415]

9) Talvella 1962 oli eduskunnassa hyväksytty osaksi hallituksen esityksen, osaksi lakialoitteiden pohjalta lait maankäyttölain, maankäyttölainoista annetun lain sekä asutuslainsäädännön kumoamiseen liittyvistä toimenpiteistä annetun lain muuttamisesta. Kun lait tulivat vahvistettaviksi esitti OK *Hannikainen* valtioneuvoston yleisistunnossa pöytäkirjaan lausunnon, jonka mukaan maankäyttölain muuttamista tarkoittavan lain eräät säännökset antoivat aihetta harkita, eikö tuota lakia koskevaa ehdotusta olisi ollut eduskunnassa käsiteltävä VJ 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Säätämisjärjestystä koskevat epäilykset aiheutuivat lain voimaantulosäännöksestä, jonka perusteella oli mahdollista, että jo annettujen rakennuslainojen takausmiehet vapautuisivat lainan takaisinmaksuajan pidetessä osaksi takauksestaan, mikä puolestaan saattaisi merkitä kunnilla ja rahalaitoksilla olleitten varallisuusetujen rajoittamista. Oikeuskanslerin lausunnon johdosta päätti tasavallan presidentti pyytää mainituista laeista lausunnon KKO:lta. Toukokuun 5 päivänä 1962 antamassaan lausunnossa KKO — nojautuen lähinnä kunnille ja rahalaitoksille mahdollisesti aiheutuvien menetysten vähäisyyteen — katsoi, että ko. laki oli voitu säätää tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Samalla KKO kuitenkin katsoi, että lakeihin oli eduskunnassa hyväksyttyjen muutosten johdosta tullut sellaisia ristiriitaisuuksia, ettei lakien vahvistaminen tämän vuoksi ollut suotavaa. Lausunnon mukaisesti presidentti päätti 1. 6. 1962 jättää lait vahvistamatta.[416]

Seuraavissa tapauksissa on päädytty lain vahvistamiseen.

---

[415] Ks. KKO Kirjeet 1951, 168—, ja DL 1952, 28—34. Ko laki oli hyväksytty eduskunnassa hankkimatta siitä prvk:n kannanottoa, ks. mtvm 62/Svm 235/HE 170/50 vp. Vahvistamatta jättämisen jälkeen asiassa annettiin uusi, kriitillisen säännöksen välttävä esitys, joka käsiteltiin tavallisena lakina (HE 13/51 vp).

[416] Ks. KKO Kirjetaltiot 1962, 127-. Ko. lakeja ei ollut käsitelty prvk:ssa, ks. mtvm 37/HE 109/61 vp. OK:n lausunnosta ks. VN:n ptk 16. 3. 1962. Lausunnossaan OK totesi mm.: »Niistä muutoksista, jotka eduskunta on tehnyt hallituksen esitykseen... näyttää lainojen vuotuismaksujen... sen laatuiselta, että tulee harkittavaksi, eikö po. lakiehdotus olisi ollut eduskunnassa käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla. Mikäli mainittua lakia samoin kuin eduskunnan hyväksymiä lakeja... ei välittömästi laeissa havaittujen virheellisyyksien ja puutteellisuuksien vuoksi tai muutoin ole jätettävä vahvistamatta, olisi mielestäni asiasta Hallitusmuodon 19 §:n 1 momentin mukaisesti hankittava Korkeimman oikeuden lausunto.»

10) Syksyllä 1920 oli eduskunnassa hyväksytty hallituksen esityksen pohjalta laki valtion virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta sekä laki suomen ja ruotsin kielen käyttämisestä tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Laeista pyydettiin niiden vahvistamisvaiheessa KKO:n lausunto. Maaliskuun 21 päivänä 1921 antamassaan lausunnossa KKO ei enemmälti puuttunut säätämisjärjestykseen, mutta totesi kuitenkin, että se »ei katso näissä laeissa poiketun niistä yleisistä periaatteista, jotka ovat vahvistetut Hallitusmuodon 14 §:ssä.» Lait vahvistettiin 28. 4. 1921.[417]

11) Syksyllä 1946 hyväksyttiin eduskunnassa hallituksen esityksen pohjalta laki eräistä sodan johdosta tappioita kärsineistä säästöpankeista. Lain käsittelyssä hankittiin myös perustuslakivaliokunnan lausunto, jossa valiokunta kiinnittäen huomiota lähinnä HM 6 §:n omaisuudensuojasäännökseen totesi väljin sanankääntein, että laki vaati VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä vain, jos sen velvoitteiden »olisi katsottava oleellisesti vaarantavan asianomaisten säästöpankkien tallettajien ja velkojien taikka muiden sivullisten taloudellisia oikeuksia.» Ehkä osaltaan valiokunnan lausunnon väljyydestä johtuen pidettiin lain vahvistamisvaiheessa aiheellisena pyytää KKO:lta lausunto nimenomaisesti siitä, oliko eduskunnan päätös laista syntynyt perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Marraskuun 25 päivänä 1946 antamassaan lausunnossa KKO kiinnitti jossain määrin huomiota omaisuuden perustuslainturvaan, mutta — erikoista kyllä — tarkasteli perusteellisemmin sitä, oliko laki sopusoinnussa HM 5 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Lopputuloksena KKO päätyi siihen, että laki oli voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Laki vahvistettiin 28. 11. 1946.[418]

12) Vuonna 1950 pyydettiin KHO:lta lausuntoa vahvistettavana olevasta laista muutoksenhausta hallintoasioissa. Lausunnossaan (6. 3. 1950) KHO totesi lausunnon pyytämisen nähtävästi johtuneen siitä, että lain soveltamisalaa oli eduskunta-aloitteen pohjalta laajennettu niin, että myös valtioneuvoston ja ministeriöiden päätöksistä oli säädetty yleinen oikeus valittaa KHO:een. Järjestely koski ylimpien valtioelinten suhteita, mutta ei ollut ongelmallinen säätämisjärjestyksen kannalta. KHO käsitteli kysymystä varsin laajasti ja puolsi lain vahvistamista. Laki vahvistettiin 24. 3. 1950.[419]

---

417 Ks. KKO Kirjeet 1921, 217. Ko. lait oli käsitelty prvk:ssa, ks. prvm 3/HE 48/19 vp.

418 Ks. KKO Kirjetaltiot 1946, 262-, sekä prvl 10/pavm 4/HE 48/46 vp.

419 Ks. KHO Vuosikirja 1950, 518—, sekä HE 40/49 vp. Mainittakoon, että

13) Elokuun 29 päivänä 1950 antoi KHO lausunnon vahvistettavaksi toimitetusta laista kunnan toimivallan väliaikaisesta laajentamisesta eräissä tapauksissa. Lausunnossa ei ollut kysymys lain säätämisjärjestyksestä, vaan lähinnä siitä, että ko. laki, joka koski kunnan oikeutta antaa taloudellista tukea maansaantiin oikeutetuille henkilöille, ei ehkä kunnallislain 4 §:n oikean tulkinnan mukaan sisältänytkään mitään, mikä ei jo kuulunut kunnan toimivaltaan, ja että uuden lain antaminen tämän vuoksi oli ehkä tarpeetonta ja oikeiden lainsäädäntöperiaatteiden vastaista. Lausunnossaan KHO puolsi lain vahvistamista. Laki vahvistettiin 8. 9. 1950.[420]

Yhteenvetona voidaan esitetyistä tapauksista todeta seuraavaa. Tapauksia, joissa kysymys lain säätämisjärjestyksen moitteettomuudesta on merkittävästi ollut huomion kohteena lain vahvistamisesta päätettäessä, on ollut — jos mukaan luetaan myös kielilainsäädäntöä koskenut tapaus vuodelta 1920 (kohta 10) ja luonnonsuojelualueita koskenut tapaus vuodelta 1927 (kohta 5) — kaikkiaan kahdeksan. Kaikissa näissä oli vahvistettavasta laista pyydetty KKO:n lausunto.[421] Viidessä tapauksessa on laki jätetty vahvistamatta sen perustuslainmukaisuutta koskevien epäilysten vuoksi. Säätämisjärjestyksen kannalta mielenkiintoiset tapaukset eivät ole rajoittuneet mihinkään ajanjaksoon, joskin voidaan todeta, että tällaisia tapauksia ei ole esiintynyt viimeisten kymmenen vuoden aikana. Tapausten lukumäärä on varsin pieni. Kun kyseessä kuitenkin ovat eduskuntakäsittelyn ja usein myös koko virallisen lainvalmistelun läpäisseet lait, voidaan sitä, että tapauksia on ollut näinkin monta, pitää osoituksena lakien vahvistamisvaiheen valvontajärjestelyjen ja erityisesti ylimmän oikeusasteen antamien lausuntojen merkittävyydestä. Kyseessä ei ole niinkään se, että valvonta kattaisi konkreettisena kaikki vahvistettavaksi tulleet lait, kuin se, että käytettävissä on toimivia ja arvovaltaisia mekanismeja lain eduskuntakäsittelyn moitteet-

6 hallintoneuvosta oli »ensisijaisesti» sitä mieltä, että laki olisi jätettävä vahvistamatta.

420 Ks. KHO Vuosikirja 1950, 530–.

421 Vain kahdessa tapauksessa (kohdat 8 ja 11) on KKO:lta nimenomaisesti kysytty noudatetun säätämisjärjestyksen moitteettomuutta. Lausuntopyynnön muodollisella sisällöllä ei tässä kuitenkaan juuri ole merkitystä. Kuten Lex Pulkkisen tapaus (kohta 2) hyvin osoittaa, saattaa lausuntopyynnön kohdistuminen säätämisjärjestykseen olla ilmeistä, vaikka tätä ei olisikaan erityisesti mainittu.

tomuuden selvittämiseksi, *mikäli* siitä on jostakin syystä virinnyt epäilyksiä.

Eri valtioelinten toimivaltasuhteiden kannalta on mielenkiintoista havaita, että edellä tarkoitetuista kahdeksasta tapauksesta viidessä oli lakiehdotusta käsitelty myös perustuslakivaliokunnassa. Näistä kahdessa oli säätämisjärjestyskysymyksen merkitys vahvistamisvaiheessa joko täysin toissijainen (kohta 10) tai ainakin epäselvä (kohta 5). Kolmessa tapauksessa on sen sijaan vahvistamisvaiheessa tutkittu juuri niitä perustuslainmukaisuuskysymyksiä, joita perustuslakivaliokunta oli jo käsitellyt. Selvään kollisioon valiokunnassa omaksutun tulkinnan kanssa on päädytty kahdessa tapauksessa — vuonna 1923 ns. Lex Pulkkisen yhteydessä (kohta 2) ja vuonna 1925 Ahvenanmaan asukasten luotsi- ja majakkapalvelua koskeneen lain yhteydessä (kohta 3). Säästöpankkien tappioita koskeneen lakiehdotuksen yhteydessä 1946 (kohta 11) KKO päätyi — osin toisia kysymyksiä koskevien tulkintojen jälkeen — samaan lopputulokseen kuin perustuslakivaliokunta. Tapausten harvalukuisuus ei salli merkitsevien johtopäätösten tekemistä. Yleisenä havaintona voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan kantaa ei ole puoleen vuosisataan syrjäytetty lain vahvistamisvaiheessa.

Laintarkastuskunnalta voidaan lausuntoa pyytää vain säädösehdotusten valmisteluvaiheessa, mutta ei enää lakien vahvistamismenettelyn yhteydessä. Lausunnon pyytämisestä päättää valtioneuvosto. Lausuntoa voidaan pyytää muistakin säädösehdotuksista kuin lakiehdotuksista, mutta käytännössä ovat miltei kaikki lausuntopyynnöt koskeneet lakiehdotuksia.[422] Vuodesta 1960, jolloin laintarkastuskunta aloitti toimintansa, vuoden 1973 loppuun on lausuntoja annettu kaikkiaan 68. *Miettinen* (256—257, 259) toteaa, että kysymys lausuntojen vaikutuksesta lainsäädäntöprosessissa vaatisi perusteellisen selvittelyn. Samalla hän kuitenkin esittää eräitä tapauksia, joissa lausunnoilla nähtävästi on ollut vaikutusta, ja lausuu myöhemmin, että laintarkastuskunnan esittämät näkökohdat »näyttävät kuitenkin yleensä antaneen aihetta lausunnon kohteena olleiden esitysluonnosten tarkistamiseen».

Lausuntojen harvalukuisuuden huomioon ottaen on selvää, että laintarkastuskunnan suorittama valvonta ei kata lainsäädännöstä kuin pienen

---

422 *Miettinen*, 255, mainitsee LTK:n 12 ensimmäisen toimintavuoden aikana lausuntoa pyydetyn vain kolmesta lakia alemmanasteisesta säädösehdotuksesta. Nämä tapaukset lisäksi sijoittuivat LTK:n toiminnan ensimmäisiin vuosiin (1961, 1962 ja 1964).

murto-osan. Niissäkin tapauksissa, joissa laintarkastuskunnalta on pyydetty lausuntoa, on se tiettävästi vain harvoin nimenomaisesti puuttunut tarkastettavan lain säätämisjärjestykseen.[423] Osasyynä tähän lienee jo se, että laintarkastuskunnan päätehtäväksi on sitä perustettaessa tarkoitettu ja sen käytännössä muodostunut nimenomaan lakiehdotusten asiasisällön ja laajasti käsitetyn lakiteknisen moitteettomuuden tarkastaminen.[424] Merkittävämpää kuitenkin lienee se, että laintarkastuskuntaan lähetettävät ehdotukset ovat jo läpäisseet monia valmistelu- ja tarkastusvaiheita ja että niistä suurin osa on valmisteltu nimenomaan oikeusministeriössä. Voidaan ehkä myös panna merkille, että laintarkastuskunnassa ei lain läpimenomahdollisuuksien selvittäminen voine olla samalla tavoin virikkeenä säätämisjärjestyksen tutkimiselle kuin ministeriöissä.

f. Valtioneuvosto ja tasavallan presidentti

Lainvalmistelutyön uudelleen järjestämistä suunnittelemaan asetettu komitea totesi mietinnössään vuonna 1955 muun muassa: »Laki- ja asetusehdotusten käsittely valtioneuvoston istunnossa on myös viime aikoina käynyt summaariseksi, mistä on seurauksena, että lainsäädäntötoimenpiteet yhä enenevässä määrässä ovat jääneet aikaisemmassa vaiheessa tapahtuneen valmistelun ja tarkastuksen varaan. Se monesti huomattava käytännöllinen kokemus, mikä on valtioneuvostossa edustettuna, ei mainitunlaisen työtavan vallitessa sanottavasti voi vaikuttaa laintarkastukseen. Mainittu kehitys, jonka suunta ei liene muutettavissa, on omansa korostamaan lakiehdotusten asiallisen ennakkotar-

[423] Tätä tutkimusta varten en ole pitänyt aiheellisena käydä järjestelmällisesti läpi LTK:n lausuntoja. Tekstissä esitetty käsitys perustuu erityisesti LTK:n puheenjohtajan OikN *Martti Miettisen* minulle ystävällisesti antamiin tietoihin. *Miettinen* on muussa yhteydessä käynyt kursorisesti läpi kaikki LTK:n antamat lausunnot erityisesti sitä silmällä pitäen, kuinka usein LTK on puuttunut säätämisjärjestyskysymyksiin, ja on tällöin havainnut vain kaksi lausuntoa, joissa LTK on katsonut tarkastettavassa ehdotuksessa edellytetyn lainsäätämisjärjestyksen virheelliseksi. Nämä olivat tilojen osittamisen rajoittamista koskeneesta ehdotuksesta annettu lausunto (1965: 1) ja ulkoilulakiehdotuksesta annettu lausunto (1969: 5). Todettakoon, että kumpikin ko. ehdotuksista oli valmistettu muualla kuin oikeusministeriössä (MaatM, SisM).

[424] Ks. edellä alav. 161 kohdalla esitettyä sekä *Miettinen*, 250—.

kastuksen välttämättömyyttä.»[425] Lausumaa voitaneen nykyäänkin pitää oikeaan osuneena. Valtioneuvoston jäsenillä ei yleensä liene mahdollisuutta oma-aloitteisesti suorittaa merkittävää säätämisjärjestyksen tai edes lakiehdotusten muun, lakiteknisen, moitteettomuuden valvontaa. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että valtioneuvoston jäsenten ministeriöiden päällikköinä tai valtioneuvoston kollegin jäseninä suorittamat valvontaa sisältävät toimenpiteet — joita säätämisjärjestystä koskevien kannanottojen lisäksi olisivat myös päätökset säätämisjärjestystä koskevien lisäselvitysten hankkimisesta — edellyttävät aina muualta tullutta virikettä tai aihetta. Tällaisena virikkeenä voivat toimia esimerkiksi eduskuntakäsittelyssä ilmenneet erimielisyydet, ministeriöiden virkamiesten kannanotot taikka tieto oikeuskanslerin omaksumasta kannasta. Sama olettamus — siis valvonnallisten toimenpiteiden riippuvuus ulkopuolelta tulleista virikkeistä — soveltuu myöskin tasavallan presidentin toimenpiteisiin.

Näiden olettamusten paikkansapitävyyden tarkistaminen kaikki lakeja koskevat päätöksenteot kattavalla tavalla ei ole mahdollista. Niiden paikkansapitävyyttä tukevat kuitenkin tiedot, joita edellä on esitetty lakiehdotuksia koskevista lausuntopyynnöistä sekä lain vahvistamista koskevista päätöksistä. Sitä, että käytännössä ei valtioneuvoston istunnoissa lakiesitysehdotusta käsiteltäessä enää puututa säätämisjärjestyskysymykseen, osoittavat myös saatavissa olevat haastattelutiedot. Tämän tutkimuksen puitteissa haastatellut oikeuskanslerit ja apulaisoikeuskanslerit[426] totesivat, että lakiehdotuksiin ei yleensäkään enää valtioneuvoston istunnoissa tehdä muutoksia ja ettei heillä ollut toimiajaltaan muistissa ainuttakaan tapausta, jossa olisi tässä vaiheessa tehty muutos lakiehdotuksen johtolauseeseen. Sen, ettei muutoksia ole tehty virallisissa istunnoissa, voidaan kyllä katsoa johtuvan siitä, että muutosten tarpeellisuus selvitetään ennen virallista istuntoa, johon ehdotukset tuodaan vasta sitten kun niiden hyväksytyksi tuleminen on varmistettu. Em. haastatteluissa saatujen tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että myös valtioneuvoston epävirallisissa keskusteluissa, lähinnä iltakoulussa, on vain suh-

425 Ks. KOM 1955: 16, 19. Samankaltaiset lausumat, joihin myös oli sisällytetty viittaus ministerivaliokuntien suorittaman tarkastuksen riittämättömyyteen tässä kohden, sisältyivät myös asiaa koskevaan lainvalmistelukunnan ehdotukseen ja hallituksen esitykseen, ks. LVK 1959: 2, 3 ja HE 21/59 vp, s. 1.

426 Ks. edellä alav. 388.

teellisen harvoin keskusteltu päätettäväksi tulevan lakiehdotuksen vaatimasta säätämisjärjestyksestä.

Myös lain vahvistamismenettelystä voidaan edellä selostetun aineiston nojalla todeta, että valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toiminta lakien säätämisjärjestyksen valvojana tulee konkreettisesti merkitsevänä esille hyvin harvoin ja rajoittuu silloinkin yleensä vain huolenpitoon siitä, että muulta taholta epäilyksen alaiseksi saatettu säätämisjärjestyskysymys tulee riittävästi selvitetyksi ja selvityksen tulokset asianmukaisesti huomioon otetuiksi.

— — —

Edellä on usean, eduskunnan ulkopuolisen kontrollimenettelyn osalta erikseen todettu, että sen konkreettinen, ulospäin näkyvä vaikutus on ollut vähäinen. Nämä tulokset voitaisiin ajatella yleistettäviksi siten, että eduskunnan ulkopuolisen lakien säätämisjärjestyksen kontrollin merkitys on kokonaisuudessaankin vähäinen. Tällainen yleistys olisi kuitenkin aivan liian karkea. Kontrollin tehoa ei voida mitata pelkästään nimenomaisten, kritiikkiä sisältävien kannanottojen esiintymisellä. Tarkempana voidaan pitää jo toteamusta, että nimenomaisia valvontatoimenpiteitä tai -kannanottoja ei esiinny kuin pienessä osassa lakien valmistelu- ja vahvistamistilanteita ja että valtaosassa lainsäädäntöä tapahtuu eduskunnan ulkopuolinen säätämisjärjestyksen valinta ja koko lain perustuslainmukaisuuskysymyksen arviointi institutionalisoimattomissa menettelyissä lakiehdotuksen melko varhaisessa valmisteluvaiheessa ja ainakin ennen valtioneuvoston suorittamaa käsittelyä. Eduskunnan ulkopuolella tapahtuvan lainsäätämisjärjestyksen valvonnan määrällisen painopisteen voidaan siten sanoa olevan varsinaisessa lainvalmistelutyössä. Tämän osalta voidaan kyllä *Riepulan* (39) tavoin todeta, että »lainvalmisteluelinten suorittama perustuslakikontrolli ei ole näytellyt koskaan merkittävää osaa valvontajärjestelmässämme. Tässä vaiheessa valvonta on melko sattumanvaraista ja siten tehokkuudeltaan eri elinten osalta varsin vaihtelevaa». Väljyydessään ei lausumaa ehkä voida pitää virheellisenä. Ilman perusteluja esitettynä se kuitenkin jää liian nyansoimattomaksi ja vaatii täydentäviä huomioita.

Kuten myöhempänä esitetään, muutetaan hallituksen esityksessä edellytettyä säätämisjärjestystä vain hyvin harvoin eduskunnassa. Tämän perusteella voidaan hallituksen esityksen antamista edeltävästä säätämisjärjestyksen valvonnasta esittää ainakin kolme *Riepulan* lausumaa

täydentävää tai sen vastaista arviota. Ehdotetun säätämisjärjestyksen tuleminen hyväksytyksi myös eduskunnassa voidaan 1) katsoa osoitukseksi eduskuntakäsittelyä edeltävän kontrollin tehokkuudesta. Voidaan myös väittää, 2) ettei tämä »hallituksen kannan» pysyminen kerro kontrollin asiallisesta tehokkuudesta mitään, vaan ainoastaan osoittaa, että kontrolli lakiesityksen valmisteluvaiheessa ja eduskuntakäsittelyssä on suurin piirtein yhtä tehokasta/tehotonta. Lisäksi voidaan 3) olettaa valmisteluvaiheessa tapahtuvan kontrollin olevan tehokasta eduskunnassa aikaisemmin omaksutun käytännön seuraamisessa, mutta ei sen sijaan omaehtoisessa perustuslainmukaisuuden tutkimisessa ja varmistamisessa, ts. olettaa, että perustuslainmukaisuuden rajat asettaa eduskunta (perustuslakivaliokunta) ja lainvalmistelu tyytyy vain näin annettujen rajojen huomioonottamiseen. — Hallituksen piirissä tapahtuvan säätämisjärjestysvalvonnan kokonaismerkityksen arviointi vaatii välttämättä vastaparikseen myös eduskunnassa tapahtuvan valvonnan kokonaismerkityksen ja laadun tarkastelua.[427] Seuraavassa tarkastelen ensiksi eduskunnassa tapahtuvan valvonnan kokonaismerkitystä ja sen suhdetta hallituksen piirissä tapahtuvaan valvontaan. Tämän jälkeen tarkastelen eri jaksoissa eduskunnan eri elinten, lähinnä perustuslakivaliokunnan osuutta eduskunnan piirissä tapahtuvassa valvonnassa.

g. Eduskuntakäsittelyssä tapahtuvan valvonnan merkitys

Eduskunnassa tapahtuvan säätämisjärjestysvalvonnan kokonaismerkityksen selvittäminen ei ole mahdollista ilman lainsäätämiskäytännön läpikäymistä. Koko käytännön läpikäymistä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Mikään sattumanvarainen lakiotos ei myöskään antaisi tässä kohden luotettavaa tulosta. Käytettävissä on kuitenkin eräitä valikointiperusteita, joiden avulla voidaan saada kaikista lainsäätämismenettelyistä erilleen niitä tapauksia, joiden yhteydessä säätämisjärjestyskysymystä voidaan pitää tai on tosiasiassa pidetty ongelmallisena. Nämä valintaperusteet ovat 1) perustuslaista poikkeuksena säädetyt lait sekä 2) perustuslakivaliokunnassa käsitellyt lait. Näillä perusteilla valikoituvat tapausten ryhmät peittävät osaksi toisensa. Niiden puitteissa esille saatava aineisto ei melkoisesta laajuudestaan huolimatta sisällä

427 Kuten myöhempänä tarkemmin esitetään, ei meillä esiinny sitä kolmatta vertailupoolia, jota lakien jälkikäteiskontrolli (tuomioistuimissa) merkitsisi.

kaikkia perustuslainmukaisuuden kannalta mielenkiintoisia tapauksia. Aineistoa voidaan kuitenkin pitää tässä yhteydessä erittäin edustavana, kun otetaan huomioon toisaalta perustuslakivaliokunnan keskeinen asema valtiosääntöongelmien selvittäjänä ja toisaalta se, että valtaosa VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyistä laeista on perustunut hallituksen esitykseen ja että tätä säätämisjärjestystä edellyttäviksi katsottuja lakeja on melko harvoin hylätty.[428]

Perustuslainsäätämisjärjestyksessä on vuosina 1919—1973 säädetty kaikkiaan 752 lakia.[429] Näistä laeista on perustuslakeja tai perustuslain muutoksia 43 ja poikkeuslakeja 709. Lakien jakautumista näihin ryhmiin sekä niiden ajankohdan ja eduskunnassa vireilletulotavan mukaan osoittaa seuraava taulukko.[430]

---

[428] *Laakso*, 21, toteaa itsenäisyyden aikana noin kymmenennen osan kaikista annetuista laeista tulleen säädetyksi perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsitellyistä laeista ja niiden hylätyksi tulemisesta voidaan mainita, että *Laakson* aineiston mukaan on vuosien 1919—1970 valtiopäivillä ollut käsiteltävänä kaikkiaan 764 perustuslainsäätämisjärjestystä edellyttäväksi katsottua lakiehdotusta. Näistä säädettiin laeiksi 713, vaalien jälkeen hylättiin 36 ja raukesi 13 ja tasavallan presidentti jätti vahvistamatta 2 (Ahvenanmaan lunastusoikeuslakia koskenutta) ehdotusta. Ko. aineiston ulkopuolelle ovat jääneet ne, oletettavasti harvat tapaukset, joissa kolmannessa käsittelyssä kiireelliseksi julistettu lakiehdotus on sitten hylätty, ks. *Laakso*, ss. 15—17. *Laakso* myös mainitsee (27, 29), että ko. 764 lakiehdotuksesta vain 23 eli 3 % perustui lakialoitteeseen ja että säädetyistä 713 laista vain 15 eli noin 2 % perustui eduskunta-aloitteeseen. Mainitusta aineistosta kuitenkin ilmeisesti puuttuvat myöhempänä alav. 429 mainitut 6 lakia. Eduskunta-aloitteisiin perustuvien lakien osuudesta ks. myös myöhempää esitystä tässä tutkimuksessa.

[429] Vuosina 1919—1949 perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyt lait on tässä otettu *Merikosken* julkaisemista luetteloista ks. VYV 1947, 150—164 ja LM 1951, 632—638. Näiden luetteloiden tietoja on täydennetty kuudella lailla, joiden puuttumiseen *Kauko Sipponen* on ystävällisesti kiinnittänyt huomiotani. Ko. lisätyt lait ovat 139/1934, 210/1934, 226/1934, 420/1940, 790/1944 ja 621/1945. Vuosien 1950—1973 osalta on VJ 67 §:n mukaisesti säädetyt lait poimittu asetuskokoelmasta. Perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetyt lait vuosilta 1919—1970 on — em. kuutta lakia lukuun ottamatta — luetteloitu myös *Laakson* tutkimuksen liitteessä. Kaikkien ko. lakien säätämismenettelyn läpikäymisen on ohjaukseni mukaan suorittanut OTK *Rainer Oesch*.

[430] Taulukossa on perustuslakeihin ja niiden muutoksiin luettu myös Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat, perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävät lait ja niiden muutokset (kaikkiaan 7) sekä säätyerioikeuksia muodollisesti muuttavat lait (kaikkiaan 2; ks. edellä alav. 38.). Vireilletulotapaa koskeva jaottelu perustuu pelkästään siihen, mikä on ollut käsittelyn pohjana, kun laki on edus-

TAULUKKO 1. *VJ 67 §:ää (1906 VJ 60 §:ää) soveltaen säädetyt lait 1919—1973.*

	Perustuslait ja niiden muutokset		Poikkeuslait		Yhteensä
	HE	LA	HE	LA	
1919	2	1	12	2	17
1920—1924	4	0	31	2	37
1925—1929	1	1	15	1	18
1930—1934	2	1	43	0	46
1935—1939	3	0	39	0	42
1940—1944	3	0	152	0	155
1945—1949	3	1	138	4	146
1950—1954	3	0	52	3	58
1955—1959	5	0	61	0	66
1960			13		13
1961			12		12
1962			8		8
1963			9		9
1964	*(0)*	1 *(1)*	13 *(55)*	*(0)*	14 *(56)*
1965			12		12
1966	1		6		7
1967	1		7		8
1968			9		9
1969	3 *(5)*	*(0)*	11 *(45)*	*(0)*	14 *(50)*
1970	3		25		28
1971	2		11		13
1972	1	1	11		13
1973			7		7
	37	6	697	12	752

Kuten taulukosta havaitaan, on lakialoitteen pohjalta vain harvoin säädetty lakeja, jotka ovat vaatineet VJ 67 §:n mukaista säätämisjärjestystä. Lakialoitteeseen perustuvia on ollut kaikista ko. laeista 7.3 %, perustuslaeista ja niiden muutoksista 14.0 % ja poikkeuslaeista 1.7 %. Säätämisjärjestystä koskevan valvonnan tarkastelussa ei perustuslaeilla

kunnassa hyväksytty. Tosiasiassa on lakialoitteissa saatettu täysin nojautua aikaisempiin hallituksen esityksiin. LA-merkintä tarkoittaa myös 1906 VJ:n mukaisia eduskuntaesityksiä. Taulukossa on sulkuihin merkitty ao. kohtiin myös viisivuotiskausien 1960—1964 ja 1965—1969 kokonaismäärät.

ja niiden (muodollisilla) muutoksilla ole merkitystä. Pyrittäessä selvittämään hallituksen toimesta suoritetun valmistelun ja eduskuntakäsittelyn osuutta lain säätämisjärjestyksen määräytymisessä on poikkeuslaeistakin aiheellista ottaa huomioon vain ne, jotka on säädetty hallituksen esityksen pohjalta. Nämä lait samalla muodostavat valtaosan (lähes 93 %) kaikista VJ 67 §:ää soveltaen säädetyistä laeista. Näiden, kaikkiaan 697 lain säätämisjärjestyksen määräytymistä valaisee seuraava taulukko, jossa on ensimmäisessä asiasarakkeessa mainittu hallituksen esityksen pohjalta säädettyjen poikkeuslakien kokonaismäärä ja toisessa sarakkeessa niiden lakien lukumäärä, joiden pohjana olevassa hallituksen esityksessä ei lakiehdotuksen johtolauseessa ollut viittausta VJ 67 §:n (1906 VJ 60 §:n) soveltamiseen ja joissa siis vasta eduskuntakäsittelyssä todettiin perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttäminen tarpeelliseksi.

TAULUKKO 2. *Hallituksen esitykseen perustuvat poikkeuslait 1919—1973.*

	HE:een perustuvia poikkeuslakeja kaikkiaan	Näistä sellaisia, joissa VJ 67 § (1906 VJ 60 §) lisätty johtolauseeseen vasta eduskunnassa
1919	12	5
1920—1924	31	2
1925—1929	15	0
1930—1934	43	4
1935—1939	39	3
1940—1944	152	5
1945—1949	138	11
1950—1954	52	3
1955—1959	61	2
1960—1964	55	2
1965—1969	45	2
1970—1973	54	2
	697	41

Taulukosta ilmenee selvästi, että vain murto-osa (5,9 %) hallituksen esityksen pohjalta säädetyistä poikkeuslaeista on ollut sellaisia, joissa perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämistä ei ollut edellytetty jo halli-

tuksen esityksessä. Tässä yhteydessä ei ole ollut mahdollista selvittää, missä määrin eduskunnassa ko. 697 lain kohdalla tehdyt säätämisjärjestysvalinnat ehkä ovat aiheutuneet lakiesitykseen eduskunnassa tehdyistä muutoksista. Tämän vuoksi ei voida varauksetta sanoa, että ko. poikkeuslaeista on 41 tapauksessa ja vain niissä eduskunta päätynyt lakiehdotuksen vaatiman säätämisjärjestyksen suhteen toiseen käsitykseen kuin hallitus. Katson esitettyjen lukujen kuitenkin erittäin luotettavasti osoittavan, kuinka yleistä on se, että eduskunta poikkeuslakien kohdalla hyväksyy — eksplisiittisesti tai implisiittisesti — hallituksen esityksestä ilmenevän tulkinnan lain perustuslainmukaisuudesta.

Taulukossa esitetyt luvut tuntuvat osoittavan, että lakiesityksen valmistelulla ja siinä omaksutuilla tulkinnoilla on hyvin voimakas vaikutus siihen, mihin säätämisjärjestykseen potentiaalisesti poikkeuslaeiksi katsottavien lakien kohdalla lopulta päädytään, ts. siihen, mikä perustuslaintulkinta ko. tapauksissa virallisesti hyväksytään. Kovin nopeita johtopäätöksiä on kuitenkin syytä välttää. On huomattava, että poikkeuslaeista monet ovat olleet aikaisempien poikkeuslakien voimassaolon jatkamista tai soveltamisalan laajentamista ja siten säätämisjärjestyksen kannalta ongelmattomia. Tällaisten »selvien» tapausten lisäksi on poikkeuslakien yhteydessä laajemmaltikin mahdollista, että hallituksen esityksen johtolausevalinta on tehty eduskunnan (perustuslakivaliokunnan) aikaisempien tulkintojen perusteella, ts. että johtolause hallituksen esityksessä on laadultaan enemmän eduskunnan tulevan kannanoton ennustamista kuin sen ohjaamista. Tarkemman kuvan saamiseksi hallituksen esityksessä omaksutun säätämisjärjestystulkinnan vaikutuksesta on vielä syytä tarkastella perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Antaessaan lakiehdotuksesta mietinnön perustuslakivaliokunta toimii ensi sijassa asiallista valmistelua suorittavana elimenä. Säätämisjärjestyskysymys ei yleensä ole merkittävästi esillä valiokunnan mietinnöissä.[431]

---

[431] Erästä aikaisempaa kirjoitusta varten olen läpikäynyt vuosien 1959—1970 valtiopäivillä annetut prvk:n mietinnöt ja todennut, ettei niissä yhdessäkään edellytetty säätämisjärjestystä koskevaa muutosta käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen. Säätämisjärjestystä koskevina muutoksina on tällöin pidetty johtolauseen muuttamista niin, että se edellyttää toista säätämisjärjestystä, sekä lain sisällön muuttamista, jotta laki voitaisiin säätää tietyssä järjestyksessä. Ks. *Hidén*, Constitutional rights..., 118—120. Ks. myös *Riepula*, 153—154, jossa todetaan perustuslain tulkintaa »muodossa tai toisessa» sisältyneen vuosien 1920—1972 valtiopäivillä 140 mietintöön ja 238 lausuntoon.

Lakien säätämisjärjestystä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön tarkastelussa voidaan siten perustellusti rajoittua vain valiokunnan antamiin lausuntoihin. Valiokunta on vuosien 1919—1970 valtiopäivillä antanut painettuja lausuntoja yhteensä 245 asiassa. Lausunnoissa käsitellyt kysymykset jakautuvat eri kysymystyyppeihin seuraavasti.[432]

TAULUKKO 3. *Perustuslakivaliokunnan painetut lausunnot vuosien 1919—1970 valtiopäivillä.*

	Lausunnot koskivat				
	Lain säätämisjärjestystä		Laki-ehdotusta muuten	Muuta kuin laki-ehdotusta	Yhteensä
	HE	LA			
1919					0
1920—1924	8	0	4	7	19
1925—1929	5	0	3	5	13
1930—1934	9	4	4	9	26
1935—1939	10	1	4	1	16
1940—1944	10	0	3	4	17
1945—1949	17	1	3	5	26
1950—1954	12	1	5	2	20
1955—1959	27	3	3	5	38
1960—1964	35	2	1	1	39
1965—1969	19	2	3	1	25
1970	5	0	1	0	6
Yhteensä	157	14	34	40	245

Valiokunta on siis noin puolen vuosisadan aikana ottanut lausunnoissaan kantaa hallituksen esityksessä olevan lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen 157 tapauksessa. Kaikkien säädettyjen lakien määrää

[432] Lausuntojen lukumäärästä ja jakautumisesta esitetyt tiedot perustuvat prvk:n lausuntojen läpikäymiseen osaksi valtiopäiväasiakirjoissa olevien hakemistojen, osaksi prvk:n käytännöstä laaditun, valiokunnassa ja Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksella säilytetyn kortiston avulla. Lausuntojen kokonaisluvusta esitetyt tiedot eivät aivan pidä yhtä *Riepulan,* 154, esittämien tietojen

samoinkuin hallituksen esityksen pohjalta säädettyjen poikkeuslakien määrää ajatellen ei lukua voida pitää kovin suurena, joskin voidaan todeta, että lausuntojen lukumäärä on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana ollut selvästi suurempi kuin edeltävinä vuosikymmeninä. Tapausten lukumäärä samoinkuin myöhempänä (taulukko 5) esitettävät tiedot siitä, miten usein poikkeuslakeja on säädetty perustuslakivaliokuntaa kuulematta, viittaavat siihen, ettei perustuslakivaliokunnan asema säätämisjärjestyksen valvonnassa ole edes eduskunnan piirissä tapahtuvaa valvontaa ajatellen ollut niin välittömän dominoiva kuin ehkä saatetaan olettaa. Tapausten lukumäärä myös osoittaa, että eduskunnassa suhteellisen harvoin pidetään tarpeellisena nimenomaisesti selvityttää, onko hallituksen esityksessä oleva lakiehdotus säädettävissä siinä järjestyksessä kuin hallitus on edellyttänyt. Sitä, kuinka hyvin hallituksen esityksessä omaksuttu, säätämisjärjestystä koskeva tulkinta on »kestänyt» perustuslakivaliokunnassa, osoittaa seuraava, valiokunnan ratkaisuja em. 157 tapauksessa osoittava taulukko. Sen osoittamiseksi, missä määrin valiokunta on omaksunut saman tulkinnan kuin hallitus, on ollut tarpeen erikseen osoittaa ne tapaukset, joissa valiokunnan lausunnossa oleva tulkintakannanotto on koskenut vain hallituksen esittämään lakiehdotukseen eduskunnassa tehtyjä muutoksia. Verolakien säätämisjärjestykseen liittyvien kysymysten erikoislaadun huomioon ottaen on myös niitä koskevat kannanotot osoitettu erikseen. Taulukossa on säätämisjärjestystä koskevilla muutoksilla tarkoitettu lakiehdotuksen johtolauseen muuttamista ja lakiehdotuksen sisällön muuttamista sen vuoksi, että laki voitaisiin säätää tietyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen kasuistisen monimuotoisuuden vuoksi ei lausuntojen sijoittaminen taulukossa osoitettuihin ryhmiin ole ollut mahdollista ilman jonkin määräistä karkeistusta. Taulukon ryhmittelyyn ja eri ryhmistä esitettyihin tietoihin on siten syytä suhtautua varauksellisesti.[433] Pääpiirteissään voidaan taulukon kuitenkin kat-

---

kanssa. Osasyynä saattaa olla se, että tässä on otettu huomioon vain painetut lausunnot ja luettu yhdeksi tapaukseksi tilanteet, joissa valiokunta on lausunnon annettuaan vielä antanut lisälausunnon. Lausuntojen läpikäymisen on ohjaukseni mukaan suorittanut OTK *Rainer Oesch*.

[433] Kuten alav. 432 ilmenee, ei taulukon numeroissa tarkkaan ottaen ole kysymys erillisistä lausunnoista, vaan erillisistä asioista (HE:istä). Ryhmittelyyn

TAULUKKO 4. *Perustuslakivaliokunnan lain säätämisjärjestyksestä vuosien 1919—1970 valtiopäivillä antamat lausunnot, jotka ovat koskeneet hallituksen esityksellä vireille pantua lakiehdotusta.*

	Verolakeja koskeneet lausunnot		Muut lausunnot					Yhteensä
			Lausunnossa edellytettiin säätämisjärjestystä koskevaa muutosta					
			HE:ssä olevaan ehdotukseen		HE:ssä olevaan ehdotukseen tehtyjen muutosten johdosta			
	Lausunnossa edellytettiin säätämisjärjestystä koskevaa muutosta	Lausunnossa ei edellytetty säätämisjärjestystä koskevaa muutosta	VJ 67 §:n soveltamisen suuntaan	VJ 66 §:n soveltamisen suuntaan	VJ 67 §:n soveltamisen suuntaan	VJ 66 §:n soveltamisen suuntaan	Lausunnossa ei edellytetty säätämisjärjestystä koskevia muutoksia	
1919								0
1920—1924	0	0	3	1	0	0	4	8
1925—1929	0	0	1	0	1	0	3	5
1930—1934	1	1	3	0	0	0	4	9
1935—1939	0	0	6	0	0	0	4	10
1940—1944	0	0	4	0	1	0	5	10
1945—1949	0	0	7	0	3	0	7	17
1950—1954	0	1	7	0	0	0	4	12
1955—1959	4	2	11	0	0	0	10	27
1960—1964	0	2	12	0	4	0	17	35
1965—1969	0	1	9	1	1	0	7	19
1970	0	0	1	0	0	0	4	5
Yhteensä	5	7	64	2	10	0	69	157

soa luotettavasti osoittavan, miten hallituksen esityksissä ilmeneviin säätämisjärjestysvalintoihin on suhtauduttu perustuslakivaliokunnassa tapauksissa, joissa valiokunta on nimenomaisesti tutkinut säätämisjärjestystä. Kaikista ko. tapauksista on — verolakeja koskeneet tapaukset sekä VJ 67 §:n soveltamisen ja VJ 66 §:n soveltamisen suuntaiset muutosvaatimukset huomioonottaen — ollut noin 45 % sellaisia, joissa perustuslakivaliokunta on päätynyt hallituksen esityksessä ehdotetun lain säätämisjärjestyksen suhteen toiseen tulokseen kuin hallitus. Pidetäänkö tätä lukua suurena vai pienenä, riippuu arviointiperusteista. Pienenä sitä voitaisiin pitää, jos lähdettäisiin siitä, että lakiesityksen valmistelussa ei tapahdu merkittävää säätämisjärjestyksen valvontaa, ja jos toisaalta otettaisiin huomioon, että perustuslakivaliokuntaan eivät tule lausunnolle kaikki lakiehdotukset vaan ainoastaan jo epäilyksen alaisiksi, rajalla oleviksi katsotut tapaukset. Puolestani pitäisin lukua merkittävän suurena. Se osoittaa, että niissä tapauksissa, joissa perustuslakivaliokunta on päässyt ilmaisemaan kantansa säätämisjärjestyskysymykseen, sillä on ollut merkittävä vaikutus myös hallituksessa suoritettujen säätämisjärjestysvalintojen — eikä vain lakialoitteiden ja eduskunnassa tehtyjen muutosten — kontrolloijana. Arvioitaessa lain valmisteluvaiheessa ja lain eduskuntakäsittelyssä tapahtuvan, säätämisjärjestystä koskevan valvonnan suhteellista merkitystä ei tässä toisaalta voida sivuuttaa sitä, että valtaosa hallituksen lakiesityksistä ei koskaan tule käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan ja että niistäkin valikoiduista laki-

---

sisältyy jonkin verran harkinnanvaraisuutta jo eri asiatyyppien yhteenkuulumisen ja valiokunnan käyttämien väljien ilmausten vuoksi. Epävarmuutta saattaa olla esim. verolakien jakamisessa niihin, joiden kohdalla on edellytetty, sekä toisaalta niihin, joiden kohdalla ei ole edellytetty säätämisjärjestystä koskevia muutoksia — VJ 68 § ja sen sisäiset eri menettelytavathan eivät näy johtolauseesta. Epätarkkuutta saattaa olla myös rajanvedossa HM 61 §:ään nojaavien ja muiden perustuslainsäätämisjärjestyksen noudattamista edellyttävien muutosvaatimusten välillä. VJ 67 §:n soveltamista koskeviin muutosvaatimuksiin on kolmannessa sarakkeessa luettu myös kaksi lausuntoa, joissa muutosvaatimus lähinnä koski kirkkolain säätämisjärjestyksen soveltamista. Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen hyväksi tehtyjä muutosvaatimuksia koskevan neljännen sarekkeen ensimmäinen tapaus (vuodelta 1920) vaatisi oikeastaan omaa sarekettaan. sillä siinä oli hallitus katsonut, että rauhansopimuksen voimaan saattaminen vaatii lain säätämistä, mutta perustuslakivaliokunta katsoi, että yksinkertainen hyväksymispäätös riittää (ks. edellä alav. 285.).

ehdotuksista, jotka lähetetään valiokuntaan lausunnolle, yli puolet [434] on ollut sellaisia, joissa valiokunta on hyväksynyt hallituksen tulkinnan ko. lain perustuslainmukaisuudesta.

Edellä olevan perusteella voidaan yhteenvetona lakiesityksen valmistelu- ja antamisvaiheessa tapahtuvan sekä toisaalta eduskuntakäsittelyssä tapahtuvan lain perustuslainmukaisuuden valvonnan merkityksestä esittää seuraavaa. Tiedot hallituksen esityksen pohjalta säädetyistä poikkeuslaeista ja perustuslakivaliokunnan hallituksen lakiesityksistä antamista lausunnoista eivät puolla käsitystä, jonka mukaan lakiesityksen valmistelussa ja päättämisessä tapahtuva kontrolli olisi merkitykseltään vähäistä ja sattumanvaraista. Päin vastoin ne näyttävät osoittavan, että valtaosassa lainsäätämistilanteita on hallituksen piirissä tapahtuvilla säätämisjärjestysvalinnoilla ratkaiseva vaikutus siihen, mitä pidetään perustuslainmukaisena säätämisjärjestyksenä. Tämä vaikutus ei ole triviaalisti pelkästään sitä, että lakien säätämisjärjestys on usein ennalta täysin selvä ja eduskuntakäsittelyssä ei siten ole mitään syytä ottaa eksplisiittisesti kantaa tähän kysymykseen. Se, että noin 94 % hallituksen esityksen pohjalta säädetyistä poikkeuslaeista on katsottu poikkeuslaeiksi jo esityksen antamisvaiheessa, antaa syyn olettaa, että muitakin kuin säätämisjärjestykseltään »selviä» lakeja säädetään eduskunnassa hallituksen esityksessä olevaa johtolausetta seuraten. »Seuraamisesta» puhuminen ei tässä ole aiheetonta, kun otetaan huomioon, että — kuten myöhempänä esitetään — suuri osa hallituksen esityksen pohjalta hyväksytyistä poikkeuslaeista ei koskaan käy perustuslakivaliokunnassa, ts. eduskunnassa ei pidetä niiden säätämisjärjestystä epäselvänä. Lakiesityksen antamista edeltävää säätämisjärjestyksen valvontaa voidaan perustellusti pitää vaikutukseltaan merkittävänä. Tämän vaikutuksen ei tarvitse rajoittua vain eduskunnassa tapahtuvien säätämisjärjestysvalintojen ohjaamiseen yleensä, vaan on mahdollista, että hallituksen esityksessä omaksutulla tulkinnalla säätämisjärjestyksestä on lievä ennalta

[434] Jos otetaan huomioon kaikki prvk:aan lausunnolle lähetetyt hallituksen esitykset eikä siis vain niitä, joista annetuissa lausunnoissa on käsitelty säätämisjärjestystä, muodostuu valiokunnassa »hyväksyttyjen» HE:n johtolausevalintojen osuus suuremmaksi kuin taulukon 4 luvut edellyttäisivät. Jos prvk ei lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa lainkaan puutu säätämisjärjestykseen, lienee silti usein tosiasioita vastaavaa sanoa, että prvk on pitänyt ehdotuksessa edellytettyä säätämisjärjestystä oikeana.

suuntaava vaikutus myös perustuslakivaliokunnassa tehtäviin ratkaisuihin. Eri asia on, että hallituksen piirissä omaksutut tulkinnat saattavat pohjautua perustuslakivaliokunnan aikaisempien ratkaisujen »tulkitsemiseen». Eri asia on myös, pidetäänkö hallituksen esityksessä ilmenevien tulkintojen vaikutusta eduskuntatyöhön suotavana tai ehkä välttämättömänä. Selvää lienee, että tämä vaikutus on otettava huomioon esim. perustuslakivaliokunnan asemaa koskevassa keskustelussa.

h. Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunnan lain säätämisjärjestyksestä antamien tulkintaratkaisujen merkitystä on edellä tarkasteltu vain niiden sitovuuden osalta. Tulkintaratkaisujen on todettu nykyään täysin sitovan saman asian myöhemmässä käsittelyssä tehtävät säätämisjärjestysvalinnat. Valiokunnan kannanottojen vaikutuksesta myöhempien lainsäädäntöasioiden käsittelyssä (valiokunnan ulkopuolella) ei sen sijaan ole voitu esittää muuta kuin olettamuksia tällaisen vaikutuksen olemassaolosta sekä joitakin tapauksia puhemiehen kieltäytymiskäytännöstä. Myöskään esityksen tätä jaksoa varten suoritettu lainsäädäntökäytäntöjen tutkiminen ei anna merkittävää lisätietoa valiokunnan kannanottojen sitovuudesta tai ohjaavasta vaikutuksesta. Valiokunnan kannanottojen tosiasiallinen ohjaava vaikutus eduskunnassa ja lainvalmistelussa myöhemmin omaksuttaviin tulkintoihin jää siten paljolti olettamusten ja käytännön pohjalta muodostuneiden vaikutelmien varaan. Yhteenvetona edellä eri kohdissa lausumistani käsityksistä voidaan todeta, että tämä ohjaava vaikutus on tosiasiassa varsin huomattava ja että sen pääasiallisia syitä ovat pyrkimys parlamentaarisen käytännön johdonmukaisuuteen ja ennustettavuuteen sekä toisaalta pyrkimys jo lain säätämisen varhaisissa vaiheissa selvittää lain hyväksytyksi tulemiseen vaikuttavat oikeudelliset edellytykset.

Koska perustuslakivaliokunnan kanta lain säätämisjärjestykseen on lain myöhempää käsittelyä sitova, on valiokunnan toiminnan merkityksen kannalta keskeisen tärkeää se, mistä asioista hankitaan valiokunnan kannanotto. Kun tämän kysymyksen tutkimisessa ei ole mahdollista käydä läpi lakiehdotuksia koskevia eduskuntakäsittelyjä kokonaisuudessaan, rajoitun tässäkin kohden perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyjä lakeja ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa käsiteltyjä lakeja

koskeviin tietoihin. Koska perustuslain muutokset on aina käsiteltävä perustuslakivaliokunnassa,[435] ovat VJ 67 §:ää soveltaen säädetyistä laeista tässä kohden mielenkiintoisia vain poikkeuslait. Kuten edellä taulukosta 1 ilmenee, on vuosina 1919—1973 säädetty hallituksen esityksen pohjalta 697 poikkeuslakia ja lakialoitteen pohjalta 12 poikkeuslakia. Perustuslakivaliokunnan osallistumista näiden lakien eduskuntakäsittelyyn osoittaa seuraava taulukko.[436]

TAULUKKO 5. *Perustuslakivaliokunnan osallistuminen vuosina 1919—1973 säädettyjen poikkeuslakien eduskuntakäsittelyyn.*

	HE:n pohjalta säädetyt lait		LA:n (EE:n) pohjalta säädetyt lait		
	Käsitelty prvk:ssa	Ei käsitelty prvk:ssa	Käsitelty prvk:ssa	Ei käsitelty prvk:ssa	Yhteensä
1919	2	10	0	2	14
1920—1924	4	27	0	2	33
1925—1929	4	11	0	1	16
1930—1934	13	30	0	0	43
1935—1939	8	31	0	0	39
1940—1944	36	116	0	0	152
1945—1949	41	97	1	3	142
1950—1954	19	33	0	3	55
1955—1959	36	25	0	0	61
1960—1964	22	33	0	0	55
1965—1969	21	24	0	0	45
1970—1973	21	33	0	0	54
Yhteensä	227	470	1	11	709

435 Ainoa poikkeus lienee käytännössä ollut kansaneläkelaitosta koskeneiden muutosten säätäminen VJ:een vuonna 1937, ks. edellä alav. 211 a.

436 Taulukossa on otettu huomioon vain se, onko prvk antanut mietinnön tai lausunnon lakiehdotuksesta siinä vaiheessa, jossa lakiehdotuksen sanamuoto — ja myös johtolause — on lopullisesti hyväksytty. Taulukossa ei siten ole otettu valiokunnan osallistumisena lukuun tapauksia, joissa prvk on esim. asiallisesti saman lainmuutoksen aikaisemmissa käsittelyissä antanut lausunnon, mutta asian käsittely on jäänyt kesken ja asiaa uuden esityksen pohjalta käsiteltäessä ja lopullisesti päätettäessä ei prvk:aa enää ole kuultu. Mukaan ei myöskään ole otettu tilanteita, joissa prvk on antanut kannanoton vasta lepäämään tai vahvistamatta

Taulukon mukaan on itsenäisyyden aikana hallituksen esityksen pohjalta säädetyistä poikkeuslaeista vain niukka kolmannes (32,6 %) ollut käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa. Koko itsenäisyyden aikaa koskevan prosenttiluvun alhaisuuteen on vaikuttanut sodan aikainen käytäntö. Vuosina 1950—1973 hallituksen esityksen pohjalta säädetyistä poikkeuslaeista on n. 45 % ollut käsiteltävänä perustuslakivaliokunnassa. Vain yhdellä taulukon viisivuotiskaudella (1955—1959) on tämä osuus ollut yli puolet (59 %) ko. laeista.

Lukujen merkitystä arvioitaessa on huomattava, että ilmeisesti varsin monen ko. lain säätämisjärjestys on ollut ennalta aivan selvä eikä perustuslakivaliokunnan kannanoton hankkimiseen siten ole ollut asiallista tarvetta. Se, että yli puolet perustuslainvastaisiksi katsotuista tavallisista laeista jatkuvasti säädetään perustuslakivaliokuntaa kuulematta, viittaa kuitenkin siihen, että merkittävää perustuslakien tulkintaa tapahtuu eduskunnassa lainsäätämismenettelyssä myös perustuslakivaliokunnan ulkopuolella. Tätä käsitystä tukevat myös taulukossa lakialoitteiden pohjalla säädetyistä poikkeuslaeista esitetyt tiedot. Hallituksen esityksen pohjalla säädetyistä laeista voidaan ajatella, että niissä itse asiassa on kysymys valmisteluvaiheessa tapahtuvasta valvonnasta ja tähän valvontaan tapauksittain perustuslakivaliokunnassa — eräänlaisena viimeisenä instanssina — kohdistetusta kontrollista. Lakialoitteiden kohdalla on sen sijaan enemmän kysymys juuri ja vain eduskuntakäsittelyssä tapahtuvasta valvonnasta. Tämän huomioon ottaen on mielenkiintoista havaita, että kahdestatoista lakialoitteen pohjalta säädetystä poikkeuslaista vain yksi on käsitelty perustuslakivaliokunnassa.[437] Voidaan kysyä, missä määrin eduskunnassa todella tehdään merkittäviä lain perustuslainmukaisuutta koskevia tulkintaratkaisuja perustuslakivaliokunnan ulkopuolella ja missä määrin perustuslakivaliokunta on »vain» viimeinen instanssi, johon muualla tehdyt ratkaisut joissakin tapauksissa saatetaan tutkittavaksi ja jonka päätökset prejudikaatteina ohjaavat muualla myö-

jätetyn lain vaalien jälkeisessä käsittelyssä. Valiokunnan osallistuminen ko. poikkeuslakien laiksi säätämiseen on siten asiallisesti jonkin verran laajempaa kuin taulukko osoittaa.

437 Huomattakoon kuitenkin, että ero hallituksen esityksen ja lakialoitteen välillä saattaa tässä kohden olla varsin muodollinen esim. tilanteissa, joissa lakialoite on sisällöltään aivan sama kuin eduskunnassa aikaisemmin kesken käsittelyn jäänyt hallituksen lakiesitys. Tekstissä tarkoitettu laki on yleisradion hallintoneuvoston vaalin eduskunnalle siirtämistä koskenut 774/5. 11. 1948.

hemmin tehtäviä uusia tulkintaratkaisuja. Tähän kysymykseen voidaan saada jonkin verran lisävalaistusta niistä tiedoista, joita tämän tutkimuksen puitteissa on saatu eduskunnassa lakiehdotuksiin tehdyistä, säätämisjärjestystä koskevista muutoksista.[438]

Edellä taulukosta 2 ilmenee, että vuosina 1919—1973 on hallituksen esityksen pohjalta säädetty 41 sellaista poikkeuslakia, joita tarkoittavassa hallituksen esityksessä ei edellytetty lain säätämistä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan osallistumista näiden lakien eduskuntakäsittelyyn osoittaa seuraava taulukko.

TAULUKKO 6. *Vuosina 1919—1973 hallituksen esityksen pohjalta säädetyt poikkeuslait, joiden johtolauseeseen vasta eduskunnassa lisättiin viittaus VJ 67 §:ään (1906 VJ 60 §:ään).*

	Laki kävi perustuslakivaliokunnassa	Laki ei käynyt perustuslakivaliokunnassa	Yhteensä
1919	0	5	5
1920—1924	0	2	2
1925—1929	0	0	0
1930—1934	3	1	4
1935—1939	3	0	3
1940—1944	4	1	5
1945—1949	3	8	11
1950—1954	3	0	3
1955—1959	2	0	2
1960—1964	2	0	2
1965—1969	2	0	2
1970—1973	2	0	2
Yhteensä	24	17	41

Taulukossa ei ole voitu ottaa huomioon sitä, onko perustuslainsäätämisjärjestyksen käyttämisen syynä ollut jo hallituksen esittämän laki-

438 »Säätämisjärjestystä koskevina muutoksina» on tässä niinkuin edelläkin pidetty lakiehdotuksen johtolauseen muuttamista niin, että se edellyttää toista säätämisjärjestystä, sekä lain sisällön muuttamista siinä tarkoituksessa, että laki voitaisiin säätää tietyssä järjestyksessä.

ehdotuksen sisältö vaiko vasta siihen eduskunnassa tehdyt muutokset. Tästä aiheutuvan epätarkkuusmahdollisuuden huomioon ottaenkin vaikuttaa taulukon perusteella siltä, että eduskunnassa on aikaisemmin oltu nykyistä valmiimpia puuttumaan hallituksen esityksestä ilmenevään lain säätämisjärjestystä koskevaan tulkintaan myös perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Syitä tämänsuuntaiseen kehitykseen — siis eduskunnassa perustuslakivaliokunnan ulkopuolella tehtävien merkittävien perustuslaintulkintaratkaisujen vähenemiseen — on vaikea konkreettisesti osoittaa. Osasyynä saattaa olla esim. se, että aikaisemmin on toisella tavalla kuin nykyään pidetty mahdollisena säätää laki »varmuuden vuoksi» perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Vaikutusta saattaisi olla myös hallituksen piirissä tehtyjen tulkintaratkaisujen kohonneella arvostuksella ja ehkä ennen kaikkea sillä, että perustuslakivaliokunta yhä korostuneemmin käsitetään kaikkien perustuslaintulkintaa koskevien ongelmien selvittäjäksi eduskunnassa.

Jos säädettyjen poikkeuslakien sisältämän aineiston puitteissa halutaan muodostaa yleiskuva siitä, mikä nykyään on 1) hallituksen (lainvalmistelun), 2) perustuslakivaliokunnan ja 3) perustuslakivaliokunnan ulkopuolisen eduskuntakoneiston osuus lakien säätämisjärjestyksen määräytymisessä, on lakiesityksen pohjalta säädettyjen lakien lisäksi otettava huomioon myös aloitteen pohjalta säädetyt lait. Taulukosta 5 ilmenee, että lakialoitteen pohjalta on poikkeuslakeja säädetty kaikkiaan vain 12, viimeiset kolme niistä viisivuotiskaudella 1950—1955. Mainitut lait säädettiin vuosina 1950, 1951 ja 1953. Kun tämän ohessa otetaan huomioon taulukoissa 5 ja 6 käsitellyt tiedot erikseen vuoden 1954 osalta, voidaan *viimeisten kahdenkymmenen vuoden käytäntöä* kuvata seuraavasti. Ko. lakien katsominen ristiriitaisiksi perustuslain kanssa on noin 54 %:ssa tapauksista perustunut hallituksen esittämään ja eduskuntakoneiston perustuslakivaliokuntaa kuulematta hyväksymään tulkintaan. Vastaavasti on laeista noin 46 % käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Tapauksia, joissa ko. laki on hallituksen esityksestä poiketen eduskunnassa tulkittu perustuslainvastaiseksi, on ollut 3,6 %. Kaikki nämä tapaukset on käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Koko aikana ei ole säädetty yhtään poikkeuslakia, jonka ei joko hallitus (lainvalmistelu) tai perustuslakivaliokunta olisi katsonut olevan perustuslain kanssa ristiriidassa, ts. perustuslakivaliokuntaa kuulematta ei ole säädetty poikkeuslakeja lakialoitteen pohjalta tai muuttamalla hallituksen esityksen johtolausetta. Eduskunnan sisäisissä toimivaltasuhteissa on perustuslakivaliokunta ollut välttämätön

auktoriteetti hallituksen esittämästä perustuslaintulkinnasta poikkeamiseen, mutta ei välttämätön sen hyväksymiseen. Perustuslakivaliokunnan ulkopuolinen lakien eduskuntakäsittely ei siten sisällä itsenäistä perustuslakivaliokunnan kanssa kilpailevaa tulkinta-arvovaltaa. Sen sijaan ei voida kieltää hallituksessa (lainvalmistelussa) omaksuttujen tulkintojen — eduskunnassa perustuslakivaliokuntaa kuulematta hyväksyttyinä — jossain määrin kilpailevan tulkintakäytäntöjen ohjaamisessa perustuslakivaliokunnan tulkintojen kanssa.[439]

Edellä esitetyn täydennykseksi on syytä vielä erikseen lyhyesti tarkastella, mikä vaikutus säätämisjärjestyskysymyksessä on ollut sillä, että lakiehdotus on lähetetty käsiteltäväksi perustuslakivaliokuntaan. Mitä vähemmän perustuslakivaliokunnan käsittely aiheuttaisi ko. lakien säätämisjärjestystä koskevia muutoksia, sitä enemmän olisi valiokuntaa syytä pitää vain elimenä, joka sanktioi muualla tehdyt tulkintaratkaisut. Arvioitaessa valiokunnan toiminnan merkitystä tältä kannalta ei poikkeuslaeista kerättyä aineistoa juuri voida käyttää hyväksi lähinnä sen vuoksi, että monet perustuslakivaliokunnassa käsitellyistä poikkeuslaeista ovat olleet valiokunnassa käsiteltävinä asiavalmistelun eikä säätämisjärjestyksen selvittämisen vuoksi. Sen sijaan voidaan perustuslakivaliokunnan antamista lausunnoista esittää eräitä huomioita.

Edellä on taulukon 4 yhteydessä todettu, että perustuslakivaliokunnan hallituksen lakiesityksistä antamista lausunnoista on noin 45 %:ssa edellytetty lakiehdotukseen säätämisjärjestystä koskevaa muutosta. Perustuslakivaliokunnan toiminta on siten ollut sen käsittelemissä tapauksissa merkitykseltään selvästi reaalista. Huomattavaa on, että em. lausunnoista, joissa on edellytetty säätämisjärjestystä koskevia muutoksia, vain 13,5 % on koskenut hallituksen esittämään lakiehdotukseen eduskunnassa tehtyjä muutoksia. Perustuslakivaliokunta ei ts. ole toiminut pelkästään eduskunnan sisäisenä, eduskunnan muiden elinten tekemiä ehdotuksia kontrolloivana elimenä, vaan sen valvonta on muutoksia vaativana kohdistunut myös hallituksen tekemiin ehdotuksiin. Laskelmieni mukaan perustuslakivaliokunta antoi vuosien 1919—1970 val-

439 Todettakoon, että tekstissä esitetty koskee vain poikkeuslakeja eikä siten kata niitä tapauksia, joissa eduskunnassa olisi poistettu hallituksen esittämän lakiehdotuksen johtolauseessa ollut viittaus VJ 67 §:ään. Tapaukset, joissa muutoksia olisi tehty tähän suuntaan perustuslakivaliokuntaa kuulematta, lienevät kuitenkin hyvin harvinaisia. Yksi sellainen voidaan kuitenkin mainita, ks. edellä alav. 308.

tiopäivillä lakialoitteista kaikkiaan 14 sellaista lausuntoa, jotka koskivat säätämisjärjestystä. Näistä lausunnoista kahdeksassa edellytettiin säätämisjärjestystä koskevaa muutosta ko. ehdotukseen. Mielenkiintoista on, että muutosta vaativien lausuntojen osuus ei edustajien lakialoitteiden kohdalla (n. 57 %) ole huomattavasti suurempi kuin vastaava osuus (verolait sivuuttaen n. 49 %) hallituksen esittämien lakiehdotusten kohdalla.[440]

i. Suuri valiokunta

Kun lakiehdotus tulee käsiteltäväksi suureen valiokuntaan, on sitä jo käsitelty erikoisvaliokunnassa ja täysistunnossa ensimmäisessä — tapauksittain myös toisessa — käsittelyssä. Suurella valiokunnalla on siten säännönmukaisesti käytettävissään enemmän informaatiota ja käsiteltävänään viimeistellympi ehdotus kuin lakiehdotuksia käsittelevillä erikoisvaliokunnilla. Myös toiminnan tarkoitus on suuressa valiokunnassa hieman toinen kuin valmistelua suorittavissa erikoisvaliokunnissa: painopiste ei ole lakiehdotuksen yksityiskohtia koskevien ratkaisujen valmistelussa, vaan valmistelussa muodostuvan kokonaisuuden tarkistamisessa. Tarkistaminen tietysti koskee ensi sijassa muuta kuin lain oikeaa säätämisjärjestystä. Suuren valiokunnan asema lainsäätämismenettelyssä saattaa kuitenkin antaa sen toiminnalle tuntuvaa merkitystä myös sen varmistamisessa, että lait tulevat säädetyiksi oikeassa järjestyksessä.

Miten merkittävää suuren valiokunnan toiminta on tässä suhteessa? Konkreettisemmin voidaan kysyä, miten usein suuri valiokunta vaikuttaa lain johtolauseen sisältöön joko siten, että se hankkii perustuslakivaliokunnan lausunnon ja tekee sen pohjalta oman ehdotuksensa, tai siten, että se perustuslakivaliokuntaa kuulematta tekee nimenomaisesti johtolausetta koskevia ratkaisuja. Edellä on jo todettu, ettei suuri valiokunta ole tiettävästi kertaakaan pyytänyt lausuntoa perustuslakivaliokunnalta siinä vaiheessa, jolloin laki on toisesta käsittelystä palautettu suureen

---

440 Siihen, että lakialoitteet tässä kohden tuntuvat varsin hyvin »kilpailevan» hallituksen esitysten kanssa, saattaa vaikuttaa jo lakialoitteista annettujen lausuntojen vähäisyydestä johtuva prosenttilukujen epäluotettavuus. Osasyynä on ilmeisesti se, että lakialoitteet ovat saattaneet perustua aikaisempiin esityksiin. Huomattavaa myös on, että ko. lausuntoihin eivät sisälly ne, joissa prvk on tyytynyt asiaperustein kritikoimaan ehdotusta.

valiokuntaan.[441] Suuren valiokunnan ns. a-mietinnössään lain säätämisjärjestykseen omaksumalla kannalla on tietysti tästä huolimatta saattanut olla merkitystä käytännössä.[442] Kun tässä tutkimuksessa ei ole voitu erikseen selvitellä suuren valiokunnan toimintaa, rajoitun kuitenkin seuraavassa tarkastelemaan vain niitä tapauksia, joissa suuri valiokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa, ja esitän lisäksi eräitä hajatietoja lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen eduskuntakäsittelyssä tehdyistä muutoksista.

Vuosien 1919—1972 valtiopäivillä on perustuslakivaliokunta antanut suurelle valiokunnalle kaikkiaan 24 lausuntoa. Niistä kuusi ei koskenut lain säätämisjärjestystä. Säätämisjärjestystä koskeneet 18 lausuntoa jakautuivat lausunnon sisällön suhteen seuraavasti.

TAULUKKO 7. *Perustuslakivaliokunnan suurelle valiokunnalle vuosien 1919—1972 valtiopäivillä antamat lausunnot lain säätämisjärjestyksestä.*

	Lausunnossa ei edellytetty säätämisjärjestystä koskevaa muutosta	Lausunnossa edellytettiin säätämisjärjestystä koskevaa muutosta	Yhteensä
1919—1924	0	0	0
1925—1929	0	1	1
1930—1934	1	0	1
1935—1939	1	2	3
1940—1944	0	1	1
1945—1949	0	0	0
1950—1954	0	1	1
1955—1959	1	2	3
1960—1964	3	3	6
1965—1969	2	0	2
1970—1972	0	0	0
Yhteensä	8	10	18

441 Ks. edellä alav. 223 ja sen yhteydessä esitettyä.

442 Lakiehdotuksen käsittelyn tässä vaiheessa on suuri valiokunta joutunut ottamaan kantaa lain säätämisjärjestykseen ainakin käsiteltäessä Tornionjoen lohikymmenyksien palauttamista koskenutta lakiehdotusta vuoden 1961 valtiopäivillä, ks. edellä alav. 294 yhteydessä esitettyä.

Suuren valiokunnan toimintaa muiden valiokuntien suorittamaa kontrollia täydentävänä elimenä ei taulukossa esitettyjen tietojen nojalla voi pitää merkityksettömänä. Se, että suuri valiokunta täydentää tai varmistaa niitä kontrollijärjestelyjä, jotka vaikuttavat lain aikaisemmissa käsittelyvaiheissa, ilmenee selvästi siinä, että taulukossa esitetyt lausunnot koskivat yhtä lukuunottamatta ko. lakiehdotusta siinä muodossa, minkä se oli saanut ennen suuren valiokunnan käsittelyä. Suuri valiokunta ts. vain yhdessä tapauksessa hankki perustuslakivaliokunnan lausunnon varmistuakseen siitä, missä järjestyksessä sen itse ehdottama lain sanamuoto olisi käsiteltävä.[443] Kaikissa kymmenessä lausunnossa, jossa edellytettiin säätämisjärjestystä koskevaa muutosta, edellytettiin kvalifioidumpaa säätämisjärjestystä kuin lausunnon kohteena olevassa ehdotuksessa, niistä kahdeksassa perustuslainsäätämisjärjestyksen ja kahdessa kirkkolain säätämisjärjestyksen soveltamista.

Edellä on taulukossa 6 todettu vuosina 1919—1973 säädetyn hallituksen esityksen pohjalta 17 sellaista poikkeuslakia, joissa lain säätämisjärjestys muutettiin eduskunnassa perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Näistä 17 laista oli 11 sellaista, jossa viittaus VJ 67 §:ään lisättiin johtolauseeseen jo erikoisvaliokunnassa ja 6 sellaista, joissa lisäyksen teki vasta suuri valiokunta. Vuosina 1919—1973 on lakialoitteen pohjalta säädetty 12 poikkeuslakia. Niistä yhtätoista ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Näistä yhdestätoista oli viisi sellaista, joissa viittaus VJ 67 §:ään lisättiin johtolauseeseen vasta suuressa valiokunnassa. Vaikka sanotut tiedot ovat hajanaisia ja koskevat hyvin pientä tapausjoukkoa, viittaavat ne osaltaan siihen, että suuren valiokunnan toiminnalla on reaalista merkitystä eduskunnassa muualla tapahtuvan, säätämisjärjestystä koskevan valvonnan täydentäjänä.[444]

j. Puhemies ja puhemiesneuvosto

Valtiopäiväjärjestyksen mukaan tekee puhemies täysistunnossa esittämänsä oikeudelliset ratkaisut yksin. Kuten edellä on todettu, käsitellään

---

443 Ko. lausunto oli huoneenvuokralakiehdotusta koskenut prvl 3/Svm 103/HE 59(59 vp)/60 vp.

444 Tekstissä esitetty koskee lähinnä sen valvomista, että kvalifioitua säätämisjärjestystä tarvittaessa käytetään. Täydennykseksi todettakoon, että ainoassa tapauksessa, jossa olen havainnut eduskunnan poistaneen hallituksen esittämän lain johtolauseesta viittauksen VJ 67 §:ään kuulematta perustuslakivaliokuntaa, tämä tapahtui jo erikoisvaliokunnassa, ks. edellä alav. 308.

puhemiehen tärkeät ratkaisut yleensä etukäteen puhemiesneuvostossa. Huomattava tosiasiallinen osuus ratkaisujen muodostumiseen on myös eduskunnan sihteereillä — erityisesti pääsihteerillä —, jotka toimivat puhemiehen apuna täysistunnossa ja sen valmistelussa. Puhemiehen harjoittama kontrolli on siten tosiasiassa puhemiesinstituution piirissä toimivien henkilöiden harjoittamaa kontrollia. Tämän kontrollin merkityksestä lainsäädäntökäytännössä voidaan yhteenvetona esittää seuraavaa.

Lain säätämisjärjestykseen kohdistuvassa valvonnassa on puhemiehen toimenpiteillä merkitystä kolmessa vaiheessa. Puhemiehen esityksestä riippuu, päättääkö täysistunto lähettää lakiehdotuksen mietintöä tai lausuntoa varten perustuslakivaliokuntaan, siis ts. se, varmistetaanko jo eduskuntakäsittelyn alussa, että lain säätämisjärjestys tulee asiantuntijaelimen tutkittavaksi. Lain toisessa käsittelyssä puhemies voi valvoa, että lain johtolause saa oikein sanamuodon, ja kolmannessa käsittelyssä valvoa, että lakia, jonka johtolause on saanut virheellisen sanamuodon, ei käsitellä. Vaalien jälkeisillä valtiopäivillä puhemies voi valvoa, että lepäämässä olevaa tai vahvistamatta jätettyä lakia ei hyväksytä, mikäli laki — muuttamatta hyväksyttynä — ei olisi (enää) perustuslainmukainen.

Valiokuntaan lähettämisessä on säätämisjärjestyksen valvonnan kannalta merkitystä lähinnä vain tapauksilla, joissa laki lähetetään perustuslakivaliokuntaan lausunnon saamista varten. Valiokunnan lausunnon hankkimisen varmistamisessa ei puhemiehen (täysistunnon) rooli ole kovin merkittävä. Täysistunto määrää perustuslakivaliokunnan lausunnon pyydettäväksi yleensä vain silloin, kun perustuslainmukaisuuskysymyksen olemassaolo on ilmeinen tai käsiteltävän lain yhteydessä on satunnaisista tekijöistä johtuen muuten katsottu perustuslakivaliokunnan kannanoton saaminen aiheelliseksi. Viime vuosilta kerätystä aineistosta päätellen [445] on vain noin viidennes perustuslakivaliokunnan erikoisvaliokunnille antamista lausunnoista sellaisia, joiden pyytämistä on edellytetty jo täysistunnon lähetepäätöksessä. Osuutta ei voida pitää kovin suurena, vaikka otetaankin huomioon, että osa säätämisjärjestystä koskevista ongelmista käytännössä aiheutuu lakiehdotuksiin valiokunnissa tehdyistä muutoksista.

Vuosien 1917—1973 valtiopäivillä on puhemies 11 kertaa kieltäytynyt toisessa käsittelyssä ottamasta äänestykseen virheelliseksi katsomaansa johtolausetta ja kaksi kertaa todennut kolmannessa käsittelyssä, että lakia

[445] Ks. edellä alav. 217 ja 218.

ei voida enää käsitellä sen johtolauseen saaman virheellisen muodon vuoksi. Nämä tapaukset ovat sattuneet vuosien 1917 (2), 1926, 1928, 1957 (3), 1960 (2), 1961, 1962 ja 1973 (2) valtiopäivillä.[446] Kieltäytymistapausten esiintyminen ja niiden ajallinen jakautuma voidaan nähdä osoitukseksi siitä, että puhemiehen lakien oikeaan säätämisjärjestykseen kohdistama valvonta on jatkuvasti merkitykseltään reaalista. Tapausten lukumäärää ei voida pitää vähäisenä, kun otetaan huomioon, että lakiehdotus on ennen toista ja kolmatta käsittelyä jo läpäissyt lukuisia vaiheita, joissa säätämisjärjestyksen valvontaa ainakin implisiittisesti tapahtuu. Puhemiehen roolia ko. tapauksissa ei toisaalta ole syytä ylidramatisoida: jos esim. perustuslakivaliokunnan lausunnon vastaista johtolause-ehdotusta täysistunnossa jossakin tapauksessa kannattaa vain kaksi henkilöä, merkitsee puhemiehen kieltäytyminen ehdotuksen äänestykseen ottamisesta lähinnä vain menettelyn teknillisen moitteettomuuden valvomista eikä ko. lain perustuslainmukaisuuden varmistamista.

Lepäämässä olevan tai vahvistamatta jätetyn lain käsittelyssä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä on puhemies tiettävästi vain kerran (1954) kieltäytynyt ottamasta lakiehdotusta äänestykseen sillä perusteella, että sitä ei enää voitu hyväksyä muuttamattomana (ts. että lain hyväksyminen — muuttamattomuusvaatimuksen huomioon ottaen — olisi ollut perustuslainvastaista).[447]

Käytännön tapauksista päätellen ei puhemiehen rooli lain oikean säätämisjärjestyksen takaajana toisessa ja kolmannessa käsittelyssä ja käsittelyssä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä ole siinä mielessä itsenäinen, että puhemies itsenäisesti ja omaehtoisten tulkintojen pohjalta tutkisi käsiteltäviksi tulevien lakien perustuslainmukaisuutta. Edellä mainituista 13 kieltäytymistapauksesta toisessa ja kolmannessa käsittelyssä voidaan puhemiehen katsoa 11 tapauksessa nojautuneen perustuslakivaliokunnan samassa tai jossain aikaisemmassa asiassa antamaan kannanottoon. Vain kahdessa tapauksessa (1960 ja 1962) voidaan jälkikäteen tarkastellen katsoa kieltäytymisen perustuneen puhemiehen (»neuvonantajien») omaan tulkintaan perustuslaista. Vaalien jälkeiseen lain käsittelyyn liittyvässä kieltäytymistapauksessa ei puhemiehen voida sanoa nojautuneen yksi-

446 Ko. tapaukset on selostettu edellä käsiteltäessä perustuslakivaliokunnan kannanottojen sitovuutta ja merkitystä myöhemmissä asioissa (alav. 268 ja 304 välillä).

447 Tapausta on selostettu edellä alav. 368 kohdalla.

löitävissä olevaan perustuslakivaliokunnan ratkaisuun. Puhemiehen kieltäytymisen ko. tilanteessa voidaan kuitenkin katsoa olleen sopusoinnussa eduskuntakäytännössä vakiintuneiden tulkintojen kanssa.

Puhemiehen kieltäytymistapaukset eivät luonnollisesti välttämättä kata kaikkia puhemiehen lain säätämisjärjestyksen suhteen tekemiä ratkaisuja. Kieltäytymistapausten nojalla voidaan kuitenkin perustellusti katsoa, että puhemiehen roolina säätämisjärjestyksen valvonnassa on ensi sijassa ollut sen varmistaminen, että perustuslakivaliokunnan ratkaisujen oikeaksi osoittamaa säätämisjärjestystä todella noudatetaan.

k. Arvioita etukäteisvalvonnasta

Lakien säätämisjärjestykseen kohdistuvan valvonnan tuloksia voidaan arvioida kahdesta eri näkökulmasta. Arvioinneissa voidaan ottaa huomioon valvonnan ennakollisuudesta aiheutuvat rajoitukset ja siis tarkastella vain sitä, miten hyvin valvonta saavuttaa ne tulokset, jotka ylipäätään ovat ennakollisella valvonnalla saavutettavissa. Toisaalta voidaan käytännön valvontajärjestelyjä arvioida valvontana yleensä ja siis tarkastella sitä, miten hyvin etukäteisvalvonnalla saavutetaan niitä tuloksia, joita valvontajärjestelyillä — minkälaisilla tahansa — voidaan kaiken kaikkiaan saavuttaa. Tarkastelen myöhempänä erikseen jälkivalvonnan tarpeellisuuteen liittyviä kysymyksiä. Kiinnitän sen vuoksi tässä huomiota lähinnä vain ensiksi mainittuun aspektiin, siis siihen, miten tehokkaita edellä käsitellyt valvontatoiminnat ovat juuri ennakollisen valvonnan mahdollisuuksien toteuttamisessa.

Keskityn tältäkin osin vain perustuslakivaliokunnan toimintaan. Edellä on tosin ilmennyt, että hallituksen piirissä tapahtuu sekä lakien vahvistamisvaiheessa että erityisesti lainvalmistelun yhteydessä säätämisjärjestyksen valvontaa, joka kokonaisvaikutukseltaan on merkittävää ja kilpailee tosiasiassa myös perustuslakivaliokunnan suorittaman valvonnan kanssa. Hallituksen piirissä tapahtuva valvonta hajoaa kuitenkin moniin yksittäisiin valvontatoimintoihin, joista yhdestäkään ei voida sanoa, että se olisi sellaisenaan jatkuvasti merkittävä lain oikean säätämisjärjestyksen selvittämisessä ja varmistamisessa. Tyydyn tämän vuoksi hallituksen piirissä tapahtuvan valvonnan osalta toteamukseen, että oikeudelliset mahdollisuudet riittävään valvontaan ovat olemassa, että näitä mahdollisuuksia on käytetty hallituksen ja eduskunnan toimivaltasuhteet huo-

mioon ottaen riittävästi ja että konkreettisiin valvontatoimenpiteisiin ryhtyminen on riippunut ko. asiaan liittyvien juridisten ongelmien laatuun nähden melko satunnaisista tekijöistä. — Eduskunnan koneistosta perustuslakivaliokunnan ulkopuolella on edellä todettu, että se ei muodosta mitään perustuslakivaliokunnan kanssa itsenäisesti kilpailevaa tulkintaauktoriteettia.

Esitän seuraavassa erikseen puutteita ja etuja, joita perustuslakivaliokunnan suorittamaan valvontaan käsittääkseni liittyy. Kyseessä eivät ole — se todettakoon — piirteet, jotka konkreettisesti vaikuttaisivat kaikissa perustuslakivaliokunnan ratkaisuissa tai edes olisivat sen harjoittamalle valvonnalle tyypillisiä. Kyseessä ovat pelkästään piirteet, joilla on tapauksittain ollut vaihtelevaa merkitystä. Erityisesti puutteista voidaan todeta, että ne eivät merkitse niinkään valvonnan heikkoutta kuin pelkkää epäonnistuneitten lopputulosten riskiä. Esitetyt piirteet liittyvät saumattomasti toisiinsa. Tästäkään syystä ei niitä ole pyritty asettamaan nimenomaiseen tärkeysjärjestykseen, lukuun ottamatta ehkä seuraavassa ensimmäisenä esitettyä »puutetta».

Puutteina tai rasituksina, joita perustuslakivaliokunnan suorittamaan lakien säätämisjärjestyksen valvontaan liittyy, voidaan mainita ennen kaikkea seuraavat.

1) Valvontajärjestelmä ei läheskään riittävästi takaa sitä, että kaikki perustuslainmukaisuudeltaan ongelmalliset lakiehdotukset todella tulevat perustuslakivaliokunnan tutkittaviksi. Lain tuleminen perustuslakivaliokuntaan säätämisjärjestyskysymyksen selvittämiseksi riippuu siitä, kuinka tarkkoja puhemies(neuvosto), eduskunnan sihteerit ja muut valiokunnat ovat perustuslakikysymyksissä. Kun ratkaisu yleensä viime kädessä riippuu puhemiesneuvoston ja valiokuntien enemmistöistä, saattavat poliittiset tekijät tapauksittain ratkaista ei ainoastaan sen, mihin perustuslaintulkintaan lopullisesti päädytään, vaan myös sen, selvitetäänkö perustuslakikysymystä lainkaan alan erityiselimessä. Tilannetta voitaisiin ajatella kehitettävän antamalla (tarkempia) aineellisia säännöksiä siitä, minkälaiset asiat on toimitettava perustuslakivaliokuntaan. Todennäköistä kuitenkin on, että tässä kohden tehokkaampaa olisi menettelysäännösten kehittäminen. Eräänä mahdollisuutena saattaisi tulla kysymykseen se, että hallituksen esityksessä voitaisiin tarvittaessa edellyttää säätämisjärjestyksen selvittämistä perustuslakivaliokunnassa. Voitaisiin myös ajatella, että hallituksen esityksessä edellytetystä säätämisjärjestyksestä poikkeamiseen ei eduskunnassa ryhdyttäisi ilman, että sää-

tämisjärjestystä olisi käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Saattaisi myös olla aiheellista antaa määrätyn suuruiselle vähemmistölle eduskunnassa oikeus vaatia perustuslakivaliokunnan kannanoton hankkimista lain säätämisjärjestyksestä. Tällaiseen järjestelyyn liittyisi tosin väärinkäyttömahdollisuuksia. Niillä ei kuitenkaan tarvitse olla tuntuvaa käytännöllistä merkitystä, ellei perustuslakivaliokunnassa tapahtuvan jarrutuksen mahdollisuutta pidetä oleellisena.

2) Valvontajärjestelmä saattaa tapauksittain olla hyvin arka poliittisille paineille. Tämä ei johdu pelkästään siitä, että perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat kansanedustajia ja siten korostuneesti välittömästi poliittisten vaikutusten piirissä. Kun kyseessä on juuri säätämismenettelyssä tapahtuva lain perustuslainmukaisuuden tulkinta, on tulkinnassa tehtävää ratkaisua tosiasiallisesti vaikea eristää ko. lain säätämisen suotavuutta koskevista käsityksistä. Jos on etukäteen laskettavissa, että lakia ei saada hyväksytyksi, mikäli se on säädettävä VJ 67 §:ää soveltaen, voidaan lain säätämistä kannattaviin ryhmiin lukeutuvien kansanedustajien olettaa rajatapauksissa olevan taipuvaisia valitsemaan tulkinnan, jonka puitteissa laki voidaan säätää tavallisena lakina. Käytäntö osoittaa, että tällöin ei tarvitse olla kysymys pelkästään ko. ryhmissä yleisen asennoitumisen vaikutuksesta valiokunnan jäsenen tulkintakannanottoihin, vaan kyseessä saattaa olla eduskuntaryhmän päätöksen ja ryhmäkurin vaikutus — siitä huolimatta, että kysymyksessä on oikeudelliseksi katsotun ratkaisun tekeminen. Valiokunnan jäsenet ovat tässä suhteessa selvästi toisessa asemassa kuin esim. tuomioistuimen jäsenet, jotka yksittäistapauksessa jälkikäteen tutkivat lain säännöksen perustuslainmukaisuutta. Toisin kuin perustuslakivaliokunnan ratkaisu, ei tuomioistuimen käsitys jonkin säännöksen perustuslainvastaisuudesta välttämättä vaikuta koko kyseisen lain kohtaloon. Tuomioistuinten jäsenten ei myöskään voida olettaa tyypillisesti olevan niin välittömän ja sanktioilla varustetun poliittisen vaikutuksen piirissä kuin valiokunnan jäsenet tyypillisesti ovat. Poliittisten paineiden ei tarvitse tulla esille pelkästään valiokunnan lopullisen tulkintaratkaisun valitsemisessa. Käytännössä lienee myös tapahtunut, että valiokunta on, ensisijassa välttääkseen aiheuttamasta hankaluuksia poliittisesti mahdolliseksi havaitulle lainsäädäntöratkaisulle, päättänyt olla hankkimatta asiantuntijaselvitystä, vaikka valiokunta on yleensä ollut varsin valmis kuulemaan asiantuntijoita.

3) Lain säätämisessä noudatettava *menettely* on muodostunut perustuslakien noudattamisessa liian hallitsevaksi kysymykseksi. Perustus-

lainmukaisuudessa olisi syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että säännösten *sisältö* on mahdollisimman hyvin sopusoinnussa perustuslakien kanssa. Erityisesti kansalaisen nauttimien perusoikeuksien reaalisena säilyttämisen ja perusoikeuksien kehittämisen vuoksi olisi säätämismenettelyn moitteettomuuden ohella tietoisesti valvottava perusoikeuksien kavennusten pitämistä mahdollisimman vähäisinä. Menettelyn moitteettomuus ei ts. saisi olla siinä määrin kuin nykyisin perustuslainmukaisuuden ainoana mittana. Poikkeuslakien asiallinen sisältö ansaitsee myös tässä mielessä huomiota, varsinkin jos perusoikeusnäkökohtia aletaan lakien säätämisessä entistä enemmän tiedostaa myös muissa kuin taloudellisia intressejä koskevissa kysymyksissä.

4) Perustuslakivaliokunnan kannanottojen muotoilu ja perustelutapa ei aina ole sopusoinnussa sen kanssa, että kannanottojen tulisi olla yksiselitteisiä ja valiokunnan käytännön samalla kertaa johdonmukainen ja joustava. Erityisesti on valiokunnan käyttämien perustelujen suppeus yhdessä aikaisempien kannanottojen melko erittelemättömän hyväksi käyttämisen kanssa ollut eräissä kysymyksissä omiaan johtamaan valiokunnan tulkintalinjojen jäykistymiseen. Samat seikat näyttävät — paradoksaalista kyllä — joissakin kysymyksissä myötävaikuttaneen keskenään epäjohdonmukaisten tulkintojen omaksumiseen.[448]

5) Arkinen, mutta tosiasiassa merkittävä rasitus perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnassa on tapauksittain ollut päätöksenteon kiireellisyys ja siihen väistämättä liittyvä ratkaisun valmisteluajan vähäisyys. Jos lähdetään siitä, että kyseessä on ylimmän tason oikeudellisten ongelmien ratkaiseminen, jolla saattaa olla tuntuvaa vaikutusta myös myöhemmin tehtäviin ratkaisuihin, on ratkaisun huolellisen valmistelun mahdollisuus aivan yhtä tärkeä kuin se on esim. ylimmissä tuomioistuimissa. Tosiasiassa joutuu perustuslakivaliokunta tekemään tulkintaratkaisujaan aivan sillä nopeudella, jota ko. lakien hyväksymisen katsotaan vaativan. Lain asialliseen sisältöön kiireen vuoksi tulevat virheet saattavat olla helposti korjattavissa esim. uuden esityksen antamisella. Perustuslakivaliokunnan ehkä kiireessä omaksumaa tulkintaratkaisua ei sen sijaan voida haitoitta »korjata» uudella tulkintaratkaisulla.[449]

---

448 Ks. tässä kohden HM 5 §:n tulkintoja toisaalta asunto-oikeuksia koskeneessa prvl 5/lvm—/HE 51/72 vp, toisaalta asutusvelkojen takaisinmaksuhelpotuksia koskeneessa prvl 1/mtvm 4/HE 8/73 vp.

449 Esimerkkinä tilanteesta, jossa käsittelyn kiireellisyys tuskin oli sopusoinnussa käsiteltävien kysymysten merkittävyyden kanssa, voidaan mainita ns. suo-

Perustuslakivaliokunnassa tapahtuvan säädösvalvonnan vahvat puolet liittyvät läheisesti edellä esitettyihin piirteisiin. Selvänä etuna valvontajärjestelyissä voidaan pitää sitä, että tärkein osa lakien säätämisjärjestykseen kohdistuvasta kontrollista tapahtuu juuri lainsäätäjän omassa menettelyssä. Kun valvonta lankeaa ajallisesti ja organisatorisesti yhteen lain lopullisen sanamuodon tarkentamisen ja lukkoon lyömisen kanssa, vältetään se summaarisuuden riski, joka liittyisi pelkästään lakiehdotusten muotoutumisvaiheessa tapahtuvaan valvontaan. Samalla vältetään ne haitat, joita pelkästään jälkikäteiseen valvontaan voi liittyä valvontaratkaisujen jäykän joko-tai-luontoisuuden vuoksi. Säätämisjärjestystä koskevien ratkaisujen tekeminen juuri säädösten päättämisvaiheessa sallii — poikkeuslakimahdollisuuden ja perustuslainsäätämisjärjestyksen teknillisen yksinkertaisuuden vuoksi — lakien joustavan muotoamismahdollisuuden ilman että samalla luovutaan perustuslakien tarkasta noudattamisesta.

Periaatteessa voidaan selvänä etuna pitää myös sitä, että kontrollijärjestelyillä on vahvat yhteydet poliittiseen päätöksentekoon. Perustuslain tulkinnoille välttämätön kiinteys vaatii tulkitsijalta perustuslain sisältöä koskevien muodollis-juridisten tekijöiden tarkkaa huomioon ottamista. Samanaikaisesti vaatii tulkintojen joustavuus ja ajan tasalla pysyminen tulkitsijalta hyvää tuntumaa poliittiseen tahdonmuodostukseen ja siihen eri ryhmien piirissä vaikuttaviin tekijöihin. Se, että valvontaa suorittava elin muodostuu parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan valituista kansanedustajista, epäilemättä antaa hyvät mahdollisuudet poliittis-yhteiskunnallisten tekijöiden huomioonottamiseen. Suomen kaltaisessa, voimakkaan legalistisen perinteen maassa voidaan myös olettaa, että valiokunnan korostuneesti poliittinen kokoonpano ei johda perustuslaintulkintojen kiinteyttä ja ennustettavuutta koskevien vaatimusten aliarvostukseen. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä löytyy esimerkkejä sekä juridis-muodollisten että poliittisten tekijöiden liiallisesta vai-

jalakien (HE 234/72 vp, HE 124 ja 125/73 vp) käsittely perustuslakivaliokunnassa 11.—13. 9. 1973. Valiokunnassa 11. 9. suullisesti kuullut asiantuntijat esittivät jossain määrin toisistaan poikkeavia käsityksiä ko. lakeihin sisältyvien valtuuksien säätämisjärjestyksestä. Asiantuntijoilta päätettiin pyytää vielä kirjalliset lausunnot 13. 9. aamuun mennessä. Valiokunta löi kantansa lukkoon 13. 9., jolloin jäsenillä tuskin oli ollut tilaisuutta perehtyä valiokunnalle toimitettuihin kirjallisiin lausuntoihin. Ko. lakien ja erit. säätämisjärjestyskysymyksen käsittelystä valiokunnassa ks. myös esim. HeSa 13. 9. ja 14. 9. 1973 sekä Hbl 13. 9. 1973.

kutuksesta. Kokonaisuutena ottaen ei perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön kuitenkaan voitane sanoa tuntuvasti irronneen sen paremmin perustuslakien muodollisen tarkasta tulkinnasta kuin vallinneista poliittisista odotuksista.

— — —

Edellä esitetyissä arvioissa on lähdetty yleensä siitä ajatuksesta, että laeille on ennalta olemassa oikea säätämisjärjestys ja että säädösvalvonnassa on tämän mukaisesti kysymys juuri siitä, että ko. oikeaa säätämisjärjestystä noudatetaan. Toinenkin näkökulma on mahdollinen. Voidaan lähteä siitä, että myöskään säätämisjärjestyskysymyksissä ei ole ennalta olemassa oikeaa tulkintaa, vaan kyseessä ovat aina tulkintavalinnat, joista eräät käytännössä muodostuvat lopullisiksi ja siinä mielessä myös »oikeiksi». Myös valvontaa voidaan tarkastella kompetenssina määrätä säätämisjärjestyksestä eikä niinkään pätevyytenä löytää oikea säätämisjärjestys. Tältä pohjalta lähtien voitaisiin kysyä, onko kompetenssijako lain säätämisjärjestyksen määräämisessä meillä onnistunut. En yritä esittää yhtenäistä vastausta tähän kysymykseen. Mainitsen kuitenkin kaksi edullista piirrettä säädöksiin kohdistuvassa valvonnassa. Pidän edullisena sitä, että millekään elimelle ei ole — säädösten tai käytännön tietä — annettu yksinomaista ja ehdotonta sananvaltaa lain oikean säätämisjärjestyksen määräämisessä. Samanaikaisesti pidän edullisena sitä, että tärkein ja keskeisin säätämisjärjestystä valvova elin toimii kansanedustuslaitoksen piirissä.

C. LAKIEN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEN JÄLKIVALVONTA

Suomen oikeusjärjestyksessä ei lakien säätämisessä noudatettuun menettelyyn jälkikäteen, siis lain vahvistamisen ja julkaisemisen jälkeen kohdistuvalla valvonnalla ole näkyvää merkitystä. Säädännäiseen oikeuteen sisältyy kuitenkin eräitä säännöstöjä, joilla voisi olla — säännöksille annetusta tulkinnasta ja sovellutuksista riippuen — merkitystä myös lakien säätämisjärjestyksen jälkivalvonnassa. Viranomaiskäytännöstä voidaan lisäksi osoittaa joitakin, tosin poikkeuksellisia, tapauksia, joissa

kysymykseen lain perustuslainmukaisuudesta on virallisesti puututtu vielä lain säätämisen jälkeen. Pidän tämän vuoksi aiheellisena lyhyesti tarkastella myös lakien säätämisjärjestyksen jälkivalvontaan liittyviä kysymyksiä.

Lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta voidaan jakaa kahteen, toisistaan periaatteessa hyvin selvästi poikkeavaan tyyppiin. Ulkomaisessa oikeuskirjallisuudessa on ensi sijassa käsitelty viranomaisten, lähinnä tuomioistuinten, yksittäistapausten ratkaisun yhteydessä suorittamaa valvontaa, jossa konkreettisena kysymyksenä on lain säännöksen soveltaminen tai jättäminen soveltamatta yksittäistapaukseen sillä perusteella, että säännöksen soveltaminen olisi ristiriidassa perustuslain kanssa. Jälkivalvontaa saattaa esiintyä myös siinä muodossa, että viranomainen muutoin kuin yksittäistapauksen ratkaisun yhteydessä ottaa virallisessa menettelyssä kantaa lain perustuslainmukaisuuteen. Käsittelen seuraavassa ensiksi soveltamistilanteessa tapahtuvaan valvontaan liittyviä kysymyksiä ja sen jälkeen lain soveltamistilanteesta erillisenä tapahtuvaa valvontaa. Lopuksi esitän eräitä huomioita jälkivalvonnan tarpeellisuudesta yleensä.

1. Soveltamistilanteeseen liittyvä valvonta

a. Hallitusmuodon 92 §:n tulkinta

Mahdollisuus lain soveltamistilanteessa tutkia sen säännösten perustuslainmukaisuutta riippuu *de lege lata* HM 92 §:n tulkinnasta. Säännöstä on käsitelty kirjallisuudessa melko runsaasti.[450] Sen muuttaminen on myös kerran ollut esillä eduskunnassa.[451] Vallitseva käsitys on, että

[450] HM 92 §:n tulkintaa ja yleensä lakien jälkivalvontaa koskevista esityksistä voidaan tärkeimpinä mainita *Erich*, LM 1923 ja *sama*, StvT 1930; *Hermanson*, JFT 1884 ja *sama*, JFT 1923; *Ignatius*, LM 1923; *Kaira*, Tuomioistuimet ..., ja *sama*, Le cônrole ...; *Kastari*, Domstolarnas ..., *sama*, LM 1964, 909—, ja *sama*, Verfassungsgerichtsbarkeit ...; *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta, 177—180; *Merikoski*, Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus; *Puhakka*, Laki ja asetus, 131—144; *Saario*, Control of the constitutionality ...; *Sinisalo*, LM 1968; *Sipponen*, 668—674; *Suontausta*, Onko valtiosääntötuomioistuin tarpeen?. Ks. myös *Hidén*, LM 1964 ja JFT 1968.

[451] Lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteen tapahtuvaan tutkimiseen on eduskunnassa otettu HM:n säätämisen jälkeen nimenomaisesti kantaa tiettä-

säännös estää viranomaisia tutkimasta soveltamistilanteessa lain perustuslainmukaisuutta. Eri kirjoittajat tekevät tähän kuitenkin varauksia, jotka tosiasiassa johtavat avoimiksi jääviin rajanvetoihin esim. selvän ja vain tulkinnanvaraisen perustuslainvastaisuuden välillä tai vallankaappauksellisen ja muun perustuslainvastaisuuden välillä. Asiantuntijoista on ainoastaan *Kastari* johdonmukaisesti edustanut sitä kantaa, jonka mukaan kysymyksen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisoikeudesta voidaan katsoa jääneen Hallitusmuotoa säädettäessä avoimeksi.[452] Tämä onkin selvästi ainoa sellainen vaihtoehto vallitsevalle käsitykselle, joka on jotenkin perusteltavissa. Koska säännöksen sisältöä koskevaa argumentaatiota ei voida perustaa eikä edes merkittävästi tukea tekijöihin, jotka liittyvät Hallitusmuodon säätämisen jälkeisiin vaiheisiin

---

västi vain vuoden 1931 valtiopäivillä. Hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen säännösten täydentämistä koskevassa esityksessä hallitus esitti mm., että HM 92 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan KKO:lla olisi oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Perusteluissaan hallitus tuntui lähtevän siitä, että lakien tutkimismahdollisuus oli HM 92 §:ssä jäänyt avoimeksi. Perusteluissa todettiin tältä osin: »Sitävastoin ei hallitusmuodossa ole määräystä siitä, miten on meneteltävä sellaisessa tapauksessa, että tuomari tai muu virkamies havaitsee laissa olevan säännöksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, eikä myöskään siitä, miten hallintoviranomaisen on suhtauduttava tällaisiin säännöksiin. Kun on välttämätöntä, että tällainen periaatteellisesti ja käytännöllisesti tärkeä kysymys yhtenäisen menettelyn aikaansaamiseksi järjestetään lainsäädännöllä, olisi hallitusmuodon 92 §:ään tehtävä tästä aiheutuvat lisäykset.» Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että säännöksen suhteen oli »vakaantunut vallitsevaksi se käsitys, että lain sovelluttajalla ei ole oikeutta tutkia, onko laki ristiriidassa perustuslain kanssa». Ehdotuksesta valiokunta totesi, ettei sen käsityksen mukaan ollut »ryhdyttävä niin syvälle käypään ja vaikutuksiltaan arveluttavaan muutokseen oikeusoloissamme, kuin esityksessä on ehdotettu». Esitys hylättiin. Ks. prvm 8/HE 8/31 vp.

Sipponen, 669, alav. 76, esittää perustuslakivaliokunnan *expressis verbis* kieltäneen lakien tutkimismahdollisuuden olemassaolon käsitellessään vuoden 1950 valtiopäivillä ehdotusta Ahvenanmaan itsehallinnoksi. Maininta on kuitenkin harhaanjohtava sikäli, että valiokunta lausui perusteluissaan ainoastaan: »Tästä säännöksestä [= HM 92,2 §] ja siitä, ettei lakien valtiosäännönmukaisuutta koskevaa vastaavaa säännöstä ole olemassa, on vedetty se johtopäätös, ettei viranomaisilla yleensä ole oikeutta tutkia valtakunnan lakien valtiosäännönmukaisuutta.» Ks. prvm 36/HE 38(48 vp)/50 vp.

452 Ks. *Kastari*, LM 1960, 106, alav. 31, LM 1964, 913, alav. 11 ja Valtiojärjestyksemme..., 264. Olen kirjoituksessani JFT 1968, 474—479, katsonut HM 92,2 §:n syntyvaiheiden antavan perusteita sellaiselle tulkinnalle, että kysymys lakien tutkimisoikeudesta on jätetty HM:a säädettäessä avoimeksi.

ja käsityksiin,[453] riippuu viranomaisen mahdollisuus jättää lain säännös soveltamatta sen perustuslainvastaisuuden vuoksi kokonaan siitä, voidaanko katsoa, että kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta on Hallitusmuotoa säädettäessä jäänyt avoimeksi. Kun HM 92 §:n tulkinnalla on merkitystä myös lakia alemmantasoisiin säädöksiin kohdistuvaa valvontaa käsiteltäessä, tarkastelen HM 92 §:n muotoutumisvaiheita seuraavassa erikseen.[454]

Svinhufvudin senaatin 4. 12. 1917 eduskunnalle antamassa esityksessä (HE 1/17 II vp) oli lakien tutkimusoikeus perustuslakikomitean ehdotuksen mukaisesti ulotettu kaikkiin »säännöksiin» ja siten myös lakeihin (89,2 §). Tämä esitys kuitenkin raukesi, kun uusi, 6. 6. 1918 päivätty monarkkinen HM-esitys annettiin eduskunnalle (HE 62/17 II vp). Tämän esityksen 88 §:ssä oli asetusten tutkimisoikeus edellytetty kuuluvaksi kaikille tuomareille ja lakien tutkimisoikeus määrätty Korkeimman oikeuden yksinomaiseen kompetenssiin, vieläpä siten, että Korkeimman oikeuden edellytettiin myös vaativan »sellaisen erehdyksen korjaamista». Antamassaan mietinnössä N:o 14 perustuslakivaliokunta ehdotti tämän KKO:lle varatun oikeuden poistettavaksi. Kantaansa valiokunta perusteli vain kahdella virkkeellä: »Kun esityksen 38 §:n 1 mom:ssa olevan säännöksen mukaan korkeimman oikeuden on annettava lausuntonsa eduskunnan hyväksymästä laista ennenkuin kuningas sen vahvistaa, on säännös, milloin korkein oikeus ei ole puoltanut vahvistamista, mutta kuningas kuitenkin on lain vahvistanut, omansa aiheuttamaan selkkauksia. On myöskin arvelluttavaa antaa korkeimmalle oikeudelle niin laajaa valtaa, että, kun lakiasäätävät valtioelimet ovat yksimielisesti lain säätäneet, korkein oikeus siitä huolimatta voisi tulkintansa perusteella kieltäytyä sellaista lakia soveltamasta.» Pääasia sisältyi ilmeisesti ensimmäiseen virkkeeseen, sillä esityksen mukaan lausunnon pyytäminen korkeimmalta oikeudelta lain vahvistamisvaiheessa ei ollut vain mahdollinen, vaan pakolliseksi tarkoitettu menettely. Valiokunnan kanta ei aiheuttanut keskustelua täysistunnossa eikä nähtävästi myöskään suuressa valiokunnassa. Esitystä ei julistettu kiireelliseksi. Samoin kävi uuden sisällöltään eduskunnan jo hyväksymän kaltaisen HM-esityksen, joka jätettiin

---

453 Ks. *Hidén,* LM 1964, 589—590, esitettyjä näkökohtia sekä kysymyksen esilläolosta eduskunnassa myös edellä alav. 451.

454 HM 92 §:n säätämisvaiheiden selostus on tässä otettu miltei sellaisenaan artikkelistani JFT 1968, 474—478. Ko. vaiheet selostaa myös *Kastari,* LM 1960, 106, alav. 31.

vuoden 1918 ylimääräisille valtiopäiville ja jonka yhteydessä ei näy lainkaan kosketellun tutkimisoikeutta (HE 1/18 ylim. vp).

Uudelle eduskunnalle 13. 5. 1919 annettu tasavaltalainen HM-esitys (HE 17/19 vp) poikkesi tutkimisoikeuden kohdalla eduskunnassa jo hyväksytyistä sanamuodoista sikäli, että tutkimisoikeus oli taas ulotettu kaikkiin »säännöksiin» (89 §).

Tämä muutos nähtävästi perustui KKO:n omaksumaan kantaan. Oikeusministeriön valmistamassa esitysehdotuksessa oli vielä ollut ko. 90 § aivan nykyisen HM 92 §:n kaltaisena. Ehdotuksesta oli kuitenkin päätetty pyytää KKO:n lausunto. Toukokuun 5 päivälle 1919 päivätyssä lausunnossaan KKO totesi: »90 §:n 2 momentin mukaan älköön tuomari taikka muu virkamies noudattako *asetuksen* säännöstä, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Tämä tietää sitä, että n.k. *lakia* on noudatettava, vaikka se olisikin perustuslain vastaisella tavalla syntynyt. On kuitenkin Korkeimman oikeuden mielestä vaadittava, että virkamies yleensä ei saa soveltaa säännöstä, jos on aivan selvää, että se ei ole syntynyt perustuslainmukaisessa järjestyksessä. Ehdotuksen 90 §:n 2 momentti olisi senvuoksi muutettava kuulumaan seuraavasti: 'Jos on ilmeistä, että jokin säännös ei ole syntynyt perustuslain mukaisessa järjestyksessä, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.'» Lausunnossa käytetyt alleviivaukset, viittaus n.k. lakeihin ja syntymistavasta puhuminen antavat aihetta epäillä, että KKO olisi pitänyt ensisijassa silmällä muuta kuin oikean menettelyn noudattamista eduskunnassa. Sen huomion kohteena saattoi myös olla se, venäläiskaudelta tuttu tilanne, että säädös oli epäperäinen, väärän elimen antama. Toisaalta KKO:n lausuma tietysti vahvasti osoittaa sitä, että silloinen Korkein oikeus olisi katsonut HM 92,2 §:n nykyisen sanamuodon estävän lakien tutkimisen. Valtioneuvoston istunnossa 7. 5. 1919 KKO:n ehdottama sanamuoto hyväksyttiin keskustelutta.[455]

Esityksestä antamassaan mietinnössä N:o 2 perustuslakivaliokunta ehdotti säännösten tutkimisoikeutta koskevan momentin kokonaan poistettavaksi, »koska valiokunnan mielestä ei voida pitää sopivana, että jokaisen virkamiehen velvollisuutena olisi virkatoimessaan tutkia, onko jokin säännös, olkoonpa laissa tai asetuksessa oleva, syntynyt perustuslainmukaisessa järjestyksessä vai ei.» Huomattavaa on, että valiokunta täten poisti myös ainoan asetusten tutkimisoikeutta koskevan maininnan. Perustelun pääpaino lieneekin ollut velvollisuussanalla, eikä maininnassa jokaisesta virkamiehestä, jolta kohdin momentin sanamuoto olisi ollut

455 Ks. VN ptk IV, 653—688 ja V, 222—285 sekä KKO:n lausunnosta OikM 1919 KD 135/453, VA.

hankaluudetta muutettavissa. Tällaista käsitystä tukee osaltaan mietinnön vastalause IV *(Erich, Malmivaara, Setälä)*, jossa siinäkin pidettiin asiallisena, ettei mikä tahansa virkamies voisi joutua tutkimaan lakien perustuslain mukaisuutta, mutta puutteena sitä, ettei niin tärkeästä asiasta olisi mitään säännöstä. Tämän vuoksi vastalauseessa ehdotettiin säännökseen nykyisenlaista toista momenttia sekä kolmatta momenttia: »Jos syntyisi epäilyksiä jonkin lain valtiosäännönmukaisuudesta, ratkaisee kysymyksen korkein oikeus.» Tämän ehdotuksen hyväksyi 31. 5. 1919 antamassaan mietinnössä N:o 12 myös suuri valiokunta, jonka mielestä oli syytä »hallitusmuotoon ottaa määräyksiä julkaistujen oikeussäännösten perustuslainmukaisuuden tutkimisesta». Tämän kannan täysistunto hyväksyi toisessa käsittelyssä 5. 6. 1919 äänin 101—81. Esityksen jouduttua muitten säännösten vuoksi uudelleen suureen valiokuntaan poisti tämä 5. 6. 1919 mainitun kolmannen momentin perustellen kantaansa vain: »Edelleen on suuri valiokunta ollut sitä mieltä, että 92 §:n 3 momentti on poistettava.» Jatketussa toisessa käsittelyssä 11. 6. 1919 oli täysistunnon kanta miltei äänilleen kääntynyt. Erichin vastaehdotus kolmannen momentin palauttamisesta hylättiin äänin 104—77.[456] HM-kysymyksen myöhemmissä käsittelyvaiheissa ei tutkimisoikeuteen enää puututtu.

Hallitusmuotoesitystä N:o 17 edeltävät esitykset oli annettu erilaisten edellytysten vallitessa eikä niitten yhteydessä juuri kiinnitetty huomiota tutkimisoikeuteen. Esityksen N:o 17 jälkeiset säätämisvaiheet taas olivat hyväksyttyjen sanamuotojen varaan rakentamista eikä niitten yhteydessä puututtu tutkimisoikeuteen. Päähuomio on siten kiinnitettävä esityksen N:o 17 käsittelyyn. Käsittelyssä ei näy lainkaan syvennytyn säännöksen erilaisiin sanamuotomahdollisuuksiin ja niitten seurauksiin. Pykälään ehdotetusta kolmannesta momentista on täysistunnossa suoritettu kaksi äänestystä, molemmat ehdotusten tekemistä lukuunottamatta ilman erillisiä kannanottoja. Kysymyksen jäämisestä ulottuvuuksiltaan hämäräksi ja ehkä myös siitä syystä vähäpätöisen tuntuiseksi kielii se, että sekä suuri valiokunta että täysistunto lyhyessä ajassa perusteluitta muuttivat kantansa aivan päinvastaiseksi. Jos kysymys olisi käsitetty tärkeäksi, olisi ollut odotettavissa rintamanmuodostusta suunnilleen linjoilla: tuomari tai KKO tutkivat myös lakeja — virkamiehet tutkivat vain asetuksia. Nyt sensijaan kannanotot olivat ailahtelevia: hallitus: virkamiehet

[456] Ks. 19 vp ptk I, 812, 824.

tutkivat säännöksiä; perustuslakivaliokunta: ei lainkaan määräystä tutkimisoikeudesta; suuri valiokunta: I kerralla — virkamiehet tutkivat asetuksia ja KKO lakeja ja II kerralla — virkamiehet tutkivat asetuksia. Ilmituotuja perusteluja on vain kaksi: ei pidä velvoittaa (kaikkia) virkamiehiä tutkimaan säädöksiä ja toisaalta on syytä ottaa hallitusmuotoon määräyksiä julkaistujen oikeussääntöjen tutkimisesta. Näistä perusteluista ja asian saamasta huomiosta päätellen on pääasiana valiokuntien käsityksissä — jotka ilmeisesti sellaisenaan heijastuivat täysistunnossa — ollut, kuinka paljon tietystä normista on hyvä nimenomaisesti kirjoittaa valtiosääntöön ja missä määrin pitää virkamiehille luoda *velvollisuutta* säädösten tutkimiseen. Perustuslakivaliokunnan lausuma, ettei kaikkia virkamiehiä pidä velvoittaa säännöksiä tutkimaan, ja sen perusteella tapahtunut koko tutkimisoikeutta koskevan säännöksen poisjättäminen tukee käsitystä, että normin ja siihen liittyvän oikeuden ajateltiin voivan olla olemassa ilman, että asia konkretisoitaisiin valtiosääntöön otetulla kirjoitetulla säännöksellä. Koska kyseessä ollut säännös kohdistui myös asetusten tutkimiseen, joka oli sekä tieteessä että käytännössä hyväksytty, voidaan tuskin ajatella, että valiokunta ei olisi ottanut tutkimisoikeuden olemassaoloa lainkaan huomioon. Pikemminkin se poistamalla kaikki viittaukset koko tutkimisinstituuttiin halusi välttää kannanottoa koko kysymykseen ja jättää sen muista tekijöistä kuin HM:n kirjoitetusta säännöksestä riippuvaksi. Sanottuun ajatukseen nähtävästi kytkeytyi eron teko tutkimisoikeuden ja tutkimisvelvollisuuden välillä. Jos valiokunnassa ei olisi mielletty tutkimisoikeutta lainkaan mahdolliseksi, olisi ollut epäjohdonmukaista puhua yksinomaan virkamiesten *velvoittamisesta* säännösten tutkimiseen.

Valiokunnan konseptien mukaan lienee ko. perustelun muotoutuminen tapahtunut suunnilleen seuraavaa rataa: »koska valiokunnan mielestä ei voida kohtuudella vaatia, että jokainen virkamies aina voisi virkatoimessaan tutkia . . .» korjattu »ei voida pitää sopivana» ja edelleen »virkamiehen asiana olisi» ja tämä vielä »velvollisuutena olisi».[457]

— Myöskään suuri valiokunta ei nimenomaisesti ilmoita kantaansa tutkimis*oikeuteen,* vaan lausuu ainoastaan säännöksen valtiosääntöön ottamisen suotavuudesta. Kohdistuiko valiokunnan uudessa käsittelyssä ilmennyt mielipiteen muutos siihen, mitä piti kirjoittaa valtiosääntöön,

457 Ks. perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat 1919: 2.

vaiko itse lakien tutkimismahdollisuuteen, ei ole mietinnön perusteluista eikä valiokunnan pöytäkirjoista pääteltävissä. Kun poistettu momentti sisälsi presisoidun ja lakien tutkimisen varsin ahtaalle rajoittavan säännöksen, on edellinen mahdollisuus kuitenkin hyvin puollettavissa.

Suuren valiokunnan pöytäkirjassa on a-mietinnön valmistelusta tältä kohdin vain merkintä: »92 § Ed. Ryömä ja Kotonen ehdottavat 2 ja 3 momentin poistettavaksi. Ed. Lohi ja Ritavuori ehdottavat 3 momentin poistettavaksi. Äänestykset 1) Lohi > Ryömä Ed. Lohen ehdotus voittaa 25 > 17 äänellä. 2) Edusk:n päätös > Lohi Ed. Lohen ehdotus hyväksytään 30 > 12 äänellä.» Äänestyslistojen mukaan kannattivat 1) äänestyksessä Ryömää sosiaalidemokraatit ja kaksi maalaisliittolaista muitten ollessa vastaan ja 2) äänestyksessä kannattivat eduskunnan jo tekemää päätöstä kokoomuksen ja ruotsalaisten ryhmät sekä yksi edistyksen edustaja muitten valiokunnan jäsenten ollessa vastaan. Mikäli käsittelystä voi yleensä päätellä kovinkaan paljoa, viittaisi se, että vasemmisto oli sellaisten oikeuselämää tuntevien edustajien kuin Ryömä ja Kotonen johdolla ehdottamassa myös asetusten tutkimisoikeutta koskevan säännöksen poisjättämistä, siihen, että ei otettu kantaa pelkästään tutkimisoikeuteen yleensä, vaan myöskin kysymykseen, mitä oli säännöksissä lausuttava.[458]

Hallitusmuodon 92,2 §:n syntyvaiheet huomioon ottaen voidaan lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta *de lege lata* todeta yhteenvetona seuraavaa. Jos huomio kiinnitetään vain HM 92 §:n sanontaan, on perustelluinta katsoa, että lakien perustuslainmukaisuuden tutkiminen ei ole sallittua. Se, että säännöksessä mainitaan vain asetusten tutkimisesta, vaikka säätämisvaiheessa selvästi tiedostettiin myös kysymys lakien tutkimisesta, ei ts. oikeuta muuhun kuin *e contrario* päätelmään. Jos sen sijaan lähdetään siitä, että säännöksessä ei nimenomaan lausuta mitään lakien tutkimisesta ja että säännöksen tulkinnassa voi tämän vuoksi olla merkitystä myös eduskunnan orgaanien säännöksen muotoamisvaiheessa esittämillä kannoilla, voidaan päätyä toiseen lopputulokseen. Lakien tutkimisoikeuden myöntävä *ex analogia* tulkinta ei tällöinkään ole HM 92,2 §:n sanamuodon huomioon ottaen perusteltavissa. Sen sijaan voidaan päätyä kolmanteen vaihtoehtoon eli siihen, että lakien tutkimisoikeus on Hallitusmuotoa säädettäessä jätetty avoimeksi. Tätä vaihtoehtoa voidaan orgaanikannanottojen valossa pitää perusteltuna sikäli, että perustuslakivaliokunnan ja suuren valiokunnan esittämät lausumat koskivat ekspli-

458 Ks. suuren valiokunnan pöytäkirja 5. 6. 1919, kansio 2 a/1919 vp.

siittisesti vain kysymystä, mitä tutkimisoikeudesta tai -velvollisuudesta yleensä olisi aiheellista lausua perustuslaissa. Valiokuntien esittämät perustelut eivät sen sijaan sisällä lausumaa siitä, että tutkimisoikeus — lakeihin ja/tai asetuksiin kohdistuvana — olisi 1) kiellettävä tai 2) sen olisi katsottava olevan kielletty jo silloisten säännösten nojalla ja siis jäävän kielletyksi, jos kysymyksestä ei säädetä mitään Hallitusmuodossa. Se, että kysymyksen avoimeksi jääminen merkitsee epämääräistä kolmatta vaihtoehtoa tavanomaisempien *ex analogia* ja *e contrario* tulkintojen väliin, ei sellaisenaan tee tästä vaihtoehdosta juridisesti mahdotonta eikä Hallitusmuodon syntyvaiheita ajatellen historiallisesti epätodennäköistä. Jos hyväksytään se mahdollisuus, että kysymys on jäänyt Hallitusmuodossa avoimeksi, joudutaan kuitenkin sen tosiasian eteen, että kirjallisuudessa on melko yksinomaisesti omaksuttu *e contrario* tulkintaan perustuva kielteinen kanta lakien tutkimisoikeuteen. Tämän seikan tosiasiallinen merkitys on ilmeinen. Periaatteessa voidaan kuitenkin todeta, ettei pelkkä tutkimuksen kanta[459] luo avoimiin kohtiin oikeutta edes valtiosääntötasolla.

Lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta voidaan *Erichin* tavoin todeta, että se olisi menettelyä *praeter legem,* mutta ei *contra legem.* Tämän yleisen toteamuksen kanssa ovat periaatteessa ristiriidassa ne kirjallisuudessa esitetyt yleiset toteamukset, joiden mukaan viranomainen ei saa jättää lakia soveltamatta, ellei kyseessä ole ilmeinen tai vallankaappauksellinen perustuslainvastaisuus. Ristiriita voi tällöin kuitenkin jäädä vain periaatteelliseksi, lähtökohtaa koskevaksi: kannanilmaukset ovat ts. niin väljiä, että niiden puitteissa voitaisiin yksittäistapauksissa olla yhtä mieltä siitä, pitääkö/voidaanko lain säännös jättää soveltamatta. Olen eräässä aikaisemmassa kirjoituksessa (JFT 1968, 479) pyrkinyt saamaan lakien tutkimisoikeudesta esitettäviin väljiin kuvauksiin lisää tarkkuutta kysymällä, miten olisi reagoitava tilanteessa, jossa KKO jättäisi soveltamatta lakia johonkin tapaukseen sillä perusteella, että sovellutus olisi vastoin perustuslakia. Esitin silloin, ettei soveltamatta jättäminen sellaisenaan merkitsisi tekoa, joka edellyttäisi oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen ryhtyvän asiassa toimenpiteisiin. Olen edelleen valmis hyväksymään tämän käsityksen, kuitenkin ehkä sillä tavoin täydennettynä, ettei myöskään päinvastaista menettelyä, siis oikeuskanslerin tai oikeus-

459 Ks. edellä alav. 453 viitattua.

asiamiehen ryhtymistä ko. tilanteessa toimenpiteisiin, voida leimata selvästi virheelliseksi.[460]

b. *Eräitä erityiskysymyksiä*

Kuten edellä on todettu, on HM 92,2 §:n tulkinnassa lakien perustuslainmukaisuuden tutkimismahdollisuuden osalta päädytty joko yleisesti ilmaistuun kielteiseen taikka epämääräiseksi jääneeseen ei-kielteiseen kantaan. Perustuslain säännösten ja käytännön ilmeisten tapausten puuttuessa voidaan kannanottojen yleisyyttä ja epämääräisyyttä pitää jossain määrin väistämättömänä. Siinäkin tapauksessa, että lakien perustuslainmukaisuuden tutkimismahdollisuuteen omaksutaan yleisesti kielteinen kanta, ei kysymys lain jättämisestä tai jäämisestä perustuslain säännösten vuoksi soveltamatta ole suinkaan ongelmaton. Käsittelen eräitä tähän liittyviä ongelmia tai piirteitä seuraavassa. Kun kyseessä ei varsinaisesti ole lakien säätämisjärjestyksen valvominen, jää tarkastelu varsin lyhyeksi ja sisällöltään osittain vain viittaamiseksi tiettyjen ongelmien olemassaoloon.

Viranomaiskäytännössä ei ole mitenkään erikoista, että jonkin tapauksen ratkaisussa joudutaan harkitsemaan useiden eri säännösten soveltuvuutta ja päädytään lopuksi siihen, että tiettyjä säännöksiä sovelletaan, toisia harkinnassa kyllä mukana olleita ei. Erikoista ei ole myöskään se, että jotakin säännöstä todetaan sovellettavan »sopusoinnussa» jonkin toisen säännöksen kanssa. Tämänkaltaiset tilanteet, joissa joillekin säännöksille annetaan tai ei anneta merkitystä suhteessa toiseen säännökseen, esiintynevät useimmiten perustuslakia alemmantasoisten säännösten piirissä. Samanlaiset eri säännösten suhteita ja yhdessä huomioonottamista koskevat kysymykset saattavat kuitenkin esiintyä myös perustuslain ja sitä alemmantasoisen lain säännösten välillä. Tilanteet, joissa perustuslain säännös ja muun lain säännös voivat yhtaikaa olla viranomaistoimin-

460 Kun esitetty tilanne on hyvin spekulatiivinen, eivät siitä esitetyt lausumat konkreettisesta muodostaan huolimatta ehkä paljoakaan lisää kannanilmaisun tarkkuutta. Jos sivuutetaan tässä ko. tilanteen spekulatiivisuus, voidaan »tarkennuksena» todeta, että tekstissä on pidetty silmällä nimenomaan lain soveltamatta jättämisen sellaisenaan edellyttämiä reaktioita. Eri kysymys voisi ts. olla se, että lainvalvoja katsoisi tuomioistuimen virheellisesti tulkinneen lain perustuslainvastaiseksi ja reagoisi tällä perusteella.

nassa esillä, ovat niin kasuistisen monimuotoisia ja säännösten huomioonottamisen muodot laadultaan niin tosiasiallisia, että mikään eritasoisten säännösten huomioonottamisen yleinen selvittäminen ei ole mahdollista. Vakuuttavan tutkimuksen mahdottomuus ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö käytännössä perustuslain säännöksille annetuilla tulkinnoilla voisi olla vaikutusta laintasoisten säännösten soveltamisessa. Vaikutuksena voidaan perustellusti pitää jo esim. sitä, että viranomainen säännönmukaisesti valitsee lain säännöksen sallimista tulkinnoista vain tietyn tulkinnan ja tähän valitsemiseen on vaikuttanut viranomaisen käsitys perustuslain jonkin säännöksen sisällöstä.

Miten tämänkaltaisia perustuslain säännösten huomioonottamisia lain soveltamisessa olisi oikeudellisesti arvioitava? Jos lähdetään tiukan muodollisesti siitä, että viranomaisella ei ole oikeutta harkita lain sopusointuisuutta tai ristiriitaisuutta perustuslain säännösten kanssa, voitaisiin päätyä käsitykseen, että laintasoisen säännöksen A soveltamisessa on otettava täsmälleen samalla tavoin huomioon perustuslaintasoinen säännös B ja tavallisen lain tasoinen säännös C, toisin sanoen, että tiettyä lainkohtaa sovellettaessa on muiden eduskuntalaissa annettujen säännösten huomioonottamisessa sivuseikka, onko kyseinen muu säännös perustuslaissa tai sitä alemmantasoisessa laissa. Tulkintasääntöjen avulla ilmaistuna tämä merkitsisi sitä, että huomioon otettaisiin vain posteriorisuus- ja *lex specialis*-näkökohdat, mutta ei lainkaan perustuslain ylemmänasteisuutta. Näin ei luultavasti menetellä viranomaiskäytännössä eikä ole syytäkään menetellä.

Jos esimerkiksi kielisuhteita koskevassa ratkaisutilanteessa jouduttaisiin valitsemaan lähinnä kielilakiin ja lähinnä HM 14 §:ään perustuvien ratkaisunormien välillä, ei tämä valinta voi oikeudellisesti riippua pelkästään siitä, että kielilaki on Hallitusmuotoon nähden posteriorinen säädös, tai siitä, että sen säännökset ovat täsmällisempiä kuin HM 14 §. Vastaavasti ei se, että puoluelain soveltamisessa mahdollisesti esiintyvissä tulkintaongelmissa nojauduttaisiin HM 10 §:ään eikä johonkin sanallisesti ehkä yhtä hyvin soveltuvaan yhdistyslain säännökseen, voi johtua pelkästään siitä, että Hallitusmuoto on säädetty kesällä 1919, mutta yhdistyslaki jo tammikuussa 1919. Milloin viranomaisen ratkaisutoiminnassa esiintyy tilanne, johon lain säännösten ohessa myös perustuslain jokin säännös olisi sovellettavissa, ei sitä seikkaa, että kyseessä on juuri perustuslain tasoinen säännös, voida jättää huomiotta. Eri asia on, minkälainen merkitys perustuslain säännökselle on yksittäistapauksessa annettava ja

kuinka pitkälle tässä merkityksen antamisessa voidaan mennä, ennen kuin menettelyä on syytä pitää tosiasialliselta sisällöltään lain säännöksen soveltamatta jättämisenä. Näihin kysymyksiin tuskin voidaan konkreettisesti vastata muutoin kuin kunkin yksittäistapauksen ja siihen liittyvien posteriorisuus- ja *lex specialis*-piirteiden puitteissa erikseen. Yleisenä lähtökohtana voidaan pitää sitä, että myös perustuslain säännökset kuuluvat käytännön lainsoveltamistilanteissa huomioon otettavaan tulkintaaineistoon ja että epäselvissä rajatapauksissa olisi perustuslain ohjaavan vaikutuksen säilyttämiseksi suotavaa jättää pikemmin laintasoinen kuin perustuslaintasoinen säännös »soveltamatta».

Kirjallisuudessa on jonkin verran kiinnitetty huomiota kysymykseen, voidaanko, jos lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista viranomaistoiminnassa ei pidetä mahdollisena, viranomaisten toimesta tutkia myöskään lain nojalla annettujen asetusten tai asetusta alemmantasoisten säädösten perustuslainmukaisuutta. Tilanteet, joissa asetus olisi sekä lain että perustuslain kanssa ristiriidassa, eivät aiheuta vaikeuksia. Jos sen sijaan asetus olisi lain mukainen, mutta ristiriidassa perustuslain kanssa, joudutaan kysymään, merkitsisikö asetuksen jättäminen soveltamatta perustuslainvastaisuuden vuoksi tosiasiassa sen lain perustuslainmukaisuuden tutkimista, johon asetus perustuu.[461] Hallitusmuodon 92 §:n soveltamista lakia alemmantasoisten säädösten kohdalla käsitellään tarkemmin tutkimuksen toisessa niteessä. Esitettyä kysymystä on kuitenkin lyhyesti tarkasteltava jo tässä yhteydessä siltä osin kuin se koskee lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiskiellon ulottuvuutta.

Sipponen (673—) toteaa, että jos valtuuttavaan lakiin perustuva säädös katsottaisiin joltakin osin perustuslainvastaiseksi ja säädös olisi annettu valtuutuksen pohjalta, merkitsisi tämä välillisesti valtuuttavan säädöksen katsomista perustuslainvastaiseksi. Edelleen hän katsoo, että lakien tutkimiskieltoa koskevassa HM 92 §:n tulkinnassa on pysyttävä johdonmukaisena eikä sallittava sellaista lakien pohjalta annettujen säädösten tutkimisvaltaa, mikä tosiasiassa merkitsisi ko. tulkinnan osittaista mitätöimistä. Tämän nojalla hän päätyy siihen lopputulokseen, että välittömästi valtiosääntöön perustuva asetus on tarkastettavissa sekä perustuslain- että lainmukaisuuden kannalta, mutta valtuuttavaan lakiin perustuva säädös ainoastaan lainmukaisuuden kannalta. *Makkonen*[462] huo-

[461] Mikäli asetus perustuu suoraan perustuslakiin (HM 28 §) voidaan sen lain- ja perustuslainmukaisuutta tietystikin tutkia.

[462] *Makkonen,* Kunnallinen säädösvalta, 177—178.

mauttaa *Sipposen* esittämän kannan johdosta, että valtuuttavaan lakiin perustuvan säädöksen perustuslainmukaisuuden tutkiminen ei välttämättä sisällä sitä, että samalla jouduttaisiin tutkimaan myös itse valtuuttavan lain asema po. suhteessa. Sanotunlaisen säädöksen perustuslainvastaisuudesta ei välttämättä seuraa mitään valtuuttavaan lakiin nähden. Esimerkkinä *Makkonen* mainitsee Helsingin hovioikeuden päätöksen, jossa kieltäydyttiin soveltamasta kioskeja koskevia aukiolomääräyksiä, ja toteaa aukiolomääräysten laillisuuden tai laittomuuden jättävän kauppaliikkeiden ja liiketoimistojen aukiolosta annetun lain koskemattomaksi.

Makkosen esittämä kanta vastaa käytännön asettamia vaatimuksia. Se ei myöskään ole ristiriidassa normien hierarkiaa koskevien konstruktioiden kanssa, ellei hierarkiaa käsitetä jäykästi sillä tavoin, että valtuuttavaan normiin aina implisiittisesti sisältyy kaikki, mitä valtuutuksen nojalla annetussa normissa määrätään. Esimerkiksi KunL 12 §:n nojalla annettujen kunnallisten säädösten perustuslainmukaisuutta on tutkittu ja on voitava tutkia ilman, että tämä merkitsee kannanottoa KunL 12 §:n perustuslainmukaisuuteen.[463] KunL 12 §:ään sisältyvä norminantovaltuutus on ehkä poikkeuksellisen väljä, siinä kun ei osoiteta muuta kuin tavoitteet, joiden toteuttamiseksi ko. normeja saadaan antaa. KunL 12 §:n nojalla annettujen säädösten tutkimista koskevat näkökohdat soveltuvat kuitenkin myös muiden laissa annettuun valtuutukseen perustuvien säädösten tutkimiseen. Kussakin tapauksessa on erikseen tarkasteltava, onko valtuuttavan normin ja sen nojalla annetun normin sisältöjen suhde sellainen, että jälkimmäisen katsominen perustuslainvastaiseksi merkitsisi myös edellisen katsomista perustuslainvastaiseksi.[464]

---

463 KunL 12 §:n osalta esitettävissä olevista näkökohdista ks. myös *Hidén*, Perusoikeudet..., 73—75. Käytännön tapauksista voidaan *Makkosen* viittaamien lisäksi mainita OKK 1971, 19, viitattu OK:n lausunto 202/1. 2. 1971, joka koski kauppalan poliisijärjestyksen suhdetta kansalaiselle kuuluviin toimintavapauksiin. Ks. myös *Hidén*, 303, alav. 292 viitattuja OA:n ratkaisuja, joissa on sovellettu perusoikeussäännöksiä.

464 *Sipposen* esittämä kanta ei aivan niin jyrkästi poikkea viimeksi esitetystä kuin tekstistä saattaisi päätellä. S. 674, alav. 84, hän nimittäin esittää selvennykseksi, että »mahdollisuus delegoidulla lainsäädännöllä poiketa hallitusmuodon säännöksistä rajoittuu yksinomaan niihin säännöksiin, mitkä on valtuuttavalla lailla väliaikaisesti dekonstitutionalisoitu.» Esimerkkinä hän mainitsee, että taloudellisen valtalain nojalla annettu asetus, jolla olisi tehty elintarvikkeiden saanti riippuvaksi siitä, mihin rotuun tai kieliryhmään kansalainen kuuluu, »olisi ollut perustuslainvastainen, mutta sittenkin ensi sijassa valtuuttavan lain vastainen, koska sitä annettaessa olisi ylitetty implisiittisesti edellytetty sääntö,

Käsiteltäessä lakien tutkimisoikeutta Suomessa on kirjallisuudessa pidetty silmällä lain säätämisessä noudatetun menettelyn virheettömyyttä ja mahdollisuutta ottaa siihen kantaa lain soveltamistilanteessa. Sen sijaan ei liene nimenomaisesti käsitelty muita tilanteita, joissa lain säännöksen soveltaminen saattaa olla ristiriidassa perustuslain kanssa. Kuten johdantojaksossa todettiin, saattaa ajan kulumiseen liittyä säännöksen soveltamisen perustuslainmukaisuuden kannalta merkitseviä piirteitä. Jos lähdetään siitä, että viranomaiskäytännössä ei voida tutkia laintasoisen säännöksen perustuslainmukaisuutta, ei tätä kieltoa voida rajoittaa vain sen tutkimiseen, onko lain säätämisessä noudatettu menettely ollut *ex tunc* tarkasteltuna virheetön, vaan se on selvästikin ulotettava myös sen tutkimiseen, onko laista tullut tulkintojen muuttumisen vuoksi *ex nunc* tarkasteltuna ristiriitainen perustuslain kanssa. Ongelmallinen on sen sijaan tutkimiskiellon ulottuvuus tilanteissa, joissa lain mahdollinen *ex nunc* ristiriitaisuus perustuslain kanssa ei johtuisi tulkintojen muuttumisesta, vaan tosiasiamaailmassa tapahtuneista muutoksista. Ongelma saattaisi Suomessa aktualisoitua HM 16 §:n nojalla annettujen säädösten soveltamisessa. Säännöksen puitteissa voidaan esim. antaa käynnissä olevaa sodan aikaa silmälläpitäen perusoikeuksiin puuttuvia säännöksiä ja todeta, että ne voidaan säätää tavallisella lailla HM 16 §:ään sisältyvän ajallisen valtuutuksen turvin, tai voidaan säätää tavallisena lakina pysyvä laki, johon sisältyvien perusoikeuksien rajoitusten edellytetään tulevan HM 16 §:n mukaisesti sovellettaviksi vain sodan aikana. Miten olisi lakien tutkimiskiellon kannalta arvioitava tilannetta, jossa esim. tuomioistuin jättäisi tällaisen perusoikeuksiin puuttuvan säännöksen tai sen nojalla annetun määräyksen soveltamatta sillä perusteella, että HM 16 §:ssä asetettuja ja ko. säännösten soveltamisen oikeusperusteeksi todettuja ajallisia edellytyksiä ei (enää) ole?

---

jonka mukaan valtuuttavan lain sisältämää dekonstitutionalisointia on tulkittava tiukasti ja sallittava se vain valtuuslaissa nimenomaan osoitetuissa kysymyksissä.» Vaikka mainintaa valtuuksiin sisältyvistä implisiittisistä edellytyksistä voidaankin pitää oikeaan osuvana, on ajatus, jonka mukaan esim. yhdenvertaisuutta loukkaava, valtuutuksen nojalla annettu normi ensi sijassa on valtuuttavan lain vastainen, mielestäni hedelmätön kiertotie. Kun valtuuttavan lain säännökseen implikoitava sisältö kuitenkin joudutaan ottamaan perustuslain säännöksistä, on tarpeetonta epämääräistää tilannetta sanomalla, että kyseessä ei ole perustuslainvaan lainvastaisuus. Eri asia on, että meillä on viranomaiskäytännössä traditionaalisesti aristeltu vetoamista suoraan perustuslakiin ja mieluimmin turvauduttu juuri tämänkaltaisiin kiertoteihin.

Voidaan ehkä väittää, että tällaisessakin tilanteessa tuomioistuimen tehtävänä on soveltaa lakia, jota ei ole kumottu tai — pysyvän lain ollessa kyseessä — jonka soveltamisedellytysten päättymistä ei ole ao. elinten toimesta todettu. Voidaan katsoa myös päinvastoin, että HM 16 §:ssä tarkoitetun sodan ajan alkamisen tai jatkumisen tutkiminen ei ole puuttumista säätämisjärjestyskysymykseen, vaan kysymykseen lain soveltamisen edellytyksistä samaan tapaan kuin tilanteissa, joissa tuomioistuin ottaa kantaa siihen, onko jonkin säännöksen katsottava tulleen kumotuksi. Pitäisin jälkimmäistä käsitystä oikeana. Jos tuomioistuin soveltamistilanteessa tutkii lakia säädettäessä noudatetun menettelyn virheettömyyttä, voidaan ainakin väittää, että tämä merkitsee puuttumista eduskunnan toimivaltaan eikä sen vuoksi ole nimenomaisten säännösten puuttuessa mahdollista. Jos tuomioistuin sen sijaan tutkii, onko olemassa lakia säädettäessä oletettuja edellytyksiä lain soveltamiselle, voidaan tutkiminen käsittää sen varmistamiseksi, että eduskunnan tahto lain soveltamisen suhteen toteutuu. Teoreettisuudestaan huolimatta ovat tämänkaltaiset näkökohdat merkittäviä tarkasteltaessa eri valtioelinten toimivaltasuhteita säännöstämättömissä kysymyksissä.

Tuomioistuinten väistämättömiin tehtäviin kuuluu päättää epäselvissä tapauksissa, onko jonkin lain säännöksen katsottava tulleen kumotuksi uusien lakien säätämisen johdosta tai menettäneen merkityksensä desuetudon johdosta. Tämänkaltaisissa, lain säännöksen sovellettavuutta koskevissa ratkaisuissa voidaan epäilyksittä ottaa tarvittaessa huomioon myös perustuslaintasoisten säännösten vaikutus. Sillä, ovatko huomioonotetut säännökset perustuslain- vai laintasoisia, ei tällöin kuitenkaan liene tässä yhteydessä huomiota vaativaa merkitystä. Samaa voitaneen yleisemminkin sanoa ratkaisuista, joissa on kysymys siitä, onko jokin säännös tai säädös ylipäätään sovellettavissa tiettyihin tilanteisiin. — Tapauksittain saattaa kyllä olla aihetta olettaa, että tehdyissä ratkaisuissa on annettu erityistä merkitystä sille, että jokin tilanteessa huomioonotettava säännös on annettu perustuslain tasolla. Esimerkkinä voidaan mainita oikeuskanslerin tiettävästi katsoneen, ettei puhelintoiminnasta ja lennätintoiminnasta voimassa olevia säädöksiä voida soveltaa kaapelitelevisiotoimintaan,[465] vaan kaapelitelevisiotoiminnan järjestely vaatii eduskunnan myötävaikutuksella annettavaa uutta säädöstä. Vaikka kysymyksessä onkin varsin laajan toimintakokonaisuuden järjestely, voidaan tämän-

[465] Ks. edellä alav. 30.

kaltaista kantaa silti ehkä kuvata tavalliseksi, säännösten soveltamisalaa koskevaksi tulkintaratkaisuksi. Voidaan kuitenkin olettaa, että tulkintaratkaisuun on vaikuttanut myös perustuslain säännösten huomioon ottaminen ja nimenomaisesti se, että ko. säännökset olivat perustuslaintasoisia. Kysymyksellä aikaisempien säädösten riittävyydestä kaapelitelevisiotoiminnan järjestelyyn oli ilmeisiä kosketuskohtia asetuksenantovallan laajuutta ja erityisesti HM 10 §:n sananvapaussäännöksen ulottuvuutta koskeviin kysymyksiin. Sikäli kuin perusoikeusnäkökohdat pääsevät tämänkaltaisissa tilanteissa vaikuttamaan voimassaolevien säädösten ulottuvuutta koskeviin ratkaisuihin, voidaan puhua ei ehkä säädösten, mutta kyllä niiden sovellutusten perustuslainmukaisuuden valvonnasta.

c. *Huomioita käytännöstä*

Kuten edellä esitetystä ilmenee, on lain ja perustuslain säännösten suhdetta koskevilla käsityksillä oletettavasti vaikutusta lakien soveltamiskäytännössä. Tämä vaikutus ei kuitenkaan yleensä saa esim. tehtyjä päätöksiä koskevissa asiakirjoissa esille korostuvia muotoja. Jos sivuutetaan perustuslain säännösten edellä tarkoitetun kaltainen pelkkä »myötävaikutus» lakien soveltamisessa ja kiinnitetään huomiota vain tapauksiin, joissa olisi nimenomaisesti otettu kantaa lain säännöksen mahdolliseen perustuslainvastaisuuteen ja sen tästä riippuvaan soveltamiskelpoisuuteen, jää aineisto miltei olemattoman laihaksi. Erityisiä tiedusteluja suorittamatta voin mainita vain kaksi tapausta. Näistäkin voidaan varhaisempaa pitää miltei vain kuriositeettina. Vuonna 1967 antoi OK *Enäjärvi* päätöksen erään kunnanhallituksen kanteluun, joka koski kysymystä, oliko kunnan liittäminen vastoin sen tahtoa toiseen kuntaan määräämättä samalla toimitettavaksi uutta kunnallisvaalia viimeksimainitussa kunnassa Hallitusmuodon turvaaman kunnallisen itsehallinto-oikeuden loukkaamista. Päätöksessään (OKK 1967, 59—61) oikeuskansleri lähti siitä, että kunnallisen jaotuksen muuttamista koskevassa laissa on ollut välttämätöntä jättää valtioneuvostolle harkintavaltaa sen suhteen, pitääkö jaotusmuutosten johdosta järjestää uudet vaalit ja että oikeutta uusien vaalien määräämiseen on edellytettävä käytettävän, mikäli jaotuksen muutos on niin olennainen, ettei kunnallisvaltuuston enää voida katsoa edustavan alueeltaan muuttuneen kunnan väestöä. Tällä perusteella oikeuskansleri katsoi, »ettei kunnallisen jaotuksen muuttamisesta

annettu laki ole hallitusmuodon puheena olevan 51 §:n 2 momentin vastainen».

Vuonna 1970 päätti Helsingin hovioikeus lähettää oikeusministeriölle kirjeen sen johdosta, että hovioikeuden mielestä aviollisesta syntyperästä vuonna 1957 annetun lain 6 §:n säännös, jonka mukaan tasavallan presidentti saattoi tietyssä tilanteessa anomuksesta myöntää uuden määräajan kanteen nostamiselle, oli ristiriidassa lainkäyttöviranomaisten ja hallintoviranomaisten toimivallan jakoa koskevien periaatteiden kanssa. Kirjelmässään (LM 1970, 430—431) hovioikeus lausui tältä osin:

»Aviollista syntyperää koskevan lain säännös uuden määräajan myöntämisestä olisi ollut laadittava viimeksi mainitun säännöksen mukaisesti ja olisi siis tuomioistuimet ollut oikeutettava päättämään siitä, onko kanteen ajaminen laissa määrätyn ajan jälkeenkin tietyin edellytyksin sallittava. Kun lakia ei ole näin kirjoitettu, lainsäädäntöön on syntynyt ristiriita, joka samalla koskettaa perustuslakia. Syntyperäkanteen vireillepanoajan sijaan, milloin sen noudattaminen on laiminlyöty, on kohtuussyistä voitava myöntää uusi määräaika niin kuin aviollisesta syntyperästä annetussa laissa määrätään. Mutta laki on virheellinen siltä osin kuin siinä päätöksen tekeminen uudesta määräajasta on uskottu toimeenpanovaltaa käyttävälle valtion elimelle, vaikka asia luonteensa mukaisesti kuuluu tuomioistuinten ratkaisuvallan piiriin. Koska tuomiovaltaan sisältyviä tehtäviä ei voida tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säädetyllä lailla siirtää toimeenpanovaltaa käyttävälle valtion elimelle, on uuden määräajan myöntämistä puheena olevissa tapauksissa sanotusta lainmääräyksestä huolimatta pidettävä tuomioistuinten tehtävänä niin kuin asian laita on muissa vastaavissa tapauksissa. Tämän toimivaltansa pohjalta tuomioistuimet, milloin niidenkin harkinnan mukaan uusi määräaika olisi ollut myönnettävä, voivat yhtyä tasavallan presidentin päätöksessä omaksuttuun kantaan käsitelläkseen jutun, joka on pantu vireille myönnetyn uuden määräajan kuluessa. Sellaisia tapauksia ei liene käytännössä sattunut, joissa kanne olisi vastoin tasavallan presidentin päätöstä jätetty tutkimatta. Kuitenkaan ei voi olla asianmukaista, että virheellistä toimivaltasäännöstä pidetään edelleen muodollisesti voimassa, vaan olisi lakia korjattava sen saattamiseksi sopusointuun valtion tehtävien jakoa koskevien periaatteiden kanssa.»

Lausuma on sikäli mielenkiintoinen, että sananmukaisesti otettuna se ilmentäisi hovioikeuden valmiutta tarvittaessa jättää virheellisessä järjestyksessä syntynyt lain säännös soveltamatta. Lausuman pääpaino ei kuitenkaan liene säätämisjärjestyskysymyksissä, vaan kritikoidun järjestelyn soveltumattomuudessa muihin tuomioistuinten toimintaa ja toimivaltaa koskeviin järjestelyihin.

2. Muu jälkivalvonta

Lakien perustuslainmukaisuuteen ei Suomen oikeusjärjestyksessä kohdisteta järjestettyä jälkikäteistä kontrollia myöskään soveltamistilanteen ulkopuolella. Sikäli kuin tällaista kontrollia esiintyy, on sen siten tapahduttava institutionalisoimattomassa muodossa muunlaisia kysymyksiä koskevien toimintojen tai yleisten valvontajärjestelyjen yhteydessä. Periaatteessa saattaisi miltei mihin tahansa viranomaisten menettelyjä koskevaan tutkimiseen, raportointiin ja valvontaan liittyä myös lakien sovellutusten arviointia perustuslain valossa. Perustuslainmukaisuusnäkökohtien satunnaiseen esiintymismahdollisuuteen ei tässä ole aihetta kiinnittää huomiota. Tarkastelen sen sijaan lyhyesti korkeimpien oikeuksien ja lainvalvojien säädöksiä koskevia raportointitehtäviä, joilla saattaisi olla merkitystä myös lakien perustuslainmukaisuuteen kohdistuvassa selvittelyssä ja valvonnassa.

Korkeimpien oikeuksien asiana on HM 58 §:n mukaan tehdä tasavallan presidentille esitys lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä, jos ne katsovat tarvittavan lain taikka asetuksen muutosta tai selitystä. Sanallisestikin miltei samanlaiset säännökset sisältyvät KKOL 5,2 §:ään ja KHOL 7,2 §:ään. Säännöksissä ei ole mitenkään osoitettu tekijöitä, jotka voisivat tehdä lain muutoksen — ja vastaavasti muutokseen tähtäävän ehdotuksen — tarpeelliseksi. Tarpeellisuus jää siten tuomioistuimen omaan harkintaan. Eräs tarpeellisuuden luova syy voi olla se, että lain säännöksen soveltamisen katsotaan johtavan perustuslain kanssa ristiriitaisiin tuloksiin. Korkeimmilla oikeuksilla on siten perustuslaintasoisesti järjestetty oikeus arvioida lain sovellutuksia myös perustuslainmukaisuuden kannalta ja ilmituoda käsityksensä asiassa myös hallitukselle.

Menettelyyn, jossa maan ylin oikeusaste virallisesti ja julkisesti esittää hallitukselle käsityksensä lain sovellutusten suhteesta perustuslakiin, voisi teoriassa sisältyä hyvin merkittävä kontrollifunktio. Käytännössä ei korkeimpien oikeuksien tekemillä esityksillä ole ollut merkitystä lakien perustuslainmukaisuuden kontrollimuotona.

Kirjallisuudessa ei esiinny kuin joitakin suppeita viittauksia [466] esitysten mahdolliseen merkitykseen perustuslainmukaisuuden valvonnassa.

---

[466] Kirjallisuudessa esitetyistä viittauksista esitysten tekemisen kontrollifunktioon ks. *Saario*, 204—205, sekä *Osvi Lahtinen*, Korkeimmasta oikeudesta valtiorakenteemme osana, LM 1964, 508—509, esitettyä *Erichin* lainausta.

Esityksiä erikseen tutkimattakin voitaneen olettaa, etteivät korkeimmat oikeudet ole esityksissään ainakaan selväsanaisesti lausuneet laintasoisten säännösten johtaneen perustuslainvastaisiin sovellutuksiin. Syynä tähän voi — potentiaalisten ristiriitatilanteiden vähälukuisuuden ohessa — olla tuomioistuimille meillä tyypillinen haluttomuus operoida perustuslain säännöksillä. Mahdollista toisin sanoen on, että tuomioistuimet perustelevat kannanottojaan yleisillä oikeusperiaatteilla ja kansalaiselle yleensä kuuluviksi katsotuilla oikeuksilla silloinkin, kun perustuslain säännöksiin viittaaminen olisi ollut täysin mahdollista ja jonkin muun maan tuomioistuinten toimintaa ajatellen ehkä jopa todennäköistä. Perustuslainmukaisuuden valvomisen ja perustuslain saaman merkityksen kannalta eivät yleisiin periaatteisiin viittaaminen ja perustuslain säännöksiin viittaaminen tietysti ole samanveroisia.

Hallitusmuodon 49,3 §:n mukaan on eduskunnan oikeusasiamiehen raportoitava vuosittaisessa kertomuksessaan muun ohessa lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista. Tarkempia säännöksiä oikeusasiamiehen raportointi- ja esitystentekotehtävästä on annettu OAJS 8 §:ssä, 8 a §:ssä ja 9 §:ssä. Kun oikeusasiamiehen on em. säännösten mukaan raportoitava »lainsäädännössä» havaitsemistaan puutteista sekä mm. »ristiriitaisista säännöksistä», ei ole epäilystä siitä, että raportointitehtävä kattaa myös ristiriidat lain ja perustuslain säännösten välillä. Eduskunnan piirissä toimivana ja eduskunnan määräajaksi valitsemana on oikeusasiamies korkeimpia oikeuksia otollisemmassa asemassa sikäli, että oikeusasiamiehen mahdollisesti esittämää kritiikkiä ei hevin voida edes väittää toisten valtioelinten taholta tulevaksi puuttumiseksi lainsäätäjälle kuuluviin asioihin. Toinen asia on, ettei oikeusasiamiehellä voi olla sellaista arvovaltaa kritiikin tueksi kuin ylimmillä oikeusasteilla eikä oikeusasiamiehen virastolla ole resursseja vähääkään merkittävämpien tutkimusten suorittamiseen. Raportointitehtävällä saattaisi kuitenkin olla merkitystä muita kontrollimuotoja täydentävänä järjestelynä kansalaisen oikeusasemaa — siis oikeusasiamiehen keskeistä toimialaa koskevissa kysymyksissä. Käytännössä ei tällä mahdollisuudella kuitenkaan ole ollut merkitystä laintasoisten säännösten sovellutusten perustuslainmukaisuuden valvomisessa.[467]

Hallitusmuodossa ei ole määräystä oikeuskanslerin oikeudesta tehdä ehdotuksia muutoksiksi lainsäädäntöön. Kertomuksiin rajattuna on täl-

467 Käytännöstä ks. tarkemmin *Hidén*, 158 — ja erit. alav. 164.

laista oikeutta kuitenkin edellytetty jo oikeuskanslerin ohjesäännössä vuodelta 1922 (81/30. 3. 1922, 14 §). Nykyisen OKOS 14 §:n mukaan on oikeuskanslerin havaitessaan uuden lainsäädännön olevan jollakin alalla tarpeen esitettävä tästä mielipiteensä vuosittaisessa kertomuksessaan, »jollei hän ole tehnyt asiasta erikseen esitystä». Vaikka oikeuskanslerin valtuus tehdä erillisiä esityksiä lain muuttamiseksi on osoitettu vain alemmantasoisessa säädöksessä ja siinäkin ylimalkaisen ohimenevästi, voidaan hänen valtuutensa tässä suhteessa rinnastaa oikeusasiamiehen valtuuksiin. Oikeuskansleri on kuitenkin oikeusasiamiehestä poikkeavassa asemassa sikäli, että hän toimii eduskunnasta erillisenä ja on mukana lakiesitysehdotuksen käsittelyssä ja lain vahvistamista koskevassa päätöksenteossa. Käytännössä ei oikeuskanslerin esityksillä liene ollut merkitystä lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.

3. Jälkivalvonnan tarpeellisuus

Lakien jälkivalvonnan tarpeellisuus riippuu suhtautumisesta kolmeen eri kysymykseen. Jos katsotaan, 1) että lakien etukäteisvalvonta on kaiken lainsäädännön konkreettisesti kattava ja tuloksissaan oikeaan osuva, 2) että lain ja perustuslain säännösten suhteesta kerran vahvistettu käsitys on lopullisesti riittävä eikä tulkintojen ja tosiasiallisten tekijöiden muutoksilla ole merkitystä ja 3) että etukäteisvalvontajärjestelyt ovat riittäviä myös perustuslakia koskevien käsitysten ja asennoitumisten kehittämisen ja kansalaisten osallistumisen kannalta, ei jälkivalvontaa ehkä tarvita. Näihin kysymyksiin liittyviä tekijöitä on tullut esille jo edellä käsiteltäessä lakien etukäteisvalvontaa. Esitän niistä seuraavassa vielä joitakin kokoavia näkökohtia.

Edellä on käynyt ilmi, ettei säätämisjärjestystä nimenomaisesti koskeva valvonta kata kaikkea lainsäätämistä. Jos oleellisena valvontajärjestelynä pidetään vain eduskunnan perustuslakivaliokunnan toimintaa, jää suurin osa lakien säätämisestä tämän valvonnan ulkopuolelle. Siinäkin tapauksessa, että otetaan huomioon korkeimpien oikeuksien ja oikeuskanslerin eksplisiittiset kannanotot lain säätämisjärjestykseen, jää suurin osa säädetyistä laeista valvonnan ulkopuolelle. Se valvonta, jota muut lakien säätämiseen osallistuvat elimet harjoittavat tai jota mainittujen elinten voidaan sanoa implisiittisten kannanottojen muodossa har-

joittavan ei varmasti ole määrällisesti vähäistä eikä laadullisesti heikkoa. Liioiteltua olisi kuitenkin katsoa, että tällainen ensi sijassa muita tehtäviä hoitavien elinten suorittama tai vain *tapahtuneeksi oletettu* valvonta olisi koko lainsäädäntöä ajatellen merkitykseltään reaalista ja tasoltaan esim. perustuslakivaliokunnan tulkintoihin nojaavan kritiikin kestävää. Jos etukäteisvalvontaa ei kyetä merkittävästi kehittämään, on jälkivalvonnalle siten tarvetta.

Tähän saatettaneen väittää, että etukäteisvalvonta tapahtuu kylläkin järjestämättömästi, mutta sen lopputuloksia on kuitenkin pidettävä onnistuneina, koska tapauksia, joissa vahvistettu laki olisi todettu virheellisesti säädetyksi, ei juuri ole esiintynyt. Siihen, että tällaisia tapauksia ei ole »esiintynyt», voi kuitenkin olla muitakin syitä kuin etukäteisvalvonnan taso. Jälkivalvonnan tarpeettomuutta ei voida perustella sillä, että käytännössä ei ole esiintynyt toimivasta jälkivalvonnasta syntyviä tuloksia.

Edellä sanottuun sisältyi ajatus, että säätämisjärjestyksen suhteen tehdyissä valinnoissa on saattanut tapahtua virheitä ja että tällaisten virheitten esiin saamiseen ja oikaisemiseen olisi oltava järjestetty mahdollisuus. Jälkivalvonnan tarpeellisuus ei kuitenkaan välttämättä rajoitu vain virheellisten menettelyjen paljastamiseen. Jos noudatettu säätämisjärjestys on ollut »oikea» — miten tämä sitten onkin todettu — voidaan kysyä onko ko. lain ja perustuslain välisen suhteen arviointi lopullinen, ts. onko lain säännösten perustuslainmukaisuus tämän jälkeen muodollisesti *res judicata* ja asiallisestikin pysyvästi ongelmaton. Edellä on johdanto-osassa todettu, että lain perustuslainmukaisuutta voidaan arvioida *ex tunc* ja *ex nunc*, säätämishetken ja arviointihetken tilanteen valossa. Perustuslaintulkintojen muuttumisen mahdollisuus tekee mahdolliseksi myös sen, että esim. lakiehdotus, joka on perustuslakivaliokunnassa 1930-luvulla katsottu perustuslainmukaiseksi, katsottaisiinkin 1970-luvulla perustuslakivaliokunnassa ristiriitaiseksi perustuslain kanssa. Tilanne, jossa tavallisena lakina säädetty laki järjestelee kysymyksiä, joista vallitsevien perustuslaintulkintojen mukaan olisi mahdollista säätää vain perustuslainsäätämisjärjestyksessä,[468] on säädösvalvonnan kannalta

[468] Tällaisen tilanteen ei tarvitse olla vain teoreettinen mahdollisuus. Eräänä mahdollisena esimerkkinä, josta tosin ei ole perustuslakivaliokunnan nimenomaisia kannanottoja, voidaan mainita 1930-luvun alusta 1960-luvun lopulle voimassa pidetty laki järjestyksen ja turvallisuuden tehostamisesta. Ks. siitä *Hidén*, JFT

ongelmallinen. Käytännössä on selvää, ettei aikaisempaa lainsäädäntöä kumota ja uudisteta niin tehokkaasti, että voitaisiin edellyttää aikaisempien lakien (jatkuvan) perustuslainmukaisuuden tulevan riittävästi testatuksi uusien lainsäädäntötoimenpiteiden ja niihin liittyvän kontrollin kautta. Kun ei voida edellyttää lainsäätäjän riittävästi reagoivan tulkintojen muutoksista aiheutuviin jännityksiin voimassaolevien lakien ja perustuslain välillä eikä myöskään voida olettaa desuetudon aina pysyttävän esim. viranomaisten valtuuksia koskevien säännösten sovellutukset sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan tulkintakäsitysten kanssa, jää jäljelle vain kaksi mahdollisuutta. Joko on tyydyttävä ajatukseen, että voimassaolevaa lakia on sen säätämisessä noudatetusta menettelystä riippumatta sovellettava katsomatta siihen, onko lain sisältö perustuslakivaliokunnan sen hetkisen tulkinnan mukaan ristiriidassa perustuslain kanssa, tai on pyrittävä kehittämään järjestelyjä, joiden avulla sanotunlainen ristiriita saadaan poistetuksi. Pidän jälkimmäistä vaihtoehtoa parempana.

Se, että jonkin kontrollijärjestelyn tulokset ehkä ovat juristin silmin tarkasteltuina päteviä, ei vielä välttämättä osoita, että järjestely on muissa suhteissa onnistunut. Lain säätämisvaiheeseen ja siinä lähinnä eduskunnan sisäiseen menettelyyn rajoittuvan valvonnan haittana on, että perustuslainmukaisuuskysymyksistä tulee hyvin pienen piirin yksinoikeus. Erityisesti perusoikeussäännösten kohdalla on havaittavissa kahden suuntaista haittavaikutusta. Perusoikeussäännöstöjen kehittämisen ja rikastamisen kannalta ei ole eduksi, että perusoikeuksista käytävään keskusteluun osallistuu lakimiehistä vain hyvin pieni ryhmä. Perusoikeustulkintojen muodostumiseen vaikuttavan lakimiespiirin suppeudesta aiheutuvaa haittaa ei voida täysin poistaa tai korvata muulla tavoin kuin piiriä laajentamalla. Perusoikeuksien kehittäminen edellyttäisi myös kansalaisten laajempaa osallistumista niistä käytävään keskusteluun. Mikään välttämättömyys ei ole, että kansalaisten osallistuminen rajoittuu siihen, että kansanedustajat puolueittain ottavat kantaa lainsäädäntökysymyksiin eduskunnassa. Toisensuuntaisena haittana on, että perusoikeuskannanotot, jotka rajoittuvat lainsäätämismenettelyyn ja koskevat niin abstraktista asiaa kuin

1968, 462—463. Mahdollista on myös, että esim. pakkokastraatiota koskeneet säännökset eivät (voimassaoloaikansa lopulla) olisi »läpäisseet» perustuslakivaliokuntaa.

säätämisjärjestystä, eivät ole omiaan kehittämään perusoikeuksia koskevaa yleistä tietoutta ja niitä koskevia asenteita. Perusoikeussäännösten tulkintaan vaikuttavien henkilöiden piirin laajentamisessa ja tulkitsijoiden ja yleisön välisen feed-back'in kehittämisessä tarjoaa jälkivalvonta etukäteisvalvontaa huomattavasti laajemmat mahdollisuudet.

D. HUOMIOITA LAKIEN MUUSTA KUIN SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSEEN KOHDISTUVASTA OIKEUDELLISESTA VALVONNASTA

Kuten edellä on johdannossa todettu, voidaan säädöksiin kohdistuvassa valvonnassa ottaa säädöshierarkiaan liittyvien kysymysten ohessa huomioon muitakin laadultaan oikeudellisia kysymyksiä. Pysyvästi merkittäviä ovat säädöksissä edellytettyihin toimenpiteisiin liittyvät oikeusturvajärjestelyt, eräät kansalaisen oikeusturvaan liittyvät lainsäädäntöperiaatteet sekä hyvän lakitekniikan asettamat vaatimukset. Voidaan lähteä siitä, että kaikessa lakien valmistelussa ja säätämisessä pyritään mainitunkaltaisten kysymysten huomioon ottamiseen, ts. siihen, että lait ovat teknisesti moitteettomia ja että niitä säädettäessä on otettu huomioon oikeusturvajärjestelyt ja lainsäädännössä yleensä merkittävinä pidetyt periaatteet. Näiden seikkojen huomioon ottaminen ei rajoitu ainoastaan siihen, että niiden voidaan sanoa olevan implisiittisesti mukana lain muotoutumisen kaikissa vaiheissa, vaan eräiden lakien valmisteluun ja säätämiseen kuuluvien menettelyjen pääasiallisena sisältönä on juuri mainitunkaltaisten seikkojen valvonta. Näitä »työvaiheita» ovat lakiehdotuksen tarkastus oikeusministeriön lainsäädäntöosaston tarkastustoimistossa, lausunnon hankkiminen laintarkastuskunnalta sekä jossain määrin myös lausunnon hankkiminen ylimmiltä oikeusasteilta päätettäessä lakiesityksen antamisesta tai eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisesta. Myös eduskunnan suuren valiokunnan funktio liittyy osaksi mainitunkaltaisiin kysymyksiin.

Se, että voimaan saatetuissa laeissa on otettu huomioon kansalaisen oikeusturvan asettamat vaatimukset ja lain tekninen moitteettomuus, on sekä lakia soveltavan viranomaisen että kansalaisen kannalta oleellisen

tärkeää. Näihin kysymyksiin kohdistuvan valvonnan tutkiminen on kuitenkin epäkiitollista sikäli, että huomioonotettava lainsäädäntömateriaali on hyvin laaja ja eri elinten tai vaiheiden tosiasiallinen osuus esim. lakiteknisiä kysymyksiä koskevien ratkaisujen määräytymisessä on vaikeasti selvitettävissä. Kun eri elinten toimivaltasuhteita koskevat tai muuten valtiosääntöoikeudellisesti mielenkiintoiset tulokset lisäksi jäisivät oletettavasti vähäisiksi, en tarkastele tässä tutkimuksessa lähemmin em. kysymyksiin kohdistuvaa valvontaa lakien säätämisessä, vaan tyydyn niiden osalta viittaamaan edellä esitettyihin tietoihin lain valmisteluun ja säätämiseen osallistuvien elinten toiminnasta.

Tarkastelen sen sijaan lyhyesti kahta rajattua kysymysryhmää, jotka välittömästi liittyvät valtiosääntöisesti merkittäviin kysymyksiin lain säätämiseen osallistuvien elinten toimivaltasuhteista ja lain säätämisen (voimaansaattamisen) edellytyksistä. Näistä ensimmäisen ryhmän muodostavat kysymykset, jotka aiheutuvat lain tekstiin käsittelyn joissakin vaiheissa päässeistä virheistä. Jälkimmäisen ryhmän taas muodostavat kysymykset, jotka liittyvät lain julkaisemisajankohtaan ja sen merkitykseen lain voimaantulon kannalta.

1. Redaktiokysymykset

Lakiesitysehdotuksen valmistelun varhaisia vaiheita lukuunottamatta tapahtuu lain valmistelu ja säätäminen painettujen asiakirjojen (lakitekstien) pohjalta. Virheet — varsinaiset painovirheet tai tarkoitetusta poikkeavat lakitekstit — ovat näissä asiakirjoissa harvinaisia. Osaksi tämä johtuu siitä, että painatus valtion painatuskeskuksessa suoritetaan käyttäen samaa ladelmaa lain säätämisen eri vaiheissa ja sen julkaisemisessa. Painatuksessa syntyvien virheiden mahdollisuuden voidaan siten olettaa rajoittuvan niihin vaiheisiin ja kohtiin, joissa ko. lakitekstiä on päätetty muuttaa. Painotyöstä aiheutuvien virheiden mahdollisuus on silti olemassa. Mahdollista on myös, että lakiteksti saa tarkoitetusta poikkeavan sisällön sen vuoksi, että lain käsittelyssä tapahtuu virheitä tai huomaamattomuuksia. Siitä, miten lain tekstissä havaittujen virheitten suhteen on meneteltävä, ei ole olemassa säännöksiä. Asiaa koskevat päätelmät on siten tehtävä lain säätämistä ja siihen osallistuvien elinten toimivaltaa koskevien yleisten normien perusteella.

Virheellisen lakitekstin oikaisemisesta vuonna 1934 Lakimiehessä jul-

kaisemassaan laajassa artikkelissa *Hakulinen* jakaa lakitekstissä olevat virheellisyydet julkaisuvirheisiin ja redaktiovirheisiin. Edellisiin hän lukee lain tekstiin sen julkaisemisen yhteydessä, siis lain vahvistamisen (ja antamisen) jälkeen tulleet virheet, jälkimmäisiin taas virheet, jotka ovat syntyneet lain vahvistamisen yhteydessä tai ennen sitä. *Hakulisen* käyttämästä jaotuksesta poiketen käytän seuraavassa sanaa redaktiovirhe yleisnimityksenä lakitekstissä havaituille virheille riippumatta siitä, missä lain säätämisen vaiheessa ne ovat syntyneet, samoinkuin siitä, onko virhe syntynyt kirjapainossa vai tekstin »toimittamisessa» tai onko se muuten ehkä luonnehdittavissa painovirheeksi tai asiavirheeksi. Näiden redaktiovirheiden osalta sivuutan sen, mitä *Hakulinen* kutsuu tekstikritiikiksi, ts. sen, että lain soveltaja virassaan tarvittaessa tutkii, mitä on pidettävä lain oikeana sanamuotona. Tarkastelen siten redaktiovirheiden merkitystä ainoastaan lain säätämiseen osallistuvien toiminnan kannalta.

Vaikka redaktiovirheitä koskeva valvontavelvollisuus periaatteessa voidaankin ulottaa kaikkiin niihin, jotka oikeudellisen vastuun alaisina osallistuvat lakiesitystä koskevaan päätöksentekoon ja esityksen antamisen jälkeiseen lain käsittelyyn, voinee käytännössä olla merkitystä vain valtioneuvoston ko. esittelijän vastuulla. Esittelijä, jonka tehtävänä on huolehtia hallituksen esityksen toimittamisesta eduskuntaan tai eduskunnan vastauksen mukaisena hyväksytyn lain julkaisemisesta asetuskokoelmassa, on velvollinen varmistumaan siitä, että eduskuntaan tai julkaistavaksi toimitettu lakiteksti vastaa päätöstä, joka asiassa on tehty. Sen sijaan ei esittelijän tehtävänä ole erityisesti varmistua siitä, että eduskunnan kirjelmällä vahvistettavaksi lähetetty laki suomenkieliseltä tekstiltään vastaa sitä, mitä on kolmannessa käsittelyssä hyväksytty, eikä siitä, että vahvistettavaksi lähetetyn lain ruotsinkielinen teksti vastaa eduskunnan tarkistajien TJ 59 §:n nojalla päättämää sanamuotoa.

Oikeudellisesti mielenkiintoista ei olekaan se, mitä on tehtävä redaktiovirheiden havaitsemiseksi, vaan se, mitä on tehtävä tai voidaan tehdä, kun virhe on havaittu. Mikäli kyseessä on virhe, joka varauksettoman selvästi ei muuta lain tarkoitettua sisältöä eikä voi edes aiheuttaa tätä koskevaa epävarmuutta, ei myöskään ole oikeudellisesti välttämätöntä, että havaitun virheen johdosta ryhdytään toimenpiteisiin. Ääriesimerkkiä käyttäen voidaan siten sanoa, että taivutuspäätteen vokaalivirhe sanassa »vekselissa» on vahvistettavassa tai julkaistavassa lakitekstissä irrelevantti. Tällaisia virheitä voidaan nähtävästi pitää irrelevantteina myös siinä mielessä, että ne *voidaan* vapaasti korjata missä vaiheessa tahansa ja riip-

pumatta lain (tietyssä vaiheessa saaman sanamuodon) muuttamattomuutta koskevista normeista. Ehdoton edellytys tällaiselle korjaamisvapaudelle on toisaalta juuri ko. korjauksen asiallinen merkityksettömyys. Merkityksettömyyden osoitukseksi ei luonnollisesti riitä esim. se, että korjaus koskisi vain yhtä typografista merkkiä.

Mikäli virheellä saattaa olla asiallista, vaikka vain tulkintavaikeuksia aiheuttavaa merkitystä, on ilmeisesti lähdettävä siitä, että lain säätämiseen osallistuvien on virheen havaitsemisen johdosta ryhdyttävä jonkinlaisiin toimenpiteisiin virheen tai siitä odotettavissa olevien haittojen poistamiseksi. Toimenpidemahdollisuudet määräytyvät niiden säännösten mukaan, jotka koskevat säätämismenettelyn tietyssä vaiheessa päätetyn lain sanamuodon muuttamattomuutta myöhemmissä vaiheissa. Näitä säännöksiä ovat lain kolmatta käsittelyä koskeva VJ 66,6 §, lain vahvistamista koskeva HM 19,2 §, joka samalla koskee vahvistamatta jätetyn lain eduskuntakäsittelyä, lepäämään hyväksytyn lain käsittelyä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä koskeva VJ 67,1 § sekä VJ 73 §, joka koskee lepäämään jätetyn tai presidentin vahvistamatta jättämän lain käsittelyä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Näiden säännösten soveltamisessa on merkitystä sekä redaktiovirheen syntymis- että sen havaitsemisajankohdalla. Kun lain tekstiä voidaan muuttaa toisessa, mutta ei enää kolmannessa käsittelyssä, voidaan tässä sivuuttaa ongelmattomina ne virheet, jotka on havaittu ennen kuin toinen käsittely on julistettu päättyneeksi,[469] ja tarkastella siis vain sellaisia (relevantteja) virheitä, jotka havaitaan toisen käsittelyn päättymisen jälkeen. Esitän seuraavassa ensin näitä virheitä yleensä koskevia näkökohtia ja sen jälkeen joitakin huomioita ruotsinkielisen lakitekstin osalta.

Eduskunnan omien menettelymahdollisuuksien kannalta on toisen käsittelyn jälkeen merkitystä kahdella päätöksentekotilanteella: kolmannella käsittelyllä ja vaalien jälkeisten valtiopäivien ainoalla käsittelyllä. Asetelmaa voidaan havainnollistaa seuraavalla piirroksella.

---

469 Tarkkaan ottaen ei mahdollisuus tehdä lakitekstiin korjauksia toisessa käsittelyssä tietysti ulotu koko lakitekstin osalta toisen käsittelyn päättymiseen saakka. Toisessa käsittelyssä jo päätettyihin kohtiin ei toisen käsittelyn myöhemmissä vaiheissa enää voida puuttua ja jatketussa toisessa käsittelyssä on päätöksenteko rajoitettu suuren valiokunnan ehdottamiin muutoksiin. Yleistäen voidaan kuitenkin sanoa, että toisen käsittelyn päättymiseen saakka voidaan redaktiovirheet — esim. jonkin lisätyn momentin »putoaminen» suuren valiokunnan mietinnöstä — hoitaa lain sisällön yleisen muotoamisvallan puitteissa.

A II käsittely	B III käsittely	C Vaalit	D Ainoa käsittely

Piirroksessa on toisen käsittelyn päättymistä edeltävää aikaa merkitty A:lla, tämän jälkeistä aikaa ennen päätöksentekoa kolmannessa käsittelyssä B:llä, tämän jälkeistä aikaa ennen vaalien jälkeistä ainoaa käsittelyä C:llä ja tämänjälkeistä aikaa ennen päätöksentekoa tuossa ainoassa käsittelyssä D:llä. Jos A-jakson aikana syntynyt virhe havaitaan vasta jakson päättymisen jälkeen, ei sitä voida enää korjata, vaan laki on, jos virheen laatu sitä edellyttää, jätettävä kolmannessa käsittelyssä tai käsittelyssä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä raukeamaan.[470] Kun päätöksenteon kohteena kolmannessa käsittelyssä on abstraktisesti se, mitä toisessa käsittelyssä on päätetty — edustajille ei siis virallisesti jaeta lakitekstiä, jonka hyväksymisestä olisi kysymys —, ei virheiden syntyminen B-jakson aikana ole mahdollista. Virheet, jotka ovat syntyneet B-jakson päättymisen jälkeen, voidaan ennen D-jakson päättymistä korjata.

Kun laki on hyväksytty kolmannessa käsittelyssä tai ainoassa käsittelyssä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä, on sen voimaan saattamisessa vielä useita vaiheita, joilla on merkitystä harkittaessa, mihin toimenpiteisiin hallituksen piirissä voidaan ryhtyä havaittujen redaktiovirheiden johdosta. Näitä vaiheita voidaan havainnollistaa seuraavalla piirroksella.

---

470 Tässä kuten myöhempänäkin tekstissä on otettu huomioon vain muut kuin aikaisemmin mainitut irrelevantit redaktiovirheet. Virheiden laadun merkityksen suhteen ks. mitä edellä on alav. 370 jälkeen esitetty laissa olevien virheellisyyksien tai ristiriitaisuuksien vaikutuksesta sen hyväksymis- tai vahvistamismahdollisuuteen. Tässä tapauksessa olisi kysymys siitä, että lain toisessa käsittelyssä hyväksytty sanamuoto ei vastaa sitä, mitä oli ollut tarkoitus hyväksyä. Teoriassa voitaisiin kyllä ajatella, että eduskunta katsoisi kolmannessa käsittelyssä kuitenkin voivansa hyväksyä lain sellaisena kuin se toisessa käsittelyssä tosiasiassa hyväksyttiin, mikäli ero toisessa käsittelyssä tarkoitetun ja siinä hyväksytyn sanamuodon välillä koskee vain poliittista tai tarkoituksenmukaisuusvalintaa eikä hyväksytty sanamuoto siis ole ristiriitainen, soveltamiskelvoton tms. Käytännön esimerkkinä toisessa käsittelyssä tapahtuneen virheen merkityksestä voidaan mainita huoneenvuokralain muutosehdotuksen raukeaminen kolmannessa käsittelyssä 27. 12. 1973 sen vuoksi, että lain toisessa käsittelyssä päätöksenteon kohteena olleesta tekstistä oli teknisen lipsahduksen vuoksi jäänyt pois tärkeä säännös lain soveltamisesta myös jo voimassa oleviin vuokrasopimuksiin, ks. esim. HeSa ja Hbl 28. 12. 1973.

A	B [471]	C	D	E	F	G	H
II käsittely	III käsittely	tarkistajat	eduskunnan kirjelmä	sanktio	lain antaminen	lain julkaiseminen	

Piirroksessa on toisen käsittelyn päättymistä edeltävää aikaa merkitty A:lla, tämän jälkeistä aikaa ennen kolmannen käsittelyn [471] päättymistä B:llä, tämän jälkeistä aikaa ennen eduskunnan tarkistajien eduskunnan kirjelmälle antamaa hyväksymistä C:llä, tämän jälkeistä aikaa ennen eduskunnan kirjelmän allekirjoittamista puhemiesten toimesta D:llä, tämän jälkeistä aikaa tasavallan presidentin tekemään vahvistamispäätökseen saakka E:llä, tämän jälkeistä aikaa ennen kun presidentti on allekirjoittanut vahvistettavan lain F:llä, tämän jälkeistä aikaa asetuskokoelman ko. vihon ilmestymiseen saakka G:llä ja ilmestymisen jälkeistä aikaa H:lla. Kuten edellä on todettu, eivät virheet, jotka ovat syntyneet A-jakson aikana, ole korjattavissa. Muiden virheiden osalta voidaan esittää seuraavaa.

Perustuslakien mukaan on eduskunnalla lopullinen valta päättää säädettävien lakien sisällöstä. Tämä uuden lain sisällön muotoaminen päättyy valtiopäiväjärjestyksen mukaan toisen käsittelyn päättyessä. Redaktiovirheiden, jotka syntyvät toisen käsittelyn päättymisen jälkeen, ei siten voida sanoa kuuluvan perustuslakien mukaan määräytyvään »lainsäätäjän tahtoon». Hallituksen ja eduskunnan kompetenssisuhteet eivät näin ollen estä sellaisten redaktiovirheiden korjaamista, jotka ovat syntyneet toisen käsittelyn päättymisen jälkeen. Jos tällainen virhe on syntynyt eduskunnan piirissä (vaiheet C ja D),[472] on virheen korjaamisen eli toisen

[471] Kolmanteen käsittelyyn voidaan tässä nähtävästi rinnastaa ainoa käsittely vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Ne lait, jotka vahvistamatta jätettyinä tulevat uudestaan käsiteltäviksi eduskunnassa, ovat tietysti jo läpikäyneet vaiheet C ja D (ja E). Jos eduskunta päättää »murtaa» presidentin veton, on lain uudelleen läpikäytävä vaiheet C—G, vaikka presidentin vahvistus ei enää olekaan välttämätön. Kaikissa ko. tilanteissa määräytyy lain sitova, »oikea» teksti toisessa käsittelyssä tehdyn päätöksen mukaan.

[472] Milloin laki on saatava nopeasti vahvistettavaksi, joutuvat tarkistajat suorittamaan työnsä — johon lain suomenkielisen sanamuodon tarkistamisen lisäksi kuuluu päättäminen ruotsinkielisestä sanamuodosta — suurella kiireellä. Virheiden mahdollisuus on siten olemassa, varsinkin kun otetaan huomioon, että

käsittelyn päätöksen mukaisen sanamuodon toteamisen myös tapahduttava eduskunnan piirissä. Mikäli asiassa on jo toimitettu eduskunnan kirjelmä hallitukselle, olisi sanamuodon oikaisustakin ilmoitettava hallitukselle eduskunnan kirjelmällä. Käytännössä tällaisista lain sanamuotoa koskevista oikaisuista ilmoitetaan pelkällä tarkistajien kirjelmällä. Jos virhe on tapahtunut hallituksen piirissä (vaiheet E, F ja G), tapahtuu korjauskin yksinomaan hallituksen piirissä. Toisin kuin lain toisessa käsittelyssä tehdyn päätöksen sisältö, ei presidentin vahvistuspäätöksen sisältö ole sillä tavoin sitova, etteikö siitä poikkeava korjaus olisi mahdollinen. Jos vaiheissa F tai G havaitaan, ettei presidentin vahvistama lakiteksti pidä yhtä toisessa (ja kolmannessa) käsittelyssä hyväksytyn lakitekstin kanssa, voidaan vahvistuspäätös jo HM 35 §:n ja 45 §:n mukaisesti peruuttaa ja presidentti voi vahvistaa lain uudessa, eduskunnan päätöksen mukaiseksi korjatussa muodossa.[473] Jos virhe on syntynyt vaiheissa F tai G ja se myös havaitaan ennen lain ilmestymistä asetuskokoelmassa, voidaan virhe korjata uuden, oikaistun lakitekstin allekirjoittamisella ja/tai korjauksella asetuskokoelmaan tulevaan tekstiin. Käytännössä ei ainakaan vähäisten redaktiovirheiden kohdalla katsottane lain antamisen jälkeen havaittujen, mutta ennen sitä syntyneiden virheiden välttämättä vaativan uutta, lain oikaistua sanamuotoa koskevaa vahvistamista ja/tai antamista.

Ongelmat, joita liittyy lakitekstin hallituksen piirissä tapahtuvaan oikaisemiseen, eivät niinkään aiheudu eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteista kuin lain voimaantulemisen mahdollisista oikeusvaikutuksista. Vaikea kysymys on ts. se, voidaanko ja millä edellytyksillä korjauksia tehdä vielä vaiheessa H, siis sen jälkeen kun laki on jo ilmestynyt asetuskokoelmassa. Käytännössä on tarve uutta lainsäätämistointa yksinkertaisempiin oikaisumahdollisuuksiin ilmeinen

---

suomenkielisenkään tekstin osalta ei kyseessä usein ole pelkkä »tarkistaminen», vaan jos valiokuntavalmistelussa ja toisessa käsittelyssä on tehty muutoksia hallituksen esitykseen, jää lain lopullisen koko tekstin kokoaminen tarkistajien tehtäväksi. Kiireestä aiheutuvia haittoja ei poista se, että tarkistustyö saatetaan tarvittaessa aloittaa jo toisen käsittelyn päätyttyä, jolloin voidaan käyttää hyväksi myös toisen ja kolmannen käsittelyn välillä VJ 66,6 §:n nojalla välttämättä oleva väliaika. Tarkistustyön tosiasiallisen merkityksen vuoksi olisi mahdollisuuksien mukaan varmistettava, että siihen on käytettävissä riittävästi aikaa. Esimerkkinä tarkistusvaiheessa sattuneesta lipsahduksesta ks. *Koskisen*, DL 1972, esittämää tapausta, jossa lopulliseen lakitekstiin oli tullut virheellisiä kursivointeja.

473 Ks. tästä myös *Erich*, II, 198; *Hakkila*, 98—99, ja *Hakulinen*, LM 1934, 255.

vielä lain julkaisemisen jälkeenkin. Säännöksiä julkaistuun lakitekstiin tehtävistä oikaisuista ei ole.

Tarkasteltaessa mahdollisuutta muuttaa asetuskokoelmassa jo julkaistua lakitekstiä ilman uutta lainsäädäntötointa, ei päätelmiä voida tehdä niistä säännöistä, joita ehkä on mahdollista esittää tasavallan presidentin hallintoasiassa tekemän päätöksen peruuttamismahdollisuudesta.[474] Muodollis-juridisin perustein voitaisiin vastausta ajatella etsittävän mitättömyysopeista. Voitaisiin ts. ajatella, että laki tai lainkohta, joka ei ole eduskunnan päätöksen ja presidentin sanktiopäätöksen mukainen, on mitätön ja olematon ja julkaistun lakitekstin oikaisemisessa on tämän mukaisesti kysymys vain mitättömyyden toteamisesta ja mitättömäksi todettujen toimenpiteiden korvaamisesta uusilla, perustuslakien mukaan pätevillä toimilla. Mitättömyyttä koskevat näkökohdat saattavat ehkä olla käyttökelpoisia joissakin kuvitelluissa erikoistilanteissa. Niitä ei kuitenkaan voida pitää vakuuttavina silloin, kun on kysymys oikaisuista sellaisiin redaktiovirheisiin, jotka ovat käytännössä osoittautuneet mahdollisiksi.[475] Redaktiovirheiden oikaisumenettelyn rajoja ei voida vetää pelkästään virheiden rasittaman lain(kohdan) sitovuutta tai sen laatua koskevilla määrittelyillä yhtään sen enempää kuin lakien jälkikontrollin mahdollisuutta voidaan selvittää pelkästään abstraktisilla pohdiskeluilla siitä, onko virheellisessä järjestyksessä syntynyt »laki» lainkaan laki. Julkaistun lain virheellisyys ja virheellisyyden seuraamuksia koskevat kompetenssijärjestelyt ts. ovat kaksi eri asiaa.

Kun säännöksiä redaktiovirheiden oikaisemiskompetenssista ei ole, jäävät esitettävissä olevat päätelmät väistämättä jossakin määrin epämääräisiksi. Voidaan kuitenkin esittää kolme vaatimusta, jotka julkais-

474 Vrt. tässä kohden *Hakulinen*, LM 1934, 262—263.

475 Kun *Hakulinen*, LM 1934, 264—265, toteaa olevan selvää, »että jos presidentti on vahvistanut lain, jota eduskunta ei ole lainkaan käsitellyt tai jota se ei ole käsitellyt loppuun tai jonka se on päätöksellään hyljännyt, mitään lakia ei vahvistuksen kautta voi syntyä, vaan presidentin vahvistama laki on kokonaan mitätön ja olematon...», on lausuman ajatukseen helppo yhtyä. Voidaan myös sanoa, että HM 19 §:n säännös lain vahvistamisesta muuttamatta ei oikeuta tekemään mitään eroa sen välillä, »onko laki kauttaaltaan vai ainoastaan joltakin osalta eduskunnan päätöksestä poikkeava». Tästä huolimatta ei voida pitää vakuuttavana päättelyä, jossa pohjana oleva sääntö muodostetaan kuvitellun ja käytännölle täysin vieraan tilanteen »vaatimusten» mukaan ja sääntöä sitten sovelletaan käytännössä esiintyviin, muodoltaan tosin samankaltaisiin, mutta asiallisesti aivan erimerkityksisiin tilanteisiin.

tussa lakitekstissä olevan redaktiovirheen oikaisemisen ilman uutta lainsäädäntötointa pitää täyttää. Oikaisun tekeminen ei saa olla ristiriidassa 1) lainsäätämiseen osallistuvien valtioelinten toimivaltasuhteita koskevien normien, 2) lain säätämistä ja julkaisemista koskevien menettelytapanormien eikä 3) kansalaisen oikeusturvan asettamien vaatimusten kanssa. Jos lain teksti oikaistaan vastaamaan sitä, mitä on laillisesti päätetty, ei oikaisun voida katsoa olevan vastoin 1) kohdan vaatimusta. Jos oikaisemisessa tarpeellisessa määrin »uusitaan» menettelyn eri vaiheet sillä tavoin kuin edellä on mainittu, ei oikaisemisen voitane katsoa olevan myöskään vastoin 2) kohdan vaatimusta.[476] Jos lähdetään siitä, että julkaistuun lakiin mahdollisesti tehtävät oikaisut eivät saa kansalaisen vahingoksi vaikuttaa lain oikaisemattoman sanamuodon nojalla suoritettujen toimenpiteiden pätevyyteen tai syntyneiden oikeuksien pysyvyyteen, ei oikaisemisen voitane katsoa olevan ristiriidassa myöskään 3) kohdassa mainittujen vaatimusten kanssa.

Käytännössä on lakitekstin redaktiovirheiden oikaiseminen ilman uutta lainsäädäntötointa katsottu mahdolliseksi myös julkaistujen lakitekstien osalta, kuten asetuskokoelman oikaisulehdet osoittavat. Oikaisemista on pidetty laadultaan lähinnä teknisenä toimenpiteenä, jossa on huolellisesti noudatettu valtioelinten toimivaltasuhteita koskevia normeja, mutta ei ole — perustellusti — pidetty välttämättömänä kaikkien menet-

476 Voidaan kyllä esittää kysymys, onko HM 45 §:n menettelynormia tulkittava niin, että siinä tarkoitettu presidentin päätöksen peruuttamismahdollisuus olisi lain vahvistamispäätösten osalta mahdollinen vain siihen asti kun lakia ei vielä ole julkaistu, ts. kun presidentin päätöstä ei vielä ole täytäntöönpantu. *Hakulinen*, LM 1934, 263—264, katsoo, ettei lain julkaiseminen estä ainakaan sellaista vahvistamispäätöksen peruuttamista, joka tarkoittaisi laissa havaittujen virheitten oikaisemista. *Erich*, II, 198, toteaa, ettei peruuttamismahdollisuutta voi olla enää lain julkaisemisen jälkeen. *Erichin* esitys kuitenkin koskee peruuttamismahdollisuutta yleisesti eikä siitä siten voida tehdä varmoja päätelmiä *Erichin* suhtautumisesta lakitekstin virheiden oikaisemismahdollisuuteen. Kun HM 45 §:n säännös sisältää ensi sijassa vain presidentin päätösten laillisuuden valvontaa koskevan normin ja tähän liittyen maininnan jo tehtyjen päätösten muuttamismahdollisuudesta, ei sen nojalla voida päätellä, missä rajoissa päätösten ulkonaisia ilmentymiä voidaan myöhemmin muuttaa vastaamaan sitä, mitä oli tarkoitettu päättää. HM 45 §:ssä tarkoitettu »muuttaminen» ja redaktiovirheiden oikaisussa tapahtuva »muuttaminen» voidaan ts. käsittää eri asioiksi, mihin käytännössä viittaa sekin, ettei redaktiovirheiden oikaisemista tosiasiassa aina saateta presidentin käsiteltäväksi. Ainakaan ei voida väittää, että julkaistun lain redaktiovirheiden oikaiseminen olisi selvästi vastoin HM 45 §:ää.

telymuotojen uudelleen läpikäymistä esim. eduskunnan kirjelmien tai tasavallan presidentin lain vahvistamispäätöksen ja allekirjoittamisen osalta.[477]

Eduskunnan työjärjestyksen 59 §:n mukaan on tarkistajien asiana »eduskunnan vallalla päättää» lakien ruotsinkielisen tekstin lopullisesta sanamuodosta. Tämän päätösvallan käytössä tarkistajat eivät ole sidottuja lain säätämisen aikaisemmissa vaiheissa syntyneisiin lain ruotsinkielisiin teksteihin. Tarkistajat voivat siten muuttaa hallituksen esitykseen sisältyvää lain ruotsinkielistä tekstiä siinäkin tapauksessa, että hallituksen esitys on eduskunnassa hyväksytty muuttamattomana. Kun lain ruotsinkielisestä tekstistä ei päätä eduskunta vaan tarkistajat, eivät ruotsinkielistä tekstiä koske myöskään ne muuttamattomuusrajoitukset, jotka aiheutuvat toista ja kolmatta käsittelyä koskevista VJ 66 §:n säännöksistä sekä VJ 80 §:stä. Lakitekstin oikaisemismahdollisuuksien kannalta merkitsee nyt sanottu sitä, että oikaisuja ruotsinkieliseen lakitekstiin voidaan tehdä paitsi niissä edellä esitetyn kaltaisissa tapauksissa, joissa vahvistettavana tai julkaistavana oleva lakiteksti ei vastaa sitä, mitä eduskunnassa on päätetty, myös silloin, kun tarkistajien päättämää lain sanamuotoa halutaan vielä muuttaa. Ruotsinkielinen lakiteksti on siten suomenkielistä vapaammin korjattavissa. Se, että lain ruotsinkielisen sanamuodon voidaan sanoa olevan — tarkistajien päätöksin — muotoiltavissa siinä missä suomenkielinen lakiteksti on vain oikaistavissa, ei käytännössä kuitenkaan merkinne paljoa, koska ruotsinkielinen lakiteksti pyritään saamaan sanonnallisestikin tarkoin vastaamaan suomenkielistä lakitekstiä. Kun ruotsinkielinen lakiteksti ja suomenkielinen lakiteksti katsotaan yhtä autenttisiksi, ei ristiriitaa suomenkielisen ja ruotsinkielisen lakitekstin välillä ole välttämätöntä pitää sellaisena virheenä, joka olisi ruotsinkielisessä lakitekstissä oikaistava. Selvää myös on, ettei suomenkielisessä lakitekstissä tehtävä oikaisu välttämättä edellytä muutosta ruotsin-

477 Ks. kuitenkin *Hakkilan*, 98, alav. 1, ja *Hakulisen*, LM 1934, 269, alav. 56 selostama oikaisun tekeminen yhdistyslakia muuttavaan lakiin vuonna 1934. Tapauksessa oli lain vahvistetusta ja julkaistusta sanamuodosta jäänyt pois tärkeä, eduskunnassa tehty lisäys. Virheestä ilmoitettiin eduskunnan kirjelmällä ja oikaisun tekeminen saatettiin presidentin päätettäväksi. Presidentti päätti oikeusministerin esityksen mukaisesti »eduskunnan uuden vastauksen mukaisesti oikaistuna vahvistaa ja antaa puheena olevan lain». Tapahtuneen virheen merkityksen voidaan sanoa edellyttäneen tällaista menettelyä. Mahdollista on toisaalta, että redaktiovirheiden oikaiseminen tuolloin käsitettiin nykyistä voimakkaammin valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi.

kieliseen lakitekstiin siinäkään tapauksessa, että oikaisu on tehty ruotsinkielistä tekstiä täysin vastanneeseen sanamuotoon. Käytännössä oikaisut tietysti tehdään lakitekstien samansisältöisyyden sitä vaatiessa lain molempiin teksteihin.[478]

2. Lain julkaiseminen

Lainsäätämismenettelyn loppuun saattamisessa — lain tulemisessa laiksi — voidaan erottaa toisistaan muodollisen lainvoiman saavuttaminen ja aineellisen lainvoiman saavuttaminen. Edellisellä tarkoitetaan lähinnä sitä, että ko. laki ei ole enää muutettavissa muulla tavalla kuin uuden lain säätämisellä. Jälkimmäisellä taas tarkoitetaan sitä, että ko. laki velvoittaa viranomaisia ja kansalaisia. Muodollisesta lainvoimasta on kirjallisuudessa todettu, että laki saa sen silloin kun lainsäätämisprosessi on loppuun saatettu. Käytännössä ei kysymykseen muodollisen lainvoiman saavuttamisesta liene liittynyt vaikeuksia. Aineellisen lainvoiman saavuttaminen, siis se, mitä tavallisesti kutsutaan lain voimaantulemiseksi, on sen sijaan antanut aihetta joihinkin periaatteessa ja käytännössä merkittäviin kysymyksiin.[479]

Ajankohdasta, jolloin laki tulee kansalaisia velvoittavalla tavalla voimaan, ei ole yleisiä säännöksiä.[480] Mikäli laissa itsessään tai erillisessä

---

478 Ks. tässä kohden esim. edellä alav. 477 mainittu tapaus.

479 Kirjallisuudesta ks. *Sipponen*, 127—132, ja siinä esitetyt lähteet sekä *Kaira*, JFT 1961, 360—361. Aineellisen lainvoiman määrittely niin, että kysymys on lain velvoittavuudesta myös viranomaisten kannalta, ei ehkä ole täysin ongelmaton niiden virkamiesten osalta, joiden voidaan edellyttää tietävän annetun lain sisällön esim. sillä perusteella, että he ovat osallistuneet lain antamispäätöksen täytäntöönpanoon taikka lain soveltamissäädöksen valmisteluun ja antamiseen. Kysymykseen ei tässä voida paneutua. Samoin on sivuutettava se erityinen muoto »voimassaoloa», että lain voimaansaattamistoimia voidaan lain nimenomaisen säännöksen nojalla suorittaa jo ennen laissa erikseen osoitettua voimaantulopäivää.

480 Asetuskokoelmatoimikunta ehdotti mietinnössään (KOM 1972: B 71) uuteen AsetuskokoelmaA:een säännöstä, jonka mukaan säädökset olisi, mikäli pakottavista syistä ei muuta johdu, julkaistava siten, että ne ovat saatavissa hyvissä ajoin ennen niiden voimaantuloa. Perusteluissa komitea viittasi tällä kohden vain käytännössä esiintyneisiin epäkohtiin. Ks. ko. ehdotuksen 5 § sekä mietinnön s. 17.

voimaantulosäädöksessä on osoitettu lain voimaantuloaika, ei voimaantuloajasta yleensä voi aiheutua ongelmia.[481] Epäselvyyttä ja oikeustieteen kannanottoja ovat sen sijaan aiheuttaneet tapaukset, joissa laki itsessään ei sisällä viittausta voimaantuloaikaan. Kirjallisuudessa on — perustellusti — omaksuttu kanta, jonka mukaan laki tulee voimaan, jos muuta voimaantulopäivää ei ole osoitettu, sinä päivänä, jona se on asetuskokoelman ko. vihkon lopussa olevan ilmoituksen mukaan julkaistu.[482] Tämä käsitys on nähtävästi hyväksytty myös käytännössä. Ainakin on oikeuskansleri tiettävästi lähtenyt siitä, että annettua säädöstä saadaan soveltaa vasta sen jälkeen kun ko. säädös on myytävänä saatavilla valtioneuvoston painatuskeskuksessa.[483] Vaatimus säädöksen olemisesta julkaistuna saatavilla, ennen kun se voi tulla velvoittavaksi, on ulotettu myös niihin tapauksiin, joissa säädöksessä on erikseen osoitettu voimaantuloaika, mutta säädös on tosiasiassa julkaistu vasta tämän ajankohdan jäl-

---

481 Lain tekstissä osoitetusta voimaantuloajasta voi itse lainsäätämismenettelyssä tietysti aiheutua ongelmia niissä tapauksissa, joissa lakia ei ilmeisesti ehditä vahvistaa ennen ko. voimaantulopäivää. Kuten edellä on todettu, on vallitsevana käsityksenä ollut, että lakia ei ole mahdollista hyväksyä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä eikä vahvistaa enää lain tekstissä osoitetun voimaantulopäivän jälkeen, ks. edellä alav. 350 jälkeen ja alav. 361 jälkeen esitettyä sekä erit. myös alav. 366 siteerattu prvl 1/lvm 4/Lep. lakiehd./70 vp.

482 Ks. *Kaira*, JFT 1961 ja *Sipponen*, 344—345 ja siinä mainittu kirjallisuus. Ks. myös prvl 1/sosvm 1/HE 129(62 vp)/63 vp, jossa mm. lausuttiin, että »laki, jossa ei ole voimaantulosäännöstä, tulee voimaan sinä päivänä, jolloin laki vahvistettuna julkaistaan asetuskokoelmassa». Valtioneuvoston esittelijän opas, 28, todetaan: »Yleisen säännön mukaan tulee asetuskokoelmassa siten julkaistava säädös kansalaisia ja viranomaisia velvoittavalla tavalla voimaan aikaisintaan sinä päivänä, jona se on asetuskokoelmassa julkaistu».

483 Lakien soveltamiskäytännöstä en tiedä osoittaa tapauksia, jotka olisivat koskeneet julkaisupäivän merkitystä lain voimaantulon kannalta. Pelkkänä kuultuna tapauksenakin voitaneen kuitenkin mainita eräs tieliikennelain soveltamistilanne. Lain 10 §:n alkuperäisen sanamuodon mukaan ei tuomioistuimella ollut mahdollisuutta tuomitun rangaistuksen yhteydessä määrätä ajoluvan myöntämiskiellosta muulloin kuin siinä tapauksessa, että tuomitulla oli ollut ajolupa. Lailla 271/13. 5. 1966 lisättiin pykälään säännös, jossa edellytettiin ajoluvan myöntämiskieltoa koskevan määräyksen antamista myös niissä tapauksissa, joissa tuomitulla ei ollut ollut ajolupaa. Asetuskokoelman vihko, johon ko. lainmuutos sisältyi, on merkitty julkaistuksi 18. 5. 1966. Muistaisin aikoinaan kuulleeni tapauksesta, jossa alioikeus oli katsonut, että ko. uutta säännöstä ei voitu soveltaa tilanteessa, jossa ko. liikennerikos oli tapahtunut lain antamispäivän ja julkaisemispäivän välisenä aikana.

keen.[484] Tämä on täysin johdonmukaista, kun otetaan huomioon, että säädöksen julkaisemisen asettaminen sen velvoittavuuden edellytykseksi perustuu kokonaisuudessaan siihen ajatukseen, että kansalaisella täytyy olla järjestetty mahdollisuus tietää häntä velvoittavien säännösten sisältö.

Jos hyväksytään normiksi käsitys, jonka mukaan säädös voi tulla kansalaisia velvoittavana voimaan vasta sen jälkeen, kun se on julkaistu ja myytävänä saatavissa, liittyy tämän normin noudattamiseen myös erilaisia valvontaongelmia. Tässä yhteydessä voidaan sivuuttaa kysymykset, jotka liittyvät soveltamistilanteeseen, ts. siihen, että viranomaiset eivät käytä säädösten antamia valtuuksia ennen säädöksen voimaantulemista. Joitakin huomioita on sen sijaan aiheellista esittää säädösten antamismenettelyyn liittyvästä valvonnasta.

Kuten edellä on todettu,[485] on eduskuntakäytännössä katsottu, että lakia ei voida (enää vahvistaa eikä) vaalien jälkeisillä valtiopäivillä enää hyväksyä sen päivän jälkeen, jona lain olisi voimaantulosäännöksensä mukaan ollut määrä astua voimaan. Jos lähdetään siitä, että eduskunnalla lain hyväksymisessä tai ei-hyväksymisessä ja tasavallan presidentillä lain vahvistamisessa oleva harkintavalta ei ulotu voimaantuloaikansa osalta takautuviksi muodostuvien lakien hyväksymiseen tai vahvistamiseen, näyttäisi johdonmukaisuus edellyttävän sitä, että tällaista takautuvaa voimaantuloa ei voitaisi aikaansaada myöskään vahvistetun lain julkaisemistoimilla, jotka ovat laadultaan vain täytäntöönpanoa. Lain julkaisemiseen kohdistuvan valvonnan kannalta tämä merkitsisi huolenpitoa siitä, että vahvistetut lait julkaistaan ennen niissä osoitettua voimaantulopäivää.[486] Valvonnan muodollisena kohteena olisi tällöin

---

484 Ks. *Kaira*, JFT 1961, 364—365, sekä edellä alav. 482 esitetty sitaatti Valtioneuvoston esittelijän oppaasta.

485 Ks. edellä alav. 481.

486 En ole selvillä siitä, miten tiukasti käytännössä sovelletaan tekstissä viitattua ajatusta, jonka mukaan lakia ei saa julkaista — eikä vahvistaa — siinä osoitetun voimaantuloajan jälkeen. Ovatko esim. asetuskokoelman vihkot 1—15/1974 ja 16—24/1974, jotka on julkaistu 9. ja 10. 1. 1974 ja joihin sisältyy lakeja, jotka on annettu 4. 1. 1974, mutta määrätty tulemaan voimaan 1. 1. 1974, täysin poikkeustapauksia, vaiko vain esimerkki useista samankaltaisista tapauksista? Todettakoon myös, että ajatus, jonka mukaan jo vahvistettua lakia ei saisi julkaista, mikäli julkaiseminen viivästyisi yli laissa osoitetun voimaantuloajan, voisi käytännössä synnyttää vaikeita, vahvistettua lakia koskevia menettelytapaongelmia. Asiallista tietysti on, että ratkaisu laissa osoitetun voimaantuloajan merkityksestä tehdään viimeistään lain vahvistamista koskevan päätöksen yhteydessä.

lähinnä se, että asetuskokoelman ko. vihkossa osoitettu julkaisupäivä ei ole myöhäisempi kuin päivä, joka laissa on osoitettu voimaantulopäiväksi. Tämän painetusta asetuskokoelmasta ilmenevän seikan lisäksi voitaisiin valvonta ulottaa myös siihen, että ilmoitetut seikat pitävät yhtä todellisuuden kanssa, ts. että ko. vihko on siinä ilmoitettuna julkaisupäivänä ollut painettuna olemassa ja myytävänä saatavilla valtion painatuskeskuksessa.

Lain oikea-aikaisen julkaisemisen varmistamiseksi on lain julkaisemisesta huolehtivat valtioneuvoston esittelijät velvoitettu huolehtimaan siitä, että lait todella julkaistaan ennen niissä osoitettua voimaantulopäivää.[487] Oikeuskanslerinviraston taholta on korostettu määräyksen noudattamisen merkitystä ja pyritty tärkeissä ja kiireellisesti järjestetyissä tapauksissa varmistumaan siitä, että esim. valtioneuvoston toimenpiteiden perustana oleva laki on todella tullut ajoissa julkaistuksi. Mistään kaikki julkaistavat lait kattavasta ja myös lain tosiasialliseen saatavilla oloon konkreettisena ulottuvasta valvonnasta ei kuitenkaan ole kysymys. Valvonnan oleelliseen tehostamiseen tuskin on käytännön tarvettakaan. Mikäli katsotaan aiheelliseksi, voitaisiin eräänä julkaisemisajankohdan kontrolloimiskeinona ajatella sitä, että valtion painatuskeskuksesta toimitettaisiin kunkin asetuskokoelman vihkon julkaisemispäivänä oikeuskanslerinvirastoon kappale ko. vihkoa.

---

[487] Ks. Valtioneuvoston esittelijän opas, 28.

info

SUMMARY

The question of legality or legal correctness is mostly raised in connection with official actions in individual cases. The same question can be raised also in connection with actions of norm giving, the most usual question of this type being whether the norm given is in accordance with a norm of a higher level. The present study concentrates on the legal controls of the norm enacting functions in the Finnish legal system. The study is divided in two volumes, the first volume discussing the controls concerning the legal correctness (constitutionality) of the acts of the Parliament, the second volume the controls concerning the norms enacted or given on a lower level than that of an act of Parliament. Since no authority, including the courts should, according to the prevaling view, have the power to review the constitutionality of acts of the Parliament, the legal controls affecting the ordinary legislation are to be found within the process of preparing a bill and enacting it into law. This volume thus deals mostly with the legislative process and contains only a few remarks on the question of constitutional review.

— — — — —

There are several possible ways of proceeding in a situation where an intended piece of new legislation is considered to be possibly in conflict with a country's constitution. One way is to drop the whole idea of the bill or to make such changes in it as may be necessary in order to avoid the possible conflict. Another way is — if the importance and the permanent nature of the intended change justify such a step — to make an amendment to the constitution. Yet another way, and one which is perhaps more common than the one just mentioned, is to interpret the constitution in such a way that the intended law can be held to be constitutional. The actual choice between these possibilities will depend, *inter alia,* on the age and the formulation of the relevant clauses in the constitution and on how easy it is to amend the constitution. In the case

of Finland there is still another possibility and one which (apart from the experiences of Germany during the 19th century and during the Weimar Republic) seems to have no counterpart in the world.

Until 1809 Finland was an integral part of the Swedish Kingdom. In that year, however, as a result of the Napoleonic wars Finland was attached to Russia as an autonomous Grand Duchy. It remained in that position until 1917 when, after the October revolution in Russia, the country was declared independent. During the whole period of the Grand Duchy the Swedish Constitution Act of 1772 as well as the Act of Union and Security of 1789, which amended it, remained in force in Finland. The position of the country as a constitutional Grand Duchy, the Grand Duke of which was at the same time the autocratic Emperor of All the Russias, inevitably meant that questions of constitutionality were of primary importance. During the latter half of the 19th century it became urgent to find a solution to a delicate problem of legislation. This was that much new legislation was enacted but some of the intended changes, although badly needed, were not in accordance with the old constitutional laws dating from the previous century. To amend the constitutional laws was a highly delicate matter, for two reasons. On the one hand, any alteration of the documents which defined the powers of the Ruler would have been viewed with suspicion in St. Petersburg. On the other, the old constitutional laws were the cornerstone of Finland's autonomous position, and so, if it were possible to effect changes in them with ease, their status as an impregnable guarantee for the rights of the population would be undermined. The same circumstance—the paramount importance of the constitutional laws for the national interests—also made it impossible to resort to broad, extensive interpretation in order to make the Constitution elastic enough to fit the needs of the time.

What then was the solution? It was to enact the laws in question as ordinary laws but to pass them in the same procedure as was required for constitutional amendments This device made it possible to enact the needed laws without at the same time altering the text of the constitutional laws or watering them down by extensive interpretation and without opening the way to accusations of passing the laws in an unconstitutional legislative procedure. the method of enacting ordinary laws as »exceptions» to the constitutional laws was first used in cases of minor importance and ultimately developed into an unchallenged practice.

In retrospect it can be seen that this kind of use of a procedure which

was originally intended for constitutional amendments was facilitated by the fact that traditionally this procedure was quite capable of being used without entailing excessive procedural delays. Thus whereas amendments to the Swedish constitutional laws required the consent of all four estates, for ordinary legislation the consent of only three estates was required. Hence passing a bill in the procedure for constitutional legislation did not, as in many other countries, entail decisions on two consecutive occasions. This rule was also included in the Finnish Diet Act of 1869, which itself was a constitutional law and which left the Diet still composed of four estates. In addition, the Act provided that if two of the estates so demanded, a bill to be handled in the procedure for constitutional legislation should be left pending until the next session of the Diet. In the new Parliament Act of 1906, by which the Diet of Estates was replaced by a unicameral Parliament, the procedures for both ordinary legislation and constitutional legislation were reformed to fit the new unicameral system. A simple majority was required for passing ordinary legislation. As to constitutional legislation, the earlier requirement of consent by all four estates was replaced by the rule that any bill of this kind must be handled in two separate sessions. It had first to be approved by a simple majority to be left pending until the first ordinary session taking place after a new general election; it could then be passed by a two-thirds majority.

The new Parliament Act retained, however, the possibility of passing constitutional laws in one and the same legislative period. If the bill was declared urgent by a fivesixths majority of the votes cast it could be adopted, by a two-thirds majority, already during the same session. These procedural rules were later included, without changes, in the present Parliament Act of 1928. The »urgent» procedure for constitutional legislation was avowedly intended to be no more than an exception to the main rule providing for decisions in two sessions. In practice, however, it has become the rule. This possibility of enacting constitutional laws just as speedily as ordinary laws, provided enough votes can be rallied behind the bill, has been the procedural precondition for the Finnish system of guaranteeing the constitutionality of legislation.

The situation has the following characteristics. On the one hand, there is (a) the possibility of making exceptions to the constitutional laws which as ordinary laws leave the text of the latter as they were and which are repealable like any ordinary law, combined with (b) an expeditious pro-

cedure for doing this. On the other hand, (c) there exists no organized form for reviewing the constitutionality of acts of Parliament. This state of affairs has in the course of time made the whole issue of constitutionality exclusively a matter for the legislative level and of those organs which participate in the legislative process.

The question which the Government or proponents of private members' bills have to ask themselves in a country like the United States are of the type: Is this constitutional? How will it be treated in the courts? Amendments to the Constitution are on a level clearly different from that of ordinary legislation. In Finland the parallel questions are: Does this bill require the procedure for constitutional legislation? If so, do we command the necessary five-sixths of the votes? If we do not, what changes in the bill will be needed in order to get the votes or to make it constitutionally possible to pass the bill by a simple majority? The fact that any laws behind which one can get five-sixths of the votes in the Parliament can be enacted without delay seems to give more room for manoeuvre for the Government, at least in critical times or in those areas of administration where the necessity of some measures is generally accepted and the possible dispute is only about the exact contents of the intended new law. On the other hand, it also gives the Opposition more leverage, since only one-sixth of the members of Parliament can block any laws requiring the procedure for constitutional legislation or at least postpone them until after the general election—which often in practice means the same as definite blocking. The Opposition can thus demand a voice in the pre-voting negotiations about the exact contents of the law.

— — — — —

The introductory part to the present volume deals with the general, partly theoretical questions concerning the control of statutes. The entire second main section is concerned with the control of laws: Subsection A dealing with the organization of the advance control of the procedure in which laws are enacted, subsection B dealing with the factual significance of the said organization in practice, subsection C discussing the *post facto* — controls of that procedure, and finally subsection D those errors that appear in the text of the law prior to the enactment itself as well as certain questions connected with the date of publishing the laws. In the following I will present major points of what was discussed in the main

section II and I will follow closely the order which was observed in the text itself.

II.A.1. Certain general points concerning the borderline between constitutionality and non-constitutionality and the nature of the control of constitutionality are presented in this section. These points have already been referred to above.

II.A.2. This section deals with the control measures concerning the constitutionality of laws before a governmental bill is sent to the Parliament. The phase preceeding the handling of the bill in the Parliament can be divided in two parts. The first of these is the preparation of the proposal for a bill prior to its handling by the Council of State and the second is the decision in which both the Council of State and the President of the Republic participate. It is possible that a bill is prepared entirely in a cabinet ministry. But it is also possible, and very common, too, that the preliminary preparation for a bill is performed by a committee set to do that. In every case it is the appropriate ministry that takes care of the final drafting of the bill before it is decided on by the Council of State and the President of the Republic successively. The only exception to the rule is the Ministry of Justice, in which there has been a special section taking care of the preparation of bills ever since the end of the nineteenth century. It is the task of this section to prepare not only legislation concerning the Ministry of Justice's own branch of activity but also that of the so-called general law (civil, and criminal law, and laws covering the court procedure). Other ministries employ no officials specifically for the purpose of preparing legislation: the preparation is taken care of by administrative officials in charge of the field in question. The only exceptions are the ministries of Social Affairs and Health Care and of Agriculture and Forestry, which, since 1973, have 1—2 positions for Councillors of Legislation.

No official instructions regarding the determination of what the enactment procedure should be have been issued concerning the drafting of legislation prior to the time the Council of State undertakes the task. In practice, no institutionalized forms of control have emerged, either. This is so in spite of the fact that ever since the very inception of drafting a new bill position has to be taken implicitly at least, as to the procedure in which the law has to be enacted. Article 20 of the Constitution Act stipulates, after all, that it must be made clear in the preamble of every bill (act of Parliament) whether the law has been enacted according to

the procedure for constitutional amendments. In practice it is a rule quite without exceptions that the preamble, although it is the Parliament which must decide upon the final wording, is included in a bill which the government sends to the Parliament.

When a proposal for a bill comes up for decision, it is first discussed in a meeting of the Council of State presided by the Prime Minister. This session is where the Council of State decides what will be included in the bill when it is presented to the President of the Republic for the final decision. In a new session, presided by the President, it is he who decides the matter. In deciding the matter he is formally wholly independent of the opinion of the Council of State. The president has in actual fact decided upon a bill — as well as upon other matters which are formally for the President to decide — against the express decision of the Council of State. It is, however, an overwhelming rule that the decision of the Council of State actually amounts to what is a final decision on the matter, in other words, the President agrees with the opinion of the Council of State. This two-layered system of decision-making includes certain control arrangements which, partly, are common to all decisions given by the President and the Council of State, partly apply specifically to the process of sending bills to the Parliament.

Common are, first of all, all the stipulations found in the Constitution Act concerning the legal responsibility of the ministers and their duty to control the constitutionality and the legality of the President's actions. These stipulations are, for obvious reasons, of no practical importance. On the other hand, important is the role of the Chancellor of Justice. The office of the Chancellor of Justice is not the same as that of the Minister of Justice, but rather an agency which has 250 years of traditions already and whose director, the Chancellor of Justice, acts as the highest prosecuting authority in the country and oversees the legality of actions of all officials and authorities including the Council of State and even the President of the Republic. In his capacity as the controller of the legality of even governmental decisions the Chancellor of Justice is present at all the meetings of the Council of State and all the sessions at which the President presides. It is his duty to point out at the sessions if an intended measure is contrary to law and, if the objection is not heeded, to have it entered in the proceedings of the Council of State, and if it is necessary, to report the matter to the President of the Republic or to the Parliament in order to have the minister prosecuted. As the control which takes place

during the sessions themselves cannot suffice as the number of governmental actions and measures increases and they become more complicated, the actual control has now shifted to anticipatory contacts between the ministries preparing decisions and the office of the Chancellor of Justice. Although the nature of the procedure has thus changed and become more consultative, the controlling function of the office of the Chancellor of Justice has remained quite clear irrespective of that: by determining the legality of the matters in advance with the office of the Chancellor of Justice delays and surprises caused by questions of legality are avoided during the final state of decision — making. The advance control carried out by the office of the Chancellor of Justice is, however, of little importance when it is decided what kind of preamble is added to the bill, in other words, what the procedure for enactment is that the Government anticipates in its bill.

According to a specific stipulation of the Constitution Act, the Government may ask the Surpreme Court or the Supreme Administrative Court or both of them to give an opinion on a bill. In practice, requests of this kind have not been very common and only seldom have those opinions dealt with the procedure in which the bill should be enacted.

II.A.3. This section deals with the control taking place during the time the Parliament handles the bill. Of the features important from the point of view of how the control shapes up we can mention the following. The bill is discussed three times in a plenary session. In the first reading the matter is discussed on the basis of the report of a committee of the Parliament and then sent on, without making any decision on it, to the Committee for General Affairs (Suuri valiokunta). On the basis of the report of this committee the contents of the bill are then finally determined in the second reading. In the third reading the wording already decided upon is only either approved or thrown out or voted to lie over untill after the next general election (in other words, that the final decision will not be made until a new Parliament convenes after the election).

The difference between the procedure to be followed when an ordinary law is passed and that followed when a constitutional law is enacted emerges only, as noted above, when the bill is voted on in the third reading. Since, however, one of the matters decided in the second reading is the preamble which shows how the law is enacted, this really means that the choice between the procedures is factually made during the second

reading. This choice is controlled in the first instance by the Speaker of the Parliament and the Constitutional Law Committee of the Parliament.

According to the Parliament Act, which is one of the constitutional laws, it is the duty of the Speaker to control the legality of all measures and proceedings in the plenary sessions and he has to refuse to accept for voting any proposals that would be against the Constitution. A proposal of this kind could, for instance, be one which would suggest for the preamble a wording which would imply that the bill in question is to be enacted in a procedure which, in view of the contents of the bill, would not be constitutionally correct. Juridically, the decisions concerning the control are made by the Speaker. Factually, this decision is influenced on the one hand by the secretaries of the Parliament (who are lawyers), and on the other hand, by the Council of Chairmen. To this Council belong the Speaker, the two Vice-Speakers, and the Chairmen of the committees of the Parliament, and it is charged with taking care of the organization of parliamentary activity and planning. In practice, all the important decisions in connection with the Speaker's actions have generally been discussed beforehand in the council. If the Speaker refuses to accept a proposal for voting, this decision is generally final. The only way of changing this decision is that the plenary session with a majority vote decides to send the Speaker's refusal to the Constitutional Law Committee for investigation. It is to be noted that it is only the negative decisions of the Speaker that can be investigated like this. The report that the committee gives upon the matter is both factually and formally binding for the plenary session and the Speaker. As to the practice in this respect, we can mention that ever since 1906, when Finland got a unicameral Parliament, to the end of the year 1973, there have been only fifteen cases of matters being sent to the Constitutional Law Committee for this reason. In only three cases did the Committee conclude that the Speaker's action was mistaken. Not one of these cases had anything to do with the procedure to be followed with the enactment of bills.

It is, however, not the most important task of the Constitutional Law Committee to decide upon the legality of the Speaker's refusals to take proposals for voting. Generally, it can be said that the committee is, like all the other committees of the Parliament, only an organ preparing matters for the Parliament, with the one exception of the matters concerning the refusal of the Speaker. In practice, the committee can, as a matter

of fact, play a decisive role in other matters, too. If any doubts arise in the Parliament regarding the constitutionality of a given matter, the Constitutional Law Committee is usually asked to give its opinion on it. With certain reservations, due mostly to the statements of the Committee being too loose and subject to interpretation, it can be said that the views of the Committee upon the correct procedure to be followed with the enactment of a law have always been observed.

Due to the factual importance of the standpoints which the Constitutional Law Committee takes it is always essential on which bills the committee gives its report. The committee can never decide by itself to investigate the constitutionality of a given bill. The decision to send a bill into the Constitutional Law Committee can be made either in the plenary session or in some other committee.

The plenum can send a bill into the Constitutional Law Committee for factual preparation and drafting and for reporting. Such reports have not in practice been of importance in the questions concerning the procedure. Important have, on the other hand, been the opinions which the committee has given to the other committees. When it sends a bill for preparation and a report into a special committee, the plenary session may at the same time require that the committee in question get another committee's opinion on the matter. In practice, however, these requests for an opinion have not been very important with regard to the activity of the Constitutional Law Committee. Of the opinions that the Constitutional Law Committee has given to the other committees about one fifth have been required already by the plenary session. And even of these, many seem to have been of the kind which even without this order by the plenary session would have occasioned a request for an opinion. In practice, it is more important that the other committees may request an opinion from the Constitutional Law Committee on their own initiative. This, on the other hand, is totally dependent on the nature of the matter and on the alertness of the committee in question. In other words, there does not exist any institutionalized advance control as regards the activities of the other committees.

The seventeen member Constitutional Law Committee is, like the other committees, made up of members of the Parliament in accordance with the parliamentary proportional strengths of the parties and each year it is elected anew. The procedure in the committee is the same as in the other committees. The committee has one secretary with legal

competence; until March 1974 he was employed only on a part-time basis. Due to the make-up of the committee and of its staff the information the committee receives from without is of great importance for the interpretations it produces. The most important part of this is the hearing of outside constitutional experts, mostly academic ones, in the meetings of the committee. Lately these experts have mostly given their opinions orally. At least if the experts have agreed on a matter, their opinions have been of great importance for the decisions of the committee.

Of great importance in the decisions of the committee has usually been also the observance of earlier practice. This, however does not amount to there being any binding legal precedents or a doctrine of *stare decisis*. Rather, the situation could be characterized as being a manifestation found in all parliamentary activity of procedural continuity and predictability in the interpretation of the internal rules of the game. Furthermore, the use of previous decisions in the argumentation is schematic and not very well analyzed; it does not manifest that distinction between *ratio decidendi* and *obiter dicta* — views so important in the common law-countries. That the interpretation is arrived at within the framework of the work of the Parliament and during the enactment of a particular bill is also seen in the extreme brevity of the interpretative decisions of the committee, usually only 2—3 pages. As this is not only a measure aimed at preparing just one decision concerning legislation but simultaneously an authoritative interpretation of the Constitution, with probable guiding effect on later interpretations, the typical manner of the presentation of the Committee's arguments cannot be considered as very felicitous nor the thoroughness of its written opinions as sufficient.

II.A.4. The section deals with the control in connection with the signing of a bill into law. The President of the Republic has the right to veto suspensively any laws enacted by the Parliament, that is, he may decide not to sign an act into law and if the Parliament after new elections passes the same law in an unchanged form, it will become law without the signature of the President. The possibility given to the President has not remained a dead letter either: during the time since Finland became independent in 1917, there have been fifty-seven cases of this. That a law is not signed by the President could be occasioned also by a suspicion that the procedure followed in the Parliament was not the right one. The Chancellor of Justice and both of the Supreme Courts participate in the control in this phase, as they do when a bill is sent

to the Parliament; the Courts, however, only if they are requested to give an opinion on the matter. In practice, there have been some cases in which the question of whether the procedure in which a bill was passed in the Parliament was correct has been very important during the procedure of signing bills into law.

II.A.5. This section concerns the procedure in which a bill that was not signed by the President or a bill that was voted to lie over are handled when a new Parliament convenes. What is most important in this connection is that a law can only be passed now in »and unchanged form» according to the stipulations of the Constitution. This requirement of »no-changes» has in practice been interpreted very rigidly so that not the smallest thing in the wording of the law can be changed. This has been accompanied by a very strict view concerning the effects of the law: if the unchanged form of the law would mean contradictions or conflicting norms or unenforceable stipulations — for instance due to amendments adopted in the legislation in question since the last term of the Parliament — this law cannot be passed.

II.B. This section discusses the factual significance of the advance control mechanisms in practice. The control taking place prior to the meetings of the Council of State is uninstitutionalized, which does not necessarily mean that it is insignificant. The influence of the Chancellor of Justice — as regards the meetings of the Council of State — on the decisions concerning the procedure to be followed with the enactment of bills remains also rather informal and is in its nature more like an expert's advice than control exercised by an official with adequate legal powers for the purpose. The Chancellor of Justice is known to have only once given a written opinion on the procedure to be followed and to have pointed out only twice that the procedure that was followed in the Parliament with the enactment of a bill was incorrect.

The two supreme courts have given about 350 opinions since Finland became independent in 1917, either in connection with the sending of a bill to the Parliament or in connection with signing it into law. Of these can, as regards bills, only ten opinions be shown to have had any points of connection contentually with the questions of legislative procedure. Of these, probably only four had any effect on what the preamble included in the governmental bills was to be like. There have been eight cases in which opinions given after a bill had been passed in the Parliament have concerned procedural matters. In five of these cases the bill in question

was not signed by the President because of the doubts regarding the constitutionality of the bill.

The importance of the control taking place within the Council of State itself cannot, however, be evaluated solely in the light of special cases in practice. As an indication of the factual significance of this control we can consider — even if the degree of institutionalization of this control is low — that it very seldom happens in the Parliament that the preamble of a bill would be changed. Thus out of all Government-sponsored bills which were considered to amount to an exception to the Constitution only six per cent were of the kind in which the reference to the constitutional procedure in the preamble was added in the Parliament itself. Of those cases in which it was seen as necessary to request the Constitutional Law Committee to give an opinion on the procedure to be followed with the enactment of the bill, the committee has not agreed with the governmental view in about 45 % of the cases regarding the procedure. It is to be noted that the opinion of the Constitutional Law Committee is only requested in those cases in which doubts have already arisen as to the correct procedure of enactment. Thus of all the above-mentioned government-sponsored exception laws only a mere third (32.6 %) have been reported on by the Constitutional Law Committee. All in all, the effect of the opinion found in the preamble of the governmental bill can be seen as really significant. It is a different matter, altogether that the position adopted in the drafting and preparing stage may in fact reflect only the previous positions of the Constitutional Law Committee.

As to the role of the Constitutional Law Committee within the Parliament regarding the control of the legislative procedure we can additionally mention the following, especially in thinking of *the last twenty years*. That a law has been seen as being in conflict with existing constitution, has in 54 % of the cases depended on the interpretation that has been put forward in the governmental bill and has been adopted by the Parliament without hearing the Constitutional Law Committee. And correspondingly, 46 per cent of those laws have been discussed by the Constitutional Law Committee. The cases in which a law has been interpreted as containing an exception to the Constitution against the interpretation implied in the governmental bill, amount to 3.6 per cent of all. All of these were reported on by the Constitutional Law Committee. During all this time no law has been passed in accordance with the procedure

for constitutional legislation which would not have been seen as requiring this either by the Government or by the Constitutional Law Committee.

At the end of the section there are also some comments concerning the gaps in the advance control mechanisms. The greatest deficiency is probably that there are no sufficient guarantees that all bills problematic with regard to their constitutionality actually come within the control performed by the Constitutional Law Committee.

II.C. The section deals with the control that takes place after a bill has been signed into law. According to the prevailing opinion the constitution does not provide any constitutional review. In the light of how Article 92 of the Constitution Act came about this interpretation would not seem to be necessary; rather it would seem that the question was left open when the Constitution Act was passed.

II.D. The section deals with errors appearing in the text of a bill in different stages of its handling and passing and with certain questions connected with the date of publishing of the laws.

ASIAHAKEMISTO

(Alaviitteeseen viitattaessa on esitetty jakoviivan erottamina ensin ko. sivun ja sitten ko. alaviitteen numero.)

Ahvenanmaata koskeva lainsäädäntö 15, 55, 57, 61, 62/48, 130/148, 131, 173, 242, 252, 254—, 293/390, 302—303, 308, 313/428, 340/451
aloiteoikeus 131, 136, 140—, 242, 252—
argumentaatio, perustuslakivaliokunnan 186—195
armahdusasiat 130/148, 303
asiantuntijat
— eduskunnan (perustuslakivaliokunnan) 74, 203—, 251, 335, 337/449
— komiteoiden 80—81, 279—281
— lainvalmistelukunnan 84, 285—
— ministerivaliokuntien 283
— ministeriöiden 282—
asunto-oikeudet 230/295

case law -järjestelmä 189—
constitutional review 49, 189—

desuetudo 2, 43, 352

eduskunnan sihteerit, ks. sihteerit
eduskunnan tarkistajat 261, 365, 369
eduskunnanuudistuskomitea (1906) 148—
edustajanpalkkio 243, 245
EEC, suojalait 59/42, 208/261, 270/364
erioikeudet 173
ex nunc valvonta 24, 40—, 351
ex tunc valvonta 24, 40—, 351

Helsingin yliopisto 15—, 28, 174/215
henkilökohtaisen vapauden suoja 59, 73/57
hierarkia, säädösten 25, 35—, 57—, 153—155, 241—243, 350
huoneenvuokralaki 228
ks. myös vuokrakiskonta

ingressi ks. johtolause
itsenäisyyspäivän palkkaus 232

johtolause 89—90, 101/98, 114, 155—166, 180, 215—, 243—, 310—, 315
julkaiseminen, lain 370—

kaapelitelevisio 46/30, 352—353
kaivoslaki 294—295
kalastuslainsäädänö ks. pilkkimisoikeus
kansalaisluottamuksen menettämisseuraamus 298
kansalaisuusasiat 130/148, 295/393
kansaneläkelaitos 323/435
kanta-apteekit 216, 225
ks. myös omaisuuden suoja
kielilainsäädäntö 173, 174/215, 306, 307, 348
kiireelliseksi julistaminen 71
kirkkolainsäädänö 15, 50, 61, 131—132, 141/168, 151/182, 158/191, 173, 242, 252, 256—, 265/355, 296—297
komiteat 76—81, 278—281
korkeakoulujen hallinnon uudistus 217
korkein hallinto-oikeus 77, 81, 123—, 198, 292, 355—356
korkein oikeus 77, 81, 85, 123—, 198—, 292—, 355—356
kunnallinen itsehallinto-oikeus 353
kunnalliset säädökset 15, 50, 350
kunnan toimivalta 307
Kätilöopiston juttu 100/96, 105

lainsäädäntöneuvokset 78, 84, 89
lainsäädäntöosasto
ks. lainvalmistelukunta ja tarkastustoimisto
laintarkastuskunta 77, 81, 85, 133/156, 135—138, 200, 202, 292, 308—309

lain vahvistaminen 260—, 301—, 313/428, 341
lainvalmistelukunta 77, 80, 82—86, 284—
lakiesitys
— antaminen 107—
— peruuttaminen 138—
— valmistelu 76—
— vireilletulo eduskunnassa 140—
lakiesitysehdotus, sen valmistelu 76—
lapsilisät 162, 234—235, 244/313, 271/367
lentokonekaappaukset 59, 73/57
lepäämäänjättämiskiellot 247—
Lex Pulkkinen 218, 221, 266/357, 301—302, 307/421, 308
lex inferior non derogat legi superiori 38
lex posterior derogat legi priori 32, 38, 40, 188, 348
lex specialis derogat legi generali 32, 38, 66, 348—
lex superior derogat legi inferiori 32, 38
luonnonsuojelualueet 219, 221/283, 303, 307

maankäyttölainsäädäntö 61/45, 201, 291, 296, 304—305
metsä- ja uittotyöväen palkat 236
minimipalkka 236—237

Nivalan kapina 303
normiristiriita 28—, 350

obiter dictum-lausumat 190—192, 223, 229
obligaatiolainat 215/267 a
oikeusasiamies 122/132, 206, 356
oikeuskansleri 81—, 86, 103/100, 114—, 261/350, 265—, 288—292, 357
omaisuuden suoja 59/42, 194, 216, 225/289, 228—, 232, 296, 298, 299, 304
oppilaskunnat 45, 46/29
osallisuus ks. vastuu

painovapauslaki 299—300
painovirheet, ks. redaktiovirheet
pakkolunastus 220
perusoikeudet 46, 58/41, 59, 60/45, 61, 64—, 72, 73/57, 74/58, 108, 182, 188, 195, 285, 299—300, 336—, 351, 359
perustuslakikomitea (1917) 128—, 159
piispojen palkkaus 216
pilkkimisoikeus 193—, 289, 297—299
poikkeuslait 57, 62—64, 69—, 187/236, 295, 312, 321—, 334—
ks. myös valtiosopimukset ja verolait
poliisi 11, 65, 174
promulgaatiokaava, ks. johtolause
puhemiehen kieltäytyminen 148—, 159/192, 164, 168—, 180/221 ja 222, 183, 213, 215/268, 216—, 256/337, 261/349, 331—
puhemies 143, 147—, 159, 166—, 180/221 ja 222, 213, 215/268, 216—, 251, 256/337, 258, 261/349, 269/362, 330—
puhemiesneuvosto 141/167, 143, 150/179, 167, 178—179, 250—, 330
puolustuslaitos, tehtävät 47/30

rahalaitoksen kassavaranto 226
ratio decidendi 190—192
redaktiovirheet 361—
ristiriitatilanne, normien 28—44
rotuerottelu 40

saavutetut oikeudet 234
Saksan Liittotasavalta, liittovaltiosääntötuomioistuin 42, 124/134
Salaputkijuttu 98, 100/96, 104—105, 113/121
sananvapaus 64—65
senaatti 125—128
sihteerit
— eduskunnan 168, 206, 250—, 331
— perustuslakivaliokunnan 179, 196, 210
sotaansyyllisten rankaiseminen 200, 203
sotatilalainsäädäntö 173, 220
stare decisis 189—
suojalait, ks. EEC
suuri valiokunta 180—181, 328—330
syntyperälaki 354—355
säännöstely
— valtuudet 59
— hintasäännöstely 236—237
sääntöperintö 295—296
säästöpankit 306, 308
säätyerioikeudet 11, 57, 62/48

taannehtivuus 21/19, 27, 45, 162, 216—217, 228, 237/304, 271
tarkastustoimisto, OikM:n lainsäädäntöosaston 82, 87—, 287—
tarkistajat, ks. eduskunnan tarkistajat
tavanomainen oikeus 20—, 165—
tilojen osittaminen 309/423
Tornionjoen lohenkalastus 192/242, 214/267, 228
työttömyyskassat 302
täysistunto, eduskunnan 212—, 331

ulkoilulaki 309/423

vaalilainsäädäntö 99/94, 173
valmistevero, ravintorasvoista suoritettava 227
valtiorikostuomioistuimet 295
valtiosopimukset 62, 241—243, 248—, 265/355
valtiosääntötuomioistuin 68/53
ks. myös Saksan Liittotasavalta, Yhdysvallat
valtuuslaki 25, 49, 59, 173, 249, 349—
valvonta
— kohde 9—
— käsitteenä 1—
vapunpäivän palkkaus 232
vastuu
— esittelijän 91—
— ministerin 92, 103—, 266
— varmentajan 93
verolait 62, 141/167, 145, 242—245, 250—, 318—321
vesilaki 269, 272—
vesistölaki 299—300
veto-oikeus 261—, 291
ks. myös lain vahvistaminen
voimaantulo, lain 370—
vuokra-alueet 296—297, 300
vuokrakiskonta 230
väestörekisteri 259

yhdenvertaisuusperiaate 30/21, 228—230, 233/299
Yhdysvallat, liittovaltion korkein oikeus 42, 124/134, 190, 197/250, 239/307
— vaalipiirijako 43/27, 50/50
yhteismetsät 236, 244/313

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOJEN HAKEMISTO

(Lausunnon paikkaa osoittavista luvuista viittaa ensimmäinen teoksen sivuun ja jakoviivan jälkeinen luku ko. alaviitteeseen.)

		s./alav.
1917	prvl, numeroimaton/lvm 14/HE 6/17 vp	224/287
1920	prvl 9/uavm 3/HE 28/20 vp	222/285, 320/285
1921	prvl 46/lvm 17/HE 79/21 vp	218/274
1926	prvl (numeroimaton)/ministerin virkatoimi/1926 vp A IV	105/104
	prvl 12/tavm 10/HE 65/26 vp	225/289, 216/270
1928	prvl 8/vvm 10/HE 11/28 vp	216/271
1929	prvl 6/ltvm 2/29 II vp A IV	219/278
1935	prvl 5/vvm 111/Svm 124/HE 107/35 vp	219—220/280, 281
1938	prvl 2/Svm 97/HE 59/38 vp	257/340, 258/342
1943	prvl 2 (ann 43 vp)/Svm 10/HE 36 (43 vp)/44 vp	259/343
1946	prvl 10/pavm 4/HE 48/46 vp	306/418
1950	prvl 2/tyvm 16/HE 23 (48 vp)/50 vp	232—233/299
	prvl 4/ltvm 66/HE 80 (49 vp)/50 vp	259/344, 260/347
1952	prvl 2/Svm 12/HE 10/52 vp	206/260
1955	prvl 2/vvm 19/HE 21/55 vp	206/260, 246/315
	prvl 6/lvm 19/HE 52/55 vp	206/260
	prvl 9/tyvm 15/HE 57/55 vp	206/260
	prvl 10/Svm 142/HE 114/55 vp	206/260
1956	prvl 1 (ann 56 vp)/mtvm 22/HE 32 (55 vp)/57 vp	61/45
1957	prvl 2/tyvm 3/HE 27/57 vp	192/242, 234/300
	prvl 4 ja 4a/pavm 2/HE 23/57 vp	226—227/291
1958	prvl 1 (ann 58 vp)/vvm 4/HE 45 (58 vp)/59 vp	227/292
1959	prvl 2/lvm 5/HE 21/59 vp	177/217
	prvl 4/puvm 8/HE 50/59 vp	177/217
	prvl 7/pavm 7/HE 87/59 vp	230/296
	prvl 8/lvm 8/HE 59/59 vp	209/262, 217/272, 228/293
1960	prvl 3/Svm 103/HE 59 (59 vp)/60 vp	216—217/272, 330/443
1961	prvl 1/sivm 13/HE 11/61 vp	177/217
	prvl 4/tyvm 10/HE 44 (60 vp)/61 vp	237/304
	prvl 5/uavm 4/HE 30/61 vp	177/217
	prvl 6/ltvm 25/LAM 15/61 vp	193

	prvl 7/ltvm 30/HE 50/61 vp	192/242, 214/267, 221/283, 228—230/294
	prvl 9/mtvk-/HE 65/61 vp	236/303
1962	prvl 1/ltvm 11/HE 20/62 vp	177/217
	prvl 4/vvm 56/HE 82/62 vp	177/217
	prvl 5 (ann 62 vp)/mtvm 1/HE 127 (62 vp)/63 vp	64/30
	prvl 6/vvm 57/HE 144/62 vp	246/315
1963	prvl 1/sosvm 1/HE 129 (62 vp)/63 vp	371/482
1964	prvl 1/vvm 18/HE 15/64 vp	177/217
	prvl 2/sivm 10/HE 165 (63 vp)/64 vp	177/217
	prvl 5 (ann 64 vp)/sivm 1/HE 44 (64 vp)/65 vp	177/217
	prvl 12 (ann 64 vp)/uavm 2/HE 193 (64 vp)/65 vp	177/217
1965	prvl 1/vvm 8/HE 16/65 vp	177/217
	prvl 4/vvm 27/HE 54/65 vp	177/217
1966	prvl 1/ltvm 3/Vahvistamatta jätetty lakiehdotus/66 vp	163/196, 269/362, 272/369
1967	prvl 3 (ann 67 vp)/sivm 1/HE 44(67 vp)/68 vp	177/217
1968	prvl 3 (ann 68 vp)/lvm 23/LAM 24/69 vp	230—231/296[a]
1969	prvl 1/vvm 33/HE 60/69 vp	215/267[a]
	prvl 4/sivm 24/HE 232/69 vp	177/217
	prvl 6/sivm 23/HE 223/69 vp	177/217, 231/296[a]
1970	prvl 1/lvm 4/Lep.lakiehd./70 vp	268/361, 269/362, 363, 271/366, 371/481
1971	prvl 2/kulkvm 49/HE 157 (70 vp)/71 vp	59/42, 73/57
	prvl 3/sivm 9/HE 23/71 vp	176/217
	prvl 4/vvm 30/HE 64/71 vp	176/217
1972	prvl 5/lvm-/HE 51/72 vp	230/295, 336/448
	prvl 6 (ann 72 vp)/sivm 1/HE 127 (72 vp)/73 vp	217/272[a]
1973	prvl 1/mtvm 4/HE 8/73 vp	336/448
	prvl 2/mtvm 11/HE 45/73 vp	47/31
	prvl 8/uavm 19/HE 171/73 vp	209/261[a]

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

4. **V. MERIKOSKI, Yhdistymisvapaudesta.** 1935, nid. 21 mk (11 mk)

6. **A. R. HEIKONEN, Perinnönyhteydestä Suomen oikeudessa I.** 1936, nid. 25 mk (13 mk)

8. **ARVO SIPILÄ, Dediktiperusteisen vahingonvastuun teoreettinen rakenne.** 1936. 10 mk (5 mk)

10. **HUUGO HANINEN, Vahvistuskirje sopimuksen tekemisessä.** 1937, nid. 3 mk (1,50 mk)

11. **Kirjoitelmia 1937.** Sisältää: **1. BRYNOLF HONKASALO: Nulla poena sine lege. 2. V. MERIKOSKI: Vaalilainsäädännön alkamääräykset. 3. PAAVO ALKIO: Tuomioistuinten velvollisuudesta lähettää ilmoituksia eräistä toimenpiteistään,** nid. 3 mk 1,50 mk)

13. **R. ERICH, Suomen oikeusasema.** 1938, nid. 3 mk 1,50 mk)

14. **OTTO BRUSIIN, Tuomarin harkinta normin puuttuessa.** 1938, nid. 21 mk (11 mk)

20. **ILMARI MELANDER, Lapsen huollosta.** Yksityisoikeudellinen tutkimus I. 1939, nid. 21 mk (11 mk)

21. **PAAVO KASTARI, Eduskunnan hajoitus.** 1940, nid. 7,50 mk (3,75 mk)

24. **TAUNO SUONTAUSTA, Valtion alueellisesta puolueettomuudesta.** 1944, nid. 6 mk (3 mk)

26. **INKERI ANTTILA, Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena.** 1946, nid. 21 mk (11 mk)

27. **TAUNO ELLILÄ, Sivullisen oikeussuojan takeista ulosotossa,** nid. 31 mk (16 mk)

28. **HARRY VENOJA, Takavarikko.** 1947, nid. 6 mk (3 mk)

29. **INKERI ANTTILA, Varsinaisesta epärehellisyydestä.** 1948, nid. 4,50 (2,25 mk)

30. **NIILO SALOVAARA, Rikoksen yrityksestä,** nid. 25 mk (13 mk)

31. **ANTTI HANNIKAINEN, Pidätysoikeuden rakenteesta.** 1948, nid. 8 mk (4 mk)

32. **OLAVI RYTKÖLÄ, Valtion vakinaisten virkamiesten palkkaus- ja eläkeoikeus.** 1948, nid. 7,50 mk (3,75 mk)

33. **J. N. LEHTINEN, Mitä oikeus on?** 1949, nid. 4 mk (2 mk)

34. **REINO ELLILÄ, Tutkintavankeuden vähentämisestä RL 3: 11 mukaan.** 1949, nid. 9 mk (4,50 mk)

35. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia, Brynolf Honkasalolle 1. 4. 1949 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1949, nid. 4 mk (2 mk)

36. **MIKAEL LIVSON, Epävarsinainen laiminlyöntirikos.** 1949, nid 25 mk (13 mk)

37. **OLAVI RYTKÖLÄ, Julkisoikeudellinen sopimus.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)

38. **ERIK CASTRÉN, Kansainvälinen oikeusseuraanto.** 1950, nid. 8 mk (4 mk)

39. **JOUKO HALILA, Tunnustamisesta.** 1950, nid. 25 mk (13 mk)

40. **JORMA UITTO, Vankien ehdonalaiseen vapauteen päästäminen.** 1950, nid. 6,50 mk (3,25)

41. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II, Bruno A. Saimalaile 24. 8. 1950 omistanut Helsingin yliopiston lainopillisen tiedekunnan rikosoikeudellinen seminaari.** 1950, nid. 5 mk (2,50 mk)

42. **AARO AHTEE. Hallinto-oikeudellinen vapaudenriisto. Asialliset edellytykset.** 1950, nid. 25 mk (nid. 13 mk)

44. **PAAVO HILTUNEN, Syyllisyyskäsite rikoksen uusimisessa.** 1951, nid. 10 mk (5 mk)

46. **E. J. MANNER, Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä.** 1953, nid. 10 mk (5 mk)

48. **LASSI KILPI, Harkintataksoitus.** 1955, nid. 7 mk (3,50 mk)

50. **INKERI ANTTILA, Alaikäisiin kohdistuneet siveellisyysrikokset ja niiden tekijät.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

51. **VEIKKO REINIKAINEN, Jutun palauttamisesta.** 1956, nid. 31 mk (16 mk)

52. **SIMO ZITTING, Saantosuoja irtaimisto-oikeudessa.** 1956, nid. 9 mk, sid. 11,50 mk (nid. 4,50 mk, sid. 7 mk)

53. **VÄINÖ VIHMA, Suorituksen mahdottomuus varallisuusoikeudellisissa sopimussuhteissa.** 1957, nid. 13 mk, sid. 15 mk (nid. 6,50 mk, sid. 8,50 mk)

54. **VEIKKO REINIKAINEN, Prosessinedellytyksen puuttumisen oikeusseuraamuksista.** 1958, sid. 14 mk (sid. 8 mk)

56. **SIMO ZITTING, Kaupunkimaan omistuksesta.** 1960, nid. 9 mk, sid. 11 mk (nid. 4,50 mk, sid. 6,50 mk)

57. **PERTTI MUUKKONEN, Muotosäännökset. Varallisuusoikeudellisia sopimuksia koskeva tutkimus.** 1958, sid. 15 mk (sid. 8,50 mk)

59. **OLAVI RYTKÖLÄ, Merenkulkumaksut.** 1958, nid. 8 mk (nid. 4 mk)

60. **OLLI IKKALA, Kunnan yleinen toimivalta.** 1959, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

61. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmälläpitäen.** 1959, nid. 15 mk, sid. 17 mk (nid. 7,50 mk, sid. 9,50 mk)

62. **PERTTI MUUKKONEN, Esisopimus.** 1960, sid. 13 mk (sid. 7,50 mk)

63. **K. A. TELARANTA, Erehdys oikeustoimiopin perusongelmana.** 1960, sid. 26 mk (sid. 14 mk)

Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja

A-SARJA

65. **TAPIO NOUSIAINEN, Rangaistuksen määräämisestä.** 1961, nid. 35 mk (18 mk)

67. **JAAKKO UOTILA, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa.** 1963, nid. 25 mk (13 mk)

68. **KAUKO SIPPONEN, Lainsäädäntövallan delegoiminen.** 1965, nid. 32 mk, sid. 35 mk (nid. 16 mk, sid. 19 mk)

69. **ERIK CASTRÉN, Siviiliväestön oikeussuoja maaja ilmasodassa.** 1964, nid. 12 mk, sid. 14 mk (nid. 6 mk, sid. 8 mk)

70. **ERKKI AILIO, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa.** 1964, nid. 25 mk (13 mk)

72. **TAUNO VESANEN, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta.** 1965, nid. 23 mk, sid. 26 mk (nid. 11,50 mk, sid. 14 mk)

73. **TENHO AUTERE, Oikeus ilmatilan käyttöön siviili-ilmailutarkoituksessa rauhan aikana. Erityisesti Suomen ilmailujulkisoikeutta silmällä pitäen.** 1955, nid. 22 mk, sid. 25 mk (nid. 11 mk, sid. 13 mk)

74. **JORMA S. AALTO, Rikosprosessilain asiallisesta sovellutusalasta.** 1965, nid. 24 mk, sid. 27 mk (nid. 14 mk, sid. 17 mk)

75. **ESKO HOPPU, Rahdinottajan tavaravastuusta.** 1966, nid. 19 mk, sid. 22 mk (nid. 10 mk, sid. 13 mk)

76. **ANTERO JYRÄNKI, Sotavoiman ylin päällikkyys.** 1967, nid. 27 mk, sid. 30 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

77. **ESKO HOPPU, Valtion oikeudesta luopua saatavistaan.** 1968, sid. 30 mk (sid. 22 mk)

78. **JORMA S. AALTO, Rikostuomion vaikutuksista siviiliprosessissa.** 1968, nid. 26 mk (nid. 18 mk)

80. **TOIVO SAINIO, Muukalaisen oikeusasemasta II.** 1969, nid. 24 mk, sid. 28 mk (nid. 17 mk, sid. 20 mk)

81. **TOIVO HOLOPAINEN, Kunnan asema valtiossa. Oikeudellinen rakennetutkimus.** 1969, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 27 mk, sid. 30 mk)

82. **JORMA PIETILÄ, Tonttirekisterikiinteistön muodostaminen Suomen voimassa olevan oikeuden mukaan.** 1968, nid. 38 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

83. **TENHO AUTERE, Kansainvälisten riitojen rauhanomaisesta selvittelystä. Erityisesti tuomiovaltaa silmällä pitäen.** 1968, nid. 20 mk, sid. 23 mk (nid. 15 mk, sid. 17 mk)

84. **KAARLO SARKKO, Työrauhavelvollisuudesta.** 1969, nid. 30 mk, sid. 33 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)

85. **HANNU TAPANI KLAMI, Julius Paulus,** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

86. **AULIS AARNIO, Kysymyksiä testamenttioikeuden alalta.** 1969, nid. 20 mk, sid. 25 mk (nid. 15 mk, sid. 18 mk)

87. **VEIKKO O. HYVÖNEN, Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta.** 1970. Nid. 36,— (n. 28,—)

88. **JUHANI KYLÄKALLIO, Osakeyhtiön yhtiökokouksen päätöksen pätemättömyydestä.** 1970, nid. 36 mk, sid. 40 mk (nid. 26 mk, sid. 29 mk)

90. **MIKAEL HIDÉN, Eduskunnan oikeusasiamies.** 1970, nid. 30 mk, sid. 34 mk (nid. 22 mk, sid. 25 mk)

91. **JUHA VIKATMAA, Erehdyksestä. Rikosoikeudellinen tutkimus.** 1970, nid. 44 mk, sid. 48 mk (nid. 33 mk, sid. 36 mk)

95. **ILKKA SARAVIITA, Lakiehdotuksen lepäämäänjättäminen.** 1971, nid. 50 mk, sid. 55 mk (nid. 37 mk, sid. 41 mk)

96. **MIKKO KÄMÄRÄINEN, Huoltajan tuottamusperusteinen korvausvastuu.** 1972, nid. 38 mk, sid. 43 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

97. **IRMA LAGER, Tuomionpurun edellytyksistä siviili- ja hallintoprosessissa.** 1972, nid. 38 mk, sid. 42 mk (nid. 29 mk, sid. 32 mk)

98. **TERTTU APALA-ARLANDER, Yleislausekkeista.** 1972, nid. 36 mk, sid. 41 mk (nid. 28 mk, sid. 31 mk)

99. **Rikosoikeudellisia kirjoitelmia III. Niilo Salovaaralle 13. 10. 1972 omistettu.** 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)

100. **PIRKKO-LIISA ARO, Ennakkokäyttöoikeus patentinhaltijan yksinoikeuden rajoituksena.** 1972, nid. 32 mk, sid. 37 mk (nid. 24 mk, sid. 27 mk)

101. **ESKO RIEPULA, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana.** 1973, nid. 40 mk, sid. 44 mk (nid. 30 mk, sid. 33 mk)

102. **MARTTI CASTRÉN, Liikesalaisuuksien oikeussuojasta.** 1973, nid. 38 mk, sid. 44 mk, (nid. 29 mk, sid. 33 mk)

103. **EERO VILKKONEN, Hallintolainkäytön alasta.** 1973, nid. 40 mk, sid. 46 mk (nid. 30 mk, sid. 34 mk)

104. **ILKKA SARAVIITA, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa.** 1973, nid. 46 mk, sid. 51 mk (nid. 35 mk, sid. 39 mk)

105. **PEKKA KOSKINEN, Yksitekoisesta rikosten yhtymisestä.** 1973, nid. 44 mk, sid. 49 mk (nid. 33 mk, sid. 37 mk)

107. **LEENA KARTIO, Rakennuksenomistajan oikeusasemasta erityisesti silmälläpitäen maapohjan omistussuhteiden merkitystä.** 1974, nid. 52 mk, sid. 57 mk (n. 39,—, sf. 43,—)

Julkaisut ovat **Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen jäsenten myöhemmin tilattavissa** sulkeissa mainittuun erityishintaan postivapaasti, jos tilaus tehdään maksaen samalla teoksen hinta yhdistyksen postisiirtotilille n:o 6800-0, os. Döbelninkatu 5 B, Helsinki 26. (Kirjakauppahinnat ovat ohjehintoja.)

ISBN 951-9068-32-5 (sidottu)