

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta
Pia Letto-Vanamo
Olli Mäenpää
Tuomas Ojanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Kimmo Sasi

Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä

Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämä tehtävä annettiin nimenomaisella perustuslakisäännöksellä perusoikeusuudistuksen yhteydessä vuonna 1995. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä vuonna 2000 perustuslainmukaisuuden valvontafunktiota korostettiin kirjoittamalla tuo säännös omana erityisenä perustuslainmukaisuuden valvontasäännöksenä.

Perustuslakikontrollin kehittymisestä

Parlamentaarisella perustuslainvalvontatehtävällä on kuitenkin meillä pitkät perinteet. Valtiosäätyjen lakivaliokunta kävi jo vuosien 1863–1864 valtiopäivillä arvioimaan erinäisten siviili- ja rikoslain alaan kuuluvien ehdotusten sisältöä tarkoituksenmukaisuuden kannalta, mutta myös niiden sisällön suhdetta perustuslakeihin ja privilegioihin. Kun hallitsija antoi esityksen asetukseksi ratsuvarustusvelvollisuuden ja vakanssimaksujen lakkauttamisesta vuoden 1882 valtiopäivillä, asia lähetettiin lakivaliokuntaan vain sitä varten, että valiokunta lausuisi säädös-hankkeen suhteesta perustuslakeihin ja privilegioihin.¹

Eduskuntauudistuksessa yksikamariseen eduskuntaan organisoitiin 1906 valtiopäiväjärjestyksellä erityinen perustuslakivaliokunta, joka sai tehtäväkseen valmistella perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä ja kumoamista koskevat asiat. Vaikkei asiasta otettukaan perustuslakiin nimenomaisia säännöksiä, perustuslakivaliokunnalle siirtyi säätyjen lakivaliokunnalle aiemmin kuulunut asema perustuslakien auktoritatiivisena tulkitsijana eli lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevien lausuntojen antaminen toisille valiokunnille.²

Perustuslakivaliokunnan asema vahvistui ja tehtäväpiiri laajeni jo valiokunnan toiminnan alkuaikoina johtuen yleisistä eduskunnan aseman vahvistamispyrkimyksistä maan autonomisen aseman turvaamista silmällä pitäen. Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnasta pyrittiin kehittämään autonomian kaudella keskeisin perustuslakien noudattamisen valvontaa harjoit-

¹ Antero Jyränki: Säätyjen lakivaliokunnasta eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. *Academia Scientiarum Fennica. Vuosikirja 1990–91*, s. 176

² Jyränki, s. 179.

tava toimielin. Tähän tavoitteeseen päästiin tosiasiallisen valtiokäytännön ohjaamisella tarkoitettuun suuntaan.³

Itsenäisyyden ensimmäisellä vuosikymmenellä perustuslakivaliokunnan tehtävät laajenivat entisestään, kun oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kertomusten käsitteleminen ja ministerivastuuasioiden käsittely tulivat sen tehtäviksi.⁴

Itsenäisyyden ensi vuosikymmenien aikana valiokunnan perustuslakikontrolli oli ensi sijassa säätämisyjärjestyskontrollia. Tarkoitus ei ollut pyrkiä muokkaamaan lakiesityksiä perustuslain perusoikeuksiin soveltuviksi vaan arvioida, missä lainsäätämisyjärjestyksessä hallituksen esitys voitiin hyväksyä eli kuinka laaja enemmistö hallituksen esityksen hyväksymiseen eduskunnassa tarvittiin.

Valiokunta antoi ajanjaksona 1920–1972 kaikkiaan 2115 mietintöä ja 261 lausuntoa eduskunnan täysistunnolle ja eri valiokunnille. Mietinnöistä 1244 koski delegoidun lainsäädäntövallan perusteella annettujen oikeussääntöjen tarkastusmenettelyä. Riepulan tutkimuksen mukaan perustuslain tulkintaa muista mietinnöistä ja lausunnoista koski 1920-luvulla 164 mietinnöstä ja lausunnosta 67, 1930-luvulla 195 mietinnöstä ja lausunnosta 77, 1940-luvulla 258 mietinnöstä ja lausunnosta 69, 1950-luvulla 246 mietinnöstä ja lausunnosta 77 ja 1960-luvulla 211 mietinnöstä ja lausunnosta 74.⁵ Näin ollen perustuslain tulkinta ei ole ollut valiokunnan pääasiallisin tehtävä.

Asiantuntija-avun käyttäminen perustuslakivaliokunnassa perustuslain tulkintaan liittyvissä ratkaisutilanteissa on yleistynyt vasta itsenäisyyden kaudella. Enempää venäläistämiskaudella kuin interregnumin kaudellakaan (1917–1919) tulkintatilanteiden yhteydessä ei juuri käytetty valiokunnan (eduskunnan) ulkopuolista asiantuntemusta. Osin tämä saattoi johtua jo siitä, että maan etevimmät valtiosäännön tuntijat olivat tuolloin usein itse eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan jäseniä. Perustuslakivaliokunnan jäsenenä toimivat mm. Estlander, Danielson-Kalmari, Mechelin, Nevanlinna, Setälä, Sirola, Ståhlberg ja Wrede.

Asiantuntijamenettely on yleistynyt voimakkaasti 1920-luvulta alkaen. Vielä 1920-luvulla suurin osa tulkintatapauksista ratkaistiin ilman asiantuntijoita. Riepulan selvityksen mukaan 1920-luvulla asiantuntijoita ei kuultu 80 %:ssa perustuslain tulkintatilanteista. 1930-luvulla luku oli 58 %, 1940-luvulla 31 %, 1950-luvulla 12 % ja 1960-luvulla enää 5 %.⁶

Eniten käytettyjä asiantuntijoita ajanjaksolla 1920–1970 olivat Merikoski (117 kirjallista ja suullista lausuntoa), Kastari (94), Kaira (74), Puhakka (34), Ahla (25), Ståhlberg (15), Erich (14) ja Hermanson (8).⁷ Nämä kaikki asiantuntijat olivat valtiosääntöoikeuteen erikoistuneita lakimiehiä.

Eduskunnan käsittelemien esitysten määrä on jatkuvasti kasvanut. Se lisääntyi erityisesti 1990-luvulla. Tähän vaikutti osaltaan myös Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Perustus-

³ Esko Riepula: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana, s. 51. Väitöskirja. SLY 1973.

⁴ Riepula, s. 52.

⁵ Riepula, s. 154.

⁶ Riepula, s. 308.

⁷ Riepula, s. 314.

lakivaliokunnan lausuntojen määrä kasvoi myös 1990-luvulla hyvin voimakkaasti. Kun lausuntoja annettiin 1970-luvulla vuosittain yleensä alle 10, kaksinkertaistui niiden määrä 1980-luvulla ja nousi 1990-luvulla muutamaan kymmeneen vuodessa. Myös asiantuntijain käyttö lausuntoasioissa on muodostunut itsestään selvyydeksi. Viimeinen säätämisyjärjestysasia koskeva lausunto, jossa ei ole käytetty asiantuntija-apua, on PeVL 1/1961 vp.⁸

Valikoituminen perustuslakikontrolliin

Eduskunnan työjärjestyksen mukaan (6 §) eduskunnan puhemiesneuvosto tekee täysistunnolle ehdotuksen siitä, mihin valiokuntaan asia lähetetään valmistelevalle käsiteltäväksi ja minkä valiokunnan tulee antaa asiasta lausuntonsa. Varsinaisen käsittelyvaliokunnan määrääminen on yleensä helppoa, koska eduskunnan valiokunnat on nykyisin muodostettu pääpiirteissään siten, että kukin valiokunta käsittelee tietyn ministeriön toimialaan liittyviä asioita. Eduskunnan pääsihteeri tekee puhemiesneuvostolle ehdotuksen varsinaisesta käsittelyvaliokunnasta ja lausuntovaliokunnista.

Kysymys siitä, lähetetäänkö jokin asia lausunnolle perustuslakivaliokuntaan, ei ole herättänyt viime vuosina kiistoja puhemiesneuvostossa. Ministeriöt ilmoittavat aina istuntokauden alussa eduskunnalle ne hallituksen esitykset, jotka on tarkoitus antaa eduskunnalle. Tässä yhteydessä ministeriöt myös ennakoivat, onko asian käsittely perustuslakivaliokunnassa tarpeen. Jos hallituksen esitykseen liittyy perustuslakinäkökohtia, on hallituksen esityksessä jakso, jossa esitystä arvioidaan suhteessa perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Perustuslakivaliokunta onkin voimakkaasti arvostellut sitä, jos hallituksen esityksessä ei ollut säätämisyjärjestysjaksoa, vaikka esityksellä on selkeitä liittymäkohtia säätämisyjärjestysproblematiikkaan.⁹ Joissakin tapauksissa oikeuskansleri ollessaan epävarma esityksen perustuslainmukaisuudesta edellyttää, että eduskunnassa asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallituksen esityksen antamisviikolla eduskunnan apulaispääsihteeri käy lävitse hallituksen esitykset ja arvioi, onko niitä tarpeen lähettää perustuslakivaliokuntaan. Tarvittaessa hän pyytää myös perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosta arvioimaan käsittelyn tarpeellisuutta. Niistä esityksistä, joissa on suhdetta perustuslakiin arvioiva kappale, ei suinkaan kaikkia lähetetä lausunnolle vaan ehkä karkeasti arvioiden noin neljännes. Tämä johtuu siitä, että ministeriöt ovat oppineet aiempaa paremmin ottamaan huomioon perustuslain asettamat vaatimukset. Vaikka hallituksen esityksessä ei olisikaan perustuslaillisuuden arviointia, voi esitys silti joutua perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tämä voi johtua siitä, että eduskunnan apulaispääsihteeri havaitsee esityksessä seikkoja, jotka antavat aiheita perustuslakiarviointiin. Toisinaan myös tahot,

⁸ Matti Wiberg, Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 975. Täydentäen voidaan todeta, että muissa kuin säätämisyjärjestystä koskevissa lausuntoasioissa ja niistä lähinnä EU-asioissa lausunto joskus voidaan antaa ilman asiantuntijalausuntoja varsinkin, kun samaa asiaa on käsitelty muissa yhteyksissä kuten esim. PeVL 8/2009 vp koskien EU-selontekoa.

⁹ Ks. PeVL 57/2006 vp, jossa PeV voimakkaasti arvosteli säätämisyjärjestysjakson puuttumista sähköturvallisuuslaki-esityksessä.

joita lakiesitys koskee, saattavat olla eduskuntaan ja edustajiin yhteydessä ja esittää näkemyksiään esityksen perustuslainmukaisuudesta. Tällaiset näkemykset, jos ne sisältävät juridista arviointia, käydään lävitse huolellisesti. Joskus tällaiset näkökohdat voivat myös perustua intressitahojen asiantuntijoilta hankkimiin lausuntoihin. Myös julkinen keskustelu siitä, täyttääkö laki perustuslain vaatimukset, yleensä johtaa siihen, että asia lähetetään lausunnolle perustuslakivaliokuntaan. Vallitseva käytäntö on, että mikäli puhemiesneuvostossa perustellen esitetään asian lähettämistä perustuslakivaliokuntaan, se myös sinne lähetetään.

Eduskunnan työjärjestyksen (38 § 2) mukaan, jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta. Jos täysistunto ei ole lähettänyt asiaa perustuslakivaliokuntaan lausunnolle, on poikkeuksellista, että ns. substanssivaliokunta lähettää asian perustuslakivaliokuntaan lausunnolle. Usein kysymys lausunnolle lähettamisestä aktualisoituu, kun seikkaan kiinnitetään huomiota julkisessa keskustelussa tai asiantuntijakuulemisessa esitetään perusoikeuksiin liittyviä argumentteja. Usein asian harkintaan vaikuttaa se, että itse asia on valiokunnassa hyvin kiistanalainen tai asian käsittelyyn halutaan lisääaikaa. Yleiseksi tavaksi näissä tilanteissa on muodostunut, että valiokunnan sihteeristö yhdessä perustuslakivaliokunnan sihteeristön kanssa arvioi lainsäätämisenjärjestysargumenttien merkittävyyttä. Jos asiaa ei valiokunnan mielestä täten syntyneellä argumentaatiolla voida ratkaista, on tapana, että varsinainen valiokunta pyytää yhden tai kaksi valtiosääntöasiantuntijaa antamaan lausuntonsa siitä, onko hallituksen esityksessä perustuslaillisia ongelmia. Varsin usein näissä tapauksissa asiantuntijaksi pyydetään Mikael Hidén hänen arvostuksensa vuoksi. Jos asiantuntija ei ota selvästi kantaa, että asia on lähetettävä perustuslakivaliokuntaan, syntyy substanssivaliokunnassa usein keskustelua siitä, kuinka vähäiset huomiot riittävät asian selvittämiseen perustuslakivaliokunnassa. Näissä tilanteissa edustajan suhtautuminen hallituksen esitykseen voi jossain määrin vaikuttaa myös suhtautumiseen perustuslakivaliokuntaan lähettämiseen.

Asiantuntijoiden valinta

Kun asia on eduskunnan täysistunnon päätöksellä saapunut valiokuntaan, se ilmoitetaan kokouksessa saapuneeksi. Yleensä tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta saa valiokuntaneuvoksilta lyhyen katsauksen hallituksen esityksen perustuslaillisista ongelmista. Tämän jälkeen käydään yleensä keskustelu siitä, kuinka laaja asiantuntijakerros asiasta tarvitaan ja keitä asiantuntijoita asiassa halutaan kuulla. Suppea asiantuntijakerros tarkoittaa yleensä vähintään kahta perustuslakiasiantuntijaa ja laaja vähintään viittä perustuslakiasiantuntijaa. Valiokunta voi myös jättää ensimmäisen kierroksen asiantuntijoiden kutsumisen valiokuntasihteeristön tehtäväksi.

Valiokuntaoppaan mukaan yleensä kuullaan ensin asian valmistelleen ministeriön edustajaa ja sen jälkeen muita asian valmisteluun osallistuneita tai esimerkiksi yliopistollisen tai

muun koulutuksensa vuoksi asiaa tuntevia henkilöitä samoin kuin esimerkiksi sellaisten virastojen, kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joita käsiteltävänä oleva asia erityisesti koskee tai jotka toimialansa takia muuten tuntevat asiaa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin omaksunut lausuntoasioissa selkeän periaatteen. Ensin kuullaan valmistelleen ministeriön edustajaa. Jos jokin muu ministeriö on myös osallistunut keskeisesti valmisteluun, kuullaan myös sen edustajaa. He selostavat lyhyesti hallituksen esityksen keskeiset kohdat, mutta keskittyvät varsinaisesti lainsäätämisyjärjestyskysymyksiin. Heidät kutsutaan virka-asemansa perusteella. Tämän lisäksi kuullaan pääsääntöisesti vain valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Jos esityksellä on kiinteä yhteys johonkin erityiseen oikeusalaan, saatetaan asiassa kuulla myös tämän alan akateemista tutkijaa eli lähinnä oikeusalan professoria. Valiokuntaoppaan ohjeen mukaisesti käsiteltäessä sellaista ehdotusta, joka koskee pelkästään Ahvenanmaata tai jolla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle, varataan Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle tilaisuus tulla kuulluksi asiassa. Jos asia koskee erityisesti saamelaisia, on saamelaisten edustajille varattava tilaisuus tulla kuulluksi.¹⁰ Kielellisiin oikeuksiin liittyvissä kysymyksissä joskus kuullaan myös Svenska Finlands folktingetiä. Jos asia koskee jotain erityistä tahoja, saatetaan tahon edustaja kutsua poikkeuksellisesti kuultavaksi, jos se on välttämätöntä asian paremmaksi ymmärtämiseksi.¹¹

Asiantuntijoiden kutsuratkaisut perustuvat akateemiseen asemaan, käsitykseen tarvittavasta erityisestä asiantuntemuksesta, mutta myös tietoihin asiantuntijan käytettävyydestä. 1990-luvulla erityisen vahva rooli oli Helsingin, Turun ja Lapin yliopistojen valtiosääntöoikeuden professoreilla (Hidén, Jyränki, Saraviita, n. 25 lausuntoa vuodessa). Sittenkin kutsuttavan asiantuntijan kirjallinen tuotanto on noussut merkittävään asemaan. Pääsääntöisesti kaikki valtiosääntöasiantuntijat, joita valiokunnassa esitetään kuultavaksi, myös kutsutaan. Valiokunnassa tosin saatetaan pyytää esittäjältä perusteita, miksi asianomaista henkilöä pitäisi kuulla ja erityisesti hänen erityisasiantuntemuksestaan juuri siinä asiassa. Tämä keskustelu saattaa toisinaan johtaa siihen, että esittäjä luopuu ehdotuksestaan.

Wibergin selvityksen mukaan¹² perustuslakivaliokunnan asiantuntijuudet ovat vahvasti kasautuneet muutamille asiantuntijoille. Wibergin mukaan ajanjaksolla 1945–2002 yhteensä 1223 eri henkilöä oli antanut asiantuntijalausunnon perustuslakivaliokunnalle. Heistä vain 52 henkilöä oli esiintynyt valiokunnassa yli 10 kertaa. He olivat antaneet 55,9 % kaikista lausunnoista.

¹⁰ Eduskunnan työjärjestys 37 § 2: Käsiteltäessä sellaista lakiehdotusta tai muuta asiaa, joka koskee erityisesti saamelaisia, valiokunnan on varattava saamelaisten edustajille tilaisuus tulla kuulluksi, jollei erityisistä syistä muuta johdu.

¹¹ Ekokem Oy:tä kuultiin asiassa, jossa se oli pyytänyt verovapaudesta luopumista, mutta jossa asiaa esitettiin sovellettavasti yhtiöön takautuvasti.

¹² Wiberg, s. 97.

Kymmenen eniten käytettyä asiantuntijaa vp 1945–2002 olivat:

Mikael Hidén	Kauko Sipponen
Ilkka Saraviita	Martin Scheinin
Antero Jyränki	Veli-Pekka Viljanen
Kaarlo Tuori	Veli Merikoski
Olli Mäenpää	Paavo Kastari

Ajanjaksolla 2003–2009 (kevät) asiantuntijoiden joukko oli laajentunut kärjestään. Tällä jaksolla useimmiten kuultuja asiantuntijoita olivat Hidén, Viljanen, Mäenpää, Tuori ja Ojanen. Kunkin osalta kutsuttavuuteen vaikutti virka-asema sekä tutkimustyö niissä teemoissa, joita koskevat kysymykset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Ajanjaksolla vp 2003–2009 (kevät) perustuslakivaliokunnan lausuntoasioissa kuultavana ovat olleet tai kirjallisen lausunnon ovat antaneet seuraavat henkilöt:

	2003	2003	2004	2004	2005	2005	2006	2006	2007	2007	2008	2008	2009*	2009*	
Asiantuntija	K	KL	K	KL	K	KL	K	KL	K	KL	K	KL	K	KL	YHT
Mikael Hidén	12	1	23	1	24	7	25	4	8		18		7	1	131
Kaarlo Tuori	9	1	21	3	27	4	20	5	9		10	2	8	2	121
Veli-Pekka Viljanen	10	1	17		24	3	26	6	4	3	12	1	7	2	116
Olli Mäenpää	9	1	18		24	5	17	3	3	1	15	2	7	3	108
Tuomas Ojanen	7		14	1	13	1	14	3	7	2	14	14	2	1	93
Teuvo Pohjolainen	1		7	1	5		14	3	3	2	9	2	6	1	54
Ilkka Saraviita	7		16	1	12	1	6	2	2	1	2		2		52
Pekka Lämsineva	3		8		12	3	8		2		5	1	2		44
Maija Sakslin	4	1	10	1	8		6	1	2	1	1	2	1		38
Martin Scheinin	1		7		4	3	2	5	3				1	1	27
Juha Lavapuro	1		1		3		10				2	1	2		20
Pentti Arajärvi	1		5	1	3	2	2	1	1	1					17
Juha Karhu	2		4	1	3	1	3		1		2				17
Janne Salminen	1		1				5		2		1	1	1		12
Kirsi Neiglick	1		3		1		5	1							11
Raija Huhtanen			2	1	1	1	4		1						10
Liisa Nieminen	2						1	5	2						10
Niilo Jääskinen	1						2	1	1		1		1		7
Aimo Ryyänen	1		1			2	2								6
Jukka Viljanen			1		2		2						1		6
Matti Pellonpää					1		1	1					2		5
Timo Konstari	1		3												4
Teija Tiilikainen	1				1		2								4
Kristiina Harenko			1		3										4
Pekka Koskinen					2		1				1				4
Niklas Bruun												1	3		4
Ari Ekroos			1		1	1	1								4
Antero Jyränki	1	1					1								3
Pertti Eilavaara	1		1	1											3
Paula Ilveskivi			2				1								3
Riitta Ollila			1		1		1								3
Seppo Laakso	1		1		1										3
Arvo Myllymäki			1		2										3
Kauko Sipponen							1		1		1				3
Ari-Matti Nuutila	2		1												3

Asiantuntijoiden lausunnot

Asiantuntijoiden kirjallisten lausuntojen sisällöstä ei ole annettu yleisiä ohjeita. Valiokunta kuitenkin aina pyytää suullisesti kuultavalta asiantuntijalta myös kirjallisen lausunnon. Yleensä asiantuntija suullisessa kuulemisessa referoi kirjallista lausuntoaan.

Asiantuntijoiden lausunnot poikkeavat suuresti toisistaan. Ne vaihtelevat pituudeltaan. Lyhyimmät ovat kaksi liuskaa. Pisimmät sen sijaan saattavat olla jopa 10 liuskaa. Lausunnoissa asiantuntijat käyvät lävitse ne lakiesityksen kohdat, joiden arviointi on tarpeen sen arvioimiseksi, voidaanko laki säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Usein asiantuntijat kiinnittävät huomiota myös seikkoihin, jotka eivät ole hyvää lainsäädäntöä.

Lausuntojen osalta on todettava se, että perustuslakiasiantuntijat eivät yleensä ole hallituksen esityksen käsittämän asian ja varsinkaan siihen pohjautuvan käytännön toiminnan asiantuntijoita. Asiantuntijat joutuvatkin paljolti luottamaan siihen, kuinka hallitus kuvaa lakiesityksen sisältöä, toimintaa ja vaikutuksia käytännössä.¹⁴ Siksi tavoitteena on se, että ministeriön asiantuntijoiden kanssa aina samanaikaisesti olisi läsnä myös perustuslakiasiantuntijoita. Tässä tilanteessa asiantuntijat voivat selkeyttää itselleen mahdollisesti epävarmoiksi jääneitä esityksen kohtia. Perusteltu kysymys on, pitäisikö valiokunnan kuulla hallituksen esityksen intressitahoja ja arvostelijoita kyseenalaistaakseen hallituksen perustelut. Tässä menettelyssä olisi kuitenkin se ongelma, että se helposti irrottaisi perustuslakivaliokunnan käsittelyn yksinomaan perustuslaillisesta tulkinnasta. Toisinaan asiantuntijakuulemisessa kuitenkin käydään hyvää dialogia ministeriöiden asiantuntijoiden ja valtiosääntöasiaintuntijoiden välillä. Asiantuntijoilla on yleensä lähtökohtaisesti terveen epäilevä asenne.

Nykyisin perusteellisemmissä lausunnoissa on huolellisesti käyty lävitse perustuslakivaliokunnan lausunnot vastaavanlaisissa tapauksissa. Asiantuntija tällöin vertaa hallituksen esityksen suhdetta valiokunnan aiempiin lausuntoihin. Asiantuntijat usein korostavat näiden aiempien lausuntojen merkitystä valiokunnan toiminnan johdonmukaisuuden ja uskottavuuden kannalta.

Eroja on myös siinä suhteessa, kuinka muutoshakuisia kantoja asiantuntija esittää. Yleensä kukaan ei esitä suoranaisesti vastakkaisen kannan ottamista aiempiin tulkintoihin nähden. Sen sijaan saatetaan esittää, että tulkintaa pitäisi jossain määrin muuttaa.

Suuria eroja esiintyy myös siinä suhteessa, kuinka ehdottomasti asiantuntija esittää käsityksensä. Valiokunnassa esitetään usein toivomuksia, että asiantuntija sanoisi selkeänä kantanaan, loukkaako ehdotus perustuslakia. Osa asiantuntijoista selkeästi herkemmin tulkinnanvaraisisakin kysymyksissä esittää oman kantansa. Osa asiantuntijoista sen sijaan esittää seikkoja, joita valiokunnan on painotettava keskenään ratkaisuun pääsemiseksi ja toteaa ristiriidan perustuslain kanssa vain hyvin selkeissä tapauksissa. Siksi valiokunnan pitää osata lukea lausuntoja ottaen huomioon myös kirjoittajan kirjoitustapa.

¹⁴ Saraviitakin toteaa, että ”usein kuitenkin tarkan valtiosääntöoikeudellisen analyysin perustaksi tarvitsisi lisätietoja hallituksen esityksestä. Niissä ei näet läheskään aina kuvata esityksen spesifin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisiä seikkoja”. Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005. Helsinki 2005, s. 56.

Toisinaan valiokunnassa asiantuntijoilta kysytään myös sellaisista säätämismenettelykysymyksistä, joihin asiantuntijat eivät ole kiinnittäneet huomiota. Tämän lisäksi valiokunnan keskusteluissa toisinaan todetaan, että on sellaisia perustuslakikysymyksiä, joihin asiantuntijat eivät ole kiinnittäneet huomiota tai joita ovat vain vähäisesti sivunneet. Näissä tilanteissa valiokunta pyytää lisäasiantuntijaksi henkilöä, joka on perehtynyt juuri sen tyyppisiin kysymyksiin ja täsmentää ennakkoon, mistä asiantuntijan halutaan erityisesti lausuvan.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että perustuslakirelevanttien sääntelyjen määrä on uuden perustuslain myötä lisääntynyt. Asiantuntijatehtävät ovatkin selvästi vaativampia kuin ennen perusoikeus- ja perustuslakiuudistusta.¹⁵

Valiokunnan päätöksenteko

Perustuslakivaliokunta kokoontuu nykyisin lähes kaikkina eduskunnan koolla olo päivinä vaalivuosia lukuun ottamatta. Valiokunnan työ sekä määrältään että tärkeydeltään koostuu ensisijassa perustuslaillisuudenmukaisuuslausunnoista.

Valiokunta on kokoontunut ja laatinut mietintöjä ja lausuntoja ajanjaksolla 2003–2009 seuraavasti:

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Kokouksia	70	113	103	123	54	89	51
Mietintöjä	6	5	9	17	8	5	6
Lausuntoja	21	49	57	60	23	36	20

*tammi–kesäkuu 2009

Perustuslakivaliokunnan rooli on eriytynyt eduskunnan muista valiokunnista siten, että perustuslakivaliokuntaa pidetään yhä selkeämmin tuomioistuimen kaltaisena ja itsenäisenä valiokuntana. Tämä näkyy siten, että hyväksyttävänä ei pidetä, että valiokunnan jäseniä pyrittäisiin eduskunnassa painostamaan tietylle kannalle. Tästä osoituksena on, että eduskuntaryhmät eivät anna ohjeita lausuntoasioissa perustuslakivaliokunnan jäsenille. Valiokunnassa ei myöskään pidetä ns. hallitusryhmien ryhmäkokouksia, joissa hallituspuolueisiin kuuluvat kansanedustajat sopisivat keskenään suhtautumisesta säätämismenettelyyn. Valiokunnan päätökset tehdään aidosti valiokunnan kokouksissa. Hyvin tavanomaista on sekkin, että saman poliittisen ryhmän edustajat voivat esittää erilaisia kannanottoja lausuntoasioissa.

Viimeksi valiokunnan itsenäisyys oli keskustelun kohteena käsiteltäessä vuonna 2005 hallituksen esitystä sotilaalliseksi kriisinhallinnaksi. Asian käsittelyssä valiokunta päätyi kannalle,

¹⁵ Jarmo Vuorinen: Perustuslakivaliokunnan laaja tehtäväkenttä. Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945–14/10–2005. Helsinki 2005, s. 121.

että EU:n kriisihallintaoperaatioihin osallistumisesta päättää valtioneuvosto.¹⁶ Tämä poikkesi presidentin ja hallituksen perustuslakitulkinna. Käydyssä poliittisessa keskustelussa valiokuntaan kohdistui huomattava paine. Valiokunta teki kuitenkin päätöksensä itsenäisesti asian tuntijalausuntojen ja omien arviointiensa perusteella. Valiokunnan silloinen varapuheenjohtaja Arja Alho valvoi erityisen huolellisesti valiokunnan koskemattomuutta.

Valiokunnan valvonta kohdistuu perusoikeusasioihin. Useimmin viitattuja perusoikeussäännöksiä ovat yksityiselämän suoja (PL 10 §), oikeusturva (PL 21 §), yhdenvertaisuus (PL 6 §), omaisuuden suoja (PL 15 §) ja oikeus työhön ja elinkeinonvapaus (PL 18 §).¹⁷ Useat ratkaistut samantyyppisissä asioissa hiovat valiokuntaa johdonmukaiseen ratkaisutoimintaan.

Valiokunnan oikeudellisen roolin korostuessa on eriävien mielipiteiden jättäminen sääätämisyjärjestyslausuntoihin valiokunnassa vähentynyt. Eriäviä mielipiteitä kaikkiin lausuntoihin on jätetty ajanjaksolla 2003–2009 seuraavasti:

2003	1	PeVL 7/2003 vp VNS konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitustenväliseen konferenssiin ¹⁸
2004	0	
2005	3	PeVL 54/2005 vp Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta ¹⁹ PeVL 24/2005 vp Tekijänoikeuslaki ²⁰ PeVL 23/2005 vp Puolustusvoimien virka-apu poliisille ²¹
2006	3	PeVL 58/2006 vp Lastensuojelulaki ²² PeVL 25/2006 vp Hedelmöityshoitolaki ²³ PeVL 9/2006 vp VNS EU:n perustuslakisopimuksesta ²⁴
2007	2	PeVL 21/2007 vp Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rahoituslaki ²⁵ PeVL 15/2007 vp Potilasturvallisuus terveydenhuollon työtaistelun aikana ²⁶
2008	1	PeVL 13/2008 vp Lissabonin sopimus ²⁷
2009	1	PeVL 6/2009 vp Valmiuslaki ²⁸

¹⁶ PeVL 54/2005 vp.

¹⁷ Vuorinen, s. 110.

¹⁸ Vas vaati kansanäänestystä EU:n perustuslaillisesta sopimuksesta.

¹⁹ Vas vaati eduskunnan myötävaikutuksen vahvistamista.

²⁰ Viisi edustajaa (vihr, vas, r, sd) vaati yhdenmukaisia tekijänoikeussäännöksiä myös kirkkomusiikin osalta.

²¹ Vas ja vihr eivät sallineet puolustusvoimien raskaiden aseiden käyttöä terrorismin vastaisissa poliisioperaatioissa.

²² Rkp ei hyväksynyt kunnallisen toimivallan siirtoa lasten huostaanottotapauksissa tuomioistuimille.

²³ 4 edustajaa (vas, vihr, sd) katsoi, että lakivaliokunnan esittämä hoitojen kieltäminen yksinäisiltä naisilta ja naispareilta olisi tasa-arvon vastainen; 5 edustajaa (kesk, krist) eivät hyväksyneet valiokunnan arviota siitä, että hallituksen liberaalimpi esitys oli lakivaliokunnan ehdotusta parempi yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

²⁴ Viisi edustajaa (vas, sd, vihr) vaati kansanäänestystä EU:n perustuslaista.

²⁵ Kaksi edustajaa (sd) katsoi, ettei porotalouteen myönnettävän tuen saajan ikäraja voitu laskea yhdenvertaisuus-syistä.

²⁶ Viisi edustajaa (sd, krist) katsoi, ettei uhkasakolla voitu velvoittaa potilastyöhön lakon aikana; yksi edustaja (vas) katsoi, ettei työtaistelun aikana voitu velvoittaa työhön.

²⁷ Kaksi edustajaa (sd) katsoi, että sopimus pitää käsitellä vaikeutetussa järjestyksessä siltä osin kuin yksimieliset päätökset siirtyvät unionissa tehtäviksi; yksi edustaja (vas) vaati kansanäänestystä.

²⁸ Viisi edustajaa (sd, kd, vas) katsoi, että valmiuslakien käyttöönotto pitää tapahtua presidentin asetuksella; yksi edustaja (r) yhtyi edelliseen Ahvenanmaan itsehallintoperusteisiin.

Valiokunta pyrkii nykyisin hyvin tietoisesti yksimielisyyteen lausunnoissaan. Yksimielisyyden tarkoituksena on vahvistaa valiokunnan arvovaltaa sekä tehdä ratkaisuja, jotka kestävät myös politiikan muutoksia. Lausuntoa pyritään hieromaan niin kauan, että ilmaisuja kehittämällä yksimielisyys löytyy. Yksimielisyyden löytämisessä auttavat asiantuntijalausunnot, jotka antavat valiokunnalle selvän haarukan, jonka puitteissa voidaan liikkua. Lisäksi valiokuntaneuvosten argumentointi ja dialogi kokouksissa jäsenten kanssa auttavat perustellun ratkaisun syntymisessä. Valiokunnan puheenjohtajana en ole jättänyt ainoatakaan eriävää mielipidettä. Katson, että eriävän mielipiteen voin jättää vain, jos valiokunnan kanta on mielestäni selvästi virheellinen ja uskon kykeneväni kirjoittamaan eriävän mielipiteen, johon merkittävä osa asiantuntijoista voisi yhtyä.

Asiantuntijalausunnot valiokunnan päätöksenteossa

Asiantuntijakuulemisen päätyttyä ja mahdollisen muun selvityksen saavuttua valiokunta käy valmistavan keskustelun, jossa valiokunnan jäsenillä on tilaisuus lausua käsityksensä asiasta kaikin osin ja jonka perusteella valiokunnan sihteeri laatii mietintö- tai lausuntoluonnoksen.²⁹

Tästä poiketen perustuslakivaliokunta saattaa käydä lyhyen keskustelun jo välittömästi sillä kertaa kuultujen asiantuntijoiden arvioista. Varsinkin, jos jokin asiantuntijan havainto on merkittävä, valiokunnan jäsenet saattavat kiinnittää siihen huomiota. Tällöin huomio jää ”muistiin” varsinaista valmistavaa keskustelua varten.

Valmistava keskustelu vaihtelee riippuen siitä, käydäänkö se suppeammassa asiassa heti asiantuntijoiden kuulemisen jälkeen vai laajassa asiassa, kun useita asiantuntijakerroksia on käyty. Yksinkertaisessa asiassa valiokunnan jäsenet ilmaisevat kantansa varsin pitkälle suullisen kuulemisen perusteella. Jos erilaisia näkemyksiä ilmenee, asia saatetaan lykätä, jotta lausuntoihin voidaan paremmin perehtyä. Myös lisäasiantuntijoita saatetaan kutsua, mikäli sen arvioidaan helpottavan päätöksentekoa.

Kun keskustelu käydään vaikeassa ja useaan kertaan käsitellyssä asiassa, korostuu kirjallisten lausuntojen merkitys. Valiokuntaneuvos laatii joskus yhteenvedon asiantuntijoiden esittämistä näkemyksistä ehdotuksen perustuslakiherkkiin kohtiin. Valiokunnan jäsenet käyttävät usein argumentoinnissaan asiantuntijalausuntojen perusteita ja viittaavat lausuntoon. Kunkin yksittäisen lausunnon perusteellisuus ja laatu vaikuttavat siinä käytettyjen argumenttien painoarvoon.

Valiokunta ei koskaan laske eri asiantuntijoiden kantoja ja katso niiden perusteella, mikä on asiantuntijoiden enemmistön kanta. Tämä johtuu siitä, että yksi hyvin perusteltu lausunto saattaa olla arvokkaampi kuin useampi pintapuolinen kannanotto. Valiokunta joutuu päätöksenteossa usein punnitsemaan eri perusoikeuksia keskenään ja silloin valiokunnan painotus saattaa hyvinkin poiketa yksittäisen asiantuntijan painotuksista.

²⁹ EKTJ 39 § 1 ja valiokuntaopas.

Asiantuntijan työn perusteellisuus ja varmuus näyttelevät merkittävää roolia valiokunnan kannan muotoutumisessa. Professori Hidénin lausunnoille on luonteenomaista, että ne on aina tehty suurella huolellisuudella ja perusteellisuudella ja niissä on otettu pitkältä ajalta huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Hidén lähtee myös siitä, että aiempia lausuntoja tulee kunnioittaa ja oikeustulkintaa tulee kehittää laajassa kaaressa, ei äkillisesti. Tämä vastaa myös valiokunnan kantaa. Hidénin harkitsevan varovainen ilmaisuutyyli myös merkitsee sitä, että jos hän katsoo jossakin esityksessä olevan perustuslaillisen ongelman, valiokunta suhtautuu sellaiseen kannanottoon suurella vakavuudella. Yhtenä esimerkkinä voidaan ottaa valiokunnan valmistava keskustelu sukupolven perintöverohuojennusta koskevassa asiassa, missä valiokunta oli kehittämässä tulkintaansa yhdenvertaisuudesta verotuksessa.³⁰

Joskus valiokunnan kuulemat asiantuntijat saattavat olla täysin vastakkaista mieltä siitä, miten perusoikeuksia on jossakin tilanteessa tulkittava. Tällöin näkemysten sovittelu ei ole mahdollista. Valiokunnan onkin valittava jompikumpi näkökannoista. Näin oli mm. sähköistä tunnistamista koskevaa hallituksen esitystä käsiteltäessä.³¹ Valiokunta totesi olosuhteiden siten muuttuneen, ettei sen aiempi tulkinta ollut enää relevantti ja yhtyi toisen asiantuntijan näkemykseen tässä vaikeassa kysymyksessä.

Usein valiokunta asiantuntijakuulemisen perusteella toteaa, että jokin säännösehdotus ei ole suoranaisesti ristiriidassa perustuslain kanssa ja että asiasta säädettäisiin perustuslakimyönteisemmällä tavalla. Valiokunta saattaa tehdä jopa konkreettisen ehdotuksen tavaksi ratkaista ongelma. Lausunnonsaajavalioikunta ei ole sidottu tähän ehdotukseen, mutta sen pitäisi ainakin perustella, miksi perusoikeusmyönteisempi ratkaisu ei olisi tarkoituksenmukainen.

Asiantuntijoiden valta

Riepula toteaa väitöskirjassaan³², että ”perustuslakien tulkintavalta on todellisuudessa luisunut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana muutaman valtiosääntöjuristimme käsiin”. Puolustettuaan ulkopuolisen asiantuntemuksen hyväksikäyttöä Riepula kohdistaa kritiikkinsä valiokunnan ulkopuolisen asiantuntijakunnan valikoitumiseen ja sen vallankäytön kontrolliin liittyviin kysymyksiin. Riepula vaatii ideologisesti nykyistä monipuolisemman asiantuntijakunnan mukaan saamista ja tiedollisesti monipuolisempaa perehtyneisyyttä perustuslakien yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

Riepula on sikäli oikeassa, että kuultavien asiantuntijoiden joukko on suppeahko. Tähän vaikuttaa se, että niiden joukko, jotka ovat tutkineet ja kirjoittaneet valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä on rajallinen. Asiantuntijoiden ideologiassa ehkä silmiinpistävin piirre on, että

³⁰ Valiokunnan lausuntoa ei koskaan hyväksytty, koska hallitus veti pois esityksensä, mutta valmistavan keskustelun perusteella sihteerin lausuntoluonnos esiteltiin valiokunnalle.

³¹ PeVL 16/2009 vp.

³² Riepula, s. 356.

asiantuntijat korostavat perusoikeuksia selkeästi enemmän kuin tavalliset kansalaiset. Emme voi kuitenkaan puhua ihmisoikeusfundamentalisteista.

Riepuhan huomio perustuslakien yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnista on perusteltu. Valtiosääntöjuristien lausuntojen argumentaatio Suomessa on melko puhtaan juridista. Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi jää vähemmälle poikkitieteellisen koulutuksen vähäisyydestä johtuen. Toisaalta on syytä sanoa, että perustuslakivaliokunnan jäsenten kyky arvioida yhteiskunnallisia vaikutuksia on varsin hyvä. Asiantuntijoiden juridinen tietämys ja valiokunnan jäsenten yhteiskunnallinen näkemys muodostavat varsin hyvin toimivan kokonaisuuden.

Hidén perustellusti arvostelee Riepuhan arviota, koska Riepuha ei lainkaan ota huomioon, minkälaisiin argumentteihin asiantuntijan arvio on perustunut. Hidén arvioi, että asiantuntijoiden valta perustuu pitkälti vallitsevan käytännön pysyttämiseen.³³ Johdonmukainen ratkaisukäytäntö vähentää olennaisesti asiantuntijoiden valtaa.

Asiantuntija voi pyrkiä vaikuttamaan valiokunnan päätöksentekoon julkistamalla valiokunnalle antamansa lausunnon ennen valiokunnan päätöksentekoa. Tiedotusvälineet ovat varsin kiinnostuneita lausunnoista, joissa esitetään vahvoja epäilyjä sääätämisyjärjestyksen osalta poliittisesti herkissä lainsäädäntöhankkeissa. Näiden lausuntojen julkistaminen luo selkeitä ennako-odotuksia valiokunnan lausunnon suhteen. Sinänsä lausuntojen julkaiseminen ei ole ongelmallista ja se edistää keskustelua ennen ratkaisua. Näissä tilanteissa pitäisi kuitenkin harkita sitä, että kaikki lausunnot julkistettaisiin. Ei ole nimittäin hyväksi, jos julkisuudessa tehdään yhden lausunnon perusteella pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Asiantuntijoiden valtaa rajaa nykyisin myös kansainvälinen oikeuskäytäntö ihmis- ja perusoikeuskysymyksissä. Perustuslakivaliokunta seuraa – joskin toistaiseksi vielä varsin rajoitettusti – tärkeimpiä kansainvälisiä ihmisoikeuksiin liittyviä ratkaisuja. Eniten kiinnostusta ovat herättäneet eräät Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisut.³⁴ Tärkeimpiä ovat kuitenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Perustuslakivaliokunta tutkii nykyisin huolellisesti, onko ihmisoikeustuomioistuin antanut ratkaisuja vastaavissa asioissa. Valiokunnan toiminnan uskottavuuden kannalta on olennaista, että se ei joudu tilanteeseen, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaisi tiukemman perusoikeustulkinnan kuin perustuslakivaliokunta. Tämä on tärkeää, koska yleisellä tasolla Suomen perusoikeusjärjestelmän voidaan katsoa asettavan korkeammat vaatimukset ihmisoikeuksien toteutumiseksi kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Sen sijaan suomalaisen lainsäädännön yhteensopivuuden valvominen Euroopan yhteisöjen oikeuden kanssa ei kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

³³ Mikael Hidén: Säädosvalvonta Suomessa. I Eduskuntalait. SLY 1974, s. 211–212.

³⁴ Esimerkkeinä voidaan mainita Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisu 15.2.2006 koskien ilmavoimien oikeutta ampua alas terroristien kaappaama uhkaavasti käyttäytyvä lentokone ja ratkaisu 7.11.2006 koskien yhdenvertaisuusperiaatetta perintöverotuksen arvostusperiaatteiden soveltamisessa.

Perusoikeuskeskustelua syytä edistää

Perustuslakivaliokunnan työ on muuttunut merkittävästi 1990-luvusta alkaen. Tähän ovat vaikuttaneet tavallisten lakien lepäämäänjättämismahdollisuuden poistuminen 1993, perusoikeusuudistus 1995 ja perustuslakiuudistus 2000. Lähtökohtana on nyt, ettei poikkeuksia perusoikeuksista säädetä muutoin kuin aivan poikkeuksellisissa tapauksissa ja lainsäädäntö pyritään sopeuttamaan perusoikeuksien mukaiseksi. Tämän johdosta valiokunnan ratkaisut muistuttavat pitkälti perustuslakituomioistuinten tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja. Erona on tietysti se, että valiokunta tarkastelee lainsäädäntöä abstraktilla – ei yksittäistapausten – tasolla.

Perustuslakivaliokunta noudattaa pitkälti kontinentaalista traditiota, jossa ratkaisut johdetaan juridiikan käsitteistöstä. Perusoikeuksien rajoittamiseen on selkeä testi, jonka ehtojen täyttymistä arvioidaan useissa tapauksissa. Ratkaisuihin ei sisälly filosofista tai laajaa yhteiskunnallista pohdintaa. Sellainen olisi kuitenkin eduskunnan elimessä erityisen vaikeata, kun ratkaisuisia pyritään saamaan aikaan poliittinen yhteisymmärrys.

Perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnalle perustuslainmukaisuuden lausuntokysymyksissä olisi hyödyllistä, että ratkaisuihin käytäisiin nykyistä laajempaa keskustelua. Sen vuoksi pitäisi pyrkiä edistämään valiokunnan aineiston mahdollisimman hyvää saatavuutta.

Tulevaisuudessa olisi mielestäni tärkeää, että valiokunnan tärkeimmistä ratkaisuksista laadittaisiin englanninkielinen kokoelma. Tällä voitaisiin edistää suomalaisen perusoikeusjärjestelmän arvostusta sekä suomalaisen perustuslaillisuuden ennakkokontrollin ymmärrystä. Lisäksi se kytkisi suomalaisen keskustelun paremmin kansainväliseen dialogiin.

Lisäksi olisi mielestäni tärkeää, että tärkeimpien lausunnon antajien lausunnoista laadittaisiin kokoelmat, jotka olisivat tutkijoiden käytössä. Aikanaan on esimerkiksi Robert Hermanonin ja Veli Merikosken lausunnoista julkaistu valikoimat. Nyt olisi varmaankin aika julkaista lausuntokokoelmat perustuslakivaliokunnan yleisimmin käyttämien asiantuntijoiden lausunnoista. Siten edistettäisiin suomalaista perusoikeusajattelua.