

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

Juha Lavapuro

Perustuslakivaliokunnan arvovalta ja valtiosääntökulttuurin muutos

Johdanto

Suomalaisen normikontrollijärjestelmän kokonaisuus on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana muuttunut merkittävästi. Ihmisoikeuskulttuurin murros, perusoikeusuudistus, Euroopan unionin jäsenyys sekä vuoden 2000 perustuslakiuudistus ovat kiistatta vahvistaneet valtiosääntöoikeudellisten argumenttien ja tuomioistuinten roolia oikeusnormien pätevyyttä ja perustuslain sisältöä koskevassa päätöksenteossa. Toisaalta voidaan myös sanoa, että kontrollin perinteinen ydin, lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan järjestäminen ensisijaisesti lakien säätämisvaiheessa tapahtuvana ennakoivalvontana ja vieläpä kansanedustajista koostuvan *perustuslakivaliokunnan* toimesta, oletetaan edelleenkin jokseenkin koskemattomaksi.¹ Nimenomaan perustuslakivaliokunta olisi nykyisinkin ymmärrettävä siksi auktoritatiiviseksi instituutioksi, joka muuttuneissa olosuhteissa vastaa entiseen tapaan oikeusjärjestyksen perustuslainmukaisuudesta.

Perustuslakivaliokunnan asema on keskeisesti vaikuttanut myös valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen perusolettamuksiin ja kysymyksenasetteluihin. Vaikka valiokunta itsessään ei olekaan ollut *Esko Riepulan* vuonna 1973 julkaisemaa väitöskirjaa² lukuun ottamatta nimenomaisen oikeustieteellisen monografiatutkimuksen kohteena, juuri perustuslakivaliokuntaa on meillä yleisesti pidetty orgaanina, joka suomalaisissa valtiosääntökäytännöissä, tutkimus mukaan lukien, määrittelee perustuslain sisältöä. Samalla työskentelystä sen asiantuntijainstituution osana näyttää muodostuneen ilmeisen tärkeä tekijä valtiosääntöoikeuden professorien ammatillisessa identiteetissä.

Myös *Mikael Hidénin* tieteellisessä tuotannossa ja muussa toiminnassa juuri perustuslakivaliokunta on ollut tärkeässä asemassa. Nostan hänen tutkimuksistaan esille kuitenkin vain tuoreimman, nimittäin 12.12.2007 pidetyn ja sittemmin Ilkka Saraviidan juhla kirjassa³ julkaistun

¹ Ks. erit. HE 1/1998 vp, s. 164, ja siinä esitetyn kannat perustuslakivaliokunnan ”johtavasta asemasta” ja tuomioistuinten sidottaisuudesta perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheessa tekemiin tulkintoihin lain perustuslainmukaisuudesta.

² Esko Riepula: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslain tulkitsijana. Vammala/Suomalainen Lakimiesyhdistys 1973.

³ Markus Aarto – Markku Vartiainen: Oikeus kansainvälisessä maailmassa. Ilkka Saraviidan juhla kirjassa. Helsinki/Edita 2008.

läksiäisluennon ”Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä”. Kiinnostukseni kohteena on etenkin valiokunnan tulevaisuudenhaasteita luotaava loppuyhteenveto, jonka Hidén päättää seuraavaan luonnehdintaan:

”Valiokunnalle muodostunutta asemaa ja arvovaltaa voidaan pitää suomalaisen valtiokäytännön ehkä omintakeisimpana ja arvokkaimpana luomuksena. Valiokunnan roolia perustuslaintulkitsijana ei tarvitse pönkittää millään erehtymättömyysopilla, mutta sen asemaa, sen nauttimaa luottamusta ja sen hyviä toimintaedellytyksiä on täysi syy tietoisesti vaalia.”⁴

Kannanotto on huomionarvoinen ja mielestäni tärkeimmiltä osin oikeaan osunut. Perustuslakivaliokunnan harjoittaman valvonnan tueksi on esitettävissä niin painavia, ennen muuta demokraatiaperiaatteeseen kytkeytyviä, valtiosääntöisiä argumentteja, että sen nauttimaa arvovaltaa on syytäkin vaalia – myös suhteessa tuomioistuimiin ja muihin oikeudellisiin toimijoihin. Toisaalta tämä ei voi tarkoittaa oletusta valiokunnan erehtymättömyydestä. Modernin oikeuden instituutiona valtiosääntöoikeuskaan ei voi enää lähteä siitä, että sen piirissä tehtäviä ratkaisuja tulisi pitää pätevänä *yksin* sen vuoksi, että ne ovat auktoriteetiksi koetun instituution antamia.⁵ Auktoriteetti on päinvastoin ansaittava aina uudelleen, ja jos esimerkiksi *Kaarlo Tuoria* ja *Jürgen Habermasia* on uskominen, tuo ansaitseminen voi tapahtua vain *päätösten perusteiden rationaalista hyväksyttävyyttä koskevissa* ja lähtökohtaisesti *kaikille asianosaisille avoimissa keskusteluissa*.⁶

Demokraattisessa yhteiskunnassa julkisuus ja sitä kannatteleva kansalaisyhteiskunta muodostavat lähtökohtaisesti sen tilan, jossa oikeudellisten ratkaisujen ja niihin sisältyvien perustelujen vakuuttavuus tulee arvioitavaksi.⁷ Oikeudellisten käytäntöjen ja oikeuskulttuurin merkitystä ei kuitenkaan pidä sivuuttaa. Myös ne omine oikeudellisine asiantuntijakulttuureineen ja oikeusjärjestystä koskevina oletuksineen muodostavat yhden auktoritatiivisina esitettävien päätösten rationaalista hyväksyttävyyttä mittaavan julkisen foorumin.

Juuri tästä syystä oikeusjärjestyksemme muutokset ovat myös perustuslakivaliokunnan näkökulmasta mitä merkityksellisimpiä. Siinä missä perustuslakivaliokunnan erityisasema perustuslain auktoritatiivisena tulkitsijana selittyi aiemmin ainakin osaksi myös sillä, ettei haastajia valiokunnalle juuri ollut, nykyinen oikeustila on juuri tässä suhteessa oleellisesti toinen: perustuslakivaliokunnan kannalta merkityksellisiä tulkintakannanottoja esitetään käytännöllisesti katsoen kaikilla oikeudellisten käytäntöjen tasoilla,⁸ valtiosääntöoikeuden sisältä ja sen

⁴ Mikael Hidén: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä, s. 9. Teoksessa Aarto – Vartiainen 2008, s. 1–9.

⁵ Ks. Aulis Aarnio: Laintulkinnan teoria. Juva/WSOY 1989.

⁶ Ks. Kaarlo Tuori: Kriittinen oikeuspositivismi, s. 96–97. Vantaa/WSOY 2000.

⁷ Ks. Tuori 2000, s. 118–122.

⁸ Ks. esim. Pekka Lämsineva: Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet?, s. 274–278. Lakimies 2/2004, s. 274–285 ja Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeudet eri oikeudenaloina yhdistävinä tekijöinä, teoksessa Veli-Pekka Viljanen (toim.), Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Turku/Turun yliopisto 2002, s. 25–37.

ulkoa,⁹ kansallisesti ja ylikansallisesti.¹⁰ Usein, vaikkakaan ei välttämättä, muut tulkitsijat ovat tahoillaan auktoritatiivisiksi ymmärrettyjä instituutioita.

Perustuslakivaliokunnan arvovalta tulee nykyisin arvioitavaksi varsin erilaisessa ympäristössä missä se alun perin kehittyi. Tarkoitukseni onkin seuraavassa eritellä perustuslakivaliokunnan erityistä arvovaltaa perustelevia argumentteja ja asettaa ne osaksi nykyisille valtiosääntökäytännöille tyypillisiä piirteitä. Päämääräni on päästä pohtimaan, miten perustuslakivaliokunnan ”asemaa, sen nauttimaa luottamusta ja sen hyviä toimintaedellytyksiä” voitaisiin kenties parhaiten vaalia juuri nykyisille oikeudellisille käytännöille tyypillisissä, normikontrollifunktiota toteuttavien instituutioiden moninaisuutta ja tulkintaperiaatteiden moniarvoisuuttakin korostavissa olosuhteissa. Muutama raja on kuitenkin vielä paikallaan. Olen kiinnostunut siitä, miten perustuslakivaliokunnan arvovaltaa konstruoidaan *valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen piirissä*. En sen sijaan pyri esittämään tulkintojani perustuslakivaliokunnan ”todellisesta” asemasta, sen reaalisista toimintaedellytyksistä tai siitä, kuinka kattavasti perustuslakivaliokunnan yksittäiset ratkaisut todellisuudessa heijastavat sen toiminnasta oikeustieteen piirissä esitettyjä tulkintoja. Yritän toisin sanoen lähinnä luonnostella niitä *yleisten oppien tasoisia näkökohtia*, joiden valossa perustuslakivaliokunta kykenisi *parhaiten oikeuttamaan* erityisen arvovaltansa nykyisissä pluralistisissa valtiosääntökäytännöissä.

Perustuslakivaliokunnan auktoriteettiaseman oikeutus

Perustuslakivaliokunnalla on historiallisesti tarkastellen kiistatta keskeinen asema suomalaisessa lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä. Kyse ei ole vain siitä, että nykyisen perustuslain 74 §:ssä valiokunnan tehtäväksi on säädetty lausuntojen antaminen sen käsiteltäväksi tulevien lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta, joka juontaa juurensa jo itsenäisyyttä edeltäneeseen aikaan. Olennaisempaa on, että perustuslakivaliokunnasta on muodostunut perustuslain tulkintakysymyksissä *auktoritatiivisena* pidetty valvontaelin.¹¹ Vaikka lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on ollut suomalaisessa järjestelmässä kaiken aikaa joissain suhteissa hajautettua,¹² *valtiosääntödoktriinin* kannalta juuri perustuslakivaliokunnan asema on jäsentänyt suomalaisen säädösvalvonnan hierarkkisen kaavan mukaisesti yhteen pisteeseen ja viime kädessä kansanedustuslaitoksen itsensä harjoittamaan valvontaan palautuvak-

⁹ Oikeustieteellisen tutkimuksen osalta nostan tässä esiin erityisesti Juha Karhun uuden varallisuus oikeuden teorian (ks. Juha Pöyhönen: Uusi varallisuus oikeus. Jyväskylä 2000) sekä kolme tärkeää väitöskirjatutkimusta: ks. Pasi Pölonen: Henkilötodistelu rikosprosessissa. Jyväskylä/Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003; Elina Pirjatanniemi: Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja rajat. Helsinki/Edita 2005 ja Sakari Melander: Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset. Vammala/Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008.

¹⁰ Ks. myös Tuomas Ojanen. Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet, s. 1211–1214. Lakimies 7–8/2005, s. 1210–1228.

¹¹ Perustuslakivaliokunnan auktoritatiivisesta asemasta ks. esim. Veli-Pekka Hautamäki: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta. Jyväskylä/Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.

¹² Ks. myös Mikael Hidén: Säädösvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait, s. 333–334. Vammala/Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974.

si. Nimenomaan perustuslakivaliokunnalle on meillä perinteisesti pyritty keskittämään sekä institutionaalisten toimijoiden tasolla että valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa valtaa, jonka esimerkiksi saksalaisessa järjestelmässä katsotaan kuuluvan valtiosääntötuomioistuimelle ja yhdysvaltalaisessa mallissa sikäläiselle liittovaltion korkeimmalle oikeudelle.

Auktoriteetista voidaan modernin oikeuden ja konstitutionalismiin puitteissa kuitenkin puhua vain *legitiimin* auktoriteetin merkityksessä.¹³ Auktoriteetti ja siihen liittyvä valta pitää pysyä oikeuttamaan ja niin kauan kuin ymmärrämme perustuslain funktioksi sekä legitiimin valtan organisoimisen että oikeudellisten rajojen vetäminen tuon organisaation vallankäytölle,¹⁴ myös valtiosääntöoikeudellisen auktoriteetin oikeutus tulisi pyrkiä perustelemaan nimenomaan valtiosääntöoikeudellisiin normeihin tukeutuen. Tämä ei tarkoita, etteikö auktoriteetilte voitaisi hakea tukea myös traditioon ja järjestelmän toimivuutta koskeviin pragmaattisiin oletuksiin nojautuen. Tällaiset argumentit eivät kuitenkaan kannna yksinään.¹⁵

Tärkeimpänä perustuslakivaliokunnan asemaa oikeuttavana perusteena meillä onkin yleensä viitattu instituution poikkeuksellisen vahvaan, valtiosääntöisen järjestelmämme kannalta oleelliseen tärkeään legitimitteettiperiaatteseen, toisin sanoen *demokraattiseen legitimaatioon*. Esimerkiksi *Antero Jyränki* on toistuvasti korostanut perustuslakivaliokunnan läheistä liityntää demokraattiseen päätöksentekoon. Ajatuksena on, että kun valvontavaltaa käyttää kansan suoraan valitsema edustusorgaani, eduskunta, ei ennakkollisella perustuslainmukaisuusvalvonnalla ole samanlaista demokratiasta etäännyvää luonnetta kuin etenkin sellaisella tuomioistuinvalvonnalla, jossa syrjäytetään perustuslakia myöhemmin annettuja lainsäädännöksiä.¹⁶ Saman suuntainen argumentti nousee herkästi esiin myös eräiden varsin tavanomaisten perusoikeuksia koskevien epistemologisten oletusten ja vallanjakoperiaatetta tarkkaavien tulkintojen suunnalta. Kun perusoikeusvetoinen ratkaisutoiminta nähdään esimerkiksi niin ankaran kokonaisvaltaisesti sidottuna ”oikeuden *ulkopuolisiin* arvostuselementteihin”, kuin esimerkiksi *Jaakko Husa* väittää *Non liquet* -teoksessaan, näyttää lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrolli hapertavan vallanjakoa väistämättömästi: tuomioistuinten tehtäväksi tulee juuri sellaisten päätösten tekeminen, jotka vallanjaon näkökulmasta kuuluisivat lainsäätäjälle.¹⁷ Jos ja kun vallanjakoperiaatteesta tulee pitää kiinni, Husan argumentaation lähtökohdat johtavat vääjäämättä vaatimukseen perustuslakikontrollin pysyttämistä mahdollisimman tiukasti demokraattisessa valvonnassa – siten kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan ympärille rakennettu valvontajärjestelmä edellyttää.

¹³ Auktoriteetin legitimitteettivaatimuksen käsitteellisestä paradoksaalisuudesta ja oikeudellisen auktoriteetin oikeuspositivistisesta erittelystä ks. Joseph Raz: *The Authority of Law*, erit. s. 3–27 ja 29–33. Clarendon Press 1979. Yleisesti voidaan sanoa, että auktoriteetin käsite on oleellinen erityisesti oikeuspositivistisille oikeusteorioille ja huomattavasti vähämerkityksellisempi esimerkiksi konstruktivistisille ja koherentistisille oikeusteorioille. Ks. esim. Ronald Dworkin: *Justice in Robes*, s. 206–211. Harvard University Press 2008.

¹⁴ Ks. Kaarlo Tuori: *Foucault'n oikeus*, s. 78. Vantaa/WSOY lakitieto 2002.

¹⁵ Ks. erit. Dworkin 2008, s. 61–63 ja 84–88.

¹⁶ Ks. Antero Jyränki: *Valta ja vapaus*, s. 393. Helsinki/Talentum 2003.

¹⁷ Ks. Jaakko Husa: *Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*, s. 136. Vammala/Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.

Demokratiaperiaatetta hyödyntävät teesit – joko yksinään tai vallanjakoperiaatteeseen ja niin ollen myös eräisiin perustuslaintulkinnan poliittista luonnetta koskeviin oletuksiin sidottuna – ovat itse asiassa toistuneet varsin usein suomalaisessa perustuslakikontrollikeskustelussa joko tukemassa perustuslakivaliokunnan asemaa tai ainakin siihen kytkeytyneenä, osoittamassa pidäkkeitä tuomioistuinten vallalle jättää soveltamatta eduskunnan enemmistön päätöksellä säädettyä lakia.¹⁸ Kaarlo Tuorin tuomarivaltio -otsakkeen alla esittämä kriittinen puheenvuoro konstitutionalisoitumisen vaikutuksista oikeudellisille ja poliittisille prosesseille edustaa tässä suhteessa tuoretta esimerkkiä. Tuorin pääargumentin mukaan nimittäin perustuslain asemaa oikeudellisissa ja poliittisissa käytännöissä tulisi arvioida painottuneesti demokratia- ja vallanjakoperiaatteiden suunnalta. Juuri demokratia- ja vallanjakoperiaatteet sekä ”opettavat tuomioistuimille pidättyvyyttä perusoikeusnormeihin tukeutumisessa”¹⁹ että osoittavat nimenomaan lainsäätäjän esimerkiksi perustuslain 22 §:n mukaisen turvaamisvelvollisuuden ”ensisijaiseksi subjektiksi”.²⁰ Normikontrollihakuiheen tarkasteluun yleisesti ottaen kriittisesti suhtautuva *Veli-Pekka Viljanen* näyttäisi hänkin lopulta määrittelevän perustuslakikontrollin alan tuomioistuinten ja lainsäätäjän välisiä toimivaltajakoja silmällä pitäen. Perusoikeuksia ei Viljasen mukaan ole ainakaan yleisesti ottaen perusteltua yrittää toteuttaa tuomariaktiivismin keinoin, vaan lainsäätäjälle on syytä varata suomalaisessa järjestelmässä keskeinen rooli perusoikeuksien toteuttajana ja turvaajana. Niin ollen myös perustuslain 106 §:ää ja erityisesti sen ilmeisyysvaatimusta tulisi Viljasen mielestä käsitellä ytimeltään tuomioistuinten pidättyvyyttä, judicial self-restraint -ideologiaa korostavana vaatimuksena.²¹

Oletukset lainsäätäjän ensisijaisuudesta perustuslaintulkitsijana samoin kuin vaatimukset tuomioistuinten pidättyvyydestä samassa asiassa heijastavat tiettyä käsitystä valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan perusluonteesta, demokratiasta ja perusoikeuksista. Kun suomalainen perustuslakikontrollijärjestelmä ja perustuslakivaliokunnan asema siinä on perustunut lainsäädäntöelimen itsevalvonnan varaan, järjestelmän tueksi esitetyt argumentit ovat olleet pääosin yhteneviä niiden perusteiden kanssa, jotka yleensäkin oikeuttavat lainsäätämismenettelyä ja sen erityisyyttä suhteessa muihin julkisen vallan käytön muotoihin. Tässä traditiossa oikeus on oikeutetustikin saanut luonteensa nimenomaan kansallisvaltion oikeutena ja laki legitimitteettinsä suvereenin sekä oletusarvoisesti tietyn kollektiivisen identiteetin jakavan kansan tahdonilmaisusta.²² Eduskunnan perustuslakivaliokunta on puolestaan juuri tässä rakenteessa löytänyt paikkansa lakien perustuslainmukaisuutta valvovien institutionaalisten järjestelyjen hierarkkisena huippuna, demokraattisesti legitimoituna auktoritatiivisena perustuslaintulkitsijana.

¹⁸ Ks. esim. Antero Jyränki: Kuka on valtiosäännön vartija, s. 138–139 ja 145–146. Teoksessa Martti Kairinen (toim.): *Jurisprudentia turkuensis*. Helsinki/Lakimiesliiton kustannus 1986, s. 130–150.

¹⁹ Ks. Kaarlo Tuori: *Oikeuden ratio ja voluntas*, s. 274. Vantaa/WSOYPro 2007.

²⁰ Ks. Tuori 2007, s. 271.

²¹ Ks. Veli-Pekka Viljanen: *Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus*, s. 322–323. Teoksessa Tala – Wikström (toim.): *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa*. Juhlakirja Hannu Tolonen. Turku/Turun yliopisto 2005.

²² Ks. Jyränki 2003, s. 285.

Tulkintojen auktoritatiivisuuden oikeutus

Demokratiaperiaate muodostaa *perustuslakivaliokunnan institutionaalisen auktoriteetin keskeisen oikeutuksen*. Periaatteelle ei kuitenkaan anneta doktriinissamme merkitystä, kun määritellään perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnan legitimiisyysskriteereitä. Sen sijaan, että meillä olisi esimerkiksi kansainvälisen valtiosääntöteorian tapaan pyritty aktiivisesti konstruoimaan perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnan yleisiä oppeja instituution demokraattisesta legitimitietistä liikkeelle lähtien tai ainakin siihen normatiivisesti kantaa ottaen,²³ omaksuttu malli onkin noudattanut oikeastaan täysin päinvastaista logiikkaa. Vallitsevan justifikaatioparadigman lähtökohtana on ollut oikeuspositivistiselle ajattelulle tyypillinen, hyvin abstraktilla tasolla tehty oikeuden ja politiikan selvärajainen erottelu, päämääränä taas valiokunnan toiminnan legitimiisyysskriteerien määrittäminen yksiselitteisen selkeästi oikeudelliseksi ja yhtä selvästi ei-poliittiseksi. Perustuslakivaliokunta säilyttää doktriinin valtalinnan näkökulmasta auktoriteettinsa huolehtimalla, että sen ratkaisut perustuvat mahdollisimman yksiselitteisesti perustuslain sanamuotoihin ja esitöihin sekä valiokunnan omaan aiempaan käytäntöön. Sen sijaan valtiosääntöoikeudellinen tutkimus ei meillä enää ole juurikaan esittänyt perustuslakivaliokuntaa kohtaan vaatimuksia avoimesta, tapauksen arvosidonnaisuudet tunnistavasta ja niihin kantaa ottavasta argumentaatiosta.²⁴

Omaksuttu teoreettinen tulokulma onkin tuottanut valtiosääntöoikeudelliselle doktriinille joukon normatiivisesti hyödynnettäviä ja tiukkaa oikeus/politiikka-jakoa uusintavia toimintakuvauksia: perustuslakivaliokunnan päätöksenteko tapahtuu oikeusharkinnan pohjalta – muiden valiokuntien jäsenet toimivat avoimen poliittisesti ryhmäkurin sitomina;²⁵ valiokunnan yleensä yksimieliset lausunnot perustuvat sen omalle aiemmalle käytännölle ja niissä vakiintuneille linjoille, ne eivät poukkoile hallitusrintaman ja opposition vaihdosten mukaan;²⁶ valiokunnan päätökset eivät nojaudu sen poliittisiin perustein valittujen jäsenten itsenäiseen harkintaan, vaan ennen muuta valiokunnan asiantuntijainstituution tuottamaan ja niin ollen tieteelliseen taustaan nojautuvaan tietoon perustuslain sisällöstä.²⁷

²³ Kansainvälinen valtiosääntöteoreettinen tutkimus sisältää lukuisia esimerkkejä juuri tämän tyyppisistä hankkeista. Ks. esim. John Hart Ely: *Democracy and Distrust*, erit. s. 87–88 ja 102–104. Harvard University Press 1980.

²⁴ Aikaisemmassa valtiosääntökirjallisuudessa tällaisiakin näkökantoja esitettiin. Ks. Antero Jyränki: *Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä*, s. 985–986. Lakimies 1968, s. 977–1002.

²⁵ Ks. Ilkka Saraviita: *Perustuslaki 2000*, s. 363. Helsinki/Lakimiesliiton kustannus 2000.

²⁶ Ks. Hidén 2008, s. 6 sekä jo Hidén 1974, s. 188. Toisinaan valiokuntaa on tosin kritisoitu muutosten peittämisestä näennäisperusteluilla. Ks. esim. Martin Scheinin: *Perustuslain velvoittavuudesta*. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan erään lausunnon kritiikkiä, s. 206. Teoksessa *Länsineva – Viljanen (toim.): Juhlajulkaisu Antero Jyränki, Turku/Turun yliopisto 1993*, s. 201–208.

²⁷ Ks. esim. Rieppula 1973, s. 319–320, jossa yhtenä keskeisimmistä tutkimustuloksista päädytään esittämään, ettei tutkimuksessa saatujen tulosten perusteella voitu enää juuri puhua perustuslakivaliokunnan omaehtoista tulkinta-toiminnasta. Rieppulan tutkimus on tietenkin ikääntynyt ja sitä vastaan esitettiin jo tuoreeltaan eräitä kriittisiä huomautuksia. Ks. esim. Hidén 1974, s. 207–212. Toisaalta nykyinenkin valtiosääntöoikeudellinen tutkimus tapaa systemaattisesti korostaa asiantuntijainstituution merkitystä nimenomaan poliittisesti riippumattoman valtiosääntöoikeudellisen tiedon tuottajana, jonka vaikutuksen kuuluu näkyä perustuslakivaliokunnan ratkaisuista. Niinpä yksi keskeisimmistä julkisuudessa esitetystä perustuslakivaliokunnan ns. *Lex Nokia* -lausuntoa (PeVL 29/2008 vp) koskeneista kritiikeistä kohdistui siihen, että valiokunta näytti ohittaneen asiantuntijoiden ylivoimaisen enemmistön kannanotot.

Erityinen paino on kuitenkin varattu asiantuntijainstituutiolle. Valiokunnan kuulemat ulkopuoliset asiantuntijat ymmärretään tavallaan valiokunnan arvovallan legitimiteetin taikkeiksi. He tuottavat järjestelmään poliittisia muutoksia tasapainottavaa jatkuvuutta²⁸ sekä varmistavat, että valiokunnalla on käytettävissään relevantti valtiosääntöoikeudellinen tieto.²⁹ Eikä vain sitä, vaan kuten Jyränki demokratiaperiaatetta korostaviin käsityksiinsä nähden hie-man yllättävästikin toteaa, asiantuntijainstituutio on oleellinen, suorastaan elimellinen, osa perustuslakivaliokuntaa, joka ”heikentää perustuslakivaliokunnan poliittista luonnetta, vahvistaa sen oikeudellista auktoriteettia valtiokoneistoon nähden ja legitimiteettiä kansalaisyhteiskuntaan nähden”.³⁰

Näissä puitteissa perustuslakivaliokunnan oikeutus tulee konstruoiduksi kahtiajakautuneesti. Yhtäällä ovat instituution demokratiaperiaatteeseen kytkeytyvät ja tässä mielessä perustuslaintulkinnan poliittisuuteen liittyvät yleiset oikeuttamisperustelut, toisaalla taas instituution juridista toimintakulttuuria korostavat kategorisen oikeudelliseksi määritellyt kriteerit.

Syntynyttä asetelmaa on mahdollista selittää usealta suunnalta. Doktriinin taustalla oleva käsitystä politiikasta ja oikeudesta voidaan ainakin oikeusteoreettisessa katsannossa pitää karkeana: oikeus on siinä korostuneesti oikeuspositivistisen oikeusideologian kriteerein tunnistettavaa oikeutta; politiikka taas puoluepolitiikkaa. Myös tulkinta demokratiaperiaatteen sisällöstä näyttäisi ylikorostavan demokratian edustuksellisuutta ja enemmistöpäätössidonnaisuutta käsitteen vaihtoehtoisten, esimerkiksi kaikille avointa keskustelua ja yhteisymmärryksen pääsyä korostavien deliberatiivisten ulottuvuuksien kustannuksella.³¹ Vaikutusta saattaa edelleen olla suomalaisen valtiosääntöoikeustutkimuksen eliitin ja perustuslakivaliokunnan symbioottisella suhteellakin. Perustuslakivaliokunnan on voitu katsoa käytännössään vain seuraavan sitä juridisen logiikan mallia, jota valtiosääntödoktriini ja näin ollen myös valiokunnan kuulemat asiantuntijat siltä edellyttävät. Toisaalta samat asiantuntijat ovat itse näytelleet keskeistä osaa tuon käytännön synnyttämisessä, mikä taas vuorostaan selittänee sitäkin, että perustuslakivaliokunnan kriittinen tarkastelu on suomalaisessa valtiosääntötutkimuksessa kansainvälisiin verrokkeihin nähden poikkeuksellisen harvinaista.³²

Valtiosääntödogmaattisesti tarkastellen jännite perustuslakivaliokunnan demokraattisen oikeutuksen ja sen toiminnalle asetettujen legitimiisyyskriteerien välillä selittynee parhaiten

²⁸ Ks. Saraviita 2000, s. 364–365.

²⁹ Hidén 2008, s. 5.

³⁰ Jyränki 2003, s. 397–398.

³¹ Deliberatiivisesta demokratiakäsityksestä ks. esim. Maija Setälä: *Demokratian arvo*, s. 131–167. Helsinki/Gaudeamus 2003.

³² Eräitä valiokunnan asemaa koskevia lausumia on tutkimuksen kriittisen perustehtävän näkökulmasta syytä pitää jo huolestuttavina. Ilkka Saraviita (2000, s. 363–364) on esimerkiksi luonnehtinut valiokuntaa seuraavasti: ”Tämä järjestelmä, jolla ei ole minkäänlaisia oikeudellisia takeita kuten tuomioistuimilla – on vertaansa vailla parlamenttien valiokuntien joukossa. Sen vakautta ja toimivuutta käytännössä ei ole oikeuskirjallisuudessa asetettu kyseenalaiseksi.” Vaikka Saraviidan luonnehdintaa ei pureksimatta nielisi, ovat perustuslakivaliokuntaa koskevat kriittiset äänenpainot meillä silmiinpistävästi poikkeuksellisia. Marginaalisuudessaan ja yleensä yksittäistapauksellisissa mikro-kriittisyydessään ne lähinnä vahvistavat valiokuntaa koskevaa yleistä ja toisinaan miltei paatoksellista hyväksyntää. Kriittisistä puheenvuoroista ks. esim. Tuori 2002, s. 91–109 ja Scheinin 1993.

perustuslakivaliokunnan kahtalaisroolilla. Yhtäältä valiokunnalla on yksiselitteisesti perustuslaissa asetettu oikeudellinen tehtävä (PL 74 §).³³ Toisaalta on yhtä selvää, että tämän oikeudellisen tehtävän suorittaminen tapahtuu poikkeuksellisen poliittisessa ympäristössä. Hidén tiivistää asian osuvasti todetessaan, että valiokunnan harjoittamassa perustuslainmukaisuuden valvonnassa ”korostuneen poliittiseen tehtävään poliittisin perustein valitut henkilöt tekevät korostuneen poliittisessa ympäristössä ratkaisuja, jotka voivat suoraan vaikuttaa jonkin poliittisen hankkeen läpimenoön”.³⁴ Antero Jyränki on vastaavin sanankääntein puhunut perustuslakivaliokunnan kaksinaisroolista, Dr. Jekyll/Mr. Hydestä valtiokoneistossa.³⁵ Ilmiön merkittävyyttä vieläpä lisää perustuslain asema oikeuden ja politiikan rajapinnalla. Perustuslaissa sekä organisoidaan tietyn oikeudellisin rajoin tietty poliittinen valta että annetaan samalla lainsäätämismenettelyjen myötä poliittisille toimijoille valta vaikuttaa oikeusjärjestyksen sisältöön, mikä on omiaan hämärtämään oikeudellisten ja poliittisten argumenttien välistä rajaa, kuten Tuori on huomauttanut.³⁶ Valtiosääntöoikeudelliset argumentit ovat tavallaan suoraan poliittisen prosessin osina käytettävissä poliittisiin tarkoituksiin samalla kun perustuslaki näyttää olevan jatkuvassa vaarassa joutua poliittisiin päämääriin perustuvien mukauttamistoimenpiteiden kohteeksi. Valtiosääntödoktriinin pyrkimys asettaa valiokunnan ratkaisujen hyväksyttävyydelle tiukat ja yksiselitteiset oikeudelliset rajat on mahdollista ymmärtää yritykseksi torjua näitä vaaroja.

Pluralisoituneen valtiosääntökulttuurin haaste

Ymmärrettävästä taustastaan huolimatta perustuslakivaliokunnan arvovalta-perusteiden jännitteisyys avaa tilan kritiikille. Jos perustuslakivaliokunnan demokraattisen perustan ja perustuslaintulkinnan poliittisuuden ei ole tarkoitukseen näkyä sen konkreettisesti ratkaisutoiminnassa, on syytä kysyä, minkä vuoksi lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on ylipäättänsä järjestetty demokraattisesti. Jos taas perustuslakikontrollin järjestämistä demokraattisten menettelyjen yhteyteen pidetään tärkeänä, herää kysymys, eikö tämän näkökohdan tulisi jollakin tavalla näkyä myös valiokunnan konkreettisen ratkaisutoiminnan asianmukaisuudelle asetettavissa kriteereissä.

Myös valiokunnan käytännölle asetettuja legitimiisyyskriteereitä on mahdollista arvostella samalta perustalta. Kun perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan arvovaltaa on nimittäin tuettu argumentein, jotka on samalla viritetty voimakkaasti vastauksiksi valiokunnan poliittisen organisaation luomiin uhkakuviin, valtiosääntöoikeuden tuottama kuva oikeudesta on vaarassa muodostua legalistiseksi täsmälleen sanan siinä kielteisessä merkityksessä, jonka *Ju-*

³³ Perustuslakivaliokunnan tehtävistä laajemmin, ks. Jarmo Vuorinen: Perustuslakivaliokunnan laaja tehtäväkenttä, teoksessa Juhlakirja Teuvo Pohjolainen, s. 107–121, Joensuu/Joensuun yliopisto 2005.

³⁴ Hidén 2008, s. 5.

³⁵ Ks. Jyränki 2003, s. 394.

³⁶ Ks. Tuori 2002, s. 72.

dith Skhlar on tuotannossaan artikuloinut. Skhlarhan viittaa legalismilla eettiseen asenteeseen, joka kohtelee moraalista käyttäytymistä säännön seuraamisena ja joka jäsentää moraaliset suhteet sääntöjen määrittämien oikeuksien ja velvollisuuksien kautta,³⁷ ja juuri tällainen mentaliteetti näyttäisi leimaavan myös perustuslakivaliokuntaa koskevia oletuksia. Tuskin näet voidaan kiistää, että etenkin lain säätämisen yhteydessä, kun päätetään perusoikeuksien toteuttamisen keinoista ja niiden rajoittamisen edellytyksistä yleisellä lailla, joudutaan väistämättä tekemään vaikeita ja vaikutuksiltaan laaja-alaisia poliittis-moraalisia valintoja. Koska kysymys on perustuslaissa ilmaistuihin periaatteisiin kytkeytyvistä valinnoista, niitä koskevat päätökset pitäisi pystyä tekemään perustellusti. Valtiosääntökulttuurin tapa määritellä valiokunnan argumentaation arvovaltakriteerit puhtaan oikeudellisiksi johtaa kuitenkin herkästi tilanteeseen, jossa moraaliperiaatteisiin nojautuviin ja tässä mielessä sisällöllisesti kiistanalaiseen sekä tilannesidonnoisista punnintoista riippuviin tulkintaongelmiin pitäisikin ideaalittyyppisesti hakea ratkaisua etukäteen konstruoituihin kontekstuaalisiin sääntöihin ja kaavamaisiin tulkintastandardeihin nojautuen.³⁸

Tällaiset kriittiset näkökohdat eivät väistämättä muodostu vakaviksi, elleivät perustuslakia koskevat tulkintaratkaisut yleisesti ottaen muutenkaan näyttäyty merkittävällä tavalla kiistanalaisina. Tässä mielessä 1990-lukua edeltänyt valtiosääntökulttuurimme, jossa valtiosääntöoikeus oli perustuslakivaliokunnan monopolioikeutta ja jossa perustuslain sovellettavuus oli muutenkin rajattu valtiollisen elämän ylätasolle,³⁹ toimi samalla tehokkaana pidäkkeenä valtiosääntöoikeudellisten tulkintakysymysten laaja-alaiselle kiistanalaistumiselle. Myös oikeusjärjestyksemme luonne tyypillisenä kansallisvaltiollisena oikeusjärjestyksenä vaikutti samaan suuntaan. Kun oikeusjärjestyksemme oli perusteltua kuvata valtiollisen lainsäätäjän päätöksiin perustuvana normien järjestelmänä,⁴⁰ ja kun demokraattisesti säädetty laki puolestaan voitiin ymmärtää rousseaulaisittain korostuneesti kansan ja kansakunnan kollektiivista identiteettiä heijastavaksi yhtenäisen tahdon ilmentymäksi,⁴¹ myös perustuslaille asetui herkästi luonteva rooli sekä valtiosisäisen yhteenkuuluvuuden tunnusmerkkinä että demokraattisen vallankäytön oikeutuksena.⁴² Tämä eetos yhdistettynä valiokunnalle institutionalisoituun perustuslain-tulkintamonopoliin takasi, ettei valiokunnan tulkinta-auktoriteetille asettunut vakavia haastajia.

³⁷ Ks. Judith N. Skhlar: *Legalism, Morals and Political Trial*, erit. s. 109–110. Harvard University Press 1986.

³⁸ Menemättä tässä perustuslakivaliokuntalegalismin kaikkiin ilmenemismuotoihin viittaa kahteen konkreettiseen esimerkkiin: sekä perustuslain 6 §:n 1 momenttiin kiinnitettyä lainsäätäjän laajaa harkintamarginaalia korostavaa tulkintasääntöä (ks. esim. PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp, PeVL 15/2001 vp, PeVL 58/2001 vp, PeVL 59/2002 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 16/2006 vp, PeVL 25/2006 vp ja PeVL 5/2008 vp) että perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen kytkeytyvää dogmia viestin tunnistamistietojen jäämisestä PL 10.3. §:n kvalifioitun lakivarauksen soveltamisalan ulkopuolelle (ks. PeVL 47/1996 vp, PeVL 7/1997 vp, PeVL 26/2001 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 10/2004 vp, PeVL 16/2004 vp, PeVL 23/2006 vp ja PeVL 29/2008 vp) sovelletaan tyypillisesti täysin irrallaan tulkintasäännön muodostamiseen vaikuttaneista perusteista samoin kuin käsillä olevista olosuhteista ja niiden perusoikeusrelevanssista.

³⁹ Ks. Viljanen 2002, s. 27.

⁴⁰ Ks. Tuori 2007, s. 279.

⁴¹ Ks. Antero Jyränki: *Lakien laki*, s. 46. Helsinki/Lakimiesliiton kustannus 1989 ja Jyränki 2003, s. 72–80.

⁴² Ks. Jyränki 2003, s. 72–73.

Kansallisvaltion oikeus ja siinä oikeutta instrumentaalisesti käytävän demokraattisen lainsäätäjän asema on kuitenkin viimeisten kahden vuosikymmenen aikana muuttunut.⁴³ Perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 perustuslakiuudistus samoin kuin perus- ja ihmisoikeusnormien vuorovaikutuskin ovat myötävaikuttaneet suomalaisen oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymiseen, joka taas on näkynyt valtiosääntöoikeudellisen argumentaation huomattavana lisääntymisenä sekä tuomioistuimissa että oikeustieteessä. Tätä muutosta osaltaan kiteyttävän perustuslain 106 §:n etusijasäännöksenään periaatteellisesti tärkein viesti ei siis ole siinä, että säännöksen myötä tuomioistuimille on tietyin rajatuin edellytyksin annettu toimivalta jättää lain säännös perustuslain nojalla soveltamatta. Vieläkin merkityksellisempää on, että säännös todistaa perustuslaintasoisesti lainsäätäjän kyselemättömän ylivallan horjumisesta.⁴⁴

Kansainvälistyminen on vastaavalla tavalla merkinnyt oikeudellisen normiston tuottamiseen liittyvien prosessien ja niin ollen myös erilaisten oikeudellisten ideologioiden moninaistumista. Siinä missä kansallisvaltion oikeus muuttui lähtökohtaisesti kansallisen lainsäätäjän toiminnan seurauksena, erilaiset ylikansalliset normijärjestelmät, esimerkiksi Euroopan unionin oikeus tai kansainväliset ihmisoikeusnormistot, kehittyvät sisällöllisesti itsenäisinä oikeusjärjestyksinä ja yleensä niiden oikeudellisten valvontaelinten konkreetin soveltamiskäytännön tuloksena. Samalla ne ulottavat vaikutuksensa niin kansallisten oikeusjärjestysten perusteisiin kuin yksityisiin subjekteihinkin ja ilman kansallisvaltion suvereenin lainsäätäjän tähän antamaa erityistä säädöskohtaista suostumusta.⁴⁵ Syvällekäyvimmillään kansainvälistyminen ulottaa vaikutuksensa suoraan perustuslain sisältöihin. Kuten muun muassa Veli-Pekka Viljanen ja *Tuomas Ojanen* ovat korostaneet, esimerkiksi ihmisoikeussopimusten ja perustuslain välillä ei nykyisin voi tehdä samanlaista eroa, joka vielä ennen perusoikeusuudistusta näytti itsestään selvältä. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on ollut useissa kohdin hyvin vahva vaikutus *yksittäisten perusoikeussäännösten muotoiluun*, minkä seurauksena myös oikeuden täsmällinen sisältö määritetty keskeisesti vastaavien ihmisoikeusnormien mukaan. Lisäksi kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat muutenkin yleisen *vähimmäistason* perus- ja ihmisoikeuksien suojalle Suomessa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 53 artiklan määräys olemassa olevien ihmisoikeuksien suojaamisesta kieltää nimenomaisesti ajatuksen, että ihmisoikeussopimusta voitaisiin käyttää heikentämään sitä suojaa, joka oikeuksille on jo kansallisen lainsäädännön piirissä annettu.

Toisaalta on varottava ylikorostamasta muutosten vaikutuksia. Perustuslakivaliokunta ei ole meillä menettänyt lähtökohtaista auktoriteettiaan, vaikka tuomioistuimet ovatkin saaneet velvollisuudekseen jättää lain säännös soveltamatta, jos soveltaminen johtaisi ilmeiseen ristiriitaan perustuslain kanssa. Perus- ja ihmisoikeusargumentit eivät myöskään aina edellytä poikkeamista lain normaalitulkinnasta, vaan usein ne toimivat luontevammin vahvisteena lain

⁴³ Ks. Tuori 2007, s. 283.

⁴⁴ Ks. myös Kaarlo Tuori: Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa, s. 1056. Lakimies 2000, s. 1049–1059.

⁴⁵ Ks. Tuori 2007, s. 300.

taustalla oleville muun tyyppisille ja usein oikeudenalakohtaisesti kehittyneille perusteille.⁴⁶ Sama koskee kansainvälistymistä. Sitäkään ei voi luonnehtia suoraviivaiseksi toimivallansiirroksi kansalliselta tasolta kansainväliselle. Vaikka esimerkiksi eurooppalaista ihmisoikeusstandardia voidaan pitää varsin korkeana, on kuitenkin selvää, että se jättää kansallisille toimijoille tuntuvasti liikkumavaraa oikeuksien määrittämisessä ja rajoittamisessa. Kansallisen perusoikeusjärjestelmän ja sitä tulkitsevien instituutioiden yhdeksi tehtäväksi tulee näin ollen määrittää kansainvälisten sopimusten asettaman tason edellyttämää vähimmäistasoa korkeampi yksilön oikeuksien suojan taso, kuten Veli-Pekka Viljanen on painokkaasti todennut.⁴⁷ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämä evolutiivisen tulkinnan periaate nojautuu pitkälti valtiosääntövertailuun, minkä seurauksena muutokset Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarjoamassa oikeussuojajärjestelmässä on mahdollista nähdä heijastumina jäsenvaltioiden tasolla tapahtuvista muutoksista.⁴⁸ Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeusdoktriinin kehittymisen kannalta tärkeä vuoropuhelu EY-tuomioistuimen ja keskieuropalaisten valtiosääntötuomioistuinten välillä osoittaa erilaisten dialogisten lähestymistapojen esiinmarssia sille institutionaaliselle paikalle, jota aiemmin tavattiin hahmottaa suvereenisuuteen viittaavin käsittein.⁴⁹

Nykyisiä valtiosääntöoikeudellisia käytäntöjä ei olekaan enää edes ideaalittyyppisesti mielekästä kuvata yksikeskeisesti yhden suvereenin instituution päätöksiin rakentuvana toimintana, vaan pikemminkin monikeskeisesti, useiden auktoritatiivisten instituutioiden ja päällekkäisten oikeusjärjestysten muodostamana ja eritahoilla tehtävien päätösten vuoropuhelusta muodostuvana prosessina.⁵⁰ Tämän prosessin puitteissa yksittäinen instituutio kykenee esiintymään auktoriteettina tietyn sääntelyregiimin piirissä vain niin kauan kuin se pystyy perusteluillaan osoittamaan ratkaisujensa joko kuuluvan sen harkintavallan piiriin tai vastaavan muutoin samaan tapaukseen soveltuvien kilpailevien regiimien vaatimuksia. Tällaiselle *valtiosääntöoikeuspluralismille*⁵¹ onkin ominaista vuorovaikutus ja rajojen avoimuus eri normijärjestysten ja institutionaalisten rakenteiden välillä,⁵² ei kansallisvaltion oikeudelle ja sen perustuslakikontrollia hahmotteleville ratkaisuille ominainen hierarkkisuus ja yksiselitteisesti määritellyt instituutioiden väliset valtasuhteet.

Muutos koskee myös perustuslakivaliokuntaa. Sekään ei enää toimi tarkkarajaisesti kansallisvaltion valtiosäännön institutionaalisen hierarkian huippuna, vaan mitä suuremmassa määrin erilaisten institutionaalisten toimijoiden sekä normijärjestelmien vuorovaikutukselle ja ri-

⁴⁶ Ks. esim. Pirjatanniemi 2005, s. 178–183.

⁴⁷ Ks. Veli-Pekka Viljanen: Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, s. 797–798. Lakimies 5–6/1996, s. 788–815.

⁴⁸ Ks. Matti Pellonpää: Euroopan ihmisoikeussopimus, s. 213–222. Helsinki/Talentum 2005.

⁴⁹ Ks. esim. Neil Walker: The Idea of Constitutional Pluralism, s. 348–350. *Modern Law Review* 2002, s. 317–359 ja Miguel Poiares Maduro: Europe and the constitution: what if this is as good as it gets, s. 75 ja 101. Teoksessa J.H.H. Weiler – Marlene Wind: *European Constitutionalism Beyond the State*, s. 74–102. Cambridge University Press 2003.

⁵⁰ Ks. myös Walker 2002, s. 349.

⁵¹ Valtiosääntöisestä pluralismista laajemmin ks. Walker 2002.

⁵² Ks. Tuori 2007, s. 302.

danalaistuksille jatkuvasti alttiissa sekä erilaisten arvojen ja oikeusjärjestysten moninaisuutta todistavassa toimintaympäristössä.⁵³

Perustuslakivaliokunnan arvovalta valtiosääntöpluralistisessa toimintaympäristössä

Miten oikeusjärjestyksemme pluralisoitumisen tulisi sitten vaikuttaa perustuslakivaliokunnan arvovaltaa koskeviin tulkintaperusteisiin? Vastauksia haettaessa yhtenä soveliaana lähtökohtana on mahdollista pitää auktoriteettien moninaisuutta. Valtiosääntökulttuurin pluralisoituminen ei riitautaa auktoritatiivisina pidettyjen instituutioiden legitimitettä sinänsä. Päinvastoin, nykyisille valtiosääntökäytännöille tyypillinen pluralismi heijastaa tärkeällä tavalla myös tällaisten instituutioiden moninaisuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta pidetään edelleen merkittävimpanä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana, ihmisoikeuskomitealla on sama asema YK:n KP-sopimuksen piirissä ja EY-tuomioistuimella unionioikeuden suhteen. Vastaavasti kansallisen oikeuden piirissä korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus nauttivat edelleen ylimmille tuomioistuimille tyypillisesti kuuluvaa ja tavallisesti prejudikatuurin tuottamiseen liittyvää arvovaltaa. Samoin perustuslakivaliokuntaa voidaan kansallisessa oikeusjärjestyksessämme edelleen pitää keskeisenä perustuslaintulkitsijana.

Pluralisoituminen pakottaa kuitenkin siirtämään huomiota muodollisesta ja kaikenkattavaksi ymmärretystä auktoriteetista sisällöllisiin perusteluihin sekä institutionaalista työnjakoa ja jaettua vastuuta koskeviin oletuksiin. Kun yhä useammat oikeudelliset ongelmat ovat luonteeltaan päällekkäisongelmia, joissa samaan tapaukseen näyttää lähtökohtaisestikin soveltuvan useita erillisiä normijärjestelmiä omine institutionaalisine rakenteineen, lähtökohdiltaan erillisten normijärjestelmien sisäisten auktoriteettirakenteiden merkitys suhteellistuu väistämättä – niistä tulee korostuneen *prima facie* -luonteisia ja entistä enemmän kontekstuaalisina esitetävien perustelujen vakuuttavuuteen kytkeytyviä. Olennainen kysymys kuuluukin oikeastaan, miten perustuslakivaliokunta kykenee säilyttämään sille perinteisesti kuuluneen perustuslaintulkintaa koskevan arvovallan, jos useat muutenkin tahoillaan auktoriteettiasemaa nauttivat ja perusteluvollisuuksiaan täyttämään pyrkivät instituutiot osallistuvat päätöksillään myös oman valtiosääntömme sisällöllisiä rajoja koskevaan keskusteluun.

Otan lopuksi pohdittavaksi yhden vastausvaihtoehdon, joka pyrkii yhdistämään perustuslakivaliokunnan perinteisen demokraattisen oikeutuksen ja nykyisille valtiosääntökäytännöille tyypillisen pluralismin. Perustuslakivaliokunnan institutionaalinen uudelleenasetointi muodostaa vastaukseni ensimmäisen puoliskon. Olen edellä esittänyt, ettei perustuslakivaliokunta ole enää perusteltua asettaa samaan asemaan, joka sillä kenties vielä kaksi vuosikymmentä sitten oli valtiosääntönsä sisältöä ja oikeusjärjestyksen pätevyyttä mittaavien institutionaalisten järjestelyjen huipentumana. Lainsäätäjän kyselemättömän ylivallan horjumisen on väistämät-

⁵³ Ks. Tuori 2007, s. 305–311.

tä merkinnyt myös perustuslakivaliokunnan kyselemättömän arvovallan horjumista. Vaikka ehdotonta tai yleisesti ensisijaista auktoriteettia ei enää niin ollen olekaan, valiokunnalle on kuitenkin edelleen syytä antaa tärkeä asema suomalaisen normikontrollijärjestelmän kokonaisuudessa. Se on yksi tärkeimmistä toimijoista niissä moninaisissa oikeudellisissa käytännöissä, joissa jatkuvasti esitetään valtiosääntömme kannalta merkityksellisiä tulkintoja ja näiden tulkintojen perusteluja. Demokraattisena elimenä se tuottaa koko järjestelmän legitimitetin kannalta olennaisen vastapainon riippumattomien tuomioistuinten harjoittamalle yksittäistapaukselliselle kontrollille.

Perustuslakivaliokunnan asemaa onkin ehkä syytä lähestyä siten kuin kansainvälisessä valtiosääntökeskustelussa viime vuosien kuluessa käynnistyneessä uusia normikontrollimuotoja koskevassa keskustelussa vastaavassa asemassa olevia instituutioita on tavattu lähestyä: perustuslakivaliokunta on yksi olennaisen tärkeä toimija monien eri toimijoiden varaan rakentuvis- sa oikeudellisissa käytännöissä, joissa pyritään samanaikaisesti varmistamaan sekä valtiosääntöperiaatteiden mahdollisimman laaja-alainen ja tehokas toteutumien että oikeusjärjestyksen sisältöä koskevien päätösten mahdollisimman demokraattinen perusta.⁵⁴ Vaikka perustuslakivaliokunta ei enää pystykään vetoamaan ehdottomaan auktoriteettinsa, juuri vahva demokraattinen legitimitetti sekä erottaa perustuslakivaliokunnan muista institutionaalisista toimijoista että on omiaan antamaan sille erityisen painoarvon perustavalla tavalla kiistanalaisia valtiosääntöperiaatteita koskevassa keskustelussa.

Perustuslakikontrollin ymmärtäminen tällä tavoin jatkuvana ja erilaistuneiden instituutioiden omista positioistaan käymänä keskusteluna eikä niinkään auktoriteetin varassa tapahtuvana pistemäisenä päätöksentekona asettaa kuitenkin keskusteluun osallistujille tiettyjä työnjaollisia ja jaettua vastuuta korostavia vaatimuksia. Jotta demokraattiseen oikeutukseen nojautuva perustuslakivaliokunta säilyttää sille kuuluvan arvovallan, sen on myös omilla puheenvuoroillaan kyettävä osoittamaan toimivansa nimenomaan *demokraattisena perustuslaintulkitsijana*. Toinen puoli perustuslakivaliokunnan arvovallan säilymisen edellytyksiä koskevaa vastausta on näin ollen syytä liittää vaatimukseen, joita perustuslakia koskevalle päätöksenteolle on syytä moniarvoisessa demokraattisessa yhteiskunnassa asettaa. Demokraattinen vastuu yhteiskunnan *yhteisesti* hyväksymiä ja *kaikille kuuluvia* oikeusperiaatteita koskevan perustuslain tulkin- nassa ei nimittäin voi tarkoittaa sen alistamista puoluepoliittisin perustein tapahtuvalle tai muuten vain *rajatun* ihmisryhmän intressejä turvaamaan pyrkivälle instrumentaaliselle päätöksenteolle. Sen vuoksi on kysyttävä, millaista päätöksentekoa nimenomaan demokraattiseen legitimaatioon tukeutuvalla perustuslakikontrollilta on oikeastaan edellytettävä. Tältä osin pidän hyödyllisenä tukeutumista *Jeremy Waldronin* hiljattain esittämään *judicial review'n* kritiikkiin. Waldron katsoo, että moniarvoisessa yhteiskunnassa⁵⁵ sekä menettelyjen että lopputu-

⁵⁴ Ks. Juha Lavapuro: Perustuslakikontrollin uudet muodot I – kohti keskustelemaa normikontrolliajattelua, s. 71–72. Lakimies 1/2009, s. 59–82.

⁵⁵ Ks. Jeremy Waldron: The Core of the Case against Judicial Review. The Yale Law Journal 2006, s. 1346–1381. Waldronin argumentaatio tukeutuu eräisiin perustaviin oletuksiin demokraattisista ja oikeusvaltiollisista instituutioista sekä yksilöllisistä ja ryhmille kuuluvista oikeuksista, jotka kylläkin tunnustetaan, mutta jotka samalla ymmärretään perustavalla tavalla kiistanalaisiksi. Ks. Waldron 2006, s. 1367.

lostojen oikeudenmukaisuuteen liittyvät syyt perustelevat lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan jättämistä ensisijaisesti kokoonpanoltaan demokraattisille instituutiolle ja vasta viime sijaisesti tuomioistuimille. Hän tähdentää erityisesti institutionaalisia kompetenssieroja. Poliittisesti ja moraalisesti hyvin merkittävät, usein yhteiskunnallisen vedenjakajan asemassa olevat, perusoikeusratkaisut edellyttäisivät Waldronin mielestä normatiivisen perusluonteensa vuoksi mahdollisimman perusteellista, ideaalityyppisesti kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioonottavaa ja niiden merkitystä syvällisesti puntaroivaa harkintaa. Tällainen harkinta ei kuitenkaan Waldronin mukaan tyypillisesti kuulu tuomioistuinten ja niiden harjoittaman oikeudellisen päätöksenteon perusmetodeihin. Pikemminkin juridiset menettelyt pyrkivät systemaattisesti muuttamaan oikeuksia koskevat tulkintakysymykset kysymyksiksi toimivallasta, tapaukseen soveltuvasta säännöksestä, asiaan vaikuttavista ennakkopäätöksistä ja niin edelleen. Ne toisin sanoen siirtävät sisällöllisen keskustelun moraalisesti ladattujen periaatteiden todellisesta merkityksestä syrjään ja korvaavat sen tapaukseen sovellettavan säännön paikan-
tamiseen keskittyvällä juridisteknisellä analyysillä.⁵⁶

Waldronin kritiikin kohteena on erityisesti auktoriteettiasemaltaan vahvaksi ymmärretty amerikkalaismallinen *judicial review* -instituutio. Saattaa myös olla, että siinä sekä yliarvioidaan lainsäätäjän edellytyksiä rationaaliseen *all things considered* -tyyppiseen päätöksentekoon että aliarvioidaan tuomioistuinten kykyä periaatteelliseen argumentaatioon. Näine varauksinekin kritiikin peruslinjauksia ja siinä esitettyä periaatteellista argumentaatiota on nähdäkseni mahdollista soveltaa suomalaisen valtiosääntökontekstiin. Waldronin *judicial review* -kritiikki sisältää perusteellisen, sekä moniarvoisen yhteiskunnan piirteisiin että demokratiaperiaatteeseen palautuvan, tuen perustuslakivaliokunnan kaltaisen edustuksellisen instituution erityiselle perustuslaintulkinta-arvovallalle. Tässä suhteessa hänen käsityksensä rinnastuvat perustuslakivaliokunnan aseman yleisestä oikeutuksista meillä esitettyihin näkökantoihin. Toisaalta Waldronin argumentaatio haastaa suoraan suomalaisen valtiosääntödoktriinin toisen osan – nimittäin selväpiirteisen oikeudellisuuden perustuslakivaliokunnan ratkaisujen auktoriteetin takeena. Tässä Waldron pyrki olemaan loppuun saakka suomalaista doktriinia johdonmukaisempi: perustuslakikontrolli on järjestettävä demokraattisesti ja tuon lähtökohdan on myös välityttävä suoraan myös kontrollin toteuttamistapaan. Se tiukan legalistinen argumentaatio, jota meillä on pidetty yleisesti valiokunnan tekemin ratkaisujen auktoriteetin edellytyksenä, näyttäytyy Waldronille itse asiassa yhtenä keskeisenä syynä arvostella lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuinvalvontaa: demokraattisten menettelyjen tarkoituksena on nimenomaan mahdollistaa avoin ja julkinen keskustelu yhteiskunnan perustavista arvoista – ei häivyttää niitä koskevia valintoja oikeudelliseen retoriikan taakse.

Jos Waldronin huomio kaikkine taustaperusteluineen otetaan myös suomalaisissa valtiosääntökäytännöissä vakavasti, perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnan legitimitetin takeita tulisi myös valtiosääntöoikeuden piirissä arvioida uudelleen. Toisin kuin valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa usein esitetään, valiokunnan integriteettiä ei näin ollen tulisi

⁵⁶ Waldron 2006, s. 1353.

kaan pyrkiä nojaamaan tarkkarajaiseen oikeuslähdeoppiin, ennakoitavuuteen ja muihin yksiselitteisen juridiseksi tunnistettaviin kriteereihin, vaan pikemminkin demokratiaperiaatteesta, avoimesta sekä kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioimaan pyrkivästä argumentaatiosta ja huomattavasti tuomioistuimia joustavammasta oikeuslähdeopista liikkeelle lähtien. Perustuslakivaliokunnan arvovaltaa tulisi toisin sanoen vaalia, koska demokraattisena instituutiona nimenomaan sillä on tuomioistuuksia paremmat edellytykset tuottaa kiperiin valtiosääntöongelmiin asian laadun edellyttämät laaja-alaiset ja sisällölliset perustelut.

Lienee kiistatonta, että legalismin kritiikki ja samalla esitetty vaatimus avoimesta, kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottavasta argumentaatiosta asettaa perustuslakivaliokunnan toiminnalle varsin korkeat, uudentyypiset ja ehkä epärealistisetkin laatustandardit. Lain-säädännön kiivastahtisuus ei useinkaan jätä aikaa avoimelle ja asian perusteisiin menevälle keskustelulle. Se, mitä nyt on konstruoitu, onkin syytä ymmärtää normatiiviseksi ideaaliksi. Sellaisenaan sen pätevyys ei riipu käytettävissä olevista resursseista, vaan ennen muuta siitä, kuinka hyvin konstruktio vastaa valtiosäännössämme tehtyjä normatiivisia perusratkaisuja. Tällaisenaankin ideaali pyrkii tuottamaan malleja paitsi paremmalle perustuslakikontrollille ja lainvalmistelulle myös nykyisen valtiosääntödoktriinin kriittiselle arvioinnille. Nähtäväksi jää, onko sillä vaikutuksia, kun jatkossa pohditaan, miten perustuslakivaliokunnan asemaa, sen nauttimaa luottamusta ja sen hyviä toimintaedellytyksiä voidaan jatkossakin tietoisesti vaalia.