



LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuus

Ryhänen, Sanna

2016 Laurea





LAUREA
AMMATTIKORKEAKOULU
Yhdessä enemmän

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuus

Sanna Ryhänen
Liiketalouden koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Kesäkuu, 2016

Sanna Ryhänen

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tehokkuus

Vuosi 2016 Sivumäärä 53

Lakien perustuslainmukaisuudella tarkoitetaan lakien ristiriidattomuutta suhteessa perustuslain säännöksiin. Perustuslainmukaisuuden valvonnan tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja ristiriidattomuutta. Valvonnassa on kyse siitä, että lait ovat perustuslainmukaisia, oikeussäädökset ovat oikeassa hierarkkisessa järjestyksessä, perusoikeuksia noudatetaan, ja toimivaltainen instanssi arvioi lakien perustuslainmukaisuutta. Valvonnan tavoitteena on, että kansalaisen oikeusturva toteutuu.

Opinnäytetyö on lainopillinen tutkimus, jossa lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa käsitellään valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Työn tavoitteena on tutkia, onko lakien perustuslainmukaisuuden valvonta Suomessa tehokasta. Tärkeimpänä tutkimuskohteena ja lähdeaineistona on oikeuskirjallisuus, sekä kansainväliset oikeusjärjestelmät. Suomalaisen valvontamekanismin tehokkuutta tutkitaan oikeusvertailun keinoin vertailemalla sitä muihin kansainvälisiin valvontamalleihin Ranskassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa.

Oikeudellisen vertailun tuloksena voidaan todeta, että lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa tehokasta. Valvonta on tehokasta, koska kokonaisuutena valvontajärjestelmä on perusteellinen ja toimii yleensä hyvin. Se täyttää tavoitteensa toteuttamalla kansalaisten oikeusturvaa. Ennakovalvonta on toimivaa ja sitä täydentää jälkivalvonta. Valvontamalli sopii suomalaiseen valtiosääntöoikeudelliseen oikeuskulttuuriin ja yhteiskunnalliseen vallanjakoon. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa vakiintunutta. Yleisesti ottaen kansalaisten luottamus perustuslainmukaisuuden valvontainstituutioihin on hyvä.

Opinnäytetyön tutkimuksen perusteella kansallista valvontajärjestelmää voidaan kehittää antamalla perustuslakivaliokunnan lausunnoille oikeudellinen sitovuus perustuslaissa. Perustuslakivaliokunnassa oikeudellisen harkinnan tulee olla poliittisesta harkinnasta riippumaton ja tulkinnan tulee perustua oikeudellisiin lähteisiin. Perustuslakivaliokunnan toimintaa tulee kehittää asiantuntijajäsenten avulla itsenäisemmän oikeudellisen harkinnan suuntaan. Lakien abstraktilla tasolla tapahtuvaa jälkivalvontaa varten tulee perustaa työryhmä, joka suorittaa järjestelmässä yleistä jälkivalvontaa. Eri valvontainstituutioiden tulee jakaa aktiivisesti tietoa valvontajärjestelmästä ja keskustella yhdessä valvonnan kehittämisestä.

Asiasanat: Perustuslainmukaisuus, perustuslainmukaisuuden valvonta, oikeusvertailu, valvontajärjestelmä

Sanna Ryhänen

The Efficiency of the Supervision of the Constitutionality of Laws

Year	2016	Pages	53
------	------	-------	----

The constitutionality of the law refers to the lack of contradictions in laws in relation to the statutes of the constitution. The purpose of the supervision of constitutionality is to uphold uniformity and lack of contradiction in the judicial system. Supervision concerns issues of the constitutionality of laws, the correct hierarchical order of the provisions of law, complying with civil rights, and that the right institution evaluates the constitutionality of a law. The aim of supervision is to realize the legal protection of citizens.

The thesis is a legal study that deals with the supervision of the constitutionality of laws from the perspective of constitutional law. The objective of the thesis is to explore whether the supervision of the constitutionality of laws is efficient in Finland. Judicial literature and international legal systems are the most important research subjects and source materials. The efficiency of the Finnish supervision mechanism is examined with the techniques of comparative law study by comparing the mechanism to other international supervision models in France, Germany, and the United States.

Based on the results of the judicial comparison, it can be stated that the supervision of the constitutionality of laws is efficient in Finland. Supervision is efficient, because overall the supervision system is thorough and usually works well. It fulfills its goals by realizing the legal protection of citizens. Preliminary supervision is functional and it is complemented by subsequent supervision. The supervision model fits the Finnish constitutional law culture and the separation of powers. In Finland, supervision of the constitutionality of laws is established. In general, trust in institutions supervising constitutionality is good.

Based on the thesis, the national supervision system can be improved by giving the statements of the Constitutional Law Committee a judicial validity in the constitution. In the Constitutional Law Committee judicial discretion should be independent from political discretion, and interpretation must be based on judicial sources. With the help of assessors, the operation of the Constitutional Law Committee must be developed towards more independent judicial discretion. For the subsequent supervision, which occurs at the abstract level of laws, a work group that carries out the general subsequent supervision in the system should be established. Different supervision institutions should be actively sharing information on the supervision system and discussing about the development of supervision.

Keywords: Constitutionality, supervision of constitutionality, comparative law, supervision system

Laki- ja lyhennysluettelo

EotL	Eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatointen lainmukaisuutta annettu laki 25.11.1922/274
ETyJ	Eduskunnan työjärjestys 11.6.1999/732
PL	Perustuslaki 11.6.1999/731 Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94
VaL	Valtakunnanoikeudesta annettu laki 17.7.1922/273
VJ	Valtiopäiväjärjestys 13.1.1928/7
ML	Maanhankintalaki 1.1.1945/396
LSEU	Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä 8.12.1994/1540
OK	Oikeudenkäymiskaari 1.1.1734/4

Sisällys

1	Johdanto	8
2	Tutkimustehtävä	9
2.1	Tutkielman rakenne ja aiheen rajaus	9
2.2	Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto	9
3	Valtiosääntöoikeus	10
3.1	Suomen perustuslaki	10
3.2	Valvontaan vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia oppeja ja periaatteita	11
4	Lainsäädäntöprosessi Suomessa	15
4.1	Perustuslain säätäminen ja muuttaminen	18
4.2	Poikkeuslaki	20
5	Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta.....	20
5.1	Valvonnan variaatioita.....	21
5.2	Suomen valvontamalli	22
5.3	Valvonnan kehitys Suomessa.....	23
5.4	Ennakkovalvonta.....	24
5.4.1	Oikeuskanslerin ennakkovalvonta	26
5.4.2	Muu ennakkovalvonta.....	27
5.5	Jälkivalvonta	27
5.5.1	Tuomioistuinten jälkivalvonta	28
5.5.2	Ylimpien laillisuusvalvojien jälkivalvonta	29
6	Perustuslainmukaisuuden valvontamallit Saksassa, Ranskassa ja Yhdysvalloissa	30
6.1	Ranska.....	30
6.1.1	Valvonnan normiperusta	31
6.1.2	Ranskalainen valvontamekanismi: valtiosääntöneuvosto	32
6.2	Saksa	33
6.2.1	Valvonnan normiperusta	34
6.2.2	Saksalainen valvontamekanismi: valtiosääntötuomioistuin.....	34
6.3	Yhdysvallat	35
6.3.1	Valvonnan normiperusta	36
6.3.2	Yhdysvaltalainen valvontamekanismi: Yhdysvaltojen korkein oikeus... ..	37
7	Valvontaratkaisujen vertailu.....	38
7.1	Valvonnan luonne.....	40
7.2	Valvontainstanssi	41
7.3	Oikeusvaikutukset	42
8	Johtopäätökset	44
	Lähteet	48
	Kuviot	51

Taulukot	52
----------------	----

1 Johdanto

Perustuslaki sääntelee yksilön ja julkisen vallan oikeussuhteen perusteita. Se sisältää valtion poliittista vallankäyttöä ja toimintaa ohjaavan, sääntelevän ja rajoittavan normiston. Valtiosääntönä se on kaiken lainsäädännön ja julkisen vallan käytön oikeudellinen perusta. Perustuslaissa määritettyjen kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen edellyttää valvontaa.¹

Yksi valtiosääntöoikeuden keskeisimmistä kysymyksistä on se, kuinka lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on oikeusjärjestelmässä ratkaistu. Lakien perustuslainmukaisuudella tarkoitetaan lakien ristiriidattomuutta suhteessa perustuslain säännöksiin. Perustuslainmukaisuuden valvonnan tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja ristiriidattomuutta. Valvonnassa on kyse siitä, että lait ovat perustuslainmukaisia, oikeussäädökset ovat oikeassa hierarkkisessa järjestyksessä, perusoikeuksia noudatetaan, ja toimivaltainen instanssi arvioi lakien perustuslainmukaisuutta. Valvonnan tavoitteena on, että kansalaisen oikeusturva toteutuu.²

Suomalainen lakien perustuslainmukaisuuden valvontamalli on ainutlaatuinen maailmassa. Ennakollinen valvonta alkaa jo lainvalmisteluvaiheessa ja täydentävä jälkikäteinen valvonta ulottuu aina tuomioistuimissa tehtäviin ratkaisuihin saakka. Pääsääntöisesti valvonta tapahtuu lakiehdotusten käsittelyn yhteydessä eduskunnassa. Valvonnan ylimpänä auktoriteettina toimiva eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Oma työskentelyni oikeusministeriössä on konkretisoinut perustuslainmukaisuuden valvonnan laajaa roolia lainvalmistelussa ja lainkäytössä. Virkamies pohtii lain suhdetta perustuslakiin valmistellessaan lakiehdotusta, oikeuskansleri ottaa kantaa lain perustuslainmukaisuuteen lainvalmisteluvaiheessa, perustuslakivaliokunta antaa lausuntoja eduskuntakäsittelyn aikana ja oikeusasiamies puuttuu perustuslainmukaisuuden loukkauksiin lain valmistuttua.

Suomen kansainvälistymisen ja Euroopan integraation myötä yhteiskunnallisessa ja poliittisessa keskustelussa esitetään taajaan vaihtoehtoisia valvontamekanismeja ja kritiikkiä nykyiselle valvontajärjestelmällemme. Dialogia käydään perustuslakivaliokunnan roolista ja asemasta suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lisäksi kommentoidaan poliittisten intressien ja oikeudellisen harkinnan tasapainoa perustuslainmukaisuutta valvovissa organisaatioissa. Perustellusti onkin syytä pohtia, onko suomalainen lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä tehokas.

¹ Jyränki 2000, 38-39.

² Jyränki 2000, 40-41.

2 Tutkimustehtävä

Opinnäytetyön tavoitteena on tutkia, onko lakien perustuslainmukaisuuden valvonta Suomessa tehokasta. Tehokkuutta tutkitaan vertailemalla suomalaista valvontamallia muihin kansainvälisiin valvontamekanismeihin Ranskassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa.

2.1 Tutkielman rakenne ja aiheen rajaus

Opinnäytetyön alussa selvitetään lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan taustalla vaikuttavia oikeusperiaatteita ja lainsäädäntöprosessia, sekä suomalaisen valvontamekanismin tarkoitusta ja tavoitetta. Tämän jälkeen selvitetään, miten lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa järjestetty. Opinnäytetyön jälkimmäisessä osassa tutkitaan oikeusvertailun keinoin, kuinka tehokas valvontajärjestelmä on verrattuna kansainvälisiin valvontamalleihin. Työn johtopäätöksissä pohditaan kriittisesti kansallisen valvontajärjestelmän tehokkuutta, ja esitetään kuinka valvontaa voitaisiin Suomessa kehittää.

Perustuslain (11.6.1999/731) 107 §:n etusijasäännös, joka käsittelee asetuksen tai sitä alemman asteisen säännöksen perustuslainmukaisuutta on rajattu opinnäytetyön ulkopuolelle, sillä työ on rajattu käsittelemään lakien perustuslainmukaisuutta. Lainsäädäntöprosessin kuvailu rajoittuu perusratkaisuihin, eikä opinnäytetyössä käsitellä esimerkiksi lakiehdotusten peruuttamista tai pöydälle jättämistä. Valvontaan vaikuttava perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on myös rajattu muutamaa mainintaa lukuun ottamatta työn ulkopuolelle. Tutkimuksen laajuus huomioon ottaen kansainvälisiksi valvontamalleiksi on valittu Ranskan, Saksan ja Yhdysvaltojen valvontajärjestelmät. Ranska valittiin vertailuun, koska sen ennakkollinen valvonta muistuttaa suomalaista valvontamallia. Saksa edustaa vertailussa valvontaa valtiosääntötuomioistuinjärjestelmässä. Yhdysvalloissa valvonta taas on tuomioistuinjärjestelmän mallia.

2.2 Tutkimusmetodi ja lähdeaineisto

Luonteeltaan opinnäytetyö on oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Siinä tutkitaan, onko suomalainen lakien perustuslainmukaisuuden valvontamekanismi tehokas. Tehokkuutta tutkitaan oikeusvertailun keinoin vertailemalla suomalaista valvontajärjestelmää kansainvälisiin valvontamalleihin Ranskassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa. Aihetta käsitellään valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Tärkeimpänä tutkimuskohteena ja lähdeaineistona on oikeuskirjallisuus, sekä kansainväliset oikeusjärjestelmät. Tutkimusintressi on teoreettinen, sillä vieras oikeus toimii tiedollisena peilinä omalle kansalliselle oikeudelle. Intressi on jossain määrin myös pedagoginen, koska oikeusvertailun taustalla on tavoite oman oikeusjärjestelmän paremman ymmärryksen hankkimisessa, sekä kriittisen ajattelutavan synnyttämisessä.

3 Valtiosääntöoikeus

Valtiosääntöoikeuden alalla tutkitaan valtiosääntöä eli oikeusääntöjen kokonaisuutta, joka sääntelee miten valtiollinen vallankäyttö on järjestetty, miten lakeja säädetään ja miten kansalaisen perusoikeudet toteutuvat suhteessa vallanpitäjään. Nämä oikeussäännöt eli normit eivät ilmene ainoastaan perustuslaista, vaan valtiosääntöön kuuluu myös alemman asteisia normeja. Valtiosääntö on siis säädösjoukko, jonka kulloinkin voimassa oleva valtiosääntönormisto muodostaa.³ Tutkittaessa valtiosääntöoikeutta tulee ottaa huomioon, että puhtaan oikeudellisen maailman sijaan, se nivoo yhteen oikeusjärjestyksen ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän.⁴

3.1 Suomen perustuslaki

Perustuslaki on valtiosääntöasiakirja (tai asiakirjojen joukko), joka on oikeusjärjestyksen hierarkiassa ylimpänä. Se nauttii korotettua lainvoimaa, jolla tarkoitetaan, että perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen on vaikeampaa, kuin tavallisten lakien. Yhtenä perustuslain tunnusmerkkinä on, että siihen sisältyy säännös, josta käy ilmi sen asema ja luonne nimenomaan perustuslakina.⁵

Suomessa oli aiemmin samanaikaisesti neljä perustuslakia; vuonna 1919 annettu Suomen hallitusmuoto (17.7.1919/94), vuonna 1928 annettu valtiopäiväjärjestys (13.1.1928/7), valtakunnan oikeudesta vuonna 1922 annettu laki (17.7.1922/273), sekä eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin sekä eduskunnan oikeusasiamiehen virkatoimien lainmukaisuutta vuonna 1922 annettu laki (25.11.1922/274). 1990-luvulla Suomessa toteutettiin perustuslakiuudistus, jossa vuonna 2000 voimaan tulleella perustuslailla (11.6.1999/731) kumottiin aiemmat perustuslait. Voimaan jäi yksi uudistettu valtiosääntöasiakirja.⁶

Euroopan unionin jäsenyys oli tuonut muutoksia kansallisiin toimivaltasuhteisiin. Perustuslaki muokkasi suomalaista vallanjakoa parlamentarismiin suuntaa; presidentin valtaoikeuksia heikennettiin, ja eduskunnan ja valtioneuvoston asemaa vahvistettiin. Uudistuksen yhteydessä perustuslakia yhtenäistettiin ja sen kieltä nykyaikaistettiin. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen säädökset siirrettiin muutoksen yhteydessä eduskunnan työjärjestykseen (11.6.1999/732).⁷

³ Jyränki, Husa 2012, 64-68.

⁴ Jyränki, Husa 2012, 73-77.

⁵ Ojanen 2001, 9-11.

⁶ Saraviita 2011, 1-3.

⁷ Niskanen 2011, 104-107.

Vuonna 2012 toteutettiin perustuslakiin vielä joitakin osauudistuksia. Valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä korostettiin, Euroopan unionin jäsenyys toi heijastumia kansalliseen toimivaltaan, ja kansalaisten suoraa demokratiaa vahvistettiin muun muassa mahdollisuudella tehdä kansalaisaloite eduskunnalle.⁸

Perustuslaki sääntelee yksilön ja julkisen vallan oikeussuhteen perusteita. Se sisältää valtion poliittista vallankäyttöä ja toimintaa ohjaavan, sääntelevän ja rajoittavan normiston. Valtiosääntönä se on kaiken lainsäädännön ja julkisen vallan käytön oikeudellinen perusta. Perustuslaissa määritettyjen kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää valvontaa.⁹

3.2 Valvontaan vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia oppeja ja periaatteita

Perustuslainmukaisuuden valvonnan tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja ristiriidattomuutta. Tämä edellyttää, että tiedetään, mikä on oikeussäädösten asema normihierarkiassa, ja mitkä lähteet kertovat oikeusjärjestykseen sisältyvistä oikeusnormeista.¹⁰

Alemman asteiset normit johtavat voimassaolonsa ylemmän asteisista normeista, viime kädessä perustuslaista. Valtiosääntöoikeus määrittelee, mikä on säädöksen asema oikeusjärjestyksen hierarkiassa ja kenellä on norminantovaltuus.¹¹ Hans Kelsenin oppi oikeussääntöjen hierarkiasta asettaa oikeussäännökset tärkeysjärjestykseen ja takaa näin yhteiskuntarauhan. Oikeusnormeista muodostuu hierarkkinen pyramidi, jonka huipun muodostaa oikeusjärjestelmän ylin säädös (Suomessa perustuslaki). Modernissa oikeudessa oikeusjärjestyksen normihierarkiaan vaikuttavat myös kansainvälinen oikeus ja Eurooppaoikeus, sekä kansainväliset sopimukset¹².

⁸ Jyränki, Husa 2012, 59-61.

⁹ Jyränki 2000, 38-39.

¹⁰ Ojanen 2001, 13-14.

¹¹ Hirvonen 2012, 53.

¹² Ojanen 2010, 184.



Kuvio 1: Suomalainen normihierarkia

Normihierarkia edistää oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja ristiriidattomuutta ennen kaikkea lainsäädännössä, kun taas oikeuslähdeoppi korostuu lainsoveltamisvaiheessa. Oikeuslähdeopin tavoitteena on ilmaista: mitkä lähteet kertovat oikeusjärjestykseen kuuluvista oikeusnormeista, millaisia oikeusvaikutuksia lähteillä on ja mikä on niiden etusijajärjestys. Oikeuslähdeopin ydintä on normiristiriitojen ratkaisun soveltamisäännöt. *Lex superior derogat legi inferiori* tarkoittaa, että hierarkkisesti ylempi säännös syrjäyttää alemman asteisen säännöksen ristiriitatilanteessa. *Lex posterior derogat legi priori* kertoo, että uudempi normi syrjäyttää aiemmin säädetyt hierarkkisesti samanasteisen normin. *Lex specialis derogat legi generalis* määrittää, että erityissäännös syrjäyttää yleissäännöksen. Oikeuslähdeopin mukainen normiristiriitojen ratkaisu on hyvin kaavamaista, eikä säännöt luo aukotonta tapaa soveltaa oikeusnormeja.¹³

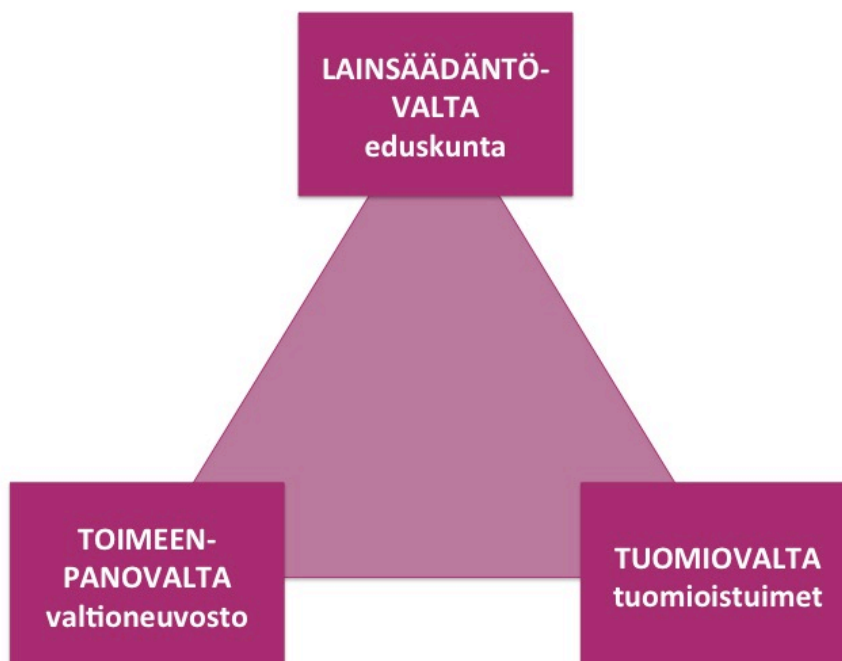
Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan taustalla ja siksi keskeisessä asemassa ovat valtiolisten toimielinten toimivaltaa ja asemaa määrittävät valtiosääntöoikeudelliset opit ja oikeusperiaatteet; oppi vallan kolmijaosta, oikeusvaltioperiaate, kansansuvereenisuusperiaate,

¹³ Hirvonen 2012, 125.

demokratiaperiaate ja parlamentarismien periaate. Niitä ei voida asettaa hierekkiseen tärkeysjärjestykseen, vaan ne pikemminkin ilmaisevat tavoitteita, joiden välillä täytyy tehdä punnintaa lakien perustuslainmukaisuutta valvottaessa.¹⁴

Kaikkissa oikeusjärjestyksissä on tehty ratkaisu vallan jakautumisesta. Filosofi Montesquieu'n kehittämän vallan kolmijaon opin tavoitteena on estää, ettei yhdelle vallankäyttäjälle keskitetty päätösvalta johtaisi vallan väärinkäyttöksiin. Vallan kolmijaolla tarkoitetaan sitä, että lainsäädäntövalta, tuomiovalta ja toimeenpanovalta on erotettu toisistaan. Täydellistä vallan kolmijakoa harjoittavassa valtiossa kolme vallankäytön elementtiä ovat riippumattomia toisistaan ja jokaisella elementillä on oma tehtävänsä.¹⁵

PL 3 §:n säätämisperusteluissa pidetään vallan kolmijakoa yleisenä lähtökohtana, joskaan Suomen hallitusmuodossa ei valtiollisia perustehtäviä pyritä täysin erottamaan toisistaan¹⁶. PL 2 §:ssä korostetaan kuitenkin eduskunnan ensisijaisuutta ja erotetaan lainkäyttö yksinomaan tuomioistuinten tehtäväksi. Suomessa vallan kolmijakoa toteutetaan esimerkiksi, kun lainsäädäntövalta on eduskunnalla, toimeenpanovalta valtioneuvostolla ja tuomiovalta on tuomioistuimilla.¹⁷



Kuvio 2: Esimerkki suomalaisesta vallan kolmijaosta

¹⁴ Jyränki, Husa 2012, 112, 113.

¹⁵ Jyränki 2003, 146-147.

¹⁶ HE 1/1998.

¹⁷ Saraviita 2005, 261.

Suomi on oikeusvaltio. Oikeusvaltioperiaatteen tavoitteena on suojella kansalaisen oikeuksia ja rajoittaa julkisen vallan käyttöä. Oikeusvaltioperiaate sisältää lainalaisuuden eli velvollisuuden noudattaa lakia. Sen tarkoituksena on myös toimia ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttajana. Kun laki kohtelee kaikkia samoin, se sulkee pois eriarvoisuuden. PL 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä, myös kansan valitsemalla eduskunnalla, tulee olla lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste, jonka viimeisimpänä perusteena on perustuslaki. Tässä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvässä perustuslaillisuuden ideassa korostuu oikeuden ja erityisesti perustuslain sitovuus valtion omassa toiminnassa.

Suomen oikeusjärjestyksessä valta kuuluu kansalle. Kansansuvereenisuus suojelee kansalaisia hallitsijan vallankäytöltä. Kansansuvereenisuuden taustalla on Jean-Jacques Rousseauin oikeusfilosofinen ajatus, että valta on kansalle kuuluva luovuttamaton oikeus, joten valtion vallankäytön viimekätisenä perustana on oltava vallankäytön kohteen suostumus. Perustuslain puitteissa tapahtuvan vallankäytön tulee siis olla johdettavissa kansantahdosta.¹⁸ PL 2 §:ssä säädetään, että valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansansuvereenisuutta rajoittaa kuitenkin oikeusvaltioperiaate. Kansan tahto on oikeutettua vallankäyttöä, kun se on valtiosääntöisesti organisoitunutta, perustuslaillista ja perusoikeudet huomioonottavaa.¹⁹

Kansansuvereenisuusperiaate liitetään nykyään demokratiaperiaatteeseen. Demokratian avulla estetään yksittäisten tahojen ja mielipiteiden nousu valtaan enemmistön kustannuksella. Demokratian perustana on, että hallintovalta nousee kansasta ja toteuttaa kansan tahtoa. Demokraattisessa järjestelmässä enemmistön tahdolla on ratkaiseva vaikutus valtion hallitsemiseen ja julkisen vallan käyttöön. Tärkeänä osana demokratiaperiaatetta pidetään vähemmistöjen oikeuksien suojelemista. Kansansuvereenisuus muotoutuu PL 14 ja 20 §:ssä välilliseksi eli edustukselliseksi demokratiaksi, jossa kansa valitsee itselleen edustajia (Suomessa eduskunnan) käyttämään valtaa puolestaan. Edustuksellinen demokratia ei rajoitu vain edustajien valintaan. Vapaa julkinen keskustelu, mahdollisuus vaikuttaa lähiympäristöönsä, kansalaisaloite ja kansanäänestys ovat muun muassa yksilön muita mahdollisuuksia vaikuttaa demokraattisessa ympäristössä.²⁰

Suomen valtiojärjestyksen keskeisiin periaatteisiin kuuluu parlamentarismin periaate. Parlamentarismilla estetään valtioneuvoston itsenäinen vallankäyttö. PL 3 §:ssä säädetään, että hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti ja valtioneuvosto, joiden tulee nauttia edus-

¹⁸ Hirvonen 2012, 86-87.

¹⁹ Ojanen 2001, 29-30.

²⁰ Ojanen 2001, 29-30.

kunnan luottamusta. Kansalaisten tulee voida valvoa hallitus- ja hallintovaltaa kaikilla hallintotoiminnan tasoilla. Valvonta voi olla välillistä tai välitöntä. Välillinen valvonta tapahtuu eduskunnan kautta toteutuvalla valtioneuvoston poliittisella valvonnalla. Välitön valvonta tapahtuu, kun kansan valitsema päämies (Suomessa presidentin) valvoo koko hallintokoneistoa. Poliittinen vastuu toteutuu parlamentarismissa, kun valtioneuvosto toimii eduskunnan luottamuksen varassa. Valtionpäämiehen luottamuksesta äänestetään vastaavasti seuraavien vaalien aikana.²¹

4 Lainsäädäntöprosessi Suomessa

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan yhtenä tarkoituksena on valvoa oikeanlaisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamista. PL 2 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää Suomessa eduskunta. Oikeus lainsäädäntöaloitteiden tekoon kuuluu PL 70 §:n mukaan valtioneuvostolle ja yksittäisille kansanedustajille. Vuonna 2012 tuli Suomessa voimaan PL 53 §:n muutos, joka mahdollistaa myös kansalaisaloitteen jättämisen eduskunnalle.

Käytännössä eduskuntalait säädetään pääsääntöisesti valtioneuvoston antamien hallituksen esitysten pohjalta. Vireilletulotavasta riippumatta lait valmistellaan siinä ministeriössä, jonka toimialaan asia kuuluu. Eduskunnassa lakiehdotuksen käsittely alkaa eduskunnan työjärjestyksen (732/1999) 32 §:n mukaisesti lähetekeskustelulla täysistunnossa, jonka päätteeksi tehdään päätös, mihin valiokuntaan ehdotus lähetetään käsiteltäväksi. Valiokunta kuulee ETyJ 37 §:ssä säädetysti ehdotusta käsitellessään eri asiantuntijoita ja intressitahoja, sekä voi pyytää siitä lausunnon toiselta valiokunnalta. Käsittelyn päätteeksi valiokunta muodostaa lakiehdotuksesta ETyJ 39 §:n mukaisen mietinnön, eli ehdotuksen, minkä sisältöisenä lakiehdotus tulisi hyväksyä eduskunnassa. Se voi myös ehdottaa, että eduskunta poikkeaa lakiehdotuksesta merkittävästikin, tai että se hylätään kokonaan, tai osittain.

ETyJ 53 §:n mukaan valiokuntakäsittelyn jälkeen lakiehdotukset käsitellään kahdessa eduskunnan täysistunnossa, joiden perustana toimii valiokunnan mietintö. Eduskunta käy yleiskeskustelun lakiehdotuksesta. Ensimmäisessä käsittelyssä eduskunta päättää ehdotuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä. Päätös tehdään yksinkertaisella äänen enemmistöllä, yksikin ääni ratkaisee päätöksen. Asian ensimmäinen käsittely päättyy, jos lakiehdotuksen sisältö hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena.

Sen sijaan lakiehdotus lähetetään ETyJ 53 §:n mukaisesti käsiteltäväksi suureen valiokuntaan, jos valiokunnan mietinnöstä poiketaan eduskunnan käsittelyssä. Suuri valiokunta voi yhtyä eduskunnan ehdotukseen, tai ehdottaa muutoksia. Eduskunta päättää suuren valiokunnan eh-

²¹ Jyränki, Husa 2012, 129-131.

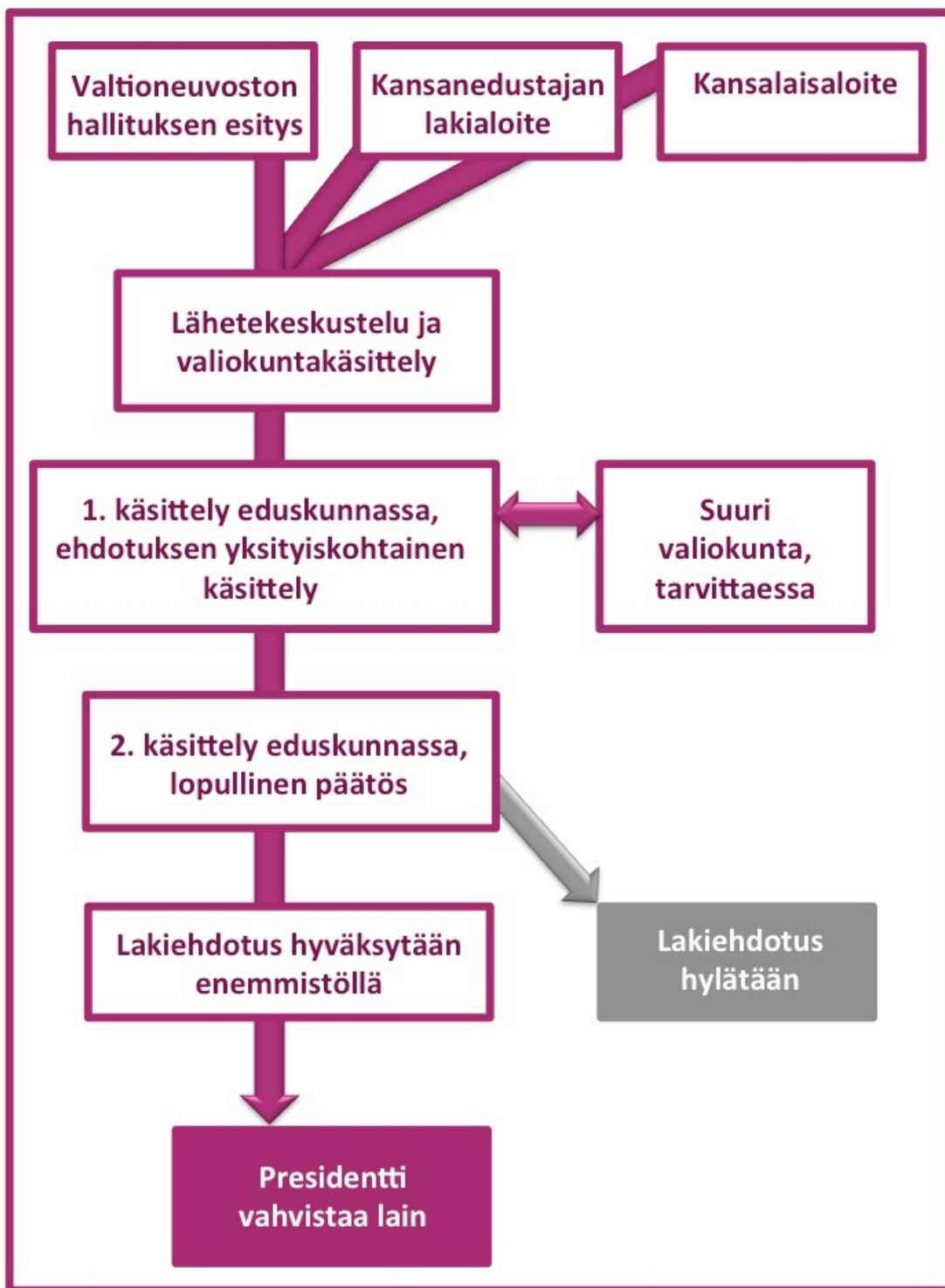
dotusten hyväksymisestä tai hylkäämisestä, minkä jälkeen lakiehdotuksen ensimmäinen käsittely päättyy. Eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä ei saa tehdä ehdotusta lakiehdotuksen hylkäämisestä.²²

Lakiehdotuksen toinen käsittely voidaan ETyJ 53 §:ssä säädetysti järjestää aikaisintaan kolmen päivän kuluttua ensimmäisestä käsittelystä. Tarkoituksena on taata kansanedustajille tarvittava harkinta-aika lakia säädettäessä. Käsittelyn pohjana on ensimmäisessä käsittelyssä hyväksytty lakiehdotuksen teksti. Eduskunta tekee lopullisen päätöksen lakiehdotuksen hylkäämisestä tai hyväksymisestä, esityksen sisältöön ei enää puututa.²³

Presidentti vahvistaa PL 77 §:ssä säädetysti eduskunnan hyväksymän lain, ja määrää sen voimaantulosta, jollei eduskunta ole sitä tehnyt. Hän voi myös jättää lain vahvistamatta. Tällöin laki palautuu eduskuntaan uudelleen käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen sisällöltään muuttamattomana, tulee se voimaan ilman presidentin vahvistamista. Hyväksymättä jäänyt laki katsotaan rauenneeksi.

²² Suuri valiokunta 2016.

²³ Lainvalmistelun vaiheet 2016.



Kuvio 3: Tavallisen lain säädäntöprosessi eduskunnassa

4.1 Perustuslain säätäminen ja muuttaminen

Eduskunta säätää ja muuttaa Suomessa perustuslain. Sen muuttamista koskevat esitykset antaa eduskunnalle valtioneuvosto. Perustuslaki säädetään PL 73 §:ssä ilmenevässä kvalifioidussa eli erityisessä säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakiehdotus käsitellään eduskunnassa normaalin lainsäädäntöprosessin mukaisesti sen toiseen käsittelyyn asti. Ehdotus jätetään lepäämään vaalien yli, jos se ensin hyväksytään eduskunnan toisessa käsittelyssä yksinkertaisella enemmistöllä. Perustuslakiehdotus otetaan uudelleen käsiteltäväksi vaalien jälkeisessä eduskunnassa, ja sen hyväksymiseen tarvitaan kahden kolmasosan enemmistö äänistä. Perustuslain erityisellä säätämisyjärjestyksellä halutaan suojautua jyrkkiä lainsäädännöllisiä ja poliittisia muutoksia vastaan. Vaalien yhteydessä perustuslakiehdotus annetaan kansanedustajien käsittää heidän valitsijoilleen arvioitavaksi.²⁴

Eduskunta voi myös PL 73 §:n mukaisesti nopeuttaa perustuslain käsittelyä julistamalla perustuslakiehdotuksen kiireelliseksi viiden kuudesosan äänten enemmistöllä. Tämän jälkeen sama eduskunta voi hyväksyä perustuslain muutoksen kahden kolmanneksen enemmistöllä.

²⁴ Jyränki, Husa 2012, 242-243.



Kuvio 4: Perustuslain säädäntöprosessi eduskunnan toisesta käsittelystä alkaen

4.2 Poikkeuslaki

Poikkeuslaki on suomalainen valtiosääntöoikeudellinen erikoisuus. Se on sisällöltään ristiriitainen perustuslain kanssa ilman, että itse perustuslakia muutetaan. Poikkeuslain ristiriita perustuslain kanssa on yleensä siinä, että lailla halutaan rajoittaa jotakin perustuslain sisältämää sääntöä. Yli puolet säädetyistä poikkeuslaeista rajoittaa perustuslain omaisuudensuojaa. Sodan jälkeen muun muassa maata hankittiin poikkeuslakina säädetyllä maanhankintalaille (1.1.1945/396). Hankitusta maasta muodostettiin tiloja kansalaisille, joiden maat oli jouduttu luovuttamaan Neuvostoliitolle.²⁵

PL 73 §:n mukaan poikkeuslait säädetään perustuslainmukaisessa järjestyksessä, paitsi kansainvälisten velvoitteiden osalta. Suomen liittyminen Euroopan unioniin toteutettiin myös poikkeuslailla (8.12.1994/1540). Poikkeuslakimahdollisuudesta johtuen aiemmin lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste oli oikeanlaisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisen valvonnassa. Vuoden 2000 perustuslakiuudistus ei poistanut poikkeuslakijärjestelmää, mutta asetti sen käytölle merkittäviä rajoituksia ja näin ollen supisti poikkeuslakien käytön määrää. Eduskunnan tarkoituksena oli säilyttää poikkeuslakien käyttö lähinnä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa.²⁶ Poikkeuslakien käytön vähennyttyä lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on keskittynyt enemmän oikeusnormien hierarkian noudattamiseen, sekä siihen kenellä on oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.²⁷

5 Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta

Perustuslainmukaisuuden valvonnan tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja ristiriidattomuutta. Hierarkkisesti ylin säännös, perustuslaki, määrää sitä alemman asteisten säädösten säätämistavan ja sitoo niiden sisältöä. Valvonnassa on kyse siitä, että lait ovat perustuslainmukaisia, oikeussäädökset ovat oikeassa hierarkkisessa järjestyksessä, perusoikeuksia noudatetaan, ja toimivaltainen instanssi arvioi lakien perustuslainmukaisuutta.²⁸

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan tavoitteena on, että kansalaisen oikeusturva toteutuu. Oikeusturva käsitteenä tarkoittaa oikeudellista turvallisuutta ja varmuutta siitä, että lakeja sovelletaan yhdenmukaisesti, tasapuolisesti ja puolueettomasti. PL 21 §:ssä säädetyt oikeusturvan kokonaisvaltainen toteutuminen edellyttää lainsäädännöltä selkeyttä, moitte-

²⁵ Jyränki 2003, 273.

²⁶ Jyränki 2003, 270-282.

²⁷ Hallberg, Karapuu, Ojanen, Scheinin, Tuori & Viljanen. 2011, 836.

²⁸ Jyränki 2000, 40-41.

tonta säädösten valmistelua ja soveltamista, sekä lakien noudattamista kaikessa julkisessa toiminnassa.²⁹

Lain perustuslainmukaisuus tarkoittaa lain ristiriidattomuutta suhteessa perustuslain säännöksiin. Lakien perustuslainmukaisuus on jaettavissa aineelliseen ja muodolliseen perustuslainmukaisuuteen. Muodollisessa perustuslainmukaisuudessa laki on säädetty perustuslainmukaisessa säätämisyjärjestyksessä. Keskeistä on, ettei perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa lakia säädetä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaan siihen vaaditaan perustuslainmukaista säätämisyjärjestystä. Aineellisessa perustuslainmukaisuudessa säännös on sisällöllisesti ristiriidaton perustuslain kanssa³⁰. Perustuslain ja lain välinen sisällöllinen ristiriita näkyy selvimminkin konkreettisessa lainsoveltamistilanteessa, jossa esimerkiksi perustuslain vapausoikeussäännös suo vapauden, jota lain säännös haluaa rajoittaa. Lakien perustuslainmukaisuutta valvottaessa on useimmiten kyse aineellisesta perustuslainmukaisuudesta.³¹

5.1 Valvonnan variaatioita

Perustuslainmukaisuuden valvonta voidaan järjestää hyvin monella tapaa. Valvonnassa voidaan kiinnittää huomiota ajankohtaan, jolloin perustuslain kontrolli toteutetaan tai sitä suoritetaan instituutioon. Siinä voidaan huomioida kontrollin luonne, sitä harjoittavien toimielinten määrä tai valvonnasta seuraava oikeudellinen vaikutus. Näiden variaatioiden lisäksi voidaan tarkastella, mihin normiperustaan kontrollimuoto perustuu.³²

Valvonnan ajankohta vaikuttaa siihen, onko se preventiivistä eli ennakkollista, vai repressiivistä eli jälkikäteistä. Ennakovalvonta tapahtuu ennen lain voimaantuloa. Valvonta kohdistuu etupäässä lakiehdotuksiin lainvalmistelu- ja säätämisyvaiheessa. Ennakovalvonnan tavoitteena on, ettei perustuslain vastaisia oikeussääntöjä säädettäisi lainkaan tai tällaisen säädöksen voimaantulo pyrittäisiin estämään. Jälkivalvonta toteutetaan vasta lain voimaantulon jälkeen, silloin, kun sitä joudutaan soveltamaan. Jälkivalvonnan tavoitteena, että perustuslain vastaista säännöstä ei sovelleta. Etusija annetaan perustuslaille ja perustuslain vastaiseksi todettu säännös jätetään soveltamatta.³³

Tutkittaessa instituutioita, jotka suorittavat lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa erotellaan harjoitetaanko valvontaa oikeudellisissa, vai ei-oikeudellisissa elimissä. Silloin kun valvontaa hoitaa oikeudellinen elin, eli käytännössä tuomioistuin, kutsutaan sitä tuomioistuinal-

²⁹ Hallberg ym. 2011, 784.

³⁰ Jyränki 2000, 262-263.

³¹ Jyränki 2003, 373.

³² Husa 2004, 46-50.

³³ Hallberg ym. 2011, 865-867.

vonnaksi. Ei-oikeudellista valvontaa voi harjoittaa poliittisella päätöksenteolla perustettu lainsäädäntö- tai toimeenpanovallan toimielin.³⁴

Valvonnan luonne voi olla abstraktia tai konkreettista. Abstrakti on yleisellä tasolla tapahtuvaa hypoteettista valvontaa, joka ei kohdistu konkreettiseen lain soveltamistilanteeseen. Lain perustuslainmukaisuutta voidaan arvioida myös sen aikaansaamista oikeusseuraamuksista irrallisena kysymyksenä. Konkreettinen valvonta kohdistuu todelliseen yksittäiseen soveltamistilanteeseen, joissa arvioidaan, kuinka voimassa olevaa oikeutta sovelletaan. Se on olennainen osa asianosaisten oikeussuojaa. Pääsääntöisesti abstraktia valvontaa harjoitetaan ennen lakien voimaan tuloa, ja konkreettista valvontaa niiden voimaan tulon jälkeen.³⁵

Arvioitaessa valvontaa harjoittavien toimielinten määrää, valvontajärjestelmää voidaan tarkastella sen hajautuneisuuden tai keskittyneisyyden perusteella. Keskitetyssä mallissa valvonta on keskitetty yhdelle toimielimelle ja hajautetussa mallissa valvonta velvollisuus on lukuisilla toimielimillä.³⁶

Valvontamallit eroavat myös siinä, kuinka ne voivat puuttua ristiriitatilanteisiin, joissa laki on ristiriidassa perustuslain kanssa. Laki voidaan, joko kumota, tai se voi jäädä voimaan. Sen jäädessä voimaan, voidaan toimia kahdella tavalla: ristiriita koskee vain käsillä olevaa soveltamistilannetta, eikä vaikuta lain voimassaoloon; tai ristiriidalla on yleinen vaikutus (esim. oikeuskäytännön ennakkotapauksena), joka ulottuu yksittäistapausta laajemmalle oikeusjärjestyksessä.³⁷

Vallanjaon kannalta on myös oleellista, mihin normiperustaan kontrollivalta perustuu: lainsäätäjän nimenomaiseen tahdonilmaisuun vai tuomioistuimen harjoittamaan itsenäiseen vallankäyttöön. Kontrollin perustuessa lainsäätäjän nimenomaiseen aktiin sitä voi pitää jonkinlaisena poliittisen vallan itsenäisenä rajoittamisena. Tuomioistuimen aktiivisuuteen perustuessa taas kontrollivalta nojautuu, joko puhtaaseen vallankäyttöön, tai perustuslain hierarkiaan.³⁸

5.2 Suomen valvontamalli

Suomalaiseen oikeuskulttuuriin vaikuttavat yleiset yhteiskunnalliset piirteet. Evankelis-luterilainen protestanttisuus toimii oikeusjärjestelmän moraalisenä viitekehyksenä. Valtio on taloudellisesti kehittynyt. Tasavallassa toimii monipuoluejärjestelmä ja poliittinen elämä on stabiloitunut. Kansanedustuslaitoksella on keskeinen asema oikeusjärjestelmässä. Perustus-

³⁴ Hallberg ym. 2011, 836.

³⁵ Jyränki 2003, 376.

³⁶ Husa 2004, 49.

³⁷ Jyränki 2003, 382.

³⁸ Husa 2004, 50.

lainmukaisuuden valvontajärjestelmä kuvastaa paikallista oikeuskulttuuria, jolle on ominaista parlamenttia kunnioittava varovaisuus ja toiminnallinen tasapaino, jossa lainsäätäjät odottaa tuomioistuimilta tietynlaista lainsäätäjän tahdon kunnioittamista.³⁹

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa ensisijaisesti ennakkollista, abstraktia ja parlamentaarista. Valvonta on parlamentaarista, koska sen painopiste on eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Ennakkovalvonta on hajautettua, mutta sitä suorittavat etupäässä tasavallan presidentin nimittämä valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan perustuslakivaliokunta, jota pidetään ylimpänä auktoriteettina perustuslainmukaisuutta valvottaessa. Perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta täydentää Suomessa lakien ennakkovalvontaa. Sitä harjoittavat tuomioistuinten lisäksi eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri.

MUUTTUJA	ENNAKKOVALVONTA	JÄLKIVALVONTA
KOHDE	Lakiehdotukset	Voimassa olevat lait, sekä niiden soveltaminen
TOIMIJA	Pääsääntöisesti: eduskunnan perustuslakivaliokunta ja valtioneuvoston oikeuskansleri Lisäksi: Eduskunnan puhemies, presidentti ja lainvalmisteluun osallistuvat viranomaiset	Tuomioistuimet, valtioneuvoston oikeuskansleri, ja eduskunnan oikeusasiamies
JÄRJESTELMÄLLISYYS	Osa tavanomaista lainsäädäntöprosessia, ensisijainen valvontamuoto	Ainoastaan asian vireille tullessa, täydentävä valvontamuoto
ALOITE	Viranomaisvastuu	Edellyttää yleensä kansalaisen aktiivisuutta
ABSTRAKTI VAI KONKREETTINEN	Abstrakti, suuntautuu yleisellä tasolla tulevaan lain sovellettavuuteen	Konkreettinen, koskee yksittäistapauksia

Taulukko 1: Perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan eroja Suomessa

5.3 Valvonnan kehitys Suomessa

Perustuslakivaliokunnan tehtävä pohjautuu vuonna 1882 syntyneen säätykokouksen lakivaliokunnan lausuntoinstituutioon. Vuonna 1906 perustettiin perustuslakivaliokunta ja sen toiminta vakiintui käytännössä lausuntojen antajana vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen jälkeen.⁴⁰

³⁹ Husa 2004, 78.

⁴⁰ Jyränki 2003, 385.

Perustuslakiin perustuslakivaliokunnan tehtävä lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvojana kirjattiin vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä⁴¹.

Valvonta oli lainsäätäjän itsekontrollia, joka tapahtui ainoastaan lakien säätämisvaiheessa. Tuomioistuinkontrollin kielto tulkittiin hallitusmuodon 92 §:stä, jossa todettiin, ettei tuomari tai muu virkamies saanut soveltaa säännöstä, jos se oli ristiriidassa lain tai perustuslain kanssa. Suomessa valvonnan painottuminen parlamentaariseen ennakkovalvontaan merkitsi demokratian ja vallanjakoperiaatteen kannalta toimivaa tapaa. Tuomioistuimet, jotka eivät olleet kansan valitsemia vallankäyttäjiä, eivät saaneet valtaa vaikuttaa lainsäädäntöön. Toisaalta abstraktisella ennakkovalvonnalla ei pystytty aina ennakoimaan lakien aukottomuutta käytännön soveltamistilanteissa.⁴²

Perinteinen valvontamalli säilyi aina vuoden 2000 perustuslakiuudistukseen asti. Painetta muutokselle aiheuttivat Suomen kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin oikeus. Oli aika luoda malli eduskuntalakien jälkikäteiseen valvontaan. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä ei katsottu tarpeelliseksi perustaa Suomeen perustuslaki- tai valtiosääntötuomioistuinta, koska se koettiin juuri demokratian ja vallanjaon kannalta ongelmallisena. Lisäksi ei koettu tarpeelliseksi kirjata uudistukseen valvonnan kokonaisjärjestelmästä kertovaa säännöstä. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista säädetään PL 74 §:ssä, mutta niillä ei ole muodollisesti perustuslakiin kirjattuja oikeudellisia vaikutuksia.⁴³

Jälkivalvonnassa päädyttiin malliin, jossa tuomioistuin voisi tietyin ehdoin antaa tapauskohtaisesti soveltamistilanteessa etusijan perustuslain säännökselle. Tuomioistuimen ratkaisu ei vaikuttaisi sivuutettavan säännöksen voimassaoloon. Ennakollinen valvonta ja perustuslakivaliokunnan asema säilytettiin ennallaan, ja jälkivalvonta olisi luonteeltaan vain täydentävää valvontaa.⁴⁴

5.4 Ennakkovalvonta

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta on ensisijaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävä. Ennakkovalvonta tapahtuu pääsääntöisesti eduskuntalakien käsittelyvaiheessa perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta on yksi eduskunnan vaalikaudeksi asettamista pysyvistä valiokunnista. Valiokuntaan kuuluu 17 jäsentä ja yhdeksän varajäsentä. Sen tehtävänä on PL 74 §:n mukaan

⁴¹ Hallberg ym. 2011, 838-839.

⁴² Ojanen 2003, 23-28.

⁴³ Jyränki, Husa 2012, 345-346.

⁴⁴ Jyränki, Husa 2012, 346-347.

antaa lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta, ja niiden suhteessa kansainväliin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan rooli on kehittynyt ajan myötä ja nykyään sitä pidetään ylimpänä auktoriteettina perustuslainmukaisuutta valvottaessa. Sen auktoriteetti perustuu demokratiaperiaatteeseen, sillä perustuslainmukaisuutta valvovat demokraattisesti valitut kansanedustajat.⁴⁵

Valtiosääntöoikeudellisissa asioissa valiokunta kuulee poikkeuksetta, sekä lainvalmisteluvirkamiehiä, että useampaa valtiosääntöoikeuden asiantuntijaa. Tämä asiantuntijainstituutio on muodostunut perustuslakivaliokunnassa niin vakiintuneeksi ja usein käytetyksi, että sitä voidaan jopa pitää käytännössä, vaikkakaan ei muodollisesti, osana tätä instituutiota. Tämä järjestely on olennainen osa valiokunnan oikeudellista asiantuntemusta ja tosiasiallisesti vahvistaa sen oikeudellista auktoriteettia.⁴⁶ Uuden perustuslain esitöissä korostetaan perustuslakivaliokunnan asemaa ja toistuvasti todetaan, että lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan tulee olla sen valvomaa⁴⁷.

Valiokunta suorittaa perustuslainmukaisuuden valvontaa pääsääntöisesti antamalla PL 74 §:ssä mainittuja lausuntoja eduskunnan muille valiokunnille niiden pyytäessä lausuntoja lakien ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta. Muiden valiokuntien tapaan perustuslakivaliokunta valmistelelee myös PL 40 §:n mukaisia mietintöjä eduskunnan täysistunnolle. Mietinnöissä useimmiten selvitetään perustuslain tai muun valtiosääntöön kuuluvan lain tarkoituksenmukaista sisältöä ja tehdään eduskunnalle päätösehdotuksia. Perustuslakivaliokunta arvioi työssään myös, miten lakia tulisi vastaisuudessa mahdollisesti voida soveltaa, joten käytännössä se pyrkii ennakoimaan erilaisia soveltamistilanteita ja näin ollen sen toiminnassa on myös konkreettisia piirteitä.⁴⁸

Perustuslakivaliokunnan mietinnöillä ja lausunnoilla on erilainen vaikutus ja sitovuus. Sitovuudesta ei ole säädetty, mutta käytännössä voidaan todeta, että eduskunta noudattaa valiokunnan lausuntoja tosiasiallisesti. Mietintöjen osalta valiokunnan ehdotuksia noudatetaan sen osalta, miten valiokunta käsittelee perustuslain ja lakiehdotuksen hierarkkista suhdetta, mutta sen sijaan itse mietinnössä käsitellyn lakiehdotuksen sisältöä koskevaa valiokunnan ehdotusta ei pidetä eduskunnassa tosiasiallisesti sitovana. Lausunnot ovat valiokunnan tärkein väline vaikuttaa perustuslainmukaisen tulkinnan jatkuvuuteen.⁴⁹ Vähitellen ne ovat saaneet enemmän painoarvoa myös oikeuslähteinä ja ennakkopäätöksinä ja niiden katsotaan olevan

⁴⁵ Tallroth 2012, 26-29.

⁴⁶ Jyränki, Husa 2012, 353.

⁴⁷ Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 1998.

⁴⁸ Tuori 2014, 94-98.

⁴⁹ Tallroth 2012, 26.

verrattavissa korkeimpien oikeuksien tulkintoihin. Edelleenkin niillä ei silti ole oikeudellista sitovuutta tavallisen lain tasolla.⁵⁰

Perustuslakivaliokunnassa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta arvioitaessa voidaan ristiriitatilanteessa käyttää useita eri ratkaisukeinoja. Ensimmäinen ja käytetyin vaihtoehto on, että eduskunta muuttaa ehdotusta niin, että ristiriita poistuu. Harvemmin turvaututaan muihin ratkaisuvaihtoehtoihin: lakiehdotus voidaan hylätä tai osa siitä voidaan poistaa, perustuslain tekstiä voidaan muuttaa ja lakiehdotus hyväksytään samanaikaisesti, tai lakiehdotus hyväksytään poikkeuslakina perustuslainsäätämisjärjestyksessä.⁵¹

5.4.1 Oikeuskanslerin ennakkovalvonta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkovalvonta on osa valtioneuvoston toimintaa. Hän valvoo hallituksen ja ministeriöiden, sekä tasavallan presidentin toimien laillisuutta. Lisäksi oikeuskansleri valvoo, että tuomioistuimet, viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät virkavelvollisuutensa. Valvonta kohdistuu, sekä päätöksenteon oikeaan muotoon, että sen sisällön laillisuuteen.⁵²

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa, että eduskunnan käsiteltäväksi menevät lakiehdotukset ovat perustuslain ja muun lainsäädännön mukaisia. Lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioidaan mm. tarkastamalla, että ehdotuksen valmistelussa on noudatettu perustuslakivaliokunnan aiempia kantoja. Näin taataan perustuslain tulkinnallinen jatkuvuus myös niiden lakiehdotusten osalta, joita ei perustuslakivaliokunnassa käsitellä. Oikeuskansleri ei voi korjata lakiehdotuksia, vaan ainoastaan esittää toimivaltaista ministeriötä korjaamaan tai täydentämään ehdotusta. Tämä tarkistusfunktio on erityisen tärkeä niissä asioissa, joita eduskunta ei käsittele. Lakiehdotuksista poiketen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asetuksia ei käsitellä eduskunnassa ja niiden osalta oikeuskanslerilla on keskeinen rooli, sillä hän on lopullinen instanssi perustuslainmukaisuuden arvioijana.⁵³

Valtioneuvoston yleisistunnoissa oikeuskanslerilla on läsnäolo-oikeus ja velvollisuus. Hän ei osallistu päätöksentekoon, vaan valvoo sitä. Hänellä on mahdollisuus näin vielä viime hetkellä tarvittaessa puuttua valtioneuvoston päätöksentekoon, jotta sen laillisuus turvataan. Lisäksi oikeuskansleria arvostetaan riippumattomana ylimpänä laillisuusvalvojana ja valtioneuvoston oikeudellisena neuvonantajana. Hänen tehtävänä on antaa lausuntoja oikeustieteellisistä ky-

⁵⁰ Wiberg 2003, 974.

⁵¹ Jyränki & Husa 2012, 356.

⁵² Jonkka 2009, 102-105.

⁵³ Jonkka 2009, 102-105.

symyksistä presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden pyynnöstä. Näin heillä on mahdollisuus etukäteen varmistua lain oikeasta tulkinnasta ja poliittisen toiminnan laillisuudesta.⁵⁴

5.4.2 Muu ennakkovalvonta

Lainvalmistelun lähtökohtana on, että lakiehdotukset valmistellaan perustuslainmukaisiksi. Eduskuntakäsittelyä edeltävässä vaiheessa ehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioidaan jo yleensä lainvalmisteluvaiheessa ministeriöissä ja työryhmissä ennen hallituksen esityksen antamista. Lainvalmisteluun osallistuvien virkamiesten tulee valvoa ehdotuksen perustuslainmukaisuutta.⁵⁵

Myös eduskunnan puhemiehellä on PL 42 §:n velvollisuus valvoa, ettei lakiehdotus ole perustuslain vastainen. Puhemies voi kieltäytyä ottamasta perustuslainvastaista ehdotusta äänestykseen. Jos eduskunta ei tyydy hänen menettelyynsä, voi se lähettää lakiehdotuksen perustuslakivaliokunnan käsittelyyn, jonka ratkaisu on sitova ja lopullinen. Puhemiehen valvontaa voidaan käytännössä pitää hyvin muodollisena, sillä uuden perustuslain aikana hän ei ole kertaakaan estänyt lakiehdotuksesta äänestämistä perustuslainvastaisena.⁵⁶

Eduskuntakäsittelyn jälkeisessä vaiheessa presidentti valvoo lain perustuslainmukaisuutta ennen lain vahvistamista. Hän voi PL 77 §:n mukaan hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Presidentti tai eduskunta ei ole sidottu annettuihin lausuntoihin. Laki palautetaan eduskunnan käsiteltäväksi, jos presidentti käyttää veto-oikeuttaan, eikä vahvista lakia. Jos eduskunta tämän jälkeen hyväksyy lain uudelleen asiassällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman presidentin vahvistusta. Presidentin lausuntopyyntö perustuslain valvontakeinona ovat harvinaisia, ja veto-oikeuden käyttö vielä harvinaisempaa.⁵⁷

5.5 Jälkivalvonta

Lakien perustuslainmukaisuutta valvotaan niiden voimaantulon jälkeen jälkivalvontana, joka täydentää Suomessa lakien ennakkovalvontaa. Jälkivalvontaa harjoittavat tuomioistuinten lisäksi ylimmät laillisuusvalvojat eli eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Suomessa aiemmin tuomioistuimilla ei ole ollut oikeutta ottaa kantaa lakien perustuslainmukaisuuteen. 1990-luvun lopussa oltiin tilanteessa, jossa Suomi oli liittynyt Euroopan ihmiso-

⁵⁴ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2014, 12-16.

⁵⁵ Lainvalmistelun prosessiopas 2016.

⁵⁶ Saraviita 2005, 287.

⁵⁷ Tehtävät 2015.

keussopimukseen ja Euroopan unioniin. Näin ollen Suomi oli sitoutunut siihen, että kansainväliset tuomioistuimet saattoivat kritisoida kansallista lainsäädäntöä ja vaikuttaa lakien ja jopa perustuslain muutoksiin. Sen sijaan kansallisilla tuomioistuimilla ei tätä toimivaltaa ollut.⁵⁸

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli lisätä perustuslain suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja viranomaisissa, sekä mahdollistaa kansalaisten suora vetoaminen perustuslainsäännöksiin⁵⁹. Uuteen perustuslakiin kirjattiin suhteellisen vaikeaselkoinen etusijäsäännös (PL 106 §), jolla mahdollistettiin lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen tuomioistuinkontrolli. Tuomioistuinkontrolli on Suomessa jälkikäteistä, täydentävää ja konkreettista eli sillä puututaan yksittäisten oikeustapausten ratkaisuihin.⁶⁰

5.5.1 Tuomioistuinten jälkivalvonta

Perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrolli ei ole järjestelmällistä, vaan kuten perustuslain esitöissä on korostettu, se on täydentävää. Tuomioistuinten ja perustuslakivaliokunnan välille ei haluta luoda kilpailuasetelmaa. Tuomioistuinten kontrollioikeus ei saa murentaa perustuslakivaliokunnan auktoriteettia. Jälkikäteinen valvonta ei ole yleistä lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa, vaan kohdistuu yksittäisiin oikeustapauksiin.⁶¹

Nykyään lakien perustuslainmukaisuutta tulkittaessa tuomioistuimissa voidaan antaa perustuslainsäännöksille tulkintavaikutus, suora sovellettavuus tai etusija ratkaisua tehtäessä. Perustuslainmukaisessa laintulkinnassa tuomioistuimessa lain ja perustuslain väliseltä ristiriidalta näyttävässä tilanteessa ei ensisijaisesti sovelleta perustuslainsäännöstä, vaan tavallista lakia. Lain sananmuodon tarjotessa useita perusteltavissa olevia tulkintavaihtoehtoja valitsee tuomioistuin niistä soveltamistilanteeseen sellaisen, joka on parhaiten sopusoinnussa perustuslain kanssa ja eliminoi perustuslain kanssa ristiriidassa olevat vaihtoehdot. Perustuslakia käytetään siis ratkaisun tulkintaperusteena. Tulkintavaikutuksen käyttö on tuomioistuimen ensisijainen ratkaisukeino ristiriitatilanteissa.⁶²

Tuomioistuin voi myös käyttää perustuslain säännöstä suoraan ratkaisun perusteena, eikä vain välillisenä tulkintaperusteena muille oikeussäännöille. Tulkintavaikutukseen verrattuna suoralla sovellettavuudella on suurempi ja välittömämpi vaikutus, vaikka lopputulos on kummasakin ratkaisussa sama. Perustuslainmukainen laintulkinta ja suora soveltaminen on omaksuttu

⁵⁸ Tallroth 2012, 38-39.

⁵⁹ Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi 1998.

⁶⁰ Saraviita 2000, 518.

⁶¹ Saraviita 2000, 518.

⁶² Jyränki, Husa 2012, 361.

Suomessa perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta. Periaatteella halutaan lisätä perustuslain säännösten välitöntä käyttämistä tuomioiden perusteluissa.⁶³

Tuomioistuinkontrollin mahdollistaa PL 106 §:n etusijasäännös. Vasta jos lain tulkintavaikutus tai perustuslain suora soveltaminen epäonnistuvat, ja säännös on edelleen ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, niin tuomioistuimen on sovellettava perustuslain etusijasäännöstä. PL 106 §:ssä säädetään, että tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Korkein oikeus on esimerkiksi katsonut ratkaisussaan KKO 2015:14, että A:n valituksen osittainen käsittelemättä jättäminen oikeudenkäymiskaaren (1.1.1734/4) 12 luvun 29 §:n ja 26 luvun 20 §:n 1 momentin nojalla on ollut PL 106 §:ssä tarkoitetulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa oikeusturvan takeita koskevan PL 21 §:n säännöksen kanssa. Oikeudenkäymiskaaren säännöksiä ei olisi tullut tapauksessa soveltaa.

Etusijasäännös voi tulla kyseeseen ainoastaan yksittäisissä oikeustapauksissa ja sen soveltaminen ei merkitse, että ratkaisu mitätöisi tai kumoaisi lain. Tuomioistuin voi ainoastaan jättää lain soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa. Etusijasäännöstä voidaan soveltaa vasta, kun muut perustuslainmukaiset tulkintakeinot on ristiriitatilanteessa todettu soveltumattomiksi. Se ei ole siis ensisijainen, vaan äärimmäinen ratkaisukeino, kuten vuoden 2002 perustuslain seurannassa todetaan⁶⁴. Pykälää voidaan soveltaa tuomioistuimissa kaikissa oikeusasteissa. Poikkeuslait ovat PL 106 § soveltamisalan ulkopuolella niiltä osin, jotka ovat nimenomaan tarkoitettu poikkeuksiksi perustuslaista.⁶⁵

5.5.2 Ylimpien laillisuusvalvojien jälkivalvonta

Ylimpien laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusapumiehen tehtävistä säädetään PL 108 ja 109 §:ssä. Heidän valtuutensa ovat käytännössä samanlaiset. He valvovat, että tuomioistuimet, muut viranomaiset, virkamiehet, julkishallinnonpalveluksessa olevat työntekijät ja muut toimijat noudattavat lakeja, ja täyttävät velvollisuutensa hoitaessaan julkista tehtäväänsä. Molemmat voivat lisäksi nostaa kanteen laillisuusvalvonnan kohteita vastaan.

Oikeuskanslerin tehtävä on valvoa valtioneuvoston ja presidentin toiminnan laillisuutta. Tämä tehtävä onkin merkittävä osa oikeuskanslerin työtä. Häntä pidetään enemmän hallituksen ja virkamiesten neuvonantajana ja juristina, kuin kansalaisten asiamiehenä. Oikeusasiamiehen roolina on olla kansalaisen oikeuksien puolustaja julkishallinnon suuntaan. Hän käsittelee asi-

⁶³ Saravirta 2011, 918-921.

⁶⁴ Selvitys perustuslain toimeenpanosta 2002, 66.

⁶⁵ Ojanen 2001, 84-85.

oita aina jälkikäteen, toisin kuin oikeuskansleri, jolla on rooli ennakkolisessa ja jälkikäteisessä valvonnassa.⁶⁶

Kansalaisen oikeusturvan näkökulmasta ylimpien laillisuusvalvojien tehtävistä näkyvin on kantelumenettely. Jokaisella on oikeus kannella oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle, jos viranomainen, virkamies tai julkista tehtävää hoitava on toiminut virheellisesti tai loukannut hänen oikeuksiaan. Laillisuusvalvojat antavat huomautuksia ja suosituksia menettelyn parantamiseksi kanteluiden seurauksena. He voivat kehottaa viranomaista harkitsemaan korvauksen maksamista. Vakavimmissa tapauksissa heillä on oikeus nostaa kanne laillisuusvalvonnan piiriin kuuluvaa vastaan.⁶⁷

Laillisuusvalvojien kannemenettely ei kuitenkaan ole ohituskaista nopeamman käsittelyn varmistamiseksi tuomioistuinten sijaan. Eikä heillä ole täytäntöönpanomahdollisuutta päätöksilleen, kuten tuomioistuimilla on. Ylimpien laillisuusvalvojien jälkikäteinen valvonta noudattelee, samoin kuin koko jälkikäteisenvälvönnän järjestelmä, täydentävää luonnetta suhteessa etukäteisiin laillisuusvalvontakeinoihin.⁶⁸

6 Perustuslainmukaisuuden valvontamallit Saksassa, Ranskassa ja Yhdysvalloissa

Suomalaista valvontajärjestelmää vertaillaan kansainvälisiin valvontamalleihin Ranskassa, Saksassa ja Yhdysvalloissa. Tavoitteena on tutkia oikeusvertailun keinoin, onko suomalainen lakien perustuslainmukaisuuden valvontamekanismi tehokas, vai olisiko joku toinen valvontamalli tehokkaampi. Ranska valittiin vertailuun, koska sen ennakkollinen valvonta muistuttaa suomalaista valvontamallia. Saksa edustaa vertailussa valvontaa valtiosääntötuomioistuinjärjestelmässä. Yhdysvalloissa valvonta taas on tuomioistuinjärjestelmän mallia.

6.1 Ranska

Ranskan valvontamalli on keskitetty, ensisijaisesti ennakkollinen ja abstrakti. Lakien perustuslainmukaisuutta valvoo valtiosääntöneuvosto, joka harjoittaa parlamentin hyväksymien lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa ennen kuin lakiehdotukset ovat tulleet voimaan. Ranskan mallissa on myös täydentävää jälkikäteistä tuomioistuinkontrollia. Ylimmät tuomioistuimet voivat konkreettisesti oikeustapauksessa saattaa lain perustuslainmukaisuuden valtiosääntöneuvoston käsiteltäväksi niin sanottuna ensisijaisena kysymyksenä. Ensisijaisuudella tarkoite-

⁶⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2014, 12-16.

⁶⁷ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2014, 22-26.

⁶⁸ Jonkka 2009, 2-6.

taan tässä tapauksessa etusijaa, joka tulee antaa perustuslaille, jos säännös todetaan perustuslain vastaiseksi.⁶⁹

Euroopassa on kaksi suurta oikeudellista kulttuuria mannereurooppalainen civil law ja englantilainen common law. Ranskan oikeus kuuluu civil law -traditioon, jonka piirteitä on säännösten abstraktisuus, kirjoitetun oikeuden etusija, oikeuden muodollinen luonne ja sen jakautuminen yksityis- ja julkisoikeuteen.⁷⁰

Kansansuvereniteetti ja vallan kolmijaon järjestelmä ovat leimanneet Ranskan valtiosääntöoikeutta vuoden 1789 vallankumouksen jälkeen⁷¹. Vallankumouskauden jälkeiseen ranskalaiseen valtiosääntöoikeuskulttuuriin kuului luottamus kansan valitsemaan edustuslaitokseen. Tästä lähtökohdasta kehitettiin malleja, joissa lainsäätävä valvoo itse lakien perustuslainmukaisuutta, tai ennakoivalvonta kuuluu lainsäätäjän asettamalle toimielimelle. Lainsäädäntövallan kontrollivaltaa ei suvaittu tuomioistuimille.⁷²

Tämän päivän ranskalainen oikeuskulttuuri on edelleen seurausta vallankumouksesta ja sen jälkeisestä valistusajattelusta. Rationaalisuus ja usko järkeen on oikeuden keskeinen lähtökohta. Oikeusjärjestelmä on selkeä ja looginen. Tuomioistuimia ja oikeudenkäyntiä koskevat selkeät säännöt. Tuomioistuinten riippumattomuus ja oikeuden ennakoitavuus ovat osa Ranskan oikeutta. Hierarkisesti järjestelmä jakautuu kahteen: hallinnolliseen oikeuden käyttöön korkeimpana instanssinaan Conseil d'Etat, ja yleiseen oikeudenkäyttöön ylimpänä instanssinaan Cour de cassation.⁷³

6.1.1 Valvonnan normiperusta

Ranska kuuluu civil law -maihin, joiden oikeus perustuu suuriin lakikodifikaatioihin ja kirjoitettuun oikeuteen. Vuoden 1789 vallankumouksen jälkeen Napoleon asetti neljän asiantuntijan komitean, sillä hänen tarkoituksenaan oli uudistaa koko valtakunnan hallinto ja lainsäädäntö. Tämän työskentelyn tuloksena syntyi vuonna 1804 Code civil, ranskalainen siviililakikirja, jota edelleen pidetään Ranskan oikeuden ruumiillistumana. Ranskan oikeushistoria jakautuu selkeästi Code civilin säätämistä edeltäneeseen ja jälkeiseen aikaan.⁷⁴

Algerian sota sai aikaa Ranskassa kuohunutta. Siirtomaassa käydyn sodan seurauksena Ranskan viidennen tasavallan valtiosääntö säädettiin vuonna 1958 ja toimeenpanovaltaa vahvistettiin.

⁶⁹ Duthaillet de Lamothe, 2012.

⁷⁰ Husa 2004, 171.

⁷¹ Saraviita 2005, 270.

⁷² Jyränki 2003, 379.

⁷³ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 38,40.

⁷⁴ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 38-39.

Perustuslaissa valtiovallan painopiste siirrettiin parlamentilta hallitukselle ja valtionpäämiehelle. Osana uudistusta perustettiin Conseil constitutionnel eli Ranskan valtiosääntöneuvosto, jonka toimivalta perustuu perustuslain säännökseen.⁷⁵

6.1.2 Ranskalainen valvontamekanismi: valtiosääntöneuvosto

Valtiosääntöneuvosto on keskitetty lakien perustuslainmukaisuutta valvova elin, joka perustettiin harjoittamaan parlamentin hyväksymien lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa ennen kuin lakiehdotukset ovat tulleet voimaan. Säädöksen perustuslainmukaisuuden voi saattaa neuvoston harkittavaksi, sekä parlamentti, että presidentti. Aiemmin perustuslakineuvoston valvonta oli ainoastaan ennakkollista. Lakia ei saanut antaa eli promulgoida, jos perustuslakineuvosto totesi lausunnossaan lain olevan perustuslainvastainen. Voimaantulon jälkeen lakien perustuslainmukaisuutta ei valvottu tuomioistuimissa.⁷⁶

Vuonna 2008 toteutettiin Ranskassa valtiosääntöuudistus, jossa myös jälkikäteinen tuomioistuinkontrolli sallittiin. Uudistuksen tavoitteena oli entisestään vahvistaa valvonnan tavoitetta, joka on perusoikeuksien suojeleminen. Ylimmät tuomioistuimet voivat konkreettisesti oikeustapauksessa saattaa lain perustuslainmukaisuuden valtiosääntöneuvoston käsiteltäväksi ensisijaisena kysymyksenä. Alemmat oikeusasteet voivat siirtää asian käsittelyn ylimmille oikeusasteille, jos säännöksen perustuslainmukaisuus on tullut niiden käsiteltäväksi. Ylimmät oikeusasteet voivat siirtää asian tarvittaessa valtiosääntöneuvoston ratkaistavaksi.⁷⁷

Valtiosääntöneuvostossa on yhdeksän jäsentä, jotka valitaan yhdeksän vuoden toimikausiksi. Jäsenet valitsee tasavallan presidentti, kansalliskokous ja senaatti. Tasavallan presidentti nimittää yhden jäsenistä perustuslakineuvoston puheenjohtajaksi, jolla on äänestyksissä ratkaiseva ääni. Yksi kolmasosa neuvostosta vaihtuu aina kolmen vuoden välein, eikä jäseniä voida nimittää uudelleen. Lisäksi aiemmat tasavallan presidentit ovat valtiosääntöneuvoston jäseniä, jollei heidän harjoittama muu tehtävä estä osallistumasta neuvostoon.⁷⁸

Valtiosääntöneuvosto on pysyvä elin. Se ei ole osa hallinnollista tai yleistä lainkäyttöä. Lakien perustuslaillisuuden valvonnan lisäksi valtiosääntöneuvoston toimivaltaan kuuluu lainsäädäntövaltaa koskevat toimivaltakiistat, ja päätökset tasavallan presidentin vaalin ja kansanäänestysten järjestämisen laillisuudesta.⁷⁹ Neuvoston päätöksenteko tapahtuu ainoastaan täysistunnoissa. Sen päätökset ovat oikeusvoimaisia ja niitä on noudatettava. Ennakkovalvonnan perusteella perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä ei saa vahvistaa laiksi, eikä so-

⁷⁵ Saraviita 2005, 271.

⁷⁶ Jyränki 2003, 379-380.

⁷⁷ Erikoistuomioistuimet -Ranska 2013.

⁷⁸ Composition and organisation 2016.

⁷⁹ Duthaillet de Lamothe, 2012.

veltaa. Ensisijaisen kysymyksen perusteella perustuslain vastaiseksi päätetty säännös kumotaan. Perustuslakineuvosto määrittää myös edellytykset, joita noudattamalla kumotun säännöksen jo aikaansaamat oikeusvaikutukset voidaan kiistää.⁸⁰

6.2 Saksa

Saksassa on hajautettu valtiosääntökontrolli; 16 valtiosääntötuomioistuinta, joista 15 sijaitsee osavaltioissa, ja ylimpänä on liittovaltion tasoinen valtiosääntötuomioistuin Bundesverfassungsgerichtin. Saksalaisen valtiosääntötuomioistuimen valvonta on, sekä ennakkollista, että jälkikäteistä. Valvonta kohdistuu pääsääntöisesti konkreettisiin oikeustapauksiin tuomioistuimissa, mutta myös abstrakteihin lakiehdotuksiin lainsäädäntövaiheessa.⁸¹

Saksa kuuluu Ranskan tavoin civil law -järjestelmän maihin. Saksalaisessa oikeuskulttuurissa näkyy vahvasti Roomalaisen oikeuden vaikutus ja sen pohjalta luotiin 1800-luvulla saksalainen oikeustiede. Saksan oikeuskulttuuria hallitsevat oikeudelliset asiantuntijat. Asianajajia ja tuomioistuimia on paljon, ja oikeudellinen argumentointi on monisanaista ja yksityiskohtaista.⁸²

Kansallissosialismin aikana vallan väärinkäyttö oli Saksassa räikeää. Poliitikot, viranomaiset ja tuomioistuimet ylittivät kaikki laillisuuden rajat. Sotavankeja rangaistiin täysin mielivaltaisesti. Nämä historialliset tapahtumat vaikuttavat edelleen saksalaisessa oikeuskulttuurissa, jolle on tyypillistä oikeusvaltion korostaminen. Saksan perustuslain mukaisuuden valvontamallin ensisijaisena tavoitteena on suojella kansalaisten oikeuksia mielivaltaiselta lainsäädännöltä.⁸³

Yhdysvaltojen taloudellinen, poliittinen ja sotilaallinen hegemonia vaikutti toisen maailmansodan jälkeen Länsi-Euroopan valtiosääntöideologiaan. Vaikutus näkyy Saksassa, jossa otettiin käyttöön lakien tuomioistuinvalvonta.⁸⁴ Tuomioistuimilla on vahva asema saksalaisessa oikeuskulttuurissa ja niitä onkin liittovaltiossa lähes 10 000. Tuomioistuinlaitos on jaettu hallinnolliseen ja yleiseen lainkäyttöön.⁸⁵

Saksojen yhdistyminen vuonna 1990 muutti liittovaltiojärjestelmää ja kasvatti osavaltioiden lukumäärää yhdestätoista kuuteentoista. Liittovaltion rakenteensa vuoksi Saksassa on lainsäädäntöä, sekä liittovaltion, että osavaltioiden tasolla. Hiarkisesti ylin oikeusäännös on perus-

⁸⁰ Erikoistuomioistuimet -Ranska 2013.

⁸¹ Structure 2016.

⁸² Tamm & Letto-Vanamo 2015, 48-49.

⁸³ Tallroth 2012, 59.

⁸⁴ Jyränki 2003, 378.

⁸⁵ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 54.

tuslaki, joka määrittää, että liittovaltion ja osavaltion lainsäädännön ollessa ristiriidassa, liittovaltion lainsäädäntö saa etusijan.⁸⁶

6.2.1 Valvonnan normiperusta

Saksan keisarikunta muodostui useista saksalaisista valtioista vuonna 1871. Samalla alkoi siviililakikirja Bürgerliches Gezeerbuchin valmistelu ja vuonna 1900 astui voimaan tämä saksalaisen oikeuden ikoni. Se on teoreetikkojen kirjoittama, dogmaattinen ja vaikeaselkoinen. Bürgerliches Gezeerbuch tullessa voimaan ajateltiin, että lakikirjasta löytyy vastaus kaikkeen ja tuomioistuinten tulkinta tulisi olla rajoitettua.⁸⁷

Toinen maailmansota osoitti, että uudelle lainsäädännölle ja valvontainstituutioille oli tarvetta. Saksan liittotasavalta perustettiin vuonna 1949. Samalla luotiin Saksan perustuslaki, Grundgesetz, jonka tavoitteena oli luoda vahvoja rajoituksia ja valvontamekanismeja, etteivät sodan tapahtumat toistuisi.⁸⁸

6.2.2 Saksalainen valvontamekanismi: valtiosääntötuomioistuin

Saksan perustuslaissa säädetään Bundesverfassungsgerichtin eli valtiosääntötuomioistuimen toimivallasta ja velvollisuuksista. Vuonna 1951 perustettu Saksan valtiosääntötuomioistuin on erittäin vaikutusvaltainen. Valtiosääntötuomioistuimella on tärkeä rooli saksalaisessa oikeuskulttuurissa. Se antaa satoja ratkaisuja, joista moni on luonut perustaa koko yhteiskunnalle. Sen joillakin ratkaisuilla, koskien esimerkiksi Euroopan unionin toimivaltaa, on vaikutusta laajemminkin Euroopassa. Valtiosääntötuomioistuimen ratkaisujen vaikutusta on verrattu Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden ratkaisuihin.⁸⁹

Valtiosääntötuomioistuin on täysin riippumaton toimielin, jolla on oma rahoituksensa valtion budjetissa, eikä se toimi minkään ministeriön alaisuudessa. Se ei ole poliittinen elin, vaan toimii valvontaelimenä, joka perustaa ratkaisunsa perustuslakiin. Sen ratkaisutoiminnalla on kuitenkin yhteiskuntaa ohjaava vaikutus. Sen toiminta on myös poliittista, kun ratkaisutoiminta vaikuttaa voimassaolevan lainsäädännön mitätöimiseen.⁹⁰

Valtiosääntötuomioistuimella on laaja toimivalta. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan lisäksi sen valvonta kattaa valtiopäivien päätökset, valtion ja osavaltion toimielinten valtuudet, ja niiden toimivaltaa koskevat ristiriidat. Sillä on mahdollisuus nostaa kante tuomareita

⁸⁶ Jyränki 2000, 43-49.

⁸⁷ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 50-51.

⁸⁸ Tallroth 2012, 59.

⁸⁹ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 55.

⁹⁰ Structure 2016.

tai liittopresidenttiä vastaan. Tuomioistuin voi kieltää poliittiset puolueet, joiden tavoitteet ovat perustuslain vastaiset. Sillä on valtuudet yksittäisen kansalaisen perusoikeuksien loukkaamisen käsittelystä, aina henkilön perusoikeuksien kieltämiseen asti. Valtiosääntötuomioistuin ei voi oma-aloitteisesti ottaa asioita käsiteltäväksi. Asia voi tulla vireille yksittäisen kansalaisen valtiosääntövalituksella (kun kaikki muut muutoksenhakukeinot on jo käsitelty) tai oikeudellisen tai poliittisen toimielimen aloitteesta.⁹¹

Valtiosääntötuomioistuimessa työskentelee 16 tuomaria. Heidät valitaan 12-vuotiseksi virka-kaudeksi, ja valinnan tekee liittovaltiopäivät ja liittoneuvosto. Valtiosääntötuomioistuimen työmäärä on suuri, yli 6000 valtiosääntövalitusta vuosittain, joten se kokoontuu harvoin täysistuntoon⁹². Tuomarit työskentelevät kahdessa osastossa: toinen käsittelee perusoikeuksia ja lakien perustuslainmukaisuutta, ja toinen käsittelee viranomaisia ja poliittista järjestelmää käsitteleviä kysymyksiä. Osastot on jaettu kamareihin, joissa asioita käsitellään kolmen tuomarin kokoonpanolla. Tuomioistuimeen kuuluu runsaasti asiantuntijoina oikeustieteellisiä työntekijöitä.⁹³

Valtiosääntötuomioistuimen ratkaisuilla on erilaiset seuraukset riippuen ratkaistavasta asiasta. Jotkut sen päätökset voivat saada lainvoiman. Tuomioistuimen tekemä ratkaisu on lopullinen, ja kaikki poliittiset ja oikeudelliset toimielimet kunnioittavat sen oikeusratkaisuja.⁹⁴

6.3 Yhdysvallat

Valvontamalli Yhdysvalloissa on jälkikäteinen ja hajautettu valvonta tapahtuu konkreettisten oikeustapausten yhteydessä yleisissä tuomioistuimissa. Ylimpänä perustuslainmukaisuuden valvojana toimii liittovaltioiden korkein oikeusaste eli Yhdysvaltojen korkein oikeus. Sillä on tärkeä rooli maan perustuslaillisessa hallintojärjestelmässä. Maan korkeimpana oikeutena se on viimeinen oikeusaste niille, jotka hakevat oikeutta. Laillisuusvalvojana sillä on keskeinen rooli valvoa, että poliittiset ja oikeudelliset toimijat tunnistavat omien oikeuksiensa rajat. Se puolustaa kansalaisoikeuksia ja vähemmistöjen oikeuksia, sekä valvoo, ettei lakien perustuslainmukaisuutta rikota.⁹⁵

Yhdysvallat kuuluu common law -järjestelmän maihin. Common lawn ominaispiirteitä ovat tuomioistuinten keskeinen rooli ja riippumattomuus, tuomioistuinten ennakkoratkaisuiden oikeusjärjestystä muokkaava vaikutus, sekä vahva sidos itse oikeudelliseen prosessiin.⁹⁶

⁹¹ Tallroth 2012, 63, 69.

⁹² The Court's Duties 2016.

⁹³ Tallroth 2012, 59-65.

⁹⁴ The Court's Duties 2016.

⁹⁵ About the Supreme Court 2016.

⁹⁶ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 69-74, 89-91.

Yhdysvallat on liittovaltio. Se muodostui aikoinaan 13 valtiosta, jotka muodostivat liittovaltion ja julistautuivat itsenäisiksi vuonna 1776. Yhdysvaltojen poliittista ja hallinnollista elämää leimaa liittovaltion ja osavaltioiden valtasuhteet. Valta on jaettu valtioiden yhteenliittymälle liittovaltiolle ja yksittäisille osavaltioille. Liittovaltiolla on presidentti, lainsäätäjänä kongressi ja liittovaltion tuomioistuimet. Yhdysvaltojen nykyisessä oikeuskulttuurissa tärkeässä roolissa ovat tuomarit, aiemmat tuomioistuinratkaisut, oikeudenkäyntien oikeanlaiset prosessit ja oikeustapausten tosiasiat.⁹⁷

Liittovaltiollinen oikeusjärjestelmä koostuu vajaasta sadasta alueellisesta tuomioistuimesta, 13 muutoksenhaku tuomioistuimesta ja korkeimmasta oikeudesta, joilla kaikilla on hajautettu oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta⁹⁸. Tämän lisäksi jokaisessa osavaltiossa on oma tuomioistuinjärjestelmä, joka rakentuu kolmesta oikeusasteesta. 95 prosenttia oikeustapauksista ratkaistaan osavaltioiden tuomioistuimissa. Liittovaltioiden tuomioistuimissa käsitellään merkittävimpiä oikeustapauksia, jotka käsittelevät yleisiä oikeusperiaatteita, kansalaisoikeuksia ja lakien perustuslainmukaisuutta.⁹⁹

6.3.1 Valvonnan normiperusta

Yhdysvaltojen perustuslaki on maailman vanhin voimassa oleva perustuslaki. Lahjakkaat ja vaikutusvaltaiset henkilöt, founding fathers, julistivat Yhdysvaltojen itsenäisyyden ja osallistuivat vuoden 1787 perustuslain muotoilemiseen. Lähtökohtana perustuslaille oli, että osavaltiot huolehtivat omista asioistaan ja liittovaltio vain siitä, mistä perustuslaissa määrätään. Montesquieun vallan kolmijaon-opille perustuvassa perustuslaissa määriteltiin lyhyesti valtiolisten elinten (kongressi-presidentti-tuomioistuimet, sekä liittovaltio-osavaltio) väliset suhteet Yhdysvalloissa.¹⁰⁰

Neljä vuotta myöhemmin tehtiin perustuslakiin kymmenen lisäystä, Bill of Right, joiden tarkoituksena oli taata kansalaisten perusoikeudet. Lisäksi on myöhemmin tehty niin, että niitä on nykyään yhteensä 27. Perustuslainmukaisuuden valvonnan tavoitteena Yhdysvalloissa on turvata näiden kansalaisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaki on saanut myyttisen aseman amerikkalaisessa oikeuskulttuurissa, voidaan sanoa, että sillä on jopa uskontoon verrattava status Yhdysvalloissa.¹⁰¹

Yhdysvaltojen korkein oikeus on vuoden 1803 Marbury vastaan Madison -ratkaisusta lähtien puolustanut oikeuttaan tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Korkeimmalta oikeudelta puut-

⁹⁷ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 69-74, 89-91.

⁹⁸ Husa 2005, 49.

⁹⁹ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 96.

¹⁰⁰ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 69-74, 89-91.

¹⁰¹ Bill of Right 2016.

tuu nimenomainen kirjoitettu säännös, jonka varaan sen valvonta rakentuu. Se ikään kuin vain aloitti valvonnan, ja ajan myötä sen asema ylimpänä lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan (judicial review) auktoriteettina on vahvistunut.¹⁰²

6.3.2 Yhdysvaltalainen valvontamekanismi: Yhdysvaltojen korkein oikeus

Tuomioistuinkontrolli Yhdysvalloissa on jälkikäteistä, oikeudellisen toimielimen harjoittamaa valvontaa ja se keskittyy konkreettisten oikeustapausten käsittelyyn. Valvontajärjestelmä koskee, sekä liittovaltion lakeja, että osavaltioiden parlamenttien säädöksiä. Vastaaja tai syytetty esittää tuomioistuimessa väitteen säädöksen perustuslainmukaisuudesta, jolloin oikeudenkäynti keskeytyy. Tämän jälkeen tuomioistuin esittää korkeimmalle oikeudelle hakemuksen asian käsittelemisestä.¹⁰³

Yhdysvaltojen korkeimmassa oikeudessa on yhdeksän tuomaria, joista yksi on nimetty tuomioistuimen presidentiksi. Liittovaltion presidentti nimittää tuomarit elinikäiseen virkaan ja nimitykset seuraavat hänen poliittista kantaansa. Yhdysvalloissa tuomioistuimet eivät ole sidottuja aikaisempiin tuomioistuinratkaisuihin, ei edes korkein oikeus. Tällä on suuri vaikutus Yhdysvaltojen dynaamiseen oikeuskulttuuriin ja perustuslain tulkintaan.¹⁰⁴

Yhdysvaltojen perustuslaki on hyvin ytimekäs, yli 200 vuotta vanha ja riittämätön nykyisen oikeudellisen elämän tarpeisiin. Yhdysvalloissa on syntynyt runsaasti eri koulukuntia perustuslain tulkinnassa, joita ovat esimerkiksi perustuslain esi-isien alkuperäistä tarkoitusta tulkitseva koulukunta (originalism) ja perustuslain kirjaimellista tulkintaa kannattava koulukunta (literalism). Korkeimman oikeuden ratkaisujen ollessa riippumattomia aiemmasta oikeuskäytännöstä, tuomioistuimen presidentin toimikauden aikana annettuja ratkaisuja (landmark decisions) leimaa hänen oikeudellinen ja poliittinen näkemyksensä.¹⁰⁵

Korkeimman oikeuden todetessa lain olevan perustuslainvastainen, voidaan tulkinnalla koittaa poistaa ristiriita. Ellei ristiriitaa onnistuta tulkitsemalla poistamaan, tuomioistuin julistaa säädöksen mitättömäksi tai pätemättömäksi. Korkeimman oikeuden päätös on tapauskohtainen, mutta common law -järjestelmän mukaisesti päätöksillä on ennakkotapauksina yhteiskuntaa ja muita tuomioistuimia ohjaava vaikutus.¹⁰⁶

Liittovaltion kongressissa kummallakin kamarilla on oikeudellinen toimisto, joissa toimivien lakimiesasiantuntijoiden tehtävänä on valvoa lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta ennen

¹⁰² Tamm & Letto-Vanamo 2015, 90.

¹⁰³ Saraviita 2005, 265.

¹⁰⁴ Saraviita 2005, 265.

¹⁰⁵ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 97, 104-107.

¹⁰⁶ Jyränki 2003, 377.

niiden voimaantuloa. Yhdysvalloissa tämä kongressin ennakkovalvonta on silmiinpistävästä vä-
häistä.¹⁰⁷

7 Valvontaratkaisujen vertailu

Valtiosäntö määrittää kansansuvereniteettiperiaatteen mukaisesti kansanedustuslaitoksen ylimmäksi lainsäätäjäksi. Perustuslainmukaisuuden valvonnalla varmistetaan, että parlamentti itse noudattaa perustuslakia ja turvaa laissa valvonnan tavoitteen, kansalaisten oikeusturvan. Vallan kolmijaon mukaisesti valvontatehtävä voidaan antaa kansanedustuslaitoksen ulkopuol-
selle elimelle, kuten oikeuslaitokselle Saksassa ja Yhdysvalloissa. Harvinaisempaa on, että lakien perustuslainmukaisuutta valvoo kansanedustuslaitoksen sisällä toimiva elin, kuten Suo-
messä perustuslakivaliokunta. Ranskan valtiosääntöneuvosto on näiden kahden valvontamallin välimuoto, sillä se ei ole osa parlamenttia tai oikeuslaitosta.¹⁰⁸

Valvontamallien syntyyn vaikuttaa niiden syntyajan yhteiskunnallinen tilanne ja erityisesti valtiovallan jakamisesta tehty perusratkaisu. Vallanjaon kannalta on olennaista mihin kontrol-
livalta perustuu; lainsäätäjän nimenomaiseen oikeussäännökseen vai tuomioistuimen itsenäi-
seen vallankäyttöön.¹⁰⁹ Oikeusvertailun pohjalta voidaan mielestäni todeta, että Ranskassa ja
Saksassa valvontamalli on syntynyt yhteiskunnallisen kriisin myötä, ja niistä on säädetty pe-
rustuslain nimenomaisella säädöksellä. Suomessa ja Yhdysvalloissa valvonta on sen sijaan hi-
taasti kehittyntä ja ajan myötä auktoriteettinsa saavuttanutta. Yhdysvalloissa valvontamalli
ei perustu mihinkään säädökseen, vaan tuomioistuimen lainkäyttöön.

Suomalaista perustuslainmukaisuuden kokonaisvalvontaa ei ole säädetty osaksi valtiosäntöä
kuten Ranskassa tai Saksassa. Valvontajärjestelmä on syntynyt hitaasti kehittyen, saavuttaen
lopulta tosiasiallisen vaikuttavuuden. Suomessa vuoden 2000 perustuslain uudistusprosessi
toteutettiin vakaisissa yhteiskunnallisissa oloissa ja poliittisessa yhteisymmärryksessä. Perustus-
lakiuudistukseen ei katsottu tarpeelliseksi kirjata perustuslainmukaisuuden valvonnan koko-
naisjärjestelmästä kertovaa säännöstä. Lakien tuomioistuinkontrollista säädetään PL 106
§:ssä. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista säädetään PL 74 §:ssä, mutta niillä ei ole muodol-
lisesti perustuslakiin kirjattuja oikeudellisia vaikutuksia. Perustuslain kokonaisuutta tutkiessa
ulkopuolinen lukija saattaa saada käsityksen, että Suomessa on perinteinen tuomioistuinkont-
rollin järjestelmä.¹¹⁰

¹⁰⁷ Saraviita 2005, 270.

¹⁰⁸ Saraviita 2016.

¹⁰⁹ Husa 2004, 46-50.

¹¹⁰ Saraviita 2005, 274.

Todellisuudessa Suomessa toimii perustuslainmukaisuuden kokonaisvalvontajärjestelmä ja se on yksi perusteellisimmista valvontamalleista maailmassa. Ennakovalvonnan tehokkuuteen vaikuttaa valvontajärjestelmän vakiintuminen 1900-luvun alussa. Venäjän vallan loppuaikoina venäläistämistoimien ja itsenäistymispyrkimysten torjunta perustui passiiviseen vastarintaan, ja vetoamiseen Venäjän keisarin vahvistamiin perustuslakeihin. Lisäksi poikkeuslakijärjestelmä mahdollisti perustuslain säätämästä järjestelmästä poikkeamisen. Perustuslainmukaisuudesta kehittyi keskeinen yhteiskunnallinen arvo Suomessa.¹¹¹

Oikeusvertailun pohjalta voidaan mielestäni havainnoida, ettei valvonnan syntyminen tai sen normiperusta vaikuta järjestelmän tehokkuuteen. Vahvan yhteiskunnallisen kriisin synnyttämällä valvontamalleilla on selkeä normiperusta kirjoitetussa laissa ja valvonta on selkeämmin määritelty. Järjestelmä voi mielestäni olla silti yhtä tehokas, vaikka se ei perustuisikaan nimelliseen kirjoitettuun perustuslainsäädäntöön. Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on käytännön kautta vakiintunutta.

Oikeuskulttuuri ja oikeusjärjestelmä vaikuttavat valvontaratkaisuun. Kaikki vertailut valtiot kuuluvat länsimaisen oikeuskulttuurin piiriin. Ranskan, Saksan ja Suomi kuuluvat civil law -tradition maihin ja Yhdysvallat taas common law -kulttuurin maihin. Ranska, Saksa ja Suomi sijaitsevat kaikki Euroopassa ja ovat Euroopan unionin jäseniä. Unionin jäsenyys on harmonisoitunut niiden kansallisia oikeusnormeja ja yhtenäistänyt niiden kansallisia oikeuskulttuureja.¹¹²

Saksa ja Yhdysvallat ovat liittovaltioita. Niiden poliittista ja hallinnollista elämää leimaa liittovaltion ja osavaltioiden valtasuhteet. Kummassakin liittovaltiossa on vahva luottamus tuomioistuimiin. Saksan valtiosääntötuomioistuin ja Yhdysvaltojen korkein oikeus ovat oikeudellista harkintaa harjoittavia elimiä. Niiden ratkaisutoiminnalla on myös yhteiskuntaa ohjaava vaikutus.¹¹³ Yhdysvaltojen common law -järjestelmän oikeuskulttuuri eroaa mielestäni oikeusvertailun perusteella suuresti Suomen oikeuskulttuurista. Yhdysvaltojen valvontajärjestelmän käyttöönotto suomalaisessa oikeuskulttuurissa ja -järjestelmässä voisi olla haastavaa. Jo Saksan malli, jossa annetaan niin vahva rooli tuomioistuinlaitokselle, muuttaisi mielestäni paljon suomalaista vallanjakoajattelua.

Oikeusvertailun perusteella Ranskan oikeuskulttuuri muistuttaa mielestäni eniten suomalaista oikeuskulttuuria. Suomi ja Ranska ovat tasavaltoja, joissa on vahva luottamus kansanedustuslaitokseen. Ranskan valtiosääntöneuvosto ei ole osa parlamentin tai tuomioistuinlaitoksen

¹¹¹ Saraviita 2005, 275-276.

¹¹² Letto-Vanamo 2000.

¹¹³ Jyränki 2000, 43-49; Tamm & Letto-Vanamo 2015, 69-74, 89-91.

toimintaa, vaan se toimii itsenäisenä elimenä. Suomessa on tehty selkeämpi valinta, että kontrollivalta kuuluu lainsäätäjien harkinnan piiriin. Mielestäni suomalaisen valvontamallin tehokkuus pohjautuu siihen, että se sopii suomalaiseen valtiosääntöoikeudelliseen oikeuskulttuuriin ja yhteiskunnalliseen vallanjakoon.

7.1 Valvonnan luonne

Valvontamallin luonteeseen vaikuttaa, onko valvonta järjestelmässä ennakkollista vai jälkikäteistä. Valvonta voi olla yleisellä tasolla tapahtuvaa abstraktia valvontaa tai konkreettista valvontaa oikeustapausten yhteydessä. Lakien perustuslainmukaisuuden ennako- ja jälkivalvonta eivät sulje pois toisiaan. Molemmat valvontavariaatiot voivat toimia samassa järjestelmässä täydentäen toisiaan. Merkityksellistä on, kumpi valvontavariaatio, ennakkollinen vai jälkikäteinen, seuraa toisen osoittamaa lakien perustuslainmukaisuuden tulkintalinjaa.¹¹⁴

Ranskassa valvontamalli muistuttaa suomalaista valvontajärjestelmää. Sen valtiosääntöneuvoston valvonta on pääsääntöisesti ennakkollista ja abstraktia parlamentin hyväksymien lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa ennen kuin lakiehdotukset ovat tulleet voimaan. Lakia ei saa antaa, jos perustuslakineuvosto on lausunnossaan todennut lain olevan perustuslainvastainen. Lisäksi Ranskassa on jälkikäteinen tuomioistuinkontrolli, jolla voidaan saattaa konkreettinen oikeustapaus valtiosääntöneuvoston käsiteltäväksi.¹¹⁵

Saksan ja Yhdysvaltojen valvontamallit ovat luonteeltaan jälkivalvontaa tuomioistuimissa konkreettisten oikeustapausten yhteydessä. Saksassa suurin osa tapauksista on kansalaisten valtiosääntövalituksia. Yhdysvalloissa käsitellään vain oikeustapauksia, joille korkein oikeus on myöntänyt käsittelyluvan. Saksan valtiosääntötuomioistuimella on mahdollisuus osallistua abstraktiin lakien ennakkovalvontaan lainsäädäntövaiheessa. Yhdysvalloissa kongressin ennakkovalvonta on vähäistä. Useimmiten valtioissa, joissa on tehokas jälkikäteinen tuomioistuin-kontrolli, ei lainsäädäntövaiheessa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuteen kiinnitetä erityistä huomiota. Tähän motivaation puutteeseen vaikuttaa se, että jälkikäteisellä valvonnalla on tulkinta-auktoriteetti järjestelmässä ja ennakkovalvonnan tulee seurata sen osoittamaan tulkintalinjaa.¹¹⁶

Vertailun pohjalta voidaan mielestäni havaita, että ennakkovalvonta on tehokkaampi valvontamuoto, sillä se puuttuu lakien perustuslainvastaisuuteen jo ennen niiden voimaantuloa. Jälkikäteistä valvontaa harjoitetaan lakien soveltamistilanteessa. Jälkikäteinen valvontajärjestelmä ei missään vertailuista valvontamalleista ollut mielestäni täysin kattavaa. Niissä sovel-

¹¹⁴ Husa 2004, 46-50.

¹¹⁵ Jyränki 2003, 379-380.

¹¹⁶ Jyränki 2003, 381.

letaan siis myös perustuslainvastaisia lakeja. Ennakkovalvonnan avulla ristiriitaisia lakeja ei jouduta alunperinkään soveltamaan ja näin kansalaisen oikeusturva on toteutuu paremmin.

Valvonta voi olla myös keskitetty tai hajautettu usealle toimielimelle. Hajautettu valvonta voidaan jakaa useille eri viranomaisille, joilla on erilaiset oikeudet ja velvollisuudet kuten Suomessa perustuslakivaliokunnalla, tuomioistuimilla, oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä. Suomen valvontamalli on vertailluista järjestelmistä selkeästi hajautetuin. Toinen tapa hajauttaa valvontaa on hajauttaa sitä eri asteisille tuomioistuimille, kuten Saksassa ja Yhdysvalloissa on tapana.¹¹⁷ Ranskassa taas tuomioistuimet harjoittavat valvontaa, mutta varsinainen perustuslainmukaisuuden arviointi on keskitetty valtiosääntöneuvostolle. Jokaisessa tutkitussa valvontajärjestelmässä on ylimpänä auktoriteettina toimiva valvontainstanssi, jonka tulkintaratkaisuja muut toimielimet seuraavat.

Hajautettu valvontamalli on oikeusvertailun perusteella mielestäni tehokkaampi valvontamekanismi, sillä perustuslainmukaisuuden valvontakenttä on niin laaja, että yhden toimielimen on vaikeaa valvoa oikeusjärjestelmää kattavasti. Hajautetun valvonnan tulee kuitenkin olla mielestäni järjestäytyneempi. Eri toimielinten asema ja toimivalta tulee olla selkeästi määritelty. Tärkeää hajautetussa mallissa on kansalaisen oikeusturvan kannalta, että hänen oikeuksiinsa valvotaan aktiivisesti ja hän tietää, mikä toimielin valvoo hänen oikeuksiaan.

Suomessa lain ja perustuslain välillä todetut ristiriidat ovat tuomioistuimissa käytännössä jääneet hyvin harvinaisiksi ja säännöksen soveltaminen rajoittuu ainoastaan korkeimpiin oikeusasteisiin¹¹⁸. Suomi on liittynyt useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa kantaa kansalaisten oikeusturvan toteutumiseen Suomessa. Jälkikäteisen hajautetun valvonnan haasteista kertoo se, että Suomi on saanut useita langettavia tuomioita, muun muassa koskien kansalaisen oikeusturvan toteutumista pitkittyneiden oikeudenkäyntiprosessien aikana.¹¹⁹ Oikeusvertailun perusteella voidaan mielestäni todeta, että perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen valvonta on Suomessa hajanaista ja se ei ole järjestäytyneempi jälkivalvonta tehostaisi suomalaisia valvontamekanismia.

7.2 Valvontainstanssi

Pohjimmiltaan kontrollijärjestelmän valinnassa on kuitenkin kyse oikeuden ja politiikan rajanvedosta: mikä kuuluu lainsäätäjän ja hallituksen poliittisen harkinnan piiriin; ja mikä tuomioistuimen oikeudellisen harkinnan piiriin. Tärkeää on huomioida vallan kolmijaon asettamat

¹¹⁷ Jyränki 2003, 381.

¹¹⁸ Nieminen 2007, 18.

¹¹⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen tiivistelmät 2016.

institutionaaliset ja toiminnalliset rajoitukset. Valvontajärjestelmä ilmentää, mikä oikeuden ja politiikan vallanjaon suhde tahdotaan sisäisesti oikeusjärjestelmässä olevan.¹²⁰

Saksassa lakien perustuslainvastaisuutta tutkii ylimpänä elimenä Bundesverfassungsgericht eli Saksan valtiosääntötuomioistuin. Se tutkii liittovaltion lakien perustuslainmukaisuutta lainkäytön yhteydessä ja sillä on laaja toimivalta myös muuhun perustuslainmukaisuuden valvontaan. Yhdysvaltojen korkein oikeus eli Supreme Court of the United States on korkein yleinen oikeusaste, ja se tutkii myös lakien perustuslainmukaisuutta. Saksassa ja Yhdysvalloissa valvontamalli painottuu tuomareiden oikeudelliseen asiantuntemukseen ja tuomioistuinkontrolliin. Tuomioistuimilla on vahva asema ja niillä on mahdollisuus toimia negatiivisena lainsäätäjänä eli mitätöidä lainsäätäjän voimaan saattamia lakeja.¹²¹

Ranskassa ensisijaisesti valvontaa suorittaa Conseil constitutionnel eli Ranskan valtiosääntöneuvosto. Se valvoo parlamentin hyväksymien lakien perustuslainmukaisuutta. Se ei ole osa hallinnollista tai yleistä lainkäyttöä.¹²²

Suomessa lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa ensisijaisesti harjoittaa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Valvonta on lainsäätäjän itsenäistä kontrollia. Eduskunnassa harjoitetaan enemmistödemokratiaa, kun taas perustuslakivaliokunta suorittaa oikeudellista harkintaa. Mielestäni oikeusvertailu osoittaa, että perustuslakivaliokunnan oikeudellinen harkinta nojautuu vahvasti asiantuntijoiden lausuntoihin. Suomessa valvontaa harjoittaa puhtaasti poliittinen toimielin, toisin kuin muissa vertailuissa valvontamalleissa. Perustuslakivaliokunnan rooli ylimpänä perustuslainmukaisuuden arvioinnin auktoriteettina on kuitenkin mielestäni selkeä ja kiistaton.

7.3 Oikeusvaikutukset

Lakien perustuslainmukaisuuden oikeusvaikutukset voivat rajoittua käsillä olevaan konkreettiseen oikeustapaukseen, tai sillä voi olla koko oikeusjärjestelmää muokkaava vaikutus. Yhdysvalloissa tuomioistuimen todetessa lain olevan perustuslainvastainen, voi se julistaa säädöksen mitättömäksi tai pätemättömäksi. Tuomioistuimet eivät ole sidottuja aikaisempiin tuomioistuinratkaisuihin, vaikka Yhdysvaltojen oikeusjärjestelmä rakentuu vahvasti korkeimman oikeuden ennakkoratkaisujen varaan. Tällä on suuri vaikutus Yhdysvaltojen dynaamiseen oikeuskulttuuriin ja perustuslain monipuoliseen tulkintaan.¹²³

¹²⁰ Husa 2004, 43-45.

¹²¹ The Court's Duties 2016; Saraviita 2005, 265.

¹²² Constitution 2016.

¹²³ Tamm & Letto-Vanamo 2015, 97, 104-107.

Saksan valtiosääntötuomioistuimen ratkaisulla on erilaiset seuraukset riippuen ratkaistavasta asiasta. Valtiosääntötuomioistuimen tekemä ratkaisu on aina lopullinen. Kaikki poliittiset ja oikeudelliset toimielimet kunnioittavat sen päätöksiä. Jotkut valtiosääntötuomioistuimen päätökset voivat saada lainvoiman.¹²⁴

Ranskan valtiosääntöneuvoston päätökset ovat oikeusvoimaisia ja niitä on noudatettava. Ennakkovalvonnan perusteella perustuslain kanssa ristiriidassa olevaa säännöstä ei saa vahvistaa laiksi, eikä soveltaa. Jälkivalvonnan perusteella perustuslain vastaiseksi päätetty säännös kumotaan. Perustuslakineuvosto määrittää myös edellytykset, joita noudattamalla kumotun säännöksen jo aikaansaamat oikeusvaikutukset voidaan kumota.¹²⁵

Suomessa eduskunnan lakivaliokunnan lausuntojen sitovuudesta ei ole säädetty, vaikka käytännössä eduskunta noudattaa valiokunnan lausuntoja tosiasiallisesti. Suomessa ennakkovalvontaa täydentävä tuomioistuinkontrolli ei merkitse, että tuomioistuimen ratkaisu mitätöisi tai kumoaisi lain. Tuomioistuin voi ainoastaan jättää säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa.¹²⁶ Oikeusvertailun pohjalta voidaan mielestäni todeta, että kaikissa muissa vertailuissa valvontamalleissa valvontaratkaisulla on vahvemmat oikeudelliset seuraamukset kuin Suomessa. Suomen valvontajärjestelmän tehokkuutta ja yhdenmukaisuutta voitaisiin mielestäni vahvistaa antamalla perustuslakivaliokunnan lausunnoille perustuslaissa määritelty oikeusvaikutus. Lausunnoista tulisi selkeitä oikeuslähteitä, joka edistäisi lainkäytön ennakoitavuutta ja kansalaisen oikeusturvaa.

¹²⁴ Structure 2016.

¹²⁵ Erikoistuomioistuimet -Ranska 2013.

¹²⁶ Ojanen 2001, 84-85.

MAA	SUOMI	RANSKA	SAKSA	YHDYSVALLAT
PÄÄASIALLINEN VALVONTA-INSTITUUTIO	Eduskunnan perustuslaki valiokunta	Conseil constitutionnel eli Ranskan valtiosääntöneuvosto	Bundesverfassungsgericht eli Saksan valtiosääntötuomioistuin	Supreme Court of the United States eli Yhdysvaltojen korkein oikeus
PÄÄSÄÄNTÖNÄ ENNAKKOVALVONTA/ JÄLKIVALVONTA	Ennakkovalvonta	Ennakkovalvonta	Jälkivalvonta	Jälkivalvonta
ABSTRAKTINEN/ KONKREETTINEN	Abstraktinen	Abstraktinen	Konkreettinen	Konkreettinen
OIKEUDELLINEN/ EI-OIKEUDELLINEN	Ei-oikeudellinen	Ei-oikeudellinen	Oikeudellinen	Oikeudellinen
HAJAUTETTU/ KESKITETTY	Hajautettu	Keskitetty	Hajautettu	Hajautettu
RATKAISUJEN LAINVOIMA	Ei lainvoimaa	Lainvoimaisia	Lainvoimaisia	Lainvoimaisia
NORMIPERUSTA	Perustuslaki	Perustuslaki, Constitutionnel	Perustuslaki, Grundgesetz	Tuomioistuimen oman lainkäytön kautta vakiintunut toimivalta

Taulukko 2: Valvonnan eroja eri maiden valvontamalleissa

8 Johtopäätökset

Yksi valtiosääntöoikeuden olennaisimmista kysymyksistä on se, kuinka lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on oikeusjärjestelmässä ratkaistu. Valvontajärjestelmä ilmentää, mikä oikeuden ja politiikan vallanjaon suhde tahdotaan oikeusjärjestelmässä sisäisesti olevan. Perustuslainmukaisuuden valvonnan tarkoituksena on ylläpitää oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä ja ristiriidattomuutta. Valvonnassa on kyse siitä, että lait ovat perustuslainmukaisia, oikeussäädökset ovat oikeassa hierarkkisessa järjestyksessä, perusoikeuksia noudatetaan, ja toimivaltainen instanssi arvioi lakien perustuslainmukaisuutta. Lakien perustuslainmukaisuuden

valvonta on keskeinen osa lainsäädäntö- ja lainvalvontaprosessia. Valvonnan tavoitteena on, että kansalaisen oikeusturva toteutuu.

Opinnäytetyön selvityksen perusteella voidaan havaita, että lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomessa ensisijaisesti ennakkollista, abstraktia ja parlamentaarista. Ennakkovalvonta on hajautettu usealla toimielimelle, mutta sitä suorittavat pääsääntöisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Valvonta tapahtuu ensisijaisesti eduskunnassa lainsäädäntöprosessin aikana. Sen ylimpänä auktoriteettina toimii eduskunnan perustuslakivaliokunta. Tuomioistuinten jälkikäteinen lakien perustuslainmukaisuuden arviointi mahdollistui vasta vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen myötä. Luonteeltaan tuomioistuin-kontrolli on Suomessa jälkikäteistä, täydentävää ja kohdistuu yksittäisiin oikeustapauksiin. Tuomioistuimilla tai muilla eduskunnan ulkopuolisilla toimielimillä ei ole yleistä oikeutta tutkia eduskunnan säätämien lakien perustuslainmukaisuutta, tai julistaa lakeja perustuslainvas-taisiksi.

Oikeudellisen vertailun tuloksena voidaan mielestäni todeta, että lakien perustuslainmukai-suuden valvonta on Suomessa tehokasta. Valvonta on mielestäni tehokasta, koska kokonaisuutena valvontajärjestelmä on perusteellinen ja toimii yleensä hyvin. Se täyttää tavoitteensa toteuttamalla kansalaisten oikeusturvaa. Ennakkovalvonta on toimivaa ja sitä täydentää jälki-valvonta. Olen sitä mieltä, että valvontamalli sopii suomalaiseen valtiosääntöoikeudelliseen oikeuskulttuuriin ja yhteiskunnalliseen vallanjakoon. Valvonta painottuu lainsäädännön yhteydessä usean toimielimen ennakkolliseen valvontaan. Perustuslakivaliokunnan rooli ylimpänä perustuslainmukaisuuden arvioinnin auktoriteettina on mielestäni selkeä ja kiistaton. Edus-kunnassa harjoitetaan enemmistödemokratiaa, kun taas perustuslakivaliokunta suorittaa oi-keudellista harkintaa. Olen sitä mieltä, että eduskunnan oman valiokunnan harjoittama oi-keudellinen valvonta estää jännitteen syntymisen eduskunnan ja tuomioistuinlaitoksen välille. Perustuslakiuudistuksen myötä suomalainen ennakkovalvonta täydentyi mielestäni tarpeelli-sella PL 106 §:n tuomioistuinkontrollilla. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta on Suomes-sa vakiintunutta. Yleisesti ottaen kansalaisten luottamus perustuslainmukaisuuden valvon-tainstituutioihin on hyvä.

Suomalaisessa valvontamallissa on mielestäni tiettyjä haasteita, jotka nousivat esiin oikeudel-lisen vertailun myötä: valvontaelin on poliittinen, valvonta on asiantuntijariippuvaista, val-vonnalla on heikot oikeusvaikutukset, valvontajärjestelmä on hajanainen ja jälkivalvonta on järjestäytymätöntä. Seuraavassa esitän tarkemmin nämä havaitsemani ongelmat ja niihin ke-hittämäni ratkaisut, joilla parannetaan kansallisen valvontamekanismin tehokkuutta.

Valvontaelin on poliittinen

Suomessa perustuslakivaliokunta toimii eduskunnan sisäisenä valvontaelimenä, jolloin perustuslainmukaisuuden arviointia harjoittavat vaaleilla valitut kansanedustajat. Oikeusvertailu esimerkiksi Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden tuomareiden oikeudelliseen harkintaan osoittaa, että Suomessa valvonta on järjestetty kansainvälisesti katsottuna poikkeuksellisen demokraattisesti. Ongelmana on mielestäni se, että poliittisesti valitut kansanedustajat harjoittavat perustuslakivaliokunnassa oikeudellista harkintaa. Mielestäni perustuslakivaliokunnan ratkaisujen tulisi perustua puhtaaseen oikeudelliseen harkintaan. Ratkaisuna ongelmaan ehdotaisin, että kansanedustajien oikeudellisen harkinnan tulisi säilyä poliittisten puoluekantojen ulkopuolella, ja niissä puitteissa, jotka perustuslaki ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat. Mielestäni perustuslainmukaisuus ei saa muuttua mielipideasiaksi, ja sen tulkinnan tulisi perustua oikeudellisiin lähteisiin. Suomen nykyinen valvontajärjestelmä toimii vain niin kauan, kuin perustuslakivaliokunta nauttii riittävää luottamusta eduskunnassa, tuomioistuineläytöksessä ja yhteiskunnassa.

Valvonta on asiantuntijariippuvaista

Oikeusvertailu osoittaa, että Saksan ja Yhdysvaltojen tuomioistuimissa oikeudellista harkintaa harjoittavat oikeustieteellisen koulutuksen saaneet tuomarit. Suomessa taas perustuslakivaliokunnan jäseninä toimivat yksinomaan tavalliset kansanedustajat. Valtiosääntöoikeudellisissä asioissa perustuslakivaliokunta kuulee poikkeuksetta, sekä lainvalmisteluvirkamiehiä, että useampaa valtiosääntöoikeuden asiantuntijaa. Asiantuntijoiden verkosto on suppea. Heidän poliittinen näkökantansa tai valikoituminen valiokunnan kuultavaksi ei ole läpinäkyvää. Ongelmaksi mielestäni muodostuu se, että perustuslakivaliokunnan oikeudellinen harkinta on riippuvaista ulkopuolisten asiantuntijoiden lausunnoista. Mielestäni valiokunnan ratkaisujen tulisi perustua sen itsenäiseen oikeudelliseen harkintaan. Ehdotan ratkaisuksi tähän ongelmaan, että valiokunnan toimintaa tulisi kehittää oikeudellisen asiantuntijuuden suuntaan. Sen jäseniksi tulisi valita viisi vaihtuvaa valtiosääntöoikeudellista asiantuntijajäsentä. Lisäksi kehitettäisiin valiokunnan toimintaa suuntaamalla sitä avoimemman asiantuntijuuden suuntaan. Ulkopuolisten asiantuntijoiden verkostoja tulisi mielestäni laajentaa aktiivisesti ja heidän valintaansa perustella. Tämä edistäisi perustuslakivaliokunnan oikeudellisen harkinnan yleistä hyväksyttävyyttä.

Valvonnalla on heikot oikeusvaikutukset

Oikeusvertailun perusteella voidaan mielestäni todeta, että kaikissa vertailuissa valvontajärjestelmissä valvontaratkaisuilla oli vahvempi oikeusvaikutus kuin Suomessa. Tällä hetkellä eduskunnassa perustuslakivaliokunnan lausuntoja käytännössä noudatetaan eduskunnassa, mutta niillä ei ole oikeudellista sitovuutta oikeusjärjestelmässä. Tuomioistuinten jälkivalvonta koskettaa vain konkreettista oikeustapausta, ja tuomioistuinratkaisuilla ei ole yleistä vaikutusta muihin oikeustapauksiin. Valvonnan heikot oikeusvaikutukset ovat mielestäni ongel-

ma. Valvontaratkaisulla tulisi olla mielestäni vahvemmat oikeusvaikutukset. Ratkaisuksi ehdotan, että perustuslakivaliokunnan lausunnoille annetaan oikeudellinen sitovuus perustuslaissa. Tuomioistuimet saisivat lausunnoista selkeän oikeudellisen lähteen, ja lausunnoilla olisi yleinen koko oikeusjärjestelmän perustuslainmukaisuuden tulkintaa ohjaava vaikutus. Lausuntojen oikeudellinen sitovuus vahvistaisi mielestäni perustuslakivaliokunnan asemaa ylimpänä valvonnan auktoriteettina.

Valvontajärjestelmä on hajanainen

Oikeusvertailu mielestäni havainnollistaa, että Suomessa valvonta on hajaantuneempaa kuin missään muussa vertaillussa kansainvälisessä valvontamallissa. Perustuslainmukaisuuden valvonta on rakenteellisesti painottunut eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan suuntaan. Silti jälkikäteisen tuomioistuinkontrollin myötä valvontakenttä on entisestään laajentunut. Eduskunnan ja tuomioistuinten lisäksi aktiivista valvontaa harjoittavat ylimmät laillisuusvalvojat. Mielestäni ongelmana on, että valvonta on hajautunut hyvin monelle toimielimelle. Niiden toimivaltojen erot ovat epäselviä ja aktiivinen keskustelu eri toimijoiden väliltä puuttuu. Mielestäni lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän tulee olla jäsentynyt. Keskittyisin tämän ongelman ratkaisussa siihen, että valvontainstituutioiden tulisi jakaa aktiivisesti tietoa valvontajärjestelmästä ja keskustella yhdessä valvonnan kehittämisestä. Mielestäni jäsentynyt valvontamekanismi lisää perustuslainmukaisuuden tulkinnan johdonmukaisuutta, ratkaisujen perusteltavuutta, sekä koko valvontainstituution legitimitettä. Lisäksi kansalaisen oikeusturva kehittyy, kun hän tietää oikeuksistaan, ja siitä kuka niitä valvoo.

Jälkivalvonta on järjestäytymätöntä

Suomessa lain ja perustuslain välillä todetut ristiriidat ovat tuomioistuimissa jääneet hyvin harvinaisiksi ja PL 106 §:n soveltaminen rajoittuu ainoastaan korkeimpiin oikeusasteisiin. Tuomioistuinkontrolli on uusi valvontamuoto. Esimerkiksi vertailu Saksan valtiosääntötuomioistuimen käsittelemään yli 6000 vuosittaiseen valtiosääntövalitukseen havainnollistaa, että perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen valvonta ei ole Suomessa kattavaa. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen langettavat tuomiot Suomelle ilmentävät, ettei jälkikäteinen valvonta ole ongelmatonta. Mielestäni ongelmana on, että koko jälkikäteinen valvontajärjestelmä on järjestäytymätön ja keskittyy yksittäisiin oikeustapauksiin. Se on pääsääntöisesti kansalaisten omasta aloitteesta tulevien kanteluiden, harvinaisen tuomioistuinkontrollin, tai vielä harvinaisemman lakiuudistusten seurannan varassa. Mielestäni perustuslainmukaisuuden jälkivalvonnan tulee olla järjestelmällistä. Ehdotan ongelmaan ratkaisuksi, että lakien abstraktilla tasolla tapahtuvaa jälkivalvontaa varten tulisi perustaa työryhmä, joka eduskunnan, ylimpien laillisuusvalvojien, tuomioistuinten ja omasta aloitteesta suorittaisi yleistä jälkivalvontaa. Sen selonteon pohjalta eduskunta ryhtyisi tarvittaviin lainvalmistelutoimiin perustuslainvastaisten lakien muuttamiseksi. Näin mielestäni koko perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kattavuutta saataisiin kehitettyä.

Lähteet

Painetut lähteet:

Husa, J. 2004. Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi - oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Hallberg, P., Karapuu, H., Ojanen, T., Scheinin, M., Tuori, K. & Viljanen, V-P. 2011. Oikeuden ja vallansolmuja. Helsinki: Warner Söderström Oy.

Hirvonen, A. 2012. Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Jonkka, J. 2009. Oikeuskanslerivaltioneuvostonvalvojana. Teoksessa: Hidén, M. 2009. Juhla-julkaisuja 1939-7/12-2009. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Jyränki, A. 2000. Valta ja vapaus, valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. painos. Helsinki: Talentum.

Jyränki, A. 2003. Uusi perustuslakimme. Turku: Iura nova.

Jyränki, A. & Husa, J. 2012. Valtiosääntöoikeus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Niskanen, M. 2011. Oikeusjärjestys, osa 3. 8. painos. Rovaniemi: Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja.

Ojanen, T. 2001. Suomen valtiosäännön perusteita. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Ojanen, T. 2010. EU-oikeuden perusteita, uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Saraviita, I. 2005. Suomalainen perustus- ja oikeusjärjestelmä. Helsinki: Talentum.

Saraviita, I. 2011. Perustuslaki. Helsinki: Talentum.

Tamm, D. & Letto-Vanamo, P. 2015. Oikeuden maailma, näkökulmia oikeuskulttuureihin. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Tallroth, P. 2012. Kuka valvoo oikeuksiamme? Perusoikeuksien valvontaelimet Suomessa ja keskustelu valtiosääntötuomioistuimesta. Helsinki: Paulina Tallroth.

Wiberg, M. 2010. Perustuslakihaasteet, Helsinki: Edita.

Sähköiset lähteet:

About the Supreme Court 2016. United States Courts. Viitattu 6.5.2016.

<http://www.uscourts.gov/about-federal-courts/educational-resources/about-educational-outreach/activity-resources/about>

The Court's Duties 2016. Bundesverfassungsgericht. Viitattu 6.5.2016.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html

Structure 2016. Bundesverfassungsgericht. Viitattu 6.5.2016.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/EN/Das-Gericht/Organisation/organisation_node.html

Composition and organisation 2016. Conseil constitutionnel. Viitattu 7.4.2016.
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/presentation/general-presentation/general-presentation.25739.html>

Constitution 2016. Conseil constitutionnel. Viitattu 17.4.2016.
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>

Duthaillet de Lamothe, O. 2012. A french legal success story : the Question prioritaire de constitutionnalité. Viitattu 20.5.2016.
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/contributions-et-discours/2012/a-french-legal-success-story-the-question-prioritaire-de-constitutionnalite.115542.html>

Lainvalmistelun prosessiopas 2016. Finlex. Viitattu 23.4.2016.
<http://lainvalmistelu.finlex.fi>

Lainvalmistelun vaiheet 2016. Eduskunta. Viitattu 23.4.2016.
https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/lainvalmistelu_vaiheet/Sivut/default.aspx

Erikoistuomioistuimet -Ranska 2013. European justice. Viitattu 7.5.2016.
https://e-justice.europa.eu/content_specialised_courts-19-fr-maximizeMS-fi.do?member=1

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen tiivistelmät 2016. Finlex. Viitattu 29.5.2016.
<http://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/>

Letto-Vanamo, P. 2000. Suomi viisi vuotta Euroopan unionissa, Euroopan unionin oikeus Suomessa. Viitattu 15.5.2016.
<http://www.eurooppatiedotus.fi/doc/fi/julkaisut/suomi5vuotta/letto-vanamo.html>

Bill of Right 2016. National archives. 2016. Viitattu 6.5.2016.
http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html

Saraviita, I. 2016. Tieteen termipankki. Oikeustiede: valtiosääntötuomioistuin. Viitattu 31.5.2016.
<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtiosääntötuomioistuin>

Suuri valiokunta 2016. Eduskunta. Viitattu 24.4.2016.
https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/valiokunnat/suuri_valiokunta/Sivut/default.aspx

Tehtävät 2012. Presidentti. Viitattu 24.4.2016.
<http://www.presidentti.fi/public/default.aspx?nodeid=44821>

Virallislähteet:

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2014. K 3/2015 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

Perustuslaki 2008-työryhmän muistio. 2008. Oikeusministeriö. OM 1/41/2008.

Selvitys perustuslain toimeenpanosta 2002. 2002. Oikeusministeriö. OM 19/41/2003.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2014. K 5/2015 vp.

Oikeuskäytäntö:

Korkeimman oikeuden ratkaisu 17.2.2015:14.

Muut lähteet:

Tuori, K. 2014. Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia. Lakimies 1/2014.

Nieminen, L. 2007. Tarvittaisiinko Suomessakin valtiosääntötuomioistuin? Lakimies 1/2007.

Kuviot

Kuvio 1: Suomalainen normihierarkia	12
Kuvio 2: Esimerkki suomalaisesta vallan kolmijaosta.....	13
Kuvio 3: Tavallisen lain säädäntöprosessi eduskunnassa	17
Kuvio 4: Perustuslain säädäntöprosessi eduskunnan toisesta käsittelystä alkaen.....	19

Taulukot

Taulukko 1: Perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan ja jälkivalvonnan eroja Suomessa	23
Taulukko 1: Valvonnan eroja eri maiden valvontamalleista.....	44

