

Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:22

Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista

Mikael Hidén

Oikeusministeriö

ISBN PDF: 978-952-259-760-1

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Oikeusministeriö	15.5.2019
Tekijät	Mikael Hidén	
Julkaisun nimi	Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2019:22	
Diaari/hankenumero	VN/6270/2018	Teema Selvityksiä ja ohjeita
ISBN PDF	978-952-259-760-1	ISSN PDF 2490-0990
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-760-1	
Sivumäärä	34	Kieli suomi
Asiasanat	perustuslaki, valtiosääntöoikeus	
Tiivistelmä	<p>Selvityksen tarkoituksena oli arvioida nykyisen perustuslain toimivuutta ja mahdollisia tarkistamistarpeita. Selvityksessä tuli arvioida perustuslain säännösten toimivuutta erityisesti lainsäädäntötyön kannalta sekä selvittää perustuslain tulkintakäytännön kehittymistä. Selvitystä ei siten rajattu tiettyihin asiasisältöihin tai yksittäisten kysymysten arviointiin, vaan selvitykseltä toivottiin kokonaisvaltaista ja perustuslain voimassaoloaikana saatuihin kokemuksiin kattavasti perustuvaa arviota.</p> <p>Selvityksessä tarkastellaan mahdollista tarvetta laajempiin, valtiosäännön systeemistä tai yleistä kehittämistä tarkoittaviin muutoksiin sekä tarvetta perustuslain yksittäisten säännösten muuttamiseen. Selvityksessä todetaan, ettei ole nähtävissä aihetta perustuslain säännösten muuttamiseen eduskuntaa, tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa, vaalijärjestelmää, perusoikeuksia tai perustuslain noudattamisen valvontaa koskevilta osin. Myöskään perustuslain yksittäisten säännösten muutoksille ei selvityksen mukaan näyttäisi olevan painavaa syytä. Selvityksessä suositellaan harkittavaksi perustuslain mukaisuuden jälkivalvontaa koskevan, perustuslain 106 §:n tarkistamista siten, että säännöksessä luovuttaisiin perustuslakiristiriidan ilmeisyys-vaatimuksesta.</p>	
Kustantaja	Oikeusministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Justitieministeriet	15.5.2019	
Författare	Mikael Hidén		
Publikationens titel	Utredning om hur väl grundlagen fungerar och om eventuella behov att se över den		
Publikationsseriens namn och nummer	Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2019:22		
Diarie-/ projektnummer	VN/6270/2018	Tema	Utredningar och anvisningar
ISBN PDF	978-952-259-760-1	ISSN PDF	2490-0990
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-760-1		
Sidantal	34	Språk	finska
Nyckelord	grundlagen, konstitutionell rätt		
Referat	<p>Syftet med utredningen var att bedöma hur väl den gällande grundlagen fungerar och vilka eventuella behov det finns att se över den. I utredningen skulle det bedömas hur bestämmelserna i grundlagen fungerar i synnerhet med tanke på lagstiftningsarbetet samt utredas hur grundlagens tolkningspraxis har utvecklats. Utredningen begränsades därmed inte till något visst sakinhåll eller enskilda frågor, utan det önskades en övergripande bedömning som baserar sig på erfarenheter som fåtts under lagens giltighetstid.</p> <p>I utredningen behandlas behovet att göra mer omfattande ändringar som skulle innebära systematisk eller allmän utveckling av konstitutionen samt att ändra enskilda bestämmelser i grundlagen. I utredningen konstateras att det inte finns anledning att ändra de bestämmelser i grundlagen som gäller riksdagen, republikens president och statsrådet, valsystemet, de grundläggande fri- och rättigheterna eller tillsynen över efterlevnaden av grundlagen. Enligt utredningen verkar det inte heller finnas vägande skäl att ändra enskilda bestämmelser i grundlagen. I utredningen rekommenderas att man överväger en översyn av 106 § i grundlagen, som gäller efterkontroll av grundlagsenligheten, så att man slopar kravet på att lagtillämpningen uppenbart ska strida mot grundlagen.</p>		
Förläggare	Justitieministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

Oikeusministeriölle	7
Taustaa	8
Perustuslain ja perustuslakikäsitysten kehityksestä ennen nykyistä perustuslakia ...	8
Vuoden 2000 perustuslaki ja sen muutokset	11
Tulkinnan merkitys ja perustuslakivaliokunnan rooli	14
Aihetta perustuslain muuttamiseen? – yleisiä näkökohtia	17
Virallisia kannanottoja	17
Joitakin yleisiä havaintoja.....	19
Suppeita ja laajoja muutoksia	21
Perustuslain mahdolliset muuttamistarpeet: arviointia	23
Kysymys laajojen muutosten aiheellisuudesta	23
Kysymys yksittäisten säännösmuutosten aiheellisuudesta.....	30
Pieni jälkikommentti	33
LIITE	34

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Oikeusministeriö on pyytänyt minua laatimaan selvityksen perustuslain toimivuuden ja mahdollisten tarkistamistarpeiden arvioimista varten. Selvitystä tullaan tehdyn sopimuksen (26.11.2018) mukaan käyttämään harkittaessa, tulisiko perustuslain tarkistamista varten asettaa parlamentaarinen valmisteluhanke seuraavalla vaalikaudella. Selvityksen sisältöä on sopimuksessa kuvattu näin:

”Selvityksessä tulisi arvioida perustuslain säännösten toimivuutta erityisesti lainsäädäntötyön kannalta sekä selvittää perustuslain tulkintakäytännön kehittymistä. Selvitystä ei siten ole rajattu tietyihin asiisisältöihin tai yksittäisten kysymysten arviointiin, vaan selvitykseltä toivotaan kokonaisvaltaista ja perustuslain voimassaoloaikana saatuihin kokemuksiin kattavasti perustuvaa arviota.”

Esitän selvityksenäni asiassa kunnioittavasti seuraavan.

Taustaa

Perustuslaki on Suomessa sisällöltään leimallisesti oikeudellinen asiakirja. Perustuslaissa käytetään myös arvostuksenvaraisia ilmaisuja, mutta sen lähtökohtana ei ole julistaminen, vaan asema ylimpänä osana maan oikeusjärjestystä. Suomalaiseen perinteeseen kuuluu hyvin selvänä legalistinen ajatus perustuslain normien tosiasiallisesta sitovuudesta. Perustuslaki ei koske vain joitain julkisen vallankäytön ja yksilön oikeusaseman kysymyksiä, vaan se kattaa periaatteessa kaikki julkisen vallankäytön ja yksilön oikeusaseman peruskysymykset. Perustuslain tehtävänä ei ole niinkään yksityiskohtien sääntely kuin rajojen ja tavoitteiden osoittaminen tavallisen lain säätäjän toiminnalle.

Perustuslain ja perustuslakikäsitteiden kehityksestä ennen nykyistä perustuslakia

Kuva siitä, mitä maassa oli voimassa perustuslakina - tai ainakin tavallisen lain yläpuolella olevaksi katsottuna normistona - oli autonomian ajan lopulla jotenkin hajanainen. Jos sivuutetaan hallitsijan vakuutukset ja jotkin hallitsijan antamat julistukset, joille myös saatettiin antaa perustuslaillista merkitystä, oli perustuslaintasoisina dokumentteina noudattavana Ruotsin vallan ajalta peräisin olevat vuoden 1772 Hallitusmuoto, vuoden 1789 Yhdistys- ja vakuuskirja ja eri säädyle vuosina 1723 ja 1789 vakuutetut säätyerioikeudet sekä autonomian aikana vuonna 1869 säädetty Valtiopäiväjärjestys Suomen Suuriruhtinaanmaalle. Vuoden 1906 eduskuntauudistus oli instituutioiden kehityksen kannalta erittäin merkittävä, mutta ei varsinaisesti vähentänyt viitattua hajanaisuutta. Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen tilalle tuli vuoden 1906 Valtiopäiväjärjestys, mutta muuten olivat edellämainitut dokumentit perustuslaintasoisiksi katsottuina voimassa maan itsenäisyydessä.

Hajanaisuus – ainakin siinä mielessä, että perustuslaintasoiset normit olivat erillisissä normidokumenteissa – jatkui itsenäistyneen maan valtiosäännössä. Oikeudellisen ministerivastuun toteuttamista koskeneita säännöksiä ei eri syistä otettu vuoden 1919 Hallitusmuotoon, vaan niistä annettiin vuonna 1922 kaksi lyhyttä erillistä lakia, laki

valtakunnanoikeudesta ja ns. ministerivastuulaki. Näiden lakien soveltamisala oli niin suppea ja erityinen, että lakien erillisyydellä tuskin oli juuri vaikutusta perustuslakeja yleensä koskeviin käsityksiin. Merkittävää oli sen sijaan se, että perustuslakitason keskeinen normiaines pysyi jaettuna kahteen erilliseen lakiin. Vuoden 1919 Hallitusmuotoa voitiin kyllä pitää keskeisenä perustuslakina, *primus inter pares*. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, joka seurasi - ja sisällön puolesta paljolti seuraili - vuoden 1906 valtiopäiväjärjestystä, sisälsi kuitenkin runsaasti myös normeja, joilla oli eduskunnan pelkkien sisäisten järjestelyjen ulkopuolelle menevää vaikutusta valtiosääntökäytäntöön. Tällaisia säännöksiä olivat esimerkiksi vaaleihin liittyvät säännökset ja erilaisia verolain säätämisyjärjestyksiä koskenut VJ 68 §, joka oli voimassa vuoden 1992 uudistukseen saakka.

Valtiosääntökäytännössä merkittävien normien jakautuminen kahteen perustuslakiin saattoi merkitä sitä, että Hallitusmuodossa olevan säännöksen käytännön merkityksen selvittäminen edellytti myös jonkin Valtiopäiväjärjestyksessä olevan säännöksen sisällön huomioon ottamista ja vastaavasti, että muutos, joka ensisijassa koski säännöstä Hallitusmuodossa, edellytti myös Valtiopäiväjärjestyksessä olevan säännöksen muuttamista. Tällainen asetelma ei edistänyt käsityksiä perustuslain selkeydestä ja pidättyvästä suhtautumisesta perustuslain muuttamiseen.

Jos tavoitteena pidetään perustuslain selkeyttä ja sen normiston suhteellista pysyvyyttä, oli haitallisin piirre Hallitusmuodon ja Valtiopäiväjärjestyksen muodostamassa kaksikossa kuitenkin se, että Valtiopäiväjärjestys oli - nimensä mukaisesti – valtiopäivien sisäistä järjestystä koskeva säädös. Tällaisena säädöksenä se sisälsi runsaasti teknisluontoisia, esim. menettelyn yksityiskohtia koskevia säännöksiä (esimerkkinä vaikkapa pöydällepanoa koskeva säännös VJ 64 §:ssä), jotka merkitykseltään eivät mitenkään kuuluineet perustuslakiin ja jotka eduskuntatyötä kehitettäessä väistämättä johtivat tarpeeseen muuttaa ko. säännöksiä, siis perustuslakia.

Kun perustuslait jossain maassa ovat olleet sovellettavina 70 - 80 vuoden verran, on kehityvässä yhteiskunnassa varsin selvää, että perustuslakeihin on myös tehty muutoksia (jos perustuslain muutosmenettely on jotenkin käyttökelpoinen). Toteutetut muutokset eivät myöskään välttämättä osoita perustuslain erityisaseman kyseenalaistamista. Valtiopäiväjärjestyksen muutoslakeja on erään laskelman mukaan säädetty 1940 - luvulla viisi, 1950 - luvulla kolme, 1960 - luvulla viisi, 1970 - luvulla kuusi, 1980 - luvulla kymmenen ja 1990 - luvulla 23 (Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 2015, s. 13) Tehtyjen muutosten määrä ja niiden painottuminen viime vuosikymmeniin osoittavat, että valtiopäiväjärjestyksessä on ollut säännöksiä, jotka menevät muutoksille alttiilla tavalla pitkälle yksityiskohtiin ja joilta ei ole edellytettykään erityisempää pysyvyyttä. Toistuvat perustuslain muutokset, vaikka "vain" valtiopäiväjärjestykseen rajoittuvina, ovat olleet omiaan hämärtämään kuvaa perustuslaille kuuluvasta erityisasemasta ja sen säännösten erityisistä pysyvyydestä.

Perustuslain muuttamista ja muutettavuutta koskeviin asenteisiin vaikuttavat tapauksittain monet erilaiset tekijät. Pari selvästi vain yleisenä taustana vaikuttavaa tekijää on syytä mainita lyhyesti erikseen. Toinen niistä on perustuslain muuttamiseen vaadittava menettely (perustuslainsäätämisyjärjestys). Jos perustuslain muuttamiseen esimerkiksi vaadittaisiin kansanäänestystä, kuten Tanskan vuoden 1953 perustuslaissa, tai jos muutosten tekeminen perustuslakiin olisi muuten vaikean menettelyn takana, kuten Yhdysvaltain liittovaltion perustuslain muutosten (amendments) kohdalla on laita, rajoittaisi vaadittava menettelytapa valmiutta tavoitella perustuslain säädännäisiä muutoksia ja vaikuttaisi ehkä laajemminkin perustuslain säädännäisen kehittämisen ja tulkinnallisen kehittämisen suhdetta koskeviin käsityksiin. Suomessa perustuslainsäätämisyjärjestys on menettelynä tunnetusti hyvin ”helppo”. Menettely on tavanomaista lainsäätämisen prosessia ja päätösvalta on viime kädessä eduskunnalla. Jos päätös asiassa tehdään kiireelliseksi julistaen (PL 73,2 §) ei tavallisen lainsäätämisyjärjestys ja perustuslainsäätämisyjärjestys ero oikeastaan ilmene muussa kuin toisessa käsittelyssä vaadittavissa enemmistöissä ja puhemiehen äänestysesityksessä. Yhtä eduskuntakeskeinen on päätöksentekomenettely normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Toinen asennoitumisten taustalla vaikuttanut tekijä on ollut poikkeuslakikäytäntö. Poikkeuslait ovat lakeja, jotka perustuslaista poikkeavan sisältönsä vuoksi säädetään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, mutta jotka eivät muuta perustuslain sanamuotoa ja ovat säädöshierarkiassa tavallisia lakeja. Poikkeuslakeja säädetään nykyisin hyvin vähän, mutta niiden käyttöön on aikaisemmin turvauduttu melko usein. Erään selvityksen mukaan vuosina 1919 – 1972 säädettiin yhteensä 700 poikkeulakia, vuosina 1973-1995 yhtensä 171 poikkeuslakia ja vuosina 1996 -2000 (ennen 1.3.2000) yhteensä 17 poikkeuslakia (Niina Kasurinen, Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2002:8 , s. 134). Poikkeuslain säätäminen on painoarvoltaan eri asia kuin perustuslain muuttaminen. Kahdessa suhteessa voidaan poikkeuslakien ajoittain melko runsaan käytön kuitenkin ajatella taustana vaikuttaneen valmiuteen ryhtyä perustuslain muuttamiseen. Poikkeuslakien verraten runsas käyttö on osaltaan tiennyt sitä, että perustuslainsäätämisyjärjestyskäyttö on lainsäätäjän toiminnassa ollut tuttu, pikemminkin melko tavanomainen kuin poikkeuksena otettava asia. Toinen seuraamus poikkeuslakien käytöstä on voinut olla se, että konkreettisten, ehkä perusoikeuksiin liittyvien ongelmatilanteiden ”hoitaminen” poikkeuslailla on voinut ennalta ehkäistä tai vähentää paineita perustuslain säännöksen muuttamiseen. Tällainen mahdollinen vaikutus ei ole helposti osoitettavissa. Voidaan kuitenkin kysyä, minkälaisia paineita esimerkiksi omaisuussuojasäännöksen tai verosta säätämistä koskevan, käytännössä varsin tiukasti tulkitun säännöksen (HM 61 §, PL 81 §) muuttamiseen olisi voinut syntyä, jos joissain tilanteissa ei olisi voitu käyttää poikkeuslakeja.

Edellä on viitattu siihen, että valtiopäiväjärjestykseen tehtiin erityisesti viime vuosisadan loppuvuosikymmeninä lukuisasti muutoksia. Myös hallitusmuotoon tehtiin 1980- ja 1990-luvuilla - kuten esim. uuden perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa kuvataan (HE 1/1998 vp, s.8 - 9) - useita lähinnä ylimpien valtioelinten asemaa ja toimivaltasuhteita koskevia muutoksia. Leimaa antavana piirteenä perustuslakien muuttamisessa voidaan kuitenkin pitää jatkuvuutta. Muutoksissa ei pyritty institutionaalsiin muutoksiin - muutoksia voidaan luonnehtia muutoksiksi vakiintuneen järjestelmän sisällä. Esimerkiksi sellaiset muutokset kuin tasavallan presidentin vallan hajottaa eduskunta sitominen vuonna 1991 pääministerin perusteltuun aloitteeseen taikka vuosina 1987 ja 1991 kahdessa vaiheessa toimeenpantu muutos valitsijamiesten toimittamasta tasavallan presidentin vaalista suoraan kaksivaiheiseen kansanvaaliin olivat valtiosäännön ja poliittisen elämän kannalta tietysti merkittäviä. Niidenkin osalta voitaisiin toisaalta kysyä, kuinka merkittävästi uutta ne toivat silloiseen valtiolliseen käytäntöön.

Tehtyjen muutosten merkittävyyden vertailu on väistämättä harkinnanvaraista. Seuraavaa kolmea muutosta tai muutoskokonaisuutta voidaan kuitenkin pitää viime vuosisadan eräinä merkittävimpinä erillisinä muutoksina maan perustuslakeihin. Vuonna 1954 muutettiin vaalikauden pituus kolmesta vuodesta neljään vuoteen. Muutos oli säännöstehtäessä hyvin vähäinen, mutta valtiollisen elämän rytmin kannalta hyvin merkittävä. Vuonna 1995 uudistettiin valtiosäännön koko perusoikeusjärjestelmä. Suomi oli ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1990. Perusoikeusuudistus merkitsi ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden huomioon ottamista perustuslaissa ja mm. sitä, että myös taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet suojattiin perustuslaissa ja perusoikeussuoja ulotettiin muihinkin kuin kansalaisiin. Vuosina 1993 ja 1994 tehtiin ensin Suomen ETA-jäsenyyteen ja sitten EU-jäsenyyteen liittyvät muutokset, joiden valtiosisäisesti tärkeimpänä sisältönä olivat tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallanjakoa ja eduskunnan osallistumisesta koskevat järjestelyt. - Jos erillisten muutosten tarkastelun lisäksi pidetään silmällä muutosten yleistä linjaa tai trendiä, on 1980- ja 1990-lukujen muutosten näkyvä yleinen linja varsin selvä: eduskunnan aseman vahvistaminen ja tasavallan presidentin itsenäisen toimivalta-aseman rajoittaminen valtioneuvoston hyväksi.

Vuoden 2000 perustuslaki ja sen muutokset

Nykyinen perustuslaki, nimeltään Suomen perustuslaki, tuli voimaan 1.3.2000. Uuden perustuslain valmisteluun ryhtymisen yhtenä alkutahtina ja samalla kuvauksena työlle asetetuista tavoitteista voidaan pitää lausumaa, jonka perustuslakivaliokunta esitti vuoden 1994 valtiopäivillä ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita koskevasta esityksestä antamassaan mietinnössä. Valiokunta totesi (PeVM 16/1994 vp, s. 7):

”Esityksessä ehdotettu valtaoikeuslainsäädäntö yhdessä perusoikeusuudistuksen (HE 309/ 1993 vp) kanssa merkitsee viime vaalikausien aikana vilkkaasti edenneen valtiosäännön uudistamisen eräänlaista taitekohtaa. Valtiosääntöämme on muutettu sekä laajahkojen kokonaisuuksien että erillisempien yksityiskohtien osalta niin monien hallituksen esitysten ja lakialoitteiden pohjalta, että nyt on välttämätöntä omistaa huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston tuleekin käynnistää valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyö. Sen tavoitteena tulee olla, että vuonna 2000 Suomen nykyiset perustuslait on koottu yhtenäiseen Suomen Hallitusmuotoon. Tämän työn yhteydessä on vielä kokonaisuudesta käsin arvioitava ylimpien valtioelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoisuutta.”

Kokonaan uuden perustuslain valmistelemista ja säätämistä vain noin viidessä vuodessa voidaan pitää yllättävänä saavutuksena siihen nähden, että kyseessä ei ollut yhteiskunnallisen murrosvaiheen kiirehtimä hanke, vaan kehittyneessä yhteiskunnassa normaalioloissa toteutettu uudistus. Uudistuksen suhteellisen vaivattoman toteutumisen keskeisenä edellytyksenä oli pitkälle menevä yhteisymmärrys uudistuksen tavoitteista. Yhteisymmärryksen muodostumisen kannalta oli oleellista, että perustuslakien sisältöä oli 1980-luvulta lähtien kehitetty useissa osauudistuksissa ja että nyt ei ollut kyseessä sisällöllinen reformi, vaan uudistuksen keskeiset tavoitteet olivat muualla kuin sisältöjen muuttamisessa. Uudistuksessa ei avattu edeltävinä vuosina, ehkä kiistelyjen jälkeen, muutettujen säännösten sisältöä, vaan esim. vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa omaksuttu säännöstö siirrettiin sellaisenaan uuteen perustuslakiin.

Uudistuksen näkyvin ja myös asiallisesti hyvin merkittävä tulos oli kodifikaatio. Perustuslaintasoinen normisto, joka siihen saakka oli ollut jaettuna pääosin kahteen laajaan perustuslakiin, Hallitusmuotoon ja Valtiopäiväjärjestykseen, sijoitettiin nyt yhteen ajantasaisesti laadittuun, selkeästi kokoonpantuun ja laajuudeltaan kohtuullisen mittaiseen perustuslakiin. Perustuslain saattoi nyt vasta olettaa olevan myös suuren yleisön jotenkin seurattavissa. Ilman uuden perustuslakitekstin tällaista piirrettä olisi lain julkaisuvaiheessa tuskin päädyttykään siihen, että lain kansanpainos postitettiin yleisen tietoisuuden lisäämiseksi kaikkiin talouksiin.

Perustuslain sisällön ja perustuslakia koskevien käsitysten kannalta merkittävin yleinen muutos uudistuksessa oli valtiopäivien toiminnan sisäistä järjestystä koskevien säännösten siirtäminen pois perustuslain tasolta. Tämänkaltainen muutos oli oikeastaan välttämätön, jos haluttiin saada aikaan ajantasainen oleellisiin kysymyksiin pitäytyvä ja laajuudeltaan hallittu perustuslaki. Muutos oli tuloksiltaan hyvin aiheellinen myös sikäli, että ”poisjätettävissä” säännöksissä järjestetyille asioille oli eduskunnan työjärjestyksessä olemassa perusteltu säätelytaso ja asioiden siirtäminen työjärjestyksessä säädettäväksi lisäsi eduskunnan autonomisuutta oman toimintansa järjestämisessä.

Kuten edellä on todettu, perustuslakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena eivät olleet sisällölliset uudistukset. Vaikka koko uudistuksen yleisilmeenä olikin sisällöllinen jatkuvuus, tehtiin uudistuksessa kuitenkin myös joitakin valtiosäännön kannalta merkittäviä muutoksia yksittäisiin normeihin. Merkittävimpiä tällaisia muutoksia olivat uuden hallituksen muodostamismenettelyn sitominen tapahtumaan eduskunnassa (PL 61 §), presidentin päätöksenteon sitominen aikaisempaa enemmän hallituksen kantaan (PL 58 §) ja rajoitetun lakien perustuslainmukaisuutta koskevan valvontatehtävän osoittaminen tuomioistuimille (PL 106 §)

Vuoden 2000 perustuslakia on vuoden 2019 maaliskuuhun mennessä muutettu neljä kertaa. Vuonna 2007 säädettiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan perustamiseen liittyvä laki (596/2007), jolla muutettiin perustuslain 35 ja 90 §:ää. Samoin vuonna 2007 säädettiin laki (802/2007) perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta. Laki koski toisiinsa liittymättömiä kysymyksiä mahdollisuudesta luovuttaa tai siirtää Suomen kansalainen tietyn edellytyksin maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu, sekä mahdollisuudesta valita eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle sijainen. Kummassakin laissa oli kysymys tilanteista, joissa käytännössä tarpeelliseksi katsottu konkreettinen muutos edellytti perustuslain muuttamista.

Kolmannen, vuonna 2011 säädetyin muutoslain (1112/2011) kohdalla tilanne oli toinen. Oikeusministeriö oli tammikuussa 2008 asettanut työryhmän ”valmistelevaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten”. Lokakuussa samana vuonna valtioneuvosto asetti komitean valmistelevaan työryhmän muistion pohjalta tarpeelliset muutokset perustuslakiin (Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2008:8 ja Oikeusministeriö mietintöjä ja lausuntoja 9/2010). Komiteavalmisteluun perustuneen esityksen pohjalta tehdyt muutokset hyväksyttiin eduskunnassa lopullisesti syksyllä 2011. Muutoslaki sisälsi muutoksia kaikkiaan 14 pykälään perustuslaissa. Muutoksista merkittävimpiä olivat kansalaisaloitetta koskenut lisäys (PL 53 §), joka merkitsi aivan uuden instituution tuomista valtiosääntöön, sekä muutos, jolla Suomen edustaminen Eurooppa-neuvostossa ja muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU:n toiminnassa säädettiin nimenomaan pääministerin tehtäväksi (PL 66 §).

Viimeisin muutos on vuoden 2018 syksyllä säädetty (817/2018) muutos yksityiselämän suojaa koskevaan PL 10 §:ään. Muutos muistuttaa vuonna 2007 säädettyjä muutoksia sikäli, että tässäkin oli kyse käytännössä tarpeellisiksi katsotuista - siviili- ja sotilastiedustelua koskevista - konkreettisista muutoksista tavalliseen lainsäädäntöön ja niiden vuoksi tarvituista muutoksista perustuslakiin.

Tulkinnan merkitys ja perustuslakivaliokunnan rooli

Perustuslain säännösten soveltaminen vaatii tulkintaa. Tulkinnan tarve voi eri säännösten kohdalla olla erilainen, mutta lähtökohtana kaikkien säännösten kohdalla on, että tulkintaa voidaan tarvita. Esimerkiksi säännös kansanedustajien valinnasta neljäksi vuodeksi kerrallaan (PL 24 §) voi lukumäärineen vaikuttaa varsin yksiselitteiseltä. Senkin osalta on kuitenkin syntynyt vaalien ajankohdan siirtämishankkeiden yhteydessä keskustelua säännöksen tulkinnasta. Toista ääriäitaa tulkinnanvaraisuuden suhteen edustaa omaisuuden perustuslainsuojaa koskeva säännös, joka (pakkolunastustilanteen tässä sivuuttaen) nykyisessä muodossaan sisältää vain lauseen (PL 15,1 §) ”Jokaisen omaisuus on turvattu”. Säännöksen teksti ei selvästikään osoita mitään siitä, minkälaista suojaa säännöksestä johtuu esimerkiksi sellaisille käytännössä esillä olleille asioille kuin ansaituiksi katsotuille eläkkeille, taloudellisten sopimusten tekemisoikeudelle taikka koskivoiman hyödyntämisoikeudelle. Kun säännöksen tällainen muotoilu otettiin perustuslakiin perusoikeusuudistuksessa vuonna 1995, ei lähtökohtana voinut olla ajatus säännökselle annetun sanamuodon jo sellaisenaan osoittamasta konkreettisesta sisällöstä, vaan säännöksen tarkoittaman normisisällön katsottiin vastaavan ja jatkavan aikaisemman ko. perusoikeussäännöksen tulkintakäytännön linjoja.

Vaikka tulkinnan merkitys on oleellinen perustuslain säännösten soveltamisessa, kaikki ei ole tulkintaa - ei ainakaan säännöksistä aina tapauksittain tehtävien päätelmien mielessä. Soveltamisratkaisujen johdonmukaisuus ja ennustettavuus vaatii, että samassa oikeuskysymyksessä aikaisemmin omaksuttujen tulkintojen linjaa seurataan. Linjan seuraamista voi olla myös linjan vähittäinen ”loivasti kaartaa” tapahtuva muuttuminen. Mitä vakaampi, selväpiirteisempi ja tuorempi on olemassa oleva tulkintakäytäntö jossakin kysymyksessä, sitä vähemmän on uudessa soveltamistilanteessa tosiasiaa liikkumatilaa tulkinnalle. Tulkinnan tosiasiallista ”vapautta” voivat rajoittaa muutkin tekijät, kuten vaikkapa käytettyjen asiantuntijoiden toiminnassa vaikuttavat profession sisäiset tasovaatimukset. Aikaisempien tulkintojen huomioon ottamisen tarpeellisuus ei täysin sulje pois mahdollisuutta poiketa linjasta. Selvään poikkeamiseen liittyy kuitenkin perustelutaakka.

Suomessa perustuslain ylivoimaisesti näkyvin ja arvovaltaisin tulkitsija on eduskunnan perustuslakivaliokunta. Valiokunnan keskeisen aseman elementtejä voidaan lyhyesti kuvata

seuraavasti. Eduskunnan elimenä valiokunnalla on lähtökohtaisesti arvostettu asema. Valiokunta joutuu jatkuvasti ottamaan kantaa useiden eduskunnassa säädettävien lakien perustuslainmukaisuuteen. Valiokunnan esittämät selvät kannanotot käsiteltävien asioiden perustuslainmukaisuudesta sitovat eduskunnan elimiä ja myös täysistuntoa. Valiokunnan tulkintakannanotot eivät oikeudellisesti sido riippumattomia tuomioistuimia, mutta valiokunnan kannanotoilla on huomattava arvovalta ja suuri tosiasiallinen ohjaava merkitys kaikessa viranomaistoiminnassa. Valiokunnan kannanotot muodostavat oikeastaan ainoan arvovaltaisen, kattavan ja yhtenäisen perustuslain tulkintaa koskevan virallisaineiston Suomessa.

Perustuslakivaliokunta on yksi eduskunnan pysyvistä valiokunnista. Sellaisena se on erikoinen elin toimimaan keskeisenä elimenä lakien perustuslainmukaisuuden oikeudellisessa valvonnassa. Valiokunnan päätöksentekoaikana on voitu luonnehtia seuraavasti: "...valiokunnan harjoittamassa perustuslainmukaisuuden valvonnassa korostuneen poliittiseen tehtävään poliittisin perustein valitut henkilöt tekevät korostuneen poliittisessa ympäristössä ratkaisuja, jotka voivat suoraan vaikuttaa jonkin poliittisen hankkeen läpimeenoon." (Hidén, Ilkka Saraviidan juhlaKirja, 2008, s. 5) Poliittisten tekijöiden läsnäolo valiokunnan päätöksenteossa merkitsee väistämättä riskiä, että poliittiset näkökohdat pääsevät asiattomasti vaikuttamaan valiokunnan oikeudellisiksi edellytettyihin kannanottoihin perustuslainmukaisuudesta. Riski on hyvin vähäinen silloin, kun ratkaistavana olevasta oikeuskysymyksestä on runsaasti tulkintakäytäntöä ja ko. lainsäädäntöhanke ei ole poliittisesti kiinnostava. Vastaavasti riski on sitä suurempi, mitä enemmän on kysymys uudesta, vaille aikaisemmasta käytännöstä saatavaa "ohjausta" jäävästä oikeuskysymyksestä ja mitä suurempi on ko. hankkeen lopputulokseen kohdistuva poliittinen intressi. Ainakin nykyään voidaan kuitenkin sanoa, että valiokunta on suoriutunut tästä oikeudellisen kontrollin tehtävästä yleensä hyvin.

Selitys sille, että valiokunta poliittisten kytkentöjen läsnäolosta huolimatta tekee tulkintaratkaisuja, joiden oikeudellisuuteen voidaan yleisesti ottaen luottaa, ei löydy säännöksistä. Selitys on erilaisissa "pehmeissä", käytännössä vähitellen muodostuneissa tekijöissä. Valiokunnalla on perustuslainmukaisuutta koskevien lausuntojen antajana vuosisadan mittainen taustahistoria. Valiokunnan asettamista edellytettiin jo vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksessä. Säätyvaltiopäivillä lakivaliokunnalle muodostunut tehtävä perustuslainmukaisuutta koskevien lausuntojen antajana näyttää vähitellen siirtyneen perustuslakivaliokunnalle, joka antoi jo ennen itsenäistymistä useita perustuslain tulkintaa sisältäneitä lausuntoja. Valiokunnan tehtävästä antaa lausuntoja perustuslainmukaisuudesta on nimenomaisesti säädetty vasta nykyisessä perustulaissa (PL 74 §). Valiokunnan lausuntokäytännössä on hyvin vakiintuneena ja näkyvänä piirteenä valiokunnan tapa nojautua omaan aikaisempaan käytäntönsä ja seurata sen linjaa. Valiokunnan tulkintakäytäntö ei poukkoile eivätkä siinä esimerkiksi heijastu vaihdokset hallitusrintaman ja opposition välillä. Oleellisen tärkeä on valiokunnan nykyään hyvin kiinteäksi vakiintunut tapa kuulla

valtiosääntökysymyksissä ulkopuolisia asiantuntijoita. Asiantuntijoiden kuuleminen varmistaa sen, että valiokunnalla on päätöksenteossa käytettävissään relevantti valtiosääntöoikeudellinen tieto. Järjestelmän avoimuutta palvelee se, että asiantuntijoiden edellytetään nykyään jättävän lausuntonsa kirjallisina ja asiantuntijoiden esittämät kannat ovat siten aina jälkeinpäin tarkistettavissa.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä oleva perustuslainmukaisuuden valvonta on ennakkolista, lakeihin ennen niiden säätämistä kohdistuvaa valvontaa. Tällaisena valvontana se ei voi saavuttaa sellaista soveltamistilanteiden tietämisen konkreettisuutta kuin tuomioistuimien, joka suorittaa jälkivalvontaa yksittäisen tuomioistuinasian käsittelyssä. Ennakollinen valvonta ei myöskään voi koskaan ulottua kattamaan lain voimaantulon jälkeisen kehityksen mukanaan tuomia uudentyyppejä soveltamiskysymyksiä. Ennakollisen valvonnan suurenä etuna on kuitenkin juuri ennakollisuus. Tarkasteltavana olevan lain sisältöön voidaan valvonnalla vielä vaikuttaa ja siten ehkäistä perustuslain kanssa ristiriitaisten säännösten tuleminen laiksi. Siten vältetään myös hankaluuksia, joita jälkivalvonnassa voisi syntyä, jos jo sovelluksia saaneet lainkohdat myöhemmin todetaankin perustuslainvastaisiksi.

Periaatteellisesti ehkä huomionarvoisin positiivinen tekijä perustuslakivaliokunnan kaltaisen elimen suorittamassa ennakollisessa valvonnassa liittyy kuitenkin päätöksentekoympäristön poliittisuuteen - siis paradoksaalista kyllä piirteeseen, jonka on edellä todettu sisältävän merkittäviä riskejä. Tuntuma poliittisuuteen tässä kuitenkin samalla turvaa kannanottojen ajantasaisuutta ja legitimiisyyttä. Asetelman merkittävät piirteet näytävät tässä suhteessa pysyneen varsin samoina kuin eräässä varhemassa kuvauksessa:

”Periaatteessa voidaan selvänä etuna pitää myös sitä, että kontrollijärjestelyillä on vahvat yhteydet poliittiseen päätöksentekoon. Perustuslain tulkinnoille välttämätön kiinteys vaatii tulkitsijalta perustuslain sisältöä koskevien muodollis-juridisten tekijöiden tarkkaa huomioon ottamista. Samanaikaisesti vaatii tulkintojen joustavuus ja ajan tasalla pysyminen tulkitsijalta hyvää tuntumaa poliittiseen tahdonmuodostukseen ja siihen eri ryhmien piirissä vaikuttaviin tekijöihin. Se, että valvontaa suorittava elin muodostuu parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan valituista kansanedustajista, epäilemättä antaa hyvät mahdollisuudet poliittis-yhteiskunnallisten tekijöiden huomioonottamiseen. Suomen kaltaisessa, voimakkaan legalistisen perinteen maassa voidaan myös olettaa, että valiokunnan korostuneesti poliittinen kokoonpano ei johda perustuslain tulkintojen kiinteyttä ja ennustettavuutta koskevien vaatimusten aliarvostukseen.”
(Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I Eduskuntalait, 1974, s. 337).

Aihetta perustuslain muuttamiseen? – yleisiä näkökohtia

Virallisia kannanottoja

Se, ryhdytäänkö jossain tilanteessa muuttamaan perustuslakia, riippuu konkreettisten tekijöiden ohessa suhtautumisesta perustuslain muuttamiseen, ts. siitä, katsotaanko perustuslain muuttamiskysymyksen vaativan toisenlaista lähestymistapaa kuin tavallisen lain muuttamisen. Edellä on tuotu esiin joitakin tietoja siitä, miten perustuslain muuttamiseen on ennen nykyistä perustuslakia suhtauduttu. Tässä on syytä mainita joitakin perustuslain muuttamista koskevia virallisia kannanottoja nykyisen perustuslain ajalta, ei pelkästään informaationa suhtautumisista, vaan myös perustuslakivaliokunnan arvovaltaisina lausumina siitä, miten asiaan tulisi suhtautua.

Perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamiseen johtaneen esityksen käsittelyssä vuoden 2005 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta käsitteli laajahkosti kysymystä perustuslain muuttamisesta ja totesi mm.(PeVM 5/2005 vp):

”Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.”

Hyvin samansanisesti valiokunta kuvasi suhtautumistaan perustuslain muuttamiseen mietinnössään, jonka valiokunta vuoden 2006 valtiopäivillä antoi perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamiseen johtaneesta esityksestä (PeVM 10/2006 vp). Perustuslain muuttamisesta

vuonna 2011 säädetty laki (1112/2011) sisälsi muutoksia useisiin perustuslain säännöksiin. Muutokset perustuivat työryhmä- ja komiteavalmisteluun. Muutoksiin johtaneesta esityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta toisti hyvin samansanaisesti edellä lainattua kannanottoa vuoden 2005 mietinnössä ja jatkoi (PeVM 9/2010 vp):

”Hallituksen esitykseen sisältyvä perustuslain tarkistaminen toteuttaa tasapainoa edellä mainittujen lähtökohtien välillä. Taustalla on verraten tuore ja laajan yhteisymmärryksen vallitessa säädetty perustuslain kokonaisuudistus, jonka keskeisiin peruskaisuihin ei ole ollut tarpeen puuttua. Tarkistusehdotukset ovat yleisesti ottaen suhteellisen maltillisia ja sopivat yhteen perustuslain pitkäaikaisen kehittämisen päälinjojen kanssa. Toisaalta esityksessä on pyritty ottamaan huomioon havaitut muutostarpeet, jotka liittyvät etenkin tavoitteeseen jatkaa edelleen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista ja parantaa eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia.”

Tuorein, viime syksynä säädetty perustuslain muutos koski PL 10 §:n säännöstä. Myös tähän muutokseen johtaneesta esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp) perustuslakivaliokunta toisti hyvin samansanaisesti edellä lainattua vuoden 2005 kannanottoa. Huomion arvoinen tässä yhteydessä on myös valiokunnan hieman myöhempänä mietinnössä (s.4) esittämä lausuma. Lausuma liittyi siihen, että samaan aikaan oli eduskunnan käsittelyssä siviili- ja sotilastiedustelua koskevat lakiehdotukset, joiden säätämisen tavallisena lakina katsottiin edellyttävän PL 10 §:n muuttamista. Valiokunta totesi tässä kohden:

”...Valiokunta myös korostaa, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Vaikka ehdotetulla perustuslain muutoksella on vaikutusta siihen, millaisia tiedusteluvaltuuksia tavallisina lakeina säädettäviin tiedustelulakeihin voidaan sisällyttää, ei perustuslain sisällöllistä muutosta tule arvioida eduskunnan käsiteltävänä olevan tiedustelulainsäädännön mahdollistamisen näkökulmasta. Valiokunta korostaa, että perustuslain säännökset ovat aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä.”

Todettakoon, että vuoden 2011 perustuslain tarkistuksen taustavaiheena olleen perustuslain tarkistamiskomitean mietinnössä tarkasteltiin erikseen myös perustuslain toimivuutta (Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 26 -28). Jaksossa tarkastellaan mahdollisesti muutoksia kaipaavia kohtia uudessa perustuslaissa, mutta ei kommentoida perustuslain muuttamiseen suhtautumista sinänsä.

Joitakin yleisiä havaintoja

Edellä lainattujen lausumien voidaan sanoa osoittavan varsin pidättyväistä, perustuslain normien pitkäjänteistä kehittämistä korostavaa suhtautumista perustuslain muuttamiseen. Vaikka lausumissa voi olla tilannekohtaisuutta, voidaan niiden katsoa yleisestikin heijastelevan suhtautumista perustuslakiin ja sen myötä myös suhtautumista perustuslain muutoksiin. Suhtautuminen on nyt toinen kuin se oli viime vuosisadan viime vuosikymmeninä vanhojen perustuslakien ollessa vielä voimassa. Suhtautumisten muutoksen havainnollistajana voidaan käyttää pientä tapahtumainkulkua 1990-luvulla, Vuoden 1993 valtiopäiville annettiin laaja rikoslain kokonaisuudistukseen liittyvä esitys (HE 94/1993 vp). Esitykseen sisältyi myös ehdotus vaalirikoksia koskevan VJ 5 §:n muuttamisesta ja ehdotus tasavallan presidentin mahdollisia valtiopetos- ja maanpetossyytteitä koskevan HM 47 §:n muuttamisesta. Nämä perustuslain muutokset säädettiin perustuslakivaliokuntaa kuulematta (lait 580 ja 579/1995). Valtiopäiväjärjestyksen VJ 5 §:n muutos oli lisäksi sikäli perustuslakiin sopimaton, että muutetussa säännöksessä nojattiin suoraan nimettyihin rikoslain säännöksiin, siis tavalliseen lakiin. Tapahtumainkulkuun varmasti on käytännöllisiä, suuren lakikokonaisuuden käsittelyyn ja ehkä myös eduskunnan menettelytapoihin liittyviä selityksiä. On kuitenkin oletettavaa, että tämänkaltaista perustuslain muuttamista ei nykyään voisi päästä tapahtumaan edes työtaturmana. Ulkoisesti voi olla kysymys myös eduskunnan menettelytapojen täsmentymisestä, mutta taustana on perustuslain erityisasemaa koskevien käsitysten selvä terävöityminen ja sen myötä myös varovampi suhtautuminen perustuslain muutoksiin.

Perustuslain muuttamista koskeviin suhtautumisiin vaikuttaa tietysti merkittävästi se, minkälainen on maan perustuslaki. Nykyisestä perustuslaista on helppo osoittaa piirteitä, jotka yleisellä tasolla antavat pikemminkin aihetta maltilliseen tyytyväisyyteen kuin viittaavat tuntuvien muutosten tarpeeseen. Perustuslaki on verraten uusi ja se on laadittu laajan konsensuksen ja maan valtiosääntöperinteen jatkamisen hengessä. Perustuslain säännöksiin on vajaa kymmenen vuotta sitten tehty huolelliseen valmisteluun perustuva yleinen tarkistus. Maan poliittisessa tai ulkoisessa tilanteessa ei liene tapahtunut muutoksia tai kehityksiä, jotka selvästi voisivat tehdä juuri perustuslain muuttamisen aiheelliseksi.

Valtiosäännöstä voidaan mainita pari muutakin yleistä tekijää, jotka ovat omiaan vähentämään tarvetta perustuslain säännösten muuttamiseen. Toinen, teknissävyinen seikka on se, että eduskunnan sisäiset järjestelyt ja menettelytavat - joihin ministeriön tätä selvitystä koskevan sopimuksen viittaus lainsäädäntötyöhön kai osaksi kohdistuu - ovat merkittävässä määrin käytäntöjen ja eduskunnan työjärjestyksen säännösten varassa eivätkä siltä osin juuri aiheuta tarvetta perustuslain muutoksiin. Toinen, asiallisesti merkittävämpi seikka on säännösten tulkinnanvaraisuus ja se, kenen tulkinnoista on kysymys. Tulkinnanvaraisuuden ja tulkinnan merkitystä voidaan valaista parilla esimerkillä. Edellä on jo viitattu perusoikeussäännöksissä usein – perustellusti – käytettyihin joustaviin ilmauksiin.

Joustavia ilmauksia tai kriteereitä on käytetty myös esimerkiksi PL 80 §:ssä, joka koskee asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä, sekä PL 124 §:ssä, joka koskee julkisten tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle. Kummankin säännöksen soveltamisessa on joissain tilanteissa syntynyt keskustelua tulkinnasta ja myös syntynyt tilanteita, joissa perustuslakivaliokunnan omaksumaa tulkintaa on kritisoitu. Tällainen tilanne antaa tässä aihetta kahteen kommenttiin.

Toinen niistä on se, että tulkinnanvaraisuutta ei perustuslainsäännöksissä useinkaan voida välttää ja vastaavasti ei se, että jokin nykyinen säännös on ehkä johtanut kiistelyihinkin tulkintoihin, mitenkään vielä osoita, että ko. säännöstä olisi syytä muuttaa. Jos esimerkiksi em. säännöksiä muutettaisiin - ei kumoten vaan samaa säätelykohdetta edelleen säädellen - on jopa todennäköistä, että myös uusi säännös sisältäisi tulkinnanvaraisuutta ja voisi ajan kanssa johtaa keskustelua synnyttäviin tulkintoihin. Toinen kommentti liittyy perustuslakivaliokunnan rooliin perustuslain tulkitsijana. Kun perustuslain tulkinnanvaraisten säännösten keskeisenä tulkitsijana ja myös tulkintalinjojen vähittäisenä kehittäjänä on valtiosääntökysymyksiin keskittyvä eduskunnan valiokunta, on hyviä perusteita olettaa, että tulkinnoissa säilyy myös hyvä tuntuma yhteiskunnassa tapahtuvaan kehitykseen. Jos valiokunnan tulkintoihin ja valiokunnan tulkintalinjojen kehittymiseen luotetaan, voi luottamus tapauksittain osaltaan vähentää tai ehkäistä tarvetta perustuslain säännöksen muuttamiseen.

Perustuslain muuttamisen tarpeellisuutta koskeviin käsityksiin voi yleisenä taustana vaikuttaa myös se, mitä perustuslain katsotaan - enemmän tai vähemmän perustellusti - edellyttävän. Käytännössä on saatettu jostain vasta hahmotteluvaiheessa olevasta hankkeesta esittää, että se on ristiriidassa perustuslain kanssa, että se ei mahdu perustuslain puitteisiin. Tällaiset lausumat voivat olla osuvia, mutta saattavat myös olla leveällä penselillä vedettyjä, kaiken varalta kriittisiä sävytyksiä. Jos hankkeesta sitten ilman enempää luovutaan, saatetaan selitykseksi todeta, että perustuslaki esti. Näin siitä huolimatta, että tilanteessa olisi ehkä ollut aidosti epävarmaa, miten asiassa laadittua valmista lakiehdotusta olisi eduskuntakäsittelyssä arvioitu, olisiko perustuslakivaliokunta ehkä katsonut sen sellaisenaan perustuslainmukaiseksi tai ehkä edellyttänyt muutoksia joihinkin ehdotuksen yksityiskohtiin. On sinänsä mahdollista, että joissakin ajatelluissa hankkeissa jo keskeinen idea on sellainen, että sitä ei voida perustuslain puitteissa pysyen lainkaan toteuttaa. Se, mitä perustuslaki lainsäädännöltä edellyttää, tulee meillä kuitenkin käytännössä yleensä ratkaistavaksi perustuslakivaliokunnan kannanotoissa, jotka koskevat eduskuntaan saatettua konkreettista lakiehdotusta.

Suppeita ja laajoja muutoksia

Arvioitaessa yleisellä tasolla, minkälaisessa tilanteessa ja minkälaisessa asiassa olisi aihetta harkita mahdollista perustuslain muuttamista, joudutaan kiinnittämään huomiota sekä syihin, jotka voivat tehdä muutoksen aiheelliseksi, että ajattelun muutoksen sisältöön. Muutostarpeiden tarkastelun taustaksi on syytä lyhyesti hahmotella näiden tekijöiden vaihtelevia sisältöjä.

Yksi mahdollisen muutoksen virikkeenä olevan syyn painavuutta koskeva kysymys on pitkäjänteisyys. Perustuslakiin voidaan poikkeuksellisesti tehdä myös määräaikaisia muutoksia. Harvoista määräaikaisista muutoksista yksi esimerkki on Valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1992 lisätty 66 a § (101/1992), joka säädettiin olemaan voimassa 30 päivään kesäkuuta 1995. Muutos merkitsi ns. säästölakien lepäämäänjättämiskieltoa ja määräaikaisuus perustui lähinnä siihen, että lepäämäänjättämissäännösten ja perusoikeussäännösten uudistus oli vireillä (PeVM 16/1990 vp). Ajatus pitkäjänteisyydestä perustuslakiin tehtävien muutosten syiden jonkinlaisena sisältövaatimuksena ei kuitenkaan tarkoita vain ei-määräaikaisuutta. Kysymys on siitä, että perustuslain säännökset ovat, kuten perustuslakivaliokunta edellä viitatussa mietinnössään PeVM 4/2018 vp (s.4) toteaa, ”aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä” ja tämä säännöksiin liittyvä pitkäjänteisyys asiallisesti edellyttää, että myös muutoksiin johtavien syiden tulisi olla pitkäjänteisesti vaikuttavia.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä on toinenkin perustuslain muuttamiselle esitetyn syyn hyväksyttävyyden tai riittävän painavuuden kannalta mielenkiintoinen kohta, valiokunta kun korostaa (PeVM 4/2018 vp, s. 4), että ”perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana.”

Siihen, katsotaanko jokin esiin tullut syy riittäväksi syyksi perustuslain muuttamiseen ryhtymiselle, voivat tietysti vaikuttaa monet tilannekohtaiset tekijät. Selvää on, että mitään sääntöjä ei tässä voida asettaa perustuslain normien säätäjälle.

Harkittaessa perustuslain mahdolliseen muuttamiseen ryhtymisen aiheellisuutta on keskeisenä tekijänä tietysti ajattelun muutoksen sisältö. Merkittävää on kuitenkin myös se, kuinka laajasta, kattavasta muutoksesta olisi kysymys. Vaikka selviä rajoja ei voidakaan vetää, voidaan mahdolliset muutokset ajatella jaettavaksi karkeasti kahteen ryhmään. Yhtäältä ovat alaltaan suppeat, yhteen tai pariin perustuslain säännökseen kohdistettavat muutokset. Toisaalta on laajempia muutoksia, jotka kohdistuvat joukkoon toisistaan riippumattomia tai sitten samaa kysymysryhmää koskevia säännöksiä. Esimerkkejä edellisestä ryhmästä voisivat olla nykyisen perustuslain ajalta tarkastusvaliokunnan perustamiseen

liittyneet vuoden 2007 muutokset (596/2007) PL 35 ja 90 §:ään ja tiedustelulakien säätämishankkeeseen liittynyt vuoden 2018 muutos PL 10 §:ään (817/2018). Vanhojen perustuslakien ajalta voidaan vastaavasti mainita vaikkapa vuoden 1987 laki (570/1987), jolla Hallitusmuotoon lisättiin neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskenut uusi 22 a §. Jälkimmäisestä ryhmästä hyvä ja samalla ainoa esimerkki nykyisen perustuslain ajalta on vuoden 2011 laki (1112/2011), jolla tehtiin pääosin toisistaan riippumattomia muutoksia 14 säännökseen perustuslaissa. Vanhojen perustuslakien ajalta voidaan vastaavasti mainita valtiontaloutta koskevien perustuslain säännösten uudistus vuonna 1991 (1077/1991 ja 1078/1991) sekä vuoden 1995 perusoikeusuudistus (969/1995 ja 970/1995). - Ensimmäisessä ryhmässä on yleisesti ottaen ollut kysymys käytännössä tarpeellisiksi katsotuista konkreettisista hankkeista ja niihin kuuluvista tai niiden edellyttämistä muutoksista yksittäisiin perustuslain säännöksiin. Toisen ryhmän tilanteissa taas tyypillistä on ollut ajatus laajemman uudistamisen mahdollisesta tarpeesta ja siihen liittyvä valmistelutyön mitoitus ja suunnitelmallisuus.

Kummankin ryhmän muutoshankkeiden kohdalla on huomionarvoista, että pitkäjänteisyys ei ole oleellinen näkökohta vain arvioitaessa muutoshankkeeseen ryhtymisen syyn merkittävyyttä. Kysymys voi olla myös siitä, kuinka pitkäjänteisen vakaata on muutokselle ennakoitu kannatus. Kysymyksen merkitystä havainnollistaa vuoden 1994 valtiopäiville tehtyjen, ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskeneiden lakiehdotusten (HE 285/1994 vp) käsittely. Esitetyt lakiehdotukset hyväksyttiin vuoden 1994 valtiopäivillä lepäämään, mutta lepäämässä olleet lakiehdotukset hylättiin vaalien jälkeisillä vuoden 1995 valtiopäivillä (PeVM 16/1994 vp ja PeVM 6/1995 vp). Uuden perustuslain aikana samantyyppinen asetelma syntyi käsiteltäessä vaalituloksen laskemista koko maassa saatujen äänien perusteella ja äänikynnyksen asettamista koskenutta PL 25 §:n muutosehdotusta. Hallituksen tekemä ehdotus (HE 7/2010 vp) hyväksyttiin lepäämään vuoden 2010 valtiopäivillä, mutta lepäämässä olleet ehdotukset hylättiin vuoden 2011 valtiopäivillä (PeVM 11/2010 vp ja PeVM 2/2011 vp).

Perustuslain mahdolliset muuttamistarpeet: arviointia

Oikeusministeriön toimeksiannon pääteemana on perustuslain toimivuuden ja mahdollisten tarkistamistarpeiden arviointi. Toimeksiannossa kiinnitetään selvityksen sisällön kuvauksessa erikseen huomiota perustuslain säännösten toimivuuden arviointiin lainsäädäntötyön kannalta ja selvityksen kokonaisvaltaisuuteen.

Perustuslain muuttamistarpeiden yleisessä arvioinnissa ei voida sivuuttaa sitä, että perustuslain muuttamiseen ryhtyminen on aina myös prosessi yhteiskunnassa. Tällaista prosessia - aihepiiriä koskevaa poliittista tai laajemmin yhteiskunnallista keskustelua, kritiikkiä, ehdotuksia – ei voida etukäteen suunnata tai rajoittaa muutosten tarpeellisuutta tai suotavuutta koskevilla yleisillä kannanotoilla.

Jaan tarkastelun kahteen osaan vähän samaan tapaan kuin edellä on tehty aikoinaan tehtyjen muutosten kohdalla. Tarkastelen toisin sanoen ensin mahdollista tarvetta laajempiin, valtiosäännön systeemistä tai yleistä kehittämistä tarkoittaviin muutoksiin ja sitten mahdollista tarvetta perustuslain yksittäisten säännösten muuttamiseen.

Kysymys laajojen muutosten aiheellisuudesta

Perustuslain laajojen, koko valtiosääntöistä järjestelmää koskevien muutosten tarpeellisuutta vastaan puhuvat eräät - tutut - yleiset tekijät: perustuslaki on verraten tuore, se on laadittu valtiosääntöistä perinnettä jatkaen ja parlamentarismien elementtejä edelleen vahvistaen, paljon tulkintatilanteita synnyttävä perusoikeussäännöstö on huolellisen valmistelun pohjalta vuonna 1995 uusitussa muodossa, perustuslain säännöksiin on tehty laajahko, parlamentaarisella pohjalla valmisteltu tarkistus vuonna 2011. Yleistä merkitystä on myös sillä, että perustuslain noudattamiseen kohdistuu vakiintunut ja toimiva ennakkovalvontajärjestelmä. Vaikka selviä tarpeita perustuslain säännösten laajempaan

kehittämiseen ei olisikaan, antavat keskeiset säännöt kuitenkin aihetta arvioiviin kommentteihin.

Vaalijärjestelmä. Valtiollisten vaalien järjestelmä on kansanvaltaisen valtiollisen järjestelmän perusteita. Vaalijärjestelmään on eri aikoina esitetty myös perustuslain muuttamista edellyttäviä muutoksia, kuten esimerkiksi edellä viitatussa vuoden 2010 hankkeessa, jossa ehdotettiin vaalituloksen laskemista koko maassa saatujen äänien perusteella ja äänikynnystä. Tuon tuoreen hankkeen hyläytyksi tuleminen osaltaan tukee ajatusta, että valtiollisten vaalien järjestelmässä ei ole selvää aihetta sellaisiin muutoksiin, jotka edellyttäisivät myös perustuslain säännösten muuttamista.

Eduskunta Eduskunnan organisoitumisen ja toimintamuotojen pääpiirteet ovat pysyneet paljolti samoina vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksestä alkaen. Merkittävin eduskunnan toiminnan säätelyä koskeva muutos on tapahtunut vuoden 2000 perustuslain säätämisen myötä, kun merkittävä osa Valtiopäiväjärjestyksessä olleesta eduskunnan toiminnan ja organisaation tarkemmasta säätelystä siirrettiin kokonaan eduskunnan määräysvallassa olevaan eduskunnan työjärjestykseen. Muutos on lisännyt eduskunnan sisäistä autonomiaa ja parantanut toiminnan joustavan kehittämisen mahdollisuuksia. Jotkin eduskunnan toimintamuotojen kehittämisajatukset saattaisivat kyllä nytkin edellyttää muutoksia myös perustuslakiin. Esimerkkinä voidaan mainita vuoden 2011 perustuslaintarkistusten valmistelussa esillä ollut mutta kuitenkin torjuttu ajatus lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jätettävän vähimmäisajan (PL 72,2 §) lyhentämisestä (Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2008:8, s. 75-76 ja Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 117-118). Joidenkin aiempien tapausten yhteydessä käydyissä keskusteluissa on myös esiintunut ajatuksia oikeudellisen ministerivastuun toteuttamista koskevien säännösten muuttamisesta niin, että muistutuksen tekemiseen vaadittavaa kansanedustajien vähimmäismäärää (nyt PL 115,1 §) nostettaisiin ja syytteen nostamisesta päättäminen (nyt PL 114,2 §) siirrettäisiin täysistunnon perustuslakivaliokunnalle. Minusta eduskunnan järjestysmuodon ja toimintatapojen nykyinen säätely ei kuitenkaan anna ainakaan mitään selvää aihetta perustuslain tasolla tehtäviin muutoksiin. Eduskunnan tehtävien merkittävää muuttamista ei puolestaan juuri liene käytännössä pidetty huomiota vaativana kysymyksenä.

Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Tasavallan presidentin asemaa koskevia ja presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita koskevia tai niihin käytännössä vaikuttavia perustuslain säännöksiä on 1990-luvulta alkaen muutettu useassa otteessa. Muutosten yleislinjana on ollut presidentin aseman ja itsenäisen toimivallan rajaaminen ja parlamentaarissa vastuussa olevan hallituksen roolin vahvistaminen. Luettelonomaisesti esitetynä kyse on seuraavista muutoksista. Vuonna 1991 estettiin presidentin valitseminen enemmäksi kuin kahdeksi perättäiseksi toimikaudeksi ja muutettiin eduskunnan hajottamisvallan järjestelyä niin, että presidentti voi hajottaa eduskunnan vain "pääministerin

perustellusta aloitteesta”. Suomen Euroopan talousalueeseen liittymisen johdosta perustuslakeihin vuoden 1993 lopulla tehdyissä muutoksissa säilytettiin presidentin määräysvaltaa ulkosuhteissa koskeva Hallitusmuodon 33 § ennallaan, mutta lakiin lisättiin uusi 33 a § ja Valtiopäiväjärjestystä muutettiin. Uusilla säännöksillä siirrettiin tässä uudessa kansainvälisessä yhteistyössä tehtävien päätösten kansallinen valmistelu ja niiden vaatimista toimenpiteistä päättäminen, jonka muuten olisi katsottu kuuluvan presidentin toimivaltaan, valtioneuvoston tehtäväksi. Näin luotu toimivallanjako säilytettiin pääasiassa ennallaan, kun perustuslakiin vuoden 1994 lopulla tehtiin EU-jäsenyydestä aiheutuvia muutoksia.

Uudessa vuoden 2000 perustuslaissa tämä ulkoasioiden hoitoa koskeva toimivallan jako säilyi pääosin ennallaan. Uuteen perustuslakiin tuotiin kuitenkin myös kolme uutta presidentin asemaan ja toimivaltaan merkittävästi vaikuttavaa säännöstä. Muutoksista merkittävin koski hallituksen muodostamismenettelyä. Muutoksen (PL 61 §) tarkoituksena oli hallituksen muodostamisen siirtäminen selvästi ja konkreettisesti eduskunnan tehtäväksi ja presidentin jättäminen asiallisesti kokonaan tämän muodostamisprosessin ulkopuolelle. Muutosta voidaan pitää merkittävimpänä ilmauksena parlamentarismien ja eduskunnan aseman vahvistamiseen tähtäävästä viime vuosikymmenien trendistä. Toinen muutos koski ulkopoliittikan johtovallan säätelyä. Hallitusmuodon säännöksissä ei presidentin valtaa määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin ollut mitenkään liitetty valtioneuvostoon. Uuden perustuslain mukaan (PL 93 §) ”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.” Säännös osoitti presidentille edelleenkin keskeisen aseman ja päätösvallan yleisen (EU:n ulkopuolisen) ulkopoliittikan johdossa, mutta korosti samalla parlamentaarisen vastuukatteen kytkemistä presidentin toimenpiteisiin.

Kolmas merkittävä muutos koski presidentin päätöksentekomenettelyä (PL 58 §). Kun presidentti oli valtioneuvostossa tapahtuvassa esittelyssä aikaisemmin voinut suoraan tehdä esittelystä poikkeavan ratkaisun, palautui asia nyt valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei hyväksynyt valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Kun asia tämän jälkeen tuli presidentin esittelyyn, asia ratkaistiin presidentin kannan mukaisesti. Periaatteessa merkittävintä oli kuitenkin se, että tässä uudessa presidentin esittelyssä tehtävä päätös oli osassa asioita tehtävä valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Perustuslakiin toisin sanoen sisällytettiin – ensimmäistä kertaa – järjestely, jossa päätösvallan todettiin kuuluvan presidentille, mutta jossa presidentin oli viime kädessä tehtävä valtioneuvoston ehdottama ratkaisu. Näin käsiteltäviä asioita olivat hallituksen esitysten antamiset ja peruuttamiset – siis suuri määrä päätöksiä, joihin ei kuitenkaan käytännössä juuri ollut liittynyt erimielisyyttä presidentin ja hallituksen välillä.

Presidentin ja hallituksen toimivaltasuhteisiin vaikuttavia muutoksia tehtiin myös perustuslakiin vuonna 2011 tehdyissä tarkistuksissa. Eduskunnalle annettavista hallituksen esityksistä päättäminen siirrettiin kokonaan presidentiltä valtioneuvostolle. Muutoksella voidaan nähdä olevan periaatteellista merkitystä presidentin ulkopoliittikan johtovallan

kannalta sikäli, että myös valtiosopimuksia koskevien esitysten antamista eduskunnalle koskevat päätökset tekee nyt valtioneuvosto eikä presidentti. Käytännössä esiintyneet tilanteet huomioon ottaen voidaan presidentin aseman kannalta huomion arvoisena pitää myös muutosta, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa ja käytännössä myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa. Periaatteellisesti (vaikkakaan ei ehkä käytännössä) merkittävin muutos koski presidentin päätöksentekomenettelyä ja tilannetta, jossa presidentti ei ollut hyväksynyt valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja asia oli palautunut valtioneuvostolle uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvostolle annettiin mahdollisuus tällaisissa tilanteissa sitoa presidentti tietyissä lähinnä ulkopoliittikan johtovaltan kuuluvissa asioissa kantaan, jonka valtioneuvosto hankkii eduskunnalta antamalla eduskunnalle selonteon.

Edellä on tiivistetyssä muodossa kuvattu sitä, miten perustuslainsäätäjä on viimeisen runsaan neljännesvuosisadan aikana suhtautunut tasavallan presidentin poliittisesti merkittävimpinä pidettyihin valtaoikeuksiin ja toisaalta valtioneuvoston mahdollisuuksiin vaikuttaa presidentin päätöksenteossa. Kun otetaan huomioon tehtyjen muutosten muodostama kokonaisuus ja se, että säännösten kehittämisessä on jo päädytty – vai pitäisikö sanoa ajaututtu – menettelyjen melkoiseen hienosäätöön, vaikuttaa siltä, että näitä toimivaltuuksia ja noudatettavia menettelyjä koskevien perustuslain säännösten muuttamiseen ei nyt ole merkittävää aihetta. Tätä päätelmää tukee se, että viimeisimmästä, huolelliseen arviointiin ja valmisteluun perustuvasta ko. säännösten muuttamisesta ei ole kymmentä vuotta. Myöskään presidentin muiden toimivaltojen, kuten ylipäällikkyyden, lakien vahvistamistehtävän, nimitysvallan ja armahdusoikeuden suhteen ei käytännössä näyttäisi ilmenneen tarpeita perustuslain säännösten muuttamiseen.

Tällaiseen yleiskuvaan on kuitenkin paikallaan liittää pari täydentävää kommenttia. Perustuslakeihin 1990-luvun puolivälin aikoihin ETA- ja EU-jäsenyyden johdosta tehdyistä muutoksista alkaen on valtiosääntöön sisältynyt ylintä toimivaltaa ulkosuhteissa koskeva rajanveto, jonka mukaan - karkeasti kuvaten ja eduskunnan toimivaltaa tässä tarkastelematta - maan ulkopoliittikan (yleinen) johtaminen kuuluu tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PL 93,1 §) ja toimivalta Euroopan unionin asioissa kuuluu valtioneuvostolle (PL 93,2 §). Rajanveto, jota 1990-luvun tilanteissa ehkä voitiin pitää ongelmattomana, ei kuitenkaan ole selvä, kun siitä, mitä koko PL 93 §:n sääntelyn puitteissa on syytä pitää EU-asioina, voi olla jo EU:n toiminnassa tapahtuvan kehityksenkin vuoksi huomionarvoista epäselvyyttä. Epäselvyyttä merkittävän toimivallan jaossa on saatettu pitää jonkinlaisena valuvikana valtiosääntöä.

En tunne käytännössä mahdollisesti esiintyneitä tilanteita, joissa rajanvetokysymys olisi ollut esillä. Nähdäkseni tätä rajanvetoa koskevien perustuslain säännösten muuttamiseen ei nyt kuitenkaan ole ainakaan selvää tarvetta. Merkittävin syy on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta. Perustuslain 93,1 §:n säännös velvoittaa tasavallan

presidentin olemaan ulkopoliittikan johtamisessa ”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen korostanut presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan tärkeyttä ulkosuhteita koskevissa ratkaisuissa. Yhteistyölle on myös olemassa säädetty muoto ja foorumi, valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta, joka lain mukaan voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa (L valtioneuvostosta 23 ja 24 §). Mahdollisesti tarpeelliseksi katsottu yhteistyömuotojen kehittäminen voi myös tapahtua lain tasolla, ilman perustuslain muutoksia.

Perusoikeudet. Perusoikeuksia koskeva sääntely on perustuslaissa oleellisen tärkeä, yksilön oikeusasemaa luova ja turvaava osa. Kuten edellä on viitattu, perusoikeuksia koskevissa säännöksissä joudutaan väistämättä käyttämään arvostuksiin liittyviä tulkinnanvaraisia ilmauksia. Myös perustuslakivaliokunnan käytäntö osoittaa, että perusoikeussäännösten soveltamisessa on voitu omaksua keskustelua herättäviä ja myös kritiikille alttiita tulkintoja. Tulkinnanvaraisuus ja myös kritiikille alttiiden sovellusten (tulkintojen) mahdollisuus ei kuitenkaan ole perusoikeussäännöstöstä poistettavissa. Perustuslain nykyinen perusoikeusjärjestelmä, joka on tuotu perustuslakiin alunperin vuoden 1995 uudistuksessa, on yhtenäinen, asianmukaisen kattava ja käytännössä toimivaksi osoittautunut kokonaisuus. Järjestelmän toimivuutta edesauttaa se, että arvostusten varaisuus ja tulkinnan varaisuus säännösten muotoilussa antaa mahdollisuuden säännöksissä tarkoitettujen normien tulkinnalliseen kehittämiseen ja ajan tasalla pitämiseen. Tässä suhteessa merkittävää on myös se edellä jo kuvattu seikka, että perusoikeussäännösten keskeisenä tulkitsijana on eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perusoikeussäännösten asianmukaista soveltamista ja kehittämistä varmistaa myös se, että perusoikeussäännöstö on aikanaan luotu tietoisena Suomen sitoutumisesta Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteisiin ja tämän kotimaisen säännösten soveltamisessa pyritään jatkuvasti ottamaan huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa merkittävä soveltamiskäytäntö. Viitatuista syistä ei nähdäkseni ole ainakaan mitään selvää syytä itse perusoikeusjärjestelmää koskeviin laajempiin perustuslain muutoksiin.

Perustuslain noudattamisen valvonta. Yksi perustuslaillisten järjestelyjen keskeisiä kysymyksiä on huolehtiminen siitä, että perustuslakia noudatetaan, tai toisin kuvattuna, huolehtiminen siitä, minkälaisessa järjestelyssä päätetään perustuslain auktoritatiivisista tulkinnosta. Merkittäviä perustuslain tulkintoja antavat meillä tapauksittain ylimmät tuomioistuimet ja ylimmät laillisuuden valvojat. Periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittävin perustuslain auktoritatiivinen tulkitsija on kuitenkin eduskunnan perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan toimintaa on kosketeltu edellä. Valiokunnan asema, toiminta ja merkitys ovat sillä tavoin yleisesti tunnettuja, että niiden enempi yleinen käsittely ei tässä ole tarpeen. Sen sijaan on syytä kysyä, antaako tämä perustuslakivaliokunnan toimintaan keskittyvä perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmä nyt mahdollisesti aiheutta perustuslain säännösten muuttamiseen. Tarkastelen ensin perustuslainmukaisuuden ennakkolliseen valvontaan liittyviä kysymyksiä ja sitten jälkikäteen valvonnan tilannetta.

Kuten edellä on jo todettu, perustuslakivaliokunnan työ on yleensä ottaen laadukasta lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaa. Valiokunnan toimintaan on kuitenkin kohdistettu tilanteittain myös kritiikkiä - myös sellaista, jota voidaan rauhallisessakin tarkastelussa pitää perusteltuna. Valiokunnan kannanottoja on saatettu leimata poliittisesti värittyneiksi tai pitää sen tulkintoja perustuslaista liian tiukkoina ja lainsäätäjän poliittista harkintaa liikaa rajoittavina taikka esittää valiokunnan tulkintalinjan estävän lainsäädännön tarpeellista kehittämistä. Vaikka tämänkaltaisille kritiikeille olisi tapauksittain perusteitakin, ne eivät ymmärtääkseni kohdistu siihen, mitä perustuslaki nyt edellyttää: että perustuslainmukaisuutta eduskunnan menettelyissä valvoo perustuslakivaliokunta (PL 74 § ja myös PL 42,2 §). Tätä käytännössä muodostunutta ja perustuslain säännöksissäkin nyt edellytettyä valiokunnan asemaa ja arvovaltaa voidaan pitää suomalaisen valtiokäytännön ehkä omintakeisimpana ja arvokkaimpana luomuksena. Sen muuttamista tarkoittaviin perustuslain muutoksiin ei nähdäkseni ole mitään aihetta. Eri asia on, onko valiokunnan käytännöissä ja valiokunnan toimintaan liittyvässä eduskunnan toimintakulttuurissa mahdollisesti kehitettävää. Käytäntöjen kehittäminen ei välttämättä vaadi normimuutoksia lainkaan tai voi edellyttää muutoksia eduskunnan työjärjestyksen tasolla.

Lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta on etukäteisvalvonnasta erillinen kysymys, vaikka etukäteisvalvonnan tasokkuus voikin vaikuttaa jälkivalvonta- järjestelyjen tarpeellisuuteen. Tuomioistuimen harjoittaman jälkivalvonnan etuna etukäteisvalvontaan verrattuna on kuitenkin aina se, että vain siinä voidaan saada tarkasteluun mukaan yksittäisen tapauksen tosiasioiden tuoma konkreettisuus ja vain siinä voidaan ottaa huomioon lainsäätämisen jälkeisen kehityksen mukanaan tuomia asiaan vaikuttavia seikkoja. Lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta voitaisiin periaatteessa järjestää monella tavalla. Kun meillä on julkisuudessa tuotu esiin lähinnä vain ajatus erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustamisesta, esitän seuraavassa vain joitakin tällaiseen järjestelyyn liittyviä näkökohtia.

Jos maahan haluttaisiin perustaa valtiosääntötuomioistuin, sen toimivaltajärjestelynä tulisi kai lähinnä kyseeseen se, että tuomioistuimella olisi tuomitsemistoiminnassa tyypiltään tavanomainen valtuus ottaa käsiteltäväkseen yksilön omassa asiassaan tuomioistuimen ratkaistavaksi saattama kysymys viranomaisen soveltaman lain perustuslainmukaisuudesta. Mahdollista olisi myös, että tuomioistumella olisi tämä valtuus ja sen lisäksi myös valtuus ottaa konkreettisista tapauksista irrallisena ja lähinnä jonkin valtio-organin piiristä tulleesta aloitteesta käsiteltäväkseen kysymys jonkin (vastikään) säädetyin lain perustuslainmukaisuudesta. Jälkimmäistä valtuutta voitaisiin luonnehtia abstraktiksi normikontrolliksi, mutta se ei olisi ennakollista, ennen lain säätämistä toteutuvaa perustuslainmukaisuuden valvontaa.

Valtiosääntötuomioistuimen perustamisen aiheellisuuden arvioinnissa oleellinen kysymys on, ajateltaisiinko tuomioistuimen täydentävän perustuslakivaliokunnan suorittamaa valvontaa vai korvaavan sen. Kuten edellä on tullut esille, pidän perustuslakivaliokunnan suorittamaa valvontaa niin arvokkaana ja niin hyvin toimivana elementtinä Suomen valtiosäännössä, että siitä ei ole mitään syytä luopua. Valtiosääntötuomioistuimen harjoittama edellä viitattu abstrakti normikontrolli voisi periaatteessa toimia (tapauksittain) perustuslakivaliokunnan suorittaman etukäteisvalvonnan täydennyksenä. Käytännössä on kuitenkin vaikea nähdä, että toimivan ennakollisen kontrollin rinnalla ja jälkeen voisi olla merkittävää tarvetta abstraktille, siis konkreettisiin tapauksiin liittymättömälle normikontrollille. Jos taas valtiosääntötuomioistuimen tehtäväksi ajateltaisiin "vain" yksittäistapauksessa sovellettavana olevan lain perustuslainmukaisuuden valvonta, jouduttaisiin kysymään, missä määrin tällainen tehtävä nyt edellyttäisi erityistä, vain tätä tehtävää hoitavaa tuomioistuinta ja missä määrin tehtävä ehkä aivan hyvin sopisi tuomioistuinten yleensä taikka ylimpien tuomioistuinten asiaksi. Tällaisen tehtävänannon käytännön toimivuudesta huolehtiminen saattaisi puoltaa tuomioistuinkontrollin mahdollisuutta nyt koskevan PL 106 §:n muuttamista. Valtiosääntötuomioistuinajatuksista luopuminen samalla vapauttaisi pohtimasta esimerkiksi sellaisia käytännöllisiä, mutta myös huomiota vaativia kysymyksiä kuin tuomioistuimen työllisyys, kun sen kai täytyisi olla pysyvä kokoonpano, ja tarvittavan tuomarimäärän rekrytointi.

Jäsenyys Euroopan unionissa. Merkittävä yleisluontoinen kysymys on myös se, miten perustuslaissa otetaan huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa. Kysymys on ensi sijassa siitä, miten kansallisessa oikeudessa järjestetään toimivalta jäsenyyteen liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi voi olla kysymys siitä, miten jäsenyys muuten ilmenee perustuslaissa. Edellä on tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden tarkastelussa pääpiirtein kuvattu EU:n jäsenyyteen liittyvien toimivaltajärjestelyjen kehitys 1990-luvun puolivälistä vuonna 2011 perustuslakiin tehtyihin tarkistuksiin saakka. Jäsenyyteen liittyvissä toimivaltajärjestelyissä on periaatteellisesti tärkeää myös se, että eduskunta on perustuslain säännöksissä kytketty - myös käytännössä merkittäväksi osoittautuneella tavalla - mukaan jäsenyyteen liittyvien kansallisten kannanottojen ja ratkaisujen muodostamiseen. Nykyisessä perustuslaissa tässä suhteessa merkittäviä säännöksiä ovat erityisesti PL 94 ja 95 § päätösvalan osalta ja PL 96 ja 97 § asioiden valmistelun ja tietojen saannin osalta. Jäsenyyteen liittyvien toimivaltajärjestelyjen kokonaisuus perustuslaissa on käsittääkseni toiminut niin hyvin, että toimivaltoja tai menettelytapoja tarkoitaviin muutoksiin perustuslain tasolla ei ole ainakaan selvää tarvetta. - Perustuslakiin on vuoden 2011 tarkistuksissa myös otettu nimenomainen säännös Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (PL 1,3 §).

Kysymys yksittäisten säännösmuutosten aiheellisuudesta

Perustuslain yksittäisen säännöksen muuttamista koskeva kysymys voi aktualisoitua siinä mielessä ”itsenäisenä” perustuslakikysymyksenä, että mahdollisen muutoksen tavoitteena olisi vain perustuslain normiston muuttaminen. Esimerkkeinä voidaan mainita vuonna 1981 tapahtunut tasavallan presidentin valitsijamiesten lukumäärän nostaminen 300:sta 301:een (L 738/1981; PeVM 24/1981 vp) ja vuonna 1991 valtiopäiväjärjestykseen lisätty säännös saamelaisten kuulemisesta eduskunnassa heitä erityisesti koskevassa asiassa (L 1079/1991; PeVM 12/1990 vp). Tavanomaisempaa kuitenkin on, että perustuslain yksittäisiin säännöksiin tehdyt muutokset ovat liittyneet tavallisen lain tasolla tehtäviin muutoksiin joko yleensä tai niin, että tavallisen lain tasolla tavoiteltu muutos on edellyttänyt myös perustuslain säännöksen muuttamista. Esimerkkeinä voidaan mainita saamelaiskäräjistä vuonna 1995 annetun lain kanssa säädetty saamelaisten kulttuurihallintoa koskenut uusi säännös hallitusmuotoon (L 973/1995; PeVM 17/1994 vp) ja perustuslain 10 §:ään vastikään tehty muutos, joka oli edellytys uusien tiedustelulakien säätämiseksi (L 817/2018; PeVM 4/2018 vp). Kummankin tyyppisille tilanteille on yhteistä se, että perustuslain muutokseen on johtanut käytännössä havaittu - tai valitsijamiesten määrän em. lisäämistä - pauksessa ehkä vain oletettu – konkreettinen tarve tietynlaiseen normimuutokseen.

Milloin tällainen konkreettinen tarve on olemassa, ei ole niinkään havaitsemiskysymys kuin arvostuksista riippuvainen arviointikysymys. Vaikuttaa siltä, että käsitykset perustuslain muuttamiseen ryhtymisen edellytyksistä ovat muuttuneet, että nykyään vaaditaan painavampia syitä kuin esimerkiksi viime vuosisadan lopulla. Olisiko nyt kuitenkin osoitettavissa riittävän painavina pidettäviä syitä joidenkin perustuslain yksittäisten säännösten muuttamiseen? Voitaisiin esimerkiksi kysyä, onko jonkin perusoikeussäännöksen sisältö sellainen, että se ja sen sisällön tulkinnallinen kehittäminen ei riitä todella turvaamaan joidenkin haavoittuvimmassa asemassa olevien ryhmien ja ihmisten perustuslaissa turvatuiksi tarkoitettuja etuja. Jos tällaisia tilanteita esiintyy, ne antavat selvästi aiheen harkita ko. säännöksen muuttamista. Muista kuin perusoikeussäännöksistä voitaisiin esimerkkinä viitata asetuksenantovaltaa ja julkisen tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeviin perustuslain valtuussäännöksiin (PL 80 § ja 124 §), joiden on edellä mainittu johtaneen käytännössä myös keskusteluja herättäneisiin tulkintoihin. Voitaisiin kysyä, sisältävätkö nämä säännökset asianmukaisena pidettävän ohjauksen säännöksissä tarkoitettujen toimivaltojen konkreettiselle järjestämiselle laeissa. Kuten edellä on jo todettu, tulkinnanvaraisuutta ei hevin voida poistaa tämänkaltaisten kysymysten sääntelystä perustuslaissa. Tämän huomioon ottaen ja jos ko. säännösten peruslähtökohdat - sääntely perustuslaissa, lainsäätäjän ja julkisten toimijoiden toimivallan ensisijaisuus, säännösten nojalla annettavien toimivaltojen rajallisuus – halutaan säilyttää, ei minusta nyt ole ainakaan mitään selvää syytä ko. säännösten muuttamiseen.

En tunne riittävästi käytännön tilanteita perustuslain eri säännösten soveltamisalueilla. Kertynyt käsitykseni perustuslain normistosta ja sen tulkinnoista on kuitenkin sellainen, että en tämän hetken tilanteessa näe mitään painavaa syytä perustuslain jonkin yksittäisen säännöksen muuttamiseen.

Se, että painavaa syytä perustuslain yksittäisten säännösten muuttamiseen ei nyt näyttäisi olevan, ei toisaalta mitenkään sulje pois sitä, että yhteiskunnassa tapahtuvat muutokset voivat tuoda mukanaan myös selviä perustuslain säännösten muuttamistarpeita. Jos juuri kaatuneen sote-uudistuksen piiristä sopii ottaa esimerkki, niin maakuntien perustaminen ja kansanvaltaisten päätöksentekuelinten asettaminen niihin olisi tehnyt asiallisesti aiheelliseksi ja lyhyessä ajassa oikeastaan välttämättömäksi säätää maakuntavaaleista ja niihin osallistumisoikeudesta myös perustuslaissa (vrt. PL 14 §). Itsehallinnollisten maakuntien perustamisen olisi myös kuulunut lyhyessä ajassa tulla noteeratuksi alueellista itsehallintoa koskevassa PL 121 §:ssä ja, jos maakunnille olisi annettu verotusoikeus, siitä olisi tullut säätää myös perustuslaissa (vrt. PL 81 § ja PL 121,3§).

Lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta ja PL 106 §. Vaikka painavaa syytä perustuslain jonkin yksittäisen säännöksen muuttamiseen ei juuri nyt olisikaan, mainitsen kuitenkin yhden säännöksen, jonka muuttaminen on mielestäni syytä ottaa harkittavaksi, ei välttämättä erillisenä toimenpiteenä, vaan sitten kun perustuslakia ollaan muutenkin muuttamassa tai tarkistamassa. Tämä säännös on lakien perustuslainmukaisuuden kontrolloimista tuomioistuimenmenettelyssä koskeva PL 106 §:n säännös. Sen mukaan tuomioistuimen on, jos sen käsiteltävänä olevassa asiassa jonkin lain säännöksen soveltaminen olisi "ilmeisessä ristiriidassa" perustuslain kanssa, annettava etusija perustuslain säännökselle. Muutos, joka tässä olisi mielestäni täyden harkinnan arvoinen, olisi säännöksessä olevan, ristiriidan ilmeisyyttä koskevan vaatimuksen poisjättäminen. Tällaisen muutoksen tekeminen oli näkyvästi esillä vuoden 2011 perustuslain tarkistukseen johtaneessa valmistelussa, ensin työryhmässä, jonka mietinnössä sitä puollettiin, ja sitten komiteassa, jonka mietinnössä se torjuttiin. En toista muutoksen tekemisen suhteen tuolloin esitettyjä argumentteja (ks. Perustuslaki 2008 työryhmän muistio Oikeusministeriö Työryhmämietintö 2008; s. 60-62 ja Tuomas Ojosen asiasta laatima selvitys s. 134 – 151, sekä Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö Oikeusministeriö Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, s. 126- 128). Totean tässä vain, että tällainen väljennys tuomioistuinten valtuuteen parantaisi sopivalla tavalla niiden mahdollisuutta suorittaa lakien perustuslainmukaisuuteen kohdistuvaa jälkivalvontaa. Tällainen jälkivalvontatehtävän muutos ei suomalaisessa tuomioistuinkulttuurissa merkitsisi tuntuvaa muutosta nykyiseen tilanteeseen eikä mitenkään riitauttaisi perustuslakivaliokunnan suorittaman etukäteisvalvonnan ensisijaisuutta, mutta se toteuttaisi nykyistä reaalidemmin ajatusta jälkikäteisvalvonnasta, jota joka tapauksessa myös tarvittaisiin.

Olen ottanut tähän selvitykseen liitteenä mukaan lyhyen luettelon tietooni tulleista viime aikoina erilaisissa keskusteluissa esillä olleista lainsäädännön kehittämisajatuksista, jotka ovat joko suoraan koskeneet perustuslain muuttamista tai joiden toteuttaminen edellyttäisi tai saattaisi edellyttää perustuslain muuttamista. Luettelo ei tavoittele kattavuutta, ei sano mitään mainittujen asioiden aktualisuudesta eikä tarkoita minkäänlaista kannanottoa ko. asioihin. Luettelon tarkoituksena on vain havainnollistaa sitä, minkätyyppisissä asioissa kysymys perustuslain yksityiskohtien muuttamisesta saattaisi nousta esille.

Pieni jälkikommentti

Pyrkimys lainsäädännön kehittämiseen, oli sitten kysymys uusien lakien säätämisestä tai voimassaolevien lakien muuttamisesta, kuuluu parlamentaarisen hallituksen tavanomaiseen toimenkuvaan. Vastaavasti on parlamentarisessa järjestelmässä tavanomaista ja joissain rajoissa aivan asianmukaista, että enemmistöhallitus esityksiä antamalla, enemmistöasemaansa eduskunnassa käyttämällä ja tarvittaessa ehkä myös esityksiä täydentämällä tai peruuttamalla pystyy tosiasiaa tuntuvastikin vaikuttamaan eduskunnan työskentelyyn lainsäätäjänä. Vaikka menettelymuodoissa ei juuri ole eroa, ei perustuslain muuttamiseen kuitenkaan voida suhtautua kuin lainmuuttamistehtäviin yleensä.

Kuten perustuslakivaliokunta vuonna 2018 antamassaan edellä lainatussa mietinnössä (PeVM 4/2018 vp, s.4) toteaa ”perustuslain säännökset ovat aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä”. Tämä perustuslain säännöksiin ja niiden muuttamiseen aina liittyvä pitkä perspektiivi merkitsee myös sitä, että perustuslain muutos ei ole - vaikka yksi hallitus sen valmistelun vireillepanosta huolehtiikin - yhden hallituksen hanke. Perustuslain muutos tähtää lähtökohtaisesti aina monien vaalikausien ja hallituskoalitioiden yli. Perustuslain muutosten valmistelussa tämän tulisi merkitä sitä, että valmistelu tapahtuu - jos painavat tilanneperustelut eivät muuta osoita - aina parlamentarisella pohjalla, ei välttämättä esim. komiteamuodossa, mutta eduskunnassa edustettuina olevat poliittiset ajatussuunnat kuitenkin mukaan kytkien. Kysymys ei ole vain valmisteluvaiheesta. Se hallituksen tosiasiallinen valta vaikuttaa eduskuntakäsittelyyn, jota voidaan pitää tavallista lakia koskevien ehdotusten kohdalla jotenkin asianmukaisena, ei sovellu perustuslain muutosten käsittelyyn. Eduskunta on varsinainen lainsäätäjä ja juuri pitkäjänteisyyttä edellyttävien perustuslainmuutosten eduskuntakäsittelyssä tulisi olla selvää, että muutosten lopullisen sisällön määrittely ei ole senhetkisen hallituksen kannanottoja tarvitseva asia. Perustuslain mahdollisesti muuttuva sisältö on eduskunnan valtioelimenä itsenäisesti - institutionaalisen itsekunnioituksen hengessä - päätettävä.

Helsingissä 28.3. 2019

Mikael Hidén

LIITE

Eräitä tietooni tulleita viimeaikaisissa erilaisissa keskusteluissa esillä olleita lainsäädännön kehittämisajatuksia, jotka tarkoittavat tai voisivat edellyttää perustuslain muuttamista. Luettelo ei tavoittele kattavuutta, ei sano mitään mainittujen asioiden aktualisuudesta eikä tarkoita minkäänlaista kannanottoa mainittuihin asioihin. Sen tarkoituksena on vain havainnollistaa sitä, minkätyyppisissä asioissa kysymys perustuslain yksityiskohtien muuttamisesta saattaisi nousta esille.

- Maakuntien perustaminen voisi edellyttää perustuslain alueellista itsehallintoa, vaali- ja osallistumisoikeutta ja verosta säätämistä koskevien säännösten muuttamista.
- Valtion yleisen lupa- ja valvontaviranomaisen perustaminen saattaisi edellyttää muutoksia myös perustuslain valtioneuvostoa koskeviin säännöksiin.
- Valtioneuvoston organisaation merkittävä muuttaminen ja esimerkiksi erillisistä ministeriöistä luopuminen edellyttäisi perustuslain muuttamista.
- Yhtenäisen tuomioistuinlaitoksen perustaminen tai ylimpien tuomioistuinten yhdistäminen vaatisi muutoksia perustuslain tuomioistuimia koskeviin säännöksiin.
- Ylimpien laillisuuden valvojien toimivallanjaon kehittäminen saattaisi edellyttää muutoksia myös ylimpiä laillisuuden valvoja koskeviin säännöksiin perustuslaissa.
- Sotilasvirassa olevan henkilön kansanedustajaksi valitsemista koskevan esteen poistaminen vaatisi perustuslain muuttamista.
- Tasavallan presidentin vaalissa sovellettavan, valittavan syntyperäistä Suomen kansalaisuutta koskevan vaatimuksen lieventäminen vaatisi perustuslain muuttamista.
- Ylimpien tuomioistuinten jäsenmäärän tarkempi säätely perustuslaissa.
- Asianajajien tehtävän oikeudenkäytössä toteaminen perustuslaissa.
- Mahdollisuus jatkaa kansalaisaloitteen eduskuntakäsittelyä vielä eduskuntavaalien jälkeen edellyttäisi perustuslain muuttamista. Samoin mahdolliset muutkin laajennukset mahdollisuuteen jatkaa asioiden käsittelyä eduskuntavaalien jälkeen.
- Eduskunnan varapuhemiesten lukumäärän nostaminen vaatisi perustuslain muuttamista.
- Eduskunnan pysyvien valiokuntien vähimmäisjäsenmäärän muuttaminen edellyttäisi perustuslain muuttamista.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-259-760-1 (PDF)