

Perustuslakivaliokunnan seminaari 2.3.2017

Perustuslakikontrolli ja perustuslakivaliokunnan työn kehittäminen

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Annika Lapintie:

## PERUSTUSLAKI PYSYY JA KEHITTYY

Perustuslaki poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle. Toisaalta, perustuslaki ja tosiasiallinen poliittinen päätöksentekojärjestelmä ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään. Perustuslaki vaikuttaa osaltaan myös siihen, miten kansalaisten yhteiskunnalliseen mielipiteenmuodostukseen perustuva maan poliittinen järjestelmä – oikeusvaltiollinen demokratia - toimii.

Nämä uuden, 1 maaliskuuta vuonna 2000 voimaan tulleen, perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelumaininnat paikantavat myös tämän päivän seminaarin maaperää; perustuslakikontrollia ja perustuslakivaliokunnan työn kehittämistä. Kyse on siitä, että perustuslakivaliokunta haluaa osallistua siihen yhteiskunnalliseen keskusteluun, jossa arvioidaan mahdollisuuksia kehittää perustuslain vaalimisen muotoja. Omasta puolestani valiokunnan puheenjohtajana pidän tärkeänä, että tällaista keskustelua käydään.

Perustuslain 74 pykälän mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan harjoittama lainsäädännön ennakollinen valvonta on tärkein perustuslainmukaisuuden valvonnan muoto Suomessa. Valiokunnan lausuntokäytännöllä on keskeinen merkitys myös tuomioistuinten tulkitsessa perustuslain säännöksiä.

.....

Suomi täyttää tänä vuonna sata vuotta – perustuslakivaliokunta on hieman tätä vanhempi, 110 vuotias. Historia antaa perspektiiviä lähestyä myös asioita, erityisesti sellaisia, jotka tänä päivänä koetaan vaikeiksi. Sata vuotta sitten, vuoden 1917 valtiopäivillä, antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta, viitaten kustavilaisiin perustuslakeihin ja vanhoihin erioikeuksiin, katsoi perustuslainvastaiseksi välttämättömyystarvikkeiden tuotantoa, jakelua ja kulutusta sääntelevän lain, jolla koetettiin turvata koko kansan toimeentulo maailmansodan aiheuttamassa tavarantoiminnan puutteessa. Laki hyväksyttiin poikkeuslakina. Perustuslakiuudistuksen myötä valtiosääntöperiaatteeksi on vakiintunut uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämisen välttäminen. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.

Viime vuosisadan alkupuoliskolla perustuslakivaliokunta oli nykyistä näkymättömämpi instituutio. Vuosina 1919-1937 perustuslakivaliokunnalta pyydettiin lausuntojakin hyvin harvaksen, keskimäärin 3-4 vuodessa. Vielä esimerkiksi vuoden 1968 valtiopäivillä valiokunta antoi kuusi ja kymmenen vuotta myöhemmin vuoden 1978 valtiopäivillä 12 lausuntoa. Perusoikeusuudistuksen jälkeen, vuonna 1998, lausuntojen kokonaismäärä oli jo 52.

Viime vuonna 2016 valiokunta antoi yhteensä 67 lausuntoa, mikä on hallituskauden toisten valtiopäivien ennätys. Ainoastaan vaalikausien viimeisillä valtiopäivillä vuosina 2002, 2010 ja 2014 annettiin tätä enemmän lausuntoja. Kokoavasti voidaan todeta, että valiokunnan työmäärä on olennaisesti lisääntynyt – ottaen huomioon valiokunnan asema perustuslain tulkinnan vartijana, määrän lisääntyminen ei saa, perustuslakia rikkomatta, merkitä laadusta tinkimistä.

.....

Perustuslakivaliokunnan tehtäväkenttä on sekin ajan kuluessa muuttunut – ja mukautunut yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja liittymistä pian seurannut perustuslain perusoikeussäännösten uudistus vuonna 1995 ovat vaikuttaneet valiokunnan tulkintatoiminnan sisällöllisiin peruslähtökohtiin.

Valiokunnan tehtävä on epäilemättä yhteiskunnallisesti merkittävä. Usein on myös niin, että perustuslakivaliokunta joutuu tulkitessaan perustuslakia punnitsemaan erisuuntaisia intressejä. Näin ollen on usein myös niin, että on olemassa jokin intressitaho, joka katsoo ikään kuin ”hävinneensä”. Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että valiokunnan kannanotoista, toiminnasta ja roolista käydään keskustelua, ja että tämä keskustelu on ajoittain varsin kriittistä. Näin pitääkin olla. Valiokunta ei ole kritiikin yläpuolella.

Tällä vaalikaudella valiokunnan työmäärää on lisännyt yhteiskunnallinen tilanne; taloudellisen taantuman aikana valiokunta on joutunut vaikeisiin tilanteisiin, kun perus- ja ihmisoikeusmyönteisempinä aikakausina rakennettuja hyvinvointivaltion peruspilareita on koeteltu. Yhtäältä koko Eurooppaa koetellut turvapaikanhakijoiden täysin muuttunut volyymi on merkinnyt paitsi eurooppalaisella myös kansallisella tasolla tarpeen arvioida sääntelyn reunaehtoja. Valiokunta on joutunut usein kiperiin tulkintaongelmiin arvioidessaan näihin liittyviä lakiehdotuksia.

.....

Päivän seminaarissa maamme johtavat perustuslakiasiantuntijat arvioivat perustuslakikontrollin tilaa. Puhetta johtavat aamun aikana professori Päivi Leino-Sandberg ja iltapäivällä apulaisprofessori Janne Salminen.

Haluan tässä seminaarin aluksi käyttää tilaisuutta hyväkseni ja esittää vielä joitakin omia ajatuksiani päivän teemoista, joihin on mahdollista erityisesti päivän paneelikeskusteluissa syventyä.

Perustuslakikontrollin toimivuus edellyttää luottamusta. Käsitykseni mukaan keskeinen osa tämän poliittisen luottamuksen syntymistä on se, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöistä auktoriteettia kunnioitetaan. En pidä hyvänä sitä, että eduskunnan täysistunnossa – saati valiokunnissa – lakiehdotusten käsittely perustuslakivaliokunnassa pyritään estämään taikka lakiesityksen lähettämistä perustuslakivaliokuntaan ylimalkaan äänestetään. Toinen puoli tämän luottamuksen synnyssä on se, että perustuslakivaliokunnalle annetaan työrauha asioiden huolelliseen käsittelyyn. Valtiosääntöoikeudellisesti se, että valiokuntaa estetään antamasta lausuntoa sen käsittelyssä olevasta asiasta, ei ole mielestäni suotavaa.

Valtiosäännön vaaliminen on koko yhteiskunnan yhteinen tärkeä tehtävä. Tästä tehtävästä perustuslakivaliokunta ei selviä ilman valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Kun perustuslakivaliokunta käsittelee lakiehdotuksia, se ei kutsu kuultavakseen niin sanotusti ”sopivia” asiantuntijoita. Asiantuntijakuulemisessa on tärkeitä saada selville relevantit argumentit puolesta ja vastaan ja niiden perustelut, jotta valiokunta voi rakentaa kestävän johdonmukaisen linjan.

Valiokunnan työtappoihin kuuluu se, että asiantuntijavalinnan politisoituminen pyritään estämään. Perustuslakivaliokunnan työssä on tietoisesti pyritty laajentamaan kuultavien asiantuntijoiden joukkoa. Lisäksi niin kutsuttujen ”paljon kuultujen asiantuntijoiden” joukko on kasvanut. Asiantuntijoiden valinnassa on pyritty huomioimaan niin sanottu substanssiosaaminen esimerkiksi kutsumalla kulloinkin kyseessä olevan oikeudenalan professoreita kuultavaksi. Pidän tärkeänä, että eduskunta ja poliitikot arvostavat ja kunnioittavat näitä maamme parhaita asiantuntijoita. Lisäksi mielestäni on selvää, ettei kuultavana oleminen valiokunnassa voi merkitä rajoituksia asiantuntijan omaan tieteelliseen toiminnan vapauteen taikka hänen perusoikeuteensa, sananvapauteen.