

# Perustuslain tulkinnasta perustuslakivaliokunnan käytännön valossa

Professori Veli-Pekka Viljanen

Perustuslakivaliokunnan kutsuseminaari 2.3.2017



Turun yliopisto  
University of Turku

# Perustuslain tulkinnan erityispiirteitä

- Perustuslakitulkinna kontekstina perustuslakivaliokunnassa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden ja niiden ihmisoikeussopimusten mukaisuuden valvonta (PL 74 §)
- Tulkitsijana kansanedustajista koostuva, poliittisen perustein kokoonpantu perustuslakivaliokunta, joka toimii eduskunnan valiokuntia koskevien normaalien menettelysääntöjen mukaisesti.
- Perustuslain tulkinta perustuslakivaliokunnassa tapahtuu osana eduskunnan normaalia lainsäädäntöprosessia. PeV ei voi asettua lainsäädäntöprosessin esteeksi tai jarruksi.



## ... jatkoa

- Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotto vaikuttaa suoraan lain sisältöön: voidaanko lakiehdotus hyväksyä sellaisenaan vai onko sitä muutettava. PeV arvioi siten suoraan lainsäätäjän toimivallan rajoja ja muita oikeudellisia reunaehtoja. Poikkeuslakien välttämisen periaate vahvistanut perustuslain merkitystä.
- Lainsäätäjän riittävä liikkumavara aina lähtökohtana arvioinnissa. Lainsäädäntö ei ole vain perustuslain toimeenpanoa.
- Oikeudellisten reunaehtojes sisällä PeV ei ota kantaa ehdotuksen poliittiseen hyväksyttävyyteen tai tarkoituksenmukaisuuteen.
- Tehtävänä arvioida ennakolta, abstraktilla tasolla lain suhdetta perustuslakiin. Ei vielä konkreettista soveltamistilannetta. Ero tuomioistuimen tulkintatilanteeseen.



# Perustuslain tulkinnan lähtökohtia

- Perustuslain säännösten erityisluonne (abstraktisuus) vähentää tekstuaalisen tulkinnan merkitystä.
- Perustuslain esitöiden merkitys korostuu tuoreiden perustuslain säätämiskäytännön vuoksi. Esitöiden merkitys vähenee soveltamiskäytännön lisääntyessä.
- Perustuslakivaliokunnan omat yleiset tulkintalähtökohdat korostetusti esillä. PeV pyrkii luonnehtimaan yleisesti perusoikeussäännösten sisältöä, vaikutustapoja, rajoitusedellytyksiä jne. Valiokunta nojaa tulkintansa vahvasti perusoikeuksien yleisiin oppeihin.
- Vahva kiinnittyminen PeV:n omaan tulkintakäytäntöön. Tulkintajatkumot. Tulkintakäytännön johdonmukaisuuden vaaliminen PeV:n tulkinnassa keskeisellä sijalla.



# ... jatkoa

- PeV viittaa suhteellisen harvoin kotimaisten tuomioistuinten käytäntöön. Kansallinen perusoikeusdialogi vähäistä.
- Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien harmonisoiva tulkinta on korostanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön merkitystä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytännön merkityksen kasvusta alustavia merkkejä (esim. PeVL 18/2014 vp, tietoyhteiskuntakaari)



# Perustuslain tulkinnan oikeudellisuus ja sen varmistaminen

- Perustuslain tulkinta on OIKEUDELLISTA tulkintaa. Perustuslain säännösten abstraktisuus ja niiden arvostuksenvaraisuus eivät tee tulkintatoiminnasta välttämättä poliittista.
- Perustuslakivaliokunnalla vahva pyrkimys tulkinnan oikeudellisuuden säilyttämiseen. Liittyy suomalaiseen oikeuskulttuuriseen traditioon.
- Perustuslakivaliokunnan argumentaation oikeudellisuus varmistetaan tulkinnan vahvalla kiinnittymisellä perustuslain tekstiin, esitöihin, perusoikeuksien yleisiin oppeihin (erityisesti perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset), PeV:n omaan tulkintakäytäntöön ja EIT:n tulkintakäytäntöön. Asiantuntijainstituutio tässä tukena.
- Korostunut pyrkimys välttää puoluepoliittisia jakolinjoja ja hallitus/oppositio-jakolinjaa. Ylikorostunut yksimielisyyskäytäntö.



# Perustuslakivaliokunta 2014 vp

- Yhteensä 75 lausuntoa
- 71 lausuntoa hallituksen lakiesityksistä
- 24 lausunnossa säätämisjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia (33,8 %:ssa PeV:n arvioimista hallituksen esityksistä sisälsi perustuslakiongelmia)
- 21 näistä koski perusoikeuksia (87,5 % sj-huomautuksia sisältävistä lausunnoista)



# Perustuslakivaliokunta 2016 vp

- Yhteensä 67 lausuntoa
- 49 lausuntoa hallituksen lakiesityksistä
- 21 lausunnossa säätämisjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia (42.9 % hallituksen lakiesityksissä perustuslakiongelmia)
- 17 näistä koski perusoikeuksia (81.0 % huomautuksista)





# Ylikireä tulkinta?

- Pelkästään prosenttiosuuksia tarkastelemalla tilanne näyttää ongelmalliselta. Ei ole kestävä, että yli 40 % PeV:n arvioimista lakiesityksistä perustuslain kannalta ongelmallisia.
- Tarkempi analyysi muuttaa kuvaa. Kyse on lähinnä valtiosääntöoikeudellisesta hienosäädöstä, jolloin lain tavoite voidaan toteuttaa perustuslain estämättä vähäisellä säännöstekstin tarkistuksella (esim. perusoikeusrajoituksen täsmällisyys ja tarkkarajaisuus).
- Osittain kyse on laintarkastustyypisistä huomautuksista, esim. 7 lausunnossa vuoden 2016 vp perustuslakiongelmassa kyse henkilötietojen suojan huomioon ottamisesta tietojen luovutusten yhteydessä.



## ... jatkoa

- Tarkemmassa analyysissä myös korostuu lainsäätäjän riittävän liikkumavaran huomioon ottaminen. Esim. verotus ja yhdenvertaisuus (PeVL 52 ja 53/2016 vp).
- Tulkinnan lievennykset: esim. perustuslain 80 §:n lainsäädäntövallan delegoimista koskevat huomautukset enää harvoin pönteet; suhtautuminen valituslupajärjestelmään hallinto-oikeudellisessa muutoksenhakujärjestelmässä (PeVL 32/2012 vp).
- Perustuslain sanamuodon mukaisen tulkinnan joustavoittaminen, esim. PL 10 § 3 mom. kotirauhan piiriin ulottuvat toimenpiteet ”rikosten selvittämiseksi”.
- Perustuslaki on erittäin harvoin estänyt lain säätämisen (esim. SOTE-uudistuksessa ratkaiseva oli aikatauluongelma).



# Asiantuntijoiden merkitys

- Sidonnaisuus asiantuntijainstituutioon; valiokunta kuulee säännönmukaisesti valtiosääntöasiantuntijoita, joiden rooli valiokunnan tulkinnoissa merkittävä. Vuoden 2016 vp:llä PeV kuuli ministeriön virkamiesten yms. ohella 44 eri akateemista asiantuntijaa, joista viittä asiantuntijaa (Hidén, Lavapuro, Mäenpää, Ojanen, V-P Viljanen) yli 20 kertaa.
- Asiantuntijoiden tehtävänä paikallistaa perustuslakiongelmia, varmistaa valiokunnan kannanottojen valtiosääntöoikeudellinen vakuuttavuus, osoittaa oikeudelliset rajat lainsäätäjän harkinnalle sekä antaa tietoa valiokunnan tulkintakäytännöstä ja muusta oikeudellisesti relevantista materiaalista.
- Valiokunta ei pääsääntöisesti kuule intressiasiantuntijoita. Muiden oikeudenalojen asiantuntijoilla merkitystä lähinnä oikeudellisen ongelman täsmentämisessä. Rajanveto PeV/muut valiokunnat: PeV:n tehtävänä valtiosääntöoikeuden tulkinta, ei jonkin oikeudenalan substanssikysymykset.



# Lopuksi

- ”Perusoikeusasiantuntijat ovat tärkeä tukijoukko ministeriöille perusoikeusarvioinnissa ja perustuslakivaliokunnalle perustuslainmukaisuuden tulkinnassa. Lopputulos on tasapainoisin, kun arvostamme kaikki toistemme rooleja ja tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on ylin auktoriteetti perustuslain tulkinnassa. Sen päätöksiä me kunnioitamme.” (Pääministeri Juha Sipilä eduskunnan täysistunnossa 21.2.2017)

