

Politisoitunut perustuslakivaliokunta?
Perustuslakivaliokunta uuden valtiosääntöistymisen valossa,
tarkastelussa perustuslakivaliokunnan toiminta Sipilän hallituksen
sote- ja maakuntauudistushankkeen yhteydessä

Ville Laakso

Perus- ja ihmisoikeudet lainsäädäntö- ja
oikeuskäytännössä

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

15.11.2020

TURUN YLIOPISTO
Oikeustieteellinen tiedekunta

LAAKSO VILLE: Politisoitunut perustuslakivaliokunta? Perustuslakivaliokunta uuden valtiosääntöistymisen valossa, tarkastelussa perustuslakivaliokunnan toiminta Sipilän hallituksen sote- ja maakuntauudistushankkeen yhteydessä

Pro gradu -tutkielma, X+72 s.

Valtiosääntöoikeus

Marraskuu 2020

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Tutkimuksen tarkoituksena on havainnoida yhtäläisyyksiä uuden valtiosääntöistymisen kehityskulun ja perustuslakivaliokunnan toiminnan vuosien 2015-2019 sote-uudistushankkeen yhteydessä. Tutkimuksessa pyritään tarjoamaan uusia näkökulmia perustuslakivaliokunnan toimintaa koskevaan keskusteluun ja erityisesti sote-uudistuksen yhteydessä esitettyyn perustuslakivaliokunnan politisoitumiskritiikkiin.

Tutkimus kohdistuu case-tyyppisesti perustuslakivaliokunnan vuosien 2015-2019 sote-uudistuksesta antamaan lausuntoon PeVL 26/2017. Tarkastelun näkökulmat haetaan erityisesti julkisuudessa perustuslakivaliokunnan toiminnasta esitettyjen kannanottojen ja puheenvuorojen kautta. Tutkimus asemoituu valtiosääntöoikeuden ei-dogmaattiseen lohkoon ja sen tutkimusmetodi on ensi sijassa vertailu.

Tutkimuksessa todetaan, että perustuslakivaliokunnan toiminnan ja uuden valtiosääntöistymisen välillä on yhteyksiä ainakin perustuslain ja perusoikeuksien roolin kasvun osalta. Lisäksi tutkimuksessa esitetään, ettei uuteen valtiosääntöistymiseen liitettyjä poliittisen vallan siirtymiä demokraattisten instituutioiden ja perustuslakikontrollista vastaavien tuomioistuinten välillä voida perustuslakivaliokunnan kohdalla havaita, vaan politisoitumiskritiikki selittynee paremmin politiikan oikeudellistumisen kautta.

Tutkimuksen johtopäätöksinä esitetään, että viimeistään sote-uudistus, poikkeuksellisen suuren mittaluokkansa ja uusien perustuslainmukaisuutta koskevien kysymysten takia toi näkyväksi ne perusoikeuskäsitystä ja perustuslakikontrollia koskeneet muutokset, jotka laitettiin liikkeelle perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Samalla myös tältä osin voidaan havaita yhteys uuden valtiosääntöistymisen kehityskulkuun. Edelleen tutkimuksessa esitetään, että perustuslakivaliokunnan roolia ja perusoikeuksien kasvavaa merkitystä koskeva avoin yhteiskunnallinen keskustelu on tervetullutta, jotta perustuslakivaliokunta kykenee myös tulevaisuudessa yhteensovittamaan perusoikeuksien oletettavasti kasvavan merkityksen ja kehityksen mukanaan tuomat perustuslakikontrolliin kohdistuvat poliittiset paineet.

Asiasanat:

perustuslaki, perustuslakikontrolli, perustuslakivaliokunta, sote-uudistus, uusi konstitutionalismi, uusi valtiosääntöistyminen, valtiosääntö, valtiosääntöoikeus

SISÄLLYS

Sisällys	III
Lähteet	IV
Lyhenteet	XIV
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset.....	1
1.2 Tutkimuksen asemointi, metodit ja rakenne	7
2 Perustuslakivaliokunta osana suomalaista perustuslakikontrollia	13
2.1 Mistä perustuslainmukaisuuden tulkinnassa on kyse?.....	13
2.2 Suomalaisen ratkaisun historiallinen tausta	14
2.3 Suomalainen perustuslakikontrolliratkaisu	15
2.4 Perustuslakivaliokunta demokratiaperiaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen jännitteen ratkaisijana?	18
3 Uusi valtiosääntöistyminen.....	21
3.1 Valtiosääntökäsityksen muutos johtaa uuteen valtiosääntöistymiseen	21
3.2 Mitä uusi valtiosääntöistyminen on?.....	24
3.3 Tutkimusta varten tehtävä määritelmä: uuden valtiosääntöistymisen ilmiöt.....	26
4 Perustuslain roolin kasvu	28
4.1 Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan tiukentuminen perustuslain roolin kasvun ilmentäjänä.....	28
4.1.1 Yhdenvertaisuus perustuslakiongelmalla lausunnossa PeVL 26/2017.....	30
4.1.2 Kritiikki täydellisen yhdenvertaisuuden ideaalista.....	33
4.1.3 Olisiko perustuslakivaliokunta voinut tulkita yhdenvertaisuutta toisin?.....	34
4.2 Yhdenvertaisuuden tulkintalinja ja uusi valtiosääntöistyminen.....	40
5 Vallanjaossa tapahtuneet muutokset	47
5.1 Perustuslakivaliokunnan poliittisen vallan kasvu vallanjaon muutosten ilmentäjänä	47
5.1.1 Perustuslakivaliokunta: aikataulu vaarantaa oikeuden sosiaaliturvaan	50
5.1.2 Onko sote-uudistuksen aikataulu perustuslakikysymys?	52
5.1.3 Kertooko perustuslakivaliokunnan kritisointi sen kasvaneesta vallasta?	56
5.1.4 Perustuslakivaliokunnan valta ja positivistinen justifikaatioparadigma.....	58
5.2 Perustuslakivaliokunnan poliittinen valta ja uusi valtiosääntöistyminen.....	62
6 Yhteenveto ja johtopäätökset.....	67
6.1 Yhteenveto	67
6.2 Johtopäätökset.....	67

LÄHTEET

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis: Oikeusvaltio – tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio, s. 1–12. Helsinki 2002.

Ackerman, Bruce: The Rise of World Constitutionalism. *Virginia Law Review*, 83/1997, 771–797.

Bellamy, Richard: Political constitutionalism: A republican defence of the constitutionality of democracy. Cambridge University Press 2007.

Böckenforde, Ernst-Wolfgang: Grundrecht als Grundsatznormen. Zur Gegenwartigen Lage der Grundrechtsdogmatik. *Der Staat* 29, 1/1990, s. 1–32.

Dworkin, Ronald: Taking Rights Seriously. Universal Law Publishing. Delhi 2005.

Eriksson, Lars D.: Mina metoder. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): *Minun metodini*, WSOY, s. 57–73. Porvoo 1997.

Ginsburg, Thomas: Judicial review in new democracies: constitutional courts in Asian cases. Cambridge University Press 2003.

Helin, Markku: Perusoikeuksilla argumentoinnista. Teoksessa Kairinen, Martti - Ire, Tero (toim.): *Varallisuus, vakuudet ja velkojat: juhla-julkaisu Jarmo Tuomisto 1952-9/6-2012*. Turku, 2012.

Hakkila, Esko: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä, W. Söderström. Porvoo, 1939.

Hautamäki, Veli-Pekka: Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta, Suomalainen Lakimiesyhdistys. Jyväskylä 2002.

Hautamäki, Veli-Pekka: Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta, *Lakimies* 4/2006 s. 586–607.

Hidén, Mikael: Säädosvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait, Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1974.

Hidén, Mikael: Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet Suomessa*. Helsinki 1999, s. 1–27.

Hidén, Mikael: »Normaali, kohtuullinen, järkevä» ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin, *Lakimies* 7–8/2002 s. 1168–1184.

- Hidén, Mikael: Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä. Teoksessa Aarto Markus – Vartiainen Markku (toim.): *Oikeus kansainvälisessä maailmassa: Ilkka Saraviidan juhlakirja*, s. 1–11. Helsinki 2008.
- Hidén, Mikael: Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. 4., uudistettu painos. Helsinki, 2019.
- Hilbink, Lisa: Assessing the New Constitutionalism, *Comparative politics*, Vol. 40, No. 2, 227–245, 2008.
- Hirschl, Ran: *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press 2004.
- Hirschl, Ran: The Political Origins of the New Constitutionalism, *Indiana Journal of Global Legal Studies*: Vol. 11:1, s. 71–108.
- Hart, H.L.A.: *The Concept of Law*, Oxford University Press. Oxford 2012.
- Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun: oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmällä pitäen, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998.
- Husa, Jaakko: Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä. Teoksessa *Perusoikeudet Suomessa*, Nieminen, Liisa (toim.), s. 273–311. Helsinki 1999.
- Husa, Jaakko: Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä, Suomalainen lakimiesyhdistys. Vammala 2004.
- Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä, *Lakimies* 1968, s. 977–1002.
- Jyränki, Antero: Poliitiikan oikeudellistuminen Teoksessa *Oikeus ja politiikka*, Viitanen, Klaus (toim.), Yliopistopaino. Helsinki 1986.
- Jyränki, Antero: Lakien laki: perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1989.
- Jyränki, Antero: Toiset työt, toiset menetit. Teoksessa *Minun metodini*, Häyhä, Juha (toim.), WSOY, s. 74–89. Porvoo 1997.
- Jyränki, Antero: Uusi perustuslakimme, *Iura nova*. Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero: Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, Aulis – Uusitupa, Timo: *Oikeusvaltio*, s. 18–25. Helsinki 2002.
- Jyränki, Antero: *Valta ja Vapaus*, Talentum. Helsinki 2003.
- Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: *Valtiosääntöoikeus*, Lakimiesliiton kustannus. Hämeenlinna 2012.
- Jääskinen, Niilo: Demokratia vai perusoikeudet? Teoksessa Nuolimaa, Risto – Vihervuori, Pekka – Klemettinen, Hannele (toim.): *Juhlakirja Pekka Hallberg 1944-12/6-2004*, s. 101–118. Jyväskylä 2004.

- Karapuu, Heikki: Perusoikeudet kansallisten normien hierarkiassa. *Lakimies* 6-7/1999, s. 867–877.
- Karapuu, Heikki – Jyränki, Antero: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): *Perusoikeudet*, Werner Söderström lakitieto, Helsinki 1999.
- Kastari, Paavo: Kansalaisvapauksien perustuslainturva, Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Helsinki 1972.
- Keinänen, Anssi – Wiberg, Matti: Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana, *Oikeus* 2012 (41); 1: 86–106.
- Kekkonen, Jukka: Oikeudellisen muutoksen tutkimisesta - minun metodini. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): *Minun metodini*, s. 131-151. WSOY, Porvoo 1997.
- Krunke, Helle – Thorarensen, Björg: *The Nordic Constitutions: a comparative and contextual study*. Oxford 2018.
- Lavapuro, Juha: Perustuslakivaliokunnan arvovalta ja valtiosääntökulttuurin muutos. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia – Mäenpää, Olli – Ojanen, Tuomas (toim.): *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009*, s. 223–237. Helsinki 2009.
- Lavapuro, Juha: Uusi perustuslakikontrolli. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisu. Helsinki 2010. (2010 a)
- Lavapuro, Juha: Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana, 2010 b. Teoksessa Matti Wiberg (toim.): *Perustuslakihaasteet*, s. 77–93. Edita Prima Oy, Helsinki 2010.
- Länsineva, Pekka: Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja demokraattinen normikontrolli. Teoksessa Leena Kartio ym. (toim.): *Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta*, s. 273–288. Turku 1991.
- Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 2002.
- Mandel, Michael: A Brief History of the New Constitutionalism, or How We Changed Everything so That Everything Would Remain the Same, *Israel Law Review*, 32(2), 250-300, 1998.
- Merikoski, Veli: Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä, Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta. Helsinki 1968.
- Niemi, Mari K. – Raunio, Tapio – Ruostetsaari, Ilkka: Poliittinen valta Suomessa, Vastapaino. Tampere 2017.
- Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus - valtiosääntöistyyvä Eurooppa, Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki, 2004.
- Nikula, Paavo: Perusoikeudet ja lainsäädäntö, *Lakimies* 6–7/1999 s. 878–886.
- Paasto, Päivi: Oikeustieteen ajallisuudesta, *Lakimies* 3/1997 s. 378–392.

- Pederzoli, Patrizia: *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*, Oxford University Press. Oxford 2002.
- Pöyhönen, Juha: *Juridisista teorioista: tutkimus lainopillisen teorian käsitteestä*, Helsingin yliopiston monistuspalvelu. Helsinki 1981.
- Riepula, Esko: *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana*, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. Vammala 1973.
- Riepula, Esko – Kultalahti, Jukka – Pohjolainen, Teuvo: *Kenellä valta valtiossa: kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan: perustuslakiemme pitkä kaari*, Vastapaino. Tampere 2019.
- Sajó, András: *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, Central European University Press. Budapest, 1999.
- Saraviita, Ilkka: *Suomen perusoikeusjärjestelmä*, Lapin yliopistopaino. Rovaniemi, 1998.
- Saraviita, Ilkka: *Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä*. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet Suomessa*, s. 31–72. Helsinki 1999.
- Saraviita, Ilkka: *Perustuslaki 2000*, Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2000.
- Saraviita, Ilkka: *Perustuslaki*, Talentum. Helsinki 2011.
- Sasi, Kimmo: *Lain vartijat: perustuslaki on ehdoton, mutta kenen käsissä on sen tulkinta*, Taloustieto Oy. Helsinki, 2015.
- Scheppele, Kim: *Constitutional Interpretation after Regimes of Horror*, University of Pennsylvania Law School, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, No. 1-5, 2000.
- Shklar, Judith N.: *Legalism: Law, Morals, and Political Trials*, Harvard University Press. Cambridge, 1964.
- Sipponen, Kauko: *Perustuslain normatiivinen ja yhteiskunnallinen voima*, 2009. Teoksessa Letto-Vanamo Pia – Mäenpää Olli – Ojanen Tuomas (toim.): *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009*, s. 269–284. Jyväskylä, 2009.
- Stone Sweet, Alec: *Governing with judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford University Press. New York 2000.
- Stone Sweet, Alec – Brunell, Thomas: *Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community*, *The American political science review*, 1998, s. 63–81.
- Strauss, David A.: *The Living Constitution*, Oxford University Press. Oxford 2010.
- Tala, Jyrki: *Keskustelua oikeudellistumisesta*. Teoksessa *Teorioita oikeuden kehityksestä: esittelyjä ja erittelyjä*, Tuori, Kaarlo (toim.), s. 165–194, Hakapaino Oy. Helsinki 1988.
- Tarasti, Lauri: *Yhteiskunnan oikeudellistuminen*, *Defensor Legis* 4/2002, s. 576–585.
- Tuori, Kaarlo: *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström lakitieto, Helsinki 2000.

- Tuori, Kaarlo: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? *Lakimies* 6/2003, s. 915–943.
- Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro, Helsinki 2007.
- Tuori, Kaarlo: Perustuslain tuomioistuINVALVONNAN ultima ratio -perustelu ja perustuslain 106§:n ilmeisyysvaatimus. Teoksessa *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 - 7/12 - 2009*. Suomalainen lakimiesyhdistys, Jyväskylä 2009, 319–338.
- Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg ym. (toim.): *Perusoikeudet*, s. 711-752. Helsinki 2011.
- Tuori, Kaarlo: Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia, *Lakimies* 1/2014, s. 94–98.
- Tuori, Kaarlo: Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla, *Lakimies* 1/2018, s. 103–111.
- Valli-Lintu, Auli: SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 10, 2017.
- Valli-Lintu, Auli, SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – Osa II. Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 27, 2019.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslaki ja laintulkinta, *Lakimies* 2/1990, s. 203–236.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum, Helsinki 2001.
- Viljanen, Veli-Pekka: Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen, *Lakimies* 3/2003, s. 444–448.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa Tala, Jyrki – Tolonen, Hannu (toim.): *Oikeus – kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen 2005*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja 2005.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): *Perusoikeudet*, s. 90–137. Helsinki 2011.
- Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien merkitys lainsäädäntötyössä. Teoksessa Hallberg ym. (toim.): *Perusoikeudet*, s. 833–849. Helsinki 2011.
- Wahlroos, Björn: Hiljainen Vallankumous. Tekikö uusi perustuslaki Suomen hallitsemisen mahdolliseksi?, EVA Pamfletti. Helsinki 2017.
- Waldron, Jeremy: Law and Disagreement, Oxford University Press. Oxford 1999.
- Waldron, Jeremy: The Core Case against Judicial Review, 115 *Yale Law Review* (2005-2006), 1343–1404.
- Wiberg, Matti: Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana, *Lakimies* 6/2003 s. 967–991.
- Wilhelmsson, Thomas: Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): *Minun metodini*, s. 339–359. WSOY, Porvoo 1997.
- Ylikangas, Heikki: Oikeushistorian lähteistä, *Oikeus* 1/1977, s. 5-8.

Ylikangas, Heikki: Mikä muuttaa oikeustiedettä? Teoksessa Kekkonen, Jukka (toim.): *Studia Juridica 1983. Oikeustieteen uudet haasteet*, s. 1–7. Helsingin yliopiston oikeuden yleistieteiden laitoksen julkaisuja, Helsinki 1983.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

HE 15/2017 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

HE 47/2017 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 16/2018 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt

PeVM 25/1994 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta

PeVM 10/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp hallituksen esityksestä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot

PeVL 3/1991 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 227/1991 vp televiestintälainsäädännön muuttamisesta.

PeVL 65/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 198/2002 vp laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

PeVL 20/2004 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 77/2004 vp laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 40/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 133/2014 vp laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 67/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 324/2014 vp laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 63/2014 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 268/2014 vp kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 19/2016 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta 3/2016 vp.

PeVL 63/2016 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 223/2016 vp laeiksi terveydenhuoltolain ja sosiaalihuoltolain muuttamisesta.

PeVL 20/2017 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä U 35/2016 vp.

PeVL 26/2017 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä 15/2017 vp, 47/2017 vp, 52/2017 vp, 57/2017 vp ja 71/2017 vp.

PeVL 15/2018 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä 16/2018 vp ja 15/2018 vp.

PeVL 65/2018 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp ja HE 16/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat

PeVP 67/2017 vp.

Valiokunnille annetut asiantuntijalausunnot

Heikki Hiilamon asiantuntijalausunto 1.6.2017.

HE 15/2017 vp PeV 01.06.2017 professori Heikki Hiilamo Asiantuntijalausunto.

Ida Koiviston asiantuntijalausunto, 7.6.2017.

HE 15/2017 vp PeV 08.06.2017 professori Ida Koivisto Asiantuntijalausunto.

Juha Teperin asiantuntijalausunto, 1.6.2017.

HE 15/2017 vp PeV 01.06.2017 lääketieteen tohtori, dosentti Juha Teperi
Asiantuntijalausunto.

Jussi Huttusen asiantuntijalausunto, 28.5.2017.

HE 15/2017 vp PeV 01.06.2017 professori (emeritus) Jussi Huttunen Asiantuntijalausunto.

Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunto, 22.5.2017.

HE 15/2017 vp PeV 24.05.2017 professori Kaarlo Tuori Asiantuntijalausunto.

Lasse Lehtosen asiantuntijalausunto, 29.5.2017.

HE 15/2017 vp PeV 01.06.2017 professori Lasse Lehtonen Asiantuntijalausunto.

Mikael Hidénin asiantuntijalausunto, 24.5.2017.

HE 15/2017 vp PeV 24.05.2017 professori Mikael Hidén Asiantuntijalausunto.

Olli Mäenpään asiantuntijalausunto, 7.6.2017.

HE 15/2017 vp PeV 07.06.2017 professori Olli Mäenpää Asiantuntijalausunto.

Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto, 23.5.2017.

HE 15/2017 vp PeV 23.05.2017 professori Tuomas Ojanen Asiantuntijalausunto.

Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto, 8.6.2017.

HE 15/2017 vp PeV 08.06.2017 professori Tuomas Ojanen Asiantuntijalausunto.

Veli-Pekka Viljasen asiantuntijalausunto, 7.6.2017.

HE 15/2017 vp PeV 07.06.2017 professori Veli-Pekka Viljanen Asiantuntijalausunto.

Oikeustapaukset

EOA 15.11.2002.

KHO 1997:90.

KHO 27.11.2000/3118.

Muut virallislähteet

Muistio, Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtiovarainministeriö, Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistus – vaihtoehtojen arviointia, 19.10.2015.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015, Hallituksen julkaisusarja, Valtioneuvoston kanslia, Edita Prima, 2015.

Selvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 31.5.2017, Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen hallituksen esitysten kokonaisuuden suhde perustuslakiin.

Taustamuistio, maakunta- ja sote-uudistus PeV:n pj Annika Lapintie ja vkn Matti Marttunen, 5.3.2019.

Verkkoaineisto

Aamulehti.fi, 10.6.2018, ”Perustuslakivaliokunta on politisoitunut – se loukkaa jo kansanvaltaisuuden periaatetta” Mielipide. Haettu 8.6.2020.

<https://www.aamulehti.fi/a/201001935>

(Aamulehti 10.6.2018)

Helsingin Sanomat, 8.7.2017, Juusela, Janne, ”Perustuslakivaliokunta sortui sote-politikointiin.” Mielipide. Haettu 25.3.2020.

<https://www.hs.fi/paivanlehti/08072017/art-2000005282845.html>

(Helsingin Sanomat, 8.7.2017)

Helsingin Sanomat, 8.3.2019, ”Sipilän hallitus erosi soten kaatumisen takia, pääministeri lähti eduskunnasta vaalikentille” Haettu 13.11.2020.

<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006027557.html>

(Helsingin Sanomat, 8.3.2019)

Iltalehti 30.5.2018, ”Näkökulma: Perustuslakivaliokunta on pahasti politisoitunut, ja eilen sille saatiin sinetti”. Haettu 8.6.2020.

<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/201805302200979138>

(Iltalehti 30.5.2018)

Iltalehti.fi, 5.7.2018, ”Näkökulma: Ahdistavat perustuslain tulkinnat”. Haettu 8.6.2020.

<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/201707032200243702>

(Iltalehti 5.7.2018)

Iltalehti.fi, 29.5.2018, ”Perustuslakivaliokunnalle kovaa kritiikkiä sote-käsittelyn alla: ”Strutsi, joka työntää päänsä pensaaseen””. Haettu 8.6.2020.

<https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/201805292200976106>

(Iltalehti 8.6.2020)

Libera.fi, 21.3.2019, ”Sote-näytelmän opetus: perustuslain ylin valvonta tulee siirtää tuomioistuimelle.” Blogikirjoitus. Haettu 16.5.2020.

<https://www.libera.fi/2019/03/21/sote-naytelman-opetus-perustuslain-ylin-valvonta-tulee-siirtaa-tuomioistuimelle/>

(Libera.fi, 21.3.2019)

Perustuslakiblogi.com, 5.11.2015, ”Miksi 18 sote-alueen malli kompastuu perustuslakiin?” Blogikirjoitus. Haettu 22.10.2020.

<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/11/05/miksi-18-sote-alueen-malli-kompastuu-perustuslakiin/>

(Perustuslakiblogi.com, 5.11.2015)

Verkkouutiset, 4.3.2019, ”Kimmo Sasi: Tämä on syy soten käsittelyn sekavuuteen.” Blogikirjoitus. Haettu 16.5.2020.

<https://www.verkkouutiset.fi/tama-on-syy-soten-kasittelyn-sekavuuteen/#a3f32610>

(Verkkouutiset, 4.3.2019)

Yle.fi, 17.6.2020, ”Perustuslakivaliokunta: perussuomalaisten kansanedustajan Juha Mäenpään syytesuoja olisi poistettava – Halla-aho syyttää politisoitumisesta”. Haettu 28.8.2020.

<https://yle.fi/uutiset/3-11403606>

(Yle 17.6.2020)

Muut lähteet

Lakimiesuutiset 3/2020, Johanna Ojala-Niemelä: Perustuslakivaliokunta on kestänyt myös koronapaineissa, s. 22-26.

Politiikkaradio: Politiikkaradio Extra: Tuleeko sotesta koskaan valmista?, Julkaistu: to 29.6.2017.

Polemiikki 3/2017, Kuinkas kaikki menikään? Soten välipyökki.

LYHENTEET

EOA = Eduskunnan oikeusasiamies

KHO = Korkein hallinto-oikeus

PL = (Suomen) Perustuslaki

PeV = Perustuslakivaliokunta

PeVL = Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM = Perustuslakivaliokunnan mietintö

PeVP = Perustuslakivaliokunnan pöytäkirja

HE = Hallituksen esitys

s. = Sivu

Sote-uudistus = Sosiaali- ja terveystieteiden uudistus

toim. = toimittanut

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Huolimatta yli vuosikymmenen ajan kestäneistä uudistuspyrkimyksistä kariutui hanke sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamiseksi (sote-uudistus) jälleen kerran keväällä 2019. Keskeiseksi haasteeksi muodostui uudistuksen perustuslainmukaisuus, eli perustuslakivaliokunnan hankkeesta antamat kriittiset lausunnot.

Sipilän hallituksen sote-uudistus pyrki vastaamaan väestön ikääntymisen, nousevien kustannusten ja palveluiden saatavuuden haasteisiin.¹ Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettiin soteuudistuksen rakentaminen perustuslain 121.4 §:ssä mainittujen kuntaa suurempien itsehallintoalueen varaan, joita johtamaan valittaisiin kansanvaltaisuuden turvaamiseksi vaaleilla valitut valtuustot.² Hallituksen linjauksen mukaisesti rahoitusjärjestelmä puolestaan perustuisi suoraan valtionrahoitukseen ja kuntaveron laskuun samassa suhteessa.³

Maaliskuussa 2017 eduskunnalle annettiin maakunta- ja sote-uudistusta koskeva hallituksen esitys (HE 15/2017). Esityksen mukaisesti Suomeen muodostettaisiin 18 maakuntaa, joille siirrettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu.⁴ Sote-uudistukseen keskeisesti kuulunut valinnanvapausjärjestelmää koskenut laki annettiin eduskunnalle toukokuussa 2017 (HE 47/2017). Valinnanvapauslain yhtiöittämisvelvoitteen mukaan julkisia palveluita tarjoavien maakuntien tulisi yhtiöittää palvelutuotantonsa siltä osin, kuin palvelutuotanto kilpailee valinnanvapausjärjestelmässä yksityisten palveluiden kanssa.⁵

Perustuslakivaliokunta antoi ensimmäisen soteuudistusta käsitelleen lausuntonsa (PeVL 26/2017) kesällä 2017. Perustuslakivaliokunta katsoi maakunnan sote-tehtävien yhtiöittämisvelvoitteen olevan hallituksen esityskokonaisuuden valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen osa, sekä totesi, että sen edellyttämistä muutoksista seuraa muutostarpeita

¹ Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 2015, s. 12, 28.

² Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, s. 28-31. Vastaavaa järjestelyä oli ehdottanut myös perustuslakivaliokunta edellisen hallituksen sote-esityksestä antamassaan lausunnossa, katso PeVL 67/2014 vp, s. 12.

³ Sosiaali- ja terveysministeriö, Valtiovarainministeriö, Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistus – vaihtoehtojen arviointia -muistio 19.10.2015, s. 2.

⁴ HE 15/2017 vp, s. 1-3.

⁵ HE 47/2017 vp, s. 62. Valinnanvapauslakiehdotuksen 52 § mukaan maakunnan liikelaitos ei voisi itse tuottaa sote-palveluita, vaan sen olisi tätä tarkoitusta varten perustettava yhtiö tai yhteisö (katso HE 15/2017, s. 300).

valinnanvapauslain lisäksi myös maakunta- ja sote-esityksen sisältämiin lakiehdotuksiin.⁶ Perustuslakivaliokunta piti yhtiöittämisvelvoitetta ongelmallisena ensinnäkin perustuslain 2 §, 14 § ja 121 §:ssä turvatun maakuntaitsehallinnon kansanvaltaisuuden kannalta.⁷ Valiokunta katsoi, että yhtiöittämisvelvoite heikentäisi maakuntien itsehallinnon välttämättömänä elementtinä pidettävää kansanvaltaisuutta. Perustuslakivaliokunta katsoi tämän seuraavan siitä, että yhtiöittämisvelvoite edellyttäisi sote-tehtävien tuottamisen siirtämistä kansanvaltaisen päätöksenteon ulottumattomiin, sillä sote-palveluista vastaavien yhtiöiden toiminta jäisi maakunnan demokraattiseen päätöksentekoon nähden etäiseksi. Edelleen valiokunta totesi, että kansanvaltaisuuden näkökulmasta omistajaohjauksen vaikutusmahdollisuudet voisivat olla välillisiä ja rajoitettuja verrattuna maakunnan suoraan päätöksentekoon.⁸

Toisena yhtiöittämisvelvoitteen ongelmana perustuslakivaliokunta piti sen suhdetta julkisen vallan edellytykseen turvata kaikille riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei ehdotettu järjestelmä, jossa sotepalveluiden saatavuus olisi riippuvainen markkinatoimijoista ja yhtiöittämisvelvoite nimenomaisesti kieltäisi maakuntien oman sote-tuotannon, tarjoaisi maakunnalle perustuslain edellyttämällä tavalla mahdollisuutta turvata palveluiden saatavuutta.⁹ Perustuslakivaliokunta katsoi ilmeisenä vaarana olevan, että palvelujärjestelmään syntyy alueellisia eroja palvelujen saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa, joita ei voitaisi pitää yhdenvertaisina.¹⁰ Täten perustuslakivaliokunta katsoi, ettei sääntely turvannut perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n edellyttämällä tavalla valtakunnallisesti yhdenvertaisesti oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalveihin.¹¹ Perustuslakivaliokunta edellytti sääntelyä muutettavaksi siten, että julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sotepalveluiden riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti.

Perustuslakivaliokunta katsoi ongelmalliseksi myös valinnanvapausjärjestelmän aikataulun, jota se piti epärealistisena ja perustalvet vaarantavana. Perustuslakivaliokunta viittasi asiantuntijoiden esittämään riskiin siitä, että valinnanvapausuudistuksen toteuttamisaikataulu

⁶ PeVL 26/2017 vp, s. 26. Perustuslakivaliokunta keskittyi lausunnossaan lakiehdotusten olennaisimpiin valtiosääntöisiin kysymyksenasetteluihin, eikä pitänyt laajempaa arviointia mielekkäänä tilanteessa, jossa se edellytti erityisesti valinnanvapauslain ehdotusten kannalta olennaisia muutoksia sääntelyn perusrakenteisiin (katso PeVL 26/2017 vp, s. 25).

⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 30.

⁸ PeVL 26/2017 vp, s. 25.

⁹ PeVL 26/2017 vp, s. 38.

¹⁰ PeVL 26/2017 vp, s. 39.

¹¹ PeVL 26/2017 vp, s. 44.

saattaisi johtaa sotejärjestelmän akuuttiin kriisiin käyttöönottovaiheessa keväällä 2019.¹² Tämän valossa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei uudistuksen aikataulua voida pitää yhdenmukaisena perustuslaissa säädetyn riittävien sotepalveluiden turvaamisveloitteen kanssa ja edellytti uudistuksen voimaantulon porrastamista ja aikataulun muuttamista siten, ettei sotepalveluiden saatavuus vaarannu.¹³ Perustuslakivaliokunta arvioi esitystä myös perustuslain 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän siirtämiselle asetettujen vaatimusten kannalta. Esityksen myötä yksityisten palveluntarjoajien vastuulle olisi siirtynyt palveluiden tuottamiseen, palvelutarpeen arviointiin ja asiakassuunnitelman laatimiseen liittyviä tehtäviä. Perustuslakivaliokunta piti tehtävien siirtoa laajana ja kiinnitti huomiota siihen, että kyseessä on nimenomaan julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa osoitettu velvollisuus turvata riittävät sotepalvelut.¹⁴ Perustuslakivaliokunnan otettua edellä kuvatulla tavalla kielteisen kannan valinnanvapauslakiin, erityisesti yhtiöittämisvelvollisuuteen ja maakuntien kieltoon tuottaa palveluita, se katsoi, ettei perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus voinut täytyä.¹⁵ Toisin sanoen julkisen hallintotehtävän yksityiselle antamisen edellyttämä tarkoituksenmukaisuus ei voinut täytyä sellaisen siirron kohdalla, joka vaarantaisi palvelujen yhdenvertaisen toteutumisen. Tunnistamiensa ongelmien johdosta perustuslakivaliokunta esitti useita säätämisyjärjestyshuomioita, joista vaikutukseltaan suurimmat olivat valinnanvapauslakiesitykseen liittyneet vaatimus yhtiöittämisveloitteen poistamisesta, maakuntien oikeudesta itse tuottaa sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita, julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle, sekä huomiot voimaantulo- ja siirtymäsäännöksistä.¹⁶ Käytännössä ne tarkoittivat valinnanvapauslain uudelleen kirjoittamista ja tästä heijastuvia muutostarpeita muihin uudistuskokonaisuuden lakeihin. Hallitus päätyi valmistelemaan kokonaan uuden esityksen valinnanvapauslaiksi.

Uusi esitys valinnanvapauslaiksi (HE 16/2018) annettiin eduskunnalle maaliskuussa 2018. Se sisälsi useita muutoksia, joilla pyrittiin vastaamaan perustuslakivaliokunnan osoittamiin epäkohtiin. Esityksessä luovuttiin yhtiöittämisveloitteesta, maakuntien liikelaitoksilla piti esityksen mukaan olla oma sote-keskus ja valinnanvapausjärjestelmän voimaantuloa vaiheistettiin.¹⁷ Muutoksista huolimatta perustuslakivaliokunta (PeVL 15/2018) tunnisti

¹² PeVL 26/2017 vp, s. 42.

¹³ PeVL 26/2017 vp, s. 45.

¹⁴ PeVL 26/2017 vp, s. 52.

¹⁵ PeVL 26/2017 vp, s. 53.

¹⁶ PeVL 26/2017 vp, s. 78.

¹⁷ HE 16/2018 vp, s. 94, 111.

esityksestä jälleen useita ongelmakohtia lausunnossaan kesällä 2018. Keskeisessä osassa olivat esitykseen sisältyneet asiakassuunnitelma, valinnanvapausjärjestelmään kuuluvat palvelut, eli valinnanvapausjärjestelmän laajuus ja valinnanvapausjärjestelmän käyttöönottoaikataulu.¹⁸

Perustuslakivaliokunnan jälleen torjuttua hallituksen esityksen, paranneltiin esitystä vielä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta antoi sosiaali- ja terveysvaliokunnan korjausehdotusten pohjalta kolmannen soteuudistusta käsitelleen lausuntonsa (PeVL 65/2018) helmikuussa 2019. Perustuslakivaliokunta tunnisti esityksessä edelleen ongelmia ja edellytti muun muassa täsmennystä maakuntavaalien ajankohtaan, maakuntien rahoitukseen, asiakassuunnitelman sääntelyyn ja EU-notifikaatioon liittyen.¹⁹ Perustuslakivaliokunnan edellytettyä jälleen kerran muutoksia, palasi uudistus jälleen sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. Perustuslakivaliokunnan varsinaisen lausunnon lisäksi toimitettiin 4.3.2019 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Annika Lapintien ja valiokuntaneuvos Matti Marttusen allekirjoittama taustamuistio, jossa perustuslakivaliokunta ohjeisti sosiaali- ja terveysvaliokuntaa siitä, miten sote-uudistuksen muutostarpeita olisi käsiteltävä sosiaali- ja terveysvaliokunnassa. Taustamuistion tarkoituksena oli ilmeisesti poliittisista jännitteistä ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan sisällä tulehtuneesta tilanteesta huolimatta varmistaa perustuslakivaliokunnan edellyttämä käsittely asiantuntijakuulemisineen ja perustuslakivaliokunnan esittämine muutosvaatimuksineen.²⁰ Sosiaali- ja terveysvaliokunta ei kuitenkaan taustamuistion toimittamisen jälkeen enää ehtinyt käsitellä uudistusta muutamaa päivää pidempää, sillä pääministerin pyydettyä hallituksen eroa 8.3.2019, raukesi myös sote-uudistuksen valmistelu. Pääsy hallituksen erolle oli nimenomaan sote-uudistuksen kariutuminen.²¹

Sote-uudistuksen kohtaamat perustuslakihaasteet kirvoittivat keskustelua perustuslakivaliokunnan toiminnasta ja kritiikkiä valiokunnan politisoitumisesta.²² Väitteellä

¹⁸ PeVL 15/2018 vp, s. 18, 25-28, 61.

¹⁹ PeVL 65/2018 vp, s. 20-21, 24-30, 34-37, 59-67.

²⁰ Lapintien ja Mörnttisen taustamuistio maakunta- ja sote-uudistuksen käsittelystä, 5.3.2019, s. 5. Katso myös Valli-Lintu 2019, s. 36.

²¹ Helsingin Sanomat 8.3.2019.

²² Esimerkiksi kansanedustaja ja entinen perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Kimmo Sasi kirjoitti Aamulehdessä kesäkuussa 2018, että ”Valiokunnan käsittely on ollut hyvin puoluepoliittista. Jos vastustaa jotain, se on haluttu tyrmätä perustuslakiargumentein” ja että ”Perusoikeustulkinnolla rajoitetaan kansanvaltaisuusperiaatetta, estetään parlamenttia käyttämästä kansan sille antamaa valtakirjaa” (Aamulehti 10.6.2018). Kansanedustaja ja perustuslakivaliokunnan jäsen Matti Torvinen puolestaan totesi Iltalehden haastattelussa toukokuussa 2018 niin perustuslakivaliokunnan kuin sen käyttämien asiantuntijoiden olevan politisoituneita ja että ”perustuslakivaliokunta voi halutessaan painottaa joko tiukempia tai väljempää tulkintoja esittävien asiantuntijoiden lausuntoja, jolloin kyse on myös valiokunnan omasta ”poliittisesta arvovalinnasta”

politisoitumisesta viitattiin erilaisiin asioihin,²³ mutta tämän tutkimuksen kannalta on keskeistä se kritiikki, jolla ymmärrykseni mukaan pyrittiin viestittämään, että laveat perustuslaintulkinnat olisivat tarjonneet oppositiolle keinon torjua tiettyjä sote-uudistukseen liittyneitä epämieluisia seikkoja.²⁴ Tämä – ainakin julkisen keskustelun tasolla ilmennyt – politiikan ja juridiikan yhteentörmäys on tutkimuksen keskeinen tarkastelukohde.

Kansainvälisesti tällaista politiikan ja juridiikan rajanvedossa tapahtunutta kehitystä on jäsenelty *uudeksi valtiosääntöistymiseksi* kutsutun valtiosääntökulttuurin muutostendenssin kautta. Uudella valtiosääntöistymisellä viitataan kehityskulkuihin, joissa sekä tuomioistuinten että erilaisten kansallisten perus- ja ihmisoikeusnormistojen merkitys on korostunut voimakkaasti muun muassa perusoikeuksien ja perustuslakien kohonneen painoarvon myötä.²⁵ Suomessa uusi valtiosääntöistyminen ilmenee eri tavalla siitä yksinkertaisesta syystä, että Suomessa perustuslakikontrollista vastaa ensisijaisesti perustuslakivaliokunta, eivät tuomioistuimet. Huolimatta siitä, miten kussakin valtiossa perustuslakikontrolli on institutionaalisesti järjestetty, on kehityskulun taustalla vaikuttava perusoikeuksien painoarvon kasvu oletettavasti kaikille valtiosääntöisille järjestelmille yhteinen. Täten uusi valtiosääntöistyminen voi tarjota uusia näkökulmia siihen keskusteluun, joka perustuslakivaliokunnan asemasta virisi sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä, erityisesti väitteisiin perustuslakivaliokunnan politisoitumisesta.

Tutkimuskysymys onkin se, näkyvätkö uuden valtiosääntöistymisen piirteet perustuslakivaliokunnan toiminnassa sote-uudistuksen yhteydessä. Tämän varsinaisen tutkimuskysymyksen kautta pyritään tarjoamaan uusia näkökulmia edellä kuvattuun jännitteeseen keskusteluun perustuslakivaliokunnan politisoitumisesta, siis tarkalleen ottaen siihen, onko perustuslakivaliokuntaa perusteltua kritisoida politisoitumisesta, vai olisiko sote-uudistusta koskeneessa keskustelussa sittenkin ollut tarve siirtää tarkastelu suurempiin ja myös

suhteessa Suomen perustuslain tulkintaan” (Iltalehti 29.5.2018). Perustuslakivaliokuntaa syytöksiltä puolusti näkökulmakirjoituksellaan Iltalehdessä heinäkuussa 2018 muun muassa Lasse Laatonen, joka katsoi muun muassa, että ”Perustuslakivaliokunnan kritiikissä suunta on käännettävä kuulluista asiantuntijoista hallituksen esitysten valmisteluun. Se on oikea osoite. Jatkuva kompurointi perustuslakivaliokunnassa selittyy kiireisellä tai muutoin huolimattomalla valmistelulla” (Iltalehti 5.7.2018).

²³ Yhtäältä väite oli se, muun muassa Sasin edellä kuvatussa mielipidekirjoituksessaan esittämä, että opposition tukemien pitkälle vietyjen perustuslaintulkintojen taustalla on poliittinen intressi (Aamulehti 10.6.2018). Argumentti perustuslakivaliokunnan politisoitumisesta kulki myös toiseen suuntaan, kritiikkinä hallituspuolueiden suuntaan, kun uutisanalyyseissa pidettiin keväällä 2018 tapahtunutta perustuslakivaliokunnan lausuntonuonnoksen julkisuusvuotoa hallituspuolueiden etua palvelevana perustuslakivaliokunnan politisoimispyrkimyksenä (Iltalehti 30.5.2018).

²⁴ Polemiikki 3/2017, s. 5.

²⁵ Lavapuro 2010, s. 16. Uuden valtiosääntöistymisen laajempi kuvaus esitellään kappaleessa 3.

kansainvälisesti ilmeneviin perustuslakikontrollia ja valtiosääntökulttuuria koskeviin muutostrendeihin.²⁶ Sote-uudistusta koskeva kokonaisuus on valittu tutkimuksen kiinnostuskohdaksi, koska se tarjoaa hyvän esimerkin tilanteesta, jossa oikeudelliset seikat ovat muodostaneet esteitä poliittisten tavoitteiden toteuttamiselle ja tältä osin ennako-oletukseni on, että yhtymäkohta perusoikeuksien roolin kasvuun ja täten uuteen valtiosääntöistymisen on olemassa. Tarkastelussa hyödynnetään case-tyyppisesti erityisesti perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksesta antamaa lausuntoa PeVL 26/2017 vp, sekä sivutaan myös myöhempiä lausuntoja PeVL 15/2018 vp ja PeVL 65/2018 vp. Tarkastelun näkökulmat haetaan erityisesti julkisuudessa perustuslakivaliokunnan toiminnasta esitettyjen kannanottojen ja puheenvuorojen kautta. Tutkimuksessa luodaan myös yleiskatsaus perustuslakivaliokunnan rooliin osana kotimaista perustuslakikontrollia. Tutkimuksen muodostamassa kokonaisuudessa olennaisena esikysymyksenä toimii keskeisten uuden valtiosääntöistymisen ilmiöiden tunnistaminen ja niiden paikantaminen kotimaiseen kontekstiin.

Uudella valtiosääntöistymisellä ja perustuslakivaliokunnan politisoitumisväitteillä on nähdäkseni kiinteä yhteys. Uuden valtiosääntöistymisen mukaisesti perusoikeusnormien ja täten myös perustuslakikontrollista vastaavien instituutioiden painoarvo on kohonnut. Suomen tapauksessa tämä tarkoittaa perustuslakivaliokuntaa. Perustuslakikontrollilla on puolestaan välitön yhteys politiikkaan, muun muassa siksi, että perustuslaissa ja sen tulkinnessa on kyse merkittävistä yhteiskunnallisista arvotarkaisuksista.²⁷ Yhteys politiikkaan on välitön toisaalta siitäkin itsestään selvästä syystä, että perustuslakikontrolli rajoittaa poliittisen päätöksenteon alaa. Ennako-oletukseni mukaan politisoitumiskritiikin esittäminen saattaa politiikan toimijoiden silmissä vaikuttaa houkuttelevalta vaihtoehdolta, jos alati merkitykseltään kasvavien perustuslakivaliokunnan ratkaisujen sisällöt eivät ole toivotun mukaisia.

Perustuslakivaliokunta on edustuksellisen demokratian ja perusoikeuksien suojan polttopiste, missä keskeiset oikeusvaltio- ja demokratiaperiaatteet sovitetaan yhteen. Tämä tehtävä altistaa perustuslakivaliokunnan yhä uudelleen tilanteisiin, joissa sen ratkaisut saattavat herättää

²⁶ Politisoitumisen määrittely tutkimuskohteeksi on ylipäänsä haastava tehtävä, kuten Hautamäki huomauttaa (Hautamäki 2002, s. 63). Katso kuitenkin politiikan ja poliittisuuden käsitteen määrittelystä esim. Husa 2004, s. 4. Politisoitumisen toteaminen tieteen metodein olisi haastavaa siitäkin Hautamäen esille tuomasta syystä, etteivät kaikki perustuslakivaliokunnan poliittiset painotukset päädy osaksi lautakunnan tuottamaa kirjallista materiaalia, vaan jäävät kirjaamatta (Hautamäki 2002, s. 265). Katso tältä osin myös Saraviita 2011, s. 629 ja Lämsineva 2002, s. 71-72. On kuitenkin todettava, että pohdinta perustuslakivaliokunnan ja politiikan kytkennöistä toimii kirjoittajalle itselleen keskeisenä innostuksen lähteenä.

²⁷ Jyränki 2003, s. 3-4. Katso myös Jyränki 1986, s. 17.

kritiikkiä. Kun lisäksi huomioimme perusoikeuksien kasvavan merkityksen lainsäädäntötyössä, uskallan ennustaa, ettei perustuslakivaliokunta ollut sote-uudistuksen yhteydessä viimeistä kertaa kritiikin kohteena. Tältä osin toivon tutkimuksen olevan ajankohtainen tulevaisuudessakin, huolimatta siitä, että kiinnekohtana toimiva vuosien 2015-2019 sote-uudistus alkaa jo kirjoitushetkelläkin olla poliittista historiaa. Ehkäpä uuden valtiosääntöistymisen valossa tehty tarkastelu voisi kuitenkin tarjota uuden näkökulman politisoitumisväitteeseen myös tulevaisuudessa.

1.2 Tutkimuksen asemointi, metodit ja rakenne

Perustuslakivaliokuntaa koskevassa tutkielmassa, ainakin suppeassa ja pistemäiseen tarkasteluun perustuvassa pro-gradu -tutkielmassa lienee aina olemassa riski siihen, että työn tulos on tosiasiasa jonkinlainen poliittinen pamfletti siitä, miten kirjoittajan mielestä perustuslakivaliokunnan tulisi toimia. Tällainen vaara lienee johdonmukainen seuraus ihmisolennolle luontaisten yhteiskuntaa koskevien mielipiteiden ja poliittisesti merkityksellisen perustuslain tulkinnan sekoittumisesta, joista tuskin kukaan voi täysin päästä irti.²⁸ Varsinkin tällainen riski on hyvä tunnistaa ennakolta silloin, kun tutkimuksessa ei nojauduta empiiriseen aineistoon tai lainoppiin – kuten nyt.

Tutkimuksen tarkoitus on kiinnittää perustuslakivaliokuntaa ja perustuslain tulkintaa kohtaan esitetty kritiikki juridiseen teoreettiseen kontekstiin ja valtiosääntökulttuuria koskeviin muutosprosesseihin, tässä tapauksessa uuden valtiosääntöistymisen kehityskulkuun, tavoitteena tarjota uusia näkökulmia siihen, miksi perustuslakivaliokuntaa ylipäänsä kritisoidaan ja myös vastata siihen, milloin tällainen kritiikki on tervetullutta, milloin tarpeetonta. Mitä voidaan sanoa tällaisista lähtökohdista nousevan tutkimuksen asemoinnista tai metodista?

Tässä tutkimuksessa olennaista on pyrkimys vastata *miksi*-kysymykseen ja selittää oikeudellista muutosta, siis vastata siihen, miksi perustuslakivaliokuntaa kritisoidaan politisoitumisesta ja onko valtiosääntökulttuuria kohdanneesta muutoksesta mahdollisesti paikannettavissa joitain selitystekijöitä, joiden kautta perustuslakivaliokuntaa koskevaa keskustelua olisi helpompi

²⁸ Tämä haaste ei tietenkään koske yksinomaan perustuslakivaliokuntaa koskevaa tutkimusta. Esimerkiksi Wilhelmsson on lainopin ja vaihtoehtoisen lainopin kohdalla korostanut tutkijan henkilökohtaisen yhteiskuntanäkemyksen vaikutusta yleisten oppien kehittämisessä välttämättömiin valintoihin. s. 344-347. Katso myös Jyränki 1997, s. 76.

ymmärtää. Tällaisista lähtökohdista ja tiedonintresseistä ponnistava tutkimus lähestyy oikeastaan sitä oikeustieteellistä tulokulmaa, jota 1960-1970 -lukujen taitteesta saakka on Kekkonen mukaan hyödynnetty oikeushistorian tutkimuksessa. Kekkonen mukaan oikeushistoriallisen tutkimuksen tavoitteen- ja kysymyksenasettelussa nousivat tuolloin miksi-kysymykset entistä korostuneemmin esille ja keskeisimmäksi tehtäväksi tuli oikeudellisen muutoksen selittäminen.²⁹ Kuten oikeushistoriassakin, myös tämän tutkimuksen tapauksessa on olennaista antaa selitys, tässä tapauksessa perustuslakia, perusoikeuksia ja perustuslainvalvontaa koskevaa oikeudellista muutosta koskien, kytkemällä muutos laajempaan yhteiskunnalliseen tarkasteluun ja yhteyksiin. Oikeushistorian piirissä puhuttaisiin tällaisen tutkimuksen tutkimusotteen osalta rakenteellisesta selitysmallista, muutosilmiöiden kartoittamisesta ja selittämisestä.³⁰

Kekkonen mukaan yhteiskunnallisten kytkentöjen hahmottamisessa ja selittämisessä on välttämätöntä laventaa lähdepohjaa, sillä ilman tätä olisi oikeudellisen muutoksen miksi-kysymyksiin vastaaminen mahdotonta.³¹ Näin on myös tämän tutkimuksen tapauksessa, sillä olen moneen otteeseen joutunut turvautumaan oikeustieteelle jokseenkin vieraaseen lähdeaineistoon, esimerkiksi lehdistössä ja muualla mediassa esitettyihin kommentteihin poliittista ajankohtaiskeskustelua kuvatakseni ja tutkimuksen kiinnekohtia paikantaakseni.

Tutkimuksen ja oikeushistorian välillä on yhteys myös säännönmukaisuuksien etsimisen osalta. Pyrin selittämään uuteen valtiosääntöistymiseen ja konstitutionalismikäsityksen muutokseen liittyviä säännönmukaisuuksia ja tekemään vertailua kansainvälisen ja kotimaisen konstitutionalismikäsityksen muutosten välillä. Ja aivan kuten oikeushistorian vertaileva tutkimusote, myös tämän tutkimuksen tarkoitus on synnyttää uusia kysymyksiä ja näkökulmia tutkimuskohteena olevasta ilmiöstä, tässä tapauksessa perustuslakivaliokunnan asemasta ja uudesta valtiosääntöistymisestä.³²

Kekkonen mukaan tällaisesta säännönmukaisuuksien tunnistamisesta voidaan johtaa yleistyksiä ja edelleen muodostaa teorioita.³³ Ehkäpä pro-gradu -tutkimuksen kohdalla ei ole perusteltua puhua uusien teorioiden kehittämisestä, mutten toisaalta ole arkaillut esittää tarpeen tullen

²⁹ Kekkonen 1997, s. 137.

³⁰ Paasto, 1997, s. 384. Katso myös Ylikangas 1983, s. 1–7.

³¹ Kekkonen 1997, s. 137. Oikeushistorian lähdeaineiston ja lähdeperustan laajenemisen osalta katso Ylikangas 1977, s. 5-8.

³² Kekkonen 1997, s. 138.

³³ Ibid, s. 138.

synteesejä tutkimuskohteistani. Vastaavasti olen pyrkinyt suhtautumaan minimalistisesti perustuslakivaliokunnan toimintaprosessien kuvaukseen tai muutoin narratiiviseen otteeseen ja varannut enemmän tilaa pohdinnalle.

Tutkimuksen metodien osalta on mainittava vertaileva ote, jota toteutetaan etsimällä ja arvioimalla yhtäläisyyksiä perustuslakivaliokunnan toiminnan ja erityisesti kansainvälisessä kontekstissa tarkasteltavan uuden valtiosääntöistymisen välillä. Se mitä tässä tapauksessa katsotaan uudeksi valtiosääntöistymiseksi, saa keskeisiltä osin muotonsa ulkomailla käydystä keskustelusta. Tällainen oikeusvertailu on myös Husan mukaan oikeushistorialliselle tutkimukselle tyypillinen metodi ja niin ikään tämän tutkimuksen kohdalla oikeusvertailu ja oikeushistoria löytävät toisensa. Oikeusvertailun kautta pyritään antamaan selityksiä ja tarpeen tullen tekemään myös yleistyksiä kotimaiseen käyttöön,³⁴ oikeushistoria puolestaan pyrkii selittämään oikeudellisia ilmiöitä ja juuri tästä on tutkimuksen tapauksessa kyse: kotimaista ilmiötä koskevan ymmärryksen laajentaminen tukeutumalla vertailuun ulkomailla tapahtuneiden ilmiöiden kanssa.

Tutkimuksen osalta on myös mainittava sen pistemäisyys. Tarkoitukseni ei ole empirian tai oikeusdogmatiikan keinoin kuvata perustuslakivaliokunnan tulkintalinjassa tapahtuneita muutoksia, vaan syventyä perustuslakivaliokunnan toimintaan yksittäistapauksessa.³⁵ Empiirisen tarkastelun sijaan tutkimuksen selkänöja haetaan yhteiskunnallisten ja oikeudellisten muutosten periaatteelliselta tasolta ja tuomalla tällaisia suuren mittakaavan muutoksia pistemäisestä tarkastelusta nousevien pohdintojen selitystekijöiksi.

Tutkimukselle on olennaista myös kriittisyys. Kriittisyys lienee välttämätöntä miksi-kysymykseen vastaamiseksi, mutta lisäksi kriittisyys on eräänlainen tutkimuksen syntytekijä. Tältä osin siirrytään ehkäpä edellä kuvatulla tavalla vaarallisesti kohti poliittisen pamfletin kirjoittamista, mutta olen halunnut kirkastaa vähintään itselleni perusteellisesti sitä, miksi sote-uudistus ei toteutunut hallituksen tahdon mukaisena. Tutkimusaiheen valinnassa olennaisessa roolissa on ollut kirjoittajan oma pohdinta perustuslakivaliokunnan roolista sote-uudistuksen yhteydessä. En ole halunnut tyytyä selitykseen siitä, että ylimpänä perustuslainmukaisuuden valvojana toimiva perustuslakivaliokunta vain yksinkertaisesti katsoi hankkeen perustuslain

³⁴ Husa 1998, s. 13, 16, 51.

³⁵ Katso perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan käännekohtia tarkastelevan tutkimuksen osalta tarkemmin Jyränki 1997, s. 83.

vastaiseksi, vaan olen halunnut päästä jonkinlaisten juurisyiden äärelle. Vastauksena en ole halunnut tyytyä mediassa kirjoitettuihin analyysihin, perustuslakivaliokunnan auktoriteettiin, valtiosääntökulttuurimme traditioihin tai täysin asiantuntijoiden perusteluihinkaan, vaan kaivautua syvemmälle ja vähintään itselleni kirkastaa sitä, miksi tapahtui kuten tapahtui. Tältä osin lähestytään ymmärtääkseni Erikssonin kuvaamalla tavalla sellaista oikeustieteen tehtävää, jossa oikeudelta riisutaan naamio ja mystisyys (*”demaskera, avmystifiera rätten”*), tarkoituksena osoittaa oikeussääntöjen yhteiskunnalliset arvosidonnaisuudet. Voidaan puhua myös ideologiakriittisestä (*”ideologikritiska”*) tutkimuksesta, joka tukeutuu intressianalyysiin (*”intresseanalysen”*), siis pyrkimykseen kuvata oikeuden taustalla vaikuttavat tosiasialliset yhteiskunnalliset intressit ja valtasuhteet.³⁶

Tällainen kirjoittajan henkilökohtainen tiedonjano ei toivottavasti liiaksi välity tekstistä, mutta tutkimuksen lähtökohtien ja syntytaustan osalta asia on olennainen. Tätä elementtiä on ehkäpä paras tarkastella jonkinlaisena tutkimuksen tekemisen polttoaineena, ei metodina. Toivon kuitenkin kysyneeni säilyttämään uskottavalta tutkimukselta edellytettävän objektiviteetin ja selittävältä tutkimusotteelta edellytetyn ulkopuolisen tarkastelijan näkökulman.

Asemoin tutkimuksen, jos tiukka asemointi ylipäänsä on tarpeellista tai mahdollista, ensisijaisesti valtiosääntöoikeuteen, vaikka tutkimuksen voisi ehkäpä sijoittaa yhtä lailla oikeushistorian tai politiikkatieteiden, vaikkapa valtio-opin piiriin. Mielestäni kuitenkin, kun tutkimuksen viitekehys on vahvasti normatiivinen, siis sidoksissa perustuslain oikeussääntöihin, tarjoavat oikeustiede ja valtiosääntöoikeus tutkimukselle luontevan asemoinnin. Lisäksi, kun valtiosääntöoikeuden ytimessä on poliittisen vallan sääntelyn tutkimus, on myös tämä tutkimus tarkoituksenmukaisinta sijoittaa valtiosääntöoikeuteen. Kyse ei kuitenkaan ole valtiosääntöoikeusdogmatiikasta, vaan valtiosääntöoikeuden toisesta, ei-oikeusdogmaattisesta lohkosta, joka Jyrängin mukaan käsittää juuri tällaisen muita metodeja käyttävän valtiosääntöoikeuteen kohdistuvan tutkimuksen.³⁷

Uusi valtiosääntöistyminen on tuontikäsite. Aivan kuten valtiosääntöiset perusratkaisut ovat kussakin valtiossa erilaiset, näkyy uusi valtiosääntöistyminen kussakin valtiossa eri tavoin. Uuden valtiosääntöistymisen ilmeneminen riippuu siitä, millaisiin institutionaalsiin,

³⁶ Eriksson 1997, s. 60–61. On huomattava, että Erikssonin kuvaus kumpuaa 1970-luvun yhteiskunnasta viittauksineen yhteiskuntaluokkien väliseen intressikilpailuun: ”En central uppgift för rättsvetenskapen är - - att visa på vilket sätt den rättsliga regleringen i varje enskilt fall är sammankopplad med olika klassintressen.”

³⁷ Jyränki 2003, s. 21.

normatiivisiin ja doktrinaalisiin ratkaisuihin kukin valtio on päätenyt.³⁸ Näin myös Suomessa, missä perustuslakivaliokunta vastaa lakien perustuslainmukaisuuden tulkinnasta. Koska suomalainen järjestelmä on maailmalla ainutlaatuinen,³⁹ lienee perusteltua tehdä johtopäätös, että myös suomalainen ilmentymä uudesta valtiosääntöistymisestä on maailmalla ainoa laatuaan, eikä se ole sellaisenaan suoraan sovellettavissa kotimaisessa kontekstissa. Siksi tutkimuksen välttämättömänä esikysymyksenä on sen määrittely, miten uutta valtiosääntöistymistä tulisi havainnoida nimenomaan suomalaisessa, perustuslakivaliokunnan auktoriteetin ensisijaisuuteen nojaavassa perustuslakikontrollijärjestelmässä. Rajaamistehtävän lisäksi uuden valtiosääntöistymisen kuvaus täyttää tutkimuskohteen deskriptiivistä tehtävää, mikä Kekkonen mukaan on välttämätön ennakkoehto selittäväälle tutkimusotteelle.⁴⁰

Uudesta valtiosääntöistymisestä luodaan määritelmä käydyin kotimaisen ja ulkomaisen oikeus- ja yhteiskuntatieteellisen keskustelun perusteella, jonka jälkeen hahmotetaan sellaiset uuden valtiosääntöistymisen ilmiöt, joiden tarkastelun valossa uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä voidaan kotimaisessa kontekstissa havainnoida. Määritelmä ja kriteerien luonti palvelevat lähtökohtaisesti käsillä olevaa tutkimusta, eikä niillä ole tarkoitus ottaa kantaa termin laajempaan määrittelyyn.⁴¹ Tutkimuksen esikysymys, uuden valtiosääntöistymisen määrittely

³⁸ Tuori 2009, s. 321.

³⁹ Krunke – Thoraren 2018, s. 79.

⁴⁰ Kekkonen 1995, s. 142.

⁴¹ Esitän kuitenkin terminologian osalta huomion termin *uusi valtiosääntöistymisen* osalta. Ymmärryksen mukaan uusi valtiosääntöistymisen on käänös englanninkielisestä termistä *new constitutionalism*. Viljasen mukaan oikeusjärjestyksen *valtiosääntöistymisellä* tarkoitetaan perustuslain ja erityisesti sen perusoikeussääntösten merkityksen vahvistumista oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (Viljanen 2005, s. 310). Tätä määritelmää vasten suomennos *uusi valtiosääntöistymisen* johdattaa ymmärtämään, että käsillä olisi tämän osalta jotakin uutta. Näinhän ei ole, päinvastoin, valtiosääntöistymisen on kehitys, joka tuli mahdolliseksi uuden valtiosääntöistymisen myötä (katso kappale 3). Toisin sanoen, kun perustuslaki ymmärrettiin uudella tavalla (uuden valtiosääntöistymisen myötä), tuli myös mahdolliseksi se, että perustuslain säännökset kasvattivat merkitystään oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa (valtiosääntöistymisen). Viljanen viittaa nimenomaan oikeudelliseen ratkaisutoimintaan puhuttaessa valtiosääntöistymisestä. Kyse on siis valtiosääntöistymisen osalta jo siitä, että tuomioistuinten on katsottu voivan operoida perustuslaillisista lähtökohdista ratkaisutoiminnassaan. Tämä ei vanhan konstitutionalismikäsityksen mukaan olisi mahdollista, sillä vanhan konstitutionalismikäsityksen mukaan perustuslaki oli eräänlainen oikeudellinen yhteiskuntasopimus, ei suoraan sovellettavaa oikeutta (Husa 2004, s. 131). Täten termi *uusi valtiosääntöistymisen* ei mielestäni ole täysin onnistunut, ainakaan jos sitä arvioi *valtiosääntöistymisen* termin rinnalla. Jos ymmärretään uusi valtiosääntöistymisen uuden konstitutionalismin synonyymiksi, kuten esimerkiksi Lavapuro on ymmärtääkseni tehnyt, lienee olemassa mahdollisuus sellaiseen väärään lopputulokseen johtavaan ajatusketjuun, että *valtiosääntöistymisen* olisi vanhan konstitutionalismin synonyymi. Näin ei tietenkään ole, vaan valtiosääntöistymisen on oikeastaan kokonaan kehityskulun toisessa ääripäässä vanhaan konstitutionalismiin nähden: vanhaan konstitutionalismikäsitykseen ei edellä kuvatulla tavalla sovi se, että tuomioistuimet operoivat perustuslain kautta, kun taas valtiosääntöistymisen tarkoittaa nimenomaan sitä, että tuomioistuimet antavat perusoikeuksille ja perustuslaille suuremman painoarvon. Täten termien pitäminen synonyymeina ei tietenkään ole mahdollista. Ehkäpä perustellumpaa olisi puhua uudesta perustuslaillisuudesta. Tällöin ajattelu ohjautuisi siihen nykyiseen ajattelutapaan, jossa kansansuvereniteetti on saanut taipua perusoikeuksien merkityksen kasvaessa. Kyse on siis muutoksesta perustuslaillisuuskäsityksessä.

suomalaisessa ja tätä tutkimusta palvelevassa kontekstissa, nojautuu systematisoinnin ja erittelyn metodeihin.

Tutkimuksen rakenne johdantoluvun jälkeen on seuraava. Ensimmäisessä varsinaisessa käsittelykappaleessa tarkastelen perustuslakivaliokuntaa osana suomalaista perustuslakikontrollia, arvioiden muun muassa perustuslakivaliokunnan varaan rakentuvan perustuslainmukaisuusvalvonnan toimivuutta suhteessa oikeusvaltio- ja demokratiaperiaatteiden jännitteeseen. Tämän jälkeen esittelen uuden valtiosääntöistymisen käsitteen ja ilmiön taustan. Lisäksi hahmotelen käsillä olevaa tutkimusta varten tarpeellisen määritelmän uuden valtiosääntöistymisen ilmiöistä ja kriteereistä, joiden valossa havainnoin uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä vuosien 2015-2019 soite-uudistuksen tapauksessa. Tällaisiksi ilmiöiksi tunnistetaan perustuslain roolin kasvu ja vallanjaossa tapahtuneet muutokset. Kappaleessa neljä tarkastelen perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa pyrkien havainnoimaan mahdollisia tulkintalinjan tiukentumisia, jonka voisi päätellä johtuvan perustuslain roolin kasvusta. Viidennessä kappaleessa tarkastelen vallanjaossa tapahtuneita muutoksia ja arvioin sitä, onko perustuslakivaliokunnan poliittinen valta mahdollisesti kasvanut ja voiko tätä pitää vallanjaon muutosten ilmentäjänä. Tutkimuksessa siis ensin määritellään uusi valtiosääntöistymisen, hahmotetaan sille kriteerit, rajataan tarkasteluun muutama keskeinen perustuslakivaliokunnan toimintaan liittyvä kysymys ja arvioidaan miten kriteerit näiden kysymysten kohdalla toteutuvat. Viimeisessä kappaleessa esitän yhteenvedon ja johtopäätökset, sekä arvioni mahdollisesta jatkotutkimuksesta.

Samalla rajattaisiin valtiosääntöistymisen termi kuvaamaan sitä kehityskulkua, missä perusoikeuksien rooli on vahvistunut ja vahvistunee edelleen.

2 PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA OSANA SUOMALAISTA PERUSTUSLAKIKONTROLLIA

2.1 Mistä perustuslainmukaisuuden tulkinnassa on kyse?

Tarve lakien perustuslainmukaisuuden tulkinnalle on seurausta lakien normihierarkiasta. Perustuslaki, hierarkkisesti korkeimman tasoisena lakina, sitoo myös sitä alemmanasteisten säädösten sisällön ja tuottamistavan, eikä perustuslain sisältöön saa kajota perustuslakia alemmanasteisella säädöksellä.⁴² Perustuslaki on normihierarkiassa ylimmällä tasolla, sillä se on sekä valtion oikeudellinen perusta, että määrittelee yksilöiden oikeusaseman perusteet. Jyränki ja Husa ovat todenneet, että perustuslain oikeudelliseksi päätehtäväksi voidaan ymmärtää valtiokoneiston organisointi siten, että kansantahto pääsee lain muodossa hallitsemaan valtiota.⁴³ Tästä porrastuksesta, jossa kaikkien normien voimassaolo on palautettavissa viime kädessä perustuslakiin, seuraa edellytys siitä, että alemmat normit on tuotettu perustuslain edellyttämällä tavalla ja ettei perustuslain sisältöön kajota perustuslakia alemmanasteisilla säädöksillä.⁴⁴

Erityisesti perusoikeuksia koskevat säädökset on laadittu abstraktille tasolle. Saraviidan mukaan tällainen perusoikeuksien tulkinnanvarainen kirjoitustapa on seurausta siitä, että säännökset suunnataan koko kansakunnalle. Tällöin ne on laadittava lyhyiksi, selkeiksi ja yleiskielisiksi. Yleiskielisyydelle tyypillinen sanojen monimerkityksellisyys puolestaan johtaa tulkinnanvaraisuuteen. Saraviita on tuonut myös esille perustuslaille tyypillisen pysyvyyden. Perustuslain säätäjät ovat lähteneet oletuksesta, että laki tulee olemaan voimassa kauan, jolloin se tulee sovellettavaksi kokonaan toisenlaisissa oloissa, kuin mitkä vallitsivat säätämisaikana. Perustuslain ja perusoikeuksien väljyys mahdollistaa sen, että ne ovat käyttökelpoisia myös uusissa yhteiskunnan oloissa.⁴⁵ Hidénin mukaan perustuslain säännökset ovat lyhyitä myös sen takia, että ne sisältävät poliittisia kompromisseja.⁴⁶ Lisäksi erityisesti perusoikeussäännöksille ominaisena voidaan joiltain osin pitää niiden arvostuksenvaraisuutta.⁴⁷

⁴² Jyränki 2000, s. 257.

⁴³ Jyränki-Husa 2012, s. 79.

⁴⁴ Jyränki 2000, s. 179, Hautamäki 2002, s. 76.

⁴⁵ Saraviita 1998, s. 39. Valtiosäännön säännösten erityisyyden osalta katso myös Rieppola 1973, s. 104.

⁴⁶ Hidén 1999, s. 4.

⁴⁷ Karapuu 1999, s. 873. Katso perusoikeusnormien arvostuksenvaraisuuden osalta myös Hidén 1999, s. 3, Jyränki 2000, s. 44, Rieppola s. 104. Toisaalta Länsineva katsoo, ettei perustuslakiin liittyvää oikeudellista harkintaa ole syytä tarkastella muusta oikeudellisesta tulkinnasta ja harkinnasta jyrkästi erottuvana toimintalohkona. Länsinevan mukaan, vaikka perustuslailliseen harkintaan liittyykin joitain erityispiirteitä, ymmärtääkseni esimerkiksi puheena oleva arvostuksenvaraisuus, ei näiden erityispiirteiden merkitys ole fundamentaalinen (Länsineva 2002, s. 34).

Perustuslain, erityisesti tulkinnanvaraisten perusoikeusnormien soveltaminen edellyttää tulkintaa. Tulkinta nojaa ensisijaisesti perustuslain tekstiin, mutta sanamuodon mukaisen tulkinnan rinnalla joudutaan turvautumaan myös muihin tulkintaperusteisiin.⁴⁸

Useimmiten tulkinta tehdään systemaattisen tulkinnan keinoin, jolloin huomioon otetaan perustuslaki kokonaisuutena tai jopa koko oikeusjärjestyksen puitteissa, valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen luoma tulkintakehikko mukaan lukien.⁴⁹ Perustuslain korkean abstraktiotason takia joudutaan toissijaisena lähteenä turvautumaan usein perustuslain säätäjän tarkoitukseen. Husa ja Jyränki ovat katsoneet, että mitä lähempänä jokin aineisto on eduskunnan päätöksentekoa, sitä vahvempi asema sillä on lainsäätäjän tarkoituksen tulkittuna.⁵⁰ Täten esimerkiksi eduskunnan valiokuntien tuottama aineisto on hallituksen esitystä keskeisempi perustuslain tulkintaperuste.

Hautamäki on määritellyt *tulkinnan* toimintana, jolla pyritään rajoittamaan tulkittaviin ilmaisiin liittyvää epävarmuutta sekä antamaan, täsmentämään tai vahvistamaan ilmaisuille tietty merkitysisältö useampien eri mahdollisuuksien joukosta.⁵¹

2.2 *Suomalaisen ratkaisun historiallinen tausta*

Suomen perustuslakivaliokuntaan nojaava perustuslainvalvontajärjestelmä on, kuten muidenkin valtioiden tapauksessa, looginen seuraus maamme historian vaiheista.⁵² Ainutlaatuista järjestelmää ymmärtääkseen on käännettävä katse autonomian ja sortovuosien aikaan. Autonomian aikana Suomen valtiollisista instituutioista aidosti kansallisena on Jyrängin mukaan pidettävä säätykokousta, kun puolestaan keisari ja hänen luottamushenkilöistään koostunut senaatti olivat Venäjän valtakunnan instituutioita. Säädyt olivat kiinnostuneita saamiensa säädösehdotusten suhteesta Suomen perustuslakeina pidettyihin säädöksiin ja erityisesti tuon suhteen tarkastelussa korostui säätyjen lakivaliokunta.⁵³ Tämä säätykokouksen lakivaliokunnalle vähitellen kehittynyt tulkinta-asema viitoitti Suomalaista omintakeista parlamentaarisen itsevalvonnan mallia.⁵⁴ Hautamäki on katsonut, että järjestelyssä oli tarkoituksena mitä ilmeisemmin suojata perustuslakia antamalla tulkinta-auktoriteetti jollekin

⁴⁸ Jyränki 2003, s. 418.

⁴⁹ Jyränki-Husa 2012, s. 84.

⁵⁰ Jyränki-Husa 2012, s. 85.

⁵¹ Hautamäki 2002, s. 54.

⁵² Riepula 1973, s. 35, Krunke – Thoraren 2018, s. 66. Katso myös Hakkila 1939, s. 8.

⁵³ Jyränki 2003, s. 385.

⁵⁴ Jyränki 2003, s. 386.

sellaiselle elimelle, johon isäntävaltio Venäjä ei pystynyt vaikuttamaan esimerkiksi jäsenten nimittämispolitiikan kautta.⁵⁵

Lakivaliokunnan seuraajaksi tuli perustuslakivaliokunta, kun Suomeen perustettiin yksikamarinen eduskunta vuonna 1906. Perustuslakivaliokunta omaksui lakivaliokunnan roolin lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden tarkastelussa ja sortovuosien aikaan perustuslakivaliokunta puolustikin tässä ominaisuudessa Suomen autonomiaa venäläistämisaikeita vastaan.⁵⁶

Tuomioistuimille ei annettu tehtäväksi jälkikäteistä perustuslainvalvontaa, osittain siksi, että korkeimman oikeuden arvovalta oli luotava tyhjästä. Korkeimman oikeuden edeltäjä, vuoteen 1918 saakka toiminut senaatin oikeusosasto, oli nimittäin ollut myöntöväisyyksmiesten, eli venäläistämistoimiin myötämielisemmin suhtautuvien käsissä.⁵⁷ Täten valvonta rakentui yksinomaan eduskunnassa suoritettavan ennakkollisen valvonnan varaan.⁵⁸ Historiallisessa tarkastelussa perustuslakivaliokunnan keskeistä roolia selittää myös se, että eduskunnan aloitettua toimintansa vaati uusi valtiopäiväjärjestys Riepulan sanoin ”sisäänajoa”, siis tulkinnallisia linjauksia, joiden tekeminen jäi perustuslakivaliokunnan tehtäväksi.⁵⁹

2.3 *Suomalainen perustuslakikontrolliratkaisu*

Suomessa perustuslakivaliokunta toimii perustuslain tulkinnan ja perustuslainmukaisuuden ylimpänä auktoriteettina. Se nojaa asemassaan perustuslain 74 §:n, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.⁶⁰

⁵⁵ Hautamäki 2002, s. 247.

⁵⁶ Jyränki 1989, s. 464. Tältä osin havainnollinen on se Riepulan esittämä huomio, ettei perustuslakivaliokunnassa ollut erimielisyyttä perustuslain tulkinnan suunnasta ja sisällöstä ainoassakaan maan valtio-oikeudellista asemaa koskeneessa tulkintatilanteessa venäläistämiskaudella 1907-1914. Riepulan mukaan perustuslakivaliokunnan tulkinta oli tältä osin selvä: perustuslakeja oli tulkittava maan valtio-oikeudellisen aseman osalta äärimmäisen tiukasti ja autonomiamyönteisesti (Riepula 1973, s. 117).

⁵⁷ Tuori 2018, s. 104.

⁵⁸ Asia muuttui vasta vuoden 2000 perustuslain myötä, jonka 106 §:n mukaan tuomioistuimien on annettava etusija perustuslain säädökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Katso Jyränki 2003, s. 391, myös Jyränki 2003, s. 431-442.

⁵⁹ Riepula 1973, s. 123-125. Katso myös Riepula – Kultalahti – Pohjolainen 2019, s. 322.

⁶⁰ PL 74 §.

Perustuslakivaliokunnan toiminnan osalta olennaista on se auktoriteetti, joka perustuslakivaliokunnalle on muodostunut pitkän ajan kuluessa. Perustuslakivaliokunta ei nojaa hierarkkiseen asemaan tai nimenomaiseen perustuslain pykälään, mistä osoituksena on se, että perustuslakivaliokunnan tehtävä lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta koskevien lausuntojen antajana oli lähes vuosisadan vailla varsinaista säädöspohjaa.⁶¹ Nimittäin ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta perustuslakivaliokunnan asema ja auktoriteetti viimekätisenä ja arvovaltaisimpana perustuslainmukaisuuden valvojana ei perustunut nimenomaisiin toimivaltasäännöksiin, vaan oli rakentunut pitkäaikaisen käytännön myötä.⁶² Hidén on katsonut perustuslakivaliokunnalle muodostuneen aseman ja arvovallan olevan suomalaisen valtiokäytännön ehkä omintakeisin ja arvokkain luomus.⁶³

Perustuslakivaliokunta koostuu yksinomaan kansanedustajista. Tapana on ollut, etteivät esimerkiksi hallituspuolueiden ministerit ohjeista eduskuntaryhmiensä jäseniä perustuslakivaliokunnassa, eivätkä perustuslakivaliokunnan jäsenet noudata äänestyksissään ryhmäkuria.⁶⁴ Eduskuntatyössä perustuslakivaliokunnan kannanottoja lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin pidetään sitovina.⁶⁵

Perustuslakivaliokunta kuulee työssään säännöllisesti valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Esimerkiksi Jyränki on luonnehtinut asiantuntijainstituution merkitystä toteamalla, ettei

⁶¹ Jyränki-Husa 2012, s. 350-351.

⁶² Länsineva 1991, s. 273, Jyränki-Husa 2012, s. 351.

⁶³ Hidén 2008, s. 10.

⁶⁴ Jyränki 2000, s. 261, Hautamäki 2002, s. 139. Toisaalta Saraviita tuo esille, että perustuslakivaliokunnan poliittisuus näkyy vasta silloin, kun valiokuntatyön päätösvaiheessa syntyy erimielisyyksiä valiokunnan mietinnön tai lausunnon sisällöstä. Tällöin suoritettavissa äänestyksissä Saraviidan mukaan kansanedustajat ovat yleensä sidottuja ryhmiensä tai hallituksen kantaan (Saraviita 1998, s. 153).

⁶⁵ Jyränki-Husa 2012, s. 357. Hautamäki on toisaalta todennut, etteivät perustuslakivaliokunnan lausunnot ole eduskunnan täysistuntoa tai muita elimiä sitovia *de jure*, vaikkakin ne sitä *de facto* ovat. (Hautamäki 2002, s. 143). Tällaista näkökulmaa ei kuitenkaan voitane enää pitää vallitsevaa käsitystä vastaavana, vaan perustuslakivaliokunnan lausunnot on perustuslainmukaisuutta koskevilta osin pidettävä eduskunnan täysistuntoa oikeudellisestikin sitovina. Hidén on nimittäin sitovuuden osalta tuonut esille, että lakien perustuslainmukaisuutta koskevissa lausuntoasioissa on perustuslakivaliokunnan kannanotot katsottava eduskunnan täysistuntoa oikeudellisesti sitoviksi siltä osin, kuin kyse on selvistä perustuslainmukaisuutta tai perustuslainvastaisuutta koskevista lausumista, erotuksena ohjaavista tai suosittavista, asian jatkovalmistelua koskevista lausumista tai mietintöasioista. Ymmärryksen mukaan Hidén katsoo oikeudellisen sitovuuden olevan seurausta vakaasta valtiosääntöisestä käytännöstä ja perustuslain 74 §:n sanamuodosta, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan erityinen tehtävä on tehdä ratkaisu perustuslainmukaisuutta, eli säätämisyjärjestystä koskevassa asiassa (Hidén 2019, s. 265-256). Katso myös PeVM 10/1998 vp, s. 23, josta ilmenee uuden perustuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan esittämä kommentti, jonka mukaan ”Esityksen perustelut – – vastaavat vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnot perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.”

perustuslakivaliokunta selviytyisi tehtävästään ilman sitä.⁶⁶ Valiokunnan sihteeristö puolestaan vastaa lausuntoluonnosten muotoilusta.

Säättämisvaiheessa perustuslainvastaiseksi havaitun lain tapauksessa vaihtoehtoina on 1) lakiehdotuksen muuttaminen eduskunnassa siten, että perustuslainvastaisuus poistuu, 2) lakiehdotuksen hylkääminen, 3) perustuslain tekstin muuttaminen ja lain samanaikainen hyväksyminen tai, 4) lakiehdotuksen hyväksyminen poikkeuslakina.⁶⁷

Perustuslakivaliokunnan lausunnonantotoimintaa ei ole erityisin menettelysäännöin merkittävästi eriytetty muiden valiokuntien toiminnasta, mikä onkin kohdannut oikeustieteilijöiden taholta kritiikkiä.⁶⁸ Muiden valiokuntien tapaan se toimii valmistamalla mietintöjä ja lausuntoja lakiehdotuksista, eikä se täten voi itsenäisesti päättää minkä lakien perustuslainmukaisuutta se ryhtyy tutkimaan. Perustuslakivaliokunta on tältä osin riippuvainen siitä, mitä asioita eduskunnan täysistunto tai jokin substanssivaliokunnista lähettää perustuslakivaliokuntaan lausuntoa varten.⁶⁹ Useimmat perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotot sisältyvät valiokunnan antamiin lausuntoihin.⁷⁰

Viimeisinä vuosikymmeninä perustuslakivaliokunnan lausuntoasiat ovat lisääntyneet merkittävästi. Vielä 1980 ja 1990 – luvun taitteessa lausuntoja oli vuodessa vain muutamia, kun niitä esimerkiksi vuoden 2018 valtiopäivillä annettiin 79.⁷¹ Syynä lausuntomäärän kasvuun on Tuorin mukaan ollut perusoikeusuudistus, perusoikeuskulttuurin murros, uuden perustuslain tulkintaongelmat sekä uutena ryhmänä EU-asiat.⁷²

⁶⁶ Jyränki 2003, s. 397.

⁶⁷ Jyränki 2003, s. 395.

⁶⁸ Esimerkiksi Saraviita on pitänyt mahdollisena epäkohtana sitä, ettei perustuslakivaliokunnalla ole mahdollisuutta oma-aloitteisesti puuttua toisessa erikoisvaliokunnassa valmisteltavana olevan lakiehdotuksen sääätämisyjärjestysproblematiikkaan (Saraviita 1998, s. 153).

⁶⁹ Hidén 2008, s. 4.

⁷⁰ Jyränki-Husa 2012, s. 353.

⁷¹ Riepula – Kultalahti – Pohjolainen 2019, s. 322-323.

⁷² Tuori 2018, s. 108. Toisaalta Riepulan, Kultalahden ja Pohjolaisten mukaan on esitetty arvioita, että hallituksen esityksiin lisätään ikään kuin varmuuden vuoksi lausuma, jonka mukaan asia olisi tarpeellista käsitellä perustuslakivaliokunnassa. Heidän mukaansa tämä voi johtua ajan tai asiantuntemuksen puutteesta ministeriöissä esityksiä valmisteltaessa (Riepula – Kultalahti – Pohjolainen 2019, s. 324). Valiokunnan lisääntyneen työmäärän osalta huomionarvoista on, että Jyränki on jo vuosituhannen alkupuolella todennut kasvun koettelevan valiokunnan tulkintakapasiteetin rajoja (Jyränki 2003, s. 402).

Jyränki on katsonut, että oikeudellisen harkinnan rinnalla perustuslakivaliokunta käyttää myös poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa.⁷³ Täten perustuslakivaliokunnalla on kaksi toisistaan poikkeavaa roolia: poliittinen ja kvasijudisiaalinen, eli tuomioistuinta muistuttava rooli.⁷⁴ Toisaalta Saraviita on katsonut perustuslakivaliokunnan pidättäytyvän oikeudellisessa harkinnassa.⁷⁵

2.4 Perustuslakivaliokunta demokratiaperiaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen jännitteen ratkaisijana?

Jyrängin mukaan eurooppalaisessa kulttuuripiirissä vallan oikeana lähteenä toimii kansa. Kansansuvereniteetti toimii eräänä valtiosääntöisen järjestelmän yleisenä legitimaatioperusteena, joka poliittisessa keskustelussa ja käytännön toteutuksissa ilmenee yleensä demokratian, erityisesti edustuksellisen demokratian ideana.⁷⁶ Tätä voidaan kutsua myös *demokratiaperiaateksi*. Toisaalta Jyränki on tuonut esille, että kansan asemaa ylimmän valtiovallan hallitsijana rajoittaa *oikeusvaltioperiaate*.⁷⁷ Oikeusvaltioperiaate sisältää muun muassa edellytyksen siitä, että yksilön asemaa suojaavat perustuslaissa säädetyt perusoikeudet.⁷⁸ Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan, *perustuslakikontrollin*, avulla varmistetaan, ettei lainsäätäjät lakeja säätäessään loukkaa perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Valtiosääntödoktriinin ydinkysymyksiä onkin se, mikä taho valvoo lakien perustuslainmukaisuutta.⁷⁹

Riepulan mukaan perustuslakikontrollin järjestäminen on haastava tehtävä, sillä siinä joudutaan sovittamaan keskenään yhteen varsin ristiriitaisia vaatimuksia, kuten laillisuusperiaate ja parlamentin suvereniteettivaatimus.⁸⁰ Tuori on toisaalta tuonut esille, ettei perusoikeuksien ja demokratian välillä vallitse mitään väistämätöntä ristiriitaa, vaan perusoikeudet ovat Tuorin mukaan demokratian välttämätön edellytys, joiden suojaksi, lainsäätäjän taholta tulevia loukkauksia vastaan, tarvitaan perusoikeusvalvontaa. Tuori puhuukin oikeuden

⁷³ Jyränki 2000, s. 260. Myös Lavapuro katsoo valiokunnan jäsenten yhteiskuntapoliittisten ja eettisten näkemysten asettuvan varsin usein etusijalle suhteessa jokaiselle yhtäläisesti kuuluviin oikeuksiin ja ihmisarvoisen kohtelun vaatimukseen (Lavapuro 2010 b, s. 88).

⁷⁴ Jyränki-Husa 2012, s. 354.

⁷⁵ Saraviita 2000, 363–364.

⁷⁶ Jyränki 2003, s. 103–104.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Jyränki 2003, s. 249. Katso oikeusvaltio- ja demokratiaperiaatteiden määrittelyn osalta myös Jyränki 2002 s. 12–13.

⁷⁹ Jyränki 2003, s. 374.

⁸⁰ Riepula 1973, s. 2. Huomaa, että Riepula käyttää käsiteparia laillisuusperiaate ja parlamentin suvereniteettivaatimus käsiteparin demokratia- ja oikeusvaltioperiaate sijaan.

itserajoituksesta, jossa hillitään lainsäätäjän instrumentalismia ja jota toteutetaan paljolti juuri perusoikeusvalvonnan avulla.⁸¹ Myös Viljanen on pitänyt käsitystä perusoikeuksista ja demokratiasta toisilleen vastakkaisina käsitteinä harhaanjohtavana. Viljasen mukaan on perustellumpaa nähdä perusoikeudet ja demokratia toistensa edellytyksinä, sillä yhteiskuntaa, jossa päätöksenteko muodollisesti on järjestetty kansanvaltaisesti, tuskin voidaan pitää aidosti demokraattisena, jos se ei kunnioita yksilön ja vähemmistön perustavanlaatuisia oikeuksia.⁸² Jääskinen puolestaan on ollut Tuorin ja Viljasen kanssa eri mieltä ja katsonut, että demokratiaperiaatteen ja perusoikeuksien – pois lukien demokraattisen osallistumisoikeuden – välillä vallitsee jännite, joka Jääskisen mukaan johtuu siitä, että demokratiaperiaate pitää sisällään mahdollisuuden tehdä konkreettisia päätöksiä, jotka ovat ristiriidassa perusoikeuksien kanssa.⁸³

Olipa demokratiaperiaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen suhteen jännitteisyydestä mitä mieltä tahansa, edellytetään joka tapauksessa perustuslainmukaisuuden valvontaa. Husa onkin katsonut, että demokratiaperiaatteen ja oikeusvaltioperiaatteen rajankäynti on samalla politiikan ja oikeuden välistä rajanvetoa, eli sen ratkaisemista, mikä kuuluu lainsäätäjän poliittisen harkinnan piiriin ja mikä taas tuomioistuinten, tai muun perustuslakikontrollista vastaavan instituution, oikeudellisen harkinnan piiriin.⁸⁴

Perustuslakivaliokunnan asemaa voidaankin pitää jännitteisenä sen osalta, kuinka uskottavasti perustuslakivaliokunta voi ylipäänsä toteuttaa juridista kontrollia, ottaen huomioon sen poliittisen taustan ja toimintaympäristön. Hidén onkin todennut asian osalta osuvasti: ”korostuneen poliittiseen tehtävään poliittisin perustein valitut henkilöt tekevät korostuneen poliittisessa toimintaympäristössä ratkaisuja, jotka voivat suoraan vaikuttaa jonkin poliittisen hankkeen läpimenoon”.⁸⁵ Miten perustuslakivaliokunta voi, kuvattu tausta huomioiden, pitää itseään oikeudellisenä toimijana ja täten ennen kaikkea oikeusvaltioperiaatteen puolustajana?

Hidénin mukaan perustuslakivaliokunta kykenee pitäytymään irti politiikasta nojautumalla ensinnäkin omaan aiempaan tulkintakäytäntönsä. Täten se välttää poliittisten valtasuhteiden aiheuttamia tulkintalinjan muutoksia. Toisena keinona Hidén mainitsee

⁸¹ Tuori 2000, s. 247.

⁸² Viljanen 2011, s. 833. Katso myös Viljanen 2001, s. 357-358.

⁸³ Jääskinen 2004, s. 115.

⁸⁴ Husa 2004, s. 43

⁸⁵ Hidén 2008, s. 5.

perustuslakivaliokunnan käytännön kuulla asiantuntijoita ja nojautua heidän juridiseen asiantuntemukseensa. Kolmantena keinona Hidén pitää sitä, että eduskunnassa kunnioitetaan perustuslakivaliokunnan erityistä roolia perustuslainmukaisuuden valvonnassa, eivätkä eduskuntaryhmät halua loukata valvontatoiminnan integriteettiä.⁸⁶

Tuori on perustuslakivaliokunnan osalta katsonut, että kun perustuslainmukaisuuden valvonnasta vastaa kansan suoraan valitsema eduskunta perustuslakivaliokuntansa kautta, ei perustuslain tulkinta lähde etäännyttämään demokratiasta, kuten saattaisi käydä perustuslainmukaisuuden tuomioistuINVALVONNAN kautta. Samalla yhteensovitetaan oikeusvaltioperiaate ja demokratiaperiaate.⁸⁷ Myös Husa ja Jyränki ovat tuoneet esille, että parlamentaarisen valvonnan painottuminen on merkinnyt demokratia- ja vallanjakoperiaatteiden kannalta toimivaa järjestelyä, sillä tuomioistuimista, jotka eivät ole kansan valitsemia lainsäätäjiä, ei ole tullut negatiivista vallankäyttäjää.⁸⁸

Husa ja Jyränki ovat katsoneet, että perustuslakivaliokunnan saavuttama juridinen arvovalta on eräänlainen suomalaisen valtiosääntökulttuurin ydin: kansanedustajista koostuva, parlamentin sisällä toimiva, lähtökohdiltaan täyspoliittinen elin pystyy, pitkälti kulttuurisen tradition voimin toiminnassaan pitämään erillään poliittisen ja oikeudellisen harkinnan.⁸⁹ Jyränki onkin katsonut, että suomalainen järjestelmä toteuttaa selkeästi oikeusvaltioperiaatetta, mutta ottaa huomioon myös demokraattisen legitimaation näkökohdan.⁹⁰

Lieneekin perusteltua pitää suomalaista ratkaisua pääosin onnistuneena. Parlamentin sisällä tehtävään normikontrolliin nojaava järjestelmä on maailmalla ainoa laatuaan, muttei vältty tasapainoilulta poliittisen ja oikeudellisen harkinnan välimaastossa, sillä kuten Saraviita on tuonut esille, voisi perustuslakivaliokunnan vakiintunut ja laajasti legitiimi asema lakien perustuslainmukaisuuden valvontaelimenä vaarantua, jos voitaisiin osoittaa, että se pyrkii lausunnoillaan poliittisiin tavoitteisiin.⁹¹

⁸⁶ Hidén 2008, s. 5–6.

⁸⁷ Jyränki 2003, s. 393, 417-418.

⁸⁸ Husa-Jyränki 2012, s. 346.

⁸⁹ Husa-Jyränki 2012, s. 354.

⁹⁰ Jyränki 2003, s. 393

⁹¹ Saraviita 1999, s. 41. Katso myös Länsineva 2002, s. 34.

3 UUSI VALTIOSÄÄNTÖISTYMINEN

3.1 Valtiosääntökäsityksen muutos johtaa uuteen valtiosääntöistymiseen

Ennen uuden valtiosääntöistymisen tarkastelua lienee paikallaan luoda lyhyt katsaus ilmiön taustalla vaikuttaviin seikkoihin, erityisesti siihen ajattelutavan muutokseen, joka tekee uudesta valtiosääntöistymisestä nimenomaan uutta. Uudesta valtiosääntöistymisestä käytetään myös muun muassa uuden konstitutionalismin käsitettä.⁹²

Vanha konstitutionalismikäsite painottaa parlamentin ja enemmistödemokratian ensisijaisuutta. Taustalla vaikuttaa ranskalaisen tradition mukaisesti kansansuvereniteettiperiaate, jonka lähtökohdista johdettu lopputulos on, ettei kansan valitsema parlamentti voi toimia väärin, sillä sen säätämät lait kuvaavat kansan tahtoa.⁹³ Samoin vanhan konstitutionalismikäsitteen mukaan lakien perustuslainvastaisuuden arviointi tuomioistuinten toimesta oli lähtökohtaisesti sovittamattomassa suhteessa parlamentaarisen demokratian ja hallintotavan kanssa.⁹⁴

Toisen maailmansodan kokemukset johtivat kuitenkin tarpeeseen valtiovallan kesyttämiseksi ja yksilönvapauksien tunnustamiselle.⁹⁵ Kehityksen tuloksena hylättiin ajatus parlamentin säätämän lain ensisijaisuudesta ja katsottiin sen sijaan, että myös parlamentti itse voi rikkoa normihierarkiaa vastaan.⁹⁶ Ajattelutavan muutos synnytti tarpeen perustuslakikontrollille, mikä useiden valtioiden tapauksessa annettiin tuomioistuinten tehtäväksi. Näin siirryttiin vanhasta konstitutionalismikäsitteestä uuteen konstitutionalismiin. On myös esitetty erilaisia näkemyksiä siitä, mikä oikeastaan toimi kehityksen laukaisijana. Esimerkiksi Schepplen mukaan kyse oli siitä, että kansakunnat ryhtyivät kirjoittamaan perustuslakeja tehdäkseen erottelun oman menneisyytensä hirmuregiimien ja modernin ajan välille, olipa kyse sitten

⁹² Lavapuro 2010, s. 21. Uutta valtiosääntöistymistä vastaaville kehityskuluille on useita nimityksiä, esimerkiksi Husa käyttää termejä *perusoikeudellistuminen* ja *vallanjaon rapautuminen* (Husa 2004, s. 13, 250), Tuori ja Aarnio käyttävät termejä *tuomarivaltioistuminen* ja *ylikonstitutionalisoituminen* (Tuori 2003, s. 916; Aarnio 2002, s. 7). Huomaa kuitenkin, että edellä kuvatut eivät ole käsitteitä, vaan erilaisia termejä jokseenkin vastaavien kehityskulkujen kuvaamiseksi. Tässä tutkimuksessa käytän edellä kuvatusta kehitystendenssistä Lavapuron ja Tuorin esimerkkien johdattamana termiä uusi valtiosääntöistyminen. (Lavapuro 2010, Tuori 2009).

⁹³ Stone Sweet 2000, s. 21.

⁹⁴ Husa 2004, s. 131.

⁹⁵ Stone Sweet 2000, s. 37. Katso myös Nieminen 2004, s. 228, Hirschl 2004, s. 75, Ginsburg 2003, s. 2.

⁹⁶ Husa 2004, s. 132, Stone Sweet 2000, s. 51.

fasistisesta tai kommunistisesta tai myöhemmin muutoin autoritäärisestä tai esimerkiksi apartheidiin nojanneesta yhteiskunnasta.⁹⁷

Perustuslaista ja perusoikeuksista tuli täten uuden konstitutionalismin myötä kaivattuja kansalaisten oikeusturvan takeita, joiden toteutumisen valvonta, perustuslakikontrolli, on ensisijaisesti oikeudellinen tehtävä. Ero vanhaan konstitutionalismikäsitteeseen on merkittävä. Perustuslaki siirtyi symbolisesta yhteiskuntasopimuksesta demokratiaa rajoittavaksi normiksi. Uuden konstitutionalismin keskiössä ovat Husan mukaan oikeusjärjestyksen fundamentaalit perusoikeudet, joiden tulee olla suoraan sovellettavaa oikeutta.⁹⁸ Lähtökohtana on myös valtion instituutioiden ja niiden vallan ja auktoriteetin sitominen kirjoitettuun perustuslakiin.⁹⁹

Ehkäpä tunnetuin oikeustieteellistä ajattelua tähän suuntaan kehittäneistä oli Dworkin, joka muun muassa katsoi yksilöiden oikeuksien olevan ensisijaisia suhteessa kollektiivisen hyvän saavuttamiseksi asetettuihin yhteiskunnallisiin ja poliittisiin tavoitteisiin ja että tavanomaiset oikeudet juontavat juurensa edellytykseen ihmisten yhdenvertaisesta kohtelusta.¹⁰⁰ Myös verrattaessa Dworkinin näkemystä oikeudesta Hartin traditionalistisen oikeuspositivistiseen näkemykseen on ero selvä; Hartin näkemyksen mukaan oikeus on tunnistettavissa muun muassa kirjallisena perustuslakina, kansallisesti voimaan saatettuna lainsäädäntönä ja tuomioistuimen ennakkotapauksina,¹⁰¹ eikä yksilöllä tällä tavalla ajateltuna voine olla Dworkinin kuvaamalla tavalla ”lausumattomia oikeuksia” valtiota vastaan.

On tosin huomattava, että yllä kuvattu kehityskulku, missä yhteiskunnallinen havahtuminen toisen maailmansodan kauhuista johti universaaliin ihmisoikeuksien korostukseen ja perustuslainmukaisuuden valvontaan, on vain yksi - joskin Hirschlin mukaan laajasti omaksuttu - niistä muutosteorioista, jotka selittävät valtiosääntökäsityksen muutosta ja oikeuden

⁹⁷ Scheppele 2000, s. 2, 14. Scheppelelän mukaan tätä perustuslaki- ja perustuslainmukaisuusvalvonnan kehitystä seurasivat myöhemmin muutkin valtiot, välttyäkseen näyttämästä jälkeensijäneiltä kansainvälisten trendien parissa (Scheppele 2000, s. 12).

⁹⁸ Husa 2004, s. 131. Katso myös Stone Sweet 2000, s. 60.

⁹⁹ Stone Sweet 2000, s. 37. Stone Sweet on puolestaan listannut uuden konstitutionalismin ”ohjenuoriksi” 1) perustuslain nojalla asetetut ja vallankäytössään perustuslakiin nojaavat valtioinstituutiot, 2) perustuslaissa säädetty vaaleihin perustuva kansanvaltaisuus, 3) julkisen vallankäytön, myös lainsäätäjän vallan, sitominen perustuslakiin ja, 4) lailla turvatut perusoikeudet ja oikeusjärjestelmä niiden puolustamiseksi (Stone Sweet 2000, s. 37). Sipponen, joka puhuu *aikamme demokraattisesta konstitutionalismista*, on katsonut sen elementeiksi kirjoitetun perustuslain, perustuslain ylimpänä oikeudellisena normina, perusoikeudet, vallanjaon, oikeusvaltion, riippumattomien tuomioistuinten tarjoaman oikeudellisen suojan ja valvonnan sekä kansansuvereniteetin ja vapaat vaalit (Sipponen 2009, s. 286).

¹⁰⁰ Dworkin 2005, s. 184, 199.

¹⁰¹ Hart 2012, s. 101.

merkityksen kasvua yhteiskunnassa. Hirschlin mukaan erilaiset muutosteoriat voidaan jakaa kolmeen pääkategoriaan, vapaasti suomennettuna evolutiivisiin teorioihin ("evolutionist theories"), funktionaalisiin teorioihin ("functionalist explanations") ja instituutiotaloustieteestä johdettuun malliin ("institutional economics model").

Hirschlin mukaan evolutiiviset teorit, joihin myös edellä kuvattu teoria lukeutuu, korostavat oikeuden kehityksen väistämättömyyttä osana yhteiskunnan kehitystä. Funktionaaliset teorit selittävät oikeudellisen vallan kasvua sillä, että oikeutta on käytetty keinona ratkaista yhteiskuntien rakenteellisia ongelmia, kuten umpikujaan ajautuneita poliittisia järjestelmiä. Funktionaalisten teorioiden valossa valtiosääntöistymiskehitys on keino turvata yhteiskunnan ykseys ja päätöksentekokyky, sekä joissain tapauksissa, kuten vaikkapa Euroopan yhteisön kohdalla, keino omaksua yhdenmukaiset normit ja säännökset osaksi monijäsenistä ja monitahoista kansainvälistä yhteistyötä.¹⁰² Instituutiotaloustieteestä johdetuissa teorioissa puolestaan katsotaan perustuslakien ja perustuslainmukaisuusvalvonnan kehittyneen keinoina hallita talousjärjestelmän toimintaa, kuten valtioiden mahdollisuuksia valvoa talouden toimijoiden sitoutuneisuutta yksityisoikeudellisiin sopimuksiin ja täten ylläpitää sijoittajien luottamusta ja investointihalukkuutta.¹⁰³

Kuvatun jaottelun piirissä oleville muutosteorioille vaihtoehtoisena voitaneen pitää Hirschlin teoriaa, vapaasti käännettynä hegemoniateoria (the hegemonic preservation thesis). Hirschl kritisoi edellä esiteltyjä teorioita niiden kyvyttömyydestä vastata siihen, miksi kukin valtio saavutti tietyn oikeudellisesti edistyksellisen kehitysasteen juuri jollakin tietyllä hetkellä, eikä vaikkapa vuosikymmentä aiemmin tai vuosikymmen myöhemmin. Hegemoniateoriassaan Hirschl pyrkii vastaamaan tähän kysymykseen sillä, että hänen mukaansa valtiosääntökäsityksen muutoksen aikaansaama oikeuden merkityksen kasvu on seurausta poliittisen, taloudellisen ja juridisen eliitin yhteistyöstä, jolla ne pyrkivät valta-asemiensa säilyttämiseen ja vahvistamiseen eri yhteiskunnissa. Kun valtiosääntökäsityksen muutos on seurausta eliittien valtapyrkimyksistä, selittyy muutoksen ajankohta eliittien aktivoitumisella.¹⁰⁴

¹⁰² Euroopan unionin tuomioistuimen tällaisen roolin osalta katso Stone Sweet; Brunell 1998, s. 77.

¹⁰³ Hirschl 2004, s. 31-38.

¹⁰⁴ Hirschl 2004, s. 36, 43-44.

3.2 Mitä uusi valtiosääntöistyminen on?

Lavapuron mukaan uudessa valtiosääntöistymisessä on kyse globaalin mittakaavan oikeudellisesta muutoksesta, jossa sekä tuomioistuinten että erilaisten kansallisten ja kansainvälisten yksilöllisiä oikeuksia suojaavien perus- ja ihmisoikeusnormistojen merkitys on voimistunut huomattavasti. Lavapuron mukaan muutokseen kuuluu myös, että valtiosuverenisuuden, edustuksellisen demokratian ja oikeusjärjestyksen autonomisuutta koskevat periaatteet ovat menettäneet merkitystään samalla kun tuomioistuinten ja perusoikeuksien merkitys on kasvanut.¹⁰⁵

Stone Sweetin mukaan eurooppalaisissa valtioissa¹⁰⁶ parlamentit ovat menettäneet valta-asemansa uuden konstitutionalismi myötä, kun politiikka on oikeudellistunut alinomaan laajenevien perustuslaillisten rajoitteiden seurauksena. Lainsäädäntötyön oikeudellistuminen etenee Stone Sweetin mukaan erityisesti merkittävien yhteiskunnallisten reformien kautta, joiden yhteydessä tuomioistuimilla on suhteellisesti eniten valtaa lainsäätäjään nähden.¹⁰⁷ Ginsburgin mukaan käynnissä on ”globaali oikeudellisen vallan laajentuminen” ja parlamentin suvereniteetin hiipuminen, missä tuomareiden vallankäytön näkyvin ja tärkein osa on tuomioistuinten suorittama perustuslainmukaisuuden valvonta.¹⁰⁸ Pederzolin mukaan puolestaan olisi nykyään todenmukaisempaa puhua *poliittisesta* tuomarista *puolustavan* tuomarin sijaan. Vaikka tuomareiden tehtävänä on edelleen puolustaa kansalaisten oikeuksia poliittista enemmistöä kohtaan, ei Pederzolin mukaan kansalaisten oikeuksien sisällön tarkka määrittely aina ole helppoa ja tuota määrittelytehtävää täyttäessään tuomarit joutuvat väistämättä käyttämään oikeudellista luovuutta.¹⁰⁹ Tällainen keskustelu ylimmän perustuslaintulkitsijan ja sen tekemän tulkinnan poliittisuudesta on kansainvälisesti varsin yleistä.¹¹⁰

Scheppele selittää tuomioistuinten vallan kasvua sillä, että sisällöltään laajat perustuslait ovat tarjonneet perustuslakikontrollista vastaaville tuomioistuimille runsaasti liikkumavaraa. Niin ikään tuomioistuinten liikkumavara on laajentunut Scheppeleen mukaan siksi, että entisten

¹⁰⁵ Lavapuro 2010, s. 16.

¹⁰⁶ Stone Sweet tarkastelee Ranskan, Saksan, Italian ja Espanjan esimerkkien kautta, miten parlamentaristisissa valtioissa on omaksuttu tuomioistuinten harjoittama perustuslainmukaisuuden valvonta. Stone Sweetin mukaan kyseiset valtiot ovat siinä määrin edustavia erilaisten rakenteellisten erojen osalta, että niiden tarkastelun kautta voidaan tehdä tulkintoja myös yleisemmässä eurooppalaisessa kontekstissa (Stone Sweet 2000, s. 31, 60).

¹⁰⁷ Stone Sweet 2000, s. 1, 56, 196-197.

¹⁰⁸ Ginsburg 2003, s. 3.

¹⁰⁹ Pederzoli 2002, s. 159-160.

¹¹⁰ Hautamäki 2002, s. 63.

autoritääristen valtioiden hallitukset ovat pyrkineet politiikallaan korostuneesti erottautumaan historiallisesta taakasta, jolloin tuomioistuinten on sallittu tulkita perustuslakia laajentavasti tätä tarkoitusta palvellen. Lisäksi Scheppelel mukaan erityisesti Neuvostoliittoon kuuluneissa valtioissa on haluttu siirtää tuomioistuinten käsiin perustavanlaatuiset ”asianmukaisesti toimivan valtion” (”normal country”) tunnuspiirteet, kuten sananvapaus, sillä on katsottu, ettei asianmukaisesti toimiva parlamentti voisi kuitenkaan olla näistä asioista kuin yhtä mieltä. Tämä on edelleen lisännyt perustuslainmukaisuutta valvovien tuomioistuinten valtaa.¹¹¹

Hirschlin mukaan uudessa valtiosääntöistymisessä on kyse viime vuosien äkkinäisestä muutoksesta kohti ”juristokratiaa” (”juristocracy”), missä perustuslakia koskevien reformien kautta on siirretty ennätysellinen määrä valtaa edustuksellisilta tahoilta tuomioistuimille. Kehityskulun tuloksena joistain tuomioistuimista on tullut ratkaisevan tärkeitä poliittisen päätöksenteon tahoja.¹¹² Hirschlin mukaan kehityskulkujen taustalla on poliittisen, taloudellisen ja oikeustieteellisen valtaeliitin pyrkimys oman asemansa säilyttämiseksi, eristämällä itselleen suosiolliset ratkaisut demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle.¹¹³ Hilblin on kritisoinut Hirschlin valtaeliittien intressejä korostavaa näkemystä ja tuonut esille, että tuomioistuimet ovat edelleen tavallisen kansan käytettävissä ja että esimerkiksi Saksassa on verrattain helppoa ja edullista tehdä valituksia perustuslakituomioistuimelle ja tällaiset valitukset muodostavatkin 98 prosenttia Saksan valtiosääntötuomioistuimen juttulistasta. Ei siis Hilblinkin mukaan voida katsoa, että valtaeliitti olisi intressejään suojatakseen siirtänyt perustuslainmukaisuuskysymykset tavallisen kansan ulottumattomiin.¹¹⁴

Kaikki akateemikot eivät suinkaan ole nähneet uuden valtiosääntöistymisen kehityskulkuja yksinomaan negatiivisina. Esimerkiksi Ackerman on katsonut, että perusoikeuksien tuomioistuinvalvonnan kautta on ihmisarvosta tullut yleismaailmallisesti hyväksytty ja että osaltaan tämä on myös edistänyt liberaalin demokratian voittokulkua.¹¹⁵

¹¹¹ Scheppele 2008, s. 15-27.

¹¹² Hirschl 2004, s. 1.

¹¹³ Hirschl 2004, s. 12, 99. Hirschlin kanssa yhtenevää näkemystä uuden valtiosääntöistymisen eliitin etua suosivasta taustasta edustaa Mandel, joka on katsonut taloudellisen eliitin uudistaneen valtioinstituutioita niin, ettei voimistuva demokratia voinut uhata eliitin omaisuutta (Mandel 1998, s. 255).

¹¹⁴ Hilblin 2008, s. 235-238. Lavapuro on Suomessa tapahtuneen kehityksen osalta niin ikään huomauttanut, että meillä perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen on ollut kansainvälisesti suuntautuneiden ihmisoikeusjuristien, ei valtaeliitin projekti. Lavapuron mukaan Suomessa nimenomaan hegemoninen juridinen eliitti on esittänyt puheenvuoroja ihmisoikeudellistumista ja valtiosääntöistymistä vastaan (Lavapuro 2002, s. 23-24).

¹¹⁵ Ackerman 1997, s. 790-791.

3.3 Tutkimusta varten tehtävä määritelmä: uuden valtiosääntöistymisen ilmiöt

Tutkimuksen tarpeita varten on tehtävä rajausta niistä ilmiöistä, joiden havainnoinnin kautta voidaan arvioida uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä nimenomaan perustuslakivaliokunnan toiminnassa. Sinänsä ei kuitenkaan ole epäselvyyttä siitä, koskeeko uusi valtiosääntöistymisen myös Suomea, mutta on huomioitava, ettei uutta valtiosääntöistymistä ole Suomessa mielekästä havainnoida tuomioistuinten aseman kautta. Edellä esille tulleet uuteen valtiosääntöistymiseen liittyvät seikat, muun muassa perustuslakikontrolli ja perus- sekä ihmisoikeuksien merkityksen kasvu ovat kuitenkin kiistatta löytäneet kotinsa myös osana kotimaista valtiosääntöä ja perustuslakivaliokunnan toimintaa. Ilmiöiden tarkastelua ei tule nähdä siten, että niiden havainnoinnin kautta haluttaisiin vastata kyllä-ei -tyyppisesti uuden valtiosääntöistymisen ilmenemiseen Suomessa. Sen sijaan tavoitteena on jäsentää uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä yksittäistapauksessa ja tätä kautta antaa selityksiä ja näkökulmia tiettyihin perustuslakivaliokunnan toimintaa soite-uudistuksen tapauksessa koskeviin kysymyksiin. Kyse on toisin sanoen siitä, miten uusi valtiosääntöistymisen näkyä, ei siitä, näkyykö se vaiko ei.

Kun tutkimuksen tarkoitus ei myöskään ole luoda perusteellista tieteellistä kuvausta uudesta valtiosääntöistymisestä, vaan uuden valtiosääntöistymisen määrittelyn osalta kyseessä on ainoastaan edellä kuvatulla tavalla esikysymyksen ratkaiseminen, rajaan tarkasteltavat ilmiöt niin, että niillä on liityntä uuteen valtiosääntöistymiseen perustuslakivaliokuntaan liittyvässä kontekstissa.¹¹⁶ Täten tarkastelun ulkopuolelle jätetään esimerkiksi tuomioistuinten ja tuomareiden vallan kasvu.¹¹⁷

¹¹⁶ Lavapuro on huomauttanut, että uudella valtiosääntöistymisellä voidaan viitata ainakin kolmeen erilaiseen kehityskuvaukseen. Ensinnäkin uuden valtiosääntöistymisen kiinnekehä voi olla perinteisen kansallisen konstitutionalismin muutos. Toisaalta uudella valtiosääntöistymisellä voidaan viitata oikeuden globaaliin fragmentoitumiseen, uusliberalistista taloudellista tehokkuutta ja markkinoiden luottamusta painottaviin laajalaaisiin sääntelyhankkeisiin, jossa uuden valtiosääntöistymisen funktioksi tulee markkinoiden suojaaminen demokraattisen päätöksenteon ja perus- ja ihmisoikeuksien väliintulolta. Kolmantena uuden valtiosääntöistymisen tulkintana Lavapuro tuo esille globaalien markkinoiden ja suuryritysten toiminnan konstitutionaalisten piirteiden tunnistamisen, joka altistaa ne perinteisille valtiosääntöisille oikeudenmukaisuusstandardeille. Lavapuro 2010, s. 16. Tämän tutkimuksen kohdalla uusi valtiosääntöistymisen ymmärretään nimenomaan kuvauksista ensimmäisen tavoin, kansallisen konstitutionalismin muutoksena.

¹¹⁷ Muina mahdollisina uuden valtiosääntöistymisen ilmenemismuotona voitaisiin pitää myös esimerkiksi politiikan puhettavan muutosta. Esimerkiksi Hirschl on edellä kuvatulla tavalla katsonut, että perusoikeuksien vastakkainasettelu on vakiintunut politiikan puhettavaksi ("An adversarial American -style rights discourse has become a dominant form of political discourse in these countries") (Hirschl 2004, s. 1). Katso myös Husa 2004, s. 107.

Paikannan tätä tutkimusta palvelevassa mielessä kaksi uuteen valtiosääntöistymiseen liittyvää ilmiötä. Ensimmäinen ilmiö on perustuslain roolin kasvu ja toinen ilmiö on vallanjoossa tapahtuneet muutokset. Ilmiöt ovat kuitenkin sellaisenaan liian yleistasoisia tässä perehdyttäviksi. Siksi ilmiöiden tarkastelu on syytä supistaa rajatumman näkökulman kautta tehtäväksi tulevissa kappaleissa 3 ja 4. Tällaisiksi näkökulmiksi asetan perustuslain roolin kasvun kohdalla arvion siitä, onko perustuslakivaliokunnan tulkintalinja tiukentunut. Vallanjoossa mahdollisesti tapahtuneita muutoksia tarkastelen puolestaan perustuslakivaliokunnan aseman arvioinnin kautta, pohtimalla sitä, onko perustuslakivaliokunta sote-uudistusta koskeneessa toiminnassaan käyttänyt poliittista valtaa.

4 PERUSTUSLAIN ROOLIN KASVU

4.1 *Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan tiukentuminen perustuslain roolin kasvun ilmentäjänä*

Tässä kappaleessa tarkastelen perustuslain roolin kasvua. Tarkastelu toteutetaan arvioimalla mahdollisia muutoksia perustuslakivaliokunnan tulkintalinjassa sillä ennako-oletuksella, että mahdollinen tulkintalinjan tiukentuminen edustaisi näkemykseni mukaan perustuslain roolin kasvua. Perustuslain roolin kasvua voidaan pitää eräänä uuden valtiosääntöistymisen ilmiönä, joten arvioimalla perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa voidaan samalla pyrkiä havainnoimaan uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä.

Sote-uudistuksen tapauksessa erityisesti perusoikeuksien turvaamisen merkitys oli keskeinen, mutten tee seuraavassa terminologista erottelua *perustuslain* roolin ja *perusoikeuksien* roolin kasvun välillä, vaan käytän niitä toistensa synonyymeina. Perusoikeusluettelo on osa perustuslakiamme ja olisi ehkäpä täsmällisempää puhua nimenomaan perusoikeuksien roolin kasvusta, mutta kun huomioidaan perustuslakivaliokunnasta käytävä julkinen keskustelu, missä usein viitataan juuri vaikkapa perustuslain lainsäätäjälle asettamiin rajoitteisiin, on mielestäni perusteltua käyttää molempia termejä.

Tulkintalinjan tarkastelu on tässä tapauksessa pistemäistä ja se kohdistetaan ainoastaan perustuslakivaliokunnan ensimmäiseen sote-uudistuksesta antamaan lausuntoon (PeVL 26/2017). Tarkoitus ei siis ole kuvata perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan muutoksia eri lausuntojen ja vuosien välillä, vaan perehtyä perustuslakivaliokunnan kantaan sote-uudistusta koskeneessa yksittäistapauksessa. Tällainen tarkastelutapa on varmasti monilta osin altis kritiikille, mutten kuitenkaan pidä tulkintalinjan pistemäistä tarkastelua täysin turhana.

Pistemäinenkin tarkastelu voi mielestäni olla mielekäs sellaisissa tapauksissa, joissa perustuslakivaliokunta on uuden tulkintatilanteen edessä. Tällainen tilanne oli ymmärrykseni mukaan se seuraavaksi käsiteltävä tulkintatilanne, missä perustuslakivaliokunta arvioi sote-uudistuksen ongelmalliseksi yhdenvertaisuuden kannalta. Aiempaa suoraan soveltuva tulkintakäytäntöä ei yhdenvertaisuuskriteerin (PL 6 §) soveltamisesta muun muassa sote-palveluiden riittävyttä (PL 19.3 §) koskevan arvioinnin yhteydessä ollut,¹¹⁸ joten kyse oli

¹¹⁸ Esimerkiksi Ojanen toteaa asiantuntijalausunnossaan, että ”käsillä olevan sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän kokonaisuudistuksen laajuus, merkittävyys ja perustavanlaatuisuus huomioiden se tuo esiin sellaisia periaatteellisesti erittäin merkittäviä perustuslain tulkintakysymyksiä, joiden

tilanteesta, jossa ainakin teoriassa oli asetettava uudenlainen tulkintalinja. Toisaalta pistemäistäkin tarkastelua voidaan pitää hyödyllisenä siksi, että perustuslakivaliokunta käyttää aikaisempia lausuntojaan toissijaisena lähteenään ja vetoaa niihin usein. Täten, kuten esimerkiksi Sasi on todennut, voidaan mahdollisia tulkintalinjan tiukennuksia pitää tavallaan peruuttamattomina askelina, jotka muodostavat tulevien tulkintojen minimitason.¹¹⁹

Tyypillisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavana oleva yhdenvertaisuuskysymys liittyy kohtuullisen rajattuihin ja selväpiirteisiin yhdenvertaisuuden rajoitustilanteisiin, joille on osoitettavissa jonkin yhteiskunnallisen päämäärän edistämiseen liittyvä peruste. Tällaisissa tyypillisissä tilanteissa yhdenvertaisuusarvio kohdistuu lainsäätäjän harkintavallan rajoihin, joihin vaikuttavat yhteiskunnallisen päämäärän painavuus ja toisaalta yhdenvertaisuuden rajoituksen vakavuus.¹²⁰ Sote-uudistuksen tapauksessa sen sijaan ei edes ollut tarkoitus saada aikaan yhdenvertaisuuden rajoituksia, vaan edistää tosiasiallista tasa-arvoa ja parantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa.

Se, miten perustuslakivaliokunta tuossa kuvitteellisessa risteyskohdassa päätti toimia, edustaa näkemykseni mukaan jonkinlaista valintaa tiukemman ja väljemmän perustuslaintulkinnan välillä ja toimii täten havainnollistajana siinä, miten uusi valtiosääntöistyminen mahdollisesti ilmeni kyseisessä tilanteessa.

Perustuslakivaliokunnan suorittamassa arvioinnissa oli olennaista myös uudistuksen mittaluokkaan, sekä se, että kyse oli viime kädessä oikeuteen elämään kiinnittyvistä julkisen vallan turvaamistehtävistä. Nämä vaikuttivat siihen, miten perustuslakivaliokunta saattoi suhtautua lakiehdotusten vaikutusarvioihin ja niissä tehtyyn riskiarvioon.¹²¹ Perustuslakivaliokunta punnitsi siis poikkeuksellisen suuren ja keskeisiin perusoikeuksiin

valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei voida sellaisenaan suoraan tukeutua perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön (Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto 23.5.2017, s. 2-3).

¹¹⁹ Sasi 2015, s. 15. Toisaalta tulkintalinjan muutoksia on tapahtunutkin, tulkintalinjan muutosten osalta kts. Jyräki 2011 s. 425-429.

¹²⁰ Perustuslakivaliokunnan alueellista yhdenvertaisuutta koskeva linja ilmenee muun muassa Kainuun hallintokokeilulakia koskevasta lausunnosta. Lausunnossa PeVL 65/2002 vp perustuslakivaliokunta katsoi, että vaikka perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua asuinpaikkaan katsomatta, voi jonkinasteiseen erilaisuuteen johtava kokeilulainsäädäntö sinänsä olla hyväksyttävää yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli ehdotetulla kokeilulla tavoitellaan perustuslain kannalta hyväksyttäviä päämääriä. Kainuun hallintokokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta piti hyväksyttävänä päämäärinä lainsäädännön kokeiluluonteisuutta, tavoitetta pyrkiä varmistamaan kunnallisten palvelujen saatavuus ja sitä, ettei kokonaisuutena arvioiden käsillä ollut maakunnan asukkaiden aseman osalta olennainen muutos (PeVL 65/2002 vp, s. 4).

¹²¹ PeVL 26/2017 vp, s. 37-38.

kiinnittyvän uudistuksen toteuttamiseen liittyviä - joskin epävarmuudella aktualisoituvia - riskejä suhteessa lainsäätäjän merkittävään harkintavaltaan sosiaali- ja terveystalouden riittävyyden turvaamisen keinoista. Sote-uudistusta luonnehdittiin perustellusti Suomen historian suurimmaksi hallinnolliseksi uudistukseksi ja lienee jo uudistuksen mittakaavastakin johdonmukaisesti seuraava lopputulos, että perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa moniin uudenlaisiin ja merkittäviin kysymyksenasetteluihin. Stone Sweet on tällaisten ”radikaalien lainsäädäntöhankkeiden” osalta katsonut, että mitä merkittävämmästä lainsäädäntöhankkeesta on kyse, sitä todennäköisemmin se päättyy valtiosääntötuomioistuimen tarkastettavaksi. Samoin Stone Sweet on katsonut, että mitä radikaalimpi uudistus on, sitä enemmän valtiosääntötuomioistuimen tulee ratkaista monimutkaisia perustuslaillisia kysymyksiä, mikä puolestaan avaa mahdollisuuden politiikan oikeudellistumiselle.¹²² Jos siis jossain, niin massiivisessa sote-uudistuksessa lainsäätäjän demokraattinen valta ja perustuslakivaliokunnan oikeudellinen valta todennäköisesti ajautuvat törmäyskurssille.

4.1.1 Yhdenvertaisuus perustuslakiongelmalla lausunnossa PeVL 26/2017

Perustuslakivaliokunta antoi ensimmäisen lausuntonsa sote-uudistuksesta kesäkuun lopulla 2017. Keskeinen kysymys perustuslakivaliokunnassa oli se, toteuttivatko ehdotetut sääntelyratkaisut kokonaisuutena arvioituina julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävät sosiaali- ja terveystaloudet.¹²³

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi valinnanvapausmallin asettavan ihmiset siinä määrin epäyhdenvertaiseen asemaan perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden turvaamistapana, että lainsäädäntöratkaisu sitä kokonaisuutena arvioiden rikkoi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöstä.¹²⁴ Perustuslakivaliokunta katsoi tämän johtuvan erityisesti palveluiden yhtiöittämisvelvollisuudesta ja valinnanvapauden toteuttamisaikataulusta.¹²⁵ Perustuslakivaliokunta katsoi, että sääntelyä tulee muuttaa siten, että julkinen valta voi kaikissa tilanteissa taata sosiaali- ja terveystalouden riittävän toteutumisen yhdenvertaisesti.¹²⁶

¹²² Stone Sweet 2000, s. 54-55.

¹²³ PeVL 26/2017 vp, s. 34.

¹²⁴ PeVL 26/2017 vp, s. 44-45.

¹²⁵ PeVL 26/2017 vp, s. 44-45.

¹²⁶ PeVL 26/2017 vp, s. 45.

Yhtiöttämisvelvollisuudessa oli kyse maakunnan velvollisuudesta yhtiöttää suoran valinnan palvelujen ja asiakassetelillä annettavien palvelujen tuottaminen. Yhtiöttämisvelvoitteen mukaan maakunnan liikelaitos ei saisi itse tuottaa kyseisiä palveluja.¹²⁷ Käytännössä tämä hallituksen esityksenkin mukaan tarkoitti sitä, että maakunnan liikelaitoksen toimintamahdollisuudet voivat olla haasteelliset tilanteissa, joissa maakuntiin ei olisi muodostunut markkinoiden kautta palvelutuotantoa tai esimerkiksi haja-asutusalueen ainoa palvelutuottaja menisi konkurssiin (ns. markkinapuutetilanteet, eli tilanteet, joissa riittäviä sosiaali- ja terveystalvveluja ei voida turvata ensisijaiseksi ehdotetulla tuottamistavalla eli markkinaperusteisesti). Tällöin, koska valinnanvapaussjärjestelmään kuuluvien palvelujen tuottaminen olisi valinnanvapausslakiehdotuksen mukaisesti linjattu yhtiöttämisvelvollisuuden piiriin, ei maakunnalla itsellään olisi välittömästi henkilöstö- ja muita voimavaroja paikata palvelutuotantoa.¹²⁸ Tämä puolestaan olisi ristiriidassa julkiselle vallalle asetetun velvollisuuden jokaiselle riittävien sosiaali- ja terveystalvvelujen turvaamisen kanssa.

Hallituksen esityksessä kyllä tunnistettiin perustuslain edellytys siitä, että ehdotettavan lainsäädännön on turvattava valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalvveluihin.¹²⁹ Lisäksi hallituksen esityksessä suoraan todettiin sekin seikka, etteivät valinnanvapauden tosiasialliset mahdollisuudet tule olemaan samanlaiset kaikkialla Suomessa.¹³⁰ Edelleen hallituksen esityksessä todettiin, ettei talvveluihin pääsy saa jäädä riippumaan siitä, kuinka hyvin markkinaperusteista tuotantoa kullekin alueelle syntyy. Tätä varten lakiehdotukseen otettiin menettelysäännökset, joiden puitteissa maakunta voisi poiketa tuottamiskiellost ja viime kädessä liikelaitoksensa kautta itse tuottaa talvvelut.¹³¹ Tällaisia tilanteita silmällä pitäen valinnanvapausslakiesityksen 43 §:ssä ehdotettiin menettelysäännöksiä, joilla maakunnat voivat hankintalain mukaisesti järjestää talvvelut ja 52 §:n 2 momentissa ehdotettiin poikkeusta maakunnan omien talvveluiden tuottamiskieltoon.¹³²

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että ehdotetut säännökset eivät turvaa markkinapuutetilanteessa talvveluja perustuslain kannalta riittävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta arvioi muun muassa valinnanvapausslain 43 §:n menettelysäännökset

¹²⁷ HE 47/2017 vp, s. 212.

¹²⁸ HE 47/2017 vp, s. 254-255.

¹²⁹ HE 47/2017 vp, s. 251.

¹³⁰ HE 47/2017 vp, s. 253.

¹³¹ HE 47/2017 vp, s. 253-254.

¹³² HE 47/2017 vp, s. 203, 212-213.

raskaiksi nähden siihen, että kyse on tilanteesta, jossa yksittäinen potilas ei saa tarvitsemaansa palvelua.¹³³

Julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin perusteella turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Kyse ei perustuslain esitöiden mukaan ole palveluiden järjestämistavan määrittelystä, vaan julkisen vallan velvoitteesta turvata palvelujen saatavuus. Turvaamisessa on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kyse etenkin palveluiden saatavuuden turvaamisesta. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana esitöiden mukaan pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.¹³⁴ Edelleen esitöissä todetaan, että palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä tai oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Yhdenvertaisuusarviossa oli kyse myös perustuslain 6 §:n välillisestä vaikutuksesta perustuslain 19.3 §:ssä tarkoitettuun julkisen vallan velvoitteeseen turvata riittävä palveluiden saatavuus. Tällainen muiden perusoikeuksien välillinen vaikutus on todettu muun muassa perusoikeusuudistuksen esitöissä ja myöhemmin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 63/2016 vp ja PeVL 67/2014 vp.¹³⁵ Kyse oli siis tiivistettynä siitä, että perustuslakivaliokunta piti riskiä markkinaehtoisesti tuotettavien palvelujen riittämättömyydestä liian suurena ja katsoi, etteivät maakunnille kaavailut turvaavat menettelyt ja toimintamahdollisuudet olisi tavalla kattavia, että ihmisten oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin alueellisesti yhdenvertaisesti toteutuisi. Kyse oli siis turvaamisen, palveluiden saatavilla olemisen yhdenvertaisuudesta.

Perustuslakivaliokunta tunnisti oikeastaan useita tekijöitä, jotka olivat perustuslaillisesti ongelmallisia yhdenvertaisuuden kannalta. Yhtäältä haasteena oli alueellisen yhdenvertaisuuden toteutuminen, toisaalta väestöryhmien välinen epäyhdenvertaisuus ja tähän liittyneet asiakasmaksut ja kolmantena yhdenvertaisuusongelmana kiireisen aikataulun aiheuttamat yhdenvertaisuusriskit.¹³⁶ Tässä tapauksessa keskityimme kysymykseen

¹³³ PeVL 26/2017 vp, s. 41.

¹³⁴ HE 309/1993 vp, s. 71/II.

¹³⁵ HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II.

¹³⁶ On myös huomattava, että yhdenvertaisuusarviointi koski uudistusta kahdella tavalla. Yhtäältä oli kyse sen arvioinnista, missä määrin järjestelmä kykenee turvaamaan riittävällä tavalla perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen. Toisaalta yhdenvertaisuusarvio koski valinnanvapauden toteutumista itsenäisenä

alueellisesta yhdenvertaisuudesta, sillä näkemykseni mukaan juuri tätä yhdenvertaisuusongelmaa koskenut tulkinta herätti huomattavimman kritiikin. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että perustuslakivaliokunta katsoi uudistuksen ongelmalliseksi nimenomaan kokonaisharkinnan perusteella.

4.1.2 Kritiikki täydellisen yhdenvertaisuuden ideaalista

Ankkuroin arvion perustuslakivaliokunnan tulkintalinjasta siihen kritiikkiin, jota kansanedustaja Ben Zyskowicz esitti perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuustulkinnasta muun muassa Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisemassa *Polemiikki*-lehdessä. Zyskowicz piti perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuustulkintaa ”ylikireänä” ja katsoi perustuslakivaliokunnan toimineen virheellisesti, kun se ”asetti täydellisen yhdenvertaisuuden ideaalin vaatimustasoksi sote-palveluille”. Zyskowicz katsoi perustuslakivaliokunnan tulkinnan yhdenvertaisuudesta olevan käytännön toiminnan kannalta kestävä ja totesi, ettei perustuslakivaliokunnan omaksuman ylikireän yhdenvertaisuustulkinnan valossa nykyjärjestelmäkään täytä vaatimusta yhdenvertaisuudesta sote-palveluiden osalta, vaan Zyskowiczin mukaan ”tämän kaltaisella tulkinnalla koko Suomi elää vakavasti perustuslain vastaisessa tilassa”.¹³⁷

Zyskowicz käyttää esimerkkiä ja katsoo kyseen olleen siitä, ”että jos jossakin kunnassa toimiva ainoa sote-keskus menisi äkillisesti esimerkiksi konkurssiin, niin oman toimintansa yhtiöittämisen takia maakunta ei muka pystyisi riittävän nopeasti turvaamaan kunnan asukkaille perussote-palveluja” ja jatkaa ”tämä argumentointi on käytännön toiminnan kannalta kestäväntä. Jokainen maakunta ja sen vastuulliset virkamiehet ryhtyisivät tällaisessa tilanteessa välittömästi tarpeellisiin toimiin sote-palveluiden turvaamiseksi. Esimerkiksi sovittaisiin konkurssipesän kanssa toiminnan häiriöttömästi jatkamisesta toistaiseksi maakunnan piikkiin. Mikään maakunta ei olisi yhtiöittämisveloitteen vuoksi joutunut jättämään asukkaitaan pulaan sillä tavoin kuin perustuslakivaliokunta halusi kuvitella.”¹³⁸

Zyskowicz on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että kyse oli edellä mainitulla tavalla uuden tulkintalinjan hahmottamisesta. Tähän Zyskowicz viittasi Ylen Poliitikkaradio -

perusoikeuskysymyksenä, sillä järjestelmän hyödyt hallituksen esityksenkin mukaan jakautuisivat maantieteellisesti ja sosioekonomisesti epätasaisesti (HE 47/2017 vp, s. 279).

¹³⁷ Polemiikki 3/2017, s. 5.

¹³⁸ Polemiikki 3/2017, s. 5.

radiolähetyksessä perustuslakivaliokunnan lausunnonantopäivänä 29.6.2017 todetessaan, että ”Nyt esimerkiksi, kun tulkittiin mitä 19.3 § tarkoittaa - - niin, toisin kuin tässä nyt on ehkä syntynyt mielikuva, niin nämä oli tilanteita, joissa käytännössä kaikki asiantuntijat sanoi valiokunnalle, että valiokunta on sellaisten tulkintatilanteiden edessä, jossa perustuslakivaliokunnan aikaisemmista tulkinnoista ei juurikaan ole löydettävissä johtoa.”¹³⁹

Tietämättä perustuslakivaliokunnan asiasta käymää keskustelua on mahdotonta varmuudella hahmottaa sitä, mikä voisi olla perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan sijaan vaihtoehtoinen, siis esimerkiksi Zyskowiczin mielestä perustellumpi yhdenvertaisuustulkinta. Päättellen perustuslakivaliokunnan päivää ennen lausunnon julkistamista pidetyn kokouksen pöytäkirjasta olisi ainakin Zyskowicz ilmeisesti katsonut perustellummaksi kokonaisuutena lievemmän ja vähemmän lainsäätäjän valtaa rajaavan tulkinnan, mutta nimenomaan yhdenvertaisuustulkinnan osalta pöytäkirjasta ei ole tulkintani mukaan saatavissa johtoa.¹⁴⁰ Tällaisen vaihtoehtoisen tulkinnan teoreettinen hahmottelu on tarpeellista siksi, että näin voimme arvioida sitä, valitsiko perustuslakivaliokunta tulkinnoista tiukemman ja ilmensikö valinta tältä osin uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä perusoikeuksien ja perustuslain roolin korostumisen muodossa.

4.1.3 Olisiko perustuslakivaliokunta voinut tulkita yhdenvertaisuutta toisin?

Kysymys sosiaali- ja terveystalveluiden yhdenvertaisesta toteutumisesta poikkesi tyypillisestä yhdenvertaisuusongelmasta, kuten perustuslakivaliokunta itsekin toi esille. Kyse ei ollut rajatusta ja selväpiirteisestä yhdenvertaisuuden rajoituksesta, vaan siitä, miten perustuslakivaliokunta suhtautuu lainsäädäntöuudistukseen liittyviin epävarmuustekijöihin ja lainsäätäjän harkintavaltaan.¹⁴¹ Toisin sanoen, kuten Hidén asian esittää, kyse ei ollut yksittäisten säädösten soveltamisen seurauksista, vaan lakikokonaisuuden liikkeellepanemista kehityskuluista ja käytännössä aiheutuvien seuraamusten todennäköisyydestä.¹⁴² Olisiko

¹³⁹ Politiikkaradio 29.6.2017.

¹⁴⁰ Kokouksessaan 28.6.2017 Zyskowicz ehdotti useita muutosehdotuksia lausuntoluonnokseen, joista monet koskivat niiden lauseiden poistamista, joissa perustuslakivaliokunta totesi esittämiensä muutosten olevan edellytyksenä sille, että lait voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVP 67/2017 vp). Lauseiden poistamisen myötä kyseiset perustuslakivaliokunnan tunnistamat perustuslainmukaisuusongelmat olisivat muuttuneet lievemmiksi, vain lainsäädäntötyötä ohjaaviksi lausumiksi, ilman säätämisyjärjestykseen liittyvää kannanottoa. Lausuntoluonnoksen kappaleeseen 191, missä todetaan muun muassa yhdenvertaisuustulkinnan vaikutus säätämisyjärjestykseen, ei tällaista muutosehdotusta kuitenkaan tehty.

¹⁴¹ PeVL 26/2017 vp, s. 37.

¹⁴² Mikael Hidénin asiantuntijalausunto 24.5.2017, s. 4.

perustuslakivaliokunta voinut päätyä toisenlaiseen yhdenvertaisuustulkintaan, kuin mihin se päätyi?

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan osalta on olennaista, että kyse oli perustuslain 6 §:n, 19.3 §:n ja 22 §:n muodostamasta normikokonaisuudesta.¹⁴³ On siis kyse perustuslain säännösten tulkitsemisesta valtiosäännön muodostamassa systemaattisessa kokonaisuudessa, kuten Länsineva luonnehtii.¹⁴⁴ Täten ei myöskään PL 6 §:n mukaista yhdenvertaisuuden edellytystä voida tarkastella muista perusoikeuksista eristettynä, vaan sen vaikutus – edellytys yhdenvertaisuudesta – ulottuu muiden säädösten tulkintaan, myös julkisen vallan edellytykseen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet PL 19.3 §:n mukaisesti.¹⁴⁵

Pohdinta vaihtoehtoisesta tulkintatavasta on syytä pitää teoreettisella tasolla siksikin, että hallituksen esityksessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä viitattiin nimenomaan siihen, että yhdenvertaisuus on otettava huomioon arvioitaessa sosiaali- ja terveystalveturvaamista, siis saatavuutta.¹⁴⁶ Kyse ei siis ole ainoastaan edellä kuvatulla tavalla perustuslain tulkinnasta kokonaisuutena ja yhdenvertaisuuden edellytyksestä tätä kautta, vaan yhdenvertaisuuden huomioiminen talveturvan saatavuuden arvioinnissa oli perustuslainsäätäjän nimenomaisesti esitöissä ilmaisema tarkoitus.

Yhdenvertaisuuden osalta on toisaalta huomionarvoista sekin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä vakiintunut kanta, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.¹⁴⁷ Tämä perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuutta koskeva tulkintalinja on muodostunut jo ennen perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksia ja ilmenee jo esimerkiksi lausunnoissa PeVL 12/1990 vp, PeVL 3/1991 vp ja PeVL 40/2014 vp.¹⁴⁸

Perustuslain 19.3 §:n vaatimus riittävien sosiaali- ja terveystalveturvan muodostuisikin hyvin erilaiseksi, mikäli yhdenvertaisuustulkinnassa nojaututtaisiin pääosin siihen, ettei lainsäätäjän harkinnalle muodostuisi yhdenvertaisuusperiaatteesta tiukkoja rajoja. Tämä vaikuttaa olevan myös hallituksen näkemys yhdenvertaisuusedellytyksen tulkinnassa, sillä

¹⁴³ HE 47/2017 vp, s. 251.

¹⁴⁴ Länsineva 2002, s. 124. Katso kokonaistulkinnan osalta myös Jyränki 2000, s. 45, Hidén 1999, s. 6-8 ja Viljanen 2001, s. 142.

¹⁴⁵ Jyränki, 2000. s. 45.

¹⁴⁶ HE 309/1993 vp, s. 71/I.

¹⁴⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 37, PeVL 20/2017 vp, s. 7.

¹⁴⁸ PeVL 12/1990 vp, s. 1, PeVL 3/1991 vp s. 1., PeVL 40/2014 vp s. 6.

hallituksen esityksessä tuotiin esille, että lainsäätäjällä on laaja harkintavalta yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen suhteen. Hallituksen esityksessä myös katsottiin, että esitys riittävässä määrin turvaa yhdenvertaisuuden maan eri osissa ja eri väestöryhmien kesken. Täten hallituksen esityksessä katsottiin, että lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.¹⁴⁹

Tällä tavalla hahmotettuna, lainsäätäjän harkintavaltaa painottaen ja katsoen yhdenvertaisuuden tulevan *riittävässä määrin* turvatuksi, voisi perustuslain 19.3 §:n turvaamisedellytystä mahdollisesti arvioida ensisijaisesti tai vain palveluiden saatavuuden valossa ja riittävyttä vain peilaten perusoikeusuudistuksessa omaksuttuun lähtökohtaan, siis siihen, että *riittävyys* on käsillä sellaisella palvelujen tasolla, joka luo jokaiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä.¹⁵⁰ Sinänsä perustuslain 19.3 §:n turvaamisedellytyksen taso on nähdäkseni matala ja esimerkiksi Tuori on katsonut, ettei säännös sosiaali- ja terveyspalveluiden turvaamisesta anna suojaa kaikkia vaan ainoastaan sellaisia sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän heikennyksiä vastaan, jotka merkitsevät tietyn vähimmäistason alittamista.¹⁵¹

Tällaisessa vaihtoehdon hahmottelemisessa on kuitenkin pidettävä mielessä, että jo hallituksen esityksessäkin katsottiin esityksen hyväksyttävyyden suhteessa perustuslakiin edellyttävän sitä, että ehdotettava lainsäädäntö turvaa valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin.¹⁵² Lisäksi on syytä pitää mielessä sekin perustuslakivaliokunnan esille tuoma seikka, että kyse oli sellaisten palveluiden järjestämisestä, joissa on keskeisesti kyse julkiselle vallalle osoitetun, viime kädessä oikeuteen elämään kiinnittyvien perusoikeuksien turvaamistehtävän toteuttamisesta.¹⁵³ Toisin sanoen perustuslakivaliokunta ei itse keksinyt edellytystä yhdenvertaisuudesta, eivät myöskään perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat.¹⁵⁴

¹⁴⁹ HE 47/2017 vp, s. 281. Hallituksen esityksessä ei ohitettu edellytystä yhdenvertaisuudesta ainoastaan sillä perusteella, että lainsäätäjän harkintavalta tällaisissa tilanteissa on laaja, vaan siinä omaksuttu kanta yhdenvertaisuuden toteutumiseen oli, että esitys parantaa palveluiden saatavuuden ja sisällön yhdenvertaisuutta suhteessa nykytilaan ja perustuslaissa tarkoitetulla tavalla riittävässä määrin turvaa yhdenvertaisuuden maan eri osissa ja eri väestöryhmien kesken. Katso edellä kappale 4.1.1.

¹⁵⁰ HE 309/1993 vp, s. 71/II.

¹⁵¹ Tuori 2011, s. 746-747.

¹⁵² HE 47/2017 vp, s. 251.

¹⁵³ PeVL 26/2017 vp, s. 37.

¹⁵⁴ Kuten hallituksen esityksessä, samoin perustuslakivaliokunnan asiantuntijoille lähetetyssä kuulemispyynnössä täsmennettiin selväsanaisesti, että ”Hallituksen esityksen hyväksyttävyyden suhteessa perustuslakiin ja käsiteltävyys tavallisen lain säätämisyksessä edellyttää sitä, että ehdotettava lainsäädäntö turvaa valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin ja luo puitteet sille, että väestö on maan

Perustuslakivaliokunnan kuulemien sote- ja perustuslakiasiantuntijoiden lausuntojen valossa lakiesityksen perustuslainvastaisuus yhdenvertaisuuden osalta vaikuttaa ilmeiseltä.¹⁵⁵ Esimerkiksi Lehtosen käsitys on, ettei valinnanvapauslain 43 §:ssä ehdotettu poikkeus palveluiden tuottamiskiellosta turvaisi ”nopeasti ja tehokkaasti riittäviä palveluja väestölle”. Lehtosen mukaan maakunnan tulisi voida käyttää kaikkia järjestämismuotoja, muun muassa omaa tuotantoa, riittävien palvelujen turvaamiseksi väestölle eikä järjestäjää tulisi Lehtosen mukaan yhtiöittämisvelvollisuudella pakottaa yhden, ”mahdollisesti epätarkoituksenmukaisen” järjestämistavan käyttöön. Yhteenvedonomaaisesti Lehtonen lisäksi toteaa ”Valinnanvapauslain 43 §:ssä ehdotettu menettely ”markkinapuutteen” korjaamiseen on hallinnollisesti varsin raskas ottaen huomioon, että kyse on tilanteesta, jossa yksittäinen potilas ei saa tarvitsemaansa hoitoa. Käsitelmäni mukaan ehdotetut säännökset eivät turvaa nopeasti ja tehokkaasti riittäviä palveluja väestölle.”¹⁵⁶

Hiilamo puolestaan pitää valinnanvapauslain 43 §:n haasteena sitä, että ”markkinapuutteen määrittely ja osoittaminen on vaikeaa, koska vastakkain on yhtäältä väestön palveluiden tarve ja toisaalta kilpailuneutraliteetti”, sekä katsoo, että ”juuri yhtiöittämisvelvollisuus voi tehdä markkinapuutearviointista vaikean tai jopa mahdottoman.”¹⁵⁷

Poikkeuksen lausuntojen kriittisestä linjasta muodostaa Brommelsin lausunto, jossa hän katsoo ”että pohdinta on kriittistä ja monipuolista, ja että sekä myönteisiä vaikutuksia että riskejä on esitetty tasapuolisesti. Yhdyn hallituksen esityksen kannanottoihin näiltä osin. Niitä tukevat myös tutkimustulokset Tukholman maakäräjäalueelta ja eräät havainnot Englannista.”¹⁵⁸ ”Pohdinnalla” Brommels viittaa valinnanvapautta koskevan lakiesityksen perusoikeus- ja yhdenvertaisuusvaikutusarvioihin.

eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä. Arvioinnissa on tällöin kiinnitettävä huomiota myös ehdotuksen tosiasiallisiin vaikutuksiin sosiaali- ja terveyspalvelujen toteutumisessa eri väestöryhmien kesken sekä valtakunnallisesti ja alueellisesti” (Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto 8.6.2017, s. 1).

¹⁵⁵ Lausuntoja arvioitaessa on syytä huomata varsinaisten sosiaali- ja terveysalan asiantuntijoiden lausuntojen keskeinen rooli, sillä, kuten esimerkiksi Ojanen on lausunnossaan katsonut, oli esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi riippuvainen sote-alan asiantuntijoiden arviosta uudistuksen riskeistä ja vaaroista (Tuomas Ojasen asiantuntijalausunto 23.5.2017, s. 8). Valli-Lintu on niin ikään katsonut, että sote-asiantuntijoiden rooli riskien kuvaajana oli keskeinen ja että esitys kaatuikin ennen kaikkea heidän lausuntojensa perusteella (Valli-Lintu 2017, s. 36).

¹⁵⁶ Lasse Lehtosen asiantuntijalausunto 29.5.2017, s. 7, 9.

¹⁵⁷ Heikki Hiilamon asiantuntijalausunto 1.6.2017, s. 7.

¹⁵⁸ Mats Brommelsin asiantuntijalausunto 31.5.2017, s. 3. Brommelsin lausunnon osalta lienee syytä mainita, että Brommels toimi myös valinnanvapauden toteuttamista käsitelleen selvityshenkilöryhmän puheenjohtajana.

Perustuslakiasiantuntijoiden lausunnot ovat, soteasiantuntijoiden lausuntoja heijastellen, säännönmukaisesti kriittisiä. Esimerkiksi Ojanen on lausunnossaan 8.6.2017 todennut, että ”Nähdäkseni perustuslakivaliokunnalle 1.6 toimitetut sosiaali- ja terveystalvelujen asiantuntijoiden lausunnot vahvistavat nyt kiistatta sen, ettei ehdotettava lainsäädäntö varsinkaan alkuvaiheessa kykenisi sen paremmin turvaamaan valtakunnallisesti yhdenvertaisella tavalla jokaisen oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin kuin luomaan riittäviä puitteita sille, että väestö on maan eri osissa yhdenvertaisella tavalla hyvinvointia ja terveyttä edistävien toimenpiteiden piirissä.”

Tuori on puolestaan lausunnossaan 7.6.2017 kokonaisjohtopäätöksensä katsonut, että ”hallituksen ehdottama valinnanvapausmalli ja erityisesti siihen liittyvä julkisten talveluiden yhtiöittämisvelvollisuus vaarantavat niin hallituksen esityksessä kuin perustuslakivaliokunnan kuulemien sosiaalipolitiikan ja kansanterveystyön asiantuntijoiden lausunnoissakin esitettyjen arvioiden perusteella sillä tavalla perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen sosiaalisten perusoikeuksien toteutumisen, että uudistus ei olisi toteutettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.” Lisäksi Tuori katsoo, ettei maakunnalle markkinapuutetilanteessa ehdotettu toimintavelvollisuus riittäisi poistamaan ongelmaa.¹⁵⁹ Tuori tiivistää asian lausunnossaan niin, että perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta on aiheellista kysyä, voidaanko sellaisen järjestelmän katsoa riittävästi turvaavan perusoikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen, joka tulisi ilmeisesti tuottamaan markkinapuutetilanteita ja jossa maakunnan järjestämisvelvollisuuden täyttämistä ja markkinapuutetilanteisiin reagoimista vaikeuttaisi – kuten hallituksen esityksessä todetaan – suoran valinnan talvelujen yhtiöittämisvelvollisuus.¹⁶⁰

Asiantuntijalausuntojen valossa perustuslakivaliokunnalla ei siis vaikuttanut olevan suurtakaan liikkumavaraa tai käsillä vaihtoehtoista tulkintaa siihen, miten se suhtautuu yhdenvertaisuuden edellytykseen osana arviota riittävien sosiaali- ja terveystalveluiden turvaamisedellytyksestä. Tietysti perustuslakivaliokunnan lienee mahdollista päätyä mihin tahansa ratkaisuun – siis huolimatta vaikkapa valtiosääntöasiantuntijoiden mielipiteistä – mutta tällaista vaihtoehtoa on ehkäpä useimmiten pidettävä lähinnä teoreettisina. Asiantuntijalausunnot eivät siis sido perustuslakivaliokuntaa, eikä perustuslakivaliokunnan poikkeaminen asiantuntijoiden

¹⁵⁹ Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunto 7.6.2017, s. 7. Niin ikään yksiselitteisen kriittistä linjaa edustavat muun muassa Rautiainen ja Lavapuro (Pauli Rautiaisen asiantuntijalausunto 8.6.2017, s. 2, Juha Lavapuron asiantuntijalausunto 8.6.2017, s. 3).

¹⁶⁰ Kaarlo Tuorin asiantuntijalausunto 22.5.2017, s. 4. Katso myös Olli Mäenpään asiantuntijalausunto 7.6.2017, s. 4.

mielipiteistä ole täysin poikkeuksellista, mutta kuitenkin tässä tilanteessa tällaisen ratkaisun tekeminen olisi voinut olla hyvin riskialtista perustuslakivaliokunnan auktoriteetin kannalta.

Jonkinlaista liikkumavaraa asiantuntijalausunnoista on joka tapauksessa mielestäni havaittavissa. Hidén nimittäin muotoilee yhdenvertaisuutta koskevan kokonaisarvion niin, että yhdenvertaisuusriskien vakavuuden arviointi ”sopii joissain kohdin ehkä jäämään valiokunnan harkinnan varaan”, mutta ”eräissä kohden ei minusta kuitenkaan ole tällaista harkinnan varaa - - kysymys on uudistuksen sisäänajovaiheen aikataulusta”.¹⁶¹ Rohkenen tulkita Hidénin lausuntoa hieman tarkoitushakuisesti siten, että valiokunnalla olisi harkintavaltaa täten alueellisen yhdenvertaisuuden, väestöryhmien välisen yhdenvertaisuuden ja tähän liittyneiden asiakasmaksujen osalta, mutta ei kiireisen aikataulun aiheuttaman yhdenvertaisuusriskin osalta. Niin ikään perustuslakivaliokunnan harkintavaltaa korostaa Koivisto, joka katsoo, että ”lakien säätäminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä saattaisi vaarantaa PL 19 §:n ja 6 §:n toteutumisen”, mutta toteaa, että ”Perustuslakivaliokunnalla on asiassa kuitenkin laaja harkintavalta”.¹⁶²

Ainakin tämän tutkimuksen tarkoitusta varten lienee täten kuviteltavissa, että perustuslakivaliokunta olisi voinut päätyä toisenlaiseen ratkaisuun yhdenvertaisuustulkinnassaan, painottaen linjaa siitä, ettei yhdenvertaisuudesta ole tavattu perustuslakivaliokunnan käytännössä johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Samalla yhdenvertaisuuden välillinen vaikutus sote-palveluiden turvaamisvelvoitteessa olisi hahmotettu niin, että hyväksyttävänä voidaan pitää hallituksen esityksessä kuvattua *riittävässä määrin* olevaa tasoa. Riittävyden määrittely tarkoittaisi ymmärryksen mukaan tällaisessa ratkaisussa sitä, että markkinapuutetilanteita varten ehdotettuja maakuntien turvaamistoimia pidettäisiin riittävinä ja yhdenvertaisuusriskeihin suhtauduttaisiin lievemmin.

Täten Zyskowiezin kritiikkiä ei liene syytä tuomita täysin perusteettomaksi, vaikkakin on mielestäni todettava, että ”täydellisen yhdenvertaisuuden ideaalista” puhuminen saattaa johdattaa ainakin asiaan perehtymättömän sellaiseen päätelmään, että koko sote-uudistus olisi kaatunut ainoastaan perustuslakivaliokunnan idealistiseen tulkintaan yhdenvertaisuudesta. Näinhän ei ollut, esimerkiksi Viljanen katsoi lausunnossaan uudistuksen ongelmalliseksi jo

¹⁶¹ Mikael Hidénin asiantuntijalausunto 8.6.2017, s. 9.

¹⁶² Ida Koiviston asiantuntijalausunto 7.6.2017, s. 7.

pelkästään sen takia, että uudistuksen epärealistinen aikataulu saattaisi vaarantaa perustuslain 19.3 §:ssä turvattujen oikeuksien toteutumisen.¹⁶³

Kuten edellä olen hahmotellut, ei liene täysin perusteetonta ainakaan teoreettisella tasolla hahmottaa vaihtoehtoista tulkintaa yhdenvertaisuudelle, missä perustuslakivaliokunta olisi voinut omaksua lievemmän kannan yhdenvertaisuusedellytykseen, kuin mitä se lausunnossaan PeVL 26/2017 valitsi. Tältä osin ei ehkäpä ole viisaasta kuitenkaan puhua tulkintalinjan *valitsemisesta*. Asiantuntijalausunnot olivat näet edellä kuvatulla tavalla siinä määrin yksimielisesti tiettyyn, sittemmin myös perustuslakivaliokunnan omaksumaan, tulkintalinjaan osoittavia, että kyseessä lienee enemmälti johdonmukainen seuraus ja toisenlaisen tulkintalinjan valitseminen olisi edellyttänyt mittavia ponnisteluja ratkaisun perustelujen osalta.

Yhteenvedonomaaisesti voitaneen todeta perustuslakivaliokunnan olleen yhdenvertaisuustulkinnan osalta uudentyyppisessä tilanteessa, jossa se joutui arvioimaan uudistuksen aikaansaamia tulevaisuuden kehityskulkuja ja niiden potentiaalista perustuslainmukaisuutta. Palveluiden saatavuuden vaarantavat markkinapuutetilanteet eivät tietenkään täydellisellä varmuudella toteutuisi. Tässä kuvitteellisessa risteystilanteessa perustuslakivaliokunta päätyi risteyksessä kääntymään tiukemman yhdenvertaisuustulkinnan suuntaan, joskin sikäli ymmärrettävästi, ettei valiokunnan liikkumavara asiantuntijalausuntojen perusteella ollut kovin laaja, toisaalta ei ehkäpä myöskään täysin olematon.

4.2 Yhdenvertaisuuden tulkintalinja ja uusi valtiosääntöistyminen

Edellä paikansin erääksi tämän tutkimuksen kohdalla tarkasteltavaksi uuden valtiosääntöistymisen ilmiöksi perustuslain roolin kasvun, jota pyrin havainnoimaan arvioimalla sitä, onko perustuslakivaliokunnan tulkintalinjassa havaittavissa tiukentumista. Miten tähän tulisi edellä kuvatun valossa vastata?

On todettava, että perusoikeuksien roolin kasvu on kotimaisessakin kontekstissa osa pidempää kehityskulkua ja lienee oikeastaan alkujaankin selvää, että tuo kehitys jatkuu edelleen.¹⁶⁴ Vaikka historiasta voidaankin tunnistaa keskeisiä yksittäisiä hetkiä perusoikeuksien merkityksen kasvun osalta, esimerkiksi Viljanen on katsonut perusoikeusuudistuksen voimaantulopäivän 1.8.1995 olleen merkittävä rajapyykki suomalaisessa

¹⁶³ Veli-Pekka Viljasen asiantuntijalausunto 7.6.2017, s. 5-6.

¹⁶⁴ Perusoikeuskehityksen osalta katso esim. Saraviita 1998, s. 40-61.

valtiosääntökulttuurissa ja perusoikeuksia koskevassa ajattelussamme,¹⁶⁵ ei liene mahdollista tunnistaa yksittäistä hetkeä, jolloin perusoikeuksien merkityksen kasvu saavutti tason, jolloin voitaisiin puhua siirtymästä uuteen valtiosääntöistymiseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 26/2017 vp omaksuman yhdenvertaisuustulkinnan, nimittäin sitä sitten täydellisen yhdenvertaisuuden ideaaliksi tai loogisesti johdetuksi seuraukseksi julkiselle vallalle osoitetusta edellytyksestä turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut, olennainen seikka on tulkintani mukaan rajanveto siinä, miten perustuslainmukaisuuden valvonnassa suhtaudutaan lakiehdotusten epävarmuudesta aiheutuvaan yhdenvertaisuusriskiin. Hallituksen näkemys tältä osin oli, että "valinnanvapauslakiehdotus osaltaan edistää tosiasiallista yhdenvertaisuuden toteutumista ja riittävässä määrin turvaa välttämättömät peruspalvelut niin, että yhdenvertaisuuden vaatimukset täyttyvät."¹⁶⁶ Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi, että perustuslaillinen ongelma suhteessa perustuslain 19 §:n 3 momenttiin saattaa syntyä silloin, jos ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy joitakin rakenteellisia ongelmia, jotka suurella todennäköisyydellä johtavat siihen, että oikeuksien toteutuminen tosiasiallisesti vaarantuu.¹⁶⁷ Näkemyseroa ei siis niinkään ollut riskin olemassaolosta, vaan siitä, miten riskiin tulisi suhtautua. Hallitus katsoi, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä riskistä huolimatta, perustuslakivaliokunta puolestaan edellytti muutoksia ja ymmärryksen mukaan arvioi, että suunnitellun uudistuksen täytäntöönpano tulee jokseenkin väistämättä tai vähintään riittävän suurella todennäköisyydellä johtamaan merkittäviin ongelmiin palvelujen yhdenvertaisuuden toteutumisessa. Edellytys yhdenvertaisuudesta osaltaan esti sen, ettei hyväksyttävänä voinut pitää "riittävässä määrin" olevaa turvaamisen tasoa, vaan edellytettiin yhdenvertaista turvaamista. Vaikutus lainsäätäjän harkintavaltaan olisikin näin ollen merkittävä.

Ei kuitenkaan liene perusteltua katsoa, että tällainen yhdenvertaisuustulkinta olisi jotenkin pysyvästi pyyhkinyt pois lainsäätäjän harkintavallan tai käyttää ratkaisun osalta kaltevan pinnan argumenttia siitä, että tulevaisuudessa kaikkien reformien tekeminen on mahdotonta yhdenvertaisuussäännöksen vahvistumisen takia. Perustuslakivaliokuntahan perusteli

¹⁶⁵ Viljanen 2001, s. 2. Katso myös Jyränki 2003, s. 18.

¹⁶⁶ HE 47/2017 vp, s. 255. Katso myös selvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 31.5.2017, jossa hallitus katsoo, että "Sote-uudistuksen keskeisten lakien muodostaman normikokonaisuuden voidaan näin kokonaisuutena arvioida parantavan yhdenvertaisuutta palveluiden saatavuudessa ja valinnanvapauden tunnistettuihin riskeihin on valinnanvapauslakia koskevassa ehdotuksessa esitetty riittävästi ratkaisuja." (Selvitys eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 31.5.2017).

¹⁶⁷ PeVL 26/2017 vp, s. 37-38.

tulkintaansa tässä tapauksessa uudistuksen poikkeuksellisen suurella mittaluokalla, sekä sillä, ettei kyse ole mistä tahansa julkisesta palvelutehtävästä, vaan ”sellaisten palveluiden järjestämisestä, joissa on keskeisesti kyse julkiselle vallalle osoitetun, viime kädessä oikeuteen elämään kiinnittyvien perusoikeuksien turvaamistehtävän toteuttamisesta.”¹⁶⁸ Jotta siis yhdenvertaisuussäännös tulevaisuudessa rajoittaisi lainsäätäjän harkintavaltaa vastaavalla tavalla, olisi niin ikään mainittujen – tai vastaavien – kriteerien täytyttävä. Täten ei voida mielestäni yksiselitteisesti vastata siihen, tiukentuko yhdenvertaisuutta koskeva tulkintalinja. Tässä yksittäistapauksessa yhdenvertaisuussäännöksen osalta valittiin ehkäpä tiukempi tulkinta, mutta vastaava tulkinta ei ole laajennettavissa koskemaan mitä tahansa yhdenvertaisuuden tulkintatilannetta.

Tarkoitukseni on ollut hahmottaa perusoikeuksien ja perustuslain kasvavaa merkitystä perustuslakivaliokunnan yksittäisessä ”valintatilanteessa”. Tässä tapauksessa lainsäätäjän harkintavalta sai joustaa perusoikeuksien tieltä, miltä osin lienee perusteltua tunnistaa yhteys perusoikeuksien roolin kasvuun ja uuteen valtiosääntöistymiseen. Tulkintalinjan voidaan sanoa siis tiukentuneen yksittäistapauksessa, joskin mielestäni johdonmukaisesti.

Ratkaisun merkittävyys liittyy olennaisilta osin mielestäni myös siihen, että se toi poikkeuksellisen näkyvällä tavalla esiin perustuslain asettamat rajoitteet lainsäätäjän demokraattiselle vallalle. Uuteen valtiosääntöistymiseen kiinnitettynä kyse lienee siitä, etteivät kotimaisessa käytännössä perustuslain roolin kasvu ja demokraattisesti valitun lainsäätäjän poliittinen valta pääasiassa ole ajautuneet keskenään törmäyskurssille, mutta tässä tapauksessa näin tapahtui. Syy tähän ei tietenkään ollut ainoastaan uusi valtiosääntöistymisen ja perusoikeuksien roolin kasvu, vaan myös – kuten edellä todettua – uudistuksen poikkeuksellisen suuri mittaluokka.

Törmäys oli poikkeuksellisen näkyvä ehkäpä siksikin, että siihen kytkeytyi melko tyypillinen poliittinen jakolinja, nimittäin kysymys siitä, miten suhtaudutaan yhtiömuotoisesti tuotettuihin sote-palveluihin. Yleisen elämäkokemuksen perusteella tähän on helppo paikantaa poliittisia näkemuseroja, joten kun asia perustuslakivaliokunnassa ratkaistaan tiettyyn suuntaan, tässä tapauksessa yhtiömuotoisesti tuotettua toimintaa ”vastaan”, kärjistyy myös keskustelu perustuslain rajoittavasta roolista enemmän kuin jonkin poliittisesti neutraalin kysymyksen kohdalla. Vastaava vaikutus lienee silläkin, että yleisesti edellytys yhdenvertaisuudesta

¹⁶⁸ PeVL 26/2017 vp, s. 37.

ymmärrettäneen melko abstraktiksi, helposti siis myös idealistiseksi tavoitteeksi, jolla tässä tapauksessa oli kuitenkin lopulta hyvin konkreettinen ja merkittävä poliittinen vaikutus.

Yhdenvertaisuussäännöksen kautta tarkasteltuna voidaan yleiselläkin tasolla hyvin havainnoida perusoikeuksien merkityksessä tapahtunutta muutosta ja uuden valtiosääntöistymisen kehittymistä. Saraviidan mukaan vielä 1970-luvulle saakka katsottiin, ettei hallitusmuodon 5:ssä säädetyllä kansalaisten yhdenvertaisuudella ollut lainsäätäjää velvoittavaa perusoikeusmerkitystä lainkaan. 1970-luvulta lähtien yhdenvertaisuussäännös sai aikaisempaa selkeämmän aseman lainsäädäntövallan käyttöön vaikuttavana säännöksenä, kunnes 1990-luvulla omaksuttiin edellä mainittu kanta siitä, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.¹⁶⁹

Ehkäpä juuri Saraviidan mainitsemasta syystä, 1990-luvulla tapahtuneen muutoksen takia, ei yhdenvertaisuussäännöksen painoarvo mielestäni vaikuttaisi olevan kovin keskeisessä roolissa arvioitaessa sote-palveluiden saatavuuden turvaamista perusoikeusuudistuksen esitöiden perusteella. Yhdenvertaisuuden välillinen vaikutus sote-palveluiden järjestämistapaan ja saatavuuteen on, kuten edellä todettua, kyllä ilmaistu perusoikeusuudistuksen yhteydessä, mutta toisaalta samassa yhteydessä todetaan, ymmärtääkseni lainsäätäjän harkintavaltaa korostaen, ettei säännöksellä ole tarkoitus määritellä sitä, millä tavalla sote-palvelut on tuotettava, sekä mainitaan, että säännös ”ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta.”¹⁷⁰ Esitöissä todetaan myös se perustuslakivaliokunnan käytännössä jo ennen perusoikeusuudistusta vakiintunut kanta, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta ”voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn”.¹⁷¹

Sote-palveluiden turvaamisen osalta ensisijainen kriteeri esitöiden valossa on täten ymmärrykseni mukaan se, että palveluita on oltava saatavilla. Riittävyden osalta ensisijainen arvio puolestaan kohdistuu siihen lähtökohtaan, että riittävänä voidaan ”pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena

¹⁶⁹ Saraviita 1998, s. 42, 174. Katso yhdenvertaisuussäännöksen merkityksen kehityksen osalta myös Kastari 1972, s. 282 ja Merikoski 1968, s. 70.

¹⁷⁰ HE 309/1993 vp, s. 71.

¹⁷¹ HE 309/1993 vp, s. 42-43.

jäsenenä”.¹⁷² Kyse on siis ensisijaisesti palveluiden saatavuuden turvaamisesta ja siitä, että jokaisella on edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. Tällä tavalla tarkasteltuna yhdenvertaisuuden toteutumisen arviointi olisi käsillä vasta näiden kriteerien jälkeen ja vastaavalla tavalla sen vaikutusta lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa ei ehkäpä olisi lähtökohtaisesti pidettävä niin merkittävänä.

On mahdotonta sanoa miten perustuslakivaliokunta olisi toiminut sote-uudistusta vastaavassa yhdenvertaisuussäännöksen arviointitilanteessa, mikäli se olisi ollut käsillä vaikkapa juuri perusoikeusuudistuksen jälkeen. Ei kuitenkaan ole mielestäni kohtuutonta väittää, että tuolloin yhdenvertaisuuden vaikutus olisi saattanut jäädä vähäisemmäksi ja perusoikeuksien lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittava vaikutus ylipäänsä väljemmäksi. Tältäkin osin olisi ehkäpä mahdollista tunnistaa perusoikeuksien merkityksen kasvu ja uuden valtiosääntöistymisen kehitys.

Yhdenvertaisuussäännöksen arviointiin ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista liiemmästi mennä, mutta tuon vielä esille asiaan mielestäni olennaisesti liittyvän Länsinevan näkemyksen siitä, että yhtenä lainkäytön ja hallinnon kannalta tärkeänä yleisenä kriteerinä, joka ei suoraan sisälly perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten luetteloon, voidaan pitää juuri yhdenvertaisuusvaatimusta. Länsinevan mukaan yhdenvertaisuusvaatimuksella on varsin samankaltainen merkitys ja funktio kuin yleisillä rajoitusedellytyksilläkin ja perusoikeusrajoitus voi olla perustuslainvastainen jo yksin siksi, että se loukkaa yhdenvertaisuusvaatimusta.¹⁷³ Ehkäpä käsillä oleva ratkaisu liittyy osaksi tällaista yhdenvertaisuussäännöksen kehityskulkua, missä säännös on vaihe vaiheelta saanut yhä konkreettisemmän merkityksen lainsäätäjän harkintavallan rajoittajana ja jopa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin vertautuvana periaatteena.

Mikäli tällainen yhdenvertaisuussäännöksen lainsäätäjän harkintavaltaa voimistuen rajoittava kehityskulku on olemassa, lienee Zyskoviczin kritiikki lopulta siltä osin tervetullutta, että kun perusoikeusuudistuksen yhteydessä on omaksuttu kanta siitä, ettei yhdenvertaisuussäännöksestä voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja vaikka tältäkin osin perustuslain sisällön täsmentäminen on perustuslakivaliokunnan käsissä, niin lienee tarkoituksenmukaista

¹⁷² HE 309/1993 vp, s. 71.

¹⁷³ Länsineva 2002, s. 84.

käydä avoin yhteiskunnallinen keskustelu perusoikeuksien, myös yhdenvertaisuussäännöksen, kehityksen suunnasta. Vaikka siis edellä kritisoin Zyskowiezin kritiikkiä lennokkuudesta, niin lienee perusteltua tunnistaa tarve tällaisillekin puheenvuoroille ja konteksti ymmärtäen hyväksyä se, että ajoittain vaaditaan räikeääkin retoriikkaa.

Lienee paikallaan arvioida myös tutkimuksen punaisena lankana toimivaa väitettä perustuslakivaliokunnan politisoitumisesta. Kuten edellä kuvattua, ei perustuslakivaliokunta itse kehittänyt yhdenvertaisuusedellytystä, vaan tämä tunnistettiin jo hallituksen esityksessä. Ei siis ole mielestäni perusteltua väittää, että perustuslakivaliokunta olisi tarttunut mahdollisimman laajaan tulkintaan yhdenvertaisuudesta vain estääkseen opposition silmissä epämieluisia elementtejä sisältävän sote-uudistuksen toteuttamisen.

Toisaalta, mikäli edellä kuvatusti voidaan hahmottaa vaihtoehtoisia tulkinta- ja toimintatapoja yhdenvertaisuuskysymyksen ratkaisemiseksi, ei liene täysin poissuljettua katsoa niinkään, että kyse oli myös osittain poliittisesta valinnasta. Poliittisuus olisi tässä tapauksessa sitä, että perustuslakivaliokunta – ainakin sen enemmistö – päätti olla edellä kuvatulla tavalla asiantuntijoiden kanssa samaa mieltä siitä, miten yhdenvertaisuussäännöstä tulee tässä yhteydessä tulkita. En tarkoita, että asiantuntijat olisivat tarjoilleet perustuslakivaliokunnalle poliittisesti värittyneen yhdenvertaisuustulkinnan, (on oikeastaan erikseen korostettava, ettei mielestäni asiantuntijoiden lausunnoista ole mielestäni havaittavissa avoimen poliittisia kannanottoja, tai vaikka olisikin, niin ei ainakaan sellaisia, joille ei samassa yhteydessä myös esitettäisi vakuuttavia juridisia perusteluita) vaan sitä, että ymmärrykseni mukaan kullekin perustuslakivaliokunnan ratkaisulle on mahdollista samanaikaisesti sekä juridiseen harkintaan, että poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen nojaava perustelu. Ratkaisut eivät ymmärrykseni mukaan ole joko täysin juridiikkaan tai täysin poliittiseen harkintaan perustuvia, vaan raja tältä osin lienee häilyvä ja kussakin ratkaisussa voi olla elementtejä molemmista perustelukeinoista. Tällä tavalla tarkasteltuna kyllä kuljetaan melko kauas perustuslakivaliokuntaa politisoitumisesta syyttäneestä kritiikistä, mutta on mielestäni olennaista pitää mielessä se, että perustuslakivaliokunta kykenee myös poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan ja vaikka jossakin ratkaisussa olisi mukana myös tällaiseen tarkoituksenmukaisuuteen nojaava peruste, ei se pudota pois pohjaa juridisilta perusteluilta. Kyse on perustuslakivaliokunnan lähtökohdista tarkasteltuna vain johdonmukaisesta lopputuloksesta, mukana on siis sekä juridiikkaan että politiikkaan nojaavia perusteita. Perustuslakivaliokunta omaksui yhdenvertaisuudesta sen tulkinnan, jota se piti juridisesti perustelluimpana ja poliittisesti tarkoituksenmukaisimpana.

Kyse oli siis myös perustuslakivaliokunnan tehtävän toteuttamisesta. Täten on myös aiheellista huomauttaa, ettei perustuslakivaliokunnan asiantuntijoiden kritisointi ole siltä osin viisasta, että kritisointi tuntuu perustuvan ajatukselle, että perustuslakivaliokunta olisi täysin asiantuntijoiden ohjailtavissa, kun mielestäni kyse on siitä, että asiantuntijoiden kanssa samaa mieltä oleminen on ollut perustuslakivaliokunnan tietoinen, osin myös poliittinen valinta.¹⁷⁴

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan lausuntoon vielä huomiota siltä osin, ettei siinä mielestäni kovin selkeästi erotella yhdenvertaisuuden kokonaisarvion edellä kuvattuja osatekijöitä. Tilanteessa, jossa valiokunta joutui tulkitsemaan yhdenvertaisuussäännöstä uudessa, vieläpä poliittisesti herkässä tilanteessa, olisi mielestäni perusteltua odottaa perustuslakivaliokunnalta tältä osin erittäin seikkaperäistä lausuntoa. Vajavaiset perustelut voivat altistaa perustuslakivaliokunnan sellaiselle kritiikille, joka seikkaperäisillä perusteluilla olisi ollut vältettävissä. Esimerkiksi eräissä asiantuntijalausunnoissa yhdenvertaisuutta käsiteltiin yhtäältä valtakunnallisen, alueellisen, väestöryhmien ja aikataulullisista seikoista johtuvaa yhdenvertaisuusriskiä silmällä pitäen,¹⁷⁵ mutta kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunto rakentuu tulkintani mukaan useassa kohdin yhdenvertaisuuden toteutumisen kokonaisarvion varaan.

¹⁷⁴ Asiantuntijoiden roolista perustuslakivaliokunnassa on esitetty erilaisia näkemyksiä, katso kokoavasti esimerkiksi Hautamäki 2006, s. 604-607, myös Lavapuro 2010 b, s. 81-82. Sote-uudistuksen yhteydessä asiantuntijoihin kohdistetusta kritiikistä katso myös Riepula – Kultalahti - Pohjolainen 2019, s. 329-330.

¹⁷⁵ Esimerkiksi Mikael Hidénin asiantuntijalausunto 8.6.2017.

5 VALLANJAOSSA TAPAHTUNEET MUUTOKSET

5.1 Perustuslakivaliokunnan poliittisen vallan kasvu vallanjaon muutosten ilmentäjänä

Kansainvälisesti uuteen valtiosääntöistymiseen on liitetty havainto tuomarikunnan ja tuomioistuinten poliittisen harkintavallan kasvusta.¹⁷⁶ Esimerkiksi Sajó on katsonut tuomioistuinten olleen aiemmin lainsäätäjään nähden alemmassa asemassa, vastaten vain lain soveltamisesta, mutta toisen maailmansodan jälkeinen kehityssuunta lavensi tuomioistuinten roolia samalla kun tavallisen parlamenttilain ensisijaisuus kyseenalaistettiin. Sajón mukaan tuomioistuimet paitsi luovat uutta lakia ennakkoratkaisujensa kautta, niillä on myös merkittävä vaikutus lainsäädännön kehityssuuntiin ja perustuslakien sisällön määrittelyyn.¹⁷⁷

Saksassa perustuslakituomioistuimen keskeinen rooli on johtanut keskusteluun siitä, onko parlamentaarista lainsäädäntövaltiosta siirrytty oikeastaan valtiosääntötuomioistuinvaltion. Esimerkiksi Böckenförde on katsonut erääksi perusoikeuksien vahvistuvan roolin seuraukseksi sen, että valtioinstituutioiden välinen vallanjako on muuttunut parlamentaarisen lainsäädäntövallan tultua korvatuksi valtiosääntötuomioistuimen juridisella vallalla sen konkretisoidessa perusoikeuksia, jotka puolestaan ovat saaneet aseman eräänlaisina periaatenormeina.¹⁷⁸

Perustuslakikontrollista vastaavien tuomioistuinten vallan kasvussa lienee yksinkertaistetusti kyse siitä, että tuomioistuinten katsotaan nykyään käyttävän myös sellaista valtaa, joka perinteisesti miellettiin yksinomaan lainsäätäjän poliittiseksi vallaksi. Tällainen tuomioistuinten poliittinen valta lienee, ainakin osin, seurausta siitä suhteellisesta poliittisuudesta, jota yleistason perustuslain säännöstekstin tulkinta sisältää. Esimerkiksi Jyränki on katsonut, että kun valtionorgaani käyttää perustuslainsäännöstä, se on osin poliittinen, osin oikeudellinen toimi ja että sama suhteellinen poliittisuus sisältyy esimerkiksi lakien perustuslainmukaisuutta valvovien elinten toimintaan, olipa kyseessä yleinen tuomioistuin, perustuslakituomioistuin tai vaikkapa eduskunnan perustuslakivaliokunta. Jyrängin mukaan kyse on ennen muuta ratkaisun premissinmuodostukseen vaikuttavista

¹⁷⁶ Mandel 1998, s. 251-252.

¹⁷⁷ Sajó 1999, s. 95.

¹⁷⁸ Böckenförde 1990, s. 23.

erilaisista arvovalinnoista.¹⁷⁹ Vallan kasvu lienee myös seurausta siitä, että tulkintatyöhön liittyy aina poliittinen intressi, kuten Nieminen on tuonut esille.¹⁸⁰

Suomessa ei ole valtiosääntötuomioistuinta, eikä kehityksen uhkakuvia voida vaikkapa saksalaisen keskustelun tavoin tiivistää valtiosääntötuomioistuimen ylivaltaan lainsäätäjään tai muuhun tuomioistuinlaitokseen nähden.¹⁸¹ Todettakoon kuitenkin, etteivät suomalaiset tuomioistuimet ole jääneet vallan kasvussa paitsioon. Esimerkiksi Jyränki on todennut, että Suomessa on liikettä tuomioistuinten vallan kasvun suuntaan myös demokraattisissa asioissa. Jyrängin mukaan tämä on näkynyt ensinnäkin säädösteksteissä joustavien normien käytön lisääntymisenä ja toisaalta oikeuskäytännössä, jossa kyseisiä säännöksiä koskevissa asioissa on lähes poikkeuksetta nähty vain oikeuskysymyksiä.¹⁸² Tarasti on niin ikään katsonut, että mitä enemmän perusoikeuksien toteuttaminen ajautuu tuomioistuihin, sitä enemmän tuomarit joutuvat ottamaan itsenäisesti kantaa yhteiskunnan perusarvoihin.¹⁸³ Tuori puolestaan on todennut, ettei *tuomarivaltio* ole Suomessa uusi teema, vaan voimme puhua jo tuomarivaltiokeskustelun toisesta aallosta. Tuorin mukaan tuomarivaltiolla voidaan viitata ”kehitykseen, jonka tuloksena tuomioistuimet käyttävät sellaista poliittisluonteista päätösvaltaa, jonka tulisi demokraattisessa oikeusvaltiossa, vallanjako- ja demokratiaperiaatteita vastaavasti, kuulua ennen kaikkea lainsäätäjälle”. Tuomarivaltiokeskustelun ensimmäinen aalto koski Tuorin mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuvallankäyttöä ja nykyinen, toinen tuomarivaltiokeskustelun aalto perusoikeusnormien lisääntyvää painoarvoa, joka ilmenee muun muassa perusoikeus- ja perustuslakiuudistusten, sekä perustuslakiin vuonna 2000 otetun etusijasäännön kautta. Huolimatta kotimaisten tuomioistuinten poliittisen harkintavallan kasvusta, on Suomessa vältytty valtioinstituutioiden, kuten parlamentin ja tuomioistuimen välisiltä ristiriidoilta. Tuorin mukaan tämä johtuu siitä, että normikontrollista vastaa eduskunnan oma elin, perustuslakivaliokunta.¹⁸⁴

Perustuslakikontrolliin liittyvillä institutionaalisilla ratkaisuilla on ylipäänsä keskeinen vaikutus siihen, miten politiikan oikeudellistuminen voi näkyä. Esimerkiksi Stone Sweet on

¹⁷⁹ Jyränki 2003, s. 4.

¹⁸⁰ Nieminen 2004, s. 84.

¹⁸¹ Tuori 2007, s. 261.

¹⁸² Jyränki 2003, s. 165.

¹⁸³ Tarasti 2002, s. 583.

¹⁸⁴ Tuori 2003, s. 916-917, Tuori 2018, s. 106.

eurooppalaisten valtiosääntötuomioistuinten osalta katsonut lainsäädäntötyön oikeudellistuvan lainsäätäjän joutuessa itserajoituksen muodossa jo lainsäädäntövaiheessa ottamaan huomioon potentiaaliset lain perustuslainmukaisuutta koskevat tulevaisuuden oikeudenkäynnit. Poliittisen opposition on Stone Sweetin mukaan melko kannattavaa käynnistää tällaisia oikeudenkäyntejä, ja valtiosääntöoikeustuomareiden kannanotot näissä oikeudenkäynneissä ohjaavat tulevaa lainsäädäntötyötä. Prosessin seurauksena lainsäätäjän liikkumavara kapenee ja politiikka täten oikeudellistuu.

Tässä kappaleessa arvioin, missä määrin perustuslakivaliokunnan voidaan havaita käyttävän sellaista poliittista harkintaa, johon uuden valtiosääntöistymisen myötä on väitetysti tarjoutunut mahdollisuus ulkomaalaisille perustuslakikontrollista vastaaville tuomioistuimille.¹⁸⁵ Mikäli poliittiseksi katsottavaa vallankäyttöä voidaan havaita, on tässä mielestäni käsillä yhteys uuteen valtiosääntöistymiseen siltä osin, kuin kehityskulkuun edellä kuvatusti liitetään perustuslainmukaisuudesta vastaavien instituutioiden poliittisen vallan kasvu.

Ankkuroin väitteen poliittisen vallan käytöstä tässäkin tapauksessa julkisuudessa esitettyihin puheenvuoroihin. Sote-uudistuksen yhteydessä eräs tällaista kritiikkiä sisältänyt väite oli se, että perustuslakivaliokunta on tehnyt poliittisen kannanoton katsoessaan sote-uudistuksen aikataulun ongelmalliseksi. Näin katsoivat ainakin entinen perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja ja kansanedustaja Kimmo Sasi sekä asianajaja Janne Juusela.

Sasi on blogikirjoituksessaan katsonut, että ”kysymykset terveystalouden yhtiöittämisvelvollisuudesta, rahoituksesta, uudistuksen voimaantuloaikataulusta ja jopa EU-notifikaatiosta ovat tyypillisiä poliittisen harkinnan kysymyksiä kaikissa ihmisoikeuksia ja demokratiaa kunnioittavissa länsimaissa” ja jatkaa ”perustuslakivaliokunta on täysin perustuslain alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti tehnyt niistä perustuslakikysymyksiä.”¹⁸⁶

Juusela on esittänyt vastaavaa kritiikkiä, muun muassa todetessaan perustuslakivaliokunnan nostaneen uudistuksesta esiin perustuslaillisia ongelmia, joista osa oli Juuselan mukaan ”niin yleisluotoisia tai avoimen poliittisia, kuten huolet aikatauluista tai julkisten varojen

¹⁸⁵ Stone Sweet 2000, s. 75-76, 194-204. Katso myös valtiosääntötuomioistuimen roolin osalta politisoitumisesta Stone Sweet 2000 s. 56.

¹⁸⁶ Verkko uutiset, 04.03.2019.

riittävydestä, ettei niitä voinut pitää vakavasti otettavina juridisinä esteinä uudistuksen eteenpäin viemiselle.”¹⁸⁷

Kysymys on täten se, miten perustuslakiarvioinnissa tulisi suhtautua uudistuksen kireän aikataulun aiheuttamaan epävarmuuteen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Arviointi kohdistuu erityisesti siihen, miten tulisi suhtautua perustuslakivaliokunnan toteuttamaan uudistuksen aikatauluun liittyvään riskiarvioon. Kysymys ei niinkään ole siitä, onko perustuslakivaliokunta arvioinut riskitason oikein, vaan siitä, kuuluuko tällaisen arvion tekeminen perustuslain valvonnan piiriin laisinkaan vai onko kyse Sasin kuvaamalla tavalla poliittisen harkinnan piiriin kuuluvasta tarkoituksenmukaisuusharkinnasta. Kyse on siis eräänlaisesta perustuslakivaliokunnan kompetenssista määrittää se, mikä on perustuslainmukaisuuskysymys. Tuon kompetenssin perusteeton laajentaminen poliittisen harkinnan kysymyksiin kuvastaisi tutkimusasetelmassa perustuslakivaliokunnan kasvavaa poliittista harkintavaltaa ja täten myös uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä kotimaisessa järjestelmässä.

5.1.1 Perustuslakivaliokunta: aikataulu vaarantaa oikeuden sosiaaliturvaan

Perustuslakivaliokunta totesi ensimmäisessä valinnanvapauslakia koskeneessa lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp), ettei uudistusta ollut mahdollista toteuttaa hallitusti suunnitellussa aikataulussa siten, että perustuslain 19.3 §:ssä turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Ehdotettu toteuttamisaikataulu ei valiokunnan mielestä riittävällä varmuudella toteuttaisi eri väestöryhmien tosiasiallisia mahdollisuuksia saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluita. Täten perustuslakivaliokunta edellytti muutoksia uudistuksen aikatauluun.¹⁸⁸ Perustuslakivaliokunta korosti, että aikatauluvaatimuksessa oli kyse julkisen vallan 19.3 §:n mukaisesta turvaamisveloitteesta ja edellytti uudistuksen aikataulua muutettavaksi siten, ettei sosiaali- ja terveystalouden saatavuus vaarannu. Valiokunta edellytti uudistuksen pidemmälle menevää vaiheistusta viitaten siihen, että uudistuksen asianmukainen toteuttaminen ehdotetussa aikataulussa oli valiokunnan mukaan "erittäin epätodennäköistä tai jopa käytännössä mahdotonta" ja että valinnanvapausuudistuksen toteuttamisaikataulu oli sillä tavalla "epärealistinen, että se voi johtaa sosiaali- ja

¹⁸⁷ Libera.fi, 21.3.2019.

¹⁸⁸ PeVL 26/2017 vp, s. 45.

terveydenhuoltojärjestelmän jopa akuuttiin kriisiin keväällä 2019".¹⁸⁹ Rajaamme perustuslakivaliokunnan aikataulua koskevan tarkastelun ensimmäiseen lausuntoon sen poliittisen merkittävyyden ja tutkimuksen rajatun sivumäärän takia.¹⁹⁰

Perustuslakiasiantuntijoiden lausunnoissa aikataulukysymykseen viitattiin vaihtelevasti. Esimerkiksi Hidén toteaa selväsanaisesti, ettei kysymys uudistuksen sisäänajovaiheen aikataulusta jätä valiokunnalle harkinnan varaa, vaan kiireestä johtuva epävarmuus ja sen aikaansaama riski epäyhdenvertaisuudesta on ”niin merkittävä ja ilmeinen, että on perusteltua katsoa ehdotetun toimeenpanoaikataulun johtavan ristiriitaan perustuslain kanssa”.¹⁹¹

Koivisto puolestaan on pitänyt uudistuksen aikataulun luomia riskejä ”huomattavina” ja kokonaisarviossaan päätyy toteamaan ”kallistuvansa varovasti” sille kannalle, että lakien säätäminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ”saattaisi vaarantaa” PL 19 §:n ja 6 §:n toteutumisen, mutta totesi perustuslakivaliokunnalla olevan asiassa laaja harkintavalta.¹⁹²

Viljanen taustoittaa lausunnossaan aikataulukysymystä hieman edellä mainittuja laajemmin ja toteaa, että eduskunnan tulisi varmistua siitä, että uudistuksen voimaantuloaikataulu on sillä tavoin realistinen, ettei se vaaranna sosiaali- ja terveystalvelujen toteuttamista. Tämä vaatimus voidaan Viljasen mukaan johtaa suoraan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin sisältyvästä julkisen vallan turvaamisvelvollisuudesta. Lausunnossaan hän katsoo, ettei valtioneuvoston

¹⁸⁹ PeVL 26/2017 vp, s. 44.

¹⁹⁰ Seuraavassa lausunnossaan (PeVL 15/2018 vp) perustuslakivaliokunta katsoi jokseenkin edeltävää lausuntoa vastaavasti, että valinnanvapauslakiehdotuksen voimaantuloaikataulu on, huolimatta siihen tehdyistä muutoksista, edelleen liian tiukka, eikä uudistusta olisi perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan mahdollista toteuttaa suunnitellussa aikataulussa niin, että perustuslain 19.3 §:ssä turvatut oikeudet eivät vaarantuisi. Perustuslakivaliokunnan mielestä valinnanvapauslakiehdotus ei esitetystä toteutusaikataulusta ”riittävällä varmuudella” toteuta perustuslain edellyttämällä tavalla eri väestöryhmien yhdenvertaista kohtelua ja heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja (PeVL 15/2018 vp, s. 61.) Valiokunta katsoi asiantuntijaselvityksien perusteella, että ehdotettu toteuttamisaikataulu sekä valinnanvapausmallin toimeenpanon riittämätön vaiheistus olivat omiaan vaarantamaan perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen (PeVL 15/2018 vp, s. 13.) Valiokunta edellytti uudistuksen aikatauluja muutettavaksi siten, ettei sosiaali- ja terveystalvelujen saatavuus vaarannu (PeVL 15/2018 vp, s. 14.) Viimeisessä lausunnossa (PeVL 65/2018 vp) aikataulukysymys nousi esille lähinnä maakuntavaalien ajankohdan osalta. Tältä osin kyse on erilaisesta asetelmasta kuin kahdessa aiemmassa lausunnossa, joissa kysymys suunnitellun aikataulun perustuslainmukaisuudesta liittyi ennen kaikkea arviointiin uudistukseen liittyvään epävarmuuden ja perustuslain 19.3 §:n turvaamisvelvoitteen välillä.

¹⁹¹ Hidénin lausunto 8.6.2017, s. 9-10. Ylipäänsä aikataulukysymyksenkin osalta on huomattava sote-asiantuntijoiden keskeinen rooli. Esimerkiksi Teperi huomauttaa lausunnossaan, että kansainvälinen sote-uudistuksen arviointi suosittaa vaiheistettua toimeenpanoa (Teperin asiantuntijalausunto 1.6.2017, s. 2). Myös Hiilamo katsoo, että vaiheistaminen on uudistuksen vähimmäisvaatimus (Hiilamon asiantuntijalausunto 1.6.2017, s. 10). Huttunen puolestaan katsoi, että toteuttamisaikataulua tulee hidastaa, sillä järjestelmän toteuttamisaikataulu on epärealistinen ja se saattaa johtaa sote-järjestelmän akuuttiin kriisiin keväällä 2019 (Huttusen asiantuntijalausunto 1.6.2017, s. 6).

¹⁹² Koiviston lausunto 7.6.2017, s. 7.

perustuslakivaliokunnalle antama selvitys toimeenpanosta anna riittäviä takeita uudistuksen voimaantuloaikataulun realistisuudesta.¹⁹³

5.1.2 Onko sote-uudistuksen aikataulu perustuslakikysymys?

Voidakseni arvioida sitä, onko perustuslakivaliokunta tehnyt avoimen poliittisen kannanoton nostessaan sote-uudistuksen perustuslainmukaisuuden ongelmalliseksi, on tarpeen pohtia rajanvetoa perustuslakia ja ei-perustuslakia koskevien kysymysten välillä. On kai kuitenkin lähtökohtaisesti selvää, ettei ennakolta voida yksiselitteisesti määritellä sitä, mikä on perustuslakikysymys ja mikä ei. Tämä lienee johdonmukainen seuraus jo siitäkin, että perustuslaki itsessään on abstrakti, suppea ja monitulkintainen. Täten, kun oikeastaan perustuslain sisältö on ennalta rajaamaton, ei ymmärrykseni mukaan myöskään voida ennalta rajata tiettyjä teemoja koskevia kysymyksiä kaikissa tilanteissa perustuslakia koskemattomiksi.

Kysymys lieneekin siitä, että mikä tahansa lakiehdotus voi sinänsä johtaa perustuslakiongelmiiin. Tältä osin esimerkiksi Jyränki on mielestäni osuvasti luonnehtinut, että perustuslakivaliokunta määrittää lainsäädäntötoimivallan käytölle tietyn sisältökehyksen, jonka puitteissa lainsäätäjällä on vapautensa tehdä politiikkaa.¹⁹⁴ Vaikka siis perustuslaissa ei nimenomaisesti mainita, että uudistukset on toteutettava sellaisella aikataululla, mikä ei vaaranna perusoikeuksien toteutumista, on tällainen edellytys mielestäni vaivatta havaittavissa perustuslaista ja täten sen valvominen perustuslakivaliokunnan tehtävä.

Aikataulukysymyksen kohdalla asia voitaneen viime kädessä perustella perustuslainsäätäjän tahdolla: kun julkisen vallan tehtävä on turvata kaikille riittävät sote-palvelut, niin ei varmaankaan voida pitää perustuslain mukaisena sellaista aikataulua, joka vaarantaisi sote-palveluiden turvaamisen. Tällaisen, ehkäpä itsestään selvän asian toteaminen perustuslain tekstissä voisi toimia jopa sillä tavoin epätarkoituksenmukaisesti, että syntyisi käsitys siitä, että perustuslaissa jo tyhjentävästi määritellään kaikki kielletyt skenaarit.

Kyse on tulkintatilanteesta, missä perustuslakivaliokunta joutuu tulkinnan kautta täydentämään perustuslain sisältöä. Tällainen tulkinnan kautta tehtävä täydennys on perustuslain lyhyestä, abstraktista ja moniselitteisestä kirjoitusasusta aiheutuva välttämätön seuraus. Suomessa tämä on osoitettu nimenomaan perustuslakivaliokunnan tehtäväksi.

¹⁹³ Viljasen lausunto 7.6.2017, s. 6.

¹⁹⁴ Jyränki 2003, s. 229.

Hieman aikataulukysymystä vastaava arviointi on perustuslakivaliokunnan käytännössä jo aiemmin kohdistunut rahoituksen riittävyyttä koskevaan arvioon.¹⁹⁵ Rahoituksen riittävyyden osalta vakiintunut perustuslain tulkintalinja onkin, että perustuslaissa turvattuja oikeuksia ei saa tehdä tyhjiksi rahoitusratkaisuille tai budjettivallan käytöllä ja näiltä osin kysymykset kuuluvat perustuslain valvonnan piiriin. Tällainen perusoikeuksien budjettivallankäyttöä rajoittava vaikutus on nimenomaisesti mainittu jo perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp, jonka mukaan perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa.¹⁹⁶ Periaate on niin ikään vahvistettu laillisuusvalvojen toimesta muun muassa tapauksissa KHO 27.11.2000/3118, KHO 1997:90 ja EOA 15.11.2002.

Rahoituksen riittävyyttä koskeva edellytys on siinä mielessä aikatauluarvioon nähden eri asemassa, että se löytää vastineensa jo perusoikeusuudistuksen esitöistä. Toisaalta ymmärrykseni mukaan edellytys rahoituksen riittävyydestä kohdistuu yleisellä tasolla perusoikeuksien sitovuuteen ja mainitaan perusoikeusuudistuksen esitöissä sen korostamiseksi, ettei perusoikeuksien vaikutus rajoitu vain lainsäädäntövallan, vaan myös budjettivallan käyttöön. Täten ei liene syytä liiaksi eriyttää rahoituksen riittävyysarviota aikatauluarviosta vain sillä perusteella, että edellytys rahoituksen riittävyydestä mainitaan jo perusoikeusuudistuksen esitöissä. Lisäksi aikatauluarvio koski tässä yhteydessä nimenomaan perustuslain 19.3 §:ää, joka lukeutuu niiden perusoikeussäännösten joukkoon, jotka asettavat lainsäätäjälle nimenomaisen velvollisuuden turvata tiettyjen säännösten toteutumisen käytännössä.¹⁹⁷ Aikatauluarviossa ja monissa kohdin myös rahoitusarviossa onkin kyse pohjimmiltaan nähdäkseni samasta asiasta: sen arvioinnista, onko julkisella vallalla edellytyksiä turvata perustuslain 19.3 §:ssä määritellyt riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut esitetyllä tavalla.

Jos katsottaisiin, ettei aikatauluarvion realistisuuden arviointi ylipäänsä kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin, muuttuisi lainsäätäjän harkintavallan valvonta siltä osin epätasapainoiseksi, että samalla kun perusoikeuksien rajoitusedellytykset asettavat lainsäätäjän

¹⁹⁵ Sote-uudistuksen tapauksessa rahoituksen riittävyyttä koskeva kysymys liittyi maakuntien riittävän rahoituksen turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta toi ensimmäisessä ja toisessa lausunnossaan esille, ettei budjettirajoitteella voida rajoittaa lakisääteisten palvelujen saatavuutta. Toisin sanoen maakunnille kaavailtu lakisääteinen menorajoitin voisi muodostua perustuslain 19 §:n ja 22 §:n kannalta ongelmalliseksi, sillä maakunnat eivät kuitenkaan voisi jättää palveluja antamatta. PeVL 26/2017 vp, s. 23, PeVL 15/2018 vp, s. 20. Vaikka maakuntien rahoituksen riittävyys olikin perustuslaillisena kysymyksenä uusi, oli rahoituskysymystä aiemmin arvioitu perustuslakivaliokunnassakin muun muassa lausunnoissa PeVL 20/2004 vp, PeVL 63/2014 vp, PeVL 19/2016 vp.

¹⁹⁶ HE 309/1993 vp, s. 28. Katso myös Viljanen 2011, s. 123-124.

¹⁹⁷ Nikula 1999, s. 886.

harkintavallalle melko tiukat rajoitteet, olisi lainsäädäntöhankkeiden toteuttamisaikataulu täysin vapaata. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on valvoa lainsäätäjän tekemiä ratkaisuja kaiken kaikkiaan niin, etteivät valitut ratkaisut johda siihen, että kansalaisten perustuslain 19 §:n 3 momentissa taattu oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin jäisi toteuttamatta. On myös huomattava, ettei perustuslakivaliokunta kysy, kuten Jyränki huomauttaa, onko jokin säännösehdotus enemmän tai vähemmän perustuslainmukainen, vaan se operoi kyllä/ei -vaihtoehdoilla.¹⁹⁸ Uudistuksen aikataulu sinänsä on poliittisen harkinnan kysymys, mutta tästä huolimatta perustuslakivaliokunnan on valvottava, ettei suunniteltu aikataulu johda kansalaisten perustuslain 19.3 §:n mukaisen oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin loukkaukseen. Kyse on vähimmäistasosta, ei sen pohtimisesta, mikä olisi poliittisesti tarkoituksenmukaisin aikataulu.

Kaiken kaikkiaan ovat perustuslakivaliokunnan perustelut asiassa mielestäni loogisesti johdetut julkisen vallan turvaamisvelvoitteesta ja perustuslakivaliokunnan aiemmasta, osittain vastaavia tilanteita koskevasta tulkintakäytännöstä. Julkisen vallan turvaamisvelvoite riittävien palveluiden osalta tuskin voisi toteutua, jos järjestelmä esimerkiksi Huttusen lausunnon kuvaamalla tavalla ajautuisi ”akuuttiin kriisiin”.¹⁹⁹

Aikatauluarviota koskeva kritiikki ei täysin tavoita perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tapahtunutta laajempaa muutosta. Nykyään voidaan puhua siirtymästä *laajaan perusoikeusnäemykseen*, millä Viljasen mukaan viitataan siihen, että julkisella vallalla on velvollisuus turvata oikeudellisen vapauden ja tasa-arvon lisäksi myös tosiasiallinen vapaus ja tasa-arvo.²⁰⁰ Länsineva puolestaan toteaa, että perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus kohdistuu julkiseen valtaan kokonaisuudessaan ja velvoittaa niin ollen myös lainsäädäntövallan käyttöä.²⁰¹ Toisin sanoen Sasin ja Juuselan kritiikki olisi perusteltua aikaisemman perusoikeusnäemyksen valossa, jolloin perusoikeusvalvonnan lähtökohtana pidettiin ”vain” perusoikeuksien kunnioitusta. Sen sijaan nykyisen laajan perusoikeuskäsityksen mukaan, kun arvioitavaksi tulee myös tosiasiallisen tasa-arvon toteutuminen, vaikkapa uudistukselle suunnitellun aikataulun seurausten myötä, ei tosiasiallisesti mahdollisesti aiheutuvaa perusoikeusloukkauksarviota voine pitää perustuslakivaliokunnalle kuulumattomana.

¹⁹⁸ Jyränki 2003, s. 424.

¹⁹⁹ Huttusen lausunto 28.5.2017, s. 6.

²⁰⁰ Viljanen 2001, s. 11. Katso myös Karapuu – Jyränki 1999, s. 74-86.

²⁰¹ Länsineva 2002, s. 100.

Onko väite aikatauluarvion poliittisuudesta siis täysin harkitsematon? Mielestäni ei, oikeastaan päinvastoin. Olen edellä todennut perustuslakivaliokunnan ratkaisun asiassa hyvin perustelluksi ja tunnistanut suunnitellusta aikataulusta aiheutuvat perusoikeusriskit, eikä näitä päätelmiä ole syytä muuttaa. Tästä huolimatta on mielestäni kahdesta syystä tarpeen pysähtyä vielä Sasin ja Juuselan esittämän kritiikin äärelle.

Ensinnäkin on mielestäni väistämätöntä ja omalla tavallaan jopa tervetullutta, että perustuslakivaliokuntaa syytetään poliittisten päätösten tekemisestä. Tämä on johdonmukainen seuraus perustuslakivaliokunnan kaksoisroolista ja ehkäpä siitäkin, ettei täsmällistä erottelua oikeuden ja politiikan välille ylipäänsä liene mahdollista tehdä.²⁰² Perustuslakivaliokunta tukeutuu pääosin oikeudellisesti sidottuun harkintaan, mutta kykenee myös poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan.²⁰³ Perustuslakivaliokunta on demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteiden yhtensovittamiseksi luotu kompromissi, joka kunnioittaa sekä politiikan ytimessä olevaa demokratiaa että oikeusvaltioperiaatteen ytimessä olevia perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunnalla on läheinen liityntä politiikkaan, mutta myös demokratiaan ja demokratiayhteyden kautta muutokset yhteiskunnan arvopohjassa välittyvät nopeasti perustuslain tulkintaan.²⁰⁴

On tietysti perustuslakivaliokunnan auktoriteetin säilyttämisen kannalta ymmärrettävää, että perustuslakivaliokunnan on eri tavoin vaalittava juridista rooliaan. Ei näet liene mitenkään itsestään selvää tai taattua, että perustuslakivaliokunta toimisi ikuisesti korkeimpana perustuslaintulkinnan auktoriteettina ja avoimen poliittinen perustuslaintulkinta tietysti romuttaisi perustuslakivaliokunnan arvoallan. Esitetyistä perustuslain tulkinnoista oikeaksi katsotaan viime kädessä se, joka on korkeimman auktoriteetin esittämä ja lienee kuviteltavissa oleva skenaario, että tulkinta-auktoriteetti siirtyisi vaikkapa korkeimmalle oikeudelle.²⁰⁵

Tällaista perustuslakivaliokunnan kaksoisroolia on pidetty kotimaisessa käytännössä toimivana keinona ratkaista demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteen välinen jännite. Väite perustuslakivaliokunnan tulkinnan poliittisuudesta on täten yleisellä tasolla, hieman kärjistäen, vain tosiasioiden toteamista. Keskustelu perustuslakivaliokunnan päätösten osittaisesta

²⁰² Wiberg 2003, s. 971. Kysymyksen osalta on havaittavissa melko selvä ero siinä, miten juridiikan ja politiikan väliseen rajanvetoon suhtaudutaan oikeustieteen ja yhteiskuntatieteen piiristä esitetyissä puheenvuoroissa. Ainakin Wibergin näkemysten valossa voidaan erottelua pitää keinotekoisena.

²⁰³ Jyränki 2003, s. 394.

²⁰⁴ Tuori 2014, s. 96.

²⁰⁵ Tuori 2014, s. 98.

poliittisuudesta on aiheellinen myös käsillä olevaa sote-uudistuksen aikatauluarviota laajemmassa kontekstissa.²⁰⁶ Asiaa sivuttiin edellä jo lyhyesti kappaleessa 2.3.

Toisena mielestäni olennaisena Sasin ja Juuselan kritiikistä ponnistavana seikkana on se, että perustuslakivaliokunnasta käytävän keskustelun, erityisesti siihen kohdistetun politisoitumiskritiikin kautta voidaan myös uudella tavalla hahmottaa uuden valtiosääntöistymisen myötä mahdollisesti tapahtuneita valtasiirtymiä.

5.1.3 Kertooko perustuslakivaliokunnan kritisointi sen kasvaneesta vallasta?

Kriittisten puheenvuorojen valossa voitaneen arvioida, että uuden valtiosääntöistymisen liikkeellepanemat valtasiirtymät – jos niitä ylipäänsä on – olisi ainakin yksittäistapauksessa helpompi havaita niissä keskusteluissa, jotka perustuslakivaliokunnasta käydään, ei niinkään perustuslakivaliokunnan tilannekohtaisissa aineellisoikeudellisissa tulkintaratkaisuisissa. Jännitteinen keskustelu voi mielestäni hyvinkin heijastella perusoikeuksien tulkinnan mukana perustuslakivaliokuntaan siirtynyttä poliittista valtaa.

Kun perustuslain säännöksille annettuun tulkintaan liittyy merkittävä poliittinen intressi ja kun perustuslakivaliokunnan sisällä nojaututaan – poliitikkojen silmissä ehkäpä *joudutaan* nojautumaan – vahvasti juridisiin perusteluihin, eikä puoluepoliittinen vallankäyttö täten ole mahdollista, saattaa perustuslakivaliokunnan päätösten kritisointi vaikuttaa houkuttelevalta vaihtoehdolta poliittisten intressien toteuttamiseksi. Poliittinen intressi olisi tällaisessa skenaariossa sen tendenssin vastustaminen, jossa perustuslakivaliokuntaan siirtyy valtaa. En tarkoita, että perustuslakivaliokunnan aikataulukysymys olisi ratkaistu jotenkin poliittisin perustein, vaan sitä, että aikataulukannanoton kritisointi on helpohko tapa puuttua siihen kehitykseen, jossa perustuslakivaliokuntaan kasautuu poliittisesti merkityksellistä valtaa.

Keinona tässä tendenssin vastustamisessa vaikuttaisi olevan perustuslakivaliokunnan päätösten ja ajoittain myös sen käyttämien asiantuntijoiden saattaminen kyseenalaiseen valoon.²⁰⁷

²⁰⁶ Keskustelua perustuslakivaliokunnan poliittisuudesta on ainakin mielipidekirjoitusten tasolla käyty jo useamman vaalikauden aikana. Esimerkiksi tammikuussa 2016 perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana tuolloin toiminut Annika Lapintie ja varapuheenjohtaja Tapani Tölli julkaisivat Helsingin Sanomissa mielipidekirjoituksen otsikolla ”Perustuslakivaliokunta ei politikoi” (Helsingin Sanomat 9.1.2016). Tuolloinkin keskustelun pontimena oli hallituskauden 2011-2015 sote-uudistuksen perustuslainmukaisuutta koskeneet keskustelut, mutta perustuslakivaliokunnan poliittiseen rooliin kantaa ottava keskustelu ei rajoitu ainoastaan sote-uudistushankkeisiin.

²⁰⁷ Tuori 2014, s. 96-97.

Aikataulukysymyksen kritisointi tarjoaa tältä osin oivallisen kohteen, sillä ainakin maallikon silmissä voi olla vaikea hahmottaa sitä, miten jonkin hankkeen toteuttamisaikataulu johtaa perustuslakiongelmiin. Yksittäisten ratkaisun osatekijöiden, kuten aikataulun, nostaminen tikun nokkaan ei varmastikaan ole hyväksi perustuslakivaliokunnan auktoriteetille, mutta esitetyn kritiikin puolustukseksi on todettava, ettei keinoja perustuslakivaliokunnan ja perusoikeuksien kasvavaan merkitykseen puuttumiseksi juuri ole – jos tästä ylipäänsä oli kritiikissä kysymys. Tältä osin, kuten edellisessäkin kappaleessa, tulee sinänsä yksinkertaistavakin kritiikki ymmärrettäväksi. Olipa perusoikeuksien kasvavasta merkityksestä ja perustuslakivaliokuntaan kohdistuvasta valtasiirtymätendenssistä näet mitä mieltä tahansa, lienee demokratiaperiaatteen takia tarpeellista sallia keskustelu siitäkin, kuinka keskeiseksi perusoikeuksien ja niiden toteutumista valvovan instituution roolin lainsäädäntötyössä halutaan kasvavan.²⁰⁸

Voidaan tietysti esittää erilaisia näkökulmia siitä, siirtyykö perustuslakivaliokuntaan poliittista valtaa vai onko oikeastaan kyse siitä, että lainsäätäjän poliittinen valta muuntuu perustuslakivaliokunnan oikeudelliseksi vallaksi. Demokratiaperiaatteen ensisijaisuutta korostavien poliitikkojen silmissä asia lienee kritiikille altis joka tapauksessa ja tämän tutkimuksen valossa, kun tarkastelen uuden valtiosääntöistymisen myötä tapahtuneita valtasiirtymiä, ei liene liiaksi tarpeen lukittautua perustuslakivaliokuntaan siirtyvän poliittisen vallan tarkasteluun, vaan voitaisiin yhtä hyvin kutsua ilmiötä poliittisen vallan muuntumiseksi oikeudelliseksi vallaksi.

Vaikka sote-uudistuksen tapauksessa voidaan mielestäni todeta yhteiskunnallisen keskustelun oikeastaan siirtyneen parhaasta mahdollisesta sote-uudistuksesta perustuslakikiistaan, on kuitenkin varottava tekemästä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, että juuri hallituskaudella 2015-2019 ja sote-uudistuksen yhteydessä valtasiirtymät olisivat saavuttaneet jonkin erityisen tason. Syy lienee sen sijaan sote-uudistuksen poikkeuksellisessa mittakaavassa ja siinä, että vasta sote-uudistuksen yhteydessä jo aiemmin tehdyt perusoikeuksia ja valtiosääntöämme koskevat ratkaisut saivat konkreettisen ilmauksen.

Kyse oli siis jo aiemmin tehtyjen ratkaisujen konkretisoitumisesta, tai kuten Riepula, Kultalahti ja Pohjolainen ovat todenneet, ”testasi sote-lainsäädäntö TSS-oikeuksien kestävyuden” ja että sote-hankkeisiin liittyneet perustuslakivaliokunnan kannanotot ”heijastavat merkittävää

²⁰⁸ Pohdintaan ei tässä ole tarkoitus tämän enempää mennä, mutta mainittakoon, että vaikkapa Stone Sweetin mukaan perusoikeudet ovat mahdollisesti saaneet yliperustuslaillisen aseman, eikä niitä ei voida muuttaa edes perustuslakia muuttamalla (Stone Sweet 2000, s. 94–95).

muutosta niin valtiosääntöisessä järjestelmässämme kuin perustuslakiajattelussamme”.²⁰⁹ Kyse on siis TSS-oikeuksien ja perusoikeusuudistuksen yhteydessä tehdyn poliittisen päätöksen oikeudellisesta ilmenemästä - ei perustuslakivaliokunnan tai sen käyttämien asiantuntijoiden vallankaappauksesta.

Tältä osin on mielestäni havaittavissa myös yhtymäkohta Jyrängin esille tuomaan haasteeseen siitä, miten oikeastaan voidaan paikantaa perustuslain tulkinnan muutokset, siis vastata kysymykseen siitä, milloin ja missä kohtaa tulkinta oikeastaan on muuttunut? Tältä osin Jyränki on todennut, että ”doktriini tulee eläväksi ja vaikuttavaksi vasta, kun se omaksutaan käytännössä. Huomio kiinnittyy tästä syystä sellaisiin *tulkintalinjan käännekohtiin*, jotka ilmenevät valtionelinten käytännön ratkaisuisa.”²¹⁰

Sasin ja Juuselan kritiikki johdattaa edellä kirjoitetun lisäksi meidät erään yhtä lailla olennaisen pohdinnan äärelle. Kyse on nimittäin siitä, onko nykyinen ymmärryksemme perustuslakivaliokunnan asemasta ja auktoriteetin oikeutuksesta ylipäänsä yhteensovittavissa perustuslakivaliokunnan kasvavan valtatendenssin kanssa. Nykyisellään perustuslakivaliokunta tukeutuu päätöksissään vahvasti oikeudellisiin perusteisiin ja vastaavasti poliittista kytkeä pyritään jopa häivyttämään,²¹¹ mutta kuinka pitkään perustuslakivaliokunta kykenee perustelemaan merkitykseltään kasvavat päätökset yksinomaan oikeudellisin perustein, mutta pitämään kuitenkin kiinni auktoriteetistaan?

5.1.4 Perustuslakivaliokunnan valta ja positivistinen justifikaatioparadigma

Perustuslakivaliokunnan itsensä näkökulmasta etäisyyden pitämisessä politiikkaan on kyse käytännöllisestä ratkaisusta. Esimerkiksi Hidén on kuvannut tätä valiokunnan tulkitsijaroolin ”eloonjäämiskysymyksenä”.²¹² Tämä ei kuitenkaan ole vastaus siihen, miksi perustuslainmukaisuuden valvonta on ylipäänsä haluttu pitää eduskunnan käsissä ja täten luoda perustuslain valvonnan ja politiikan välille yhteys. Jos perustuslakikontrolli olisi sitä parempaa, mitä etäämmällä se pidättäytyisi poliittisesta päätöksenteosta ja demokratiasta, olisi ehkäpä Suomessakin jo ratkaistu asia valtiosääntötuomioistuimella. Näin ei kuitenkaan ole haluttu

²⁰⁹ Riepula, Kultalahti, Pohjolainen 2019, s. 301, 312.

²¹⁰ Jyränki 1997, s. 83.

²¹¹ Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä on todennut Lakimiesuutiset-lehdessä, että ”Jäsenet ovat omaksuneet roolinsa ja pitäneet puoluepolitiikan loitolla. Menettelyt ovat oikeudellisia: asioita tarkastellaan juridisten lasien läpi” (Lakimiesuutiset 3/2020, s. 25).

²¹² Hidén 2002, s. 1169.

tehdä ja kuten Lavapuro on todennut, muodostaa demokratiaperiaate perustuslakivaliokunnan institutionaalisen auktoriteetin keskeisen oikeutuksen.²¹³

Voimme paremmin ymmärtää mistä kriittinen väite perustuslakivaliokunnan poliittisuudesta kumpuaa ja erityisesti sitä, miksi tällainen kritiikki yleensä oikopäätä torjutaan, kun kritiikkiä peilataan niihin kotimaisiin valtiosääntökäytäntöihin, joita Lavapuro nähdäkseni ansiokkaasti on tuonut esille. Lavapuro katsoo, että perustuslakivaliokunnan vallitsevan justifikaatioparadigman lähtökohtana on ollut oikeuspositivistiselle ajattelulle tyypillinen hyvin abstraktilla tasolla tehty oikeuden ja politiikan selvärajainen erottelu, päämääränä valiokunnan toiminnan legitimiisyyskriteerien määrittäminen yksiselitteisen selkeästi oikeudellisiksi ja yhtä selvästi ei-poliittisiksi. Lavapuron mukaan perustuslakivaliokunta säilyttää auktoriteettinsa tästä näkökulmasta huolehtimalla, että sen ratkaisut perustuvat mahdollisimman yksiselitteisesti perustuslain sanamuotoihin ja esitöihin sekä valiokunnan omaan aiempaan käytäntöön.²¹⁴

Oikeuden ja politiikan jyrkästi erottelevasta tulokulmasta kertovat useat perustuslakivaliokunnan käytännöt. Esimerkiksi Saraviita on katsonut perustuslakivaliokunnan päätöksenteon tapahtuvan oikeusharkinnan pohjalta, kun muissa valiokunnissa se tapahtuu avoimen poliittisesti ja ryhmäkuriin sidottuna.²¹⁵ Hidén puolestaan on tuonut esille, että perustuslakivaliokunnan lausunnot perustuvat sen omaan aiempaan tulkintakäytäntöön, ei poliittisten voimasuhteiden muutoksille.²¹⁶ Eräs ilmentymä on myös asiantuntijainstituutio, jonka avulla perustuslakivaliokunta tukeutuu tieteelliseen tietoon, ei poliittisiin perusteluihin.²¹⁷

Lavapuro itse vaikuttaisi pitävän perustuslakivaliokunnan voimakkaasti oikeuspositivistisiin lähtökohtiin perustuvia ratkaisuperusteita ongelmallisena sen osalta, miten hyvin perustuslakivaliokunta voi vastata valtiosääntöoikeuspluralismista aiheutuvaan auktoriteettihaasteeseen. Lavapuro pitää ymmärrykseni mukaan ongelmallisena sitä, ettei perustuslakivaliokunta välttämättä onnistu perustelemaan auktoriteettiaan, jos valiokunnan käytännön toiminta ei lainkaan heijastele sen demokraattisia oikeuttamisperusteita.²¹⁸

²¹³ Lavapuro 2010 b, s. 80-81.

²¹⁴ Lavapuro 2010 b, s. 81.

²¹⁵ Saraviita 2000, s. 363.

²¹⁶ Hidén 1974, s. 188.

²¹⁷ Riepula 1973, s. 319-320.

²¹⁸ Lavapuro 2010 b, s. 81, 90.

Tämän tutkimuksen osalta perustuslakivaliokunnan oikeuspositivistinen justifikaatioparadigma on mielenkiintoinen siitä syystä, ettei sen kanssa ole yhteensovitettavissa Sasin ja Juuselan esittämän kaltainen perustuslakivaliokunnan politisoitumiskritiikki. Perustuslakivaliokunnan politisoitumiskritiikin ei tietyksi tulekaan olla tervetullutta siltä osin, kuin sillä pyritään kaventamaan perustuslakivaliokunnan auktoriteettia, mutta tästä huolimatta lienee syytä tunnustaa perustuslain tulkintaan liittyvä arvosidonnaisuus ja sallia avoin keskustelu siitä, mihin suuntaan perusoikeuksien tulkinta on matkalla. Näkemykseni mukaan nykyisellään, kun perustuslakivaliokunta sitoutuu korostuneen yksiselitteisesti juridisiin argumentteihin ja välttelee yhteiskuntapoliittisia tai eettisiä painotuksia, irtautuu perustuslakivaliokunta sille yhtä lailla arvokkaasta demokraattisesta yhteydestä. Tällainen perustuslakivaliokunnan tiukan legalistinen²¹⁹ toimintatapa ei näkemykseni mukaan salli politiikan termein esitettyä kritiikkiä ja samalla legalismi rajoittaa perustuslakivaliokunnan toimintamahdollisuuksia, sillä perustuslakivaliokunta ei voi täysimääräisesti toteuttaa tehtäväänsä yhteiskunnallisten arvomuutosten välittäjänä perusoikeustulkintaan, ainakaan ilman, että arvomuutoksille samanaikaisesti olisi esitettävissä vakuuttavan juridiset perusteet.

Tällainen tiukka jako oikeuden ja politiikan välillä voi niin ikään olla omiaan tyypistämään politiikan toimijoiden ymmärryksen perustuslain tulkinnasta joko oikeudelliseksi tai poliittiseksi. Yhtäältä tiukka politiikan ja oikeuden erottelu pakottaa perustuslakivaliokunnan juridisesti vakuuttaviin perusteluihin, siis riisuu siltä mahdollisuuden täysipainotteisesti hyödyntää poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Toisaalta se kirvoittaa perustuslakivaliokuntaa kohtaan sellaista kritiikkiä poliittisuudesta, jota ei ehkäpä perustuslakivaliokuntaan tulisi kohdentaa. Toistaiseksi tämä lienee vain pohdintaa, mutta saattaa osoittautua relevantiksi kysymykseksi tulevaisuudessa, mikäli perusoikeuksien merkitys entisestään kasvaa ja jos yhteiskunta kohtaa haasteita, jotka vaarantavat vaikkapa sen taloudellisen kantokyvyn. Kuviteltavissa oleva tulevaisuuden skenaario lienee se, että perustuslakivaliokunnan kasvava poliittinen valta ajautuu törmäyskurssille sen nykyisen justifikaatioparadigman kanssa, mikäli arvosidonnaisen perustuslain tulkintaa ei kyetä vakuuttavasti kiinnittämään juridisiin argumentteihin.

²¹⁹ Legalismilla tarkoitan tässä ajattelutapaa, jonka mukaan politiikka ja oikeus ovat erillään toisistaan, sekä oikeuden merkittävää ylempiarvoisuutta politiikkaan nähden. Katso legalismin määrittelyn osalta Tuori 1989, s. 16 ja Shklar 1964, s. 114.

Lavapuro tuo niin ikään esille sen mielestäni perustellun huomion siitä, ettei kotimainen valtiosääntöoikeudellinen tutkimus ole enää juurikaan esittänyt perustuslakivaliokuntaa kohtaan vaatimuksia avoimesta, tapauksen arvosidonnaisuudet tunnustavasta argumentaatiosta.²²⁰ Ulkomailla tällainen perustuslain tulkinnan arvosidonnaisuudet tunnustava keskustelu lienee yleisempää. Esimerkiksi Bellamy katsoo, ettei yksimielisyyttä oikeuksien sisällöstä voida saavuttaa ja täten niiden sisällön ja ristiriitojen ratkaisu edellyttää politiikkaa.²²¹ Waldron on niin ikään katsonut, että liberaalien yhteiskuntien jäsenet ovat yhtä lailla erimielisiä oikeuksien sisällöstä, kuin he ovat muista politiikkakysymyksistä ja kuten mistä tahansa poliittisista kiistoista, myös oikeuksien sisällöstä on saavutettava yhteisymmärrys.²²² Yhdysvalloissa puolestaan on keskeisessä roolissa keskustelu siitä, miten kysymykseen perustuslain tulkintatavasta tulisi suhtautua. Vastakkain on originalistinen (”originalism”) näkemys, jonka mukaan perustuslain tulkinnan tulisi perustua sanojen sellaisille merkityksille, joita perustuslain alkuperäiset kirjoittajat sanoilla tarkoittivat, sekä elävää perustuslaintulkintaa (”living constitution”) edustava näkökanta, jonka mukaan perustuslaki kehittyy, muuntuu ja sopeutuu tulkinnan kautta yhteiskunnan uusiin oloihin.²²³ Suomalaisessa järjestelmässä valtiosääntöoikeustieteen ja perustuslakivaliokunnan toiminnan yhteys on asiantuntijainstituution kautta melko välitön ja täten, mikäli arvosidonnaisesta perustuslaintulkinnasta ei kotimaisen valtiosääntöoikeuden piirissä keskustella, ei tällainen näkökulma myöskään välity perustuslakivaliokuntaan. Mainittakoon kuitenkin kotimaisessa kontekstissa vaikkapa Jääskisen perusoikeuksien positivistista luonnetta korostava puheenvuoro. Tältä osin on kuitenkin huomattava, ettei Jääskisen pääargumentti ole niinkään perusoikeuksien tulkinnan arvosidonnaisuus, vaan enemmistödemokratian ensisijaisuus perusoikeuksiin nähden.²²⁴

Korostettakoon vielä, ettei edellä kuvattua huomiota tule ymmärtää niinkään esitetyn aikataulukysymys -kritiikin puolustukseksi, vaan yleisellä tasolla perustuslakivaliokunnan

²²⁰ Lavapuro 2010 b, s. 81. Jyränki on aikaisemmissa kirjoituksissaan todennut tältä osin, että valtiosääntöjuristin tehtävänä on esittää erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joihin poliittisin perustein kokoonpantu orgaani voi perustaa ratkaisunsa ja että eri vaihtoehdot pohjaavat tällöin erilaisiin arvostuksiin. Jyrängin mukaan mikään ei estä juristia esittämästä omaa ratkaisusuositustaan, jos hän samalla tuo esille, mihin arvostuksiin tämä suositus perustuu ja lopullinen kannanotto on perustuslakivaliokunnan asiana (Jyränki 1968, s. 985–986). Ehkäpä muutos johtuu siitä Pöyhösen esille tuomasta seikasta, jossa 1960-luvulla keskustelu suomalaisesta oikeustieteestä kärjistyi väitteeksi oikeustieteen poliittisesta vaikuttamisesta, mihin 1970-luvun vastavaikutuksena korostettiin oikeustieteen tieteellisyyttä (Pöyhönen 1981, s. I).

²²¹ Bellamy 2007, s. 20–21.

²²² Waldron 1999, s. 11–13.

²²³ Strauss 2010, s. 13, 1.

²²⁴ Jääskinen 2004, s. 108.

poliittisesta luonteesta muistuttavien puheenvuorojen puolustukseksi. Edelleen taustalla tässä huomiossa on ajatus siitä, ettei perustuslakivaliokunnan mielestäni ole perusteltua kulkea liian kauaksi demokraattisesta taustastaan, vaan säilyttää myös politiikka osana työkalupakkiaan. Tältä osin olisi ehkäpä perusteltua, että perustuslakivaliokuntaa koskeva keskustelu suhtautuisi avoimesti perustuslain tulkinnan arvosidonnaisuuteen ja poliittiseen yhteyteen.

5.2 Perustuslakivaliokunnan poliittinen valta ja uusi valtiosääntöistyminen

Olen edellä pyrkinyt arvioimaan sitä, onko perustuslakivaliokunta sote-uudistuksen yhteydessä käyttänyt poliittista valtaa. Tunnistin aiemmin erääksi uuden valtiosääntöistymisen ilmiöksi vallanjaossa tapahtuneet muutokset ja pyrin havainnoimaan tätä ilmiötä arvioimalla perustuslakivaliokunnan mahdollista poliittisen vallan kasvua. Totesin, että perustuslakivaliokunnan kasvavaa poliittista valtaa olisi ehkäpä mahdollista havainnoida perustuslakivaliokunnan toimintaa kritisoivien puheenvuorojen kautta, tapauskohtaisen arvioinnin sijaan. Tunnistin myös mahdollisen jännitteen perustuslakivaliokunnan kasvavan vallan ja sen nykyisen oikeuspositivistisen justifikaatioparadigman välillä. Mitä voidaan todeta uudesta valtiosääntöistymisestä edellä kuvatun valossa?

On ehkäpä monin tavoin haastavaa todistella perustuslakivaliokunnan kasvavaa poliittista valtaa perustuslakivaliokunnan toimintaan kohdistettujen kriittisten puheenvuorojen kautta. Tällainen arvio perustuu pääosin oletuksiin ja edellyttäisi vertailua aiempien vuosien tai hallituskausien välillä. Kriittisten puheenvuorojen havainnointi vaatisi varmastikin empiirisen tutkimuksen, mutta rohkenen kuitenkin arvioida tällaisten puheenvuorojen olevan siinä mielessä merkityksellisiä, ettei perustuslakivaliokunnan kritisointi voi olla politiikan toimijoiden näkökulmasta mikään itseisarvo. Päinvastoin, uskon mainettaan vaalivien poliitikkojen harkitsevan hyvin tarkkaan sitä, kuinka järkevää perustuslakivaliokuntaa on kritisoida. Kritiikin esittäjä näet tulee herkästi punnituksi suhteessa perustuslakivaliokunnan nauttiman – ainakin toistaiseksi – melko korkean arvovallan kanssa. Tästä huolimatta kritiikkiä esitetään ja tämä saattaa kertoa olennaisella tavalla perustuslakivaliokunnan asemassa tapahtuneista muutoksista.

Perustuslakivaliokunta saattaa tulevaisuudessa kohdata kritiikkiä enenevässä määrin, eivätkä hallituskauden 2015-2019 sote-uudistuksen yhteydessä tehdyt ratkaisut edes enää

kirjoitushetkellä ole viimeisin esimerkki perustuslakivaliokunnan kohtaamasta kritiikistä.²²⁵ Tuori on niin ikään kiinnittänyt asiaan huomiota. Tuori sijoittaa ymmärrykseni mukaan tämän valiokunnan arvovallan ”nakertamisen” aloitushetken 2010-luvun alkupuolelle.²²⁶

Olipa perustuslakivaliokunnan kritisointi ennallaan tai kasvussa, tiedämme joka tapauksessa, että uusi valtiosääntöistyminen koskee myös Suomea, sekä sen, että perustuslakivaliokunnan asema on korostunut. Esimerkiksi Viljanen on jo 2000-luvun alkupuolella katsonut perustuslakivaliokunnasta olevan muodostumassa eräänlainen eduskunnan ”supervaliokunta”, jonka kannanottoa lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta yhä useammin perätään eduskuntakäsittelyn aikana.²²⁷ Tällainen perustuslakivaliokunnan asemaa korostava muutostendenssi voidaan kai paikantaa viimeistään perusoikeusuudistuksen aikaan, sillä kuten Viljanen on tuonut esille, on perustuslainvalvonta muuttunut jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen seurauksena muodollisesta säätämisjärjestysvalvonnasta perusoikeuksien aineellista suojaa korostavaan suuntaan.²²⁸

Perusoikeuksien merkityksen kasvun seurauksena perustuslakivaliokunnan asemaa korostava muutos on siis tapahtunut ja voitaneen varmaan sanoa, että viimeistään sote-uudistus toi muutoksen näkyväksi. Kehitys on ehkäpä tähän saakka tapahtunut ainakin julkisen keskustelun silmissä siltä osin varkain, ettei perustuslakivaliokunnan kasvavasta vallasta ole omien havaintojeni mukaan puhuttu ainakaan siinä suhteessa, kuin tapahtuneen muutoksen merkityksellisyys edellyttäisi. Ehkä myös siksi sote-uudistuksen yhteydessä tapahtunut eduskunnan poliittisen vallan ja perustuslakivaliokunnan oikeudellisen vallan yhteentörmäys oli poikkeuksellisen näkyvä.

Oman näkemykseni mukaan perustuslakivaliokuntaa koskeva keskustelu on ylipäänsä käyty korostuneesti oikeudellisia seikkoja painottaen, eikä julkisen keskustelun palstatilaa ole

²²⁵ Esimerkiksi kesäkuussa 2020 Perussuomalaisten puheenjohtaja Jussi Halla-Aho syytti perustuslakivaliokunnan hallituspuolueiden jäseniä valiokunnan politisoimisesta, kun perustuslakivaliokunta päätyi esittämään, että eduskunta antaa suostumuksensa kansanedustaja Juha Mäenpään (ps.) syytesuojan poistamiselle. Tapauksessa oli kyse kansanedustaja Mäenpään eduskunnassa kesäkuussa 2019 pitämästä puheenvuorosta, jossa hän puhui ensin maahanmuutosta ja heti tämän jälkeen vieraslajien torjunnasta tavalla, joka rinnasti turvapaikanhakijat vieraslajeihin. Halla-Ahon mukaan hallituspuolueet ovat puoluepolitisoineet perustuslakivaliokunnan, joka on Halla-Ahon mukaan tyypillisesti pyrkinyt välttämään erimielisyyksiä ja pääsemään yksimielisyyteen ratkaisuissa. Halla-Aho katsoi, että länsimaisen oikeudenkäytön perusperiaatteen mukaisesti epäselvät tapaukset olisi ratkaistava epäillyn hyväksi ja näin valiokunnan olisi pitänyt tässä tapauksessa toimia (Yle 17.6.2020).

²²⁶ Tuori 2014, s. 98.

²²⁷ Viljanen 2003, s. 446–447.

²²⁸ Viljanen 2003, s. 446.

juurikaan annettu kriittiselle arvioinnille siitä, missä määrin perustuslakivaliokunnan kasvava valta on törmäyskurssilla demokraattisesti valitun eduskunnan poliittisen vallan kanssa.

Mielestäni julkisessa suhtautumisessa perustuslakivaliokunnan kasvavaan merkitykseen korostuu asetelma, jossa politiikka nähdään arveluttavana ja oikeudellisiin argumentteihin perustuva perustuslakivaliokunnan päätöksenteko säännönmukaisesti hyvänä. Näin varmasti joiltain osin onkin, mutta kategorinen erottelu perustuslakivaliokunnan oikeudellisen päätöksenteon ja eduskunnan poliittisen päätöksenteon välillä hyvä-paha -jaottelua käyttäen rajoittaa perustuslakivaliokuntaa koskevan kriittisen keskustelun ja valtasiirtymien tarkastelun mahdollisuuksia. Osaltaan tähän johtanee myös perustuslakivaliokunnan oikeuspositivistinen justifikaatioparadigma ja tarve säilyttää valiokunnan auktoriteetti, joiden kanssa avoimen kriittinen perustuslakivaliokunnan valtaa koskeva keskustelu ei ole helposti yhteensovitettavissa.

Kuten olen edellä todennut, ei perustuslakivaliokuntaa mielestäni voida moittia poliittisten päätösten tekemisestä. Sen sijaan uuteen valtiosääntöistymiseen liittyviä valtasiirtymiä tulisi kotimaisessa kontekstissa tarkastella siinä, missä määrin lainsäätäjän poliittinen valta on korvautunut perustuslakivaliokunnan oikeudellisella vallalla. Kyse ei siis niinkään liene poliittisen vallan keskittymisestä perustuslakivaliokuntaan, vaan poliittisen vallan korvautumisesta oikeudellisella vallalla, jonka käyttö puolestaan on perustuslakivaliokunnan käsissä. Täten myös uutta valtiosääntöistymistä olisi tarkoituksenmukaisinta havainnoida politiikan oikeudellistumisen, ei perustuslakivaliokunnan politisoitumisen kautta.

Tuori on katsonut tällaisen politiikan oikeudellistumisen ilmenevän rajoituksina, joita perustuslailliset näkökohdat ja perusoikeudet asettavat eduskunnan harkintavallalle.²²⁹ Tuori toteaa, että politiikan oikeudellistuminen tarkoittaisi Suomen tapauksessa perustuslakivaliokunnan liian korostunutta asemaa, demokraattisen lainsäätäjän sisäistä tuomarivaltioistumista.²³⁰ Tuorin mukaan politiikan oikeudellistuminen olisi käsillä silloin, kun lainsäädäntötyö nähtäisiin perustuslain tasolla jo lukkoon lyötyjen arvovalintojen toteuttamisena.²³¹ Olisiko siis sote-uudistuksen yhteydessä syytä puhua Tuorin tavoin perustuslakivaliokunnan *liian* korostuneesta asemasta? Aikatauluarvion osalta näin tuskin

²²⁹ Tuori 2003, s. 916. Talan määrittelyn mukaan *oikeudellistumisessa* on kyse jonkin ilmiön saattamisesta oikeudellisen sääntelyn tai ratkaisutoiminnan kohteeksi (Tala 1988, s. 165).

²³⁰ Tuori 2003, s. 930.

²³¹ Tuori 2003, s. 941.

voidaan ajatella, ainakaan jos liian korostuneen tasona pidetään sitä, että lainsäädäntötyö nähtäisiin vain perustuslaissa jo lukkoon lyötyjen arvovalintojen toteuttamisena. Aikatauluarviossa kysehän oli nimenomaan siitä, ettei perustuslaissa nimenomaisesti otettu kantaa siihen, miten aikatauluarvioista aiheutuviin riskeihin perusoikeuksien toteutumisessa tulisi suhtautua. Tältä osin kyse ei siis varmastikaan ollut perustuslain tasolla ”lukkoon lyötyjen” arvovalintojen toteuttamisesta, eikä siis ainakaan Tuorin määrittelyn valossa politiikan oikeudellistumisesta.

Politiikan oikeudellistumisessa lienee kyse aste-eroista, ja politiikan oikeudellistuminen on Suomessakin näkynyt eri aikoina eri tavalla. Jyränki on 1980-luvun kirjoituksissaan todennut politiikan oikeudellistumistendenssin olevan nähtävissä esimerkiksi siinä perusoikeusjärjestelmän uudistamiskeskustelussa, jota tuolloin käytiin vaatimuksista muun muassa vapausoikeuksien kirjoittamistavan yksityiskohtaistamisesta ja modernisoimisesta, joiden takana oli Jyrängin mukaan pelkistetysti ajatus lainsäätäjän ”vapaan” harkinnan lisääntymisestä, lainsäätäjän enemmästä ohjaamisesta tiettyyn suuntaan.²³² Sitten Jyränki on todennut, että Suomessa politiikan oikeudellistuminen 1900-luvun loppuvuosina on ennen muuta näkynyt lainsäätäjän lisääntyvässä sitomisessa perustuslain säädöksiin ja tuomioistuinten toimivaltuuksien laajentamisessa siirtämällä niille valtaa puuttua eduskunnan toimiin PL 106 §:n myötä.²³³

Nieminen on puolestaan tuonut esille, että politiikan oikeudellistuminen on havaittavissa myös Euroopan Unionin tasolla. Nieminen hahmottaa ihmisoikeuksien merkityksen EU:n kontekstissa osittain politiikan teon välineinä: ideologisesti ihmisoikeuksia on pyritty legitimoimaan väittämällä niiden olevan politiikasta riippumattomia, vaikka Niemisen mukaan tosiasia on, että ihmisoikeuksia on aina käytetty poliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Tällainen politiikan oikeudellistaminen on Niemisen mukaan merkinnyt sitä, ettei oikeuksien taustalla olevista arvoista enää juurikaan puhuta. Esimerkkinä Nieminen käyttää Euroopan integraation kannalta keskeistä vapaan liikkuvuuden periaatetta, jonka taustalta Niemisen mukaan löytyy taloudellinen integraatio, ei niinkään yksittäisen ihmisen valinnanvapaus.²³⁴

Näkemykseni mukaan uuden valtiosääntöistymisen valtasiirtymät ovat siis kotimaisessa kontekstissa politiikan oikeudellistumista, ei niinkään perustuslakivaliokunnan

²³² Jyränki 1986, s. 6.

²³³ Jyränki 2003, s. 229.

²³⁴ Nieminen 2004, s. 228-229.

politisoitumista. Valta ei sellaisenaan ole siirtynyt, vaan muuntunut. Toisin sanoen uutta valtiosääntöistymistä ei varmaankaan voida havaita, jos pyritään havainnoimaan perustuslakivaliokunnan päätöksenteon poliittisuutta. Sen sijaan tarkastelu tulisi kohdistaa politiikan oikeudellistumiseen.

Palatakseni siis Sasin ja Juuselan kritiikkiin, ei perustuslakivaliokuntaa ole ehkäpä perusteltua syyttää politikoinnista, vaan halutessaan sitä, että politiikka ylipäänsä korvautuu juridiikalla. Täten, vaikka Sasi ja Juusela saattavat olla perustuslakivaliokunnan harjoittaman avoimen politikoinnin osalta väärässä, ovat he kuitenkin perustuslakivaliokunnan käsissä olevan oikeudellisen vallan korostumisen osalta oikeassa. Perustuslainmukaisuutta koskeva keskustelu olisi kaiken kaikkiaan perusteltua siirtää koskemaan sitä, minkälainen valtiosääntöinen järjestelmä Suomessa koetaan tarkoituksenmukaiseksi ja pois nykyiseltä tasolta, missä perustuslakivaliokunnan toiminnasta pyritään löytämään poliittisia elementtejä, samalla turvautuen henkilöön käyviin argumentteihin esimerkiksi joidenkin valtiosääntöasiantuntijoiden yhteiskunnallisista näkemyksistä ja poliittisesta taustasta.

6 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1 *Yhteenveto*

Olen edellä pyrkinyt tarjoamaan uuden valtiosääntöistymisen kehityskulun kautta selityksiä keskusteluun, joka perustuslakivaliokunnan toiminnasta virisi vuosien 2015-2019 sote-uudistushankkeen yhteydessä. Tunnistin uudesta valtiosääntöistymisestä tarkastelua varten kaksi ilmiötä, joiden kautta pyrin hahmottamaan yhtymäkohtia perustuslakivaliokunnan ja uuden valtiosääntöistymisen välillä.

Tällaisiksi ilmiöiksi tunnistin ensinnäkin perustuslain roolin kasvun, jota pyrin tarkastelemaan perustuslakivaliokunnan toiminnassa sen kautta, onko perustuslakivaliokunnan sote-uudistuksen yhteydessä muodostetussa yhdenvertaisuussäännöksen tulkintalinjassa havaittavissa tiukentumista. Tältä osin totesin, että perustuslakivaliokunnalla olisi saattanut olla teoreettinen mahdollisuus tulkita yhdenvertaisuusedellytystä lievemmin, kuin miten valiokunta lopulta päätyi edellytystä arvioimaan. Tässä kuvitteellisessa valintatilanteessa tiukemman tulkinnan valitsemisen katsoin osaltaan edustavat perustuslain roolin kasvua ja havaitsin yhteyden uuteen valtiosääntöistymiseen.

Toisena ilmiönä tarkasteltiin uuden valtiosääntöistymisen myötä tapahtuneita vallanjaon muutoksia sen kautta, voidaanko perustuslakivaliokunnan havaita käyttäneen sote-uudistuslausunnossaan poliittista valtaa ottaessaan kantaa sote-uudistuksen aikataulukysymykseen. Totesin, ettei aikataulukysymystä voitane pitää perustuslakivaliokunnalle kuulumattomana, eikä aikataulukysymyksen arviointi välttämättä ole osoitus perustuslakivaliokunnan poliittisesta vallasta, vaan oikeastaan kyse lienee poliittisen vallan muuntumisesta oikeudelliseksi vallaksi, siis politiikan oikeudellistumisesta. Arvioin myös, että valtasiirtymiä saattaisi olla mahdollista tarkastella perustuslakivaliokuntaa koskevien kriittisten puheenvuorojen kautta, joskin kotimaisessa kontekstissa perustuslakivaliokuntaa koskeva julkinen keskustelu saattaa rajoittua perustuslakivaliokunnan oikeuspositivistisen justifikaatioparadigman ja perustuslakivaliokunnan auktoriteetin varjelen kääntöpuolena.

6.2 *Johtopäätökset*

Mitä tulisi vastata retoriseen kysymykseen perustuslakivaliokunnan politisoitumisesta? Ymmärrykseni mukaan politisoitumisella viitattiin julkisessa keskustelussa jonkinlaiseen

poliittiseen vallankaappaukseen juridiikkaa hyväksi käyttäen. Väitteen osalta on tietysti hyvin vaikea sanoa mitään tuntematta niitä perustuslakivaliokunnan sisäisiä keskusteluja, joita se kävi vuosien 2015-2019 sote-uudistusta ruotiessaan, mutta on kuitenkin ulkoapäinkin tarkasteltuna selvää, että perustuslakivaliokunta tehtävänsä mukaisesti rajoitti lainsäätäjän valtaa.

Sote-uudistuksen perustuslakivaliokuntakäsittelyn yhteydessä politiikan kysymyksistä tuli näin juridiikan kysymyksiä ja samalla politiikan valtasuhteet menettivät merkityksensä. Tältä osin perustuslakivaliokunnan toiminnassa ei pitäisi olla mitään epäselvää, sillä juuri tämä on perustuslakikontrollin tarkoitus ja perustuslakivaliokunnan tehtävä; suojata perusoikeuksia demokraattisen enemmistön mielivallalta. On myös huomattava, kuten edellä olen pyrkinyt kuvaamaan, ettei perustuslakivaliokunta itse keksinyt sote-uudistukseen liittyneitä perustuslakiongelmia, vaan ongelmat tunnistettiin jo hallituksen esityksissä. Lisäksi, kuten edellä kuvasin, tarjottiin mielestäni perustuslakivaliokunnan tekemille tulkinnoille niin ikään kestävä perustelut. Mainittujen seikkojen valossa en rohkenisi puhua perustuslakivaliokunnan politisoitumisesta, mutta perustuslakivaliokunnan asemaa ja valtiosääntökulttuurissamme tapahtunutta muutosta on syytä pohtia tästä huolimatta hieman syvällisemmin.

Olennaista sote-uudistuksen tapauksessa lienee vääjäämättömästi tapahtunut politiikan oikeudellistumisen muutos. Kuten aiemmin totesin, toi sote-uudistuksen käsittely perustuslakivaliokunnassa hallituskaudella 2015-2019 oikeastaan vain esille sen muutoksen, joka viimeistään perusoikeusuudistuksen yhteydessä sysättiin liikkeelle. Kyse ei siis tällä tavalla tarkasteltuna ole perustuslakivaliokunnassa tapahtuneesta vallankaappauksesta, vaan jo vuosia sitten liikkeelle sysätyn perustuslaki- ja perusoikeuskehityksen ilmenemästä. Tällainen perusoikeuksien kasvava merkitys olisi hyvin saattanut ilmetä missä tahansa muussakin yhteydessä, mutta sote-uudistuksen poikkeuksellisen suuri mittaluokka ja uudenlaiset perustuslainmukaisuuskysymykset johtivat siihen, että nimenomaan sote-uudistuksesta tuli näkyvä perustuslakikontrollin kehityksen rajapyykki, jonka yhteydessä voidaan mielestäni vaivatta havaita myös uuden valtiosääntöistymisen vaikutus kotimaisessa kontekstissa. Kuten olen edellä kuvannut, ei kiristynyt perustuslakikontrolli tai uusi valtiosääntöistyminen ole vain Suomea koskettava seikka, vaan laaja kansainvälinen modernia valtiosääntökulttuuria leimaava kehitys ja olisi oikeastaan erikoista, ellei tämä ilmenisi joillain tavoin myös Suomessa.

Sote-uudistuksen perustuslakivaliokuntakäsittely ansaitsee mielestäni ainakin siinä mielessä aseman jonkinlaisena kiristyneen perustuslakikontrollin ja täten uuden valtiosääntöistymisen rajapyykkinä, että viimeistään vuosien 2015-2019 sote-uudistuksen kohdalla perustuslain

asettamattomat reunaehdot tulivat hyvin konkreettisesti poliitikoille ja kansalaisille näkyviksi. On mielestäni huomionarvoista, että Sipilän hallitus vaikutti suhtautuneen sote-uudistuksen menestymismahdollisuuksiin perustuslakivaliokunnassa huolimatta siitä, että sote-esityksen perustuslakiahaasteet olivat jo ennakkoon tiedossa²³⁵ ja vaikka perustuslakivaliokunta oli sote-kysymyksissä näyttänyt kyntensä jo edellisellä hallituskaudella. En pidä uskottavana, että hallitus olisi tieteen tahtoen tuonut eduskuntaan ilmeisen perustuslainvastaiseksi tietämänsä lakiesityksen, vaan kyse oli ehkäpä siitä, ettei hallitus tosiasiaassa uskonut perustuslakivaliokunnan tarttuvan ongelmakohtiin niin tiukasti, kuin se lopulta tarttui. Syynä saattavat toisaalta olla myös muut taustalla vaikuttaneet käytännön politiikan syyt, joita on tässä yhteydessä mahdoton havainnoida, mutta perustellusti voidaan mielestäni arvioida niinkin, että politiikan oikeudellistuminen oli, ainakin vuosien 2015-2019 hallituksen silmin tarkasteltuna, tapahtunut huomaamatta.

Perustuslakivaliokuntaa politisoitumisesta kritisoivia puheenvuoroja ei kuitenkaan voida sivuuttaa yksinomaan toteamalla, että niiden esittäjät eivät ole huomanneet valtiosääntökulttuuriamme kohdannutta muutosta. Päinvastoin, on mielestäni tarpeellista käydä keskustelua perustuslakikontrollista ja sallia tässä keskustelussa myös kriittiset äänenpainot. On mielestäni kiinnitettävä huomiota siihen, että vaikka perusoikeudellistumiskehitys, perustuslain kohonnut painoarvo ja tiukentunut perustuslainmukaisuuden valvonta ovat pohjimmiltaan seurausta poliittisista päätöksistä, erityisesti perusoikeus- ja perustuslakiuudistuksesta, sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sitoutumisesta, on niin poliittisen, oikeustieteellisen, kuin julkisenkin keskustelun piirissä tarpeen sallia keskustelu siitä, mihin suuntaan perusoikeudet ja niiden politiikkaa rajoittava vaikutus oikeastaan ovat menossa. Ei näet voi olla täysin niinkään, että perusoikeudellistumiskehitys on perusoikeus- ja perustuslakiuudistusten yhteydessä saatettu alulle ja nyt tätä lampun henkeä ei pidättele enää mikään.

Lampun hengen pidättelemine onkin ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan tehtävä. Perustuslakivaliokunnan demokraattisen yhteyden ansiosta Suomessa on sitä paitsi poikkeuksellisen hyvät lähtökohdat yhteensovittava voimistuva perusoikeuskehitys ja

²³⁵ Muun muassa Kaarlo Tuori korostaa lausunnossaan kiinnittäneensä EU-oikeudellisen tulkinnan yksioikoisuuteen ja yhtiöttämisvelvollisuudesta sosiaalisten perusoikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiseksi seuraaviin ongelmiin huomiota useissa ministeriöiden edustajien ja valtiosääntöasiantuntijoiden tapaamisissa, eikä perustuslakivaliokunnan käsittelyn yhteydessä esitetyt kriittiset näkökohdat täten tule yllätyksenä (Tuorin lausunto 7.6.2017, s. 7).

demokraattinen päätöksenteko, sillä perustuslakikontrollimme on hyvin konkreettisesti sidoksissa demokratiaan, kuten edellä kappaleissa 2 ja 5 totesin.

Voimistuvan perusoikeuskehityksen ja demokratian yhteensovittaminen ei kuitenkaan ole mahdollista, mikäli perustuslakivaliokunta erkaantuu liiaksi demokraattisesta taustastaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei perustuslakivaliokunta enää rohkenisi tukeutua sen kiistattomaan vahvuuteen, nimittäin poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Demokratian ja perusoikeuskehityksen yhteensovittaminen ei välttämättä ole tulevaisuudessa täysin mahdollista yksinomaan juridisiin argumentteihin perustuen ja tässä valossa on mielestäni huolestuttavaa, jos perustuslakivaliokunta sitoutuu vankkumatta yksinomaan juridisiin perusteluihin.

Demokratian ja perusoikeuskehityksen voisi yhteensovittaa myös vahvistamalla perustuslakivaliokunnan omaa toimijuutta. Ainakin sote-uudistuksen tapauksessa julkisuuteen välittyi tulkintani mukaan perustuslakivaliokunnan päätöksenteosta kuva, jossa valituille ratkaisuille ei ollut vaihtoehtoa ja että valtiosääntöoikeuden asiantuntijat tosiasiallisesti määrittivät perustuslakivaliokunnan kannan. Kuten edellä totesin, ovat perustuslakivaliokunnan tekemät ratkaisut ainakin omasta mielestäni hyvin perustellut, mutta tuskin kuitenkaan ainoat kuviteltavissa olevat. Perustuslakivaliokunnan olisikin ehkäpä kannattanut tuoda avoimemmin esille erilaisten ratkaisujen mahdollisuus ja todeta *valinneensa* tarjolla olleista valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden esittämistä tulkintavaihtoehdoista sen, jonka katsoi parhaiten perustelluksi ja tarkoituksenmukaisimmaksi. Näin perustuslakivaliokunta näyttäytyisi tulkintaprosessissa aktiivisena osapuolena, jonka kokoonpanolla on merkitystä sen tekemiin valintoihin ja joka ei toimi ainoastaan valtiosääntöasiantuntijoiden mielipiteiden kumileimasimena. On tietysti ymmärrettävää, että mitä enemmän perustuslakivaliokunta punnitsee erilaisia vaihtoehtoja, sitä enemmän perustuslakivaliokuntaa syytetään poliittisuudesta ja edelleen sitä seikkaperäisemmin se joutuu ratkaisunsa juridisesti perustelemaan. Toisaalta perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan pääse eroon haasteista, jotka liittyvät abstraktien perustuslain pykälien tulkintaan ja tulkintatyön arvosidonnaisuuteen, puhumattakaan politiikan ja oikeuden haastavasta rajanvedosta.

Mielenkiintoinen jatkotutkimuskysymys voisikin olla se, koskeeko perustuslakivaliokuntaa jokin ratkaisujen *optimointivaatimus*, eli onko perustuslakivaliokunnan valittava kuviteltavissa olevista ratkaisuvaihtoehdoista se, joka parhaiten toteuttaa perusoikeuksia, vai onko hyväksyttävänä pidettävä sellaisen ratkaisuvaihtoehdon valintaa, joka jollakin riittäväksi

katsottavalla tavalla turvaa perusoikeuksien toteutumisen. Kysymys on olennainen erityisesti sen osalta, kuinka suuri painoarvo demokratialle voi jäädä vahvistuvassa perusoikeuskehityksessä. Tällainen optimointivelvoite koskee jo tuomioistuimia, perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä tuomioistuimille asettaman velvollisuuden mukaisesti.²³⁶ Tuomioistuinten kohdalla puhutaan perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta.²³⁷ Viljanen on tunnistanut perusoikeusmyönteisen tulkintavelvoitteen taustalta kaksi ulottuvuutta, vaatimuksen tulkinnan kautta tehtävään ristiriitojen eliminointiin ja toisaalta optimointivaatimuksen, siis sen, että perustuslain kanssa sopuonnassa olevista lain tulkintavaihtoehdoista tulee valita nimenomaan se, joka parhaiten vastaa perustuslain tarkoituksen toteuttamista. Jatkotutkimuksessa voisikin syventyä siihen, missä määrin perustuslakivaliokunnan tulisi valita parhaiten perusoikeuksia toteuttava vaihtoehto. Esimerkiksi Lavapuro ja Ojanen ovat, joskin epävirallisessa yhteydessä, ymmärtääkseni viitanneet tällaiseen näkökulmaan blogitekstissään, jossa he sote-uudistuksen maakuntajakoon viitaten toteavat, että ”Sipilän edustama ratkaisu - - johtaisi tilanteeseen, jossa hallitus esittäisi erilaisista vaihtoehdoista nimenomaan sellaista, jonka jo alun perin tiedetään toteuttavan perusoikeuksia merkittävästi heikommin kuin sille esitettyjen vaihtoehtoisten sote-ratkaisujen.”²³⁸

Vielä on tarpeen korostaa perustuslakivaliokuntaa koskevaa keskustelua mielestäni leimaavaa piirrettä, missä juridiikka ja politiikka mielletään täysin eri asioiksi ja joita koskee voimakas hyvä-paha -jaottelu. Poliitiikka leimataan arveluttavaksi, juridiikka hyväksi. Tällä jaottelulla saattaa olla vaikutuksia ensinnäkin siihen, ettei perustuslakivaliokunta rohkene ainakaan avoimesti tukeutua poliittiseen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Olennaisempaa on ehkä kuitenkin se, ettei perustuslakivaliokunnan tulkintaratkaisuihin tyytymätön voi uskottavasti kritisoida vahvasti juridisiin perusteluihin nojaavia tulkintaratkaisuja. Asetelmassa kuitenkin unohdetaan se, että perustuslaista on useimmiten johdettavissa useita erilaisia ratkaisuja ja politiikan ja juridiikan maailmat ovat väistämättä jokseenkin päällekkäiset. Osaltaan tämä selittää myös niitä puheenvuoroja, joissa perustuslakivaliokuntaa kritisoidaan poliittisuudesta. Yhtä lailla puheenvuorot olisivat siis voineet koskea sitä, että niiden esittäjien mielestä

²³⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

²³⁷ Saraviita 1998, s. 165-166. Perusoikeusmyönteisen tulkintaperiaatteen kehityksen osalta katso esim. Viljanen 1990, s. 204.

²³⁸ Perustuslakiblogi. com, 5.11.2015.

perustuslakivaliokunta on tehnyt oikeudellisesti väärän tulkinnan, mutta saisiko tällainen puheenvuoro juurikaan näkyvyyttä julkisessa keskustelussa?

Tutkimuksen tarkoitus on ollut havainnoida uuden valtiosääntöistymisen ilmenemistä perustuslakivaliokunnan toiminnassa vuosien 2015-2019 sote-uudistushankkeen yhteydessä, sekä selittää sitä, miksi perustuslakivaliokuntaan kohdistettiin tämän takia politisoitumiskritiikkiä. Alusta asti on toki ollut jokseenkin selvää, että uusi valtiosääntöistymisen koskee myös Suomea. Tutkimuksen perusteella tämä voidaan mielestäni aiempaa suuremmalla varmuudella todeta ja havaita uuden valtiosääntöistymisen vaikutusten ulottuvan ainakin perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan tiukentumiseen perustuslain ja perusoikeuksien aseman korostumisen seurauksena, sekä perustuslakivaliokunnan vallan kasvuun, joskin lähinnä politiikan oikeudellistumisen, ei niinkään perustuslakivaliokunnan politisoitumisen kautta.

Ehkäpä yksi kotimainen uuden valtiosääntöistymisen ilmenemä on myös se, että perustuslakivaliokuntaa kritisoidaan poliittisuudesta. Uusi valtiosääntöistymisen on korostanut perustuslakivaliokunnan asemaa ja lisännyt sen valtaa ja kun yhteiskunnallinen päätöksenteko lienee jossain määrin nollasummapelejä, herättää tällainen ”uusi” toimija vanhojen päätöksentekijöiden parissa ymmärrettävästi tyytymättömyyttä. Vaikka perustuslakivaliokunnan aseman korostumisen osalta seuraammekin kansainvälisen kehityksen viitoittamaa tietä ja vaikka muutos onkin seurausta alkujaan poliittisista päätöksistä, on mielestäni tarpeen kiinnittää erityistä huomiota perustuslakivaliokunnan asemaan tulevaisuudessa. Suomalainen perustuslakikontrolliratkaisu on maailmalla ainutlaatuinen ja täten myös uuden valtiosääntöistymisen aikaansaamat negatiiviset ilmiöt voivat olla erityyppisiä, kuin mihin kansainvälisesti on totuttu. Kun ulkomailla valtiosääntökysymyksistä vastaavien tuomareiden nimityksiin ja ratkaisuihin kohdistuu kasvava poliittinen intressi, on todennäköistä, että vastaava kehitys kohtaa kasvavissa määrin myös perustuslakivaliokuntaa. Vielä tuskin on nähtävissä, että valiokunta ryhtyisi toimimaan avoimen poliittisesti, mutta perusoikeuksien kasvava merkitys luonee poliittisia paineita, jotka lautakunnan ja koko poliittisen järjestelmän täytyy tavalla tai toisella kyetä hillitsemään.