Lausunto liittyen kansalaisaloitteen *Eläinten oikeudet perustuslakiin* (KAA 8/2023 vp) käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa

Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Aluksi

Lausunto ei koske kansalaisaloitteen sisältöä, eikä vastaa siihen pitäisikö eläinten oikeudet kirjoittaa perustuslakiin aloitteessa esitetyllä tavalla. Otan kantaa perustuslakivaliokunnan esittämiin tarkkarajaisiin kysymyksiin koskien sitä, millainen on valiokunnan aiemmin perustuslain muuttamista koskevien kannanottojen luonne ja vaikutus.

Perustuslain suhteellinen pysyvyys

1) Suomalaisen valtiosääntöoikeuden pitkä linja on ollut, että perustuslaki mielletään verrattain pysyväksi säädökseksi. Tätä linjaa kuvastaa hyvin se, että perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslain teksti pyrittiin kirjoittamaan riittävän yleiseen muotoon siten, ettei perustuslakiin sisällytettäisi vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia säännöksiä ja yksityiskohtia (HE 1/1998 vp, s. 34). Suomalaiselle valtiosääntöajattelulle on ollut ominaista paitsi jatkuvuus niin myös hitausmomentti, pysyvyys. Voi hyvin olla, ettei tämä ajattelu enää täysin vastaa nykyajan muuttuneita vaatimuksia ja haasteita, mutta siitä huolimatta perustuslain pysyvyys on edelleen osa kotimaista valtiosääntöajattelua. Perustuslakivaliokunta on kuvannut tätä ominaisuutta toteamalla, että ”Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutosvaatimuksia” (PeVM 5/2005 vp, s. 2).

2) Ajatus pysyvyydestä ei perustu pelkästään valtiosääntöoikeuden pitkään linjaan, vaan se voidaan johtaa myös perustuslaista itsestään. Perustuslain 1. luku koskee valtiojärjestyksen perusteita ja siinä säädetään Suomen olevan tasavalta, jonka valtiosääntö on vahvistettu perustuslaissa (1 §). Lienee ilmeistä, ettei valtiollisia perusratkaisuja ole ajateltu muutettavan tiheästi, kyse on valtion olemusta koskevista perusratkaisuista. Toinen esimerkinomainen kiinnekohta

voidaan löytää perustuslain 73 §:stä, jossa perustuslain säätäminen, muuttaminen tai kumoaminen tehdään vaikeammaksi kuin tavallisten lakien. Vaikka ajatusta pysyvyydestä ei ole suoraan kirjattu perustuslain tekstiin, on pääteltävissä, että tavallinen laki ja perustuslaki erotetaan toisistaan siksi, että yhtenä perustuslain tehtävänä on jarruttaa ja hidastaa valtiosääntöisiin perusratkaisuihin kajoamista pienen enemmistön turvin ja nopealla aikataululla. Mikään muu ei selittäne vaikeutetun säätämisjärjestyksen vaatimusta.

3) Lainkäytön osalta perustuslain erityislaatuista luonnetta ilmentää perustuslain etusijaa koskeva säännös (106 §), joka sekin pohjaa ajatukseen perustuslain sisältämien ratkaisujen pysyvyydestä suhteessa muuhun lainsäädäntöön. Järjestelmän perusteita ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa usein tai hatarin perustein, koska se heikentää ennakoitavuutta ja oikeusvaltiollista vakauden vaatimusta. Tähän liittyy myös se, että tuomioistuimet käyttävät perustuslakivaliokunnan lausuntoja oikeuslähteenä arvioidessaan lakien perustuslainmukaisuutta. Ei liene perusteltua katsoa, että lausunnoilla ja mietinnöillä olisi tässä suhteessa periaatteellista eroa.

Perustuslakiin tehtävien muutosten valmistelu

4) Jos ja kun perustuslain pysyvyyden ajatus otetaan vakavasti ja sille annetaan painoa, niin sillä on seurauksensa sille, millä tavalla perustuslain mahdolliset muutokset tulee valmistella. Tämä ei tietenkään tarkoita, etteikö vastaavaa velvoitetta olisi tavallisen lainsäädännön kohdalla, vaan kyse on siitä, että pysyvyydestä johtuva erityisen huolellisen valmistelun velvoite koskee erityisesti perustuslain tasoista sääntelyä. Perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä valiokunta korosti aikanaan ajatusta siitä, että perustuslaki kokonaisuudessaan ”pohjautuu valtiosääntötradition jatkuvuuden varaan” (PeVM 10/1998 vp, s. 5). Ajatus jatkuvuudesta pitää sisällään olettaman, että perustuslain muuttaminen edellyttää erityistä harkintaa ja valmistelua, jotta jatkuvuus on mahdollista varmistaa.

5) Perustuslain pysyvyyden ajatusta ilmentää perustuslakivaliokunnan perustuslain muutoksia koskevissa mietinnöissään (esim. PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp) tunnistama tarve arvioida perustuslain mahdollisia muutoksia huolellisesti. Välttämättömiksi arvioidut muutokset tulisi tämän mukaan tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Kun otetaan huomioon perustuslain edellyttämä vaikeutettu säätämisjärjestys, niin lienee ilmeistä, että laajapohjainen keskustelu ja yhteisymmärrys ovat välttämättömiä, mikäli perustuslain muutoksen halutaan saavan vaadittavan määräenemmistön. Vaatimus valmistelun huolellisuudesta voidaan siis johtaa, toki välillisesti, perustuslain 73 §:n asettamasta kvalifioidusta säätämisjärjestyksestä.

Perustuslakivaliokunnan harkinnan rajaaminen

6) Perustuslakivaliokunta ei ole tuomioistuin, eikä se tietenkään ole muodollisesti sidottu aiempien mietintöjensä tai lausuntojensa sisältöön. Tästä huolimatta valtiosääntöoikeudellisesti on

perusteltua katsoa, että meikäläinen perustuslakitraditio sekä valiokunnan kannanotot tulee molemmat ottaa huomioon valiokunnan harkinnassa. Ajatus siitä, että kyseessä olisi pelkästään valtiosääntöpoliittinen velvoite ei ole kestävä, eikä vastaa pitkäaikaista käytäntöä. Ainoa merkittävä varaus, joka tässä suhteessa voidaan esittää, on että mietintöjen valtiosääntöinen asema ei ole yhtä selkeä kuin lausuntojen.

7) On tietysti mahdollista kyseenalaistaa yllä esitetty ja katsoa, etteivät aiemmat mietinnöissä esitetyt kannanotot olisikaan valtiosääntöoikeudellisesti velvoittavia. Tämä ajatus perustuisi kuitenkin äärimmäisen kapeaan näkemykseen, jonka mukaan vain perustuslain teksti olisi valtiosääntöoikeudellisesti sitovaa ja kaikki muu olisi valtiosääntöpolitiikkaa. Jos tällainen suppea näkemys hyväksyttäisiin, niin silloin pitäisi johdonmukaisuuden nimessä katsoa myös, ettei perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 25/1994 vp) pohjautuva oppi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä voikaan rajata valiokunnan harkintaa. Samalla voitaisiin myös todeta, ettei eduskunnalla olisikaan velvollisuutta noudattaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan ottamaa kantaa säätämisjärjestykseen. Nämä kaksi esimerkkiä osoittavat, että valtiosääntö on aineellinen, ei muodollinen asia. Valtiosääntö ei tyhjenny perustuslain tekstiin ja muukin valtiosääntöinen aines kuin perustuslain teksti voi ohjata ja jopa rajoittaa nimenomaan perustuslakivaliokunnan harkintaa.

8) Lisänäkökohta, joka tähän liittyy, on vakiintuneen perustuslakivaliokunnan käytännön merkitys. Hallinto-oikeudessa on yleensä katsottu, että pitkään ja yhdenmukaisesti noudatettu ratkaisulinja samankaltaisissa asioissa vaikuttaa harkintaan sitä rajaavasti. Tämän on ajateltu lisäävän hallinnon ennakoitavuutta ja luottamuksensuojaa. Perustuslakivaliokunnan osalta ei voida katsoa, että vakiintunut käytäntö olisi muodollisesti sitovaa, eikä vakiintunutkaan linja estä tulkintojen kehittymistä. Voidaan kuitenkin katsoa, että vakiintuneella käytännöllä tulisi olla merkitystä valiokunnan harkintaa ohjaavana seikkana. Valiokunta on omassa käytännössään pitänyt ennakoitavuutta tärkeänä esimerkiksi käsitellessään taannehtivaa verotusta, vaikkei perustuslakiin olekaan kirjattu yleistä taannehtivan verolain kieltoa (PeVL 1/2009 vp, s. 2 ”yleisistä oikeusperiaatteista — kuten ennakoitavuuden ja kohtuullisuuden vaatimuksista — lähtien voidaan muotoilla lähtökohta”).

9) Käsiteltävään kysymykseen liittyy myös yleinen valtiosääntöoikeudellinen tematiikka. Se että perustuslakivaliokunta seuraa aiempaa linjaansa on tärkeää valiokunnan kyvylle hoitaa uskottavasti sille perustuslain 74 §:ssä asetettua valvontatehtävää. Valiokunnan jäsenet valitaan poliittisin perustein, valiokunta toimii poliittisessa ympäristössä ja tekee ratkaisuja, jotka vaikuttavat poliittisten hankkeiden läpimenoon. Tämä asetelma edellyttää ennakoitavaa ja vakaata käytäntöä, koska valiokunnan arvovalta ei perustu suoraan mihinkään säännökseen tai hierarkkisesti korkeaan asemaan. On valiokunnan itsensä tehtävä pitää huolta sen arvovallasta valtiosääntöasioissa, jolloin johdonmukainen ja ennustettava tulkintalinja osaltaan varmistaa valiokunnan kykyä hoitaa tehtäväänsä uskottavasti.

Lopuksi

10) Edellä sanotun perusteella vastaukseni perustuslakivaliokunnan esittämään kysymykseen on seuraava: *kyse ei ole pelkästään oikeudellisesti sitomattomista valtiosääntöpoliittisista periaatteista*. Puheena olevien periaatteiden tulee rajata ja ohjata perustuslakivaliokunnan harkintaa. Sen sijaan valtiosääntötraditio ja vakiintunutkaan perustuslakivaliokunnan käytäntö ei itsessään oikeudellisesti rajaa perustuslainsäätäjän toimivaltaa. Pitäisin valtiosääntöisesti erillään nämä kaksi ulottuvuutta: vaikutuksen perustuslakivaliokunnan harkintaan ja toisaalta vaikutuksen perustuslainsäätäjän toimivaltaan. Valiokunta operoi muodollisen ja aineellisen valtiosääntöoikeuden alueilla, kun taas perustuslainsäätäjä vain muodollisen valtiosääntöoikeuden alueella.

Helsingissä 5. maaliskuuta 2026,

JAAKKO HUSA
Professori
Helsingin yliopisto