Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asia: KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa kansalaisaloitteen 8/2023 vp käsittelyyn liittyen seuraavasta kysymyksestä:

”Perustuslakivaliokunta on viimeisimmissä perustuslain muutoksia koskevissa mietinnöissään (esim. PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp, PeVM 5/2005 vp) todennut, että perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muuttamiseen tulee valiokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei valiokunnan mukaan pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Samoissa mietinnöissä valiokunta on myös todennut, että on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.

Perustuslakivaliokunta pyytää lausuntoanne siitä, millainen näiden mietinnöissä esitettyjen kannanottojen luonne on. Valiokunta pyytää teitä ottamaan kantaa erityisesti siihen, tuleeko näitä kannanottoja tulkita (valiokunnan ja viime kädessä perustuslainsäätäjän harkintaa) oikeudellisesti perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaista perustuslain muuttamista rajaavaksi vai onko kyse enemmänkin oikeudellisesti sitomattomista valtiosääntöpoliittisista periaatteista. Mikäli katsotte, että nämä mietinnöissä esitetyt kannanotot rajaavat perustuslainsäätäjän toimivaltaa, mihin perustuslain säännökseen kiinnitätte arvionne?”

Vastauksena valiokunnan minulle esittämään kysymykseen esitän seuraavaa:

Puhtaan muodollisesti tarkastellen perustuslain säätäjän kannan perustuslain muutettavuuteen osoittaa perustuslain muuttamismenettelyä koskeva perustuslain 73 §. Meillä ei ole perustuslain tasolla asetettu sisällöllisiä rajoituksia perustuslain tekstimuutoksille, kuten joissakin perustuslaeissa on tehty.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin perustuslain muutoshankkeiden käsittelyn yhteydessä esittänyt valiokunnan lausuntopyynnössä toistetun käsityksensä siitä, miten perustuslain muuttamiseen tulee ylipäätään suhtautua. Kyse ei ole muodollisesti perustuslain säätäjän harkintaa rajoittavista kannanotoista, vaan valiokunnan muotoilemista periaatteista, jotka tulee ottaa huomioon arvioitaessa perustuslain muuttamisen tarvetta ja uudistuksen valmistelussa ja säätämisessä noudatettavia menettelyllisiä vaatimuksia.

En kuitenkaan luonnehtisi valiokunnan kannanottoja ”enemmänkin oikeudellisesti sitomattomiksi valtiosääntöpoliittisiksi periaatteiksi”. Valiokunnan mainitut kannanotot ovat nimittäin vahvasti valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuja ja saavat institutionaalista tukea oikeudellisesta lähdeaineistosta. Niillä pyritään erityisesti varmistamaan perustuslain erityisluonteen ja arvokkuuden säilyminen. Nykyisen perustuslain esitöissä todetaan perustuslain poikkeavan muista laista siinä, että se muodostaa kehyksen koko oikeusjärjestykselle. Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu. Perustuslakia uudistettaessa asetettiin sisällölliseksi lähtökohdaksi vaatimus, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista (HE 1/1998 vp, s. 6).

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä korostettiin, että perustuslain pysyvyyden tulisi olla suurempi kuin tavallisten lakien ja asetusten (HE 1/1998 vp, s. 22). Tämä liittyy perustuslain tehtävään turvata poliittisen järjestelmän riittävä vakaus ja yksilön oikeuksien perusteet (HE 1/1998 vp, s. 6). Perustuslakiuudistuksen nimenomaiseksi tavoitteeksi asetettiin perustuslain suhteellisen pysyvyyden aikaansaaminen (HE 1/1998 vp, s. 31).

Näen perustuslakivaliokunnan myöhemmät perustuslain osittaismuutoksen yhteydessä esittämät kannanotot näiden ajatusten edelleen kehittämiseksi eli sisällöllisten kriteerien täsmentämiseksi sille, miten perustuslain uudistushankkeisiin on yleisemmin suhtauduttava ja millä edellytyksillä perustuslain tekstin muuttaminen on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua.

Kyse ei ole ainoastaan valtiosääntöpoliittisista kannanotoista, vaikka niitä voidaan osittain myös sellaisiksi luonnehtia. Oman käsitykseni mukaan kyseiset kannanotot ilmentävät valtiosääntöoikeuden ”yleisiä oppeja” eli kyse on myös oikeudellisista kannanotoista. Vastaavan kaltaisia yleisiä oppeja ovat perustuslakivaliokunnan perustuslain säätämisen yhteydessä esittämät käsitykset perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteesta (PeVM 25/1994 vp, s. 4), joka on sittemmin omaksuttu esimerkiksi tuomioistuinkäytäntöön korkeimpia oikeuksia myöten, oppi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVM 25/1994 vp, s. 4-5), johon perustuslakivaliokunta hyvin keskeisesti tukeutuu perustuslain 74 §:n mukaisessa perustuslain valvontatehtävässään, sekä ns. poikkeuslakien välttämisen periaate (PeVM 10/1998 vp, s. 22-23), jonka omaksumisen varaan perustuslain vaikutus lainsäädäntökäytännössä nykyisen perustuslain aikana olennaisesti perustuu. Tällaisten yleisten oppien avulla perustuslain säännökset saavat systemaattisen merkityksensä osana valtiosäännön kokonaisuutta.

Yleisiä oppeja voidaan luonnehtia siten, että niihin kuuluvat asianomaisen oikeudenalan yleiset oikeuskäsitteet ja oikeusperiaatteet sekä niitä yhdistävät oikeudelliset teoriat. Kaarlo Tuorin mukaan yleiset opit ovat sen oikeuskulttuurisen esiymmärryksen ytimessä, jonka lävitse oikeutta ja oikeudellisia ongelmia lähestytään. Niillä on olennainen merkitys myös oikeuden systemaattisuuden ja sisällöllisen johdonmukaisuuden ylläpitämisessä (ks. esim. Tuori, Oikeuden ratio ja voluntas, 2007, s. 133 ss.).

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä mainitut kannanotot perustuvat ajatukselle perustuslain erityisluonteesta ja sen tehtävästä oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen vakauden ylläpitäjänä. Tämän vuoksi on perusteltua, että perustuslain muuttamiseen ei suhtauduta, kuten muiden lakien muuttamiseen. Perustuslain arvokkuuden ja arvovallan säilyttäminen perustelevat hyvin valiokunnan kannanottojen sisältöä. Ne kuvastavat oikeudellista käsitystä siitä, miten meillä on ymmärrettävä perustuslain merkitys oikeusjärjestyksen perustana. En pidä oikeutettuna luonnehtia kannanottoja vain valtiosääntöpoliittisiksi, vaan ne ovat erityisellä tavalla myös valtiosääntöoikeudellisia. Kyse ei ole oikeudellisesti samanlaisesta sitovuudesta kuin perustuslain 73 §:n soveltamisessa. Perustuslainsäätäjä on periaatteessa toimivaltainen muuttamaan perustuslain tekstiä haluamallaan tavalla noudattaen perustuslain 73 §:ssä säädettyä perustuslain säätämisjärjestystä. Eri asia on, voidaanko kaikkia perustuslain muutosehdotuksia pitää sisällöltään oikeudellisesti perusteltuina tai legitiimeinä. Tähän kysymykseen vastaamiseen tarjoavat arviointikriteerejä osittain perustuslakivaliokunnan edellä esitetyt kannanotot. En luonnehtisi

perustuslakivaliokunnan mainittuja kannanottoja ”oikeudellisesti sitomattomiksi”. Niillä on mielestäni selkeä oikeudellinen merkitys, joka on kuitenkin toisentyyppistä kuin esimerkiksi perustuslain 73 §:n perustuslain säätämisjärjestystä koskevan sääntöluonteisen menettelysäännöksen. Perustuslakivaliokunnan edellä mainitut kannanotot tulee ottaa asianmukaisesti huomioon harkittaessa voimassa olevan perustuslain muuttamista. Kun otetaan lisäksi huomioon, että perustuslakivaliokunta on toistuvasti viitannut kyseisiin periaatteisiin perustuslain osittaisuudistusten yhteydessä valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana, pitäisin niistä irrottautumista erittäin ongelmallisena perustuslakivaliokunnan omankin aseman ja arvovallan kannalta.

Puhtaan muodollisesti perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamiselle asettamat kriteerit eivät siis estä perustuslain säätäjää muuttamasta perustuslakia niistä riippumatta ja niitä huomioon ottamatta. Oman käsitykseni mukaan tämä asettaisi kuitenkin vaaraan perustuslain erityisen merkityksen ja arvovallan sekä heikentäisi valtiosääntömme yleistä legitimiteettiä.[1]

Turussa 11.3.2026

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)

[1] Olen laajemmin tarkastellut yleisellä tasolla perustuslain muuttamiselle asetettavia sisällöllisiä kriteerejä kirjoituksessani ”Perustuslain muuttamisesta ja muuttamatta jättämisestä” teoksessa Heikki Kanninen ym. (toim.), Puhuri käy. Muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. 2009, s. 57-88.