

Kohti valtiosääntöoikeudellisempaa oikeuslähdeoppia?  
- Tutkielma eduskunnan valiokuntamietintöjen roolista  
oikeuslähteenä

Oikeustieteen maisterin tutkinnon  
syventävien opintojen tutkielma  
Valtiosääntöoikeus  
Lauri Koskentausta  
Kevät 2018



Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos - Institution – Department
Oikeustieteellinen tiedekunta		
Tekijä - Författare – Author		
Lauri Koskentausta		
Työn nimi - Arbetets titel – Title Kohti valtiosääntöoikeudellisempaa oikeuslähdeoppia? - Tutkielma eduskunnan valiokuntamietintöjen roolista oikeuslähteenä		
Oppiaine - Läroämne – Subject Valtiosääntöoikeus		
Työn laji - Arbetets art – Level Syventävien opintojen tutkielma	Aika - Datum – Month and year Huhtikuu 2018	Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages XVI+80 sivua + Liitteet 4 sivua
Tiivistelmä - Referat – Abstract Tutkielmassa tutkitaan valtiosääntöoikeuden näkökulmasta ylimpien valtioiden välistä toimivaltajako muutosta ja sen mahdollista vaikutusta eduskunnan valiokuntamietintöjen asemaan oikeuslähteenä. Suomessa kysymys oikeudellisen ratkaisutoiminnan argumentteina käytettävistä lähteistä, oikeuslähdeopista, on ollut valtiosääntöoikeuden tutkimuksessa kohtalaisen vähän kiinnostusta herättänyt aihe, mistä johtuen tutkielmassa läpikäydään asiaa osittain oikeusteoreettisen kirjallisuuden valossa.  Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin jäsenyyksien ja perustuslakiuudistuksen myötä maan valtioiden välinen toimivaltajako muuttui 90-luvun aikana. Normijärjestelmä muuttui mainittujen muutosten johdosta monikerroksiseksi, kun järjestelmään tulivat Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin uudet normitasot. Perustuslakiuudistus toi perustuslain tuomioistuimissa sovellettavaksi normiksi. Perustuslakiuudistuksessa valtioiden välistä toimivaltajakoa muutettiin eduskunnan vahvemman roolin suuntaan.  Oikeusjärjestelmän mainitut muutokset muuttivat myös tuomioistuinten roolia. Tutkielmassa läpikäydään eurooppalaistumisen ja valtiosääntöistymisen muutoksia tuomioistuinten rooliin. Valiokuntamietintöjen roolia tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa arvioidaan aineistoanalyysin perusteella.  Johtopäätöksenä todetaan, että kysymystä käytettävistä oikeuslähteistä tulisi tarkastella valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä, koska valtiojärjestykseen on tullut useita valtiosääntöisiä oikeuslähteiden etusija-sääntelyjä. Tutkielmassa todetaan, että valtiosääntöistymisen muutoksen vuoksi eduskunnan esittämille näkemyksille tulisi antaa aiempaa merkittävämpi rooli laintulkinnassa. Aineistoanalyysinä todetaan, että korkeimmat oikeudet antavat nykyisin valiokuntamietinnöille selkeän aseman epäselvien oikeuskysymysten ratkaisemisessa erityisesti lakivaliokunnan hallinnonalan kysymyksissä.		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Valtiosääntöoikeus – Lainsäädäntöprosessi – Eduskunnan valiokuntalaitos - Oikeuslähdeoppi		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

## Sisällys

1.	Johdanto .....	1
1.1.	Aluksi .....	1
1.2.	Valtiosääntöoikeus ja näkökulmia oikeuslähdeopista .....	1
1.2.1.	Valtiosääntöoikeudesta tutkittavan teeman kannalta.....	1
1.2.2.	Oikeusteoriasta tutkittavan teeman kannalta .....	4
1.3.	Tutkimuskysymykset ja rajaukset .....	5
1.4.	Tutkimuksen metodeista.....	8
2.	Valtiovallan jaosta ja oikeuslähdeopista Suomessa .....	11
2.1.	Suomen valtiovallan jaosta.....	11
2.1.1.	Valtiovallan kolmijako Suomen valtiosäännössä .....	11
2.1.2.	Valtiovallan jaon sääntelystä .....	13
2.1.3.	Eduskunnan valiokuntalaitoksesta.....	14
2.2.	Oikeuslähdeoppikeskustelusta oikeusteorian piirissä.....	16
2.2.1.	Huomioita Eurooppalaistumista edeltävästä oikeuslähdeopista.....	16
2.2.2.	Hallitusmuodon tuomioistuinkontrollin kiello-doktriinin vaikutuksesta oikeuslähdeoppikeskusteluun .....	20
2.2.3.	Eurooppalaistumisen alkamisen jälkeisestä.....	23
3.	Valtiosääntöistymisen vaikutuksista oikeuslähteisiin ja valtioelinten rooleihin .....	26
3.1.	Eurooppalaistumisen merkitys – fragmentoitumisen vaikutus oikeuslähdeoppiin .....	26
3.1.1.	Euroopan Neuvoston jäsenyys .....	26
3.1.2.	Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen.....	28
3.1.3.	Suomen liittyminen Euroopan unioniin.....	30
3.1.4.	Havaintoja eurooppalaistumisen vaikutuksesta oikeuslähdeoppiin.....	33
3.2.	Perustuslakiuudistuksen vaikutuksista .....	38
3.2.1.	Perustuslakiuudistuksesta .....	38
3.2.2.	Eduskunnan roolin muutoksesta.....	41
3.3.	Tuomioistuinten roolin muutoksesta eurooppalaistumisen ja valtiosääntöistymisen myötä. 44	
3.3.1.	Tuomioistuinten roolin muutoksesta .....	44
3.3.2.	Huomioita tuomioistuinten ja lainsäätäjän välisestä dialogista .....	48
3.4.	Kansainvälistä vertailua .....	51
4.	Eduskunnan valiokuntien mietinnöt oikeuskäytännössä .....	55
4.1.	Valiokuntamietintöjen laadintatavasta .....	55
4.2.	Mietinnön perustelujen lainsäädännöllisestä asemasta.....	58
4.3.	Havaintoja mietintöjen määrästä .....	59
4.4.	Havaintoja viittauksista oikeuskäytännössä .....	61

4.5.	Havainnot oikeuskäytännöstä.....	63
4.5.1.	Valiokuntakohtaisista eroista.....	63
4.5.2.	Tarkasteltavasta oikeuskäytäntöaineistosta .....	65
4.5.3.	Huomioita oikeuskäytäntöaineistosta.....	67
4.5.4.	Tuomioistuinaineiston arviointia.....	69
5.	Arviointia mietintöjen roolista oikeudellisen viitekehyksen muuttua tuomioistuinkäytännön valossa .....	71
5.1.	Oikeuslähdeopin muospaineista eurooppalaistumisen vuoksi .....	71
5.2.	Perustuslakiuudistuksen vaikutuksesta.....	73
5.3.	Tuomioistuimet mietintöjen tulkitsijana oikeuskäytännön valossa.....	74
5.4.	Lainsäätäminen – prosessi politiikan ja oikeuden välimaastossa.....	76
6.	Johtopäätökset .....	77
6.1.	Tutkimuskysymyksiin vastaaminen ja jatkotutkimuksen tarve.....	77
6.2.	Kokoavat johtopäätökset.....	78

Lähteet:

### **Virallislähteet**

- Valtiopäiväjärjestys 1906 (26/1906)
- Laki korkeimmasta oikeudesta (74A/1918)
- Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta (74B/1918)
- Hallitusmuoto (94/1919)
- Laki ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (438/1990)
- Laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1504/1993)
- Laki Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (1540/1994)
- Laki Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta annetun lain muuttamisesta (1104/1995)
- Perustuslaki (731/1999)
- Eduskunnan työjärjestys (40/2000)
- Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä (543/2003)
- Laki korkeimmasta oikeudesta (665/2005)
- Korkeimman oikeuden työjärjestys (576/2006)
- Tuomioistuinlaki (673/2016)

### **Hallituksen esitykset ja eduskunta-aineisto**

#### **Hallituksen esitykset**

- Hallituksen esitys hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen eräiden säännösten täydentämisestä (HE 8/1931)
- Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymiseksi Euroopan neuvostoon (HE 17/1989 vp)
- Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 22/1990 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta ja laiksi edustajanpalkkiosta annetun lain 4 §:n muuttamisesta (HE 89/1990 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 95/1992 vp)

- Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V) (HE 135/1994 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen voimaansaattamislain ja ETA:n sekakomitean päätöksen n:o 7/94 voimaansaattamislain eräiden säännösten kumoamisesta (HE 15/1995 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2006 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 233/2008 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi (HE 223/2010 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvonnassa avustamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 79/2012 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle isyyslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 91/2014 vp)
- Hallituksen esitys eduskunnalle tuomioistuinlaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi (HE 7/2016)

### **Valiokuntamietinnöt ja -lausunnot**

- Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 8/1931 vp) hallituksen esityksen johdosto hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen eräiden säännösten täydentämisestä
- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 2/1990 vp) hallituksen esitykseen eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä

- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 15/1992 vp) hallituksen esitykseen Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä
- Lakivaliokunnan lausunto (LaVL 4/1992 vp) hallituksen esitykseen Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä
- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 14/1994 vp) hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä
- Lakivaliokunnan lausunto (LaVL 6/1994 vp) hallituksen esitykseen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä
- Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 25/1994 vp) hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
- Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 10/1998 vp) hallituksen esitykseen uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 9/1999 vp) puhemiesneuvoston ehdotukseen uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi
- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 36/2006 vp) hallituksen esitykseen Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 13/2008 vp) hallituksen esitykseen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta
- Perustuslakivaliokunnan mietintö (PeVM 9/2010 vp) hallituksen esitykseen laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteeseen laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta
- Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 57/2010 vp) hallituksen esitykseen pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi
- Suuren valiokunnan mietintö (SuVM 2/2014 vp) kansalaisaloitteeseen avioliittolain, rekisteröidystä parisuhteesta annetun lain ja transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain muuttamisesta
- Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 5/2016 vp) hallituksen esitykseen tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

- Suuren valiokunnan mietintö (SuVM 1/2017 vp) hallituksen esitykseen alkoholilainlaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
- Hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 8/2017) hallituksen esitykseen laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
- Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö (StVM 24/2017) hallituksen esitykseen eduskunnalle alkoholilainlaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

### **Muut eduskuntalähteet**

- HE 89/1990 vp ja sitä koskeva Puhemiesneuvoston esitys eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön muuttamiseksi 1990
- Puhemiesneuvoston ehdotus uudeksi eduskunnan työjärjestykseksi (PNE 1/1999 vp)
- Eduskunnan valiokuntaopas 2015 – Valiokuntien yleisohjeet, Puhemiesneuvoston 2.12.2014 antamat eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan nojalla valiokuntien yleisohjeet, Helsinki 2015

### **Komiteamietinnöt sekä työryhmämietinnöt ja -lausunnot**

- KOM 1906, Eduskunnan uudistamiskomitea. Helsinki, 1906. Komiteamietintö 1906: 12
- Perustuslaki 2000 -komitean mietintö, Oikeusministeriön julkaisusarja,
- Helsinki 1997
- Perustuslaki 2000: yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat, työryhmän mietintö, Oikeusministeriö, Helsinki 1995
- Lainkirjoittajan opas, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/> opas
- Perustuslaki 2008-työryhmän muistio, oikeusministeriön julkaisuja 2008:8

### **Oikeuskäytäntö:**

- KKO 1985-II-8
- KHO 5.4.1989/1041
- KHO:1990-A-29
- KHO:1990-A-30
- KKO:2003:64
- KKO:2010:23

- KKO:2012:11
- KHO:2016:180

Lisäksi liitteessä 1 koonti luvun 4 analyysissa arvioituista ylimpien tuomioistuinten ratkaisuksista

## **Kirjallisuus**

### **Aarnio Aulis**

- Lain ja kohtuuden tähden, Juva 1986
- Laintulkinnan teoria, Juva 1989
- Oikeussäännösten tulkinnasta: tutkimus lainopillisen perustelun rationaalisuudesta ja hyväksyttävyydestä, Helsinki 1982
- Oikeusvaltio – tuomarivaltio?, teoksessa Aulis Aarnio – Timo Uusitupa (toim.), Oikeusvaltio, Helsinki 2002
- Oikeutta etsimässä – Erään matkan kuvaus, Viro 2014

### **Alanen Aatos**

- Oikeuslähde ja laintulkintaoppi, Helsinki 1959
- Yleinen Oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus, Porvoo 1965

**Bogdanor Vernon**, The new British constitution, Cornwall 2009

**Brotherus Karl Robert**, Suomen valtiollisen järjestysmuodon kehitys, Porvoo 1968

**Brusin Otto**, Tuomarin harkinta normin puuttuessa, Helsinki 1938

**Clark David S.**, The Sources of Law, teoksessa Introduction to the Law of United States, Deventer - Boston 1992

**Ekins Richard** Reviewed by Maksymilian del Mar, The Nature of Legislative Intent, Cambridge Law Journal, C.L.J. 2013, 72(3), 758-764, 2013

**Ekins Richard** The intention of Parliament, Public Law, P.L. 2010, Oct, 709-726

**Erich Rafael**, Valtiosääntöjen säätäminen ja muuttaminen, Porvoo 1909

**Eriksson Lars D.**, Valtiosääntöoikeus, teoksessa Oikeustiede Suomessa 1900-2000, toim. Urpo Kangas, Juva 1998

### **Ervasti Kaijus**

- Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäyttämisestä oikeustieteessä, Lakimies 3/1998 s. 364–388
- Laki, Konflikti, tuomio – oikeus yhteiskunnallisena ilmiönä, Porvoo 2012

**Ervasti Kaijus, Tala Jyrki Castren Elina** – Lainvalmistelun laatu ja eduskunnan valiokuntatyö, Helsinki 2000

**Fisch William B.**, teoksessa Introduction to the Law of United States, Deventer – Boston 1992

**Fletcher George P.** – Sheppard Steve, American law in global context: the Basics, New York 2005

**Hautamäki Veli-Pekka,**

- Tuomioistuinaaktivismi Tutkimuskohteena, Oikeus 2003 (32); 2: 170-180
- Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta, Lakimies 4/2006 s. 586–607

**Heinonen Tuuli**

- Valtiosääntöoikeus ja oikeuslähteoppi, teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, Toim. Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro, Vantaa 2012
- Konstitutionaalinen konflikti Suomessa, teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, Toim. Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro, Vantaa 2012

**Heinonen Tuuli - Lavapuro Juha,** Suomen oikeuden eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistyminen 1990-2012, teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, Toim. Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro, Vantaa 2012

**Hidén Mikael,**

- Tasavallan presidentin asema – juridinen katsaus, teoksessa Presidentin valta – hallitsijanvallan ja parlamentarismien välinen jännite Suomessa 1919-2009, Juva 2009
- Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, Helsinki 2015

**Hidén Mikael – Saraviita Ilkka,** Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Helsinki 1989

**Jansson Jan-Magnus** Hajaannuksesta yhteistoimintaan - Suomalaisen parlamentarismien vaihteita, Helsinki 1993, s 41-59

**Jyränki Antero**

- Lakien laki : perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan, Helsinki 1989.
- Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö, Saarijärvi 1996
- Toiset työt, toiset metodit, teoksessa Minun metodini, toim. Häyhä Juha, Porvoo 1997

- Vuosien 1970-1974 valtiosääntökomitea: mitkä tavoitteet ovat toteutuneet, Lakimies 6-7/1999 s. 856-866
- Valta ja Vapaus – Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, Helsinki 2003

**Jyränki, Antero - Husa, Jaakko**, Valtiosääntöoikeus, Helsinki 2012.

**Jääskinen Niilo**, Kolme aaltoa - Miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? Defensor Legis N:o 4/2001

**Kaira Kaarlo**, tuomioistuimet valtiosäännön vartijana, 1948, julkaisussa Kaira - kirjoitelmia 1933-1958 (artikkelien eripainoskoonti), Helsinki

**Kastari Paavo**, Tasavallan presidentin asema, Porvoo 1961

**Karhu, Juha**, Tilannekohtainen oikeudellinen harkinta ja oikeuslähdeoppi, Julkaistu Edilexissä 3.1.2007, [www.edilex.fi/lakikirjasto/4181\\_2003](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4181_2003)

**Keinänen Anssi–Pitkänen Maija –Saarinen Outi**, Kokonaisvaltaista perustuslainmukaisuuden valvontaa, Oikeus 2013 (42); 1: 28–48

**Keinänen Anssi – Wiberg Matti**, Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana, Oikeus 2012 (41); 1: 86–106

**Keravuori Marietta**, EY-tuomioistuimen ylikansallisen laintulkinnan vaikutus suomalaiseen oikeuslähde- ja laintulkintaoppiin, Vaasa 1996

**Laakso Seppo**, Lainopin teoreettiset lähtökohdat, Tampere 2012

**Launiala Mika**

- Obiter Dictum - Prejudikaatissa muutoin lausuttu, Edilex 2017/37, Julkaistu 6.9.2017, [www.edilex.fi/artikkelit/18018](http://www.edilex.fi/artikkelit/18018)
- Prejudikaatti ja Prejudikaattinormi, Edilex 2016/18, Julkaistu 9.8.2016, [www.edilex.fi/artikkelit/16683](http://www.edilex.fi/artikkelit/16683)

**Lavapuro Juha**

- Uusi perustuslakikontrolli, Helsinki 2010
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen noudattamien tulkintaperiaatteiden kansallisesta sovellettavuudesta, Defensor Legis N:o 4/2011 s. 477-479, Lavapuro 2011a
- Mitä uutta on uudessa perustuslakikontrollissa? Lakimies 4/2011 s. 783–787, Lavapuro 2011b
- Ihmisoikeuskulttuurin murrokset? Eräitä kvantitatiivisia havaintoja korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä tapahtuneista muutoksista v. 1976-2010, Artikkelit, Julkaistu 19.1.2012 [www.edilex.fi/lakikirjasto/8537.pdf](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8537.pdf)
- Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä, Lakimies 4/2008 s. 582–611

- Perustuslakikontrollin uudet muodot II –Keskustelevan normikontrolliajattelun edellytykset Suomessa, Lakimies 2/2009 s. 270–296

**Leyland Peter**, The Constitution of the United Kingdom, Cornwall 2012

**Makkonen Kaarle**

- Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia, Vammala 1981
- Luentoja yleisestä oikeustieteestä, Helsinki 1998

**Melander Sakari**, Rikosvastuun yleiset edellytykset, Helsinki 2016

**Merikoski Veli**

- Valtiotietoa paloittain, Mikkeli 1980
- Laillisuusvalvonta Suomen oikeusjärjestyksessä, Vammala 1953

**Myrsky, Matti**, Pitäisikö KHO:sta kehittää ennakkopäätöstuomioistuin veroasioissa? Verotus 3/2011

**Määttä Tapio,**

- Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa, Julkaistu Edilexissä 27.1.2012, [www.edilex.fi/lakikirjasto/8587](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8587)
- Havaintoja KHO:n sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita koskevien vuosikirjapäätösten perusteluista, teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi, Joensuu 2008

**Niemivuo Matti**, Valtioneuvoston esittelijän asema, teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton – Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, Helsinki 2010

**Neuvonen Riku**, Tapaoikeus oikeuslähdeopissa, Lakimies 3/2006

**Nuotio Kimmo**, Oikeuslähteet - "Supernormistot" ja Ratkaisujen perustelu, Julkaistu Edilexissä 23.2.2007, [www.edilex.fi/lakikirjasto/4323](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4323)

**Ojanen Tuomas**

- Eurooppalaistuminen ja Suomen valtiosääntö - Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä, Lakimies 7–8/2003 s. 1149–1168
- Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet, Lakimies 7–8/2005 s. 1210–1228
- Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi s. 145-151, Osana Perustuslaki 2008-työryhmän muistiota
- Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet – kohti valtiosääntöistä dialogia? teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hiden 1939 – 7/12 – 2009, Jyväskylä 2009

- Perusoikeuksien neljäs aalto: Euroopan unionin perusoikeuskirja jäsenvaltioissa, teoksessa Avoin, tehokas ja riippumaton – Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja, 2010, Ojanen 2010a
- Tuomioistuimet – suomalaisen valtiosääntöoikeuden sokea piste? teoksessa Perustuslakihaasteet, Matti Wiberg (toim.), Helsinki 2010, Ojanen 2010b
- Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa, Defensor Legis N:o 4/2011
- Valtiosääntöoikeus kansainvälistymisen kohteena ja välittäjänä, Lakimies 7–8/2014 s. 937–952

**Pellonpää Matti**, Euroopan ihmisoikeussopimus, Helsinki 2005

**Putkonen Hanna**, Oppi Pidättyväisyydestä lainsäätäjän ja tuomioistuinten valtiosääntöisten roolien jäsentäjänä, Oikeus 2018 (47); 1: 29–47

**Raitio Juha**, Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat, Helsinki 2013

**Salonen Jukka-Pekka**, Vuosisata vuosikirjaa – korkeimman oikeuden ratkaisujen julkaisemisen historiaa, Lakimies 3–4/2017 s. 451–470

**Saraviita Ilkka**,

- Perustuslaki 2000 : kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle, Helsinki 2000
- Lisänäkökohtia perustuslakivaliokunnasta lausunnonantajana ja asiantuntijoiden kuulijana, Oikeus 2012/2 s. 299-304

**Sasi Kimmo**, teoksessa Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen – Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen, Toim. Tuuli Heinonen – Juha Lavapuro, Vantaa 2012

**Scheinin Martin**, Ihmisoikeudet suomen oikeudessa, Jyväskylä 1991

**Sipponen Kauko**, Lainsäädäntövalta, teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia: 11, Eduskunnan valtuudet ja suhde muihin ylimpiin valtioelimiin, Kastari, Paavo ;Meinander, Nils ; Salervo, Olavi ; Sipponen, Kauko, Helsinki 1977

**Ståhlberg, Kaarlo Juho**, Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä, Helsinki 1927

**Suviranta Outi**, Virkamiehen ratkaisutoiminta ja Euroopan yhteisön oikeus, Helsinki 1996

**Tammio E.H.I.** Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa, Vammala 1948

**Timonen Pekka**, Ennakkotapaukset ja niiden merkitys oikeuslähteenä, Mänttä 1987

**Tiitinen Seppo**

- Perustuslakiuudistus ja sen tausta, Lakimies 6-7/1999 s. 840-848
- Puolipresidentillisestä järjestelmästä kohti vakaata parlamentaarista kansanvaltaa, teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hiden 1939 – 7/12 – 2009, Jyväskylä 2009

**Tolonen Hannu**, Oikeuslähdeoppi, Helsinki 2003

### **Tuori Kaarlo**

- Kriittinen oikeuspositivismi, Helsinki 2000
- Foucault'n oikeus, Helsinki 2002
- Oikeuden ratio ja voluntas, Helsinki 2007
- Vallanjako – vaiettu oppi, Lakimies 7–8/2005 s. 1021–1049
- Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003 s. 915–943
- Demokraattisen oikeusvaltion uhkakuvia, Lakimies 1/2014 s. 94–98
- Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovallan kolmijaon rajoilla, Lakimies 1/2018 s. 103–111

**Vainio Jouni**, teoksessa Suomen eduskunta 100 vuotta : 7, Valiokunnat lähikuvassa Helander, Voitto ; Kunttu, Tapani ; Mylly, Juhani ; Pekonen, Kyösti ; Vainio, Jouni ; Eduskunta, Helsinki 2007

### **Wiberg Matti,**

- Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana, Lakimies 6/2003 s. 967–991, Wiberg 2003a
- Määrää laadun kustannuksella? Suomalainen lainsäädäntötuotos 1945-2002, Edilex-artikkeli 2003, <https://www.edilex.fi/artikkelit/806.pdf>, Wiberg 2003b

**Wikström Kauko**, Kuka tarvitsee oikeuslähteoppia? Artikkelit Edilexissä 2007, Julkaistu Edilexissä 15.3.2007 [www.edilex.fi/lakikirjasto/4379](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4379)

### **Viljanen Veli-Pekka**

- Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa, Lakimies 7–8/2003 s. 1169–1183
- Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen, Lakimies 3/2003 s. 444–448
- Viljanen 2005a, Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan, käyttäjänä muuttunut? Lakimies 7–8/2005 s. 1050–1064
- Viljanen 2005b, Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus, Julkaistu Edilexissä 4.4.2007 [www.edilex.fi/lakikirjasto/4405.pdf](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/4405.pdf), Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeus – kulttuuria ja teoriaa, Juhlakirja Hannu Tolonen 2005, toim. Jyrki Tala ja Kauko Wikström, Turun yliopisto, Oikeustieteellinen tiedekunta 2005

**Virolainen, Jyrki**, Oikeuskirjallisuus oikeuslähteenä ja tuomion perusteluissa, Lakimies 1/2012 s. 3-32

**Vuorela Miikka – Keinänen Anssi**, Oikeuslähteiden rajamailla – eduskunnan valiokunnat lainlainsäätäjinä, Lakimies 6/2014 s. 775–798

## **Muut:**

- Finlexin ohjesivut <http://www.finlex.fi/fi/ohjeet/>, viitattu 14.4.17
- Edilexin ohjesivut <https://www.edilex.fi/kko> ja <https://www.edilex.fi/kho>
- 17. Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta, EUVL N:o C 326, 26.10.2012 s. 346
- Tilasto Vaalikaudella 2007-2010 käsitellyistä hallituksen esityksistä  
[https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Documents/T4\\_loppuu\\_nkäsittelyt\\_edk\\_2007\\_2010\\_fi.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Documents/T4_loppuu_nkäsittelyt_edk_2007_2010_fi.pdf)
- Äänestystulos koskien Lakialoitetta laiksi ulkomaalaislain 73 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdan kumoamisesta  
[https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK\\_114+2017+3.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_114+2017+3.aspx)
- Hankkeen asettamistiedot hankkeesta tuomioistuinviraston perustamiseksi  
<http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>
- Paavo Lipposen I hallituksen ohjelma [http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset\\_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma](http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma)
- Tilastoja aiemmilta valtiopäiviltä  
<https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Sivut/tilastoja-aiemmilta-valtiopaivilta.aspx>, viitattu 19.11.2017
- AIR TRAVEL ORGANISERS' LICENSING BILL EXPLANATORY NOTES  
<https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2017-2019/0058/18058en.pdf>
- UK Interpretation act 1978 <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1978/30>
- Tasavallan presidentti Mauno Koiviston puhe valtiopäivien avajaisissa 1992  
<https://www.eduskunta.fi/pdf/VP/VP-PTK-1992-avajaiset.pdf>
- Eduskunnan tiivistelmä EU:hun liittymisprosessista  
<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-jasennyden-hakeminen.aspx>
- Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen 1990, VNS 1/1990 vp
- Eduskunnan tiivistelmä EU-kansanäänestyksen järjestämisestä  
<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-kansanaanestys.aspx>
- Liittymistä koskevasta käsittelystä eduskunnassa kts tästä kootut asiakirjat jäsenyyden hakemista koskien

<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-jasenyuden-hakeminen.aspx> ja liittymissopimuksen käsittelyä koskien

<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-jasenyysneuvottelut.aspx>

- Hirvonen Ari, mitkä metodit – opas oikeustieteen metodologiaan, Helsinki 2011, [https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen\\_mitka\\_metodit.pdf](https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf)

### **Lyhenteet**

EU Euroopan unioni

EY Euroopan Yhteisö

EIS Euroopan ihmisoikeussopimus

EIT Euroopan ihmisoikeussopimus

OK Oikeudenkäymiskaari

## 1. Johdanto

### 1.1. Aluksi

Valtiopäivillä 2007-2010 eduskunta hyväksyi 1016 hallituksen esitystä<sup>1</sup> ja valtiopäivillä 2011-2014 916 hallituksen esitystä<sup>2</sup>. Eduskunnan työjärjestyksessä säädetyn mukaisesti tämä tarkoittaa, että näillä kahdella vaalikaudella on hyväksytty 1932 hyväksytyyn hallituksen esitykseen liittyvää valiokuntamietintöä. Tästä johtuen eduskunta on työjärjestyksensä mukaisesti hyväksynyt lähtökohtaisesti myös 1932 valiokuntamietinnön perustelut.

Eduskunta hyväksyy lakiehdotukset valiokuntamietinnössä esitetyn pohjalta. Näissä olevat hyväksytyt lakiehdotukset tulevat hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen noudatettavaksi sellaisenaan. Epäselvempi kysymys on, mikä merkitys esimerkiksi mainittujen lähes 2000 mietinnön tuhansilla sivuilla perusteluja on. Tulisiko niitä pitää poliittisina arvioina esityksistä, lakin tulkinnan lähteenä vai jonain muuna?

Tässä tutkielmassa tutkin, millainen rooli eduskunnan valiokuntien mietinnöillä on oikeuslähteenä. Arvioin asiaa niin lainopillisena kysymyksenä kuin oikeustapausaineiston arvioinnin kannalta. Lainopillisena kysymyksenä katson kahta valtiosääntöoikeuden näkökulmaa: Kysymystä valtiosääntöoikeuden näkökulmasta oikeuslähteisiin ja oikeuslähdeoppiin sekä kysymystä valiokuntamietintöjen luonteesta oikeuslähteenä. Toisena kulmana tutkin, mikä rooli valiokuntamietinnöille on korkeimpien oikeuksien ratkaisuisissa annettu.

### 1.2. Valtiosääntöoikeus ja näkökulmia oikeuslähdeopista

#### 1.2.1. Valtiosääntöoikeudesta tutkittavan teeman kannalta

Eduskunta käyttää perustuslain 2 § 1 momentin mukaisesti ylintä lainsäädäntövaltaa Suomessa. Eduskunnan toiminnassa on kyse poliittisen päätöksenteon arenasta, jossa poliittinen päätöksenteko-organisaatio säättää poliittisten tahtotilojen mukaisesti lainsäädäntöä. Eduskunnalla on rooli toisaalta perustuslain säätäjänä, toisaalta tavallisen lainsäädännön säätäjänä. Eduskunnan keskeisin tehtävä suhteessa oikeudelliseen maailmaan on tuottaa lainsäädäntöä. Eduskunnan lainsäädäntövallan käyttämistä on säännelty hyvin yksityiskohtaisesti perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Tämä

---

<sup>1</sup> [https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Documents/T4\\_loppuunkasitellyt\\_edk\\_2007\\_2010\\_fi.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Documents/T4_loppuunkasitellyt_edk_2007_2010_fi.pdf)

<sup>2</sup> [https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Documents/T4\\_loppuunkasitellyt\\_edk\\_2011\\_2014\\_fi.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Documents/T4_loppuunkasitellyt_edk_2011_2014_fi.pdf)

sääntely antaa eduskunnan toiminnalle raamit, joiden tutkiminen voi antaa johtoa epäselvempien tilanteiden tulkintaan.

Tuomioistuimet ovat perustuslain mukaisesti riippumattomia. Tuomioistuimet soveltavat eduskunnan säätämää lainsäädäntöä itsenäisesti lainsäädäntövallan käyttäjästä ja hallitusvallasta riippumattomana. Siitä, mihin lähteisiin tuomioistuimet voivat vedota ratkaisutoiminnassaan, ei ole sitovasti tarkemmin säännelty.

Työssä käsittelen kahta keskeistä poliittis-oikeudellista teemaa, kysymyksiä poliittisen ja oikeudellisen rajasta sekä tuomioistuinten sovellettavaksi tulevista oikeuslähteistä. Molemmat näistä ovat valtiosääntöön linkittyviä teemoja. Valtiosäännöllä on tehtävä oikeudellisen ja poliittisen järjestelmän välisenä rajapintana, jonka kautta poliittinen järjestelmä vaikuttaa oikeudelliseen ja poliittinen oikeudelliseen.<sup>3</sup> Valtiosäännön on kuvattu ”olevan järjestetyn yhteiskuntaelämän oikeudellinen kehys”.<sup>4</sup>

Valtiosääntöoikeus perinteisessä ajattelutavassa on tarkoittanut oikeudenalaa, jonka kohteena on ollut valtioelinten rooli ja näiden välinen toimivaltajako.<sup>5</sup> Rooliksi oikeudenalalle on kuvattu sen sääntelykokonaisuuden hahmottaminen, joka määrittelee valtiovallan käyttämisen oikeudellisia reunaehtoja ja niiden tulkintaa.<sup>6</sup> Jyränki on kuvannut valtiosääntöoikeuden tarkoittavan ”valtion sitoutumista oikeussääntöihin, valtion sitomista oikeussäännöin.”<sup>7</sup> Valtiosäännön tarkoitukseksi on nähty valtasuhteiden määrittely ja erityisesti niiden määrittely oikeudellisessa muodossa.<sup>8</sup> Kirjallisuudessa valtiosääntöjuridiikalle on kuvattu myös rooli alaksi, jonka avulla ”poliittinen muutetaan oikeudelliseksi”.<sup>9</sup> Ojanen on todennut, että perinteisen kansallisten organisaatioiden toimivaltajaan tarkasteluun keskittymisen sijaan valtiosääntöoikeus tulisi nähdä nykyisin laajempina kansallisen ja ylikansallisen normiston muodostamana kokonaisuutena.<sup>10</sup> Valtiosääntöoikeudessa on kyse kirjoitettua valtiosääntöä laajemmasta käsitteestä. Siinä säädännäisten normien ympärille rakennetaan systemaattinen kokonaisuus, jossa

---

<sup>3</sup> Tuori 2014 s. 94

<sup>4</sup> Merikoski s. 177

<sup>5</sup> Erich s. 12

<sup>6</sup> Erich s. 9-14

<sup>7</sup> Jyränki 1989 s. 18

<sup>8</sup> Tuori 2010 s. 480-48

<sup>9</sup> Jyränki 1989 s. 17-18

<sup>10</sup> Ojanen 2011 s. 442

”säädannäinen oikeus, soveltamiskäytäntö ja lainoppi ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa”.<sup>11</sup> Valtiosääntöoikeudessa pyritään löytämään vastauksia siihen, miten systematisoidun järjestelmän perusteella asioiden tulisi olla.<sup>12</sup> Alan tutkimuksessa on otettava huomioon, että säädösten taustavaikuttimina on usein paljon politiikan taustasyitä, joita ei säädöksistä ole nähtävissä.<sup>13</sup> Valtiosääntöoikeuden alan valmisteluaineistoa on tyypillisesti ollut monia oikeudenaloja niukemmin, joten taustatekijöiden arviointi on perinteisesti ollut haastavaa.<sup>14</sup>

Politiikan ja oikeuden rajapintaa tarkasteltaessa on hyvä tunnistaa kirjallisuudessa käytetty erottelu oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön käsitteiden välille. Esimerkiksi Jyränki toteaa, että kaikkia poliittisen päätöksenteon järjestelmään liittyviä mekanismeja ei ole tosiasiaassa kirjoitettu auki oikeudelliseen valtiosääntöön.<sup>15</sup> Tässä työssä keskitytään oikeudellisista rakenteista havaittavissa olevan oikeudellisen valtiosäännön puolelle.<sup>16</sup>

Yhtenä keskeisenä tutkimuksen teemoihin liittyvänä kehityskulkuna arvioidaan oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymistä. Tällä on tarkoitettu erityisesti valtiosääntöiseen järjestelmään liittyvää kehityskulkua, jossa valtiosääntöiset näkökohdat ovat nousseet yhä keskeisempään rooliin oikeuselämässä. Erityisesti Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, jäsenyys Euroopan unionissa ja perustuslakiuudistus tekivät Suomessa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta yhä keskeisemmän osan oikeuselämää.<sup>17</sup>

Tuori toteaa valtiosääntöistymisen olevan relevantti käsite kuvaamaan erityisesti eurooppalaista kehitystä, jossa on vaiheittain kehittynyt uusi oma valtiosääntöiseksi luonnehdittavissa oleva eurooppalainen oikeuden taso.<sup>18</sup> Tällä on myös nähty laajempi

---

<sup>11</sup> Jyränki – Husa s. 74

<sup>12</sup> Jyränki – Husa s. 73

<sup>13</sup> Hidén – Saraviita s. 8-11

<sup>14</sup> Tätä koskien kts. Hidén – Saraviita s. 8-9. Perustuslakiuudistuksen valmisteluprosessia koskien on käytettävissä laajempi aineisto, josta ks. esim. Saraviita 2000 s. 4-33

<sup>15</sup> Esimerkiksi Jyränki toteaa, että eduskuntaan valiokuntien asiantuntijakuulemisia koskeva järjestely on hyvin paljon oikeudellisesti sääntelemätöntä ja valtioneuvoston valmistelua tekevät organisaatiot voivat tosiasiaassa käyttää päätöksentekovaltaa. Jyränki 2003 s. 222–224

<sup>16</sup> Eriksson on puhunut myös kolmijaosta kirjoitettuun valtiosääntöön, joka tarkoittaa säädannäistä valtiosääntöä, oikeudelliseen valtiosääntöön, joka sisältää myös oikeudelliseksi luonnehdittavissa olevia tapoja ja poliittiseen valtiosääntöön, joka sisältää poliittisia käytäntöjä, jotka eivät ole oikeudellisessa valtiosäännössä esitettyjä. Eriksson s. 369

<sup>17</sup> Tuori 2010 s. 482-484

<sup>18</sup> Tuori 2010 s. 482-484

merkitys koko valtiosääntöoikeudellisen keskustelun kannalta.<sup>19</sup> Esimerkiksi Viljanen on kuvannut, että tämän kehityksen yhtenä taustatekijänä on tarkoitus olla oikeusjärjestystä pilkkovan kehityksen vastavoimana tukemassa oikeusjärjestyksen kokonaisuutta.<sup>20</sup>

Ojaseen mukaan valtiosääntöoikeudella on ollut keskeinen osa koko oikeusjärjestyksen eurooppalaistumisen ja kansainvälistymisen kannalta.<sup>21</sup> Valtiosääntöoikeuden kautta voidaan arvioida laajemmin ilmiötä koko Suomen oikeusjärjestyksen osalta.

Eurooppalaistuminen ja kansainvälistyminen kehityskulkuina ovat tapahtuneet rinnakkaisesti valtiosääntöistymisen kanssa.<sup>22</sup> Eurooppalaistuminen ja kansainvälistyminen ovat vaikuttaneet paitsi oikeudenalakohtaisesti, myös vahvasti kansainvälistyneen valtiosääntöisen valvontajärjestelmän kautta.<sup>23</sup> Ojaneen on kuvannut, että valtiosääntöoikeudella on ollut rooli kansainvälistymisen välittäjänä Suomen oikeuteen tuomalla valtiosääntöoikeuden tulkintaan ja valtion perusrakenteisiin kiinteällä tavalla eurooppalaisen tason.<sup>24</sup>

### 1.2.2. Oikeusteoriasta tutkittavan teeman kannalta

Oppi oikeuslähteistä, hyväksyttävistä oikeudellisen ratkaisutoiminnan perusteista lähti Suomessa tulemaan vahvemaksi osaksi oikeudellista keskustelua vasta suhteellisen myöhään.<sup>25</sup> Oikeuslähdeopilla on tarkoitettu oppirakennelmaa siitä, mitä oikeuslähteitä oikeudellisesti ratkaisutoiminnassa tulee tai on hyväksyttävää soveltaa.<sup>26</sup> Opin tarkoituksena on esittää lainsoveltajalle kehikko siitä, mitä lähteitä säädöstehtäin tulkinnassa tulisi huomioida.<sup>27</sup> Asiaa koskevan kirjallisuuden näkökulmana on ollut hyvin vahvasti tuomarin ratkaisutoiminnan näkökulma eli millaisten argumenttien käyttäminen ratkaisutoiminnan perustelemisessa on hyväksyttävää.<sup>28</sup>

Kysymystä oikeuslähteistä on käsitelty lainsäädännössä hyvin niukasti. Perustuslain 106 §:ssä säädetään perustuslain etusijasta tilanteessa, jossa laki on ilmeisessä ristiriidassa

---

<sup>19</sup> Kts. esim. Ojaneen 2014 s. 937-952 ja Viljanen 2003 s. 444-448

<sup>20</sup> Viljanen 2003 s. 445-447

<sup>21</sup> Valtiosääntöoikeuden vaikutuksista Suomen oikeuden kansainvälistymiseen kts. esim. Ojaneen 2014 s. 937-952

<sup>22</sup> Ojaneen 2014 s.937-939

<sup>23</sup> Ojaneen 2014 s. 939-940

<sup>24</sup> Ojaneen 2014 s. 947-948

<sup>25</sup> Oikeuslähdeoppikeskustelun kehityksestä Suomessa esim. Karhu s. 25-29 ja Aarnio 2014 s. 219-220

<sup>26</sup> Oikeuslähteen käsitteestä esim. Alanen 1965 s. 44-45

<sup>27</sup> Makkonen s. 121-123

<sup>28</sup> Esim. Makkonen s. 124-137

perustuslain kanssa<sup>29</sup> ja perustuslain 107 §:ssä lain etusijasta, kun tavallinen laki ja alemman asteinen säädös ovat ristiriidassa keskenään. Oikeudenkäymiskaaren 24:3 § velvoittaa tuomioistuinta perustelemaan ratkaisut. Säädöksen mukaan tuomioistuimen on ratkaisun perusteluissa ilmoitettava, mihin seikkoihin ja oikeudelliseen päättelyyn ratkaisu perustuu. Tämän säädöksen voidaan sinänsä katsoa velvoittavan tuomioistuinta esittämään, minkä harkinnan perusteella se soveltaa tiettyjä oikeuslähteitä ratkaisun argumentoinnissa. Oikeudenkäymiskaaren aiempi 1:11 § asetti löyhät raamit oikeuslähteiden käytölle.<sup>30</sup> Tuota säädöstä käytettiin merkittävässä määrin oikeusteorian oikeuslähteoppiakennelmien kiinnityskohtana aineelliseen oikeuteen, mistä jäljempänä. Kysymyksestä mainitussa säädöksessä mainitun maantavan hyväksyttävyydestä oikeuslähteenä on käyty kirjallisuudessa keskustelua vielä 2000-luvulla.<sup>31</sup>

Keskustelua oikeuslähteopista on käyty Suomessa enimmäkseen oikeusteorian piirissä. Kaarle Makkosen ja Aulis Aarnion esittämät näkemykset hallitsivat pitkään oikeuslähteopista käytyä keskustelua.<sup>32</sup> Koko oikeuslähteopista käytävää keskusteluakin on kritisoitu<sup>33</sup>, koska on katsottu, että säädökset antavat itsessään riittävän oikeuslähteopin, eikä tieteessä kehitellyllä oppirakennelmalla ole tarvetta.

### 1.3. Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Tässä työssä keskitytään arvioimaan kysymystä oikeuslähteopista valtiosääntöoikeuden näkökulmasta keskittyen arvioimaan eduskunnan valiokuntien mietintöjen roolia oikeuslähteenä. Tämä työ liittyy erityisesti tutkimukseen, joka käsittelee eduskunnan, valtioneuvoston ja ylikansallisten organien välisiä toimivaltakysymyksiä. Oleellisesti kiinnostavaa on se tutkimus, joka on käsitellyt valtioelinten välisiä toimivaltasuhteita ja eri toimijoiden kantojen välistä etusijaa lainkäytössä.

Erityisesti tämä tutkielma liittyy keskusteluun siitä, miten ylimpien valtioelinten välistä työnjakoa tulisi arvioida laintulkinnassa. Tarkastelen oikeusteorian piirissä käytyä oikeuslähteoppiakeskustelua ja sen kytkeytymistä säädännäiseen oikeuteen. Tämän jälkeen

---

<sup>29</sup> Perustuslain 106 §:n etusijaperiaatteen tuomisesta perustuslakiin kts. HE 1/1998 vp s. 162-164

<sup>30</sup> Kyseinen OK 1:11 muotoilu kuului ”Tuomarin pitää tarkoin tutkia lain oikeata tarkoitusta ja perustusta sekä tuomita sen mukaan, mutta ei vastoin sitä, oman mielensä mukaan. Maan tapa, jos se ei ole kohtuuton, olkoon hänellä myös ohjeena tuomitessansa, kun säädettyä lakia ei ole.” Kyseinen OK 1:11 on kumottu säädöksellä 683/2016

<sup>31</sup> Kts. Esim. Neuvonen s. 405-432

<sup>32</sup> Wikström s. 271-272

<sup>33</sup> Tästä esim. Wikström s. 272-286

yrityän hahmotella eurooppalaistumisen ja parlamentarisoitumisen aiheuttamaa muutosta Suomen oikeusjärjestelmään. Tämän viitekehyksen hahmottamisen jälkeen katson valtiosääntöisistä lähtökohdista käsin, miten eduskunnan valiokuntamietinnöissä esittämien kantojen asemaa tulisi tulkita. Valiokuntamietintöjen roolia tarkastelen osana tätä hahmoteltua valtiosääntöistä viitekehystä.

Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä pyrin löytämään vastauksen kysymykseen

- Millainen rooli valiokuntien mietinnöille oikeuslähteenä voidaan valtiosääntöoikeuden näkökulmasta antaa?

Toisena näkökulmana keskityn arvioimaan, millainen rooli valiokuntamietinnöillä on oikeuslähteenä ylimpien tuomioistuimien ratkaisukäytännöissä. Arvioinnin kohteena on erityisesti tuomioistuinlinjojen väliset erot, mietintöihin viittaamisen määrän muutos ja viittausten tarkoitus. Tarkoituksena on pyrkiä hahmottamaan, millainen rooli valiokuntamietinnöille oikeuslähteenä on annettu ylimmissä tuomioistuimissa. Tästä voidaan hahmottaa tutkimuskysymys:

- Missä määrin tuomioistuinikäytännössä huomioidaan valiokuntien mietinnöt ja millä tavoin ylimmissä tuomioistuimissa hyödynnetään näitä oikeuslähteenä?

Työekonomisista syistä käsittelyä on rajattava hieman. Keskityn tässä tutkielmassa vain lainsäätäjän ja tuomioistuinten väliseen roolijakoon. Tutkimuksessa arvioidaan kansainvälistymisen kehitystä, mutta ei lähdetä tarkemmin analysoimaan yksityiskohtaista tapausaineistoa. Tutkielmassa katsotaan kahden vertailumaan osalta asian kansainvälistä tulokulmaa. Tutkielmassa keskitytään arvioimaan lainsäätäjän ja lainkäytön näkökulmia ja rajataan hallitusvallan piirissä tapahtuva toiminta työn ulkopuolelle. Eduskunta-aineiston oikeuslähderoolin arvioiminen muodostaa yhden selkeän kokonaisuuden, eri valtioelinten välisen dialogin laajempi arvio olisi laajemman tutkimuksen teema. Oikeuslähderoolin arvioinnissa keskitytään ylimpien tuomioistuinten ratkaisukäytännön arvioimiseen, koska näistä on olemassa kattava tietokanta-aineisto, toisin kuin laajemmin alemmista tuomioistuimista.

Tässä tutkielmassa keskitytään eduskunnan valiokuntamietintöjen tutkimiseen.

Valtiosääntöoikeudellisesti toinen kiinnostava näkökulma eduskunnan työn tarkasteluun

olisi oikeuslähdevaikutusten tutkiminen perustuslakivaliokunnan lausuntojen näkökulmasta. Antaessaan perustuslain 74 §:n mukaisia lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta, perustuslakivaliokunta esittää kannan lakiehdotusten ja muiden sen käsiteltäväksi tulevien asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunnan roolia on sinänsä tutkittu kohtalaisesti.<sup>34</sup> Perustuslakivaliokunnan lausuntojen roolia tuomioistuintoiminnassa on sen sijaan tutkittu vähemmän. Esimerkiksi vuonna 2017 ylimpien tuomioistuimien kymmenessä ratkaisussa viitattiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Erityisesti Lavapuro on käsitellyt tätä kysymystä perustuslakikontrollista tuomioistuimissa.<sup>35</sup>

Tässä työssä jätetään perustuslakivaliokunnan lausuntojen tutkiminen sivuun, koska kyse olisi laajasta ja hyvin erilaisesta kokonaisuudesta, kuin valiokuntamietintöjen kohdalla. Siinä missä perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on selkeä rooli suoraan perustuslakiin tukeutuen, valiokuntamietintöjen oikeudellinen rooli on epäselvemmin konstruotavissa ja sitä myöten myös niiden sovellettavuus tuomioistuimissa on eri tavalla jäsennettävissä. Rajaan tässä työssä myös pois perustuslakivaliokunnan mietintöjen tutkimisen, koska ne liittyvät merkittävässä määrin erilaiseen oikeudelliseen sääntelyyn, kuin muiden valiokuntien mietinnöt.<sup>36</sup> Tässä työssä yritetään ensin hahmotella valiokuntamietinnöille roolia oikeudellisessa argumentaatioissa säädännäisen oikeuden näkökulmasta ja tämän jälkeen arvioidaan niiden soveltamista tuomioistuimissa. Toisin sanoen työssä arvioidaan sitä, miltä osin valiokuntamietintöjä voidaan pitää oikeudellisena ja missä määrin poliittisena aineistona.

Huomionarvoista on, että vaikka perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaisesti antamalla lausunnoilla kokonaisuudessaan ei ole suoraan säädöstaustaan perustuvaa oikeudellista sitovuutta, on niitä kuitenkin pidetty asianomaista mietintövaliokuntaa sitovina.<sup>37</sup> Hiden on katsonut, että sinänsä sitovuus voidaan osoittaa vain puhtaille

---

<sup>34</sup> Esim. Hautamäki 2006, Keinänen-Pitkänen-Saarinen 2013, Keinänen-Wiberg 2012, Wiberg 2003a, Saraviita 2012, Lavapuro 2011b

<sup>35</sup> Lavapuro 2011a

<sup>36</sup> Valiokuntaoppaan s. 18-19 määrittelee PeVin toimialan mietintöasioissa, joka käsittää pääosin perustuslakiin tai siihen suoraan liittyvän sääntelyn. Näin PeVin mietintöjen tulkinta liittyy asiallisesti enemmän samaan kokonaisuuteen kuin perustuslakivaliokunnan lausuntojen tulkinta eikä samaan kokonaisuuteen muiden mietintöjen kanssa. Edilex-hakuna löytyy yhteensä 15 Korkeimman oikeuden ratkaisua ja 38 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua, joiden perusteluissa viitataan johonkin perustuslakivaliokunnan mietintöön. Nämä todennäköisesti muodostaisivat mielekkäämmän kokonaisuuden perustuslakivaliokunnan lausuntojen tutkimisen kanssa, joten ne rajataan tästä työstä niin ikään pois

<sup>37</sup> Hidén 2015 s. 231

kysymyksille perustuslainmukaisuudesta, käytännössä säästämisjärjestyskannottojen osalta.<sup>38</sup> Toisaalta on syytä huomata, että perustuslakivaliokunnan ottaessa perustuslain 42 § 2 momentin mukaisesti kantaa puhemiehen menettelyyn, on tällainen lausunto sitova.<sup>39</sup> Näin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on hyvin erityyppinen oikeudellinen status, kuin muilla eduskunnan valiokuntien kannanotoilla. Näin perustuslakivaliokunnan lausuntojen tutkiminen aiheen erilaisuudesta johtuvista syistä sivuun tässä työssä.

#### 1.4. Tutkimuksen metodeista

Oikeustieteen metodikeskustelussa on pitkälti kyse työskentelyotteesta: siitä, millaisilla keinoilla tutkimuksessa pyritään löytämään vastauksia asetettuihin kysymyksiin. Välillä metodikeskustelu pyritään jättämään sivuun tutkimuksissa.<sup>40</sup> Metodien julkituominen lisää tieteen objektiivisuutta kertomalla siitä, millaisilla keinoilla tutkimus olisi toistettavissa.

Tämä tutkielma on lähtökohdiltaan ongelmalähtöinen. Tässä pyritään hahmottamaan voimassaolevan oikeuden sisältöä siitä, kuinka lainsäätäjän tahdonilmaisuja laintulkintaan tulisi huomioida. Työssä pyritään löytämään oikeusdogmaattisesta näkökulmasta oikeusnormien tulkinnan suosituksia, toisaalta taas arvioimaan oikeudellisia käytäntöjä lainsäätäjän tahdon huomioimisesta. Työssä pyritään siis yhdistämään kahta erilaista tutkimusotetta tiedostaen tämän sisältämät haasteet.<sup>41</sup>

Koska tarkasteltavat tutkimuskysymykset ovat hyvin eriluonteisia, tulee tutkimusotteita yhdistää. Pääluvuissa kaksi ja kolme tutkimusotteena on oikeusdogmaattinen tutkimus. Oikeusdogmaattisessa eli lainopillisessa tutkimuksessa pyritään löytämään oikeusnormien merkityssisältöä tulkitsemalla eri lähteiden avulla normilauseita.<sup>42</sup> Tarkastelussa yritetään hahmottaa oikeuslähteitä koskevaa sääntelyä sekä säädöstekstien sanamuotoa että lainsäätäjän historiallista tarkoitusta ja sen muutosta tulkitsemalla. Tämän lisäksi yritetään tulkita sääntelyä osana laajempaa oikeusjärjestelmän tasoa<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Hidén 2015 s. 232

<sup>39</sup> Tästä menettelystä tarkemmin Hidén 2015 s. 234-236

<sup>40</sup> Esim Lavapuro 2010 s. 52-53

<sup>41</sup> Tutkimusotteiden yhdistämisen haasteista Jyränki 1997 s. 84-86

<sup>42</sup> Hirvonen s.36-38

<sup>43</sup> Hirvonen s. 38-39

Merkittävä osa oikeuslähdeoppia koskevasta keskustelusta on käyty oikeusteorian alan kirjallisuudessa. Luvussa 2 arvioidaan oikeusteoreettisessa kirjallisuudessa esitetyjä käsityksiä lainsäätäjän tahdon asemasta oikeuslähteenä. Tarkoituksena tällä on arvioida, miten kirjoittajat ovat kytkeneet tekstinsä säädännäiseen oikeuteen ja millaisia näkemyksiä kyseisessä kirjallisuudessa on esitetty lainsäätäjän tahdon roolista tulkintalähteenä. Oikeusteorian kannanotoista osa perustuu voimassaolevaan oikeuteen<sup>44</sup>, osa taas on enemmän teoreettisen tason kannanottoja ilman säädännäisen oikeuden tukea.

Pääluvussa neljä tutkimusotteena on empiirinen oikeustutkimus. Empiirisellä lähestymistavalla pyritään tässä löytämään oikeuskäytännöstä sellaisia havaintoja, jotka eivät ole löydettävissä puhtaalla lainopillisella tarkastelulla. Empiirinen lähestyminen toimii tässä tutkielmassa täydentävänä otteena. Vaikka tutkimusotteiden yhdistämisen voidaan katsoa tuovan myös haasteita<sup>45</sup>, on sillä omat etunsa tämän tutkimuksen kannalta, koska perinteisellä lainopillisella tutkimuksella ei pystytä arvioimaan oikeuskäytännöstä vastaavaa.<sup>46</sup>

Luvun neljä tavoitteena on löytää empiirisen lähestymistavan avulla ensinnäkin lukumääräisiä havaintoja valiokuntamietintöjen käytöstä oikeuslähteenä KKO:n ja KHO:n ratkaisukäytännössä. Käytetty lähdeaineisto on kerätty Edilex-tietokannasta tehdyillä tietokantahauilla, joissa on käytetty valiokuntien lausuntojen ja mietintöjen virallisia vakiintuneita lyhenteitä.<sup>47</sup> Tietokanta-aineistosta on löydettävissä korkeimpien oikeuksien tapausaineistoa laajasti jo vuosikymmenien ajalta hieman vaihtelevilla tavoin.<sup>48</sup> Tästä

---

<sup>44</sup> Tästä esim. Scheininin esittämät kannanotot siitä, miten Lex superior, Lex superior derogat inferior ja lex specialis-säännöt ovat löydettävissä säädännäisestä oikeudesta Scheinin 1991 s. 44-45

<sup>45</sup> Ervasti s 365-368

<sup>46</sup> Ervasti s. 276-278. Myös Hiden ja Saraviita ovat myös kuvanneet, että valtiosääntöoikeuden tutkimus vaatii perinteisen lainopin oheen monesti myös muita tutkimusmetodeja. Hiden – Saraviita s. 13-14. Tässä työssä käytän esityöaineistoa ja kirjallisuutta laajasti lähdeaineistona, tiukkarajaisimmassa lainopissa tulisi osa käytetyistä lähteistä oletettavasti jättää oikeussosiologisen tai lainsäädäntötutkimuksen alaan kuuluvan tutkimuksen puolelle

<sup>47</sup> Vastaavaa tapaa on käyttänyt esimerkiksi Lavapuro, kts. Lavapuro 2010 s. 154-155 ja Ojanen 2009 s. 246-247. Ojanen on kiinnittänyt huomiota Finlex-tietokantahakujen mahdolliseen puutteellisuuteen, mutta pitänyt sitä silti perusteltuna tapana tuomioistuinkäytäntöä koskevan yleisarvion tekemiseen. Ojanen 2009 s. 247

<sup>48</sup> Tässä työssä on viitattu kirjallisuudessa olleisiin esimerkkeihin Finlex-tietokannan käytöstä. Olen käyttänyt työssä saman tietokanta-aineiston sisältävää Edilex-tietokantaa, joka on käytettävyydeltään parempi. Finlex-tietokannasta on löydettävissä Korkeimman oikeuden ratkaisut vuodesta 1980 alkaen sekä Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisut kokonaisuudessaan vuodesta 1999 alkaen sekä lyhennelminä vuodesta 1944 alkaen. Lisäksi Finlex-tietokannassa saatavilla on saatavilla muita ratkaisuja vuodesta 2013 alkaen. KHO:n ratkaisuksista on huomioitu kaikki tietokantaan otetut ratkaisut myös vuosikirjaratkaisujen lisäksi. Näin näiden tuomioistuinten ratkaisut ovat saatavissa tietokannassa riittävässä määrin, jotta niistä tehtävistä havainnoista voidaan tehdä tilastollisesti merkityksellisiä johtopäätöksiä. Finlexin ja Edilexin tietokantojen tietosisältöjen yhteneväisyydestä kts..Finlexin ohjesivut vrt. Edilexin ohjesivut

aineistosta on tavoitteena tehdä niin määrällistä kuin laadullista arviointia. Voidaan olettaa, että monimutkaisimmat lain tulkin kysymykset päätyvät lopulta ratkaistaviksi korkeimpiin oikeuksiin, mistä johtuen niiden ratkaisukäytännön arvioiminen muodostaa tarkoituksenmukaisen tarkastelukokonaisuuden. Tietokanta-aineistoon perustuvien hakujen käyttäminen aineistonkeruutapana sisältää omia haasteitaan.<sup>49</sup> Tällä aineiston keruutavalla voidaan kuitenkin kohtalaisen hyvin löytää tietoa siitä, miten valiokuntien mietintöjä on käytetty oikeuskäytännössä. Lavapuro on todennut, että tällaista metodologiaa merkityksen arvioimiseen on käytetty Suomessa jonkin verran tutkittaessa tietyn asian vaikutusta tuomioistuimintaan.<sup>50</sup> Sen sijaan vertailun tekeminen muiden oikeuslähteiden käyttämiseen ei tällä metodilla ole mahdollista. Tietokantahauilla tehtyjen hakujen lisäksi osa tässä työssä olevasta aineistosta on kerätty kirjoittajan työtehtävissä esiin tulleista työn kannalta kiinnostavista tapauksista.<sup>51</sup>

Mietintöjen määrän etsiminen on tehty tekemällä haku kunkin valiokunnan mietintöjen viittaustunnuksella, kuten haettu lakivaliokunnan mietintöjä haulla ”LaVM\*”, jolloin haku suodattaa tietokunnasta kaikki tapaukset, joissa esiintyy kirjainyhdistelmä LaVM. Tämä viittaa siihen, että tapauksessa viitataan nimenomaisesti johonkin tiettyyn lakivaliokunnan mietintöön.<sup>52</sup> Käytetty tarkastelutapa saattaa jättää oikeustapauksia hakujen ulkopuolelle esimerkiksi silloin, kun tuomioistuin on viitannut siihen vain hallituksen esitykseen tehdyn viittauksen jälkeen.<sup>53</sup> Tämä voi jättää joitain tapauksia pois, mutta toisaalta kun työssä keskitytään havainnoimaan valiokuntamietintöjen käyttämistä oikeuslähteenä, on perusteltua ottaa huomioon vain sellaiset tapaukset, joissa on nimenomaisesti viitattu juuri kyseiseen mietintöön. Valiokuntamietintöjen tunnukset ovat yleisesti vakiintuneita ja

---

<sup>49</sup> Finlex tai vuosikirjayhteenvedot eivät sisällä kaikkea keskeistä asian kannalta. Kriitikistä Scheinin. Tässä työssä keskeistä on kuitenkin havainnoida valiokuntamietintöjen ja lausuntojen käyttämistä ylipäänsä oikeuskäytännössä, eikä suhteessa koko tapaukseen. Tämän vuoksi tietokantahaut voidaan katsoa riittäväksi.

<sup>50</sup> Lavapuro 2012 s. 3-4

<sup>51</sup> Olen työskennellyt tutkielman kirjoittamisen aikana eduskunnassa ja ministeriössä erilaisissa poliittisen avustajan tehtävissä, joissa olen kerännyt eräitä tässä tutkielmassa käyttämiäni tapauksia. Kuitenkaan en pidä tätä ongelmana tutkielman objektiivisuuden kannalta, koska en ole itse ollut päätöksentekoroolissa. Toimintatutkimusotteen objektiivisuuden puolustuksesta Scheinin 1991 s. 14-15

<sup>52</sup> Vastaavaa aineiston hakutapaa aiemmin esitettyjen lisäksi on käyttänyt esimerkiksi myös Virolainen s. 14-15

<sup>53</sup> Lisäksi tämän tarkastelun ulkopuolelle voivat jäädä sellaiset ratkaisut, joissa on viitattu vain ”Lain valmistelutöihin”, kuten KKO 1985-II-8, jossa viitattiin ”Huumausainelain valmistelutöistä käy ilmi”. Viittauskäytäntö on siirtynyt kohti yksilöidymppää tapaa, jossa tuomioistuin viittaa yksilöidysti lakiehdotusta koskevaan hallituksen esitykseen tai eduskunta-asiakirjaan. Huomionarvoista myös, että nykyisin lainvalmistelutöihin sen sijaan viitataan yksilöidymmin, toisin kuin oikeuskirjallisuuteen, josta esim. Virolainen s. 20-21

perustuvat valiokuntaoppaassa ilmaistuun valiokuntien lyhenteisiin.<sup>54</sup> Viittaukset oikeuskäytännössä saattavat myös olla epätarkkoja ja osin virheellisiä. Esimerkiksi KKO:n ratkaisussa vuonna 2003 korkein oikeus viittasi yksilöintitietojen perusteella lakivaliokunnan mietintöön, kun taas tekstimuodossa viitataan valiokunnan lausuntoon.<sup>55</sup> Kuitenkin tutkielmassa käytettyä tapaa hakea mietintöjä yksilöintitunnusten perusteella voidaan pitää luotettavimpana käytettävissä olevana tapana.

## 2. Valtiovallan jaosta ja oikeuslähdeopista Suomessa

### 2.1. Suomen valtiovallan jaosta

#### 2.1.1. Valtiovallan kolmijako Suomen valtiosäännössä

Perustuslain 3 § 1 momentissa säädetyn mukaisesti valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Nykymuotoinen eduskunta on valittu vuoden 1906 valtiopäivä uudistuksesta alkaen, jolloin siirryttiin säätyvaltiopäivistä suorilla ja välittömällä vaaleilla valitun eduskunnan valitsemiseen.<sup>56</sup> Suomen eduskunta on ollut alusta alkaen ns. yksikamarinen, eli se on koostunut vain yhdestä päätöksiä tekevästä täysistunnosta ja sen valmisteluorganisaatiosta.<sup>57</sup> Eduskunta on nykymuotoisen toiminnan alusta alkaen työskennellyt täysistunnossa ja jakautuneena lakiesityksiä tarkemmin käsitteleviin valiokuntiin.

Suomessa tuomiovaltaa käyttävät perustuslain 3 § 3 momentin mukaisesti riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.<sup>58</sup> Tuomioistuimet ovat hallinnollisesti oikeusministeriön alaisuudessa<sup>59</sup>, mutta lainkäyttöasioissa tuomioistuimet ovat täysin itsenäisiä.<sup>60</sup> Tuomioistuinten tehtävänä on

---

<sup>54</sup> Valiokuntaopas s. 13

<sup>55</sup> KKO 2003:64, korkein oikeus on viitannut samaan lakivaliokunnan ratkaisuun tunnuksen perusteella läpi tapauksen, vaikka viittaukset eivät ole onnistuneet. Esim. KKO viittasi todeten ”Eduskunnan lakivaliokunta on puolestaan lausunnossaan (LaVM 5/2000)”

<sup>56</sup> Brotherus s. 76-77

<sup>57</sup> Siirryttäessä säätyvaltiopäivistä nykymuotoiseen eduskuntaan oli vielä 1905 esillä vaihtoehto kaksikamarisesta eduskunnasta, mutta kuitenkin jo eduskunnan uudistamiskomitean esityksessä päädyttiin yksikamarisen eduskunnan kannalle. Kts. Brotherus s. 77 ja KOM 1906 s. 58

<sup>58</sup> Perustuslain 101 §:ssä säädetyn mukaisesti näiden rinnalla ylimpien tuomioistuinten tuomarien, valtioneuvoston jäsenten ja laillisuusvalvojen virkasyytteitä käsittelee lisäksi Valtakunnanoikeus niminen erityistuomioistuin.

<sup>59</sup> Valtioneuvoston asetus oikeusministeriöstä <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030543> 2 §:n mukaisesti tuomioistuimet ovat oikeusministeriön toimialaan kuuluvia virastoja

<sup>60</sup> Tuomioistuinten olemista suoraan ministeriön alaisuudessa ja poliittiselle ohjaukselle alttiina on kritisoitu. Tämän vuoksi valmistellaan tuomioistuimille erillisen keskushallinnon perustamista, jonka tehtävänä olisi toimia palomuurina poliittisen järjestelmän ja tuomioistuinten välillä.  
<http://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM001:00/2018>

soveltaa riippumattomasti lainsäädännön antamisissa puitteissa eduskunnan antamaa lainsäädäntöä ja eri viranomaisten toimivaltansa puitteissa antamia normeja.

Hallitusvaltaa käyttävät perustuslain 3 § 2 momentissa säädetyn mukaisesti tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Hallitusvallan alaisuudessa toimii pääosa valtionhallinnon eri viranomaisista lukuun ottamatta niitä, jotka ovat osa tuomioistuinorganisaatiota tai eduskunnan alaisia organisaatioita. Hallitusvalta toimeenpanee eduskunnan säätämää lainsäädäntöä ja huolehtii normaalista julkishallinnon toiminnasta.

Valtioneuvoston alaisissa ministeriöissä valmistellaan eduskunnan käsittelyyn tulevat hallituksen esitykset ja säädetään tarkemmin lakien soveltamisesta. Ministeriöillä on myös tehtävä valvoa niiden alaisten virastojen ja laitosten toimintaa sekä lainsäädännön toimeenpanoa niissä. Valtioneuvostolla on näin kaksoisrooli sekä säädösvalmistelijana että säädösten toimeenpanijana, kun taas Eduskunta ja tuomioistuimet keskittyvät yhden roolinsa mukaisiin tehtäviin. Lakien soveltamista täsmentäviä eri tavoin ohjaavia normeja tuottavat edellä todetun mukaisesti niin eduskunta lakien muodossa, kuin hallitusvallan piirissä valtioneuvosto ja tasavallan presidentti asetuksien muodossa.<sup>61</sup>

Tasavallan presidentin toimivaltuuksiin kuuluu nykyisin ulkopolitiikan johtaminen yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa sekä eräitä perustuslain mukaisia toimivaltuuksia. Presidentin toimivaltuuksiin kuuluu esimerkiksi perustuslain 61 §:n mukaisesti pääministerin ja muiden ministerien nimittäminen, perustuslain 64 §:n mukaisesti eron myöntäminen ministereille ja perustuslain 77 §:n mukaisesti lakien vahvistaminen. Presidentin toimivaltuuksia lainsäädäntövallan ja hallitusvallan käyttämisessä on kavennettu huomattavasti uuden perustuslain myötä sekä uudelleen 2012 voimaantulleella uudistuksella.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Tasavallan presidentillä on muodollisesti nykyisin perustuslain 80 § 1 momenttiin perustuva asetuksenantotoimivalta. Kuitenkin asetuksenantovaltaa on pyritty siirtämään tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle. Periaatteesta on todettu esimerkiksi lainkirjoittajan oppaan luvussa 13.4 ” Asetuksenantovaltan osoittaminen tasavallan presidentille on perusteltua lähinnä silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtioonpäänä. Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevaa asetuksenantovaltaa ei ole enää perustuslaissa osoitettu tasavallan presidentille”. Asetuksenantovaltan muutoksesta eri toimijoiden välillä laajemmin kts. esim. Hautamäki 2003 s. 74-77

<sup>62</sup> HE 1/1998 s. 62-63 ja HE 60/2010 vp s. 24-25

### 2.1.2. Valtiovallan jaon sääntelystä

Valtiovallan perustoimivaltajako tapahtuu nykyisin yhdellä yhtenäisellä perustuslailla.<sup>63</sup>

Tätä täsmennetään perustuslaissa annetun valtuutuksen mukaisesti monilta osin eduskunnan työjärjestyksessä. Valtioneuvoston toimintaa määritellään tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännöllä (262/2003), valtioneuvoston asetuksella kustakin ministeriöstä sekä ministeriöiden omalla asetuksellaan vahvistamalla työjärjestyksillä. Tuomioistuinten toimintaa organisaatioina säännellään nykyisin erillisellä tuomioistuinlailla ja ylimpiä tuomioistuimia koskevilla erityislaeilla. Valtiovallan jaon kannalta keskeisin sääntely on kirjoitettu perustuslakitasolle, jolloin sen muuttaminen vaatii perustuslain 73 §:n mukaisen säätämisyjärjestyksen. Kunkin valtioelimen toimivallankäyttöä koskeva sääntely taas on tavallisen lain tasolla.

Tutkimuksen kannalta keskeisimpiä säädöksiä valtiovallan jakoon liittyen on perustuslain lisäksi eduskunnan työjärjestys. Kyseisen säädöksen poikkeuksellisemman tyyppin vuoksi arvioin seuraavassa sen oikeudellista luonnetta. Perustuslain useissa eri pykälissä määrätään tietystä asiasta säädettäväksi eduskunnan työjärjestyksestä, mutta sen roolista ei sinänsä suoraan säädetä.

Perustuslain 41 §:ssä säädetään, että eduskunnan työjärjestys tulee käsitellä samassa järjestyksessä kuin lakiehdotukset. Eduskunnan työjärjestyksen rooli säädöksenä ei kuitenkaan suoraan ilmene perustuslaista. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä lainsäätämismenettelyä koskevaa sääntelyä siirrettiin perustuslaintasoisesta säädöksestä yksinkertaisemmassa menettelyssä muutettavissa olevaan säädökseen.<sup>64</sup> Ennen perustuslakiuudistusta eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta päätettiin täysistunnossa yhdessä käsittelyssä. Eduskunnan työjärjestyksen käsittely haluttiin tuoda lainsäädäntömenettelyä vastaavaan järjestykseen erityisesti siksi, että eduskunnan työjärjestyksen merkitys kasvoi edellä todetusta syystä.<sup>65</sup> Kirjallisuudessa on todettu, että perustuslakiuudistusta edeltävänä aikana eduskunnan työjärjestys rinnastettiin lähinnä asetustasoiseen normiin.<sup>66</sup> Kirjallisuuden mukaan eduskunnan työjärjestyksestä ei voida pitää sellaisenaan lakina, vaan sitä voidaan pitää lakia alemman asteisena, mutta asetusten yläpuolella olevana normina.<sup>67</sup>

---

<sup>63</sup> Ennen perustuslaki-uudistusta Suomessa oli voimassa neljä perustuslakia, kts. HE 1/1998 vp s. 7-8

<sup>64</sup> Tästä Perustuslaki 2000-komiteamietintö s. 11

<sup>65</sup> Perustuslaki 2000-komitea s. 170

<sup>66</sup> Saraviita 2000 s. 234

<sup>67</sup> Saraviita 2000 s. 234, 263-266

Perustuslakiuudistuksen valmistelussa katsottiin, että eduskuntatyön järjestämiseen liittyvien muutostarpeiden mahdollisimman joustavaksi toteuttamiseksi olisi tarkoituksenmukaisinta käyttää sääntelytasona erillistä "eduskuntaa koskevaa alemman asteista säädöstä"<sup>68</sup>. Perustuslaki 2000-työryhmä totesi, että valmistelu tulisi toteuttaa siltä pohjalta, että perustuslakiin kirjattaisiin vain perustavanlaatuisimmat eduskunnan asemaa koskevat perussäännökset, ja näitä täsmentävät käytännön työskentelyä koskevat säännökset tulisi sijoittaa eduskunnan työjärjestykseen.<sup>69</sup> Näin voitaneen katsoa, että eduskunnan työjärjestyksestä oli tarkoitus tehdä lakiin rinnastettava normi, joka on soveltamisalaltaan kapea, mutta silti lain tapaan velvoittava. Tässä työssä viitattaessa eduskunnan työjärjestykseen sitä tulkitaan lakiin rinnastettavissa olevana lähteenä.

### 2.1.3. Eduskunnan valiokuntalaitoksesta

Eduskunta käsittelee lakiesitykset täysistunnossa ja valiokunnissa. Lakiesitys voidaan panna vireille kolmella vaihtoehdoisella tavalla: perustuslain 39 §:n mukaisesti hallituksen esityksellä ja kansanedustajan lakialoitteella tai perustuslain 53 §:n mukaisella kansalaisaloitteella. Lukumääräisesti vireillepanotavoista hallituksen esitys on huomattavasti yleisin, kun arvioidaan hyväksytyjä lakeja vireillepanotavan mukaan. Täysistunnossa käydyn lähetekeskustelun jälkeen täysistunto päättää eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n mukaisesti, mihin valiokuntaan lakiesitys lähetetään mietinnön antamista varten ja minkä valiokuntien tulee mahdollisesti antaa mietintövaliokunnalle lausunto<sup>70</sup>. Eduskunta päättää lakiesityksen sisällöstä ja hyväksymisestä lopulta mietintövaliokunnan mietinnön perusteella.

Perustuslaki velvoittaa viiden valiokunnan perustamiseen ja eduskunnan työjärjestyksellä on säädetty yhdestätoista pysyvästä valiokunnasta<sup>71</sup>. Eduskunnan puhemiesneuvoston

---

<sup>68</sup> Termi: Perustuslaki 2000-työryhmän mietintö s. 60

<sup>69</sup> Perustuslaki2000-työryhmän mietintö s. 61

<sup>70</sup> Pääosin täysistunto päättää valiokuntiin lähettämisestä puhemiesneuvoston esityksen mukaisesti. Pääosin siis valiokuntiin lähettäminen on tekninen, poliittisesti riidaton asia. Säännöllisesti kuitenkin täysistunto myös äänestää valiokuntaan lähettämisestä, kuten tapahtui LA 41/2017 vp kohdalla, kun täysistunto äänesti, lähetetäänkö kyseinen aloite hallintovaliokuntaan vai työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK\\_114+2017+3.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/PoytakirjaAsiakohta/Sivut/PTK_114+2017+3.aspx) Kyseisessä asiassa taustalla voidaan nähdä näkökulmaero, että kumpi valiokunta suhtautuisi aloitteentekijöiden kannalta myönteisemmin aloitteeseen. Tiettyjä rajankäyntejä siitä, mihin valiokuntaan esitys lähetetään, käydään hallitustikin, esimerkiksi viimeisin tullilain uudistus käsiteltiin mietintöasiana hallintovaliokunnassa, vaikka kyse oli valtiovarainministeriön valmistelemasta esityksestä. HaVM 5/2016 vp

<sup>71</sup> Eduskunnan käsittelyssä on esitys eduskunnan työjärjestyksen muuttamiseksi, jolla perustettaisiin uusi tiedusteluvalvontavalioikunta valvomaan tiedustelulainsäädännön soveltamista, tarkemmin PNE 1/2018 vp

hyväksymä valiokuntaopas määrää tarkemmin valiokuntien välisestä työnjaosta.<sup>72</sup> Pääosin valiokunnille on määritelty tietyn politiikkasektorin asioita, joiden valmistelusta täysistunnolle ne vastaavat. Poikkeuksina tähän tarkastusvaliokunta<sup>73</sup> ja tulevaisuusvaliokunta<sup>74</sup> eivät käsittele käytännössä ollenkaan lainsäädäntöasioita. Eduskunnan valiokunnista suurella valiokunnalla on mietintöasioissa yleinen toimiala ja muilla valiokunnilla on rajattu nimenomainen toimiala. Suuren valiokunnan rooli on nykyisin muista valiokunnista eroava sen keskittyessä pääsääntöisesti perustuslain 96 §:n mukaisiin EU-oikeudellisiin asioihin, jonka lisäksi se poikkeuksellisesti käsittelee kansallista lainsäädäntöä.<sup>75</sup>

Suomen valtiopäivät ovat toimineet alusta alkaen valiokuntiin jakautuneena.<sup>76</sup> Valiokunnan tarkoituksena on käsitellä lakiesitys ja muodostaa eduskunnan kanta siihen. Nykymuotoinen valiokuntalaitos on rakennettu ns. ministeriövastaavuusperiaatteen<sup>77</sup> mukaan, jolloin jokaista valiokuntaa vastaa pääsääntöisesti aina yksi ministeriö<sup>78</sup>. Tällöin valiokunnat pystyvät paremmin keskittymään tiettyjen alojen lainsäädäntötyöhön ja valiokuntien jäsenet voivat perehtyä paremmin kyseiseen sektoriin, jolloin täysistunnossa voidaan paremmin käsitellä asiaa valiokunnan tekemän pohjatyön perusteella. Valiokunta ilmaisee eduskunnan yksityiskohtaisemman kannan lakiesitykseen kuin täysistunto, joka

---

<sup>72</sup> Valiokuntaopas on puhemiesneuvoston päätös, jonka antaminen perustuu eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaiseen toimivaltaan.

<sup>73</sup> Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on suorittaa perustuslain 90 §:n mukaista valtion taloudenhoidon ja valtion talousarvion noudattamisen valvontaa ja saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa. Tarkastusvaliokunta on muodostettu vasta vuonna 2007 yhdistämällä valtioneuvoston tarkastajat ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston valvontatoimi. HE 71/2006 vp s. 1

<sup>74</sup> Tulevaisuusvaliokunnan tehtävänä on ottaa kantaa valtioneuvoston tulevaisuus-selontekoon ja eri sektorien politiikkakysymysten tulevaisuus-näkökulmaan. Lisää tulevaisuusvaliokunnan tehtävistä Valiokuntaopas s. 25. Tulevaisuusvaliokunta on perustettu vuonna 1993, jolloin se oli ollut olemassa ennen sitä tilapäisenä valiokuntana. Tulevaisuusvaliokunnasta tehtiin pysyvä valiokunta osana perustuslakiuudistusta, tarkemmin PNE 1/1999 vp s. 8

<sup>75</sup> Eduskunnan työjärjestyksen 53 § 3 momentin mukaisesti Suuri valiokunta käsittelee kansallisia lainsäädäntöasioita nykyisin sellaisessa tilanteessa, kun eduskunnan täysistunto on ollut eri mieltä mietintövaliokunnan kanssa. Tällöin suurella valiokunnalla on tehtävänä esittää näkemyksensä asiasta, jonka pohjalta täysistunto jatkaa asian käsittelyä. Suuri valiokunta käsittelee nykyisin lainsäädäntöasioita suhteellisen harvoin. Viimeisimmät Suuren valiokunnan lainsäädäntöasioista antamat mietinnöt liittyivät alkoholilakiin (SuVM 1/2017 vp) ja ns. tasa-arvoiseen avioliittolakiin (SuVM 2/2014 vp)

<sup>76</sup> Nykymuotoisten yksikamaristen valtiopäivien alkaessa 1906 eduskunta jakautui neljään valiokuntaan. Kts. KOM 1906 s. 13, s. 80

<sup>77</sup> Ministeriövastaavuusperiaatteesta esim. HE 89/1990 vp s. 4 ja Puhemiesneuvoston esitys eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisääntömuuttamiseksi 1990 s. 1-3

<sup>78</sup> Ministeriövastaavuusperiaate ei toki ole täysin ehdoton, esim. opetus- ja kulttuuriministeriö valmistelee kirkollisasioita koskevat säädösehdotukset ja eduskunnassa näiden valmistelusta vastaa hallintovaliokunta, eikä ministeriövastaavuusperiaatteen mukaisesti sivistysvaliokunta. Lisäksi esimerkiksi oikeusministeriön esitykset tulevat eduskunnassa niin lakivaliokunnan, perustuslakivaliokunnan kuin talousvaliokunnan mietintöasioiksi.

ratkaisee lakiehdotuksen esityksen hyväksymisen tai hylkäämisen valiokuntamietinnössä esitetyn pohjalta. Säädösnäkökulmasta katsottuna eduskunnan työjärjestyksen 64 §:ssä säädetään, että täysistunto lähtökohtaisesti hyväksyy valiokunnan mietinnön perustelut. Valiokunnan mietinnön perusteluista siis lähtökohtaisesti tulee eduskunnan täysistunnon kanta toisin kuin hallituksen esityksen perusteluista, joista tulee vain valtioneuvoston kanta.

Valiokuntien rooliksi on nähty niin toimia itsenäisenä norminluojana, hallituksen esityksien tarkastajana kuin poliittisista lähtökohdista esityksiä läpikäyvänä toimielimenä.<sup>79</sup> Valiokuntia voidaan pitää merkittäviä vallankäyttäjiä, ainakin kun arvioidaan, että noin 45 % esityksistä muuttuu valiokuntakäsittelyssä<sup>80</sup>. Tämä osaltaan osoittaa valiokuntien toimivan lainsäädännön sisältöön aktiivisesti vaikuttavina toimijoina.<sup>81</sup>

Päätätessään esityksen lähettämistä valiokuntiin, täysistunto voi päättää lähettää esityksen lausuntoa varten yhteen tai useampaan muuhun valiokuntaan. Näiden lausuntojen tehtävänä on antaa mietintövaliokunnalle toisen hallinnonalan näkökulmaa.<sup>82</sup> Eduskunnan täysistunto ei sinänsä ota kantaa missään vaiheessa erikoisvaliokuntien lausuntojen hyväksymiseen, toisin kuin valiokuntamietintöjen hyväksymiseen. Tässä työssä arvioidaan vain valiokuntien mietintöjen roolia oikeuslähteenä. Tuomioistuinkäytännössä valiokuntien lausuntoihin on vain joitain kymmeniä viittauksia, joten mielekkään aineiston kerääminen tutkimista varten ei ole mahdollista. Kun lausunnoilla ja mietinnöillä on oikeudellisesti korostetusti erilainen asema, voitaneen katsoa, että niille on haluttu asettaa erilainen rooli.

## 2.2. Oikeuslähteoppikeskustelusta oikeusteorian piirissä

### 2.2.1. Huomioita Eurooppalaistumista edeltävästä oikeuslähteopista

Oikeuslähteoppia koskeva keskustelu on todetusti käyty merkittävilta osin oikeusteorian alaa koskevan kirjallisuuden piirissä. Näkökulmana on merkittävilta osin ollut teoreettinen lähestymiskulma ja oikeuslähteoppien kytkentä aineelliseen oikeuteen on monissa tilanteissa ollut hyvin ohut. Tässä arviossa keskitytään valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiin näkökulmiin. Sellaisina tässä pidetään erityisesti oikeuslähteopin

---

<sup>79</sup> Ervasti – Tala – Castrén s. 6-7

<sup>80</sup> Kts. tarkemmin jäljempänä luvussa 4.3. Havaintoja mietintöjen määrästä-esityt

<sup>81</sup> kts. myös Ervasti – Tala – Castrén s. 117-119

<sup>82</sup> Valiokuntaoppaan sivulla 78 lausuntovaliokunnan tehtävää on kuvattu ” Lausuntovaliokunta käsittelee sille tulleet asiat oman toimialansa kannalta (TJ 34 §:n 1 mom.). Täysistunnon lähete on yksilöimätön ja kattaa siten lausuntovaliokunnan toimialaan kuuluvat lähetetyn asian kaikki seikat.”

linkittymistä säädöspohjaan. Oikeuslähdeoppikeskustelu on mielekästä jakaa ennen eurooppalaistumiskehityksen alkua olevaan aikaan ja sen alun jälkeiseen aikaan.

Ensimmäiset oikeuslähdeoppia koskevat esitykset, kuten Alasen ja Brusinin kirjoitukset lähestyivät kysymystä oikeuslähdeopista tuomarin harkintavallan näkökulmasta. Oikeuslähteen tarkoitettiin kuvaavan sitä aineistoa, jota lainsoveltaja voi käyttää tuomionormin muodostamiseen.<sup>83</sup> Oikeuslähteistä vain osan, kuten lakien, katsottiin olevan lainsoveltajaa sitovia. Oikeuslähteiden katsottiin kuitenkin tarkoittavan laajempaa ryhmää lainsoveltajaa velvoittamattomia argumentaation lähteitä.<sup>84</sup> Alanen ja Brusin linkittivät kysymyksen tulkinnan lähteenä käytettävissä olevista oikeuslähteistä säädännäisen oikeuden osalta oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 §:ään.<sup>85</sup> Lain tarkoituksen etsimistä Brusin piti sinänsä osana normaalia tuomarin työtä, jossa tuomari suhteuttaa tulkittavaa säännöstä koko oikeusjärjestyksen kokonaisuuteen. Hän ei kuitenkaan erittele tarkemmin sitä, miten tarkoituksen etsimisen tulisi tapahtua.<sup>86</sup>

Laintulkinnan tapoja on arvioitu myös teoreettisemmalla tasolla ilman suoraa linkitystä aineelliseen oikeuteen. Makkonen on katsonut, että tuomarin tekemä oikeusnormien tulkinta on vapaa tiukoista säädännäisen oikeuden säännöistä.<sup>87</sup> Alanen on esittänyt lainsäädännön tulkinnalle kaksi erilaista tapaa, historiallisen ja objektiivisen tulkintateorian. Historiallisen koulukunnan mukaan lainsäädännön tulkinnassa tulee lähteä liikkeelle historiallisen lainsäätäjän esittämää tarkoitusta etsien.<sup>88</sup> Objektiivisen tulkinnan mallissa taas pyritään tilanteessa ulkoisesti tarkasteltavissa olevan tulkinnan hakemiseen. Tällöin pyritään hakemaan historiallisen lainsäätäjän tahdon tulkitsemisen tilalle ”fiktiivinen lainsäätjä”, jonka objektiivisesti arvioitavissa olevaa tahtotilaa pyritään tulkitsemaan.<sup>89</sup> Tämän tulkintatavan käyttämistä on puollettu sillä, että lainsäädännössä on usein kyse ristiriitaisesta kokonaisuudesta, jonka tulkinnassa kunkin säädöksen säätämishetken lainsäätäjän tahdon etsiminen ei auta.<sup>90</sup>

---

<sup>83</sup> Alanen 1959 s.1

<sup>84</sup> Alansen 1959 s. 1-2

<sup>85</sup> Alanen 1959 s. 58, Brusin 143-144

<sup>86</sup> Brusin s. 151

<sup>87</sup> Makkonen 1981 s. 77-78

<sup>88</sup> Alanen 1959 s. 62-63

<sup>89</sup> Makkonen 1998 s. 130-131

<sup>90</sup> Alanen 1959 s. 65

Alanen piti historiallisen tulkinnan tekemistä näistä vaihtoehtoista ongelmallisempänä, koska historiallisen tarkoituksen merkitys vähenee jatkuvasti, kun säädös saa oikeuskäytännössä ajan myötä uutta merkityssisältöä.<sup>91</sup> Lain tarkoituksen etsimistä tulkinnassa hän piti sinänsä tarpeellisena.<sup>92</sup> Alanen on pitänyt lainvalmistelutöiden roolia monessa tilanteessa sinänsä merkityksellisenä laintulkitsijan käytettävissä olevana ohjeena, mikäli aineisto on perusteellista ja uutta, eikä oikeuskäytäntö ole vielä lähtenyt muodostamaan omaa itsenäistä kokonaisuuttaan.<sup>93</sup> On syytä huomata, että Alasen aikana merkittävä osa sääntelystä on ollut huomattavan vanhaa ja esityöt ovat saattaneet olla vuosikymmeniä tai vuosisatoja vanhoja.

Aarnio jatkoi kirjoituksissaan oikeuslähdeopista tuomarin harkinnan näkökulmaa. Aarnio on jakanut oikeuslähteet vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>94</sup> Oikeuslähdeopin suhde aineelliseen oikeuteen rakentui yhä oikeudenkäymiskaaren 1:11 § kautta.<sup>95</sup> Hän ei pidä lainvalmisteluasiakirjoja käytännössä merkityksellisinä tuomitsemistoiminnassa, vaan enemmän hallintotoimintaa ja oikeustiedettä ohjaavina. Aarnio kritisoi tavoitetta löytää lainsäätäjän historiallinen tarkoitus, vaan pitää merkityksellisempänä tilannekohtaisen tulkinnan tekemistä mainitun oikeudenkäymiskaaren säädöksen perusteella.<sup>96</sup>

Aarnio kyseenalaistaa lainvalmisteluasiakirjojen merkityksen lainsäätäjän tahdon ilmaisijana. Hän pitää haasteellisena sitä, että mikäli lainvalmisteluasiakirjoille annetaan liian suuri rooli, siirretään eduskunnalle kuuluvaa valtaa virkamiehille.<sup>97</sup> Samalla jätetään huomioimatta, mikä merkitys valiokuntien mietinnöissä esitetyllä oikeudellisella päättelyllä on verrattuna varhaisempaan esityöaineistoon.<sup>98</sup> Näin tosiasiasa jätetään arvioimatta se, mikä lakia säättäneen parlamentin esittämä tulkintakannanotto säädöksen tarkoituksesta on ollut.

---

<sup>91</sup> Alanen 1959 s. 63-64 vrt. Makkonen, joka piti historiallista tulkintaa perusteltuna tapana Makkonen 1981 s. 122-123

<sup>92</sup> Alanen 1965 s. 120-121

<sup>93</sup> Alanen 1959 s. 67-68

<sup>94</sup> Aarnion jaottelusta esim. Aarnio 2014 s. 230-232

<sup>95</sup> Aarnio 1986 s. 33

<sup>96</sup> Aarnio 1986 s. 34-36

<sup>97</sup> Aarnio 1986 s. 36. Hän vaikuttaa huomioivan eduskunnan itsensä roolin tulkinta-aineiston tuottajana kohtalaisen vähämerkitykselliseksi ja lähinnä keskittyy arvioimaan valmisteluasiakirjoiksi sellaiset asiakirjat, jotka on tuotettu ennen esityksen antamista eduskunnan käsiteltäväksi.

<sup>98</sup> Aarnio 1986 s. 33-37 ja Aarnio 1982 s. 88

Aarnio on esittänyt, että eduskunnan toiminnasta voitaisiin huomioida oikeuslähteinä useita erilaisia asiakirjoja, kuten ”valiokuntien pöytäkirjat ja joissain tapauksissa valiokuntamietinnöt”.<sup>99</sup> Hänen mukaansa mitä lähempänä lähde on lopullista päätöksentekoa, sitä merkityksellisempänä kyseistä lähdettä tulee pitää.<sup>100</sup> Aarnio katsoi, että eduskunta-aineistoille ei voida antaa samanlaista painoarvoa kuin lainsäädännölle, koska eduskunta-aineistoja ei tuolloin lainsäädännön mukaisesti ole missään vaiheessa hyväksytty virallisesti.<sup>101</sup> Näkemystään esitöiden ei-sitovasta luonteesta hän perusteli myös sillä, ettei niitä ole mainittu oikeudenkäymiskaaren 1:11 pykälässä, toisin kuin esimerkiksi lainsäädäntö ja maantapa.<sup>102</sup> Aarnio on myöhemmässä kirjoituksessaan suhtautunut valiokuntien näkemysten oikeuslähdearvoon myönteisemmin pitäen niitä merkittävämpänä kuin ministeriössä esitettyä valmistelua. Aarnio on pitänyt näiden roolia heikosti velvoittavana oikeuslähteenä.<sup>103</sup>

Timonen kritisoi edellä esitettyjä oikeuslähdeoppia koskevia kantoja, koska hän ei löytänyt argumentatiivista perustelua sille, miten maan tapaa voidaan pitää auktoritatiivisena oikeuslähteenä vain asemansa vuoksi.<sup>104</sup> Timonen katsoi, että Aarnion esittämän oikeuslähdeopin merkittävä haaste on se, että sitä ei ole juurikaan perusteltu.<sup>105</sup> Esimerkiksi Aarnion esittäessä oikeuslähteiden jaon kolmeen eri ryhmään lähteen luonteen mukaan, hän ei perustele tätä käytännössä millään muulla kuin edellä mainitulla OK 1:11 säädöksellä.<sup>106</sup> Myöhemmässä kirjallisuudessa Aarnio on perustellut oikeuslähdeoppia myös perustuslain lakisidonnaisuuden periaatetta koskevalla säädöksellä oikeudenkäymiskaaren 1:11 säännöksen lisäksi.<sup>107</sup>

Oikeuslähdeopista käytävän keskustelun tarkoituksena oli vuosikymmenien ajan etsiä tuomarille ohjeita ratkaisuun tilanteissa, joissa lainsäädäntö ei suoraan tarjonnut ratkaisua ratkaistavana olevaan kysymykseen. Aineellisen oikeuden perustana viitattiin lähinnä silloiseen Oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11§:ään. Kyseinen pykälä on kumottu vuonna

---

<sup>99</sup> Aarnio 1989 s. 226. Lisäksi Aarnio on pitänyt mahdollisina lähteinä ”Valtiopäiväasiakirjoihin sisältyvät eduskunnan täysistuntokeskustelut ja eduskunnan äänestystulokset eri kysymyksissä”.

<sup>100</sup> Aarnio 1989 s. 227

<sup>101</sup> Aarnio 1989 s. 227

<sup>102</sup> Aarnio 1982 s. 96

<sup>103</sup> Aarnio 2014 s. 241-242

<sup>104</sup> Timonen s. 145-148

<sup>105</sup> Timonen s. 132-133

<sup>106</sup> Aarnio 1982 s. 96-97

<sup>107</sup> Aarnio 2014 s. 233-234

2016 osana tuomioistuimia koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta.<sup>108</sup> Kyseessä oli tuomioistuinten organisaatiota koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus, jonka osana myös kyseinen oikeudenkäymiskaaren säädös kumottiin. Tätä säädöstä pidettiin ilmeisen merkityksettömänä, koska hallituksen esityksessä asiaa ei perusteltu muuten kuin toteamalla säännöksen kumoamisesityksen johtuvan siitä, että säännös on tarpeeton.<sup>109</sup> Pelkkään OK 1:11-säädökseen tukeutunut oikeuslähdeoppi jäi näin vaille aineellisen oikeuden pohjaansa.

### 2.2.2. Hallitusmuodon tuomioistuinkontrollin kielto-doktriinin vaikutuksesta oikeuslähdeoppikeskusteluun

Aarnion ja häntä edeltävien kirjoittajien käsitys oikeuslähdeopista ei ole huomioinut käytännössä millään tapaa valtiosääntöoikeudellisia argumentteja, vaikka tähän olisi ollut mahdollisuus. Yhtenä selityksenä tähän voidaan nähdä se, että oikeusteorian tulokulmana oli pitkään oikeuden tarkastelu siitä näkökulmasta, miten tuomioistuin voi lähteä soveltamaan oikeutta. Sinänsä Hallitusmuodon 92 § olisi antanut hyvän perustan oikeuslähdeoppia koskevalle argumentaatiolle. Kyseisessä pykälässä säädettiin ”Kaikessa virkatoiminnassa on laillisen seuraamuksen uhalla tarkoin lakia noudatettava. Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovelluttako.” Tästä huolimatta Suomessa vallitsi pitkään oppi tuomioistuinten kiellosta soveltaa perustuslakia nimenomaisesti hallitusmuodon säädöksestä huolimatta. Oikeusteorian kirjoittajien oli näin myös helppoa perustella oikeuslähdeoppi muilla lähteillä kuin valtiosääntöoikeudellisilla argumenteilla.<sup>110</sup>

Tämä hallitusmuodon kyseisen pykälän sisältämä lakisidonnaisuuteen velvoittava periaate olisi voinut olla oikeuslähdeopissa käytettävissä oleva säädösperusta oikeudenkäymiskaaren sijaan.<sup>111</sup> Sanamuoto ”tarkoin lakia noudatettava” olisi antanut mahdollisuuden kytkeä lain tulkinnan tähän vetoamalla, että perustuslaillinen velvoite on tulkita lakia tarkkaan, jotta sanamuodon mukaisesti sitä voidaan tarkoin noudattaa. Voidaan katsoa, että tämä olisi antanut mahdollisuuden kytkeä edellä esitettyjä tulkintateorioita tähän säädökseen.

---

<sup>108</sup> HE 7/2016 vp

<sup>109</sup> HE 7/2016 s. 142-143

<sup>110</sup> Heinonen s.192-195

<sup>111</sup> Esimerkiksi Heinonen on todennut vastaavan hallitusmuodon säännöksen olleen Ruotsissa oikeuslähdeoppikeskustelussa käytetty viittaus. Heinonen s. 192-193

Kuitenkin vanhan perustuslain aikana oikeuslähdeoppikeskustelussa keskityttiin vetoamaan säännöllisesti oikeudenkäymiskaareen. Yhtenä selityksenä siihen, miksi tieteellisessä keskustelussa vältettiin hallitusmuodon 92.1 momenttiin vetoamista, voidaan mahdollisesti pitää kyseisen pykälän sisältämää tuomioistuinkontrollin kielto-doktriinia. Tuomioistuinkontrollin kielto-doktriini syntyi eduskunnan hylättyä itsenäisyyden alkuvuosina kahdesti esityksen perustuslain tuomioistuinkontrollista. Esityksissä ehdotettiin korkeimmalle oikeudelle toimivaltaa olla soveltamatta perustuslakien kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Molemmilla kerroilla eduskunta hylkäsi tämän esitetyn oikeuden. Vuonna 1931 esitettiin hallitusmuotoon lisäystä, joka oikeuttaisi tuomioistuimet, erityisesti korkeimman oikeuden, toteamaan yksittäisen säädöksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>112</sup> Esityksen mukaan korkeimman oikeuden tällaisessa asiassa tekemästä ratkaisusta olisi tullut oikeudellisesti tuomioistuinta ja viranomaisia sitova.<sup>113</sup> Hallituksen esityksessä tätä perusteltiin hyvin niukasti. Lisäystä pidettiin lähinnä pragmaattisena täsmennyksenä, jonka jälkeen korkeimmalla oikeudella olisi ollut selkeämpi toimivalta huolehtia asiaa koskevasta oikeudenkäytön yhtenäisyydestä.<sup>114</sup>

Eduskunnassa perustuslakivaliokunta suhtautui tähän esitykseen kuitenkin huomattavan kriittisesti. Perustuslakivaliokunta totesi, että Suomen oikeudessa oli tuolloin jo olemassa sen mielestä riittävä keinovalikoima lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvontaan. Valiokunta totesi, että vastaava esitys oli esitetty aiemmin 1920-luvun alussa, mutta esitys oli tuolloin rauennut. Valiokunta katsoi, että lakien perustuslainmukaisuuden kontrolli tuomioistuimissa aiheuttaisi todennäköisesti ristiriidan tuomioistuinten ja lakia säätävän eduskunnan välille.<sup>115</sup> Esityskokonaisuus sisälsi myös muita esityksiä hallitusmuodon muuttamiseksi, joita valiokunta piti ongelmallisina. Perustuslakivaliokunnan enemmistö päätyi esittämään esityksen hylkäämistä, mihin eduskunta lopulta päätyi. Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunnan vähemmistö olisi hyväksynyt tämän esityksen korkeimman oikeuden toimivallan lisäämisestä.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> HE 8/1931 s. 4, 92 § 3 momentissa ehdotettiin säädöstä: ”Jos korkein oikeus sen ratkaistavaksi saatetussa asiassa havaitsee laissa olevan säännöksen perustuslain kanssa ristiriitaiseksi, lausukoon julki, että säännöstä ei ole sovellettava, sekä tehkään asiasta ilmoituksen valtioneuvostolle ja oikeuskanslerille. Kunnes oikaisu on saatu aikaan, olkoon korkeimman oikeuden asiasta antama ratkaisu tuomioistuimille ja muille viranomaisille sitova. Sama olkoon laki korkeimmastasta hallinto-oikeudesta, kuitenkin niin, että sen ratkaisu on ilmoitettava korkeimmalle oikeudelle sekä että se on julkilausuttava ja sitova vasta, kun korkein oikeus on ilmoittanut olevansa samaa mieltä kuin korkein hallinto-oikeus.

<sup>113</sup> HE 8/1931 s. 4

<sup>114</sup> Tästä perustuslainmukaisuuden valvontamekanismin synnystä kts. myös Tuori 2018 s. 103-105

<sup>115</sup> PeVM 8/1931 s. 2-3

<sup>116</sup> PeVM 8/1931 s. 5

Kyseisen perustuslakivaliokunnan mietinnön jälkeen lähti syntymään oppi perustuslain tulkintakiellosta tuomioistuimissa. Tämä johdettiin hallitusmuodon 92.2 sanamuodon tulkinnasta.<sup>117</sup> Merikoski kuvaa, että tämän opin taustalla on ollut ajattelumalli, että eduskunnan hyväksymät lait ovat lähtökohtaisesti perustuslainmukaisia ja lakien perustuslainmukaisuuden arviointi kuuluu eduskunnalle. Lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteisarviointi korkeimmassa oikeudessa olisi tarkoittanut eduskunnan toimivallan kyseenalaistamista. Merikoski toteaa itse pitävänsä tätä tulkintaa perustelemattomana.<sup>118</sup> Tammio on pitänyt eduskunnan päätöstä hylätä esitykset tulkintavallan antamisesta korkeimmalle oikeudelle lainsäätäjän kannanottona siitä, että lainsäädännön perustuslainmukaisuuden tulkinta on ollut syytä jättää lainsäädäntömenettelyn toimijoiden eli eduskunnan ja presidentin harkintaan.<sup>119</sup> Kaira taas katsoi, että mikäli tuomioistuin tulkitsisi itsenäisesti asianmukaisesta järjestyksessä hyväksytyjä lakeja, siirtyisi se toiminnassaan eduskunnalle ja tasavallan presidentille annetun lainsäädäntövallan puolelle.<sup>120</sup> Hän katsoi, että mikäli tuomioistuimille haluttaisiin antaa oikeus tulkita lakien perustuslainmukaisuutta, tulisi tämä tehtävä antaa muiden maiden esimerkin mukaisesti erilliselle ylemmälle tuomioistuimelle, kuten valtakunnanoikeudelle.<sup>121</sup>

Voidaan ajatella, että kun oikeusteoriassa käydyn oikeuslähdeoppikeskustelun näkökulma oli esittää tuomarille ratkaisuohteita tilanteeseen, jossa säädösten tulkintaan tarvitaan muita lähteitä kuin kirjoitettu laki, hallitusmuotoon vetoaminen tulkintalähteenä ei ollut mahdollinen. Tällöin oltaisiin jouduttu perustelemaan oikeuslähdeopissa tuomarille annettavat tulkintaohjeet sellaisella säädöksellä, jota tuomari ei olisi voinut lainkäyttötoiminnassaan soveltaa. Näin voidaan pitää sinänsä loogisena ajatusketjuna, että oikeuslähdeopissa pitäydettiin vetoamaan tästä syystä oikeudenkäymiskaareen. Toisaalta voidaan ajatella, että oikeuslähdeopillisessa keskustelussa tarkastelunäkökulmaa olisi tullut laajentaa tieteellisen ajattelun puolelle pelkästä tuomarinharkinnan näkökulman huomioimisesta, jolloin olisi voitu paremmin huomioida oikeuslähdeopin taustalla valtiosääntöoikeudelliset perustelut. Jäljempänä läpikäytävä oikeuden eurooppalaistuminen ja perustuslakiuudistus olivat lopulta tekijöitä tämän opin muuttamisessa.

---

<sup>117</sup> HE 1/1998 vp s. 51

<sup>118</sup> Merikoski 15-21

<sup>119</sup> Tammio s. 108-110

<sup>120</sup> Kaira s. 320–328

<sup>121</sup> Kaira 329-334

### 2.2.3. Eurooppalaistumisen alkamisen jälkeisestä

Oikeuslähdeoppia alettiin 1990-luvun puolivälin tietämiltä alkaen kiinnittää yhä enemmän valtiosääntökeskusteluun. Suviranta nosti oikeuslähdeopin taustaksi oikeusjärjestyksen kulloinkin ilmaiset metanormit, jotka määrittävät, millaisiin oikeuslähteisiin voidaan vedota, eli oikeusjärjestyksessä sovellettavan oikeuslähdeopin.<sup>122</sup> Oikeuslähdeopin taustaksi ei niinkään enää esitetty oikeudenkäymiskaaren säädöksestä tulevia perusteita, eikä näkökulmana pidetty yksin tuomarin harkinnan näkökulmaa, vaan oikeuslähdeopin taustaksi nostettiin valtiosääntö. Tuori määrittelee Suvirannan tapaan, että valtiosääntö määrittelee ne normit, joihin oikeuslähdeoppi voidaan perustaa. Esimerkiksi ratkaisuperiaate ylempään lain etusijasta on nykyisin kirjattu perustuslakiin.<sup>123</sup>

Tuori suhtautui kriittisesti Aarnion oppiin oikeuslähteiden etusijajaoista sen sisältämien epäjohdonmukaisuuksien vuoksi.<sup>124</sup> Tuori on todennut modernin oikeuden kriteeriksi sen, että se on erikseen asetettua positiivista oikeutta.<sup>125</sup> Hän on sijoittanut oikeuslähdeopin osaksi oikeuskulttuurin tasoa<sup>126</sup> eli lainsäätämiseen liittyvien käytäntöjen taustalla olevalle tasolle.<sup>127</sup> Tuori esittää, että kaikkia oikeuslähdeopin sisältämiä elementtejä ei voida perustella positiivisella oikeudella, vaan osa näistä on perusteltavissa lopulta vain oikeuden syvärakenteessa olevilla perusteilla.<sup>128</sup> Huomionarvoista on, että Tuori pitää oikeuslähdeoppia kuitenkin myös osittain positiivisella oikeudella perusteltavissa olevana kysymyksenä, esimerkiksi perustellessaan ns. *lex superior*-säännön perustuslain 106 §:llä.<sup>129</sup> Näin voitaisiin myös ajatella, että lain soveltamisen periaatteet tulisi ainakin osittain kyetä sitomaan myös positiivisen oikeuteen.

Heinonen toteaa, että oikeuslähdeoppia koskevassa keskustelussa valtiosäännön edes jollain tapaa mainitsevat kirjoittajat olivat pitkään harvinaisia poikkeuksia.<sup>130</sup> Heinonen kuvaa, että Aarnion valtiosääntöoikeudellisen näkökulman poissulkevan oikeuslähdeopin

---

<sup>122</sup> Suviranta s. 47

<sup>123</sup> Tuori 2002 s. 75

<sup>124</sup> Tuori 2000 s. 174-176

<sup>125</sup> Tuori 2002 s. 74

<sup>126</sup> Tuorin esittämästä oikeuden jaosta pintatasoon, oikeuskulttuuriin ja syvärakenteeseen kts. tarkemmin Tuori 2000 s. 163

<sup>127</sup> Tuori 2000 s. 172

<sup>128</sup> Tuori 2000 s. 292-295

<sup>129</sup> Tuori 2000. s. 293

<sup>130</sup> Heinonen s. 193

soveltaminen oli sinänsä kohtalaisen ongelmatonta perustuslakiuudistukseen asti. Kuitenkin perustuslakiuudistuksen tuotua perustuslain soveltamisen tuomioistuinten toimivallan piiriin, muuttui Aarnion oikeudenkäymiskaaren säädökseen tukeutuva oikeuslähdeoppi ongelmalliseksi. Heinonen jopa toteaa pitävänsä Aarnion esittämää oikeuslähdeoppia perusteiltaan nykyiseen oikeustilaan soveltumattomana.<sup>131</sup>

Tolonen toteaa lakien esitöiden vahvan oikeuslähderoolin olevan erityisesti Pohjoismaiden oikeusjärjestelmien piirre.<sup>132</sup> Lain esitöillä on hänen mukaansa merkittävä arvo laintulkinnan kannalta, kunnes kyseiselle säädökselle syntyy tuomioistuimissa vakiintunut tulkintakäytäntö. Samanlaisen perusteen esitöiden painoarvolle ennen oikeuskäytännön muotoutumista esittää myös esimerkiksi Keravuori.<sup>133</sup> Tolonen esittää esitöiden olevan käyttökelpoisia noin 30-40 vuoden ajan, jota vanhempia esitöitä ei enää voida pitää lainsoveltamisen kannalta merkityksellisenä.<sup>134</sup> Hän toteaa pitävänsä valiokuntamietintöjä yhtenä mahdollisista tavoista tulkita lainsäätäjän tarkoitusta.<sup>135</sup> Hän viittaa kirjallisuudessa esitetyn laajemmin, että esitöille on myönnetty merkitys oikeuslähteenä.<sup>136</sup> Tolonen nostaa esille oikeuskäytäntöä, jossa on viitattu esitöihin argumenttina viitaten ”valmistelutöissä esitettyyn”.<sup>137</sup>

Eräissä puheenvuoroissa on kyseenalaistettu ylipäänsä erillisen oikeuslähdeopin tarve. Karhu on kritikoinut edellä esitettyä Aarnion oikeuslähdeoppia sen luettelomaisuudesta erityisesti sen abstraktiuden vuoksi.<sup>138</sup> Karhu hahmottelee Suomeen ennalta määrätyn luettelomaisen ajattelun hylkäävää oikeuslähdeoppia, jossa keskityttäisiin kussakin ratkaistavassa oikeudellisessa ongelmassa tilannekohtaiseen perusoikeuksia toteuttavan harkinnan tekemiseen. Hänen mallissaan oikeuslähteiden sovellettavuus perustuisi lähinnä säädettyyn lainsäädäntöön, eikä niinkään erilliseen oppirakennelmaan. Hän ei kuitenkaan mallissaan linkitä puheenvuoroa perusoikeusjuridisiin lähteisiin, vaan ennemmin

---

<sup>131</sup> Heinonen 195-199, toisaalta Aarnio on pyrkinyt päivittämään eurooppalaistumisen tuomia lähteitä oikeuslähdeoppiinsa luokittelemalla eurooppalaistumisen tuomat uudet lähteet aiemman rakenteen osiksi Aarnio 2014 s. 229-232

<sup>132</sup> Tolonen s. 115

<sup>133</sup> Keravuori s. 23

<sup>134</sup> Tolonen s. 116

<sup>135</sup> Tolonen s. 117

<sup>136</sup> Tolonen s. 118

<sup>137</sup> Tämä lienee tosin viitannut pääosin hallituksen esityksessä esitettyihin kantoihin, eikä valiokuntamietinnöissä esitettyihin kantoihin. Tolonen tuo esille s. 118-119 kolme KKO:n ratkaisua, joista kaikissa viitataan valmistelutöinä hallituksen esityksessä lausuttuihin asioihin

<sup>138</sup> Karhu 2003 s. 791-795

perusoikeuksiin yleisenä oikeusperiaatteena.<sup>139</sup> Karhu täsmentää, että tilannekohtainen oikeudellinen harkinta voidaan sinänsä tehdä erillisen arvioinnin lisäksi myös ”täydentävänä” arviointina sen jälkeen, kun ”normaali” oikeuslähdeharkinta on tehty.<sup>140</sup> Karhu kuvaa tilannekohtaisen harkinnan olevan yhdistettävissä myös positivistisen oikeuslähdeajattelun malliin.<sup>141</sup> Hän ei kuitenkaan kytke esitystään oikeuslähdeopista suoraan mihinkään nimenomaiseen sääntelyyn.

Nuotio suhtautuu kriittisesti mahdollisuuteen säätää oikeuslähdeopista velvoittavin säädöksin. Erityisen kriittisesti hän suhtautuu aikaisempaan tapaan viitata oikeuslähdeoppi OK 1:11 säädökseen. Nuotio pitää perustellumpana lähteä siitä, että oikeuslähdeoppia voitaisiin muotoilla laajemmista asiayhteyksistä käsin eikä vain lainsäädöksellä.<sup>142</sup> Nuotio suhtautuu edellä esiteltyyn Karhun tilannekohtaisen oikeudellisen harkinnan ajatteluun varauksellisesti arvioiden, että jonkinlainen oikeuslähdeoppi on kuitenkin tarpeen ja uudet vaatimukset, kuten perusoikeudellistuminen, ovat yhteen sovitettavissa siihen.<sup>143</sup> Lainsäätäjän tarkoitusta Nuotio päätyy pitämään merkityksellisenä tulkintaperusteena antamatta sille kuitenkaan itsenäisen oikeuslähteen arvoa.<sup>144</sup> Nuotio päätyy näin suppeaan oikeuslähteen käsitteeseen, jossa käytännössä vain kirjoitettu laki, maantapa tai oikeuskäytännössä muodostunut ennakkotapauskäytäntö muodostaisivat oikeuslähteitä.<sup>145</sup>

Wikström on jatkanut perinteistä suomalaista oikeuslähdeoppia kritikoivaa keskustelua. Wikström on kärjistänyt asian niin, että tietyllä tapaa katsottuna Suomessa ei ylipäänsä tarvittaisi oikeuslähdeoppia, koska sinänsä laintulkintaan riittävä lähdeaineisto on saatavissa suoraan lakikirjasta. Oikeusjärjestyksen fragmentoitumisesta johtuvista syistä hän kuitenkin päätyy pitämään oikeuslähdeoppia käytännössä tarpeellisena.<sup>146</sup> Wikström esittää, että oikeuslähdeoppi tarvitsee käytännössä jonkin normatiivisen oikeuden tuen ollakseen yhteensopiva maan oikeusjärjestelmän kanssa. Yhdeksi mahdolliseksi oikeuslähdeopin liityntäkohdaksi säädännäiseen oikeuteen Wikström mainitsee perustuslain 2 § 3 momentissa säädetyn ”Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava

---

<sup>139</sup> Karhu 2003 s. 803-906

<sup>140</sup> Karhu 2005 s. 30

<sup>141</sup> Karhu 2005 s. 30-31

<sup>142</sup> Nuotio s. 146-147

<sup>143</sup> Nuotio s. 143-144

<sup>144</sup> Nuotio 148-149

<sup>145</sup> Nuotio s. 148

<sup>146</sup> Wikström 273-276

tarkoin lakia”. Wikström suhtautuu kriittisesti ajatukseen lukea oikeuslähdeopin pelkästään lakipykälistä, vaan hän pitää laajempaa oikeuslähdeoppikokonaisuutta tarpeellisena.<sup>147</sup>

Oikeuslähdeopista käytävä keskustelu on viime vuosikymmeninä siirtynyt yhä lähemmäksi valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien huomioimista. Oikeuslähdeoppikeskustelussa Aarnion näkemysten puolustajien määrä on vähentynyt. Edellä todetusti oikeuslähdeoppia koskevat puheenvuorot ovat jakautuneet viime aikoina puhtaasti oikeusteoreettisen näkökulman omaaviin puheenvuoroihin ja valtiosääntöoikeuteen itsensä kytkeviin puheenvuoroihin. Valtiosääntöoikeuden järjestelmästä käsin katsottuna pidän perustellumpana katsoa kysymystä ratkaisutoiminnassa käytettävistä oikeuslähteistä enemmän säädännäisen oikeuden kuin oikeusteorian kysymyksenä. Tästä johtuen keskityn tässä työssä valtiosääntöoikeuden lähestymiskulmaan oikeusteorian sijaan.

### 3. Valtiosääntöistymisen vaikutuksista oikeuslähteisiin ja valtioelinten rooleihin

#### 3.1. Eurooppalaistumisen merkitys – fragmentoitumisen vaikutus oikeuslähdeoppiin

##### 3.1.1. Euroopan Neuvoston jäsenyys

Suomi liittyi Euroopan Neuvoston jäseneksi 1989. Tämä oli edellytyksenä, jotta Suomi saattoi liittyä myöhemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi.<sup>148</sup> Suomi hyväksyi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) itseään sitovaksi 1990.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi EIS 50 artiklan perusteella velvoittaa sopimusvaltion maksamaan korvausta tilanteessa, jossa tuomioistuin katsoo valtion toimineen sopimuksen vastaisesti. Sopimuksen 52 artiklan mukaisesti nämä päätökset ovat lopullisia ja sopimuksen 53 artiklan nojalla sopimuksen osapuolina olevat valtiot sitoutuvat noudattamaan tuomioistuimen antamia ratkaisuja. Näin Euroopan ihmisoikeussopimuksella annettiin ylikansalliselle tuomioistuimelle oikeus tehdä valtiota sitovia ratkaisuja myös asioista, jotka kansallinen tuomioistuin on jo kertaalleen ratkaissut. Näin EIS:n hyväksyminen toi Suomen oikeuteen uuden normijärjestelmän, jota valvoo erillinen itsenäinen tuomioistuin.

Sopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä tunnustettiin, että sopimuksen hyväksyminen rajoittaa Suomea, kun Suomi sitoutuu noudattamaan EIS:n

---

<sup>147</sup> Wikström s. 283-286

<sup>148</sup> HE 17/1989 vp s. 5

noudattamista valvovan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioita.<sup>149</sup> Kyseisessä hallituksen esityksessä arvioitiin tätä kysymystä kuitenkin kohtalaisen vähän. Säättämisjärjestysperusteluissa lähinnä tunnustetaan, että asia vaatii valtiopäiväjärjestyksen mukaisen perustuslain säättämisjärjestyksen, koska ylikansallisen tuomioistuimen ratkaisuihin sitoutuminen on luonteeltaan maan itsemääräämisoikeutta rajoittava ratkaisu.<sup>150</sup> Esitys sopimuksen hyväksymiseksi saatettiin perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että edellä mainitun sopimuksen 50 artiklan valtiolle luoman hyvitysvelvollisuuden lisäksi ”ihmisoikeustuomioistuimen toteama sopimusrikkomus asiallisesti ottaen saattaa johtaa siihen, että sopimusvaltion täytyy muuttaa lainsäädäntöään”.<sup>151</sup> Perustuslakivaliokunta katsoi, että sopimuksen hyväksyminen puuttuu siinä määrin Suomen täysivaltaisuuteen, että esitys tuli hyväksyä valtiopäiväjärjestyksen 67 mukaisessa menettelyssä eli ns. perustuslain säättämisjärjestyksessä.<sup>152</sup> Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa näin siis arvioineen, että ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuille voidaan sopimuksen perustuslainsäättämisjärjestyksessä hyväksymisen myötä antaa merkittävän lähteen rooli.

Myös kirjallisuudessa on vahvistettu käsitys, jonka mukaan EIT:n langettava tuomio saattaa tosiasiallisesti johtaa tarpeeseen tehdä lainsäädäntömuutoksia.<sup>153</sup> EIT on myös käytännössään nimenomaisesti kirjannut suoria kannanottoja siihen, mitä muutoksia langettavan ratkaisun johdosta tulisi tehdä lainsäädäntöön.<sup>154</sup> Kansallisesti EIT:n ratkaisut ovat johtaneet ainakin joihinkin lainmuutoksiin, kuten esimerkiksi lain oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä (2009/362) säättämiseen. Kyseisen lain perusteluissa nimenomaisesti todettiin sen säättämisen taustaksi EIT:n oikeuskäytännön langettavista ratkaisuista tulevat velvoitteet ”Esityksen tavoitteena on parantaa asianosaisten oikeusturvaa sekä panna täytäntöön Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta ja ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä aiheutuvat velvoitteet.”<sup>155</sup> Esityksen taustalla oli Suomen oikeudenkäynnin kestosta saamien langettavien ratkaisujen huomattava määrä. Vaikka perustuslakivaliokunnan EIS:n hyväksymistä koskevassa

---

<sup>149</sup> HE 22/1990 vp s. 3-5

<sup>150</sup> HE 22/1990 vp s. 12-13

<sup>151</sup> PeVL 2/1990 vp s. 2

<sup>152</sup> PeVL 2/1990 vp s. 3-4

<sup>153</sup> Pellonpää 2005 s. 197

<sup>154</sup> Pellonpää 2005 s. 189-193

<sup>155</sup> HE 233/2008 vp s.1

lausunnossa esittämä arvelu ratkaisujen vaikutuksesta lainsäädännön muutoksiin on jäänyt pieneksi, on tämä vaikutus tällä tapaa kuitenkin myös realisoitunut.

Euroopan ihmisoikeussopimus toi uudenlaisen elementin Suomen oikeuteen. Ihmisoikeustuomioistuin oli uudenlainen ylikansallinen yksittäistapauksessa sitova tuomioistuin, jonka langettavilla päätöksillä tulkittiin olevan tosiasiallisesti velvoite lainsäädännön muuttamisen arvioimiseen. Perustuslakivaliokunta katsoi tarpeelliseksi todeta, että vaikka ihmisoikeussopimuksen turvaamat oikeudet eivät sinänsä eroa merkittävästi silloisten hallitusmuodon mukaisten perusoikeuksien sisällöstä, ei sopimuksen hyväksymisellä ole ollut tarkoitus muuttaa perustuslain tuomioistuimessa soveltamisen kieltodoktriinia.<sup>156</sup> Tuomioistuimelle tuli siis mahdolliseksi viitata päättyessään Euroopan ihmisoikeussopimukseen ihmisoikeusnäkökulmien huomioimiseksi, mutta hallitusmuotoon tuomioistuin ei voinut edelleenkään viitata.

### 3.1.2. Suomen liittyminen Euroopan talousalueeseen

Suomen lähentyminen kohti Länsi-Eurooppaa oli pitkä poliittinen prosessi, jonka keskiössä olivat erityisesti taloudelliset suhteet Länsi-Euroopan kanssa.<sup>157</sup> Euroopan neuvostoon liittymisen jälkeen seuraava Suomen lähentyminen kohti Länsi-Eurooppaa oli liittyminen Euroopan talousalue ETAn jäseneksi vuoden 1994 alusta. Suomen lähentyminen kohti Eurooppaa oli usean vuoden prosessi, joka vietiin läpi eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa.<sup>158</sup> ETA-järjestelmä sisälsi yleisen kyseisessä järjestelmässä päätetyn ylikansallisen oikeuden etusija-periaatteen. ETA-jäsenyyttä koskevan sopimuksen yhteydessä eduskunta joutui ottamaan kantaa tämän perustuslainmukaisuuteen.

ETA-sopimus velvoitti Suomea antamaan sopimuksesta johtuville oikeussäännöille etusijan. Sopimuksen voimaansaattamislakia koskevassa hallituksen esityksessä arvioitiin, että tämä oli vaikeasti yhteen sovitettavissa perinteisten oikeussääntöjen välisen etusijajärjestyksen periaatteiden kanssa.<sup>159</sup> Tämän vuoksi sääntelyratkaisuna päädyttiin siihen, että ETA-sopimuksen määräyksille, sopimuksen nojalla säädetyille ehdottomille ja

---

<sup>156</sup> PeVL 2/1990 vp s. 3. Perustuslain tulkintakiello-doktriinista kts. tämän tutkielman luku 2.2.2

<sup>157</sup> Poliittisista taustoista yhdentymiskehitykselle esim. Koiviston puhe valtiopäivien 1992 avajaisissa.

<sup>158</sup> Suomen EU-jäsenyysprosessista

<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-jasenyuden-hakeminen.aspx>

<sup>159</sup> HE 95/1992 vp s.374-375

täsmällisille direktiiveille ja osalle ETY:n asetuksista säädettiin lakimääräinen etusija lain Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopimuksen soveltamisesta (1504/1993) 2 §:ään. Lisäksi lain 3 §:ään säädettiin vastaava etusija asianmukaisesti voimaansaattetulle ETA:n sekakomitean päätökselle. EY:n jäsenenä Suomi olisi tullut sidotuksi suoraan EY-tuomioistuimen ratkaisuihin muodostuneisiin oikeusperiaatteisiin, jolloin tämä etusija olisi tullut suoraan yhteisön oikeuden kautta ilman erillissäännöstä. Koska Suomi sitoutui ETA-sopimukseen, jonka kautta tällaista velvoitetta ei syntynyt, tuli asiasta säätää erikseen.<sup>160</sup> Esitöissä tätä ratkaisua perusteltiin sillä, että erillisen lakimääräisen etusijan antaminen on ainoa tapa huolehtia tämän etusijan tulemisesta käytäntöön.<sup>161</sup> Tämä etusija tuli esitöiden mukaan ratkaista säätämällä voimaanpanolaki poikkeuslakina.<sup>162</sup> Perustuslakivaliokunta totesi, että nämä esitykset liittyvät asiallisesti hallitusmuodon 92 § 2 momentin mukaiseen tuomioistuinten toimivaltaan jättää perustuslain kanssa ristiriidassa olevia asetuksia soveltamatta. Valiokunta totesi, että ehdotettujen säännösten luonne olisi kyseistä hallitusmuodon toimivaltaa täydentävä.<sup>163</sup> Koska nämä ehdotetut säädökset antaisivat oikeuden jättää soveltamatta eduskunnan hyväksymä laki, katsoi perustuslakivaliokunta tarpeelliseksi käyttää perustuslain säätämisyjärjestystä.

Eduskunnan lakivaliokunta luonnehti ETA-sopimuksen voimaansaattamista yhdeksi Suomen historian periaatteellisesti merkittävimmistä uudistuksista. Valiokunta totesi, että sopimus luo tarvetta oikeuslähdeopin uudelleenarvioimiselle, koska sopimus sisältää veloitteen antaa EY-tuomioistuimen tekemien ratkaisujen sisältämille oikeussäännöille sitova rooli. Tällä tapaa EY-tuomioistuin tosiasiallisesti luo uusia oikeussääntöjä oikeutta kehittäväällä tulkinnallaan.<sup>164</sup> Valiokunta arvioi, että ehdotetussa laajuudessa ETA-järjestelmän etusija on mahdollinen, mutta tätä laajempi toimivalta, erityisesti EY-tuomioistuimelle annettava toimivalta yksittäisissä ratkaisuihin ennakkoratkaisupyyntöjen kautta, olisi todennäköisesti vaatinut perustuslain muuttamista.<sup>165</sup> Myös perustuslakivaliokunta yhtyi tähän arvioon pitäen mainitun kaltaista EY-tuomioistuimen

---

<sup>160</sup> Sääntelytarpeesta säädöstä kumottaessa todettu kts. HE 15/1995 s. 3

<sup>161</sup> HE 95/1992 vp s. 374-375

<sup>162</sup> HE 95/1992 vp s. 375-376

<sup>163</sup> PeVL 15/1992 vp s. 3

<sup>164</sup> LaVL 4/1992 vp s. 3

<sup>165</sup> LaVL 4/1992 vp s. 2-4

toimivaltaa hallitusmuodossa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa ristiriitaisena.<sup>166</sup>

Perustuslakivaliokunta arvioi sopimuksen voimaannpanon vaikuttavan lainsäädännössä esitettyihin säädösten etusijoihin ja piti erityisesti tätä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä. Valiokunta myös rinnasti arviossaan ETA-sopimuksen voimaansaattamisen Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamiseen, mistä johtuen se piti tarpeellisenä voimaannanolain säätämistä perustuslain säätämijärjestyksessä.<sup>167</sup> ETA-sopimuksen hyväksyminen muutti perustuslakivaliokunnan arvion mukaan Suomen valtiojärjestystä antaen etusijan ylikansalliselle sääntelylle. Euroopan ihmisoikeussopimuksen hyväksyminen oli osaltaan ensimmäinen ylikansallisen normijärjestelmän ja ylikansallisen tuomioistuimen hyväksyminen osaksi Suomen oikeusjärjestelmää. ETA-sopimuksen hyväksyminen jatkoi tätä linjaa.

### 3.1.3. Suomen liittyminen Euroopan unioniin

Suomi ehti olla ETA-järjestelmän piirissä vain vuoden ennen Euroopan unionin jäseneksi liittymistä. Suomen liittymisestä EU:hun päätettiin lopulta vuoden 1994 lopulla neuvotaantavan kansanäänestyksen tuloksen jälkeen.<sup>168</sup> Eduskuntaan 1994 tuotu liittymissopimuksen hyväksymistä koskeva hallituksen esitys (HE 135/1994 vp) avasi liittymisen vaikutuksia 1130 sivun verran. Eduskuntaa oli tätä ennen osallistettu EU:hun liittymiseen johtaneeseen prosessiin jo vuosien ajan.<sup>169</sup>

Liittymissopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ”EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitetyt periaatteet yhteisön oikeuden välittömästä oikeusvaikutuksesta ja etusijasta ovat muodostuneet yhteisön oikeuden peruseriaatteiksi.”<sup>170</sup> Esitöissä on perusteltu hyvin niukasti näiden uusien periaatteiden vaikutusta uutena oikeuslähteenä Suomen kansalliseen oikeuteen. Esitöissä avataan

---

<sup>166</sup> PeVL 15/1992 vp s. 3

<sup>167</sup> PeVL 15/1992 vp s. 2

<sup>168</sup> <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-kansanaanestys.aspx>

<sup>169</sup> Liittymistä koskevasta käsittelystä eduskunnassa kts tästä kootut asiakirjat jäsenyyden hakemista koskien <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-jasenyuden-hakeminen.aspx> ja liittymissopimuksen käsittelyä koskien <https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/eu/suomen-liittyminen-eu/Sivut/eu-jasenyysneuvottelut.aspx>

<sup>170</sup> HE 135/1994 vp s. 15

yhteisön etusijaperiaatteen sisältöä toteamalla, että yhteisön oikeudella on etusija yhteisön toimivallan alueilla riippumatta kansallisen säädöksen säädöstasosta.<sup>171</sup> Huomionarvoista on, että tämä kansainvälisestä yhteistyöstä tulevien uusien oikeuslähdetasojen periaatteellinen merkitys ei ole enää tuossa vaiheessa ollut yhtä merkittävä kuin aiemmin, sillä vastaava ratkaisu oli tehty jo Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja ETA-sopimusten hyväksymisten yhteydessä. Valtiosääntöisesti oli syntynyt käytäntö, jonka mukaan tämän tasoinen muutos tulee tehdä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.<sup>172</sup> Huomionarvoista on, että EU-jäsenyyttä koskevan päätöksentekojärjestys herätti akateemisessa keskustelussa myös kritiikkiä. Antero Jyränki esitti, että EU-liittymissopimus olisi tullut hyväksyä valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaisessa järjestyksessä, eikä käytetyssä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisessa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.<sup>173</sup>

EU-liittymissopimuksen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä ei enää arvioitu periaatekysymystä siitä, miten unionin oikeuden normijärjestelmä vaikuttaa kansallisen oikeuden järjestelmään. Vielä ETA-sopimukseen liityttäessä tätä arvioitiin hallituksen esityksessä.<sup>174</sup> Lakivaliokunta arvioi tarkemmin tuomioistuimille tullutta velvoitetta unionin oikeuden soveltamiseen. Valiokunta totesi, että uusi velvoite unionin oikeuden soveltamiseen kansallisissa tuomioistuimissa on merkittävä muutos, mutta ei sinänsä kyseenalaista tuomioistuinten riippumattomuutta.<sup>175</sup> Uuden oikeuslähdetason tuloa pidettiin merkittävänä, mutta koska se tuli vain rajatulle sektorille asioita, joissa unionille on siirretty toimivalta, ei uuden oikeuslähdetason luomista arvioitu tarkemmin tuomioistuimille sovellettavaksi tulevan oikeuslähdeopin kannalta.<sup>176</sup>

Perustuslakivaliokunta kommentoi EU-liittymissopimusta käsitellessään valittuun sääntelyratkaisun haasteellisuutta, kun EU-oikeuden etusijasta ei säädettäisi erillissäädöksiä. Valiokunta arvioi, että sääntelyratkaisu on epätydyttävä verrattuna ETA-sopimuksen voimaantulolakiin, jossa oli säädetty erillisillä pykälillä ETA-sopimuksen

---

<sup>171</sup> HE 135/1994 vp s. 15

<sup>172</sup> HE 135/1994 vp s. 668

<sup>173</sup> Jyränki esitti, että käytettyä säätämisyjärjestystä oltaisiin voitu käyttää vain normaaleihin kansainvälisiin velvoitteisiin. Jyränki katsoi, että EU-liittymissopimusta ei olisi voitu pitää kansainvälisten sopimuksen tapaan suvereeniutta lievästi rajoittavana, vaan niin vahvasti suvereeniteetin perusratkaisuihin puuttumisena, että tätä olisi tullut käsitellä normaalissa perustuslain säätämisyjärjestyksessä..Jyränki 1996 s. 53-66

<sup>174</sup> Kts. edellä ETA-liittymissopimuksen yhteydessä esitetyt lähteet

<sup>175</sup> Jolle linjalle asetui myös perustuslakivaliokunta PeVL 14/1994 vp s. 2-3

<sup>176</sup> LaVL 6/1994 vp s. 1-2

määräysten etusijasta.<sup>177</sup> Valittua sääntelyratkaisua voidaan pitää kuitenkin ymmärrettävänä. Erillinen säädös EU-oikeuden etusijasta olisi voinut olla EU-oikeuden kannalta ongelmallinen, koska EU-oikeuden normistot ovat oikeuskäytännössä, eivätkä säädännäisessä oikeudessa syntyneen periaatteen mukaan ensisijaisia kansalliseen oikeuteen nähden. Asian kirjaaminen kansallisesti säädännäiseen oikeuteen olisi voinut muodostaa ristiriitatilanteita. Perustuslakivaliokunta asettui myös johdonmukaisesti aiemmalle kannalleen, jonka mukaan EY-tuomioistuimen ratkaisut saattavat tosiasiallisesti johtaa lainmuutoksiin kansallisella tasolla ja tästä johtuen sopimuksen tulee katsoa vaativan perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämistä.<sup>178</sup>

EU-liittymisen yhteydessä perustuslakitasolle kirjattiin kohtalaisen niukasti EU:n roolia koskevaa sääntelyä. Hallitusmuotoon ei tehty muutoksia. Valtiopäiväjärjestykseen uudistettiin 4a-luku (1551/1994), jossa säädettiin eduskunnan oikeuksista osallistua Suomen kannanmuodostukseen EU-asioissa. Suomen jäsenyyttä unionissa ei sinänsä kirjattu perustuslakitasolle, vaan jäsenyys unionissa näkyi vain näiden eduskunnan osallistumista koskevien prosessisäädösten kautta. Myös perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä perustuslakiin kirjattiin vain tarvittavat säädökset eduskunnan roolista EU-säädösasioiden valmistelussa kirjaamatta tarkemmin Suomen asemasta Euroopan unionin jäsenenä. Käsiteltäessä perustuslakiehdotuksen täysivaltaisuutta koskevaa säännöstä, ei katsottu tarpeelliseksi mainita erikseen Suomen jäsenyyttä unionissa, vaan pidettiin riittävänä mainita eduskunnan ja valtioneuvoston väliset toimivaltasäännökset perustuslaissa.<sup>179</sup> Perustuslakiuudistuksen hallituksen esityksessä toistettiin EY-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä tuleva vakiintunut periaate, jonka mukaan EU-oikeudella on etusija. Tämän ei katsottu muuttavan kansallista oikeuslähteiden etusijajärjestystä, joten tästäkään syystä ei katsottu tarpeelliseksi ottaa erillisiä säädöksiä unionijäsenyydestä tai etusijasta perustuslakiin.<sup>180</sup> Näin unionijäsenyyden perusta jätettiin sinänsä erillisten poikkeuslakina hyväksytyjen lakien varaan. Unionin oikeuden oikeuslähteiden etusijakin jäi määräytymään poikkeuslakina hyväksytyjen säädösten antaman valtuuden perusteella.

---

<sup>177</sup> PeVL 14/1994 vp s. 3

<sup>178</sup> PeVL 14/1994 vp s. 3

<sup>179</sup> HE 1/1998 vp s. 72

<sup>180</sup> HE 1/1998 vp s. 53

Ratkaisua olla mainitsematta Suomen EU-jäsenyys perustuslaissa arvioitiin seuraavan kerran noin 10 vuotta myöhemmin. Käsiteltäessä esitystä ns. Euroopan unionin perustuslaiksi, piti perustuslakivaliokunta perusteltuna arvioida, tulisiko Suomen jäsenyys Euroopan unionissa mainita säädöstatasolla.<sup>181</sup> Muutama vuosi myöhemmin käsitellessään esitystä Lissabonin sopimuksen hyväksymiseksi perustuslakivaliokunta toisti kantansa kehottaen valtioneuvostoa harkitsemaan unionijäsenyyttä koskevaa kirjausta perustuslakiin.<sup>182</sup> Perustuslain määräaikaisarvioinnin yhteydessä tämä kysymys otettiin lopulta käsiteltäväksi. Perustuslain tarkistamista vuonna 2008 arvioineen työryhmän mietinnössä katsottiin, että oikeudellisesti tarvetta unionijäsenyyttä koskevan maininnan lisäämiselle perustuslakiin ei sinänsä ole. Kuitenkin työryhmä piti perustuslain selkeyden ja läpinäkyvyyden kannalta hyvänä harkita, että perustuslakiin otettaisiin nimenomainen säännös siitä, että Suomi on EU:n jäsen.<sup>183</sup> Perustuslain tarkistamista koskevassa hallituksen esityksessä lopulta esitettiin, että Suomen jäsenyys Euroopan unionissa kirjattaisiin perustuslakiin valtiojärjestyksen perusteisiin. Tätä perusteltiin erityisesti sillä, että jäsenyys unionissa on vakiintunut, unionille on liittymisen jälkeen annettu lisää toimivaltaa suhteessa kansalliseen parlamenttiin ja valtiosäännön selkeys tukisi tätä.<sup>184</sup> Tämän maininnan lisäämisen katsottiin olevan ensisijassa vallitsevan oikeustilan kirjaaminen, eikä oikeustilaa muuttava.<sup>185</sup> Perustuslakivaliokunta yhtyi esitystä käsitellessään näkemykseen, että lisäyksen ottaminen perustuslakiin oli perusteltua. Niin ikään valiokunta nimenomaisesti lausui, että tämä lisäys ei ole oikeustilaa muuttava vaan pikemminkin asian toteava.<sup>186</sup>

#### 3.1.4. Havaintoja eurooppalaistumisen vaikutuksesta oikeuslähdeoppiin

Edellä todetun mukaisesti Suomen liittyminen Euroopan neuvostoon ja tämän yhteydessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen sekä Euroopan talousalueeseen ja myöhemmin Euroopan unioniin muuttivat periaatteellisella tasolla merkittävästi Suomen oikeusjärjestelmää. Siinä missä aiempi rajat ylittävä yhteistyö oli käytännössä toteutettu kansallisesti voimaanpantujen lakien kautta, tuolloin luotiin oikeusjärjestelmään toimivalta kahdelle ylikansalliselle järjestelmälle ja niiden tuomioistuimille itsenäisten sitovien ratkaisujen tekemiseen. Tämä toi uuden normikategorian ylikansallisia, suoraan

---

<sup>181</sup> PeVL 36/2006 vp s. 14-15

<sup>182</sup> PeVL 13/2008 vp s. 10

<sup>183</sup> Perustuslaki 2008-työryhmän muistio s. 58-59

<sup>184</sup> HE 60/2010 vp s. 20-22

<sup>185</sup> HE 60/2010 vp s. 27

<sup>186</sup> PeVM 9/2010 vp s. 7-8, 10

tuomioistuimissa sovellettavissa olevia ja tuomioistuinten harkintamarginaalia sitovia normeja. EIS:n sopimusmääräysten ja EU-oikeuden eri säädösten lisäksi tuomioistuima sitoviksi tuli myös uusi oikeuslähdetaso, EU-tuomioistuimen (EUT) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeustapaukset. Nämä muutokset ovat tapahtuneet edellä todetusti pitkien prosessien tuloksena, joissa lainsäätäjä on tietoisesti päättänyt hyväksyä näiden järjestelmien aikaansaamat muutokset Suomen oikeusjärjestykseen. Ylikansallisten normilähteiden tuomista osaksi Suomen oikeusjärjestystä voidaan pitää esityksien perusteellisen ja pitkän käsittelyn jälkeen eduskunnan selkeänä tahtotilana.

Scheinin on arvioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen roolia Suomen oikeudessa sen voimaantulon jälkeen. Suomi oli jo ennen EIS:n hyväksymistä hyväksynyt ihmisoikeussopimuksia kansallisen lain tapaan sitovaksi, joten tuomioistuimet olivat sinänsä tottuneet viittaamaan ihmisoikeussopimukseen ratkaisuihinsa. Scheininin mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantulon aikaan kesällä 1991 Finlex-tietokannan oikeustapausaineistosta löytyi noin 350 tapausta, joissa oli viittaus johonkin tuona hetkenä Suomea sitoneeseen ihmisoikeussopimukseen. Nämä ovat olleet lähes poikkeuksetta korkeimman oikeuden oikeuskäytännössä olevia viittauksia.<sup>187</sup> Näin voidaan todeta, että jo ennen Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaantuloa tuomioistuimet ovat jossain määrin viittaneet ratkaisuihinsa ihmisoikeussopimukseen.<sup>188</sup> Scheinin viittaa myös KKO:n vuosina 1948–1977 tekemien perusoikeusviittausten määrään, joka on ollut muutamia yksittäisiä viittauksia.<sup>189</sup>

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin viittaamista voidaan pitää tuomioistuinten kannalta merkityksellisempänä muutoksena, kun lähdettiin viittaamaan ylikansallisen tuomioistuimen ratkaisuihin. EIS:ään viittaaminen ja EIT:n ratkaisujen soveltaminen olivat osaltaan tapa tuoda ihmisoikeusargumentointi tuomioistuinten argumenttikeinoihin silloisen hallitusmuodon 92 §:n tulkintadoktriinin vuoksi.

---

<sup>187</sup> Scheinin 1991 s. 212-213

<sup>188</sup> Oletettavasti tuolloin enemmistössä ratkaisuihin on viitattu YK:n alaisiin sopimukseen, kuten KP-sopimukseen tai TSS-sopimukseen. KP-sopimukseen tosin on Pellonpään mukaan viitattu ensimmäisen kerran vasta vuonna 1988. Pellonpää 2005 s. 55

<sup>189</sup> Scheinin 1991 s. 212

KKO lähti viittaamaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen jo hyvin pian sen voimaantulon jälkeen.<sup>190</sup> Lavapuro on todennut KKO:n ratkaisumäärien analyysissa, että korkeimmassa oikeudessa ihmisoikeusviittauksia oli keskimäärin muutama vuodessa 1990-luvun aikana. Hän on todennut, että EIS:een viittaaminen alkoi yleistyä KKO:ssa vasta 2000-luvun loppupuolella.<sup>191</sup> Lavapuro toteaa arviossaan, että EIT:n ratkaisuihin viittaaminen muuttui KKO:ssa säännölliseksi vasta 2000-luvun jälkimmäisellä puolella, jolloin yksittäisiä viittauksia ihmisoikeustuomioistuimeen alkoi olla vuosittain vähintään 60.<sup>192</sup>

Aiemmat EU-tuomioistuimen oikeuslähdearvoltaan merkitykselliseksi katsotut ratkaisut tulivat unioniin liittymisen myötä Suomea sitoviksi sekä tuosta hetkestä eteenpäin annetut ratkaisut. Tämä toi Suomeen uuden oikeuslähdetyyppin, ylikansallisten tuomioistuinten ratkaisut. Ylipäänsä Suomessa ylimpien tuomioistuinten ennakkoratkaisut ovat olleet ohjaavana oikeuslähteenä hyvin paljon pienemmässä roolissa, kuin common law-maissa. EU-jäsenyyden ja EIS:ään liittymisen myötä kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi tuli seurata aktiivisesti näiden ratkaisukäytäntöä, eikä vain säädännällisen oikeuden tuntemus riitä.

Kirjallisuudessa on todettu, että EU-oikeuden ensisijaisuuden periaate muotoutui EY-tuomioistuimen käytännössä 1960-luvulta alkaen. Ennakkoratkaisupyyntöjen kautta syntyneitä periaatteita unionin oikeuden ensisijaisuudesta ei ole sinänsä vieläkään vahvistettu säädöstekstissä, vaan ainoastaan Lissabonin sopimuksen liitteenä olevassa julistuksessa.<sup>193</sup> Raitio esittää EY-tuomioistuimen luonnehtineen EU-oikeuden järjestelmää kansainvälisestä oikeudesta poikkeavaksi järjestelmäksi, jossa jäsenvaltiot ovat luopuneet itse osasta suvereniteettiaan unionin hyväksi ja tämän vuoksi EU-oikeuden etusija voidaan perustella suhteessa kansalliseen oikeuteen.<sup>194</sup> Suomessa EU-oikeuden etusijan hyväksymistä ei ole pidetty ongelmallisena, toisin kuin esimerkiksi Saksassa.<sup>195</sup> EU-oikeuden etusijan on katsottu ilmeisesti olleen niin vakiintunut oikeusperiaate Lissabonin sopimuksen valmistelun yhteydessä, ettei asiasta nähty tarpeelliseksi kirjata nimenomaista

---

<sup>190</sup> Pellonpään mukaan ensimmäinen EIS:ään viittaava päätös oli kesällä 1990, Pellonpää 2005 s. 62-63

<sup>191</sup> Lavapuro 2010 s. 154-158

<sup>192</sup> Lavapuro 2010 s. 156 kaavio 1. On syytä erottaa kysymys tapausmääristä ja viittauksista. Tässä työssä jäljempänä viitataan tapausten määrään, kun arvioidaan valiokuntamietintöihin viittaamisen määrää

<sup>193</sup> Raitio s. 251-253

<sup>194</sup> Raitio s. 252-254

<sup>195</sup> Raitio s. 254-255

säädöstä sopimukseen. Mainitussa Lissabonin sopimuksen yhteydessä olevassa julistuksessa on todettu, että etusijaperiaate on syntynyt aikana, jolloin etusijasta ei ole ollut kirjausta perussopimuksessa. Julistuksessa todetaan, että se, että periaatetta ei kirjata uuteen sopimukseen, ei vaikuta periaatteen olemassaoloon.<sup>196</sup> Näin perussopimuksen uudistuksen yhteydessä haluttiin siis nimenomaisesti vahvistaa, että oikeuskäytännössä syntynyt periaate on yhä voimassaoleva periaate, eikä sääntelytarvetta ole. Suomen kannalta tämä EU-tuomioistuimen ratkaisuihin perustuva oikeusperiaate jäi voimaan sitovana periaatteena, vaikka siitä ei ole nimenomaista säännöstä. Näin osaksi Suomen oikeusjärjestystä jäi ylikansallinen velvoittava oikeuslähteiden etusijaperiaate.

EU-tuomioistuimen itselleen ottama rooli oikeusperiaatteiden kehittäjänä on herättänyt myös kritiikkiä. Jyränki kuvaa EY-tuomioistuimen ottaneen kyseistä roolia oman aktiivisuutensa vuoksi, eikä niinkään sille perussopimuksissa suoraan annetulla valtuutuksella. Jyränki luonnehtii EY-tuomioistuimen toiminnan tavoitteena olleen laajentaa EY:n toimivaltaa mahdollisimman laajaksi.<sup>197</sup> Jyränki kuvaa, että toisaalta EY-oikeuden etusijan on katsottu olevan puhtaasti poliittinen ratkaisu, toisaalta sille on löydetty oikeudellisia perusteita.<sup>198</sup>

Kirjallisuudessa on kuitenkin myös kyseenalaistettu EU-oikeuden ensisijaisuutta kaikissa tilanteissa. Heinonen esittää, että kansallisten perusoikeuksien ja EU-oikeuden ristiriitatilanteessa kansalliset perusoikeuden tulisi asettaa etusijalle. Hän katsoo, että koska EU-oikeudelle ei ole kansallisesti annettu etusijaa suhteessa kansallisiin perusoikeussäännöksiin, tulee kansallisille perusoikeussäännöksille antaa etusija.<sup>199</sup>

Suomen oikeuden eurooppalaistumisen on esitetty vaikuttavan oikeuslähteoppiin lainsäätäjän kannanottojen merkitystä pienentävällä tavalla. Tuori toteaa, että lainsäätäjän tahto oikeuslähteopissa on merkityksellinen lähinnä Pohjoismaissa, kun taas EU-oikeudessa esitöillä ei ole oikeudellista merkitystä. Tuori piti tämän vuoksi todennäköisenä, että kotimaisen lainsäätäjän tahdon merkitys oikeuslähteenä tulisi laskemaan. Tuori piti epätodennäköisenä, että tuomioistuimet soveltaisivat kansallisen

---

<sup>196</sup> 17. Julistus Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta

<sup>197</sup> Jyränki 2003, s. 347–349

<sup>198</sup> Jyränki 2003, 359–362

<sup>199</sup> Heinonen s. 237–239

oikeuden ja unionin oikeuden soveltamisessa erilaisia oikeuslähteiden etusijajärjestyksiä.<sup>200</sup> Hän katsoi, että todennäköisesti myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen vaikuttaa samalla tavalla oikeuslähteiden välisen etusijajärjestyksen muutokseen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintojen tullessa suoraan suomalaisia tuomioistuimia sitoviksi Tuori katsoi, että se vaikuttaisi myös tuomioistuihin, jotka lähtisivät todennäköisemmin antamaan lainsäätäjän tahdolle yhä pienempää merkitystä.<sup>201</sup> Tuorin tarkastelun lähtökohtana kyseisessä asiayhteydessä on problematisoida ylipäänsä kansallisvaltion oikeuden tarkoituksen arvioinnin mielekkyyttä pluralisoituneessa maailmassa.<sup>202</sup>

Edellä tässä luvussa käsitelty eurooppalaistuminen toi Suomen oikeuteen kolme uutta oikeuslähderyhmää: Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen tulkintakäytännön, Euroopan unionin primääri- ja sekundäärioikeuden ja Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytännössä syntyneen sääntelyn<sup>203</sup> Nämä oikeuslähteet syntyvät pääosin kansallisesta lainsäätäjistä riippumattomassa menettelyssä, jossa Suomi ottaa kantaa vain perussopimuksien muuttamiseen, mutta säädökset ja tuomioistuinten tulkintakäytäntö syntyvät kansallisesta parlamentista riippumattomasti. Suomen kansallinen lainsäätävä voi vaikuttaa direktiivien implementointiin tietyissä määrin ja perustuslain 96 § mukaisessa ennakkovaikuttamismenettelyssä valtioneuvoston kantoihin, mutta sinänsä EU-oikeudellinen sääntely syntyy kansallisen parlamentin kannasta riippumattomasti.

Unionin oikeus tulee huomioida erityisesti sellaisissa asioissa, joissa unionilla on perussopimuksella säädetty kompetenssi<sup>204</sup>. EIS ja EIT:n ratkaisut taas tulee huomioida kaikessa laintulkinnassa. Ojanen on todennut, että mikäli EIT on tehnyt perustuslakivaliokunnan kannasta poikkeavan linjauksen perustuslakivaliokunnan ratkaisun jälkeen, tulisi tuomioistuimen antaa etusija EIT:n ratkaisulle.<sup>205</sup>

---

<sup>200</sup> Tuori 2007 s. 254

<sup>201</sup> Tuori 2007 s. 255

<sup>202</sup> Tuori 2007 s. 283-285

<sup>203</sup> EU-tuomioistuimella on EIT:tä vahvempi itsenäinen rooli myös uusien oikeussääntöjen muovaajana, esim. EU-oikeuden etusija, mistä johtuen tässä erotellaan EU-tuomioistuimen ratkaisut omaksi oikeuslähderyhmäkseen

<sup>204</sup> Kysymys EU-oikeuden soveltamisalan rajoista on joskus tulkinnallisesti vaikeaa, esimerkiksi ns. Raippaveroa koskien lopulta KHO otti kantaa, että eläketulon lisäveroa koskevassa korotetussa veroprosentissa ei ole kyse EU-oikeudellisesta asiasta EU-liitynnästä huolimatta, vaan kansallisen oikeuden kysymyksestä KHO:2016:180

<sup>205</sup> Ojanen 2009 s. 251-252

Näin ollen eurooppalainen taso ei ole suoraan sijoitettavissa kansallisen oikeuden yläpuolelle, vaan rinnakkaiseksi erilliseksi samanaikaisesti sovellettavaksi järjestelmäksi.

Valtiosääntöisenä ratkaisuna Suomen oikeusjärjestelmään on vahvistettu alun perin poikkeuslakeina uusi kansainvälisen suoraan velvoittavan oikeuden taso. Näin valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta voidaan katsoa, että lainsäätäjän tarkoitus on ollut tehdä oikeuslähteiden arvioimisesta yhä enemmän järjestelmä, joka tukeutuu säädännäisen oikeuden tulkintaan. Erityisesti edellä esitelty ETA-sopimuksen erillinen säädännäisoikeudellinen etusija voidaan nähdä periaatteellisena muutoksena, kun tiettyjen säädösten etusijasta lähdettiin säätämään erillislailla. Tämän johdosta voidaan katsoa, että eurooppalaistuminen ja valtiosääntöistymisen ovat tehneet oikeuslähteopista yhä enemmän valtiosääntöoikeudellisen kysymyksen. Kun sovellettavat oikeuslähteet liittyvät säädännäisen oikeuden soveltamiseen, tulisi oikeuslähteoppi rakennelma arvioida kyseisten valtiosääntöoikeudellisten normien kautta.

### 3.2. Perustuslakiuudistuksen vaikutuksista

#### 3.2.1 Perustuslakiuudistuksesta

Itsenäisen Suomen ensimmäinen perustuslaki, hallitusmuoto, hyväksyttiin 1919.<sup>206</sup>

Hallitusmuotoesityksiä käsiteltäessä eduskunnassa löytyi kannatusta niin monarkistiselle valtiomuodolle kuin äärimmäisen laajasti parlamentaristiselle valtiomuodolle, jossa presidentin toimet olisivat olleet vahvasti eduskunnan esityksiin sidottuja. Erilaisten vaiheiden jälkeen eduskunta päätyi lopulta hyväksymään parlamentaristisen järjestelmän, jossa presidentillä on erittäin vahva asema. Syntyneen sekamuotoisen toimivaltajaon taustalla voidaan nähdä vahva poliittisen kompromissin tausta. Syntynyt valtiomuotoratkaisu kesti pitkään muuttamattomana todennäköisesti osittain juuri monimutkaisesta syntyhistoriastaan johtuen.<sup>207</sup>

Itsenäisyyden alkuaikoina luodussa valtiosäännössä annettiin eduskunnan ohella äärimmäisen vahva rooli tasavallan presidentille. Suomen alkuperäistä presidentin ja parlamentin välistä toimivaltajakoa on kansainvälisesti vertailtuna pidetty hyvinkin

---

<sup>206</sup> Suomessa oli ennen vuotta 1999 neljä erillistä perustuslakia: Hallitusmuoto, Valtiopäiväjärjestys, Valtakunnanoikeuslaki ja Ministerivastuulaki. Hallitusmuoto oli näistä keskeisin, valtiopäiväjärjestys määritteli lainsäädäntömenettelyn yksityiskohtia ja kaksi viimeksi mainittua oikeudellista ministerivastuuta ja ylimpien tuomarien oikeudellista vastuuta. Tässä työssä keskityn erityisesti hallitusmuodon tarkastelemiseen

<sup>207</sup> Jansson s. 41-59 kts. myös Hidén – Saraviita s. 10-11 ja Tiitinen 2009 s. 167-168

omanlaisenaan. Esimerkiksi Merikoski vertasi tätä presidentin ja parlamentin välistä toimivaltajakoa lähinnä Ranskan valtiomuotoon. Muissa verrokkimaissa parlamentilla oli huomattavasti selkeämpi itsenäinen toimivalta.<sup>208</sup> Merikoski on katsonut, että presidentin valta oli kasvanut huomattavaksi eduskunnan kustannuksella erityisesti hajaantuneen puoluekentän vuoksi. Merikoski katsoi 1970-luvulla, että parlamentarismia tulisi vahvistaa ja se on mahdollista vain perustuslakia uudistamalla.<sup>209</sup>

Hallitusmuodon 50-vuotispäivän johdosta aloitettiin hanke valtiosäännön uudistustarpeiden arvioimiseksi. Aluksi tavoitteena oli toteuttaa uudistus valtiosäännön kokonaisuudistuksena. Kuitenkin tämä kokonaisuudistus jäi kesken ja valtiosääntöön alettiin sen sijaan tekemään osittaisuudistuksia.<sup>210</sup> Yksi ensimmäisistä pisteistä, joissa todettiin tarkoitukseksi vahvistaa parlamentin roolia Suomessa, oli jo vuoden 1970 valtiosääntökomitean asettaminen, jossa eduskunnan aseman vahvistaminen asetettiin yhdeksi tavoitteeksi.<sup>211</sup> Kokonaisuudistuksen keskenjäänti ja osittaisuudistusten tie johtui merkittävilta osin vahvoista poliittisista erimielisyyksistä koskien uudistuksen keskeistä sisältöä.

Merkittävimmät valtiosääntöuudistukset alkoivat vasta 1980-luvulla.<sup>212</sup> Vuosina 1919–1980 hallitusmuotoon tehtiin muutoksia yhteensä 10 kappaletta. Vuosina 1980–1998 hallitusmuotoon tehtiin 28 erillistä muutosta. Perustuslakien osittaisuudistusten määrä oli 1990-luvun alkuvuosina huomattava.<sup>213</sup> Vaikka Suomen hallitusmuoto valmisteltiin hyvin nopeassa aikataulussa, sai se olla alkuvuosikymmenet kohtalaisen rauhassa. Itsenäisyyden alkuvuosina säädetyn perustuslakien kokonaisuuden tietyt perusratkaisut selittyvät poliittisina kompromisseina, esimerkiksi vahva presidentin asema on ollut hallitusmuodosta käytävän poliittisen debatin kompromissiratkaisu<sup>214</sup>.

---

<sup>208</sup> Merikoski s. 62-64

<sup>209</sup> Merikoski s. 70. Merikoski piti vanhan hallitusmuodon aikaansaamaa valtaoikeuksien tasapainoa jopa niin ongelmallisena, että hän totesi, että ”Kansanvaltaisuuden pelastamiseksi Suomessa tarvitaan valtiosäännön muutos.” Merikoski s. 129

<sup>210</sup> Merikoski s. 1-4, Saraviita 2000 s. 6-8 ja Tiitinen 2009 s. 167-171

<sup>211</sup> Saraviita 2000 s. 4-8

<sup>212</sup> Tästä Perustuslaki 2000-työryhmän esittämä katsaus s. 27–33

<sup>213</sup> Perustuslaki 2000-komitea totesi vaalikaudella 1991–1995 hyväksytyyn lähes 30 perustuslakeja muuttavaa lakia. Komitea piti tätä niin periaatteellisesti kuin valtiosäännön johdonmukaisuuden säilyttämisen kannalta ongelmallisena. Perustuslaki 2000 Komitea s. 22–23

<sup>214</sup> Tästä esim. Saraviita 2000 s. 2

Perustuslain kokonaisuudistusta lähdettiin tekemään virkamies- ja asiantuntijatyöryhmässä. Poliittisesti valtiosääntöuudistuksen loppuunsaattamisesta linjattiin Lipposen I hallituksen ohjelmassa. Hallitusohjelmassa linjattiin tavoitteeksi jatkaa valtiosääntöuudistusta, jonka tavoitteena olisi yksi yhtenäinen perustuslaki. Uudistuksen tavoitteeksi linjattiin vahvistaa parlamentaarista hallintoa.<sup>215</sup> Perustuslakiuudistuksen toimeenpano sai tästä suoran nimenomaisen poliittisen mandaatin, joka oletettavasti helpotti valmistelutyötä. Perustuslakiuudistusta valmistelemaan perustettu Perustuslaki 2000-työryhmä on todennut yleisen käsityksen olleen, että näiden uudistusten tarkoituksena on ollut yleisesti katsottuna eduskunnan roolin vahvistaminen.<sup>216</sup> Perustuslakikomitea otti tämän myös oman esityksensä lähtökohdaksi.<sup>217</sup> Eduskunta esitti näkemyksensä, että perustuslain uudistus ei ollut tehtävissä osittaisuudistuksin.<sup>218</sup> Perustuslaki 2000-työryhmä katsoi, että perustuslakiuudistus tulee toteuttaa kokoamalla perustuslaintasoiset säädökset yhteen perustuslakiin.<sup>219</sup>

Valtiosääntöuudistuksesta oli puhuttu 1960-70-lukujen taitteesta alkaen<sup>220</sup>, mutta uudistuksen varsinainen liikkeellelähtö näyttää ajoittuvan käytännössä pitkäaikaisen tasavallan presidentti Urho Kekkosen virkakauden päättymiseen. Perustuslakiuudistusta tehtiin vuosikymmenten aikana lukuisina osittaisuudistuksina. Perustuslain kokonaisuudistus tehtiin käytännössä 1990-luvulla ja varsinainen hyväksytyyn perustuslakiin johtanut esitys valmisteltiin pitkälti yhden vaalikauden aikana. Perustuslaki 2000-työryhmä oli virkamiehistä ja akateemisen maailman edustajista koostunut valmisteluryhmä<sup>221</sup>. Varsinainen pohjaesitys laadittiin sen pohjalta poliittisesti edustetussa perustuslakikomiteassa.<sup>222</sup> Yksi merkittävimmistä kysymyksistä työssä oli eduskunnan rooli muihin valtioelimiin verrattuna, jota läpikäyn tarkemmin seuraavassa.

---

<sup>215</sup> Paavo Lipposen I hallituksen ohjelma luvut 1 ja 9 [http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset\\_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma](http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-/asset_publisher/66-paaministeri-paavo-lipposen-hallituksen-ohjelma)

<sup>216</sup> Perustuslaki 2000 työryhmän mietintö s. 71

<sup>217</sup> Perustuslaki 2000-komitea, s. 19-20

<sup>218</sup> Eduskunnan esittämistä kannanotoista perustuslain uudistustarvetta kootusti PevM 10/1998 vp s. 4-5

<sup>219</sup> Perustuslaki 2000 työryhmä s. 49

<sup>220</sup> Jyränki on todennut, että käytännössä merkittävä osa 1970-luvun valtiosääntökomiteassa esitetyistä tavoitteista käytännössä toteutui. Kts. Jyränki 1999 s. 861-866

<sup>221</sup> Perustuslakiuudistuksen prosessista 1990-luvulla kts. esim. Tiitinen s. 841-842

<sup>222</sup> Huomionarvoista on, että Perustuslakivaliokunta vahvisti perustuslakiehdotusta koskevassa mietinnössään, että hallituksen esitys vastaa merkittävilta osin perustuslakikomitean esittämää. Osin tästä syystä esittämänsä kannanoton vuoksi valiokunta kirjallisuudessa esitetyn kannan mukaan "ikään kuin vahvisti kannaksen ja jatkoa silmällä pitäen ns. Lainsäätäjän taidoksi komitean mietinnön ja sitä hyvin tarkasti vastanneen hallituksen esityksen". Kts. Saraviita 2000 s. 28

### 3.2.2. Eduskunnan roolin muutoksesta

Vuoden 1919 hallitusmuoto jakoi lainsäädäntövaltaa koskevan toimivallan tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan välille. Hallitusmuodon 2 § 2 momentti määritteli lainsäädäntövallan käyttämisen presidentin ja eduskunnan yhteistehtäväksi todeten, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tämän hallitusmuodon muotoilun, jossa presidentin ja eduskunnan valtaoikeuksien välille laadittiin tasapainoilu presidentin ja eduskunnan välille, taustalla voidaan nähdä vuosien 1917–1919 kiistat maan valtiomuototaistelusta tasavallan ja monarkian väliltä. Tasavaltalaisten voitettua laadittiin eräänlaisena poliittisena kompromissina vahvojen valtaoikeuksien presidentti-instituutio.<sup>223</sup> Kastari on todennut, että presidentin vahvoja valtaoikeuksia myös käytännössä tarvittiin siitä syystä, että Suomen puoluejärjestelmä oli itsenäisyyden alkuvuosina siinä määrin vielä epävaka, että sen toiminta ei yksin kyennyt turvaamaan normaalia parlamentaarisen valtiomuodon toimintaa.<sup>224</sup> Kairan mukaan yksi osa tasavallan presidentin ja eduskunnan välistä työnjakoa lainsäädäntövallan käyttämisessä on tasavallan presidentin tehtävän eduskunnan lainsäädäntövallan käyttämisen valvojana.<sup>225</sup>

Itsenäisyyden alkuaikana parlamentarismissa keskeistä oli kysymys hallituksen vastuunalaisuudesta eduskunnalle toimenpiteistään, eikä niinkään asiallisesta toimivaltaajaosta eduskunnan, hallituksen ja valtionpäämiehen välillä. Ståhlberg katsoo, että parlamentin vahva toimivalta valvoa hallituksen toimintaa osaltaan mahdollisesti vahvan presidentti-instituution luomisen.<sup>226</sup> Tammio katsoi, että vaikka sinänsä hallitusmuodon säädös asetti presidentille ja eduskunnalle yhteisen lainsäädäntövallan, oli eduskunnalla merkittävämpi valta-asema, koska se saattoi saada lopulta esitykset hyväksytyksi myös ilman presidentin hyväksyntää.<sup>227</sup> Kastari arvioi vielä 1960-luvun alussa, että vaikka presidentit käyttivät toimivaltuuksia hyvin erilaisilla tavoilla, ei hän pitänyt realistisena, että muodollisesti vahvasta presidentti-instituutiosta tultaisiin luopumaan. Presidentillä, jolla on vahva lainsäädännöllinen asema, oli mahdollisuus toimia vahvana johtajana epävakaammassa yhteiskuntaoloissa.<sup>228</sup> Vaikka presidentti käytti eräinä kausina valtaansa huomattavan paljon, ei parlamentin asemaa ylimpänä lainsäädäntövallan käyttäjänä

---

<sup>223</sup> Parlamentarismien ottamisesta Suomen valtiosääntöön esim. Ståhlberg s. 28-36

<sup>224</sup> Kastari s. 27-29

<sup>225</sup> Kaira s. 313

<sup>226</sup> Ståhlberg s. 42-48

<sup>227</sup> Tammio s. 26-27

<sup>228</sup> Kastari s. 79-83

laajemmin kyseenalaistettu. Hidén korostaa presidentin toimivallan olleen koko ajan kuitenkin toimivaltaa parlamentaaristisen järjestelmän sisällä. Hän kuitenkin toteaa, että useiden perustuslakiuudistusten tarkoituksena oli viedä perustuslakia parlamentaaristisempaan suuntaan.<sup>229</sup>

Perustuslaki 2000-työryhmä totesi, että uudistamisen kohteena olleen hallitusmuodon silloisissa säännöksissä tasavallan presidentin rooli oli ylikorostunut suhteessa kansanvaltaisuuden periaatteeseen. Työryhmä totesi tarpeelliseksi täsmentää valtiosäännön periaatteista luettavissa olevaa parlamentarismin periaatetta.<sup>230</sup> Työryhmä esitti uudistuksen lähtökohdaksi aiemmin todettua linjausta, jonka mukaan eduskunnan roolia haluttiin vahvistaa.<sup>231</sup>

Presidentin asemaa lainsäädäntöprosessissa muutettiin useiden osittaisuudistusten kautta. Esimerkiksi presidentin lakien vahvistamiseen liittyvää veto-oikeutta kavennettiin.

Presidentin asemaa suhteessa parlamenttiin muutettiin muutenkin merkittävästi, esimerkiksi presidentin toimivaltaa eduskunnan hajottamisessa kavennettiin.<sup>232</sup>

Tasavallan presidentin roolia on kuvattu periaatteellisesti vahvaksi siinä, mitä asioita on päätetty tuoda eduskunnan käsiteltäväksi. Sipponen kuvasi 1970-luvun tilanteena, että presidentti tosiasiallisesti esitteli eduskunnalle, mikä on tulevien valtiopäivien keskeinen lainsäädäntösuunnitelma ja mitkä ovat keskeisiä teemoja.<sup>233</sup> Tämä kuvaa, että presidentin rooliksi on aikanaan muodostunut lainsäädäntövaltaan osallistuminen ja lainsäädännön aloitevaltaan tapahtuva vahva vaikuttaminen. Hallituksen esitysten antaminen oli ainakin muodollisesti tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluva asia vuoden 2012 perustuslain uudistukseen asti. Uudistuksen tavoitteena oli osaltaan vahvistaa myös muodollisesti valtioneuvoston toimivaltaa lainsäädäntötyön johtamisessa aiemman parlamentarismin vahvistamisen linjan mukaisesti.<sup>234</sup>

Perustuslakiuudistuksen yksi merkittäviä kysymyksiä oli pyrkimys vahvistaa eduskunnan roolia lainsäädäntövallan käyttäjänä lainsäädäntömenettelyssä ja valtioneuvoston valtaa

---

<sup>229</sup> Hidén 2009 s. 390

<sup>230</sup> Perustuslaki 2000 työryhmä s. 75

<sup>231</sup> Perustuslaki 2000-työryhmä s. 75

<sup>232</sup> Presidentin aseman muutoksista kootusti esim. Perustuslaki 2000-komitea s.53–56

<sup>233</sup> Sipponen 43–46, Suomen kansanedustuslaitoksen historia yhdestoista osa, 1977

<sup>234</sup> HE 60/2010 vp s. 24-25.

poliittisesti vastuunalaisena valmisteluorganisaationa.<sup>235</sup> Perustuslakikomitea esitti, että lainsäädäntövallan käyttäminen kirjattaisiin yksinomaan eduskunnan tehtäväksi, kun vuoden 1919 hallitusmuodossa se oli kirjattu eduskunnan ja tasavallan presidentin yhdessä suorittavaksi tehtäväksi. Komitea piti tätä selkiyttävänä muutoksena viitaten erityisesti presidentin lainsäädäntövaltaan liittyvien toimivaltuuksien rajoittamiseen.<sup>236</sup> Näin voitaneen katsoa, että presidentin toimivaltuuksien muuttaminen tarkoitti tosiasiasa parlamentarismien vahvistamista sitä kautta, että eduskunnan toimivallan rajoitteena olleita presidentin toimivaltuuksia vähennettiin osittaisuudistuksien kautta. Kirjallisuudessa todettiin perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon määrittelyn olevan pääosin selkiyttävä eikä asiaintilaa muuttava. Tosiasiasa tasavallan presidentin toimivaltaa lainsäädäntövallasta purettiin erillisten toimivaltasäännösten muuttamisen kautta.<sup>237</sup>

Jyränki on luonnehtinut perustuslakiuudistuksen tarkoittaneen valtioelinten välisen keskinäissuhteen merkittävää muutosta. Kun tasavallan presidentti saattoi aiemmin vaikuttaa lainsäädäntövallan käyttämiseen eri keinoin ja määrätä itsenäisesti ennenaikaiset vaalit, vietiin nämä oikeudet joko pois tai kavennettiin merkittävästi. Jyränki toteaa, että uudistuksen tarkoituksena voidaan tulkita olleen tarkoitus antaa yksinomainen lainsäädäntövalta eduskunnalle ja keskittää presidentin rooliksi pääosin osallistuminen hallitusasioiden hoitamiseen valtioneuvoston kanssa.<sup>238</sup>

Jyränki toteaa, että siinä missä perustuslakiuudistusta edeltävän ajan parlamentarismi tarkoitti lähinnä valtioneuvoston luottamusvaatimusta, sisältää parlamentarismien vaatimus perustuslakitasolla laajemman kokonaisuuden. Suomessa parlamentarismien sisältö on perinteisesti katsottu kapeammaksi niin kirjoitetun valtiosäännön kuin historiasta juontuvien syiden vuoksi.<sup>239</sup> Jyränki toteaa parlamentarismien sisältävän yksittäisten säädösten lisäksi vaatimuksen siitä, että parlamentaristisen periaatteen tulee vaikuttaa läpäisevästi käytännössä koko eduskunta- ja hallitusvallan päätöksentekojärjestelmään.<sup>240</sup>

---

<sup>235</sup> Perustuslaki 2000- Komitea s.83-85.

<sup>236</sup> Perustuslaki 2000-komitea s. 136.

<sup>237</sup> Saraviita 2000 s. 75–78

<sup>238</sup> Jyränki 2003 s. 145-146

<sup>239</sup> Jyränki 2003 154–156

<sup>240</sup> Jyränki 2003 s. 154–158

Parlamentarisoitumiskehityksen muutos eduskunnan asemaan oli merkittävä. Eduskunta siirtyi yksinomaiseksi lainsäädäntövallan käyttäjäksi perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Eduskunnalle myös annettiin pääasiallinen toimivalta hallituksen muodostamiseen. Eduskunnan asemaa muokattiin kohti itsenäisempää parlamenttia, kun presidentiltä siirrettiin toimivaltuuksia toisaalta valtioneuvostolle ja toisaalta eduskunnalle. Eduskunta sai uudistuksessa lainsäädäntövallan käyttämisen omiin käsiinsä. Siinä missä aiemmin presidentti oli niin lainsäädäntövallankäyttäjä eduskunnan kanssa kuin hallituksen esitysten allekirjoittaja, tuli eduskunnasta yksinomainen lainsäädäntövallan käyttäjä. Hallituksen esityksien antamistoimivalta siirtyi lopulta valtioneuvoston yksinomaiseen toimivaltaan. Presidentille jäi lakien vahvistamistehtävä ja oikeus palauttaa asia eduskunnalle jättämällä laki vahvistamatta. Tässäkin menettelyssä eduskunta sanoo lopulta viimeisen sanan perustuslain 77-78 §:ien menettelyn mukaisesti. Koska eduskunnasta tuli käytännössä yksinomainen lainsäädäntövallan käyttäjä, voidaan katsoa, että eduskunnan näkemyksille lainsäädännön taustalla tulisi antaa korostetumpi rooli muihin valmisteluvaiheiden asiakirjoihin verrattuna.

### 3.3. Tuomioistuinten roolin muutoksesta eurooppalaistumisen ja valtiosääntöistymisen myötä

#### 3.3.1. Tuomioistuinten roolin muutoksesta

Ylimpien tuomioistuinten rooli ennakkopäätösten antajana Suomessa on ollut jo pidempään tunnustettu, eikä sitä enää enemmän kyseenalaisteta.<sup>241</sup> Tämä on ollut ylimpien tuomioistuinten tapa ohjata tuomioistuimia lainkäytön yhtenäisyyteen epäselvissä sääntelytilanteissa.<sup>242</sup> Ennakkoratkaisujen julkaisemisella ylimmät tuomioistuimet, erityisesti korkein oikeus, ovat voineet ohjata oikeuskäytäntöä alemmissa tuomioistuimissa.<sup>243</sup> Launiala on kuvannut, että ennakkopäätösjärjestelmän yksi tarkoitus on ollut mahdollistaa laintulkinnan kehittäminen lakien ikääntyessä, jotta oikeudellinen tulkinta voi kehittyä, vaikka sääntelyä ei ehdittäisi päivittää.<sup>244</sup> Huomionarvoista on, että tällainen laintulkinta ennakkopäätösten muodossa sinänsä on vakiintunut ylimpien tuomioistuinten tehtävä, eikä sitä ole pidetty sinänsä tuomioistuimen liian aktiivisena laintulkintana. Aiemmasta korkeimman oikeuden tulkinnasta poikkeavan tulkintalinjan ottaminen on jopa säädetty oman kokoonpanosäännöksensä taakse lainsäädännössä.<sup>245</sup>

---

<sup>241</sup> Launiala 2016 s. 12

<sup>242</sup> Esim. Launiala 2016 s. 3-4

<sup>243</sup> Ratkaisujen julkaisun merkityksestä Salonen s. 451

<sup>244</sup> Launiala 2016 s. 3

<sup>245</sup> Laki korkeimmasta oikeudesta 7 §, Korkeimman oikeuden työjärjestys 16 §

Sinänsä ennakkopäätösten antamisrooli on ollut kohtalaisen vakiintuneesti tunnustettu, sen sijaan kysymys tulkinnan laajuudesta ja lähteistä on herättänyt enemmän kysymyksiä. Aarnio on pitänyt korkeimman oikeuden ennakkopäätöksiä heikosti velvoittavana oikeuslähteenä, mutta on kuvannut jo pitkään todetun, että niille ei voida antaa sitovaa roolia.<sup>246</sup> Sen sijaan tuomioistuimien rooli perus- ja ihmisoikeusargumenttien osalta oli pitkään huomattavan suppea.<sup>247</sup>

Tuomioistuinten rooli valtioelimenä muuttui merkittävästi 1990-luvulla. Edellä todetusti ensin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut tulivat niitä sitoviksi. Myöhemmin EU-tuomioistuimen ratkaisut ja lopulta tuomioistuimet saivat oikeuden sivuuttaa tavallinen laki perustuslain 106 §:n perusteella. Ojanen kuvaa, että erityisesti eurooppalaistumisen myötä tuomioistuinten asema valtioelimenä on vahvistunut ja tuomioistuinten käytännön merkitys oikeuslähteenä kasvanut.<sup>248</sup> Toisaalta kyse on Ojasen mukaan mainitun eurooppalaistumisen aikaansaamista muutoksista normijärjestelmään. Toisaalta kyse on siitä, että tuomioistuimet ovat osaltaan toteuttamassa EU-tuomioistuinten ratkaisujen suoraan soveltamista Suomen oikeuteen, jolloin ne pääsevät käyttämään kansallista parlamenttia vahvemmin tosiasiallista valtaa EU-oikeuden tulkittamiseen Suomessa. Ojanen kuvaa, että EU-oikeuden kehityksen aktiivisesta seurannasta tuli käytännössä tuomioistuimien jatkuvasti toteutettava tehtävä. Kansallisten tuomioistuinten tulee seurata, miten EU-tuomioistuinten ratkaisukäytäntö on kehittynyt yksittäisissä EU-oikeuden kannalta relevanteissa tapauksissa.

Osaltaan tuomioistuinten rooli on muuttunut, kun lainsäädäntöä on lähdetty rakentamaan yhä enemmän yleislausekkeisiin perustuvaksi. Tämä on lisännyt tuomioistuinten liikkumatilaa laintulkinnassa.<sup>249</sup> Aarnio on todennut, että tällaisen avoimen ja tulkintaa vaativan sääntelyn kirjoittamistavan voidaan sinänsä katsoa siirtävän lainsäätäjälle kuuluvaa ratkaisuvalltaa tuomioistuimille. Tulkintamarginaalin jäämistä lainsäädäntöön Aarnio on pitänyt väistämättömänä, koska hänen mukaansa yksiselitteisten säädösten kirjoittaminen ei ole käytännössä mahdollista. Näin avoimeksi jääviä yleislausekkeita ei ole pidetty ongelmallisena valtioelinten toimivaltajaon näkökulmasta.<sup>250</sup>

---

<sup>246</sup> Aarnio 2014 s. 243-246

<sup>247</sup> Ojanen 2010b s. 97-99

<sup>248</sup> Ojanen 2005 s. 1214

<sup>249</sup> Ojanen 2005 s. 1214-1215

<sup>250</sup> Aarnio 2002 s. 7-9. Sääntelytavan muutoksesta kts. myös Myrsky s. 246-247

Yhtenä tuomioistuinten käytettävissä olevan oikeuslähdeaineiston rajana Lavapuro on arvioinut, mikä rooli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössään kehittämille tulkintaperiaatteille voidaan kansallisen tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asettaa. Sinänsä Lavapuron mukaan EIT:n käyttämien tulkintaperiaatteiden käyttäminen kansallisessa tuomioistuimessa argumentaation lähteenä olisi hyväksyttyä. Samalla hän on myös pitänyt todennäköisenä, että kansallisilla tuomioistuimilla on suuri kynnys niiden käyttämiseen. Lavapuro on epäillyt, että tuomioistuimet pitäisivät aktiivista oikeuden kehittämistä tekevän EIT:n ratkaisuihin vetoamista ongelmallisena. Kuitenkin Lavapuro on todennut, että EIT:n muodostamiin tulkintaperiaatteisiin voitaisiin periaatteessa viitata erityisesti siksi, koska niiden tarkoituksena on pyrkiä ihmisoikeuksien mahdollisimman hyvään toteuttamiseen, mikä on sinänsä tuomioistuimille kuuluva tehtävä.<sup>251</sup>

Yksi tuomioistuinten yhteen sovitettavaksi tullut kysymys on kansallisen ja eurooppalaisen perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän soveltaminen.<sup>252</sup> Ojanen on arvioinut, että vaikka sinänsä kansallisen ja EU-oikeuden soveltamisalarajajako on selvä ja molemmilla on omat perusoikeusjärjestelmänsä, olisi perusteltua ainakin yksittäistapauksissa pyrkiä löytämään sellainen ratkaisu, jossa haetaan kansallisen ja EU-oikeuden järjestelmän osalta soveltuva ratkaisu. Ojanen katsoo, että järjestelmien yhteensovittamisella toteutettaisiin parhaalla tavalla perustuslain 22 §:n mukaista perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta.<sup>253</sup> Ojanen on todennut, että jokainen ihmisoikeusnormi tulisi joka tapauksessa johtaa useamman eri normijärjestelmän yhteensovittamisesta.<sup>254</sup> Suomea velvoittavat perus- ja ihmisoikeusjärjestelmät ovat tulleet lähemmäksi toisiaan,<sup>255</sup> joten niiden yhteensovittaminen soveltamistilanteissa olisi tarkoituksenmukaista.

Perustuslain 106 §:n sisältämä tuomioistuinten oikeus soveltaa perustuslakia oli periaatteellisesti merkittävä uudistus. Kyseisen pykälän soveltamisen kynnykseksi asetettiin lainsoveltamisen ilmeinen ristiriitaisuus perustuslain kanssa. Ilmeisyys-kriteerin on katsottu olevan mainitun säädöksen soveltamista rajoittava tekijä. Koska säännöksen soveltaminen edellyttää lain ja perustuslain ristiriidan ilmeisyyttä, jää tällöin esimerkiksi

---

<sup>251</sup> Lavapuro 2011a s. 477-479

<sup>252</sup> Kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden perusoikeussäännösten suhdetta koskevan tulkinnan muuttumisesta kts. Ojanen 2003 vrt. Ojanen 2014

<sup>253</sup> Ojanen 2011 s. 454-455 ja Ojanen 2010a 378-380

<sup>254</sup> Ojanen 2011 s. 443

<sup>255</sup> Ojanen 2011 s. 453-454

perustuslain kanssa ristiriidassa oleva laki sovellettavaksi, jos ristiriidan ilmeisyyden vaatimus ei täyty. Viljanen kuvaa, että kriteerin asettamisen taustalla on osaltaan ajatus siitä, että perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välistä toimivaltajakoja tulee lähtökohtaisesti kunnioittaa ja poiketa siitä vain poikkeustilanteissa. Hän kuvaa, että ilman soveltamisen kynnystä tuomioistuimet olisivat saattaneet soveltaa säännöstä liian herkästi.<sup>256</sup> Viljanen toteaa, että mainittu säännös on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi, mikäli kysymys säännöksen perustuslainvastaisuudesta ei ratkea tulkinnalla.<sup>257</sup> Viljanen katsoo, että toisaalta korotetussa ilmeisyys-vaatimuksessa on kyse tietynlaisesta rajojen asettamisesta tuomioistuimille, jotta ne eivät lähtisi liian herkästi tulkitsemaan lainsäätäjän näkemyksiä perustuslain vastaisiksi.<sup>258</sup>

Lavapuro on todennut, että ilmeisyys-kriteeristä saattaisi aiheutua ongelmallinen tilanne, kun tuomioistuin voi EU- tai EIS-normiin vedoten ohittaa tuollaisen tilanteen kansallisen säädöksen vedoten, muttei kansalliseen normiin vedoten.<sup>259</sup> Voidaan myös pitää ongelmallisena, että tällaisessa tilanteessa perustuslain sisältämä oikeuslähteen etusijasääntö tulee kuitenkin ohitetuksi ylikansalliseen normiin viittaamisen kautta. Ojanen on todennut, että tuomioistuimet tulkitsevat ristiriidan ilmeisyyttä joskus turhan suppeasti tutkien vain kyseistä lakia koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa, jolloin arvioidaan lain perustuslainmukaisuutta lainsäätämishetkellä. Ojanen katsoo, että sen sijaan tuomioistuinten tulisi tutkia lain ristiriitaa suhteessa koko perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ratkaisuhetkellä.<sup>260</sup> Lavapuro ja Ojanen ovatkin ehdottaneet ilmeisyyskriteerin poistamista jo 10 vuotta sitten, mutta tämä ei ole lopulta johtanut toimenpiteisiin.<sup>261</sup> Ojanen katsoi, että perusteet ilmeisyyskriteerin poistamiselle tuolloin olisivat olleet olemassa, mutta poliittinen tahtotila ei vielä mahdollistanut tällaista tuomioistuinten toimivaltamuutosta.<sup>262</sup>

Kuten luvussa 2.2.2 todettiin, hallitusmuodon tulkintaan kehittyi doktriini, jonka mukaan tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa tutkia yksittäisissä tapauksissa lakien

---

<sup>256</sup> Viljanen 2005b s. 314-317

<sup>257</sup> Viljanen 2005b s. 315-317. Kts myös PeVM 10/1998 vp s. 30-31

<sup>258</sup> Viljanen 2005b s. 312-323

<sup>259</sup> Lavapuro 2008 s.607-611

<sup>260</sup> Ojanen 2009 s. 246-248

<sup>261</sup> Lavapuro ja Ojanen esittivät ilmeisyyskriteerin poistamista 2008. Lavapuro 2008 s.611 ja Ojanen 2008 s. 145-151. Tämä ei kuitenkaan johtanut viimeisimmässä perustuslain kokonaisarvioinnissa toimenpiteisiin, eikä laajempaa perustuslain arviota ole tehty tämän jälkeen

<sup>262</sup> Ojanen 2010b s. 113-115

perustuslainmukaisuutta. Tämä periaate muutettiin lopulta perustuslakiuudistuksen myötä. Kirjallisuudessa on todettu, että muutos oli periaatteellisesti merkittävä, mutta arveltiin, että tämä tuskin tulisi sovelletuksi laajemmin. Kirjallisuudessa arveltiin, että tuomioistuimet tulisivat pääosin poistamaan ristiriidat perusoikeusmyönteisen laintulkinnan<sup>263</sup> keinoin, eikä säädökseen vetoaminen olisi niinkään tarpeen.<sup>264</sup>

**3.3.2. Huomioita tuomioistuinten ja lainsäätäjän välisestä dialogista**  
Huomionarvoista on myös, että Tuori on kuvannut tuomioistuinten joutuneen kasvattamaan aktiivisuuttaan lainsäädännön sisällön analysoijana valtioneuvoston valmistelun siirryttyä yhä nopeampaan lakihankkeiden toteutustapaan aiemman komitealaitoksen perusteellisen valmistelun sijaan.<sup>265</sup> Tuori on kuvannut, että nopeasta valmistelusta johtuen lainsäädäntö on nykyisin heikkolaatuisempaa ja enemmän avoimia tulkintatilanteita jättävää. Tuori on jopa todennut, että ylimmät tuomioistuimet joutuvat nykyisin huolehtimaan ”lainsäätäjän työn täydentämisestä ja lainvalmistelun puutteiden paikkaamisesta”.<sup>266</sup> Ylimpien tuomioistuinten lisääntyneen aktiivisuuden valiokuntamietintöihin viittaamisessa voidaan osaltaan nähdä liittyvän myös tähän tuomioistuinten aktiivisempaan laintulkitsijan roolin.

Tuomioistuinten roolin vahvistuminen on nostanut esille ns. tuomarivaltiokeskustelun eli keskustelun siitä, onko tuomioistuinten rooli kasvanut liian suureksi lainsäätäjään nähden. Tarkoituksena on ollut nostaa esille kysymys siitä, ovatko tuomioistuimet ryhtyneet tosiasiaassa käyttämään lainsäätäjän toimivaltaan kuuluvaa poliittista päätösvaltaa.<sup>267</sup> Tuori kuvaa, että Suomessa keskustelu lainsäätäjän ja tuomioistuinten välisestä toimivaltajaosta on alkanut jo 1980-luvulla Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen osalta. Tässä Tuorin käsitteiden mukaisesti ”Tuomarivaltiokeskustelun ensimmäisessä aallossa”<sup>268</sup> oli kyse sen arvioimisesta, käyttääkö korkein hallinto-oikeus tarkoituksenmukaisuusharkintaa koskevaa toimivaltaansa liian poliittisluonteisesti.<sup>269</sup>

---

<sup>263</sup> Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteesta esim. PeVM 25/1994 vp s. 4

<sup>264</sup> Viljanen 2005b s. 309-314

<sup>265</sup> Tuori 2018 s. 110

<sup>266</sup> Tuori 2018 s. 110-111

<sup>267</sup> Tuori 2003 s. 915-916. Keskustelua tuomioistuinten aktiivisesta otteesta on kuvattu myös Tuomioistuinaktivismiksi, jota koskien Hautamäki 2003

<sup>268</sup> Käsite: Tuori 2003 s. 917

<sup>269</sup> Tuori 2003 s. 917-921

Tuori kuvaa, että 1990-luvulla tuomarivaltiokeskustelun fokukseen nousi kysymys siitä, onko eurooppalaistumisesta seuraavien uusien normijärjestelmien tulkinta tuonut tuomioistuimille sellaista valtaa, joka niille ei kuuluisi. Tässä on kysymys siitä, että kun kansallisen ja eurooppalaisen tason tuomioistuimet tekevät oikeutta luovaa tulkintaa ilman lainsäätäjän vaikutusta, niin johtaako se tuomioistuinten siirtymisen lainsäätäjälle kuuluvalla alueella.<sup>270</sup> Tuori on todennut, että riskialttiutta liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa tuomioistuin johtaa ratkaisunsa suoraan perustuslaista. Tuori kuitenkin katsoo, että niin kauan, kun tuomioistuimet käyttävät perusoikeuksiin liittyviä argumentteja lainsäätäjän esittämän lainsäädännön sisällön perusoikeudet mahdollisimman hyvin huomioivaan tulkittamiseen, liikkuu tuomioistuin hyväksytyllä alueella. Tuori toteaa, että ongelmalliseksi asetelma muuttuu silloin, kun tuomioistuin lähtee "määrittelemään uudelleen lainsäädännön yhteiskuntapoliittisia tavoitteita ja tehtäviä."<sup>271</sup> Tuori siis pitää tuomioistuinten mandaattia esittäen lainsäädännön tulkintaa perusoikeuksien varaan rakentuvien periaatteiden avulla hyvin laajalle ulottuvana.<sup>272</sup> Tuori on katsonut, että 1990-luvun eurooppalaistumisen myötä tapahtunut tuomioistuinten roolin kasvaminen ei ole vielä ongelmallista parlamentin aseman kannalta.<sup>273</sup>

Tuorin mukaan eduskunnan ja tuomioistuinten tehtäväjako arvioitaessa on muistettava, että tuomioistuinten rooliin perustuslain 106 §:n nojalla kuuluu vain yksittäisen lain soveltamatta jättäminen yksittäistapauksessa, eikä tuomioistuimella ole oikeutta julistaa lakia mitättömäksi.<sup>274</sup> Toisaalta hän huomauttaa, että vaikka tuomioistuimilla on oikeus yksittäistapauksissa päättää asioista, on lainsäätäjällä oikeus tehdä tyhjäksi tuomioistuimen tulkinta muutamalla lakia.<sup>275</sup>

Vaikka perustuslakivaliokunnan työ on rajattu tämän työn ulkopuolelle, on hyvä todeta alkanut keskustelu valtiosääntöisestä dialogista lainsäätäjän ja tuomioistuinten välillä. Lavapuro on todennut, että Suomessa korkein oikeus on lähtenyt vähäisissä määrin käymään dialogia eduskunnan, erityisesti sen perustuslakivaliokunnan kanssa. Ojanen on arvioinut, että olisi hyödyllistä, jos KKO rupeaisi viittaamaan säännöllisemmin

---

<sup>270</sup> Tuori 2003 s. 921-924

<sup>271</sup> Tuori 2003 s. 940

<sup>272</sup> Tuori 2003 s. 936-940

<sup>273</sup> Tuori 2003 s. 942-943

<sup>274</sup> Tuori 2005 s. 1040

<sup>275</sup> Tuori 2005 s. 1038

perustuslakivaliokunnan ratkaisuihin, jotta saataisiin aktiivisempaa dialogia tuomioistuinten ja lainsäätäjän välille.<sup>276</sup> Ojanen kritisoi perustuslakivaliokunnan ja ylimpien tuomioistuinten dialogin ohuutta todeten valtiosääntöisen dialogin sijaan vuoropuhelun muuttuvan usein ”valtiosääntömonologiksi”.<sup>277</sup>

Lavapuro on arvellut, että valtiosääntödialogille voi ilmetä jatkossa suurempi tarve, erityisesti perustuslain 106 §:n johdosta.<sup>278</sup> Yksityistä pysäköinninvalvontaa koskeva keskustelu on yksi esimerkki tuomioistuinten ja eduskunnan välisestä dialogista.<sup>279</sup> Myös perustuslakivaliokunnan ulkopuolisista tapauksista on löydettävissä tapauksia, kuten isyyslain muutos, jossa lakimuutosta perusteltiin KKO:n ratkaisussa tehdyllä linjanvedolla siitä, että silloinen oikeustila katsottiin perustuslain 106 §:ään vedoten perustuslainvastaiseksi.<sup>280</sup>

Kirjallisuudessa on kuvattu tuomioistuimien pyrkivän usein kunnioittamaan lainsäätäjän lausumaa. Määttä on kuvannut korkeimpien oikeuksien pyrkivän monessa tilanteessa osoittamaan lainsäätäjän kunnioittamisasennetta etsiessään lainsäätäjän tahtoa esitöistä, vaikka se olisi vaikeasti löydettävissä.<sup>281</sup> Hän on kuvannut, että lainvalmistelussa tulee suhtautua myös esityöaineiston kirjoittamiseen vakavasti, koska lainsäätjä pyrkii soveltamaan sitä.<sup>282</sup> Hän on kuvannut, että ympäristöoikeuden ala on esimerkki sektorista, jossa KHO viittaa esityöaineistoon lähes poikkeuksetta<sup>283</sup> Määttä toteaa, että

---

<sup>276</sup> Ojanen 2011 s. 449

<sup>277</sup> Ojanen 2009 s. 247-248

<sup>278</sup> Lavapuro 2009 s. 281-285

<sup>279</sup> Korkein oikeus piti ratkaisussaan KKO:2010:23 yksityistä pysäköinninvalvontaa sallittuna liiketoimintana. Eduskunnassa yritettiin säännellä asiaa sekä hallituksen esityksellä HE 223/2010 vp että HE 79/2012 vp. Perustuslakivaliokunta teki johtopäätöksen eri tavalla lausunnossa PeVL 57/2010 vp kuin KKO pitäen yksityistä pysäköinninvalvontaa merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Kyseinen sääntely-yritys lopulta raukesi vaalikauden vaihteessa. Jälkimmäistä sääntely-yritystä PeV piti lausunnossa PeVL 23/2013 vp mahdollisena, mutta tämä raukesi vaalikauden päätteessä. KKO:n katsoessa asiaa sopimusvapauden näkökulmasta katsoi PeV asiaa PL 124 §:n näkökulmasta ja näin nämä päättyivät täysin eri ratkaisuihin. PeV on em. lausunnossaan viitannut tähän KKO:n ratkaisuun pyrkien dialogiin KKO:n kanssa asiasta

<sup>280</sup> Aiemman isyyslain voimaanpanolain säädös asetti tietyn vuosilukuun sidotun määräajan isyyskanteen nostamiselle. Korkeimman oikeuden pidettyä tätä määräaika säännöstä perustuslain vastaisena ja sivuutettua sen PL 106 § nojalla KKO:2012:11, muutettiin sääntelyä uuden isyyslain yhteydessä KKO:n linjan mukaiseksi. Muutostarpeen oikeudellisesta arviosta HE 91/2014 vp s. 16 sekä esityksessä tehdyistä muutoksista HE 91/2014 vp s. 63-64 ja s. 69

<sup>281</sup> Määttä 2012 s. 211

<sup>282</sup> Määttä 2012 s. 223-224

<sup>283</sup> Määttä 2012 s. 222

tapausaineisto-otoksessa taas syystä tai toisesta sosiaali- ja terveysoikeuden alaa koskevissa KHO:n ratkaisuisa viittauksia esitöihin taas on ollut vähemmän.<sup>284</sup>

Tuomioistuimille annettiin 1990-luvun muutoksilla aiempaa selkeämpi itsenäinen rooli laintulkitsijana. Toisaalta tuomioistuimille tuli rooli EU-oikeutta itsenäisesti tulkitsevana toimijana, EIT:n ratkaisuja huomioivana ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan tekijöinä ja lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvojana. Nämä muutokset toivat tuomioistuimille aiempaa itsenäisemmän ja vahvemman roolin laintulkitsijana. Keskustelua tuomarivaltioistumisesta on käyty Suomessa, mutta toistaiseksi tuomioistuimet ovat pysyneet niiden valtiosääntöisessä roolissa lainsoveltajana kulkematta liikaa lainsäätäjän kentälle.

### 3.4. Kansainvälistä vertailua

Lainsäätäjän tahdon etsiminen vahvana oikeuslähteenä on aiemmin todetusti vahvasti pohjoismainen järjestelmä. Kahden erilaisen järjestelmän vertailemiseksi katsotaan vertailukohteina Iso-Britanniaa ja Yhdysvaltoja. Iso-Britannia on vahvan parlamentaarisen tradition esikuva ja Yhdysvallat on esimerkki vahvasta tuomioistuimen tulkintavallasta.

Iso-Britannia edustaa pitkäaikaista parlamentaarisen järjestelmän traditiota. Vuoden 1689 Bill of rights-säädöksestä alkaen kuninkaan toimivallaksi muutettiin vallankäyttö yhdessä parlamentin kanssa<sup>285</sup>, jonka myötä lainsäädännöstä tuli keskeisin normilähde.<sup>286</sup> Iso-Britanniassa ei monista muista valtioista poiketen ole kodifioitua yhtä perustuslakia, vaan perustuslaki muodostuu useista normilähteistä.<sup>287</sup> Iso-Britannian perustuslain sisältö koostuu useammasta eri lähteestä löydettävästä normiaineistosta, josta ehkä keskeisimpänä sisältönä on todettava vahva parlamentin itsenäisyyden periaate. Parlamentilla on perustuslain mukaan lainsäädäntövalta ja oikeus määrittää perustuslain sisältöä päätöksillään.<sup>288</sup> Suomeen verrattuna on keskeistä havaita, että parlamentilla on täysin

---

<sup>284</sup> Määttä 2008 s. 395-396. Määttän tulokulmana on ollut arvioida tietystä yksilöidystä aineistosta viittauksia, kun tässä työssä on katsottu viittauksia aineistosta, jossa on esitetty viittauksia. Määttän tapa valita aineistoa on poikennut tämän työn tavasta, kts. kirjoituksen s. 391-392 Tästä johtuen johtopäätökset ovat hieman eri suuntaisia tässä työssä ja Määttän havainnoissa.

<sup>285</sup> Leyland s. 14-19

<sup>286</sup> Leyland s. 26

<sup>287</sup> Perustuslain sisältö on löydettävissä erityisesti parlamentin hyväksymästä lainsäädännöstä, common law:sta, EU-oikeudesta, oikeuskirjallisuudesta (legal treaties), parlamenttia koskevasta sääntelystä ja toimintatavoista sekä kuninkaallisista määräyksistä (royal prerogative).. Tämän lisäksi konstitutionaaliset konventiot (constitutional conventions) määrittelevät perustuslain sisältöä. Leyland s. 26-36

<sup>288</sup> Leyland s. s. 41-42

itsenäinen lainsäädäntövallan rooli siinä missä Suomessa parlamentilla on vahva, muttei täysin kuitenkaan autonominen rooli. Suomessa valtiosääntöiset rakenteet määräytyvät selkeästi kirjoitetusta yhdestä perustuslaista. Iso-Britanniassakin on käyty keskustelua perustuslain kodifioimisen tarpeesta, mikä ei ole toistaiseksi johtanut säädöstoimenpiteisiin.<sup>289</sup>

Iso-Britannian parlamentin lainsäädäntöprosessissa pääosan esityksistä pohjana toimii public bill-aloite, joka usein on hallituksen tekemä lainsäädäntöaloite. Tämä tulee vuorollaan käsiteltäväksi parlamentin molempiin kamareihin. Käsittelyn pohjana toimii tehty esitys, johon hyväksytään komiteoiden ja kummankin kamarin käsittelemiä selityksiä. Käsittely tapahtuu yhden varsinaisen lakiehdotuksen pohjalta ja siihen pyritään tekemään muutoksia ja lisäyksiä, eikä lopullinen esitys muotoudu Suomen tapaan valiokunnan mietinnön kautta. Iso-Britannian ollessa common law-järjestelmä, on tuomioistuimilla toimivalta esittää tulkintoja lainsäädännön sisällöstä ja luoda normeja ratkaisuilla. Parlamentilla on maassa ylin valta lainsäädännön hyväksymisessä, mutta tuomioistuimilla on ylin valta lainsäädännön tarkoituksen tulkinnassa.<sup>290</sup> Tulkintasääntöjä on määritelty tämän lisäksi esimerkiksi erillisessä Interpretation Actissa.<sup>291</sup> Näin ollen Iso-Britannian järjestelmässä parlamentti voi kyllä ilmaista omaa tahtotilaansa laintulkintaan, mutta tuomioistuimet päättävät itsenäisesti lain tarkoituksesta käytössään olevan aineiston ja tulkintaoppien pohjalta. Parlamentin ja tuomioistuinten välinen rooli on Iso-Britanniassa muotoutunut nykymuotoonsa Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen jälkeen, kun jouduttiin määrittelemään tuomioistuimien mahdollisuuksia sivuuttaa parlamentin hyväksymä laki EIS:n perusteella.<sup>292</sup> Parlamentin käytössä on lakiehdotuksia selittäviä ”Explanatory notes”-asiakirjoja, jotka eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti sitovaa aineistoa, vaan esittelevän ministeriön valmisteleva asiakirja.<sup>293</sup> Tuomioistuimet voivat nykyisin tulkita lainsäätäjän tarkoitusta tutkimalla parlamentin keskustelupöytäkirjoja.<sup>294</sup> Keskeistä maan järjestelmässä on se, että parlamentti ei hyväksy Suomen tapaan dokumenttia, joka ilmaisisi parlamentin perustelut siihen, miksi lakiehdotus esitetään hyväksyttäväksi tietyssä

---

<sup>289</sup> Iso-Britannian perustuslain kodifiointikeskustelua koskien kts. esim Bogdanor 215-231

<sup>290</sup> Leyland s. 192-196

<sup>291</sup> UK Interpretation act 1978

<sup>292</sup> Putkonen 33-35

<sup>293</sup> Esimerkiksi Air Travel Organisers’ licensing bill explanatory notes

<sup>294</sup> Leyland s. 194

muodossa. Näin tuomioistuimet etsivät epäselvissä tilanteissa laintulkintaa common law-järjestelmän tulkintasääntöjen mukaan omista lähtökohdistaan käsin<sup>295</sup>.

Yhdysvaltojen järjestelmä on Iso-Britannian tapaan ns. common law-järjestelmä, jossa tuomioistuinten tekemällä tulkinnalla on vahvempi rooli kuin Suomen kaltaisissa civil law-maissa. Yhdysvaltojen järjestelmässä oikeusjärjestyksen perustana on kodifioitu perustuslaki, jonka tekstiin ei ole koskettu sen hyväksymisen jälkeen, mutta johon on hyväksytty vuosisatojen varrella yhteensä 27 lisäystä.<sup>296</sup>

Judicial review-järjestelmällä tarkoitetaan tuomioistuimella olevaa oikeutta todeta lainsäätäjän hyväksymä laki jälkikäteen perustuslain vastaiseksi. Yhdysvalloissa tämä on rakentunut korkeimman oikeuden *Marbury v. Madison*-ratkaisun jälkeen. Tämän pohjalta Yhdysvaltoihin korkeimmalle oikeudelle kehittyi tunnustettu toimivalta julistaa lainsäädäntöjärjestyksessä hyväksytyjä lakeja pätemättömäksi.<sup>297</sup> Judicial review-järjestelmä on vakiintunut osa Yhdysvaltojen oikeusjärjestystä, mutta on huomioitava, että se herättää yhä kritiikkiä siitä, voiko tuomioistuin ohittaa lainsäätäjän tahtotilan.<sup>298</sup>

Yhdysvaltojen perustuslain tulkinnassa on kaksi keskeistä ajattelumallia, joista ensimmäisen mukaan lain tekstiä tulee tulkita pyrkien löytämään mahdollisimman hyvin sanamuodon mukainen tulkinta tapaukseen. Toisen ajattelumallin mukaan lakia tulisi tulkita tuomioistuimissa realismin tulkintatavan mukaan. Sanamuodon mukaisessa tulkinnassa ajatellaan, että perustuslaki on kirjoitettu tyhjentävästi eikä sen sisältöä ole syytä lähteä jälkikäteen muuttamaan tulkinnalla. Realismin tulkintavan mukaan korkeimmalla oikeudella on ollut viimeistään *Marbury v. Madison*-tapauksesta alkaen toimivalta kaikenlaiseen lainsäädännön tulkintaan, mistä johtuen tulisi keskittyä arvioimaan korkeimman oikeuden perustuslakia koskevia tulkintoja.<sup>299</sup> Common law-maiden tapaan voidaan sanoa, että tuomioistuinten ratkaisuille on Yhdysvalloissa vähintään yhtä merkittävä rooli, kuin tavallisella säädännäisellä oikeudella.<sup>300</sup>

---

<sup>295</sup> Lain tarkoitusta koskevasta keskustelusta Iso-Britanniassa esim. *del Mar* s. 758-764 ja *Ekins* 709-726

<sup>296</sup> Lisäyksien hyväksymismenettely on monimutkainen ja joskus hyvinkin hidas. Ääriesimerkkinä tästä viimeisimmän 27. lisäyksen hyväksyminen kesti vuodesta 1789 vuoteen 1992. *Fisch* s. 50-52 ja *Fletcher – Sheppard* s.131

<sup>297</sup> *Marbury v. Madison*-ratkaisun sisällöstä kts. Esim. *Fletcher – Sheppard* s.134-145

<sup>298</sup> Esim. *Fletcher – Sheppard* s.145-149

<sup>299</sup> *Clark* s. 33-35

<sup>300</sup> *Clark* s. 35-37

Yhdysvaltojen korkeimmalla oikeudella on *Marbury v. Madison*-tapauksessa muotoillun normin mukaan toimivalta julistaa mikä tahansa laki perustuslain vastaiseksi ja näin pätemättömäksi.<sup>301</sup> Edellä todetusti on esitetty useampia erilaisia näkemyksiä siitä, miten laintulkintaa tulisi korkeimmassa oikeudessa tehdä. Toisaalta on katsottu, että perustana tulisi arvioida alkuperäistä perustuslain säätäjän tahtotilaa ja toisaalta, että tulisi keskittyä tekemään nykytilaan ja aiempaan tulkintakäytäntöön perustuvaa tulkintaa.<sup>302</sup>

Laintulkinta Yhdysvalloissa eroaa Suomesta erityisesti siinä, että Yhdysvaltojen järjestelmän lainsäädäntö ei ole rakentunut sektorin kokonaisuudessaan kattavista säädöskodifikaatioista, vaan pienemmistä säädöksistä. Kirjallisuudessa on kuvattu, että yksittäisiä säädöksiä on tehty tietyn ongelman paikkaamiseksi, mistä johtuen säädöksiä soveltaminen vaatii aina tulkintaa.<sup>303</sup> Säädöksiä tulkinnassa katsotaan säädöstekstin sanamuodon mukaista tulkintaa, lainsäätäjän tarkoitusta ja lain julkilausuttua tarkoitusta.<sup>304</sup> Lainsäätäjän tarkoitukselle ei anneta kirjallisuudessa selkeää itsenäistä asemaa, vaan rooli yhtenä tulkintakeinona muiden joukossa. Lainsäätäjän tarkoitusta voidaan etsiä lainsäädäntöprosessin aikana lausutuista näkemyksistä, kuten lakia käsitelleen komitean raportista, lainsäätäjien esittämistä kannanotoista sekä poliittisessa keskustelussa esitetyistä näkemyksistä. Lainsäätäjän kannanotoille esitettävän näkemyksen rooli vaihtelee tapauskohtaisesti.<sup>305</sup>

Lain tarkoituksen etsimistä pidetään sinänsä yhtenä mahdollisena elementtinä niin Yhdysvaltojen kuin Iso-Britannian oikeudessa. Iso-Britannian oikeudessa parlamentilla on yksinomainen valta lainsäätäjänä ja tuomioistuimilla laintulkitsijoina. Laintulkinnassa saatetaan arvioida lain tarkoitusta, mutta tuomioistuin tekee sen oman harkintansa perusteella eikä yhden selkeän parlamentin tahdonilmaisun pohjalta. Yhdysvalloissa perustuslaki on laintulkinnan keskiössä. Korkein oikeus esittää auktoritatiivisia tulkintakannanottoja perustuslaista voiden kumota perustuslain vastaiseksi katsomansa säädökset. Yhdysvaltojen oikeusjärjestelmässä tuomioistuimilla on vahva rooli, koska tuomioistuimet hakevat sisältöä oikeussäännöille niin säädöksistä kuin

---

<sup>301</sup> Fisch s. 53

<sup>302</sup> Fisch s. 58-60

<sup>303</sup> Fletcher – Sheppard s. 642-643

<sup>304</sup> Fletcher – Sheppard s. 643-645. Tulkintasäännöistä kts. myös 646-647

<sup>305</sup> Fletcher – Sheppard s. 645

tuomioistuinkäytännöstä selkeiden kodifikaatioiden pääosin puuttuessa. Molemmissa valtioissa taustalla on erilaiset valtiosääntökulttuurit, jonka kautta toisessa parlamentille on muodostunut vahvempi asema ja toisessa taas tuomioistuimille. Keskeistä on myös havaita, että säädösten kirjoittamistapa vaikuttaa merkittävästi. Siinä missä esimerkiksi Suomessa säädökset kirjoitetaan tyhjentäväksi tarkoitettuun muotoon, Yhdysvalloissa sääntely jääkin avoimemmaksi ja sitä myöten jättää tuomioistuimille enemmän tulkitsemisen tilaa. Putkonen on kuvannut yhtäläisyytenä, että Iso-Britannia ja Suomi ovat olleet vahvan lainsäätäjän valtioita. Hän kuvaa, että maissa on vastattu samankaltaisella tavalla eurooppalaistumisen haasteeseen antamalla tuomioistuimille säädöksillä tarkkaan rajoitetut mahdollisuudet valtiosääntöisten argumenttien huomioimiseen lainsoveltamisessa.<sup>306</sup>

#### 4. Eduskunnan valiokuntien mietinnöt oikeuskäytännössä

##### 4.1. Valiokuntamietintöjen laadintatavasta

Tutkittaessa valiokuntamietintöjen roolia on syytä luoda katsaus mietintöjen laadintatapaan ja tätä koskevaan sääntelyyn. Valiokunnat hankkivat näkemyksiä työnsä pohjaksi asiantuntijakuulemisten kautta. Valiokuntalaitoksen asiantuntijakuulemisten järjestelmä on hyvin vahvasti vakiintunut, vaikka tämä ei olekaan valtiosääntöinen järjestelmä.

Valiokuntien asiantuntijakuulemisista säädetään eduskunnan työjärjestyksen 37 § 1 momentissa, jossa todetaan, että valiokunta voi kuulla asiantuntijoita.

Asiantuntijakuulemisten rooliksi on kuvattu lakiesityksen vaikutusten selventäminen valiokunnan jäsenille niin esityksen virkavalmistelijan, asiaan vaikuttavien viranomaisten kuin asiaan liittyvien yhteisöjen näkökulmasta.<sup>307</sup>

Jotta valiokunnat eivät olisi ratkaisussaan täysin asiantuntija-arvioiden varassa, tavoitteena on, että valiokunnan jäsenet olisivat itse mahdollisimman hyvin perehtyneitä valiokunnan hallinnonalaan. Valiokuntien toiminnassa otettiin käyttöön ns.

ministeriövastaavuusperiaate vuonna 1990 tehdyillä muutoksilla. Tarkoituksena oli kehittää valiokuntajärjestelmä sellaiseksi, että yksi valiokunta käsittelisi pääsääntöisesti vain yhden ministeriön esittelemiä asioita, esimerkiksi lakivaliokunta käsittelisi vain oikeusministeriön esittämiä asioita. Tämän tarkoituksiseksi todettiin erityisesti päämäärä saada valiokunnan jäsenet erikoistumaan tiettyyn sektoriin, jolloin he voivat ottaa

---

<sup>306</sup> Putkonen s. 42-43

<sup>307</sup> Vainio s. 186-189

perehtyneemmin kantaa valiokunnalle annettuihin lakiesityksiin.<sup>308</sup> Voidaan ajatella, että tämä tukee sitä, että eduskunnan kannanmuodostuksessa on voitu tukeutua ulkopuolisten asiantuntijoiden lisäksi mahdollisimman kattavasti eduskunnan omaan asiantuntemukseen.

Mietinnön laatiminen aloitetaan valiokunnan suorittamien kuulemisten jälkeen. Mietinnön pohja-aineistona toimii hallituksen esityksessä ilmaistu sekä asiantuntijakuulemisissa esitetty aineisto ja valiokunnalle toimitettu muu aineisto. Mietinnön laatimisprosessi on ohjeistettu hyvin tarkkaan eduskunnan työjärjestyksen 39 §:ssä. Valiokunnan sihteerien laatimien yhteenvedojen jälkeen valiokunta esittää yleiskeskustelussa valiokunnan sihteerille ohjeistuksen mietinnön laatimista varten. Sihteerin laadittua mietintöluonnoksen valiokunta alkaa käsitellä luonnosta tarkemmin. Mikäli valiokunta ei ole yksimielinen mietinnön sisällöstä, se voi tarvittaessa äänestää mietinnön sisällöstä yksityiskohtia myöten.<sup>309</sup> Valiokunnan kantojen valmistelua ja yhteensovittamista suoritetaan virallisprosessin ulkopuolella valiokunnan jäsenten ja näiden eduskuntaryhmien välillä.<sup>310</sup> Mikäli asia jakaa hallitusryhmät ja oppositioryhmät, tapahtuu usein käytännössä niin, että valiokunnan hallitusryhmät neuvottelevat yhteisen enemmistömietinnön sisällön ja tämän jälkeen oppositioryhmät esittävät mietintöön äänestysten jälkeen omat näkemyksensä eriävien mielipiteiden muodossa.

Valiokuntamietintöjen laatimista määritellään säädösten tasolla hyvin niukkasanaisesti. Eduskunnan työjärjestyksen 42 §:ssä säädetään, että valiokunnan on laadittava mietintönsä lyhyesti.<sup>311</sup> Samassa säädöksessä määrätään teknisistä yksityiskohdista, kuten että valiokunnan on tehtävä päätösehdotuksensa ponnien muodossa, sekä vastalauseen ja eriävän mielipiteen laatimisesta. Esimerkiksi perustelujen laatimistapa on jätetty säädösten tasolla täysin avoimeksi.

---

<sup>308</sup> Ministeriövastaavuusperiaatteesta esim. HE 89/1990 vp s. 4 ja Puhemiesneuvoston esitys eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan vaalisäännön muuttamiseksi 1990 s. 1-3

<sup>309</sup> Vainio s. 189–192

<sup>310</sup> Vainio s. 190

<sup>311</sup> Huomionarvoista, että se, mitä tarkoitetaan lyhyellä, vaihtelee tapauskohtaisesti. Ajoittain mietinnöt vaativat hyvinkin laajaa asian arvioimista joko oikeudellisista tai poliittisista syistä. Esimerkiksi hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 8/2017 vp) hallituksen esitykseen laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi oli pituudeltaan 119 sivua ja Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö (StVM 24/2017 vp) hallituksen esitykseen eduskunnalle alkoholilaeiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi oli pituudeltaan 97 sivua

Valiokuntamietintöjen laatimistavasta määrätään tarkemmin eduskunnan puhemiesneuvoston hyväksymällä valiokuntaoppaalla.<sup>312</sup> Oppaassa annetaan hyvin yksityiskohtaisia teknisiä sekä sisällöllisiä ohjeita mietinnön laatimiselle. Oppaassa esimerkiksi ohjeistetaan perustelemaan valiokunnan esittämät muutosehdotukset riittävässä määrin huomioiden erityisesti se, että valiokunnan perustelut tulevat lähtökohtaisesti hyväksytyksi.<sup>313</sup> Oppaassa ei aseteta tarkkoja kriteerejä perustelujen laadulle, mutta kuvataan tarkasti muotomäärittelyjä, kuten että tekstissä tulisi käyttää presens-aikamuotoa.<sup>314</sup> Perustelut ohjeistetaan kirjoittamaan mahdollisimman yleisellä tasolla. Tämän tarkoituksena voidaan nähdä olevan se, että perustelut olisivat mahdollisimman hyvin käytettävissä lain tulkinnassa. Valiokuntaoppaassa myös määrätään, että valiokuntamietinnön kirjoittamisessa tulee soveltuvin osin ottaa huomioon valtioneuvoston lainvalmistelulle antamia ohjeita.<sup>315</sup> Valiokuntien mietintöjen laatimista on näin ohjeistettu siten, että valiokunnan tekemien muutosten johdosta hyväksytyt säädökset olisivat riittävässä määrin perusteltuja samoin, kuin hallituksen esitykset. Mietintöjen kirjoittamista on pyritty ohjeistamaan siten, että ne olisi kirjoitettu mahdollisimman informatiiviseen muotoon valiokunnan kantaa ilmaisemaan.

Vainio on kuvannut, että nykyisin valiokuntamietintöjä pyritään laatimaan kattaviksi asiakirjoiksi, joista on mahdollista saada kokonaiskuva asiasta ja siihen liittyvistä keskeisistä tulokulmista. Valiokuntaoppaassa todetaan mietinnön laatimisen yleisperiaatteeksi, että mietinnön lukijan on kyettävä ymmärtämään itsenäisenä asiakirjana, mitä mietintö koskee ja minkä päättelyn perusteella tietyt linjaukset on tehty.<sup>316</sup> Mietinnön rooliksi Vainio on todennut osittain selkiyttää joskus vaikeaselkoista virkakieltä hallituksen esityksessä.<sup>317</sup> Valiokuntamietintöjen laajuus on pidentynyt jossain määrin 1990-luvun alusta alkaen. Mietintöjen kirjoitustapaa koskevat ohjeistukset eivät ole ainakaan säädösten tasolla muuttuneet niin merkittävästi, että se selittäisi tätä asiaa. Voitaneen olettaa, että tietotekniikan kehitys on merkittävä tekijä, joka on mahdollistanut aiempaa yksinkertaisemmin laajojenkin tekstien tuottamisen.

---

<sup>312</sup> Nimityksestään huolimatta valiokuntaopasta pidetään sitovana määräyksenä, koska sen antaminen perustuu eduskunnan työjärjestyksessä puhemiesneuvostolle annettuun valtuutukseen antaa yleisohjeita valiokuntien toimialoista ja valiokuntatyöstä, eduskunnan työjärjestys 6 § 1 mom 10 kohta

<sup>313</sup> Valiokuntaopas s. 133

<sup>314</sup> Valiokuntaopas s. 128

<sup>315</sup> Valiokuntaopas s. 129

<sup>316</sup> Valiokuntaopas s. 128-129

<sup>317</sup> Vainio s. 174–176

Valiokuntamietintöjen laatiminen on poliittis-oikeudellisten käytäntöjen kokonaisuus. Mietintöjen laadinta tapahtuu virallisprosessissa, joka sisältää useita tosiasiallisia toimintamenettelyjä, jotka eivät ole oikeudellisen valtiosäännön tuntemia. Säädetyin ja muodostuneen prosessin voi luonnehtia kuitenkin edustavan juuri sitä, millaiseksi lainsäätäjät kulloinkin tahtoo menettelyn muodostaa. Lainsäätäjän tahdon kirjaaminen mietintöön on säädöskehikon sisällä tosiasiallisesti jatkuvasti muuttuva prosessi.

#### 4.2. Mietinnön perustelujen lainsäädännöllisestä asemasta

Vuonna 1999 hyväksytyssä eduskunnan työjärjestyksessä annettiin eduskunnan valiokuntien mietinnöille uudenlainen säädöstasolla lausuttu rooli. Siinä missä aikaisemmin lainsäädännössä on säädetty vain mietintöjen hyväksymistä koskevasta menettelystä, säädettiin nyt ensimmäistä kertaa mietinnön perusteluista. Työjärjestyksen 64 §:ssä säädetään, että valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi, jollei eduskunta toisin päättä. Periaatteellisesti muutos on ollut merkittävä, koska aiemmin perustelujen hyväksymisestä ei ole ollut lainsäädäntöä, vaikka sinänsä työjärjestyksen esitöissä muutosta on pidetty vain voimassaolevan tulkinnan kirjaamisena, ei niinkään uuden oikeustilan luomisena.<sup>318</sup> Esityksessä on lausuttu, että vakiintuneen tulkinnan mukaan perustelut olisi katsottu jo aiemmin lähtökohtaisesti hyväksytyiksi, ellei täysistunto ole päättänyt toisin.<sup>319</sup> Perustuslakivaliokunta on asiaa käsitellessään toistanut esitetyn pykälän sisällön todeten asian olevan periaatteellisesti tärkeä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että mietintövaliokunnan tulee pitäytyä mietinnössään tiiviissä ilmaisussa.<sup>320</sup>

Esitöiden perusteella voidaan pitää selvänä, että tarkoitus on ollut vain kirjata vakiintunut käytäntö siitä, että valiokunnan mietinnön perustelut katsotaan hyväksytyiksi myös säädöstasolle. Siihen, mikä merkitys tällä on ollut valiokuntamietintöjen perustelujen oikeuslähdeasemalle, ei ole otettu kantaa. Voidaan katsoa, että tämän säädösmuutoksen tarkoituksena on ollut kirjata vakiintunut tulkinta säädöstasolle. Tulkintaa, jonka mukaan valiokuntamietintöjen perusteluilla olisi nykyisin oikeuslähdearvo, on puollettu kirjallisuudessa sen perusteella, että niiden hyväksymisestä eduskunnan tahdoksi on työjärjestyksessä säädetty ilman tämän statuksen rajoittamista.<sup>321</sup> Kirjallisuudessa on myös

---

<sup>318</sup> PNE 1/1999 vp s. 38

<sup>319</sup> PNE 1/1999 vp s. 38

<sup>320</sup> PeVM 9/1999 vp s. 4

<sup>321</sup> Vuorela – Keinänen s. 776-777

suhtauduttu kriittisemmin siihen, mikä oikeudellinen merkitys mietintöjen perustelujen hyväksymiselle tulisi antaa. Kyseisen säädöksen on katsottu olevan vain eduskunnan sisäisen työnjaon selkiyttämistä määrittelevä säädös, jolla ei ole oikeusteoreettista merkitystä.<sup>322</sup> Vaikka mainitulla työjärjestyksen säädöksellä ei olisi oikeusteoreettisesti merkitystä, voidaan sillä katsoa olevan merkitystä katsottaessa säädöstä lainopillisesta näkökulmasta, kun lähdetään tulkitsemaan kyseisen työjärjestyksen säännöksen merkitystä.

Toisaalta vertailukohtana on huomioitava hallituksen esitysten perustelujen asema. Eduskunta käsittelee lakiehdotuksen hyväksymistä valiokuntamietinnön pohjalta eli hallituksen esitys on käsittelyn pohjana vain valiokunnassa. Siinä missä valiokuntamietintöjen perustelut tulevat hyväksytyksi täysistunnossa, hallituksen esityksien perustelut ovat vain valtioneuvoston hyväksymiä. Kirjallisuudessa on todettu, että hallituksen esitykset edustavat käytännössä monesti vain yhdessä ministeriössä esitettyjä näkemyksiä, vaikka ne muodollisesti ovat koko valtioneuvoston hyväksymiä.<sup>323</sup> Niemivuo on todennut, että valtioneuvoston päätöksenteko on siirtynyt tosiasiasa enemmän asioiden hyväksymiseen nopeassa tahdissa. Asioita hyväksytään kirjallisen esittelyn perusteella keskustelun jäädessä vähäisemmäksi.<sup>324</sup>

#### 4.3. Havaintoja mietintöjen määrästä

Jotta voidaan arvioida mietintöviittausten määrän muutosta, on huomioitava myös kysymys siitä, miten mietintöjen lukumäärä on muuttunut. Eduskunnan mietintövaliokunnan tulee eduskunnan työjärjestyksen mukaisesti laatia lakiehdotuksesta mietintö. Näin ollen mietintöjen määrä seuraa pääosin säännönmukaisesti annettujen lakiehdotusten määrää. Poikkeuksena tähän ovat nykyisin tilanteet, joissa eduskunta laatii mietinnön kansanedustajan lakialoitetta tai kansalaisaloitetta koskien.<sup>325</sup>

Lakialoitteita on vuosittain tehty vaihtelevia määriä. Näistä hyvin harva on viime vuosina tullut sellaisenaan hyväksytyiksi. Kokonaan tai osittain hyväksytyiksi on tullut keskimäärin noin 1,5-4,5% tehdyistä lakialoitteista.

---

<sup>322</sup> Laakso s. 308

<sup>323</sup> Ervasti 2012 s. 55

<sup>324</sup> Niemivuo s. 113-132

<sup>325</sup> Kansalaisaloitejärjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2012 alkaen. Aloitteita on saatettu eduskuntaan tähän mennessä niin pieni määrä, ettei sen vertaileminen ole mielekäästä tässä vaiheessa.

Taulukko 1: Lakialoitteet valtiopäivillä 1999-2014<sup>326</sup>

Valtiopäivät	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Lakialoitteita yhteensä	747	665	549	347
Hyväksytty	3	14	4	4
Hyväksytty muutettuna	11	16	6	1
Hyväksytty yhteensä	14	30	10	5
Hyväksytty %	1,87 %	4,51 %	1,82 %	1,44 %

Lakialoitteille ominaista on se, että niiden perustelut ovat huomattavasti lyhyempiä ja tiiviimpiä kuin hallituksen esityksissä. Tämä johtuu käytännössä siitä, että yksittäisillä edustajilla on käytössään hyvin pieni valmisteluresurssi, käytännössä eduskuntaryhmänsä henkilöstössä. Mikäli laki tulee hyväksytyksi lakialoitteen johdosta, on mietinnöllä siis hyvin merkittävä rooli. Koska hyväksytyjen lakialoitteiden osuus verrattuna hyväksytyihin hallituksen esityksiin on äärimmäisen pieni, asiaa ei tarkastella tarkemmin tässä työssä.

Kuten edellä on todettu, pääosa eduskunnan hyväksymistä lakiesityksistä hyväksytään hallituksen esityksestä tehdyn mietinnön perusteella.

Taulukko 2: Käsiteltyjen hallituksen esitysten määrä vuosina 1999–2014.<sup>327</sup>

Valtiopäivät	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Hallituksen esitys	937	975	1045	945
Hyväksytty	447	490	562	514
Hyväksytty muutettuna	463	462	450	400
Jätetty lepäämään	2	2	4	2
Ei-hyväksytty <sup>328</sup>	25	21	29	29

Näiden lukumäärätietojen perusteella voitaneen katsoa, jäljempänä todettava mietintöjen viittaussuunnan kasvu oikeuskäytännössä ei riipu mietintöjen määrän merkittävästä muutoksesta. Hyväksytyjen hallituksen esitysten määrä on säilynyt käytännössä samassa

<sup>326</sup> Aineisto on koottu eduskunnan valtiopäiviä 1999-2014 koskevasta tilastoaineistosta ”Loppuunkäsittellyt asiat vaalikausittain” [https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Sivut/tilastoja-aiemmilta-  
valtiopaivilta.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Sivut/tilastoja-aiemmilta-valtiopaivilta.aspx)

<sup>327</sup> Taulukon tiedot koottu eduskunnan tilastoista, [https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Sivut/tilastoja-aiemmilta-  
valtiopaivilta.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaaminen/tilastojajaraportteja/Sivut/tilastoja-aiemmilta-<br/>valtiopaivilta.aspx), viitattu 19.11.2017

<sup>328</sup> Ei-hyväksytty-lukuun on laskettu hallituksen esitykset, jotka on tilastoitu joko merkinnällä Hylätty, Rauennut, Peruutettu tai Käsittelemättä

suuruusluokassa neljän vaalikauden ajan.<sup>329</sup> Keskeistä tämän tutkimuksen kannalta on havainto, jonka mukaan noin 45 %<sup>330</sup> esityksistä on hyväksytty muutettuna. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asiaa käsitellyt valiokunta on tehnyt esitykseen käsittelyssään jonkinlaisia muutoksia. Oletettavasti useimmiten nämä ovat pieniä teknisiä tarkistuksia ja harvemmin laajempia muutoksia. Sellaisissa tilanteissa, joissa valiokunta kirjoittaa uusia pykäläitä, ovat sen mietinnössä esitetyt perustelut ainoita esityölausumia kyseiselle säännökselle. Näin voidaan todeta, että lähes puolessa eduskunnan hyväksymää lainsäädäntöä laintulkinnan tekemiseksi on tutustuttava valiokuntamietintöön. Tästä johtuen voidaan todeta, että valiokuntamietintö on tärkeä lähde lainsäätäjän kannanotoista merkittävässä osassa hyväksytyjä lakiesityksiä.

#### 4.4. Havaintoja viittauksista oikeuskäytännössä

Aiemmin esitellyllä aineiston hakutavalla Edilex-tietokannasta löytyy noin 440 erillistä oikeustapausta, joissa on viittaus valiokuntamietintöön

Taulukko 3: Viittaukset oikeuskäytännössä eri valiokuntien mietintöihin

**Valiokuntien mietintöjen määrä  
oikeuskäytännössä 31.12.2017  
saakka**

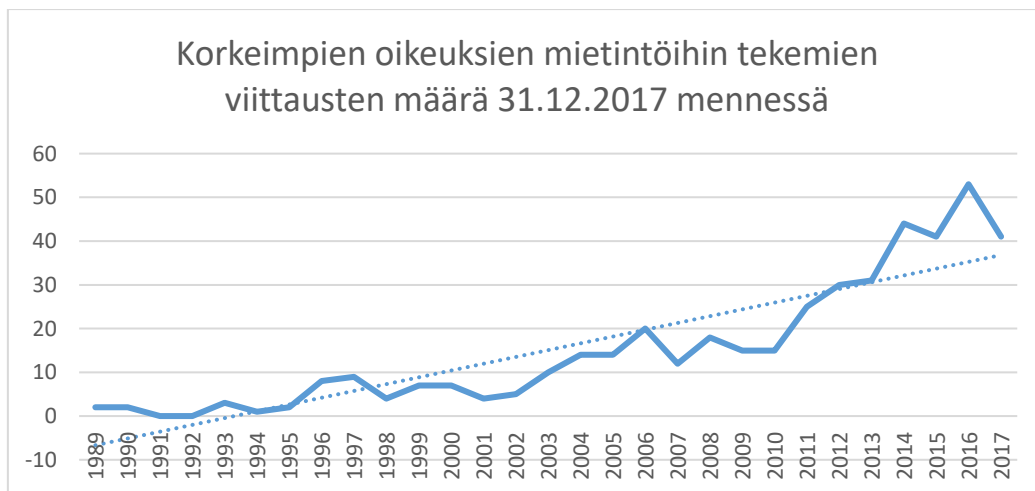
Valiokunta	KKO	KHO
SuVM	1	5
UaVM	0	0
VaVM	2	29
TrVM	0	0
HaVM	3	66
LaVM	187	10
LiVM	3	16
MmVM	4	7
PuVM	0	0
SiVM	0	2
StVM	1	28
TaVM	4	25
TuVM	0	0
TyVM	4	3
YmVM	3	34

<sup>329</sup> Tarkasteluvälinä on katsottu vaalikauden aikana annettujen ja hyväksytyjen esitysten määrää. Yksittäiset valtiopäivät eivät muodosta mielekästä vertailukohtaa, koska kulloinenkin hallitus asettaa agendansa neljän valtiopäivien mittaiseksi ajanjaksoksi, eikä yksittäiseksi valtiopäiviksi. Tarkasteluvälinä valtiopäivät, ei kalenterivuodet, koska kulloinkin toteutettava agenda vaihtuu valtiopäivien eikä kalenterivuoden mukaan

<sup>330</sup> 45%:n osuus on saatu laskemalla yhteen hyväksytyt hallituksen esitykset tarkasteluvälillä ja laskettu hyväksytty muutettuna-esitysten prosentuaalinen osuus

Taulukosta voidaan havaita, että merkittävin osa korkeimman oikeuden oikeustapauksista on lakivaliokunnan mietintöihin liittyviä ratkaisuja.<sup>331</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden puolella merkittävin määrä viittauksia liittyy hallintovaliokunnan<sup>332</sup>, valtiovarainvaliokunnan<sup>333</sup>, sosiaali- ja terveysvaliokunnan<sup>334</sup> ja ympäristövaliokunnan mietintöihin<sup>335</sup>. Näiden hallinnonalojen lainsäädäntöjen välillä keskeisin yhdistävä tekijä on vahva perusoikeusliityntä, mutta muuta tarkempaa yhteyttä on vaikea nähdä.

Oikeuskäytännöstä on havaittavissa, että korkeimpien oikeuksien valiokuntamietintöihin tekemien viittausten määrä on kasvanut huomattavasti vuosittain.



Kaavio 1: KKO:n ja KHO:n ratkaisujen yhteismäärä vuodessa, joissa on viitattu valiokuntamietintöön ratkaisun perusteluissa.

Kaaviosta 1 voidaan todeta, että korkeimmat oikeudet ovat pitäneet valiokuntamietintöjä mahdollisena oikeuslähteenä jo 1980-luvun lopussa. Tuolloin kolmessa ensimmäisessä tapauksessa oli kyse KHO:n ratkaisuihin tehdyistä viittauksista I ja II lakivaliokunnan mietintöihin. Ensimmäisestä tietokannasta löytyvästä KHO:n ratkaisusta löytyy vain tietokannasta vain lyhyt viittaus mietintötunnukseen ilman ratkaisun sisällön referointia.<sup>336</sup> Seuraavat kaksi tapausta vuodelta 1990 ovat koskeneet samaa tasa-arvolain tulkintaa, jossa

<sup>331</sup> Lakivaliokunnan hallinnonalan lainsäädäntö liittyy erityisesti velvoite- ja esineoikeuteen, yleiseen prosessioikeuteen ja insolvenssioikeuteen sekä rikosoikeuteen. Valiokuntaopas s. 25

<sup>332</sup> Hallintovaliokunta käsittelee erityisesti yleishallinto-oikeutta, poliisitoimea sekä maahanmuuttoa koskevaa lainsäädäntöä. Valiokuntaopas s. 21

<sup>333</sup> Valtiovarainvaliokunta käsittelee erityisesti verotusta koskevaa lainsäädäntöä Valiokuntaopas s. 20

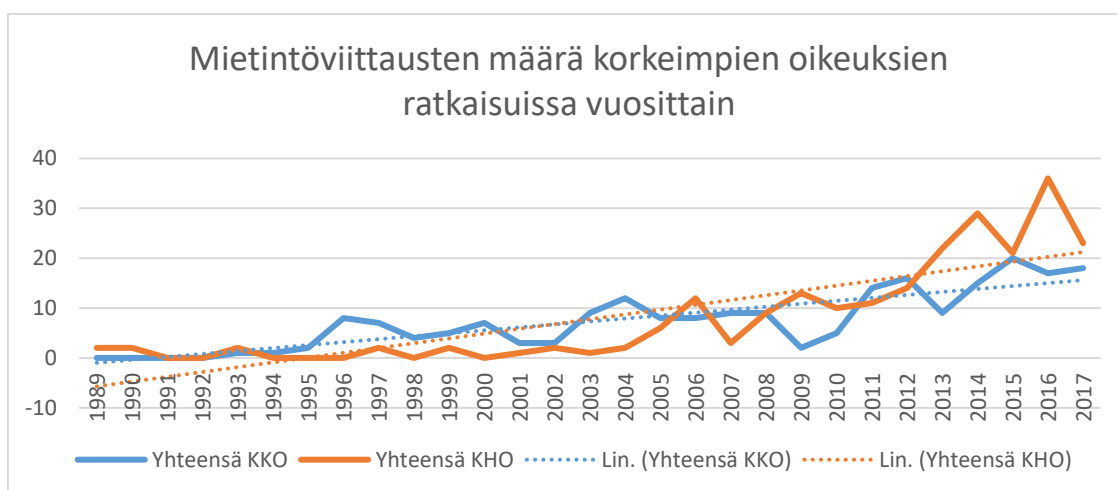
<sup>334</sup> Sosiaali- ja terveysvaliokunta käsittelee erityisesti sosiaalitoimea ja terveydenhuoltoa koskevaa lainsäädäntöä. Valiokuntaopas s. 24

<sup>335</sup> Ympäristövaliokunta ympäristön- ja luonnonsuojelua sekä rakennettua ympäristöä koskevaa lainsäädäntöä. Valiokuntaopas s. 26

<sup>336</sup> KHO 5.4.1989/1041, ” ” LaVM1 esitys 88/1980vp”

on vedottu II lakivaliokunnan antamaan mietintöön. Siinä valiokunta on ilmaissut tukevansa tasa-arvoasiain neuvottelukunnan antamaa suositusta aiheeseen liittyen. Valiokuntamietintöä on näin käytetty vahvistamaan suositusluonteinen viranomaiskannanotto hyväksyttäväksi argumentaatiolähteeksi.<sup>337</sup>

Viittausten määrä on lähtenyt merkittävään kasvuun vuodesta 1995 alkaen. Sääntelyn määrän muutos tuskin selittää suoraan tätä muutosta.<sup>338</sup> Valiokuntamietintöviittauksia sisältävien ratkaisujen suhteellinen osuus ratkaisujen kokonaismäärästä on toki yhä pieni.



Kaavio 2: Mietintöviittausten määrä korkeimpien oikeuksien ratkaisuissa

Kaaviossa 2 kuvattu mietintöviittausten määrien jako tuomioistuininlinjojen välillä kuvaa hyvin trendiä, jonka mukaan mietintöihin viittaaminen on yleistynyt niin KKO:ssa kuin KHO:ssa. Mietintöjen käyttö oikeuslähteenä näyttää kasvaneen KHO:ssa hieman nopeammin kuin KKO:ssa.

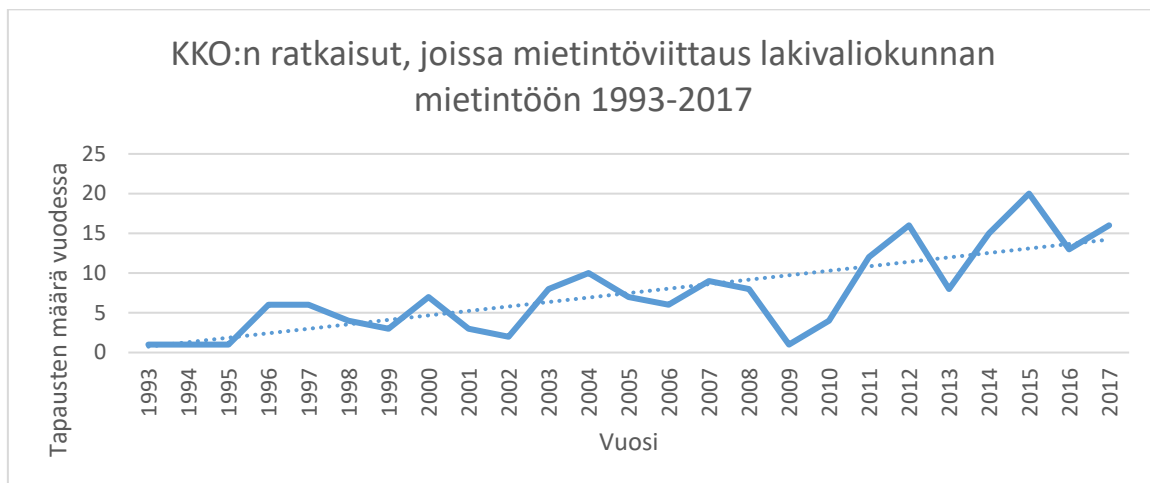
#### 4.5. Havaintoja oikeuskäytännöstä

##### 4.5.1. Valiokuntakohtaisista eroista

Kuten edellä todettiin, suurin osa korkeimpien oikeuksien käytännössään viittaamista tapauksista liittyy lakivaliokunnan, hallintovaliokunnan, valtiovarainvaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan sekä ympäristövaliokunnan mietintöihin. Lakivaliokunnan tapausten suurta määrää selittää valiokunnan laaja toimiala. Se käsittelee esimerkiksi niin rikosoikeuden alaan kuin insolvenssioikeuden alaan kuuluvaa lainsäädäntöä, jolla on vahva merkitys perusoikeuksien toteuttamisessa.

<sup>337</sup> KHO:1990-A-29 ja KHO:1990-A-30

<sup>338</sup> Sääntelyn määrää koskevasta muutoksesta kts. Wiberg 2003b



Kaavio 3: KKO:n ratkaisujen määrä, jossa viittaus lakivaliokunnan mietintöön

Tarkemmin tätä voidaan arvioida läpikäymällä lakivaliokunnan mietintöjen jakautumista eri oikeudenaloittain.

**Lakivaliokunnan mietintöihin viittaavien ratkaisujen erittely oikeudenaloittain 31.12.2017 asti**

Esineoikeus	1	0,53%
Insolvenssioikeus	21	11,23%
Perheoikeus	12	6,42%
Prosessioikeus	57	30,48%
Rikosoikeus	88	47,06%
Velvoiteoikeus	4	2,14%
Yhteisöoikeus	4	2,14%
	187	

Taulukko 4: KKO:n viittaamien Lakivaliokunnan mietintöjen oikeudenalajaotus

Rikosoikeuden alaa koskevien viittausten suuren määrän taustalla voidaan nähdä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaikutus. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää, että rangaistavia ovat vain sellaiset teot, jotka on nimenomaan säädetty rangaistavaksi.<sup>339</sup> Osittain tämän hallitusmuotoon ja myöhemmin perustuslakiin kirjaamisen myötä rikosoikeus on alana lähentynyt valtiosääntöoikeutta ja moni yksinomaan rikosoikeuden alaan aiemmin kuulunut kysymys on tullut tarkasteltavaksi

<sup>339</sup> Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on kirjattu Suomen valtiosääntöön vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen osana. Periaate on ollut olemassa aiemminkin mm. Suomen hyväksymien ihmisoikeussopimuksien osana, mutta vasta tuolloin se kirjattiin osaksi säädännäistä valtiosääntöä..Melander s. 41-42

myös valtiosääntöoikeuden näkökulmasta erityisesti perus- ja ihmisoikeusnäkökulman huomioimiseksi.<sup>340</sup>

Yksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen keskeisistä elementeistä on ns. kirjoitetun lain vaatimus. Tämän edellytyksen mukaan rikoksesta voidaan tuomita vain eduskuntalakitason kriminalisointisäädöksen perusteella. Kirjoitetun lain vaatimus tällaisenaan on omaksuttu vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen osana.<sup>341</sup> Tämä osaltaan toi eduskuntalain tulkittamisen keskiöön. Näin ollen tulkittaessa eduskunnan säätämän kriminalisoinnin alaa kokonaisuutena, tuli eduskunnan tarkoituksen tulkinta yhä keskeisempään rooliin. Tämän voidaan olettaa tuoneen lakivaliokunnan mietintöjen sisältämille kannanotoille yhä suuremman merkityksen.

Lakivaliokunnan mietinnöissä toinen suurempi esiintymismäärä liittyy prosessioikeuden alaan. Prosessioikeuden alassa on kyse merkittävässä määrin perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvaperusoikeuden toteuttamisesta. Hallintovaliokunnankin toimiala on laaja, jossa keskeistä on erityisesti yleishallinnon sääntely, joka toteuttaa perustuslain 21 §:n mukaisia oikeuksia. Muut mainitut valiokunnat ovat toimialaltaan kohtalaisen rajattuja, valtiovarainvaliokunta käsittelee verotusta koskevaa lainsäädäntöä ja ympäristövaliokunta ympäristölainsäädäntöä. Yhdistävä tekijä näillä vaikuttaisi olevan sektorien vahva perusoikeuksien toteuttamisliityntä. Esimerkiksi ympäristölainsäädännöllä on selkeä rooli perustuslain 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden toteuttamisessa ja valtiovarainvaliokunnan säädöksillä perustuslain 81 §:n mukaisten verolakien sääntelyn rajojen kannalta.

#### 4.5.2. Tarkasteltavasta oikeuskäytäntöaineistosta

Tarkemman tarkastelun kohteeksi otetaan otanta edellisessä alaluvussa mainitusta oikeuskäytännöstä. Edellä on todettu, että korkeimmat oikeudet ovat ruvenneet käyttämään valiokuntamietintöjä oikeuslähteenä ratkaisuisissa vähitellen. Jotta voidaan arvioida mietintöjen roolia näissä oikeustapauksissa, tulee arvioida otosta yksittäisiä tapauksia. Koska kaiken kaikkiaan tapauksia on noin 440, voitaneen katsoa, että noin 20 %:n tapauksista<sup>342</sup> arviointi antaa tämän työn kannalta riittävän kuvan siitä, millaisessa roolissa mietinnöt ovat olleet.

---

<sup>340</sup> Melander s. 12-14

<sup>341</sup> Melander s. 49-50

<sup>342</sup> Arvioitavaksi otan 82 tapausta, eli noin 19 %:ia tapauksista

Arvioinnissa katsotaan ensinnäkin tapauksessa olevien mietintöviittausten määrää ja toiseksi sitä, onko valiokuntamietintöön viitattu vasta ylimmässä oikeusasteessa vai myös aikaisemmissa vaiheissa sekä sitä, miten käyttämistä on perusteltu. Viimeksi mainittua arvioidaan katsomalla, millainen rooli tapauksessa on annettu mietinnössä esitetylle. Arvioin tätä sekä numeerisena esiintymistiheyden arviointina, että ottaen yksittäisiä tapauksia tarkemman arvioinnin kohteeksi.

Arvioinnin kohteeksi otetaan korkeimman oikeuden ratkaisuisista 20 rikosoikeuden alaa ja 20 prosessioikeuden alaa koskevaa tapausta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisista otetaan 20 hallintovaliokunnan mietintöviittauksen sisältävää ratkaisua, 10 ympäristövaliokunnan mietintöön viittaavaa ratkaisua ja 10 valtiovarainvaliokunnan mietintöön viittaavaa ratkaisua. Tarkoituksena on yrittää havaita eroavaisuuksia ja yhtäläisyyksiä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytäntöjen välillä. Tapaukset on valittu tarkasteluun aikajärjestyksessä uusimmista tapauksista.

Tapaukset on poimittu Edilex-palvelusta edellä esitetyillä hakukriteereillä. Tapauksia on poimittu vuoden 2016 lopusta taaksepäin laskien tavoiteltu määrä ratkaisuja<sup>343</sup>. Lakivaliokunnan mietintöjen jakaminen prosessioikeuden ja rikosoikeuden alaa koskeviin mietintöihin on tapahtunut tapausselesteen asiansanojen perusteella. Käytetyllä aineiston keräämistavalla on poimittu tapaukset, joissa viitataan mietintöön sen tunnuksella. Tällä tavalla hakutulosten ulkopuolelle jäävät sellaiset tapaukset, joissa on viitattu mietintöön lähinnä maininnalla esitöistä tai valmisteluasiakirjoista.<sup>344</sup> Aineiston otostapaa voidaan pitää riittävän tarkkana tähän työhön, koska aineisto-otoksen tarkoituksena on toimia täydentävänä tietona siitä, miten tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa käytännössä on toimittu.

---

<sup>343</sup> Aineiston kerääminen on katsottu tekemällä edilex-tietokantaan haku valiokunnan virallisella lyhenteellä (LaVM\*, HaVM, VaVM\*, YmVM\*) ja poimittu vuoden 2016 lopusta taaksepäin laskien tavoiteltu määrä tapauksia, joita tuli yhteensä 82 kappaletta. Kustakin tapauksesta on haettu viittaukset mietintötunnusten hakutavalla ja tämän lisäksi etsitty sanalla ”valiokun\*”, jotta voidaan havaita, onko aineistossa viitattu muuten valiokuntien kannanottoihin kuin mietintötunnuksella.

<sup>344</sup> Valiokuntamietintötunnuksen ja \*-merkin yhdistelmällä tietokannasta tulisi löytyä jokainen, jossa viitataan asianomaiseen tiettyyn valiokuntamietintöön sen tunnuksella. Huomionarvoista on, että tämän Toisaalta aineistoon tuli näillä hakuehdoilla myös tapaus KKO:2015:79, jossa viitattiin II Lakivaliokunnan, eikä varsinaisen lakivaliokunnan mietintöön.

#### 4.5.3. Huomioita oikeuskäytäntöaineistosta

Aineistosta on havaittavissa, että mietintöviittauksia on kohtalaisen vähän yhdessä oikeustapauksessa, viittausten keskiarvon aineistossa ollen noin 1,4 viittausta tapausta kohden. Viittaukset olivat aineistossa tapahtuneet pääosin vasta ylimmässä tuomioistuimessa. Vain noin 10 %:ssa tarkasteltavista tapauksista viittaus oli tehty alioikeudessa tai hovioikeudessa. Toisaalta on syytä tiedostaa, että tarkasteltava aineisto on korkeimpien oikeuksien itse laatimaa ja nämä tuomioistuimet ratkaisevat itse, missä määrin ne kuvaavat alempien ratkaisuinssien käsittelyn perusteluja. Tämä voi johtaa siihen, että alemmat instanssit ovat tosiasiallisesti viittaneet mietintöihin laajemmin, mutta viittaukset jäävät piiloon tällaisesta syystä. Näin ollen aineiston ei voida katsoa osoittavan kiistattomasti sitä, että mietintöjä käytettäisiin 90 %:sti vain ylimmät tuomioistuimet, vaan aineiston perusteella täytyy tyytyä tällaiseen oletukseen. Tällaista tarkastelutapaa voidaan pitää riittävänä, koska se tuo esille yleisellä tasolla tuomioistuinten viittaustapaa ja -määrää.

Aineiston analyysissä on ryhmitelty tapauksia sen mukaan, millaisella tavalla valiokuntamietintöä on käytetty ratkaisussa. Tarkoituksena on ollut arvioida tapauksittain sitä, mikä rooli viittauksella on ollut osana ratkaisun perusteluja. Viittaukset ovat pääosin luokiteltavissa yhdenlaiseen tarkoitukseen. Toisaalta osassa aineistosta mietintöön on viitattu useammalla eri tarkoituksella.

KKO:n ja KHO:n käytännöissä on löydettävissä kolme yhteistä tapaa käyttää mietintöjä. Ensinnäkin mietintöjä on käytetty auktoriteettiargumenttina perusteluissa. Tällä tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa valiokuntamietintöön viittaamisen tarkoitus on olla osana tuomioistuimen perustelujen vahvistamista tilanteessa, kun tuomioistuin pyrkii löytämään auktoritatiivisia perusteita esittämänsä argumentaation tueksi. Tätä ilmentävät esimerkiksi fraasit, kuten ”Lakivaliokunta on lausunut, että...” ja ”Lakivaliokunnan mukaan...”. Tällaisissa tilanteissa mietinnön tarkoitus on olla osa argumenttiketjua, jossa viitataan esimerkiksi hallituksen esitykseen ja korkeimman oikeuden aiempaan ratkaisukäytäntöön. Toiseksi mietintöjä on käytetty lakiehdotukseen lisätyn kohdan perusteluina. Näissä on kyse tilanteista, joissa tietty säädös tai sen osa on lisätty lakiehdotukseen valiokunnan ehdotuksesta. Tällöin tuomioistuin on hakenut johtoa perusteluihin mietinnöstä, koska se on ainoa paikka, jossa kyseistä lisäystä on tosiasiallisesti perusteltu. Kolmanneksi voidaan erottaa tapaukset, joissa mietintöä on käytetty säädöksen

tarkoituksen arviointiin. Näissä on kyse tapauksista, joissa ilmenee, että valiokuntamietintöön viittaamisen tarkoituksena on ollut pyrkiä arvioimaan siitä säännöksen tarkoitusta. Esimerkkinä tästä tapauksessa KKO:2015:62 korkein oikeus on arvioinut lain tarkoitusta toteamalla muun muassa "Lisäyksellään lakivaliokunta on tavoitellut..." sekä " Korkein oikeus toteaa, ettei muutetusta rangaistussäännöksestä tai sen esitöistä ilmene, että rikoslain ja oikeustoimilain säännöksiä olisi tarkoitettu yhdenmukaistaa muutoin." Näiden viittaustapojen esiintyminen aineistossa on lähes yhtä yleistä KKO:ssa ja KHO:ssa.

Aineistossa olevista korkeimman oikeuden ratkaisuksista on löydettävissä myös kuusi muuta tapaa käyttää mietintöjä lähteenä. Näistä kaksi esiintyy aineistossa enemmän kuin kerran. Ensiksikin mietintöä on käytetty sen perustelemiseen, että arvioitavana oleva asia on jätetty tietoisesti avoimeksi. Näissä tapauksissa on kyse rikosoikeuden yleisten oppien arvioimisesta ja kaikissa esiintyvissä tapauksissa on viitattu rikoslain yleisten oppien kokonaisuudistusta koskevaan lakivaliokunnan mietintöön (LaVM 28/2002), jossa on perusteltu, että olosuhdetahallisuus ilmiönä jätetään lainsäädännössä määrittelemättä tarkemmin ja jätetään oikeuskäytännössä määräytyväksi. Toiseksi aineistossa on tapauksia, joissa valiokunta on käyttänyt mietintöä kuvaamaan sitä, että esityöt eivät anna tulkinta-apua. Näissä tapauksissa tuomioistuin on viitannut valiokuntamietintöön yrittäessään argumentoida asiaa ja todennut, että valiokuntamietintö ei anna apua säännöksen tulkitsemiseen. Lisäksi aineistossa on yksittäisiä tapauksia, joissa mietintöä on käytetty muilla tavoilla<sup>345</sup>.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuaineistossa on pääosin vain edellä mainittuja syitä mietintöjen käyttämiseen perusteluissa. Aineistosta erottuu ryhmä tapauksia, joiden perusteluissa mietintöä on käytetty samanaikaisesti auktoriteettiargumentti perusteluissa ja esittämään tukea säädöksen tarkoituksen arviointiin. Esimerkiksi KHO:n tapauksessa KHO:2015:11 mietintöön viitattiin sekä argumentaation osana: "Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä mainittiin tämän lainkohdan osalta...", että kuvaamaan, mitä säädöksessä

---

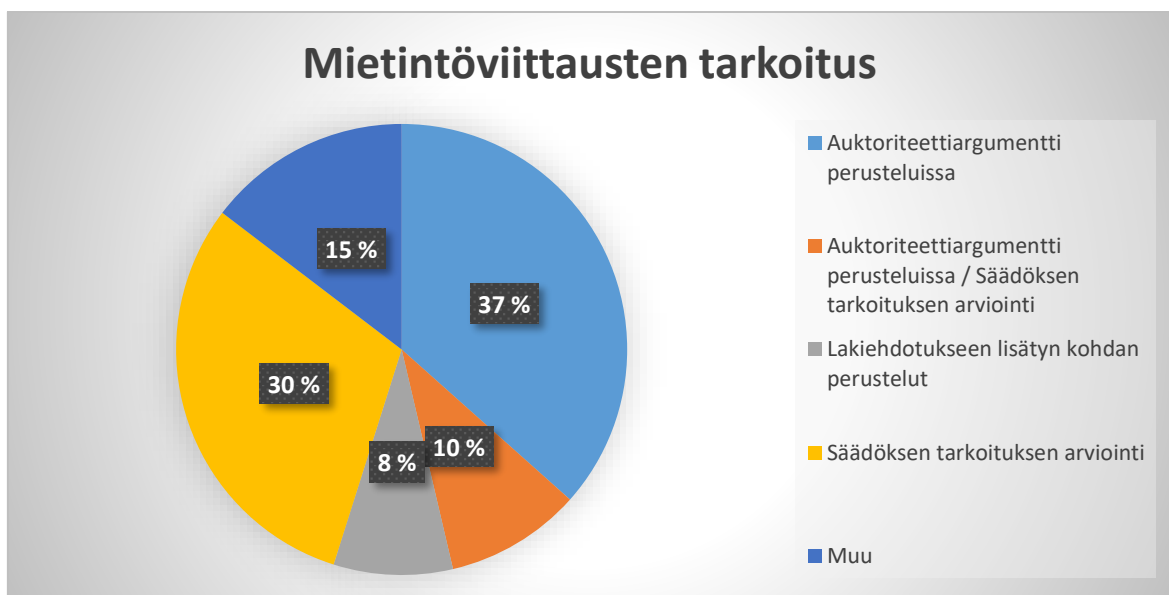
<sup>345</sup> Aineistossa on yksittäinen korkeimman oikeuden ratkaisu tilanteista, joissa valiokuntamietintöä on samanaikaisesti käytetty auktoriteettiargumenttina perusteluissa ja perustelemaan lakiehdotukseen lisättyä kohtaa, yksittäinen tapaus kuvaamaan tarkoituksen arviointia, yksittäinen tapaus, jossa on todettu että mietinnössä on jätetty ottamatta kantaa ja samanaikaisesti kuvaamaan lakiehdotukseen lisätyn kohdan perusteluja, yksittäinen tapaus toteamaan, että mietinnössä on vahvistettu tavoitteeksi että tietyssä kysymyksessä aiempi oikeustila jatkuu sekä samanaikaisesti viittaamaan, että esityöt eivät anna tulkinta-apua ja esittämään säädöksen tarkoituksen arviointia.

olevalla käsitteellä olisi tullut tarkoittaa. "Lain sanamuodosta tai sen esitöistä ei ilmene, että omalla pääomalla tarkoitettaisiin suppeasti vain taseessa omana pääomana esitettyjä eriä." Näiden lisäksi tapauksessa KHO:2016:94 valiokuntamietintöön on viitattu lähinnä toteamalla, että tulkinnan kohteena olevan pykälän momenttinumerointi muuttui valiokuntakäsittelyn osana.

Merkittäviä eroja siinä, miten edellä eriteltyt perustelujen ryhmittelyt jakautuvat eri oikeudenalojen välille, ei ole käytännössä löydettävissä. Otoksen pienemmissä oikeudenaloissa tulee hajontaa lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan mietintömääriin nähden, mutta kappalemäärä näissä osissa aineistoa on niin pieni, ettei siitä voitane tehdä tarkempia johtopäätöksiä.

#### 4.5.4. Tuomioistuinaineiston arviointia

Edellä mainitut yleisimmät viittausperusteet toistuvat molemmissa tuomioistuinlinjoissa suhteellisen samalla osuudella. KKO:n ratkaisuista 74 %:ssa mietintöviittausten peruste on jokin näistä ja vastaava osuus KHO:n aineistosta on 79 %. Yleisimmät mietintöviittausten tarkoitukset aineistossa ovat edellä esitetyllä jaottelulla auktoriteettiargumentti perusteluissa ja säädöksen tarkoituksen arviointi. Näihin tehtävät viittaukset ovat käytännössä yhtä yleisiä molempien tuomioistuinlinjojen aineistoissa.



Kaavio 4: Oikeustapausaineiston yleisimmät mietintöviittausten tarkoitukset

Seuraavaksi eritellään vielä hieman näitä kahta yleisintä viittausryhmää. Taulukossa esitettävä tapausryhmä ”Auktoriteettiargumentti perusteluissa / säädöksen tarkoituksen arviointi” sisältää käytännössä nämä kaksi yleisintä ryhmää, joten nämä kaksi pääperustetta muodostavat siis aineistosta 77 %:n osuuden. Tästä johtuen on mielekästä tarkastella niitä vielä tarkemmin.

Tuomioistuinten käyttäessä valiokuntamietintöä argumenttilähteenä on useimmiten kyse osasta perusteluketjua, jossa tuomioistuin viittaa samalla myös esimerkiksi tuomioistuimen aiempaan oikeuskäytäntöön. Useimmiten nämä viittaukset ovat ”Valiokunnan mietinnössä todetaan, että...”-tyyppisiä viittauksia, joissa lähinnä tuodaan esille yksi peruste tukemaan tuomioistuimen argumentaatiota. Toisaalta viittauksia on esitetty esimerkiksi kuvaamaan, että valiokunta on ollut toisen lähteen kanssa samaa mieltä, kuten tapauksessa KHO:2016:15 ”Myöskään valtiovarainvaliokunta ei pitänyt enintään 800 euron sanktiota riittävänä”. Huomionarvoista on, että tuomioistuimet eivät aina ole täysin tottuneita viittamaan mietintöihin. Esimerkiksi tapauksessa KHO:2014:120 viitataan valtiovarainvaliokunnan mietintöön puhumalla kuitenkin valtiovarainministeriön mietinnöstä ”Valtiovarainministeriön mietinnössä (VaVM 75/1992) on todettu...”. Argumenttilähde-tapauksissa on kokonaisuutena kyse erityyppisistä tapauksista, joiden yhteinen nimittäjä on se, että osana ratkaisun argumentaatiota tuomioistuin haluaa viitata yhtenä elementtinä valiokuntamietinnön perusteluihin.

Toinen iso tapausryhmä edellä todetun mukaisesti ovat tapaukset, joissa mietintöviittausta on käytetty kuvaamaan esitöiden mukaista säädöksen tarkoitusta. Tyyppitapaus tästä on se, että tuomioistuin kuvaa säädöksen soveltamista arvioidessaan, että lainmuutoksen tarkoituksiksi lausuttiin mietinnössä tietyt tekijät. Aineistossa olevassa tapauksessa on arvioitu säädöksen tarkoitusta sen poissulkemiseksi, mikä tarkoitus ei ole, kuten KHO:2016:6 ”Varainsiirtoverolain 20 §:n sanamuoto, hallituksen esitys (HE 125/2012 vp) tai valtiovarainvaliokunnan mietintö (VaVM 33/2012 vp) eivät tue sitä, että lainmuutoksen tavoitteena olisi ollut laajentaa veropohjaa...” Tapauksessa KHO:2014:11 taas arvioitiin, että liian laaja säädöksen tulkinta olisi valiokunnan ilmaiseman tarkoituksen vastainen: ”Mikäli tällainen julkisen edun valvontatehtävä johdettaisiin yleisistä periaatteista ilman lainsäädännön nimenomaista tukea, tämä laajentaisi viranomaisen muutoksenhakuoikeutta ennakoimattomalla tavalla ja olisi vastoin eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 13/2005 vp) ilmaisemaa tarkoitusta.” Kootusti voitaneen todeta, että tässä

tapausryhmässä tuomioistuimet eivät perustele, miksi katsovat tarpeelliseksi etsiä säädöksen tarkoitusta mietinnöstä, vaan vaikuttavat pitävän säädöksen tarkoituksen etsimistä mietinnöstä itsestään selvänä asiana, jota ei tarvitse perustella erikseen.

## 5. Arviointia mietintöjen roolista oikeudellisen viitekehyksen muututtua tuomioistuinkäytännön valossa

### 5.1. Oikeuslähteopin muutospaineista eurooppalaistumisen vuoksi

Työn kohteena on ollut erityisesti valiokuntamietintöjen rooli oikeuslähteenä. Tätä olisi voinut tarkastella niin tavoitteena asettaa valiokuntamietinnöt jollekin hierarkialle tai suhteessa muihin oikeuslähteisiin. Tarkoituksena ei ole ollut esittää valtiosääntöoikeudellista oikeuslähteiden etusijajärjestystä, vaan tuoda esille oikeuslähdekysymysten vahva valtiosääntöoikeudellinen luonne ja nostaa esille valiokuntamietintöjen merkitys osana tätä. Tästä syystä tässä työssä on pyritty kuvaamaan mikä on ollut perinteisen oikeuslähteopin sisältö, mitä yhteiskunnallisia muutoksia valtiojärjestyksessämme on tämän jälkeen tapahtunut, miten ne ovat näkyneet tuomioistuinkäytännössä ja tämän jälkeen pyritään nyt siihen, että mikä olisi valiokuntamietinnöille rooli yhtenä oikeuslähteistä.

Euroopan neuvostoon liittyminen eurooppalaistumisen alkusysäyksenä ei ollut yksinkertaista oikeudellisessa eikä poliittisessa maailmassa. Kirjallisuudessa on kuvattu, että kysymys eurooppalaistumisesta on ollut vaikea sekä oikeudellisten valtiosuvereniteettia koskevien kysymysten osalta<sup>346</sup>, että poliittisesti.<sup>347</sup> Eurooppalaistumiskehitykseen liittyi näin merkittäviä päätöksiä Suomen valtiojärjestyksen perusteista ja tarkoituksena onkin ollut, että eurooppalaistuminen muuttaa valtiojärjestystä laaja-alaisesti.

Kirjallisuudessa on esitetty, että valtiosääntöuudistuksen lopullisena liikkeelle laittajana olisi ollut EU-jäsenyyden tuomat vaatimukset. Esimerkiksi Viljanen on todennut, että eurooppalaistuminen sai lopulta liikkeelle valtiosäännön parlamentarisoitumisen toimeenpanon. Lopulta Suomessa toteutettiin jo 1970-luvulla suunniteltu parlamentarisoituminen, mutta tämä saatiin toteutetuksi vasta EU-jäsenyyden jälkeen.<sup>348</sup> Viljanen on todennut, että eduskunnan lainsäädäntövaltaa haluttiin vahvistaa, kun

---

<sup>346</sup> Heinonen–Lavapuro s. 8-10

<sup>347</sup> Sasi s. 59–60

<sup>348</sup> Viljanen 2003 s. 1182-1183

perustuslainsäätäjän epäluulo eduskuntaa kohtaan oli hälventynyt.<sup>349</sup> Jääskinen kuvaa, että EU-jäsenyys vaikutti uudistuksessa toteutettuun valtioelinten väliseen toimivaltajakoon osittain siksi, että EU-järjestelmässä merkittävää päätösvaltaa käytetään ministerineuvostossa, jossa valtioneuvoston jäsenet edustavat Suomea. Jotta nämä voivat edustaa riittävällä toimivallalla, on tarvittu selkeä itsenäisen toimivallan valtioneuvosto.<sup>350</sup> Lainsäädäntötoimivallan merkittävällä siirtämisellä EU:lle olisi voinut olla riski eduskunnan tosiasiallisen roolin kannalta. Viljanen kuvaa, että Suomessa pidettiin huolta eduskunnalle jäävästä roolista EU-asioissa perustuslakitasoisella eduskunnan EU-asioiden valmisteluun osallistumisen järjestelmällä.<sup>351</sup> EU-jäsenyyden ja valtiosäännön eurooppalaistumisen voidaan katsoa olleen sinänsä parlamentarisoitumisesta täysin erillinen kysymys, mutta ne ovat tällä tapaa käytännössä kytkeytyneet toisiinsa.<sup>352</sup>

Euroopan neuvostoon liittyminen toi oikeusjärjestykseen velvoittavan ylikansallisen normiston. Valtiosopimus sinänsä on normaali järjestely, mutta velvoittavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut tulivat sen myötä merkittävänä uutena elementtinä. Perustuslain säätämisjärjestyksessä hyväksyttiin tällainen ylikansallinen uusi oikeuslähde Suomea sitovaksi. Tämä oli ensimmäinen vaihe, kun käytännössä tuotiin oikeuslähteitä koskeva velvoittava etusija yhdelle oikeuslähteelle.

Tätä pidemmälle mentiin, kun Suomi liittyi ETA-sopimukseen. Sopimuksen voimaantulossa säädettiin ETA-sopimuksen määräyksille muodollinen etusija suhteessa sopimuksen nojalla annettujen määräysten kanssa ristiriidassa oleviin säädöksiin. Kyseinen säädös oli lopulta voimassa vain lyhyen aikaa Suomen liityttyä pian sen jälkeen Euroopan unionin jäseneksi, mutta periaatteellinen muutos lailla säädetyistä oikeuslähdejärjestelmän etusijasta oli merkittävä. EU-jäsenyyden myötä Suomi hyväksyi EU-normijärjestelmän itseään sitovaksi sekä sitoutui noudattamaan EU-tuomioistuimen (silloisen EY-tuomioistuimen) ratkaisuja. Erityisesti kiinnostava elementti on, että näiden ratkaisujen sitovuus perustuu EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin eikä säädännäiseen oikeuteen. Kuitenkin tämä periaate vahvistettiin poliittis-oikeudellisella asiakirjalla Lissabonin sopimuksen yhteydessä. Eurooppalaistumisen voidaan katsoa luoneen merkittävää painetta

---

<sup>349</sup> Viljanen 2005a, s. 1064. Kts. tarkemmin eduskunnan toimivallan muutoksesta ja toimivaltuuksien käyttämisestä Viljanen 2005a s. 1050-1064

<sup>350</sup> Jääskinen 2003 s.608

<sup>351</sup> Viljanen 2003 s. 1177-1179

<sup>352</sup> Esim. Viljanen 2003 s. 1183 ja Ojanen 2003

oikeuslähdeopin uudelleenarvioimiselle uudenlaisten ylikansallisten oikeuslähteiden tultua osaksi oikeusjärjestystämme. Eurooppalaistumisen lisäksi myös kansallinen perustuslakiuudistuksemme loi vahvan paineen.

### 5.2. Perustuslakiuudistuksen vaikutuksesta

Eduskunnan valiokunnat ovat säätyvaltiopäivistä asti laatineet kantansa mietinnön muodossa. Itsenäisyyden alkuaikojen valtiomuotokamppailun tuloksena valtiomuodoksi lopulta päätyi tasapaino puolipresidentillisen ja parlamentaristisen järjestelmän välillä. Osana valtiojärjestyksen perusteiden tasapainon rakentamista eduskunta lopulta hylkäsi tuomioistuimille esitetyn oikeuden perustuslakien soveltamiseen tuomioistuimissa. Oikeuslähdeoppi kiinnitettiin pitkälti oikeudenkäymiskaaren silloiseen 1:11 pykälään, joka määritteli erilaisia tuomarin käytettäväksi soveltuvia oikeuslähteitä. Oikeuslähdeoppi olisi jo tuolloin ollut mahdollista kiinnittää myös hallitusmuotoon, mutta tätä ei tehty mahdollisesti osin muotoutuneen ajattelun vuoksi, joka kielsi perustuslakien soveltamisen tuomioistuimissa. Näin muotoutui järjestelmä, jossa oikeuslähdeoppi kiinnitettiin tavalliseen lakiin.

Suomessa toteutettiin vuosina 1969-1999 perustuslain kokonaisuudistus. Tämän uudistuksen keskeinen tarkoitus oli vahvistaa parlamentin asemaa käytännössä presidentin valtaoikeuksien kustannuksella. Uudistuksessa lainsäädäntövalta keskitettiin yksin eduskunnalle. Uudistuksen osana tuomioistuimille annettiin oikeus perustuslain tulkitsemiseen. Eduskunnan työjärjestykseen, jota aiemmin todetun mukaisesti voidaan pitää lain ja asetuksen väliin sijoittuvana säädöksenä, lisättiin säädös siitä, että eduskunta lähtökohtaisesti hyväksyy valiokunnan mietinnön perustelut.

Valiokuntamietintöjen laatiminen tapahtuu valiokunnissa hallituksen esitykseen perehtymisen jälkeen. Perehtymisessä tukena on valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saamat näkökulmat valiokunnan alaan perehtyneiden edustajien tulkitsemana. Eduskunnan täysistunnon saadessa mietinnön käsiteltäväksi, sen perusteluihin ovat vaikuttaneet juuri ne edustajat, jotka ovat lähtökohtaisesti käsiteltävänä olevaan hallinnonalaan parhaiten perehtyneitä. Tämä tukee sitä, että lainsäätäjän tahdonmuodostus on tapahtunut mahdollisimman perusteellisesti. Valiokunnan käsittelyjärjestelmä on osaltaan vahvistamassa sitä, että eduskunta saa täysistunnossa käsiteltäväkseen mahdollisimman

laadukkaat perustelut, jotka se voi eduskunnan työjärjestyksen 64 §:ssä ilmaistun mukaisesti lähtökohtaisesti hyväksyä.

Perustuslain mukaan toiminnassa on noudatettava lakia. Vaikka käytetäänkin sinänsä sanaa laki, on kirjallisuudessa esimerkiksi Saraviita todennut, että käsitettä laki tulisi tulkita laajempaan käsitteeseen kuin vain nimenomaisesti eduskuntalakia tarkoittavana. Muuten voitaisiin joutua tulkintaan, jonka mukaan muiden säädösten kuin eduskuntalakien sivuuttaminen olisi sallittua.<sup>353</sup> Näin voitaneen katsoa, että myös eduskunnan työjärjestys kuuluisi perustuslain säännöksessä tarkoitettuun alaan.

Oikeuslähdeoppi eli oppi siitä, mikä on eri oikeuslähteiden välinen etusijajärjestys, on yhä asiallisesti sääntelemätön asia. Nykyisen perustuslain 3 §:n mukaisesti kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämän vuoksi voitaneen vaatia, että myös oikeuslähdeopin tulisi perustua edes välillisesti lakiin. Oikeudenkäymiskaaren 1:11, sellaisena kuin esimerkiksi Aulis Aarnio siihen viittaa, on kumottu vuoden 2017 alusta alkaen. Tämän vuoksi voitaneen katsoa, että ainakin kyseinen oikeuslähdeoppi tulisi kyetä viittaamaan jollain tapaa lainsäädäntöön. Yksi tapa kiinnittää oikeuslähdeoppi lainsäädäntöön olisi mainittu perustuslain 2 §:n velvoite viranomaistoiminnan lakisidonnaisuudesta. Tätä ajatusta tukisi se, että nykyinen pluralistinen oikeuslähdejärjestelmä sisältää erilaisia ylikansallisia etusijanormistoja, joiden noudattaminen perustuu säädännäiseen oikeuteen. Oikeuslähdeopin kiinnittäminen säädännäiseen oikeuteen tukisi tämän perustuslain 2 §:n velvoitteen noudattamista.

### 5.3. Tuomioistuimet mietintöjen tulkitsijana oikeuskäytännön valossa

Viljanen kuvaa, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:hun liittyminen ja perustuslain 106 § ovat haastaneet tuomioistuinten aiemman roolin vain kuuliaisena lakitekstin toteuttajana ja asettaneet tuomioistuimille paineen normijärjestelmän laajempaan arviointiin yksittäistapauksissa.<sup>354</sup> Tuomioistuimilla on jo pitkään ollut hyväksytty rooli ennakkopäätösten tekijänä, joissa ylin tuomioistuin esittää yksittäistapauksessa myös laajemmin oikeuskysymykseen sovellettavaksi tarkoitettuja periaatteita. Tuomioistuinten rooli muuttui edellä esitellyn mukaisesti antaen tuomioistuimille aiempaa itsenäisemmän roolin laintulkintaan. Tuomioistuimet ovat

---

<sup>353</sup> Saraviita 2000 s. 76-77

<sup>354</sup> Viljanen 2003 s. 1180-1182

pyrkineet kunnioittamaan lainsäätäjän lausumia kannanottoja ja näiden merkitys on noussut

Kuten edellä kaaviossa 1 on todettu, valiokuntamietintöviittausten määrä oikeuskäytännössä on kasvanut huomattavasti viime vuosien aikana. Suurin osa näistä viittauksista liittyy lakivaliokunnan mietintöihin, joihin tehtävien viittausten määrä on erityisesti kasvanut. Kuten edellä on todettu, käyttävät tuomioistuimet valiokuntamietintöjä ratkaisuisaan useilla eri tavoilla. Yleisin tapa on viitata mietintöön yhtenä auktoritatiivisena argumenttina ratkaisun perusteluissa. Lähes yhtä yleistä on pyrkiä esittämään säädöksen tarkoitus etsimällä lainsäätäjän tarkoitusta valiokuntamietinnöistä. Tätä työtä varten läpikäydyssä aineistossa valiokuntamietintöjen käyttämistä lähteenä ei erikseen perusteltu, vaan valiokuntamietintöihin viittaamista pidettiin oikeutettuna ilman asian perustelemista. Kuten tässä työssä on todettu, on valiokuntamietintöjä pidetty hyväksyttynä oikeuslähteenä vuosikymmenien ajan, mikä selittänee tämän. Voitaneen olettaa, että tuomioistuimet ovat pitäneet kysymystä valiokuntamietintöjen käyttökelpoisuudesta itsestään selvänä oikeusjärjestyksen osana, eivätkä ole pitäneet asian perustelemista tarpeellisena.

Oikeuskäytännön arvioinnin perusteella voidaan todeta, että korkeimmat oikeudet käyttävät aktiivisesti valiokuntamietintöjä oikeuslähteinä ratkaisutoiminnassaan. Tässä tutkielmassa tehdyn analyysin perusteella voidaan todeta ylimpien tuomioistuinten merkittävästi lisänneen valiokuntamietintöjen käyttöä oikeuslähteenä, erityisesti 2000-luvun alkuvuosista alkaen. Tämän tarkastelun perusteella ei voida vielä sinänsä sanoa, miten tuomioistuimet ovat mahdollisesti muuttaneet suhtautumistaan muihin oikeuslähteisiin, vaan se tarvitsisi lisätutkimusta. Lisäksi voidaan todeta, että ylimmät tuomioistuimet käyttävät mietintöjä osana normaalia argumentaatiotaan, eivätkä pelkästään esimerkiksi selittämään eduskunnassa lisättyjä pykäläitä. Tämä havainto osoittaa, että mainitut tuomioistuimet suhtautuvat valiokuntamietintöihin koko ajan enemmän normaaleina oikeuslähteinä, joita tulee käyttää tarvittaessa ratkaisun perusteluissa.

Edellä todetun mukaisesti valiokuntamietintöjen käyttäminen ratkaisun perusteluissa on kasvanut 1990-luvun alusta alkaen kohtalaisen tasaisesti. Tarkastelun viime vuosina valiokuntamietintöihin on viitattu korkeimpien oikeuksien ratkaisuisa noin 30 kertaa

vuodessa.<sup>355</sup> Tämä kehityskulku muistuttaa jossain määrin ihmisoikeusviittausten määrän kasvua korkeimman oikeuden ratkaisukäytännössä. Lavapuro on kuvannut, että korkein oikeus on tehnyt ensimmäiset ihmisoikeusviittauksensa ratkaisuun 1990-luvun alussa vuosittaisen tason pysyessä kohtalaisen pienenä, mutta kuitenkin tasaisena. Lavapuron tarkastelu päättyy vuoteen 2010, jolloin viimeisimpinä vuosina on tasaisesti viitattu ihmisoikeusargumentteihin noin kymmenessä korkeimman oikeuden tapauksessa vuosittain.<sup>356</sup> Edellä todetusti Tuori oletti, että eurooppalaistuminen olisi vähentänyt kansallisten oikeuslähdeoppien ominaispiirteiden merkitystä, mikä ei näytä viittausmäärien kasvun perusteella toteutuneen.

#### 5.4.Lainsäätäminen – prosessi politiikan ja oikeuden välimaastossa

Tuori on todennut lainsäätämisen olevan prosessi politiikan ja oikeuden rajamaastossa. Tuori toteaa, että sinänsä lainsäätämismenettelyissä on kyse poliittisen tahtotilan kirjaamisesta velvoittavaan lainsäädännön muotoon. Lainsäätämismenettelyssä pyritään kuitenkin osaltaan myös oikeusjärjestyksen sisäisen rationaalisuuden ylläpitämiseen.<sup>357</sup> Mikäli lainsäätäjän tahtoa pidetään lainsoveltajaa jollain tapaa velvoittavana oikeuslähteenä, voidaan ajatella tätä ilmentävillä asiakirjoilla olevan osaltaan rooli yrityksenä ylläpitää oikeusjärjestyksen kokonaisuuden rationaalisuutta. Vaikka sinänsä lainvalmisteluasiakirjojen tavoitteena on ensisijaisesti määritellä lain poliittista tavoitetta, voidaan niillä nähdä olevan myös rooli lainsäädännön tulkinnan ohjaamisessa. Tuori on pitänyt oikeuden legitimitettä yhtenä edellytyksenä demokraattisen, läpinäkyvän lainsäädäntömenettelyn toteutumisessa.<sup>358</sup>

Lain esitöillä voidaan tässä valossa nähdä poliittisen luonteen lisäksi olevan myös rooli demokraattisen lainsäädäntömenettelyn puitteissa ilmaistun lainsäätäjän tarkoituksen lainsäädännön tulkitsemiseksi kuvaajana. Tällaista kaksoisroolia valiokuntamietinnöille on puollettu kirjallisuudessa sillä perusteella, että eduskunnan työjärjestyksen vuoksi valiokunnan mietinnön perustelut tulevat lähtökohtaisesti täysistunnon hyväksymiksi. Tästä johtuen mietinnölle on katsottu rooli niin poliittisen päätöksen kirjaajana kuin oikeuslähteenä.<sup>359</sup> Esitöissä lausuttujen kannanottojen roolina voidaan nähdä olevan sen

---

<sup>355</sup> Tämä on laskettu vuosien 2008-2017 viittausten yhteismäärän keskiarvosta, jonka tarkka lukuarvo on 31,3

<sup>356</sup> Lavapuro 2012 s. 7-8

<sup>357</sup> Tuori 2000 s. 149-154

<sup>358</sup> Tuori 2002 s. 89

<sup>359</sup> Vuorela – Keinänen s. 776-777

ilmaisu, miten uusi sääntely tulisi sijoittaa osaksi oikeusjärjestystä. Kirjallisuudessa on analysoitu valiokuntien mietintöjä myös siitä näkökulmasta, millaisia ohjeita niissä annetaan laintulkintaan. Arvion mukaan merkittävässä osassa valiokuntamietintöjä valiokunta on esittänyt soveltamisohjeita, soveltamisalakannanottoja tai laintulkintakannanottoja mietinnöissä.<sup>360</sup> Vaikka sinänsä oikeuden sisäisestä rationaalisuudesta huolehtiminen voidaan katsoa oikeustieteen tehtäviin kuuluvaksi<sup>361</sup>, voidaan katsoa, että lainsäätäjä pyrkii tekemään osuutensa rationaalisuuden ylläpitämisestä ilmaisemalla esitöissä kantoja uuden sääntelyn soveltamisesta. Esitöillä voidaan nähdä kaksoisrooli toisaalta poliittisina tavoitekannanottoina, mutta myös pyrkimyksenä ylläpitää oikeuden sisäistä rationaalisuutta kuvaamalla ennakkoon, miten uutta sääntelyä tulisi pyrkiä soveltamaan.

## 6. Johtopäätökset

### 6.1. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen ja jatkotutkimuksen tarve

Työn alussa esitettiin kaksi tutkimuskysymystä

- Millainen rooli valiokuntien mietinnöille oikeuslähteenä voidaan valtiosääntöoikeuden näkökulmasta antaa?
- Missä määrin tuomioistuinikäytännössä huomioidaan valiokuntien mietinnöt ja millä tavoin ylimmissä tuomioistuimissa hyödynnetään näitä oikeuslähteenä?

Edellä todetun mukaisesti valiokuntamietinnöille on nähty oikeustieteellisessä kirjallisuudessa kohtalaisen pieni rooli. Mietinnöille on kirjallisuudessa katsottu rooli yhtenä laintulkinnan ohjaavana lähteenä ilman velvoittavuutta. Valiokuntamietintöjen laadintatapa on muuttunut vähitellen laajemmaksi, jolloin myös perustelujen laajuus on kasvanut. Laajemmat perustelut ovat osaltaan antaneet enemmän aineistoa, johon tuomioistuimella on mahdollisuus halutessaan viitata. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunnalle annettiin itsenäisempi asema, erityisesti itsenäinen rooli lainsäädäntötyössä. Tämän lisäksi säädöstasolle otettiin nimenomainen säännös siitä, että täysistunto hyväksyy mietintöjen perustelut. Näin voitaneen katsoa, että näiden muutosten johdosta valiokuntamietinnöistä on tullut itsenäisempi oikeuslähde muihin lainvalmistelutöihin nähden.

---

<sup>360</sup> Vuorela – Keinänen s. 781

<sup>361</sup> Tuori 2000 s. 154

Tässä työssä todetun mukaisesti oikeuslähdeopin tarvetta on laajasti kyseenalaistettu. Nykyisessä normijärjestelmässä ylikansallinen sitova oikeus ja kansallinen oikeus sisältävät erilaisia oikeuslähdeoppijärjestelmiä. Kirjallisuudessa on kyseenalaistettu, säilyykö Suomessa oma oikeuslähdeoppinsa eurooppalaistumisesta huolimatta ja ennustettu, että tuomioistuimet lähtisivät tämän johdosta vähentämään kansallisia erityispiirteitä, kuten lainvalmisteluasiakirjoihin viittaamista. Edellä esitetyn havainnon mukaan tuomioistuimet ovat sen sijaan lisänneet jatkuvasti viittaamista valiokuntamietintöihin. Ylimmät tuomioistuimet viittaavat valiokuntamietintöihin todetusti useista eri syistä. Kiinnostava jatkotutkimuksen teema olisi kysymys siitä, miten erilaisten oikeuslähteiden käyttö ja keskinäinen painoarvo on muuttunut tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa. Edellä esitetyn mukaisesti voitaneen katsoa, että erityisesti valiokuntamietintöihin viitataan sellaisilla aloilla, joissa on vahva perusoikeuskytkentä.

Mietintöviittausten määrän kasvulla on vastaavia piirteitä kuin Lavapuron havaintojen mukaan ihmisoikeusviittausten määrän kasvussa, näiden välinen yhteys olisi kiinnostava jatkotutkimuksen teema. Lisäksi kiinnostava teema olisi tutkia kysymystä siitä, voidaanko parlamentarisoimiskehityksen katsoa muodostaneen jonkinlaista itsenäistä oikeusperiaatetta parlamentin asemasta pitkän parlamentin roolin vahvistamisen tuloksena. Vielä kiinnostava teema olisi myös se, voisiko lainsäätäjän tahto toimia laintulkintaa tasapainottavana elementtinä tuomarivaltio-väitteiden vastapainona.

## 6.2. Kokoavat johtopäätökset

Perustuslain mukaisesti kaiken julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin. Tästä syystä olisi perusteltua, että tuomioistuin rakentaisi ratkaisunsa sellaisen oikeuslähdeopin tukemana, joka perustuu edes ohuesti voimassaolevaan sääntelyyn. Kysymys käytettävistä oikeuslähteistä olisi näin syytä perustella voimassaolevalla sääntelyllä. Moni perinteinen oikeuslähdeoppia koskeva esitys on perustunut Oikeudenkäymiskaaren 1:11 säännökseen, joka on kumottu vuoden 2017 alusta lukien. Tuohon säädökseen linkittyvä oikeuslähdeoppi tarvitsisi ainakin päivityksen siten, että linkitys löytyisi säädännäisestä oikeudesta.

Kysymys käytettävistä oikeuslähteistä voidaan edellä esitetyn mukaan muotoilla valtiosääntöoikeudellisen viitekehityksen varaan. Perustuslaki antaa toisaalta 2 § 3 momentin mukaisen velvoitteen kytkeä julkisen vallan käyttö lakiin. Toisaalta perustuslain

106 § antaa eräin edellytyksin etusijanormin perustuslain etusijasta. Euroopan unionin sääntely, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset muodostavat eurooppalaisen valtiosääntöoikeudellisen kokonaisuuden suomalaista tuomioistuinta sitovista oikeuslähteistä. Tämä valtiosääntöinen normikokonaisuus antaa aineksia valtiosääntöoikeudellisen viitekehyksen muodostamiseen oikeuslähteiden arvioimiseen.

Nämä suoraan valtiosääntötasoiset normikokonaisuudet jättävät vielä avoimeksi useita tilanteita laintulkinnassa. Yhtenä tekijänä tätä kokonaisuutta jäsentämään voitaisiin huomioida säädännäiseen oikeuteen kytkeytyvä lainsäätäjän tarkoitus. Erityisesti perustuslain 3 § 1 momentissa osoitetun eduskunnan yksinomaisen kansallisen lainsäädäntövallan käyttäjän roolin vuoksi tällainen korostettu rooli olisi perusteltua.

Perustuslainsäätäjä halusi vuosikymmenten aikana tietoisesti kasvattaa parlamentin valtaa suhteessa valtioneuvostoon ja tasavallan presidenttiin. Tämän kehityskulun kanssa samanaikaisesti eduskunnan työjärjestykseen otettiin nimenomainen säännös, jonka mukaan eduskunta hyväksyy lakiehdotuksen hyväksyessään valiokuntamietinnön perustelut täysistunnossa. Valiokuntamietintöjen perustelut ovat ainoa kannanotto lain tarkoituksesta, jonka eduskunta lainsäädäntövallan käyttäjänä hyväksyy täysistunnossa.

Jotta eduskunnan asema tulisi asianmukaisesti huomioiduksi laintulkinnassa, voidaan sen näkemysten kunnioittamiselle esittää säädännäisen oikeuden tukea. Perustuslain 3 § 1 momentin mukaisen eduskunnan lainsäädäntövallan ja eduskunnan työjärjestyksen 64 § mukaisen mietinnön perustelujen voitaisiin katsoa muodostavan kokonaisuus, joka velvoittaa ottamaan huomioon mietinnön perusteluissa esitettyjä kannanottoja. Tätä ajattelua tukisi perustuslainsäätäjän pitkäaikainen tavoite vahvistaa yhä enemmän parlamentarismia Suomen valtiosäännössä. Tämän lisäksi tätä ajattelua tukee havainto siitä, että ylimmät tuomioistuimet huomioivat yhä kasvavaa tahtia valiokuntamietintöjä perusteluissaan.

Mielestäni kysymys oikeuslähdeopista on yhä tarpeellinen. Tässä työssä olen tuonut esille oikeudenkäymiskaareen linkittyvän oikeuslähdeopin jääneen vaille säädännäisen oikeuden tukea. Pidän kuitenkin säädännäiseen oikeuteen linkittyvää oikeuslähdeoppia yhä tarpeellisena. Laintulkinnan ennustettavuuden ja sitä myöten oikeusturvaperusoikeuden

toteutumisen voidaan katsoa edellyttävän mahdollisimman yhtenäisiä ratkaisutoiminnan taustaperiaatteita. Perustuslain 2 § 3 momentin mukaisesti Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tämän vuoksi pidän perusteltuna etsiä oikeuslähdeopille säädännäistä pohjaa ja tässä työssä edellä esittämäni perusteella pidän järkevimpänä etsiä jäsenystä valtiosääntöoikeuden suunnasta.

**Liite 1 - Luvussa 4.5.2-4.5.5 Analysoitu oikeustapausaineisto**

<b>Tapaus</b>	<b>Vlk</b>	<b>Mietintö</b>	<b>Viittauksen tarkoitus</b>
KKO:2016:90	LaV	LaVM 6/2001	Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KKO:2016:66	LaV	LaVM 18/2013	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2016:52	LaV	LaVM 43/2010	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2016:42	LaV	LaVM 21/2002	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2015:99	LaV	LaVM 7/2003	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2015:89	LaV	LaVM 4/2004, LaVM 15/2014	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2015:66	LaV	LaVM 28/2002	Perustelu siitä, että asia jätetty tietoisesti avoimeksi
KKO:2015:62	LaV	LaVM 6/1922	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2015:54	LaV	LaVM 2/2012	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2015:50	LaV	LaVM 3/1998	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2015:25	LaV	LaVM 9/2005, LaVM 8/2001	Tarkoituksen arviointi, todeten että jätetty ottamatta kantaa
KKO:2014:80	LaV	LaVM 4/2004	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2014:54	LaV	LaVM 28/2002	Perustelu siitä, että asia jätetty tietoisesti avoimeksi
KKO:2014:29	LaV	LaVM 9/1985	Viittaus aiemman oikeustilan jatkumiseen
KKO:2014:12	LaV	LaVM 30/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2014:11	LaV	LaVM 22/1994	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2014:7	LaV	LaVM 18/1938	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2014:5	LaV	LaVM 9/2005	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2013:55	LaV	LaVM 28/2002	Perustelu siitä, että asia jätetty tietoisesti avoimeksi
KKO:2013:40	LaV	LaVM 1/2001	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KKO:2013:86	LaV	LaVM 22/1994	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2016:96	LaV	LaVM 19/2014	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2016:94	LaV	LaVM 18/1968	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2016:89	LaV	LaVM 40/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2016:88	LaV	LaVM 19/2014	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2015:86	LaV	LaVM 19/2014	Auktoriteettiargumentti perusteluissa

KKO:2015:79	II LaV	II LaVM 1/1981	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KKO:2015:76	LaV	LaVM 14/2004	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2015:70	LaV	LaVM 6/2000	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2015:55	LaV	LaVM 9/1997, LaVM 16/1990	Viittaus, että esityöt eivät anna tulkinta-apua
KKO:2015:40	LaV	LaVM 4/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2015:15	LaV	LaVM 27/2002	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2015:14	LaV	LaVM 27/2002	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2014:101	LaV	LaVM 34/2002	Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KKO:2014:94	LaV	LaVM 6/2005	Viittaus, että esityöt eivät anna tulkinta-apua / Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2014:92	LaV	LaVM 6/2001	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2014:58	LaV	LaVM 44/2010	Viittaus, että esityöt eivät anna tulkinta-apua
KKO:2014:57	LaV	LaVM 44/2010	Viittaus, että esityöt eivät anna tulkinta-apua
KKO:2012:83	LaV	LaVM 4/2010	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2012:51	LaV	LaVM 3/2009	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KKO:2014:31	LaV	LaVM 4/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KKO:2012:35	LaV	LaVM 4/2005	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:87	YmV	YmVM 11/2010, YmVM 20/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:44	YmV	YmVM 11/1993	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2016:20	YmV	YmVM 23/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Säädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2016:19	YmV	YmVM 23/2010	Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KHO:2014:19	YmV	YmVM 2/2005	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2013:187	YmV	YmVM 11/1993	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Säädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2013:173	YmV	YmVM 8/1996, YmVM 6/2004	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2013:102	YmV	YmVM 4/2009	Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KHO:2013:79	YmV	YmVM 4/1999	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Säädöksen tarkoituksen arviointi

KHO:2012:79	YmV	YmVM 3/2006	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:180	VaV	VaVM 23/2012	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:127	VaV	VaVM 98/1994	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2016:103	VaV	VaVM 32/2013	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:15	VaV	VaVM 22/2006	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:6	VaV	VaVM 33/2012	Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2015:49	VaV	Vavm 16/2009	Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2015:32	VaV	VaVM 9/2007	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2015:11	VaV	Vavm 31/2012	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2014:198	VaV	VaVM 51/1998	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2014:120	VaV	VaVM 75/1992	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:202	HaV	HaVM 27/1993	Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2016:193	HaV	HaVM 26/2008	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:187	HaV	HaVM 11/2013	Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KHO:2016:177	HaV	HaVM 4/2004, HaVM 3/2006	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2016:105	HaV	HaVM 5/1994, HaVM 6/1997	Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2016:94	HaV	HaVM 31/2002	Pykälän muutoksen selvennys
KHO:2016:79	HaV	HaVM 5/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2016:68	HaV	HaVM 29/2002	Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2016:52	HaV	HaVM 29/2002	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2015:26	HaV	HaVM 5/2010	Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KHO:2015:4	HaV	HaVM 25/2005	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2014:197	HaV	HaVM 11/2013	Lakiehdotukseen lisätyn kohdan perustelut
KHO:2014:195	HaV	HaVM 31/2006, HaVM 37/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa / Sädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2014:144	HaV	HaVM 31/2006	Sädöksen tarkoituksen arviointi

KHO:2014:97	HaV	HaVM 21/2009	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2014:91	HaV	HaVM 15/2010	Auktoriteettiargumentti perusteluissa
KHO:2014:56	HaV	HaVM 29/2002	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2014:51	HaV	HaVM 4/2004	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2014:50	HaV	HaVM 4/2004	Säädöksen tarkoituksen arviointi
KHO:2014:11	HaV	HaVM 13/2005	Säädöksen tarkoituksen arviointi