

Oikeuskirjallisuuden roolista perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa

ASIASANAT: valtiosääntöoikeus, perustuslakivaliokunta, oikeuslähteet, oikeuskirjallisuus

1. Johdanto

1.1. Perustuslakivaliokunnan tehtävistä ja roolista

Oikeustieteellisessä keskustelussa on käsitelty kysymystä oikeuskirjallisuuden merkityksestä tuomioistuinten ratkaisuisa, mutta oikeuskirjallisuuden merkityksestä perustuslakivaliokunnassa ei ole juurikaan kirjoitettu. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tuomioistuimien rooliin perustuslakikontrollissa kuuluu erityisesti perustuslain 106 ja 107 §:n mukainen tehtävä antaa perustuslaille etusija tietyissä tilanteissa ja tulkita perustuslakia myös muuten esimerkiksi niin sanotun perusoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatteen mukaisesti. Koska perustuslain tulkintaa tehdään sekä perustuslakivaliokunnassa että tuomioistuimissa, herää kysymys siitä, onko oikeuskirjallisuudella osana laintulkintaa erilainen rooli perustuslakivaliokunnassa ja tuomioistuimissa.

Tuomioistuinten toiminnassa oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan lähtökohtana on, että tuomioistuin soveltaa lakia viran puolesta. Tuomioistuin voi vastaanottaa oikeustieteellisiä asiantuntijalausuntoja ja viitata ratkaisuisaan oikeuskirjallisuuteen, mutta nämä eivät ole pääsääntöjä. Lähtökohtaisesti siis tuomioistuin ratkaisee itse asian ilman ulkopuolista asiantuntijatukea.¹ Vastaavasti oikeudenkäynnistä hallinto-oikeudessa annetun lain (808/2019) 43 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi pyytää asiantuntijalausuntoa

* Lauri Koskentausta, OTM, väitöskirjatutkija, Helsingin yliopisto.

1. Oikeustieteellisten asiantuntijalausuntojen merkityksestä prosessioikeudessa ks. esim. Mikko Vuorenpää, *Asiantuntijatodistelun ongelmakohtia*. *Talentum* 2012, erit. s. 39–44 ja Mikko Vuorenpää, *Valittuja kysymyksiä todistus oikeudesta*. *Kauppakamari* 2020, erit. s. 166–173.

erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä.² Asiantuntijalausunnot ja niihin mahdollisesti sisältyvät viittaukset oikeuskirjallisuuteen ovat mahdollinen täydentävä osa oikeudenkäyntimenettelyä sekä yleisissä tuomioistuimissa että hallintoprosessissa, mutta niiden rooli vaihtelee asian luonteen mukaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen on katsottu olevan tosiasiallisesti eduskunnan mietintövaliokuntia sitovia, vaikka lausuntojen roolista ei ole nimenomaista sääntelyä.³ Suorittaessaan sille kuuluvaa lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointitehtävää kuulee perustuslakivaliokunta poikkeuksetta oikeustieteilijöillä, erityisesti valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita.⁴ Perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutio on syntynyt vähitellen, eikä valiokunta käytännössä ole vuosikymmeniin antanut yhtään lausuntoa kuulematta ensin asiantuntijoita.⁵ Valiokunnan asiantuntijakuulemisista ei ole erityislainsäädäntöä, vaan valiokunnan asiantuntijakuulemiset suoritetaan muita eduskunnan valiokuntia vastaavien menettelymääräysten mukaan.⁶ Perustuslakivaliokunta tukeutuu ratkaisuisissaan merkittävältä osin asiantuntijalausuntoihin. Ajoittain perustuslakivaliokunta viittaa lausunnoissaan tai mietinnöissään nimenomaisesti johonkin oikeuskirjallisuudessa esitettyyn kannanottoon. Oikeuskirjallisuudessa on myös kuvattu, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä syntyneillä ratkaisuperiaateilla, kuten esimerkiksi poikkeuslakien välttämisen periaateilla, on selkeästi yhteys oikeustieteelliseen keskusteluun.

1.2. Tutkimustehtävä

Kirjallisuudessa ei ole käsitelty tarkemmin kysymystä, millainen merkitys nimenomaisilla kirjallisuusviittauksilla on perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Oikeuskirjallisuudesta piirtyy kuva, että perustuslakivaliokunnassa oikeuskirjallisuudella on merkitystä lähinnä vain poikkeuksellisesti yleisten oppien

2. Asiantuntijalausunnoista hallintoprosessissa ks. esim. Olli Mäenpää, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent 2019.
3. Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. Eduskunnan kanslian julkaisu. 4., uudistettu painos. EKJ 6/2019, s. 255–256.
4. Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista ks. esim. Matti Wiberg, Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 982; Maija Dahlberg, Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjät? Lakimies 5/2021, s. 771–773.
5. Wibergin havainnon mukaan valiokunta on antanut lausunnon viimeisimmän kerran ilman asiantuntijoiden kuulemista vuonna 1961, Wiberg 2003, s. 975. Valiokunta on kuullut poikkeuksellisesti myös muiden alojen asiantuntijoita, jos se on ollut edellytyksenä valtiosääntöisen arvioinnin tekemiseksi, esim. PeVL 26/2017 vp, s. 2–3
6. Valiokunnan kuulemismenettelyä koskevat ohjeet sisältyvät puhemiesneuvoston eduskunnan työjärjestyksen 6 §:n 1 momentin 10 kohdan ja 43 a §:n 5 momentin nojalla antamiin valiokuntien yleisohjeet, ns. valiokuntaopas, EKJ 4/2019.

kehittelyssä ja käsitteiden muodostamisessa. *Ilkka Saraviita* on todennut, että perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ei ole juuri nähtävissä suoranaista oikeuskirjallisuuden vaikutusta. Saraviidan mukaan valiokunta ei juurikaan viittaa nimenomaisesti sille annettuihin asiantuntijalausuntoihin tai kirjallisuudessa esitettyihin näkemyksiin. Saraviita katsoo kuitenkin, että lausunnoista ”voi kuitenkin havaita oikeuskirjallisuuden ja asiantuntijalausuntojen vaikutuksen etenkin käsitteenmuodostuksen ja ns. yleisten oppien alalla.”⁷

Oikeuslähdeopista puhuttaessa on kyse erityisesti sen arvioimisesta, mitä lähteitä voidaan käyttää osana oikeudellista argumentaatiota.⁸ *Antero Jyränki* on muotoillut kirjallisuudessa ajatuksen perustuslakivaliokunnan oikeuslähdeopista.⁹ Perustuslain tekstin ollessa muuta lainsäädäntöä abstraktimpaa on perustuslain esitöillä merkityksellinen asema perustuslain tulkinnassa. Jyränkin mukaan mitä enemmän perustuslakivaliokunta muovaa tulkintakäytäntöä tiettyyn kysymykseen, sitä vahvemmin valiokunta siirtyy viittaamaan omaan aiempaan lausuntokäytäntöönsä.¹⁰ Jyränki ei ole ottanut kantaa kirjallisuuden rooliin perustuslakivaliokunnan oikeuslähdeopissa. Tämän kirjoituksen tarkoituksena on tutkia sitä, onko oikeuskirjallisuudella merkitystä oikeustieteilijöiden asiantuntijalausunnoissa ja valiokunnan ratkaisuisissa myös muuten kuin käsitteenmuodostuksen ja yleisten oppien kehittämissä ja jos on, millainen rooli oikeuskirjallisuudella voidaan katsoa olevan.

Kirjallisuudessa perustuslakivaliokuntaa on käsitelty eri näkökulmista. *Jaakko Husa* on kuvannut perustuslakivaliokunnan kansainvälisesti vertailtuna omalaatuista parlamentin osana toimivan perustuslainvalvontatoimielimen historiallista taustaa.¹¹ *Ida Koivisto* on tarkastellut valiokunnan erityispiirteinä olevan asiantuntijajärjestelmän merkitystä arvioiden asiantuntijoiden roolia ar-

7. Ilkka Saraviita, *Perustuslaki*. Talentum 2011, s. 642. Ks. myös Ilkka Saraviita, *Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä*, teoksessa Liisa Nieminen (toim.), *Perusoikeudet Suomessa*. Lakimiesliiton Kustannus 1999, s. 52.

8. Ks. esim. Nuotio Kimmo, *Oikeuslähdeoppia suomalaisen tapaan*. Lakimies 7–8/2020, s. 1236–1237.

9. Vrt. esim. Melanderin muotoilema ajatus lainsäätäjän oikeuslähdeopista, Sakari Melander, *Kriminalisointiteoria – rangaistavaksi säätämisen oikeudelliset rajoitukset*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008, s. 69.

10. Antero Jyränki, *Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. Talentum 2003, s. 418–420. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että kirjallisuudessa on myös pohdittu, että onko ylipäänsä mielekästä puhua valtiosääntöoikeuden piirissä oikeuslähdeopista. Hautamäki on esimerkiksi esittänyt, että valtiosääntöoikeuden piirissä ” – eikä oikeuslähdeoppia tältä on voida aina varmuudella stabiloida”, ks. Veli-Pekka Hautamäki, *Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta*. Oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002, s. 31–33.

11. Jaakko Husa, *Locking in Constitutionality Control in Finland*. *European Constitutional Law Review* 16(2) 2020, s. 249–274.

gumentoiijina.¹² *Maija Dahlberg* on tarkastellut perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten roolia valiokunnan päätöksenteossa haastattelunäkökulmasta.¹³ *Matti Wiberg* ja *Anssi Keinänen* ovat tarkastelleet perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutiota tilastollisen tarkastelun näkökulmasta todeten muun muassa, että valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden määrä on kohtalaisen rajattu.¹⁴ *Saraviita* on tarkastellut perustuslakivaliokunnan roolia perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä.¹⁵ *Jyränki* on todennut, että asiantuntijainstituutio on muodostunut siinä määrin vakiintuneeksi osaksi valiokunnan työskentelyä, että sitä saattaisiin voida pitää perustuslakivaliokunnan orgaanina.¹⁶ Valiokuntaa on myös tarkasteltu valtiosääntöuomioistuinäkökulmasta todeten, että valiokunnalla on tuomioistuinmaisissa piirteitä, mutta valiokunta ei rinnastu tuomioistuimeen.¹⁷ Vanhemmassa tutkimuksessa *Esko Riepula* on tarkastellut valiokunnan toimintaa muun muassa siitä näkökulmasta, missä määrin valiokunta on seurannut tulkinnoissa eri asiantuntijoiden esittämiä kantoja.¹⁸ Lisäksi vanhemmassa kirjallisuudessa *Mikael Hidén* on tarkastellut perustuslakivaliokunnan toimintaa osana säädösten perustuslainmukaisuuden valvontaa.¹⁹

Tämän kirjoituksen tarkoituksena on systematisoida tietoa siitä, millaista vuorovaikutusta tapahtuu oikeustieteellisen tutkimuksen ja käytännön välillä perustuslakivaliokunnassa. Yhtenä näkökulmana peilataan tutkimusteemaa keskusteluun, jota prosessioikeuden piirissä on käyty oikeuskirjallisuuden merkityksestä tuomioiden perusteluissa. Yhtenä mielenkiinnon kohteena on kysymys siitä, ovatko kaikki perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä olevat oikeuskirjallisuusviittaukset asiantuntijalausunnoista lähtöisin, vai onko valiokunta ollut myös jossain määrin itsenäinen viittauksien lisäämisessä ratkaisuihinsa.

Koska perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat pääosin tohtorintutkinnon suorittaneita valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita, lienee sinänsä selvää, että perustuslakivaliokunnan saamista asiantuntijalausunnoissa näkyy

12. Ida Koivisto, *Experts and Constitutionality Control in Finland: A Crisis of Cognitive Authority?* Retfærd: nordisk juridisk tidsskrift 2/2017.

13. Dahlberg 2021, s. 745–784.

14. Anssi Keinänen – Matti Wiberg, *Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana*. Oikeus 1/2012, s. 86–106; Matti Wiberg, *Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana*. Lakimies 6/2003, s. 967–991.

15. Saraviita 1999.

16. Jyränki 2003, s. 397.

17. Veli-Pekka Hautamäki, *Perustuslakivaliokunta valtiosääntöuomioistuinäkökulmasta*. Lakimies 4/2006, s. 606–607.

18. Esko Riepula, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana*. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907–1972 valtiopäiviltä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1973.

19. Mikael Hidén, *Säädösvalvonta Suomessa I* Eduskuntalait. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974.

akateeminen lähestymistapa. Koivisto on kuvannut, että valiokunta kuulee juuri akateemisia asiantuntijoita siksi, että näillä on muita juristikoulutuksen saaneita parempi osaaminen tuottaa uutta tietoa oikeudesta.²⁰ Kuitenkin se, linkittykö asiantuntijan arvio selkeästi asiaa koskevaan oikeustieteelliseen tutkimukseen, vai onko kyse enemmän yksittäistapauksia koskevasta akateemisen asiantuntijan tekemästä arviosta, ei ilmene suoraan lausunnoista. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että valiokunnalle annettavat asiantuntijalausunnot täyttävät usein oikeudellisen tutkimuksen tunnusmerkit.²¹ Tämän kirjoituksen tarkoituksena on arvioida kysymystä siitä, antavatko asiantuntijat oikeuskirjallisuudelle julkilausutun sijan argumentaatiossaan. Valiokunnan ratkaisujen osalta arvioidaan, antaako valiokunta kirjallisuudelle julkilausuttua merkitystä vain yleisten oppien ja käsitteenmuodostuksen kehittämissä vai myös muissa tilanteissa.

Oikeuskirjallisuudessa on kuvattu, että oikeustiede voi katsoa asioita laajemmasta näkökulmasta kuin lainsäätäjä ja lainsoveltaja.²² Oikeustieteen piirissä voidaankin katsoa monia kysymyksiä laajemmasta näkökulmasta, mikä mahdollistaa osaltaan sen, että oikeustiede voi tuoda lainsäädäntöprosessiin tai lainsoveltajalle uutta tietoa. Kirjallisuudessa on todettu, että ”oikeudella on kahdet kasvot, sillä kyse on yhtä aikaa, normatiivisesta oikeusjärjestyksestä ja yhteiskunnallisesta oikeudellisesta käytännöstä.”²³ *Kaarlo Tuori* on todennut, että ”näihin käytäntöihin kuuluvat lainvalmistelu ja lainsäätäminen, niihin kuuluvat tuomioistuinten ja muiden lakia soveltavien viranomaisten toiminta. Mutta niihin kuuluu myös oikeustiede: myös oikeustiede osallistuu oikeusjärjestyksen jatkuvaan tuottamiseen ja kehittämiseen.”²⁴ Tuorin mukaan ”normatiivinen oikeustutkimus on samanaikaisesti paitsi tieteellinen ja myös oikeudellinen käytäntö, joka omilla tuloksillaan osallistuu oikeuden, oikeusjärjestyksen, tuottamiseen ja uusintamiseen.”²⁵ Tuori on korostanut, että oikeustieteen luonteen vuoksi tutkimuksessa on oltava tietoinen näistä oikeustieteen erilaisista rooleista, jotta esimerkiksi tutkimuksella tunnistetaan, mitä vaikutuksia sillä on oikeuden muihin rooleihin.²⁶ Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa oikeustiede on läsnä monessa eri roolissa, toisaalta on kyse Tuorin kuvaamalla tavalla erikoistuneesta toisten asteen oikeudellisesta käytännöstä²⁷, lainsäädäntöprosessista toimintaym-

20. Koivisto 2017, s. 37.

21. Koivisto 2017, s. 36–37

22. Nuotio 2020, s. 510.

23. Kimmo Nuotio, Oikeustiede ajassa. *Oikeus* 4/2020, s. 510–511. Ks. myös Tuori 1998.

24. Ks. Kaarlo Tuori, Oikeuden kahdet kasvot. *Tieteessä tapahtuu* 6/1998, katsottu verkkoversiosta osoitteessa https://www.tieteessatapahtuu.fi/kategoriat/arkistosta/61998/oikeuden-kaudet-kasvot?fbclid=IwAR2mbI-fb9BNI6wQ58ypJcsuN1Nak2OQd_IyBUfH9Ht0mzFWGrmwfLn8LXg (viitattu 14.11.2022).

25. Kaarlo Tuori, Oikeustieteen laatuksiteerit. *Lakimies* 6/2019, s. 787–790, 789.

26. Tuori 2019, s. 789–790.

27. Tuori 2019, s. 788.

päristönä. Oikeustieteellinen tutkimus voi sinänsä tarjota valiokunnalle laajempaa tarkastelunäkökulmaa oikeudesta valiokunnan arviointia varten.

Keskityn arvioimaan tutkimusteemaa juuri kirjallisuuden kautta, koska tästä näkökulmasta voidaan selvästi yksilöidä tilanteita, joissa oikeustieteellisessä tutkimuksessa esitettyä tietoa tuodaan perustuslakivaliokunnan päätöksentekoa varten. Asiantuntijoiden tausta huomioiden on lausuntotoiminnassa epäilyksettä aina mukana valtiosääntöoikeudellinen arviointi asiaan, vaikka kirjallisuuteen ei olisi nimenomaisesti viitattu. Kirjallisuusviittauksiin perustuva tarkastelu tarjoaa mahdollisuuden tarkastella oikeustieteen merkitystä yhdestä näkökulmasta yleisellä tasolla, mutta tyhjentävää kuvausta oikeustieteellisen tutkimuksesta valiokunnan ratkaisuisa valitulla metodilla ei ole mahdollista esittää. Arvioinnissa keskitytään sen tarkasteluun, missä määrin perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat tuovat oikeustieteellistä tutkimusta valiokunnan tietoon ja millaisen merkityksen valiokunta sille antaa osana perustuslain 74 §:n mukaista tehtäväänsä. Aineistoa tarkastellaan laadullisella tutkimuksella, jolla pyritään tuottamaan tietoa keskusteluun valiokunnan päätöksenteon luonteesta.²⁸

Rajaan tarkastelun tässä kirjoituksessa eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Perustuslain 108 §:n mukaista tehtävää hoitavan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja perustuslain 109 §:n mukaista tehtävää hoitavan eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisujen tarkastelu olisi voinut olla sinänsä niiden tehtävänkuvan kannalta mielekästä, mutta koska niiden ratkaisut ovat esittelymenettelyssä tehtyjä ratkaisuja, joissa ei kuulla asiantuntijoita, olisi arviointiasetelma erilainen. Perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten vertailu on sinänsä myös perustellumpaa, koska tuomioistuimet ja perustuslakivaliokunta ovat kiinteämmin vuorovaikutussuhteessa perustuslakia arvioidessa. Rajaan tarkastelun oikeuskirjallisuuden julkilausutun merkityksen arvioimiseen. Perustuslakivaliokunta pyytää aina asiantuntijoilta kirjallisen lausunnon, riippumatta siitä, tulevatko asiantuntijat kokoukseen kuultavaksi. Kuulemisesta ei sen sijaan synny kirjallista aineistoa, joten lausunnot antavat parhaan kuvan sen tarkasteluun, millaista roolia kirjallisuudelle on annettu. Rajaan tarkastelun nykyisen perustuslain aikana annettuihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja mietintöihin.

Kokoavasti voidaan todeta, että tutkimuksen tarkoituksena on vastata seuraaviin kysymyksiin:

- Millainen merkitys oikeuskirjallisuudella on perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä?

28. Kirjoituksen lähestymistapa muistuttaa osin lainsäädäntötutkimuksen piirissä harjoitettua lainsäädäntöprosessiin kohdistuvaa tutkimusta, ks. tästä esim. Kati Rantala – Noora Alasuutari, Lainsäädäntötutkimus: esimerkkinä lainvalmistelun analyysi, teoksessa Kati Nieminen – Noora Lähteenmäki (toim.), Empiirinen oikeustutkimus. Gaudeamus 2021. Lisäksi lähestymistapa on osin aineiston laadullisen ja määrällisen tutkimuksen yhdistelmä, joka linkittyy osin siihen, mitä Noora Alasuutari on kirjoittanut em. teoksen luvussa ”Laadullisesta määrälliseksi: esimerkkinä hallituksen esitykset.

- Millainen merkitys oikeuskirjallisuudella on perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoissa?
- Onko kirjallisuudella merkitystä laajemmin kuin yleisten oppien ja käsitteen muodostamista koskeissa asioissa?

2. Oikeuskirjallisuudesta perustuslakivaliokunnan ratkaisuisa

2.1. Oikeuskirjallisuus tuomioistuinten ratkaisuisa

Ennen tarkempaa perehtymistä oikeuskirjallisuuden merkitykseen perustuslakivaliokunnassa kuvataan tarkastelun vertailupohjaksi oikeuskirjallisuuden roolia tuomioistuinten toiminnassa. *Raimo Siltala* on kuvannut, että oikeuskirjallisuudessa esitetyillä kannanotoilla on nykyisinkin merkitystä oikeudellisessa argumentaatiossa, mutta niiden käyttöala on olla argumentaatiota tukemassa, eikä oikeuskirjallisuus ole itsenäinen oikeuslähde.²⁹ Oikeuskirjallisuuteen viittaaminen tuomioissa on ollut Suomessa pitkään hyvin vähäistä. *Jyrki Virolainen* on kuvannut, että kyse on ollut muun muassa Suomen oikeusjärjestyksen vahvasta legalistisesta traditiosta ja ylimpien tuomioistuinten osalta siitä, että tuomioiden perustelut ovat olleet hyvin niukkoja.³⁰

Oikeuskirjallisuudella on katsottu olevan rooli sekä sallittuna oikeuslähteenä että oikeuslähteiden sisältöä kuvaavana informaatiolähteenä.³¹ Viittaus oikeuskirjallisuuteen tuomion perusteluissa voi olla yksilöity, jossa kuvataan tarkka tieto siitä, mihin julkaisuun asiassa viitataan tai yksilöimätön, jossa viitataan vain ”kirjallisuudessa” esitettyyn kantaan.³² Virolainen on esittänyt, että yksilöimättömien viittausten merkittävä määrä johtuisi ainakin osittain siitä, että oikeuskirjallisuudella ei ole perinteisessä oikeuslähdeoppissa ollut ”sallittua oikeuslähdeä” vahvempaa asemaa.³³ Heinäkuuhun 2022 mennessä 514 korkeimman oikeuden ratkaisuisa ja 420 korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuisa on ollut viittaus oikeuskirjallisuuteen. Virolainen on läpikäynyt ylimpien tuomioistuinten ratkaisujen oikeuskirjallisuusviittauksia vuonna 2011, jolloin merkittävässä

29. Raimo Siltala, *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2003, s. 276–278.

30. Jyrki Virolainen, *Oikeuskirjallisuus oikeuslähteenä ja tuomion perusteluissa*. Lakimies 1/2012, s. 12–16.

31. Virolainen 2012, s. 3–4.

32. Virolainen 2012, s. 17–19.

33. Virolainen 2012, s. 19.

osassa ratkaisuisista oikeuskirjallisuusviittaus on liittynyt lähinnä alempien tuomioistuinten ratkaisujen kuvaukseen.³⁴

Kirjallisuuteen viittaamisella on ollut tuomioistuinten ratkaisuisissa erilaisia tarkoituksia. Kyse on voinut olla oikeuskirjallisuuteen viittaamisesta ratkaisussa omaksutun argumentaation tueksi.³⁵ Kirjallisuuteen on voitu viitata samassa yhteydessä, kun kuvataan säännöksen esitöitä.³⁶ Toisaalta kyse on voinut olla jonkin käsitteen tulkinnan tueksi tehtävästä viittauksesta.³⁷ Virolaisen havaintojen mukaan tuomioistuimilla Suomessa ei ole ollut yhtä yhtenäistä tapaa, miten oikeuskirjallisuutta käytetään lähteenä.

Oikeuskirjallisuudelle on esitetty myös tuomioistuinten ratkaisutoiminnan näkökulmasta rooli oikeuslähteenä. Esimerkiksi *Aulis Aarnion* muotoilun mukaan oikeustieteellä on sallitun oikeuslähteen asema.³⁸ Aarnion mukaan kirjallisuudessa lausutut mielipiteet ” – – eivät sellaisenaan ole asia argumentteja. Sen sijaan mielipiteiden perustelut tarjoavat ratkaisevaa aineistoa oikeusongelman ratkaisemiseksi.”³⁹ Oikeuskirjallisuudella on ollut suomalaisessa tuomioistuinten käytännössä tunnustettu rooli, mutta sen merkitys käytännössä on vaihdellut huomattavasti.

2.2. Oikeuskirjallisuuden merkityksestä perustuslakivaliokunnan ratkaisuisissa

Perustuslakivaliokunnan lausunnoilla on edellä perustuslain 74 §:ssä todettu rooli. Tässä kirjoituksessa otetaan tarkasteluun myös perustuslakivaliokunnan mietinnöt siltä osin, kun kyse on valiokunnan tehtävään kuuluvasta laintulkinnasta mietintöasiana.⁴⁰

Yhtenä näkökulmana oikeuskirjallisuuden vaikutukseen perustuslakivaliokunnan käytännössä voidaan tarkastella sitä, kuinka paljon perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti viitannut kirjallisuuteen. Perustuslakivaliokunnan aineisto on sähköisesti saatavilla eduskunnan valtiopäiväasioiden tietojärjestelmästä eduskunnan sivujen kautta. Haulla löydetään eduskunnan tietokannasta

34. Virolainen 2012, s. 13–16. Tuolloin kirjallisuusviittauksia KKO:n ratkaisuisissa oli 358 ja KHO:n ratkaisuisissa 129. Ensimmäinen viittaus KKO:n ratkaisuisissa on vuodelta 1981 ja KHO:n ratkaisuisissa vuodelta 2004

35. Virolainen 2012, s. 22.

36. Virolainen 2012, s. 22–23.

37. Virolainen 2012, s. 22.

38. Aulis Aarnio, *Laintulkinnan teoria: yleisen oikeustieteen oppikirja*. WSOY 1989, s. 220–221.

39. Aarnio 1989, s. 239.

40. Tällaisilla tarkoitan perustuslain 30 §:n, perustuslain 76 §:n ja perustuslain 115 §:n mukaisia asioita

yhteensä 30 perustuslakivaliokunnan lausuntoa ja mietintöä.⁴¹ Näistä 22 on annettu nykyisen perustuslain aikana ja muut 1980-luvulla ennen perustuslakiuudistusta. Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunnan nykyinen lainsäädännöllinen asema on vahvistettu valtiopäiväjärjestyksen 46 §:n muutoksella perusoikeusuudistuksen osana, tarkastelu on perusteltua keskittää nykyisen perustuslain aikana annettuihin lausuntoihin.

Nykyisen perustuslain aikana on annettu 20 lausuntoa tai mietintöä, joissa on viitattu yksilöidysti johonkin oikeuskirjallisuuteen.⁴² Määrä on huomattavan pieni, ottaen huomioon esimerkiksi, että valiokunta antoi vaalikaudella 2015–2019 yhteensä 222 lausuntoa ja 29 mietintöä. Tarkasteluun löydettyjen lausuntojen ja mietintöjen lisäksi on mahdollista, että valiokunta on ainakin jossain määrin voinut omaksua oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kantoja omiksi kannoikseen, vaikka valiokunta ei olisi nimenomaisesti viitannut lausuntoon. Tilanteissa, joissa viittaus on yksilöity, viittaus on ollut käytännössä osa argumentaatiota tai sen kuvaamista, että aiemmassa samaa oikeuskysymystä koskevassa lausunnossa valiokunta on viitannut oikeuskirjallisuuteen. Lausunnoissa voidaan havaita muutama perustuslain säännös, joiden tulkintaan lausunnot ovat erityisesti liittyneet.

Perustuslain 123 §

Perustuslakivaliokunta arvioi vuonna 2009 esitystä yliopistolain kokonaisuudistukseksi. Valiokunnan lausunnossa tuli arvioitavaksi muun ohella kysymys siitä, millainen sisältö perustuslain 123 §:n turvaamalle yliopistojen itsehallinnolle tulisi antaa. Valiokunta totesi, että ”oikeuskirjallisuudessa yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä. Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.”⁴³ Valiokunta on myöhemmin todennut kahdessa lausunnossaan⁴⁴, että valiokunta on aiemmin viitannut siihen, mitä oikeuskirjallisuudessa on lausuttu yliopiston itsehallinnon sisällöstä.

41. Sanoilla ”PeV* kirjallisuus” haku tuottaa tiedon perustuslakivaliokunnan asiakirjoista eli käytännössä mietinnöistä, lausunnoista ja pöytäkirjoista, joissa mainitaan sana kirjallisuudessa erilaisine taivutusmuotoineen.

42. Aineistosta rajautuu pois kaksi lausuntoa, koska niissä on vain viitattu sanaan ”kirjallisuus” muussa merkityksessä kuin oikeuskirjallisuuden arvioinnissa. Tätä vanhemmassa lausuntokäytännössä on joitain viittauksia kirjallisuuteen, mutta koska ne ovat perusoikeusuudistusta edeltävältä ajalta 1980-luvulta, ne jätetään huomioimatta.

43. PeVL 11/2009 s. 2/II

44. PeVL 37/2009, PeVL 46/2010

Kirjallisuusviittaus vaikuttaisi tarjoavan laajemman sisällön perustuslain 123 §:n turvaaman oikeuden tulkinnalle kuin säännöksen esityöt.⁴⁵

Perustuslain 124 §

Vielä useammin valiokunta on viitannut kirjallisuuteen tulkitessaan käsiteltävien esitysten suhdetta perustuslain 124 §:ään. Esimerkiksi arvioidessaan esitystä sosiaali- ja terveystalvelujen kokonaisuudistusta koskevaksi lainsäädännöksi perustuslakivaliokunta arvioi kirjallisuudessa esitettyä kantaa argumentaationsa osana:

”Käsillä oleva tulkintatilanne on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossakin uusi. Yleensä kyse on ollut tilanteista, jotka ovat koskeneet viranomaisten pääasiaa koskevaan päätöksentekoon nähden epäitsenäisen osakokonaisuuden ulkoistamista tai teknisemmän tai operatiivisemmän taikka viranomaistoiminnalle edellytyksiä luovan palvelutoiminnan ulkoistamista – – . Oikeuskirjallisuudessa on tähän näkökohtaan viitaten katsottu, että perustuslain 124 §:n sääntely heijastelee ydintehtävien ulkoistamisen kieltoa (Keravuori-Rusanen, Marietta: Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. – –).⁴⁶

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kahdessa lausunnossa PeVL 48/2010 vp perustuslain 124 §:n niin sanotun tarkoituksenmukaisuusedellytyksen täyttymistä kirjallisuuden valossa, esimerkiksi lausunnossa:

”Valiokunta muistuttaa, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. [– –] Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen.⁴⁷

Lisäksi perustuslakivaliokunta on tukeutunut kirjallisuuteen arvioidessaan perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän määritelmää.⁴⁸

125 §

Perustuslain 125 §:n tulkinnassa perustuslakivaliokunta on tukeutunut oikeuskirjallisuuteen arvioidessaan nimitysharkinnan oikeudellista luonnetta. Esimerkiksi mietinnössä PeVM 6/2015 vp valiokunta on todennut, että

45. HE 1/1998 vp, s. 177-178

46. PeVL 26/2017 vp, s. 52

47. PeVL 48/2010 vp, s. 4/I Ks. myös vastaava kannanotto lausunnossa PeVL 53/2010 vp, s. 2/II.

48. PeVL 16/2016 vp, s. 2.

” – – Oikeuskirjallisuudessa nimitykseen on katsottu kuuluvan sekä oikeudellisesti sitovia että hallinnolliseen harkintaan valtuuttavia ainesosia. Nimitysharkintaa on luonnehdittu suppeaksi harkinnaksi, koska laki osoittaa nimitysperusteet. (Seppo Koskinen — Heikki Kulla, Virkamiesoikeuden perusteet – – ”⁴⁹

Vastaavasti valiokunta on viitannut nimitysharkinnan luonnetta koskevassa arvioinnissa oikeuskirjallisuuteen lausunnoissaan PeVL 42/2017 vp ja PeVL 26/2017 vp.

Tarkastelun perusteella voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on viitannut mainittujen pykälien tulkinnassa kirjallisuuteen erityisesti sellaisissa tilanteissa, kun perustuslain säännöksen käsitteet eivät saa pykälän tai esitöiden perusteella tyhjentävää sisältöä ja kyse on jossain määrin kansallisesta organisatiosäännöksestä, jonka tulkinta on puhtaasti kansallisista lähtökohdista lähtevää.

Muita teemoja

Perustuslakivaliokunnan muut viittaukset ovat liittyneet perustuslain 9 §:n mukaiseen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaperusoikeuteen, perustuslain 75 §:ssä turvattuun Ahvenanmaan itsehallintoon, perustuslain 30 §:n mukaiseen kansanedustajan syytesuojaan ja perustuslain 47 §:n mukaiseen eduskunnan tiedonsaantioikeuteen.

Kahdessa lausunnossa oikeuskirjallisuuteen on viitattu valiokunnan arvioissa *pro et contra* -tyyppistä argumentaatiota perustuslain 21 §:n tulkinnan osalta. Valiokunta totesi, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön valossa tuomarien nimittämistä koskevaa ehdotusta ei ole pidetty ongelmallisena, mutta oikeuskirjallisuudessa on pidetty mahdollisena, että ”hyvin lyhytaikainen nimitys voisi joidenkin tuomioistuinten kohdalla asettaa niiden riippumattomuuden kyseenalaiseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetussa mielessä.”⁵⁰

Lausunnossa PeVL 61/2010 vp kirjallisuuden merkitys on ollut mahdollistaa tarkastelun viitekehys: ”Tällaisia tapauksia on oikeuskirjallisuudessa nimitetty tosiasialliseksi pakkolunastukseksi. Oikeustieteessä on katsottu, ettei kysymystä siitä, merkitseekö jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta.”⁵¹ Valiokunta on tämän jälkeen arvioinut kyseistä osakysymystä kirjallisuuden valossa.

49. PeVM 6/2015 vp, s. 5.

50. PeVL 2/2006 vp, s. 3/II ja PeVL 26/2009 vp, s. 2/II.

51. PeVL 61/2010 vp s. 3/I.

Viittaus kirjallisuuteen on voinut olla myös alaviitteessä oleva viittaus kirjallisuuteen ilman että varsinaisessa lausunnon tai mietinnön tekstissä viitataan nimenomaisesti kirjallisuuteen.⁵²

Perustuslain 47 §:n tulkinnan osalta valiokunta on viitannut launnonsaan PeVL 30/2020 vp:

”Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että kaikkien eduskunnan tiedonsaantia koskevien järjestelyjen ja käytäntöjen taustana on parlamentaarisen järjestelmän toimintaan väistämättä kuuluva vaatimus siitä, että eduskunta saa päätöksentekoonsa kaiken tarvittavan tiedon. – Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että valiokunnan mainitun kannanoton ja perustuslain 47 §:n säätämishistorian pohjalta voidaan pitää riidattomana, että tietojen saamisoikeus koskee myös salassa pidettäviä asiakirjoja ja että muutenkaan ei juuri voida perustella ajatusta, että ministerillä olisi mahdollisuus joillakin tiedon sisältöä koskevilla perusteilla kieltäytyä huolehtimasta tiedon saamisesta.”⁵³

Kirjallisuusviittauksen tarkoituksena on ollut myös kuvata säännöksen historiaa ja sen aiempaa tulkintaa:

”Säännöksen ei katsottu vanhemmassa oikeuskirjallisuudessa ehdottomasti edellyttäneen kaikkien valtionaloudellisia vaikutuksia aiheuttavien kansainvälisten velvoitteiden osalta eduskunnan suostumusta.”⁵⁴

Perustuslain 30 §:n 2 momentin tulkinnassa on tukeuduttu oikeuskirjallisuuteen arvioitaessa säännöksen luonnetta:

”Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että säännöksen tarkoitus ei näin ole, että kansanedustaja henkilönä asetettaisiin rikosoikeudellisesti erityisasemaan suhteessa muihin kansalaisiin, vaan säännöksen tarkoitus liittyy kansanedustajan toimen suojaamiseen kansanvallan keskeisenä toimijana.”⁵⁵

Lisäksi voidaan todeta, että valiokunta on viitannut oikeuskirjallisuuteen todetessaan olevansa eri mieltä hallituksen esityksessä lausutun kanssa⁵⁶ ja viitatessaan siihen, että velvollisuus pidättäytyä esteellisenä asian käsittelyyn osallistumisesta on ”virkatoiminnassa noudatettaviin säännöksiin perustuva virkavelvollisuus”⁵⁷

Tarkastelun kohteena on ollut perustuslakivaliokunnan vuosittaiseen lausunto- ja mietintömäärään nähden suhteellisesti kohtalaisen pieni määrä mietin-

52. Ks. esim. PeVL 3/2011 vp, s. 2/II.

53. PeVL 30/2020 vp, s. 6.

54. PeVL 29/2012 vp, s. 3/I.

55. PeVM 21/2020 vp, s. 2–3.

56. PeVM 7/2002 vp, s. 4–5.

57. PeVM 10/2010 vp, s. 6–7.

töjä ja lausuntoja. Tämän tarkastelun perusteella voitaneen esittää havainto siitä, että valiokunta vaikuttaa viitanneen lausunnossa tai mietinnössä nimenomaisesti oikeuskirjallisuuteen silloin, kun perustuslain säännöksen tulkinnasta ei ole selvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä arvioitavan kysymyksen osalta tai esityöt eivät anna tyhjentävää vastausta pykälän tulkintaan. Valiokunta vaikuttaa ottaneen tällaisissa tilanteissa oikeuskirjallisuuden osaksi argumentointiaan, ja se on pyrkinyt sitomaan tulkintaa oikeustieteelliseen keskusteluun, jotta tulkinnalla olisi selkeämmin yksilöitävä tuki oikeustieteessä. Jossain määrin vaikuttaisi siis, että valiokunta on hyväksynyt oikeuskirjallisuuden sallituksi oikeuslähteeksi omassa arvioinnissaan. Valiokunnan suhtautuminen oikeuskirjallisuuteen muistuttaa ainakin jossain määrin sitä, miten tuomioistuimet ottavat kirjallisuuden huomioon ratkaisujen perusteluissa.

3. Asiantuntijalausunnot ja kirjallisuusviittaukset

3.1. Asiantuntijalausuntojen tarkastelu vuosilta 2015–2022

Perustuslakivaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnot ovat sähköisenä eduskunnan valtiopäiväasioiden tietojärjestelmässä eduskunnan verkkosivuilla vuoden 2015 valtiopäivistä alkaen. Kesään 2022 mennessä aineistoa on kertynyt siis 7 kokonaisten valtiopäivien ja yhden kevätistutuntokauden verran. Eduskunnan tietojärjestelmään on tarkasteluajanjaksona kirjattu 7 636 perustuslakivaliokunnalle annettua asiantuntijalausuntoa.⁵⁸ Valtiopäiväasioiden tietojärjestelmästä löytyy 117 perustuslakivaliokunnalle annettua asiantuntijalausuntoa, joissa viitataan oikeuskirjallisuuteen.⁵⁹ Ensimmäisten rajausten jälkeen jää jäljelle 109 asiantuntijalausuntoa.⁶⁰ Kun seuraavaksi poistetaan tarkastelusta vielä lausunnot, joissa on ollut kyse enemmän aiemman kirjallisuusviittauksen toistamisesta tai

58. Lukumäärä on laskettu eduskunnan sivujen asiantuntijalausunto-listauksesta, ks. <https://avoin-data.eduskunta.fi/#/fi/dataset-search?filter=Asiantuntijalausunto> (viitattu 12.11.2022).

59. Haulla ”*kirjallisuus*” on edellä tuomioistuinkäytännön hakua vastaavalla tavalla haettu asioita, joissa viitataan jollain tavalla kirjallisuuteen. Tämän tuottamaa tulosta on rajattu siten, että valtiopäiväasiakirjoista vain asiantuntijalausunnot rajautuvat tarkasteluun, jonka jälkeen on rajattu vielä siten, että vain perustuslakivaliokunnan saamat asiantuntijalausunnot rajautuvat näkyville.

60. Lausunnoista kolme rajautuu pois, koska ne on eri syistä kirjattu kahteen kertaan. Viisi lausuntoa rajautuu pois, koska niissä sana ”kirjallisuus” mainitaan muussa yhteydessä. Tässä yhteydessä on huomioitava, että otantamenetelmän mukainen tarkastelu perustuu vain nimenomaisesti lausuttujen oikeuskirjallisuutta koskevien viittausten arvioon, mikä jättää huomiotta esim. ”ks. kirjan nimi” -tyyppiset viittaukset.

vastaavasta, lähempään tarkasteluun jää 99 asiantuntijalausuntoa.⁶¹ Kirjallisuusviittaukset sisältyvät 45 eri lausunnonantajan lausuntoihin. Pääosin aineistossa on yksi lausunto lausunnonantajaa kohden. Asiantuntijoista 13 on viitannut kirjallisuuteen 2–4 kertaa. Tätä useammin kirjallisuuteen ovat viitanneet *Pauli Rautiainen* (7 kertaa) ja *Veli-Pekka Viljanen* (5 kertaa).

Sen perusteella, millainen merkitys kirjallisuudella on ollut asiantuntijalausunnon osana, lausunnot voidaan luokitella karkeasti viiteen eri ryhmään:

1. Kirjallisuus itsenäisenä argumenttina;
2. Viittaus siihen, että kirjallisuudessa on analysoitu jotain käsitettä tai ilmiötä tarkemmin;
3. Viittaus siihen, että edes kirjallisuudessa ei ole asiasta kantaa tai kirjallisuuden kannat asiasta ovat ristiriitaisia;
4. Oikeuskirjallisuudessa on analysoitu esimerkiksi EIT:n ratkaisukäytäntöä ja
5. Muut tapaukset.

Seuraavassa kuvataan tarkemmin näitä ryhmiä ja niihin sisältyviä lausuntoja.

Kirjallisuus itsenäisenä argumenttina

Selkeästi suurin osa lausunnoista kuuluu ensimmäiseen ryhmään, jossa kirjallisuuteen on viitattu argumenttina. Tällöin asiantuntija on viitannut oikeuskirjallisuuteen osana omaa argumentaatiotaan oman argumenttinsa tueksi tai itsenäisenä argumenttina. Esimerkkinä tällaisesta voidaan todeta esimerkiksi *Teuvo Pohjolan* lausunto:

”Ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että omaisuuden suojaan puuttumisen vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että ’muutos kohdistuisi pieneen määrään yrityksiä (noin 100)’ ja ehdotukseen sisältyy sääntelyä, joka parantaisi pk-kuljetusyritysten liiketoimintamahdollisuuksia. Lausuma ja perustelu on kestävä, sillä oikeuskirjallisuudessa on katsottu jopa, että mitä pienempään joukkoon perusoikeusrajoitus kohdistuu, sitä tarpeellisempaa on huolehtia perusoikeussuojasta.”⁶²

Toisena esimerkkinä voidaan todeta *Olli Mäenpään* lausunto:

61. Muutaman kerran oikeuskirjallisuusmaininnat ovat liittyneet siihen, että todetaan, että hallituksen esityksessä on todettu oikeuskirjallisuudessa esitettyjä kantoja. Vastaavasti muutaman kerran viittaus on ollut luonteeltaan aiemman perustuslakivaliokunnan esittämän kirjallisuusviittauksen toistamista. Aineistossa on myös kerran ollut kyse sen mainitsemista, että lausunnonantaja toteaa, että hän ei tunne rikosoikeuden kirjallisuutta. Lisäksi aineistossa on ollut kahdeksan yksilöimätöntä ”tutkimuskirjallisuudessa on katsottu, että” ja 11 yksilöityä vastaavaa viittausta muuhun kuin oikeustieteelliseen tutkimuskirjallisuuteen.

62. Asiassa HE 40/2021 vp *Teuvo Pohjolan* lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 4–5.

”[–] Nimitysperusteiden asettamat vaatimukset on suhteutettava virkaan kuului viin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on painotettu, että virkaan nimitettävältä on edellytettävä vähintään yleisten nimitysperusteiden edellyttämää kelpoisuuden vähimmäistasoa. Tältä kannalta on kyseenalaista, voidaanko lakiehdotuksen mukaisia kelpoisuusvaatimuksia pitää riittävinä takaamaan se, että reservipoliisilla on sellainen perustuslain 125 §:n 2 momentissa edellyttämä taito ja kyky, joka on vähimmäisedellytyksenä reservipoliisiin tehtäviä toteuttavaan virkasuhteeseen nimittämiseksi.”⁶³

Lausunnoista 47 on tällaisia, joissa oikeuskirjallisuusviittaus on ollut osa varsinaista lausunnonantajan argumentaatiota. Jossain määrin näitä voisi olla vielä jaettavissa lausuntoihin, joissa kirjallisuudella on enemmän itsenäinen rooli ja lausuntoihin, joissa lausuntojen rooli on enemmän argumentaatiota tukeva. Tällainen tarkempi jaottelu olisi kuitenkin siinä määrin arvostuksenvarainen, että jaottelu ei ole mielekäs. Joka tapauksessa voidaan kuitenkin sanoa, että enemmistöissä asiantuntijalausuntojen kirjallisuusviittauksista on kyse siitä, että lausunnonantaja pyrkii kirjallisuusviittauksella joko tukemaan omaa argumentaatiotaan kirjallisuudella tai vetoaa kirjallisuuteen auktoritatiivisena lähteenä. Ainakin jossain määrin voitaneen katsoa, että asiantuntijalausunnoissa on pidetty oikeuskirjallisuutta sallittuna, täydentävänä oikeuslähteenä.

Kirjallisuus käsitteen tai asian selittäjänä

Aineistosta 12 lausunnossa kirjallisuusviittauksen tarkoituksena on ollut kuvata, että jotain käsitettä tai asiaa on selostettu tarkemmin kirjallisuudessa. Esimerkiksi *Raija Huhtanen* on lausunnossaan kuvannut, mitä oikeuskirjallisuudessa on lausuttu ns. heikennyskiellosta:

”Oikeuskirjallisuuden mukaan heikennyskielto on yksi sosiaalisiin perusoikeuksiin kytkeytyvä oikeusvaikutus, joka voidaan ymmärtää toimeksiantovaikutuksen kääntöpuoleksi. Lainsäätäjän toimivaltaa laskea sosiaaliturvajärjestelmän tasoa on kirjallisuuden mukaan arvioitava lisäksi niiden yleisten näkökohtien avulla, jotka perustuslakivaliokunta on muotoillut ja jotka koskevat perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.”⁶⁴

Toisena esimerkkinä voidaan todeta Juha Lavapuron lausunto, jossa on viitattu siihen, mitä oikeuskirjallisuudessa on lausuttu perustuslain 124 §:n kriteerien tulkinnasta:

63. Asiassa HE 137/2018 vp Olli Mäenpään lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 3.

64. Asiassa HE 70/2015 vp Raija Huhtasen lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 2.

”Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, ettei tällaisissa yksityisen edun nimissä tarjottavissa julkisissa palveluissa itse asiassa ole kysymys julkisen tehtävän hoitamisesta ja siihen liittyvästä julkisen vallan käyttämisestä.”⁶⁵

Kirjallisuudessa ei ole käsitelty asiaa tai ei ole yhtenäistä kantaa

Aineistossa kahdeksassa lausunnossa oikeuskirjallisuuteen viittaamisen tarkoituksena on ollut todeta, ettei oikeuskirjallisuudesta löydy kantaa asiaan, johon voisi tukeutua tai kyseinen kanta ei ainakaan ole yhtenevä. Tällaisesta voidaan todeta esimerkkinä *Janne Salmisen* lausunto, jossa on lausuttu, ettei kirjallisuudessa ole asialle vakiintunutta sisältöä

”Vaikkei sillä ole välitöntä valtiosääntöoikeudellista merkitystä, on lisäksi huomattava, että lakiin tai esitöihin ei sisälly määritelmää siitä, mitä julkisoikeudellisella ympäristövastuulla tarkoitetaan. Kirjallisuudessakaan ei ole sille vakiintunutta sisältöä. Kun käsitteen sisällöllä on merkitys konkurssisaatavien ja massavelkaisten vastuiden erottelun kannalta ja sitä kautta myös sekä omaisuuden suoja koskevan perustuslain säännöksen kannalta että ympäristöperusoikeuden kannalta, määritelmän tulisi olla laissa.”⁶⁶

Lisäksi voidaan todeta toinen Salmisen lausunto, jossa on todettu, ettei asiasta ole perustuslakivaliokunnan käytäntöä, eikä oikeuskirjallisuutta:

”Tässä kyseessä olevista siviilihenkilöiden osallistumisesta kriisinhallintaan annetun lain tarkoittamista tai myöskään rauhanturvaajia koskevassa lainsäädännössä tarkoitetuista muista julkisoikeudellisista palvelussuhteista ja perustuslain 125.2 §:n soveltuvuudesta ei ole havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Muista julkisoikeudellisista palvelussuhteista ei myöskään ole mitään olennaista oikeuskirjallisuutta.”⁶⁷

Oikeuskirjallisuudessa on analysoitu asiaa tarkemmin

Yhtenä tilanteena voidaan tunnistaa lausunnot, joissa on viitattu oikeuskirjallisuuteen sen vuoksi, että oikeuskirjallisuus antaa tarkempaa tietoa tietystä yksittäisestä kysymyksestä, kuten esimerkiksi oikeustapauksesta, johon lausunnossa viitataan. Tällaisia lausuntoja aineistossa on 11. Tällaisten viittausten tarkoituksena on ollut lähinnä kuvata, että missä asiaa on arvioitu tarkemmin, mutta sinänsä kirjallisuusviittaus ei ole ollut niin keskeinen osa argumentaatiota.

Esimerkiksi tällaisesta lausunnosta voidaan ottaa *Martin Scheininin* lausunto, jossa on informatiivisesti kuvattu, mistä on löydettävissä lisätietoa asiaa koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä:

65. Asiassa HE 26/2016 vp Juha Lavapuron lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 4–5.

66. Asiassa HE 221/2018 vp Janne Salmisen lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 3.

67. Asiassa HE 112/2021 vp Janne Salmisen lausunto perustuslakivaliokunnalle, s.7.

”Oikeuskirjallisuudessa ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä laajemmin on käsitelty mm. Nigel Rodley – . Viitataan myös vankeinhoidon ammattilaisille suunnattuun brittiläiseen teokseen Andrew Cole, *A Human Rights Approach to Prison Management: Handbook for prison staff* (2002), – .”⁶⁸

Muut tilanteet

Edellisen neljän luokittelun lisäksi on muutama asiantuntijalausunto, jotka eivät ole yhteismitallisia edellisten kanssa. *Asko Uoti* ei yksilöinyt lähdeviittauksin kirjallisuutta lausunnossaan esitykseen HE 241/2020 vp, mutta sen sijaan hän on esittänyt lausuntonsa päätteeksi lähdeluettelon.⁶⁹ Lisäksi kyse on ollut esimerkiksi sen toteamisesta, että lausunnonantaja ei ole perehtynyt erityisalan kirjallisuuteen, kuten Mikael Hidén on todennut lausunnossaan:

”En ole rikosoikeuden asiantuntija. En siten ole perehtynyt erilaisten rikosoikeudellisten säännösten taustaan, niiden soveltamisessa tuomioistuimissa ehkä syntyneisiin käytäntöihin ja niiden käsittelyyn kirjallisuudessa.”⁷⁰

Mainittujen muiden tilanteiden osalta voidaan todeta, että kyse on kohtalaisen vähälukuisesta määrästä, jossa on lähinnä todettu, että kirjallisuuteen on viitattu aiemmassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa.⁷¹

3.3. Kirjallisuusviittausten taustasta perustuslakivaliokunnan lausunnoissa

Yhtenä näkökulmana voidaan kiinnittää huomiota vielä siihen, miten kirjallisuusviittaukset ovat päätyneet osaksi sellaisia perustuslakivaliokunnan lausuntoja, joissa valiokunta on nimenomaisesti viitannut kirjallisuuteen. Tässä yhteydessä on perusteltua arvioida kysymystä siitä, onko valiokunnan kirjallisuuteen viittaamisessa vastaavalla tavalla kyse asiantuntijoiden valiokunnan käyttöön tuomasta tiedosta. Tätä voidaan tarkastella arvioimalla nimenomaisen kirjallisuusviittauksen sisältävien perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja mietintöjen käsittelyä varten perustuslakivaliokunnalle toimitettuja asiantuntijalausuntoja.

Pääosin kirjallisuusviittaukset asiantuntijalausunnoissa näyttävät olevan pääosin yksittäisiä yhden asiantuntijan esittämiä kirjallisuusviittauksia osana asian-

68. Asiassa HE 263/2016 vp Martin Scheininin lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 4–5.

69. Asiassa HE 241/2020 vp Asko Uotin lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 9–10.

70. Asiassa M 4/2019 vp Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 10.9.2020, s. 4. Hidén on antanut asiaan kaksi lausuntoa, joista viitataan mainitun päivämäärän lausuntoon.

71. Asiassa HE 16/2018 vp Pentti Arajärven lausunto perustuslakivaliokunnalle 5.4.2018, s. 5. Arajärvi on antanut asiaan kaksi lausuntoa, joista viitataan mainitun päivämäärän lausuntoon.

tuntijan argumentaatiota. Esimerkiksi tällaisesta voidaan ottaa Mikael Hidénin lausunto asiassa PeVL 30/2020 vp:

”Eduskunnan tiedonsaantia koskevien säännösten, lähinnä PL 47 §:n, niiden taustan ja niihin liittyvien käytännön soveltamistilanteiden osalta voin yleisesti viitata teoksessa Juridikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, 4.p., 2019, s. 262–269 esittämäni.”⁷²

Valiokunta on ottanut lausuntoonsa viittauksen Hidénin lausunnossaan esille nostamaan kohtaan teoksesta:

”Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että valiokunnan mainitun kannanoton ja perustuslain 47 §:n säätämishistorian pohjalta voidaan pitää riidattomana, että tietojen saamisoikeus koskee myös salassa pidettäviä asiakirjoja ja että muutenkaan ei juuri voida perustella ajatusta, että ministerillä olisi mahdollisuus joillakin tiedon sisältöä koskevilla perusteilla kieltäytyä huolehtimasta tiedon saamisesta (Hidén 2019, s. 264).”⁷³

Valiokunta voi saada useita kirjallisuusviittauksia, mutta se ei välttämättä ota lausuntoonsa kuin osan näistä. Esimerkkinä tällaisesta voidaan todeta lausunto PeVL 57/2010 vp, jossa valiokunta on todennut:

”Hallinnollisten seuraamusten määräämistä on myös oikeuskirjallisuudessa pidetty riidattomasti perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käytönä.”

Viittaus valiokunnan lausunnossa liittyy *Marietta Keravuori-Rusasén* kirjaan.⁷⁴ Viittauksen taustalla näyttäisi olevan kahden asiantuntijan, Veli-Pekka Viljasen ja *Mikael Koillisen* lausunnoissaan esittämä viittaus teokseen.⁷⁵ *Sakari Melander* viittasi kyseistä asiaa varten antamassaan lausunnossa rikosoikeuden puolen kirjallisuuteen, johon valiokunta ei ainakaan nimenomaisesti viittanut.⁷⁶

Kirjallisuusviittaukset eivät aina ole olleet yksilöityjä, mutta niiden taustalla on ollut asiantuntijalausunnoissa yksilöityä kirjallisuutta. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 21/2020 vp valiokunta on viittanut yksilöimättömästi kirjallisuuteen todeten ”Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että säännöksen tarkoitus ei näin ole, että kansanedustaja henkilönä asetettaisiin rikosoikeudellisesti eri-

72. Asiassa O 35/2020 vp Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 1. Samaan asiaan antamassaan lausunnossa myös Veli-Pekka Viljanen nosti esille saman teoksen, mutta hieman eri kohdasta, kuin mihin valiokunta viittasi, Viljasen lausunnon s. 1.

73. PeVL 30/2020 vp, s. 6.

74. PeVL 57/2010 vp, s. 5/II.

75. Asiassa HE 223/2010 vp Veli-Pekka Viljasen lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 2; Mikael Koillisen samassa asiassa perustuslakivaliokunnalle antama lausunto, s. 7–8.

76. Asiassa HE 223/2010 vp Sakari Melanderin lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 2.

tyisasemaan suhteessa muihin kansalaisiin, vaan säännöksen tarkoitus liittyy kansanedustajan toimen suojaamiseen kansanvallan keskeisenä toimijana.” Tämän viittauksen taustalla voidaan tunnistaa asiantuntijalausunnoissa yksilöity viittaus.⁷⁷

Aineistosta on havaittavissa myös muutama lausunto, jota varten annetuissa asiantuntijalausunnoissa ei ole nimenomaisia kirjallisuusviittauksia. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 6/2015 vp perustuslakivaliokunta on viitannut nimenomaisesti kirjallisuuteen, vaikka sen kuulemat asiantuntijat eivät ole lausunnoissaan esittäneet kirjallisuusviittauksia. Kirjallisuusviittauksen taustalla vaikuttaisi olevan valiokunnan viittaama lausunto PeVL 51/2010 vp, jonka asiantuntijalausunnoista kirjallisuusviittaus vaikuttaisi olevan peräisin. Myöskään lausunnoissa PeVL 48/2010 vp ja PeVL 53/2010 vp valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoissa ei vaikuta olevan viittauksia kirjallisuuteen. Molemmissa on viitattu Marietta Keravuori-Rusasen teokseen ”Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.”⁷⁸ Lisäksi lausunnossa 48/2010 on viitattu Matti Niemivuon ja Marietta Keravuoren teokseen ”Hallintolaki”.⁷⁹ Lausunnossa PeVL 2/2006 vp perustuslakivaliokunta on puolestaan viitannut teokseen Matti Pellonpään teokseen ”Euroopan ihmisoikeussopimus”⁸⁰, mutta tämä viittaus ei vaikuta olevan peräisin valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista. Voitaneen ajatella, että näissä on todennäköisesti ollut kyse joko suullisesti valiokunnan kuulemisessa esille tulleista näkökulmista tai valiokunnan aiemmissa kuulemisissa saamien viittausten toistamisesta, joita ei ole selvästi yksilöity. Vaihtoehtoisesti on mahdollista, että valiokunta olisi viitannut itsenäisesti kirjallisuuteen ilman tukea asiantuntijalausunnoista, mutta näin pienellä otoksella ei ole mahdollista arvioida sellaisen vaihtoehdon todennäköisyyttä.

77. Asiassa M 5/2019 vp Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle, s. 2 ja Tuomas Ojasen lausunto samassa asiassa, s. 3.

78. PeVL 48/2010 vp, s. 4; PeVL 53/2010 vp, s. 2.

79. PeVL 48/2010 vp, s. 4.

80. PeVL 2/2006 vp, s. 3.

4. Yhteenveto

4.1. Valiokunnan ja tiedemaailman dialogista

4.1.1. Valiokunnan ja tiedemaailman dialogista hallitusmuodon aikana

Yhtenä näkökulmana oikeustieteen vaikutuksesta perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon on syytä vielä tarkastella, millaista dialogia perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on nähtävissä oikeuskirjallisuudessa lausutun kanssa. Kirjallisuudessa on kuvattu, että perustuslakivaliokunnan ja oikeustieteen välillä on käyty keskustelua erityisesti perustuslakivaliokunnan yleisten oppien kehittämisestä. Jyränki on todennut, että ”valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja kehitetään pääosin oikeuskirjallisuudessa mutta osin myös eräissä virallisissa asiakirjoissa, erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa”⁸¹. Esimerkkinä tällaisesta aiemmasta keskustelusta voidaan mainita poikkeuslakien välttämisen periaate ja perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Poikkeuslakien käyttöä koskevia periaatteita on kehitelty vahvasti oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi Jyränki on kuvannut, että oikeuskirjallisuudessa poikkeuslakien rinnastuminen lakina tavalliseen lakiin hyväksyttiin kirjallisuudessa 1910- ja 1920-lukujen vaihteessa ja ”eduskuntakäytännössä tämä doktriinin keskeinen osa omaksuttiin jännöksettömästi toisen maailmansodan alkuun mennessä”⁸². Viljanen on kuvannut, että poikkeuslakien käytön rajaaminen nousi oikeustieteessä keskusteluun jo 1970-luvun alkupuolella, mutta päätös poikkeuslakimenettelyn käyttöalan rajaamisesta tehtiin vasta perustuslakiuudistuksen osana 1990-luvun lopussa.⁸³ Viljasen mukaan ”perustuslakivaliokunnan omaksuma käytäntö [rajata poikkeuslakimenettelyn käyttöä] voidaan nähdä yrityksenä vastata poikkeuslakijärjestelmää kohtaan suunnattuun kritiikkiin luopumatta kuitenkaan järjestelmästä kokonaisuudessaan.”⁸⁴

Perustuslakivaliokunta on muotoillut perusoikeusuidistusta koskevassa mietinnössään niin sanotut perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.⁸⁵ Viljanen on kuvannut, että perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten testi korvasi aiemmin kirjallisuudessa kehiteltyjä ja valiokunnan käytännössä sovellettuja, kirjallisuudessa kehiteltyjä perusoikeuksien rajoitusarviointia koskevia testejä.⁸⁶

81. Jyränki 2003, s. 35.

82. Jyränki 2003 s. 278.

83. Veli-Pekka Viljanen, Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 6–7/1999, s. 961–964.

84. Viljanen 1999, s. 964.

85. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

86. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. WSOY Lakitieto 2001.

Osaltaan myös Viljanen on teoksellaan pyrkinyt systematisoimaan rajoitusedellytysoppia.⁸⁷

4.1.2. Keskustelu perusoikeuksien heikennyskiellosta ns. ”aito avioliitto” -kansalaisaloitteen yhteydessä

Eräs asia, jossa kirjallisuuteen viitattiin nimenomaisesti asiantuntijalausunnoissa, oli avioliittolain muuttamiseen tähdännyt ns. ”aito avioliitto” -kansalaisaloite (KAA 2/2016 vp). Aloitteessa ehdotettiin, että eduskunnan aiemmin hyväksymä avioliittolain muutos tulisi kumota. Asian käsittelyssä heräsi kysymys siitä, onko käsillä tilanne, jossa avioliittolain sukupuolineutraalius olisi tullut katsoa oikeudeksi, jota ei olisi voinut enää heikentää lainmuutoksella. Perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoissa Veli-Pekka Viljanen totesi, että

”[– –] Kyse on siten nykyiseen oikeustilaan verrattuna olennaisesta samaa sukupuolta olevien pariin oikeuksien heikentämisestä. Perustuslain kannalta merkittävää on, että heikennys kohdistuu heidän yhdenvertaiseen kohteluunsa suhteessa eri sukupuolta oleviin pariin, samoin kuin heidän perhe-elämänsä suojan tasoon. Perusoikeuksien yleisiin oppeihin sisältyy käsitys perusoikeuksien heikentämiskiellosta (ks. yleisesti esim. Pauli Rautiainen, Perusoikeuksien heikennyskielto, Oikeus 2013, s. 261–283). Tämän mukaisesti olennaiset heikennykset perusoikeuksien nykyiseen toteutumistasoon voivat olla ongelmallisia perustuslain näkökulmasta.”⁸⁸

Janne Salminen toi vastaavasti esille samaa asiaa koskevassa lausunnossaan heikennyskieltoa koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön, mutta ei viitannut kirjallisuuteen, vaan lähinnä aiempaan lausuntokäytäntöön.⁸⁹ Saman asian lausunnoissa toisaalta *Markku Helin* esitti kritiikkiä myös heikennyskieltoa koskevan opin olemassaoloa kohtaan:

”Oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu siitä, sisältyykö valtiosääntöömme yleinen perusoikeuksien heikentämiskiello. Tällaisen kiellon tuki oikeuslähteissä on kuitenkin hyvin vähäinen, ja kiellon rajaaminen asianmukaisella tavalla olisi vaikeaa. Lakeja muutettaessa käy useimmiten niin, että joidenkin oikeudet vähenevät ja joidenkin muiden taas lisääntyvät. Tulkinta, jonka mukaan perustuslaki sisältää perusoikeuksien heikentämiskiellon, voisi rajoittaa demokratiaa ongelmallisella tavalla. Henkilökohtaisesti pidän perusteltuna tulkintaa, jonka mukaan perusoikeuksien suojaamia oikeuksia voidaan heikentää, jos perusoikeuksien yleiset rajoittamisperusteet sen sallivat. [– –]”⁹⁰

87. Ks. tarkemmin Viljanen 2001, erityisesti s. 65–304.

88. Veli-Pekka Viljasen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa KAA 2/2016 vp, s. 5.

89. Janne Salmisen asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa KAA 2/2016 vp, s. 4.

90. Markku Helinin asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa KAA 2/2016 vp, s. 2.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että aloitteen sisältämä lakiehdotus olisi ollut säädettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, eikä valiokunta käsitellyt heikennyskieltoa koskevaa keskustelua kyseisessä lausunnossaan PeVL 1/2017 vp.

4.1.3. Heikentämiskielto muuten kirjallisuuden valossa

Heikennyskieltoa koskevaan keskusteluun on viitattu tarkastelujakson asiantuntijalausunnoissa yhteensä 10 kertaa. Viittaukset ovat osin hyvin lyhyitä, kuten *Toomas Kotkaksen* viittaukset ”oikeuskirjallisuudessa puhutaan perusoikeuksien heikennyskieltovaikutuksesta.”⁹¹ *Liisa Nieminen* taas on kiteyttänyt, että ”heikennyskielto on kirjallisuudessa johdettu perustuslain 22 §:n perusoikeuksien toteuttamisvelvollisuuden kääntöpuoleksi.”⁹² Rautiainen taas on kuvannut tarkimmin, mihin hän viittaa ja minkä asioiden katsoo olevan heikennyskieltoa koskevan opin sisältönä.⁹³ Viittaukset heikennyskieltoa koskevaan kirjallisuuteen liittyvät Tuorin ja Rautiaisen kirjoituksiin.⁹⁴

Heikennyskieltoa koskevan opin olemassaoloon kriittisesti perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on suhtautunut Markku Helin, joka kommentoi asiaa lausunnossa:

”Oikeuskirjallisuudessa on keskusteltu siitä, sisältyykö valtiosääntöömme yleinen perusoikeuksien heikentämiskielto. Tällaisen kiellon tuki oikeuslähteissä on kuitenkin hyvin vähäinen, ja kiellon rajaaminen asianmukaisella tavalla olisi vaikeaa. Lakeja muutettaessa käy useimmiten niin, että joidenkin oikeudet vähenevät ja joidenkin muiden taas lisääntyvät. Tulkinta, jonka mukaan perustuslaki sisältää perusoikeuksien heikentämiskiellon, voisi rajoittaa demokratiaa ongelmallisella tavalla. Henkilökohtaisesti pidän perusteltuna tulkintaa, jonka mukaan perusoikeuksien suojaamia oikeuksia voidaan heikentää, jos perusoikeuksien yleiset rajoittamisperusteet sen sallivat.”⁹⁵

Heikennyskieltoa koskeva keskustelu on esimerkki tilanteesta, jossa valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat tuoneet lausunnoissaan valiokunnalle esiin kirjallisuudessa muotoiltua oppia. Valiokunta ei ole nimenomaisesti mainin-

91. Toomas Kotkaksen perustuslakivaliokunnalle antamat lausunnot asioissa HE 80/2015 vp ja HE 169/2016 vp.

92. Liisa Niemisen lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 80/2015 vp. Kohtalaisen samalla tavalla viittauksen on esittänyt myös Raija Huhtanen lausunnossa perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 70/2015 vp.

93. Pauli Rautiaisen lausunnot perustuslakivaliokunnalle asioissa HE 123/2017 vp ja HE 160/2018 vp.

94. Esimerkiksi Raija Huhtanen on lausunnossaan hallitusten esitystä HE 70/2015 vp viitannut seuraavasti: ”Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet (PL 19 §). Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. WSOYpro 2011, 718–719.” Toinen viitattu kirjoitus on ollut Pauli Rautiainen, Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 3/2013, s. 261–283.

95. Markku Helinin lausunto perustuslakivaliokunnalle asiassa KAA 2/2016 vp.

nut heikennyskieltoa koskevaa oppia.⁹⁶ Rautiainen on kuvannut valiokunnan muotoilleen opin sisällön, vaikka valiokunta ei ole nimenomaisesti lausunut opin olemassaolosta. Ottaen huomioon, että valiokunta ei ole viitannut suoraan heikennyskieltoa koskevaan oppiin ja lausunnoista löytyy myös kritiikkiä opin olemassaoloa kohtaan, voidaan todeta, että keskustelu asiasta on vielä käynnissä.

4.2. Kirjallisuusviittausten määrästä ja laadusta

Kirjallisuusviittauksia valiokunnan lausunnoissa on edellä todetusti ollut noin kaksikymmentä, mikä on suhteellisen pieni määrä perustuslakivaliokunnan tarkastelujaksolla antamiin lausuntoihin nähden.⁹⁷ Tämän lukumäärän perusteella voidaan todeta, että kirjallisuudella on lähinnä poikkeuksellinen rooli valiokuntalausunnoissa. Kyse on ollut erityisesti sellaisten perustuslain säännösten tulkinnasta, joiden tulkinnasta on ollut lukumääräisesti vähän perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jolloin valiokunta on tukeutunut kirjallisuudessa lausuttuun.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat viitanneet vuodesta 2015 alkaen noin sadassa lausunnossa oikeuskirjallisuuteen. Tämä on edelleen lukumääräisesti enemmän kuin mitä valiokunta on ottanut näkyville lausuntoihinsa. Jossain määrin voidaan siis ajatella, että asiantuntijat tuovat aktiivisesti esille kirjallisuudessa esitettyjä kannanottoja, mutta valiokunta ottaa kantoja nimenomaisesti näkyville vain erityisestä syystä.

Valiokunnan ja oikeustieteen välillä on käyty aktiivisempaa dialogia aiempina vuosina. Viime vuosina dialogi on ollut hiljaisempaa. Perusoikeuksien heikennyskiellosta käyty keskustelu on ollut konkreettinen esimerkki yleisten oppien kehittäneen vuoksi käytävästä dialogista viime vuosien aikana.

4.3. Johtopäätökset: oikeuskirjallisuuden merkityksestä perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa

Edellä esitetyn tarkastelun perusteella voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä oleva nimenomainen julkilausuttu viittaus oikeuskirjallisuuteen on harvinainen, mutta ei poikkeuksellinen. Useimmiten on ollut kyse sellaisten säännösten tulkinnasta, jotka ovat kansallisiin lähtökohtiin

96. Vrt. valiokunta viittaa valiokunnassa vakiintuneisiin tulkintaoppeihin nimenomaisesti, kuten esimerkiksi valiokunnan viittaus poikkeuslakimenettelyyn liittyvään ns. valtiosääntöoikeudelliseen aukkoteoriaan PeVL 29/2022 vp, s. 3.

97. Esimerkiksi vaalikaudella 2015–2019 oli yhteensä 222 lausuntoa Ks. eduskunnan valiokuntien tilastotiedot vuosilta 2015–2019 <https://www.eduskunta.fi/FI/valtiopaivaasiat/tilastojajaraportteja/Sivut/tilastoja-aiemmilta-valtiopaivilta.aspx> (viitattu 14.11.2022).

liittyvää sääntelyä, eikä asiaan liity kansainvälisiä ihmisoikeussitoumuksia. Kyse ei ole aina ollut erityisen poikkeuksellisista tulkintakysymyksistä, vaan enemmän siitä, että asiasta on vähän tulkintakäytäntöä, minkä vuoksi valiokunta viittaa kirjallisuuteen. Kirjallisuuden merkitystä voidaan luonnehtia argumentaatiota täydentäväksi lähteeksi.

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat viittaavat huomattavasti useammin kirjallisuuteen kuin mitä kirjallisuuden kannanottoja lopulta päätyy osaksi valiokunnan mietintöä tai lausuntoa. Asiantuntijat tuovat kirjallisuuden kannanottoja valiokunnan tietoon nykyisin kohtalaisen aktiivisesti. Kyse ei ole kuitenkaan rutiinista, eikä valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden lausunnoissa ole säännömukaisesti myöskään kirjallisuusviittauksia. Yhtenä näkökulmana voidaan ajatella, että valiokunta on pidättäytyväinen viittaamaan nimenomaisesti johonkin tiettyyn kirjallisuuden kannanottoon, ellei tulkinta ole siinä määrin vahvasti hyväksytty, että valiokunta on valmis antamaan tulkinnalle institutionaalista painoarvoa ottamalla sen osaksi omaa lausuntoaan tai mietintöään.⁹⁸

Valiokunnan on katsottu tosiasialisesti ottaneen myös eräitä tieteellisessä keskustelussa esitettyjä kantoja tosiasialisesti osaksi lausuntokäytäntöään, vaikka se ei nimenomaisesti viittaisi niihin. Esimerkiksi perusoikeuksien heikennyskieltoa koskien keskustelussa on esitetty, että valiokunta olisi tosiasialisesti hyväksynyt heikennyskiellon ratkaisukäytäntöönsä, vaikka se ei ole nimenomaisesti maininnut asiaa. Heikennyskieltoa koskeva keskustelu on yksi aineistosta tunnistettava esimerkki yleisten oppien kysymyksestä, josta käydään aktiivista valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden ja valiokunnan välillä kirjallisuuden perusteella.

Kokoavasti voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat perustavat lausuntonsa pääosin muihin lähteisiin kuin oikeuskirjallisuuteen vedoten. Oikeuskirjallisuudella on kuitenkin asiantuntijalausunnoissa merkityksellinen rooli täydentävänä lähteenä. Valiokunta viittaa oikeuskirjallisuuteen ajoittain erityisesti silloin, kun on kyse kannanotosta sellaiseen kysymykseen, johon perustuslain esityöt tai valiokunnan aiempi lausuntokäytäntö ei ole tarjonnut selkeää ja vakiintunutta vastausta. Asiantuntijoiden lausunnoissa esitetyt kirjallisuusviittaukset toteuttavat eräänlaista välityssuhdetta, jolla asiantuntijat tuovat valiokunnan ratkaisuharkintaan tietoa oikeustieteellisen tutkimuksen kannanotoista käsillä olevaan asiaan. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat vaikuttavat olevan ennen kaikkea oikeudellisen käytännön edustajia valiokunnassa, mutta tuovat tarpeen mukaan valiokunnan käsittelyyn myös tieteellisen käytännön näkökulman. Tämän perusteella voitaneen esittää, että kirjallisuudella on ainakin jossain määrin oikeuslähdeluonnetta perustuslakivaliokunnan ”oikeuslähdeopissa”. Oikeuskirjallisuudella näyttäisi olevan rajatusti roolia myös muissa tilanteissa kuin käsitteenmuodostuksessa ja yleisten oppien kehittäjä koskevilla kysymyksissä.

98. Vrt. Virolainen 2012, s. 29.

Tämän kirjoituksen perusteella voidaan todeta, että oikeuskirjallisuudella on nähtävissä perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa ainakin jonkinlaista tuomioistuinratkaisuja vastaavaa sallitun oikeuslähteen roolia. Oikeustieteellisen tutkimuksen näkökulma turvaa perustuslakivaliokunnassa sen perustuslain 74 §:n mukaisen tehtävän oikeudellisuuden toteutumista. Oikeuskirjallisuudella voidaan katsoa olevan tunnistettavissa oleva rooli valiokunnan työskentelyssä, vaikka valiokunta suhtautuukin pidättyvästi nimenomaisten kirjallisuusviittausten tekemiseen.

Role of legal literature in the decision-making of the Constitutional Law Committee of the Parliament of Finland

LAURI KOSKENTAUSTA, LL.M., Doctoral Researcher, University of Helsinki

The article examines the significance of legal literature in the decision-making of the Constitutional Law Committee of the Parliament of Finland. Legal literature has traditionally played a minor role in Finnish judicial practice, but it has nonetheless been accepted as a source of law that can be cited. That said, there is no legal obligation to cite legal literature. As for the Constitutional Law Committee, it has been stated that the Committee mainly relies on its decision-making on the travaux préparatoires of the Constitution and on its own previous practice. Legal literature has been considered to have significance mainly in the development of general doctrines and formation of concepts that take place in the Committee. The author notes that the Constitutional Law Committee has referred to legal literature in its reports and statements 20 times since the present Constitution entered into force in 2000, while the experts heard by the Committee have referred to legal literature in their statements about 100 times since 2015. The references in the Committee's opinions have mainly related to the interpretation of a few sections of the Constitution. In contrast, the experts heard by the committee have referred to legal literature in very different situations and for different reasons. The author states that the Committee and the experts seem to consider that legal literature is a permitted source of law, at least to some extent.