

PERUSOIKEUSVALVONNAN JÄRJESTÄMINEN

Esko Rieppula

1. Perusoikeusjärjestelmän uudistamisen yhteys valtiosääntövalvontaan

Perusoikeusvalvonnan ongelma-alueiksi meillä on yleisesti nähty toisaalta ohjelmaluonteisten ja ns. taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (tss) oikeuksien noudattamisen valvonta niin etu- kuin jälkikäteisen valvonnan osalta, toisaalta taas klassisten vapausoikeuksien jälkikäteinen valvonta.

Perusoikeuksien toteutumisen valvonta tapahtuu nykyisin — kuuluipa sitä koskeva säännös mihin tahansa edellä mainittuun ryhmään — meillä pääasiallisesti lakien säätämisyjärjestyksen yhteydessä. Valvontaa suorittavat siten pääasiassa hallituselimet (lakiesitysten valmistelun ja eduskunnalle antamisen sekä lakien vahvistamismenettelyn yhteydessä) ja eduskunta (lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä päättäessään). Valvonta on siten luonteeltaan etukäteisvalvontaa. Voimassa olevien perusoikeussäännösten luonteen johdosta se kohdistuu ennen muuta klassisiin vapausoikeuksiin, joiden osalta onkin kehittynyt varsin runsaasti toimintaa ohjaavaa käytäntöä ja doktriineja. Kuitenkin niiden osalta puutteeksi on yleisesti tunnustettu jälkikäteisvalvonnan riittämättömyys.¹ Ohjelmaluonteisten ja tss-oikeuksien vähäisen merkityksen vuoksi perusoikeusjärjestelmässämme niitä koskevien säännösten valvontakaan ei ole koettu erityisen ongelmalliseksi. Tilanne muuttuu mikäli tällaisia säännöksiä lisätään runsaasti perusoikeussäännösten joukkoon vastaisuudessa, esimerkiksi meneillään olevan perusoikeusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä.

Perusoikeussäännösten valvontaan liittyvää problematiikkaa ei voida vaikka niin näkee usein kyllä käytännössä meneteltävän — tarkastella irrallaan muusta valtiosääntö-/perustuslakivalvonnasta. Kokonaisvaltaisen tarkastelun on edettävä päinvastoin: ensin on ratkaistava valtiosääntövalvonnan perus- ja kokonaisjärjestelmään liittyvät kysymykset ja vasta tältä pohjalta voidaan tarkastella niitä erityiskysymyksiä, joita nimenomaan perusoikeussäännösten noudattamisen valvontaan liittyy.

Valtiosääntövalvonnan painottuminen käytännössä perusoikeussäännösten toteutumisen valvontaan ei saa hämärtää kokonaisvaltaisen tarkastelun tarvetta ja lähtökohtaa.

Kokonaisvaltaisen tarkastelun lähtökohtaa puoltaa paitsi se, että kysymys valtiosääntövalvonnan järjestämisessä on mitä keskeisimmästä valtiosääntöisen (ja poliittisen) järjestelmän rakenteeseen ja valtiollisten toimielinten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin vaikuttavasta ratkaisusta, myös se, ettei valvontaongelmaan näytä löytyvän valmiita ratkaisuja perusoikeussäännöstenkään osalta ryhmittelemällä niitä ominaispiirteidensä mukaan ohjelmaluonteisiksi, sitoviksi, vain viranomaisia velvoittaviksi, kaikkia kansalaisia velvoittaviksi jms. tavalla.

Perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydestä valtiosääntövalvontaan ja sen järjestämiseen korostan siis kahta seikkaa:

- (1) lähtökohtana tulee olla avoin kannanmäärittely valvontajärjestelmän kokonaisuuteen ja sen keskeisimpiin ominaispiirteisiin, ja
- (2) perusoikeussäännösten valvonnan osaltakaan kysymystä ei voida ratkaista kiinnittämällä huomiota vain säännösten ominaispiirteisiin (velvoittavuus, sitovuus, ulottuvuus).

2. Valtiosääntövalvonnan päätyypit ja valintavaihtoehdot

Muodot ja järjestelyt, joissa valtiosääntö-/perustuslakivalvontaa käytännössä harjoitetaan, voidaan melko tyhjentävästi ryhmitellä kolmeen päätyyppiin:

- (1) yleisten tuomioistuinten järjestelmiin,
- (2) erityistuomioistuin- eli valtiosääntötuomioistuinjärjestelmiin ja
- (3) erilaisiin parlamentaariselle pohjalle rakentuviin valvontajärjestelmiin.

Yleisten tuomioistuinten järjestelmissä perustuslakivalvonnasta huolehtivat muun säädösvalvonnan ohella tuomioistuimet, viime kädessä maan korkein oikeus. Oikeussäännösten perustuslainmukaisuuden yleistä (abstraktia) tutkimisvaltaa tuomioistuimilla ei kuitenkaan pääsääntöisesti ole; ne voivat käsitellä oikeussäännön perustuslainmukaisuutta ainoastaan jonkin niiden käsiteltäväksi tulleen oikeusjutun yhteydessä, jolloin ne voivat jättää huomioon ottamatta perustuslainvastaisena pitämänsä säädöksen. Tämä tutkimisvallan konkreettisuuden vaatimus ei ole kuitenkaan sanottava este tosiasiallisesti varsin yleisen normivalvontavallan käyttämiselle: toki löytyy aina halukkaita, jotka ovat valmiit jos ei muuten niin provosoimaan oikeudenkäynnin sellaisen säädöksen soveltamisen tiimoilta, jonka he haluavat yleisessä

muodossa tehottomaksi. Esimerkit Yhdysvalloista todistavat kyllin selvästi tämän.

Selväpiirteisimmän sovellutuksensa yleisten tuomioistuinten valvontajärjestelmä sai jo viime vuosisadalla Yhdysvalloissa ja se on varsin yleinen muissakin *Common Law* -järjestelmän maissa samoin kuin sen ulkopuolisissakin Yhdysvaltain taloudellisen ja kultturellisen vaikutuksen alaisina olleissa maissa, esimerkiksi Etelä-Amerikan maat ja toisen maailmansodan jälkeinen Japani. Osittain viimeksi mainitunlaisiin tekijöihin liittyvänä, osittain niistä riippumatta tähän ryhmään voidaan periaatteessa lukea myös osa pohjoismaista (Tanska ja Norja, jossa yhdysvaltalaiset vaikutteet ovat olleet järjestelmän omaksumisessa ilmeiset sekä Ruotsi, jossa kysymys jätettiin tietoisesti valtiosääntöuudistuksen yhteydessä avoimeksi).²

Erityistuomioistuini- eli valtiosääntötuomioistuinten järjestelmissä perustuslakikysymyksiin liittyvä oikeudellinen valvonta on irrotettu yleisten tuomioistuinten tehtäväpiiristä erityistuomioistuimen asiaksi. Tällaisen tuomioistuimen (tai tuomioistuinten kuten Saksan Liittotasavallassa, jossa on erikseen osavaltiokohtaiset ja liittovaltiokohtainen valtiosääntötuomioistuin) toimivaltapiiri on voitu järjestää eri maissa varsin eri tavalla: laajimmillaan se käsittää konkreettisten oikeusvalitusjuttujen tutkimisen ohella myös mihin tahansa perustuslakia alemman asteiseen säädökseen ulottuvan abstraktinkin normivalvonnan (Saksan Liittotasavalta), suppeimmillaan se taas rajoittuu eräänlaiseksi lausunnonantajaviranomaiseksi lakien täytäntöönpanoasioissa (Kypros).

Valtiosääntötuomioistuinten järjestelmä on kehittynyt Keski-Euroopan maissa Itävallan valtiosääntötuomioistuimen juurten ulottuessa viime vuosisadan puolelle. Täältä se laajeni toisen maailmansodan jälkeen niin, että Itävallan ja Saksan Liittotasavallan ohella valtiosääntötuomioistuinta toimii nykyisin Italiassa, Turkissa, Kyproksella, Jugoslaviassa ja Tsekkoslovakiassa.

Erilaiset parlamentaarille pohjalle rakentuvat valvontajärjestelmät edustavat ranskalaiselle perustuslakikäsitykselle alun alkaen ominaista parlamentin suverenisuuden korostusta: parlamentin päättämä laki on kaikkia viranomaisia velvoittava ja niiden tulee sitä soveltaa vastaväitteitä esittämättä. Perustuslakien noudattamisesta edellytetään tällöin huolehdittavan päätöksentekoprosessin (valmistelu ja käsittely parlamentissa) yhteydessä. Painotus on siten ennakkollisissa säädösten perustuslainmukaisuuden tutkimisessa. Jonkinlaista jälkikäteisvalvontaa tietenkin esiintyy tällaisenkin järjestelmän omaksuneissa maissa, mutta sitä ei ole formalisoitu minäkään instituution puitteissa tapahtuvaksi vaan se ilmenee erilaisin hajareaktioin, joiden viimekätisenä tarkoituksena on oikaista perustuslain vastainen asiointi sitä vastaavaksi.³ — Suomen ohella tähän valvontajärjestelmien ryhmään voidaan lukea mm. Ranska, Sveitsi ja useimmat Euroopan sosialistiset maat.

Edellä tyypiteltyjen järjestelmien keskinäinen vertailu paremmuutensa osalta on jokseenkin hyödytön — jopa mahdoton — tehtävä. Kaikki näet riippuu tässä suhteessa tarkastelun lähtökohdista ja eri tekijöiden painotuksesta. Jotakin asiaan liittyvässä keskustelussa eri järjestelmiin yleisesti yhdistetyistä 'hyivistä' ja 'huonoista' puolista voidaan silti toki lausua.

Tuomioistuinjärjestelmän hyvänä puolena voidaan eittämättä pitää sen selkeyttä ja mutkattomuutta: onhan valvontaorganisaatio jo valmiiksi olemassa, joten yhteiskunnan voimavarojen käyttöä ajatellen se olisi varsin halpa ratkaisu. Myös oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden näkökohdalla voidaan perustella tämän järjestelmän käyttöön ottoa. Negatiivisena puolena järjestelmässä taas on nähty sen nostavan tuomioistuinlaitoksen (ennen muuta korkeimmat oikeudet) parlamentin yläpuoliseksi eräänlaiseksi superlainsäätäjäksi, joka toimillaan valvoo tekeekö parlamentti 'oikeita' päätöksiä/lakeja. Tosiasiallisen poliittisen vallan siirtyminen kansanedustuslaitokselta tuomioistuimille on vastustavan kannan pääargumentti. Kääntäen on taas vaaraksi myös tuomioistuinten kannalta nähty, että tätä kautta ne voisivat tulla vedetyiksi keskeisellä tavalla hyvinkin kiistaiseen päivänpolitiikkaan, mikä ei voisi olla puolestaan vaikuttamatta tuomioistuinten asemaan ja arvovaltaan sekä niiden riippumattomuuteen ja tätä kautta niitä kohtaan tunnettuun luottamukseen. Onkin todennäköistä, että nimenomaan Suomessa viimeksi mainittuihin näkökohtiin liittyvät ominaispiirteet korostuisivat erityisen voimakkaasti siitä syystä, että meillä voidaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehdä poikkeuksia perustuslaista ilman mitään rajoituksia. Tuomioistuimet joutuisivat perustuslakikontrollissa ottamaan näin ollen aina kannan eduskunnassa kerran suoritettuun — poliittisesti usein varsin merkittävään — lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksen valintaan (VJ 67 §:n tai jonkin muun kvalifioitua käsittelyjärjestystä edellyttävän säännöksen käytön osalta). Osoitukseksi siitä, kuinka reaaliseksi ja relevanteiksi tämänkaltaiset mahdollisuudet meillä nähdään, voitaneen lukea se, että vain yksi valtiosääntökomitean seitsemästätoista jäsenestä 'rohkeni' esittää myös tuomioistuimille lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteistä tutkimisvaltaa.⁴

Valtiosääntötuomioistuinjärjestelmässä mainitunkaltaisia tekijöitä voidaan jossain määrin lieventää muun muassa jäsenten nimittämismisvallan järjestelyin. Erityistuomioistuimelle voidaan antaa tätä kautta jo lähtökohtaisesti yleisiä tuomioistuimia 'poliittisempi' rooli. Sekä organisatorisesti että toimivaltuuksien määrittelyn osalta tämä vaihtoehto on sen sijaan huomattavasti tuomioistuinjärjestelmää hankalammin toteutettavissa. Järjestelmän vahvoina puolina on nähty ennen kaikkea perustuslaki- ja yleisemminkin valtiosääntöasioiden asiantuntevan ja tuomioistuinmaisena käsittelyn takaaaminen sekä poliittisen aineksen tuomioistuinjärjestelmää joustavampi huomioon ottaminen samoin kuin sekä, että tätä kautta voidaan yleiset tuomioistuimet suojata perustuslakivalvonnan mukanaan tuomilta poliittisilta paineilta. Vasta-

argumentteina valtiosääntötuomioistuinjärjestelmän osalta on esitetty samat perusväittämät kuin tuomioistuinjärjestelmänkin osalta eli tätä kautta aiheutettaisiin sekä valtiollisen että poliittisen järjestelmän rakenteisiin ja ylimpien valtioelinten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin keskeisesti vaikuttava muutos parlamentin vahingoksi. Suomessa sovellettavasta poikkeuslakijärjestelmästä johtuen tämänkin elimen asema tulisi olemaan eduskuntaan nähden kontrolloiva ja holhoava: sen valvominen tekeekö eduskunta 'oikeita' päätöksiä/lakeja. Valtiosääntöpoliittisessa keskustelussa tällä vaihtoehdolla on ollut kuitenkin meillä varsin voimakas kannatus.⁵

Parlamentaaristen valvontajärjestelmien vahvoina puolina on puolestaan pidetty niiden parlamentin asemaa korostavaa vaikutusta ja kansalaisten kontrollissa olevan poliittisen vaikutuksen välittymistä perustuslakitulkinnossa ja -sovellutuksissa. Järjestelmän pakottamaa etukäteisvalvonnan tiheäseulaisuutta on yleensä kiitetty, kun taas pahimpana heikkoutena siinä on nähty tuomioistuinmaisen jälkikäteisvalvonnan puuttuminen niin lain tasoisten oikeussääntöjen soveltamisesta aiheutuviin konkreettisiin tapauksiin kuin lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen yleensäkin liittyvänä.⁶ Toisaalta taas tähän järjestelmään kuuluva poliittisen aineksen avoin esille tulo — silloin kun ratkaisuun voivat vaikuttaa poliittiset arvostukset ja pyrkimykset — on häirinnyt niitä, jotka näkevät 'poliittisen' ja 'oikeudellisen' käsittekattegoriat toisensa poissulkevinä. Valtiosääntökomitean niukka enemmistö oli parlamentaarisen perustuslakikontrollin kehittämisen kannalla.⁷

3. Valvontajärjestelmää koskevan ratkaisun tekeminen

Valvontajärjestelmän valintaan vaikuttavista tekijöistä on edellä jo useampaan kertaan viitattu eri järjestelmien erilaisiin vaikutuksiin ylimpien valtioelinten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin ennen muuta parlamentin kannalta katsottuna. Suomessa tähän liittyy — kuten myös edellä on todettu — eräitä kansallisia erikoistekijöitä, jotka ovat toisaalta omansa selittämään ja tekemään ymmärrettäväksi nykyisen valvontajärjestelmämme perusteet, toisaalta taas vaikeuttamaan orientoitumista uusille urille.

Kansallisista tekijöistä ehdottomasti tärkein on jo mainittu poikkeuslakijärjestelmä. Ottaen huomioon sen viime vuosikymmenien aikaisen soveltamisintensiteetin ja soveltamisyhteydet voidaan hyvällä syyllä sanoa eduskunnan jokaisen tärkeähkön lainsäädäntöpäätöksen sisältävän siemenen eduskunnan ulkopuolella mahdollisesti olevan valvontaelimen ja eduskunnan väliselle yhteenotolle. Siitä millaisiin kriisitilanteisiin todennäköisesti aika ajoin ajautettaisiin, mikäli meillä olisi samanaikaisesti käytössä poikkeuslakimenettely ja eduskunnan ulkopuolinen erityisvalvontaelin, saimme nähdäkseni esimakua ns. maapakettiin kuuluneiden lakien vahvistamisen yhteydessä kulu-

neena kesänä (1977).⁸ Viimeistään tällaisissa ennakoimani kaltaisissa kriisitilanteissa jouduttaisiin perustuslakivalvontakin asettamaan laajempiin yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä.

Millaisia valtiosääntö-/perustuslakivalvontaa koskevia ratkaisuesityksiä meillä sitten on tehty?

Valtiosääntökomiteassa tapahtunut kantojen jakaantuminen on tullut jo edellä esille: 1 tuomioistuinlinjalla, 8 valtiosääntötuomioistuinlinjalla⁹ ja 9 parlamentaarisen valvontajärjestelmän kehittämisen linjalla. Nämä kannanotot eivät syntyneet tietenkään komiteassa tyhjästä vaan kullekin niistä löytyy omat kannattajansa ja propagoijansa alan asiantuntijoiden piiristä.

Paavo Kastari on jo 1950-luvulta lähtien tuntenut selvää vetoa tuomioistuinjärjestelmän käyttöön ottamiseen myös meillä ja pyrkinyt kirjoituksillaan valmentamaan tuomioistuinlaitoksessamme olevien asenteita siihen suuntaan, että 'tietyissä tilanteissa' tuomioistuimet ottaisivat pelkästään tulkinnallista tietä tehtäväkseen perustuslakivalvonnasta huolehtimisen koko laajuudessaan — siis myös lain tasoisten säädösten perustuslainmukaisuuden tutkimisen.¹⁰ *Veli Merikoski* on niin ikään jo useamman vuosikymmenen ajan, mutta erityisesti meneillään olevan valtiosäännön uudistuskeskustelun eri vaiheissa vaatinut valtiosääntötuomioistuimen perustamista myös meidän maahamme perustuslakivalvontaa suorittamaan.¹¹ Nuoremista 'profeetoista' taas esimerkiksi *Mikael Hidén*, vaikka näyttääkin aktiivisesti varovan selvän kannan ottamista minkään edellä mainitun järjestelmän puolesta sinänsä korostaen enemmän perustuslakivalvontaan liittyviä asianäkökohtia, on tuonut useammassa yhteydessä¹² esille näkemyksensä sellaisen katsantokannan puolesta, että ainakin periaatteessa meillä olisi tie avoin tuomioistuinjärjestelmään siirtymiseksi positiivisen oikeuden kannalta katsottuna, joten ilman sen kummempia säädännäisiä toimenpiteitä tuomioistuimet voisivat ottaa tehtäväkseen perustuslakivalvonnasta huolehtimisen koko laajuudessaan. *Itse* lienen puolestaan ollut viime aikoina eniten esillä torjumassa tämänkaltaista mahdollisuutta ja korostamassa valtiosääntövalvonnan kehittämisen pysyttämistä parlamentaarisella pohjalla.¹³

Tässä on turha lähteä todistelemaan edellä kuvattujen kannanottojen yhteiskuntapoliittisia taustoja ja yhteyksiä. Riittänee kun totean niiden olevan vähintään helposti osoitettavissa. Kun näin on, ymmärrämme myös mistä tässä pohjimmiltaan on kysymys: valtiosääntöpoliittisesti ensiarvoisen tärkeästä ratkaisusta, johon vaikuttavat monet tavoitteet ja arvostukset. Ja kun näin on, meidän on — päästäksemme asiassa eteenpäin — kartoitettava ensiksi se mikä asiassa on poliittisesti mahdollista mikä ei.

Valtiosäännön uudistuskeskustelussa melko laajaa kannatusta saanut ajatus erikoistuomioistuimen (valtiosääntötuomioistuin) perustamisesta perustuslakivalvontaa suorittamaan ei ole tässä katsannossa reaalisten toteutumismahdollisuuksien rajoissa niin pitkälle kuin silmä yltää ajassa katsomaan. Poliittiselle vasemmistollemme eduskunta joko sinällään tai siihen luottamus-

suhteessa olevan hallitusorganisaation osan välityksellä tulee merkitsemään vielä pitkään tärkeintä valtiollisiin asioihin vaikuttamisen kanavaa, jota se ei voi vaarantaa tämänkaltaisilla ratkaisuilla. — Näin ollen ajatus erityisestä valtiosääntötuomioistuimesta (tai sen kaltaisesta järjestelystä) joutaa tässä vaiheessa loppuun käsiteltynä sivuun heitettäväksi.

Toisaalta samalla tavalla sivuun pantavaksi tässä ja nähtävissä olevassa poliittisessa tulevaisuudessa joutaa myös valtiosääntökomitean enemmistön kannanotossa¹⁴ luonnosteltu formaalinen parlamentaarinen valvontajärjestelmä jälkikäteisvalvontajärjestelyineen. Yhteiskuntamme porvarillinen osa luottaa näet eduskuntaan ja sen oikeudenmukaisuuteen nyt yhtä vähän kuin se on ennenkin luottanut; eduskunnassa kun on odotettavissa lähinnä vain sortoa enemmistön toimesta vähemmistöjä kohtaan ja tällainen järjestelmään ei voi toteuttaa yhdenvertaisesti perustuslain tulkinta- ja soveltamistehtävää. — Olemassa olevalle todellisuudelle vieraana hylätäkäämme siis tässä vaiheessa tämäkin vaihtoehto.

Entä sitten tie tuomioistuinjärjestelmään: onko se avoin ja tulisiko sitä kulkea? Enempää vallitseva oikeuskäytäntö kuin tutkijoiden opiniokaan ei tosin pidä tietä avoimena vaan nimenomaan suljettuna, mutta onhan — kuten edeltä jo on käynyt ilmi — meillä myös niitä, jotka katsovat toisin ja jopa suosittavat tälle tielle astumista. Henkilökohtaisesti pidän näitä kannanottoja paitsi juridisesti vähintäänkin heikosti perusteltuina ja sitä kautta kestäättöminä myös oikeus- ja yhteiskuntapoliittisesti jopa vastuuttomina. Tuomioistuinlaitoksen omatoiminen lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvallan käsiinsä ottaminen olisi oloissamme vallankaappauksellinen toimenpide. Jos tämän sanottaisiin tapahtuneen laintulkinnan tietä, johtaisi se uskotavuuden puutteessaan tuomioistuimet oikeuspoliittiseen kriisiin. Tapahtuma merkitsisi myös sisäpoliittista kriisiä, josta selviytyminen ei voisi päätyä olemassa olevilla voimasuhteilla muuten kuin tuomioistuinlaitoksen tappioksi. Vakavaa keskustelua tästä vaihtoehdosta ei mielestäni kannata käydä muuta kuin säädännäiseen järjestelyyn perustuvana. Mutta kuten valtiosääntökomitean jäsenten kannanotot jo osoittivat, tällaisella vaihtoehdolla ei ole kannatusta oloissamme.¹⁵ — Tämäkin vaihtoehto on siten mahdollisuuksien ulkopuolella olevana hylättävä.

Kartoituksemme lopputulos lienee melko tyypillinen ajatellen yleisemminkin maamme poliittisia oloja: mikään tarkastelun kohteena olleista kolmesta päävaihtoehdosta ei ole reaalisten toteuttamismahdollisuuksien rajoissa. Ottamatta kantaa siihen, onko 'paras' tässäkin asiassa 'hyvän' pahin vihollinen meidän on perusoikeusjärjestelmän uudistamista ajatellen ryhdyttävä etsimään muita edellisten väliin sijoitettavia vaihtoehtoja, joilla on riittävät poliittiset edellytykset tulla toteutetuiksi.

Tällaisena esitän seuraavassa pohdittavaksi yhden ratkaisumallin:

1. jätetään lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisvalta edelleen lainsäädäntöelimille ja kehitetään niiden piirissä ennakkollista valvontaa mahdollisimman korkeatasoiseksi;
2. uutta perusoikeusjärjestelmää muotoiltaessa tämä otetaan alunalkaen huomioon, mikä merkitsee, ettei perusoikeusjärjestelmään sisällytetä säännöksiä, jotka oikeuttaisivat yksityisen kansalaisen vetoamaan niihin suoraan ohi lakitasoisen säätelyn tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa antaen näille normivalvontavaltaa eduskunnan päättämiin säädöksiin;
3. perusoikeuksien toteutumisen seuraamista ja siinä havaittujen puutteiden poistamista varten asetetaan pysyvä määräajaksi kulloinkin valittava perusoikeusasiain neuvottelukunta, jonka kokoonpanossa otetaan huomioon parlamentaariset voimasuhteet ja alan asiantuntemus. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi edellä mainitun lisäksi toimia toimeenpanoviranomaisten ja päätöksentekijöiden välisenä yhdyselimenä perusoikeuskysymyksissä sekä edistää perusoikeusajattelun leviämistä yhteiskunnassamme samoin kuin toimia perusoikeuskysymysten tutkimusta edistävänä ja kokoavana laitoksena.

Esittämäni ratkaisumallia voidaan aiheellisesti moittia laihaksi; se kun ei merkitsisi sanottavaa muutosta nykytilanteeseen, johon kuitenkin yleisesti on haluttu parannusta ennen muuta jälkivalvonnan osalta.¹⁶ Sen aikavälin, jolla perusoikeusjärjestelmän uudistamisen tulisi tapahtua,¹⁷ ja valittavana olevien vaihtoehtojen realistinen arviointi ei voine kuitenkaan tuottaa kovinkaan tätä radikaalimpia esityksiä, mikäli silmämääränä pidetään niiden toteuttamiskelpoisuutta. Kysymyksen tärkeyden vuoksi en usko sitä voitavan ottaa osittais-uudistuksin etenevässä valtiosäännön uudistamistyössä myöskään poliittisen kaupankäynnin kohteeksi. Näin ollen liikkumavara asiassa on nykytilanteeseen verrattuna lähes olematon.

Esittämistäni toimenpidesuosituksista viimeinen — perusoikeusasiain neuvottelukunta — kaivannee perustelukseen vielä jonkin lisäkommentin. Suomalaisen perusoikeusajattelun kehittymättömyydestä johtuen tällaisella elimellä saattaisi olla onnistuessaan tehtävässään jopa suurempi merkitys kansalliselle perusoikeusajattelulle ja -kulttuurille kuin pelkästään jonkin formaalisen repressioelimen asettamisella antamaan päätöksensä akuutteihin perusoikeuksien toteutumista koskeviin kiistakysymyksiin. Toisaalta neuvottelukunta tarjoaisi foorumin tutkia ja kehitellä formaalisiakin valvontainstituutioita saatavien kokemusten ja syntyvien ideoiden perusteella; edellytyksiä kun meillä ei nähdäkseni ole siirtyä suoraan minkäänlaiseen jälkivalvonnan sisältävään formaaliseen valvontajärjestelmään sen aikavälin puitteissa, jossa perusoikeus-

uudistus on määrätty toimeen pantavaksi. Juuri perusoikeuskomitea olisi sopiva elin tekemään esityksen mainitusta neuvottelukunnasta ja valmistelemaan sen toimintaa säätelevän asetuksen.¹⁸

L Ä H D E V I I T T E E T

¹ Ks. valtiosääntökomitean välimietintö, *KM 1974: 27*, s. 127—128.

² Ks. Riepula, *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitusajana*, Vammala 1973, s. 30—34 sekä Ruotsin osalta komiteamietintöjä *SOU 1972: 15*, 1975: 29 ja 1975: 75.

³ Esimerkin tällaisesta tarjoaa tapahtumasarja, joka sai alkunsa oikeuskansleri Risto Leskisen kirjeestä valtiovarainministeriölle 13. helmikuuta 1975, n:o 429, jossa todettiin virkoja ja toimia koskevilta valtioneuvoston järjestelyvaltuuksilta puuttuvan HM 65 §:n edellyttämä lakipohja. Kirjeen käynnistämänä päädyttiin eri vaiheiden jälkeen antamaan valtion virkojen ja toimien järjestelyvaltuuslaki (767/76), jolla valtuuksien käyttö saatettiin perustuslain vaatimuksia vastaavaksi itse menettelyn pysyessä kuitenkin pääpiirteissään samana kuin aiemmin.

⁴ Ks. *KM 1974: 27*, s. 131.

⁵ Esim. valtiosääntökomiteassa tätä vaihtoehtoa kannatti 8 komitean 17:sta jäsenestä, ks. *KM 1974: 27*, s. 131—132.

⁶ Asetuksen ja sitä alemman asteisen säädöksen säännöksiinhän tällainen valvontavelvollisuus on meillä ulotettu sekä tuomioistuimia että muita viranomaisia koskevana expressis verbis HM:n 92, 2 §:llä.

⁷ Ks. *KM 1974: 27*, s. 131.

⁸ Ks. päivälehdistöä 30.7...1.8.1977 väliseltä ajalta.

⁹ Lukuun sisältyy myös tuomioistuinjärjestelmää kannattanut jäsen (Vennamo).

¹⁰ Ks. Kastari, »Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä», *Lakimies 1958*, s. 534 ja sama, *Kansalaisvapauksien perustuslain turva*, Vammala 1972, s. 293 sekä sama, *Suomen valtiosääntö*, Helsinki 1977, s. 332.

¹¹ Ks. mm. Merikoski, *Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus*, Helsinki 1973 ja sama, *Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia*, Keuruu 1974, s. 214—216.

¹² Ks. Hidén, »Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista», *JFT 1968*, s. 459—487 ja sama, *Säädösvalvonta Suomessa I. Eduskuntalait*, Vammala 1974, passim.

¹³ Ks. Riepula, mt., s. 335—359.

¹⁴ Ks. *KM 1974: 271*, erit. s. 128—129.

¹⁵ Valtiosääntökomiteassa vaihtoehtoa kannatti, kuten sanottu, vain yksi jäsen (Vennamo) kun taas komitean mietinnöstä annetuissa lausunnoissa ei yhdessäkään asetuttu pelkästään tämän vaihtoehdon taakse, ks. *KM 1975: 88*, s. 128.

¹⁶ Ks. alav. 1.

¹⁷ Toimeksiantonsa mukaisesti (ks. *OM:n kirje 1783/06/77*) perusoikeuskomitean tulee saada työnsä valmiiksi 30.9.1978 mennessä.

¹⁸ Edellä mainitussa perusoikeuskomitean toimeksiannossa todetaan mm.: »Ehdotusta laatiessaan komitean on kiinnitettävä huomiota myös perusoikeusturvan parantamiseen ja perusoikeuksien noudattamisen valvonnan kehittämiseen.»