

Maija Dahlberg



Lakimies
3–4/2024
s. 364–387

Politiikan vaikutus perustuslain tulkintaan – esimerkkinä lakien ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvonta perustuslakivaliokunnassa

HAKUSANAT: perustuslain tulkinta, perustuslakivaliokunta, politiikka ja oikeus, empiirinen oikeustutkimus

1. Johdanto

Legitiimin perustuslain (731/1999, PL) tulkinnan edellytyksenä pidetään tavallisesti sitä, että tulkintaan ei sotketa poliittisia motiiveja. Kuitenkin käytännössä perustuslakia tulkittaessa oikeus ja politiikka nivoutuvat usein yhteen, koska perustuslaki sääntelee sekä poliittisia tehtäviä ja niiden käyttöä että arvopohjaista ja epäkoherenttia perusoikeusjärjestelmää. Antero Jyränki on osuvasti kuvannut valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen olevan ensi sijassa poliittisen vallan perussääntelyn tutkimusta.¹ Lisäksi perustuslain tulkinnan aineelliset kysymykset ja perustuslain tulkintamenettely ovat usein poliittisesti latautuneita. Poliittiset jännitteet ovat esillä erityisesti lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.²

Politiikan ja oikeuden jännitteistä vuorovaikutussuhdetta on kuvattu politiikan oikeudellistumiseksi sekä oikeuden politisoitumiseksi. Perus- ja ihmis-oikeusjärjestelmän esiinnousun myötä muuttunutta oikeuden ja politiikan välistä suhdetta on kuvattu myös konstitutionalismin ja ylikonstitutionalismin käsitteiden avulla.³ Poliitiikan oikeudellistumisella tarkoitetaan keskeisesti niitä

* *Maija Dahlberg*, OTT, apulaisprofessori, Itä-Suomen yliopisto. Kiitän anonymiä arvioitsijoita kannustavista ja artikkelia eteenpäin vieneistä kommentteista. Kiitän myös FT, oikeusfilosofian yliopistonlehtori Maija Aalto-Heinilää käsikirjoituksen kommentoinnista ja arvokkaista keskusteluista.

1. Antero Jyränki, *Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. 3. uud. painos. Talentum 2003, s. 24–25.
2. Tekijöistä, jotka lisäävät perustuslakitulkintojen poliittisia jännitteitä, ks. Maija Dahlberg – Anu Kantola, *Struggles over Constitutional Interpretation: Politics, Law, and Media in the Ex Ante Constitutional Review in Finland*. *International Journal of Constitutional Law* 2024 (hyväksytty julkaistavaksi).
3. Ks. esim. Jaakko Husa, *Non liquet? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2004, s. 106.

rajoituksia, joita perustuslailliset näkökohdat asettavat lainsäätäjän vapaalle, poliittisluontoiselle harkintavallalle. Oikeudellistumisella viitataan myös siihen yleiseen kehitykseen, jossa yhä enemmän erilaisia ilmiöitä pyritään saattamaan oikeudellisen sääntelyn piiriin. Oikeudellistumisen seurauksena myös oikeus politisoituu, kun tuomioistuimet käyttävät tosiasiallisesti poliittisluonteista päätösvaltaa.⁴

Politiikka väistämättä vaikuttaa lakien perustuslainmukaisuuden arviointiin myös tuomioistuimissa, mutta politiikan vaikutus perustuslain tulkintaan voi olla vielä voimakkaampaa sellaisissa järjestelmissä, joissa lakien ennakkovalvonnasta vastaa jokin muu taho kuin tuomioistuin.⁵ Suomalaisessa järjestelmässä kansanedustajista koostuvalla perustuslakivaliokunnalla on ensisijainen tehtävä valvoa lakien perustuslainmukaisuutta (PL 74 §), ja jälkikäteinen tuomioistuinvalvonta (PL 106 §) on perustuslakivaliokunnan tehtävään nähden toissijaista ja täydentävää.⁶

Perustuslakivaliokunnan toiminta nojaa vahvasti kirjoittamattomiin valtiosääntöisiin käytänteisiin. Kaikkein keskeisimpänä periaatteena on pidetty sitä, että perustuslakivaliokunnan päätöksenteko perustuu oikeudelliseen harkintaan puoluepoliittisen harkinnan sijaan. Erityisesti hallituksen ja opposition vastakainasettelu on haluttu jättää perustuslakivaliokunnan päätöksenteon ulkopuolelle. Oikeudellisessa harkinnassa poliitikkoja auttavat sekä valiokuntaneuvokset että valiokunnassa kuultavat oikeudelliset asiantuntijat.⁷ Vahvasta oikeudellisesta

4. Ks. esim. Jyrki Tala, Keskusteluja oikeudellistumisesta, s. 165–194 teoksessa Kaarlo Tuori (toim.), Teorioita oikeuden kehityksestä: esittelyjä ja erittelyjä. Helsingin yliopisto 1988; Kaarlo Tuori, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOYpro 2007, s. 256; Michael Hein, Constitutional Conflicts between Politics and Law in Transition Societies: A Systems-Theoretical Approach. *Studies of Transition States and Societies* 3(1) 2011, s. 3–23 ja Ran Hirschl, The New Constitutionalism and the Judicialization of Pure Politics Worldwide. *Fordham Law Review* 75(2) 2006, s. 721–754.
5. Conor Casey, The Constitution outside the Courts – The Case for Parliamentary Involvement in Constitutional Review. *Irish Jurist* 61, 2019, s. 36–64; Maartje De Visser, Constitutional Courts Securing Their Legitimacy: An Institutional Procedural Analysis, s. 223–254 teoksessa Armin von Bogdandy – Peter M. Huber – Christopher Grabenwarter (eds), *The Max Planck Handbooks in European Public Law IV*. OUP 2023 ja David Kennedy – Conor Casey, Shadow Constitutional Review: The Dark Side of Pre-Enactment Political Review in Ireland and Japan. *International Journal of Constitutional Law* 18(1) 2020, s. 51–77.
6. Ks. esim. Kaarlo Tuori, Judicial Constitutional Review as a Last Resort, s. 365–391 teoksessa Tom Campbell – K D Ewing – Adam Tomkins (eds), *The Legal Protection of Human Rights: Sceptical Essays*. OUP 2011 ja Tuomas Ojanen, Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja tuomioistuimet – kohti valtiosääntöistä dialogia?, s. 239–252 teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009.
7. Ks. esim. Maija Dahlberg, Perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvosten rooli perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä – valiokunnan työrukkanen vai merkittävä vallankäyttäjä? *Lakimies* 5/2021, s. 745–784 (Dahlberg 2021a) ja Maija Dahlberg, Asiantuntijainstituutio perustuslakivaliokunnassa – valtiosääntöoikeudellisen asiantuntijavallan taustaa, muotoja ja kipukohtia. *Lakimies* 7–8/2022, s. 1052–1084 (Dahlberg 2022a).

painotuksesta huolimatta keskeinen jännite perustuslakivaliokunnan toiminnassa on politiikan ja oikeuden välinen rajanveto.⁸

Voidaan siis todeta, että poliittiset kysymykset ja perustuslain tulkinta kiistoutuvat usein yhteen: politiikan vaikutusta perustuslain tulkintaan on turha kiistää. Hedelmällisempää onkin tutkia, kuinka politiikka vaikuttaa perustuslain tulkintaan ja kuinka politiikan vaikutusta perustuslain tulkinnassa pyritään hallitsemaan. Tässä artikkelissa tarkoituksenani on analysoida empiirisen aineiston valossa, kuinka politiikka vaikuttaa perustuslain tulkintaan perustuslakivaliokunnassa. Tarkastelen nimenomaan sitä, kuinka perustuslakivaliokunnan keskeiset toimijat itse näkevät politiikan vaikutuksen perustuslain tulkintaan perustuslakivaliokunnassa ja miten he itse vetävät rajaa oikeuden ja politiikan välille perustuslakia tulkittaessa. Toisin sanoen olen kiinnostunut siitä, kuinka perustuslakivaliokunnan keskeiset toimijat (jäsenet, asiantuntijat ja neuvokset) ymmärtävät valtiosääntödoktriinin vaateen pitäytyä perustuslainmukaisuuden arvioinnissa pääosin oikeudellisessa harkinnassa ja jättää poliittinen harkinta pois perustuslain tulkinnasta ja kuinka tämä vaatimus konkreettisesti näkyy perustuslain tulkintatilanteissa.⁹ Empiirinen aineisto koostuu sekä valiokunnan jäsenten ja valiokuntaneuvosten että valiokunnan kuultavana toimivien oikeudellisten asiantuntijoiden teemahaastatteluista (N = 49).

2. Oikeuden ja politiikan suhde lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa

Politiikalla voidaan viitata useampaan eri asiaan. Julkisella politiikalla tarkoitetaan yhteiskunnallista valtiovallan käyttöä, johon kuuluvat keskeisesti yhteiskunnan kehittämiseen ja esimerkiksi yhteisten varojen käyttöön liittyvät kysymykset.¹⁰ Myös puolueet kuuluvat poliittisen vallankäytön ytimeen, mutta puoluepolitiikassa keskeistä on erityisesti puolueen omien intressien ja äänestäjille luvattujen etujen tavoittelu. Yhteiskunnallinen valtiovallan käyttö kiteytyy

8. Ks. esim. Ilkka Saraviita, Havaintoja perustuslakivaliokunnan toimintatavoissa ilmenneistä muutoksista, s. 183–199 teoksessa Pekka Lämsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Juhlajulkaisu Antero Jyränki 1933 – 9/8 – 1993. Turun yliopisto 1993, s. 184–185 ja Veli-Pekka Hautamäki, Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta: oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002, s. 144–145.

9. Oikeutta ja politiikkaa tutkittaessa on aiheellista ottaa huomioon myös historiallinen konteksti, ks. esim. Jukka Kekkonen, Kun aseet puhuvat: poliittinen väkivalta Espanjan ja Suomen sisällissodissa. Art House 2016.

10. Ks. esim. Timo Aarrevaara – Jari Stenvall – Petri Virtanen – Risto Harisalo, Julkinen toiminta – julkinen politiikka. Tampere University Press 2007, s. 24–26.

käytännössä demokraattisesti valitun lainsäätäjän valtaan ja lainsäädäntöteitse tehtäviin yhteiskunnallisiin ratkaisuihin. Kun perustuslailla säännellään politiikan ydinaluetta eli lainsäädäntövallan käyttöä, oikeuden ja politiikan välinen suhde on hyvin läheinen ja monimutkainen – välillä oikeuden ja politiikan välille ei ole mahdollista tehdä tarkkaa eroa.¹¹ Tässä artikkelissa tarkoitan politiikalla pääosin yleisempiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin kiinnittyvää argumentointia. Pyrin myös läpi artikkelin avaamaan, mitä politiikalla kussakin yhteydessä tarkoitan. Poliitiikka oikeudellisessa ratkaisukäytännössä tulee erottaa esimerkiksi puoluepoliittisesta vallankäytöstä, vaikka oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa voidaan usein ratkaista sellaisia asioita, jotka olisivat puoluepolitiikankin pohjalta arvotettavissa. Tuomioistuinten poliittisen harkinnan rajat menevät erityisesti siinä, jos tuomioistuimet pyrkisivät päättämään sellaisista yhteiskunnan kehittämisen poliittisista tavoitteista, jotka kuuluvat lainsäätäjälle.¹²

Perinteisesti oikeustieteessä on painotettu, että politiikan ei pidä vaikuttaa perustuslain tulkintaan ja perustuslain tulkinnan täytyy perustua oikeudellisiin metodeihin, jotka ovat poliittisten kamppailujen yläpuolella (”above and beyond political struggles”).¹³ Oikeustieteen tutkijat ovatkin keskittyneet kehittämään ja analysoimaan oikeudellisia argumentaatio- ja tulkintaoppeja, joiden avulla saavutetaan oikeudellisten ratkaisujen sekä sisäinen että ulkoinen hyväksyttävyys ja oikeutettavuus.¹⁴ Oikeustieteen tutkijoiden huomio ei niinkään ole painottunut siihen, kuinka oikeuden ulkopuoliset ja epäviralliset tekijät vaikuttavat oikeudelliseen ratkaisutoimintaan.¹⁵

Perustuslain tulkinta kuitenkin usein sisältää ja edellyttää poliittisia jännitteitä ja kamppailuja. Perustuslaki on yhtäältä oikeudellinen ja toisaalta poliittinen asiakirja, ja valtiosääntö kuuluu sekä oikeudelliseen että poliittiseen järjestelmään.¹⁶ Lisäksi perustuslaki sääntelee poliittista vallankäyttöä ja ikään

11. Ks. esim. Liisa Nieminen, Oikeutta ja politiikkaa. Poliitikasta 19.12.2016 osoitteessa <https://politiikasta.fi/oikeutta-ja-politiikkaa/> (vierailtu 4.4.2024) ja Hautamäki 2002, s. 265–266.

12. Ks. esim. Veli-Pekka Hautamäki, Tuomioistuinaktivismi tutkimuskohteena. Oikeus 2/2003, s. 170–180, 172–174 ja Kaarlo Tuori, Tuomarit ja tuomioistuimet suomalaisessa oikeuskulttuurissa. Lakimies 7–8/2000, s. 1049–1059.

13. Lawrence Baum, *Judges and Their Audiences: A Perspective on Judicial Behavior*. Princeton University Press 2006; Martin Shapiro, *Law and Politics in the Supreme Court: New Approaches to Political Jurisprudence*. The Free Press of Glencoe 1964 ja Federico G. Thea, The Role of Judges in Political Struggles. *Queen Mary Law Journal* vol. 2, 2012, s. 57–73.

14. Ks. esim. Aulis Aarnio, *Rational as Reasonable: A Treatise on Legal Justification*. Reidel 1987 ja Eveline T. Feteris, *Fundamentals of Legal Argumentation: A Survey of Theories on the Justification of Judicial Decisions*. Springer 1999.

15. Vrt. Yhdysvalloissa tutkijat ovat jo pitkään tutkineet esimerkiksi kansalaisten yleisen mielipiteen vaikutusta tuomareiden äänestyskäyttäytymiseen, ks. esim. Thea 2012 ja Gregor Maučec – Shai Dothan, The Effects of International Judges’ Personal Characteristics on Their Judging. *Leiden Journal of International Law* 35(4) 2022, s. 887–895.

16. Ks. esim. Tuori 2007, s. 222.

kuin ”nivoo yhteen poliittisen päätöksentekojärjestelmän ja oikeusjärjestelmän”.¹⁷ Perustuslaki sääntelee myös poliittisesti ja moraalisesti latautuneita kysymyksiä, kuten perus- ja ihmisoikeuksia ja kansallisen ja ylikansallisen oikeusjärjestelmän suhdetta. Lisäksi perustuslakikysymykset koskevat usein yhteiskunnallisesti tärkeitä kysymyksiä, kuten maahanmuuttoa, kansallista turvallisuutta, budjettilakeja tai esimerkiksi kirkon ja valtion välistä suhdetta. Tunnetun itävaltalais-teoreetikon Hans Kelsenin alkuperäinen idea oli luoda perustuslakituomioistu-
tuin, joka käsittelee ainoastaan menettelyyn liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä mutta ei ratkaisisi perusoikeuksiin liittyviä tulkintaongelmia. Kelsen nimittäin arvioi, että perusoikeuksien avoimuus ja tulkinnanvaraisuus hämärtäisivät oikeuden ja politiikan välistä rajaa ja että perusoikeusnormien soveltaminen tekisi tuomareista tosiasiallisesti lainsäätäjiä.¹⁸

Erityisesti lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa oikeuden ja politiikan välistä rajaa on vaikea vetää. Lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnissa nimittäin tosiasiallisesti ratkaistaan poliittinen kiista: voiko lainsäätäjä säätää tiettyntyyppisen lain vai ei. Esimerkiksi suomalaisessa järjestelmässä perustuslakivaliokunta ratkaisee, onko käsiteltävä lakiehdotus perustuslainmukainen vai ei. Jos lakiehdotus on perustuslainmukainen, laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jos lakiehdotus on perustuslainvastainen, lakiehdotusta pyritään muuttamaan niin, että perustuslainvastaisuus poistuu. Jos lakiehdotusta ei voida muokata niin, että perustuslainvastaisuus poistuu, laki säädetään joko perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuslakina (PL 73 §) tai PL 94.2 tai 95.2 §:n mukaisissa järjestyksissä. Ristiriita lakiehdotuksen ja perustuslain välillä voidaan ratkaista myös muuttamalla perustuslakia. Koska perustuslainsäätämisyjärjestys tarkoittaa varsin korkeaa määränemmistöä annetuista äänistä eduskunnassa, perustuslakivaliokunnan ratkaisu lakiehdotuksen perustuslainvastaisuudesta on tosiasiassa usein este lakihankkeen etenemiselle. Toisin sanoen lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta vastaava elin viime kädessä ratkaisee, onko demokraattisesti valitulla lainsäätäjällä mahdollisuuksia toteuttaa lainsäädännön kautta poliittisesti haluamaansa ja tarkoituksenmukaisena pitämäänsä yhteiskuntakehitystä.¹⁹

Perustuslakivaliokunnan lausuntotehtävää on kansainvälisissä keskusteluissa rinnastettu valtiosääntötuomioistuimen toimintaan.²⁰ Vakiintuneesti valiokuntaa

17. Jaakko Husa – Antero Jyräki, Valtiosääntöoikeus: Systemaattinen yleisesitys Suomen valtiosäännöstä. 2. uudistettu painos. Kauppakamari 2021, s. 78.

18. Hans Kelsen, Wesen und Entwicklung des Staatsgerichtsbarkeit. 5 Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, s. 30–180.

19. Dieter Grimm, Constitutional Adjudication and Democracy, s. 103–120 teoksessa Mads Andenas (ed.), Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley – Judicial Review in International Perspective. Kluwer Law International 2000, s. 115; Casey 2019 ja De Visser 2023.

20. Ks. esim. Juan Luis Requejo Pagés, The Decline of the Traditional Model of European Constitutional Jurisdiction, s. 613–649 teoksessa Armin von Bogdandy – Peter M. Huber – Christoph

on kuitenkin luonnehdittu pikemminkin kvasiooikeudelliseksi elimeksi.²¹ Vaikka perustuslakivaliokunnan lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävä rinnastuu monin paikoin tuomioistuimen tehtävään, on perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välillä kuitenkin sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti selviä eroja. Keskeisinä eroina ovat valiokunnan kokoonpano ja asema yhtenä eduskunnan yhteydessä toimivista valiokunnista verrattuna tuomioistuinten ja tuomareiden valtiosäännössä taattuun asemaan ja riippumattomuuteen. Toisena keskeisenä erona on se, että perustuslakivaliokunta arvioi lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta abstraktilla tasolla, ei voimassa olevan lain perustuslainmukaisuutta konkreettisissa tapauksissa tuomioistuinten tapaan. Käytän tässä artikkelissa tutkimuksellisenä viitekehystenä kansainvälistä valtiosääntötuomioistuinkirjallisuutta, sillä funktionaalisessa merkityksessä perustuslakivaliokunnan lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävä rinnastuu keskeisiltä osin valtiosääntötuomioistuinten tehtävään arvioida lakien perustuslainmukaisuutta.²² Pyrin kuitenkin tuomaan näkyväksi erot, jotka juontuvat perustuslakivaliokunnan institutionaalisista eroista tuomioistuihin nähden.

Poliitiikan ja oikeuden välisen eron hämärtymistä kuvaa keskustelu oikeuden politisoitumisesta ja politiikan oikeudellistumisesta. Perus- ja ihmisoikeudet on nähty yhtenä syynä siihen, että politiikka on oikeudellistunut: yhä useampi poliittinen kysymys voidaan kääntää perus- ja ihmisoikeuskysymykseksi.²³ Lisäksi perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvien oikeusperiaatteiden korostaminen julkisessa keskustelussa on nähty lisäävän tuomareiden ja oikeustieteilijöiden puheenvuorojen painoarvoa lainsäätäjän kustannuksella. Tässä yhteydessä on puhuttu tuomarivaltioista, jossa tuomioistuimet osittain käyttävät perimmiltään lainsäätäjälle kuuluvaa poliittisluontoista päätösvaltaa.²⁴ Toisaalta on myös esitetty, että oikeus on politisoitunut. Tällöin tuodaan kriittisesti esiin oikeudellisen ratkaisutoiminnan yhteydet yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja se, kuinka oikeudellisen ratkaisun tekijät ovat tosiasiaassa poliittisia päätöksentekijöitä ilman demokraattista legitimitettä.²⁵ Poliittisten kysymysten jättäminen perustuslakitulkintojen ulkopuolelle voi siten olla vaikea, ellei jopa mahdoton vaatimus laintulkitsijalle.

Grabenwarter (eds), *The Max Planck Handbooks in European Public Law IV*. OUP 2023, s. 620.

21. Ks. esim. Tuori 2007, s. 263.

22. Ks. esim. Hautamäki 2002, s. 18–19.

23. Hein 2011; Hirschl 2006, s. 721; David Kennedy, *A World of Struggle: How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*. Princeton University Press 2016, s. 198 ja Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Harvard University Press 2004, s. 222–223.

24. Antti Kivivuori, Tuomarivaltio Suomesta? *Oikeus* 1/1985, s. 42–50; Jyrki Tala, Oikeudellistuminen: Lähtökohtia keskustelulle. *Oikeus* 4/1986, s. 289–301; Tuori 2007, s. 249–250 ja Husa 2004, s. 115–137.

25. Anne Bloom, The “Post-Attitudinal Moment”: Judicial Policymaking through the Lens of New Institutionalism. *Law & Society Review* 35(1) 2001, s. 219–230; Austin Lovegrove, Pub-

Tyypillinen kysymys on, ovatko valtiosääntötuomioistuimet poliittisia vai oikeudellisia instituutioita ja onko lakien perustuslainmukaisuuden arviointi perimmiltään oikeudellista vai poliittista toimintaa. Oikeustieteen tutkijat näkevät valtiosääntötuomioistuimen ja lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnin leimallisesti oikeudellisena toimintana.²⁶ Poliitiikan tutkijat puolestaan näkevät perustuslain tulkinnan ennen kaikkea poliittisena toimintana, jossa poliittiset argumentit puetaan oikeudellisiksi.²⁷ Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan kohde ja vaikutukset ovat kiistatta hyvin poliittisia. Erityisesti suomalaisessa parlamentaarisessa ennakkovalvonnassa oikeuden ja politiikan jännite on kiistaton – tässä järjestelmässä poliitikot ovat perustuslain tulkitsijoita. Keskeinen kysymys on, onko perustuslain säännösten tulkinta poliittista vai oikeudellista toimintaa. Yhtäältä perustuslain tulkinta – kuten oikeudellinen tulkinta ylipäänsä – perustuu oikeuslähdeoppiin ja oikeudellisiin tulkinta- ja argumentaatio-oppeihin. Toisaalta perustuslain tulkintaa voivat ohjata tulkitsijan tiedostaen tai tiedostamatta strategiset tekijät, kuten tulkitsijan subjektiiviset arvot tai poliittiset mieltymykset. Tehtyään tulkintaratkaisunsa esimerkiksi poliittisten mieltymystensä tai tietynsuuntaisten arvojensa pohjalta tulkitsijat voivat pyrkiä esittämään sen ikään kuin se olisi perustuslain säännösten sanelema.²⁸

Viimeaikaisessa keskustelussa on esitetty, että legitiimin lakien perustuslainmukaisuuden arvioinnin täytyy pohjautua oikeudelliseen päätöksentekoon. Keskeinen ero oikeudellisen ja poliittisen päätöksenteon välillä on, että poliittinen päätöksenteko perustuu neuvottelujen avulla saavutettuihin kompromisseihin, kun taas oikeudellinen päätöksenteko perustuu oikeudelliseen argumentaatioon – oikeudellisessa päätöksenteossa kompromissi ole päällimmäinen tavoite.²⁹ Tässä artikkelissa analysoin empiirisen aineiston avulla politiikan vaikutusta perustuslain tulkintaan perustuslakivaliokunnassa. Kiinnitän analyysissä huomion erityisesti siihen, kuinka perustuslakivaliokunnan keskeiset toimijat hahmotta-

lic Opinion, Sentencing and Lenience: An Empirical Study Involving Judges Consulting the Community. *Criminal Law Review* 2007, s. 769–781 ja Maučec – Dothan 2022.

26. Ks. esim. Dieter Grimm, What exactly is political about constitutional adjudication?, s. 307–317 teoksessa Christine Landfried (ed.), *Judicial Power – How Constitutional Courts Affect Political Transformations*. CUP 2019, s. 307.

27. Ks. esim. Lee Epstein – Jack Knight, *The Choices Justices Make*. CQ Press 1998 ja David Robertson, *The Judge as Political Theorist: Contemporary Constitutional Review*. Princeton University Press 2010.

28. Ks. esim. Josephine de Jaegere, *Judicial Review and Strategic Behaviour: An Empirical Case Law Analysis of the Belgian Constitutional Court*. Intersentia 2019 ja Pablo T. Spiller – Rafeal Gely, Strategic Judicial Decision-Making, s. 34–45 teoksessa Keith Whittington – Daniel R. Kelemen – Gregory A. Caldeira (eds), *The Oxford Handbook of Law and Politics*. OUP 2008.

29. Christine Landfried, *Constitutional Review in the European Legal Space: A Political Science Perspective*, s. 591–612 teoksessa Armin von Bogdandy – Peter M. Huber – Christopher Grabenwarter (eds), *The Max Planck Handbooks in European Public Law IV*. OUP 2023, s. 597–598.

vat oikeuden ja politiikan välistä suhdetta perustuslain tulkinnassa. Lisäksi arvioin perustuslakivaliokunnan päätöksentekoa ohjaavia valtiosääntöoikeudellisia periaatteita ja valtiosääntöoikeudellista vaatimusta pysyttäytyä perustuslakia tulkittaessa ainoastaan oikeudellisessa harkinnassa.

3. Metodi ja aineisto

Tämän artikkelin aineistona on 49 teemahaastattelua, jotka keräsin marraskuun 2019 ja lokakuun 2020 välisenä aikana. Tutkimushankkeeni keskiössä ovat perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutio ja yleisemmin perustuslain tulkintaan ja perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvät legitiimiyys- ja läpinäkyvyyssymykset.³⁰ Aiemmissa tutkimusartikkeleissa olen muun muassa analysoinut perustuslakivaliokunnan asiantuntijainstituutioon liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä³¹ sekä julkisuuden ja median merkitystä perustuslainmukaisuuden valvonnassa³². Tässä artikkelissa keskityn puolestaan perustuslain tulkintaan liittyviin legitiimisyyskysymyksiin oikeuden ja politiikan välisen rajanvedon näkökulmasta.

Haastateltavat jakautuvat kolmeen pääryhmään: asiantuntijoihin (28), perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoksiin (7) ja perustuslakivaliokunnan jäseniin eli kansanedustajiin (14). Valtaosa haastateltavista, joille haastattelupyynnön lähetin, suostui haastatteluun. Kaiken kaikkiaan haastateltavista 14 oli naisia ja 35 miehiä.

Haastattelin 28:aa henkilöä, jotka ovat toimineet aktiivisesti perustuslakivaliokunnan hyödyntäminä oikeudellisina asiantuntijoina. Keräsin tiedot perustuslakivaliokunnan kuultavina toimineista asiantuntijoista vuosien 2015, 2016, 2017 ja 2018 valtiopäivillä. Tehdessäni asiantuntijavalintoja taustatietona toimivat myös oikeuskirjallisuudessa esitetyt tilastot valiokunnan eniten kuulemista asiantuntijoista.³³ Haastattelin tilastoissa mainitut perustuslakivaliokunnan eniten

30. Suomen Akatemian (pääotosnumero 332669) tutkijatohtorin tutkimushanke Kohti kokonaisvaltaisempaa käsitystä perustuslain tulkinnasta – perustuslakikontrollin läpinäkyvyys ja legitiimiyys Suomessa.

31. Dahlberg 2022a; Maija Dahlberg, Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa. Oikeus 4/2022, s. 486–515 (Dahlberg 2022b).

32. Timo Harjuniemi – Maija Dahlberg – Anu Kantola, Sanattomien sopimusten puolustajat: eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhde mediajulkisuuteen. Media & viestintä 2/2022, s. 1–23; Maija Dahlberg – Timo Harjuniemi, Poliitiikan ”kuninkaantekijä” – politiikan journalismin suhde eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Lakimies 2/2022, s. 265–289 ja Dahlberg – Kantola 2024.

33. Kimmo Sasi, Asiantuntijat perustuslakivaliokunnan lausuntotyössä, s. 153–166 teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 –

kuulemat asiantuntijat vuodesta 2003 lähtien. Otin myös tilastojen perusteella mukaan substanssioikeuden, esimerkiksi rikosoikeuden tai eurooppaoikeuden, asiantuntijoita, jotka olivat käyneet useamman kerran yhden vaalikauden aikana perustuslakivaliokunnan kuultavana. Mukana on myös eri sukupolvia edustavia asiantuntijoita, ja haastateltavissa on sekä 1980-luvulta että 2010-luvulta lähtien toimineita asiantuntijoita.³⁴ Asiantuntijoiden anonymiteetin varmistamiseksi en jaottele asiantuntijoita sen mukaan, ovatko he substanssioikeuden asiantuntijoita tai minä ajanjaksona heidän kuulemisensa perustuslakivaliokunnassa on alkanut.³⁵ Tässä artikkelissa tarkoitan nuoremman sukupolven asiantuntijoilla niitä perustuslakiasiantuntijoita, jotka ovat aloittaneet perustuslakivaliokunta-kuulemiset 2000-luvulta alkaen. Vanhemman sukupolven asiantuntijoilla viitataan puolestaan asiantuntijoihin, jotka ovat käyneet valiokunnan kuultavina vähintään 1990-luvulta alkaen.

Asiantuntijaryhmän lisäksi haastattelin perustuslakivaliokunnan valiokuntaneuvoksia. Valiokuntaneuvokset ovat valiokunnan juristitaustaisia virkamiehiä, jotka pysyvät virassaan yli vaalikausien. Lisäksi moni on joko aloittanut oikeustieteiden jatko-opinnot tai väitellyt oikeustieteen tohtoriksi. Suurin osa valiokuntaneuvoksista on aiemmin työskennellyt oikeusministeriön lainvalmistelutehtävissä tai valiokuntaneuvoksena muissa valiokunnissa. Neuvosten keskeisin tehtävä on kirjoittaa valiokunnan lausunnot ja mietinnöt sekä tehdä esitykset kuultavista asiantuntijoista. Haastattelin suurinta osaa sekä nykyisistä että entisistä, 2000-luvun alusta lähtien työssä olleista valiokuntaneuvoksista. Valtaosa entisistä ja nykyisistä valiokuntaneuvoksista suostui haastatteluun.

Lopuksi haastattelin kansanedustajia, jotka ovat joko toimineet tai toimivat parhaillaan perustuslakivaliokunnan jäsenenä ja puheenjohtajina.³⁶ Haastatellut perustuslakivaliokunnan jäsenet ovat kahden viime vaalikauden (2015–2019 tai 2019–2023) aikaisia vara- tai varsinaisia perustuslakivaliokunnan jäseniä. Lähetin haastattelupyynnön eduskuntaryhmien valiokuntavastaaville ja sain haastateltaviksi perustuslakivaliokunnan varsinaisia jäseniä tai varajäseniä yhtä puoluetta lukuun ottamatta kaikista puolueista. Huomionarvoista oli, että valiokunnan jäsenissä oli eniten haastateltavia, jotka jättivät reagoimatta haastattelupyntöihin, ja täten epäsuoria kieltäytymisiä tuli jonkin verran. Valiokunnan

7/12 – 2009. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009, s. 158–159; Esko Rieppola – Jukka Kultalahti – Teuvo Pohjolainen, Kenellä valta valtiossa – Kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaan. Vastapaino 2019, s. 328–329 ja Matti Wiberg, Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003, s. 967–991, 979–982.

34. Perustuslakivaliokunnan substanssioikeuden asiantuntijoissa oli eniten valinnanvaraa, sillä moni oikeustieteen tutkija käy valiokunnassa kuultavana satunnaisesti ja vain tietyn oikeudenalan erityiskysymyksiä käsiteltäessä (esim. vero-oikeus, rikosoikeus, ympäristöoikeus, lapsioikeus, koulutusoikeus ja työoikeus).

35. Viitataan haastateltuihin asiantuntijoihin yhtenä ryhmänä (”asiantuntija”).

36. Viitataan haastateltuihin perustuslakivaliokunnan jäseniin ja puheenjohtajiin yhtenä ryhmänä (”jäsen”).

puheenjohtajista haastattelin sekä entisiä että nykyisiä vara- ja varsinaisia puheenjohtajia. Vain yksi tähän ryhmään kuuluva haastateltava kieltäytyi haastattelusta. Puheenjohtajien ja rivijäsenien kesken ei ollut eroja siinä, kuinka he näkevät oikeuden ja politiikan välisen suhteen perustuslakivaliokunnassa. Tämän vuoksi en tee erottelua sen välillä, onko haastateltu henkilö valiokunnan puheenjohtajistoon kuuluva vai rivijäsen.

Tein haastattelut itse ja haastattelin henkilöt kahden kesken. Haastattelut kestivät 1–3 tuntia. Koronapandemian kiihtymisvaiheessa jouduin luopumaan kasvokkain tehdyistä haastatteluista ja osan haastatteluista tein etänä joko verkon tai puhelimen välityksellä. Lopulta kasvokkain tehtyjä haastatteluja oli yhteensä 43 ja 6 haastattelua tein verkon tai puhelimen välityksellä. Etänä tehdyt haastattelut vastasivat pääosin kasvokkain tehtyjä haastatteluja. Eroa ei ollut esimerkiksi siinä, kuinka avoimesti haastateltavat puhuivat. Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Tämä tarkoittaa, että haastatteluissa oli ennalta valmisteltuja ja tutkimuksen teemaan liittyviä aiheita. Haastateltavat puhuivat vapaasti annetuista teemoista. Lisäksi olin varautunut esittämään haastateltaville tarkentavia kysymyksiä keskustelussa esille nousseista aiheista. Pysin tällä tavoin mahdollisimman vapaamuotoisiin ja aiheen kokonaisvaltaisen käsittelyn mahdollistaviin haastattelutilanteisiin.³⁷

Haastattelujen tavoitteena oli selvittää perustuslakivaliokunnan perustuslain tulkintaan ja päätöksentekoon liittyviä keskeisiä käytäntöjä ja toimintatapoja. Ainoastaan haastatteleamalla perustuslakivaliokunnan keskeisiä toimijoita voin saada kokonaiskuvan esimerkiksi siitä, kuinka jäsenet ja asiantuntijat tekevät rajanvetoa oikeuden ja politiikan välillä perustuslakivaliokunnassa ja millaisin käytäntein oikeuden ja politiikan välistä jännitettä perustuslakitulkinnoissa pyritään valiokunnassa hallitsemaan.³⁸

Kaikki haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Analysoin haastatteluaineiston sisällöllisesti perustuslain tulkintaa koskevan tutkimuskirjallisuuden avulla. Lisäksi analysointiin vaikuttivat aineistosta esiin nousevat huomiot. Analysointi oli siten paitsi teoria- myös aineistolähtöistä.³⁹ Lisäksi aineiston analyysissa kiin-

37. Jari Eskola – Esko Suoranta, Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino 1998, s. 86–88 ja Sirkka Hirsjärvi – Helena Hurme, Haastattelututkimus: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus 2010, s. 47.

38. Ks. lisää esim. Anita Saaranen-Kauppinen – Anna Puusniekka, Menetelmäopetuksen tietovaranto KvaliMOTV: kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja. Yhteiskuntatieteellinen tietoaristo, Tampereen yliopisto 2009, s. 52–54.

39. Eskola – Suoranta 1998, s. 185–188 ja Anu Puusa, Laadullisen aineiston analysointi, s. 114–125 teoksessa Anu Puusa – Pauli Juuti (toim.), Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. JTO 2011, s. 119–123. Ks. myös Herbert M. Kritzer (ed.), Advanced Introduction to Empirical Legal Research. Edward Elgar 2021 ja Lisa Webley, Qualitative Approaches to Empirical Legal Research, s. 926–950 teoksessa Peter Cane – Herbert M. Kritzer (eds), The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. OUP 2010.

nitin huomiota myös erilaisuuksien esiin nostamiseen sekä eri ryhmien välillä että ryhmien sisällä.

Luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan vuoksi viitataan haastatteluihin vain haastateltavan taustaryhmän mukaan (neuvos, jäsen, asiantuntija) sekä sattumanvaraisin numeroin. Lisäksi suorista sitaateista olen poistanut kohtia, joiden perusteella yksittäisten haastateltavien tunnistaminen olisi mahdollista. Olen poistanut sitaateista myös murteita ja puhekielisyyskiä, ja suorat sitaatit on merkitty lainausmerkein.

4. Perustuslakivaliokunta ja politiikan vaikutus perustuslain tulkintaan

4.1. Perustuslain tulkinta oikeudellisena toimintana

Analysoin haastatteluaineistoa siitä näkökulmasta, kuinka perustuslakivaliokunnan toimijat näkevät oikeuden ja politiikan välisen suhteen perustuslain tulkinnassa. Yleisesti ottaen kaikki haastateltavat vahvistavat, että oikeuden ja politiikan välinen rajanveto on lähtökohtaisesti vaikeaa, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan koostumus ja asema osana lainsäädäntöprosessia sekä perustuslain luonne myös poliittisena asiakirjana. Kukaan haastateltavista ei kiellä, etteikö politiikka voisi vaikuttaa perustuslakitulkintoihin. Osa haastatteluista asiantuntijoista jopa näkee, että politiikka on väistämätön osa perustuslain tulkintaa ja että politiikan täytyisikin näkyä perustuslain tulkinnassa. Eräs asiantuntija (asiantuntija 21) kuvaakin: ”Perustuslaki on luonteeltaan sellainen, että siihen on sisään leivottu poliittisia valintoja kuitenkin määrittelemättä niitä loppuun asti. Silloin perustuslain tulkitsijan on pakko ottaa poliittisia kantoja, jossakin konkreettisessa tapauksessa, että mitä tämä perustuslain pykälä tässä kohtaa nyt sitten tarkkaan ottaen suojaa tai tarkoittaa.” Haastatteluissa esiin nou-seva havainto politiikan välttämättömyydestä perustuslain tulkinnassa saa tukea oikeuskirjallisuudessa esitetyistä näkemyksistä. Tamas Gyofry nostaa esiin, että perustuslain tulkinnassa on viime kädessä kyse sellaisten poliittisten valintojen tekemisestä, joita lykättiin tai jotka jätettiin tarkoituksella avoimiksi perustuslain valmisteluprosessin aikana. Tämän vuoksi on väistämätöntä, että politiikka vaikuttaa perustuslain tulkintaan.⁴⁰

40. Tamas Gyofry, *The Politics of Constitutional Interpretation*, s. 199–213 teoksessa Mark Tushnet – Dimitry Kochenov (eds), *Research Handbook on the Politics of Constitutional Law*. Edward Elgar 2023, s. 201.

Haastateltavat tarkoittavat politiikalla yleisesti puoluepolitiikkaa laajempaa käsitystä yhteiskunnallisista kysymyksistä, kuten sitä, kuinka yksilön ja valtion suhde ymmärretään ja mitkä asiat täytyisi jättää markkinoiden sääntelemäksi ja mihin asioihin valtion täytyy yhteiskunnassa puuttua. Tämänäyttöinen politiikka vaikuttaa haastateltavien näkemyksen mukaan väistämättä perustuslakitulkintoihin. Samaan hengenvetoon haastateltavat kuitenkin varsin yksiaani-
sesti toteavat, että suomalainen ennakollinen perustuslainmukaisuuden valvonta lepää vahvasti sen valtiosääntöisen periaatteen varassa, että puoluepolitiikka ei saa vaikuttaa perustuslain tulkintaan perustuslakivaliokunnassa.⁴¹ Erottelu asetta yleisemmän yhteiskuntaan liittyvän politiikan ja puoluepolitiikan välillä ei kuitenkaan ole nähdäkseni aivan yksioikoinen: yhteiskuntapoliittiset kannanotot ovat usein varsin luontevasti arvotettavissa myös puoluepoliittisista näkökulmista.⁴² Tämä näkyy esimerkiksi siinä, painottaako jäsen omaisuudensuojaa ja yritysten toimintamahdollisuuksia verrattuna heikommassa asemassa olevien perustoimeentuloturvaan vai nouseeko ympäristöperusoikeus esimerkiksi omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta tärkeämmäksi kysymykseksi. Haastatteluista käy hyvin selväksi, että puolueet ovat sitoutuneet puoluepolitiikan jättämiseen perustuslakivaliokunnan työn ulkopuolelle. Tämän muodollisen näkökulman lisäksi on huomioitava puoluepoliittisten intressien ja arvojen aineellinen vaikutus jäsenten harkintaan.

Keskeinen tutkimustulos on, että osa haastateltavista puolustaa perustuslain tulkintaa nimenomaan oikeudellisena toimintana, jossa perustuslain tulkinta perustuu oikeudellisiin tulkintamenetelmiin, oikeudellisiin lähteisiin ja oikeudelliseen argumentaatioon. Osa haastateltavista puolestaan kuvaa perustuslain tulkintaa siten, että yhteiskuntaan liittyvät tavoitteet usein ohjaavat valitsemaan niitä oikeudellisia argumentteja ja lähteitä, jotka tukevat tiettyä yleisempää yhteiskunnallista päämäärää. Eräs pitkäaikainen jäsen (jäsen 3) kuvaa: ”Jos valittavana on useita oikeudellisia argumentaatiolinjoja, niin se, joka aiheuttaa pienimmän poliittisen katastrofin, helposti voittaa.” Tulkintaan vaikuttava tarkoituksenmukaisuusharkinta ei siten välttämättä tarkoita puoluepoliittisten tavoitteiden saavuttamista vaan myös astetta yleisempää yhteiskunnallista näkökulmaa perustuslain tulkinnassa.

Erityisesti osa haastatelluista asiantuntijoista puolustaa vahvasti perustuslain tulkinnan oikeudellista luonnetta – varsinkin, jos he kuvaavat omaa asiantuntijuuttansa ja omaa toimintaansa oikeudellisena asiantuntijana. Asiantuntijat korostavat, että heidän tulkintakannanottonsa perustuvat oikeudellisiin metodei-

41. Ks. esim. Mikael Hidén, Perustuslakivaliokunnan rooli Suomen valtiollisessa järjestelmässä, s. 1–10 teoksessa Markus Aarto – Markku Vartiainen (toim.), Oikeus kansainvälisessä maailmassa – Ilkka Saraviidan juhlaKirja. Edita 2008, s. 7 ja Kaarlo Tuori, Constitutional Review in Finland, s. 183–221 teoksessa Armin von Bogdandy – Peter M Huber – Christoph Grabenwarter (eds), Max Planck Handbooks in European Public Law. Vol III. OUP 2020, s. 198.

42. Ks. esim. Hautamäki 2002, s. 63.

hin sekä lakien tulkinta- ja argumentaatio-oppeihin.⁴³ Asiantuntijat tekevät eroa oikeuden ja politiikan välillä ennen kaikkea siten, että oikeudellisella kentällä liikuttaessa käytetään argumentteja, jotka perustuvat oikeudellisiin lähteisiin. Kuten eräs pitkäaikainen asiantuntija (asiantuntija 9) kuvaa: ”Silloin kun on kysymys perustuslain tulkinnasta, niin oikeudellista on se, että jos me käytetään oikeudellisia argumentteja, niin silloin me ollaan oikeuden puolella. Ja jos me sitten käytämme jotakin muuta, niin sitten me siirrytään johonkin muuhun, politiikkaan tai jollekin muulle alueelle. Oikeudelliset argumentit ovat siis sellaisia, joilla on institutionaalista tukea ja saavat tukea vakiintuneista oikeuslähteistä.”

Oikeudellisissa ratkaisu- ja tulkintateorioissa perustuslain tulkinta esitetään usein moraalisesti ja poliittisesti neutraaleina metodisina valintoina, kuinka perustuslain säännöksen merkitystä olisi tulkittava.⁴⁴ Useimmat haastatellut asiantuntijat kuvaavat omaa tulkintatapaansa ”puhtaasti oikeudelliseksi” (asiantuntija 15), ”hyvin juridiseksi” (asiantuntija 20) ja ”aidoksi oikeudelliseksi arvioinniksi” (asiantuntija 26), koska he perustavat perustuslakia koskevan tulkintansa oikeudellisiin metodeihin ja doktriineihin sekä oikeuslähteisiin. Toisaalta osa asiantuntijoista näkee, että perustuslakitulkintoissa oikeudelliset ja poliittiset argumentit ovat toisiinsa kietoutuneita, ja he pitävät hieman valheellisena sellaista ajattelua, että perustuslakia voisi tulkita pelkästään oikeudellisin argumentein. Tässä perustuslakitulkintojen objektiivisuutta ei niinkään varmisteta kiistämällä oikeuden ja politiikan välistä suhdetta vaan siten, että tulkitsija esittää tasapuolisesti ja avoimesti sekä eri tulkintojen puolesta että niitä vastaan olevia oikeudellisia argumentteja.⁴⁵

Asiantuntijat tuovat esille paitsi oman oikeudelliseen harkintaan pohjautuvan tulkintansa myös perustuslakivaliokunnan formaalin ja varsin legalistisen tulkintatavan. Asiantuntijat näkevät varsin yhtenevästi, että perustuslakivaliokunnan omaksuma tulkintalinja on nimenomaan oikeudelliseen harkintaan nojaava. Kuten yksi asiantuntija (asiantuntija 11) kuvaa: ”Perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat hyvinkin lainopillisia ja dogmaattisia, eikä niissä esimerkiksi ryhdytä jonkun tietyn poliittis-moraalisen teorian kautta avaamaan sitä, että mikä tässä tilanteessa on oikeudenmukaista. Siellä hyvin harvoin siteerataan esimerkiksi oikeuskirjallisuutta ja se on oikeuslähdeopiltaan varsin suppea.” Tämä yleinen haastatteluissa esiin nostettu havainto perustuslakivaliokunnan lausuntojen oi-

43. Ks. lisää perustuslakivaliokunnan hyödyntämästä oikeudellisesta asiantuntijuudesta Dahlberg 2022a ja 2022b.

44. Ks. esim. Gyofry 2023, s. 204.

45. Perustuslakitulkintojen tasapainoilusta oikeuden ja politiikan välillä ks. Susanna Lindroos-Hovinheimo, Toistuvia pettymyksiä: pohdintaa perustuslain tulkinnan vaikeudesta. *Lakimies* 7–8/2022, s. 1186–1208. Oikeudellisten tulkintojen objektiivisuudesta yleisemmin ks. Maija Aalto-Heinilä, Voiko oikeuslähteiden tulkinta olla objektiivista? *Lakimies* 7–8/2020, s. 903–924.

keudellisen argumentaation tietynlaisesta ohuudesta ja formaalisuudesta saa tukea oikeuskirjallisuudessa esitetyistä vastaavista havainnoista.⁴⁶

Useimmat haastateltavat myöntävät, että jokaisella tulkitsijalla on oma arvo-maailmansa ja yhteiskunnallinen katsomuksensa, mikä ei voi olla vaikuttamatta siihen, kuinka arvolutautuneita perustuslakikysymyksiä tulisi tulkita. Haastatelluissa nousee kuitenkin esiin se, että oikeustieteen tiedeyhteisö osaltaan rajoittaa sitä, millaisia perustuslakitulkintoja asiantuntija voi uskottavasti esittää. Eräs pitkäaikainen asiantuntija (asiantuntija 3) täsmentää: ”Vaikka asiantuntijalla on omat poliittiset preferenssit, niin sitten tiedostaa sen, että asiantuntijan roolissa en voi mokata ja häpäistä omaa asiantuntijastatustani sillä, että joku pääsee sanomaan, että se sivuutti nämä varsinaiset valtiosääntöoikeudelliset kohdat ja ajoi politiikkaa.” Myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että valtiosääntötuomioistuimen tuomarit näkevät oikeustieteellisen tiedeyhteisön tärkeänä yleisönä ratkaisuja perustellessaan ja että sellainen valtiosääntötuomioistuimen tulkinta, jota oikeustieteellinen tiedeyhteisö ei voi tukea tai hyväksyä, voi heikentää tuomareiden mainetta ja uskottavuutta tiedeyhteisön silmissä.⁴⁷

Osa haastatelluista asiantuntijoista ja jäsenistä näkee, että perustuslakikysymyksissä voidaan erottaa oikeudelliset ja poliittiset kysymykset toisistaan. Asiantuntijat usein edellä kuvatun mukaisesti kertovat, kuinka he tekevät rajanvetoa oikeudellisen ja ei-oikeudellisen argumentaation välillä. Lisäksi osa asiantuntijoista kuvaa, kuinka he lopettavat oikeudellisen tulkinnan ja päätte-lyn tekemisen silloin, kun eivät pysty oikeuslähteiden avulla jatkamaan. Tässä asiantuntijat korostavat, että asiantuntijoilla ei ole ratkaisupakkoa vaan että asiantuntija voi lopettaa oikeudellisen argumentaation, kun oikeudelliset läh-teet eivät mahdollista päättelyn jatkamista. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa Ilkka Saraviita on esittänyt, että perustuslakivaliokunnan asiantuntijoihin kohdistuu vahva odotus siitä, että he päätyvät lausunnossaan konkreettiseen lopputulok-seen lakiehdotuksen perustuslainmukaisuusarvioinnissa.⁴⁸ Haastateltujen jä-senten, asiantuntijoiden ja neuvosten näkemykset jakautuvat tässä asiassa: osa näkee, että asiantuntijan olisi tärkeää esittää konkreettinen lopputulos, osa puo-lestaan ymmärtää, miksi asiantuntija jättää lopputuloksen ikään kuin avoimeksi, ja kokee, että asiantuntijan esittämät laajapohjaiset oikeudelliset argumentit ovat

46. Ks. esim. Hautamäki 2002, s. 266–268; Maija Dahlberg, Openness of Constitutional Review: A Comparative Analysis of How Transparency is Ensured in Ex Ante Constitutional Review. 3 European Yearbook of Constitutional Law 2021, s. 155–196, 164 (Dahlberg 2021b) ja Juha Lavapuro – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin, Intermediate constitutional review in Finland: promising in theory, problematic in practice, s. 218–243 teoksessa John Bell – Marie-Louise Paris (eds), Rights-based Constitutional Review: Constitutional Courts in a Changing Land-scape. Edward Elgar 2016, s. 231–233.

47. Gyofry 2023, s. 209.

48. Ilkka Saraviita, Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä, s. 31–71 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Kauppakaari 1999, s. 54.

jopa tärkeämpiä kuin asiantuntijan esittämä lopputulos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta.⁴⁹

Osa jäsenistä puolestaan kritisoi oikeuden ja politiikan sekoittumista perustuslakitulkinnossa ja viittaa muiden maiden tilanteisiin. Kuten eräs valiokunnan pitkäaikainen jäsen (jäsen 1) kiteyttää: ”Mä en tykkää sellaisesta amerikkalaisesta systeemistä, että politiikka ja juridiikka sekoitetaan keskenään.” Lisäksi eräs toinen valiokunnan pitkäaikaisista jäsenistä (jäsen 12) korostaa yhtäältä, että politiikkaa täytyy varjella oikeudellistumiselta, ja toisaalta, että oikeutta täytyy suojella politisoitumiselta: ”Poliittisille asioille ei pidä esittää juridista tulkintaa. Tämä on sellainen jatkuvasti huolella pidettävä seikka, että politiikka ei sotkeudu oikeudelliseen tulkintaan.”

Perustuslakitulkinnossa oikeuden ja politiikan välinen suhde ymmärretään kaiken kaikkiaan varsin hämäräksi ja vaikeasti hahmotettavaksi. Toisaalta perustuslakia tulkittaessa pidetään kuitenkin välttämättömänä säilyttää jonkinlainen ero oikeuden ja politiikan välillä – ja oikeustieteellä on käytettävissään varsin kehittyneet lainopilliset doktriinit ja menetelmät oikeudellisen ratkaisun tekemiseen.

4.2. Perustuslain tulkinta strategisena välineenä

Haastatteluissa tulee esiin perustuslakitulkintojen näkeminen vahvasti strategisesta näkökulmasta, jolloin oikeudellisia argumentteja käytetään varsin valikoidusti sen perusteella, mitkä argumentit tukevat haluttua poliittista päämäärää. Tässä näkökulmassa on kyse siitä, kuinka poliittiset argumentit ikään kuin puetaan oikeudellisiksi (”political arguments in a legal garment”).⁵⁰ Osa jäsenistä kuvaa oikeudellisen ja poliittisen argumentaation suhdetta hyvin samantyyppisesti tutkimuskirjallisuudessa tehtyjen havaintojen kanssa: ”juridiikan kaapu päällä tehdään politiikkaa” (jäsen 12) tai poliittiset argumentit ”verhoillaan oikeudellisiksi argumenteiksi” (jäsen 10).

Yleisesti asiantuntijat ja neuvokset eivät tunnista, että perustuslakitulkintoja tehtäisiin perustuslakivaliokunnassa poliittinen tavoite edellä, vaan valiokunnan päätöksentekoa ohjaavat heidän mukaansa ennen kaikkea oikeudelliset argumentit. Toisaalta osa asiantuntijoista muistelee, että joissakin tapauksissa oikeudellisia argumentteja on käytetty hieman valikoiden. Lisäksi osa asiantuntijoista myöntää, että joskus perustuslakivaliokunnan päätöksenteon logiikka on voinut mennä niin päin, että perustuslain tulkinnassa suositetaan tiettyä lopputulosta ja käytettävissä olevat oikeudelliset argumentit valitaan sen mukaan, mikä tukee haluttua lopputulosta. Eräs pitkäaikainen asiantuntija (asiantuntija

49. Ks. lisää valtiosääntöasiantuntijan tehtävistä ja roolista Dahlberg 2022a ja 2022b.

50. Spiller – Gely 2008; Epstein – Knight 1998 ja Robertson 2010.

1) kuvaakin: ”järjestys, toivon ainakin, että se on perusteesta kannanottoon, eikä kannanotosta perusteeseen.” Lisäksi eräs asiantuntija tuo esiin, että perustuslain tulkinnat olisivat varmasti hieman erilaisia, jos ratkaisun tekijöinä olisivat ammattituomarit poliitikkojen sijaan. Lisäksi asiantuntijat korostavat, että he eivät voi tietää, mitä jäsenet tekevät asiantuntijalausunnoilla ja asiantuntijoiden esittämällä argumenteilla myöhemmin valiokunnan suljettujen ovien takana käydyissä neuvotteluissa. Jotkut olettavat, että poliitikot saattavat käyttää heidän asiantuntijalausuntojaan hieman valikoiden poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Jäsenet tuovat haastatteluissa esiin, kuinka he oppivat käyttämään oikeudellisia argumentteja ja oikeudellisia lähteitä puheenvuoroissaan. Eräs jäsenistä (jäsen 5) kuva: ”Taitohan tulee silleen, että osaatko perustella niitä [poliittisia] painopisteitä juridiiikalla. Jos osaat sen, niin silloin se on oikeutetumpaa, kunhan sä osaat argumentoida sen juridisesti.” Myös yksi pitkäaikaisista jäsenistä (jäsen 4) myöntää, että poliittiset intressit vaikuttavat ainakin jossain määrin perustuslakivaliokunnassa tapahtuvaan oikeudelliseen argumentointiin: ”Etsitään oikeudellisia argumentteja, jotka edistäisivät puolueeni poliittisia tavoitteita.”

Jotkut jäsenet menevät vielä pidemmälle ja huomauttavat, että tässä ainutlaatuisessa järjestelmässä, jossa poliitikot ovat perustuslain tulkitsijoita, perustuslakivaliokunnan jäsenistä on todennäköisesti tullut jopa liian varovaisia tunnustamaan avoimesti moniin perustuslaillisiin kysymyksiin liittyvät moraaliset ja poliittiset ulottuvuudet. Samaan aikaan monet haastateltavat kuitenkin tunnustavat vaarat, joita avoimempi argumentointi mahdollisesti aiheuttaisi – poliitikoilla olisi houkutus kokonaan politisoida perustuslain tulkinta. Tässä mielessä perustuslakivaliokunnan jäsenet näyttävät omaksuneen sen ja sosiaalistuneen siihen, että suomalaisen perustuslakivalvonnan legitimitetti perustuu keskeisesti siihen vaatimukseen, että poliitikot jättävät puoluepoliittiset intressit syrjään ja perustavat perustuslain tulkinnan neutraaliin oikeudelliseen harkintaan. Tämä valtiosääntöoikeudellinen doktriini selvästi rajoittaa jäsenten haluja ja mahdollisuuksia tuoda politiikkaa liaksi mukaan perustuslain tulkintaan.

4.3. Pyrkimys yksimielisyyteen

Perustuslakivaliokunnan oikeudelliseen harkintaan nojaavaa päätöksentekoa on usein rinnastettu tuomioistuimen toimintaan esimerkiksi silloin, kun on nostettu esiin valiokunnan ratkaisupakko tai oikeudelliseen tulkintaan nojautuminen lausuntoasioissa.⁵¹ Perustusvaliokunnan päätöksenteko kuitenkin eroaa monin keskeisin osin tuomioistuimen päätöksenteosta. Kollegiaalisesti toimivissa tuomioistuimissa korostuu kunkin jäsenen itsenäinen toiminta, ja niissä jokainen

51. Ks. esim. Hautamäki 2002, s. 142 ja Veli-Pekka Hautamäki, Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinäkökulmasta. Lakimies 4/2006, s. 967–991.

jäsen esittää yksitellen oman tulkintansa.⁵² Perustuslakivaliokunnan toiminta perustuu puolestaan yksimieliseen päätöksentekoon, jossa yksittäisen valiokuntajäsenen vaikutusvalta perustelujen laadinnassa vaihtelee jyrkemmin kuin kollegiaalisissa tuomioistuimissa.⁵³ Vaikka yksimielisyys on yksi perustuslakivaliokunnan muista valiokunnista erottavista tekijöistä ja yksimielisyyden tavoittelu mainitaan usein yhtenä perustuslakivaliokunnan toiminnan erityispiirteinä⁵⁴, yksimielisyyteen perustuvaa päätöksentekoa ei kuitenkaan ole syvällisemmin tutkittu tai analysoitu.

Haastatteluissa tuodaan perustuslakivaliokunnan päätöksenteosta esille, että oppositiopuolueen edustajilla voi olla ajoittain taipumusta ymmärtää enemmän niitä oikeudellisia argumentteja, joissa lakiehdotus nähdään perustuslain kannalta ongelmallisena – hallituspuolueen edustajat taas ovat usein taipuvaisempia korostamaan niitä oikeudellisia argumentteja, jotka puoltavat lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta. Eräs jäsen (jäsen 3) tiivistää: ”hallituspuolueita edustavat jäsenet ovat halukkaampia ymmärtämään niitä hallituksen esityksiä ja hieman nihkeämpiä antamaan niille nootteja, kun taas oppositiossa päinvastoin.” Oikeuskirjallisuudessa on myös nostettu esiin mahdollisuus poliittiseen peliin ja niin sanottuun viivytystaistoon, jota oppositio voi käyttää hyväkseen, jos järjestelmässä on mahdollista pyytää lakiesityksen perustuslainmukaisuuden arviointia vielä ennen lain voimaantuloa.⁵⁵ Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa voi lisäksi olla riskinä, että poliittinen argumentointi oikeudellistuu esimerkiksi siten, että poliitikot voivat syyttää lakiesitystä perustuslain vastaiseksi vain siksi, että he vastustavat lakiesitystä poliittisista syistä. Perustuslakiin kiinnittyviä argumentteja käytetään ikään kuin aseena poliittisissa kiistoissa.⁵⁶

Yleinen ajatus haastateltavilla kuitenkin on, että vaikka poliittiset argumentit ja poliittiset preferenssit voivat ohjata perustuslain tulkintaa, valiokunnan täytyy jatkuvasti muistuttaa itseään, että näin ei saa tehdä. Erityisesti neuvokset

52. Toki myös tuomioistuimissa neuvotellaan ratkaisuisista ja perusteluista, ks. esim. Pauliine Koskelo, Korkein oikeus 2000-luvun alun näkökulmasta, s. 127–156 teoksessa Kari Raulos – Pertti Välimäki – Timo Esko (toim.), *Da mihi factum, dabo tibi ius*: Korkein oikeus 1809–2009. WSOYpro 2009. Kuitenkaan perimmäinen tavoite oikeudellisissa ratkaisutoiminnassa ei nähdäkseni ole niinkään konsensuksen löytäminen vaan oikeudellisesti perustelluimman ratkaisun saavuttaminen. Tästä esimerkkinä toimikoon korkeimman oikeuden täysistuntoratkaisu KKO 2024:20.

53. Saraviita 1999, s. 54–55.

54. Ks. esim. Juha Lavapuro, Perustuslakivaliokunnan arvovalta ja valtiosääntökulttuurin murros, s. 223–237 teoksessa Pia Letto-Vanamo – Olli Mäenpää – Tuomas Ojanen (toim.), *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2009, s. 228; Juha Lavapuro, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010, s. 231, 262; Tuori 2011, s. 380; Lavapuro – Ojanen – Scheinin 2016, s. 227 ja Ilkka Saraviita, Lisänäkökohtia perustuslakivaliokunnasta lausunnontantajana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 2/2012, s. 299–304, 302.

55. Ks. lisää esim. De Visser 2023, s. 223; Landfried 2023, s. 591 ja Tuori 2020, s. 213.

56. Grimm 2000, s. 112. Myös Jyräki on muistuttanut, että perustuslakitulkintoja voi ohjata ideologinen tai yhteiskuntapoliittinen kanta, ks. Jyräki 2003, s. 13–19.

(neuvos 3) tuovat esiin, kuinka he joka vaalikauden alussa muistuttavat jäseniä perustuslakivaliokunnan toimintaperiaatteista: ”Aina tässä vaalikauden alussa on se tärkeä haaste, että valiokunnan uudet jäsenet oppivat siihen, että perustuslakivaliokuntaan kun tullaan, niin puoluekirjat pitää unohtaa, ja sitä koskevat tarkoitukset ja kysymykset jää taustalle.”

Haastateltavat näkevät perustuslakivaliokunnan politisoitumisen yhtenä suurimmista vaaroista nykyjärjestelmälle. Eräs pitkäaikainen asiantuntija (asiantuntija 12) kiteyttää perustuslakivaliokunnan politisoitumisen ja sen seuraukset näin: ”Sinä päivänä, kun alkaisi kunnolla puoluepolitiointi näkyä perustuslakivaliokunnan tekemisissä ja lausuntojen lopputuloksissa, niin silloin se on sitten siinä. Kyllä jossain kohtaa ajattelin, että tässä kerkeää ennen eläköitymistä näkemään sen, että tässä on menty ihan toisenlaiseen perustuslakivalvontasysteemiin, enkä ole vielä kukaan sulkenut sitä pois.” Kun perustuslakivaliokunnan politisoituminen on kiistatta yksi nykyisen järjestelmän isoimmista uhista, yksimieliseen lausuntoon tähtäävä päätöksenteko nähdään tärkeimmäksi tavaksi pitää perustuslakivaliokunnan harkinta oikeudellisena ja estää perustuslakivaliokunnan politisoituminen.⁵⁷

Osa jäsenistä ja ennen kaikkea asiantuntijat ja neuvokset näkevät perustuslakivaliokunnan yksimielisyyteen tähtäävän päätöksenteon perustuslakivalvonnan uskottavuuden edellytyksenä. Aineisto tukee oikeuskirjallisuudessa esitettyä perustelua, että yksimielisellä päätöksenteolla perustuslakivaliokunta voi osoittaa, että sen perustuslakitulkinnot eivät ole poliittisesti jakautuneet tai poliittiset motiivit eivät ohjaa perustuslakivaliokunnan tulkintaa. Yksimielisyys ikään kuin osoittaa, että järjestelmä ei ole riippuvainen poliittisista voimasuhteista.⁵⁸ Eräs pitkäaikainen neuvos (neuvos 2) kiteyttää: ”Ei kai olisi mahdollista yksimielisesti päätyä hallituksen esitystä kritisoiviin kantoihin, jos valiokunta olisi politisoitunut.”

Erytisesti asiantuntijat ja neuvokset näkevät, että perustuslakivaliokunnan yksimielisyys on perustavanlaatuinen osa järjestelmän legitimeettii ja pääasiallinen keino suojella perustuslakitulkinnoja politisoitumiselta. Eräs pitkäaikainen asiantuntija (asiantuntija 3) kuvaa: ”Se, että perustuslakivaliokunta pyrkii olemaan yksimielinen, niin kyllä se paljon kertoo siitä, että valiokunnassa tiedetään politisoitumisen riskit ja valiokunnassa halutaan välttää poliittisten tekijöiden varassa tehtävät ratkaisut ja halutaan myös muistuttaa ulkopuolisia siitä.” Yksimielisyys tarkoittaa tietenkin käytännössä sitä, että perustelut eivät ole aina koherentteja ja loogisia, kun yksimielisyyteen on päästy kompromissien jälkeen. Useimmat haastatellut jäsenet, asiantuntijat ja neuvokset kuitenkin kokevat, että matala äänestämiskynnys ja eriävät lausunnot avaisivat ikään kuin Pandoran

57. Ks. esim. Sasi 2009, s. 163 ja Tuori 2020, s. 198.

58. Dahlberg 2021b, s. 164 ja Kaarlo Tuori, Perustuslakivaliokunta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö valtiovalan kolmijaon rajoilla. Lakimies 1/2018, s. 103–111, 107.

lippaan, joka mahdollistaisi jäsenten politikoinnin varsin avoimesti perustuslakivaliokunnassa. Eräs pitkäaikainen valiokunnan jäsen (jäsen 8) kuvaa asiaa: ”Yksimielisyysspyrkimys pitää perustuslakivaliokuntaa kasassa, kuin korttitaloa, jolloin se ei hajoa täysin ja kokonaan. Ja riski on olemassa silloin, jos annat poliitikoille sellaisen käsityksen, että saakin sanoa ihan mitä vaan, mitä haluan. Silloin on riski, että politisoituminen karkaa käsistä.”

Haastatellut jäsenet kuitenkin nostavat esiin, että yksimielisyyteen pyrkiminen voi salakavalasti tuoda politiikan välillisesti mukaan perustuslakivaliokunnan päätöksentekoon ja oikeudelliseen harkintaan. Asiantuntijat ja neuvokset eivät tuo esiin tätä vaaraa yksimielisyyteen tähtäävässä ratkaisutoiminnassa. Yksimielisyyys tarkoittaa käytännössä sitä, että neuvottelujen ja kompromissien kautta haetaan sellaista perustuslain tulkintaa, jonka taakse kaikki jäsenet on mahdollista saada. Neuvottelut ja kompromissit ovat kuitenkin hyvin lähellä poliittista päätöksentekoa, kuten eräs jäsen (jäsen 5) kuvaa: ”Perustuslakivaliokunnassa pystyy myös tekemään sellaista perinteistä politiikkaa, minkä ei periaatteessa koeta olevan siellä. Jos vaadit [jonkun tietyn asian huomioimista] ja porukka haluaa yksimielisen lausunnon, niin se koko porukka siirtyy lähemmäksi tätä yksittäistä vaatetta.” Toinen jäsen (jäsen 14) kuvaa perustuslakivaliokunnan päätöksentekotapaa suoraviivaisemmin: ”Perustuslakivaliokunnan päätöksenteko on kuin mitä tahansa kompromissien hakemista. Siis niin tyyppilistä poliittista kompromisseeraamista kun olla ja voi. Perustuslakivaliokunnan päätöksentekomenettelyllä ei ole mitään tekemistä juridiikan kanssa.”

Useampi jäsen (kuten jäsen 9) kuvaa yksimielisyyssperiaatetta jopa kiristyskeinoksi, jota yksittäinen jäsen voi halutessaan käyttää: ”Suoraan sanottuna yksittäiset jäsenet käyttävät sitä välillä tällaisena neuvottelun kiristysvoimana.” Myös muutama yksittäinen asiantuntija tuo haastatteluissa esiin, että perustuslakivaliokunnan päätöksentekoprosessi voi olla luonteeltaan varsin poliittista. Asiantuntijat kuvaavat, kuinka jäsenet käyvät poliittista kauppaa siitä, mitkä valtiosääntöiset asiat menevät ponteen ja mitkä asiat jäävät pehmeämmän huomautuksen tasolle. Haastatteluissa tuodaan esiin, että jokainen jäsen kyllä tietää, että pehmeämmän huomautuksen taakse jäävät valtiosääntöiset kannanotot ovat usein sellaisia, joita mietintövaliokunta ei tule ottamaan huomioon.⁵⁹ Eräs asiantuntija (asiantuntija 5) kuvaa pehmeiden huomautusten poliittista vaikutusta: ” – – siinä ikään kuin ostetaan puhdas omatunto, kun sanotaan, että olihan se perustuslakivaliokunnan lausunnossa, että kyllä me yritettiin.” Sama asiantuntija kuvaakin perustuslakivaliokunnan päätöksentekoa tämän vuoksi ”lehmänkau-poiksi”. Osa neuvoksista (kuten neuvos 6) puolestaan kuvaa, että yksimielisyyden

59. Vrt. Valiokuntaopas 2023, Eduskunnan kanslian julkaisu 2/2023, s. 96, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan muita kuin ponsiosassa esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ei tule ilman asianmukaisia perusteita sivuuttaa mietintövaliokunnassa.

hakeminen johtaa välillisesti siihen, että valiokunnalla ei ole kovin johdonmukaista tulkintalinjaa olemassa siinä, mitkä asiat nousevat pöydälle ja mitkä jäävät huomautuksen tasolle: ”Se on aina vähän yllätyksellistä, että mitä asioita lopulta nostetaan pöydälle. Ja tämä on sellainen, jota voidaan käyttää välineenä, kun etsitään ratkaisua, jolla yksimielisyys saavutetaan.”

Kansainvälisessä valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa yksimielinen päätöksenteko on tavallisesti yhdistetty politiikkaan, kun taas oikeudellisessa päätöksenteossa eriävät mielipiteet ovat tavanomaisia.⁶⁰ Yksimielisyys tarkoittaa keskeisesti sitä, että päätös perustuu neuvotteluihin ja kompromisseihin. Oikeudellisessa ratkaisussa ei puolestaan ensisijaisesti tavoitella yksimielisyyttä, vaan pikemminkin oikeudellisen ratkaisun perimmäinen tavoite liittyy ratkaisun hyväksyttävyyteen ja oikeutettavuuteen, jotka saavutetaan eheän ja loogisen oikeudellisen argumentaation ja oikeudellisen tulkinnan avulla.⁶¹

Erityisesti moni jäsen tunnistaa, että pakonomainen yksimielisyys voi heilauttaa perustuslakivaliokunnan päätöksenteon varsin poliittiseksi, vaikka yksimielisyyden on nähty nimenomaan suojaavan perustuslakivaliokuntaa poliittiselta.

4.4. Tulosten yhteenveto

Empiirinen aineisto osoittaa, että perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat korostavat usein rooliaan oikeudellisina asiantuntijoina ja sitä, kuinka he vetävät rajan oikeuden ja politiikan välille. Jäsenet sen sijaan myöntävät, että poliittisesti ja yhteiskunnallisesti merkittävissä asioissa, joissa on eri suuntiin vetäviä oikeudellisia argumentteja, jäsenillä voi olla kiusaus painottaa niitä oikeudellisia argumentteja, jotka tukevat heidän kannattamaansa poliittista tavoitetta. Lisäksi tämä tutkimus paljastaa, että perustuslakivaliokunnan tulkintoja ohjaava voimakas yksimielisyyden tavoittelu on pohjimmiltaan varsin ristiriitainen pyrkimys. Yhtäältä yksimielisyyttä tarvitaan, jotta poliitikot omaksuvat perustuslakivaliokunnan oikeudellisen ratkaisun tekijän roolin, ja se konkreettisesti auttaa jäseniä jättämään puolueen intressit syrjään perustuslakivaliokunnan työssä. Toisaalta yksimielisyys merkitsee kompromissien tekemistä perustuslaillisissa kysymyksissä ja tuo tällä tavoin helposti politiikan ja poliittiset kompromissit mukaan perustuslakivaliokunnan työhön. Konsensukseen perustuva tulkinta

60. Ks. lisää eriävien mielipiteiden tarkoituksesta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa esim. Katalin Kelemen, *Judicial Dissent in European Constitutional Courts: A Comparative and Legal Perspective*. Routledge 2018, s. 9 ja John Alder, *Dissents in Courts of Last Resort: Tragic Choices?* *Oxford Journal of Legal Studies* 20(2) 2000, s. 221–246.

61. Landfried 2023, s. 593.

johtaa usein myös epäloogiseen ja epäjohdonmukaiseen valtiosääntöoikeudelliseen argumentaatioon.⁶²

Tämä tutkimus paljastaa, että erityisesti perustuslakivaliokunnan jäsenet kuvaavat perustuslakivaliokunnan päätöksentekoa strategisesta näkökulmasta. Asiantuntijat ja neuvokset puolestaan näkevät perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan vahvasti oikeudellisena toimintana. Aineistosta nousevat havainnot saavat tukea oikeuskirjallisuudesta. Kaarlo Tuori on nimittäin tuonut esiin valtiosäännön oikeudellista ja poliittista puolta tutkiessaan, että poliittisen järjestelmän toimijoita – kuten kansanedustajia ja ministereitä – ohjaa näiden valtiosääntöisessä toiminnassa pääosin poliittinen kulttuuri. Tämä tarkoittaa sitä, että poliitikko lähestyy valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä eri tavoin kuin esimerkiksi valtiosääntötuomioistuimen tuomari tai valtiosääntöoikeuden professori. Ero näkyy erityisesti perusoikeuskysymyksissä: perusoikeudet voivat poliitikon näkökulmasta olla strateginen keino tai este poliittisten tavoitteiden toteutumiselle.⁶³ Oma tutkimukseni näyttää konkreettisesti näkökulmaerot oikeudellisten asiantuntijoiden ja perustuslakivaliokunnan jäsenten välillä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä ratkaistaessa.

5. Lopuksi

Politiikka on kiistatta hyvin ilmeinen ja olennainen osa perustuslain tulkintaa. Tämän vuoksi en näkisi, että perustuslakiin ja sen tulkintaan liittyvistä poliittisista jännitteistä ja kamppailuista pitäisi yrittää päästä kokonaan eroon. Sen sijaan on ehkä perustellumpaa tunnustaa, että perustuslain tulkinta sisältää poliittisia kamppailuja ja usein jopa edellyttää niitä, vaikka oikeudelliset teoriat ja laintulkintaopit pyrkivätkin pitämään muut kuin oikeudelliset näkökohdat poissa perustuslain tulkinnasta. Parhaimmillaan poliittiset kamppailut perustuslain tulkintatilanteissa voivat johtaa avoimempaan ja syvällisempään valtiosääntöoikeudelliseen argumentointiin, joka legitimoi yleisemmin myös lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa. Siksi poliittiset kamppailut voivat olla myös hyödyllinen osa perustuslain tulkintaa eivätkä ainoastaan asia, joka heikentää perustuslain tulkintojen legitimitettä.⁶⁴

Toisaalta oikeudellisten näkökohtien korostaminen suomalaisessa perustuslainmukaisuuden valvonnassa on varsin ymmärrettävää ja perusteltua. Parlamentaariseen lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaan kohdistuu

62. Ks. esim. Dahlberg 2021b, s. 164 ja Lavapuro – Ojanen – Scheinin 2016, s. 231–233.

63. Tuori 2007, s. 223.

64. Ks. lisää Dahlberg – Kantola 2024.

enemmän epäsuoraa tai suoraa poliittista painostusta kuin lakien jälkikäteiseen valvontaan, eikä parlamentaarista instituutiota ole suojattu politisoitumiselta samanlaisilla oikeudellisilla takeilla kuin tuomioistuimia.⁶⁵ Aineistosta nouseekin esiin se, että puoluepolitiikan ujuttautuminen perustuslakivaliokunnan toimintaan on nykyisen järjestelmän selvin uhka. On olemassa todellinen uhka, että poliitikot alkaisivat käyttää lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaa poliittisena pelinä, jossa oppositiota edustavat jäsenet yrittäisivät estää poliittisesti vähemmän toivotun lainsäädännön valtiosääntöoikeudellisiin argumentteihin turvautuen ja enemmistö puolestaan pyrkisi mahdollistamaan perustuslain kannalta kyseenalaisen lainsäädännön voimaantulon viime kädessä äänestämällä.⁶⁶ Valiokunnan toimintaan kohdistuu monia valtiosääntöoikeudellisia tapaoikeudellisia periaatteita, joiden tarkoituksena on suojella valiokunnan roolia oikeudellisena toimijana ja hallita politisoitumisen riskejä. Keskeisimpänä valtiosääntöoikeudellisena periaatteena on, että valiokunnan päätöksenteko nojaa oikeudelliseen harkintaan puoluepoliittisen jaon sijaan. Tämän vuoksi on ymmärrettävää, miksi valiokunnan perustuslain tulkintatoiminnassa halutaan korostaa oikeuden ja politiikan välistä rajaa ja nähdään perustuslain tulkinta vahvasti oikeudellisena toimintana. Perustuslain tulkinnan näkeminen vahvasti oikeudellisena toimintana on tapa hallita keskusteluja ja vaaroja valiokunnan politisoitumisesta.⁶⁷

Suomalainen lakien perustuslainmukaisuuden valvonta konkretisoi ja tekee näkyväksi oikeuden ja politiikan välisen perusjännitteen perustuslakitulkinnossa. Poliitiikka ei hallitse oikeudellisia argumentteja tai päinvastoin, vaan empiirinen aineisto osoittaa, miten oikeudelliset ja poliittiset argumentit kietoutuvat ja törmäyvät toisiinsa perustuslain tulkinnossa. Perustuslain tulkinnassa on nähdäkseni ymmärrettävä sekä legalistinen painotus että tulkintaan liittyvä poliittinen puoli. En asettaisi oikeutta ja politiikkaa vastakkain perustuslain tulkinnassa – siten, että joko oikeus tai politiikka olisi ainoa tapa ymmärtää perustuslain tulkintaa. Tällainen joko–tai-tyyppinen kehystäminen yksinkertaistaisi perustuslain tulkintaa liikaa, koska oikeuden ja politiikan välisiin jännitteisiin ei ole olemassa selkeää vastausta. Näkisin, että perustuslain tulkinnassa tarvitaan sekä oikeutta että politiikkaa: oikeudelliset menetelmät toimivat lähtökohtana ja asettavat rajat perustuslakia koskeville tulkinnoille, kun taas politiikka varmistaa, että tulkinnan taustalla olevat yhteiskunnalliset arvot otetaan huomioon ja ilmaistaan avoimesti. Toisaalta oikeuden ja politiikan erottelu turvaa demokraattisesti valitun lainsäätäjän mahdollisuuden tehdä politiikkaa. Ja samalla

65. Ks. esim. Ran Hirschl, *The Judicialization of Politics*, s. 119–141 teoksessa Gregory A. Caldeira – R. Daniel Kelemen – Keith E. Whittington (eds), *The Oxford Handbook of Law and Politics*. OUP 2008, s. 132.

66. Ks. De Visser 2023, s. 23 ja Landfried 2023, s. 591.

67. Ks. Lavapuro 2009, s. 230.

oikeudellinen näkökulma varmistaa, että lainsäätäjä pysyy perustuslain asettamissa rajoissa.⁶⁸

On monia hyviä syitä turvata perustuslakivaliokunnan rooli perustuslain arvovaltaisena tulkitsijana. Perustuslakivaliokunnan asema ylimpänä perustuslain tulkitsijana kunnioittaa demokratiaperiaatetta, eikä valtioelinten välillä ole tullut vakavia arvovaltakysymyksiä tai ristiriitoja siitä, miten perustuslakia tulisi tulkita. Tämä valvontajärjestelmä toimii kuitenkin ainoastaan niin kauan kuin kaikki sen keskeiset toimijat työskentelevät keskinäisen luottamuksen varassa eikä kukaan yritä käyttää järjestelmää hyväksi esimerkiksi puoluepoliittisten tavoitteiden ajamiseen valtiosääntöisin argumentein. Toistaiseksi ainutlaatuinen valvontajärjestelmä on toiminut, ja sitä arvostetaan suuresti sekä kansalaisten keskuudessa että muissa valtioelimissä.⁶⁹ Perustuslakivaliokunnan on kuitenkin oltava jatkuvasti tietoinen sen toimintaan liittyvistä riskeistä. Lisäksi meillä tulisi olla valmius muuttaa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan järjestämistä, jos nykyinen järjestelmä alkaa epäonnistua esimerkiksi siten, että perustuslain tulkinta alkaa radikaalisti vaihdella vaalikausien ja eri hallituskoalitioiden mukaan.

68. Gyofry 2023, s. 205.

69. Ks. esim. Maija Dahlberg – Haukur Logi Karlsson – Katalin Kelemen, *The Nordic Courts: An Example of Cooperation and Dialogue*, s. 290–312 teoksessa Kálmán Pócsa (ed.), *Constitutional Review in Western Europe: Judicial-Legislative Relations in Comparative Perspective*. Routledge 2024.

The influence of politics on constitutional interpretation – Ex ante constitutional review by the Constitutional Law Committee as an example

MAIJA DAHLBERG, LL.D., Associate Professor, University of Eastern Finland

In this article, I analyse the interplay between law and politics in ex ante constitutional review in Finland. I use the Finnish ex ante non-judicial constitutional review as an example of a process in which the influence of politics on constitutional interpretations is an integral element. In this case, the body responsible for the constitutional review of forthcoming legislation is a parliamentary committee—the Constitutional Law Committee (CLC)—which consists of Members of Parliament. Interestingly, however, Finnish constitutional custom requires CLC members to base their interpretations on legal argumentation and set aside their political interests. In this article, I study empirically how law and politics interact in constitutional interpretations through a qualitative case study incorporating 49 semi-structured interviews with key actors involved in the work of the CLC. More precisely, I analyse how the distinction between law and politics is understood in constitutional interpretation by the key actors themselves, and whether constitutional interpretation entails features of both political and legal decision-making. In order to do so, I draw on interviews with (a) MPs who have worked in the CLC, (b) secretaries of the CLC, and (c) legal experts who have acted as external advisors to the CLC.