

TULKINNAN MUUTTAMINEN VALTIOSÄÄNNÖN KEHITTÄMISKEINONA

Mikael Hidén

ABSTRACT

Interpretation as a Means of Constitutional Change

There are two ways to effectuate changes in the body of constitutional norms: formal changes or addition to the written norms and changes in the interpretation of the written norms or in the customary law. According to the author, formal changes are in principle preferable to changes of interpretation. The main reason for this point of view are that Finnish law and legal traditions are dominantly based on written law. Also, the procedure for enacting amendments to the Constitution is practical enough to allow constitutional changes always when they have the stable backing of a 2/3 majority. And the Constitution makes it possible to enact in that procedure laws which are exceptions to the Constitution but do not become a part of the constitutional provisions. To be sure, constitutional norms do change in Finland through gradual, changes in interpretation. The Constitutional Law Committee of the Parliament, which is a central organ in questions of constitutional interpretation, has in general been very careful in changing its established practice.

Valtiosääntöä voidaan perustuslakiin säädettyjen muutosten lisäksi kehittää myös perustuslain tulkinnoilla. Tuttuna esimerkkinä ja osoituksena tästä voidaan viitata vaikkapa Yhdysvaltain kirjoitettuun perustuslakiin, joka on vuodelta 1789 ja johon lienee jo vuonna 1791 säädettyjen ensimmäisen 10 amendementin jälkeen tehty vain yhteensä 16 muodollista muutosta. Kirjoitetun perustuslain säilyminen edelleen maan valtiosäännön perustana on ollut mahdollista vain siten, että sen tulkinnat ovat riittävästi pysyneet tuntumassa tapahtuneeseen yhteiskunnalliseen kehitykseen. Tulkintojen muuttuminen ja tulkintojen merkitys valtiosäännön kulloinkin noudatettavana olevan normisisällön kannalta on tullut selvästi näkyville esim. siinä, mitä rotukysymyksessä on eri aikoina pidetty equal protection of the law -säännöksen sallimana tai vaatimana. Tiivistäen voidaan sanoa, että separate but equal -doktriinin kehittäminen ja hyväksyminen ja toisaalta sen hylkääminen vuonna 1954 annetulla liittovaltion korkeimman oikeuden päätöksellä tapahtuivat muuttamattomana pysyneen perustuslainsäännöksen puitteissa. Tulkinta muuttui ja sen mukana muuttui perustuslaintasaisen normin sisältö.

Yhdysvaltojen kirjoitettu perustuslaki ei ole rinnastettavissa Suomen hallitusmuotoon eikä liittovaltion korkein oikeus ole valtiollisessa roolissaan rinnas-

tettavissa mihinkään suomalaiseen elimeen. Ehkä vähemmän näyttäviissä mittasuhteissa tapahtuu Suomessa kuitenkin samaa kuin esim. Yhdysvalloissa: noudatettavana pidetyn perustuslaintasoisen normiston sisältö muuttuu tulkintaratkaisujen myötä. Se, että näin tapahtuu, ei ole toimintatyyppinä mitenkään erikoista eikä suomalaiseen valtiojärjestykseen soveltumatonta. Vaikka perustuslaintasoisen normiston tulkinnan kautta tapahtuva muuttuminen onkin luonnollinen ja väistämätön ilmiö, liittyy siihen niin meillä kuin muuallakin erilaisia periaatteellisesti ja käytännöllisesti merkittäviä kysymyksiä. Seuraavassa kosketellaan näistä kysymyksistä vain eräitä. Esitän ensiksi joitakin yleisiä näkökohtia perustuslain tulkinnallisen muuttamisen ja muodollisen muuttamisen välisestä suhteesta. Sen jälkeen esitän joitakin vaikutelmiani siitä, miten meillä on käytetty mahdollisuutta muuttaa valtiosääntöä tulkinnalla ja joitakin käsityksiä siitä, miten tuota mahdollisuutta olisi syytä käyttää. Viimeisenä mutta ei mielestäni lainkaan vähäpätöisimpänä kysymyksenä tarkastelen perustuslakivaliokunnan asemaa tulkintaratkaisujen antajana.

Tulkinnan muutos — säännöstekstin muutos

Voidaan asettaa kysymys: milloin perustuslain tulkinnallinen muuttaminen on paikallaan? Tämän kysymyksen eräänä puolena on kysymys, voidaanko perustuslaintasoisten normien muuttamismuodoista jompaa kumpaa — perustuslain muodollisia muutoksia tai tulkinnallista muuttamista — pitää Suomen nykyisessä oikeus- ja valtiojärjestyksessä ensisijaisena. Vastaan tähän kysymykseen myöntävästi ja tarkemmin sanoen niin, että mielestäni Suomessa on periaatteessa ensisijaisena perustuslain tasoisen normiston muuttamisen muotona syytä pitää perustuslain muodollisten muutosten säätämistä. Tähän käsitykseen vaikuttavista näkökohdista voidaan esittää seuraavaa.

Eräänä osatekijänä siinä, että Yhdysvalloissa juuri valtiosäännön tulkinnallinen kehittäminen on saanut niin keskeisen merkityksen, on perustuslain muuttamismenettely. Perustuslain säätämiseen osallistuvien elinten on hyvin vaikea saada säädetyksi muodollisia muutoksia perustuslakiin. Tämä vaikeus voidaan ehkä viedä ensi sijassa erilaisten poliittisten ja tosiasiallisten tekijöiden tiliin. Merkittävää on kuitenkin ollut myös noudatettavan menettelyn raskaus. Perustuslain V artiklan mukaan on nimittäin ehdotusten perustuslain muutoksiksi tultava joko kongressilta, jossa päätös on tehtävä molempien kamarien 2/3 enemmistöllä tai sitten perustuslakikokoukselta (convention), jonka koolle kutsumista voivat pyytää osavaltioiden kahdenkolmasosan lainsäädäntöelimet. Muutosten hyväksytyksi tuleminen vaatii kummassakin tapauksessa sitä, että kolmessaneljäosassa osavaltioista on muutos hyväksytty joko lainsäädäntöelimessä tai osavaltion perustuslakikokouksessa (convention). — Kun perustuslain muuttamismenettely on hyvin vaikea, ei hevin ole ajateltavissa, että perustuslain mukauttaminen yhteiskunnan muuttumiseen voisi tapahtua pelkästään perustuslain muodollisin muutoksin. Perustuslainsäätämistäjärjestyk-

sen vaikeus merkitsee myös sitä, että liittovaltion korkeimman oikeuden omak-suttua jonkin uuden perustuslaintulkinnan ei ole sellaista elintä (perustuslain-sääntäjää), jonka voitaisiin ajatella vastaavan tähän tulkintakannanottoon esim. säätämällä perustuslainmuutoksen, jolla palautettaisiin aikaisemman tulkinnan mukainen oikeustila.

Suomessa tilanne on tässä suhteessa oleellisesti toisenlainen. Lainsäädäntö-elimet ovat samalla perustuslainsäädäntöelimiä. Perustuslainsäätämismenettely on siinä mielessä arkinen asia, että sitä käytetään joka vuosi useaan otteeseen. Valtiosääntö hyväksyy myös mahdollisuuden säätää perustuslaista poikkeuksia muuttamatta itse perustuslain sanamuotoa. Poikkeuslakimahdollisuus helpottaa mahdollisuuksia käyttää perustuslaintasaisen normiston muuttamisessa juuri säädösmuutoksia, koska poikkeuslakeja käyttämällä vältetään niitä ongelmia, joita helposti saattaa liittyä perustuslain tekstin uudelleen muotoamiseen. Lainsäätäjällä on siis täysin reaalisena pidettävä mahdollisuus käyttää perustuslainsäätämisenjärjestystä. Tätä reaalisuutta ei poista se, että perustuslainsäätämisenjärjestyksessä säädettävän lain kiireelliseksi julistamiseen tarvittava enemmistö (5/6) on korkea. Vakaana pysyvä 2/3 enemmistö eduskunnassa voi säätää perustuslakiin mitä tahansa muutoksia keskimäärin selvästi lyhyem-mässä kuin neljän vuoden ajassa.

Säädännäisten valtiosäännön muutosten ensisijaisuutta tukee sekin, että Suomessa koko oikeusjärjestys rakentuu ensi sijassa säädännäiselle oikeudelle. Tilanne on tässäkin suhteessa selvästi toinen kuin Yhdysvalloissa, joissa koko oikeusjärjestystä perinteisesti leimaa tuomioistuinten luoma prejudikaatio-oikeus. Tämän seikan merkitys tässä yhteydessä on ennen kaikkea siinä, että tulkintaratkaisujen käytöllä oikeuslähteenä ei meillä ole juristikunnan keskuu-
dessa sellaisia perinteitä kuin on common law -maissa. Jos valtiosääntönor-miston kehittyminen jäisi huomattavassa määrin vain tulkinnallisen kehittämi-sen varaan, ei juristikunnalla kokonaisuudessaan — siis muillakin kuin alaan erikoistuneilla — olisi samanveroisia mahdollisuuksia kehityksen seuraamiseen kuin heillä on säädännäisen kehityksen osalta.

Säädännäinen kehittäminen voidaan (meillä) katsoa myös joissakin suhteissa kansanvaltaisemmaksi menettelyksi kuin tulkinnallinen kehittäminen. Lain-säätämismenettely on aina selvemman kansanvaltaisen kontrollin piirissä kuin mikään lakien tulkitsemistoiminta. Se on myös varmemmin julkista ja tulok-siltaan täsmällisemmin havaittavissa ja seurattavissa kuin tulkinnoilla toteu-tettava normiston kehittäminen. Arvioihin normiston kehittämisessä noudate-tun menettelyn kansanvaltaisuudesta liittyy toisaalta tietysti arvostuksenvarai-sia ja esimerkiksi tulkintaratkaisuja antavasta elimestä riippuvia näkökohtia. Säädännäisen muuttamisen kansanvaltaisuus saatetaan leimata ongelmalliseksi sen vuoksi, että perustuslakien muuttamiseen vaaditaan suurempi kuin yksin-kertainen enemmistö. Enemmistöperiaatteen merkittävyyydestä huolimatta ei kansanvaltaisuusarvioita kuitenkaan voida perustaa pelkästään tulkintaratkai-sujen tekemisessä ja lain säätämisessä tarvittavien enemmistöjen mekaaniseen

vertailuun. Päätöksentekoon tarvittavien enemmistöjen välitön vertailu tai kytkeminen toisiinsa toisi myös helposti mukanaan kysymyksen siitä, kuinka legitimiä olisi perustuslain edellyttämien määräenemmistöjen kiertäminen tulkintaratkaisulla, joihin tarvitaan vain yksinkertainen enemmistö.

Vaikka valtiosäännön säädännäinen muuttaminen asetettaisiinkin periaatteessa tulkinnallisen muuttamisen edelle, on käytännössä selvää ja väistämätöntä, että myös tulkinnallista muuttumista tapahtuu. Tähän muuttumiseen liittyviä arvioita ja varauksia tulee esille seuraavissa jaksoissa.

Tulkintojen osuus valtiosääntönormien muodostumisessa

Jos pyritään arvioimaan, mikä valtiosäännön tulkinnallisen muuttamisen merkitys on käytännössä ollut tai mikä sen tulisi olla, on eräänä taustakysymyksenä se, kuinka paljon meillä nyt noudatettavana olevasta perustuslaintasoisesta normistosta on vain omaksuttuja tulkintoja. Tämä taas edellyttäisi — jos pyritään tarkkoihin käsitteisiin — sen selvittämistä, milloin on kyseessä (jonkin säännöksen) tulkinta, milloin perustuslaintasoinen tavanomainen oikeus.

Sivuutan viimeksimainitun kysymyksen joillakin toteamuksilla. Myös Suomen valtiosääntöoikeudessa voidaan ajatella olevan sellaisia käytännössä muodostuneita normeja, joita normaalin juridisen kielenkäytön mukaan ei voida pitää tulkinnan kautta muodostuneina. Tällaisia olisivat ainakin normit, jotka ovat muodostuneet vailla mitään kiinnekohtaa nimenomaiseen säännökseen. Esimerkkinä voisi olla taannehtivan rikoslain kieltävä normi. Tavanomaisoikeudelliseksi normiksi olisi kai katsottava myös normit, jotka olisivat muodostuneet jonkin konkreettisen säännöksen käsittelemään asiaan, mutta selvästi säännöksen osoittamaa normia vastaan. Voidaan ajatella olevan myös selvästi tulkinnan kautta muodostuneita normeja. Tällaisia voisivat esim. olla HM 6,3 §:ssä mainittu »täyttä korvausta» koskeva käytäntö taikka HM 65 §:n menosääntöjen perusteiden soveltaminen käytännössä. Viimeksimainitut esimerkit kuitenkin jo viittaavat tavanomaisoikeudellisten normien ja tulkinnan kautta muodostuneiden tai täsmentyneiden normien välisen rajan epämääräisyyteen.

Jos käytännössä vakiintuneesti noudatettu normi vain hyvin ohuesti liittyy johonkin kirjoitettuun säännökseen, ei sitä ehkä voida kuvata tulkinnan kautta muodostuneeksi yhtään vakuuttavammin kuin tavanomaisoikeudelliseksi normiksi. Meillä on vakiintuneesti katsottu, että säännöstelyvaltuuslakien säätäminen vaatii VJ 67 §:n mukaista käsittelyjärjestystä (mm.) sen vuoksi, että ne merkitsevät puuttumista omaisuuden suojaan. Tämän mukaisesti on katsottavissa, että kyseessä on HM 6 §:n vakiintunut tulkinta. Jos toisaalta otetaan huomioon, kuinka vähän HM 6 §:n sanonnasta on vakuuttavasti johdettavissa, voidaan kysyä, eikö säännöstelyvaltuuslakien kohdalla itse asiassa voida ainakin yhtä hyvin puhua tavanomaisoikeudellisesta normista kuin perustuslain tulkinta-

nasta. Sama kysymys voidaan säännöstelyvaltuuslakien suhteen esittää myös niihin liittyvän delegaatio-ongelman osalta. Jos niiden sanotaan rikkovan valtiosäännön sisältämää toimivallanjakonormia vastaan, onko silloin kyse HM 2 §:n tulkinnasta vai kysymys valtiosääntöön sisältyvästä tavanomaisoikeudellisesta normista? En yritä vastata tähän kysymykseen. Tällaisten kysymysten asettamismahdollisuus kielii siitä, että koko rajanveto tulkintojen ja tavanomaisoikeudellisuuden välillä saattaa tapauksittain nojata vain näennäisiin eroihin. Tässä esityksessä voidaan koko rajanveto jättää sivummalle sen vuoksi, että käytännössä riippuu noudatetun menettelytavan sitovuus enemmänkin tuon menettelytavan vakiintuneisuudesta kuin siitä, pidetäänkö sitä tulkintana vai tavanomaisoikeudellisena normina. Luulen toisaalta, että suurin osa oikeudellisesti mielenkiintoisista tässä kyseeseen tulevista normeista yleensä mielletään yhteydessä joihinkin säännöksiin ja sen mukaisesti käsitetään lähinnä tulkinnoiksi.

Paljonko noudatetuista perustuslaintasoisista normeista sitten on vain tulkintojen varassa? Jos tulkintoina pidetään kaikkea sellaista normisisältöä, joka nojaa tiettyyn kirjoitettuun säännökseen, mutta ei kuitenkaan ilmene sen sanamuodosta välittömästi ja riidattomasti, on ilmeisesti hyvin suuri osa vain tulkintoja. Pelkät numerolliset määreet laissa eivät yleensä edellyttäne tulkintaa. Niihinkin saattaa joissakin tilanteissa liittyä tulkinnallisia piirteitä kuten esim. siihen, että HM 23 §:n sanamuodosta poiketen presidenttiä valitsemassa ei kaikissa tapauksissa ole 301 valitsijamiestä ja presidentin toimikausi saattaa ylittää tai alittaa 6 vuotta. Perustuslaeissa on ensinäkemältä täsmällisten säännösten lisäksi lukuisasti säännöksiä, joissa on käytetty lyhyitä, yleisiä ja ehkä huomattavan arvostuksenvaraisia ilmauksia. Tällaisia ovat erityisesti perusoikeussäännökset. Hieman ehkä liioitellen voidaan esim. sanoa, että HM 6,1 §:n sanamuoto osoittaa lähinnä vain lähtökohta-asennetta ja ajattelun suuntaa, mutta ei sen sijaan anna mitään konkreettista tietoa säännöksessä tarkoitettun normin sisällöstä. Kärjistäen voitaisiin myös sanoa, että koko se omaisuuden suojanormisto, jota meillä nyt noudatetaan, on vain säännöksen tulkintaa. Vain sana tässä yhteydessä ei sisällä mitään sitovuutta koskevaa arvostelmaa, vaan pelkästään sen, että kyseessä ei ole säännöksen sanamuodon suoraan sanelema tulos, vaan sanamuodon puitteissa suoritettut kehittelyt.

Jos perustuslain eri säännöksiä tarkastellaan pitäen silmällä sitä, kuinka paljon niiden soveltamiskäytäntö on seurausta tulkitsijan harkinnan varaan jääneistä valinnoista, päädytään ilmeisesti siihen, että valtiosäännön nykyisessä normistossa on hyvin paljon tulkinnallisen kehittämisen tulosta alkaen kaikista perusoikeussäännöksistä ja kulkien esim. verolain edellytysten ja yksivuotisten verolakien budjettivuoisidonnaisuuden kautta siihen, että HM 36 §:n edellyttämän parlamentaarisen luottamuksen vaatimuksen täyttää jo luottamuksen oletus kunnes eduskunta ko. luottamuksesta jotakin osoittaa. Tässä mielessä on tulkintoja käytetty paljonkin valtiosäännön kehittämisen välineenä.

Tätä kehittämistä voidaan kuitenkin pitää sikäli erityislaatuisena, että se on nuoren valtion uusien perustuslakien kohdalla ollut väistämätöntä — väljien säännösten soveltamisessa on jotkin vaihtoehdot täytyneet omaksua. Kun tarkastellaan valtiosäännön tulkinnallisen kehittämisen nykyisiä mahdollisuuksia, on tilanne oleellisesti toinen. Perustuslakien soveltaminen on monessa aikaisemmin ehkä epävarmuutta ja kiistoja herättäneessä kohdassa asettunut tiettyyn uomaan, joissakin kohdin on syntynyt runsastakin soveltamiskäytäntöä, joissakin kohdin on annettu uusia aikaisempia täsmällisempiä säännöksiä, joissakin kohdin on perustuslain tekstiä ja aikaisempia tulkintoja muuttamatta säädetty pysyviä poikkeuksia perustuslaista (esim. VNRatkL). Kysymys tulkinnallisesta kehittämisestä ei nyt ole ainakaan tyyppillisesti tulkinnan valitsemista »vapaassa» tilanteessa — siis tilanteessa, jossa on väljä säännös eikä soveltamiskäytäntöä. Kysymys on ensi sijassa siitä, millä edellytyksillä ja kuinka voidaan aikaisempia tulkintoja muuttaa. Ennen tämän kysymyksen pohtimista on aiheellista katsoa, miten aikaisempien tulkintojen muuttamiseen on käytännössä suhtauduttu.

Tulkintojen muuttaminen käytännössä

Tämän kysymyksen tarkastelussa on aiheellista aluksi tehdä eräs erottelu. Kaikkien valtiollisten elinten on periaatteessa itse suoritettava toiminnalleen relevanttien perustuslain säännösten tulkintaa. Käytännössä eivät kaikki elimet tietysti ole tässä suhteessa yhtä merkittäviä ja samassa asemassa. Erityisesti eduskunnassa tapahtuvien toimintojen osalta on syytä käsitellä erikseen niitä tulkintoja, jotka ovat syntyneet ja ehkä vakiintuneet perustuslakivaliokunnassa ja toisaalta niitä käytäntöjä, jotka ovat muodostuneet ilman perustuslakivaliokunnan kannanottoja. Jos eduskunnassa muodostuu jokin vakaa tulkintakäytäntö ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta, ei tällainen käytäntö tietysti ole merkityksetön. Lähden kuitenkin siitä, että tulkintojen sitovuuden ja muuttamismahdollisuuksien kannalta mielenkiintoisia ovat vain perustuslakivaliokunnan tulkinnat. Tähän lähtökohtaan on tärkeimpänä syynä perustuslakivaliokunnan roolin keskeisyys ja sen tulkintojen tosiasiallinen sitovuus ja ohjaava vaikutus eduskunnassa.

Eduskuntakäytännössä on tosin saatettu perustuslakivaliokunnan ulkopuolella tehdä ratkaisuja, joiden edellyttämä perustuslain tulkinta ei ole perustuslakivaliokunnan seuraaman linjan mukainen. Tällaisiin ratkaisuihin ei usein ilmeisesti liity mitään nimenomaista tulkintaa. Perustuslakivaliokunta on itse eräissä kannanotoissaan tuntunut lähtevän siitä, että se ei pidä muissa eduskunnan elimissä omaksuttuja tulkintoja yhtä merkittävinä ennakkotapauksina kuin omia aikaisempia kannanottojaan. Perustuslakivaliokunnan ulkopuolisiin käytäntöihin enempää menemättä totean, että jos on olemassa sekä perustuslakivaliokunnan käytäntö että sen ulkopuolella »esiintymään päässyt» toisenlainen käytäntö tai tapaus, vain ensiksimmäinen on merkitystä perustuslain

tulkintana. Jos taas perustuslakivaliokunnan ulkopuolella on syntynyt käytäntöä kysymyksessä, jossa ei ole olemassa perustuslakivaliokunnan kantaa, on tämän käytännön osoittama kanta mielestäni helpommin muutettavissa kuin olisi vakiintuneisuudeltaan vastaava perustuslakivaliokunnan kanta.

Rajoitun seuraavassa lähinnä vain perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnan tarkasteluun. Valiokunta antaa perustuslain tulkintaa sisältäviä ratkaisuja monenlaisissa yhteyksissä kuten ministerisyytekysymyksissä, budjetin yhteydessä, erilaisten kertomusten käsittelyssä ja lakien säätämisen yhteydessä. Lakien säätämistilanteet ovat sekä määrällisesti että laadullisesti selvästi tärkeimmät. Myös kysymyksellä tulkinnan muuttamisen mahdollisuudesta on ilmeisesti eniten kantavuutta juuri niiden yhteydessä. Keskityn tämän vuoksi lainsäätämistä koskeviin tulkintoihin.

Kysymykseen, miten perustuslakivaliokunta on lakien säätämiseen liittyvissä tulkinnoissaan suhtautunut aikaisemman tulkinnan muuttamiseen, ei voida antaa lyhyttä tyhjentävää vastausta. Eräs vastaamista mutkistava kysymys on jo se, mitä pidetään tulkinnan muuttamisena, mitä vain sen täsmentämisenä tai aikaisemman tulkinnan soveltamisena uudessa yksittäistapauksessa. Jos kiinnitetään huomiota vain tapauksiin, joissa valiokunta olisi selvästi muuttanut aikaisemmin selvästi ilmaistua tulkintaansa, vaikuttaa siltä, että valiokunta on ollut alttiimpi, valmiimpi muuttamaan aikaisempaa tulkintaa suuntaan, joka on merkinnyt lain säätämisen vaikeutumista eli useissa tapauksissa paremman suojan antamista tietyille intresseille, mutta suhtautunut hyvinkin varovaisesti siihen, että lainsäätämismenettelyyn vaikuttavia tulkintoja löysennettäisiin. Tiukemmasta ja löysemmästä tulkinnasta puhuminen on tietysti mahdollista vain tyydyttäessä varsin diffuuseihin kriteereihin. Lakien säätämisessä tämä tiukempi — löyhemmyys toisaalta tulee usein selvästi näkyviin kysymyksenä vaikeamman tai helpomman säätämisyjärjestyksen hyväksymisestä.

Säätämisyjärjestykseen vaikuttavien tulkintojen tiukentuminen on ollut hyvin selvää siinä kehityksessä joka on tapahtunut verosta säätämistä koskevan HM 61 §:n tulkinnassa jo 1940-luvulla, mutta erityisesti alkaen hinnantasausrahastoa koskeneesta vuoden 1955 valtiopäivillä annetusta lausunnosta (prvl 10/HE 114/55 vp). Poiketen siitä, mitä ennen sotia oli pidetty mahdollisena, on mainitusta lausunnosta alkaen yhdenmukaisena jatkuneessa käytännössä katsottu HM 61 §:n asettavan verosta säätämislle tiukat rajat mm. niin, että täytäntöönpanoviranomaisen harkinnan verosta määrättäessä tulee olla sidottua harkintaa. Tulkintakäytännön muuttumista tiukempaan suuntaan on mahdollista havaita myös siinä, että viime sotien jälkeen on säännöstelyvaltuuksien antamisen yleensä katsottu vaativan perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä, joskaan tässä ei ehkä voida puhua perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta yhtenäisestä kannasta ja sen muuttumisesta. Tulkinnan tiukentumista on esitetty tapahtuneen myös valiokunnan vuoden 1957 valtiopäivillä antamassa edustajien aloiteoikeutta koskeneessa mietinnössä (prvm 17/57 vp),

jolla sittemmin pitkään oli tärkeä eduskunnan käytäntöjä ohjaava vaikutus. Tulkintojen tiukentumista voidaan nähdä myös valiokunnan vuosien 1977 ja 1978 valtiopäivillä joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskeneista ehdotuksista antamissa lausunnoissa (prvl 3/HE 108 (76 vp)/77 vp ja prvl 4/HE 226 (77 vp)/78 vp) ja niitä edeltäneessä, lentokonekaappausten ehkäisemistä koskeneessa vuoden 1971 lausunnossa (prvl 2/HE 157 (70 vp)/71 vp), joissa kaikissa oli kysymys henkilökohtaisen vapauden perustuslainsuojan ulottuvuudesta. Nämä lausunnot toisaalta hyvin osoittavat tulkintojen muuttamisesta puhumisen moni-ilmeisyyttä: aikaisemmasta käytännöstä ei löydy ko. kysymyksissä yhtä tiukoja kannanottoja, mutta toisaalta ei myöskään kannanottoja, joista nämä kannanotot olisivat selvästi poikenneet. Aikaisempi »tulkinta» ilmenee itse asiassa vain tulkintaratkaisujen puuttumisena, mikä puolestaan on voinut johtua siitä, että vastaavansisältöisten lainsäädäntötoimien yhteydessä ei aiemmin ole »nähty» mitään perusoikeussuojan kannalta kriittistä.

Tapaukset, joissa perustuslakivaliokunta olisi aikaisemmin omaksunut tietyn, lainsäätämismenettelyyn vaikuttavan tulkinnan ja myöhemmin sitten selvästi päättynyt toiseen, lainsäätämisen helpommaksi tekevään tulkintaan, ovat havaitakseni olleet hyvin harvinaisia. Selvin näistä tapauksista on ollut valiokunnan suhtautuminen mahdollisuuteen tehdä lailla vapunpäivä palkalliseksi vapaapäiväksi mm. urakkapalkalla oleville. Vuoden 1950 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa (prvl 2/HE 23 (48 vp)/50 vp) valiokunta katsoi, että tämän sisältöinen säännös loukkaisi työnantajan omaisuuden suojaa. Samassa kysymyksessä vuoden 1961 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa (prvl 2/tyvk—/61 vp A V) valiokunta katsoi, ettei ehdotus loukannut työnantajan omaisuuden suojaa. Kannan muutoksen perusteluiksi valiokunta vetosi »vapunpäivän luonteessa ja merkityksessä tapahtuneeseen muutokseen» sekä »kehitykseen palkallisten vapaapäivien osalta muuallakin». Välillisempää ja muutenkin vähemmän näkyvää tulkinnan muutosta väljempään suuntaan on tapahtunut suhtautumisessa julkisoikeudellisten oikeushenkilöiden mahdollisesti nauttimaan omaisuuden suojaan. Vuonna 1941 antamassaan lausunnossa valiokunta nimenomaisesti katsoi seurakuntien, siis julkisoikeudellisten yhteisöjen, nauttivan omaisuuden suojaa (prvl 2/HE 13/41 vp). Sittemmin valiokunta on ainakin kahdessa, vuosien 1959 ja 1960 valtiopäivillä annetussa lausunnossa (prvl 3/LAM 15/59 vp manttaalikunnasta ja prvl 1/HE 13/60 vp kansaneläkelaitoksesta) katsonut, etteivät julkisoikeudelliset oikeushenkilöt nauti HM 6 §:n mukaista omaisuuden suojaa. Mainitut tapaukset rajoittuvat varsin suppeisiin, tiettyjä detalji-ongelmia koskeviin puitteisiin. Laajempaa aikaisemman tulkinnan höllentämistä lainsäätämismenettelyn yhteydessä merkitsi vuoden 1980 valtiopäivillä annettu laaja mietintö kansanedustajien aloiteoikeudesta (prvl 17/80 vp). Ko. tapauksessa, joka oli eduskunnassa tietoisesti järjestetty juuri uuden tulkinnan saamista silmälläpitäen, kirjoitettiin asiallisesti kokonaan uudestaan ne aloiteoikeutta koskevat tulkinta»säännöt», jotka valiokunta oli omaksunut edellä jo mainitussa mietinnössään vuoden 1957 valtiopäivillä (prvm 17/57 vp). Valiokun-

nan siirtymisestä uudessa mietinnössään kokonaan uuteen tulkintaan on esitetty sekä tunnustusta antavia (Jyränki, 1980) että epäileviä (Hidén, 1980) arvioita.

Kaiken kaikkiaan voidaan perustuslakivaliokunnan käytännöstä sanoa, että se on suhtautunut varovaisesti aikaisempien selvien tulkintaratkaisujensa muuttamiseen ja erittäin varovaisesti sellaisiin muutoksiin, jotka ovat merkinneet lainsäätämisyjärjestyksen helpottamista. Toisaalta valiokunta ei, kuten edellä on viitattu, ole ulottanut samanlaista varovaisuutta tulkintoihin, joita eduskunnassa on omaksuttu perustuslakivaliokunnan ulkopuolella.

Myös korkeimmat oikeudet ja lainvalvojat antavat jossain määrin perustuslakien tulkintakannanottoja. En ole pyrkinyt selvittämään, missä määrin tällaisissa tulkinnoissa on pysytty tai niitä muutettu. Äskettäin julkisuutta saaneesta päinvastaisesta esimerkistä huolimatta uskaltaisin olettaa, että aikaisemmin nimenomaisesti omaksuttua perustuslain tulkintaa on näissä viranomaisissa yleensä myös jatkossa noudatettu.

Tulkinta ja uusi tulkinta

Miten sitten olisi suhtauduttava omaksuttujen perustuslaintulkintojen muuttamiseen uusilla tulkinnoilla? Alussa jo totesin, että meillä on ensisijaisena perustuslaintasaisen normiston muuttamismuotona syytä pitää perustuslain säännösten muodollista muuttamista. Tästä lähtökohta-asettoimisesta ehkä voidaan olla eri mieltä. Eräistä yleisluontoisista näkemyksistä on luullakseni varsin helppo päästä yhteisymmärrykseen. Antero Jyränki suositaa eräässä artikkelissaan (1968) perustuslain luovaa tulkintaa, jossa otetaan huomioon muuttuvan yhteiskunnan kulloisetkin tarpeet. Hän korostaa kuitenkin samalla, että mahdollisten tulkinnan muutosten tulisi ennaltalaskettavuuden säilyttämiseksi tapahtua loivasti kaartaen. Näin yleisesti esitettyyn tulkintasuositukseen voi olla helppo yhtyä. Toisaalta lausuma on hyvin väljä ja esim. se, mitä pidetään loivana kaartamisena, riippuu paljon tarkastelijan asennoitumisesta. Loivasti kaartamisen voitaneen kuitenkin katsoa sisältävän sen, että tulkinnalla ei ole asianmukaista tehdä tai pyrkiä tekemään nopeita, tuntuvia muutoksia perustuslain tasoiseen normistoon. Pelkästään tulkinnan muutoksella toteutettuja nopeita, tuntuvia norminmuutoksia voitaneen pitää käytännössäkin epätodennäköisinä. Perustuslakivaliokunnan aloiteoikeusratkaisu vuonna 1980 jäänee tässä kohden vain sääntöä vahvistavaksi poikkeukseksi. Tuo tapaushan oli sikäli luullakseni epätyypillinen, että vakiintuneen tulkinnan muuttamisella ei ollut välittömiä vaikutuksia eduskuntatyön ulkopuolella ja että muutosta voitiin pitää eri poliittisten ryhmien intressien kannalta varsin neutraalina asiana.

Yhteisymmärrystä on ilmeisesti löydettävissä myös siitä, milloin tulkintaa on pidettävä sillä tavalla vakiintuneena, että sen jyrkkään muuttamiseen olisi

suhtauduttava varauksellisesti. Harvalukuiset, ajallisesti jo etäiset kannanotot eivät hevin voi muodostaa sellaista käytäntöä, josta perustuslakivaliokunta ei voisi poiketa. Mitä useammista, yhdenmukaisemmista ja tuoreemmista tulkintaratkaisuksista on kysymys, sitä enemmän on aihetta katsoa, että kyseessä on sellainen tulkintakäytäntö, että siitä ei voida uudella tulkintaratkaisulla jyrkästi poiketa. Voidaan hyvin lähteä siitä, että yksi ainoa aikaisempi tulkintaratkaisu — tuorekaan — ei voi sitoa myöhempiä ratkaisuja. Toisaalta ei valiokunta tietysti voi suhtautua kevyesti poikkeamiseen sellaisestakaan tulkinnasta, joka on omaksuttu vain yhdessä aikaisemmassa ratkaisussa. Kuulemani mukaan muodostui valiokunnan vuoden 1968 valtiopäivillä antamassa, pilkkimisoikeutta toisen vesillä koskeneessa lausunnossa ratkaisevaksi tekijäksi juuri se, että valiokunta oli vuonna 1961 antamassaan lausunnossa katsonut samassa kysymyksessä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämisen tarpeelliseksi eikä uudessa lausunnossaan katsonut mahdolliseksi poiketa aikaisemmasta kannastaan (prvl 4 (ann 68 vp)/LAM 19/69 vp ja prvl 6/LAM 15/61 vp). Se, että valiokunta kalastuslakiehdotuksesta vuonna 1981 antamassaan lausunnossa kuitenkin päätyi pilkkimisoikeuden osalta asiallisesti toiseen lopputulokseen, ei perustunut suoranaisesti tulkinnan muuttamiseen, vaan siihen, että valiokunta vastassa ratkaisussaan otti tulkinnan kohteeksi perusoikeussäännöksen (prvl 5/HE 214 (80 vp)/81 vp).

Palaan em. tapauksissa esille tulleeseen käytännön johdonmukaisuuden vaatimukseen myöhempänä. Omaa yleistä suhtautumistani tulkinnan mahdollisuuksiin valtiosäännön kehittämisen keinona hahmottelen seuraavasti. Tulkinta on vähittäisen muuttamisen keino. Tuntuvat tulkinnalliset muutokset tulevat kysymykseen lähinnä vain kysymyksissä, joissa ei ole aikaisempaa tulkintakäytäntöä. Aikaisemmilla ratkaisuilla vakiinnutetun tulkinnan tuntuvat nopeat muutokset kuuluvat sen sijaan lähinnä perustuslainsäätäjälle eivätkä perustuslain tulkitsijalle.

Tulkinta voi olla keino huolehtia valtiosäännön dynaamisuudesta vain uudentyypisten tulkintaongelmien kohdalla — ja tietysti myös, jos dynaamisuuksena suostutaan pitämään verkonverkkaistakin, vähittäisin tulkinnanmuutoksina aikaansaata kehitystä. Käytännön esimerkkeihin enempiä menemättä katson, että niin hyvin verosta säätämisessä kuin säännöstelyvaltuuksien antamisessa — jotka tulkinnan muuttamismahdollisuuksien kannalta ovat ehkä merkittävimmät erilliset kysymykset — on omaksuttu tulkinta niin monilla, yhdenmukaisilla ja tuoreilla kannanotoilla vakiinnutettu, että tuon tulkinnan mukaista normisisältöä voidaan tuntuvasti nopeasti muuttaa vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla. — Varovainen suhtautumiseni tulkinnan mahdollisuuksiin johtuu osaksi perustuslakivaliokunnan asemasta perustuslain tulkitsijana, joka — kuten seuraavassa esitetään — mielestäni merkittävästi poikkeaa esim. Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden tai eräiden maiden valtiosääntötuomioistuinten asemasta.

Perustuslakivaliokunnan asema tulkitsijana

Perustuslakivaliokuntaa on joskus verrattu niihin ylimpiin tuomioistuimiin, jotka eräissä oikeusjärjestyksissä voivat antaa ratkaisuja jo säädettyjen lakien perustuslainmukaisuudesta ja joista ehkä merkittävin esimerkki on Yhdysvaltain liittovaltion korkein oikeus. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkintaratkaisujen antajana (lakien perustuslainmukaisuuden osalta) on kuitenkin merkittävässä suhteissa arempi kuin esim. Yhdysvaltain liittovaltion korkeimman oikeuden tai Saksan liittotasavallan liittovaltiosääntötuomioistuimen.

Merkittävää tässä kohden on jo se, että valiokunnan ratkaisijan asema ja arvovalta ei lepää minkään muodollisen aseman ja toimivallan varassa. Se ei toimi minkään valtiosäännössä edellytetyn päätöksentekojärjestelmän viimeisenä vaiheena, vaan sen päätösten tosiasiallinen sitovuus rakentuu itse asiassa vain sen toiminnan nauttiman luottamuksen varaan. Perustuslakivaliokunnan toimintaan ei myöskään liity sellaista perinnettä aikaisempien tapausten prejudikaattimerkityksen arvioinnissa ja käsityksissä (ylimmän asteen) mahdollisuudesta poiketa aikaisemmasta prejudikaatista(an), mikä esim. Yhdysvalloissa on leimaa antava piirre tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa ja vastaavasti oleellinen seikka näiden ratkaisujen arvioinnissa.

Merkittävintä tässä yhteydessä on kuitenkin se, että perustuslakivaliokunnan päätöksentekoympäristö on korostuneemmin poliittinen ja valiokunta joutuu tämän vuoksi hankkimaan ja säilyttämään toimintaansa kohdistuvan luottamuksen oikeastaan vaativammassa oloissa kuin jokin edellä tarkoitettu tuomioistuin. Poliittiset tarkoituksenmukaisuustekijät eivät tietysti tuomioistuintenkaan päätöksenteossa jää täysin ovien ulkopuolelle. Tuomioistuinten jäsenet eivät kuitenkaan ole tyypillisesti niin välittömän ja sanktioilla varustetun poliittisen vaikutuksen piirissä kuin valiokunnan jäsenet tyypillisesti ovat. Valiokunta on kokoonpantu poliitikoista, sen käsittelemät asiat ovat usein juuri poliittisesti merkittäviä, sen päätöksenteko on osa korostuneen poliittista päätöksentekoprosessia, sen ratkaisuilla voi olla oleellinen merkitys halutun poliittisen lopputuloksen aikaansaamiselle ja sen päätösten muodostumisessa eivät eduskuntaryhmien päätökset ja ryhmäkuri ole käytännössä aina jääneet tuntemattomiksi. Päätöksentekotilanteen korostuneen poliittisuuden voidaan katsoa lisäävän tarvetta huolehtia siitä, että tulkintatoiminnan juridisuuteen luotetaan.

Mistä tekijöistä jonkin laintulkinnan juridinen vakuuttavuus riippuu, on vaikea ellei mahdotonta yleisesti määritellä. Yleisesti ei ehkä voida esittää paljon enempää kuin toteamus, että tulkinnan vakuuttavuus edellyttää sellaisia perusteita ja sellaista argumentointitapaa, jotka kyseisenä aikana ovat ko. oikeudenalalla tavanomaisia, siis päätöksentekijöiden ja tutkijoiden yleensä soveltamia. Pysyvästi ei tulkintojen juridinen vakuuttavuus voi nojata pelkästään tulkitsijan arvovaltaan. Tulkintojen vakuuttavuutta ei voida arvioida ikään kuin kukin tulkintaratkaisu olisi autonominen, muista asiallisesti ja ajal-

lisesti lähellä olevista tulkintaratkaisuksista riippumaton tapaus. Kyseessä on suuressa määrin myös koko tulkitsemistoiminnasta muodostuva kuva — miten johdonmukaisesti, ennustettavasti tulkitsija käyttäytyy, miten vakuuttavia sen esittämät perustelut ovat nimenomaan osana sen koko tulkitsemistoimintaa.

Perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminnasta muodostuvan kuvan kannalta on mielestäni suotavaa, että valiokunnan käytännössä ei ainakaan usein esiinny tapauksia, joissa kysymykseen uuden tulkinnan omaksumisesta ja muotoilusta olisi suhtauduttu ensi sijassa tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä.

L Ä H T E E T

Hidén, Mikael »... antaa perusteltu lausunto siitä, onko...», *Lakimies* 78 (1980): 6, 586—618

Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä, *Lakimies* 66 (1968): 8, 977—1002

— » — Aloiteoikeuden tulkinnalla tärkeä periaatteellinen merkitys, *Helsingin Sanomat* 21. 9. 1980