

PERUSTUSLAIN TULKINNASTA JA TULKINNAN MUUTTAMISESTA

Antero Jyränki

ABSTRACT

Changing the Interpretation of the Constitution

In Finland the general *doctorem opinio* accepts the idea that at least »light« alterations, those which make step-by-step changes in constitutional interpretation, are to be allowed. The author discusses two questions: 1) Are rigorous changes in interpretation to be allowed? 2) Is it possible for long-time practice to transform a certain interpretation into a customary constitutional law? The answer to the first question is that in a situation of abstract-norms control an interpretative decision never affects an individual so closely that predictability would be a key value. Therefore, legally, a political organ is free to alter a previous constitutional interpretation even radically if circumstances require it. Of course, every interpretation of the constitution should be constructed in such a way that it would serve as a basis for »permanent practice«. As for the second question, very special conditions must be fulfilled before a customary constitutional norm can be considered to have arisen. The idea of interpretative practice becoming customary constitutional law must especially be regarded with care and even suspicion. In many situations it would not be reasonable to prevent the political organ from easily altering established practice, which may have become antiquated and no longer meet, the requirements of a new era.

1. Perustuslain säännösten muita oikeusnormeja suurempaa pysyvyyttä koetetaan turvata kiinnittämällä nämä säännökset säädöstekstiin, jonka muuttamisjärjestys on kvalifioitu ja enimmäkseen vaikeampi kuin tavallisen lakitekstin. Seuraava esitys lähtee siitä olettamuksesta, että todellisuudessa myös perustuslakinormin sisältö on jatkuvassa liikkeessä, vaikka itse perustuslakiteksti, johon normin sisältö alun perin on kiinnitetty, pysyykin muuttumattomana. Tällaista muutosta revisionormi ei pysty sitomaan.

Perustuslainsäännösten sisällöllinen liikkuvuus kuuluu ilmiönä yleisempään kategoriaan, joka *Labandin* ja *Jellinekin* päivistä on saksalaisella kielialueella kulkenut nimellä *Verfassungswandlung*. Mistä siinä on kysymys?

Jos saksankielisellä ilmaisulla *Verfassungsänderung* tarkoitamme sellaista valtiosäännön muuttamista, joka tapahtuu muuttamalla säädöstekstiä, jää *Verfassungswandlung*-ilmiön piiriin kaikki muu (oikeudellisen ja/tai poliittisen)¹ valtiosäännön muuntuminen, siis myös valtiosääntönormien sisällöllinen muuttuminen tulkinnan tuloksena (*Jellinek 1905*).

Kun juuri perustuslaeille ominaiset piirteet tuovat kiinnostavia lisiä keskusteluun tulkinnasta ja sen muuttamisesta, keskityn seuraavassa perustuslakeihin ja jätän syrjään muut osat kirjoitetusta valtiosäännöstä.

2. Valtionorganin toimivalta- ja toimintavelvollisuuselvittelyjen luonnollinen kiinne kohta on kirjoitettu valtiosääntö, erityisesti perustuslakiteksti. Selvittäessään perustuslain oikeaa sisältöä valtionorgaani tosin joutuu hankkimaan tietoa muistakin lähteistä kuin säädösteksteistä. Me voimme nimittää kaikkia näitä lähteitä *oikeuslähteiksi*.

Perustuslakinormi on — kuten enimmäkseen muutkin oikeusnormit — abstrakti, yleisin sanankääntein ilmaistu sääntö, joka on tarkoitettu kattamaan epämääräisen joukon tulevaisuudessa esiintyviä konkreettisia tilanteita. Asettamisvaiheessa perustuslakinormi ilmaistaan säädöstekstin sanoin, jotka arkikieleen kuuluvina ovat enimmäkseen monimerkityksisiä. Normin yleisyyden ja käyttötapauksen erityisyyden kesken vallitsee välttämätön jännite: yleiseksi tarkoitettu ilmaisu ei voi suoraan viitata konkreettiin yksittäistapaukseen. Käytännössä lähes jokainen säädöstekstin ilmaisu jättää perustuslain käyttäjälle enemmän tai vähemmän liikkumavaraa.

Konkreetissa käyttötapauksessa yleinen perustuslakinormi saa tarkan sisältonsä siinä mielessä, että nyt tiedämme, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö *juuri tuossa tilanteessa*. Ongelmana on, voimmeko käyttötapauksen perusteella lausua jotain *yleisempääkin* voimassa olevan oikeuden sisällöstä. Tämä on oikeuslähdeongelma. Mutta ennen kuin pääsemme sitä varsinaisesti käsittelemään, on ensin sanottava jotakin perustuslain käyttötilanteista ja tulkinnasta.

3. Suomen oikeuden mukaan — päin vastoin kuin esim. BRD:ssa tai USA:ssa — perustuslainsäännökset perin harvoin tulevat tuomioistuimissa sovellettaviksi siinä mielessä, että tuomioistuin jälkikäteen tutkisi, onko viranomaisen/valtionorganin tai yksilön käyttäytyminen ollut perustuslain mukaista. Suomessa perustuslakien käyttäminen, »praksis», on pääasiassa *orgaanikäytäntöä*: eduskunta, tasavallan presidentti ja valtioneuvosto käyttäessään perustuslainmukaista toimivaltaansa itse tutkivat oman toimintansa oikeudellisia edellytyksiä: ovatko edellytykset toimivallan käyttämiselle olemassa? onko tietynsisältöinen toimintavelvollisuus olemassa? jne.

Suomalainen orgaanikäytäntö voidaan jakaa ryhmiin toimivan organin mukaan. Näillä ryhmillä on erityispiirteensä. Esimerkiksi eduskunnan ratkaisuja nyttemmin perustellaan säännönmukaisesti aika tarkoin, kun taas tasavallan presidentin ratkaisuilta yhtä säännönmukaisesti puuttuvat — lukuunottamatta ehkä viittausta ao. perustuslainkohtaan — oikeudelliset perustelut. (Jyränki 1978, 5—6).

Eduskunnan ratkaisuista taas ovat erityisasemassa lakiehdotusten käsittelyjärjestystä koskevat ratkaisut. Tämä johtuu siitä, että se konkreetti asiantila, johon pitäisi verrata perustuslainsäännökseen (tavallisesti oikeastaan: perustus-

lakitekstiin) sisältyvää yleistä tosiseikastoa, koostuukin toisesta yleisestä normista tai normeista (säädöstekstistä). Asiallisesti — joskaan ei tietysti muodollisesti — tuollainen vertailutilanne lähenee (perustus)lainsäädäntötilannetta, koska tulkitsija siinä täsmentää, mikä perustuslakinormin sisältö tarkkaan ottaen on (vrt. Schmitt 1958, 77—).

4. Orgaanikäytäntöön sisältyy aina perustuslain *tulkintaa*. Sinänsä perustuslain tulkintaa voi esiintyä ja esiintyykin monilla tahoilla. Kansalainen voi tulkita perustuslakia pyrkiessään arvioimaan valtionelinten toiminnan perustuslainmukaisuutta. Oikeustieteen harjoittaja tulkitsee perustuslakia kirjoittaessaan oikeusdogmaattisia esityksiä. Seuraavassa keskityn kuitenkin siihen perustuslain tulkintaan, jota valtionelimet harjoittavat käyttäessään perustuslainmukaista toimivaltaansa tai muuten toimittaessaan perustuslain säätämiä tehtäviään.

Mitä tarkoitamme, kun puhumme tulkinnasta? »Tulkita»-verbin juristeille lähin merkityssisältö on Nykysuomen sanakirjan mukaan »saada selville, ymmärtää (omalla tavallaan) tai selittää jnk vaikeatajuisen, eri tavoilla selitettävän, ymmärrettävän asian (tav. kirjoituksen tai puheen) merkitys tai tarkoitus». (1961, 25) Luulen, että tämäntapaista »tulkinnan» käsitettä käyttävät ne oikeusteoreetikot, jotka — mahdollisesti hyvinkin pitkälle kehiteltyjen konstruktioiden pohjalta — selittävät, että lähtökohtaisesti tulkinnan kohde on säädösteksti ja että tulkinnalla lähinnä ymmärretään tekstin merkityksen selvittämistä ja selventämistä.² Nämäkin oikeusteoreetikot tietysti myöntävät muidenkin oikeuslähteiden olemassaolon mutta korostavat säädöstekstin ensisijaisuutta oikeuslähteenä. Tästä ensisijaisuudesta nousee »tulkinnan» liittäminen lähinnä säädöstekstiin.

»Tulkinnan» käsitteelle on annettavissa ja annettukin myös laajempi merkityssisältö. Tulkinnalla voidaan näet ymmärtää myös ajatusoperaatiota, jonka tarkoituksena on normin löytäminen. Tästä lähtökohdasta käsin ei säädöstekstille — ainakaan kaikissa oloissa — enää annetakaan ehdotonta ensisijaisuutta. Silloin todetaan — *Torstein Eckhoffin* tavoin — ettei mikään oikeuslähteistä ole sinänsä yksin määräävä tulkinnan tulokselle, jos muut raskaasti painavat tekijät vetävät tulkintaa toiseen suuntaan; säädöstekstejäkin voidaan joillakin edellytyksillä sivuuttaa. Muita oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lain esityöt, praxis, juridinen kirjallisuus ja ns. reaaliset argumentit (Eckhoff 1980, 20—22).

Ymmärtääkseni samaan suuntaan kuin Eckhoff ajattelevat ne saksalaisen kielialueen kirjoittajat jotka korostavat, että lain tulkinnan tarkoituksena on lain objektiivisen tarkoituksen (*Sinn und Zweck*) selvittäminen ja että lain tarkoituksen etsiminen voi johtaa lain sanamuodon selvään syrjäyttämiseen (Germann 1965, 79—104, 256—258; Schneider 1969, 16—22).

Kun tulkinnan käsitettä laajennetaan, nousevat ehkä entistä korostetummin esille oikeuslähteiden merkitystä ja keskinäissuhteita koskevat kysymykset. Kuinka vahvasti kerran omaksuttu praxis sitoo lain käyttäjää? Jos säädöstekstin rajat ovat ylitettävissä, millaisin edellytyksin tämä voi tapahtua?

5. Kysymyksiä lähestyttäessä saattaa olla hyötyä Kauko Wikströmin esittämästä tulkintatilanteiden kolmijaosta (Wikström 1979, 212—). Wikström erottaa toisistaan avoimen, tavallisen ja vahvan tulkintatilanteen.

Avoim tulkintatilanne syntyy välittömästi lain hyväksymisen jälkeen, silloin kun asianomaista lainkohtaa ensimmäisiä kertoja sovelletaan. Tulkintoja vahvennetaan pääasiassa kieleen liittyvillä argumenteilla. Uuden säädöstekstin merkitysongelmiin etsitään vastausta myös lainsäädäntöhistoriasta l. esitöistä. Tavoitteena on löytää lainsäätäjän tarkoitus (vaikkakin historiallisen lainsäätäjän tarkoitusta on usein monistakin syistä vaikea rekonstruoida).

Tavallisessa tulkintatilanteessa lainsäädännös on ollut jo jonkin aikaa voimassa ja sitä on myös sovellettu. On jopa syntynyt »vakiintunut tulkintalinja». Praksis, jossa siihenastinen tulkinta ilmenee, on nyt käytettävissä oikeuslähteenä. Tämä käytäntö on alun perin ollut riippuvainen säädöstekstin ilmaisuista, mutta nyt se alkaa vaikuttaa suoraan lain soveltaajien käsityksiin siitä, kuinka lakitekstiä on tulkittava.

Vahvassa tulkintatilanteessa normi on ollut voimassa jo vuosikymmeniä. Taloudellisissa, yhteiskunnallisissa ja valtiollisissa oloissa on tapahtunut muutoksia, jotka tulkinnassa on otettava huomioon. Tulkinnan ydinkysymys kuuluu tässä vaiheessa — näin tulkitsisin Wikströmin ajatuksia — seuraavasti: Mikä sisältö on annettava säännökselle, jotta se muuttuneissa oloissa parhaiten toteuttaisi niitä tarkoituksia, joita sen objektiivisesti voi katsoa palvelevan? Viimeistään tässä vaiheessa tulevat ns. reaaliset argumentit käytettäväksi oikeuslähteenä.

Wikströmin esittämää tulkintatilanteiden kolmijakoa voi hyödyntää myös perustuslainsäädännösten yhteydessä, kun vain muistaa sijoittaa orgaanikäytännön tuomioistuinten soveltamiskäytännön sijalle.

6. Suomen perustuslakien osalta ei enää juurikaan voi puhua avoimista tulkintatilanteista. Perustuslait ovat olleet voimassa siksi kauan, että ensimmäiset käyttötilanteet ovat ajallisesti jo kaukana takanapäin. Voidaan lähteä siitä, että käytännössä kaikkien perustuslainsäädännösten kohdalla vallitsee vähintäänkin tavallinen tulkintatilanne. Tähän asiantilaan liittyy se seikka, että esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on tyypillinen tulkinta-argumentti viittaus valiokunnan aikaisempaan käytäntöön.

Selostan seuraavassa erään luonteenomaisen tapauksen. V. 1982 valtiopäivillä pyydettiin perustuslakivaliokunnalta lausuntoa ehdotuksesta laiksi apteekkimaksulain muuttamisesta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvostolle annettaisiin valta vuosittain tarkistaa apteekkimaksutaulukon liikevaihtoryhmien markkamääräiset rajat.

Asiasta antamassaan lausunnossa (PeVL 8/HE 184/1982 vp) valiokunta viittasi erääseen aiempaan lausuntoonsa (PeVL 3/1965 vp) ja katsoi, ettei apteekkimaksua voitu pitää vastikkeena valtiolta saadusta erityisestä edusta eikä siten HM 62 §:ssä tarkoitettuna maksuna. Apteekkimaksu oli valtiolle menevänä rahasuorituksena rinnastettavissa veroon. Kyseessä oli siis verolaki.

Valiokunta jatkoi: »HM 61 §:n mukaan verosta on säädettävä lailla. Lainsäädäntökäytännössä tämän säännöksen on vakiintuneesti katsottu (AJ) edellyttävän, että ns.

aineellisen verolainsäädännön alaan kuuluvalla lailla ei voida siirtää eli delegoida valtaa määrätä verovelvollisuudesta ja veron suuruudesta tapahtuvaksi lakia alemman asteisilla säännöksillä tai hallintopäätöksillä eli toisin sanoen verolaisissa on ainakin vahvistettava muun muassa verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräytymisperusteet siten, että lain soveltajalle jää enintään sidottua harkintavaltaa.» Käsiteltävänä olevana säännösehdotus oli valiokunnan mielestä siten muotoiltu, ettei valtioneuvostolle siirrettävä harkintavalta ollut sidottua. Tämän vuoksi lakiehdotuksen hyväksyminen edellytti VJ 67 §:n mukaisen käsittelyjärjestyksen käyttämistä.

Kysymys kuuluu nyt, voiko tulkitseva organisi, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta tai tasavallan presidentti, muuttaa kerran omaksumaansa perustuslain tulkintaa? Tällainen kerran omaksuttu tulkinta on aikanaan vahvistunut, mikä on perustuslain sisältö tiettyssä konkreettissa tilanteessa. Muodostaako tuollainen yksittäinen tulkintaratkaisu ennakkotapauksen, jota saman organisi on myöhemmissä samanlaisissa tapauksissa seurattava? Onko ennakkotapaus tai vähintäänkin ennakkotapauksen mukaisesti vakiintunut tulkintalinja kiinnittänyt perustuslain sisällön jollakin tavalla?

Ennen kuin kysymykseen käydään vastaamaan, on huomautettava siitä epävarmuuden elementistä, mikä ennakkotapausajatteluun aina sisältyy. Jonkin tapauksen nimeäminen ennakkotapaukseksi toiseen nähden edellyttää niiden kahden tapauksen vertaamista ja niiden samanlaisuuden toteamista. »Samankalaisuus» — ilmaisee asian Aulis Aarnio — »aikaansaadaan sillä, että tutkija valitsee (vertailu)kriteerit sopivasti» (Aarnio 1971, 124).

Juuri mainittu, Aarnion korostama vaikeus nousee esille erityisesti silloin, kun ennakkotapauksia etsitään tasavallan presidentin vallankäytöstä, jonka piirissä — kuten mainittiin — ratkaisuja ei juurikaan oikeudellisesti perustella.

Kaikesta huolimatta voitaneen perustellusti väittää, että esimerkiksi HM 36 §:n sisältämän hallituksen nimittämisvaltuutta koskevan säännöksen tulkinnassa itse nimittäjäkin, ts. tasavallan presidentti, on nojautunut ennakkotapauksiin, joskin yleistyksen esittäminen ennakkotapauksesta on yleensä jäänyt toisten tahojen, kuten ministereiden tai oikeusoppineiden tehtäväksi.³

Yleistykseen kannalta on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntö taas hieman toisessa asemassa, koska valiokunnalla on ollut tapana — erityisesti toisen maailmansodan jälkeen — tulkintaratkaisujensa perusteluihin liittää yleisluontoisia lausumia perustuslainsäädännön sisällöstä (vrt. esim. ed. lausumia siitä miten HM 61 §:n säännös on ymmärrettävä). Myöhemmän tapauksen yhteydessä valiokunnan tarvitsee ehkä vain alistaa uusi tapaus aiemmin yleisluontoisella lausumalla asettamalleen »välinormille» ja selvittää uuden tapauksen suhde »välinormiin».

Kysymykseen ennakkoratkaisujen sitovuudesta on vastaus Suomessa yleisesti — yleisen lainkäytön ja hallintolainkäytön alalla — ollut se, ettei Suomen oikeus ole prejudikaatio-oikeutta eivätkä korkeimmat oikeudetkaan ole sidottuja omiin aiempiin ratkaisuihinsa — ellei tietty yhtenäinen ja tavanomaisesti nou-

datettu tulkintalinja ole vahventunut tavanomaiseksi oikeudeksi (esim. Aarnio 1982, 89; Klami 1979, 167; sama 1981, 85). Seuraavassa pidän tätä teesiä lähtökohtana käsitellessäni orgaanikäytännössä tapahtuvia perustuslaintulkinnan muutoksia.

Laajemman taustan luomiseksi käsittelen kuitenkin ensin sitä, miten ulkomailla on oikeudellisesti arvioitu poikkeamista valtiosääntöoikeudellisista ennakkoratkaisuista. Kysymystä on erityisen runsaasti selvitetty USA:ssa.

7. *Common law* -järjestelmän maissa vaatimus ennakkoratkaisujen seuraamisesta (*stare decisis* -periaate) liittyy tuomioistuinten toiminnalta vaadittavaan ennustettavuuteen, mitä taas pidetään tärkeänä oikeusturvan vuoksi. Mutta vaikka Yhdysvalloissa liittovaltion korkein oikeus, *Supreme Court*, konkreettisia normikontrollia harjoittaessaan toimiikin yleisen tuomioistuimen tapaan, se ei ole pitänyt kiinni *stare decisis* -periaatteesta. *Supreme Courtin* linja on, etteivät sen omat ennakkoratkaisut sido sitä.⁴ Tätä perustellaan sillä, että jos yleinen tuomioistuin tekee huonon ennakkoratkaisun soveltaessaan tavallista lakia, lainsäätäjä voi helposti korjata asian muuttamalla säädännäistä oikeutta. Mutta perustuslain muuttaminen on USA:ssa hyvin vaikeaa; siksi *Supreme Courtin* täytyy voida itse korjata omat erehdyksensä (Schwartz 1955, 165).

Esimerkkinä tulkintalinjan muutoksista kannattaa mainita muuan tapaus, joka herättää kiinnostusta Suomen kannalta. Vuonna 1905 *Supreme Court* katsoi — muuttaen aiempaa linjaansa — New Yorkin osavaltion lain, joka rajoitti päivittäistä työaikaa leipomoissa, perustuslainvastaiseksi.

Supreme Court perusti ratkaisunsa perustuslain V ja XIV lisäartikkelissa turvattuun sopimusvapauteen. Eivät nämä artikkelit sopimusvapaudesta nimenomaisesti säätäneet; ne turvasivat vain »vapautta» ylipäätään («nor shall any person . . . be deprived of life, liberty or property, without due process of law»). Mutta tuomioistuimen mukaan oikeus ostaa ja myydä työvoimaa oli osa näiden perustuslainkohtien suojaamaa vapautta. (*Lochner vs. New York* 198 U.S. 1945).⁵

Miten tuollaiseen ratkaisuun v. 1905 päädyttiin? *Supreme Court* piti aiheellisenä — tutkiessaan tuontapaisen lainsäädäntöasian perustuslainmukaisuutta — asettaa seuraavan kysymyksen: Käsittääkö tämä lainsäädäntötoimi osavaltion valvontavallan (*police power*) kohtuullista, järkevää ja soveliasta (*fair, reasonable and appropriate*) käyttämistä, vai onko tässä kysymys kohtuuttomasta tarpeettomasta ja mielivaltaisesta puuttumisesta yksilön henkilökohtaiseen vapauteen? Vastauksen antoivat *Supreme Courtin* jäsenet kukin oman yhteiskunnallisen katsomuksensa pohjalta. — Mainitun kysymyksen asettamista tulitiin myöhemmin nimittämään *Lochner-testiksi*; testin avulla koeteltiin pitkään lakien perustuslainmukaisuutta.

Yhdysvaltain korkeimmassa oikeudessa oli vielä 1930-luvulle tultaessa vanhoillinen enemmistö, joka pyrki ratkaisullaan ylläpitämään *laissez faire*-ideologiaa ja torjumaan *New Deal* -kauden sosiaalipoliittista lainsäädäntöä. *Lochner*-testiä käytettiin menestyksellä tällaista lainsäädäntöä vastaan. Muutos

tapahtui vasta, kun presidentti *Roosevelt* nimitti *Supreme Courtiin* uusia jäseniä niin, että siinä saivat enemmistön tuomarit, jotka eivät vastustaneet hänen politiikkaansa. Vuonna 1937 tämä tuomioistuin katsoi perustuslainmukaiseksi osavaltion lain, joka turvasi vähimmäispalkan. Tuomioistuimen uuden kannan mukaan perustuslaki ei taannut ehdotonta ja kontrolloimatonta sopimusvapautta. Samalla *Lochner*-testi hylättiin. Näkökulma käännettiin lainsäätäjään: voiko järkevästi toimiva lainsäätävä katsoa lakiehdotuksella tavoiteltavan yhteistä hyvää (*West Coast Hotel Co. v. Parrish*, 300 U.S. 379, 391).

Tuollaisten merkittävien tulkinnan muutosten yhteydessä nousee luonnollisesti kysymys, eikö muutos ole rinnastettavissa lainsäädäntövallan käyttämiseen. Eikö *Supreme Court* muuta perustuslakia, kun se selittää perustuslain sallivan sen, mikä aiemmin on selitetty perustuslain kieltämiseksi, tai päinvastoin? Tuomioistuin on itse pitänyt kiinni kannanottojensa tulkinnanluontoisuudesta: perustuslain oikea sisältö on aina ollut se, mitä sen viimeksi on selitetty olevan. Oikea sisältö on vain löydetty vasta nyt (*Eriksson*, 181). — On ehkä tarpeetonta lisätä, että kaikki nämä tulkinnat tapahtuvat vahvassa tulkintatilanteessa.

8. USA:ssa on — kuten mainittiin — oikeutettu perustuslain tulkinnan muutoksia vetoamalla hankaluuksiin perustuslain kirjaimen muuttamisessa. Suomen oloissa tähän perusteeseen ei voida yhtä herkästi vedota. Tässä kohtaa on kuitenkin erotettava toisistaan sääätämisyjärjestyksen valintaan liittyvät ja muut perustuslaintulkinnat.

Normikontrollin yhteydessä Suomessa on aina käytettävissä mahdollisuus saattaa perustuslaintulkintaa muuttamatta päätökseen sellainen lainsäädäntöhanke, joka ennen on katsottu perustuslain vastaiseksi. On vain turvauduttava poikkeuslain muotoon, jolloin perustuslain kirjain ja tulkinta voidaan pitää ennallaan, mutta samalla saattaa satamaan suunniteltu lainsäädäntöhanke, jos vain riittävä määränemmistö eduskunnassa saadaan hankkeen taakse.

Poikkeuslain säätämisen mahdollisuus — siihen liittyvine kiireelliseksi-julistamissäännöstoineen — näyttäisikin meillä luoneen merkittävää stabiili- teettia perustuslain tulkintoihin. Perustuslain tulkintaa ei ole tarvinnut muuttaa silloinkaan, kun tulkinta näyttäisi johtavan tärkeiksi katsottujen lainsäädäntöhankeiden katsomiseen perustuslainvastaisiksi. Siten oli esimerkiksi mahdollista, että — samanaikaisesti kuin 1940-luvulla pidettiin yllä suurisuuntaisempaa talouselämän säännöstelyä kuin koskaan aikaisemmin ja toteutettiin ennennäkemättömän laaja sosiaalipoliittinen lainsäädäntö — eduskunta saattoi jopa laajentaa perustuslaista johdettavaa varallisuus oikeuksien turvaa.

Juuri samalla vuosikymmenellä (1946) silloinen johtava valtiosääntöoikeuden teoretikko Kaarlo *Kaira* esitti varallisuus oikeuksia rajoittavan lainsäädännön koettelemiseksi oman *Lochner*-testinsä: toimenpiteet voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, mikäli ne eivät loukkaa oikeuden normaalia, kohtuullista ja järkevää hyväksikäyttöä, jota vastoin perustuslainsäätämisyjärjestys on tarpeen, kun tämä raja ylitetään.⁶ Sittemmin tämä testi on useasti

toistettu perustuslakivaliokunnan lausunnoissa »välinormin» luonteisena. Se elää edelleen sitkeähenkistä elämäänsä näissä dokumenteissa ja oppineiden argumentaatiossa.

Lochner-testi (tai oikeastaan sen läheinen muunnelma) otettiin siis Suomessa käyttöön kymmenkunta vuotta sen jälkeen, kun siitä USA:ssa oli luovuttu. Pääasiallisesti tämä asiantila kuvastaa ehkä eroja näiden kahden maan yhteiskunnallisissa oloissa ja kehityksessä. Osavaikutuksensa on ehkä ollut suomalaisella poikkeuslakimenettelyllä, joka on sallinut sekä tulkinnan kiristämisen tämän testin pohjalta että säännöstely- ja sosiaalisen lainsäädännön saman aikaisen etenemisen. Tulkintadoktriinin pohjanahan itse testi on sinänsä niin joustava, että tulkintaa voidaan hyvin muuttaa testistä luopumatta (ks. jälj.). Ongelmiahan syntyy vasta alemmalla abstraktiotasolla, kun tietty säädösteksti alistetaan tälle »välinormille» ja esimerkiksi kysytään, onko vähimmäispalkkasäännöstö tai hintasääntely ristiriidassa perustuslain kanssa.

Suomen erityisiä oloja voidaan verrata Norjassa vallitseviin: säätämisyjärjestyksen kvalifiointihan on Norjassa yhtä vahva kuin Suomessa. Erona on se, että Norjasta puuttuu kiireelliseksijulistamisinstituutio. Revisiomenettelyn vaikutus on Norjassa johtanut siihen että valtio-oikeudelliset uutuudet on viety läpi tulkinnan muutosten ja perustuslakia muuttavan tavanomaisen käytännön muodossa (Jyränki 1974, 38—39). Poikkeuslakeja ei Norjassa tunneta.

9. Sikäli kuin Suomessa on kysymys muusta kuin säätämisyjärjestykseen liittyvästä perustuslaintulkinnasta, ei käytettävissä ole poikkeuslain muotoa laukaisemaan jännitettä vanhan perustuslaintulkinnan ja uusien yhteiskunnallisten tilanteiden välillä. Tämä pitää paikkansa niin tasavallan presidentin kuin eduskunnan ratkaisuihin nähden.

Tasavallan presidentin osalta näyttäisi esimerkiksi HM 33.2 §:n tulkinnassa tapahtuneen melkoinen käänne K. J. Ståhlbergin presidenttikauden jälkeen (Jyränki 1978, 38—39).

Merkityksellisin, ilmeisin ja tietoisin perustuslakien uudestulkinta — ainakin nykyisten perustuslakien voimassa ollessa — lienee ollut se, jonka perustuslakivaliokunta v. 1980 kohdisti kansanedustajien aloiteoikeutta koskeviin perustuslainsäännöksiin.

Kysymys oli siitä, miten oli tulkittava VJ 32 §:n sanontaa, jonka mukaan kansanedustajalla on oikeus lakialoitteen tekemiseen ns. ylimääräisenä aloiteoikeutena, jos »hallituksen esitys tai (...) muu valtiopäivien aikana sattunut tapaus suorastaan» antaa aloitteeseen aihetta. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta oli katsonut, että hallituksen vireille paneman lainsäädäntöasian »luonne ja tarkoitus» eivät saa rinnakkaisaloitteen johdosta muuttua. Uuden tulkinnan mukaan aloitteen tekemisen ja sen aiheuttamisperusteen kesken tuli vallita »selvä ja asiallinen syy-yhteys». Tältä pohjalta perustuslakivaliokunta — ratkaistessaan sitovalla tavalla puhemiehen ja eduskunnan välin — kehitti aiempaa huomattavasti laajemman aloiteoikeussäännösten tulkinnan (PeVM 17/1980 vp).

Vuoden 1980 uudestitulkinta perustuslakivaliokunnassa toimeenpantiin hyvin määrätietoisesti noudattaen puhemiesneuvostossa laadittua suunnitelmaa. Uutta tulkintaa perustellessaan perustuslakivaliokunta luonnehti siihen saakka noudattamansa tulkinnan »valtiosääntöön perustumattomaksi»; siinä mielessä sen perustelutekniikka — ja kenties ajattelutapakin — oli aidosti »pohjois-amerikkalainen». Pohjimmiltaan tulkinnan muutosta perusteltiin muuttuneilla oloilla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan vielä viisikymmentä vuotta sitten yhteiskunnan vaatimuksia vastasi sellainen käytäntö, että niin hallituksen esitykset kuin edustajaloitteet annettiin tai tehtiin valtiopäivien alussa. Tällaisen järjestelmän puitteissa edustajat voivat esittää omat vaihtoehdonsa hallituksen esityksille yleisenä aloiteaikana. Lainsäädäntötarpeiden lisääntyttyä ja lainvalmistelun ollessa nykyisin jatkuvaa *yhteiskuntakehityksen vaatimukset edellyttävät* (allev. AJ:n), että hallituksen esityksiä annetaan eduskunnalle myöhemminkin valtiopäivien aikana. Asiantilan näin muututtua ei edustajain aloiteoikeudelle saa asettaa muita rajoituksia kuin perustuslaki välttämättä vaatii. Muuten ei ylläpidetä presidentin ja eduskunnan lainsäädännöllisen aloiteoikeuden yhtäläisyyttä.

Perustuslakivaliokunnan edellä selostetun ratkaisun periaatteellista merkitystä — nimenomaan tulkinnanmuutosproblematiikan kannalta — voi tuskin kylliksi korostaa.⁷

10. Eduskunnan harjoittaman normikontrollin yhteydessä perustuslain tulkinnan muutos on oikeastaan relevantti vain silloin, kun se johtaa toisen säätämisyjärjestyksen käyttämiseen kuin aikaisemmin. Tulkinnan kiristyminen merkitsee vaikeutetun säätämisyjärjestyksen käyttämistä siinä, missä sitä ei ennen vaadittu; tulkinnan lieventyminen taas merkitsee päinvastaista ilmiötä.

Huomautin edellä siitä, että poikkeuslakimenettely on auttanut selviytymään uusista yhteiskunnallisista tilanteista vailla suurempia tulkinnan muutoksia. Osansa on kenties ollut perustuslakivaliokunnan maallikkokokoonpanolla ja normikontrollitehtävään nähden kehittymättömillä työmuodoilla: ne eivät ole olleet omiaan luomaan edellytyksiä hienojakoiselle argumentaatiolle ja omaleimaisille kannanotoille. On ollut turvallista yksioikoisesti nojata vanhoihin tulkintaratkaisuihin ja säilyttää vanha tulkintalinja (ks. myös Kastari 1972, 296—305).

Kokonaisuudessaan emme toki voi puhua tulkintalinjan jähmettymisestä säätämisyjärjestysasioissa. Esimerkiksi omaisuuden perustuslainturvan osalta tulkintalinja näyttää selvästi kiristyneen toisen maailmansodan jälkeen aina 1970-luvulle saakka. Tosin tällöin näyttäisi usein olleen kysymys säädöstyypeistä, joihin juuri perustuslakivaliokunta itse ei ole ennen ottanut kantaa. Säädökset on siis aikaisemmin hankkimatta perustuslakivaliokunnan lausuntoa käsitelty tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Vasta myöhemmin — kun valiokunta on saanut tilaisuuden muodostaa uuden lainsäädäntöasian yhteydessä kantansa hankkeen perustuslainmukaisuudesta — valiokunta on päätenyt vaatimaan kvalifioitua säätämisyjärjestystä (Riepula 1973, 185 ss.; Salervo 1971, 22—23).

Keskustelua voidaan käydä siitä, onko *perustuslakivaliokunta* muuttanut *omia* varhempia perustuslaintulkintojaan säätämisyjärjestyskannanotoissaan. Keskustelun ja erittelyn tarve johtuu muun muassa siitä, ettei perustuslakivaliokunta useinkaan ole itse ollut valmis nimenomaisesti toteamaan tulkintalinjan tarkistuksen tapahtuneen. Näin ollut enimmäkseen laita sellaisissakin tapauksissa, joissa objektiivisesti voidaan hyvillä perusteilla väittää tulkinnan muuttuneen — lievempään tai kireämpään suuntaan.

Klassinen tapaus, jossa tulkinnan muutos — osittain — on myönnetty ja jossa muutosta on koetettu perustellakin, on kysymys vapunpäivän säätämisestä palkalliseksi vapaapäiväksi.

V. 1927 perustuslakivaliokunta ehdotti *mietinnössään* että lakiehdotus, joka säätää itsenäisyyspäivän yleiseksi vapaapäiväksi ja määräsi tältä päivältä maksettavaksi täyden palkan, oli käsiteltävä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä. Kiistanalaista on, kiinnittikö valiokunta tässä mietinnössä kovinkaan paljon huomiota säätämisyjärjestyskysymykseen (PeVM 4/HE 17/1927 vp).

V. 1950 valiokuntaan tuli *lausunnolle* lakiehdotus, joka säätää sekä itsenäisyys- että vapunpäivän yleiseksi vapaapäiväksi ja määräsi näiltä päiviltä maksettavaksi täyden palkan. Valiokunta lausui, että aikaisemmin itsenäisyyspäivän osalta noudatetun käytännön »asianmukaisuutta» oli — silloisen lain taannehtivuutta ajatellen — pidettävä »kyseenalaisena». Mutta erityisesti nyt luotavan uuden velvoitteen, nimittäin vapunpäivän palkanmaksun, osalta valiokunta totesi: »Periaate, että työpalkkaa on maksettava työstä, jota ei ole tehty, on vastoin hallitusmuodon henkeä.» Esitys — jonka eduskunta sittemmin hylkäsi — oli valiokunnan enemmistön mukaan käsiteltävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä, kun taas vähemmistöön jääneet vasemmistolaiset jäsenet puolsivat eriyvässä mielipiteessään tavallista säätämisyjärjestystä (PeVL 2/HE 23 (1948 vp)/1950 vp).

V. 1958 valiokuntaan tuli *lausunnolle* lakialoite, joka sisälsi ehdotuksen laiksi vapunpäivän järjestämisestä työntekijöiden palkalliseksi vapaapäiväksi. Valiokunta lausui nyt, että sikäli kuin oli kysymys lain taannehtivuuden ristiriidasta perustuslain kanssa, valiokunta pysyi vanhassa kannassaan. Mutta vapunpäivän osalta valiokunta »kiinnittäen erityisesti huomiota yleisen käsityksen mukaan vapunpäivän luonteessa ja merkityksessä tapahtuneeseen muutokseen sekä viimeaikaiseen (...) kehitykseen palkallisten vapaapäivien osalta muuallakin», päätyi ehdottamaan tavallista käsittelyjärjestystä (PeVL 2/LA 125 (1958 vp)/1961 vp).

Edellä mainitun tapauksen ohella on kirjallisuudessa — käsiteltäessä säätämisyjärjestystä koskevien tulkintojen muutosta — tavallisesti viitattu esimerkiksi HM 61 §:n (verolain minimivaatimukset)⁸ ja HM 6 §:n (omaisuudenturva)⁹ tulkinnassa tapahtuneisiin muutoksiin.

Sikäli kuin perustuslaintulkintaa normikontrollin yhteydessä *kiristetään*, herää kysymys, joka Suomessa yleensä on sivuutettu: miten on suhtauduttava samantapaisiin, vielä voimassa oleviin lakeihin, jotka on hyväksytty tavallisessa säätämisyjärjestyksessä? Suomen kaltaisessa valtiossa, josta lakien osalta puuttuu repressiivinen valvonta, asia ei näytä mieltä enemmälti askarruttaneen. En ole havainnut, että perustuslakivaliokunta kiristäessään tulkintaa olisi samalla lausunut jotakin sellaisten voimassa olevien lakien pätevydestä, jotka samantyyppisinä on — jälkikäteen arvostellen — hyväksytty virheelli-

sessä lainsäädäntöjärjestyksessä. Liioin ei perustuslakivaliokunta, jos se joskus on päätenyt *obiter dictum* -tyyppisessä lausumassa toteamaan jonkin voimassa olevan lainsäädännön perustuslainvastaiseksi, ole esittänyt mitään toimenpiteitä tällaisen toteamuksen jatkoksi.

Lausunnossaan radiolakiehdotuksesta v. 1961 perustuslakivaliokunta totesi, että »lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan radiolaitteen eli siis myös yleisradiovastaanottolaitteen hallussapitämiseen on hankittava lupa, on sananvapauden periaatteen sisältyvää kuuntelemisen vapautta loukkaava». Tähän valiokunta lisäsi, että mainitun säännöksen kanssa jokseenkin yhtäpitävä säännös sisältyi myös voimassa olevan radiolaitteista annetun lain (8/27) 2 § :ään (PeVL 8/HE 25 (1960 vp)/1961 vp).

11. Viisitoista vuotta sitten kirjoitin aikakauskirja Lakimieheen artikkelin, jossa suosittelin perustuslakien »luovaa tulkintaa» erityisesti niissä tapauksissa, joissa on kysymys perusoikeussäännösten tulkinnasta (Jyränki 1968, 983—984). Luovalla tulkinnalla tarkoitin sitä, että perustuslain tulkinnassa otetaan huomioon muuttuvan yhteiskunnan kulloisetkin tarpeet. Tietyissä rajoissa perustuslain tulkinta voi muuttua, kun yhteiskunnan tarpeet ja ihmisten käsitykset muuttuvat. Korostin kuitenkin, että mahdollisten tulkinnanmuutosten olisi tapahduttava »loivasti kaartaen». Näin säilytettäisiin myös perustuslain vaikutuksessa se ennaltalaskettavuus, mitä oikeusjärjestys yleensäkin pyrkii luomaan.

Kantani ei tuolloin saanut kaikkien valtiosääntöoikeuden tutkijain varauksetonta hyväksymistä. Esimerkiksi Veli Merikoski, tämä äskettäin manalle mennyt etevä tiedemies, torjui sen ja lausui, että ainoastaan »yhteiskunnallisten olojen ja yleisten käsitysten muuttuminen voi aiheuttaa joustavien oikeusnormien soveltussisällön laajenemista tai supistamista» (Merikoski 1969, 123; vrt. Jyränki 1974, 40). Merikosken lausumaa oli kai luettava siten, ettei hänen mukaansa — esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa — kovin tietoinen toiminta tulkintojen muuttamiseksi voinut tulla kysymykseen.

Mutta jo muutama vuosi kirjoitukseni jälkeen Paavo Kastari päätyi suosittelemaan perustuslakivaliokunnalle »loivasti kaartaen» suoritettavia tulkinnanmuutoksia (Kastari 1972, 305 sama 1980, 583). Askelta pitemmälle ehkä meni Kauko Sipponen. V. 1979 sveitsiläisessä juhlakirjassa julkaisemassaan artikkelissa joka käsitteli joustavaa lauseketta HM 6 §:n omaisuudenturvasäännöksen tulkinnassa, Sipponen asettui kannattamaan sitä mielipidettä, että tulkintalinjan tulee olla muutettavissa, kun tulkitsijat muuttuvat. Suomalaisen *Lochner-testin* (»normaali, kohtuullinen, järkevä») käyttömahdollisuuksista Sipponen kirjoitti:

»Kuinka on arvioitava tapausta, jossa omistusoikeuden vahvaa kaventamista puoltavat puolueet saavat enemmistön eduskuntavaaleissa? Tällä tosiasialla olisi merkitystä omistusoikeuden konkretisoinnille. Ja jos tällainen tapaus sattuisi kahdesti peräkkäin — mitä vielä koskaan ei ole sattunut — ja jos omistusoikeuden ongelmia korostettaisiin vaalitaistelun aikana esitetyissä puolueohjelmissä, silloin ei demokratiateorian mukaan olisi tehtävissä muuta päätelmää, kuin että yleinen käsitys siitä, mikä

on omistusoikeuden normaalia, kohtuullista ja järkevää käyttöä, on perustavasti muuttunut. Tämä täytyisi ottaa huomioon perustuslain tulkinnassa (Sipponen 1979, 400. Suom. A. J.)

Suomalaisessa ennakollisessa normikontrollijärjestelmässä, jossa eduskunta tai sen elin itse viime kädessä käyttää auktoritatiivisinta tulkintavaltaa, onkin luontevaa lukea perustavasta *puolueiden välisten voimasuhteiden* muutoksesta arvostusten muutoksia, jotka puolestaan vaikuttavat muun ohessa perustuslain tulkintoihin.¹⁰ Mutta toisaalta on muistettava esimerkiksi viimeisten neljänkymmenen vuoden kokemuksen osoittaneen, että ehkä radikaaleimmat poliittiset muutokset meillä sittenkin tapahtuvat *puolueitten sisäpuolella*; Suomelle näyttää olevan tyypillistä se, että puoluelaitos reagoi yhteiskunnallisiin muutoksiin yhtä paljon puolueiden linjan muutoksilla kuin puolueiden välisten voimasuhteitten muutoksella. Myös näillä puoluelinjan muutoksilla on legitiimi vaade päästä näkyviin perustuslain tulkintamuutoksina. Itse asiassa tällaiset muutokset ovatkin ehkä näkyneet jossain määrin esimerkiksi eräissä 1970-luvun lopun ja 1980-luvun alun tulkintaratkaisuisissa.¹¹

12. Käsittelen vielä suppeasti yhtä argumenttia, joka joskus on esitetty perustuslaintulkinnan muuttamismahdollisuutta vastaan. Voidaan kysyä, onko tulkinnan muutokset salliva järjestelmä aukoton oikeusturvan kannalta.

Yksilöllä on oikeus edellyttää oikeudellisilta ratkaisuilta tiettyä pysyvyyttä, ennustettavuutta, objektiivisuutta ja yhdenvertaisuusperiaatteen seuraamista. Vaatimus koskee luonnollisesti ensi sijassa yksittäistapauksissa tehtäviä soveltamisratkaisuja, mutta voidaan kysyä, koskeeko se myös esimerkiksi abstraktin normikontrollin yhteydessä tehtäviä soveltamisratkaisuja. Lähinnä on kysymys perusoikeussäännösten tulkinnasta, johon yksilöintressi — suoraan tai välillisesti — liittyy vahvemmin kuin »puhtaiden» kompetenssinormien tulkintaan.

Ymmärrän asian niin, ettei säätämisyjärjestystä koskeva tulkintaratkaisu kuitenkaan sivua niin läheltä yksilöä, että siinä ennustettavuus olisi keskeinen arvo.¹² Mutta tietenkin tulkinnan muutoksen vaikutus — myös yksilötasolle ulottuneena — on pehmeämpi, jos muutos tapahtuu »loivasti kaartuen».

Silti olisin tällä hetkellä valmis puoltamaan sellaista käsitystä, ettei tulkinnan »kaarroksen» tarvitse välttämättä olla kovin »loiva», jos yhteiskunnalliset olot jyrkkää muutosta vaativat.

Mutta oikeusturvankin — ja ennen muuta soveltajaorganin arvovallan — kannalta pidän tärkeänä, että tulkintaan kuuluu tietty *vakauden ja jatkuvuuden elementti*. Jokaisen perustuslakia koskevan tulkintaratkaisun tulee olla sellainen, että sen varaan voidaan rakentaa »pysyvä organikäytäntö». Vastavasti tulkintalinjan on oltava vakaa: perustuslain tulkinta ei saa heittelehtiä tapaus tapaukselta. Kun tulkinta tarkistetaan, on uudesta linjasta johdonmukaisesti pidettävä kiinni, kunnes taas ehkä tehdään periaatteellinen tarkistus.¹³

Lopputulemani on jo näkynyt edellä sanotusta: *valtionorgaanien harjoittama perustuslaintulkintaa voidaan periaatteessa pitää ja se tuleekin pitää avoimna muutoksille.*¹⁴

Sitä kysymystä, mitkä ovat tulkinnan muuttamisen mahdolliset oikeudelliset rajat, käsittelem seuraavissa jaksoissa.

13. Keskeinen oikeuslähdeongelma myös perustuslaintulkinnan piirissä on luonnollisesti se, voiko perustuslakitekstin ensisijaisuus oikeuslähteenä missään vaiheessa syrjäytyä. Asettaako perustuslakiteksti aina lopulliset ja ehdottomat rajat tulkitsijan liikkumavapaudelle?

Niin kuin edellä olen esittänyt, ehkä juuri *vahvassa tulkintatilanteessa* vaikuttaa luontevalta sekin mahdollisuus, että tulkitsija lain objektiivista tarkoitusta etsiessään joutuu ristiriitaan jopa säädöstekstin sanamuodon kanssa. Tosin tässä tulkitsija voi väittää, ettei hän tosiasiassa joudu ristiriitaan *itse lain* kanssa, koska lain todellinen *ratio (Sinn und Zweck)* on jo irtautunut säädöstekstistä (Schneider 1969, 19—20). Säädösteksti on vanhentunut, ja lainsäätäjä on laiminlyönyt velvollisuutensa tekstin ajan tasalla pitämiseen. Siksi edes lainkäyttäjän on huolehdittava siitä, että normisto vastaa yhteiskunnan kehitystä. — Tällaisella argumentaatiolla on vahvassakin tulkintatilanteessa pelastettavissa edustuksellinen demokratian ja lainsäädäntöelimen ensisijaisuuden periaate.¹⁵

Suomen nykyiset perustuslait ovat jo kohtalaisen iäkkäitä. Keskeisin niistä, vuoden 1919 Hallitusmuoto, on ollut suuremmitta muutoksitta voimassa yli 60 vuotta. Erityisesti HM:n *perusoikeussäännösten* osalta alkaa olla aika kiinnittää huomiota siihen, pystyykö säädöstekstin sanamuodon rajoissa tiukasti pysyttelevä tulkinta enää toteuttamaan kaikkien perusoikeussäännösten objektiivista tarkoitusta.

Säädöstekstin rajat ylittävää tulkintaa säätämisyjärjestyskysymyksissä voi helpottaa kaksi seikkaa: 1) tulkitsijana on kansanedustuslaitos, siis itse lainsäädäntöelin, mihin nähden edustuksellisen demokratian periaatetta ei aseteta kyseenalaiseksi, ja 2) eduskunnan jäseniä ei voi asettaa virkavastuuseen sillä perusteella, että he syrjäyttäessään säädöstekstin tulkinnassa ovat rikkoneet laillista velvollisuuttaan.¹⁶

Toisaalta on kiistatonta, ettei säädöstekstin rajat ylittävä perustuslain tulkinta saa olla mielivaltainen ja että sen tulee perustua yleiseen (vaikka ei välttämättä yksimieliseen) käsitykseen siitä, mikä olevissa oloissa on asianomaisen perustuslainsäännöksen tarkoitus.

Onko Suomessa ollut jo osoitettavissa tapauksia, joissa perustuslain sanamuodon rajat olisi vahvassa tulkintatilanteessa ylitetty? Vastausta on vaikea antaa, 1) koska on erotettava eri ryhmäksi tapaukset, joissa sanamuoto on ylitetty epähuomioissa, enempää harkitsematta taikka hätäoikeuteen viitaten, ja 2) koska sen seikan arviointi, ylittääkö tulkinta sanamuodon rajat, on itsensäkin aina jonkin verran tulkinnanvarainen asia.

Joitakin tapauksia silti voidaan ottaa esille. Sivuutan viittauksella kysymyk-

sen HM 33 §:n sisältämien, ulkoasiainvaltaa ja sen käyttöä koskevien normien tulkinnasta (ks. Jyränki 1978, 220—237; PeVL 15/HE 270/1982 vp). Käsitelien enemmän HM 10 §:n tulkintaa.

HM 10 §:n sananvapaussäännöksen tulkinnassa näyttää — kaikkine huojuntoineenkin — päälinja olleen se, että 1) sananvapaudella turvataan yksilön oikeus sanomien lähettämiseen ja 2) sananvapautta loukkaa pahimmin viranomaisen harjoittama sanomien lähettämisen ennakkovalvonta.¹⁷ Sähköinen joukkotiedotus oli Hallitusmuotoa säädettäessä tekemässä läpimurtoa, mutta tästä seikasta ei näy jälkeäkään HM 10 §:ssä. Luvanvaraisuus, joka painopaususjärjestelmässä katsottiin ehdottomaksi perustuslainvastaiseksi, säädettiin v. 1927 — asiaa enemmän miettimättä — tavallisessa järjestyksessä (yleisradiotoiminnan ehdoksi (Jyränki 1969, 129). Perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa HM 10 §:n ja yleisradiotoiminnan suhteeseen, vasta kun hallitus antoi v. 1960 eduskunnalle esityksen, jonka mukaan yleisradiotoimintaa saisi harjoittaa vain valtionenemmistöinen yleisradioyritys.

Perustuslakivaliokunta lausui: »Vaikka hallitusmuodon 10 §:n mukaan olisikin katsottava jokaisella Suomen kansalaisella olevan oikeus ajatustensa vapaaseen esittämiseen myös radion välityksellä, asettaa *tekniikan nykyinen kehitysvaihe* (allev. AJ:n) tälle vapaudelle omat tosiasialliset rajoituksensa.» Valiokunta siis irtautui perinteisestä käsityksestä, jonka mukaan sananvapaus — kaikissa muodoissaan — on periaatteessa jokaiselle kuuluva oikeus sanomien lähettämiseen. Se ei pitänyt julkisen yleisradioyrittäjän yksinoikeusasemaa sinänsä HM 10 §:n vastaisena (PeVL 8/HE 25 (1960 vp)/1961 vp; ks. myös Jyränki 1969, 131—).

14. Vakiintuneen tulkintalinjan muuttamismahdollisuudesta keskusteltaessa tehdään usein myös se varaus, että muutos on oikeudellisesti sallittu, ellei soveltamiskäytäntö ole *vahventunut tavanomaiseksi oikeudeksi*. Sama huomautus on luonnollisesti ulotettavissa koskemaan valtionorgaanien harjoittamaa perustuslaintulkintaa.

Tavanomaista valtiosääntöoikeutta on Suomessakin katsottu voivan syntyä ainakin kirjoitettua valtiosääntöä (myös perustuslakeja) täsmentämään (*intra legem*) ja täydentämään (*praeter legem*).¹⁸ Ongelmattominta on ehkä myöntää valtiosääntöisiä aukkotapauksia täydentävän tavanomaisoikeuden syntymismahdollisuus: jos valtiosääntöä täydentävää käytäntöä noudatetaan samansisältöisenä ja ilman vastaväitteitä riittävän kauan, saattaa seurauksena olla tavanomaisoikeudellisen valtiosääntönormin syntyminen. Edellytyksenä on, että asianomaisissa valtionorgaaneissa toimivat henkilöt tuntevat olevansa oikeudellisesti velvollisia menettelemään, niin kuin tapa on ollut, ja että tämä käsitys yleisesti hyväksytään.

VJ 32 §:n mukaan »jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle esitys, joka sisältää ehdotuksen valtion tulo- ja menoarvioksi seuraavaa varainhoitovuotta varten». Perustuslain eikä tavallisen lain tasolla ei täsmennetä, mikä orgaani antaa budjettiesityksen eduskunnalle. Tavanomaisen käytännön mukaan sen tekee tasavallan presidentti (Jyränki 1978, 335). On lähellä väite, että presidentin toiminta tässä asiassa on nykyisin jo tavanomaisen oikeuden varassa.

Muuan perusongelma tulee kuitenkin näkyviin, kun kysytään, mikä on tavanomaisen valtiosääntöoikeuden normien hierarkkinen status. Onko se asetuksen, lain vai perustuslain status? Lähtökohtaisesti vastaus on harkinnanvarainen. Paljon riippuu siitä, kuinka tärkeiksi katsottuja normeja tavanomaiseen valtiosääntöoikeuteen kuuluu. Kun Norjassa valtiosääntöoikeuden tutkijat koko lailla yhtäpitävästi katsovat, että eräät tavanomaisoikeudelliset normistot ovat perustuslain voimaisia, tällä lienee yhteyttä siihen tosiseikkaan, että Norjassa on todella merkittäviä valtiosääntöisiä instituutioita (parlamentarismi, tuomioistuinten perustuslakikontrolli) perustettu tavanomaisella käytännöllä (Castberg 1959, 46—47, 70—74; Eckhoff 1980, 197—202, 280). Suomessa näin ei ole laita, eikä ainakaan tältä kannalta ole siis esitettävissä tärkeitä syitä sille, miksi tavanomainen valtiosääntöoikeus *praeter legem* olisi siten korotettava perustuslaintasolle, että se olisi muutettavissa vain uudella perustuslainsäännöksellä — tai sen ohella kenties uudella käytännöllä.

Entä sitten tavanomainen valtiosääntöoikeus *intra legem*? Jos sellaisen syntyminen myönnetään, näyttäisi johdonmukaisimmalta katsoa, että tavanomaisnormin status seuraa sen normin statusta, jota tulkinnalla on täsmennetty. Jos siis tulkinnalla on täsmennetty perustuslainsäännöstä ja tulkintakäytäntö on vahventunut tavanomaiseksi oikeudeksi, on täsmennävä tavanomaisnormi saanut perustuslainsäännöksen statuksen.¹⁹ Tämä merkitsisi, että normaalilla tulkinnalla ei enää olisikaan käytettävissä tavanmukaista liikkumavaraa; ei olisi enää tulkinnan vaihtoehtoja vaan tapa olisi täsmennänyt tulkinnan mahdollisuuden yhteen suuntaan.²⁰

Mitä johtopäätöksiä juuri sanotusta on tehtävä?

Ensiksi: on asetettava aivan erityisiä vaatimuksia sellaiselle asiantilalle, jonka katsotaan tuottavan perustuslaintasaisen tavanomaissäännöksen. Tulkinnan tulee olla todella kiistatonta ja pitkäaikaista.

Toiseksi: juuri kuvattu tilanne saattaa kuitenkin tulla hyvin lähelle sitä, mitä aikaisemmin tässä esityksessä on kuvattu *vahvaksi tulkintatilanteeksi:* säädöstekstin antamisesta on kulunut pitkä aika ja yhteiskunnalliset olot ovat kenties paljonkin muuttuneet. Tälle tulkintatilanteelle on esitetty edellä luonteenomaisiksi piirteiksi reaaliargumenttien mukaantulo uutena oikeuslähteenä ja kenties mahdollisuus säädöstekstin rajojen ylittämiseen. Pitäisikö nyt juuri tällaisessa tilanteessa yhdelle oikeuslähteelle, nimittäin orgaanikäytännölle, tunnustaa ylivertainen asema kaikkiin muihin oikeuslähteisiin nähden? Epäilen sitä.

Kysymys vakiintuneen tulkinnan vahventumisesta perustuslaintasoiseksi tavanomaisoikeudeksi jää joka tapauksessa avoimeksi, ongelmalliseksi.

Norjalainen tutkija saattaa väittää, ettei tuo avoin kysymys ole suurikaan ongelma, koska tavan ja oikeussäännön sanktiot ovat valtiosääntöoikeuden piirissä samantyyppiset, nimittäin tosiasialliset, poliittiset (Eckhoff 1980, 201—202). Mutta ylilegalistisessa Suomessa on syytä olla varovainen tulkinnan sitomisessa.

VIITTEET

- 1 Oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön käsitteistä ks. Jyränki 1983b.
- 2 Esim. Makkonen 1978, 98, 158, 180; Egon Schneider 1965, 307. Samaan suuntaan — joskin väljemmin — myös Aarnio 1978, 171 (jokainen tulkinta on palautettava lakitekstiin); Larenz 1969, 291—292, 338—339 (tosin on erotettava »lain tulkinta» ja »tavanomaisuuden tulkinta»); ja Peczenik 1974, 49—55 (lakitekstin ensisijaisuus).
- 3 Ks. Laakso 1975, passim. (yleistyksistä esim. 212); ja Jyränki 1978, 84—102.
- 4 Yhdysvaltain perustuslain viralliseen kommentaariteokseen *The Constitution of the United States of America* sisältyy liitteenä luettelo tapauksista, joissa liittovaltion korkein oikeus on muuttanut aiemmasta ratkaisustaan ilmenevää tulkintaa (*Supreme Court decisions overruled by subsequent decision*). Vuoden 1973 laitokseen näitä tapauksia oli listattu 143 kappaletta; vuoden 1980 täydennysosassa luettelo käsitti jo 171 tapausta (1810—1980). Luettelo ei havaintojeni mukaan ole täysin tyhjentävä.
- 5 Suomessa on käytettävissä *Supreme Courtin* ratkaisukokoelmia vain numerosta 301 lähtien. Tekstissä oleva esitys perustuu siksi toisen käden lähteisiin. Ks. *Constitution of the United States* (1973), 1319—1324; Hirschfeld 1963, 28—60; ja Schwartz 1955, 208—209. — Tekstissä mainittuja tapahtumasarjoja on hiljan käsitelty myös Jyrängin (1983a) ja Karapuun (1983) artikkeleissa.
- 6 Kairan lausunto, jossa hän esittää testinsä, on otettu liitteeksi PeVL:oon 4/HE 4/1946 vp. Ks. myös Kaira 1946, 165 ss. — Kairan teksti on todella niin lähellä alkuperäistä Lochner-testiä, että näiden kahden testin sukulaisuutta voidaan vakavasti uumoilla.
- 7 Itse asiasta laajemmin ks. Hidén 1980, 586 ss. ja Jyränki 1980. Huomautettakoon tässä, että edustajain aloiteoikeuden tulkinnallinen laajentaminen jäi vain välivaiheeksi. Vuoden 1982 vp. lopulla eduskunta hyväksyi VJ:n muutosesityksen, joka poisti loputkin esteet edustajain aloiteoikeudelta. Ks. Säädk 278/83.
- 8 Ks. esim. PeVL 2/HE 151/1943 vp ja PeVL 10/HE 114/1955 vp (hinnantasaussjärjestelmä). Asian taustasta ks. *Rieppula* 1968, 132 ss.
- 9 1970-luvun osalta on tulkinnan mahdollisia lievennystapauksia käsitellyt Karapuu 1983, 74—77, johon tässä yleisesti viitataan. Karapuun koskettamat tapaukset ovat: PeVM 14/1977 (lunastuslainsäädäntö), PeVL 4/1977 vp (maanhankintalaki), PeVL 2/1978 vp (kulttuuriesineiden maastavienti), PeVL 1/1981 vp (maanperimisoikeus), PeVL 3 ja 6/1981 vp (maa-aineslaki). — Omaisuuden perustuslain turvan tulkinnan todennäköisiä kiristystapauksia 1970- ja 1980-luvulta ovat pakkolunastuskäsitteen laventaminen (PeVL 3/1975 vp, 4/1977 vp, 3/1981 vp; vrt. PeVL 32/1957 vp) ja saamelaisten kalastusoikeuksien rinnastaminen omaisuudenturvaa nauttiviin varallisuusoikeuksiin (PeVL 7/1978 vp, 13/1979 vp, 5/1981 vp, 11/1982 vp). Näistä ks. Karapuu 1983, 83 av. 72; Lindberg 1982, erit. 52—56; ja Scheinin 1982, 44 ss.
- 10 Huomattakoon, että jo *Jansson* 1955, 296 pitää täysin ajateltavana, että eduskunnan vasemmistoenemmistö — kun sellainen syntyy — muuttaisi perustuslain omaisuuden suojauslainsäädännön tulkintaa.
- 11 Luonnollisesti voidaan keskustella siitä, miten tulkinnan muutos kulloinkin on selitettävissä. Tekstissä esitetylle vaihtoehdolle on selitys, jonka mukaan vallassa olevat ryhmät ovat kiristäneet omaisuuden perustuslain turvaa tuntiessaan asemansa uhatuksi ja lieventäneet tulkintaa, kun poliittinen paine on hellittänyt. Ks. Jyränki 1973, 221 ss.
- 12 Vrt. kuitenkin Eriksson, *Retroaktivitetsförbudet*, 223 ss., lainsäädäntötoimen ennustettavuudesta sääätämisyjärjestykseen vaikuttavana perusteena.
- 13 Vrt. Schneiderin (1969) esitystä, 37—40, »tuomarioikeuden» kriteereistä demokraattisessa oikeusvaltiossa.
- 14 Vertailun vuoksi mainittakoon, ettei esim. Saksan Liittotasavallan perustuslaki-

tuomioistuin seuraa *stare decisis* -periaatetta. Ks. Bundesverfassungsgerichtsgesetz 1968, 100.

¹⁵ Toinen vaihtoehto on pyrkiä organisoimaan valtiokoneisto siten, että tuomioistuimet asetetaan demokraattisten edustuselinten tapaan, jolloin tuomioistuinten irtautuminen säädöstekstistä legitimoituu tuomioistuimen rinnastamisella edustuselimeen. Tähän näkökohtaan on huomiotani kiinnittänyt Lars D. Eriksson.

¹⁶ Vrt. Aarnion (1982, 94) ja Peczenikin (1974, 49) esitystä, jonka mukaan (kirjoitettu) laki on velvoittavuudeltaan vahvin oikeuslähde, koska sen sivuuttaminen aiheuttaa tuomarin virkavastuun toteuttamisen.

¹⁷ Ks. Kastari 1972, 187 ss., jossa myös em. pääsäännön soveltamisessa esiintyneestä huojuunnasta (sanomalehden lakkauttaminen yms.).

¹⁸ Ks. Kastari 1956, 770—790; Purhonen 1955, 7—8; Sipponen 1965, 286—288; Vesänen 1965, 16—19; ja näiden mainitsema kirjallisuus.

¹⁹ Vrt. Rossin (1959, 37—38) kantaa: tapa, joka täsmentää tai muuttaa perustuslakia, saa perustuslainvoiman, mutta perustuslainvoimaa ei saa tapa, joka täydentää perustuslakia.

²⁰ Tällaisen asiantilan syntymismahdollisuuden myöntää mm. Castberg 1959, 70—71.

L Ä H T E E T

- Aarnio, Aulis: Oikeudellisen ajattelun perusteista, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja XVI A:93*, Vammala 1971.
- » — *Mitä lainoppi on*, Tammi, Helsinki 1978.
- » — *Oikeussäännösten tulkinnasta*, Juridica KY, Helsinki 1982.
- Bundesverfassungsgerichtsgesetz* (hrsg. von G Leibholtz u. R. Rupprecht). Köln/Marienburg 1968.
- Castberg, Frede: *Norges statsforfatning*. I. Annen utg., i pp., Oslo 1959.
- The Constitution of the United States of America*. Analysis and Interpretation. Ed. by Lester S. Jayson et al. Annotations of Cases decided by the Supreme Court of the U.S. to June 22 1964 — 4:o. X. 1693 s. Senate 88:th congress, 1st session, Document 39, Washington 1973.
- Eckhoff, Torstein: *Rettskildelaere*. 3 oppl., Grundt Tanum, Oslo 1980.
- Eriksson, Lars D.: Retroaktivitetsförbudet i belysning av stadgandena i RF § 5 och § 6. S.l.&a.
- Germann, O. A.: *Probleme und Methoden der Rechtsfindung*. Stämpfli, Bern 1965.
- Hidén, Mikael: »... antaa perusteltu lausunto siitä, onko...». *Lakimies* 78 (1980): 6, 586—618.
- Hirschfeld, Robert S.: *The Constitution and the Court*, New York 1963.
- Jansson, Jan-Magnus: Grundlagutskottet som grundlagstolkare. *JFT* 91(1955): 4, 277—297.
- Jellinek, Georg: *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*. Berlin 1906.
- Jyränki, Antero: Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. *Lakimies* 66(1968): 8, 977—1002.
- » — *Yleisradio ja sananvapaus*, Tammi, Helsinki 1969.
- » — *Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos*, Tammi, Helsinki 1973.
- » — Kontinuiteetti, legaliteetti, stabiliteetti. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, *Oikeustiede V*, Vammala 1974, 3—49.
- » — *Presidentti*, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 123, Vammala 1978.

- Jyränki, Antero: Aloitteiden tulkinna tärkeä periaatteellinen merkitys. *Helsingin Sanomat* 21. 9. 1980.
- » — Omistusoikeuskategorian kehitys valtiosäännössä vuoteen 1919 mennessä. Teoksessa: Scheinin, Martin (toim.), *Omistusoikeus*, Tutkijaliiton julkaisusarja N:o 21, Helsinki 1983, 27—44. (Jyränki 1983 a).
- » — Grundlagen och verkligheten, teoksessa Dag Anckar (red.): *Rätt och politik*, Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 84, Åbo 1983, 57—70. (Jyränki 1983 b).
- Kaira, Kaarlo: Tuotantokomiteat ja perustuslaki. *Lakimies* 40 (1946): 2, 165—172.
- Karapuu, Heikki: Omistusoikeus perusoikeutena, teoksessa Scheinin, Martin (toim.), *Omistusoikeus*, Tutkijaliiton julkaisusarja N:o 21, Helsinki 1983, 45—84.
- Kastari, Paavo: Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisluonteesta, *Lakimies* 54 (1956): 7—8, 770—790.
- » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja* B: 164, Vammala 1972.
- » — Haasteita oikeudelle ja oikeustieteelle. *Lakimies* 78 (1980): 5, 558—585.
- Klami, Hannu Tapani: Sääntö ja käyttäytyminen. — *Oikeustiede VII*, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja, Vammala 1979, 137—187.
- » — Johdatus oikeusteoriaan. 3. p., *Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja* A 33: 1981, Turku 1981.
- Laakso, Seppo: Hallituksen muodostaminen Suomessa, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja*, A-sarja N:o 110, Vammala 1975.
- Larenz, Karl: *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*. 2. Aufl., Springer, Berlin 1969.
- Lindberg, Juha: *Pakkolunastus, yleinen tarve ja täysi korvaus perustuslaillisina ongelmina*. OTK-tutkielma. Turun yliopisto 1982.
- Makkonen, Kaarle: Luentoja oikeustieteestä, *Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen laitoksen julkaisuja* 5, Helsinki 1978.
- Merikoski, Veli: *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme*, WSOY, Helsinki 1969.
- Nyky-suomen sanakirja*. 6. osa, WSOY, Porvoo 1961.
- Peczenik, Alexander: *Juridikens metodproblem*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1974.
- Purhonen, Eino: Parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja* A-sarja N:o 49, Vammala 1955.
- Riepula, Esko: Verolakiin säätäminen, Tampereen yliopisto, *Oikeustieteen laitos*, A. *Tutkimuksia* 5/1968, Tampere 1968.
- » — Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja* A: 101, Vammala 1973.
- Ross, Alf: *Dansk statsforfatningsret*. I. København 1959.
- Salervo, Olavi: Eduskunnan järjestys- ja työmuodot, teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia* X: 1, Valtion Painatuskeskus, Helsinki 1971.
- Scheinin, Martin: Soralaki, oikeuskansleri ja perustuslakivaliokunta, *Oikeus* 11 (1982): 1, 44—49.
- Schmitt, Carl: *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924—1954*, Duncker & Humblot, Berlin 1958.
- Schneider, Egon: *Logik für Juristen*, Vahlen, Berlin 1965.
- Schneider, Hans Peter: *Richterrecht, Gesetzesrecht und Verfassungsrecht*. Frankfurt a. M. 1969.
- Schwartz, Bernard: *American Constitutional Law*. Cambridge 1955.
- Sipponen, Kauko: Lainsäädäntövallan delegoiminen, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja* A: 68, Vammala 1965.
- » — Die normale, angemessene, vernünftige Anwendung des Eigentumsrechts, teok-

nessa: *Menschenrecht, Föderalismus, Demokratie*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi. Zürich 1979, 385—400.

Vesanen, Tauno: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 72*, Vammala 1965.

Wikström, Kauko: Oikeuskäytännön tulkinnasta, *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A 128*, Vammala 1979.

Keskustelupuheenvuorot

Antero Jyränki

Haluaisin täydentää kirjallista esitystäni huomauttamalla erinäisistä ongelmista, joita olen käsitellyt hyvin niukasti tai joita en lainkaan ole kosketellut.

Ensiksi on ilmeisesti niin, että muuttamalla tulkintaa voidaan sisällyksellisesti vaikuttaa enemmän toisiin perustuslainkohtiin kuin eräisiin toisiin. Tulkinnan osuus voi olla suhteellisen pieni esimerkiksi lepäämäänjättämissäännösten kohdalla, vaikka tässäkin tosin vaatimus »muuttamattomana hyväksymisestä» voi saada erilaisia sisältöjä. Mutta ilmeistä on, että tuollaisiin »puh-taisiin» toimivaltanormeihin voidaan enemmän vaikuttaa käyttämättä jättämisen eli desuetudon kautta, vaikkakin tavanomaisoikeudelliseen derogatioon on tätä tietä pitkä matka.

Toiseksi voimme kysyä, miten on luonnehdittava aikaisempaa tulkintaa, kun siitä luovutaan ja omaksutaan uusi. Onko aiempi tulkinta selitettävä »perustuslainvastaiseksi» vaiko vain lausuttava, että perustuslaki sallii toisenkin tulkintavaihtoehdon, joka nyt on paremmin perusteltavissa? Vai onko koko asiasta parasta vaieta?

Kolmanneksi perustuslakivaliokunta käyttää lausunnoissaan runsaasti yleisluontoisia lausumia perustuslakien sisällöstä — nimitin niitä »välinormeiksi» — perustellessaan säätämistäjärjestyskannanottojaan. Olisiko tulkinnan muuttaminen perustuslakivaliokunnassa joustavampaa, jos valiokunta luopuisi tuolaisten »välinormien» asettamisesta ja tyytyisi tapauskohtaisempaan argumentaatioon?

Neljänneksi olen jättänyt käsittelemättä kysymyksen, millaisissa asioissa tulkinnan muutos on lähitulevaisuudessa suositeltava tai todennäköinen. Esitän tässä pari ehdotusta. Kun fyysisen ympäristön kuormitus aina vain kasvaa ja ihmisten ympäristönsuojelutietoisuus nousee, tämä luultavasti lisää paineita hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuojasäännösten tulkittamiseen entistä joustavammin ympäristönsuojelua tarkoittavia lakiehdotuksia käsiteltäessä. Toisaalta huomaamme, että mahdollisuudet manipuloida ihmisten tajunnansisältöjä yhä lisääntyvät joukkotiedotusteknologian kehittyessä. Tämä muutos ymmärtääkseni lisää tarvetta tulkita hallitusmuodon 10 §:n sananvapaussäännöstä enemmän siihen suuntaan, että tässä pykälässä ennen muuta turvataan yksilön mahdollisuus vastaanottaa monipuolista ja olennaista tietoa.

Antti Seppälä

Kun eduskuntalakia tulkitaan normaalissa soveltamistilanteessa, pitäisi kai aika paljon pitäytyä vakiintuneen soveltamiskäytännön puitteissa, koska lain

soveltamisessa täytyy olla ennustettavuutta. Jos tulkinnassa sallitaan paljon muutoksia, häviää ennustettavuus. Mutta jos taas perustuslakia halutaan muuttaa tulkinnalla, niin se on jo vaikeampi kysymys. Perustuslain tekstin muuttaminen on eduskunnan asia, ja jos eduskunta nyt ei muuta tekstiä, vaan sitä muutetaan tulkinnalla, eikö tulkinnan muuttaminen ole eduskunnan tahdon vastaista?

Tulkinnan muuttamisesta puhuttaessa viitataan usein Yhdysvaltoihin. Samalla unohdetaan Ruotsi, jossa entisen hallitusmuodon tulkintaa aika pitkälle muutettiin. Sen alkupykälissä säädettiin kuninkaalle kaikki täytäntöönpanovalta, mutta hallitusmuodon viimeisinä voimassaolon vuosina kuninkaalla ei ollut mitään valtaa. Tässä meillä on lähellä malli, jossa perustuslain johtavat periaatteet ovat muuttuneet täysin päinvastaisiksi, ja tämä näköjään hyväksyttiin Ruotsissa.

Antero Jyränki

Mikael Hidénin esityksen pohjalta nousee kysymys: onko tulkinnan muuttaminen vähemmän kansanvaltaista toimintaa kuin lain säätäminen? Kysymyksen voi esittää lain soveltamisen kohdalla yleensä ja perustuslain osalta erityisesti. Jos perustuslaista on kysymys, asia mutkistuu, koska tulkitsijana on eduskunta itse tai vähintäänkin sen perustuslakivaliokunta. Ja minusta ei voi ihan yksioikoisesti sanoa, että perustuslakivaliokunnan toiminta perustuslain tulkitsijana olisi vähemmän kansanvaltaista kuin sen toiminta lainsäätäjänä. Myönnän kuitenkin, että ongelma kärjistyy, kun esitetään kysymys: kuinka legitimiä se on? Kuinka oikeutettua on käyttää tulkinnan muutosta, jos vaihtoehtona on määränemmistöllä säädettävän lain säätäminen? Mutta voidaan myös kysyä, eikö tämän vuoksi ryhtyminen varovaiseksi perustuslain tulkinnan muuttumisen suhteen johtaisi siihen, että ne vaiheet, jolloin perustuslaki tulkinnalla sai tietyn täsmennetyt sisällön, tulevat etuoikeutettuun asemaan. Suomen oloissa se johtaisi siihen, ettei riittänyt, että ilman konsensusta saatiin aikaan perustuslain teksti, vaan että tietyt poliittiset enemmistöt saivat myös enemmistötulkinnalla sen täsmennetyksi tiettyyn suuntaan. Pitäisikö tämän jäädä koskemattomaksi? Minusta se ei tunnu yhteiskunnallisesti oikeudenmukaiselta ajatukselta. Tämä on yksi syy, minkä tähden minusta tuntuu vaikealta suostua siihen, että voisi syntyä perustuslaintasoista tavanomaista oikeutta.

Minä ymmärsin, että Mikael Hidén tarkoitti esityksessään juuri aika paljon tavanomaisen oikeuden, jopa perustuslaintasoisen tavanomaisen oikeuden syntyä.

Alustuksen lopussa oli hyvin mielenkiintoinen ajatuksenkulku, vaikken tiedä, ymmärsinkö sen oikein. Oliko alustajan kanta se, että perustuslain tulkinnassa liikkumavara olisi suurempi, jos meillä olisi korkein oikeus tai korkein hallinto-oikeus taikka peräti erityinen perustuslakituomioistuim perustuslain tulkitsijana? Kun sanotaan, että perustuslakivaliokunnan päätöksentekoympäristö on korostetun poliittinen, niin on huomattava, että tämä seikka on tavallisesti luettu eduksi nykyiselle säädöskontrollijärjestelmälle. Kauko Sipilonen viittaa eräässä kirjoituksessaan siihen, että on vain eduksi, kun perustuslakivaliokunnan ympäristö on poliittinen, koska valtiosääntöoikeuden normeilla on vahva poliittinen arvolataus.

Lopuksi kysyn, onko hyvällä kollegallani Mikael Hidénillä suositusta siitä, missä asioissa meillä tulisi muuttaa perustuslain tulkintaa.

Lars D. Eriksson

Suomalaiselle valtiosääntöoikeudelliselle keskustelulle leimaa antavaa on, että tulkinnasta puhuttaessa liikutaan koko ajan varsin teknisellä tasolla. Maamme rajojen ulkopuolella valtiosääntötulkinnolle on sen sijaan tyypillistä, että liikutaan melko korkealla abstraktiotasolla. Keskustellaan valtiosäännön peruseriaatteista jne. Meillä sen sijaan keskustelu perustuslain tulkinnan yhteydessä ei juurikaan eroa siitä tasosta, jolla puhutaan normaalista lain tulkinnasta. Tähän pitäisi kiinnittää enemmän huomiota.

Hyvin harvoin esimerkiksi valtiosääntöjuristit keskustelevat sellaisista perustavaa laatua olevista periaatteista kuin kansansuvereniteetti- ja vallanjako-periaatteista. Nämä periaatteet ovat sisäänrakennettuina valtiosäännössämme ja samalla toistensa kanssa ristiriidassa. Jos nyt määrätietoisesti tulkintatoiminnassa lähdetäisiin näistä periaatteista käsin, tultaisiin hyvin erisuuntaisiin lopputuloksiin siitä, mitä perustuslaki konkreettisesti merkitsee. Mutta suomalainen valtiosääntöoikeus jättää ottamatta nämä periaatteelliset ristiriidat valtiosäännössämme. Näin perustuslaki näyttää ulospäin homogeeniselta oikeudelliselta dokumentilta, ja sen poliittinen luonne — joka muissa valtiosääntöjärjestelmissä on näkyvästi esillä — hämärtyy. Tämä johtuu juuri haluttomuudesta viedä valtiosääntökeskustelua valtiosäännön peruseriaatteihin saakka.

On kiinnostavaa havaita, että itsenäisyyden ajan ainoa valtiosääntöjuristi, joka on ottanut huomioon valtiosääntöemme moninaisuutta ja sisäisiä ristiriitoja ja yrittänyt niistä käsin kehittää vaihtoehtoisia tulkintoja on Paavo Kastari, joka väitöskirjassaan 1940-luvulla esitti tulkintateorian siitä, miten presidentin asema voidaan parlamentarisoita. Kyseessä on suuri ongelma, sillä näen valtiosääntötutkijan tärkeäksi tehtäväksi paljastaa perustuslaeissamme olevia ristiriitaisuuksia ja niistä käsin kehittää vaihtoehtoisia tulkintoja. Nyt tiedemiehet toimivat valtiosäännön legitimoijina. Minun on vaikea ymmärtää sitä tutkijan tehtäväksi.

Sitten toiseen aivan konkreettiseen kysymykseen. Silloin tällöin tapahtuu, että korkeimmat tuomioistuimemme tulkitsevat hallitusmuotoa. Otan esimerkiksi. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut hallitusmuodon pykälää, jossa säädetään, että vain Suomen kansalaiset voivat olla valtion viroissa, joihin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Tätä säännöstä on tulkittu erittäin laajentavasti siten, että se on ulotettu koskemaan kuntien virkoja jne. Nyt nousee mielenkiintoinen kysymys: Onko KHO:n tulkinta normi, joka samalla saa perustuslain statuksen? Kysymys ei ole vain teoreettinen. Asiaa sivuttiin perustuslakivaliokunnassa peruskoulupaketin yhteydessä, jolloin perustuslakivaliokunta selvästi lähti siitä, että tämä määrätty hallitusmuodon pykälän tulkinta on perustuslain edellyttämä. Voiko nyt perustuslakivaliokunta poiketa KHO:n asettamasta tulkintalinjasta? Näyttää siltä, että vaikka perustuslakivaliokunta on korkein perustuslain tulkitsija, se toisaalta alistuu korkeimman hallinto-oikeuden tulkintoihin. Tämä on kysymys, jota pitäisi jossain yhteydessä analysoida.

Mikael Hidén

Menen ensin näihin Antero Jyrängin kysymyksiin. Mitä alustuksessani esitin kansanvaltaisuudesta, se oli kyllä kirjoitettu hyvin tietäen, että tästä voidaan helposti olla eri mieltä. En siis halua kovin jyrkästi pitää kiinni tällaisesta lausumasta, joka oli osaksi kirjoitettu polemiikin aikaansaamiseksi.

Minusta kuitenkin tuntuu siltä, että perustuslain muutos on ulkopuolelta käsin paremmin kontrolloitavissa, jos se syntyy lainsäätäjän näkyvän ja täysin seurattavan toiminnan tuloksena, kuin silloin, jos jokin elin — vaikkapa perustuslakivaliokunta — tulkintaratkaisulla aikaansaa nopeita muutoksia perustuslain tulkinnassa. Mutta olen täysin tietoinen, että tällaiseen ajatuskulkuun voidaan liittää vasta-argumentteja; siinä mielessä esittämäni ajatus ei ole kovin keskeinen kohta keskustelussa. Olen vain koettanut esittää, että mielestäni ensisijainen menettely olisi säädöstekstin muuttaminen.

Toinen kysymys koski sitä, olisiko valtiosääntötuomioistuimella tai korkeimmalla oikeudella suurempi operaatiovara perustuslain tulkittamisessa kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunnalla. Ehkä kysymys jo sisältää sen vastauksen, jonka antaisin. Kun esimerkiksi Yhdysvalloissa tai Saksan liittotasavallassa tuomioistuin tekee perustuslain tulkintaa koskevia kannanottoja, ne usein — vaikeivät aina — liittyvät yksittäisen tapauksen ratkaisemiseen. Tietenkin myös niissä poliittiset tekijät ovat mukana, mutta silti minusta meillä perustuslakivaliokunta omissa ratkaisutilanteissaan on tuomioistuinta aremmassa asemassa, sikäli että sen ratkaisusta usein olennaisesti riippuu, meneekö tietty laki eduskunnassa läpi. Jos tällaisissa säätämisyjärjestyslausunnoissa omaksutaan aiemmasta käytännöstä tuntuvasti poikkeavia kannanottoja, niin minusta tuntuu, että perustuslakivaliokunta silloin turhan paljon asettaa itsensä alttiiksi sellaiselle kritiikille, että valiokunnan kannanotto itse asiassa olikin vain osa kauttaaltaan poliittista päätöksentekomekanismia. Minusta tuntuu siltä, että valiokunta joutuu olemaan lainsäätämisyjärjestyksen tulkintojen johdonmukaisuudessa ehkä huolellisempi kuin esimerkiksi Yhdysvaltojen korkein oikeus, kun se ratkoo yksittäistapaukseen liittyvää perustuslain tulkintakysymystä. Tietysti tästäkin voidaan olla eri mieltä.

Sitten Antero Jyränki kysyi vielä siitä, missä asioissa mielestäni voisi perustuslain tulkintaa muuttaa. Minusta tuntuu, että monissa kohdissa olisimme yhtä mieltä perustuslain tulkinnan vähittäisen muuttamisen tarpeellisuudesta. Esimerkiksi ympäristönsuojelu on kai tällainen ala. En tiedä, olemmeko asioista suuresti eri mieltä, mutta en osaa sanoa mitään erityistä esimerkkiä asiasta, jossa minä pitäisin suotavana perustuslain tulkinnan olennaista ja nopeaa muuttamista.

Lars D. Eriksson mainitsi, että tutkijat ovat nykyisin ikään kuin aidosta tutkijanroolistaan luopuen valjastaneet itsensä vain perustuslakivaliokunnan syystä tai toisesta omaksumien tulkintojen legitimoijiksi ja ehkä myös tietynlaisten uudistusten jarruttajiksi. Sitä kuunnellessani tuli mieleeni, että Erikssonin kyllä siinä antoi tutkijoille tai perustuslakivaliokunnan kuulemille asian-
tuntijoille enemmän painoa, kuin näillä ehkä käytännössä onkaan.

Jos nyt sitten korkein oikeus on jossain asiassa omaksunut tietyn perustustulkinnan ja perustuslakivaliokunta myöhemmin saa saman ongelman eteensä, ei perustuslakivaliokunta tietenkään voi olla sidottu korkeimman oikeuden ratkaisuun. Luulen että tässä kysymyksessä olemme yhtä mieltä Lars D. Erikssonin kanssa. Ei siitä voi olla erimielisyyttä. Mutta tietysti ei sekään voi olla kiellettyä, että perustuslakivaliokunta päättyy samaan tulkintaan kuin korkein oikeus.

Antero Jyränki

Meillä asetetaan hyvin helposti vastakkain Yhdysvaltain Supreme Court ja Suomen perustuslakivaliokunta. Tietysti perustuslakivaliokunnalle voidaan löytää muitakin vertailukohtia, kuten Saksan Liittotasavallan perustuslaki-

tuomioistuini, joka harjoittaa myös abstraktia jälkikäteistä normivalvontaa, missä voidaan saattaa kyseenalaiseksi koko lain olemassaolo. Myös siellä voidaan keskustelu lain kohtalosta käydä vielä kerran muodollisesti oikeudellisella mutta — joidenkin mielestä — kuitenkin edelleen tosiasiaa lähinnä poliittisella tasolla. Tässä mielessä Saksan Liittotasavallan järjestelmä on hyvin rinnastettavissa Suomen järjestelmään. Sikäli kuin tiedän, virallinen linja on nykyisin se, ettei Bundesverfassungsgericht ole sidottu omiin aikaisempiin ratkaisuihinsa.

Kauko Sipponen

Minusta Eriksson oli oikeassa siinä, että peruseriaatteita pitäisi tulkinnassa todella tuoda esille enemmän. Olen 70-luvulla voinut lukea aika paljon erilaisia komiteamietintöjä ja muita virallisia asiakirjoja, joiden allekirjoittajat eivät ole vaivautuneet menemään — tai uskaltaneet tukeutua — niihin peruseriaatteisiin, jotka ovat olleet heidän kannanottojensa pohjana, vaan ovat tyytyneet pinnalla liikkuvaan käsittelyyn. Varmasti keskustelua helpottaisi, jos mukana olijat selkeästi sanoisivat, miltä pohjalta he lähtevät. Esimerkkinä voisi olla pitkään jatkunut keskustelu siitä, minkälaisen toimielimen pitäisi johtaa lääninhallintoa. Ensinnäkin ajateltiin, että tämä elin olisi valtuusto, mutta yhtäkkiä huomattiin, että siksi sopiikin neuvosto. Ei ajateltu, että edellinen elin olisi läänin asukkaiden itsensä valitsema mutta jälkimmäinen valtioneuvoston nimittämä. Tokihan ne olisivat erilaisia. Jälkimmäinen olisi katsottava vain eräänlaiseksi hallintoon osallistumisen muodoksi, sen perustaminen ei merkitسی kansanvallan yleistä laajentamista. Keskusteluissa tämä seikka ei ole juuri tullut esille.

Kuinka tulkintaa voidaan muuttaa? Tämä kysymys kuuluu aivan keskeisiin. Tietysti yksityinen tutkija on vapaa harkitsemaan asioita. Hänen velvollisuuksiinsa kuuluu esittää asiat monipuolisesti. Pitää säilyttää tutkijan vapaus. Monissa tapauksissa tutkijan vapaille ajatuskuluilla on ollut ratkaiseva merkitys.

Kolmas kysymys on, kuinka pitkälle perustuslakivaliokunta voi yksinkertaisella enemmistöllä mennä asioissa, joissa vaaditaan kahden kolmanneksen enemmistö. Jos valtiosääntö määrää perustuslain muuttamista varten tietyn menettelyn, kuten esimerkiksi Ruotsissa vaatimus yksinkertaisesta enemmistöstä valtiopäivillä ennen ja jälkeen vaalien, olisiko legaalista ja legitimiä, että perustuslakia muutettaisiin tulkinnalla yksinkertaisella enemmistöllä vain yksillä valtiopäivillä? Minun nähdäkseni tämä ei käy, vaan perustuslain voimassa olevia muutosäännöksiä tulisi noudattaa.

Eräessä artikkelissa, jonka julkaisin muutama vuosi sitten Sveitsissä, esitin seuraavanlaisen ajatuskulun: Jos puolueet, jotka kannattavat tiettyä näkökantaa, saavuttavat kaksissa perättäisissä vaaleissa enemmistön, silloin valtiosääntö on hyvin pitkälti näiden puolueiden käsissä. Silloin niillä on kansan antama valtuus tulkita hyvinkin pitkälle valtiosääntöä aikaisemmasta linjasta poiketen. Mutta äkillistä ja huomattavaa tulkinnanmuutoksen oikeutusta en halua hyväksyä. Siinä olisin ehkä tiukemmalla linjalla kuin Mikael Hidén, joka esityksensä alussa lausui käsityksensä tästä professorimaisen monipuolisesti ja ymmärrettävästi mutta sittenkin hieman varovasti.

Muistaakseni Herlitz sanoi aikanaan, että mitä vanhempi valtiosääntö on, sitä enemmän se on tulkinnan varassa ja tulkinnan armoilla. Mitä enemmän meidänkin valtiosääntömme vanhenee, sitä enemmän sen kirjainta joudutaan ohittamaan ja ylittämään tulkinnan avulla. Tämä on aivan luonnollista kehitystä.

Lopuksi vielä eräästä tähän ongelmaryhmään liittyvästä asiasta. Minusta on alkanut tuntua, että Suomi olisi jotenkin lähestymässä Common Law -maita. Kun on nopeasti luettu joitakin anglo-amerikkalaisia teoksia, meille silmää räpäyttämättä kuljetetaan Common Law -järjestelmän puitteissa syntyneitä ajatuksia siitä, miten tulkintaa pitäisi harjoittaa. Kun tuollaisia teorioita kuljetetaan tähän maahan, joka on aina ollut kirjoitetun oikeuden maa, ei siitä synny muuta kuin epäselvyyttä. Ehdottaisin jokaiselle joka tuntee viehtymystä Common Law -järjestelmään, että hän lukisi tekstinsä tarkemmin ja miettisi, millaisia vaikeuksia Common Law -tulkintaperiaatteiden soveltaminen meillä käytännössä aikaansaisi. Common Law -maissa ollaan tuomarien valtakunnassa, siellä tuomari aina löytää itselleen hyvän perusteen muuttaa lakia niin kuin hyväksi näkee.

Kysymys siitä, miten pitkälle eduskunnan perustuslakivaliokunta voi tai saa yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä tulkita valtiosääntöä, on tietysti myös poliittinen. Joillakin voi olla se ajatus, että kun määräenemmistöt ovat haitallisia niin yritetään tulkintatietä päästä pitemmälle kuin lainsäädäntötietä.

Perustuslakivaliokunnan olisi mielestäni noudatettava aivan normaaleja tulkintasääntöjä. Kun olen lukenut uudempaa kirjallisuutta, niin minusta normaali tulkintasäännöt ovat siinä määrin laventuneet, että ne antavat mahdollisuuden ottaa yhteiskunnallisia tavoitteita ja muita samantapaisia seikkoja huomioon aivan toisella tapaa kuin aikaisemmin. Siksi näiden sääntöjen pitäisi kelvata nykyoloissakin valtiosäännön tulkintaan.

Antero Jyränki on minusta osoittanut sen tien, jonka useimmat, lähes kaikkikin, voivat hyväksyä riippumatta yhteiskunnallisista käsityksistään, nimittäin »loivasti kaartaa» etenemisen linjan. Tietysti kärsimättömimmille, niille jotka haluavat kajauttaa kunnon taistelulaulun, tuo linja ei aina tunnu oikein mukavalta, mutta »loivasti kaartaa» etenemällä on jo saavutettu koko joukko tuloksia.

Antero Jyränki

Olen alkanut miettiä, onko rinnastus oikea, kun sanotaan, että — jossakin tilanteessa — halutaan tulkinnalla muuttaa sitä mikä muuten pitäisi säädösten tasolla muuttaa eduskunnassa kahden kolmanneksen suostumuksella. Onko tällainen rinnastus oikea? Säädöstekstihän, se joka on hyväksytty ja joka muutetaan kahden kolmanneksen enemmistöllä, se pysyy tulkittaessa ennallaan. Se mitä tulkinnalla muutetaan ei ole säädösteksti vaan aikaisempi tulkinta, joka ei ole syntynyt määräenemmistöllä vaan yksinkertaisella tulkintapäätöksellä. Minusta tämä on tarpeellinen täsmennys, tämä kahden elementin, säädöstekstin ja tulkinnan, erottaminen toisistaan.

Tatu Vanhanen

Käsitykseni on, että on mahdotonta estää valtiosäännön muuttumista tulkinnan tietä. Yksi meille läheisimpiä ja jatkuvasti ajankohtaisia esimerkkejä on Norja, jonka valtiosääntö on vuodelta 1814. Tämän valtiosäännön keskeisiä osia on tulkinnan avulla muutettu kokonaan toisenlaiseksi kuin alkuperäinen perustuslakiteksti. Haluaisinkin kysyä alustajilta, onko Suomessa mitään absoluuttista rajaa eduskunnan yksinkertaisen enemmistön tulkinnan alueella tekemille muutoksille, esimerkiksi siis omaisuussuojasäännöksen tulkinnan muutoksille. Onko mitään rajaa, jota ei voitaisi siinä tulkinnalla ylittää?

Kun perustuslakivaliokunta ratkaisujensa perusteeksi viittaa aikaisempiin tulkintoihinsa, tämä osoittaa vain sen, ettei valiokunta ole halukas muuttamaan näitä aiempia tulkintojaan. Mutta jos valiokunta haluaisi muuttaa niitä, kuka voisi sen estää? Antero Jyränki totesi alustuksessaan, ettei eduskunnan jäseniä voi asettaa virkavastuuseen siitä, että he syrjäyttäessään säädöstekstin tulkinnassa ovat rikkoneet laillisen velvollisuutensa. Onko siis todella mitään sanktiota eduskunnan yksinkertaisen enemmistön suorittamaa tulkintaa vastaan? Minä en ainakaan tiedä, että mitään sellaista olisi, ja siksi olen edelleen siinä käsityksessä, että meidän valtiosääntömme sisältö olennaisilta osiltaan on eduskunnan yksinkertaisen enemmistön jokapäiväisen tulkinnan varassa.

Mikael Hidén

Tietysti siinä mielessä voidaan sanoa, ettei mitään rajaa yksinkertaisen enemmistön tulkinnolle ole, jos rajoja ruvetaan etsimään virkavastuusta. Mutta kai virkavastuukysymykset ovat tässä yhteydessä aika toissijaisia. Syy, miksi edelleenkin pidän perustuslakivaliokunnan asemaa tässä arempana kuin esimerkiksi Saksan Liittotasavallan valtiosääntötuomioistuimen, liittyy osaksi haluun ylläpitää perustuslakivaliokunnan keskeinen rooli valtiosääntökysymyksissä. Valiokunta ei ole prosessin viimeinen aste, jonka takaa ei enää löydy mitään muuta elintä. Jos perustuslakivaliokunta kovin voimakkaasti muuttaa aikaisempia tulkintojaan ja lähtee siitä, että yksinkertaisella enemmistöllä voidaan tehdä mitä tahansa, lisääntyvät paineet siihen, että muualla on kehiteltävä perustuslakivaliokunnan tulkintojen kanssa kilpailevia tulkintoja. Minusta ei ole mitään syytä johtaa tilannetta siihen, että tuomioistuimissa tai lain vahvistusvaiheessa ruvettaisiin aktiivisemmin kontrolloimaan lakien perustuslainmukaisuutta. Mitään oikeudellisia esteitä yksinkertaisen enemmistön toiminnalle ei ole, mutta luulen, että eräiden faktisten seikkojen kohdalla järjestelmämme on erilainen kuin niissä maissa, joissa tuomioistuimilla on vakiintuneesti katsottu olevan oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.

Kun meillä nyt keskustellaan perustuslain tulkinnasta, luulen, että ajatellaan aika paljon nykyistä tilaa ja mitä siinä olisi saatava joustavasti muutetuksi. Jos kuitenkin halutaan saada jotakin yleispätevyyttä esitetuille käsityksille, täytyisi niiden olla jollakin tavoin toimivia myös silloin, kun eletään toisenlaisia tilanteita. Antero Jyrängin raportissa viitattiin maaherra Sipposen lausumaan, jonka mukaan tietynlaista muutosta haluavilla puolueilla, jos ne ovat kaksissa perättäisissä vaaleissa saaneet hyvän menestyksen, on jonkinlainen valtakirja pyrkiä tulkinnallisiin muutoksiin. Jos nyt tällaista filosofiaa sovelletaan sellaisiin tilanteisiin, joita meillä Suomessa esiintyi 1930-luvulla, ei tämä filosofia enää näytäkään kovin suosittelavalta. Voi nimittäin sattua, että yhteiskunnassa nousee vahvaan asemaan puolueyhmittymä, joka suhtautuu perusoikeuksiin kielteisesti. Jos tällainen ryhmittymä pääsisi enemmistöasemaan kahden vaalin verran, niin äsken selostetun doktriinin mukaan sillä olisi oikeutus suhtautua hyvinkin väljästi perusoikeuksien aiempiin tulkintoihin. Minusta tämä ei tunnu hyvältä. Kyllä perusoikeuksien tietynlainen turva ja luotettavuus edellyttää niiltä myös tulkinnallisesti hyvin suurta kiinteyttä.

Paula Eenilä

Olen sitä mieltä, että perustuslain tulkintojen tulisi muuttua kunkin ajan yleisiä oikeuskäsityksiä vastaaviksi, todella kansan enemmistön eikä vain pie-

nen vähemmistön oikeuskäsityksiä vastaaviksi. Jos ollaan yksinomaan määräenemmistöjen varassa, vaikuttaa perusoikeuksiin ennen muuta vähemmistön käsityskanta. Kansan enemmistön oikeuskäsitys saattaa paljonkin muuttua siitä, kun perustuslain teksti hyväksyttiin, ja perustuslain tulkinta pitäisi saada vastaamaan tällaisia muutoksia. Esimerkiksi käsitys siitä, mikä on »yleisen edun» tai »oikeuden ja kohtuuden» sisältö, voi aikaa myöten hyvinkin paljon muuttua. Sen pitäisi vaikuttaa perustuslain tulkintaan.

Nykyisessä perustuslain tulkinnassa pitäisi kai pystyä palaamaan aivan alkutilanteeseen, siihen vaiheeseen, jossa perusoikeudet säädettiin. Nehän säädettiin ainakin muodollisesti samanarvoisiksi. Nykyisin kuitenkin omaisuuden suoja on tulkinnalla nostettu ensiarvoiseen asemaan muihin perusoikeuksiin nähden. Tästä arvojärjestyksestä pitäisi päästä irti. Esimerkiksi Hattuvaaran tapauksessa ymmärrettiin omaisuuden suoja siten, että myrkkyyjä voidaan vapaasti kylvää ja että viranomaiset suojaavat tätä myrkyntyvämisuoikeutta kansalaistottelemattomiksi heittäytyneiden hengenmenon uhalla.

Tärkeä on myös henkilökohtaisen vapauden suoja, joka tuli esille joukko-liikenteen tarkastusmaksulain, rikesakkolain ja pilkkilain yhteydessä. Millainen sisältö pitäisi nykyisin henkilökohtaisen vapauden turvaavalle perustuslainsäädännökselle antaa? Minun mielestäni sellainen sisältö, että olisi mieluummin turvattu normaali, luonnollinen liikkuminen jalan ja polkupyörällä eikä ensisijaisesti liikkuminen autolla. Nythän päähuomio kiinnitetään autoilijoiden liikkumisvapauteen jopa niin pitkälle, että keksitään uusia rangaistusjärjestelmiä ja -muotoja, joilla henkilökohtaista vapautta rajoitetaan. Samaten jokamiehenoikeuden esimerkiksi luonnossa liikkumiseen ja pilkkimiseen luulisi olevan itsestään selvyyden. Niin vain kuitenkin on, että jokamiehenoikeuden turvaavia lakeja joudutaan säätämään perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jos vain vähänkin haiskahtaa siltä, että asianomaisen lain säätämisen takia yksityisen omaisuuden suoja saattaa olla vaarassa. Tällaisia asioita otetaan esille perustuslakikysymyksinä ja niistä kuullaan eduskunnassa asiantuntijoita, mutta sellaiset asiat sivuutetaan, joissa olisi kysymys esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden tai vaikkapa ylimuistaisen nautintaoikeuden suojasta. Mainitsen vain Tenojokiasian tässä yhteydessä ja kysyn valtiosääntöoppineilta, mitä on ajateltava siitä, että tavallisessa järjestyksessä säädetään laki, jolla ikimuistoinen nautintaoikeus mitätöidään. Onko tämä oikeusvaltion käytäntöön sopivaa ja mahdollista lainsäädäntötoimintaa?

Kauko Sipponen

Perustuslakivaliokunnan tulkinnalla on normaalin juridisen tulkinnan rajat, joita ei saisi ylittää, jottei kahden kolmasosan määräenemmistön varaan tarkoitettu muutos tulisi tehdyksi yksinkertaisella enemmistöllä. Tulkintaan voidaan silti aika paljon vaikuttaa, jos noudatetaan Jyrängin »loivasti kaartaa» -linjaa ja isommissa tulkinnan muutoksissa esittämäni »kahden peräkkäisen vaalin» periaatetta. Tietysti jälkimmäisen osalta Mikael Hidén aivan oikein huomautti, että tämän periaatteen noudattaminen saattaisi merkitä perusoikeuksien tulkinnan kannalta joko lieventymistä tai kiristymistä poliittisesta suhdanteesta riippuen, mutta itse olen kyllä ajatellut tässä yhteydessä perusoikeuksien laajentamisen mahdollisuutta.

Kansanedustaja Eenilä puhui »yleisestä edusta» ja »oikeudesta ja kohtuudesta» ja niiden huomioon ottamisesta tulkinnoissa. Tietysti nämä periaatteet ja niiden kulloinenkin sisältö pitäisi ottaa kaiken lainsäädännön tulkinnassa huomioon. Meillähän on muistaakseni vieläkin lakikirjaan painettuna, että

mikä ei ole oikeus ja kohtuus ei saata olla lakikaan. Tähän vanhaan oikeusohjeeseen on viime aikoina usein viitattu. Vaikeutena ei olekaan tällaisten periaatteiden huomioonottaminen, vaan vaikeutena on se, että eri ihmiset ja eri katsantosuunnat tulkitsevat näitä periaatteita eri tavoin, ja siitähän se kiista syntyy.

Sitä minä en tosin tiedä, miten tulkinnan säilyttäminen tai muuttaminen olisi Hattuvaaralla voinut vaikuttaa tapahtumiin, kun vanha sääntö on, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseksi sekä myöskin erinäisten vaarallisten aineiden käytöstä koituvan vaaran ehkäisemiseksi omaisuuden suojaan voidaan puuttua tavallisella lailla. Kasvimyrkkyjen levittämistä koskevat säännökset ovat tavallisilla laeilla tai alemmilla säädöksillä annetut. Hattuvaaran tapahtumiin ei liene vaikuttanut hallitusmuodon 6 §:n tulkinta, vaan ministeriön tai paikallisen viranomaisen tulkinta perustuslakia alemmanasteisen säädöksen sisällöstä.