

Analyysi ja keskustelua valtiosäännöstä

VALTIOSÄÄNTÖ JA PERUSOIKEUDET¹

Paavo Kastari

Korkealle ja kauas tähdännyt yritys valtiosäännön uudistamiseksi tuupertui oman ponnistuksensa ylenmääräisyyteen. Ei ainoastaan valtiosäännön kokonaisuudistus osoittautunut ylivoimaiseksi. Lopulta kävi selväksi, että osittaihankkeistakin myös se, jonka jatkamisesta pidettiin sisukkaimmin kiinni, osoittautui niin peräti vaikeaksi, että yrittäjät joutuivat antautumaan ehdoitta: vuosi sitten perusoikeuskomitean oli kärsittävä sellainen nolaus, että se yksinkertaisesti vain päätti lopettaa työskentelynsä antamatta toiminnastaan edes minäkäänlaista mietintöä. Luonteenomaista koko uudistushankkeen läpikotaiselle puoluepolitisoitumiselle oli se, että äärivasemmisto esitti eriävän mielipiteensä komitean olematonta mietintöä vastaan sekä omassa lehdistössään myös julkisti vastalauseensa varsin näyttävästi.

Kun perusoikeussäännösten uusiminen näin ollen on vaikuttavasti ilmennyt käytännössä mahdottomaksi, ei ehkä ole pois paikaltaan mietiskellä peräti toisenlaista keinoa: rakentaa malli pulman ratkaisemiseksi pelkällä tulkinnalla. Menetelmä ei siis vaatisi uusia pykäläiä eikä määräenemmistöjä niiden taakse. Avainasemassa oleva eduskunnan perustuslakivaliokunta voi näet omaksua uusia tulkinta-asenteita ja antaa pelkillä enemmistöpäätöksillään monille perusoikeussäännöksille uudenlaisen sisällön. Tämä tapahtuisi samaan tapaan kuin tuo valiokunta on käytännöllään vakiinnuttanut niille tähänastisenkin sisällön.

Koskettelen asiaa lähinnä vain yhdestä mutta varsin konkreettisesta näkökulmasta: omaisuudenturvan osalta.

Silmiinpistävää nykyiselle perusoikeuksia koskevien säännösten tulkinnalle on omaisuudenturvan suhdaton laajuus ja tehokkuus. Se perustuu olennaisesti vain tulkintaan, jonka eduskunta itse on poikkeuslakikäytännöllään luonut. Jos lakiehdotuksen katsotaan olevan ristiriidassa hallitusmuodossa kansalaisille turvatun perusoikeuden (tai perustuslain jonkin muun säännöksen) kanssa, on se tosin hyväksyttävissä voimaan tulevaksi mutta vain poikkeuksena perustuslaista. Se on niin ollen käsiteltävissä vain perustuslainsäätämisyjärjestyksen edellyttämällä korkealla määräenemmistöllä.

Ylivoimaisesti suurimman osan niistä laeista, jotka on jouduttu käsittelemään tuolla tavoin, muodostavat ne, joiden on tulkittu merkitsevän omaisuuden perustuslainturvan rajoittamista tai supistamista. Vain peräti harvoin on poikkeuslakeja tarvittu sen vuoksi, että välttämättömänä pidetyn toimenpiteen on katsottu olevan ristiriidassa jonkin muun perusoikeuden kuin omaisuuden-

turvasäännöksen kanssa. Vielä harvemmin on lakiehdotus valtiosääntöisen järjestelmän rakennetta koskevana voitu joutua käsittelemään samalla tavoin kiipeämällä korkealla 5/6 määräenemmistöllä perustuslain suojamuurin ylitse ja siten tekemään siitä poikkeuslaki.²

Mutta onko poikkeuslakimenettely todella välttämätön, jotta omaisuutta voitaisiin pitää perustuslain turvaamana?

Kieltävän vastauksen puolesta puhuu mm. se seikka, että ainoassakaan muussa maailman maassa ei tällaista menettelyä käytetä. Perusoikeuksien antaman juridisen turvan ydin ei missään muualla kuin meillä ole siinä, että niihin puuttuminen olisi mahdollista vain tavallista korkeammilla määräenemmistöillä säädettävien poikkeuslakien avulla. Ruotsin äskeisessä valtiosääntöuudistuksessa, jossa perusoikeusongelmaa laajalti ja syvältä moneen otteeseen tutkittiin, torjuttiin meikäläisen mallin mukainen menettely epädemokraattisena ja poliittisia voimasuhteita vinouttavana.³

Poikkeuslakikäytäntöön sisältyvä rukkausmenettely, jolloin siis perustuslainsäännöksen velvoittava voima korkealla määräenemmistöllä tilapäisesti kierretään, onkin vain meidän maallemme ominainen täysin omalaatuinen perinne, joka juontaa juurensa sortovuosien luonnottomiin erikoisolosuhteisiin. Siitä on sitten myöhemmin kehitetty taikakeino, jonka avulla nimenomaan omaisuuden — eikä juuri muiden oikeuksien — perustuslainsuoja on voitu pitää pöyhittyneessä laajuudessaan. Varallisuus oikeuksienkin pysyvyys ja turva on muualla olennaisesti vain tavallisen lainsäädännön sekä sen jälkikäteen tuomioistuimessa tapahtuvan perustuslainmukaisuuden kontrollin varassa. Tavallisten lakien avulla ovat muissa maissa omaisuuttakin koskevat oikeussuhteet yksinkertaisilla enemmistöillä muovattavissa tilanteiden ja yhteiskunnallisen kehityksen kulloistenkin vaatimusten mukaan.

Kapitalismin päälinnakkeessa Yhdysvalloissa voitiin aikaisemmin ehkä sanoa olleen toisin. Mutta mailmanpula iski 1930-luvulla niin väkevänä myös USA:han, että sen aiheuttamissa yhteiskunnallisissa paineissa uusi oikeuskäsitys murtautui tulkinnallista tietä esille. Vuodesta 1938 lähtien on Supreme Court tulkinnut valtiosääntöä sillä tavoin, että tämä ei enää aseta omaisuuden perustuslainsuojaan perustuvia rajoituksia talouselämän sääntelylle. Lainsäätäjät on jo miespolven ajan voinut yksinkertaisella enemmistöllä säädettävien lakien avulla jokseenkin vapaasti muovata omaisuus- ja varallisuus suhteita sekä siten ohjata talouselämää tai muuta yhteiskuntapolitiikkaa kulloisenkin tilanteen näkökohtien vaatimalla tavalla. Franklin Rooseveltin New Deal -ohjelman läpimurto mailmanpulan kourissa vääntelehtineessä USA:ssa on luullakseni dramaattisin mullistus, millä jonkin maan oikeuslaitos on palauttanut poliittisestikin erittäin uhkaavassa vaiheessa tilanteen pelkästään tulkinnan avulla rauhallista tietä normaaliin tasapainoon.⁴

Meillä ei korkeimmalla oikeudella ole samantapaista keskeistä asemaa eikä mahdollisuuksia yhtä dramaattisiin roolisuorituksiin. Eikä meillä ole eräiden muiden maiden tapaan erityistä valtiosääntötuomioistuintakaan, jolla olisi valta tuontapaisten tulkintaratkaisujen tekemiseen. Kokemus meille läheisistä oi-

keusperinteen maista — mm. kaikkialta Skandinaviasta — osoittaa, että edes näköpiirimme ei hevin voi vastaisuudessakaan tulla mitään mahdollisuutta erityisen valtiosääntötuomioistuimen saamiseen.

Mutta meillä on eduskunnassa perustuslakivaliokunta, jolle on omista oloistamme lähteneenä sukeutunut merkittävä rooli perustuslakien tulkinnassa. Tässä kohden olemme seuranneet vanavedessä Ranskaa, joka yleensäkin on kulkenut mannereurooppalaisen oikeuskehityksen ja erityisesti valtiosääntökäsityksen muodostumisen kärjessä. Viidennessä tasavallassaan on kuitenkin myös Ranska alkanut suunnistautua sikäli yhdysvaltalaisen — nyttemmin jo voinee sanoa yleismaailmallisenkin — valtiosääntökehityksen linjoille, että siellä on nykyisin erityinen perustuslakineuvosto (Conseil constitutionnel), jota voidaan pitää valtiosääntötuomioistuimena, tosin vaatimattomana.

Kymmenen viime vuoden aikana tämä tuomioistuimen alkio on pannut vireille kehityksen, joka on johtamassa — oikeastaan jo johtanutkin — mullistaviin tuloksiin valtiosääntökäsityksen ja erityisesti perusoikeuksien alalla. Perustuslakineuvosto on Ranskassa elvyttänyt monet ennen merkityksettöminä pidetyt perusoikeussäännökset uuteen eloon ja todelliseen tehokkuuteen. Eivätkä tällaista ylösnousemusta ole kokeneet ainoastaan valtiosäännön nimenomaiset pykälät, vaan myös johdannoissa ilmaistut ylimalkaisemmat periaatteet, vieläpä myös suuren vallankumouksen aikainen (1789) kuuluisa ihmisen ja kansalaisen oikeuksien julistus.

Tämä kaikki on tapahtunut asenteiden muutoksella ja siihen pohjautuvalla uudella tulkinnalla. Tällä tavoin pelkällä tulkinnalla aikaansaatu muutos on niin peräti syvälinen, että useat ranskalaiset oikeusoppineet puhuvat nyt julkisen oikeuden alalla suoranaista kumouksesta. Tämä väkivallaton kumous on nostamassa tai jo nostanut perustuslain säännökset Ranskassakin normihierarkiassa selvästi tavallisten lakien yläpuolelle. Sekä oikeudellisteknillisesti että periaatteellisesti on Ranska siis nyttemmin liittynyt siihen oikeuskulttuurin suuntaukseen, joka aikanaan USA:sta liikkeelle lähteneenä on erityisesti II mailmansodan jälkeen tullut länsimaiden piirissä universaaliseksi.

Me emme kuitenkaan voi astua Ranskan V tasavallan jalanjälkiin. Emme sittenkään vaikka valtiosääntökäsityksemme peruslinjojen kehitys on pitänyt erityisesti Ranskaa esikuvanaan. Epäluulo valtiosääntötuomioistuinta kohtaan on näet iskostunut niin syväälle vasemmistomme — myös sosialidemokraattien — ajatusmailmaan ja perinteisiin, että Ranskan esimerkki ei ole rakenteellisessa mielessä meille mielenkiintoinen. Toiminnallisessa mielessä se sitävastoin on mitä suurimmassa määrin. Eikä ainoastaan äsken kosketeltuna osoituksena siitä, miten syvällisiä uudistuksia on mahdollista saada aikaan pelkällä tulkinnan muutoksella. Suorastaan sormella osoitettavaksi muodostuu esimerkki sikäli, että voimme todeta perusoikeusinstituution äskeisen elvytyksen jääneen Ranskassa kokonaan koskettamatta omaisuudenturvaa. Valtiosääntönormien hierarkkista mullistusta käsittelevässä ajankohtaisessa tieteellisessä pohdinnassa on päinvastoin nimenomaan todettu, että Ranska on »sosiaalinen oikeusvaltio», jonka perusoikeussäännökset eivät käytännössä koske omaisuudensuo-

jaa. Varallisuussuhteita koskeva oikeusjärjestyksen osa on siis lainsäätäjän edelleenkin vapaasti muovattavissa.

USA:n ja Ranskan esimerkit osoittavat vakuuttavasti, että korkean oikeuskulttuurin maissa on mahdollista valtiosäännön pykälää muuttamatta ja siis pelkällä tulkinnalla aikaansaada syvällisiä, nopeitakin muutoksia perusoikeussäännösten soveltamiskäytännössä. Samoin ne osoittavat, että omaisuudelle annettavan perustuslainturvan ensisijainen vaikutusaika tuntuu läsimaiden demokratioissakin olevan ohitse.

Ensi näkemältä meikäläisessä horisontissa ehkä perin radikaalilta tuntunut ajatus omaisuudenturvan ulottuvuuden ja tehon olennaisesta supistamisesta pelkällä perustuslakivaliokunnan uudella tulkinnalla ei kansainvälisen vertailun valossa esiinnykään siis ollenkaan mullistavana. Kysymyksessä voi ajatella oikeastaan olevan vain sen kieroutuman oikaisemisen, jonka eräät vahvasti vaikuttaneet, mutta sittenkin vain satunnaiset historialliset seikat — kansalaissodasta johtunut järkytys ja pelästys, aikanaan uhkaavalta tuntunut ideologinen paine idästä sekä sosialisoinnin pelottavana koettu muotivirtaus II mailmansodan jälkeen Länsi-Euroopankin ydinmaissa — ovat eduskunnassamme ja sen perustuslakivaliokunnan porvarillisessa puoliskossa vähitellen vinoon vääntäneet. Ongelmana olisi siis hallitusmuodon perusoikeussäännösten ymmärtämisen palauttaminen itse asiassa alkuperäiseen stählbergiläiseen ja kansainvälisen vertailun kestävään, niiden sanontojenkin mukaiseen luonnollisuuteensa.

Kieltämättä saattaisi tästä tulkinnallisesta puhdistuksesta kuitenkin olla laajakantoisia seuraamuksia valtiosäännön ja perusoikeuksien uudistamisrintamalla. Se edellyttäisi tähänastisen ahtaamman pykäläjuridiikan piirissä yleisempääkin irrottumista urautuneista tulkinta-asenteista ja ajatustottumuksista. Mutta Ranskan ja Yhdysvaltojen tapaan olisi tällöin kenties mahdollista tehdä myös uusia ja ehkä yllättäviäkin löytöjä. Havaittaisiin esim., että keskeiseen perusoikeussäännökseen eli hallitusmuodon 6 §:ään sisältyy »omaisuuden» lisäksi samanarvoisina myös »hengen, kunnian ja henkilökohtaisen vapauden» turva. Mitä vahvan perustuslaillisen argumentin lisääminen tähänastiseen pääasiallisesti moraali- ja uskonnollisväritteeseen aborttikeskusteluun saattaisi merkitä, saatamme vain aavistaa kurkistamalla vastaavaan tilanteeseen muissa maissa.⁵ Samoin saattaisi sanan-, yhdistymis- ja mielipidevapauksien (HM 10 §) eri aspektien korostamisesta ja erittelemisestä tulla ehkä täällä meilläkin merkittävä puoli perusoikeusdoktriinia. Nämä demokratian ytimeen kuuluvat perusoikeudet tulivat meillä 1930-luvulla kaltoin kohdelluiksi ja jäivät omaisuudenturvan varjoon. Niinikään saattaisi yhdenvertaisuuden periaatteen (HM 5 §) varaan myös meillä rakentua merkittäviä sosiaalisia tulkintanäkökohtia. Jne.

Poikkeuslakikäytäntö on se suomalaisen perusoikeusjärjestelmän ikioma Akilleen kantapää, johon liittyviä ongelmia olisi vähitellen kyettävä tavalla tai toisella tuulettamaan. Se on mm. ollut perusoikeuksiemme turvanormien

ainoa juridinen sanktio. Omaisuuden turvan kohdalla tämä sinänsä kummallinen sanktiomekanismi on ollut teknillisesti jotenkuten toimiva, koska kysymys on ollut arvoista, jotka ovat rahassa punnittavissa ja siis joltisellakin selvyydellä mitattavissa. Muiden perusoikeuksien kohdalla poikkeuslakimenetely on ollut jokseenkin käyttökelvoton. Sitä on kyetty käyttämään lähinnä vain silloin, kun hallitukselle on ollut annettava tasavallan suojelulain tapaisilla valtuuslaeilla ylimalkaisia mahdollisuuksia asetusteitse puuttua poliittisten levottomuuksien aikana henkilökohtaiseen tai sananvapauteen taikka säättää ulkomaisesta maksuliikenteestä, hinta- tai jakelusäännöstelystä, työvelvollisuudesta ym. Tarkemmilla ja hienosyisemmin eriytyneillä arvojen alueilla ei poikkeuslain edellytysten rajalinjaa ole kyetty pitämään alkuunkaan selkeänä.

Olen itse ollut eturivin arkkitehtejä konstruoitaessa perustuslakivaliokunnassa poikkeuslakikäytännölle nojaavia tulkintakannanottoja. Mutta pää on tullut vetäjän käteen. Kokemuksesta kuitenkin tiedän, miten lujaan ja syvälle poikkeuslakikäytäntöön kuuluva ajattelutapa on iskostunut.⁶ Siitä pois pääseminen edellyttäisi selvää vakaumusta ja lojaalia luottamusta siihen, että lainsäätäjä — viimekädessä siis eduskunta itse — oikeusjärjestystä kehittäessään kunnioittaa valtiosäännön perusoikeuspykälä ja vakavasti ponnistelee niiden noudattamiseksi ja tehokkaaksi voimassapitämiseksi.

Keskittyessään viime vuosikymmenellä kolmeenkin eri oteeseen uuden perusoikeusjärjestelmän luomiseen, näyttää Ruotsi onnistuneen tässä jokaisen demokratian valtiosääntöarkkitehtien erittäin vaativassa diplomitehtävässä niin erinomaisesti, että sen voi odottaa tulevan olemaan mallina monelle länsimaiselle demokratialle. Ydintavoitteita siinä on perusoikeuksien käyttämistä ja erittäinkin niiden välttämätöntä rajoittamista koskevien säännösten muovaaminen sekä eräät tarkempaan harkintaan ohjaavat menettelyllisetkin järjestelyt. Määräenemmistöä käytetään ainoastaan lainsäädäntömenettelyn jouduttamiseksi kiireellisessä tapauksessa, mutta sekin on järjestetty siten, että se ei johda eduskunnan enemmistön päätösvallan rajoittamiseen. Keskeisenä sääntelyn kohteena on poliittisen toiminnan ja mielipiteenvapauden turvaaminen. Omaisuudenturvaa koskevana on ainoastaan lyhyt säännös, joka velvoittaa menetyksen korvaamiseen pakkolunastuksessa tai muussa vastaavassa omaisuuden puuttumisessa.⁷

Me emme kuitenkaan voi edes yrittää asettaa itsellemme Ruotsin mallin mukaisten perusoikeustavoitteiden seuraamista ennenkuin olemme päässeet irti poikkeuslakiajattelusta. Tämän lähtökohdan saavuttamiseen olisi kuitenkin mielestäni kaikin voimin ja nimenomaan tulkinnallista tietä pyrittävä. Pohdittaessa perustuslakivaliokunnassa asennoitumisia tulkintaongelmiin säätämistä koskevissa käytännön tapauksissa saattaisi vuorovaikutus poliitikkojen ja valtiosääntöeksperttien välillä kenties vähitellen synnyttää yli puolue-rajojen ulottuvaa ymmärtämystä, joka olisi omansa saattamaan mielialoja suopeaksi valtiosääntöideologiamme tarkistamiselle tässä keskeisessä kohdassa.

Ruotsissa äskenen perusoikeustehostuskin on saatu aikaan käytännöllisesti katsoen yksimielisesti.

Eikä Ruotsin mallin mukaisia ajatuskulkuja kaikessa monivivahteisuudessaan tarvitsisikaan ottaa välttämättömäksi toiminnalliseksi tavoitteeksi. Meikäläisten määräänemmistöille rakentuvien perusoikeuspoikkeusten torjuminen on ominaista myös muiden Skandinavian maiden valtiosääntökäsitykselle. Ja esim. Norjan valtiosäännön perusoikeuspykälät tarjoavat lainsäätäjälle ja tuomioistuimille vielä vähemmän ja hatarampia tulkinnallisia kiinnekohtia kuin meidän hallitusmuotomme II luku. Siitä huolimatta on parlamentti siellä kyennyt ylläpitämään suhteellisen hyvin toimivan perusoikeussysteemin, joka täysin torjuu poikkeuslakimenettelyn.

VIITTEET

¹ Aiheeseen liittyviä keskeisiä kysymyksiä käsittelevät mm. seuraavat teokset: Black, C. L., *Perspectives in constitutional law*, Prentice Hall International, 1970, s. 30—32, 77—82; *Encyclopedia Britannica*, 1979, s. 291; 6: 246, 15: 1113—1140 ja 18: 989—991; Favoreu, L. & Philip, Loic, *Conceil Constitutionnel*, Paris 1978; Kastari, P., *Kansalaisvapauksien perustuslainturva*, Vammala 1972; *Pouvoirs* 13/1980 s. 3—173 sisältää 13 artikkelia aiheesta »Le conseil constitutionnel»; Petren, G. & Ragnemalm, M., *Sveriges grundlagar*, 1980, s. 39—90, 170—177 ja 304—312; Pohjolainen, T., *Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö*, Tampere 1980; Riepula, E., *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana*, Vammala 1972; Rudolph, K., *Die Bindungen des Eigentums*, Tübingen 1960.

² Ehkä mieleenjäävin näistä muista on ollut se poikkeuslaki, jolla presidentin valitseminen siirrettiin yhdeksi kaudeksi (1974—1978) eduskunnan eikä siis kansan normaaleilla vaaleilla osoittamien valitsijamiesten tehtäväksi.

³ Statens offentliga utredningar (SOU) 1975: 75, s. 15—16.

⁴ USA:n lähetystön America Center Librarysta löytyy asian käsittelyn vaiheita maan korkeimmassa oikeudessa erinomaisesti selostava teos Leo Pfeiffer, *This Honorable Court*, Beacon Press 1965, s. 312—320.

⁵ Alfred Grosserin artikkeli, *Pouvoirs* 13/1980, s. 117—131 ja SOU 1975: 29, s. 252.

⁶ Itsensä K. J. Ståhlbergin antama asiantuntijalausunto ns. kiihotuslakiesityksestä (n:o 7/1934 vp.) oli yksinkertaisen lainsäädäntöjärjestyksen kannalla määrätietoisesti. Silti ei hänkään saanut perustuslakivaliokuntaa vakuuttuneeksi. Lopulta kuitenkin täysistunto noudatti ståhlbergilaista linjaa ja hyväksyi lain yksinkertaisella enemmistöllä. Vielä kiihkeämissä tunnelmissa, mutta samalla tavoin yksinkertaisella enemmistöllä eduskunta hyväksyi samaan aikaan ns. puserolain, jolla IKL:n sinimusta puolue-asu kiellettiin.

Poikkeuslakimenettelyn periaatteellista mielekkyyttä ei tässä yhteydessä tai myöhemminkään ole asetettu kysymyksen alaiseksi. Se tuli varsinkin sodan ja sen jälkiseurauksen aikana päinvastoin olemaan taas entistäkin luontevampana pidetty lähtökohta tulkinnalle ja lainsäädäntökäytännölle.

⁷ Regeringsformen 2: 1—18, 8: 2—3, 11: 4 ja SOU 1978: 34.