

## KOKONAISUUDISTUS — OSITTAISUUDISTUS

Kauko Sipponen

---

### ABSTRACT

#### Total vs. Partial Constitutional Reform

In many countries such as Switzerland and Austria, a distinction is made between total and partial constitutional reform; indeed, the legislative process is somewhat different for each, though it has proved difficult to differentiate between the two in form and content. — In Finland, as well as for example in the Federal Republic of Germany, total and partial constitutional reform are handled in the same legislative order. The Finnish Constitution provides for no special protection of fundamental constitutional principles. All this facilitates concentration on content in discussions of constitutional reform. — Study of developments in other countries indicates that, though there are many strong logical arguments for total reform, the resistance of societal forces makes it difficult to carry out, barring change in the entire governmental system. In constitutional (as in administrative) reform, incrementalism would appear to be the most practical policy. The Finnish policy of partial reform now adopted does produce results; it remains to be seen whether total reform can eventually be achieved through a series of partial reforms. — Constitutional reform in Finland should continue as in the past to proceed by statutory law, and should not be left to more or less random impulses, or to practical and restricted interpretations.

---

1. Perustuslain tekstin muodollinen muutos voidaan tehdä muuttamalla tekstin sanamuotoa tai kumoamalla. Tekstiin voidaan myös lisätä uusia artikloita tai pykäläiä kuten Yhdysvalloissa (amendments) ja Sveitsissä. Perustuslaista perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla tehty poikkeus (Verfassungsdurchbrechung) on kirjoitettua oikeutta ja vaikuttaa perustuslain sisältöön, vaikka poikkeuslaki ei ole perustuslaki eikä muodollisesti muuta perustuslain kirjainta. Tällainen poikkeuslakimenettely oli Weimarin tasavallassa sallittu ja meillä edelleen käytössä, mutta se on perustuslaissa kielletty Saksan liittotasavallassa (Art. 79). Perustuslain sisältöä muuttavat myös tulkinta, valtiosääntöinen tapaoikeus ja selittäminenkin, mutta tässä kirjoituksessa rajoitutaan ainoastaan tekstimuutoksiin.

2. Perustuslain kokonais- ja osittaisuudistukseen liittyy monia ongelmia, joista on saatu laajalti kokemuksia.

*Sveitsin* perustuslain 118. artiklan mukaan perustuslakia voidaan muuttaa milloin tahansa kokonaan tai osittain. Artikloista 119—123 ilmenee, että lainsäädäntömenettely kokonaisuudistuksessa eroaa joissakin kohdin menettelystä osittaisuudistuksessa.

Sveitsin perustuslain kokonaisuudistus suoritettiin viimeksi vuonna 1874. Tekstiä jouduttiin tarkentamaan vuonna 1891 siten, että kokonais- ja osittaisuudistus erotettiin toisistaan. Tämän jälkeen on suoritettu noin 170 kansanäänestystä osittaisuudistuksista, joista suunnilleen toinen puoli on hyväksytty. Kokonaisuudistusta on eri tavoin yritetty muutaman kerran, esimerkiksi vuonna 1935 hylättiin katolisen oikeiston, natsien ym. kannattama ehdotus (Hughes 1954, 132).

Edustaja-aloitteiden johdosta liittoneuvosto nimitti vuonna 1967 kokonaisuudistuksen valmistelua varten *Wahlenin* johtaman komission, joka julkaisi työnsä tulokset kuutena niteenä vuonna 1973. Valmistelutyö jatkui siten, että oikeusministeriö nimitti vuonna 1974 oikeusministeri *Furglerin* johtaman asiantuntijakomission, johon kuului peräti 46 jäsentä. Tämän komission työ perustuslakiluonnoksineen valmistui vuonna 1977, mutta kokonaisuudistusta ei ole vielä saatu toteutetuksi.

*Wahlenin* ja *Furglerin* komissioiden raporteissa on varsin yksityiskohtaisesti esitetty kokonaisuudistuksen puolesta ja sitä vastaan puhuvia näkökohtia (Rapport 24—26; Bericht 6—12; Neidhart 1978, 47—61). Kokonaisuudistuksen puolesta on esitetty mm. seuraavia syitä:

- perustuslaissa ei ole kunnollista systematiikkaa, vaan suuret ja pienet asiat ovat rinnakkain,
- kokonaisuudistuksella saataisiin uusi perustuslaki, joka perustuisi uuteen systematiikkaan, tarpeettomien säännösten poistamiseen perustuslaista sekä valtioelämän perusteiden esittämiseen sellaisella tavalla, jota kansalaiset ymmärtävät,
- perustuslain sisällössä olevat huomattavat puutteet poistettaisiin sovittamalla lain sisältö nykyisyyden ja tulevaisuudenkin tarpeisiin, mahdollistamalla perustuslain käyttäminen nykyistä paremmin liittovaltion ohjaamiseen sekä selkeyttämällä kansalaisen asema,
- monet kanttonit ovat jo uudistaneet perustuslakinsa,
- valtion ja kansalaisten välinen yhteys paranisi uudistuksen avulla ja kansalaiset oppisivat paremmin ymmärtämään valtion ongelmia, sekä
  - kansa ja kansalaiset uudistuisivat henkisesti ja joidenkin sosiaaliryhmien asenne valtioon voisi muuttua myönteisemmäksi.

Perustuslaki on siis vanhentunut. *Max Imbodenin* mukaan monet sen säännöksistä olivat 1800-luvulla vallankumouksellisia mutta 1900-luvulla hyvin konservatiivisia.

Uudistusta vastaan on muun muassa huomautettu seuraavaa:

- uudistushalu puuttuu, tilanne ei ole vallankumouksellinen,
- kyseessä on vain valtiosääntökosmetiikka ja olisi parasta edetä konkreettisin osauudistuksin, ellei kerran mitään olennaista haluta muuttaa, sekä toisaalta
- ehdotus sisältää liian paljon uutuuksia, ei varmasti tiedetä minne ollaan menossa.

Valmistelutöissä korostetaan erityisesti, että vakavan poliittisen kriisin ratkaisuksi voidaan tarvita uusi perustuslaki, mutta että nyt on kysymys vain sinänsä hyvin toimivan perustuslain parantamisesta, minkä takia on aikaa rauhalliseen kehittelyyn.

Asiantuntijakomission laatimaan perustuslakiluonnokseen sisältyy samanlainen säännös osittais- ja kokonaisuudistuksista kuin voimassa olevaan perustuslakiin. Asiantuntijakomissio ei ehdota uudistusehdotuksille mitään asiallisia rajoituksia, joskin sen toiminnan alkuvaiheissa oli ajateltu, että osittaisuudistuksen tulisi käsitteellisesti rajoittua johonkin yhtenäiseen sääntelyn alaan. Viimeksi suoritetusta kokonaisuudistuksesta on kulunut jo vuosisata, eikä kokonaisuudistus ole sen jälkeen ollut milloinkaan samalla tavoin ajankohtainen kuin nykyään. Ehkäpä tämän takia komissiot eivät ole pitäneet tarpeellisena selvittää yksityiskohtaisesti kokonais- ja osittaisuudistuksen eroa.

Kun menettelytavat kokonais- ja osittaisuudistuksessa eroavat toisistaan, oikeustiede joutuu raivaamaan käsitteellistä eroa niiden välille. *Giacometti* erottaa toisistaan kokonais- ja osittaisuudistuksen muodollisessa ja aineellisessa merkityksessä (1949, 704—705; vrt. Huber 1973, 194—201). Muodollinen kokonaisuudistus tarkoittaa perustuslain tekstin korvaamista uudella tekstillä. Aineellinen kokonaisuudistus koskee yhtä tai useampaa perustavanluontoista periaatetta sääntelevää normikokonaisuutta. Todellisuudessa kokonaisuudistus olisi myös asiallinen eikä pelkästään muodollinen. Rajat olisivat liukuvat, ja rajatapaukset aiheuttaisivat vaikeuksia. Samalla nousee *Giacomettin* mielestä esille kysymys, onko perustuslaissa ikuisia, muuttamattomia säännöksiä.

*Itävallassa* valtiosääntöön kuuluvat ja muodollisen korotetun lainvoiman saavat liittovaltion perustuslain (Bundes-Verfassungsgesetz) ohella myös sellaiset valtiosääntölait tai tavallisissa laeissa olevat valtiosääntömääräykset, jotka ovat syntyneet perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja joiden laatu ilmoitetaan säädöksen nimikkeessä (B-VG Art. 44.1).

Perustuslain 44.2 artiklan mukaan jokainen liittovaltion valtiosäännön kokonaisuudistus on asetettava lainsäädäntömenettelyn jälkeen kansanäänestykseen ennen kuin liittopresidentti sen vahvistaa. Sama koskee osamuutosta, jos kolmannes kansallisneuvoston tai liittoneuvoston jäsenistä vaatii kansanäänestystä. Perustuslaki ei määrittele, mikä on kokonais- ja mikä osittaisuudistus.

*Adamovichin* mukaan kokonaisuudistus on ymmärrettävä aineellisessa mielessä, sellainen olisi ainakin valtiomuotoa tai liittovaltion organisaatiomuotoa koskeva muutos (1971, 353). *Ermacora* puhuu peruseriaateista, joilla olisi vaikeutetun muuttamisenmenettelyn johdosta korkeampi arvo kuin muilla valtiosääntönormeilla (1970, 56—58. Vrt. Huber 1973, 183—193). Tällaisia peruseriaatteita olisivat oikeusjärjestyksen jatkuvuus, Anschluss-kielto, puolueettomuus, demokraattinen, liittovaltiollinen ja tasavaltainen periaate, oikeus- ja sosiaalivaltiollinen periaate sekä valtion ja kirkon ero. Kun *Itävallassa* on monentyppisiä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltäviä normeja ja kun kokonaisuudistuksen käsitteestä saattaisi olla erimielisyyttä on helppo arvata,

että kokonaisuudistuksen valmistelussa voitaisiin törmätä monenlaisiin vaikeuksiin.

*Saksan liittotasavallan* perustuslaissa ei tehdä eroa kokonais- ja osittaisuudistuksen välillä eikä kansanäänestys sisälly perustuslainsäätämismenettelyyn. Kun kansanäänestys ei ole yhtä varmasti puolueiden ohjattavissa kuin äänestysmenettely liittopäivillä, Saksan liittotasavallassa puolueilla on suurempi mahdollisuus vaikuttaa valtiosääntöuudistuksen käsittelyyn kuin Sveitsissä ja Itävallassa (Huber 1973, 201—209).

Liittotasavallan perustuslain 79. artiklan mukaan valtiosäännön muutos ei ole sallittu, jos muutos suuntautuu liittovaltiojakoa tai osavaltioiden osallistumista liittovaltion lainsäädäntöön taikka oikeusvaltion, sosiaalivaltion ja kansanvaltion peruseriaatteita vastaan (Verfassungskern). Itse asiassa on aihetta kysyä, onko kokonaisuudistus yleensä mahdollinen, tai ainakin, miten laajalti edellä tarkoitettua, monissa kirjoituksissa käsitellyt peruseriaatteet rajoittavat kokonaisuudistuksen sisältöä (Laajasti Ehmke, 1953).

Samankaltainen muutoskielto on *Ranskassa*, jonka perustuslain 89.5 artiklan mukaan tasavaltainen hallitusmuoto ei voi tulla valtiosäännön muutoksen kohteeksi.

*Norjan* perustuslain muutos ei saa milloinkaan olla vastoin perustuslain periaatteita, vaan se voi koskea ainoastaan sellaisia yksittäisten säännösten muutoksia, jotka eivät muuta perustuslain henkeä (Art. 112).

On hyvin kyseenalaista, ovatko perustuslain muutokset aina tapahtuneet edellä selostetun mukaisesti (Aschehoug 1981, 296 ja 1982, 660). Perustuslakia on monin kohdin muutettu, eikä tärkeitä osia voimassa olevasta Norjan valtiosäännöstä löydy perustuslaista. Esimerkiksi tuomioistuinten oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta perustuu valtiosääntöiseen tapaoikeuteen eikä pitkään seurattua parlamentarismia periaatettakaan löydy perustuslaista. Norjassakin on ehdotettu perustuslain kokonaisuudistusta.

*Ruotsin* hallitusmuotoon vuodelta 1809 sekä muihin perustuslakeihin tehtiin lukuisia muutoksia. Radikaali vasemmisto sekä joissakin tapauksissa myös äärioikeisto tekivät ehdotuksia kokonaisuudistuksesta. Vielä 1930- ja 1940-luvuilla keskustelu asiasta päättyi osauudistuksia kannattavien voittoon.

Hallitusmuodon kirjain ja tosiasiallinen vallankäyttö kulkivat monissa tapauksissa eri suuntiin. Alkoi syntyä vaikeuksia tietää, missä tapauksissa perustuslain kirjainta oli tiukasti seurattava. Monia laajoja osaongelmia alkoi tulla käsittelyyn (Holmberg ym. 1977, 28—30). Näissä oloissa vuonna 1954 nimetty Richard Sandlerin johdolla toimiva komitea (författningsutredningen) alkoi kääntyä sille kannalle, että olisikin suoritettava kokonaisuudistus, kirjoitettava tärkeimpien perustuslakien teksti uudelleen. Vähitellen alettiin tottua ajatukseen perustuslakien uudelleen kirjoittamisesta, valmistelutyö suoritettiin useassa vaiheessa, ja vuonna 1974 hyväksyttiin uusi hallitusmuoto ja valtiopäiväjärjestys.

3. Perustuslakien muuttaminen Suomessa on tapahtunut ensi sijassa lain-säädännöllistä tietä, muodollista perustuslainsäätämisyjärjestystä käyttäen, vaikka tulkinnalla ja tapaoikeudella on nähtävästi jatkuvasti kasvava merkitys. Muutoksissa on näin ollen seurattu Ruotsin vallan aikaista traditiota.

Maamme tärkeimpiä perustuslakeja, hallitusmuotoa ja valtiopäiväjärjestystä, muutettiin 1970-luvun loppupuolelle saakka harvoin perustuslain tekstiin kohdistuvien muodollisten muutoksien. Esimerkiksi hallitusmuotoa muutettiin vain kymmenkunta kertaa. Tehdyt muutokset koskivat »valtiosäännön olennaisesti tärkeän sisällön kannalta toisarvoisia kysymyksiä» (Merikoski 1974, 17). Asiallista muuttumista on tapahtunut paljon laajemmalti tulkinnan ja tapaoikeuden sekä ennen kaikkea poikkeuslakien käytön johdosta.

Kun maamme perustuslakien kokonais- ja osittaismuutokset tapahtuvat samanlaista menettelyä seuraten ja kun kussakin tapauksessa on ollut kysymys vain jonkin pykälän tai sen momentin muutoksesta, eivät osittaismuutokset ole herättäneet oikeudellisia ongelmia vaan lähinnä on keskusteltu muutoksen asiasisällöstä.

Kokonaisuudistusta on toki toisinaan esitetty. 1920-luvun alkupuolella edustaja Hannes *Ryömä* esitti valtiopäiväjärjestyksen uudistamista (eduskuntaesitys no. 5/1920 vp), ja edustaja V. Vainio ym. tekivät protestimielessä ehdotuksen laiksi Suomen Hallitusmuodon perusteista, joka sisälsi 17 pykälää (eduskuntaesitykset no. 2/1921 vp ja no. 7/1922 vp). Ehdotus tarkoitti Suomen Sosialistisen Neuvosto-tasavallan perustamista. Poliittisia edellytyksiä keskustelulle kokonaisuudistuksesta ei kuitenkaan ollut olemassa maailmansotien välisenä aikana.

Keskeisten perustuslakien iän kasvaessa lakimieskunnan piirissä alettiin esittää parannusehdotuksia, mutta ne koskivat yksittäistapauksia ja olivat luonteeltaan teknillisiä. Kokonaisuudistus tuli vaikuttavalla tavalla esille vasta 1960-luvun loppupuolella. *Jyränki* arvioi, että »keskustelu perustuslakiuudistuksesta alkoi toden teolla vasta Jyväskylän yliopiston järjestämässä perustuslakiforumissa huhtikuussa 1969» (1971, 22).

1960-luvun lopulla eri tahoilta tulleissa ehdotuksissa puhuttiin valtiosäännön tarkistamiseksi tarpeellisesta kokonaistutkimuksesta tai -selvityksestä (Salon ym. toiv.al. no. 1/1967 vp ja af Heurlinin toiv.al. no. 4/1968 vp), perustuslakikomitean asettamisesta tätä suorittamaan (Uotila 1973, 1 v. 1968 tekemästään ehdotuksesta, ja samoin SDP:n puoluekokous 1969) sekä perusteellisesta ja eteenpäin tähtäävästä valtiosääntötutkimuksesta. Näillä sanoilla pääministeri *Koivisto* luonnehti valtioneuvoston päätöstä tutkimuksen suorittamisesta. Kuten tunnettua, päätös perustui hallitusmuodon 50-vuotispäivän juhlatoukkuun ehdotukseen (Merikoski 1980, 146—147). Sanonnat olivat hyvin varovaisia, ja ne olisivat sallineet oikeastaan yhtä hyvin osittais- kuin kokonaisuudistuksenkin.

Valtiosääntökomitea asetettiin 9.10.1970. Sen tehtäväpiiri määrättiin hyvin laajaksi. Komitea lähti siitä, että valtiosäännön eri osia voidaan selvittää ja arvioida vain kokonaisuuden osina, minkä vuoksi komitea otti tarkastaakseen

maamme valtiosäännön kokonaisuudessaan (Komiteanmietintö 1974:27, 4). Näytti selvältä, että jos komitea havaitsisi joillakin tärkeillä aloilla uudistus-tarvetta, se johtaisi luontevasti kokonaisuudistukseen, koska selvitettävänä olevat osa-alueet olivat valtiosäännön kannalta aivan keskeisiä (Sipponen 1972, 226).

Asettamiskirjeen mukaan komitean tuli antaa työnsä tulokset valtioneuvostolle eri vaihtoehtoja vertailevana mietintönä. Komitea antoi välimietinnön, jossa käsiteltiin vain poliittisesti tärkeimpiä uudistusta tarvitsevia asiaryhmiä. Komitea edellytti, että se saisi esittää käsityksensä kaikista tehtäväksiannoista mainituista asiaryhmistä loppumietinnössään. Tällaista mahdollisuutta ei kuitenkaan tullut, koska valtioneuvosto rajoitti 7.4.1974 asetetun toisen valtiosääntökomitean tehtävän ainoastaan julkisen keskustelun seuraamiseen sekä yhteenvedon laatimiseen valtiosääntökomitean välimietinnöstä hankituista lausunnoista ja tärkeimmistä julkisuudessa esitetyistä puheenvuoroista.

Komitean menettelytapoja vastaan on esitetty kritiikkiä. Komiteatyön alkuvaiheessa vasemmisto olisi halunnut kokonaisehdotusten vertailua keskenään, mutta enemmistön mukaan mietintö ja sen ehdotukset jaettiin asiaryhmittäin 15 lukuun. V. Merikoski katsoo äänestysmenettelyn aiheuttaneen valtiosääntökomitean epäonnistumisen. »Parlamentaarisen äänestysmenettelyn käyttäminen olisi tehnyt välimietinnöstä johdonmukaisen, järjellisen kokonaisuuden, jossa kunkin erillisen kysymyksen osalta myös tappiolle jääneet kannat olisivat selvästi ilmenneet ja voineet tulla perustelluiksi» (1980, 149). Paavo Kastari huomauttaa näyttävän siltä, että komiteassa ei ole pyritty minkäänlaisiin kompromisseihin eikä sillä tavoin keskittymään todella toteuttamiskelpoisten vaihtoehtojen selvittelyyn, esittelyyn ja muotoiluun (1974, 7—8). — Kaikki edellä mainitut ehdotukset ovat asiallisia, yhteiskunnallinen tilanne vain ei — sen lisäksi mitä äänestyksestä komiteassa oli säädetty — sallinut niiden seuraamista.

Poliittinen vasemmisto oli valmistautunut aktiiviseen toimintaan, yhteistoimintaan ja tiesi ainakin pääpiirteissään mitä tahtoi. V. Merikosken samanaikaisesta julkaisutoiminnasta ilmenee, että hänellä oli hyvin selkeä ja yksilöity käsitys valtiosäännön puutteista ja muuttamistarpeesta.

Porvarillisissa puolueissa ei ollut samankaltaista valmiutta. Keskustelu puolueiden sisällä oli vielä vähäistä, yhteistoiminta puolueiden välillä oli vasta alkamassa ja valtiosääntökomitean ei-sosialistiset jäsenet alkoivat pitää yhteisiä kokouksia vasta kun siihen oli välttämätön pakko, kun mietintöä kirjoitettiin. Hidas lämpiäminen laaja-alaiselle uudistushankkeelle on ymmärrettävää eräästä syystä, minkä Riepula sai selville tutkiessaan eräiden suurimpien sanomalehtien suhtautumista 50-vuotiaaseen hallitusmuotoon: »Siitä, miten HM:n katsotaan täyttäneen kuluneina viitenä vuosikymmenenä tehtävänsä, tutkimus antaa varsin positiivisen kuvan. Yhdessäkään pääkirjoituksessa ei nimittäin sen katsottu epäonnistuneen tai edes onnistuneen huonosti tehtävässään» (Riepula 1971, 253).

Vasta välimietintökierros pakotti puolueet ottamaan kantaa valtiosääntömme tärkeimpiin ongelmiin. Toisen valtiosääntökomitean mietinnöstä huomaa, että tässä vaiheessa porvarilliset puolueet olivat jo valmistelleet hyvinkin yksityiskohtaiset vastaukset esitettyihin kysymyksiin, kun taas vasemmistopuolueiden ja varsinkin SDP:n vastaukset ovat huomattavasti ylimalkaisempia. Porvarillistenkin puolueiden valmius olisi ehkä ollut sellainen, että olisi ollut aiheellista ja mahdollista neuvotteluihin, vertailuihin ja kompromisseihin pyrkiä sisäisesti johdonmukaisen hallitusmuotoesityksen laatimiseen, mutta komitea ei saanut tähän tilaisuutta. Puolueiden tosiasiallista valmiutta uudistuksiin osoittaa mielestäni hyvin se, että vaikka toisen valtiosääntökomitean mukaan perusoikeuksien uudistaminen sai yleistä kannatusta (Komiteamietintö 1975: 88, 4—5), tätä kysymystä selvittänyt perusoikeuskomitea joutui vain muutama vuosi myöhemmin niin vaikeisiin erimielisyyksiin, ettei se lainkaan jättänyt mietintöä.

1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alkupuolella varsinkin nuorena vasemmistuvassa lakimiespolvessa innostus kokonaisuudistukseen oli huomattava ja monella taholla uskottiin, että uudistus saataisiin suoritetuksi. Mielestäni tällä alalla, samoin kuin monilla muillakin yhteiskuntaelämän aloilla, oli saatava julkisuuteen, keskusteltaviksi ja arvosteltaviksi tärkeimmät uudistusehdotukset, joita 1960-luvun radikalisoitunut poliittinen muutos tuotti ja toi mukanaan.

Heikki *Karapuu* kirjoitti yhdessä Lars D. *Erikssonin* kanssa luonnoksen uudeksi perustuslaiksi sekä arvioi tilannetta seuraavasti: »Olemme samantapaisessa tilanteessa kuin nelikamaristen säätyvaltiopäivien aikaan vuonna 1905: meillä on monessa suhteessa Euroopan ja maailman taantumuksellisiin valtiosääntö» (1970, 7). Antero Jyränki viittaa siihen, että jos maa on kriisitilanteessa, voidaan poliittis-yhteiskunnallista järjestelmää vaihtaa tai ainakin saada aikaan suuria muutoksia järjestelmään (1970, 94). Vähitellen suurin innostus kuitenkin laantui, keskustelu tasapainoittui ja kokonaisuudistus tukahtui. Tämän vaiheen analyysi odottaa vielä tekijäänsä.

4. V. Merikosken ajatukset valtiosäännön uudistamisesta näyttävät mielestäni edelleen ajankohtaisilta, ne elävät ohi kirjoitustilanteen, vaikkei hänen — vastarannan kiiskan — käsityksiään uudistuksen kuumimpina päivinä liiemmin arvostettu.

Merikoski katsoo, että valtiosääntömme on mukautunut kehitykseen poikkeuslainsäädännöllä, passiivisesti (Merikoski 1974, 20—26). Jos kuitenkin pidetään tärkeänä, että valtiosääntö aina muodostaa valtio- ja yhteiskuntaelämän oikeudellisten perussääntöjen rungon, valtiosäännön uudistaminen on tarpeen, Valtiosäännön tulisi oikeastaan aina olla jatkuvan uudistusprosessin alainen. Oltuaan alun perin vain osauudistusten kannalla Merikoski muutti käsitystään ja katsoi, että ainakin hallitusmuoto olisi kokonaisuudessaan kirjoitettava uudelleen. Olisi välttämätöntä sovitella yhteen ja rinnakkain eteneviksi kokonaisuudistuksen valmistelu ja osittaisuudistuksen toteuttaminen. Viimeksi mainittuun kuuluivat Merikosken mielestä tasavallan presidentin vaalitavan

uusiminen, normaaliparlamentarismiin siirtyminen ja valtiosääntötuomioistuinten perustaminen.

Ulkomaisen kehityksen tarkastelu osoittaa, että vaikka kokonaisuudistusta puoltaisivat monet järkevät ja loogiset perustelut, yhteiskunnallisten voimien vastustus tekee vaikeaksi toteuttaa kokonaisuudistus muulloin kuin valtiojärjestyksen muutoksen yhteydessä. Valtiosäännön alalla samoin kuin hallinnossakin jouduttaneen nopean talouskasvun lakattua seuraamaan inkrementalismia, pienten mutta jatkuvien askelten politiikkaa. Suomessa valittu osittaisuudistusten tie voi tuottaa tuloksia ja nähtäväksi jää, onko mahdollista edetä osittaisuudistuksin niin että uudistus ulottuu kaikille tärkeimmille alueille, so. toteutetaan kokonaisuudistus osittaisuudistusten avulla.

Olisiko pelkkä valtiosäännön säännösten yhteen sulattaminen ilman asiasisällön merkittävää muutosta kokonaisuudistus? Olisiko valtiosäännön peruseriaatteiden muuttaminen erotettava sellaisesta valtiosäännön sisällön muutoksesta, joka vain välillisesti koskee peruseriaatteita? Lakitekstiin kirjoitettu osittais- ja kokonaisuudistuksen käsitteellinen ero johtaa moniin hankaliin ongelmiin, joita on tarpeetonta tuoda maahamme.

Eduskunnan valtaoikeuksien ja aseman korostamisen takia pidän tärkeänä, että valtiosäännön uudistaminen tapahtuu edelleen siten kuin Merikoski kirjoittaa: »Edellä esitetyn mukaan on valtiosäännön uudistaminen Suomessa normaalisti tapahtuva säädännäistä tietä, eikä jäävä enemmän tai vähemmän sattumanvaraisten, tai tiettyyn päämäärään tulkinnalla ohjatun käytännön muodostumisen varaan» (Merikoski 1969, 125).

## L Ä H T E E T

- Adamowich, Ludwig: *Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts*, 6. neubearbeitete Auflage, Springer, Wien 1971.
- Aschehoug og Gyldendals store norske leksikon 5, Oslo 1981 ja 8, Oslo 1982.
- Bericht. Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Bern 1977.
- Ermacora, Felix: *Österreichische Verfassungslehre*, Braumüller, Wien 1970.
- Ehmke, Horst: *Grenzen der Verfassungsänderung*, Berlin 1953.
- Giacometti, Z.: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Schulthess, Zürich 1949.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils: *Vår nya författning*, tredje upplagan, P.A. Norstedt et Söner, Stockholm 1977.
- Huber, Hans: *Die Gesamtänderung der Verfassung*, Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag, Berlin 1973.
- Hughes, Christopher: *The federal Constitution of Switzerland*, Oxford 1954.
- Jyränki, Antero: Kirjoitus kokoomateoksessa *Harvojen tasavalta*, Tammi, Helsinki 1970.
- » — *Valta ja vallan siirto*, toinen painos, Kirjayhtymä, Helsinki 1971.
- Karapuu, Heikki: Kirjoitus kokoomateoksessa *Harvojen tasavalta*, Tammi, Helsinki 1970.
- Kastari, Paavo: *Valtiosääntöuudistuksen näköaloja*, Otava, Mikkeli 1974.
- Komiteanmietintö 1974: 27: Valtiosääntökomitean välimietintö, Helsinki 1974.
- Komiteanmietintö 1975: 88: Toisen valtiosääntökomitean mietintö, Helsinki 1975.



- Merikoski, V.: *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme*, WSOY, Porvoo 1969.
- » — *Kansa ja kansanvalta*, Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia, Otava, Keuruu 1974.
- » — *Valtiotietoa paloittain*, Kustannusosakeyhtiö Librum, Mikkeli 1980.
- Neidhart, Leonhard: *Hat die Totalrevision eine Chance?* Totalrevision der Bundesverfassung — Notwendigkeit oder Wunschtraum? Zürich 1978.
- Rapport final du groupe de travail pour la préparation d'une révision totale de la Constitution fédérale VI, Berne 1973.
- Riepula, Esko: Lehdistön suhtautuminen 50-vuotiaaseen hallitusmuotoomme. *Politiikka* 13 (1971): 3, 251—6.
- Sipponen, Kauko: Valtiosääntökomitean toiminnasta. *Aika* 1972.
- Uotila, Jaakko: Valtiosääntöuudistuksen näköaloja, *Tampereen yliopisto, oikeustieteen laitos*, A tutkimuksia 3/1973.

## Keskustelupuheenvuorot

*Kauko Sipponen*

Meidän maassamme on positivistinen traditio oikeastaan ollut koko ajan vallalla valtiosääntöä uudistettaessa. On katsottu, että kysymys on valtiosäännön uudistamisesta nimenomaan kirjainta muuttamalla, poistamalla, uudistamalla tai lisäämällä. Silloin kysymys kokonais- ja osittaisuudistuksesta palautuu yksinkertaisesti vaihtoehtoihin kirjoittaa perustuslaki käytännöllisesti katsoen kokonaan uudestaan tai pyrkiä tekemään siihen useita kymmeniäkin pykälämuutoksia, niin kuin juuri äskettäin on tapahtunut. Tämä kysymys ei siis ole aiheuttanut meille teknisiä ongelmia, vaan on keskusteltu siitä, miten päin edetään ja onko kokonaisuudistusta mahdollista saada aikaan.

Ruotsi-Suomen uudistustraditio on ollut juuri kokonaisuudistustraditio. Kokonaisuudistus on liittynyt tärkeisiin poliittisen elämän murrosvaiheisiin alkaen vuoden 1634 hallitusmuodosta, jolloin Ruotsiin luotiin silloisen Euroopan kannalta arvioituna erittäin pätevä hallinnollinen järjestelmä.

— — —

Minä yhdyn niihin, joiden mukaan määränemmistöasäännökset ovat nykyisin valtiosäännön ydin ja lukko. Hallitusmuodon 6 §:n omaisuudensuoja on toinen tärkeä periaate. Sitä on viime aikoina alettu tulkita entistä liberaalimmin. Hallitusmuodon 6 § yhdistää meidän valtiosääntömme — sillä tavalla kuin se on tulkittu — markkinatalousmaihin. Paavo Kastari on viitanut siihen, että sen perusteella markkinatalous kuuluisi valtiosäännön peruseriaateisiin. Minusta hän on vetänyt oikean johtopäätöksen.

Kiinnitän myös huomiota siihen, mitä Alf Ross on ajatellut. Hänen mukaansa juuri muuttamismenettelyä koskevat pykälät ovat keskeisiä ja valtiosääntöä voisi muuttaa kaikilta muilta osin, mutta ei näitä pykäläitä. Vaikka valtiosäännön muuttamista koskevien pykäläien merkitys meillä tunnustetaan, niin kuitenkin myös nämä pykälät ovat samalla tavalla käsiteltävissä ja muutettavissa kuin muukin valtiosääntö.

— — —

Jos valtiosääntöuudistus tehdään nopeasti, niin kuin Timonen huomautti, sitä ei tehdä viidessä vuodessa vaan viidessä kuukaudessa, jolloin se menee läpi poliittisen tilanteen aallonharjalla. Toinen vaihtoehto on, että uudistusta mie-

tiskellään ja haudotaan kunnolla ja pitkään, koska löytyy kannattajia ja vastustajia ja uudistuksen täytyy olla teknillisesti kunnollinen. Tässä tapauksessa 20 vuotta on sellainen aika, jonka valtiosääntöuudistus näyttää vievän yhteiskunnissa, jotka ovat meihin verrattavia, niin kuin Ruotsi ja Sveitsi. Meillä on siten aikaa vielä keskustella ja miettiä, laskemmepa vuodesta 1965 tai 1970. Minä laskisin pikemminkin vuodesta 1970, koska vasta silloin yhteiskunta edes jollakin tavoin kokonaisuudessaan alkoi miettiä näitä asioita.

#### *Antero Jyränki*

Minusta tämä Kauko Sipposen avaama kahdenkymmenen vuoden perspektiivi oli innostava ja rohkaiseva. Sipposen näkymä luo optimismia tulevaisuuteen nähden. Mutta mihin alustaja tähtää kymmenen vuoden aikavälillä, yhteen vai useampaan osittaisuudistukseen vaiko kenties johonkin muuhun?

#### *Kauko Sipponen*

Jos saadaan niin laajoja osittaisuudistuksia, kuin mitä nyt näyttää olevan meneillään, niin eikö riittävällä keskustelulla voida valmistaa eräitä muitakin aloja, että päästään eteenpäin.

#### *Lauri Tarasti*

Usein kokonaisuudistuksessa liikutaan enemmän iskulausetasolla, ja siitä syystä osittaisuudistus lähtee reaalisemmin liikkeelle. Iskulausetasolla päästään yksimielisyyteen hyvin nopeasti, ja se peittää alleen kaikki ongelmat. Mutta kun ryhdytään miettimään, mitä mikin asia merkitsee käytännön elämässä, havaitaan ettei konkreettisten asioiden ratkaiseminen ole helppoa. Helpompaa on todellakin esittää pyöreä, yleinen kaikkien hyväksymä lausuma. Osittaisuudistuksessa joudutaan aina harkitsemaan tarkemmin, ja samalla yleensä käy jo ilmi, millä tavalla on mahdollista edetä, jotta päästäisiin jonkinlaiseen lopputulokseen.

#### *Antero Jyränki*

Kun mietitään osittais- ja kokonaisuudistuksen välistä suhdetta, tulee esille vielä yksi seikka. Kun toteutetaan perustuslain osittaisuudistus, säädöstekstin tulee olla niin rakennettu ja kirjoitettu, että rakenne ja kirjoitustapa soveltuvat vanhan perustuslain runkoon. Törmäsin tähän ongelmaan perusoikeuskomitean työn aikana. Silloin minulle muodostui se käsitys, että modernia perusoikeussääntelyä perustuslakitasolla voidaan kirjoittaa oikeastaan vain yksityiskohtaistamalla säädöstekstin sanontaa. Tällainen sanonnan yksityiskohtaisuus ei taas näyttänyt hyvin soveltuvan vuoden 1919 hallitusmuodon — käyttäkseni Kastarin ilmaisua — lapidaariseen sanontaan. Tästä havainnosta seurasi sellainen ratkaisu, että tässä osittaisuudistuksen vaiheessa oli laadittava erillinen, perustuslakitasoinen perusoikeuslaki, jonka puitteissa sanonnan yksityiskohtaisuus oli vietävissä läpi. Tällainen ratkaisu, joka sinänsä sopii pohjoismaiseen »monta perustuslakia yhdessä maassa» -traditioon, ei monia miellyttänyt, ja ehdotus erilliseksi perusoikeuslaiksi jäi vain erivävään mieliteeseen liitetyksi luonnokseksi. Mutta luulen, että juuri esittämäni yleinen ongelma on todellinen ja että se nousee esille joka kerta, kun osittaisuudistuksia suunnitellaan.