

## VAD KAN UPPNÅS GENOM EN FÖRÄNDRING AV FÖRFATTNINGENS TEXT?

Lars D Eriksson

---

### ABSTRACT

#### Changes of Text as a Way of Constitutional Reform

Constitutions are always an illustration of the balance of power in a society. Constitutions are like peace agreements between different groups in the society. Every constitution is divided into a core and a surface. In the core of the constitution there are norms that constitute the basic socio-economic power structure of the society. In bourgeois society these norms constitute the system of private property and free competition. On the surface of the constitution there are norms that do not constitute the basic socio-economic power relations of society. — It is very difficult to change the core of the constitution. The core has been changed as a result of a revolution. In stable, harmonious conditions, changes of the constitution usually change only its surface.

---

1. Det vore givetvis naivt att ge ett entydigt svar på den i rubriken uppställda frågan. Varje författning fungerar inom ett nationellt sammanhang, där de politiska styrkeförhållandena varierar från tid till tid. De olika nationella författningarna kan vara skrivna på radikalt olikartade sätt, deras avsedda och faktiska funktioner kan variera från stat till stat och från ett sociopolitiskt system till ett annat. Varje författning är i högsta grad en *nationell* författning. Det är just därför det är så svårt att inom ramen för en allmän »Verfassungslehre» uppställa generellt hållbara teser om dess karaktär, funktioner och förändringsmekanismer.

Den klassiska marxistiska författningsskonceptionen betonar som bekant att författningarna är maktpolitiska instrument, via vilka de härskande grupperna i samhället etablerar sina maktpositioner. Historiskt förankrar den författningarna i borgerskapets segertåg i Europa och USA och i kapitalismens genombrott i dessa kontinenter. Det är likväl tänkbart att det vore ännu fruktbarare att se författningarna såsom normativa regleringar som intimt ansluter sig till *nationalstaternas* uppkomst. Författningarna kan i detta perspektiv ses som normativa symboler för den nationella suveräniteten. Författningen symboliserar såväl den yttre suveräniteten, statens självständighet i relation till övriga stater, som den inre suveräniteten, statens maktmonopol på sitt eget territorium.

Mot den bakgrund kunde även den engelska konstitutionalismen få sin naturliga förklaring. Det är ju rätt anmärkningsvärt att England, konstitutionalismens egentliga hemland, inte självt består sig med en egen författning i formellt juridisk mening. Förklaringen härtill kan emellertid ligga däri, att England med sina tidigare kolonier och dominions bäst kunnat bevara sin »internationella» särprägel genom att avstå från den yttre normativa symbolen för sin nationella suveränitet: författningen. Det är då också helt naturligt att just England varit den stat som mest målmedvetet förfäktat den s.k. monistiska uppfattning, enligt vilken internationella fördrag är direkt förpliktande inom dess jurisdiktion. Det har inte legat i Englands intresse att göra en lika skarp markering mellan nationell och internationell rättsordning som de flesta andra nationalstater gjort. Det är också signifikativt att den s.k. dualistiska uppfattningen, som Finland anslutit sig till och som gör en skarp distinktion mellan nationell och internationell rätt, fann sin främsta företrädare under 1800-talets senare del i Det tyska riket.

Om denna uppfattning om författningarna såsom primärt symboler för den nationella suveräniteten är riktig, innebär det att deras betydelse minskar i takt med utvecklingen mot ökad internationalisering. De framstår som historiskt relativa dokument och praktiker förknippade med nationalstaternas uppkomst, utveckling och (mögliga) nedgång. När vi diskuterar konstitutionella utvecklingsstrategier, diskuterar vi mao. på sätt och vis en skymningsproblematik: de stora *nya problemen* ansluter sig till de nationella rättsordningarnas integrering med de internationella systemet.

2. Det ovan sagda innebär inte att vi bör se bort från det faktum att författningarna även är maktpolitiska instrument, instrument som slår fast och med större eller mindre styrka låser vissa maktpositioner. Man kan kanske säga att de flesta författningar är att jämföra med *vapenstilleståndsfördrag*, där den segrande parten och den förlorande parten formulerar reglerna för ett tillfälligt *modus vivendi*. Den segrande parten fastsätter villkoren för vapenstilleståndet och den förlorande anger vad han är villig att betala. Men många författningar utvecklas med tiden till verkliga fredsfördrag. Detta sker antingen då motparterna vunnit styrkebalans eller då den segrande parten helt lyckats oskadliggöra motparten.

Det är viktigt att vi är på det klara med att alla författningar måste ses i ett dylikt dynamiskt perspektiv: de uppstår ur givna samhällliga och politiska styrkeförhållanden och de förändras, antingen via tolkning, praxis, sedvana eller formliga textförändringar, i enlighet med förändringar av de faktiska maktförhållandena och politiska styrkerelationerna i samhället. En författning är aldrig ett neutralt och statiskt dokument, hur gärna än många författningsjurister så skulle önska.

a) I detta sammanhang kan det vara på sin plats att med några ord beröra frågan om författningens nivåer. Det är allmänt känt att det finns delar av författningarna som är tämligen stabila, oföränderliga och orubbliga, medan

andra delar skäligen lätt kan ändras och modifieras. Man kan tala om författningarnas kärna och om deras yta. Till deras yta räknar jag sådana ting som monarki, presidentialism, parlamentarism i dess olika varianter, olika typer av maktindelning osv. Alla dessa konstitutionella företeelser är sådana som under ändrade maktförhållanden tämligen lätt kan modifieras och rubbas. Om vi studerar författningarnas historiska utveckling, finner vi ganska snart att det är just dessa konstitutionella regleringar som är mest känsliga för politiska balansförskjutningar. I vissa författningssystem sker förändringarna via tolkning, i vissa via praxis och i andra via författningsändringar.

Författningarnas kärna utgörs av de ofta tämligen undanskymda stadganden som formulerar de grundläggande spelreglerna för det socio-ekonomiska systemet. Det är de regler som i de borgerliga författningarna definierar skyddet för äganderätten, avtalsfriheten och konkurrensfriheten och i de socialistiska författningarna på motsvarande sätt definierar äganderätten till produktionsmedlen och principerna för styrningen av de ekonomiska förhållandena. I vår egen författning utgör denna kärna av 6. § i regeringsformen, där äganderätten med sina annexinstitut i det närmaste osynligt tryggats tillsammans med skyddet för liv, personlig frihet, ära och arbetskraft. Det är inte en tillfällighet att det är detta stadgande som riksdagens grundlagsutskott ägnat huvuddelen av sitt intresse åt och att det är detta stadgande som såväl de politiska partierna som allmänheten hetast diskuterat. (Riepula, 1973, 180ff.) Samtidigt är det detta stadgande som det visat sig svårast att i praktiken rucka på. Det är i och för sig intressant att notera att äganderättsinstitutet, som i sista hand reglerar *samhälleliga förhållanden* och inte politiska maktrelationer, utgör det fundament på vilket hela författningen står eller faller. Det är via äganderättsskyddet författningen är förankrad i det socio-ekonomiska systemet. Via äganderättsinstitutet och -skyddet formuleras de faktiska socioekonomiska maktförhållandena i samhället och därigenom formuleras även — indirekt — de politiska maktförhållanden som författningen primärt avser att reglera. Vi kan alltså säga att det sätt varpå äganderätten är konstitutionellt utformad i ett givet författningssystem ger oss nyckeln till förståelsen av det sociopolitiska system inom vilket författningen verkar.

Till författningens kärna räknar jag även de normer som reglerar rösträtt, valbarhet och valsystem. Många författningar har lämnat dessa regler utanför de egentliga konstitutionella dokumenten, men faktum är att de ofta spelar en roll som i praktiken är betydligt större än de författningsrättsliga stadganden om t.ex. maktindelning och parlamentarism som automatiskt brukar inkorporeras i författningstexterna.

Medan äganderättsstadgandet utövar inflytande över den socioekonomiska strukturen i samhället, utövar reglerna om rösträtt, valbarhet och valsätt inflytande över den politiska strukturen; dessa regler bestämmer bl.a. de inbördes styrkeförhållandena mellan de olika politiska grupperingarna. I praktiken har även dessa regler visat sig mycket svåra att ändra. T.ex. hos oss har några genomgripande förändringar i valsättet inte skett sedan införandet av den

allmänna rösträtten i begynnelsen av detta århundrade. Dessa regler om de politiska representationsgrunderna skiljer sig likväl i tekniskt avseende radikalt från äganderättsgarantierna, ty de är i allmänhet precist och detaljerat utformade i särskilda vallagar och de kan i allmänhet förändras i vanlig lagstiftningsordning. Äganderättsskyddet är däremot oftast ytterst lapidariskt utformat och det kan i princip ändras blott via grundlagsändring — i praktiken modifieras skyddet likväl för det mesta via tolkning. Denna modifiering via tolkning förefaller dock ha sina naturliga, av »systemet» förutsatta gränser. (Karapuu 1983) På samma sätt förefaller reglerna om rösträtt, valbarhet och valsätt enbart kunna förändras (*under normala förhållanden*) marginellt.

Vid diskussionen om författningsutvecklingens strategier kan det således vara värt att hålla distinktionen klar mellan författningens kärna och dess yta. Det är mycket svårare att under normala förhållanden ändra författningens kärna än dess yta. Detta gäller både textändringar och modifieringar via tolkning.

b) Det är klart att också det sätt varpå författningen är skriven har ett avgörande inflytande på hur den kan förändras. Abbé *Sieyès* konstaterade i tiden att en författning bör vara kort och oklar. Detta för att möjliggöra framtida förändringar av den. Det ligger en hel del visdom i de orden, en visdom som sentida författningsexperter inte alltid tagit ad notam i någon större omfattning. Den indiska författningen omfattar t.ex. 254 trycksidor och den jugoslaviska författningen kommer inte långt därefter. Skrivs författningarna på detta sätt uppkommer lätt situationen att en väsentlig del av dem faller i glömska. Det är detta som hänt den indiska författningen. En alltför lång och detaljerad konstitution blir ohanterlig och blir därför lätt endast nominell. Men det är möjligt att varken den indiska eller jugoslaviska författningen i första hand syftar till att uttömmande reglera de politiska maktförhållandena, utan att deras primära syfte är att fungera såsom pedagogiska aktstycken.

Den andra ytterligheten utgörs av den konstitutionella stadga som antogs av den femte nationella folkkongressen 1975 i Kina och som i stort sett nöjde sig med att schematiskt endast ange vilka de ledande statsorganen var. Stadgan innehöll inte några regler om vilka de institutionella mekanismer var, via vilka dess konstitutionella garantier skulle realiserats. Som en reaktion mot denna synnerligen öppna författningsskrivning, som naturligtvis möjliggjorde godtycke i den politiska maktutövningen, antogs 1978 en ny författning, som såväl är mera detaljerad som innehåller regler för hur de konstitutionella garantierna rättsligt skall utövas. (McWhinney, 1981, 47) Den senaste kinesiska författningen följer i övrigt det författningsmönster som alltsedan oktoberrevolutionen i Ryssland iakttagits i de socialistiska länderna. Den slår fast de politiska, sociala och ekonomiska målsättningarna för statens utveckling. Den blir därmed automatiskt även ett ideologiskt instrument. Betoningen av författningens ideologiska karaktär är dock inte någonting som endast skulle känneteckna de socialistiska författningarna. Den iriska konstitutionen av 1937 innehåller t.ex.

en mängd stadganden som förankrar den i ett romerskt-katolskt, kristligt-demokratiskt värdesystem, medan åter den nya iranska konstitutionen tar sin värdeutgångspunkt i koranen. (McWhinney, 1981, 52—)

Det är givetvis svårt att säga vad dessa värdeutgångspunkter (målsättningsstadganden) har för betydelse för ifrågavarande författningar. De kan både uppfattas såsom låsningsmekanismer och som mekanismer för politisk, social och ekonomisk förändring. Såväl i Sovjetunionen som i Jugoslavien har man med kraft hävdat att konstitutionen endast är ett temporärt instrument. Författningarna skall ändras när samhället nått ett nytt utvecklingsstadium. Konstitutionens målsättningsstadganden anger utvecklingsriktningen. När en ny utvecklingsetapp nåtts, skall konstitutionen — mer eller mindre automatiskt — anpassas till de nya förändrade förhållandena. De konstitutionella värdepostulaten utgör mao. ett nödvändigt element i den författningsrättsliga utvecklingsdynamiken. (Eriksson 1973 och Unger, 1981, 286ff.)

För många västliga betraktare har framförallt den sovjetiska författningsteorin tett sig motsägelsefull och självmotsägande, då den betonat att författningen såväl är en kodifiering av rådande maktförhållanden som ett direktiv för framtida utveckling. Motsägelsen är emellertid endast skenbar. Författningen både beskriver den uppnådda utvecklingsnivån och den eftersträvide utvecklingsetappen. Någon motsättning mellan dessa båda uppgifter råder ej, ty författningen utgör det normativa mellanledet mellan dessa etapper. Varje författning befinner sig i ständig rörelse; den är en mekanism som från verklighetens fasta grund sätter i gång politiska, sociala och ekonomiska utvecklingsprocesser vilka med tiden gör den obsolet.

Det är denna dynamiska författningsskonception, som för många författningsteoretiker skolade i en mera statisk författningssyn, vållar så mycket huvudbry. Det är uppenbart att diskussionen om författningsutvecklingens strategier får helt nya dimensioner i ett system, där författningens transitära karaktär betonas, än i system, där författningen uppfattas såsom ett stabilt, stabiliserande politiskt-rättsligt instrument.

Det finns ytterligare en form av författningsskrivning som i detta sammanhang bör tas upp till granskning. Det är de författningar som inte är skrivna utifrån någon konsekvent konstitutionell teori eller ideologi, utan som i stället i sig inbegriper alla de konflikterande författningsföreställningar som är rådande, då de godkänns. Weimar författningen är kanske det mest kända och det mest typiska exemplet på en dylik konstitution. Om vi vill använda metaforen vapenstillestånds fördrag, kan vi säga att dessa författningar antagits i situationer då det inte är klart vem som är segrare och vem som är förlorare. Båda parterna är med om att formulera villkoren för vapenstillestånds fördraget och lämnar medvetet konflikterna på framtiden. Författningens faktiska innehåll blir beroende av framtida tolkningar och framtida tillämpning, praxis. I sista hand betyder detta att författningen lämnar de maktpolitiska problemen öppna och låter de politiska styrkeförhållandena med tiden avgöra hur dessa skall lösas in concreto. Weimar författningens öde visar vilka skickesediga kon-



sekvenser en sådan författningsskrivningsmetod kan ha. (McWhinney, 1981, 42ff., Kirchheimer 1964, 9ff.)

I Finland brukar stundom Weimarförfattningen jämföras med vår egen författning och det har även hävdats att författningarna har en inbördes släktskap. Jag tror att en dylik jämförelse är ohållbar, ty även om vår regeringsform är ett slags vapenstillståndsfördrag, skiljer den sig likväl radikalt från Weimarförfattningen genom att den bygger på en tämligen enhetlig författningssideologi. Den finska regeringsformen är *inte på samma sätt* som Weimarförfattningen internt motsägelsefull, ideologiskt tvehövdad.

c) Även författningens avsedda eller faktiska funktioner spelar en betydande roll vid bedömningen av frågan på vilket sätt den kan förändras. I sista hand är varje författningens syfte att fungera såsom symbol för den nationella suveräniteten. Det betyder att stater som har ett starkt behov av att markera sin nationella suveränitet i förhållande till en stark granne eller i förhållande till den internationella gemenskapen i sin helhet även har ett starkt behov att betona författningens betydelse och okränkbarhet. En av förklaringarna till den långt (för långt?) utvecklade författningslegalismen i t.ex. Finland torde stå att finna i detta förhållande. Det har varit nödvändigt att försvara den sköra finska suveräniteten, och författningen har i det sammanhanget erbjudit den mekanism via vilken denna uppgift kunnat utföras, såväl inåt som utåt. Varje tecken på en rubbning av de etablerade maktförhållandena har uppfattats såsom ett tecken på potentiell svaghet.

Men författningens funktion är även att etablera en given maktstruktur, att slå fast spelreglerna för den politiska maktutövningen och för det socioekonomiska systemet. I den meningen är varje författningen systemstabiliserande. Men denna författningens systemstabiliserande funktion kan givetvis vara av olika styrka i olika stater/system och dess styrka kan variera inom samma stat/system från tid till tid. Av avgörande betydelse är här framförallt förändringar och förskjutningar i de grundläggande politiska styrkeförhållandena.

Det torde vara klart att i samhällen, där de politiska styrkeförhållandena befinner sig i en labil jämvikt, den part som formulerat villkoren för vapenstillståndsfördraget målmedvetet och segt håller fast vid författningens orubblighet. Författningen utvecklas till ett instrument för bibehållandet av uppnådda maktpositioner. I stort sett kan man säga att Finland fr.o.m. 1944 intill slutet av 1970-talet befunnit sig i denna position. Författningen har under denna tid fungerat såsom systemstabiliserade och såsom bromsningsmekanism: några grundläggande förändringar har ej tillåtits, även om det existerat en medvetenhet om att författningen inte motsvarar de krav en modern parlamentarism uppställer.

Annorlunda förhåller det sig i de stater, där de politiska maktförhållandena är stabila och där vapenstillståndsfördraget utvecklats till ett verkligt fredsfördrag. Till denna kategori kan man räkna de övriga skandinaviska länderna. I dessa stater framträder författningarna inte mera såsom primärt systemstabiliserande utan betraktas närmast som tekniska regleringsinstrument, vilka

är öppna för förändring. I Norge har förändringarna skett genom tolkning och praxis, medan Danmark och Sverige antagit nya författningar.

Det är värt att notera att även den amerikanska författningen, den äldsta av alla existerande, i första hand förändrats via tolkning. Det faktum att den amerikanska konstitutionen inte nyskrivits under sin nära 200-åriga historia torde främst vara en följd av att dess symbolvärde såsom garant för den nationella stjälvständigheten och identiteten uppfattas såsom så stort. De nödvändiga justeringarna har kunnat ske via andra metoder.

Också den sovjetiska författningen måste ses mot denna bakgrund. Det sovjetiska samhället har alltsedan oktoberrevolutionen varit stabilt. Jag lämnar frågan öppen huruvida denna stabilitet berott på repression eller genuin konsensus, men konstaterar att den första sovjetiska konstitutionen av 1918 tämligen genomgripande förändrats år 1924, år 1936 och år 1977. Till bilden hör i detta sammanhang att den sovjetiska författningsteorin alltid understrukit att författningen är en teknisk regulator. Framförallt Lenin hävdade i olika sammanhang att författningens betydelse såsom normativt dokument inte får överskattas. Å andra sidan uppfattar man i Sovjetunionen — som vi sett — författningen såsom det normativa mellanledet mellan två utvecklingsetapper. Varje författning är av nödvändighet en övergångsförfattning. Det finns därför inget skäl att överdimensionera dess betydelse. Författningen är samtidigt både systemstabiliserande och systemförändrande. Varje författning innehåller, i sina målsättningsstadganden, fröet till sitt eget upphävande.

d) Det finns ytterligare en problematik som bör diskuteras i detta sammanhang. Det gäller frågan om »timeningen» av författningsändringarna. De flesta totala författningsrevisionerna har skett efter revolutioner, allvarliga interna kriser eller efter krig och internationella kriser. De författningsrevisioner som gjorts under normala förhållanden utgör undantag. Den första vågen av författningsrevisioner under detta århundrade skedde efter I världskriget och de interna kriser som följde i dess släptåg. Då uppstod en mängd av de s.k. professorsförfattningar, som i olika varianter var ett uttryck för liberala parlamentariska synsätt. Till denna kategori hör även den finska Ståhlbergska författningen. Den andra vågen av författningsrevisioner vidtog efter II världskriget, då man i de s.k. västliga demokratierna antog nya författningar med socialstatlig orientering och i de s.k. folkdemokratierna antog socialistiska författningar med sovjetisk förebild. Dessa författningar var inte mera professorsförfattningar av gammalt märke, ty nu var även ledande politiker med i författningsrevisionsarbetet. En tredje våg inträdde i samband med det gamla kolonialväldets slutliga sammanbrott under 50- och 60-talen. I detta revisionsarbete kom framförallt de liberala parlamentariska författningarna i Väst att fungera såsom förebilden. De var främst jurister och statsvetare utbildade i Europa och USA som blev upphovsmän till dessa författningar. (McWhinney, 1981, 3ff.)

Det förefaller mao. som om totalrevisioner av författningarna lättast kan ske efter internationella och nationella krislägen. Detta beror sannolikt på att de traditionella politiska styrkeförhållandena i dylika lägen i allmänhet i grunden rubbats och/eller att samhällena då karakteriseras av en långtgående politisk konsensus och upplever en stark känsla av nationell eufori. En historisk epok har passerats och en ny står vid dörren.

Överhuvudtaget verkar det som om en utbredd nationell konsensus skulle vara en förutsättning för lyckade helhetsrevisioner. Detta innebär likväl inte att denna konsensus nödvändigtvis behöver vara genuin, den kan även vara påtvingad eller illusorisk. I dessa lägen är det naturligt att den nya författningen utformas av en särskilt vald eller utsedd grundlagsstiftande nationalförsamling. Denna metod har även föredragits av de stater som sett sig som arvtagare till de liberala traditionerna från franska revolutionen. I Finland har idén om en grundlagsstiftande nationalförsamling felaktigt uppfattats såsom en socialistisk idé, sannolikt beroende på att det var socialdemokraterna som åren 1905 och 1906 försökte genomdriva en grundlagsrevision med denna metod. I verkligheten är tanken dock borgerligt liberal.

En annan strategi för revision av författningen är att sas. spela med tiden, att gå stegvis till väga. Det var denna metod som med framgång användes av den III franska republiken, som i verkligheten inte antog någon egentlig konstitution utan som i stället baserade sitt statsskick på en serie organiska lagar, antagna efter varandra, som på ett pragmatiskt sätt konkretiserade redan existerande författningsrättslig praxis. III republiken kom att bli den mest långlivade republiken efter revolutionen år 1789.

Ett annat exempel på användningen av denna metod utgör Israel som inte heller antog någon enhetlig författning utan steg för steg antog organiska lagar vilka på ad hoc basis var avsedda att lösa konkreta konstitutionella problem. (Parentetiskt kan nämnas att Förbundsrepubliken Tysklands »Grundgesetz» endast är ett temporärt dokument, som är avsett att träda ur funktion, då en enad tysk stat uppstår i framtiden (Se artikel 146.) (McWhinney, 1981, 42ff.)

Det är ogörligt att dra några bindande slutsatser om när denna författningsutvecklingsstrategi är att föredra. Det räcker måhända att nämna att i den III franska republiken, i dess begynnelse, det visade sig omöjligt att lösa konflikten mellan de olika rivaliserande monarkiska fraktionerna och att därmed även frågan om republikens vara eller inte vara tedde sig osäker. I Israel stod striden åter mellan traditionalistiska, ortodoxa religiösa grupper på den ena sidan och mera radikala, reformistiska grupper på den andra. I Tyska förbundsrepubliken var åter frågan om den nationella enheten fortfarande olöst.

Vill vi alls dra några slutsatser här, får vi nöja oss med att slå fast att den författningsstrategi som bygger på att spela med tiden tycks vara användbar i lägen, då de politiska motsättningarna är stora, men då det likväl finns en tillräcklig konsensus för uppnående av tillfälliga lösningar. Steg för stegstrategin förutsätter mao. åtminstone en relativ stabilitet i det samhälle, där strategin skall användas.



Men totalrevisioner är även, som vi sett, möjliga under normala förhållanden. Sverige utgör i detta avseende ett gott exempel. Den svenska författningsrevisionen, som tog c. 20 år i anspråk, kunde genomföras utan allvarliga politiska krislägen och konfrontationer beroende såväl på den politiska maktförhållandenas stabilitet som på en motsvarande vitt utbredd politisk konsensus. I den offentliga debatten uppfattades författningsrevisionen närmast som en kodifiering och teknisk modernisering av faktiskt efterföljd praxis.

De sovjetiska och jugoslaviska författningsrevisionerna kan åtminstone delvis ses i samma perspektiv. Låt vara att det har hävdats att syftet med Stalin författningen av år 1936 var att rikta medborgarnas uppmärksamhet bort från viktiga icke-konstitutionella frågor, dvs. från de politiska förföljelserna och de ekonomiska problemen. Uppenbart är att författningsfrågan kan användas för att länka in medborgarnas intresse på områden som ur politisk synpunkt är ofarliga. Detta beror just på att författningarna upplevs såsom nationella symboler. Författningarna är i synnerhet i situationer då ett starkt yttre hot existerar — som i Sovjetunionen under senare delen av 30-talet — effektiva instrument för skapande av nationellt samförstånd.

Den finska regeringsformen har uppstått på ett närmast klassiskt sätt. Författningsrevisionen igångsattes efter det att det ryska kejsarhuset störtats, under pågående krig. Arbetet fortsattes — från delvis andra utgångspunkter — efter det att inbördeskriget utkämpats. Arbetet slutfördes i I världskrigets efterdyningar. Regeringsformen uppstod i ett läge, då Finland föddes såsom suverän stat och då nya maktförhållanden hade etablerats som en följd av inbördeskriget. Den kom därför att framstå som den centrala symbolen för den nyvunna självständigheten men också såsom ett vapenstillestånds fördrag, där den förlorande parten tvingats betala ett tämligen dyrt pris. Den finska regeringsformen är ingen kompromissförfattning i egentlig mening; den långt drivna presidentialismen med dess modifierade parlamentariska drag är uttryck för en författningsideologi som står fjärran från den monistiska författningsideologi som den förlorande parten representerade.

En av orsakerna till att det visat sig så svårt att ändra den finska författningen står kanske att finna däri, att den aldrig upphört att fungera som ett vapenstillestånds fördrag. Under 20- och 30-talen användes den av den segrande parten för att befästa och konsolidera de uppnådda positionerna. Under denna period rådde det en skäligen stark borgerlig styrkedominans, en dominans som var så stark att man inte ens ansåg det mödan värt att med större energi utveckla det i RF § 6 ingående äganderättsskyddet. Man koncentrerade sig på att befästa positionerna i det politiska systemet.

Efter II världskriget förändrades de politiska maktförhållandena i avgörande grad. Författningen kom därmed även att få delvis nya funktioner. Medan den tidigare varit det instrument varmed ställningarna *konsoliderades*, blev den nu det verktyg varmed de uppnådda positionerna *försvarades*. Huvudvikten kom att läggas vid författningens bromsningsfunktioner. En strategisk tyngdpunktsförskjutning skedde även såtillvida att man nu metodiskt och målmed-

vetet började utveckla äganderättsskyddet i regeringsformen. Det gällde att trygga den socioekonomiska bas på vilken hela författningen vilade.

Då den enade vänstern i slutet av 60-talet sökte skjuta fram sina politiska positioner bl.a. genom kravet på en totalrevidering av regeringsformen, skedde detta utgående från en konsensus som endast var förhärskande inom vänsterpartierna. Denna konsensus inom vänstern backades på det emotionella planet upp av en stark euforisk känsla av att Finland nu stod inför en ny historisk utvecklingsstapp. Någon nationell konsensus eller någon nationell eufori rådde däremot inte. Det borgerliga motståndet, ytterst personifierat i president *Kekkonen*, omöjliggjorde alla försök till konstitutionella maktförskjutningar.

Sedan senare delen av 70-talet har såväl författningsutvecklingsstrategin som de politiska och ideologiska maktförhållandena genomgått betydande förändringar. Alla politiska grupperingar omfattar idag tanken att författningen skall ändras stegvis. Samtidigt har det skett politiskt-ideologiska maktförskjutningar: socialdemokratiska partiet har utvecklats till ett nationellt parti utan klar klassprofil, folkdemokraterna har förlorat politisk terräng och även uppmjukat sin politiska image, samlingspartiet framstår i allt högre grad som ett nationellt parti vid sidan av socialdemokraterna. De ideologiska motsättningarna mellan dessa nationella politiska grupperingar förefaller inte mera vara av antagonistisk natur.

I takt med denna utveckling har även författningen kommit att utvecklas till ett fredsfördrag. Det råder en tämligen bred uppslutning (folkdemokraterna utgör antagligen det enda undantaget) kring de grundläggande författningsrättsliga regleringarna. Stämmingsläget är inte euforiskt, men det är konsensuellt. Om det ovanförda resonemanget är riktigt, betyder detta att det nu föreligger objektiva förutsättningar, för första gången i det självständiga Finlands historia, för formliga författningsändringar. Den förlorande parten från 1918—1919 har slutligt accepterat fredsvillkoren och är nu beredd att förhandla om endast en »modernisering» och uppmjukning av dem. Samtidigt upplever inte mera den vinnande parten från författningsstridens dagar sina ställningar såsom allvarligt hotade. Det finns ett intressant fenomen, som indirekt bekräftar att denna analys är hållbar. Riksdagen har nämligen sedan senare delen av 70-talet visat sig beredvillig att via tolkning uppmjuka det tidigare så stränga äganderättsskyddet. Det finska samhället och politiska systemet är idag, trots kastningar i de politiska partiernas inbördes styrkeförhållanden, stabilt. Det maktsystem som började utvecklas 1919 har utvecklats fullt ut och det kan därför — i känslan av sin styrka — tillåta justeringar och modifieringar i den nationella enighetens och samstämmighetens namn.

Det förefaller likväl föga trolig att dessa justeringar och modifieringar skulle tillåtas gälla författningens kärna. Några förändringar av valsystemet kommer knappast att ske inom överskådlig framtid. Äganderättsstadgandet kommer likaså sannolikt att för en lång tid förbli intakt; de nödvändiga justeringarna kommer att ske via nytolkningar inom riksdagens grundlagsutskott. Däremot är det inte uteslutet att sådana förändringar som rör författningens

yta kan komma att se dagens ljus under 80-talet: en förstärkning av det parlamentariska draget i regeringsformen, en viss försvagning av presidentens maktställning, en utbyggnad av grundrättighetsskyddet osv.

Så långt i politisk stabilitet har likväl det finska systemet inte nått att en totalreform skulle vara möjlig inom en snar framtid. Eller enligt en mera pessimistisk tolkning: inom en snar framtid kommer det inte att finnas politiska krafter som ens eftersträvar en totalreform av författningen.

3. Det är givet att författningar som t.ex. har komplicerade försvårande regler för författningsändringar eller som eljest visat sig svåra att revidera *de facto* ändå genomgår förändringar. I extrema fall blir författningen då endast ett nominellt dokument och det faktiska statsskicket utvecklas mer eller mindre oberoende av den konstitutionella texten. Det uppstår ett stort glapp mellan norm och verklighet. Det normala fallet är emellertid att de nödvändiga förändringarna, justeringarna och modifikationerna sker via antingen faktiskt efterföljd praxis som efterhand utvecklas till konstitutionell sedvana eller via rättslig tolkning, vidtagen av domstolar, förvaltningsmyndigheter eller övriga organ med rätt att tolka grundlagen (såsom hos oss riksdagens grundlagsutskott).

I många författningssystem sker en väsentlig del av författningsförändringarna genom tolkning utövad av domstolarna eller av speciella författningsdomstolar. Det är att märka att omfattningen av denna av domstolarna utövade författningskontroll tycks hänga samman med hur starka regeringen repektive parlamentet är i ifrågavarande författningssystem. Ju svagare regering och parlament, desto större betydelse har i praktiken domstolarnas lagprövningsrätt. Mot denna bakgrund framstår de finska domstolarnas ovilja att tillägna sig rätten att i efterhand pröva lagars författningenlighet såsom en följd av att regeringsmakten och riksdagens maktställning trots allt varit tämligen stabila hos oss.

Men det är klart att faktiska författningsändringar kan ske utan att några domstolar eller författningstolkande instanser alls behöver formulera några nya regler eller principer. Förändringarna kan t.ex. ske genom att de ledande statsorganen helt enkelt börjar följa en ny praxis som avviker från den av författningen förutsatta eller från tidigare såsom författningenlig uppfattad praxis. Om exempelvis presidenten i Finland under en längre period medvetet håller fast vid uppfattningen att han är bunden av den åsikt regeringens majoritet företräder och han samtidigt direkt eller indirekt låter förstå att detta även är författningens andemening, kan både regeringen och riksdagen hävda att denna praxis med tiden utvecklats till konstitutionell sedvana. I sista hand betyder detta att regeringen, i det fall att presidenten plötsligt besluter sig för att avvika från efterföljd praxis, antingen besluter att presidentens avgörande ej skall kontrasigneras eller att det ej får verkställas. I extrema fall kan naturligtvis en dylik konflikt komma att avgöras i riks-rätten, dvs. av den rättsliga instans som i sista hand har att avgöra en dylik konflikt, men det är

osannolikt att presidenten, om de politiska förhållandena i övrigt är normala, skulle vilja använda sig av denna dramatiska utväg. Ur hans synpunkt kan det vara oändamålsenligare att låta frågan avgöras rättsligt och i princip slutgiltigt än att låta den förbi oavgjord.

Den av Paavo *Kastari* förfäktade tolkningen av parlamentarismens innebörd i regeringsformen skulle därmed ha blivit gällande finsk författningsrätt. Det är uppenbart att de av *Kastari* utvecklade konstitutionella argumenten i en dylik tänkt situation skulle väckas till liv och upphöjas till »officiell författningsdoktrin». (*Kastari*, 1940, 271ff.)

Ett mycket intressant exempel på hur författningen kan innehållsbestämmas via en kombination av faktisk maktutövning och tolkning utgör den norska s.k. vetostriden i slutet av 1800-talet. Striden stod här om frågan om kungen hade absolut vetorätt beträffande av stortinget antagna grundlagsändringar. Grundlagen innehöll inget stadgande om att ett sådant absolut veto skulle föreligga. Däremot stadgades det att kungen hade suspensivt veto ifråga om vanliga lagar. Høyre hävdade att kungen även hade absolut vetorätt och fick därvid stöd av juridiska fakulteten vid Oslo universitet, som avgav ett betänkande i ärendet. Också landets jurister och ämbetsmän i övrigt stödde Høyres uppfattning. Man hänvisade till maktodelningsläran, som man hävdade att logiskt måste innebära att den ena statsmakten inte kunde sätta den andra statsmakten ur spel genom ensidiga grundlagsändringar. Stortinget kunde inte genom en grundlagsändring beröva kungen hans maktbefogenheter utan att denne själv fick sitt ord med i laget. Dessutom hävdade man att det redan utbildats en konstitutionell praxis, sedvana: kungen hade många gånger vägrat sanktion åt stortingsbeslut som inneburit grundlagsändringar.

På Venstrehåll utgick man från folksuveränitetens idé, som man påstod grundlagen vara byggd på. Också inom Venstre hänvisade man till historiska fakta och menade att grundlagsfäderna inte alls avsett att ge kungen absolut veto. Man hänvisade dessutom till det enkla faktum att den norska grundlagen inte på ett enda ställe talar om ett dylikt vetorättsinstitut.

Här stod sålunda två åsikter mot varandra som båda kunde åberopa starka konstitutionella argument till sitt stöd. Den politiska bakgrunden till konflikten var den att Høyre ville bibehålla en stark monarki, medan Venstre strävade till att överföra makten på stortinget, där Venstre hade större möjligheter att bli det dominerande partiet. Det intressanta i sammanhanget är att denna i grunden politiska maktkamp helt kom att föras och avgöras i konstitutionella, legalistiska termer. Venstre fick möjlighet att resa riksriktssak och såg därvid till att riksriktens sammansättning blev sådan att dess uppfattning skulle slå igenom. 1884 blev ministären Selmers medlemmar dömda av riksrikten bl.a. på grund av att den år 1880 hade utverkat kungens vägran att sanktionera en viss grundlagsbestämmelse som berörde statsrådets kompetens. Vetostriden var därmed avgjord: riksrikten fastslog stortingets rätt att ändra grundlagen utan kungens medverkan. Venstre hade lyckats att kringskära monarkens makt utan att överhuvudtaget ha använt sig av några politiska argument i striden:

allt gick i tecknet av ren och skär tolkning av grunnlovens text. (Tingsten, 1933, 595)

Den norska vetostriden är ett ypperligt exempel på hur faktiska maktkonflikter kan avgöras sas. inom konstitutionens ramar och hur maktförskjutningar ges konstitutionell sanktion. Genom att göra konflikten till en författningskonflikt och inte till en öppen maktkonflikt undvek man å ena sidan en skärpning av denna och å andra sidan kunde man hänvisa till att den politiska kontinuiteten inte hade rubbats. Det var bara en tolkningsfråga som nu i praktiken avgjorts. De facto var det givetvis fråga om mycket mera än en ren tolkningsfråga.

Med dessa exempel har jag endast velat visa på vilket sätt faktiska författningsändringar kan vidtas utan att några formliga författningsändringar vidtas. I Finland har författningsexperterna tämligen ensidigt ägnat sitt intresse åt den tolkningsverksamhet riksdagens grundlagsutskott utövar. Detta har lett till att det hos oss aldrig på allvar uppstått någon diskussion om på vilket sätt författningen kan ändras via faktisk maktutövning. Likväl är det så att t.ex. förändringar av statsöverhuvudets ställning och av de parlamentariska spelreglerna i många författningssystem framförallt sker via dylika faktiska maktförskjutningar, vilka ofta börjar såsom praxis och sedan utvecklas till konstitutionell sedvana. Det förefaller som om den långt utvecklade, nästa extrema legalismen i finsk författningsteori och -doktrin för sin del lett till att alla förändringskrav blott riktas på egentliga textändringar i författningen. Med tanke på att den finska författningen är ytterst svår att ändra och de politiska attityderna tämligen låsta ter sig denna fixering vid författningens ord såsom allt annat än fruktbar.

Det förefaller överhuvudtaget som om medvetenheten om att författningarna kanske enklast och flexibelast ändras genom praxis och konstitutionell sedvana inte hos oss skulle ha nått författningsexperterna — och politikerna. Det paradoxala är att denna omedvetenhet tycks vara lika stor inom vänstern som inom det borgerliga lägret. Det kan mot denna bakgrund vara på sin plats att påminna om att t.ex. två av de mest typiska konstitutionella regleringarna i den amerikanska författningen uppstått utom (emot?) författningens text: domstolarnas lagprövningsrätt och kongressens undersökningskommissioner och -kommittéer. I det ena fallet har domstolarna *tillägnat* sig befogenheter och i det andra fallet har kongressen gjort det *genom faktisk maktutövning*.

Den finska regeringsformen, en typisk professorsförfattning, är så skriven att den lätt möjliggör förändringar inom sina egna ramar. Problemet är att alltför få är medvetna om existensen av dessa möjligheter.

Den norske historikern Jens Arup Seip har om den norska grunnloven fällt följande tänkvärda ord: »Man kan si: den norske grunnlov er gjeldende i den utstrekning man til enhver tid har ønsket at den skulle gjelde. Dette er en praktisk ordning på mange måter, som bara har den hake med seg at den kamouflerer vår virkelige statsskikk, for så vidt da som det er en hake.» Om inte annat, så visar denna bedömning att man i Norge varit medveten om att för-



fattningen är ett *levande* dokument, öppet för förändring via tolkning, praxis och sedvana. Det vore knappast till skada om även vi i Finland såsmåningom blev medvetna om att regeringsformen och riksdagsordningen bör leva, dvs. anpassas till nya värderingar och nya maktförhållanden. Textförändringar är i detta sammanhang inte den enda tänkbara metoden för anpassning.

#### LIT T E R A T U R

- Eriksson, Lars D.: Jugoslaviens socialistiska demokrati, *Oikeus* 2 (1973): 3, 20.  
 Karapuu, Heikki: Omistusoikeus perusoikeutena, teoksessa Martin Scheinin (toim.): Omistusoikeus, *Tutkijaliiton julkaisusarja* N:o 21, Helsinki 1983, 45—84.  
 Kastari Paavo: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan, *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja* N:o 21, Vammala 1940.  
 Kirchheimer, Otto: Politik und Verfassung, *Suhrkamp*, Frankfurt am Main 1964.  
 McWhinney, Edward: *Constitution-making: Principles, Process, Practice*, University of Toronto Press, London 1981.  
 Riepula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana, *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja*, A-sarja N:o 101, Vammala 1973.  
 Tingsten, Herbert: *Demokratins seger och kris*, Stockholm 1933.  
 Unger, Aryeh L.: *Constitutional Development in the USSR*, Methuen, London 1981.

#### Keskustelupuheenvuorot

*Jaakko Nousiainen*

Lars D. Erikssonin esitys oli erinomaisen mielenkiintoinen. Kuitenkin minusta tässä asiassa on toinen puoli, jota pitäisi kosketella. Esityksen otsikko »Mitä valtiosäännön kirjaimen muuttamisella voidaan saavuttaa?» on nimittäin ymmärrettävissä kahdella tavalla. Ensinnäkin, onko valtiosäännön kirjain, miten laajasti ja missä olosuhteissa muutettavissa? Näinhän Eriksson on asiaa käsitellyt. Ainakin reaalitieteilijän kannalta yhtä tärkeä ellei mielenkiintoisempi kysymys tai luonteva jatkokysymys on: Jos valtiosäännön kirjainta onnistutaan muuttamaan, mitä sillä saadaan aikaan? Oikeudellisessa valtiosääntöajattelussa tämä kysymys sivuutetaan liian kevyesti tai sille ei nousta ollenkaan. Kuvitellaan, että valtiosäännön tekstin muuttaminen sinänsä merkitsee reaalista muutosta valtiollisessa prosessissa. Tämä onkin juuri hyvin problemaattinen asia.

Ainakin valtiotieteilijän ja sosiologin kannalta kirjaimen muuttamisella voi olla eri asteisia tarkoitettuja vaikutuksia ja tarkoittamattomia vaikutuksia. Kysymys on: saavutetaanko kirjaimen muuttamisella tarkoitettuja vaikutuksia? Mitä tarkoittamattomia vaikutuksia sillä on ja peittävätkö nämä mahdollisesti edelliset? Tämä kysymys tulee esille varsinkin, jos ajatellaan yksittäisten valtiosääntömekanismien muuttamista valtiosääntötekstien uudistamisella. Missä määrin kirjain muuttaa valtiollista käytäntöä? Mikä on valtiolämän muiden yhteiskunnallisten determinanttien vaikutus? Kysymys on

olennainen, kun ajatellaan, missä määrin valtiosäännön osittaismuutoksella on mahdollista ohjata valtiosääntöelämää ikään kuin yhteiskunnallisen kehityksen valtavirtaa vastaan, vai joutuuko valtiosäännön tekstin muuttaminen vain myötäilemään sitä.

Mitä olisi esimerkiksi merkinnyt, jos meillä kymmenen vuotta sitten olisi toteutettu formaali eduskuntavaltainen järjestelmä? Olisiko eduskunta korkein valtiomahti? Mitä merkitsee, jos meillä siirrytään presidentin valitsemiseen suoralla kansanvaalilla? Lisääkö se kansanvaltaisuutta, niin kuin on tarkoitus, vai antaako se uusia manipulointimahdollisuuksia puolue-eliiteille? Johtaisiko puolestaan presidentin vaalin siirtäminen eduskunnalle presidentin vallan heikkenemiseen?

Eriksson tulee lopussa siihen johtopäätökseen, että valtiosääntöjä voidaan yksinkertaisemmin ja joustavammin muuttaa käytännön avulla. Tämä sanoo vain sen, että esimerkiksi Suomessa hallitusmuoto on niin lyhyt ja epäselvä, että se ei pane vastaan tulkinnan tai käytännön muutoksia. Mutta se ei sano sitä, onko valtiosääntöjä todella helpoin muuttaa tätä tietä.

Lopuksi yksi yksityiskohta. Erikssonin ajatus valtiosäännön ytimestä ja pinnasta on mielenkiintoinen ja kehittelemisen arvoinen. Jäin vain ihmettelemään, onko todella niin, että esimerkiksi kysymykset vallanjaosta ja parlamentarismista olisivat pintaa verrattuna esimerkiksi äänioikeuteen ja vaalilakiin. Minulla on kyllä aikalailta päinvastainen käsitys. Presidentti Johnson toteutti 1960-luvulla Yhdysvalloissa hyvin tärkeän ja syvälle käyvän äänioikeusuudistuksen, jonka täydet vaikutukset näkyvät vasta tulevaisuudessa, ja 1970-luvulla siellä toteutettiin vaalipiirijakouudistus osittain korkeimman oikeuden avustuksella. Sen sijaan vallanjaon muuttaminen presidentin ja kongressin kesken on paljon vaikeammin toteutettavissa. Tällöin on kysymys ikään kuin paljon syvemmin yhteiskunnan intressirakenteeseen liittyvistä asioista. Eri asia on tietysti vanhakantaisissa yhteiskunnissa — esimerkiksi meillä silloin, kun oli kysymys äänioikeuden laajentamisesta. Mutta enää ei kysymys ole samalla tavoin olennainen.

### *Antero Jyränki*

Erikssonin alustuksen otsikkona oli »mitä valtiosääntöasiakirjan tekstin muuttamisella saadaan aikaan», vaikei hän itse asiassa juuri tästä aiheesta paljon puhunutkaan. Mutta kun meillä on jo toistakymmentä vuotta keskusteltu perustuslain kirjaimen muuttamisesta, olisi todella aika puhua siitäkin, muuttuuko mikään muu, jos perustuslain kirjainta muutetaan. Tarkoitin erityisesti sellaisia tilanteita, joissa kirjaimen muutoksen takana on todellisia yhteiskunnallisia tavoitteita: pystytäänkö nämä tavoitteet saavuttamaan? Suomen valtiosääntöhistoriasta voidaan löytää tukea hyvin erilaisille vastauksille. Ensimmäinen vaihtoehto on se, ettei mikään muu muutu, vaikka perustuslain kirjainta muutetaan. Toinen on se, että jotain muutakin selvästi ja havaittavasti muuttuu. Kolmas vaihtoehto on se, ettemme ainakaan pitkään aikaan tiedä, onko mikään muu muuttunut.

Kaikista noista vaihtoehtoista tarjoaa Suomen valtiosääntöhistoria esimerkkejä. Ensimmäisestä vaihtoehdosta erinomainen esimerkki on saatavissa vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen vaiheilta. Kun valtiopäiväjärjestys hyväksyttiin, piti samalla valtiosopimusten eduskuntakäsittely järjestää uudelle kannalle. Kuten kaikki tietävät, käsittelytapa jäi kuitenkin ennalleen, eikä se vielääkään vastaa valtiopäiväjärjestyksen säännöksiä. Esimerkkinä hyvin selvistä näkyvistä muutoksista reaalityodellisuudessa voidaan mainita vaalioikeutta ja

vaalikelpoisuutta valtiollisissa vaaleissa koskevien perustuslain säännösten muuttaminen. Lopuksi esimerkkinä tapauksesta, jolloin ei todellakaan tiedetty pitkään aikaan, vaikuttiko perustuslain muuttaminen mitenkään uudella tavalla, on ehkä esitettävissä eräiden perusoikeussäännösten hyväksyminen vuoden 1919 hallitusmuodon säätämisen yhteydessä.

Siis kaikki mahdollisuudet ovat auki ja yhtä lailla auki ne voivat olla tulevaisuudessa, kun ja jos perustuslakeja muutetaan. Tässä sinänsä kiintoisassa alustuksessa Eriksson ymmärtääkseni sijoitti kirjaimen muuttamisen valtiosäännön kehittämisstrategiassa vasta kakkostilalle. Ensi sijalle hän näytti asettavan valtiosäännön kehittämisen tavanomaisen käytännön kautta. Tästä hän puhutaan lisää hieman myöhemmin tänään. Mutta sanon jo nyt, että tässäkin nousee erilaisia ongelmia, joista yksi on tavanomaisen käytännön ja tavanomaisen oikeuden välinen suhde. Tämän seikanhan Eriksson jo otti esille, kun hän kävi kehrittelemään asetelmaa, jossa presidentti pitkän aikaa pidättyy itsenäisestä vallankäytöstä. Eriksson toteaa, että tällaisesta pidättymisestä voi aikaa myöten tulla »valtiosääntöinen käytäntö» (konstitutionell sedvana). Minä kysyn, tulisiko käytännöstä tavanomaista valtiosääntöoikeutta, jopa sellaista tavanomaisoikeutta, joka hierarkkisesti olisi perustuslain tasolla. Mutta palataan tähän asiaan myöhemmin.

#### *Tatu Vanhanen*

Mielestäni Lars D. Eriksson on oikeassa siinä, että jokainen valtiosääntö on aina syntynyt tiettyjen valtasuhteiden pohjalta — niin myös Suomen valtiosääntö. On kuitenkin muistettava, että se on syntynyt enemmistön tahdosta ja sen sisältö on alusta lähtien heijastanut enemmistön näkemyksiä. Haluan korostaa, että Suomen valtiosäännöllä on koko ajan ollut enemmistön kannatus ja on edelleenkin. Mieleeni ei tule ainakaan heti mitään sellaista muutos ehdotusta, jota enemmistö olisi kannattanut ja joka olisi jäänyt toteutumatta sen johdosta, että olisi tarvittu määräenemmistö. Lisäksi on huomattava, että valtiosääntö muuttuu paitsi tekstiä muuttamalla, myös tulkintaa ja poliittista käytäntöä muuttamalla. Yksinkertainen enemmistö voi muuttaa tulkintaa ja käytäntöä tekstiin puuttumatta. Sen vuoksi valtiosäännön asiasisältö on mielestäni jatkuvasti yksinkertaisen enemmistön tahdosta riippuvainen.

#### *Mikael Hidén*

Minulle tuli mieleen eräs varsin tekninen aspekti, joka kuitenkin liittyy muodollisen muuttamisen ja tulkinnallisen muuttamisen mahdollisuuksiin, nimittäin kysymys siitä, kuinka paljon perustuslain tekstin muuttaja jättää vastaisen tulkitsijan toiminnan varaan. Kuinka paljon uskalletaan esimerkiksi uusia perusoikeussäännöksiä kirjoittaa sillä tavoin, että niissä osoitetaan tietyt periaatteelliset linjat ja jätetään perustuslain tulkitsijan, esimerkiksi perustuslakivaliokunnan varaan niiden konkretisoiminen. Professori Jyräki on viitanut perusoikeussäännösten moderniin kirjoittamistapaan, jolla hän on tarkoittanut — jos olen käsittänyt oikein — sitä, että perusoikeussäännökset kirjoitetaan hyvin tarkoiksi. Minä en ole täysin vakuuttunut siitä, onko välttämättä varauksetta modernia tai parempaa kirjoittaa perusoikeussäännökset hyvin tarkoin. Voidaan ajatella, että mikäli luotetaan perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan, voitaisiin perusoikeusnormeja vastaisuudessaakin kirjoittaa samalla tavoin kuin nykyisin väljän periaatteellisen toteamuksen muotoon.

Ainakin tultaessa siihen konkreettiseen vaiheeseen, jossa todella pohditaan, miten pykälää voidaan kirjoittaa, joudutaan miettimään myös, luotetaanko vastaiseen tulkitsijaan vai halutaanko kaikki mahdolliset nähtävissä olevat variaatiot kirjoittaa perustuslain tekstiin.

#### *Antero Jyränki*

Itse olen ajatellut niinkin, että meillä on joidenkin perusoikeussäännösten, erityisesti omaisuudensuojasäännösten kohdalla kehittynyt aika pitkäaikainen ja yksityiskohtainen praxis. Jos nyt sitten haluttaisiin todellista muutosta oikeustilaan, sellaista joka vaikuttaisi myös käytännössä, olisi ilmeistä, että tuon vanhan, hyvin yksityiskohtaisen praksiksen murtaminen uudella säädöstekstillä kävisi mahdolliseksi vain, jos uusi perustuslakiteksti olisi riittävän yksityiskohtainen. Muuten olisi mahdollista uuden perustuslakitekstin hyväksymisen jälkeen väittää, ettei itse asiassa mikään muuttunutkaan, vähän vain perustuslain sanamuotoa korjattiin, mutta vanhat perusideat säilytettiin ennallaan. On aivan mahdollista, että näin kävi vuoden 1919 suuren perustuslakiuudistuksen jälkeen omaisuudensuojasäännösten tulkinnassa, kun siinä lopulta tultiin doktriiniin, joka on aika lähellä ennen vuoden 1919 hallitusmuotoa vallinneita ajatuskulkuja. Muitakin tekijöitä tietysti saattoi olla tuohon tulkintalinjan kehitykseen vaikuttamassa, mutta perustuslain yleisluontoinen sanamuoto oli varmaan mukana myötävaikuttamassa siihen, ettei esimerkiksi perustuslaillisen omaisuudensuojan sisältö lopulta kovin paljon muuttunutkaan.

#### *Lars D. Eriksson*

Professori Nousiainen kysyi, mitä tapahtuisi, jos onnistuttaisiin saamaan aikaan tekstimuutos. Tähän vastattaessa on otettava huomioon, että perustuslait ovat kansallisia dokumentteja, jotka toimivat kansallisen politiikan asettamissa rajoissa. Sen sijaan suhtaudun skeptisesti yleisiin teorioihin (Verfassungslehre) — siihen, että voitaisiin muodostaa asiasta joitakin yleispäteviä sääntöjä. Tästä luonnollisesti seuraa, että meidän pitää analysoida professori Nousiaisen esittämää kysymystä Suomen kannalta. Mutta tätä silmällä pitäen meillä ei juurikaan ole kokemuksia, koska täällä ei ole tehty mitään suurempia muutoksia perustuslain tekstiin.

Lähinnä tulee toteutuneista ehdotuksista mieleen hallitusmuodon 6 §:n työvoimasäännös. Se on erittäin mielenkiintoinen säännös siinä mielessä, että myös se käsittääkseni koskettaa sitä osaa, jota olen nimittänyt valtiosäännön ytimeksi. Oikeastaan työvoiman suoja on tavallaan ainoa vaihtoehtoinen arvo Suomen perustuslaissa. Se rikkoo perustuslain homogeenisuuden. Säännökseen 1970-luvulla tehty täsmennys ei kuitenkaan muuttanut lainkaan noudatettua käytäntöä. Syy, miksi käytäntö ei muuttunut, oli tietysti siinä, että tekstimuutos oli pelkästään tarkoitettukin symboliseksi. Se ei millään tavalla kuvastanut muuttuneita poliittisia voimasuhteita suomalaisessa yhteiskunnassa, vaan se jäi vain eräänlaiseksi symboliseksi myönnytykseksi.

Tässä tulemmekin keskeiseen ongelmaan. Ilmeisesti perustuslain tekstimuutosten sisältö ja vaikutus määräytyvät uskomattoman suuressa määrin yhteiskunnan poliittisista voimasuhteista käsin. Luonnollisesti 1920-luvun poliittiset voimasuhteet selittävät suurelta osin sitä, miksi meille muodostui voimakkaan presidentialismin ja modifioidun parlamentarismen leimaama valtiosääntö. Ne siis selittävät omalaatuisen suomalaisen valtiosäännön muotoutumista.

Sitten kysymykseen pinnasta ja ytimestä. Tämä jaottelu, jonka olen tehnyt, on tietysti improvisoitu. Kun olen seurannut, miten perustuslakeja erityisesti 1900-luvulla on muutettu, on näyttänyt kauttaaltaan siltä, että juuri omaisuusdensusuoja ja sen ohella vaalitoiminnan periaatteet ovat niitä osia, jotka eivät juurikaan ole muuttuneet. Olen sijoittanut vaalijärjestelmän perustuslain ytimeen myös siksi, että se määrittää erittäin tärkeitä elementtejä koko yhteiskunnan poliittisen rakenteen kannalta. Vaalijärjestelmän kautta määritetään, mitkä ovat poliittiset voimasuhteet puolueiden välillä, ja nämä ovat usein monta kertaa tärkeämpiä kuin esimerkiksi kysymys presidentin vallasta. Parlamentarismi on toteutettu lähes pääosassa valtiosääntöjä tulkinnan muutoksen avulla eikä muuttamalla perustuslain tekstiä. Siten olisi kummallista, jos esimerkiksi parlamentarismi luettaisiin valtiosäännön ytimeen. Mutta korostan, että jaotteluni on improvisoitu ja sitä pitäisi testata jossakin yhteydessä.

Antero Jyränki tulkitsi minun esittäneen, että jatkossa painopiste pantaisiin tulkinnan muutoksille tekstimuutosten sijasta. En ehkä aivan tarkoittanut sitä. Tarkoitin vain, että meillä Suomessa, jossa on perinteisesti unohdettu tulkinnan muuttamisen mahdollisuus, tulisi tässä tilanteessa kiinnittää huomiota myös siihen vaihtoehtoon. Emme saa unohtaa, että tulkinnan muuttaminen on erittäin tärkeä ja täysin legitiimi muutoksen väline kaikissa valtiosääntöjärjestelmissä.

Lopuksi toteaisin, että Suomessa valtiosääntöasiantuntijat ovat keskittäneet valtaosan huomiostaan perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaan. Tämä on johtanut tietynlaiseen legalistiseen sokeuteen. Sen sijaan ei ole erityisen päämäärätietoisesti analysoitu, mitä käytännön muutoksia on tapahtunut esimerkiksi presidentin ja hallituksen valta-asemassa, toisin sanoen käytäntöä perustuslakivaliokunnan ulkopuolella. Kuvitellaan, että valtiosääntöoikeus on pelkästään perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaa. Jos pääsisimme tästä ylitse, voisimme löytää ennen aavistamattomia mahdollisuuksia kehittää valtiosääntöämme.

*Antero Jyränki*

Olen todella sitä mieltä, että jos etsitään empiiristä aineistoa sen kysymyksen selvittämiseksi, mitä perustuslain kirjaimen muutos todella vaikuttaa, niin sekä hallitusmuodon että valtiopäiväjärjestyksen säätämisestä ja näiden perustuslakien vaikutuksesta tällaista aineistoa kyllä runsaasti löytyy.

