

Mitä jäljellä Ståhlbergin hallitusmuodosta?

KAUKO SIPPONEN

ABSTRACT

What Remains of the Original Finnish Constitution Act?

Due to its flexibility the Finnish Constitution Act has been able to operate as the basic norm system of the state even in problematic situations. Its two core elements, parliamentarism and presidential powers, have been amended gradually. There have, however, been problems in fitting several separate amendments together. As compared to the original Constitution Act, the amendments have also led to a situation where emphasis is being shifted from presidential powers to the direction of pure parliamentarism.

Kun valtionhoitaja C.G. Mannerheim 17.7.1919 vahvisti tärkeimmän perustuslakimme hallitusmuodon, siinä oli 95 pykälää. Jos eduskunnassa parhaillaan käsiteltävät hallituksen esitykset hyväksytään, hallitusmuodossa tulee olemaan runsaasti toistasataa pykälää. Näistä vain kolmannes olisi alkuperäisiä ja muuttumattomia, loput muutettuja tai täysin uusia. Vuosina 1987–1994 on annettu yli kolmekymmentä eri perustuslakeja muuttavaa säädöstä. Uudistustarpeiden summa on alkanut purkautua.

Hallitusmuodon pohjana ovat Leo Mechelinin johtamista valmistelutöistä runsaasti vaikutteita saaneen K.J. Ståhlbergin vetämän perustuslakikomitean ehdotukset. Varsinkin lakimiehillä on ollut tapana kiitellä hallitusmuotoa siitä, että se on taipuisuudessaan kyennyt toimimaan valtion perusnormistona vaikeissakin tilanteissa. Onko hallitusmuodon maine himmenemässä, kun hallitus ja yhteiskuntamme kokonaisuudessaan ohittivat viime kesänä hallitusmuotomme 75-vuotisjuhlapäivän melko vähin äänin, varsinkin aikaisempiin vuosipäiviin verrattuna? Voidaanko vielä sanoa, että hallitusmuoto taipuu vaan ei taitu?

Uudistuspyrkimyksiä

Kokonaisvaltaiseen perustuslakien uudistamiseen pyrittiin kaksi vuosikymmentä sitten, jolloin valtiosääntökomiteat antoivat kaksikin mietintöä (Komiteanmietinnöt 1974:27 ja 1975:88). Ensin oli päästävä perille siitä, oliko hallitusmuodon ja yleensä valtiosäännön kokonaisuudistukselle riittävää poliittista kannatusta. Tämän takia ensimmäinen mietintö nimettiin välimietinnöksi ja siinä käsiteltiin vain tärkeimpiä kysymyksiä. Poliittinen vasemmisto valmistautui uudistukseen huolellisesti nähtävästi toivoen ja ehkä uskoenkin, että poliittisessa kentässä olisi riittävä valmius laajamittaiseen kokonaisuudistukseen.

Poliittisilta puolueilta saatu palaute välimietinnöstä osoitti kuitenkin, että laajaan uudistukseen ei ollut valmiutta. Vaikka puolueiden lausunnoissa perusoikeusuudistus oli asetettu ensi sijalle, 70-luvun lopulla toiminut perusoikeuskomitea ei saanut mietintöä aikaan.

Näiden kokemusten jälkeen siirryttiin osauudistuksiin, jotka ovat johtaneet odottamattoman pitkälle. Jos parhaillaan eduskunnassa käsiteltä-

vät muutoshdotukset hyväksytään, saavutetaan merkittävä osa valtiosääntökomitean tavoitteista, sillä useimmat jo tehdyistä tai ehdotetuista muutoksista olivat mukana komitean välimietinnössä. Neuvoa-antava kansanäänestys ja presidentin suora vaalitapa on otettu käyttöön, hallitusmuodon valtionaloutta koskeva osa on kirjoitettu kokonaan uudelleen, eduskunta on otettu mukaan ETA- ja EU-toimielimissä käsiteltävien asioiden valmisteluprosessiin ja nyt perusoikeussäännöstö uusittaisiin, valtioneuvoston jäsenten ulkopuolisia sidonnaisuuksia rajattaisiin, pääministerin valintaa muutettaisiin ja valtioneuvoston päätöksentekomuotoja selkeytettäisiin. Ennen kaikkea tasavallan presidentin valtaoikeuksia vähennetään tai leikataan merkittävästi. Maamme valtiosääntö kokonaisuudessaan on siirtynyt ja siirtyy presidenttivetoisesta parlamentarismista eduskuntavaltaisen parlamentarismiin suuntaan, niin kuin valtiosääntökomitea suositteli.

Kun valtiosääntöä on uudistettu osauudistuksin, näitä on ollut hieman hankala sovittaa yhteen kokonaisnäkömyksen puuttuessa. Sopiva esimerkki on tasavallan presidentin vaalittavan muuttaminen suoraksi kansanvaaliksi kiinnittämättä paljonkaan huomiota asiantuntijoiden lausuntoihin, jotka koskivat muutoksesta aiheutuvia seurauksia. Suoran kansanvaalin oletettiin vahvistavan presidentin asemaa, hän kun saa valtuutensa suoraan kansalta niin kuin eduskuntakin. Tämä pakotti vähitellen eduskunnan ryhtymään toimenpiteisiin varmistaakseen asemansa.

Valtiosääntökomitean päivistä lähtien poliittiset puolueet ovat joutuneet ottamaan kantaa konkreettisiin valtiosääntökysymyksiin. Tällöin on joissakin tapauksissa voitu havaita, että kanta on aikaisemmasta voinut merkittävästi muuttua nähtävästi ajankohtaisen poliittisen tilanteen ja etulaskelmien johdosta.

Vaikka vähitellen miltei jokainen perustuslakien sisältämä tärkeä asiaryhmä on joutunut muutosten alaiseksi, niin vielä on joitakin muutostarpeita jäljellä.

Liittyminen Euroopan unioniin ja euro-oikeuden ensisijaisuus pakottavat arvioimaan uudelleen hallitusmuodon 92 §:ää, jonka mukaan tuomioistuimet ja muu virkakunta eivät saa tutkia lakien perustuslainmukaisuutta.

Valtiosääntötoimikunta sai harkittavakseen, tulisiko perustuslain tasoiset säännökset koota yhteen lakiin ja samalla siirtää tavallisen lain tai

eduskunnan työjärjestyksen piiriin eräät nykyisin perustuslaissa säännellyt asiat. Toimikunta piti tarpeellisena eräitä valmistelevia toimenpiteitä ennen kuin olisi mahdollista arvioida, onko tarkoituksenmukaista ja mahdollista koota perustuslain tasoiset säännökset yhteen Suomen perustuslakiin (Komiteamietintö 1993:20, 5). Koostamistehtävää kiirehtii se seikka, että toteutetut muutokset on valmisteltu eri aikoihin ja eri yhteyksissä sekä erityyppisissä valmisteluelimissä jopa ministeriön työryhmiä myöten.

Kuka päättää ulko- ja turvallisuuspolitiikasta?

Maamme edustaminen Eurooppa-neuvostossa on saanut huomattavaa julkisuutta. Tähän on täysi syy, koska kysymys ei ole niinkään yksilöiden kuin instituutioiden välisestä toimivaltakiistasta, joka koskee tärkeää politiikan aluetta.

Eduskunta havaitsi, että ETA:n ja varsinkin EU:n päätettäviksi tulee monia asiaryhmiä, jotka aikaisemmin katsottiin sisäpoliittisiksi ja jotka kuuluivat eduskunnassa käsiteltäviin asioihin. Säilyttääkseen edes jollain tavoin toimivaltansa eduskunta lisäsi jo ETA-jäsenyyttä varten hallitusmuotoon 33 a §:n, jonka mukaan eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään. Hallitusmuodon 33 §:n mukaan suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, mutta 33 a §:n nojalla valtioneuvosto määrää tämän estämättä kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja tietyin poikkeuksin päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä. Asia tuli ongelmalliseksi Euroopan unioniin liittyttäessä, koska EU:n päätökset sitovat Suomea aivan toisella tavalla kuin ETA:n päätökset ja koska EU päättää vuoden 1996 kokouksessaan yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.

Kun erimielisyyttä syntyi jo ennen Euroopan unioniin liittymistä Suomen päättäessä edustajistaan Eurooppa-neuvoston kokouksissa, perustuslakivaliokunta päätti mietinnössään 10/1994 vp sanoa asiat halki. Mietinnön mukaan valtioneuvoston valmistelulta koskee valmistelua myös Eurooppa-neuvostoa varten. Se kattaa myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valtioneuvosto päättää Suomen edus-

tuksesta ja edustajien toiminnasta, ja pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Kansallinen kannanmuodostus Eurooppa-neuvoston kokousten osalta kuuluu valtioneuvostolle parlamentaariseen hallitustapaan liittyvin täydennyksin.

Vahvistaessaan valtiopäiväjärjestyksen muutokset 31.12.1994 presidentti Ahtisaari saneli oman käsityksensä valtioneuvoston pöytäkirjaan. Hänen mukaansa eduskunnan muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä ilmaiseva käsitys ei yksin ratkaise kysymystä perustuslakien oikeasta tulkinnasta eikä voi perustuslakia pätevästi selittää. Valiokunnan kannanoton soveltaminen tekee yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopoliittikan mahdolliseksi. Presidentti on hallitusmuodon 33 §:n nojalla maan ulkopoliittinen johtaja myös EU:n puitteissa harjoitettavassa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa.

Enemmistö perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista piti toimivallanjakoa jossain määrin epäselvänä. Irroitettaessa EU-asioita tasavallan presidentin toimivallasta oli jäänyt analysoimatta hallitusmuodon 33 § ja sen suhde 33 a §:ään sekä toimintaprosessin että toimivallan kannalta. Entä mikä on valiokunnan ja koko eduskunnan lausumien oikeudellinen sitovuus? Olisiko mahdollisesti kyseessä lain selitys, joka on suoritettava samalla tavalla kuin lain säätäminen? Kansleri Jaakko Nousiainen kirjoittaa (Helsingin Sanomat 5.1.1995), että perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyneet ratkaisut yllätti ehdottomuudellaan sisäpiiritiedon ulkopuolella olevat.

Vaikka eduskunnan tahto on tässä yhteydessä tullut selväksi, oikeustiede on saanut tapauksesta monipuolisen haasteen. Milloin on kyseessä tulkinta, milloin lain selittäminen? Onko mahdollista muuttaa valtioelimen perustuslaissa vahvistettuja valtaoikeuksia tulkinalla perustuslainsäätämisyjärjestyksen sijasta? Kuka antaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilla kysymyksillä ohjeet Suomen edustajalle Eurooppa-neuvoston kokoukseen? Onko oikeuskansleri ainoa mahdollinen kiistan oikeudellinen ratkaisija?

Poliitikoillekin kysymys on tullut niin vaikeaksi, että se halutaan väistää. Niinpä Erkki Tuomioja katsoo (Helsingin Sanomat 28.12.1994), ettei kyse ole presidentinvallan leikkaamisesta tai yleensä keskeisten toimivaltasuhteiden muuttamisesta.

Tuntuu siltä, että ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimivallan jakautumisesta maassamme eri valtioelinten kesken ei päästä riittävään tarkkuuteen, ennen kuin asiasta valmistetaan kokonais selvitys.

Kuusi yhteiskuntamahtia

Suomalaista oikeustiedettä on luonnehdittu usein tarkaksi ja luotettavaksi mutta myös teknokraattiseksi pykälätulkinnaksi, jolta puuttuu yhteiskunnallisia näköaloja. Vaikka valtio-oikeudella on jo luonnostaan läheisiä yhteyksiä esimerkiksi politiologiaan ja historiaan, jotka tuovat juridiikkaan lisää yhteyksiä ja avaruutta, viime vuosien yhteiskunnallisen kehityksen nopeus ja monipuolisuus voisivat ja saivat johtaa näiden yhteyksien syvenemiseen entisestään.

Yhteiskunnan kehityksen mukana julkinen valta on saanut monia kilpailijoita, joiden merkitys hallitusmuotomme kirjoittamisen aikaan oli suhteellisen vähäinen. Valtiovallan kolmijaolla on yhä enemmän ongelmia valtion perusrakenteen selittäjänä; yhteiskunnassa toimii entistä vahvempia voimaryhmiä, yhteiskuntamahteja, joiden toiminnalla ja vaikutuksella on merkitystä myös valtiosääntöä tulkittaessa. Mielessäni ovat joukkotiedotus, etujärjestöt ja markkinavoimat.

Hans Kelsen erotti 1900-luvun alkuvuosina toisistaan ainoalaatuisen vaikuttavasti olemisen ja pitämisen (Sein – Sollen). Hänen ajatussuuntansa saavuttama auktoriteetti on eristänyt oikeustiedettä yhteiskunnallisesta todellisuudesta. Tilanne näyttää olevan muuttumassa: valtiosääntönkin tulkinnaassa tarvitaan jatkuvasti enemmän tietoa siitä, miten yhteiskunta eri tasoilla todellisuudessa toimii. Tarvitaan yhteistyötä yhteiskuntatieteiden edustajien kanssa. Kun valtio-oikeus tutkii hallitsemista ja sen ehtoja, se joutuu vähitellen laajentamaan mielenkiintonsa kolmesta julkisesta valtiomahdista myös kolmeen muuhun yhteiskuntamahtiin.

Taipui, vaan ei vielä taittunut

Suomalainen, jossain määrin ranskalaista muistuttava omaperäinen muunnelma valtion päämiehen asemasta on vielä perusteiltaan säilynyt, samoin poikkeuslakien käyttäminen normaaliaikoinakin sekä mahdollisuus käsitellä perustuslain muutos kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjes-

tyksessä. Joistakin vain meille ominaisista instituutioista on luovuttu kuten mahdollisuudesta jättää lakiehdotus yleensä lepäämään. Presidentti on joutunut luopumaan useista valtaoikeuksistaan kuten mahdollisuudesta hajottaa eduskunta oman harkintansa mukaan. Joitakin hänen valtaoikeuksiaan, kuten oikeutta osallistua kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten käsittelyyn, on supistettu.

Kun parlamentarismia vahvistetaan toivon mukaan monipuoluemalle sopivalla tavalla ja eduskunta omaa valtaansa ylläpitääkseen laajentaa omaa toimipiiriään, se joutuu jossakin vaiheessa puuttumaan presidentin toimipiiriin. Presidentti on tavallaan viimeisillä puolustuslinjoilla, jos hän haluaa säilyttää itsenäisen toimivaltansa. Normaali-parlamentarismi tunkeutuu jo ulkopoliittikan alueelle.

Jos otetaan huomioon vielä eduskuntakäsittelyssä olevat valtiosäännön muutokset, niin presidentille jää vanhasta presidenttivetoisesta valtiosäännöstä ulko- ja turvallisuuspolitiikka EU:ta tietyllä tavalla lukuunottamatta, mahdollisuus käyttää edelleen riippumattomasti päätösvaltaansa valtioneuvostossa ja rajoitettu lakien lykkäämisoikeus. Olennaista on, että presidentti ei ole

vieläkään päätöksiä valtioneuvostossa tehdessään sidottu yleensä ministeristön mielipiteeseen.

Edellä hahmoteltu kokonaisuus on ominaista juuri Suomen valtiosäännölle. Ståhlbergin johdolla yhdistettiin parlamentarismi ja presidentin itsenäinen laaja toimivalta. Tämä järjestelmä seisoo vielä rapautuneilla peruspilareillaan. Se on ulkoisesti olennaisesti muuttunut mutta sisäisesti vain taipunut eikä taitunut.

LÄHTEET

- Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean väli-mietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki (painopaikka).
- Komiteanmietintö 1975:88. Toisen valtiosääntökomitean mietintö. Valtion painatuskeskus, Helsinki (painopaikka).
- Komiteanmietintö 1993:20. Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen. Oikeusministeriö, Helsinki.
- Komiteanmietintö 1994:4. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö: Euroopan Unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Valtioneuvoston kanslia, Helsinki.
- Nousiainen, Jaakko (1995): Valtiosääntö uudistuu pala palalta. *Helsingin Sanomat* 5.1.1995.
- Sipponen, Kauko (1995): Parlamentarismien on palveltava tasavallan etua. Haastattelu *Kotimaa*-lehdessä 13.1.1995.