

Antero Jyränki (1994): *Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä*. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.

Luin Antero Jyrängin uuden kirjan »Valta ja vapaus». Kirjoittaja sanoo kirjan pohjana olevan hänen pitämänsä valtiosääntöoikeuden luennot yliopistolla. Minä tunnen Antero Jyrängin ennen muuta eduskunnan pitkäaikaisena perustuslakivaliokunnan asiantuntijana. Kirjaa lukiessani tuli tunne, että lukemassani oli paljon vanhaa tuttua jyränkiä ja myös jotain uutta. Kirja on kirjoitettu ajankohtana, jolloin on vireillä joukko valtiosääntöämme välillisesti tai välittömästi koskettavia muutoshankkeita.

Perustuslakiemme juuret ovat vuotta 1919 edeltäneessä ajassa, kaukanakin menneisyydessä, sanotaan kirjan valtiosääntöoikeuden historiallista ulottuvuutta koskevassa luvussa. Kirjasta jään kaipaamaan vuoden 1919 poliittis-yhteiskunnallisen tilanteen vaikutusten arviointia, koska niiden merkitys oli ratkaiseva. Silloinen valtionhoitaja C.G. Mannerheim epäroi pitkään valtiosäännön vahvistamista. Mannerheim oli monarkian kannalla, mutta kuninkaan hankkimina Saksasta oli kaatunut Saksan hävittyä sodan. Takana oli kansalaisota ja levoton aika. Mannerheim vahvisti Suomen hallitusmuodon heinäkuun 17. päivänä vuonna 1919, koska hallitusmuoto rakentui vahvan presidentti-instituution varaan.

Kirjan johdantojaksot valtiosta, Suomen valtion synnystä, valtion suvereenisuudesta sekä valtiosäännön merkityksestä ovat sopivaa luettavaa valtiosääntöoikeuden peruskurssiksi. Monet valtiosäännön perinteisistä termeistä kuten valtion suvereenisuus ovat viime aikoina olleet uuden pohdinnan kohteena. Tämän keskustelun on herättänyt Euroopan integraatioprosessi.

Valtion suvereenisuutta koskeva osuus sisältää katsauksen vallalla oleviin yleisiin opeihin valtion sisäisestä ja ulkoisesta suvereniteetista. Hallitusmuodon 1 §:n määritelmä »täysivaltainen» johtaa nykyään usein keskusteluun siitä, missä määrin Euroopan unionin perustamissopimus (ns. Rooman sopimus) verrattuna muihin kansainvälisiin sopimuksiin, joihin maamme on sitoutunut, käytännössä rajoittaa suvereenisuuttamme. Yhtä hyvin voidaan keskustelun näkökulmaa laajentaa ja kysyä, kuinka suvereeni on maa, jonka on maksettava ulkomaan velan korkoja vuosittain enemmän kuin on valtion vuotuinen verotulojen tuotto?

Vanhastaan muistan Antero Jyrängin olleen sillä kannalla, että nykyisestä kvalifioidusta perustuslakien muuttamisesta on siirryttävä joustavampaan menettelyyn. Kuten tunnettua perustuslain muuttaminen siten, että hallituksen esitys voidaan käsitellä saman eduskunnan toimesta kiireellisenä, edellyttää viiden kuudesosan enemmistöä valtiopäivillä. Aikaisemmin myös lakien lepäämäänjättämismahdollisuus antoi eduskunnan yhdelle kolmannekselle merkittävän oikeuden estää minkä tahansa lain hyväksyminen samoilla valtiopäivillä.

Vuonna 1992 lepäämäänjättämisinstituutio poistettiin (818/1992) lähes kokonaan. Vain toimeentulon lakisääteistä perusturva koskevat heikennykset voidaan äänestää lepäämään. Säännöksen tulkinta on vienyt eduskunnan perustuslakivaliokunnalta paljon aikaa, sillä valtiontaloudellisista syistä hallitus on vuosittain tuonut talousarviokäsittelyn yhteydessä runsaan joukon säästölakeja. Niiden kohdalla perustuslakivaliokunta on viime vuodet käynyt tärkeää rajanvetoa, mikä kuuluu kansalaisten lakisäänteeseen perusturvaan, toisin sanoen, mistä hyvinvointiyhteiskunnan palveluista ollaan kaikissa olosuhteissa valmiita huolehtimaan.

Perustuslain kvalifioitu säätämisyjärjestys on tarkoitettu hidastamaan valtiosääntömuutosten käsittelyä. On katsoa, että perustuslakien muuttamisessa on kysymys periaatteesta niin laajakantoisista asioista, että ne voidaan hyväksyä eduskunnassa vain määräenemmistöpäätöksellä ja kahden eduskunnan toimesta.

Perustuslakimme säilyivätkin muuttumattomina pitkään 1980-luvun alkupuolelle saakka. Edelleenkin Suomen hallitusmuoto on yksi maailman vanhimpia voimassa olevia perustuslakeja. 1970-luvun alussa yritettiin vielä valtiosääntöme kokonaisuudistusta, mutta uudistuksen sisällöstä eivät puolueet päässeet yhteisymmärrykseen. Silloinen presidentti Urho Kekkonen puuttui myös valtiosääntöuudistukseen. Vuosikymmentä myöhemmin alkoi osittaisuudistusten sarja, joka on jatkunut näihin päiviin saakka.

Ensimmäinen laaja osittaisuudistus hyväksyttiin vuonna 1983 (SäädK 278–288/1983). Se koski eduskunnan menettelytapojen kehittämistä, mm. kansanedustajan aloiteoikeuden vahvistamista. Vuonna 1987 (SäädK 570–577/1987) hyväksyttiin laajahko valtiosäännön osittaisuudistus, jossa muutettiin presidentin vaalitapa, lievennettiin lepäämäänjättämismahdollisuutta, puututtiin presidentin veto-oikeuteen sekä tarkistettiin hallituksen muodostamisen menettelyä. Tämä presidentin vaalitapa oli käytössä vuonna 1988 ja sitä kutsuttiin epäsuoraksi kansanvaaliksi, koska äänestäjillä oli mahdollisuus äänestää presidenttiehdokasta suoraan ja myös valitsijamiestä. Vuonna 1991 hyväksyttiin useita perustuslain muutoksia (SäädK 1074–1075, 1077–1079, 1082/1991). Presidentin vaalitapa tarkistettiin uudestaan ottamalla käyttöön suora, kaksivaiheinen kansanvaali, rajoitettiin presidentin toimikaudet, säädettiin ministerin erottamisesta ja eduskunnan hajottamisesta sitoen em. päätökset pääministerin esitykseen sekä uudistettiin valtionaloutta koskevat perustuslain säännökset.

Tätä kirjoittaessa eduskunnassa on edelleen vireillä hallitusmuodon perusoikeuksien uudistaminen (HE 309/92 vp), mikä merkitsee, että hallitusmuodon nykyinen II luku kirjoitetaan kokonaan uudestaan.

Vähäisiä muutoksia perustuslakeihin on tuonut myös Euroopan integraatioprosessi. Vireillä on lisäksi valtiosääntömuutoksia, joiden tarkoituksena on rajoittaa presidentin valtaoikeuksia mm. antamalla pääministerin valinta eduskunnan tehtäväksi.

Kirjoittaja on mielestäni oikeassa pohtiessaan osittaisuudistusten suhdetta koko valtiosääntöömme. Valtiosääntö on kokonaisuus, ja osittaisuudistuksia ei voi irrottaa tästä. Ongelmana lisäksi on, että puolueiden kannanotot valtiosääntöön muuttamiseen ovat suuresti vaihdelleet päivän politiikan tilanteiden, puolueiden sympatioiden ja antipatioiden mukaan. Tästä syystä valtiosääntöön uudistamista ovat leimanneet hetkelliset innostukset ja mielipiteiden äkkikäännökset. Tätä osoittaa mm. suhtautuminen presidentin suoraan kansanvaaliin, joka lopulta hyväksyttiin eduskunnassa varsin yksituumaisesti.

Vuosi sitten pidettyjen presidentinvaalien jälkeen meillä on kansan valitsema presidentti ja eduskunta. Näiden kahden valtiomahdin välille etsitään uutta tasapainoa. Tätä osoittaa, että meillä on käyty Suomen oloissa hyvin harvinaista kiistelystä mm. siitä, kuka saa edustaa Suomea Euroopan unionin huippukokouksissa: presidentti vai pääministeri.

Kirjassa on aivan oikein pohdittu, millaisia paineita Urho Kekkosen pitkä presidenttikausi jätti, kun sittemmin on keskusteltu tasavallan presidentin asemasta ja valtaoikeuksista. Vähemmän kirjassa on pohdittu, mitä vaikutuksia valtiosääntöömme tulkintatraditioon on jättänyt presidentti Mauno Koiviston kausista.

Oma havaintoni on, että Koiviston periaatteena oli, että valtiosääntöön pykälä tulisi muuttaa mahdollisimman vähän. Mikäli toimintaperiaatteita haluttaisiin muuttaa, sen tulisi tapahtua mieluummin käytäntöä muuttamalla. Tällainen joustava muutos tehtiin mm. koskien tasavallan presidentin ulkomaanmatkoja, jolloin presidentti on estynyt hoitamasta kotimaassa tehtäviään.

HM 33 §, joka määrää, että Suomen suhteista ulkovaltoihin päättää presidentti, on säilynyt muuttumattomana. Eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitisen komitea (valtiosääntökomitea 1992, KM 1994:4), joka pohti integraation vaikutuksia Suomen hallitusmuotoon, ei halunnut esittää muutoksia HM 33 §:ään. Komitea noudatti ns. Koiviston oppia ja esitti, että käytäntöä muuttamalla pääministeri lähetetään edustamaan Suomea Euroopan huipujen joukkoon.

Kirjoittajan kanta on, että eduskunta on tulkintatilanteissa katsottava presidenttiin nähden ensisijaiseksi edustelimeksi ja ristiriitatilanteissa on siten toimittava eduskunnan tahdon mukaan. Mikäli presidentti ja valtioneuvosto joutuvat avoimeen konfliktiin siitä, kumpi lähtee EU:n huippukokoukseen, presidentti vai pääministeri, on vaikea otaksua, että HM 33 §:n voimassa ollessa presidentti voidaan sivuuttaa vastoin hänen tahtoaan.

Suomessa on järjestetty kansanäänestys kaksi kertaa; 1930-luvulla, kun äänestettiin kieltolaista ja marrakuussa 1994, kun äänestettiin Euroopan unionin jäsenyydestä. Vaikka neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevat erityiset säännökset ovat sisällyneet valtiosääntöömme jo vuodesta 1987, kansanäänestysperinnettä ei meille ole vielä muodostunut. Kirjoittaja esittää, että perustuslakimuutokset on alistettava neuvoo-antavan kansanäänestyksen käsiteltäväksi ennen kuin ne lopullisesti hyväksytään. Toisaalta kirjoittaja itsekin kirjan alussa epäilee, että

valtiosääntö on liian abstraktinen, jotta se avautuisi helposti edes oikeustieteilijälle. Voidaanko valtiosääntömuutosta koskevat kysymykset muotoilla niin selkokielisiksi, että niihin on helppo ottaa kantaa? Jos kansalaiset neuvoo-antavassa kansanäänestyksessä enemmistöllä antavat tukensa perustuslain muutoshankkeille, onko eduskunnan määräenemmistöllä moraalinen velvollisuus olla käyttämättä oikeuttaan hylätä hanke? Jos kansalaiset enemmistöllään kieltävät hankkeelta tukensa, onko eduskunnan määräenemmistöllä moraalinen oikeus käyttää valtaansa ja silti hyväksyä hanke?

Kirjoittajan pohdinta siitä, että kansanäänestyksellä haetaan perustuslain muuttamiselle legaliteettiä, on hyväksyttävä. Nyt kun EU-äänestyksestä on saatu kokemuksia, nähtäväksi jää, tuleeko kansanäänestyksistä pysyvä lisä suomalaiseseen demokratiaan.

Perustuslain muuttaminen ei ole ainoa eikä välttämättä kaikkein tehokkain keino vaikuttaa syvällisesti julkisiin ja yhteiskunnan asioihin. Kirjoittaja arvioi, että Suomen Pankin päätökset pääomaliikkeiden vapauttamisesta vuosina 1986–89 vaikuttivat maan poliittiseen ja tosiasialliseen valtiosääntöön, suomalaisen yhteiskuntaan ja ihmisten jokapäiväiseen elämään luultavasti paljon enemmän kuin mitkään samanaikaisesti vireillä olleet ja myöhemmin vireille tulleet perustuslain osittaisuudistukset. Kirjoittaja huomauttaa myös, ettei perustuslaki liioin estänyt tätä prosessia, johon liittyi laaja kansallisvarallisuutemme siirtäminen ulkomaille.

Kirjoittajan loppupäätelmään, että perustuslain »suoja» on aina suhteellista ja valikoivaa, on helppo yhtyä. Perustuslakimme ei ole liioin viime vuosien laman olosuhteissa estänyt kansaa jakautumasta kahtia: A- ja B-luokan kansalaisiin; niihin, joilla on työpaikka ja niihin, joilta se puuttuu.

Tässä yleisesityksessä johtuen kirjan kirjoittamisajankohdasta Suomen valtiosääntöön suhde Euroopan unionin jäsenyyteen jää melko yleispiirteisen esittelyn varaan. Yleispiirteisenäkin kirja jättää pohdittavaksi mielenkiintoisia kysymyksiä, joihin ajan myötä valtiosääntöoppiimme antanevat vastauksensa. Tällaisia ovat mm.: Täyttikö EU-jäsenyydestä järjestetty kansanäänestys sen normatiivisen vajauksen, joka syntyi, kun eduskunta käytti EU-ratkaisussa supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä? Euroopan unioni on kansainvälisenä yhteisönä erikoinen konstruktio, koska se asettaa jäsenmailleen oikeudelliset velvoitteet perussopimuksen ja unionin säästösten noudattamiseen. Onko yhtymäkohtia haettava viime vuosisadan lopun autonomian lopun ajasta kuten kirjoittaja pohtii? Onko kansallisten perustuslakien käyttöala supistumassa vai antavatko ne turvan ylikansallista lainsäädäntöä vastaan silloin, kun on kysymys suomalaisten perusoikeuksista?

Kirja on mielenkiintoista luettavaa ja täydentää valtiosääntöme muita yleisesityksiä. Kirjan lukeminen herätti kuitenkin enemmän kysymyksiä kuin sain vastauksia.

HANNELE POKKA