

Pitkä tie perustuslakiuudistukseen¹

JAAKKO NOUSIAINEN

ABSTRACT

The long road
to the constitutional
reform

The project to reform the Finnish Constitution was started thirty years ago, in the radical atmosphere of the late sixties and early seventies. No consensus was reached at that time, but the idea of the reform survived. In the first phase several minor adjustments were carried out, but since the end of the 1980s parliament has insisted on strengthening the parliamentary system vis-à-vis presidential power. A resolution adopted in 1994 assigned the Government the task of launching a wholesale revision of entire Constitution.

As the range of the reform was restricted, the preparatory work was entrusted to a working group of constitutional scholars and civil servants, who shaped the structure of the new Constitution and pointed out the considerable problems to be solved. On the basis of this a commission composed of parliamentarians put the finishing touches to the draft Constitution over a period of seventeen months. The government proposal was passed almost unanimously in Parliament, and the President of the Republic confirmed it into force on 1 March 2000.

Perustuslaki on paitsi oikeudellinen myös poliittinen ja ideologinen dokumentti: se ottaa vaikutteensa säätäjiensä arvomaailmasta, kulttuuripiirin aate- ja teoriaperinnöstä sekä valtopoliittisista laskelmista. Se kantaa tulevaisuuden hyväksymisajankohtansa olosuhteiden leimaa, ja ulkoisen maailman muuttuessa syntyy jännitystila normatiivisen kehyksen ja sitä murtamaan pyrkivän poliittisen todellisuuden välille.

Perustuslain rakenteesta, taloudellis-sosiaalisen muutoksen määrästä sekä yhteiskunnallisen ristiriidan luonteesta riippuu, miten vahvoja muutospaineet ovat ja miten tehokkaasti kirjoitettu perustuslaki jarruttaa vastaan. Suuri jous-

tonvara on rauhallisen kehityksen vaiheissa, jolloin ristiriitojen taso on matala eikä avoimia yhteiskunnallisia uhkia ole olemassa. Tilanne, jossa vallitseva yhteiskunta- ja hallitusjärjestelmä koetaan uhatuksi, aiheuttaa puolestaan hallitsevissa eliiteissä pyrkimyksen niitä suosivan valtiosäännön jäykistämiseen, formaalien muutosten ja uusien tulkintojen minimoimiseen sekä valtiosäännön luonnetta muuttavien käytäntöjen estämiseen.

Suoraviivaisin keino perustuslain sopeuttamiseksi kehitykseen on sen kirjaimen muuttaminen. Rauhanomaisen muutoksen ääriyyppeinä ovat yhtäällä voimasuhteiden perustavaa muutosta seurailevat kokonaisrevisiot, toisaalla ulottuvuudeltaan ja merkitykseltään rajoitetut yksittäiskorjaukset.

Mutta perustuslait jättävät sellaisinaan runsaasti pelivaraa käytännön toiminnan vaihtelulle. Julkisoikeuden ja eritoten perustuslain nor-

¹ Kirjoitus perustuu tekijän alustukseen Suomalaisen lakimiesyhdistyksen ja Valtiotieteellisen yhdistyksen järjestämässä ”Perustuslakiseminaarissa”, Helsinki, Säätytalo, 15.10.1999.

mit ovat – vastakohtana yksityisoikeuden normeille – suuria kokonaisuuksia säänteleviä sekä ideologisesti ladattuna väljiä ja joustavia. Jos ne ovat vahvasti sitovia, ne vaativat tulkintadoktriineja tuekseen, eräs ääritapaus on meidän perustuslakimme omaisuudensuojasäännös. Mutta tulkintoja voidaan ”loivasti kaartaa” muuttaa. Normin ollessa heikosti sitova ongelmaa ei synny, vaan valtiollisilla käytännöillä on vapaata liikkumatilaa.

* * *

Vuoden 1919 hallitusmuodossa maalle ei vahvistettu sellaisenaan ja mekaanisesti sovellettavaa valtiollista järjestelmää. Vahvistettiin vanhempien valtiosääntöjen tapaan lyhyin ja pelkistetyin sanonnoin suhteellisen väljät puitteet, joihin valtiosääntöisät sitoivat kukin omia pyrkimyksiään, toiveitaan ja pelkojaan. Valtiojärjestykseen yhdistettiin valtiosääntölogiikalle lievää väkivaltaa tehden kaksi elementtiä: jäykkyys ja joustavuus, auktoriteetti ja kansanvalta, keskitys ja hajautus. Presidentinvalta ja parlamentarismi olivat molemmat pitkälle legitimejä hallintamalleja, joiden välillä käytäntö saattoi valtioelämän sykleissä heilahdella.

Toisen maailmansodan jälkeen perustuslain joustavuus väheni, kun hallitusmuodon presidenttipykäliä ruvettiin lukemaan sanatarkasti ja tulkitsemaan puolipresidentillisen hallitsemistavan legitimoivain painotuksin. Käsitys presidentinvallan siunauksellisuudesta juurrutettiin vahvoin ottein kuuliaiseen kansaan, jonka poliittinen lukutaito oli varsin välttävää tasoa. Toisella laidalla eduskunnan työskentelytavat pysyivät 1920-luvun tasolla, eikä sen vaikutusmahdollisuuksia parlamentarisessa vuoropuhelussa ollut yhtään lavennettu, pikemminkin kavennettu esimerkiksi aloite- ja muutosoikeuden äärimmäisen ahtaalla tulkinnalla. Eduskunta painui toiminnalliseen aallonpohjaan, ja valtiollisen järjestelmän tasapaino näytti pahasti horjahtaneen. Oli valtiopäiviä, jolloin pääministeri ei noussut kertaakaan puhumaan eduskunnalle, ja muutkin ministerit ilmaantuivat täysistuntoon miltei vain antamaan vastauksia edustajien kysymyksiin, epäsäännöllisesti sitenkin.

Ylhäältä ohjautuvassa poliittisessa kulttuurissa paineet kansanvaltaistavien ja parlamentarismia tehostavien uudistusten aikaansaamiseksi

olivat jääneet heikoiksi. Perustuslakiuudistus ei kolme vuosikymmentä sitten käynnistynytkaan kansanliikkeenä, vaan eliittitasolta, nuoren vasemmistolaisen lukeneiston suorittaman teoreettisen ja käytännöllispoliittisen erittelyn tuotoksena, joka tarjottiin vasemmistopuolueille ja vallinneessa radikaalissa mielipideilmastossa hyväksyttiin niiden ohjelmaksi. Tavoitteena oli hyppäyksellinen muutos puolipresidentillisestä hallinnasta eduskuntakeskeiseen parlamentarismiin.

1970-luvun alun hanke oli saanut välittömät virikkeensä kansallisesta itsenäisyyden ja hallitusmuodon 50-vuotistapahtumasta. Käydyssä keskustelussa sen puitteet nopeasti laajenivat vaatimattomasta valtiosääntöselvityksestä rajattuun tarkistukseen ja sitten suurimittaiseen uudistukseen. Valtiosääntökomitean toimeksianton ydinkohta kuului: ”Komitean tulee selvittää, miten eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä voidaan vahvistaa ja parlamentaarista järjestelmää kehittää. Lisäksi komitean tulee selvittää, miten tasavallan presidentin oikeudellista asemaa ja vaalitapaa koskevia säännöksiä olisi kehitettävä.” Tuntuu tutulta viime ja tämän vuosikymmenenkin parlamentaarisia toimeksiantoja ajatellen.

Jälkikäteen on helppo sanoa, ettei tuolla valtiosääntökomitealla ollut juuri edellytyksiä tehtävän onnistuneeseen suorittamiseen. Ilmapiiiri oli niin ideologisen sakea ja puolueet niin syvällä vuosikymmenien takaisissa taisteluhaidoissaan, ettei missään vaiheessa oltu lähelläkään konsensusta. Vuonna 1974 annettu välimietintö sisälsi siten vain kahden perustavan mielipidesuunnan erilliset linjaukset ja jäsenten yksilölliset kannanotot. Presidentti Kekkonen antoi armoniskun jo kuolevalle hankkeelle: kävi ilmi, ettei mikään puolue ollut siihen vahvasti sitoutunut, kansalaisia asia kosketti hyvin vähän, eikä toiminnallisia lamavuosiaan elänyt eduskunta pystynyt vaatimaan asemansa kohentamista.

Uudistamisajatus jäi kuitenkin elämään. Omaksuttiin selvästi rajattujen osittaisuudistusten menettely, jossa virkamiestaso – oikeusministeriön lainvalmisteluosasto – oli keskeinen suunnitteleva ja koordinoiva voima ja jossa pyrittiin jo etukäteen varmistamaan hankkeiden riittävä kannatus puolueiden kesken. Tällä tavalla 1980- ja 1990-luvulla toteutetuista

uudistuksista tärkeimmät koskivat presidentin vaalitapaa ja eräitä valtaoikeuksia, neuvoa-antavaa kansanäänestystä, eduskuntatyön järjehtämistä, ns. enemmistöparlamentarismin tehostamista, valtiontaloutta, EU-jäsenyyden vaatimia uudelleenjärjestelyjä sekä perusoikeuksia.

Tämän prosessin aikana poliittinen Suomi koki hämmästyttävän muodonmuutoksen. Kansalaisten poliittisen tiedostamisen taso nousi jyrkästi, puolueet levittäytyivät yhteiskuntaluokista irtoaviksi yleispuolueiksi, joiden ideologinen ja etupoliittinen varustus madaltui ratkaisevasti, maata alkoivat hallita läpi eduskunnan nelivuotisen vaalikauden istuvat vankat enemmistöhallitukset. Suomesta tuli lyhyessä ajassa länsieurooppalaisittain katsoen vahvasti konsensuaalinen yhteiskunta. Presidenttiys menetti neuvostovallan romahduksen myötä yhden keskeisen legitimaatioperusteensa, ja uusi entistä itsetietoisempi kansanedustajasukupolvi, joka oli huolestunut nyt kansalta suoraan mandaattinsa saavan kilpailijan asemasta, alkoi vaatia lisää parlamentarismin ja eduskuntavaltaa. Tiukimmat uudistusvaateet esitettiinkin useiden vuosien aikana eduskunnan enimmäkseen yksimielisesti hyväksyminä lausumina ilman että hallitus- tai oppositiotaktiikka olisi niitä väritänyt. Ratkaiseva oli vuonna 1994 esitetty ponsi, jossa vaadittiin uutta yhtenäistä perustuslakia ja valtaoikeuskysymysten ratkaisua. Tiedämme mitä sen jälkeen on tapahtunut, mutta menettelytapa kannattaa palauttaa mieliin.

* * *

Viime vaiheen prosessi ei käynnistynyt poliittisella arvokeskustelulla siitä, mitä kaikkea uuden perustuslain tulisi sisältää ja millaisen valtiollisen toimintakehikon puitteissa politiikkaa tulisi 2000-luvun Suomessa harjoittaa. Asetettiin teknokraattien – tutkijoiden ja virkamiesten – työryhmä, joka muotoili perustuslain rakenteen pykäläotsikoita myöten. Seitsemäntoista kuukauden ajan työskennellyt parlamentaarinen komitea antoi pykälille sisällön ja ratkaisi työryhmän osoittamat avoimet valtaoikeuskysymykset.

Menettelyn saneli halu uudistuksen ulottuvuuden rajoittamiseksi. Kommentoیدessani 1970-luvun alun hanketta katsoin kokonaisvaltaisia perustuslakirevisioita suoritettavan neljänlaisissa olosuhteissa: (1) poliittisten vallan-

keikausten jälkeen uusien vallanpitäjien lujittaessa asemaansa, (2) kansallisten legitimiyskriisien vallitessa pyrittäessä lisäämään järjestelmän vakavuutta hallitsevaa koalitiota suosiavalla tasolla, (3) voimasuhteiden ja yleisten katsomusten muuntuessa niin, että vaateet valtaresurssien ja politiikan tuotoksina syntyvien etujen ja rasitusten jakelun tarkistamisesta tulevat toteuttamiskelpoisiksi sekä (4) normirakenteen ajan mittaan vanhentuessa, haluttaessa pitää se ajan tasalla ja samalla rationalisoida ja tehostaa institutionaalista valtiollista toimintaa.

Useassa Euroopan maassa hiljattain toteutetut tai vireillä olevat valtiosäännön uudistushankkeet sijoittuvat kahteen jälkimmäiseen kontekstiin. Meillä painottui vahvasti neljäs tavoite, perustuslain ”kausihuolto”. Siispä haluttiin välttää hallitsemattoman keskustelun esiin ryöpsähtäminen ja perustuslain avaaminen kaikkineen sekä turvata prosessin läpimeno laaditussa kireässä aikataulussa. Kirjoitetut perustuslain uudistukset onnistuvat vain poliittisen kehityksen myötävirtaan, ja edeltäneiden vaiheiden perusteella suunnilleen tiedettiin, mihin saakka konsensuksen puitteissa on mahdollista mennä.

Merkille pantavaa onkin, kuinka vähäisessä määrin erimielisyydet Nikulan parlamentaarissa komiteassa pohjautuivat puolueiden toisistaan eroaviin peruslinjauksiin. Enemmän tulivat esille kansanedustajajäsenten yksilölliset asenteet sekä taktiset laskelmat siitä, millainen valta-asetelma valtakunnassa on vuoden 2000 jälkeen. Ilmapiirin muutosta kuvaa vaikkapa suhtautuminen eduskunnan päätössääntöihin määräenemmistövaatimusten osalta. Pekka Hallbergin johtamassa valtiosäännön tarkistamiskomiteassa 1982–83 pyrkimys lieviin muutoksiin nostatti vielä poliittisia intohimoja ja jäykisti puolueasenteita, mutta kymmenen vuotta myöhemmin lepäämäänjättämismenettelystä ja verolakien määräenemmistövaatimuksesta luovuttiin suuremmitta riidoitta.

Konsensus-Suomi on saanut sopuisasti laaditun ja miltei yksimielisesti hyväksytyyn valtiollisen lippunsa, uuden perustuslain. Sen pitäisi siis olla edeltäjäänsä huikeassa määrin enemmän ns. neutraali perustuslaki, ei voittajan diktaatti eikä luokkataistelun aseleposopimus. Kansalaisten piirissä se ei näytä herättä-

neen suuria intohimoja, se on vastaanotettu jotenkin välinpitämättömästi.

Voimaantuleva perustuslaki heijastelee tietenkin näiden aikojen näkemyksiä ja olosuhteita, eikä se ulottuvuudeltaan rajoitettuna yllä ”vuosisadan uudistukseksi”. Vai – ajatellen yhteiskunnan ja maailmannäyttämön nopeaa

muuttumista – voiko sellaista enää ollakaan? Jos tavoittelee parasta, voi hyväkin jäädä saamatta. Ja inkrementalistisesti ajatteleva pitää oven aina raollaan uusien ajatusten tulla. Kohdullisen pragmaattinen suhtautumistapa myös kirjoitettuun valtiosääntöön on näinä aikoina hyvin perusteltavissa.