

Perustuslakiuudistuksesta poliittisena hankkeena

Uusi perustuslakimme on ollut voimassa 1.3.2000 lähtien, hieman yli kaksi vuotta. Sen julkilausuttuina päämäärinä olivat perustuslakitekstien yhtenäistäminen ja poliittisen järjestelmän parlamentarisoiminen. Juridinen päämäärä saavutettiin. Poliittisen uudistuksen onnistumista on vaikeampi arvioida, sillä poliittisen järjestelmämme parlamentarisointi on vielä käynnissä.

Presidentin vallan vähentämiseen on jo pitemmän aikaa pyritty. Vuoden 1919 perustuslaki syntyi kompromissina oikeiston ja vasemmiston välillä. Oikeisto halusi vahvalla presidentillä tasapainottaa vasemmiston vaalivoittoa. Poliittinen kulttuurimme on sitten noiden aikojen ja Kekkonen presidenttiyden muuttunut perin juurin. Samoin on maailman poliittinen rakenne. Vasemmistodiktatuurin pelko on hävinnyt, armeija on irronnut luokkavastakohtaisuuksista, vaihtoehtoista tietoa on saatavilla, oikeusvaltio on kehittynyt. Samalla Suomen poliittisten instituutioiden liikkumavara on kaventunut ja niiden valta määrittellä yhteiskunnallisen elämämme ehdot radikaalisti heikentynyt. Suomi on liittynyt osaksi laajempaa poliittis-taloudellista yhteisöä, Euroopan unionia. Taloudellinen globalisaatio on kytkenyt Suomen maailmantalouteen tiukemmin kuin koskaan ennen. Näiden rakenteellisten valtasirtojen vuoksi perustuslain uudistus oli väistämätön. Sen avulla pyrittiin vastaamaan näihin haasteisiin ohjaamalla poliittista järjestelmää kansanvaltaa vahvistavaan suuntaan.

Muodollisesti perustuslaki on teksti, joka ilmaisee ja määrittelee ne keskeiset säännöt, jotka koskevat poliittisen vallan jakoa ja käyttöä. Näin ollen se säätelee tärkeimpien poliittisten instituutioiden, presidentin, hallituksen ja eduskunnan välisiä suhteita. Ideaalitulassa todellisuus olisi perustuslain näköinen. Perustuslain muutos johtaisi poliittisen todellisuuden muutokseen. Perustuslaki poliittisen hallinnan välineenä määräisi jokaisessa tilanteessa valtasuhteet ja kertoisi meille, kuka johtaa, kuka seuraa. Tietäisimme kenellä on valta ja missä vallan ja vastuun rajat kulkevat. Perustuslain määrittelykyky olisi sataprosenttinen: olisimme perustuslaillisessa paratiisissa. Tämä tilanne täyttäisi myös demokratian tehokkuuden ja selkeyden ideaaliset vaatimukset vallan ja vastuun suhteen. Todellisuus tuskin kuitenkaan koskaan seuraa suoraan tekstiä. Perustuslain voima ei ole sellainen, että se voisi täysin sanella todellisuuden luonteen. Perustuslakiuudistus on tällöin perustavanlaatuisesti ongelmallinen hanke, kahdesta syystä.

Ensimmäistä syytä voisimme kutsua loogiseksi. Koska perustuslaki ei täysin voi ottaa huomioon kaikkia todellisuuden piirteitä, olemme aina määritelmällisesti eräänlaisessa osittaisessa perustuslaillisessa tilassa. Osittaisuuden aste kuitenkin vaihtelee. Suhteellisen vahvasti rakenteistuneessa perustuslaillisessa tilassa tekstin ja todellisuuden välimatka on pieni kun taas suhteellisen heikosti rakenteistuneessa perustuslaillisessa tilassa välimatka on suuri. Jälkimmäinen kuvaa nykytilannetta, vain kaksi vuotta perustuslain voimaantulon jälkeen, edellinen vuorostaan tilannetta ennen perustuslaki-

uudistusta, jolloin tulkinnat olivat hioituneet ja institutionalisoituneet vuosikymmeni- en saatossa. Toinen tapa ilmaista sama osittaisen perustuslain ajatus, mutta toisessa re- kisterissä, on sanoa, että todellisuudessa valtiosääntöjä ei ole yksi vaan useita. Eräät tarkkailijat ovatkin puhuneet materiaalisesta tai muodollisesta valtiosäännöstä, jolla vii- tataan tekstistä kumpuvaan valtaan, ja immateriaalisesta tai epämuodollisesta valtio- säännöstä, jolla taas tarkoitetaan todellista, poliittiseen kulttuuriin ja poliittiseen ase- telmaan liittyvää vallankäyttöä. Edellinen on valtiosääntöoikeuden tai poliittisia insti- tuutioita koskevan oikeustieteen tutkimuskohteena, jälkimmäinen politiikan tutkimuk- sen tutkimuskohteena. Ottaen huomioon, että perustuslaki on osittainen ja moninainen, ei liene yllättävää, että muodollisesti vuoden 2000 perustuslakiuudistus onnistui mutta käytännössä asiaa on huomattavasti vaikeampi arvioida, kuten asiantuntijoiden ristirii- taiset lausunnot todistavat.

Toinen tekijä, joka vaikeuttaa perustuslakiuudistuksen onnistumista poliittisena hankkeena, liittyy poliittiseen kulttuuriin ja perustuslaillisiin käytäntöihin. Menneisyyden yli ei voida yksinkertaisesti vetää viivaa. Se elää ihmisten mielissä. Näin ollen perus- tuslaki ei ole taikina, jota voitaisiin mielin määrin muovailla. Ja ihmisillä on erilaisia tulkintoja siitä. Juuri nyt kuulu vanhojen käytäntöjen ja refleksioiden ja uuden tekstuaali- sen todellisuuden välillä on suurin mahdollinen. Mitä radikaalimpi uudistus, sitä sy- vempi kuilu tekstin ja todellisuuden välillä ja mitä syvempi kuilu, sitä kauemmin sen ylittäminen kestää. Mitä radikaalimpi uudistus, sitä vähemmän teksti heijastaa todelli- suutta. Ei olekaan yllättävää, että eräät tarkkailijat, kuten Antero Jyränki, ovat toden- neet liittymisen Euroopan unioniin olevan poliittisesti paljon tärkeämpi tapahtuma kuin perustuslakiuudistus.

Uuden tekstin, sen osittain ristiriitaisten tulkintojen ja vanhaan tekstiin liittyvien tulkintojen ja käytäntöjen sedimentoitumisen luoma kitka tuottavat jatkuvasti ristirii- toja ja sekaannusta vallan ja vastuun suhteen, etenkin ulkopoliitikassa. Tässä perus- tuslaillisen epävakauden tilassa myös henkilöt pääsevät vaikuttamaan perustuslain ra- kenteistumiseen. Muodollisesti presidentin valta on dramaattisesti vähentynyt, ja hä- nestä on tehty tavallinen kuolevainen. Siitä ei liene epäselvyyttä. Mutta hän ei kui- tenkaan ole heikko vaan paremminkin keskivahva Voitto Helanderin termiä käyttääk- seni. Perustuslain osittaisuudesta kertoo se, että presidentti on käytännössä mobilisoi- nut uusia voimavaroja parantaakseen osakkeitaan poliittisessa pelissä. Henkilökohtai- sen karismsa ja kehittyneen mediastrategiansa avulla Tarja Halonen avaa presiden- tille poliittisena instituutioina uusia vallan väyliä. Tätä helpottaa parlamentaarisen vas- tuun puute. Ja kansa näyttää tukevan häntä.

Enemmistödemokratian vallankumouksellisuus hallitsemisen järjestelmänä on sen peruseriaatteen yksinkertaisuudessa: hallittavat valitsevat hallitsijat. Eräässä mieles- sä he hallitsevat ylimpiään. Tämän erikoisuuden tajuaa, kun vertaa politiikkaa muihin elämän alueisiin, näillä kun ei moista juuri nähdä. Oppilas ei valitse opettajaansa, lap- si ei valitse vanhempiaan, työntekijä ei valitse pomoaan. Enemmistödemokratian joh- tosääntöinä ovat, että kansa valitsee, enemmistö hallitsee ja vähemmistö vastustaa. Näin siis ideaalitilassa. Todellisuudessa vain osa kansasta valitsee, kun äänestämättömien osuus on kasvanut. Eräänlainen heikentynyt enemmistö, joka ei täysin täytä enemis- tön määritelmää, hallitsee. Mutta se ei pääse valitsemaan ylintä vallan haltijaa, päämi- nisteriä, kuten esimerkiksi Britanniassa. Suomessa puolueet neuvottelevat ja päättävät asiasta. Tällöin kansalaisten tekemä valinta vaaleissa ei vastaa välttämättä puolueiden valintaa hallitusneuvotteluissa. Pääministeri on valittujen valittu. Entä oppositio? Ide- aalidemokratiassa oppositio on enemmistöä vastaan ja esittää vaihtoehtoa. Todellisuus- dessa oppositiolla ei ole tämän päivän Suomessa esitettäväänään vaihtoehtoista politiik-

kaa. Voidaankin kysyä toimiiko enemmistödemokratia? Mitä asialle voitaisiin tehdä? Yksi vaihtoehto olisi jatkaa perustuslakiuudistusta kansanvallan vahvistamisen suuntaan huolimatta perustuslakiuudistuksen rajoituksista poliittisena hankkeena.

Kansanvaltaa voi vahvistaa vähentämällä entisestään presidentin valtaa, kuten useat kommentaattorit ovatkin esittäneet. Vaihtoehtoina ovat yksinkertainen viran lakkautus ja sen muuttaminen puhtaaksi symboliseksi viraksi. Viran lakkautus olisi varsin radikaali uudistus, kenties ainutlaatuinen maailmassa. Vaihtoehtoisesti presidentin viran voisi muuttaa symboliseksi viraksi siten, että viran kesto lyhennetään esimerkiksi neljään vuoteen, siis valtiopäivien mittaiseksi, ja presidentin valitsisi eduskunta tai vaalikollegio. Näin eduskunnan asemaa vahvistettaisiin entisestään. Tämä lisäisi myös hallituksen legitimiisyyttä. Samalla säilyttäisimme presidenttiyden kansaa kokoavana instituutiona. Mutta olisiko presidentistä enää vastavoimaksi puolueiden vallalle?

Vaikein kysymys on, mistä saisimme oikean opposition? Enemmistödemokratiahan ei toimi. Oikeisto ja vasemmisto, demokraattinen enemmistö ja vähemmistö eivät erotu toisistaan, jolloin luodaan rakenteelliset edellytykset sille, että ääri liikkeet monopolisoivat todellisen oppositiopolitiikan. Vuonna 1999 Jörg Haider sai 27 prosenttia äänistä maassa, jossa konservatiivit ja sosialistit olivat pitkään jakaneet poliittisen vallan keskenään. Poliittisten suhdanteiden muuttuessa tyytymättömät kansanjoukot juokisivat hänen luokseen. Toivottavasti tämä ei toistu meillä.

NIILO KAUPPI