

Adam Tomkins. 2005. *Our republican constitution*. Oxford, Portland, Oregon: Hart Publishing. 156 s.

Ison-Britannian poliittisia käytäntöjä on tapana kutsua suomeksi ”perustuslailliseksi monarkiaksi”. ”Perustuslaillisuus” Ison-Britannian monarkian yhteydessä on kuitenkin ongelmallista. Maaltahan ei löydy varsinaista kirjoitettua perustuslakia.

Perustuslailliset järjestelyt nojaavat perinnäisiin menettelytapoihin ja lähinnä 1600-luvun lopussa ns. Mainion valankumouksen (1688) jälkeen säädettyihin lakeihin, joilla kuninkaan valtaa rajoitettiin merkittävästi. Onkin tapana kiistellä, onko Isolla-Britannialla perustuslakia vai ei.

Glasgow’n yliopiston julkisoikeuden professori Adam Tomkins väittää, että Ison-Britannian perustuslaki on monarkistisista piirteistään huolimatta keskeisiltä piirteiltään tasavaltalainen, republikanistisen ajattelun tuote. Tärkein peruste Tomkinsin väitteelle lähtee tunnetusta käytännöstä, että monarkin sijasta merkittävintä valtaa käyttää parlamentille poliittisesti vastuunalainen hallitus. Tätä käytäntöä on vaikea johtaa mistään monarkistisesta ajattelutavasta tai kuninkaan valtaan liittyvistä menettelytavoista, joissa ministristöt ovat vastuussa hallitsijalle.

Väite Ison-Britannian tasavaltaisuudesta ei sinänsä ole kovin uusi. Jo Montesquieu 1700-luvulla ja Ison-Britannian kaikkien perustuslakitulkintojen isä Walter Bagehot 1800-

lunun lopulla ovat esittäneet, että maa on jonkinlainen kuningaskunnan kaapuun puettu tasavalta.

Tomkins nojaa väitteessään pitkälti poliittisen ajattelun historian tutkimuksessa tapahtuneisiin käännteisiin. Muun muassa J.G.A. Pocockin, Quentin Skinnerin ja Philip Pettin tutkimukset ovat mullistaneet pitkään vallinneita käsityksiä.

Esimerkiksi Yhdysvaltain perustuslakia ei enää nähdä John Locken ”liberaalin” yksilökeskeisen ja protokapitalistisen ajattelun tuotteena. Niiden sijaan sitä pidetään vahvasti Antiikin Kreikan ja Rooman sekä Italian renessanssin kaupunkitasavaltojen ajattelun jatkeena.

Tasavaltalaista kirjallisuutta luettiin ahkerasti myös Ison-Britanniassa. Lopulta parlamentissa käytiin 1640–1642 keskustelu, joka toi päivänpolitiikkaan uusroomalaisen käsityksen vapaudesta riippumattomuutena ja republikanistisen ajatuksen hallitusvallan tilivelvollisuudesta ja vastuunalaisuudesta (*accountability*). Nämä ajatukset muuttuivat laeiksi ja käytännöiksi 1600-luvun lopussa.

Tomkins teoksen yksi uutuuks on, että hän puolustaa Ison-Britannian ”poliittista perustuslakia” eli tasavaltalaisia käytäntöjä julkisoikeuden ammattilaisten ”juridista konstitutionalismin” tai ”perustuslakilegalismin” (legal constitutionalism) vastaan.

Poliittisesti vastuunalaisten poliitikkojen valta on hänestä nimittäin useimmiten huomattavasti parempaa kuin perustuslakia tulkitsevien mutta vailla poliittista vastuuta olevien tuomareiden valta. Tasavalta löytyy Tomkinsin mukaan parlamentista, ei laeista tai oikeusistuimista.

Ison-Britannian poliittiset käytännöt, erityisesti hallituksen vastuu parlamentille, nojaavat pitkälti juuri 1600-luvulla hankittuihin huonoihin kokemuksiin siitä, kuinka tuomioistuimet ovat aivan liian heikkoja vastustamaan hallitusvallan väärinkäyttöä.

### Kuka tulkitsee perustuslakia?

Kirjoitettujen perustuslakien ongelmaksi muodostuu, kuka tulkitsee lakia kiistoissa. Yhdysvalloissa tulkintoja tekee erittäin vaikutusvaltainen perustuslakituomioistuin, jonka päätökset merkitsevät käytännössä perustuslain tasoista lainsäädäntöä ennakkotapausten kautta. Nämä päätökset tehdään kuitenkin kapean juridisen harkinnan kautta, ei laajan demokraattisesti valitun edustuselimen harkinnan tuloksena.

Yhdysvaltain perustuslain ylimääräinen ongelma on, että se ei sisällä menettelytapoja perustuslain muuttamiseksi.

Suomessa perustuslain tulkinta on parlamentarisoitu ja politisoitu perustuslakivaliokunnan tehtäväksi, mikä varmaan miellyttäisi Tomkinsia. Vaikka valiokunta ei – ilmeisesti sen juristien perinteen näkökulmasta – mielestään ”tee politiikkaa”, sen ratkaisuilla on samanlainen poliittinen pelivara kuin muillakin tuomioistuimilla: Sen tulkinnat muuttavat lakia samaan tapaan kuin muikin oikeuskäytäntö. Ja lainsäädäntöhän voi muuttua joko lakeja säätämällä tai kumoamalla, tai oikeuskäytännön kautta ja pykälän soveltamattomuuden kautta.

Ison-Britannian perustuslaintulkinnan erityisongelmat liittyvät siihen, että ylähuone toimii siellä korkeimpana oi-

keutena ja joissain tapauksissa siten myös ”perustuslakituomioistuimena”. Ylähuoneeseen nimitetyt tai siellä sukunsa perusteella istuvat eivät enimmäkseen ole tunnettuja tasavaltalaisista arvoistaan. He tulkitsevat säädöksiä usein hyvin monarkistisessa tai muuten epädemokraattisessa hengessä.

### Tuomareiden epädemokraattisuus

Entäpä jos hallitus on käyttänyt laittomia tai peräti perustuslainvastaisia keinoja? Eivätkö silloin puolueettomien tuomareiden ratkaisut olisi oikeudenmukaisempia?

Tomkinsin mukaan tuomareiden käytännöt ovat paljon huonompia ja varsinkin epädemokraattisempia kuin usein niin kovasti paheksuttujen poliitikkojen. Tuomarit eivät voi esimerkiksi neuvotella tilanteisiin sopivia kompromisseja, joilla hankaluudet selvitetään.

Usein tuomarit kätkevät juridiikkaan omat poliittiset näkemyksensä. Tomkins näyttää useita esimerkkejä, joissa tuomareiden poliittisille mielipiteille on vain löydetty juridinen oikeutus.

Itse täydentäisin Tomkinsin tulkintaa retoriikan terminologialla. Oikeutettaessa omia mielipiteitä lakipykälillä on vain vaihdettu retoriikan lajia: poliittista keskustelua, deliberatiivista retoriikkaa, käydään oikeuspuheen eli forensisen retoriikan kielellä. Oikeuspuhe ja tuomareiden käytännöt yrittävät vallata laajemman harkinnan alan ja supistaa sen kapeamman ajattelutavan ja niukempien resurssien alaiseksi.

Hyvä tuomari tulkitsee lakia, mutta jättää lainsäädäntövallan ja siihen liittyvän harkinnan edustuksellisten käytäntöjen tehtäväksi. Ne ovat siihen Tomkinsin mukaan paljon parempia muun muassa siksi, että niillä on vaalien kautta tehtävään saatu oikeutus ja poliittinen vastuu kansalaisille. Parlamenteilla on myös hyvät resurssit kuunnella asiantuntijoita, keskustella ja tehdä kompromisseja laajan ja viimekädessä julkisen harkinnan perusteella.

Tuomareiden vastuu on kapeaa vastuuta ylemmille oikeusasteille ja esimiehille. Sitä vastuuta ei ole hankittu äänestäjien luottamuksen kautta, minkä varaan parlamentit rakentuvat. Oikeusistuinten harkinta ei ole myöskään julkista kuten parlamenttien.

### Brittien parasta tarjolla EU:lle

Tomkins valittelee, etteivät britit vie omaa hienoa perustuslakiaan EU:hun yhtä innokkaasti kuin pohjoismaalaiset vievät avointa hallintokäytäntöä, saksalaiset suhteellista vaalitapaa tai ranskalaiset instituutioiden suunnittelutaitoaan.

Hän haluaisi brittien antavan unionille parastaan: hallituksen vastuunalaisuutta parlamentille, josta seuraa erittäin myönteinen seikka – hallituksen on joka päivä voitettava jokaisella asialle luottamus parlamentissa. Jos sitä ei saavuteta, pääministeri saa hallituksensa kanssa poistua politiikan tärkeimmältä näyttömaalta.

Tomkins myöntää, että hallitus kaatuu epäluottamukseen harvoin, mutta sen täytyy rakentaa luottamus joka kysymyksessä uudelleen. Tämä takia Ison-Britannian poliittiset

käytännöt nojaavat ”hallitusvallan todellisuuteen” (reality of government) tai pikemminkin vahvaan epäluottamukseen hallitusta kohtaan.

”Hallitusvallan todellisuuteen” kuuluu, että sen käyttö voi olla rumaa ja ne jotka sitä harjoittavat, voivat käyttää mitä tahansa keinoja. Siksi sen hallussapito ja käyttö ei voi nojata lakeihin tai oikeusistuimiin vaan ainoastaan luottamukseen; jos sitä ei parlamentista löydy, niin hallitus saa mennä.

Tasavaltalaisen ajattelun hienous paljastuu hallitusvallan arjessa. Poliitikasta itsestään on löydetty väline, joka käytännössä ehkäisee hallitusvallan väärinkäyttöä.

Useimmat länsimaiset perustuslait voivat tunnistaa hallitusvallan todellisuuden, mutta toisin kuin brittien perustuslaki ne pyrkivät luomaan lakiin, tuomareihin ja tuomioistuimiin perustuvaa hallitusvallan kontrollia. Näin ne näkevät politiikan enemmän osana ongelmaa kuin ratkaisuna.

Tomkinsin mielestä tuomarit eivät voi koskaan nauttia yhtä suurta demokraattista oikeutusta kuin vapailla vaaleilla valitut poliitikot. Parlamentti on aina enemmän oikeutettu kuin oikeusistuimet.

### Pääministerin vastuunalaisuus

Koska kansanedustajat puolestaan nojaavat valtansa vaaleissa hankittuihin ääniin, niin ”kansanvalta” toteutuu näiden kahden poliittisen vastuullisuuden kautta paremmin kuin äänestäjät usein uskovatkaan. Pääministeri voi näyttää maan mahtavimmalta mieheltä, mutta hyvin käytännöllisellä tavalla hänen valtansa ei ole hänen; hän on vain sen väliaikainen haltija.

Se nojaa kahta kautta äänestäjiltä saatuun luottamukseen. Ensinnäkin hänen itsensä täytyy hankkia äänestäjien kannatus. Sen lisäksi hänen täytyy hankkia ns. takapenkkiäisten luottamus parlamentista – takapenkkiäisten, joiden puolestaan täytyy jatkuvasti pitää silmällä äänestäjäkuntansa etua.

Parlamenttitutkimukset ovat joskus osoittaneet, että tärkeät pääministereiden toimenpiteet ovat usein juuri näiden takapenkkiäisten operaatioiden tulosta. Poliittinen vastuu ulottuu jokaiseen muuhun ministeriin.

Englannin termi *accountability* merkitsee vastuunalaisuuden lisäksi myös tilivelvollisuutta. Pääministeri ei mene joka viikko puoleksi tunniksi parlamenttiin antamaan selvitystä hallituksen toimista vain tavan vuoksi, vaikka käyntiä voi helposti pitää rituaalina. Se on myös suunnattoman tärkeä muistutus brittiläisen parlamentarismien tärkeimmästä (Tomkinsin mukaan ”kauniista”) periaatteesta, että vaalien välillä pääministerin hallitusvalta nojaa parlamenttiin.

Tässä merkityksessä Tomkins pitää Yhdysvaltain presidentiaalista hallitsemistapaa hyvin paljon vastuuttomampana kuin Ison-Britannian parlamentarismia. Presidentti saa valtuutuksen kansalta, mutta nimittää hallituksen joka on vastuussa yksin hänelle.

Yhdysvaltain kongressin kumpikaan kamari ei voi vetää luottamustaan presidentiltä tai hänen ministereiltään, vaikka nämä töppäisivät kuinka paljon tahansa. ”Bill Clinton ei olisi pärjännyt kuukauttaakaan meidän parlamentaarisen systeeminne pääministerinä”, Tomkins siteeraa professori Bruce Ackermania.

Tässä Tomkins hieman liioittelee. Myös Yhdysvaltain presidentin valta perustuu pitkälti suostutteluun, kuten Richard Neustadtin kirjasta *Presidential Power* (alkuteos 1960) lähtien on oivallettu. Kongressi voi estää toimia, mutta sen valta on vähäisempää kuin parlamentin valta pääministeriin, koska kongressi ei voi vetää presidentin luottamusta pois.

Tässä mielessä USA:n ”vaalimonarkiaksi” nimitetyn hallitsemistavan vahvat presidentin valtaoikeudet ovat lähempänä kuningasvaltaa kuin Ison-Britannian pääministerin, vaikka muodollisesti Iso-Britannia on monarkia ja USA tasavalta. Presidentti ei ole samassa mielessä tilivelvollinen ja poliittisesti täysin riippuvainen. Verrattuna pääministerin viikoittaiseen käyntiin parlamentissa USA:n presidentin vuotuinen liittovaltion tilaa käsittelevä puhe on todellakin rituaali, vaikka sillä voi muuten olla kauaskantoisia merkityksiä.

### Perustuslaista puuttuu ”valtio”

Tomkins ei Ison-Britannian tasavaltalaista perustuslakia puolustaessaan myöskään sulje silmiään sen puutteilta. Teoksen viimeisessä luvussa hän esittää konkreettisia keinoja, joilla tasavaltalaiset ideat tulisivat lähemmäksi nyky päivän poliittista ongelmatilaa.

Yksi yllättävimmistä brittien ongelmista lienee, että perustuslaeista puuttuu abstrakti ”valtion” käsite. Lainsäädäntö toteutettiin ennen aikaa, jolloin valtio löi itsensä läpi, vaikka modernin valtiokäsityksen synnyssä keskeisenä kätilönä toimi Thomas Hobbes. Valtion konseption puuttumisen takia toimijoita voivat olla vain ”kruunu” (*Crown*) ja parlamentti.

Ministerit ja tuomarit vannovat virkavalansa ”kruunulle” ja he ovat ”kruunun” palveluksessa. Oikeuden lähde on kuningatar, ei esimerkiksi kansa tai lainsäädäntöprosessi. Oikeutta käytetään kuningattaren nimissä.

Ongelmia syntyy, kun nämä kaksi kruunun nimissä toimivaa tahoja törmäävät esimerkiksi hallituksen tai ministereiden lainrikkomusten yhteydessä. Tomkins esittelee tapauksia, joissa ministerit ovat halveksineet oikeuden päätöksiä ja rikkoneet lakia.

Ylähuone on kuitenkin päätynt monimutkaisten juridisten perustelujen jälkeen useissa tapauksissa tuloksiin, että kruunun ministereitä ei voi rangaista saati syyttää oikeuden halveksunnasta. Taustalla kummittelee vanha monarkistinen ajatus, että ”kruunu ei voi tehdä väärin”.

Useisiin eri hallinnonhaaroihin jakautuvan valtion edustajien haastaminen oikeuteen ja tuomitseminen on huomattavasti helpompaa, joten oikeusturva toteutuu ”valtion” konseption kautta paremmin kuin ”kruunun”.

### Lisää tasavaltaa!

Tomkins maalaa teoksen lopussa kauhukuvan tilanteesta, jossa hallitus saa 40 prosenttia äänistä mutta 60 prosenttia parlamenttipaikoista. Välittömästi se ryhtyy säätämään ihmisoikeuksien vastaisia lakeja ja lähtee sotaretkelle. Kaikki ajetaan läpi parlamentissa kolmessa viikossa. Tätäkö on tasavallan rappio?

Tomkins osoittaa, kuinka parlamentti itse asiassa muutti vuoden 2001 terrorismilakeja merkittävästi ja ennätti kolmessa viikossa tuottaa viisi komiteanmietintöä. Ne osoittivat lakien keskeiset epäkohdat eikä parlamentti myöskään suostunut kumileimasimeksi. Se muutti lakeja merkittävästi.

Samoin jos parlamentti ei olisi suostunut lähtemään Irakin sotaan, se olisi tiennyt Blairin hallituksen menoa. Parlamentti päätti sodasta, eikä suinkaan mutinoitta vaan merkittävä osa takapenkkiäisiä kapinoi.

Lääkkeeksi Ison-Britannian perustuslaillisten ongelmien ratkaisuun Tomkins osoittaa republikanistiset arvot ja käytännöt. Oikeusistuimista ei apu löydy. Hän ehdottaa tasavaltalaisen projektin viemistä samaan suuntaan kuin mitä se muualla on viety: kuninkaanvallan viimeiset rippeet täytyy poistaa, etuoikeuksiin perustuva vallankäyttö korvata lakisäätteisellä, avata hallinnon viimeiset salaiset linnakkeet ja erityisesti tehdä myös ylähuone vaaleilla valituksi.

Jos Ison-Britannian poliittinen elämä sykkii värikkäämpänä kuin suomalainen, niin perustuslailliset käytännöt sädehtivät täällä uutuuttaan verrattuna parlamentarismin kotimaahan.

JOUNI VAUHKONEN