

**BJÖRN WAHLROOS**

# **HILJAINEN VALLANKUMOUS**

Tekikö uusi perustuslaki Suomen  
hallitsemisen mahdottomaksi?





**HILJAINEN  
VALLANKUMOUS**



BJÖRN WAHLROOS

# HILJAINEN VALLANKUMOUS

Tekikö uusi perustuslaki  
Suomen hallitsemisen  
mahdottomaksi?



EVA PAMFLETTI

ISSN 2342-8066 (PAINETTU)

ISSN 2342-8074 (PDF)

GRAAFINEN SUUNNITTELU: MIKA TUOMINEN

KUSTANTAJA: TALOUSTIETO OY

PAINOPAIKKA: NEXT PRINT OY, HELSINKI 2017

ISBN 978-951-628-691-7 (PAINETTU KIRJA)

ISBN 978-951-628-692-4 (PDF)

# ESIPUHE

Presidentti Abraham Lincoln varoitti sekaantumasta perustuslakiin kevyin perustein. Perustuslain on oltava pysyvä, hän muistutti, koska se on vapauksien ainoa vakuus, *the only safeguard of our liberties*.

Perustuslakeja tulkittiin pitkään kirjaimellisesti, mutta hiljalleen esiin nousi ajattelutapa, jonka mukaan perustuslain pitää olla ”elävä dokumentti”, toisin sanoen sen pitäisi heijastaa kulloistakin aikaa ja muuttua sitä mukaa kuin poliittinen kulttuurikin muuttuu.

Kun Suomen perustuslakia uudistettiin, ratkaisu eli ajan mukana. Tuloksena on ollut kehitys, jossa perusoikeuksien asema on korostunut voimakkaasti. Perustuslaki ei ollut enää niinkään Lincolnin määrittelemä vapauksien suojeleja kuin pohjoismaisen tasa-arvokäsityksen tiukkailmeinen vartiomies, joka oli lisäksi saanut pätevän koulutuksen kamppailulajeihin.

Parisen vuotta sitten julkiseen keskusteluun putkahti ensimmäisen kerran termi ”perustuslakipapisto”, jolla viitattiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijoihin ja heidän rooliinsa. Julkisuudessa kysyttiin keitä nämä papit ovat, millä perusteella heidät valitaan ja mikä on heidän tilivelvollisuutensa.

Keskustelu oli tarpeellinen, mutta se juuttui hiukan paikalleen pohtimaan valtiosääntöoppineiden maailmankuvaa ja motiiveja. Sen taakse jäi paljon suurempi kysymys siitä, miten käsityksemme itse perustuslaista oli muuttunut ja mitä siitä seurasi. Alkoi olla ilmeistä, että maan hallitukset törmäsivät usein ja kovaa perustuslain tulkinnan seinään, mutta enemmän epäselvyyttä vallitsi siitä, ajettiin vallan vaunuja holtittomasti vai oliko seinä eri paikassa kuin aikaisemmin.

Useimmat Björn Wahlroosin kanssa tekemisissä olleet tietävät, että hän on puhunut jo pitkään perustuslain stålbergilaisesta traditiosta ja siitä, miten se pitäisi rehabilitoida. Tämä pamfletti antaa tiukan poleemisen, mutta harmitun muodon Wahlroosin lukuisille pöytäpuheille ja ajatuksille.

Hänen peruskysymyksensä on vähintäänkin huolestuttava: Onko Suomi muuttunut mahdottomaksi hallita? Wahlroos ei kuitenkaan jätä lukijaansa yksin ongelmien läjän juurelle, vaan esittää kymmenen kohdan ohjelman, jolla perustuslain pysyvä olemus saataisiin paremmin näkyviin.

Esitän parhaat kiitokseni Björn Wahlroosille tästä avauksesta, joka todistaa, että papiston voi aina haastaa huolellisilla argumenteilla. Toivoakseni se rohkaisee muitakin kuin juristeja osallistumaan keskusteluun perustuslain merkityksestä.

*Helsingissä 23.10.2017*

Matti Apunen

Johtaja  
EVA



# SISÄLLYS

<b>JOHDANTO</b> .....	<b>9</b>
<b>PERUSTUSLAIN SYNTY</b> .....	<b>15</b>
VALTASUHTEIDEN TARKKA TASAPAINO .....	21
KEKKONEN, KEKKONEN, KEKKONEN .....	26
TOIMEENPANEVAN VALLAN TYHJIÖ .....	30
<b>PERUSOIKEUSVALTIO</b> .....	<b>35</b>
ARVOKOMPROMISSIEN ONGELMA .....	39
TULKINTA LUO UUSIA OIKEUKSIA .....	42
LIIKAA AVOIMIA KYSYMYKSIÄ .....	46
KUKA PÄÄTTÄÄ RESURSSIEN JAOSTA? .....	52
<b>LAKI ON NIIN KUIN SITÄ LUETAAN</b> .....	<b>61</b>
UNTUVIKKOJEN JA KEVYTSARJALAISTEN VALIOKUNTA .....	65
TULKINNAN ONTUVA TYÖNJAKO .....	73
TUOMIOVALLAN HARMAAT EMINENSSIT .....	79
HARHA ASIANTUNTIJOIDEN ARVOVAPAUESTA .....	83
<b>VALTAA HAJOTTAMASSA</b> .....	<b>89</b>
SEREMONIALLINEN PRESIDENTTI, KAHLITTU PÄÄMINISTERI .....	93
RATKAISUJA KOALITIO-ONGELMAAN .....	99
VALLAN VASTAPAINOT JA VAHVA JOHTAJUUS .....	106
<b>ENTÄ SITTEEN?</b> .....	<b>111</b>
AINAKIN KOLME ONGELMAA .....	115
KYMMENEN EHDOTUSTA .....	117
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>124</b>



**JOHDANTO**

**E**duskunnan perustuslakivaliokunta antoi kesäkuun 29. päivänä 2017 lausuntonsa Sipilän hallituksen esityksestä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän uudistamiseksi. Valiokunta otti kantaa uudistuksen laaja-alaisiin vaikutuksiin paikallishallinnossa ja terveydenhuollossa sekä varsinkin siihen, toteuttaako hallituksen esitys perustuslain säätämän julkisen vallan velvollisuuden turvata jokaiselle yhdenvertaisesti riittävän sosiaaliturvan.

Kaiken kaikkiaan valiokunta löysi huomautettavaa 15 esityksen kohdasta. Perustuslain näkökulmasta ongelmallisimpana se piti hallituksen kaavailemaa julkisten sote-palveluiden yhtiöittämissä pakkoa. Valiokunnan päätös perustui sen kuulemien asiantuntijoiden lausuntoihin ja oli yksimielinen.

Perustuslakivaliokunnan lausunto sai osakseen myönteistä julkisuutta, mutta monet oikeusoppineet löysivät siitä myös paljon huomautettavaa. Oikeustieteen tohtorin Janne Juuselan mielestä lausunto ei kestänyt oikeudellista tarkastelua. Valiokunta näytti hänen mielestään ”tehneen poliittista, tarkoituksenmukaista harkintaa eikä objektiivista oikeudellista analyysiä”. Suomen Kuvalehden päätoimittaja Ville Pernaa vuorostaan kysyi kenen pitäisi päättää: ”Perusoikeusjuristien vai kansan valitseman eduskunnan ja sen enemmistön luottamusta nauttivan hallituksen?”

Tämä ei ollut ensimmäinen kerta, kun Sipilän hallitus törmäsi perustuslakivaliokuntaan ja sen asiantuntijoihin.

Hallituksen alkutaipaleen suurin poliittinen aloite, alun perin yhteiskuntasopimuksen nimellä tunnettu yri-

tys pidentää työaika, leikata työehtosopimuksiin sisältyviä palkanlisiä ja lisätä paikallista sopimista, törmäsi sekin niin kutsuttujen pakkolakien muodossa perustuslakivaliokunnan asiantuntijoihin. Julkisuudessa valtiosääntöoppi- neet pitivät vasta valmisteluvaiheessa ollutta hallituksen esitystä perustuslain turvaa nauttivan sopimusvapauden vastaisena.

Hallitus on perustuslaillisiin ongelmiin vedoten vetänyt pois myös joukon muita, vähämerkityksellisempiä esityksiään, muun muassa esityksen saariston yhteysalusliikenteen muuttamisesta maksulliseksi. Valtiosääntöoikeuden asiantuntijan mukaan esitys loukkasi saaristolaisten yhdenvertaisuutta.

Jotain on tapahtunut. Sipilän hallituksen päävastustaja eduskunnassa ei enää näytä olevan oppositio, vaan perustuslakivaliokunta. Osittain tämä voi selittyä sillä, että hallituspuolueet antoivat valiokunnan puheenjohtajuuden mennä oppositiolle, ja vieläpä vasemmistoliitolle.

Mutta on kyse muustakin. Perustuslakivaliokunnan pöydälle tuotujen lakiesitysten määrä on viime 30 vuoden aikana viisinkertaistunut. Varsinkin vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen konstitutionaalisesti haasteellisten lakiesitysten määrä näyttää nousseen pysyvästi korkeammalle tasolle.

Syy tähän on ilmeinen. Siinä missä vanha perustuslakimme luetteli vain melko yksiselitteisiä ja pitkään kun-

nioitettuja perusoikeuksia, kuten sanan- ja uskonnonvapauden, kirjesalaisuuden ja kotirauhan, uusi perustuslaki määrittelee perusoikeuksiksi lähes kaiken sen, minkä yleensä luemme hyvinvointiyhteiskunnan saavutuksiksi. Ainakin tässä mielessä uusi perustuslaki on ollut suuri voitto vasemmistolle.

Samalla esiin on kuitenkin noussut aivan uusi perustuslaillinen kysymys. Aiemmin ei tarvinnut miettiä, mitä perusoikeudet maksoivat. Vanhan perustuslain oikeudet olivat ilmaisia ja kategorisia. Niihin liittyi rajanvetoa, mutta ne eivät kilpailleet valtion niukoista taloudellisista resursseista.

---

## Päivänpolitiikan kaaosmaisuus näyttää tulleen jäädäkseen.

---

Uusi perustuslaki on myös *parlamentarisoinut* Suomea. Presidentiltä on riisuttu valtaa ja eduskunnalle on annettu tehtäviä, jotka eivät perinteisen vallanjako-opin mukaan olisi sille kuuluneet.

Harva on jäänyt kaipaamaan kekkosmaista maan isää, mutta moni ehkä ihmettelee, onko päivänpolitiikan ajoin kaaosmaiselta tuntuva todellisuus tullut jäädäkseen. Oma vastaukseni tuohon kysymykseen on kyllä, siltä todellakin näyttää.

Maamme itsenäisen historian taloudellisesti heikoimman 17-vuotiskauden jälkeen on siksi syytä mennä pinta- syvemmälle ja ottaa perustuslakimme uuteen, kriittiseen tarkasteluun.

Haluan lämpimästi kiittää Hannele Merilehteä suuresta avusta tilastollisten tietojen keräämisessä ja Sarianna Toivosta erinomaisesta toimitustyöstä ja kieliasun tarkistuksesta.

Kun olen kertonut ystäväilleni kirjoittavani perustuslaista, yleisin kommentti on ollut: ”Mutta ethän sinä ole juristi”. Se on totta.

Se tosiasia, että olen koulutukseltani taloustieteilijä enkä juristi, merkitsee tietenkin, että olen lainoppineiden mielestä todennäköisesti jättänyt huomioimatta tärkeitä näkökohtia, lakeja tai ennakkotapauksia. Pyydän lukijalta tätä etukäteen anteeksi.

Perustuslaki on kuitenkin aivan liian tärkeä ja laaja-alainen sääntökokoelma jätettäväksi vain juristien hoitettavaksi. Sen säädöksistä ja toimivuudesta pitäisi käydä paljon laajempaa keskustelua kuin esimerkiksi Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran Perustuslakiblogissa käydään.

Suomalaisten olisi syytä ymmärtää, että hyvää tarkoittavat deklaraatiot eivät välttämättä ja aina ole hyväksi, eikä liian pitkälle viety *parlamentarisointi* ole maan asioiden hoitamisen kannalta eduksi. Lisäksi suomalaisten tulisi

huomata, että he uuden perustuslain ja sen nykyisen soveltamistavan myötä ovat luovuttaneet paljon poliittista valtaa kouralliselle valtiosääntöoikeuden professoreita, joiden valintaan he eivät mitenkään voi vaikuttaa.



# PERUSTUSLAIN SYNTY

**K**uten nimikin kertoo, perustuslait määrittävät yhteiskuntamme perustan. Niihin kirjataan lainsäätäjien ohjenuoraksi yhteiset arvomme, oikeutemme ja yhteiskunnallisen kanssakäymisen ja päätöksenteon pelisäännöt.

Koska nuo arvot ja pelisäännöt heijastavat sitä, keitä me olemme ja miten haluamme elää, ne eivät juuri muutu vuosien saatossa. Siksi perustuslakejakaan ei yleensä paljon muuteta, eikä niiden kuulu muuttua.

Varmuuden vuoksi perustuslakien muuttaminen on myös tehty vaikeaksi, joskus lähes mahdottomaksi. Yleisesti ollaan sitä mieltä, ettei muotivirtausten tai hetkellisten enemmistöjen tulisi saada muuttaa tapaa jolla tulemme keskenämme toimeen ja teemme yhteisiä päätöksiä.

Perustuslait ovat eräänlainen sopimus. Niissä julkinen valta sitoutuu noudattamaan tiettyjä periaatteita päätöksenteossaan ja suhtautumisessaan yksilöön, kun hän tulee syntymän tai maahanmuuton kautta kansalaiseksi tai vain maahan asumaan. Jotta tuo sopimus olisi uskottava toisen osapuolen, yksilön näkökulmasta, on sen ehtojen yksipuolisen muuttamisen oltava vaikeaa.

Perustuslaeilla on kuitenkin myös toinen tehtävä: yksilön ja vähemmistöjen suojaaminen enemmistön mielivaltaalta.

Asioista päättäminen äänestämällä on nimittäin aina ongelmallista. Toisin kuin vapaaehtoisessa kahdenvälisessä vaihdossa, poliittinen enemmistö jättää aina vähemmistön enemmän tai vähemmän tyytymättömäksi lopputulokseen.

Lisäksi on paljon sellaisia asioita, joista emme halua enemmistöllä päätettävän. Kieltämme, uskontoamme ja vapauttamme ei mikään parlamentaarinen enemmistö saa sanella tai rajoittaa. Eikä yhteiskunta saa astua sisään makuuhuoneisiimme.

---

## Perustuslakien tehtävä on suojata yksilöä demokratian epätäydellisyyksiltä.

---

Siksi perustuslakien tehtävä on asettaa rajat poliittiselle päätöksenteolle ja yhteiskunnan vallan käytölle. Niiden kuuluu suojata yksilöä ja vähemmistöjä valtiollisen demokratian epätäydellisyyksiltä.

Maaailman vanhin edelleen voimassa oleva kirjoitettu perustuslaki on Yhdysvaltain vuodelta 1789 peräisin oleva laki. Sitä opetetaan jo alakoululaisille ja sen pergamentille kirjoitettu alkuperäiskappale on yleisön nähtävänä marmorialustalla USA:n kansallisarkistossa Washingtonissa.

Yhdysvaltain perustuslaki alkaa sanoilla: ”Me, Yhdysvaltain kansa, luodaksemme entistä täydellisemmän unionin,

taataksemme rauhan kotimaassa, rakentaaksemme yhteisen puolustuksen, edistääksemme yhteistä hyvinvointia ja varmistaaksemme itsellemme ja jälkikasvullemme vapauden siunauksen asetamme ja perustamme tämän Amerikan Yhdysvaltojen perustuslain”.

Maaailman vaurainta ja voimakkainta maata on yli 225 vuoden ajan ohjannut perustuslaki, joka käsittää vain seitsemän artiklaa.

Yhdysvaltain perustuslakia voidaan muuttaa vain lisäyksillä – *amendments* – jotka vaativat voimaan tullakseen määränemmistön liittovaltion kongressin kummassakin kamarissa. Lisäksi edellytetään, että kolme neljäsosaa osavaltioista hyväksyy lisäyksen lakiasäätävässä elimessään.

Vuoden 1791 jälkeen lisäyksiä on tehty vain 17 kappaletta, joista 21. kumoa 18:n, joka kielsi alkoholin valmistuksen ja kaupan.

Kymmentä ensimmäistä lisäystä kutsutaan nimellä *Bill of Rights*. Ne hyväksyttiin lopullisesti 15. joulukuuta 1791.

Bill of Rights -lisäykset ovat muodostaneet esikuvan myös Suomen perusoikeusuudistukselle, jolla kaksisataa vuotta myöhemmin kerättiin perustuslakiimme kansalaisten perusoikeudet – tosin hieman laajemmin ja yleisluontoisemmin kuin USA:ssa. Monet perusoikeuksista ovat kuitenkin samoja.

Amerikkalaiset puhuvat esimerkiksi arkikielessäkin *first amendment protectionista* tarkoittaessaan puhe- ja kokoon-tumisvapautta. ”*I take the fifth*” taas on tullut tutuksi amerikkalaisista filmeistä, jossa todistaja viittaamalla perustuslain viidenteen lisäykseen kieltäytyy todistamasta itseään vastaan.

Yhdysvaltain perustuslain tulkinta on maan korkeimman oikeuden käsissä. Korkein oikeus koostuu yhdeksästä eliniäksi valitusta tuomarista, ja sen puheenjohtajuus on maan arvostetuimpia virkoja.

Perustuslaki ei suoraan määrää, että tulkinta tehdään korkeimmassa oikeudessa. Oikeus on itse vuonna 1803 *Marbury* vastaan *Madison* -jutussa ottanut itselleen tuon oikeuden, ja siitä on sittemmin muodostunut perustuslaillinen käytäntö.

Amerikkalaisen yhteiskunnan kehityksen kannalta tärkeimpiin korkeimman oikeuden ratkaisuihin kuuluvat orjuutta, kansalaisyhteisyyttä, rikoksentehtävien suojelua ja aborttia koskevat päätökset.

On myös maita, jopa vanhoja demokratioita, joilla ei ole yhtenäistä, kirjoitettua perustuslakia. Tunnetuin niistä lie-nee Yhdistyneet kuningaskunnat.

Britannian perustuslaillinen käytäntö virtaa kolmesta lähteestä: parlamentin säätämistä laeista, tuomioistuinten tekemistä ennakkotapauksista sekä perinteestä. Vanhin konstituutioon luettavista dokumenteista on vuonna 1215 tehty *Magna Charta* -sopimus, jossa kuningas lupaa kunnioittaa tiettyjä aristokratian ja kansan oikeuksia.

Tärkeimpiin Britannian parlamentin säätämiin perustuslakeihin kuuluvat vuorostaan *Bill of Rights* vuodelta 1689, jossa säädetään parlamentin ensisijaisuudesta suhteessa monarkkiin, useat niin kutsutut parlamenttilait, jotka sääntelevät ylä- ja alahuoneen valtaa, sekä *Representation of the People Act* vuodelta 1918, joka loi perustan yleiselle ja yhtäläiselle äänioikeudelle.

Britanniassa ei tunneta erillistä perustuslain säätämisyjärjestystä, vaan perustuslait säädetään kutakuinkin samassa järjestyksessä kuin kaikki muutkin lait. Maassa ei myöskään ole mitään tuomioistuinta, jolla olisi yksinomainen oikeus tulkita perustuslakeja.

Tämä outo järjestely johtuu siitä, että perustuslait eivät Britanniassa ole yksinomainen perustava oikeuslähde. Tuomioistuimet ottavat perustuslaillisissa ratkaisuisaan huomioon myös ennakkotapaukset ja traditiot.

Näin syntyy järjestelmä, joka ulkonaisesti kovin erilaisenakin sisältää monia samoja piirteitä ja käsitteitä kuin Yhdysvaltain perustuslaki. Tuomioistuinten laaja, perinteisiin ja ennakkotapauksiin perustuva tulkinta- ja argumentaatio-oikeus asettaa rajat hallituksen vallankäytölle sekä parlamentin lainsäädäntötyölle ja sen oikeudellisille vaikutuksille.

Anglosaksisessa maailmassa on ollut tunnusomaista se, että perustuslakien keskeiset määräykset pysyvät melko muuttumattomina ja oikeusjärjestelmä perustuu ennakkotapauksiin. Muualla perustuslakeja sen sijaan on muutettu tiuhaan.

Euroopassa monarkian legitimiteetin romahdus ensimmäisen maailmansodan loppuvaiheessa johti rauhan tullessa perustuslailliseen uudistustsunamiin. Kaikkein radikaaleimman uudistuksen koki Venäjä, jossa tsaarivallan korvasi kommunismi yli 70 vuodeksi.

Saksassa keisarikunnan tilalle tuli epävakaa Weimarin perustuslaki, jonka kohta korvasi kansallissosialismi. Toisen maailmansodan jälkeen miehitysvaltojen juristit kir-

joittivat uuden liittotasavallan perustuslain käyttäen lähtökohtanaan Yhdysvaltojen perustuslakia.

Ranska taas luopui keisaristaan jo vuonna 1870 Saksalle hävityn sodan jälkeen ja loi itselleen kolmannen tasavallan. Ranskan perustuslakia on myös sen jälkeen uudistettu useita kertoja. Elämme kuitenkin edelleen Charles de Gaullen vuonna 1958 perustamaa viidettä tasavaltaa.

## **VALTASUHTEIDEN TARKKA TASAPAINO**

Suomen Tasavalta sai tärkeimmän alkuperäisen perustuslakinsa, vuoden 1919 hallitusmuodon, kun valtionhoitajana toiminut kenraali Gustaf Mannerheim vahvisti 17. heinäkuuta 1919 eduskunnan neljä viikkoa aiemmin määränemmistöllä tekemän päätöksen.

Laissa säädettiin ensimmäinen tasavallan presidentin vaali eduskunnan suoritettavaksi, minkä eduskunta viikkoa myöhemmin tekikin. Valituksi tuli perustuslain isänä pidetty K. J. Ståhlberg 143:lla keskustan ja vasemmiston äänellä. Perustuslain vahvistaja Mannerheim sai vain 50 ääntä, pääosin kokoomuksesta ja RKP:stä. Äänet jakautuivat lähes täsmälleen eduskunnan tasavaltalaiset–monarkistit-jaon mukaan.

Hetkeä aikaisemmin oli kuitenkin näyttänyt siltä, ettei Suomen hallitusmuoto tulisi olemaan vuodelta 1919, vaan vuodelta 1922. Lainmuutoksen kiireelliseksi julistamista vastaan äänesti nimittäin Mannerheimin kehotuksesta 14. kesäkuuta yhteensä 33 kansanedustajaa: koko RKP:n ryhmä ja noin puolet kokoomuslaisista.

Lakialoitteeseen tehtiin kuitenkin kohta äänestyksen jälkeen pari pientä muutosta. Eduskunnalta vietiin oikeus erottaa presidentti ja lain toisen luvun 6. pykälään lisättiin lause ”kansalaisten työvoima on tasavallan erityisessä suojelussa”. Edellisellä muutoksella ostettiin riittävä määrä kokoomuksen edustajia esityksen taakse ja jälkimmäisellä lohdutettiin vasemmistoa.

Kompromissi toimi, ja laki julistettiin kiireelliseksi äänin 173–23, RKP:n edelleen vastustaessa. Mannerheim pyysi asian vielä valtioneuvoston istunnossa 10. heinäkuuta pöydälle, mutta suostui viikkoa myöhemmin vahvistamaan hallitusmuodon.

---

## Suomi sai lähes kuninkaallisen presidentin.

---

Kiista hallitusmuodosta koski – aivan kuten 80 vuotta myöhemmin, kun oltiin säätämässä uutta perustuslakia – valtaoikeuksien jakoa valtioelinten kesken, ja varsinkin presidentin valintaa ja valtaa.

Kun ajatus Hessenin prinssin Friedrich Karlin valinnasta Suomen kuninkaaksi Saksan yhä huonomman sotaonnen myötä menetti kannattajiaan ja marraskuussa 1918 lopulta haudattiin, monarkistit ja heidän liittolaisensa salin oikealla laidalla panostivat jäljellä olevan poliittisen



vaikutusvaltansa presidentin valtaoikeuksien vahvistamiseen. Siksi Suomi sai lähes kuninkaallisen presidentin – ja ajan myötä Kekkonen.

Näin meille on ainakin yleensä kouluissamme opetettu. Tuohon opetukseen sisältyy vähintäänkin implisiittisesti johtopäätös, että vuoden 1919 hallitusmuodossa oli virhe, joka ennemmin tai myöhemmin piti korjata.

Tosiasiata on kuitenkin se, että hallitusmuoto sai keskeisiltä osiltaan muodon, jonka Edistyspuolue ja Maalaisliitto sille halusivat. Monarkistinen vähemmistö äänesti hallitusmuotoa vastaan.

Äänestystulos lain kiireelliseksi julistamisesta – samaten kuin sitä seurannut presidentinvaali – puhuu selkeätä kieltään. Vähemmistöön jäivät ne (oikeiston) voimat, jotka olisivat halunneet maahan vahvemman presidentin ja enemmän toimeenpanevaa valtaa. Heidän poliittinen perintönsä ei kuitenkaan jättänyt leimaa maan poliittiseen historiaan.

Vuoden 1956 jälkeen yksikään vakavasti otettava poliitikko ei halunnut vahvistaa presidentin asemaa suhteessa valtioneuvostoon ja eduskuntaan. Vuoden 1982 jälkeen lähes kaikki halusivat sitä heikentää.

Vasemmisto pysyi pitkään mielipiteessään, että presidentin aseman heikentämiseksi hänen valintansa piti jättää eduskunnan tehtäväksi. Se pääsi lopulta tavoitteeseensa, joskin eri kautta. Kun presidentin valtaoikeudet vuonna 2000 oli kavennettu minimiin, vasemmisto ymmärsi luopua epäsuositusta vaatimuksestaan ja jätti pitkälti seremoniallisen presidentin valinnan kansan tehtäväksi.

Hallitusmuoto perustui vuoden 1917 keväällä asetetun perustuslakikomitean työhön. Komitean puheenjohtaja oli ollut K. J. Ståhlberg, ja sen esitys heijasti valistusajalla kehittynyttä ja Montesquieun nimellä tunnettua vallanjako-oppia.

Hallitusmuoto loi Suomeen tarkasti harkitun hallintotavan, jossa eri valtiomahtien keskinäiset valtasuhteet tasapainottivat toisiaan ja määriteltiin hyvin. Tässäkin sen ja sen edeltäjien eräänä esikuvana oli ollut juuri Yhdysvaltain perustuslaki.

Tasavallan presidentti sai vahvan itsenäisen aseman ulkopolitiikan johtajana, lakien vahvistajana, hallituksen muodostajan ja hallituksen nimittäjänä sekä veto-oikeuden käyttäjänä. Vaikka presidentti nimitti hallituksen, se ei kuitenkaan ollut samalla tavalla presidentin hallitus kuin USA:ssa. Parlamentarismien sääntöjen mukaisesti hallituksen edellytettiin nauttivan eduskunnan luottamusta.

Hallitusmuotoon kirjattiin alusta saakka myös joukko kansalaisten perusoikeuksia, ja sen muuttaminen tehtiin mahdolliseksi eduskunnan määräänemmistö päätöksillä. Hallitusmuoto salli myös perustuslain kanssa ristiriidassa olevien lakien säätämisen poikkeusmenettelyllä, eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Hallitusmuodossa kansalaisten perusoikeudet kirjattiin 12 pykälään, viidennestä kuudenteentoista. Niistä useat olivat asiallisesti samoja kuin Yhdysvaltain perustuslaissa, joskin joukosta puuttuivat muun muassa oikeus aseentaktoon, oikeus tulla valamiehistön tuomitsemaksi ja oikeus nopeaan oikeusprosessiin. Toisaalta perusoikeuksien jou-

kosta löytyi kaksikielisyyden vahvistava 14. pykälä ja lakiin loppusuoralla lisätty deklaratio työvoiman nauttimasta erityisestä suojasta.

Hallitusmuoto sisälsi siten tiiviin perusoikeusdeklaration, mutta keskeisiltä osiltaan se oli kuitenkin nimensä mukaisesti hallintotapadokumentti.

Ståhlbergin mielestä presidentiksi tuli oletettavasti valita hänen itsensä kaltainen, vanhempi valtiomies, ja hänen johtamaansa hallitukseen ”rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia” – ei ollenkaan välttämättä poliitikkoja, saati kansanedustajia. Hallituksen piti nauttia eduskunnan luottamusta, mutta eduskunnan ei kuulunut sekaantua maan johtamiseen, hallituksen politiikan lainmukaiseen toimenpanoon. Eduskunnan kuului kokoon-tua valtiopäiville säätämään lakeja, kun niitä tarvittiin.

---

## Presidentin vahva toimeenpaneva valta ei ollut erehdys.

---

Pettyneet monarkistit ja punakapinan pelästyttämät konservatiivit olivat tietenkin mukana hallitusmuodosta päätettäessä, mutta heidän roolinsa ei ollut niin merkittävä kuin usein luullaan.

Presidentin asema ja vahva toimeenpaneva valta lakia säätävään parlamenttiin nähden ei ollut mikään erehdys

tai huono kompromissi – virheestä puhumattakaan – vaan ilmeisen harkittu konstitutionaalinen ratkaisu. Se toimi varsin hyvin ja palveli maan etua aina vuoteen 1973 saakka.

## **KEKKONEN, KEKKONEN, KEKKONEN**

Hallitusmuotoa yritettiin, lähinnä vasemmiston aloitteesta, muuttaa jo Urho Kekkosen valtakaudella. Vuonna 1970 asetettu perustuslakikomitea ei kuitenkaan pystynyt pääsemään sellaiseen yhteisymmärrykseen, jonka perusteella perustuslakia olisi saatu muutettua. Useimmissa pääkysymyksissä komitean äänet jakaantuivat 8–9, vasemmisto–oikeisto-jakolinjan mukaisesti.

Tilanne kuitenkin muuttui uuden presidentin astuttua virkaansa vuonna 1982. Kun uusi perustuslaki vuonna 1999 tuli eduskunnassa ratkaisevaan äänestykseen, sitä vastaan äänesti vain kaksi kansanedustajaa.

Keskeinen syy siihen, miksi asiassa saatiin aikaan sopu, eikä vuosisadan lopun valtiosääntöuudistuksesta tullut poliittista kenttää repivä, vaan sitä yhdistävä teema, oli vuoden 1973 poikkeuslaki. Uudistusta oli ajanut kollektiivinen häpeä, jonka juuret olivat poikkeuslailla säädettyssä Kekkosen kolmannen kauden jatkossa ja poliittisen järjestelmän kykenemättömyydessä vastustaa hänen kunnianhimoaan.

Kun Mauno Koivisto korvasi Kekkosen maan johdossa, poliittinen eliitti oli yksimielinen siitä, ettei mitään vastaavaa saisi enää koskaan tapahtua. Siksi pelkkä vanhan perustuslain muokkaaminen ei tuntunut riittävältä.

Presidentin valtaongelma olisi sinällään ollut ratkaistavissa rajoittamalla hänen perättäiset toimikautensa kahteen – kuten vuonna 1991 tehtiin – ja poistamalla perustuslaista mahdollisuus julistaa presidentinvaalia koskevien määräysten muutos kiireelliseksi.

---

## Uudistusta ajoi kollektiivinen häpeä.

---

Kokonaisuudistus kävi välttämättömäksi, koska johtavien poliitikkojen keskuudessa, hieman eri syistä tosin, oltiin laajasti yhtä mieltä siitä, että hallitusmuodon tarkkaan harkittua vallanjakoa tuli muuttaa ja eri perustuslait koota yhteen. Parlamentin ja sen valitseman pääministerin valtaa piti kasvattaa presidentin kustannuksella.

Vuonna 1981 uudelleen käynnistynyt keskustelu huipentui vuonna 1999 säädettyyn uuteen perustuslakiin. Siinä presidentti-instituutio muokattiin pitkälti seremonialliseksi – eurooppalaiseksi, kuten sanottiin – ja parlamentti otti hallituksen muodostamisen valvontaansa.

Presidentti ei enää omin päin saanut hajottaa eduskuntaa, hän ei enää valinnut hallituksen muodostajaa eikä hänellä ollut vaikutusvaltaa sen kokoonpanoon. Lisäksi presidentin veto-oikeus muutettiin *suspensiiviseksi*, häneltä vietiin muu kuin symbolinen rooli sisäpolitiikassa,

eikä hän enää saanut yksin johtaa ulkopoliittikkaa. Antero Jyränki on kehittänyt tätä uudistusprosessia kuvaavan verbin ”*parlamentarisoida*”.

Vastaavasti pääministerin asemaa vahvistettiin, varsinkin presidenttiin nähden. Mutta koska pääministeri käyttää valtaa vain kollegion, valtioneuvoston, puheenjohtajana, hänen valta-asemansa ei tänään ole mitenkään verrattavissa entisen hallitusmuodon presidentille antamaan asemaan.

---

## Ylin toimeenpanovalta siirtyi kollegiolle.

---

Pääministerin on jokaisessa päätöksessään tai kannanotossaan otettava huomioon hallituskumppaniensa näkemykset, yleensä siten kuin ne on kirjattu hallitusohjelmaan. Tämän lisäksi hänen on ulkopoliitikassa erikseen otettava huomioon sekä presidentin että ulkoministerin näkemykset.

Käytännössä vuoden 2000 valtiosääntöuudistus on antanut ylimmän toimeenpanovallan kollegiolle, ja siten merkittävästi heikentänyt sitä suhteessa eduskuntaan.

On todennäköistä, että tämä muutos on myötävaikuttanut poliittisen järjestelmämme toimintahäiriöihin. Presi-

dentillä ei enää ole valtuuksia puuttua sisäpoliittiseen tai taloudelliseen kriisiin; pääministeri taas ei siihen pysty, ellei hänen hallituskoalitionsa satu olemaan asiasta yksimielinen.

Uudistus kävi hyvin yhteen yleismaailmallisen *zeitgeistin* kanssa. Parlamentin vallan kasvattaminen ei ole viime aikoina ollut vain suomalaiselle perustuslakiuudistukselle ominaista.

Esimerkiksi Euroopan unionin uudistamisessa EU-parlamentin aseman ja vallan vahvistaminen on saanut keskeisen sijan. Eikä toimeenpanevan vallan *parlamentarisointi* ole rajoittunut vain politiikkaan.

Euroopassa pörssiyhtiöiden toimitusjohtajien asemaa ja valtuuksia on ”hyvän hallintatavan” ja ”omistajaohjauksen” nimissä heikennetty. Yhtiöstä riippumattomien hallitusten jäsenten määrää on vaadittu lisättäväksi samalla kun hallituksen ja yhtiökokouksen valtaa on kasvatettu.

Myös Helsingin kaupungin johdon uudelleenjärjestelyssä argumentit ja rintamalinjat ovat pitkälti olleet samat kuin perustuslain uudistusdebatissa. Kaupunginvaltuuston ja sen jäsenten asemaa pyrittiin vahvistamaan siirtymällä pormestarihallintaan. Valtuusto valitsee vaalikaudeksi keskuudestaan pormestarin ja neljä apulaispormestaria, kun aiemmin kaupunginjohto toimi virkasuhteessa yli vaalikauden.

Aivan kuten valtakunnanpolitiikassa, Helsingissäkin esitystä ajoivat vasemmisto ja vihreät. Ajan hengessä sen taakse asettui poliitikkoja muista puolueista.

## TOIMEENPANEVAN VALLAN TYHJIÖ

Suurta perustuslakiuudistusta olivat edeltäneet useat osauudistukset. Niistä merkittävimmät olivat presidentin virkakausien rajoittaminen kahteen vuonna 1991, veropäätösten määräenemmistösäädösten poisto valtiopäiväjärjestyksestä vuonna 1992 ja vuoden 1995 perusoikeusuudistus.

Perusoikeusuudistuksessa uuden perustuslain toiseen lukuun kirjattiin pitkä lista oikeusdeklaraatioita, kaikkiaan 18 pykälää.

Perusoikeuksien julistus alkaa oikeastaan jo perustuslain luvun 2. pykälässä, jossa epätietoisia muistutetaan siitä, että ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen”.

Entisten perusoikeuksien rinnalle perustuslakiin lisättiin taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Näitä olivat muiden muassa oikeus puitteiltaan ihmisarvoiseen elämään, lasten oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, oikeus koulutukseen varallisuudesta riippumatta sekä oikeus sosiaaliturvaan, omaan kulttuuriin ja työhön.

Tämä perustuslain toinen luku huipentuu eräänlaiseen velvollisuusdeklaraatioon, jonka mukaan ”[v]astuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”.

Näitä sinällään hyvää tarkoittavia periaatteita on vaikea pukea täsmälliseen kieliasuun. Uusista perusoikeuksista ei tietenkään heti löytynyt riittävästi perusteltuja ennakkotapauksia.



Tämä johti siihen, että uudesta perustuslaista tuli edeltäjäänsä huomattavasti tulkinnanvaraisempi samalla kun sen soveltamisalue kasvoi.

Tulkintaa tekemään maahan olisi tarvittu tuomioistuin, joka olisi harjoittanut perustuslain jälkivalvontaa, mutta niin pitkälle uudistushalu ei ulottunut. Perustuslakituomioistuimen sijasta eduskunta päätti säilyttää tulkinta-aikeuden itsellään.

Tämä on monessakin mielessä ongelmallista. Ensinnäkin kansanedustajien, edes perustuslakivaliokuntaan valikoituneiden, ammattitaito perustuslain tulkinnassa ei välttämättä ole korkea.

Toiseksi, kansanedustajien urakierto on nopeaa ja, koska perustuslakivaliokuntaa ei pidetä eduskunnan tärkeimpänä valiokuntana, useimmilla sen jäsenillä on vain parin vuoden, korkeintaan runsaan vaalikauden kokemus sen työstä. Käytännössä tämä tekee valiokunnan hyvin riippuvaiseksi asiantuntijoistaan.

Kolmanneksi, uusi perustuslaki uusine perusoikeuksineen on melko tehokkaasti katkaissut tulkinta- ja ennakkotapausperinteen, mikä on edelleen kasvattanut asiantuntijoiden tulkintavaraa.

Kesäkuussa 1919 tehty konstitutionaalinen kompromissi kuvaa oikeastaan hyvin koko satavuotista perustuslaillista keskustelua Suomessa. Poliittinen vasemmisto (johon nykyisin on luettava myös vihreät) on aina halun-

nut perustuslakiin enemmän deklaraatioita – joista tuo ”kansalaisten työvoima on tasavallan erityisessä suojeluksessa” on hyvä esimerkki – ja heikon toimeenpanevan vallan. Oikeisto taas on oudoksunut deklaraatioita ja halunnut keskittää toimeenpanevaa valtaa, varsinkin tasavallan presidentille.

Vuonna 2000 vasemmisto otti tässä köydenvedossa nähtävästi lopullisen voiton. Uuteen perustuslakiin kirjatut oikeudet antavat runsaasti tilaa tulkinnoille.

---

## Pitkälle viety parlamentarismi heikentää vallan legitimizeettiä.

---

Usein kuultu asiantuntijamielipide, jonka mukaan tämä tai tuo uudistus on ”todennäköisesti perustuslain vastainen”, perustuu useimmiten sen toiseen lukuun kirjatuille perusoikeuksille tai oikeastaan niistä tehdylle tulkinnalle. Epätäsmällinen kieliasu yhdistettynä heikosti määriteltyyn ja vielä heikommin miehitettyyn tulkintamenettelyyn eivät tee uudesta perustuslaistamme ainoastaan epäselvää, ne tekevät siitä oikeusvaltion kannalta jopa vaarallisen.

Uusi perustuslaki on merkittävästi heikentänyt maamme poliittisen järjestelmän toimintakykyä. Se on kasvattanut parlamentin valtaa presidentin ja hallituksen kustannuksella sekä poistanut presidentiltä lähes kaiken sisäpoliitti-

sen vallan, muttei silti ole pystynyt siirtämään tätä valtaa pääministerille.

Sana parlamentti tulee ranskan kielen verbistä *parler*, puhua. Eduskunta on Suomessa, kuten muuallakin, lakiasäättävä eikä toimeenpaneva elin, eikä siten pysty käyttämään toimeenpanevaa valtaa. Siksi pitkälle viety parlamentarismi vaikeuttaa johtamista ja heikentää vallan legitimitettä – mikä ainakin osittain lienee ollut uudistajien tarkoituskin.

Entistä hajanaisemmassa poliittisessa kentässämme *parlamentarisointi* ei ole luonut toimivaa uutta hallitusmuotoa, vaan eräänlaisen toimeenpanevan vallan tyhjiön. Kuten kaikki tyhjiöt, se on alkanut täyttyä, mutta täyttäjinä eivät ole olleet valtioneuvosto ja parlamentti, vaan niin sanottu kansalaisyhteiskunta – järjestöt, aktivistit, asiantuntijat, lobbarit ja varsinkin ammattiyhdistysliike.

Tämä on ollut hiljainen vallankumous.



# PERUSOIKEUS- VALTIO

**Y**leinen käsitys näyttää olevan, että perustuslaillisuuden käsite on melko yksiselitteinen. Tämä tuli selväksi muun muassa sote-valmistelun kariutumisen yhteydessä, kun sekä Sipilän hallitusta että valmistelua johtanutta alivaltiosihteeri Tuomas Pöystiä kritisoi tiin perustuslaillisten kysymysten huomiotta jättämisestä. Joissakin kommentteissa jopa kysyttiin, onko Pöysti sopiva oikeuskansleriksi, kun hänen tietonsa perustuslaista ovat näin puutteelliset.

Tosiasia on kuitenkin, että perustuslaki, ja varsinkin sen toinen luku, on erittäin tulkinnanvarainen ja jopa sellaiseksi tarkoitettu; että ennakkotapauksia ja tulkintadoktriinia ei vielä ole läheskään riittävästi, jotta esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kanta olisi ennalta arvattavissa; ja että, kuten tulemme näkemään, sen tulkinta väistämättä sisältää merkittäviä arvokannanottoja.

Kaikesta tästä huolimatta perusoikeudet ovat tärkeitä. Oikeutemme vapaasti kokoontua ja ilmaista mielipiteemme ovat niin etabloituja, että unohdamme helposti, että valtaosalla maapallon asukkaista vastaavia ei ole. Samoin oikeutemme vapaasti valita uskontomme ja asuinpaikkamme sekä tehdä sopimuksia ja omistaa maata, rakennuksia ja osakkeita tuntuvat niin selviltä, ettei niitä enää tarvitsisi kerrata.

Kuitenkin jo näiden, vuoden 1919 hallitusmuodonkin säättämien, perusoikeuksien käytäntöön soveltamiseen liittyy kysymyksiä, tulkintaa ja ongelmia.

Olemme perinteisesti sallineet tiettyjä poikkeuksia perusoikeuksien sanatarkasta tulkinnasta. Meillä on esi-

merkiksi kaksi valtionkirkkoa, joilla on tiettyjä erivapauksia suhteessa muihin uskontokuntiin, minkä voisi väittää loukkaavan uskonnonvapautta. Teemme myös huomattavia tulonsiirtoja vaurailta Etelä-Suomen alueilta pohjoiseen, itään ja saaristoon, ja näin subventoimme niitä kansalaisia, jotka asuvat näillä alueilla ja siten vaikuttamme heidän asuinpaikan valintaansa.

Omistus- ja sopimusvapautta taas on monin tavoin rajoitettu. Omistamiseen kohdistuu verotusta ja sääntelyä, joka varsinkin kiinteistöomaisuuden kohdalla on hyvin pitkälle menevää. Sopimusvapauttakin rajoitetaan työehtosopimuslailla, asuinhuoneiston vuokrausta koskevalla lailla, työaikalainsäädännöllä, eläkelainsäädännöllä, arvopaperimarkkinalailla ja monella muulla tavoin.

---

## Perusoikeudet ilmeisesti velvoittavat meitä kaikkia.

---

Edes sananvapaus ei ole sisällöltään itsestään selvä tai rajaton. Missä kulkevat esimerkiksi sananvapauden, kunnianloukkauksen, uhkauksen, kiihottamisen tai väkivaltaan yllyttämisen rajat perinteisessä ja varsinkin sosiaalisessa mediassa? Tai mihin vedetään kaupallisuuden, taitteen, sopivuuden, seksismin ja halventamisen väliset rajat mainonnassa? Muistutuksena noiden rajojen olemassa-

olosta ja niiden ajan myötä tapahtuneesta siirtymisestä on hyvä palauttaa mieliin vain 50 vuotta sitten Hannu Salamaa vastaan Juhannustanssit-kirjasta nostettu syyte jumalanpilkasta.

Perusoikeudet voivat myös olla ristiriidassa keskenään. Ilmeisintä tämä on sanan- ja uskonnonvapauden sekä toisaalta omistusoikeuden, sopimusvapauden ja eräiden taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien sekä ympäristövelvoitteen osalta.

Perinteisesti perusoikeuksia on pidetty julkista valtaa velvoittavina sekä yksilöä ja hänen vapauksiaan suojaavina. Uudessa perustuslaissa tämäkään ei enää ole selvää.

Uudessa perustuslaissa perusoikeudet ovat saaneet uuden ulottuvuuden. Ainakin ympäristövelvoite ja yhdenvertaisuusmääräykset ilmeisesti velvoittavat valtion lisäksi meitä kaikkia. Perustuslakivaliokunta avasi itselleen ja asiantuntijoilleen ison tulkinnallisen oven mietinnössään vuonna 1993 linjaamalla, että ”perusoikeuksien asema yhteiskunnan perusarvoina korostaa niiden merkitystä myös yksityisten keskinäisissä suhteissa”.

Uuteen perustuslakiin kirjattuihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyy toinenkin merkittävä ja tulkintaan vaikuttava ongelma. Oikeus ilmaiseen koulutukseen, sosiaaliturvaan tai työhön ei tietenkään voi olla rajaton.

Enemmistö meistä on todennäköisesti sitä mieltä, että kenelläkään ei pitäisi olla perustuslaillista oikeutta opiskella ilmaiseksi ja opintotuen varassa viidettä rinnakkaista tutkintoaan ja sen jälkeen jäädä eläkkeelle, vaikka lain voi



näinkin lukea. Sosiaaliturvan ei myöskään pitäisi tarjota kansalaiselle parempaa toimeentuloa kuin mitä hän terveenä ja työssäkäyvänä voisi odottaa saavansa, vaan sen tulisi olla kannustavaa, vaikka tällaista ei perustuslaissa todeta.

Kuinka paljon rahaa julkisen vallan tulisi käyttää näihin uusiin perusoikeuksiin, jotta perustuslain tarkoitus käy toteen?

## **ARVOKOMPROMISSIEN ONGELMA**

Perusoikeusuudistuksen valmistelu alkoi jo 1970-luvulla, mutta otti vauhtia 1980-luvun alussa, jolloin perusoikeustyöryhmä teki työnsä. Työryhmän jäsenenä oli eturivin valtiosääntöoppineitamme, muun muassa Mikael Hidén ja Kauko Sipponen. Uudistusesitystä tekemään asetettu, ylijohtaja K. J. Långin johtama perusoikeuskomitea antoi mietintönsä vuonna 1992.

Vuonna 1995 perusoikeusuudistuksessa lyötiin käytännössä kiinni nykyisen perustuslain toinen luku, huolimatta valtiosihteerin Raimo Sailaksen ja monen muun protesteista. Entisiin perusoikeuksiin lisättiin edellä mainitut taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja samalla lavennettiin huomattavasti yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon käsitteitä.

Vaikka esityksen eduskunnalle antoi Esko Ahon porvarihallitus, voisi perusoikeusuudistuksen väittää muodostuneen sosiaalidemokraattien riemuvoitoksi. Heidän hyvinvointivaltionsa, jota neljän vuosikymmenen ajan oli

rakennettu, kirjattiin perustuslakiimme. Suomi ei ollut enää vain parlamentaarinen demokratia, vaan maasta tuli kansainvälisesti johtava konstitutionaalinen hyvinvointivaltio.

---

## Kompromissit periaatteista ovat yleensä huonoja.

---

Samaan aikaan demarit muualla – Tony Blair Britanniassa, Göran Persson Ruotsissa ja Gerhard Schröder Saksassa – alkoivat perääntyä puolueittensa perinteisistä julistuksista ja tavoitella talouskasvua alentamalla julkisia menoja, lisäämällä joustoja työmarkkinoille ja keventämällä sääntelyä. Heidän suomalaiset kollegansa onnistuivat hakkaamaan merkittävimmät aikaansaannoksensa kiveen.

Toki, olivathan sosiaalidemokraatit valtansa huipulla niin Ruotsissa kuin Englannissakin uudistaneet maittensa perustuslakia. Ruotsissa päätavoitteena oli kuitenkin ollut monarkian vallan rippeiden eliminointi, ja Britanniassa oli tullut aika marginalisoida ylähuoneen perinnölliset aristokraatit.

Suomalaisten sosiaalidemokraattien ei tarvinnut panna nostaa kuninkaalliseksi väitetyn presidenttimme valtaoikeuksien leikkaamiseen paljoakaan poliittista pääomaa, toiset tekivät sen heidän puolestaan. Kaikki, jopa keskus-

tapuolue, halusivat panna pisteen Kekkosen hallinnolliselle perinteelle. Siksi poliittista pääomaa oli käytettävissä perusoikeusuudistukseen, jonka läpimenoa suuresti avitti samaan aikaan neuvoteltu liittyminen Euroopan unioniin ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten laajentuminen.

Perusoikeusuudistuksesta ei kuitenkaan tullut vasemmiston diktaattia. Siihen heidän parlamentaarinen voimansa ei läheskään riittänyt. Jotta uudistuksen taakse saataisiin riittävä määrä kansanedustajia, oli tehtävä kompromisseja.

Helpoin tapa päästä kompromissiin on käyttää kieltä, joka sallii enemmän kuin yhden tulkinnan. Elämä, ja varsinkin julkinen talous, on tietenkin täynnä kompromisseja.

Mutta epämääräiset kompromissit periaatteista ja perusarvoista ovat yleensä huonoja. Harva tunnustaa arvokompromisseja täysin omikseen, ainakaan siinä vaiheessa, kun niitä aletaan tulkita. Tätä ongelmaa ei ole maissa, joiden perustuslaeissa on todella pitäydytty yhteisissä arvoissa.

Perusoikeusuudistuksessa toimittiin oikeastaan samalla tavalla kuin vuonna 1919 hallitusmuotoa säädettäessä. Lakiin kirjattiin oikeuksia, joita oikeisto piti jo tehtyjen uudistusten ja siten vallitsevan yhteiskunnallisen järjestyksen vahvistuksena, mutta joita vasemmisto pystyi pitämään tärkeinä periaatedeklaraatioina, jotka hyvinvointivaltion vahvan puolustuksen lisäksi tarjosivat tukea myös uusille hankkeille.

Tärkein ero oli siinä, että kun itsenäisyytemme ensimmäisten 50 vuoden aikana perustuslakeja tulkitsivat yleensä konservatiiviset valtiosääntöprofessorit, vuodesta 1975 eteenpäin niitä tulkitsi enenevässä määrin vasemmistön näkemyksiä myötäilevä valtiosääntötutkijoiden piiri.

## **TULKINTA LUO UUSIA OIKEUKSIA**

Valtiosääntöoppineet ovat monella tapaa systematisoineet perusoikeuksien tulkintaa, ja eduskunnan perustuslakivaliokunta on heidän opastuksellaan pyrkinyt luomaan ennakkotapauksilla tulkintadoktriinia. Tärkeänä lähtökohtana on ollut perusoikeuskomitean 454-sivuinen mietintö vuodelta 1992.

Tehtävä on ollut vaativa. Syntyhistoriastaan ja kielellisestä muodostaan johtuen uusille perusoikeuksille on, kuten sanottu, ominaista se, että niitä voidaan lukea joko vanhan hallitusmuodon työvoimadeklaraatioon verrattavissa olevina, lähes merkityksettöminä periaatejulistuksina tai sitten niille voidaan tulkinnalla luoda täsmällisempää sisältöä.

Perustuslakivaliokunta suorastaan peräänkuuluttaa oikeudellista aktivismia ja tulkinnallista joustavuutta vuoden 1993 mietinnössään, ”jotta perusoikeussäännökset säilyttäisivät soveltamiskelpoisuutensa muuttuvissakin oloissa”. Siksi perusoikeuksien rajaaminen ja tulkinta jätetään ”vastaisuudessakin merkittävässä määrin eduskunnan itsensä, viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi”.

Mutta siinä missä perustuslain säätämiseen tai muuttamiseen tarvitaan eduskunnassa määräenemmistö, sen tulkintaan riittää yksinkertainen enemmistö perustuslakivaliokunnassa, eikä sitäkään aina tarvita. Pelkkä asiantuntijalausunto voi sitoa valiokunnan kädet.

Kun perustuslaki on ”joustavasti” kirjoitettu ja sen valvonta puutteellista, tulkintaprosessi saa helposti perustuslain säätämiseen liittyviä piirteitä. Maahan voi näin syntyä oikeuksia, jotka loukkaavat kansalaisten muita ja yksiselitteisimpiä oikeuksia kuten omaisuuden suojaa tai sopimusvapautta, ilman että tästä säädettyä lainsäätämisyjärjestystä tosiasiallisesti on noudatettu.

Tästä tulevat mieleen Yhdysvaltain korkeimman oikeuden tuomarin Antonin Scalian sanat: ”On vaikea ylläpitää illuusiota siitä, että olemme tässä tulkitsemassa perustuslakia emmekä keksimässä uutta, kun niin kevyesti muutamme sen määräyksiä”.

Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi tärkeimmässä sote-uudistukseen liittyvässä kannanotossaan tulkinnut perustuslain 2. pykälän määräyksiä julkisen vallan kansanvaltaisista perusteista varsin laveasti.

Lakiesitykseen sisällytetty palvelujen yhtiöittämisvelvoite merkitsee valiokunnan mielestä ”sote-tehtävien tuottamisen ... siirtämistä *kansanvaltaisen päätöksenteon ulottamattomiin*. Maakunnan tehtäviä hoitavien yhtiöiden yhteys maakunnallisen tason päätöksentekoon ja erityi-

sesti maakunnan asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksiin äänestysoikeuttaan käyttämällä *muodostuu* [näin] *etäiseksi*”.

Valiokunnan mielestä se, että maakunnat omistaisivat yhtiön kaikki osakkeet ja nimittäisivät sen hallintoelimet ja käytännössä myös johdon, ei siis riitä täyttämään perustuslain 2. ja 14. pykälän kansanvaltaisuusvaatimuksia.

Vaatimattomalla käytännön johtamiskokemuksellaan valiokunnan tärkeimmät asiantuntijat pitävät omistajaohjausta selvästi tehottomampana kuin viranomaistoimintaa ja siten kansanvallan toteutumisen näkökulmasta ongelmallisena. Maallikolle, kuten ilmeisesti myös uudistuksen valmistelijoille, tämä tulkinta ei ole mitenkään itsestään selvä, vaan näyttää poliittiselta arvovalinnalta. Jää epäselväksi, heijastaako tulkinta todella valiokunnan jäsenten arvoja vai onko se asiantuntijoiden sanelema.

Kansainvälisessä oikeushistoriassa ei ole mitenkään poikkeuksellista, että oikeuspäätöksillä ja asiantuntijalauseuntojen avulla luodaan oikeuksia perustuslain yleisten määräysten pohjalta. Tästä on varsinkin anglosaksisessa oikeusperinteessä runsaasti esimerkkejä.

Tunnetuin lienee Earl Warrenin johtaman Yhdysvaltain korkeimman oikeuden *oikeudellinen aktivismi* 1950- ja 1960-luvuilla. Korkein oikeus otti tuolloin päätöksillään itselleen varsinkin kansalaisyhteiskunnassa sellaista valtaa, joka perinteisesti on kuulunut lakiasäättävälle elimelle.

Amerikkalaisten oikeusoppineiden keskuudessa Warrenin oikeus on edelleen kiistanalainen. Sen tekemät päätökset olisivat useimpien mielestä kuuluneet kongressille.

Syrjintäkysymyksissä Warrenin aktivismi on kuitenkin saanut laajalti jälkimaailman siunauksen, joskin selkeän oikeusperinteen kehittäminen vei korkeimmalta oikeudelta kolme tai neljä vuosikymmentä. Samalla tavalla jälkikäteiskatsannossa ei ole arvostettu Warrenin korkeimman oikeuden aktivismia rikosoikeuden alalla.

Warrenin oikeus uudisti rangaistuskäytäntöjä ja poliisilaitosta ottamalla kantaa rikoksesta epäillyn henkilön oikeuksiin ja alentamalla rangaistuksia. Korkein oikeus vapautti rikoksentekejiä sillä perusteella, että pidätykseen tai oikeuskäsittelyyn oli liittynyt muotovirheitä, tai että heidän oikeuksiaan oli muutoin loukattu.

Tunnetuin näistä monista päätöksistä on *Miranda v. Arizona* vuodelta 1966, joka on sittemmin tullut televisiosta tutuksi litaniasta, joka poliisien pitää pidätyksen yhteydessä lukea pidätetylle. Näitä korkeimman oikeuden päätöksiä seurasi rikollisuuden huomattava kasvu, jonka korjaamiseen amerikkalaiselta oikeusjärjestelmältä kului yli neljännesvuosisata.

Suomessa, toisin kuin Yhdysvalloissa, sisältöä perustuslain toiseen lukuun eivät luo tuomioistuimet. Sitä luovat, ainakin valtiosääntöoikeudellisen teorian mukaan, eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta.

Koska perustuslakivaliokunta on kannanotoissaan, kuten seuraavassa luvussa tulemme näkemään, hyvin riippuvainen asiantuntijoistaan ja varsinkin maan harvalukuisista valtiosääntöoikeuden professoreista, perustuslain sisältö määräytyy keskeisiltä osin näiden asiantuntijoiden mielipiteiden pohjalta.

Kun yleiseksi tavaksi lisäksi on tullut, että monet asiantuntijoista lausuvat mielipiteensä laeista jo niiden valmistelun yhteydessä tai mediassa, nämä kannanotot voivat monasti vaikuttaa lakien käytännön valmistelutyöhön. Näin valtiosääntöoppineet vaikuttavat hallituksen esityksiin ja lainkäyttöön ilman, että eduskunnan kantaa edes kysytään.

## LIIKAA AVOIMIA KYSYMYKSIÄ

Perusoikeuksiin liittyy useita, perustavaa laatua olevia avoimia kysymyksiä, jotka antavat perusoikeuksien tulkitsijoille suuren pelivaran.

Ensimmäinen koskee sitä, missä määrin perusoikeudet ovat *horisontaalisia*, eli missä määrin ne sitovat julkisen vallan lisäksi yksityisiä kansalaisia ja yrityksiä. Vanhan hallitusmuodon luettelemat perusoikeudet olivat yksiselitteisten *vertikaalisia*, eli ne suojasivat yksilöitä valtiota vastaan.

Tämä raja hämärtyy uudessa perustuslaissa. Perusoikeudet velvoittavat tietenkin edelleen julkista valtaa, mutta osaa niistä on pidetty myös yksilöitä velvoittavina. Tämä on sekä suuri periaatteellinen mutta myös kiistanalainen kysymys.

Perustuslaillisten velvoitteiden ja perusoikeuksien, varsinkin uskonnon- ja omantunnonvapauden, välille voi herkästi syntyä ristiriitoja. Esimerkiksi Aalto-yliopiston professori Sakari Wuolijoki on selkeästi sitä mieltä, että perustuslain toisen luvun perusoikeussäännöksiä ei voida lukea yksityisiä kansalaisia velvoittavana.



Toinen kysymys koskee erityisesti taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Niille on ominaista se, että ne, toisin kuin vanhaan hallitusmuotoon kirjatut oikeudet, eivät ole ilmaisia.

Vaikka oikeus maksuttomaan perusopetukseen voi tuntua hyvin määritellyltä oikeudelta, on selvää, että esimerkiksi 1950-luvun kansakoulua, jossa yksi opettaja samaan aikaan opettaa kolmea luokkaa, ei enää pidettäisi riittävänä. Perustuslain säätämä oikeus sosiaaliturvaan on tietenkin vielä huomattavasti vaikeammin määriteltävissä.

Taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyy aina kysymys *dimensioinnista*, josta eduskunta budjettivaltaansa käyttäen päättää.

---

## Missä määrin perusoikeudet voivat olla kategorisia?

---

Kolmanneksi avoinna on myös kysymys siitä, miten perustuslain 6. pykälän yhdenvertaisuusvaatimusta olisi luettava. Sitä voidaan lukea, aivan kuten Yhdysvaltain perustuslain 14. lisäystä, pelkkänä syrjintäkieltona tai sen voidaan katsoa edellyttävän julkiselta vallalta ja jopa yksityisiltä henkilöiltä aktiivisia yhdenvertaisuutta edistäviä toimenpiteitä, viime kädessä käännteistä tai positiivista *affirmative action* -tyyppistä syrjintää.

Koska yksittäisiä, yhdenvertaisuutta loukkaavalle kohtelulle alttiita ryhmiä on teoriassa määritettävissä huomattavan suuri määrä, Yhdysvalloissa on yleensä myös katsottu välttämättömäksi määrätä, mitkä ryhmät luetaan vähemmistösuojan piiriin esimerkiksi rodullisten, etnisten, uskonnollisten tai sukupuolikriteereiden perusteella. Suomessa mitään vastaavia rajoituksia ei ainakaan vielä ole, mikä mahdollistaa yhdenvertaisuussuojan ulottamisen hyvinkin erikoisiin ryhmiin.

Lopuksi on kysyttävä, missä määrin perusoikeudet tulkinnanvaraisina todella voivat olla myös *kategorisia*. Ihmisoikeusaktivisteille, kuten New Yorkin yliopiston entiselle professorille ja oikeusfilosofille Ronald Dworkinille, perusoikeudet ovat valttikortteja. Kun niitä lyödään pöytään, kaikki muut kortit häviävät, olivat ne kuinka korkeita tahansa.

Aivan kuten liito-oravahavainto kaataa moottoritiehankkeen, perusoikeuksista tehty kiistanalainen tulkinta voi kaataa työmarkkinareformin ja sote-uudistuksen, vaikka noiden uudistusten merkitys lähes kaikille suomalaisille on monin verroin suurempi kuin sen oikeuden, jota tulkitsija on puolustamassa.

Valtiosääntöoikeuden oppikirjan mukaan näin ei kuitenkaan – paitsi puolen tusinan absoluuttisen kiellon kohdalla – pitäisi yleisesti olla. Mutta aktivistisemmat valtiosääntöoppineet eivät näytä olevan asiasta samaa mieltä. Kysymys siitä, kuinka kategorisia perusoikeudet todella ovat, jää siten sekin edelleen avoimeksi.

Vanhaan hallitusmuotoon kirjatut kansalaisen perusoikeudet olivat siis *vertikaalisia*. Niillä lyötiin kiinni se, ettei eduskunta voi säätää lakia, joka vie kansalaisilta oikeuden yhdenvertaisuuteen lain edessä, henkilökohtaiseen ja sanan vapauteen, kunniaan, omaisuuteen, kirjesalaisuuteen, omaan uskontoon, kotirauhaan ja omaan kieleen. Näiden vapauksien vastapainoksi yksilöön kohdistui tiettyjä selkeitä vertikaalisia perusvelvoitteita, kuten oikeusjärjestyksen noudattamisvelvoite sekä maanpuolustus- ja verovelvollisuus.

Kun uuteen perustuslakiin lisättiin oikeuksia, jäi kysymys siitä, ketä ne sitovat, kuitenkin vastaamatta. Perusoikeusesityksen perusteluissa todetaan: ”Kun perusoikeudet ilmaisevat yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjä perusarvoja, ei voida pitää riittävänä, että niiden vaikutus koskee vain yksilön ja valtion välisiä suhteita, vaan perusoikeuksien vaikutuksen tulee säteillä koko yhteiskuntaan”.

Enää ei siis ole kyse vain siitä, että perustuslaki suojaa kansalaisia julkisen vallan väärinkäytöltä. Kansalaisten perusoikeuksien halutaan velvoittavan julkisen vallan ohella heitä itseään yksilöinä.

Ilmeisintä tämä on toisen luvun 20. pykälässä, jossa kaikki veloitetaan kantamaan vastuuta luonnosta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä, mitä se sitten tarkoittaakin. Sen ohella, että pykälä tarjoaa tulkitsijalleen erinomaisen tilaisuuden antaa omalle yhteiskunnalliselle näkemykselleen lain voiman, se selkeästi muuttaa perusoikeuksien luonnetta.

Ympäristövelvoitteella ja eräillä muilla toisen luvun määräyksillä yritetään määritellä, mitä on olla suomalai-

nen ja mihin yksilön on sitouduttava ollakseen suomalainen. Se on tietenkin jonkinasteisessa ristiriidassa varsinkin omantunnonvapauden, mutta myös muiden perustuslain suojaa nauttivien yksilön vapauksien kanssa.

Myös 6. pykälän säädöstä lasten tasa-arvosta ja oikeudesta vaikuttaa itseään koskeviin asioihin on vaikea lukea muutoin kuin kansalaisia ja varsinkin lasten vanhempia velvoittavana. Sisällöllisesti se on lähes yhtä monitulkintainen kuin ympäristövelvoite. Mitä esimerkiksi tarkoittaa ”lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä”? Perustuslakivaliokunnan mietintö vuodelta 1993 ei anna paljoakaan evästyttä, vaan myöntää, että säädökselle ei löydy täysin luontevaa paikkaa säännöstössä.

Onko lapsia kohdeltava tasa-arvoisina vanhempiensa kanssa eli aikuisina? Vai onko heitä kohdeltava tasa-arvoisina vain sisarparvessa? Tai pitääkö kaikkia lapsia aina, iästä, sukulaissuhteesta, sukupuolesta tai käytöksestä riippumatta, kohdella samalla tavalla? Entä miten lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin? Oletettavasti lapset voivat vaikuttaa asioihinsa vain, jos vanhemmat velvoitetaan huomioimaan lastensa mielipiteet. Mutta pitäisikö lisäksi päiväkodeissa järjestää äänestyksiä?

Ongelmana ei ole lainsäätäjän tarkoitus, joka varmasti on ollut mitä parhain. Ongelma on se, että velvoite on niin ylimalkainen, että sitä tulkitseva asiantuntija tai perustuslakivaliokunnan jäsen voi lukea siihen erittäin paljon tai ei juuri mitään.

*Horisontaalinen* vaikutus ei myöskään valtiosääntöoppineiden mielestä rajoitu vain niihin perustuslain toi-

sen luvun kohtiin, joissa puhutaan velvollisuudesta. Määrätietoisella tulkinnalla jopa perustuslain yksityisyssuojaa voidaan lukea yksilöitä velvoittavana. Antero Jyrängin mielestä yksityisyssuoja velvoittaa esimerkiksi sairaalan henkilökuntaa – olosuhteiden sallimissa rajoissa tosin – ”ryhtymään aktiivisiin toimiin, jotka suojaavat [potilaan] yksityisyyttä”.

Perustuslain 6. pykälä sisältää toisenkin määräyksen, jonka ensisijaisesti tulisi koskea julkista valtaa, mutta jota on jo tulkittu myös yksilöitä ja heidän omistamia yrityksiään velvoittavaksi. Se on velvollisuus ”edistää sukupuolten tasa-arvoa työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä”.

Siltä osin, kun 6. pykälä ohjeistaa lainsäätäjää edistämään työmarkkinoiden tehokkuutta, velvoite on sekä selkeä että oikeudenmukainen.

Perustuslakivaliokunta menee kuitenkin huomattavasti tätä pidemmälle kannustamalla mietinnössään tulkitsijoita aktiivisuuteen: ”Tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot. Tältä osin voidaan puhua perustuslainmukaisesta tai perusoikeusmyönteisestä lain-tulkinnasta”.

On varsin todennäköistä, että tasa-arvovaatimusta vastaisuudessa tullaan laajemminkin pitämään yksittäisiä kansalaisia ja yrityksiä velvoittavana. Samalla on selvää, ettei se ollut läheskään kaikkien sen säätäjien tarkoitus.

## KUKA PÄÄTTÄÄ RESURSSIEN JAOSTA?

Uuteen perustuslakiin kirjatuille taloudellisille, sosiaalisille ja sivistyksellisille oikeuksille on ominaista myös se, etteivät ne ole ilmaisia. Toisin kuin esimerkiksi sanantai uskonnonvapaus, jokaisen oikeus peruskoulutukseen, sosiaaliturvaan tai työhön, jota hän ei avoimilla työmarkkinoilla ole saanut, maksaa.

Maailmassa, jossa resurssit ovat rajallisia, tämä merkitsee, että nuo oikeudet ovat jostain muualta pois. Ne ovat pois poliisilta, yliopistoilta, maanpuolustukselta, oopperalta, urheilulta tai joltain muulta valtion rahoituksesta riippuvaiselta toiminnalta. Tai sitten ne ovat pois niiltä veronmaksajilta, jotka joutuvat luopumaan entistä suuremmasta osasta tuloistaan rahoittaakseen muiden oikeuksia.

Tästä seuraa se, että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet eivät voi olla *kategorisia*. Niihin liittyy aina kysymys *dimensioinnista*, eli siitä paljonko on tarpeeksi.

Siksi perustuslain perusteluissa todetaan, että perusoikeussäännökset on otettava huomioon myös eduskunnan käyttäessä budjettivaltaa. Mutta mitä tämä tarkoittaa?

Peruskoulutuksen tai sosiaaliturvan menoja voi periaatteessa kasvattaa lähes kuinka paljon tahansa. Voimme rakentaa uusia parempia kouluja, varustaa ne entistä paremmalla digitaalisella teknologialla ja palkata niihin entistä enemmän opettajia pienentämällä luokkakokoa. Voimme myös käyttää entistä enemmän rahaa sairaalaverkostoomme ja niin edelleen.

Perustuslaki edellyttää varmaankin jotain parempaa kuin vanha kansakoulu, mutta se ei tietenkään voi edellyttää sosiaaliturvan maksimointia. Perustuslaki tuskin voi määrätä, ettei budjettimenoja voida alentaa.

Silti eräät valtiosääntöoppineet tulkitsevat perustuslakia niin, että sosiaaliturvan olennainen tai äkillinen heikentäminen olisi perustuslain vastaista. Se, mikä on riittävä sosiaaliturvan tai koulutuksen taso, ei tietenkään ole ratkaistavissa oikeusteitse.

---

## Se, miten resurssit jaetaan, on aina poliittinen kysymys.

---

Todellinen maailma ei ole mustavalkoinen, eikä se ole täydellinen. Todellisessa maailmassa eivät kosmiset periaatteet ota mittaa toisistaan, vaan tehdään järkeviä ratkaisuja, kompromisseja, joissa joudutaan hyväksymään se, että kaikkea hyvää ei voi saada samalla kertaa. Todellisessa maailmassa ei yleensä ole kyse *kategorisista* vaan *inkrementaalista* ratkaisuisista.

Koulutuksesta, sosiaaliturvasta ja muista menoista päätettäessä ei oteta kantaa siihen, ovatko ne tarpeellisia. Siitä valitsee laaja yhteisymmärrys, joka on kirjattu perustuslakiin.

Kantaa otetaan siihen, olisiko seuraava miljoona syytä käyttää koulutukseen, terveydenhoitoon, yleisen järjestyk-

sen ylläpitoon, kulttuuriin, oikeuslaitokseen vai johonkin muuhun. Tähän kysymykseen kukaan valtiosääntöoppinut ei pysty vastaamaan, muutoin kuin mielipiteellä. Kukaan asiantuntija ei voi arvovapaasti ottaa kantaa siihen, onko tämä tai tuo sosiaalibudjetti riittävä ja siten perustuslain mukainen.

Se, miten resurssit jaetaan, on aina ja kaikkialla poliittinen kysymys, joka viime kädessä on jätettävä valtion lakiasäättävien ja toimeenpanevien elinten ratkaistavaksi.

Tästä seuraa se, että perustuslain sosiaaliset, sivistykselliset ja taloudelliset oikeudet ovat periaatteellisia deklaratioita, joiden ohjaava vaikutus lainsäädäntötyöhön ja budjettipäätöksiin voi parhaimmillaankin olla vain vaatimaton. Käytännössä ja valtiosääntöoppineiden käsissä ne eivät aina sitä ole.

Vaikka perustuslakiin on vedottu esimerkiksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitukseen kohdistuneiden leikkausten yhteydessä, useimmat meistä ymmärtävät, ettei perustuslaki voi asettaa valtion budjettitaloudelle kovin merkittäviä rajoitteita. Valtiosääntöoppineemme ovat kuitenkin valppaina ottaneet kantaa mitä moninai-  
simpiin budjettikysymyksiin julkisen sektorin maksamista sunnuntaillisista lukukausimaksuihin ja saariston yhteysalusten tariffeihin.

Yleensä valtiosääntöoppineet tapaavat perustella näitä kantojaan viittauksilla perustuslain yhdenvertaisuusmää-



räykksiin. Mutta mistä nämä oikeudet ovat tulleet, miten ne ovat syntyneet? Onko pelkkä valtion menoerän olemassaolo riittävä peruste sille, että sen rahoittama palvelu tai tulonsiirto nauttii perustuslain suojaa?

Perustuslain 6. pykälän mukaan ”[k]etään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Yhdenvertaisuusperiaate on tietenkin tärkeä periaate, mutta sen tulkinnassa on ainakin kaksi ongelmaa.

Ensiksi, se sisältää ehdon *ilman hyväksyttävää perustetta*, jolla lainsäätäjä myöntää, että joskus ihmisiä voi perustellusti kohdella eri tavoin. Ihmisiä asetetaan koko ajan eri asemaan, joten olisi tärkeää määrittää, mikä on hyväksyttävä peruste kohdella ihmisiä eri tavoin.

Toiseksi, avoimeksi jää kysymys siitä, missä määrin yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää valtiolta tai kansalaisilta aktiivisia toimia sen edistämiseksi. Riittääkö pelkkä syrjinnän kieltö vai onko yhdenvertaisuutta edistettävä myös kiintiöillä ja tulonsiirroilla?

Pienimpiin ilmeisesti perustuslain suojaa nauttiviin ihmisryhmiin kuuluu saariston kantaväestö. Tämä kävi ilmi, kun liikenneministeriö suunnitteli saariston yhteysalusliikenteen muuttamista maksulliseksi vuonna 2016.

Lounaiseen saaristoon, Kasnäsin ja Rosalan saaren välille luotiin toimiva tieliikenneyhteys vuonna 1994, kun moderni yhteysalus Aura korvasi vanhan Rosala-aluksen. Uusi yhteysalus palveli noin sataa saaristolaiskotitaloutta.

Lehtitietojen mukaan Auran rakentaminen maksoi 32 miljoonaa markkaa, ja sen vuotuiset käyttökustannukset olivat miljoonaluokkaa.

Saaristolaisten nyttemmin perustuslain suojaamaksi mielletty oikeus luotiin käyttämällä julkisia varoja avokäitesti. Jos hiittisläisiltä kotitalouksilta olisi tuolloin kysytty, haluavatko he mieluummin yhteysaluksen vai 300 000 markkaa, vastaus olisi ollut ilmeinen. Luulen että alle 100 000 markkaa kotitaloutta kohti olisi riittänyt siihen, että hiittisläiset olisivat luopuneet alusprojektista, ja lisäksi olisi säästetty käyttömenot. Mutta silloin ei olisi syntynyt uutta perusoikeutta.

Euroopan yliopistoinstituutin kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien professorin Martin Scheininin mielestä *”saariston asukkaat muodostavat maantieteellisen asuinalueensa takia ihmisryhmän, joka nauttii suojaa syrjintää vastaan ryhmänä ja ... yksilöinä”*

Liikenneministeriölle antamassaan lausunnossa Scheinin arvioi myös, että yhteysalusliikenteen muuttaminen maksulliseksi syrjisi saariston pysyviä asukkaita, ja loukkaisi heidän oikeuttaan valita asuinpaikka, joka on perusoikeutena turvattu oikeus.

Jos saariston kantaväestöllä todella on perustuslaillinen oikeus ilmaiseen yhteysalusliikenteeseen, miksei kaikilla muilla pitkien taivalten takana asuvilla ole vastaavaa oikeutta? Miksei ahvenanmaalaisilla ole oikeutta ilmaisiin lento- ja lauttalippuihin mantereelle? Ja jos ahvenanmaalaisilla olisi oikeus ilmaisiin lippuihin, voisivatko myös varkautein vedota perustuslakiin vaatiessaan säännöllistä

ja edullista vuoroliikennettä lentokentälleen? Eivätkö tamperelaisetkin voisi yhdenvertaisuuden nimissä vaatia yhtä hyviä lentoyhteyksiä Euroopan pääkaupunkeihin kuin helsinkiläisille on tarjolla?

---

## Olkoon raha suuri tai pieni, se on aina pois jostain muualta.

---

Nykyään saariston yhteysalusliikenne palvelee 580 vakituista asukasta, ja sen vuotuiset kustannukset nousevat 17,5 miljoonaan euroon. Asukasta kohden vuosittainen kustannus on toisin sanoen runsaat 30 000 euroa. Vain pieni osa saaristossa asuvista käy mantereella töissä ja käyttää aluksia työmatkoihin.

Eduskunnalla on tietenkin budjettivaltansa puitteissa oikeus ylläpitää ilmaista yhteysalusliikennettä kantaväestölle lounaisessa saaristossa (ja olen itse sitä mieltä, että sitä tulisi jatkaa). Mutta perustuslaillinen se oikeus ei ole. Voisi jopa väittää, että näin merkittävä subventio loukkaa yhdenvertaisuutta asettamalla pienen ihmisryhmän etuoikeutettuun asemaan suhteessa muihin.

Yhteysalusliikenne, sikäli kun se todella on perusoikeus, on liikenteen pienimuotoisuudesta johtuen halpa sellainen. Sosiaaliturvamenoihin verrattaessa sen kustannukset ovat vaatimattomat.

Mutta olkoon raha suuri tai pieni, se on aina pois jostain muualta. Kun yhteiskunnan tuen periaate jollekin ryhmälle on lyöty kiinni, syntyy myös odotus vastaavalaisesta tuesta muille ryhmille. Mitä enemmän Dworkinin valttikortteja lyödään pöytään, sitä vaikeammaksi väestön – sen joka ei kuulu mihinkään perustuslain erityistä suojaa nauttivaan ihmisryhmään – turvan ja koulutuksen rahoittaminen muodostuu.

---

## Yhdenvertaisuuspykälä on aktivistin käsissä voimakas ase.

---

Yhdysvalloissa nykyään yleisin korkeimman oikeuden edessä käytetty konstitutionaalinen peruste on perustuslain 14. lisäys vuodelta 1868. Aikoinaan se antoi kansalaisoikeuksia maan afroamerikkalaiselle väestölle. Sittenkin lisäystä on sovellettu niin kansalaisoikeuspäätöksissä 1950- ja 1960-luvulla, aborttirikaisussa (*Roe v. Wade* 1973), yliopistojen opiskelijakiintiöiden yhteydessä (*University of California v. Bakke* 1978) sekä presidentinvaaleihin (*Bush v. Gore* 2000) kuin samaa sukupuolta olevien avioliittoon liittyen (*Obergefell v. Hodges* 2015).

Suomalaisen perusoikeusaktivistin käsissä yhdenvertaisuuspykälä on samaan tapaan voimakas ase. Sillä voi tehdä paljon hyvää, mutta myös paljon pahaa. Esimerkiksi laten-

tista suomalaisesta perusoikeusaktivismista käy apulaisoikeuskanslerin vuoden 2014 linjaus, joka tulkittiin yritykseksi rajoittaa Suvivirren laulua kouluissa.

Perustuslain tulkintaperinteen kehittämiseksi tarvitaan nykyistä huomattavasti avoimempaa keskustelua ja tulkintaan liittyvää julkista argumentaatiota. Paras tapa varmistaa tämä on panostaa perustuslain oikeudelliseen jälkivalvontaan.

Perusoikeudet ovat, kuten edellä on todettu, tärkeitä kahdessakin mielessä. Parhaimmillaan ne suojaavat yksilöä sekä valtiovallan että muiden oikeusloukkauksia vastaan. Lisäksi ne ovat tärkeitä siksi, että niihin yhä enenevässä määrin viitataan yleisen lainvalmistelun ja lainsäädäntötyön yhteydessä.

Lainsäätäjän tarkoituksesta ja vanhempien valtiosääntöoppineiden ajoittaisista protesteista huolimatta perusoikeuksista on näin alkanut tulla valttikortteja.

Oikeustieteilijät ovat keksineet uuden sanan kuvaamaan tätä kehitystä. Viitattaessa perusoikeuksien vaikutukseen oikeustieteelliseen tutkimukseen ja lainvalmisteluun he puhuvat oikeusjärjestelmän *valtiosääntöistymisestä*. Sillä he tarkoittavat sitä, että perustuslain vaikutus ulottuu yhä laajemmin lainvalmisteluun ja lainsäädäntöön.

Jos oikeusjärjestelmämme todellakin valtiosääntöistyy, korostuu perusoikeusmääräysten tulkinnan laatu. Tämän luvun tavoitteena on ollut tehdä selväksi se, ettei perus-

tuslaillisuus ole erityisen täsmällisesti määritelty ominaisuus. Seuraavassa luvussa keskitytäänkin siihen, miten se täsmentyy, eli kuka perustuslakia tulkitsee ja millä tavalla.

**LAKI ON NIIN  
KUIN SITÄ  
LUETAAN**

**S**uomella on erikoinen perustuslaillisuuden valvonta- ja tulkintajärjestelmä. Etukäteisvalvontaa, eli eduskunnassa vireillä olevan lakialoitteen perustuslaillisuuden arviointia, hoitaa perustuslakivaliokunta.

Perustuslakivaliokunta tai oikeastaan sen asiantuntijat ovat jatkuvasti saaneet lisää valtaa, mutta valiokunta ei ole tuomioistuin. Se ei voi ottaa kantaa eduskunnan jo hyväksymien lakien tai niiden perusteella annettujen määräysten perustuslaillisuuteen. Tällaista jälkivalvontaa Suomessa ei oikeastaan tee kukaan.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta rajoittuu presidentin, valtioneuvoston, tuomioistuinten, virkamiesten ja muun julkisen vallan päätösten ja toiminnan lainmukaisuuteen. Siinä ei ole kyse lakien perustuslaillisuuden arvioinnista.

Tuomioistuimilla on kylläkin perustuslain 106. pykälään perustuva oikeus ja velvollisuus antaa *ilmeisessä* ristiriitantilanteessa etusija perustuslaille, ja siten jättää tuomitsematta perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lain mukaisesti.

Tällaisen päätöksen vaikutus rajoittuu kuitenkin käsiteltävänä olevaan yksittäistapaukseen. Perustuslain kanssa ristiriidassa oleva laki jää siis voimaan, jopa silloin kun tuomioistuin, joka sen perustuslain vastaiseksi toteaa, on korkein oikeus.

Parhaimpia – tai pahimpia – käytännön esimerkkejä etukäteis- ja jälkivalvonnan välisestä epäsuhdasta on työsopimusten yleissitovuus ja sen suhde niin kutsuttuihin pakkolakeihin.



Useat valtiosääntöoppineet olivat syksyllä 2015 sitä mieltä, että Sipilän hallituksen kaavailemat muutokset työläinsäädäntöön, jotka mediassa nopeasti saivat nimen pakkolait, olivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Hallitus halusi lakiesityksillään, joihin sisältyi vaatimaton työajan pidennys sekä joidenkin lisien ja lomarahen alennus julkisella sektorilla, vauhdittaa työmarkkinaneuvotteluja, joissa tavoiteltiin vastaavanlaisia muutoksia kaikkiin voimassa oleviin työehtosopimuksiin.

Valtiosääntöasiantuntijat, joilta siis tässä vaiheessa ei ollut pyydetty lausuntoa, viittasivat julkisuudessa perustuslain yhdenvertaisuusmääräyksiin ja perustuslain suojaa nauttimaan sopimusvapauteen. Samaan aikaan maassamme on kuitenkin voimassa pakkolakeja huomattavasti vakavampi yhdenvertaisuuden ja sopimusvapauden loukkaus.

Työehtosopimuslain toisen luvun 7. pykälässä säädetään, että työntekijän tekemä työsopimus, joka ei kaikilta osin noudata hänelle mahdollisesti täysin vieraan, saman alan ammattiyhdistyksen tekemää työehtosopimusta, on näiltä osin mitätön. Näin työntekijällä, edes liittoon kuulumattomalla ja järjestäytymättömän työnantajan palveluksessa olevalla, ei ole vapautta halutessaan sopia yleissovasta työehtosopimuksesta poikkeavista työehdoista, vaikka hän ei ole mitenkään, suoraan tai välillisesti, ollut niistä sopimassa.

Hektisissä vaalinalustunnelmissa vuoden 1970 talvella kukaan ei ilmeisesti tullut ajatelleeksi lähettää lakiesitystä työehtosopimusten yleissitovuudesta perustuslakivalio-

kunnalle lausuntoa varten. Ja vaikka olisikin lähetetty, ei ole mitenkään varmaa, että vasemmistoenemmistöinen eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta olisivat pitäneet yleissitovuutta sopimusvapauden loukkauksena. Maan metsäteollisuus kannatti epävirallisesti yleissitovuutta, ja vastayhdistynyt SAK taas muodollisesti vastusti sitä.

---

## Ståhlbergin maailmassa jälkivalvontaa ei tarvittu.

---

Tänään tuntuu selvältä, että yleissitovuutta pidettäisiin mitä vakavimpana sopimusvapauden loukkauksena, minkä monet oikeusoppineetkin ovat todenneet. Mutta koska meillä ei ole perustuslaillista jälkivalvontaa, työehtosopimuslain toisen luvun 7. pykälä jää voimaan, kunnes eduskunnasta löytyy viisas enemmistö sitä muuttamaan.

K. J. Ståhlbergille riitti etukäteisvalvonta. Ståhlberg ei varmaankaan olisi voinut kuvitella, että vuoden 1919 hallitusmuodon epätäsmällisintä lausumaa työvoiman kuulumisesta valtakunnan erityiseen suojeluun, olisi käytetty, kuten vuoden 2000 perustuslain perusoikeussäädöksiä tänään käytetään.

Ståhlbergin maailmassa pelkkä etukäteisvalvonta varmistisi sen, ettei lakikirjaan tullut perustuslakien kanssa ris-

tiriidassa olevia lakeja muutoin kuin siitä säädetyssä lainsäätämisyjärjestyksessä. Siksi jälkivalvontaa ei tarvittu.

Historia on opettanut meille, että Ståhlberg oli liian optimistinen hallitusmuotonsa suhteen. Uusi perustuslaki laajoine perusoikeuksineen on sittemmin vain lisännyt jälkivalvonnan tarvetta.

## **UNTUVIKKOJEN JA KEVYTSARJALAISTEN VALIOKUNTA**

Eduskunnan perustuslakivaliokuntaan kuuluu 17 jäsentä ja yhdeksän varajäsentä. Vaalikauden 2015–2019 alussa sen puheenjohtajaksi valittiin vasemmistoliiton eduskuntaryhmästä varatuomari Annika Lapintie.

Ammatikseen Lapintie ilmoittaa työvoimapiirin lakimies. Tuota virkaa hän ei ole pitkään aikaan hoitanut, sillä hän on ollut eduskunnassa vuodesta 1995. Ennen valintaansa perustuslakivaliokunnan puheenjohtajaksi Lapintie oli perustuslakivaliokunnan jäsenenä vaalikaudella 2003–2007 ja varajäsenenä seuraavalla kaudella. Vuodesta 2006 vuoteen 2015 hän toimi eduskuntaryhmänsä puheenjohtajana.

Perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtajana toimii keskustan Tapani Tölli, valtiotieteen maisteri ja Tyrnävän kunnanjohtaja, joka on istunut eduskunnassa vuodesta 2003. Hän on yhdeksän vuoden kokemuksellaan ja neljän vuoden varajäsenyydellään perustuslakivaliokunnan ainoa pitkän linjan ammattilainen.

Valiokunnan 17 varsinaisesta jäsenestä kuudella on oikeustieteellinen koulutus. Yhtään lainopillista tohtorintut-

kintoa joukkoon ei kuitenkaan mahdu. Muu jäsenkunta koostuu neljästä valtiotieteilijästä, kahdesta teologista, kauppatieteen, kasvatustieteen ja terveydenhuollon maisterista, maatalousinsinööriä ja toimittajasta.

Vuoden 2017 toukokuussa valiokunnan jäsenillä – muilla kuin puheenjohtajilla – oli takanaan keskimäärin alle kuuden vuoden eduskuntaura. Kokemusta perustuslakivaliokunnan työstä heillä oli selvästi vähemmän. Rivijäsenistä 11 oli ollut valiokunnassa vain kaksi vuotta, ja kaikkien 15 rivijäsenen keskimääräinen virkaikä oli vain kaksi vuotta ja kymmenen kuukautta.

On vaikea välttyä johtopäätökseltä, että perustuslakivaliokuntaan valitaan paljon eduskunnan untuvikkoja ja kevytsarjalaisia. Tätä joukkoa vahvistetaan sitten parilla kolmella opposition raskassarjalaisella, kuten vihreiden ja RKP:n puheenjohtajalla, joille jäsenyys tarjoaa sopivan ja riittävän arvokkaan väliaseman hallitukseen uudelleen pääsyä odotellessa.

Perustuslakivaliokunnan nykyinen kokoonpano ei rakenteeltaan suuresti poikkea viime vuosikymmenten perinteestä paitsi siinä, että aiemmin valiokunnan puheenjohtajuus on yleensä kuulunut kokoomukselle. Kokoomuksen edustajat johtivat valiokunnan työtä yhtäjaksoisesti 70 vuotta, vuodesta 1940 aina vuoteen 2011, minkä jälkeen paikka on jätetty vasemmistolle.

Sadan itsenäisyyden vuoden aikana perustuslakien tulointaa on kaiken kaikkiaan 85 vuoden ajan johtanut kokoomusedustaja. Se, että tästä perinteestä on nyt luovuttu, johtuu osin siitä, että kokoomuksella ei ollut ehdottaa

puheenjohtajaksi sopivaa kansanedustajaa, kun Kimmo Sasi putosi eduskunnasta. Samalla se kertoo varmaan jotain myös uudesta perustuslaistamme.

---

## Perustuslakivaliokunnan työtaakka on kasvanut.

---

Syitä perustuslakivaliokunnan vähäiseen vetovoimaan eduskunnan valiokuntapaikkoja jaettaessa on monia.

Kokeneet kansanedustajat tietävät, että perustuslakivaliokunnan työ on raskasta. Valiokunta kokoontuu istuntokauden aikana usein neljä kertaa viikossa, kokouksia on vuodessa yleensä toistasataa ja luettavaa on paljon.

Valiokunnan antamien lausuntojen määrä on kasvanut huomattavasti. Vuodesta 1945 vuoteen 1985 valiokunta antoi keskimäärin alle kymmenen lausuntoa vuosittain. Vuonna 2002 tuo määrä nousi ensimmäistä kertaa yli 60:n, mikä sittemmin näyttää muodostuneen uudeksi normiksi, paitsi vaalivuosina, jolloin lausuntoja on vähemmän.

Tärkein syy lausuntojen määrän kasvuun on uusi perustuslaki, sen tulkinnanvaraisuus ja ennakkotapausten tarve. Keväällä 2017, vajaan neljän kuukauden aikana, valiokunta käsitteli pelkästään sote-uudistusta lähes 60 kokouksessa ja järjesti sen tiimoilta jopa 34 asiantuntija-kuulemista.

Jos kansanedustajan tavoitteena on saada valiokuntatyössä todellista vaikutusvaltaa, perustuslakivaliokunnassa ei pelkällä poliittisella kokemuksella pitkälle potkita. Siihen tarvitaan asiantuntemusta, koulutusta ja kokemusta.

Perustuslakivaliokunnan jäsenyyttä ei myöskään voi käyttää oman vaalipiirin asioiden ajamiseen. Tässä mielessä parempia ovat ainakin valtiovain-, sosiaali- ja terveys-, liikenne- ja viestintä-, maa- ja metsätalous-, sivistys- tai jopa puolustusvaliokunta. Lisäksi perustuslakivaliokunta tarjoaa perin harvoin hyviä tilaisuuksia saada myönteistä julkisuutta, toisin kuin esimerkiksi ulkoasiainvaliokunta.

---

## Jäsenyys antaa vähän ammuksia poliittiseen kaupankäyntiin.

---

Koska konstitutionaalisia kysymyksiä vain harvoin ratkotaan puoluelinjoja tarkasti myötäillen, perustuslakivaliokunnan jäsenyys antaa hyvin vähän ammuksia poliittiseen kaupankäyntiin. Siksi eduskunnan todelliset raskassarjalaiset pyrkivät välttämään perustuslakivaliokuntaa.

Valiokunnan työn ja valtiosääntöoikeuden kehityksen kannalta perustuslakivaliokunnan kokoonpano ei siten ole ihanteellinen. Harvinaisen selväksi tämä tuli kesäkuussa 2017, kun hallituksen sote-lait olivat valiokunnan asiantuntijoiden keskuudessa vastatulessa.

Tuolloin kokoomus joutui toteamaan, etteivät sen edustajat pystyneet riittävän tehokkaasti argumentoimaan esitysten perustuslaillisuuden puolesta. Kokoomus vaihtoi lennossa valiokuntaan varamiehenä veteraanikansanedustajan, oikeustieteen kandidaatin Ben Zyskowiczin, joka oli toiminut valiokunnan puheenjohtajana vuosina 1985–1993 ja vuonna 2003. Operaatio tehtiin liian myöhään: edes Zyskowicz ei enää pystynyt vaikuttamaan merkittävästi valiokunnan lausuntoon.

Olisi toivottavaa, että maan korkeimmilla perustuslain tulkitsijoilla olisi nykyistä useammin oikeustieteellinen koulutus ja mitä korkeampi, sen parempi. Myös tuomarikokemus ja pitkä ura varsinkin perustuslain tulkinnan, ehkä jopa sen historian parissa, olisi hyödyksi perustuslakivaliokunnassa.

Koska perustuslain jälkivalvontaa ei ole, perustuslakivaliokunnan tulisi hyvin perustelluin lausunnoin pystyä osaltaan kehittämään perustuslain tulkintatraditiota, doktriinia. Tämä vähentäisi perustuslain tulkinnallista epävarmuutta ja siten vahvistaisi oikeusvaltiota.

Tänään perustuslain tulkintatraditiota kehittävät tosiasiallisesti perustuslakivaliokunnan käyttämät asiantuntijat, jotka vastaavat myös alan tutkimustyöstä ja joista vanhimmat ovat itse olleet myös kirjoittamassa perustuslakia. Valiokunnan oma valmistelukoneisto on pieni, ja siksi lähes kaikki sen merkittävät lausunnot perustuvat akateemisten asiantuntijoiden antamille lausunnoille.

Vaatimattoman kokemuksensa ja riittämättömän valtiösääntöoikeudellisen osaamisensa johdosta perustusla-

kivaliokunta jää tosiasiasa pitkälti näiden asiantuntijoiden tulkintojen ja mielipiteiden vangiksi.

Merkille pantavaa on, että useimmat perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista eivät pidä asemaansa mitenkään ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta on asiantuntijoihinsa nojautuen pitänyt esimerkiksi yksityisellä maaperällä tapahtuvaa pysäköinninvalvontaa niin merkittävänä julkisen vallan käyttönä, että sen hoitamiseen tarvitaan viranomaisen. Valiokunta ja sen kuulemat asiantuntijat ovat pitäneet sopimattomana myös sitä, että viranomaiset ulkoistavat tehtävänsä ydinalueeseen kuuluvaa asiantuntumuksen hankkimista. Samat asiantuntijat eivät kuitenkaan näe mitään ongelmaa siinä, että he itse ulkopuolisina ja palkkiota vastaan käytännössä, joskaan eivät muodollisesti, käyttävät huomattavasti merkittävämpää julkista valtaa.

Perustuslakivaliokunnan käyttämien asiantuntijoiden joukkoon kuuluu johtavia oikeustieteilijöitä ja varsinkin maamme harvalukuinen valtiosääntöoikeuden professoreiden joukko. Heillä on tietenkin tehtävään sopiva koulutus, ja valtaosa heistä on myös tehnyt paljon työtä valtiosääntökysymysten parissa.

Perustuslakivaliokunnan tärkeimpien asiantuntijoiden tehtävä ei suuresti poikkea saksalaisen tai amerikkalaisen perustuslakituomioistuimen tuomarin tehtävistä. Mutta



toisin kuin siellä, meillä perustuslain tulkitsijoita ei ole sen enempää vaaleilla valittu kuin virkaan vaativan prosessin kautta nimitetty.

Perustuslakivaliokunta päättää, keitä se asiantuntijoina kuulee, ja yleensä päätöksen tekee käytännössä valiokunnan sihteerit. Joukko, jolta keskeisiä lausuntoja pyydetään, ei ole erityisen suuri: puolisen tusinaa professoria on saanut pysyvän asiantuntijan kaltaisen aseman perustuslakimme tulkitsijana.

---

## Eikö kansalla tulisi olla vaikutusvaltaa siihen, kuka perustuslakia tulkitsee?

---

Konstitutionaalinen päätöksenteko ja doktriini riippuvat meillä siis pitkälti siitä, keitä perustuslakivaliokunta pyytää päätöksensä perustelemaan, ja toissijaisesti siitä, keitä ovat ne henkilöt, jotka hakeutuvat ja tulevat valituksi yliopistojemme korkeisiin oikeustieteen virkoihin.

Virkanimityksiin kansalla, eduskunnalla, valtioneuvostolla tai presidentillä ei ole mitään sanottavaa, ja hyvä niin. Mutta eikö kansalla tai sen edustajilla kuitenkin tulisi olla vaikutusvaltaa siihen, ketkä maan perustuslakia tosiasiaassa tulkitsevat?

Valtiosääntöoppineilla on aina ollut paljon valtaa perustuslain tulkintaan. Vanhan hallitusmuodon aikaan tämä ei kuitenkaan ollut suuri ongelma, koska laki oli selkeästi kirjoitettu eikä tarjonnut liikaa tulkinnallista liikkumavaraa.

Uusi perustuslaki ja varsinkin sen toinen luku on asettanut perustuslakivaliokunnan, eduskunnan ja viime kädessä Suomen kansan aivan uuden kysymyksen eteen: miten perustuslain määräyksiä tulisi lukea? Kuten olemme nähneet, tämä on osittain tietoinen valinta: laki on kirjoitettu ”joustavasti” tarkoituksella, että eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta antaisivat sille täsmällisemmän sisällön.

Sisällöllistä selkeyttä on haettu samalla menettelyllä, jolla vanhaa hallitusmuotoakin tulkittiin. Mutta koska tulkintavara on uudessa perustuslaissa huomattavasti suurempi, merkittävää valtaa on tosiasiallisesti siirtynyt kansan valitsemien lainsäätäjien ja oikeuslaitoksen käsistä akateemisten asiantuntijoiden kaartille.

Asiantuntijat esittävät oikeudellisen argumentaation, johon perustuslakivaliokunnan on valamiehistönomaisesti otettava kantaa ymmärtämättä aina asian kaikkia ulottuvuuksia tai sen konstitutionaalisia perusteita.

Ongelmaa ei tee pienemmäksi se, että sama pieni joukko, joka perustuslakiamme on tulkinnut, on ollut keskeisessä asemassa myös sen valmistelussa, suorastaan kirjoittanut suuren osan siitä. Useat heistä ovat lisäksi kirjoittaneet siitä myös oppikirjoja, ja varmistaneet näin sen, että oikea tulkintatraditio on välittynyt ja välittyy tuleville juristipolville.

Nuorena käytännöllisenä kansakuntana olemme siis konstitutionaalisessa prosessissamme yhdistäneet lainvalmistelijan, asianajajan, syyttäjän, tuomarin ja jopa opettajan toimet. Se on varmasti kustannustehokasta. Mutta onko se oikein?

## TULKINNAN ONTUVA TYÖNJAKO

Turun yliopiston valtio-opin professori Matti Wiberg on useaan otteeseen kiinnittänyt huomiota Suomen erikoislaatuiseen perustuslain tulkintaperinteeseen sekä siihen lainsäätäjän ja tuomarin kaksoisrooliin, jota perustuslakivaliokunnan jäsenet siinä joutuvat näyttämään. Wiberg on julkisuudessa kuvannut tulkintaprosessin objektiivisuutta politiikan jaloksi valheeksi.

Jopa Wibergin entinen kollega Antero Jyränki, valiokunnan useasti käyttämä asiantuntija, on suhtautunut rooliinsa varsin kriittisesti. Hänen mielestään on ongelmallista ”että valtiosääntöoikeuden tutkijoista pääosa asiantuntijaominaisuudessa sitoutuu sellaiseen yhteistointasuhteeseen perustuslakivaliokunnan kanssa, joka tosiasiallisesti ... vähentää heidän mahdollisuuksiaan kriittisesti kommentoida valiokunnan tulkintaratkaisuja”.

Wiberg on selvittänyt perustuslakivaliokunnan työtä ja sen käyttämiä asiantuntijoita vuosina 1945–2002. Valiokunnan kymmenen eniten kuuleman asiantuntijan (ks. taulukko seuraavalla sivulla) osuus kaikista asiantuntijavierailuista valiokunnassa oli 39 prosenttia.

Kolmen tärkeimmän asiantuntijan, Hidénin, Saraviidan ja Jyrängin, osuus kaikista valiokuntavierailuista oli 23 prosenttia. He aloittivat uransa vasta 1970-luvulla (Jyränki vuonna 1969), mikä tarkoittaa, että vuosina 1975–2002 heidän osuutensa lausunnoista oli huomattavasti korkeampi.

Valiokunta kuulee professorien lisäksi muitakin asiantuntijoita: virkamiehiä, jotka ovat valmistelleet käsiteltävinä olevia säädöksiä, ja intressiasiantuntijoita, joita tänään lähinnä kutsuttaisiin lobbareiksi. Tärkeimpien akateemisten asiantuntijoiden osuus valmistelutyöstä tai intressitahoista riippumattomista lausunnoista on siksi todella korkea.

## **PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ENITEN KÄYTTÄMÄT ASIAANTUNTIJAT VUOSINA 1945–2002 (MÄÄRÄ)**

<b>Mikael Hidén</b>	<b>487</b>
<b>Ilkka Saraviita</b>	<b>403</b>
<b>Antero Jyränki</b>	<b>328</b>
<b>Kaarlo Tuori</b>	<b>227</b>
<b>Olli Mäenpää</b>	<b>119</b>
<b>Kauko Sipponen</b>	<b>110</b>
<b>Martin Scheinin</b>	<b>109</b>
<b>Veli-Pekka Viljanen</b>	<b>98</b>
<b>Veli Merikoski</b>	<b>82</b>
<b>Paavo Kastari</b>	<b>81</b>

Kommentoidessaan selvitystään professori Wiberg pitää mielenkiintoisena tosiseikkana sitä, ”että perustuslaillisuuden tulkitsijoina oikeistolaisessa maassa on ollut joukko vasemmistolaisia asiantuntijoita (jotka ainakin nuoruudessaan olivat äärivasemmistolaisia) ... Jotakin paradoksaalista siinä ... on, että meillä, toisin kuin muualla Euroopassa, vasemmistoradikaalit ovat käytetyimmät perustuslain vahdit”. Samaa voisi edelleenkin pohdiskella, joskin tänään ”punavihreä” on varmaan parempi kuvaus kuin ”vasemmistoradikaali”.

Takavuosien keskeisen asiantuntijan Ilkka Saraviidan arvostelukyvyistä kertoo jotain sekin, että hän vielä vuonna 1989, vain muutama vuosi ennen Neuvostoliiton hajoamista, arvioi tutkimuksena julkaistussa kirjoituksessaan, että YYA-sopimus on lähes perustuslain veroinen säädös. Myöhemmin Saraviita kieltäytyi myös näkemästä suurta eroa YYA-sopimuksen ja vuoden 1992 valtiosopimuksen välillä.

Kansanedustaja Ben Zyskowicz on käyttänyt valiokunnan tärkeimmistä asiantuntijoista käsitettä valtiosääntöpapisto. Sillä hän viittaa siihen, että runsas kourallinen valtiosääntöoppineita on sekä valmistellut että pitkälti kirjoittanut perustuslain ja sen perustelut, luonut sen tulkintakehikon ja -tradition sekä toimii pysyvinä asiantuntijoina perustuslakivaliokunnassa, jossa heidän tosiasiallinen toimenkuvansa päätösten valmistelijoina ja perustelijoina vastaa lähes tuomarin asemaa.

Valtiosääntöoppineet myös täydentävät itse omaa piiriään, kun he edistävät oppilaittensa uraa ja vaikuttavat yliopistojen virkanimityksiin. Tämä piirre tukee ajatusta siitä, että papiston sijaan pitäisikin puhua määräävässä asemassa olevasta koulukunnasta, kuten Zyskowicz on nyttemmin tehnytkin.

Valtiosääntöoppineet muodostavat oman piirinsä, jonka sisällä akateemisia ristiriitoja on ollut hämmästyttävän vähän. Osittain tämä varmasti selittyy Jyrängin havainnolla, että asiantuntijat välttävät kommentoimasta perustuslakivaliokunnan päätöksiä, kun he ovat olleet kuultavana valiokunnassa.

Näiden asiantuntijoiden tutkimuskohteena on Suomen valtiosääntöoikeus. Mutta toisin kuin monen muun maan konstituutiotutkijoilla, Suomessa tutkimusten lähtökohdana ei ole toisten, kuten vaikkapa Yhdysvaltain perustavien isien, rakentama kehikko. Valtiosääntöoppineet ja heidän edeltäjänsä ovat saaneet itse olla luomassa tutkimuskohteensa.

Jotta asiantuntija meritoituisi tähän seuraan tai koulukuntaan, hänen on tietenkin tehtävä paljon akateemista työtä valtiosääntömme parissa. Tieteellisestä näkökulmasta kohde on hyvin rajattu ja tutkimusmetodikin juristille perinteinen. Työn tavoitteena on kehittää ja täydentää perustuslain ja siihen liittyvän muun lainsäädännön tulkintadoktriinia sekä selvittää sen yksityiskohtiin liittyviä mahdollisia ristiriitoja.

Lähtökohta ja arviointikriteerit ovat kuitenkin aina samat: voimassa oleva perustuslaki ja sen yleisesti tun-

nustettu tulkintadoktriini. Luonnontieteisiin tai taloustieteeseen verrattuna tämä lähestymistapa on hyvin dogmaattinen.

Tällaisesta lähestymistavasta puuttuu kriittisyyden elementti, mikä antaa sille teologiaan verrattavissa olevia piirteitä. Tämä varmasti osaltaan selittää Zyskowiczin sananvalintaa. Oppia ja sen tulkintatraditiota kehitetään ja hiotaan lähtökohtia ja aikaisempia tulkintoja yleensä kyseenalaistamatta.

---

## Jälkikontrolli toisi tulkintaan tasapainoisen työnjaon.

---

Yhteiskuntatieteissä voimakas koulukuntamuodostus ei ole harvinaista. Kolme neljä vuosikymmentä sitten, ennen Suomen yliopistomaailman kansainvälistymistä ja internetiä, koulukunnat olivat jopa yleisiä. Eräs tärkeä syy voimakkaaseen kansainvälistymispanostukseen yliopistoissamme on ollut juuri huoli tieteellisestä sulkeutuneisuudesta ja koulukuntamuodostuksesta. Siksi tutkijoiden julkaisuja kansainvälisissä, etukäteistarkastetuissa tieteellisissä julkaisusarjoissa seurataan nykyään tarkasti, ja ne muodostavat myös tärkeän elementin laskentamallissa, joka ohjaa opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitusta yliopistoille.

Suomen valtiosääntötutkimus ja perustuslain tulkinnan doktriinikehitys eivät kuitenkaan ole helposti kansainvälistettävissä, muutoin kuin ehkä ihmisoikeussopimusten osalta. Siksi liiallista koulukuntamuodostusta vastaan on kamppailtava toisin keinoin. Tärkeimpiä niistä ovat tulkintaprosessi ja siihen liittyvä työnjako.

Perustuslain tulkintaan syntyy lähes itsestään työnjako, kun perustuslaillisuuden tulkinnassa nojataan jälkikontrolliin. Silloin lainsäädäntöä valmistelee hallitus ja sen virkamiehet, joskus myös parlamentin jäsenet. Parlamentti varmistaa asiantuntijoiden avulla lakiesityksen todennäköisen perustuslaillisuuden, hyväksyy lain, ja se tulee vahvistuksen jälkeen voimaan. Näin toimitaan tietysti Suomessakin.

Sen jälkeen laki, siitä tehdyt tulkinnat ja siihen perustuvat viranomaisen tai tuomioistuimen päätökset ovat moitittavissa oikeudessa, jos niitä epäillään perustuslain vastaisiksi. Kun Suomesta puuttuu tämä jälkikontrollin vaihe, myös perustuslain tulkinnan työnjako ontuu.

Työnjaon tarkoitus on synnyttää valtatasapaino eri valtiomahtien kesken: toimeenpaneva valta valmistelee lakialoitteen, lakiasäätävä valta päättää laista ja tuomiovalta voi vielä lain haastaa ja viime kädessä oikeudellisin perustein mitätöidä. Suomessa vallanjako-oppi on siis saanut varsin erikoisen tulkinnan.

Koska meillä eduskunnan käyttämien akateemisten asiantuntijoiden asema perustuslaillisessa järjestelmässä on niin vahva, heitä kuullaan usein ainakin epävirallisesti jo merkittävän lain valmisteluvaiheessa, jotta sen perus-



tuslaillisuus tulisi varmistetuksi. Milloin näin ei tehdä, seurauksena on yleensä julkista kritiikkiä ja, kuten sotelakien kohdalla, jälkipyykin pesua.

Kun lakiesitys valmistuu, asiantuntijat, ainakin jos he ovat asiasta yhtä mieltä, tosiasiasa sanelevat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan. Ja koska jälkivalvontaa ei ole, heidän tulkintansa muodostuu automaattisesti osaksi doktriinia, joka riippuvuussuhteesta ja voimakkaasta koulukuntamuodostuksesta johtuen harvoin joutuu toisten oikeusoppineiden kritisoimaksi tai tuomioistuinten arviotavaksi.

Valtionhallinnossa on parin viime vuosikymmenen aikana kiinnitetty yhä enemmän huomiota hyvään hallintotapaan. Olen itse selvitysmiehenä 20 vuotta sitten ollut pienessä mittakaavassa myötävaikuttamassa siihen, ettei sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosasto voi samanaikaisesti toimia lakien valmistelijana, normien antajana ja valvontaviranomaisena. Tuntuu luontevalta, että vastaavanlaisia kriteereitä sovellettaisiin myös perustuslakien valmisteluun, tulkintaohjeiden antamiseen ja tulkintaan.

## **TUOMIOVALLAN HARMAAT EMINENSSIT**

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan vuosittain antamien lausuntojen määrä nousi pysyvästi yli kymmeneen uuden perustuslakiuudistuksen alkutaipaleella ja on nyttemmin, vaalivuosia lukuun ottamatta, noussut siitä noin viisinkertaiseksi. Keskimäärin valiokunta kuu-lee kymmenisen asiantuntijaa jokaisen oman lausuntonsa

tueksi, joten pyydettyjä lausuntoja tulee yleensä vuodessa noin viisisataa.

Valiokunnan käyttämien asiantuntijoiden kierto on edelleen lähes yhtä alhainen kuin ajanjaksolla 1945–2002, jota Wibergin selvitys koski. Professorit Saraviita ja Jyränki ovat kylläkin vetäytyneet, mutta heidän tilalleen on nous-  
sut uusia valtiosääntöoikeuden professoreita.

Kaikki kymmenen käytetyintä akateemista asiantuntijaa ovat oikeustieteen tutkijoita ja toimineet professoreina. Kymmenikkö antoi 32 prosenttia kaikista valiokunnan lausunnoista. Kaikkiaan perustuslakivaliokunta kuuli asiantuntijaa 2 230 kertaa vuosina 2013–2017.

Esiintymiskertojensa puolesta listalle olisi voitu nostaa kaksi virkamiestä, hallitusneuvos Päivä Salo ja alivaltiosihteeri Tuomas Pöysti. Kumpikin edusti sosiaali- ja terveysministeriötä ja kävi kuultavana 25 kertaa, oletettavasti sote-uudistuksen valmisteluun liittyen.

Silmiinpistävän ainutlaatuisen uran perustuslakivaliokunnan asiantuntijana on tehnyt professori Mikael Hidén. Se on jatkunut jo viidettäkymmenettä vuotta, ja hän on antanut valiokunnalle yli 800 asiantuntijalausuntoa.

Tunnen Mikael Hidénin, etäisesti. Lähes 40 vuotta sitten meidät nimitettiin valtion yhteiskuntatieteellisen toimikunnan jäseniksi, jakamaan Suomen Akatemian tutkimusmäärärahoja. Minä olin tuolloin vastaväitellyt kansantaloustieteen virkaa tekevä professori, Hidén jo arvostettu oikeustieteilijä.

Tunnen suurta kunnioitusta Mikael Hidéniä, hänen oppineisuuttaan ja arvostelukykyään kohtaan. Hänen, jos

kenenkään, olisi pitänyt tulla nimitetyksi Suomen perustuslakituomioistuimen ensimmäiseksi presidentiksi. Todellisuudessa hän on sitä tietenkin ollut, muutoin paitsi virka-asemaltaan.

Ja juuri tässä on ongelman ydin. Oikeusvaltion tuomitsevan vallan piirissä ei kuulu olla tosiasiallista päätösvaltaa käyttäviä harmaita eminenssejä. Oikeusvaltion tuomareiden ja syyttäjien kuuluu tulla nimitetyksi virkaansa tavalla, josta on säädetty lailla.

Tuomarit ja syyttäjät voidaan valita yleisillä vaaleilla. Tai tasavallan presidentti, tuomarikollegio, senaatti tai jopa eduskunta voi heidät nimittää. Mutta heidän ei kuulu saada asemaansa eduskunnan valiokunnan sihteeriltä.

## **PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN ENITEN KÄYTTÄMÄT AKATEEMISET ASIANTUNTIJAT VUOSINA 2013–2017\* (MÄÄRÄ)**

<b>Olli Mäenpää</b>	<b>116</b>
<b>Mikael Hidén</b>	<b>110</b>
<b>Tuomas Ojanen</b>	<b>108</b>
<b>Veli-Pekka Viljanen</b>	<b>104</b>
<b>Juha Lavapuro</b>	<b>95</b>
<b>Kaarlo Tuori</b>	<b>53</b>
<b>Teuvo Pohjolainen</b>	<b>44</b>
<b>Janne Salminen</b>	<b>36</b>
<b>Raija Huhtanen</b>	<b>25</b>
<b>Liisa Nieminen</b>	<b>22</b>

\* 15.6.2017 mennessä.

Tuomarien ja syyttäjien esittämien argumenttien tulee olla julkisia, ja niiden kuuluu säännönmukaisesti saada huolellisesti valmisteltuja vasta-argumentteja. Argumenttien ei kuulu hautautua perustuslakivaliokunnan pöytäkirjoihin ja päätyä vain harvalukuisten ja usein samanmielisten valtiosääntöoikeuden tutkijoiden lukemaksi.

---

## Nykyinen prosessi ei ole oikeusvaltiolle kunniaksi.

---

En ole huolissani Mikael Hidénistä saati Kauko Sipposta, joka toimi perustuslakivaliokunnan asiantuntijana yhtä kauan, mutta kirjoitti huomattavasti harvemmin lausuntoja. Olen huolissani heistä, jotka astuvat tai ovat jo astuneet Hidénin ja Sipposen saappaisiin, koska nykyinen prosessi, jonka puitteissa he käyttävät asiantuntijaltaansa, ei ole oikeusvaltiolle kunniaksi.

Perustuslakia tulkitseva tuomitsevan vallan haara nauttii muualla maailmassa ja varsinkin Yhdysvalloissa yhteiskunnan kaikkein korkeinta arvostusta. Perustuslakia tulkitsevaan korkeimpaan oikeuteen edetään yleensä pitkän ja ansiokkaan tuomarinuran kautta. Suomessa perustuslakia tulkitsevat virkoihinsa aivan eri kriteereillä valitut tietentekijät, jotka yleisesti tuovat etukäteen mielipiteensä julki iltapäivälehdistön sivuilla.

## HARHA ASiantuntijoiden arvoVapaudesta

Perustuslaillisen valvontaprosessin sisäsiittoisuus antaa perustuslain tulkinnalle yhä enemmän kehäpäätelmän piirteitä, mikä on näköjään alkanut huolestuttaa jopa prosessin keskeisiä osapuolia. Siksi yhä useammin viitataan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa Suomi on osapuolena, ja näihin sopimuksiin liittyviin velvoitteisiin.

Tämä on tietenkin sallittua ja oikein, mutta kansainväliset sopimukset eivät korjaa perustuslain tulkintaprosessin ydinongelmaa. Kansainväliset sopimukset sisältävät määritelmiä ja velvoitteita, jotka kiistatta helpottavat joidenkin perusoikeuksien tulkintaa. Mutta ne eivät ratkaise perustuslaillisen valvontaprosessin puutteita.

Valtiosääntöoppineet joutuvat viittaamaan ylivoimaiseen oppineisuuteensa, kun he vastaavat kritiikkiin, joka koskee asiantuntijoiden kasvanutta valtaa. Näin he pyrkivät kääntämään huomion pois piirinsä pienuudesta ja valintaprosessiin liittyvistä puutteellisuuksista.

Kritiikissä ei ole kyse siitä, ovatko asiantuntijat muodollisesti päteviä. Sitä he kiistatta ovat, ainakin akateemisessa mielessä.

Kyse on siitä, että monet niistä kysymyksistä, joihin he ottavat kantaa, eivät ole yksinomaan asiantuntemuksella ratkaistavissa. Ne ovat, tai vähintäänkin sisältävät, arvokannanottoja. Jos useimmat asiantuntijat edustavat samankaltaista arvomaailmaa, heidän lausuntonsa eivät tarjoa hedelmällistä ja monimuotoista lähtökohtaa älylliselle keskustelulle perustuslain ja perusoikeuksien tulkinnasta.

Professori Martin Scheinin on väittänyt, että ”perusoikeudet myös ehdottoman ytimensä ulkopuolella ovat luonteeltaan oikeudellisia”, jolloin niiden ”punnintakin on oikeudellista”. Väite on vähintäänkin harhaanjohtava.

Tulkinnat muuttuvat ajan myötä, minkä sekä valtiosääntöoppineet itse että perustuslakivaliokunta myöntävät perustellessaan lain ”joustavaa” kirjoitustapaa. Perusoikeuksien tulkinta muuttui jo vanhan hallitusmuodon aikana, vaikka siihen kirjatut perusoikeudet aina vuoteen 1995 saakka säilyivät muuttumattomina.

---

## On absurdia väittää, että sote-alueiden määrä voitaisiin päättää oikeudellisin perustein.

---

Ilmeisin esimerkki koskee sananvapautta. Tulkinta sananvapaudesta laajeni huomattavasti ja vahvistui vuoden 1965 jumalanpilkka-oikeudenkäynnin jälkeen. Muutos ei ollut seurausta oikeudellisesta punninnasta, vaan selkeä arvovalinta. On myös lähes absurdia väittää, että esimerkiksi sote-alueiden lukumäärä voitaisiin päättää oikeudellisin perustein.

Poliittisesta kannastaan riippumatta useimmat vakavasti otettavat valtiosääntöoppineet Kauko Sipposelta Aulis Aar-

nioon ja Antero Jyränkiin myöntävät arvopohjaisten argumenttien painon perusoikeuksien tulkinnassa. Korkeimman oikeuden entinen presidentti Pauliine Koskelo ilmaisee asian näin: ”Usein ollaan ... tekemisissä arvosidonnaisten kysymysten tai suoranaisten arvorigiiritojen kanssa”.

Kun Scheinin kiistää perustuslain tulkintojen arvorigiiripuvuuden ja pitää niitä vain työhön ja tieteeseen perustuvan systemaattisen ja johdonmukaisen arvioinnin tulok-sena, ainakin 1970-luvun kokeneen henkilön ajatukset siirtyvät helposti siihen ”objektiiviseen tieteel-liseen maailmankuvaan”, jota tuon ajan laitavasemmistolaiset Karl Marxin kirjoituksiin viitaten markkinoivat.

Ellei asia olisi niin vakava, olisi huvittavaa rinnastaa Scheinin oikeusoppineiden riippumattomuuden ylistys vastaaviin kannanottoihin 1950- tai 1960-luvulta, aikaan jolloin porvarillisesti, jopa konservatiivisesti ajattelevat oikeusoppineet olivat niskan päällä yliopistoissa. Vasem-misto, johon Scheinin varmaankin itsensä lukee, olisi tuol-loin pitänyt väitettä professorien riippumattomuudesta ja ammattitaitoon perustuvasta arvovapaasta asiantunte-muksesta naurettavana. Tänään, kun akateeminen maailma ei enää miellä itseään perinteisten arvojen tai konser-vatiivisen maailmankatsomuksen peruspilariksi, tilanne on selvästikin toinen.

Kyse ei siis ole siitä, sisältävätkö perustuslain tulkinnat arvokannanottoja, sillä sitä ne selvästikin sisältävät. Etukä-teisvalvonnan osalta kyse on siitä, edustavatko perustusla-kivaliokunnan käyttämät asiantuntijat riittävää tulkinnal-lista diversiteettiä.

Kyse on myös siitä, kykeneekö valiokunta ammattitaitonsa ja käsittelyjärjestyksensä pohjalta tekemään asiantuntijoiden lausuntojen perusteella omiin ja valitsijoidensa arvoihin perustuvia oikeudellisesti perusteltavissa olevia ratkaisuja. Ihannetapauksessa valiokunnan jäsenet kuulevat eri näkökohtia korostavia asiantuntijoita, mutta tekevät lopulta ratkaisun omista maailmankatsomuksellisista lähtökohdistaan.

---

## Valiokunnan pitäisi pystyä kyseenalaistamaan asiantuntijoiden näkemykset.

---

Tällainen työnjako edellyttää kuitenkin perustuslakivaliokunnan jäseniltä korkeaa ammattitaitoa ja kykyä koota ja esittää vaikeitakin konstitutionaalisia argumentteja. Jos ammattitaito ei ole riittävä, asiantuntijoiden kannat muodostuvat helposti määrääviksi.

Jotta Scheininin väitteellä ”Jää eduskunnan perustuslakivaliokunnan ... ratkaistavaksi, otetaanko [asiantuntijoiden] neuvosta vaarin” olisi todellisuuspohjaa, pitäisi valiokunnan jäsenillä olla sellaista ammatti- ja argumenttaatiotaitoa, että he pystyvät myös kyseenalaistamaan asiantuntijoiden ”10 000 työtuntinsa asiantuntemuksen



perusteella, joskus pyynnöstä ja joskus pyytämättä” antamia lausuntoja ja niiden edustamaa arvomaailmaa.

Tämä voisi olla mahdollista, jos valiokunnalle säännönmukaisesti tuotaisiin kaksi kilpailevaa argumentaatiota. Nykymenettelyssä ja nykyisillä resursseilla se ei ole todennäköistä.



**VALTAA  
HAJOTTAMASSA**

Vuoden 1919 hallitusmuoto erotti selvästi lakiasäättävän ja toimeenpanevan vallan toisistaan. Valtiopäiville kokoontuneen eduskunnan tehtävänä oli säätää tarvittaessa ja yleensä hallituksen esityksestä lakeja, hyväksyä tulo- ja menoarvio sekä äänestää hallituksen luottamuksesta, kun sille oli esitetty välikysymys.

Eduskunta ei näytellyt merkittävää roolia hallituksen muodostamisessa eikä hallitusten jäsenten ainakaan pääsääntöisesti pitänyt olla kansanedustajia, vaan ”taitavaksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia”. Kansanedustajan työtä ei ollut tarkoitettu kokopäiväiseksi eikä säädöskokoelmaa läheskään niin laajaksi kuin mitä se tänään on.

Toimeenpaneva valta oli presidentillä ja valtioneuvostolla, maan hallituksella. Ylintä valtaa käytti tasavallan presidentti ylipäällikkönä, ulkopolitiikan johtajana, hallituksen muodostajan valitsijana, sisäpoliittisena vaikuttajana, lakien vahvistajana, asetusten antajana ja ennen kaikkea pääministerin ja hänen hallituksensa vanhempana keskustelukumppanina.

Presidentillä oli myös veto-oikeus eduskunnan päätöksiin sekä oikeus hajottaa eduskunta. Lisäksi presidentti oli tietenkin, tämän päivän terminologiaa käyttäen, arvojohtaja.

Hallitusmuoto toimi hyvin aina 1960-luvun lopulle saakka. Itse asiassa voidaan jopa väittää, että Suomen selviytyminen toisesta maailmansodasta, valvontakomission ajasta ja sitä seuranneesta vaikeasta suhteesta Neuvostoliittoon, johtui suurelta osin perustuslaissa viisaasti tasapainotetuista valtaoikeuksista.

Ilman presidentin suuria valtaoikeuksia Risto Ryti ei olisi uskottavasti voinut antaa Saksalle lupausta, joka toi Suomelle asetoimitukset, jotka yhdessä Saksan ilmavoimien tuen kanssa, mahdollistivat vihollisen panssarikärkien pysäyttämisen kesä-heinäkuussa 1944. On myös vaikea uskoa, että riitaista koalitiota edustanut vasemmistolainen pääministeri olisi menestyksekkäästi voinut yksin edustaa maata valvontakomission ja rauhanneuvottelujen aikana. J. K. Paasikiven johdolla vaaran vuosista ja sotakorvauksista kuitenkin selvittiin, Porkkala palautui ja Suomi liittyi Yhdistyneisiin kansakuntiin.

---

## Kekkosen ainutlaatuinen asema ei perustunut ensisijaisesti perustuslakiin.

---

Hallitusmuodon toimivuuden kannalta on tärkeää, että valtion päättävät elimet tasapainottavat toinen toisiaan. Amerikkalaiset käyttävät tästä käsitettä *checks and balances*.

Vuoden 1919 hallitusmuoto loi eduskunnan, hallituksen, presidentin ja tuomioistuinten välille tasapainon, joka säilyi hyvänä aina Urho Kekkosen vuonna 1968 tapahtuneeseen toiseen uudelleenvalintaan asti.

Kolmannella kaudellaan vuonna 1900 syntyneestä Kekkosesta tuli kuitenkin ikänsä, poliittisen kokemuksensa, ulkomaisten suhteittensa ja laajan kannatuksensa johdosta niin ylivoimainen, että vallan tasapaino järkkäyi fataalisti hänen edukseen. Epäkonstitutionaalinen tilanne maan johdossa huipentui Kekkonen kautta jatkaneen poikkeuslain käsittelyyn vuonna 1973.

Tasapaino palautui vasta vuonna 1981, jolloin pääministeri Mauno Koivisto kieltäytyi eroamasta. Koivisto asettui perustuslakiin vedoten Kekosta vastaan, ja voitti. Puoli vuotta myöhemmin Kekkonen joutui myöntämään heikentyneen terveystilansa ja erosi, minkä jälkeen Koivisto valittiin presidentiksi.

Urho Kekkonen ainutlaatuinen poliittinen asema ei perustunut yksinomaan tai edes ensisijaisesti perustuslakiin. Se perustui hänen pitkään virkakauteensa ja ylivoimaisiin verkostoihinsa Suomessa ja ulkomailla, varsinkin Neuvostoliitossa. Tässäkin suhteessa Kekkonen muistutti Yhdysvaltain pitkäaikaisinta presidenttiä, Franklin Delano Rooseveltiä.

Kekkonen ja Roosevelt käyttivät kumpikin perustuslain suomia valtuuksia määrätietoisesti, mutta heidän valtansa nojasi kuitenkin enemmän virkaikään, suhteisiin ja uskottavien kilpailijoiden puutteeseen kuin perustuslain puutteellisuuksiin. Molemmat koettelivat perustuslain rajoja, Roosevelt yrittämällä nimittää lisää tuomareita vastahakoiseen korkeimpaan oikeuteen ja Kekkonen poikkeuslailla.

Kumpikin sai viime kädessä tahtonsa läpi: Kekkonen pysyi virassa vielä kahdeksan vuotta, ja Roosevelt palautti

korkeimman oikeuden ruotuun ilman lisätuomareita. Molemmat joutuivat luopumaan vallastaan ennen virkakautensa päättymistä fyysisten voimien ehtymisestä johtuen.

Kokemukset Kekkonen ja Rooseveltin pitkistä virkakausista johtivat perustuslaillisiin toimiin. Yhdysvalloissa hyväksyttiin vuosina 1947–1951 perustuslain 22. lisäys, jolla presidentin virkakausien määrä rajoitettiin kahteen. Vastaava muutos tehtiin Suomen perustuslakiin vuonna 1991.

Presidentin virkakausien rajoittaminen olisi suurella todennäköisyydellä riittänyt ratkaisemaan Suomen perustuslaillisen ongelman. Mutta tavoitteet asetettiin korkeammalle: toimenpanevaa valtaa haluttiin heikentää ja samalla eduskunnalle antaa lisää muita kuin lainsäädännöllisiä tehtäviä.

## **SEREMONIALLINEN PRESIDENTTI, KAHLITTU PÄÄMINISTERI**

Suomen uuden perustuslain keskeisenä tavoitteena oli ”valtiösäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen”, millä tarkoitettiin eduskunnan aseman vahvistamista maan ylimpänä valtioelimenä. Näin haluttiin ”parantaa kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa eduskuntavaaleissa kantaa valtioneuvoston yleiseen kokoonpanoon”, kuten perustuslakiuudistuksen seurantaraportissa sanottiin vuonna 2001.

Eduskunnan asemaa vahvistettiin niin presidenttiin kuin valtioneuvostoon nähden lainsäädäntötyössä, hal-

lituksen muodostamisessa ja kansainvälisissä suhteissa. Samalla sumennettiin perinteisiä vallanjako-oppiin perustuvia rajoja toimeenpanevan vallan tappioksi. Tätä kehitystä jatkettiin tekemällä perustuslakiin täydentäviä muutoksia vielä vuonna 2012.

---

## Puolue voi aina uhata lähtevänsä hallituksesta.

---

Uudessa perustuslaissa tasavallan presidentin valtaoikeudet ovat huomattavasti vuoden 1919 hallitusmuotoa vähäisemmät. Presidentistä on tullut ”eurooppalainen” tai ”seremoniallinen”, riippuen siitä pidetäänkö kehitystä myönteisenä vai kielteisenä.

Presidentti ei enää johda maata, hän ei nimitä hallituksen muodostajaa, hän tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, hänellä on hyvin rajoitettu *suspensivinen* veto-oikeus, hänen nimitysvaltaansa on rajoitettu, hän ei voi hajottaa eduskuntaa muuten kuin pääministerin esityksestä. Presidentti johtaa ulkopoliittikkaa vain yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja vieläpä siten, että EU:hun liittyvien kansallisten päätösten valmistelu ja päätöksenteko kuuluu valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Tasavallan presidentistä on uuden perustuslain myötä tullut politiikan valtavirran sivussa oleva ja siitä jossain



määrin eristynyt symbolinen johtaja. Sekä Tarja Halonen että Sauli Niinistö ovat, kumpikin tavallaan, pyrkineet käyttämään perustuslain presidentille antamaa valtaa sen asettamia rajoja hiipoen. Kumpikaan heistä ei kuitenkaan ole johtanut maata, muutoin kuin mediajulkisuudessa.

Kuten eräs viimeaikaisista pääministereistämme totesi minulle pääministerin virka-asunnon Kesärannan laiturilla: ”Ainoa neuvo jonka sain edeltäjältäni, oli käydä lahden tuolla puolen (Mäntyniemessä) aina kun ehdin. TP:llä ei ole riittävästi tekemistä.”

Syy on ilmeinen. Valtaosa tasavallan presidentin tehtävistä on siirretty valtioneuvostolle ja pääministerille. Se kuulostaa tietenkin modernilta ja demokraattiselta, mutta ei välttämättä ole ongelmatonta.

Valtioneuvosto ratkaisee asiat kollegiaalisesti yleisistunnossa, mikä käytännössä merkitsee sitä, että asiat ratkaistaan hallituksessa edustettuina olevien puolueiden keskinäisissä neuvotteluissa. Maassa, jossa enemmistöhallituksen muodostamiseen tarvitaan käytännössä vähintään kolme ja usein jopa kuusi puoluetta, tämä merkitsee huomattavaa koalitio-ongelmaa.

Useimmilla hallituksessa edustettuina olevilla puolueilla on käytännössä veto-oikeus hallituksen päätöksiin, koska puolue voi uhata lähtevänsä hallituksesta. Siksi ei ole mitään takeita siitä, että esimerkiksi lakiesitystä koskevan neuvottelun tulos olisi yhteiskunnallisesti tai poliittisesti toivottava – tai edes edustaisi koalition jäsenten kantojen jonkinlaista keskiarvoa. Neuvottelutulos voi yhtä hyvin olla vaa’ankieliasemassa olevan puolueen saneluratkaisu.

Ilman koalitionensa yhteisymmärrystä pääministeri ei yksinkertaisesti pysty käyttämään presidentille ennen kuulunutta valtaa. Valtioneuvoston esittelysivuston mukaan pääministeri ”sovittaa yhteen eri hallitusryhmien näkemykset hallituksen linjasta”.

---

## On helpointa päätyä olemaan tekemättä mitään.

---

Siksi pääministeristä ei ole tullut Paasikiveen, Kekkoosen tai edes Koivistoon rinnastettava johtaja, vaan jotain vähäisempää, eräänlainen hallituksen *primus inter pares*. Pääministerillä ei ole Ranskan presidentin eikä Britannian pääministerin valtaa; hänellä ei ole edes Italian tai Ruotsin pääministerin valtaa. Pääministeri on vain hallituksensa sovittelija ja puhemies.

Koalitio-ongelma on tietenkin ollut perustuslain kirjoittajien ja johtavien poliitikkojemme tiedossa pitkään. Sitä on pyritty ratkomaan, tai ainakin pienentämään, tekemällä yhä pidempiä ja yksityiskohtaisempia hallitusohjelmia.

Tällainen järjestely voisi toimia, jos kaikki, tai edes valtaosa, hallituskaudelle osuvista merkittävistä päätöksistä olisi ennalta tiedossa tai edes arvattavissa. Mutta kuten verouudistusten, työmarkkinaneuvottelujen, valtiontalouden leikkausten ja jopa sote-uudistuksen yhteydessä

olemme saaneet huomata se, että hallitusneuvotteluissa löydetään yhteisymmärrys uudistusten päälinjauksista, ei yleensä riitä.

Ennemmin tai myöhemmin ollaan taas tilanteessa, jossa jokainen hallituspuolue voi käyttää veto-oikeuttaan ja jossa jokaisen olisi samalla voitettava jotakin. Tällaisessa tilanteessa on usein, kuten työmarkkinoiden tai valtiontalouden uudistuksissa, helpointa päätyä olemaan tekemättä yhtään mitään.

Edes ajatus siitä, että entistä vahvempi parlamentti ja tiukasti suhteellinen vaalitapa edistäisi kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa valtioneuvoston kokoonpanoon ja ohjelmaan ei näytä käyneen toteen. Esimerkistä käyvät vuoden 2011 eduskuntavaalit, joissa vasemmiston kannatus ensimmäistä kertaa tasavallan historiassa vajosi alle 30 prosentin.

Vaalituloksen pohjalta maahan olisi pitänyt perustaa porvarillinen hallitus tai ainakin laajapohjainen hallitus, jonka ohjelmassa oikeiston vaaliteemat olisivat olleet keskeisesti esillä. Poliittisen kentän pirstaleisuudesta, keskustan vaalitappiosta ja perussuomalaisten vaalimenestyksestä johtuen näin ei kuitenkaan käynyt.

Sosiaalidemokraatit pääsivät temppelein harjalle. Eduskunnan suurimman puolueen frustroituneen puheenjohtajan Jyrki Kataisen oli rakennettava hallituksensa vasemmiston poliittisen tuen varaan. Se tarkoitti myös hyvin pitkälle meneviä ohjelmallisia myönnytyksiä.

Yhtenä ratkaisuna koalitioiden ongelmaan on väläytelty ajoittaista vähemmistöhallitukseen turvautumista. Vähem-

mistöhallitus joutuisi tekemään enemmän työtä lakialoitteittensa läpimenon varmistamiseksi eduskunnassa, mutta toisaalta sen sisäinen työskentely ja vallankäyttö toimisivat paremmin ja konflikteja olisi vähemmän.

Uusi perustuslaki on tehnyt vähemmistöhallituksen käyttämisen aavistuksen verran entistä vaikeammaksi, joskin muutoksen merkittävyyttä on vaikea arvioida. Perustuslain 62. pykälän mukaan valtioneuvoston on viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Koska lain 44. pykälä määrää, että mikäli tähän liittyvän keskustelun aikana on tehty ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta, on ”tiedonannon käsittelyn päätteeksi toimitte[ttava] äänestys valtioneuvoston ... nauttimasta luottamuksesta”, hallitusohjelma on käytännössä hyväksyttävä eduskunnassa. Vähemmistöhallitukselle tämän esteen ylittäminen voi helposti muodostua ylivoimaiseksi haasteeksi.

Valtionhallinnossa on jo pitkään yritetty korvata konsensuaalista ja koalitioihin perustuvaa päätöksentekoa tulosorientoituneemmalla, elinkeinoelämästä haetulla johtamis- ja päätöksentekomallilla. Kokemukset ovat olleet vaihtelevia. Oikeiden tulostittareiden valinta ja operationalisointi muodostavat yleensä suuren haasteen.

Yliopistoissa uusi hallinto- ja rahoitusmalli on kuitenkin merkinnyt huomattavaa edistysaskelta. Opetusministeriön määrärahojen jako riippuu monitavoitteisesta tulosmallista. Yliopistojen hallitusten ulkopuoliset jäsenet ovat puolestaan usein pystyneet panemaan pisteen ainakin pahimmille yliopiston sisäisille tiedekuntien ja työntekijäryhmien välisille riidoille.

Vastaavalla tavalla monessa uudessa demokratiassa, kuten Singaporessa, Etelä-Koreassa tai Taiwanissa, yhteisymmärrys politiikan keskeisestä tavoitteesta – taloudellisen kasvun edistämisestä – on tuonut ratkaisun koalitio-ongelmaan.

Samaa on yritetty Suomessa 1950- ja 1960-luvuilla ja uudelleen Korpilammella pääministeri Kalevi Sorsan johdolla vuonna 1977. Myös pääministerien Matti Vanhasen ja Juha Sipilän ajamat, mutta ammattiyhdistysliikkeen vastustukseen kaatuneet, yhteiskuntasopimukset voidaan halutessa lukea vastaavanlaisiksi yrityksiksi rakentaa laajapohjaista yhteisymmärrystä talouspolitiikan tavoitteista.

## **RATKAISUJA KOALITIO-ONGELMAAN**

Koalitio-ongelma syntyy siitä, että puolueita ja ohjelmia on liian monta. Keskustapuolueen vankka kannatus maaseudulla yhdistettynä sen arvokonservatiiviseen, mutta samalla valtion taloudellista roolia korostavaan peruslinjaan, on ilmeisen pysyvästi jakanut porvarillisen kentän kahtia. Ruotsinkielisen vähemmistön halu käyttää RKP:n kautta vaikutusvaltaa paikallisissa ja kielikysymyksissä on edelleen lohkaissut porvarillisesta kentästä – niin ikään ilmeisen pysyvästi – kolmannenkin osan.

Sosiaalidemokraattien kannatuksen kutistuminen kolmanneksesta viidennekseen on vastaavasti tehnyt heidätkin pysyvästi riippuvaiseksi koalitiosta joko vasemmistoliiton ja vihreiden tai joidenkin porvarillisten puolueiden kanssa.

Vuoden 1919 hallitusmuodon ratkaisu koalitio-ongelmaan oli keskittää valtaa koalitiosta riippumattomalle valankäyttäjälle, tasavallan presidentille. Ratkaisu toimi pitkään hyvin.

---

## Vaalien suhteellisuutta rajoitetaan lähes kaikkialla.

---

Koalitio-ongelmaan on kuitenkin olemassa toinenkin ratkaisu: vaalien nykyään lähes ehdotonta suhteellisuutta voidaan rajoittaa suurempien puolueiden ja vaalien voittajien eduksi. Tämä kuulostaa Suomessa lähes pyhäinhäväistykseltä, mutta tosiasia on, että vaalien suhteellisuutta rajoitetaan lähes kaikkialla maailmassa.

Suhteellisen edustuksen ongelmat ovat olleet tiedossa pitkään. Niiden kanssa ovat painineet Alexander Hamilton, Alexis de Tocqueville, K. J. Ståhlberg ja monet muut valtiosääntöoppineet. Koska vastakkain ovat toisaalta suhteellisen edustuksen pyhä periaate ja toisaalta koalitioiden peliteoreettiset ongelmat, mitään täydellistä ratkaisua ei ole olemassa.

Useissa Euroopan maissa on kuitenkin pidetty poliittisen pirstoutumisen ja koalitioiden ongelmia niin merkittävänä, että ehdottoman suhteellisen edustuksen tieltä on haluttu poiketa. Suomi muodostaa itse asiassa kompro-

missittomalla suhteellisen vaalitavan kunnioituksellaan lähes ainutlaatuisen poikkeuksen sekä Euroopassa että länsimaissa.

Eurooppalaisissa parlamentinvaaleissa on käytössä ainakin kolme mekanismia, joiden tarkoituksena on kasvattaa paljon ääniä saaneiden puolueiden parlamentaarista painoarvoa: äänikynnys, yhden edustajan vaalipiirit ja bonusmandaatit suurimmalle puolueelle.

Monessa Euroopan maassa ja Yhdysvalloissa on myös kaksikamarinen kansanedustuslaitos, jossa ylempää kamarina ei valita suhteellisella vaalitavalla. Lisäksi joissakin maissa ja varsinkin Venäjällä, Ranskassa ja Yhdysvalloissa on voimakas presidentti-instituutio, joka itsenäisesti käyttää toimeenpanevaa valtaa niin sisä- kuin ulkopoliitikassa.

Yleisin poikkeus suhteellisesta edustuksesta on äänikynnys. Tullakseen edustetuksi parlamentissa puolueen tai vaaliliiton kokonaisäänimäärän on ylitettävä kynnys, joksi yleensä on säädetty kahdesta kahdeksaan prosenttia annetuista äänistä.

Äänikynnys vaikeuttaa uuden puolueen perustamista ja kannustaa pienempiä puolueita hakeutumaan alliansseihin tai sulautumaan suurempiin. Näin se toimii poliittisen kentän pirstoutumista vastaan.

Mitä korkeampi äänikynnys on, sitä merkittävämpiä poikkeamia se tuottaa suhteessa suhteelliseen vaalitaapaan. Äänikynnys on EU:n piirissä käytössä muun muassa

Ruotsissa, Tanskassa, Itävallassa, Saksassa, Belgiassa, Italiassa, Tsekissä, Unkarissa, Puolassa, Kreikassa, Latviassa ja Virossa. Siitä on myös olemassa versio, jossa esimerkiksi alle kolme edustajaa saaneet puolueet jäivät vaille edustusta.

Britanniassa ja Ranskassa parlamenttivaalien vaalitapa ei ole suhteellinen. Siellä yhden edustajan vaalipiirit keskittävät edustajapaikat suurimmille puolueille. Kummassakaan maassa hallituksella ei yleensä ole ollut takanaan äänestäjien enemmistöä.

Britanniassa äänienemmistöön nojaavat hallitukset ovat viime sadan vuoden ajalta yhden käden sormilla lasketuissa: Asquithin, Lloyd Georgen ja Churchillin sota-ajan hallitukset sekä ensimmäinen Cameronin hallitus (2010–2015). Parlamenttivaaleissa on vain yksi kierros, jossa vaalipiirin suurimman äänimäärän saanut ehdokas lähtee Westminsteriin. Siksi Margaret Thatcherin maanvyörymävoittoihin riitti runsaat 40 prosenttia äänistä.

Ranskassa sekä presidentin- että parlamenttivaalit ovat enemmistövaalit, jotka yleensä käydään kaksivaiheisena. Ensimmäisellä kierroksella vähintään 12,5 prosenttia vaalipiirin äänistä saaneet ehdokkaat pääsevät toiselle kierrokselle. Parlamenttiin valitaan toiselta kierrokselta vaalipiirin eniten ääniä saanut.

Presidentti Emmanuel Macronin perustama puolue *La République En Marche!* sai alkukesän 2017 parlamenttivaalien ensimmäisellä kierroksella 32,3 prosentin kannatuksen. Toisen kierroksen jälkeen Macronin puolue sai kuitenkin 350 parlamentin paikkaa 577 paikasta eli 60,6 prosenttia.



Joissakin Euroopan maissa, kuten Italiassa ja Kreikassa, on käytössä vaalijärjestelmä, jossa suurin puolue saa lisäpaikkoja eduskuntaan.

Italiassa eniten ääniä saanut puolue tai vaaliliitto saa automaattisesti enemmistön parlamenttiin, jos se saa vähintään 40 prosenttia äänistä. Voittajapuolue saa 40 prosentin ääniosuudella 340 paikkaa, eli 54 prosentin enemmistön parlamenttiin.

---

## Lisäpaikoilla varmistetaan hallitukselle vahva asema.

---

Jos mikään puolue ei yllä 40 prosentin kannatukseen, vaaleissa järjestetään kahden eniten ääniä saaneen puolueen välillä toinen kierros. Toisen kierroksen voittaja saa 340 paikkaa, ja loput parlamentin 277 paikkaa jaetaan pienin poikkeuksin muille kolmen prosentin kynnyksen ylittäneille puolueille ensimmäisen kierroksen äänimäärien mukaan.

Myös Kreikassa on kolmen prosentin äänikynnys. Suurin puolue saa lisäksi 50 lisäedustajapaikkaa, ja parlamentissa on paikkoja yhteensä 300. Näin pyritään varmistamaan hallitukselle vahva asema ilman vaikeita koalitionneuvotteluita.

Espanjassa vaalijärjestelmä suosii jossain määrin suurimpia ja paikallisesti keskeisessä asemassa olevia puolueita. Vaalit ovat periaatteessa suhteelliset, mutta vaalipi-

rien edustajamäärät vaihtelevat. Maa on jaettu 50 vaali-  
piiriin, ja pienimmistä vaalipiireistä Madridiin lähtee vain  
kaksi edustajaa.

Myös kaksikamarinen kansanedustuslaitos vähentää  
koalitio-ongelmaa, sillä yleensä ylempää kamaria ei valita  
suhteellisesti. Euroopan maista parlamentti on kaksika-  
marinen Itävallassa, Belgiassa, Tsekissä, Ranskassa, Sak-  
sassa, Irlannissa, Italiassa, Hollannissa, Puolassa, Roma-  
niassa, Sloveniassa, Espanjassa ja Britanniassa.

Britanniassa ylähuone on nykyään valtaosaltaan nimi-  
tetty – vain 92 sen 800 paikasta periytyy, ja niistäkin vain  
75 on aristokraattien itsensä nimettävissä – ja koostuu  
pääasiassa politiikassa, tieteessä, taiteessa ja liike-elämässä  
ansioituneista jäsenistä.

Ranskassa 140 000 valitsijamiestä valitsee useimmat  
vaikutusvaltaisen ylähuoneen 348 jäsenistä. Yleensä tästä  
seuraa se, että maaseutualueiden ja oikeiston edustus on  
ylähuoneessa huomattavasti edustajahuonetta vahvempi.

Saksan ylähuoneen, *Bundesratin*, kokoonpanosta päät-  
tävät osavaltioiden hallitukset, ja yleensä Bundesratissa on  
edustaja jokaisen osavaltion hallituksesta. Äänestyksessä  
osavaltion edustajien on annettava äänensä saman esityk-  
sen puolesta, eikä ryhmän ääniä voida jakaa.

Belgiassa taas ylähuoneen 60 paikasta 50 on aluepar-  
lamenttien ja 10 senaattorien itsensä täyttämiä. Puolassa  
senaatti valitaan yhden edustajan vaalipiireistä brittiläisen  
alahuoneen vaalittavan mukaan.

Ylähuoneen valta vaihtelee maasta toiseen, mutta kai-  
kissa edellä mainituissa maissa ylähuoneella on valtaa var-

sinkin viivyyttä kiistanalaisten lakialoitteiden käsittelyä ja voimaantuloa.

Yhdysvaltain kongressin edustajahuoneen jäsenet valitaan kahdeksi vuodeksi kerrallaan yhden edustajan vaalipiireistä. Tämän seurauksena lähes kaikki edustajahuoneen jäsenet edustavat aina jompaakumpaa kahdesta suuresta puolueesta, ja siksi koalitio-ongelmaa ei juuri tunneta.

Kongressissa on myös senaatti, joka kiistatta on demokraattisen maailman vaikutusvaltaisin ylähuone. Kaikki merkittävät lakiesitykset edellyttävät sekä edustajahuoneen että senaatin hyväksymistä, ja senaatin tulee lisäksi vahvistaa presidentin korkeimmat virkanimitykset.

Senaattiin valitaan sata senaattoria, kaksi jokaisesta osavaltiosta, ja puhetta johtaa maan varapresidentti. Senaattorit olivat alun perin osavaltioiden nimittämiä, mutta 1913 voimaan tulleella perustuslain 17. lisäyksellä heidät määrättiin valittavaksi yleisillä vaaleilla. Vaalikausi on kuusi vuotta, joten noin kolmannes senaattoreista valitaan edustajahuonevaalien yhteydessä joka toinen vuosi.

Vuonna 1919 kaksikamarisuus toi Suomessa mieleen aatelisprivilegiot ja sääty-yhteiskunnan. Siksi oli selvää, että nuoren tasavallan lakiasäättävän elimen tuli olla yksikamarinen.

K. J. Ståhlberg onnistui kuitenkin piilottamaan eräänlaisen sisäisen senaatin hallitusmuotoonsa. Lakialoitteen tuli toisessa käsittelyssään käydä suuressa valiokunnassa. Ajatuksena oli kaikei, että suureen valiokuntaan valittaisiin eduskunnan raskassarjalaiset, valtiomiehet, jotka puolue-

rajat ylittäen voisivat toisessa käsittelyssä pysäyttää nuorempien kollegojensa huonosti harkittuja esityksiä.

Ståhlbergin ajatus ei koskaan käynyt toteen. Pelkkä valiokuntajäsenyys ei riittänyt antamaan valtiomiehille sellaista asemaa, jonka perusteella he olisivat voineet sopia asioista yli puoluerajojen. Siihen olisi tarvittu erillisiä vaaleja tai nimitysmenettelyä ja todennäköisesti myös, kuten USA:ssa, pidempää vaalikautta. Perustuslakiuudistuksessa suuresta valiokunnasta tuli eduskunnan EU-valiokunta.

## VALLAN VASTAPAINOT JA VAHVA JOHTAJUUS

Vallanjako-oppi ei ole mikään vallan hajottamisoppi, vaikka moni valtiotieteilijä näyttää niin uskovan. Päinvastoin, vallanjako luo edellytykset vahvalle johtajuudelle, kun kolme valtiomahtia erotetaan toisistaan ja samalla alistetaan toisilleen.

Vallanjako luo tasapainotetun järjestelmän, jossa parlamentti asettaa toimeenpanevan vallan rajat lainsäädännöllä. Riippumattomat tuomioistuimet vuorostaan valvovat lainsäädännön toteutumista. Siksi toimeenpanovallan rajoittaminen siirtämällä valtaa yksilöiltä kollegioille ja koalitiolle ei ole tarpeen ja voi itse asiassa olla jopa vaarallista.

Konstitutionaaliset vastapainot – *checks and balances* – vaikeuttavat vallankäyttöä ja päätöksentekoa, jos niitä rakennetaan erikseen jokaisen valtiomahdin sisään. Montesquieukin tavoitteli sellaista vallanjakoa, joka estää vallan helpon väärinkäytön, muttei kuitenkaan tuhoa edellytyksiä käyttäjä valtaa.

Maailman menestyneimmät demokraatiat eivät ole rakentaneet menestystään hajautetun tai kuohitun toimeenpanevan vallan varaan. Päinvastoin, esimerkiksi USA:lla on demokraattisen maailman voimakkain presidentti-instituutio.

Yhdysvalloissa hallitusta ei muodosteta poliittisista puolueista, vaan presidentin valitsemista yksilöistä, jotka eivät yleensä edes ole kongressin jäseniä. Kabinetti on presidentin työrukkanen tai johtoryhmä, eikä sen tarvitse nauttia kongressin luottamusta – joskin sen jäsenten nimitykset on vahvistettava senaatissa. Tavaksi on kuitenkin tullut, että senaatti ei poliittisin perustein ministerinimitystä kaada.

---

## Menestystä ei rakenneta kuohitun vallan varaan.

---

Yhdysvaltain presidentti on myös ylipäällikkö, hän johtaa suvereenisti sekä ulko- että sisäpolitiikkaa ja nimittää valtiohallinnon korkeimmat virkamiehet ja upseerit sekä korkeimman oikeuden jäsenet eliniäksi. Presidentillä on laaja asetusten, *executive order*, anto-oikeus. Koska presidentin veto-oikeuden kaataminen, *override*, edellyttää kongressissa määräenemmistöä, presidentillä on käytännössä myös oikeus milloin tahansa vaatia minkä tahansa lain hyväksymisen ehdoksi määräenemmistöä.

Nämä suuret valtaoikeudet eivät ole sattuma tai erehdys, vaan tarkan harkinnan tulos. Niitä kuvaillaan perustuslain isinä pidettyjen Alexander Hamiltonin, James Madisonin ja John Jayn kirjoituksissa, jotka julkaistiin 1780-luvulla *The Federalist*-nimimerkillä. Nämä kirjoitukset on sittemmin koottu kirjaksi, joka on USA:ssa samalla sekä yläasteiden oppimateriaalia että korkeimman oikeuden keskeinen oikeuslähde.

Kongressi voi rajoittaa presidentin vallankäyttöä lainsäädännöllä, budjettipäätöksillään ja viime kädessä erottamalla presidentin, mihin tarvitaan sekä hyvä syy että määränemmistö senaatissa.

Presidentin valta-asema on Yhdysvalloissa huomattavasti vahvempi kuin se Suomessa oli vuoden 1919 hallitusmuodossa. Silti siellä ei ole tehty mitään merkittäviä ehdotuksia presidentin vallan muuttamiseksi sitten Vietnamin sodan.

Yhdysvaltojen lisäksi Britanniassa, Ranskassa ja tietenkin myös Aasian kehittyvissä demokratioissa vahvaa toimeenpanevaa valtaa pidetään tärkeänä edellytyksenä poliittisen järjestelmän toimivuudelle. Kuvaavaa on, että Britanniassa vaalitulosta, jossa parlamentin alahuoneeseen ei synny selvää enemmistöä – *hung parliament* – pidetään vaarallisena, jopa katastrofaalisena. Suomessa samanlaista tilannetta, ja sen tuottamia koalitioita pidetään – yllättävää kyllä – vahvuutena.

Myös Ruotsissa on kiinnitetty paljon huomiota hajanaisen parlamentin ongelmiin. Äänestäjät tarjosivat siihen 70 vuoden ajan ratkaisun antamalla sosiaalidemokraateille

niin suuren tuen, että puolue pystyi hallitsemaan yksin tai ajoittain vasemmistopuolueen parlamentaarisella tuella. Viime aikoina sosiaalidemokraattien kannatuksen alamäki on kuitenkin pakottanut heidät yhteistyöhön vihreän *Miljöpartietin* ja vasemmistopuolueen kanssa.

Porvarillinen kenttä on taas muodostanut *Alliansenin* ja toiminut yhdessä lähes puolueenomaisesti yhteisen vaali- ja hallitusohjelman puitteissa. Alliansen hallitsi Ruotsia melko menestyksellisesti kahden vaalikauden ajan.

Liittoutumat ovat vieneet Ruotsia takaisin kohti kaksipuoluejärjestelmää, mutta kehitystä on vaikeuttanut populistisen *Sverigedemokraterna*-puolueen kannatuksen nousu.

Avoimeksi kysymykseksi jää, pystyvätkö Suomen poliittiset puolueet koskaan yhdistymään tai muodostamaan Ruotsin blokkien kaltaisia pysyviä koalitioita.

Keskustan sisäinen punamulta-vähemmistö antaa ymmärtää, että niin ei tule käymään. RKP:n ja kristillisdemokraattien tärkeät erityiskysymykset vaikeuttavat nekin osaltaan suomalaisen allianssin syntymistä. Sen ainoat varauksettomat kannattajat näyttävät löytyvän kokoomuspuolueesta. Ajoittain on ehdotettu myös vasemmistoliiton sulautumista sosiaalidemokraatteihin, mutta fuusion kannatus on jäänyt vaatimattomaksi.

Vaikka perussuomalaisten kahtiajakautuminen ei välttämättä tarkoita poliittisen hajaannuksen kasvua, näyttää Suomen poliittinen kenttä vielä pitkäksi aikaa jäävän pirstaleiseksi. Se vaikeuttaa riittävän yhteisymmärryksen saavuttamista varsinkin tärkeissä, mutta ristiriitoja herättä-

vissä kysymyksissä, kuten muualla Euroopassa jo toteutetuissa vero- ja työmarkkinauudistuksissa, mikä ei ole maalle eduksi.

Tässä tilanteessa korostuu poliittista vallankäyttöä stabiloivan perustuslakireformin tarve. Konservatiivifilosofin Edmund Burken sanoin: ”Valtiolta, jolta puuttuu kyky muuttua, puuttuu myös kyky säilyä hengissä”.



**ENTÄ SITTEEN?**

**S**uomen uusi perustuslaki syntyi historiallisessa murroskohdassa. Suomi oli juuri jättänyt taakseen YVA-sopimuksen, suomettumisen nöyryytykset ja siirtynyt kansakunnaksi EU-kansakuntien joukkoon. Vuosikymmenen alun talouslamasta huolimatta ilmassa oli suurta kehitysoptimismia. Neuvostoliitto oli kaatunut, ja Francis Fukuyama julistanut historiankin päättyneeksi. Liberaali demokratia ja markkinatalous oli voittanut, ja Eurooppa, johon Suomi oli juuri liittynyt, teki siitä oman tulkintansa.

Perustuslain uudistusta työnsi eteenpäin muisto kansanvaltamme historian synkimmästä hetkestä, Urho Kekkonen kolmannen valtakauden jatkamisesta poikkeuslailla vuonna 1973. Mutta sitä veti uudenlaisen kansallisen heräämisen euforia, halu tulla eurooppalaisemmaksi kuin eurooppalaiset itse.

Perustuslaistamme piti tulla modernimpi, parlamentarisempi, länsimaisempi, ihmisoikeusmyönteisempi ja demokraattisempi kuin missään muualla. Jos vanha hallitusmuotomme oli Marsista, uusi perustuslaki on Venuksesta.

Viisaat perustuslait on yleensä kirjoitettu melko nopeasti, ja niiden tekijät ovat olleet lukeneita, määrätietoisia ja harvalukuisia. Poikkeuksena on Yhdistyneiden kuningaskuntien perustuslaki, jota ei edes ole kunnolla pantu paperille. Usein perustuslait on hyväksytty joko nopeasti ja paineen alla, kuten Ranskassa tai Saksassa, tai perustuslain hyväksyminen on voinut vaatia poikkeusmenettelyä, kuten USA:ssa.

Suomen uusi perustuslaki hyväksyttiin pitkän valmistelun jälkeen eduskunnassa käytännössä yksimielisesti, sillä lähes jokainen pystyi tekemään siitä oman tulkintansa. Se edusti kaikkea sitä hyvää, mitä yhdessä pidämme arvossa.

Uudessa perustuslaissa oli jokaiselle jotakin, yleviä deklaratioita ja paljon kansanvaltaa. Mutta hyvä hallintotapakodokumentti se ei ollut.

Pienessä maassa piirit ovat yleensä pieniä. Aivan erityisesti näin on Suomessa, jossa on yleensä vierastettu pitkälle menevää individualismia ja pieneen kieliryhmään kuuluva ei-indoeurooppalainen kieli on kerännyt esteitä kansainvälistymisen tielle. Siksi vanhaan Suomeen syntyi ja synnytetttiin keskustelupiirejä, joista todellisuudessa tuli aihepiiriään dominoivia seuroja.

Suomen hyvä veli -verkostojen merkitystä on yleensä huomattavasti liioiteltu; arvostettu kollega -verkostojen rooli on sen sijaan jäänyt monelta valtiotieteilijältä huomaamatta. Kollegaverkostoja on ollut ulkopoliitikassa, kauppapolitiikassa, työmarkkinoilla, työeläkejärjestelmässä ja monella muulla alueella, jossa markkinat ja globalisaatio eivät vielä olleet avartaneet keskustelua.

Valtiosääntökysymyksissä arvostettu kollega -piiri on ollut näistä pienimpiä. Konstitutionaalista kehitystä on 50 vuoden ajan ohjannut kourallinen miehiä, jotka kasvoivat aikuisuuteen 1960-luvun Suomessa, jonka arvomaailmaa ja yksituumaisuutta he oppivat arvostamaan.

Useimmat valtiosääntöoppineet löysivät poliittisen kotinsa keskiviivan vasemmalta puolelta; toisilla oli nuoruudessaan, kuten minullakin, vahvat yhteydet radikaalivasemmistoon. Minusta poiketen he säilyttivät elementtejä tuosta arvomaailmasta keski-ikään ja kypsään ikään.

Edeltäjiltään Veli Merikoskelta ja Paavo Kastarilta, nämä miehet perivät vuoden 1919 hallitusmuodon tulkintaperinteen, jota he kovalla työllä pyrkivät modernisoimaan. Urho Kekkosen – jonka kansliapäällikkönä Antero Jyränki toimi kolmen vuoden ajan, kunnes Zavidovo-vuoden jälkimainingeissa joutui eroamaan – heikon terveydentilan tultua yleiseen tietoon, ja hänen erottuaan syntyi uusi tilanne.

---

## Uudistus muutti Suomea enemmän, kuin oli tarkoitus.

---

Kekkosen perinnöksi ei jäänytkään Paasikiven–Kekkosen linja, vaan jotain aivan muuta. Poliittinen eliitti ja kansan selkeä enemmistö olivat kerrankin samaa mieltä.

Presidentin valtaoikeuksien riisuminen avasi tilaisuuden perustuslain laajemmallekin uudistukselle. Kekkosen eron aikoihin aloitettu perusoikeusuudistus kytkettiin hallitusmuodon uudistamisprosessiin, ja tuloksena syntyi lopulta vuoden 2000 perustuslaki.

Uuden perustuslakimme valmistelua neuvoi, ohjasi ja jopa johti sama pieni valtiosääntöoppineiden piiri, jonka jäsenet olivat jo 1970-luvulla nousseet eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakioasiantuntijoiksi. Eivät he mitään vallankaappausta suunnitelleet, päinvastoin. Heitä ohjasi huoli vallan keskittymisestä Kekkonen Suomessa ja käytännön johtamiskokemuksen puutteesta johtuva kollegiaalisen päätöksenteon ihannoiti.

Tämän seurauksena perustuslakiuudistus muutti Suomea paljon enemmän, kuin mitä oli tarkoitus.

## **AINAKIN KOLME ONGELMAA**

Suomen uudessa perustuslaissa on ainakin kolme ongelmaa. Ensinnäkin se on siirtänyt valtaa presidentiltä parlamentille ja hallitukselle tarjoamatta ratkaisua näin kasva-neeseen koalitio-ongelmaan.

Toiseksi, luettelemalla joukon väljästi määriteltyjä uusia perusoikeuksia se on synnyttänyt tulkintaongelman, johon ennakkotapaukset tai lain perusteet eivät ainakaan vielä tarjoa tyydyttävää ratkaisua.

Kolmanneksi, perustuslain tulkintaprosessi on ongelmallinen. Ennakkovalvontaan perustuva tulkinta on jätetty eduskunnan heikosti resursoidun perustuslakivaliokunnan vastuulle, mikä käytännössä on siirtänyt tulkinnan pienen ja samanmielisen valtiosääntöoppineiden piirin tehtäväksi. Mitään oikeudellista tapaa varmistaa voimassa olevan lainsäädännön perustuslaillisuutta ei Suomessa ole.

Käytännössä nämä kolme tekijää ovat merkittävästi heikentäneet toimenpanevan vallan – presidentin ja maan hallituksen – asemaa suhteessa lakia säätävään ja tuomitsevaan valtaan. Muuttunut vallanjako näyttää muodostuneen uuden perustuslain tärkeimmäksi seuraukseksi.

Perustuslakiuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli siirtää presidentin valtaa valtioneuvostolle, minkä monet siihen keskeisesti vaikuttaneet valtiosääntöoppineet lukivat valtakirjana *parlamentarisoida* Suomea. Mitään julkilausuttua tavoitetta jakaa valta uudelleen kolmen valtiomahdin kesken uudistukseen ei kuitenkaan liittynyt.

Lopputuloksena Suomi on saanut perustuslain, joka on merkittävällä tavalla vaikuttanut maan poliittiseen lamaannukseen. Jopa Sipilän, Suomen mittakaavassa kapeapohjainen, kolmen puolueen hallitus on kompassunut koalitio-ongelmaan pyrkiessään uudistamaan työmarkkinoita ja terveydenhuoltoa.

Koalitio-ongelmaa suuremmaksi ongelmaksi on muodostunut näitä uudistuksia ja niiden perustuslaillisuutta arvioiva, tosiasiallisesti perustuslakituomioistuimen valtaa käyttävä valtiosääntöoppineiden piiri. Uuden perustuslain toisen luvun tulkinnanvaraisuus on käytännössä merkittävästi kasvattanut valtiosääntöoppineiden vaikutusvaltaa suhteessa eduskunnan perustuslakivaliokuntaan ja viime kädessä maan hallitukseen.

Tämän seurauksena perustuslaillisuuden valvontajärjestelmämme puutteet ovat tulleet entistä ilmeisimmäksi.

## KYMMENEN EHDOTUSTA

Mitä sitten pitäisi tehdä? Ensimmäisenä tulee mieleen Juho Kusti Paasikiven usein siteerattu havainto siitä, että tosiasioiden tunnustamisessa on viisauden alku. Perustuslain ja sen tulkitsijoiden saama kritiikki on sekä laajuudeltaan että purevuudeltaan ollut sitä luokkaa, että ongelman tunnustaminen olisi viisasta.

Vaikka osa ongelmista on ratkaistavissa ilman merkittäviä perustuslain muutoksia, jotkut jopa ilman mitään lainmuutoksia, varsinkin perustuslakituomioistuimen perustaminen sekä hallintotapakorjaukset presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan välisiin suhteisiin edellyttävät perustuslain muuttamista. Tämän vastustaminen tulee perustuslain tulkitsijoiden puolelta olemaan kaikkein kovinta.

Esimerkiksi Antero Jyränki ei kirjoituksissaan jätä ketään epätietoiseksi siitä, että presidentin vallan riisuminen ja eduskunnan vallan kasvattaminen on hänen mielestään ollut perustuslakiuudistuksen kova ydin. Jyränki haluaisi *täysparlamentarisoida* perustuslain riisumalla presidentiltä myös jäljellä olevat vaatimattomat valtaoikeudet ja lopettaa presidentinvaalit, vaikka myöntää sen ”kansanpsykologisesti” vaikeaksi.

Perustuslain soveltamis- ja tulkintaongelmiin on löydettävissä melko yksinkertaisiakin ratkaisuja, joita useat oikeusoppineet, korkeimman oikeuden entinen presidentti Pauliine Koskelo etunenässä, ovat esittäneet. Myös hänen seuraajansa Timo Esko on yhtynyt näkemykseen,

että maahan tarvitaan perustuslain jälkivalvontaa. Perustuslakivaliokunnan pitkäaikainen puheenjohtaja Kimmo Sasi on puolestaan tehnyt ulkopuolisen silmin toimivilta näyttäviä esityksiä perustuslakivaliokunnan menettelytapojen kehittämiseksi.

Olen tietenkin saanut heiltä vaikutteita. Oma agendani menee kuitenkin pidemmälle:

- 1.** Perustuslain ennakkovalvonnasta vastuussa olevan eduskunnan perustuslakivaliokunnan kokoonpanoon tulisi kiinnittää huomiota. Valiokuntaan pitäisi pyrkiä valitsemaan nykyistä enemmän lainopillisen koulutuksen saaneita ja kokeneita kansanedustajia. Pääsääntöisesti valiokunnan varsinaisiksi jäseniksi ei tulisi valita ensimmäisen kauden kansanedustajia. Jotta tämä olisi mahdollista, valiokunnan työtaakkaa tulisi samalla keventää lähettämällä vain periaatteellista merkitystä omaavat lakiesitykset valiokunnan käsiteltäväksi.
- 2.** Perustuslakivaliokunnan työskentelytapaa tulisi kehittää muodollisemmaksi ja enemmän oikeudenkäyntiä muistuttavaksi. Valiokunnalle pitäisi ainakin merkittävimmässä asioissa esittää kaksi kilpailevaa kantaa, joiden tueksi esitetyt argumentit ovat julkisia. Esittäjille pitäisi tarjota myös mahdollisuus kommentteihin ja vasta-argumentteihin. Lakiesityksen tekijän, yleensä maan hallituksen, tulisi aina nimetä oma asianajajansa esittämään valiokun-



nalle argumentit lakiesityksen perustuslaillisuuden puolesta ja viemään sitä siellä eteenpäin. Kimmo Sasi on esittänyt tätä varten erillisen viran perustamista oikeusministeriöön.

- 3.** Perustuslakivaliokunnan omaa valmisteluorganisaatiota tulisi vahvistaa siten, että se olisi vähemmän riippuvainen ulkopuolisten asiantuntijoiden käytöstä. Lisäksi kuuluvia asiantuntijoita valittaessa pitäisi kiinnittää enemmän huomiota jääviydenomaisiin tilanteisiin. Pääsääntöisesti valiokunnan ei tulisi kuulla sellaisia asiantuntijoita, jotka ovat ottaneet osaa asian valmisteluun aikaisemmassa vaiheessa tai jo tehneet kantansa julkisuudessa tunnetuksi.
- 4.** Perustuslaille tulisi järjestää tuomioistuinperusteinen jälkivalvonta. Lakien, muiden määräysten ja viranomaispäätösten perustuslaillisuuden arviointi pitäisi uskoa joko tätä tarkoitusta varten perustettavalle erilliselle perustuslakituomioistuimelle tai korkeimmalle oikeudelle.  
Jos oikeus ottaa asian käsiteltäväkseen, sillä olisi mahdollisuus todeta laki tai määräys jälkikäteen perustuslain vastaiseksi ja siten mitättömäksi.
- 5.** Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että perusoikeuksien tulkinnassa tulisi palata sanatarkkaan perinteeseen. Perustuslaki merkitsee sitä, mitä se merkitsi sen säätäjille, kun se säädettiin.

Vaikka perustuslain perusteissa puhutaan joustavuudesta, se ei voi merkitä avointa valtakirjaa perustuslakivaliokunnalle ja sen asiantuntijoille lukea perustuslakiin uusia oikeuksia ja velvoitteita.

Jos perustuslain selkeästä tulkinnasta ei ole synnyttävissä tarpeeksi laajaa yhteisymmärrystä, perustuslakia on siltä osin muutettava niin, että säätäjien tarkoituksesta saadaan selvyys.

6. Taloudellisten, sivistyksellisten ja sosiaalisten oikeuksien *dimensiointiin* liittyy selvästi poliittisia arvokannanottoja. Ne kuuluvat perustuslain perustelujen budjettipäätösviittauksesta huolimatta yksiselitteisesti eduskunnalle ja sen muille valiokunnille, eikä valtiosääntöoppineille tai perustuslakivaliokunnalle.
7. Eduskunnan olisi perustuslakivaliokunnan päätöksin, lainsäädännöllä tai viime kädessä perustuslain muutoksella tehtävä selväksi, missä määrin ja miltä osin sen toisen luvun perusoikeudet ovat *horisontaalisia*, eli julkisen vallan lisäksi yksityisiä kansalaisia sitovia tai velvoittavia. Viisainta olisi todeta, etteivät ne sitä ole ja samalla poistaa perustuslaista sen 20. pykälän ensimmäisen momentin ympäristövelvoite.
8. Eduskuntavaalijärjestelmän suhteellisuutta on syytä tarkastella kriittisesti. Vaalijärjestelmää tulisi korjata paikallisesti edustavammaksi ja samalla vaalit voittaneita suurempia

puolueita suosivaksi. Tämä on todennäköisesti helpoimmin tehtävissä jakamalla maa nykyistä huomattavasti useampaan vaalipiiriin.

Vaihtoehtoisesti olisi harkittava äänikynnyksen sekä suurimmalle eduskuntapuolueelle tai vaaliliitolle tulevien lisämandaattien käyttöönottoa.

- 9.** Verolakien säätämiseen liittyvä hallitusmuodon määräenemmistövaatimus poistettiin vuonna 1991. Tämä on johtanut siihen, että Suomen verolainsäädännön ennustettavuus on heikompa kuin muissa pohjoismaissa.

Vaihtoehtona varsinaisten määräenemmistösäännösten palauttamiselle olisi harkittava valtion menokaton käyttöönottoa. Katon nostaminen edellyttäisi eduskunnan määräenemmistöpäätöstä. Yhdysvalloissa kongressi asettaa valtion velanotolle katon, ja Ruotsissa kokemukset vähemmän muodollisesta menokatojärjestelystä ovat olleet hyviä.

- 10.** Tasavallan presidentin valtaoikeuksien vahvistamista olisi syytä vakavasti harkita. Kyseeseen tulee ensisijaisesti presidentin johtavan aseman palauttaminen ulkopolitiikassa.

Käytännöksi muodostunut periaate, jonka mukaan suurimman eduskuntapuolueen puheenjohtaja muodostaa hallituksen, mainitaan yhtenä vaihtoehtona perustuslain perusteluissa. Se ei välttämättä ole erityisen hyvin toimiva. Siksi olisi syytä harkita myös halli-

tuksen muodostajan valinnan palauttamista presidentille.

Myös presidentin veto-oikeutta voitaisiin laajentaa nykyisestä *suspensiivisesta* siten, että eduskunnan kannanotto, joka kumoaa presidentin veton olisi hyväksyttävä määräenemmistöllä.

Demokraattiset perustuslait on tehty pysyviksi. Maailman vanhin voimassa oleva perustuslaiksi luettu sopimus, *Magna Charta*, täytti juuri 800 vuotta ja maailman vanhin kirjoitettu perustuslaki, Yhdysvaltain perustuslaki, täyttää kohta 230 vuotta.

Yhdysvaltain perustuslain viimeksi hyväksytyn, 27. lisäyksen, käsittely kesti 202 vuotta. Kongressi lähetti esityksen, joka kieltää edustajien palkankorotuksen voimaantumisen ennen seuraavia kongressivaaleja, osavaltioille ratifioitavaksi 25. syyskuuta 1789. Se sai vaadittavat 38 osavaltiota taakseen toukokuussa 1992.

On sääli, että Euroopan nuorimpiin kuuluva valtio Suomi vuonna 1999 katkaisi perustuslaillisen perinteensä päättämällä kumota hyvin toimivan 80-vuotiaan hallitusmuotonsa. Erityisen ikäväksi tämän päätöksen tekee se, että korvaava konstituutio, uusi perustuslakimme, on osoittautunut monella tavalla epäonnistuneeksi.

Uuden perustuslakimme valvontamekanismit eivät ole oikeusvaltiolle kunniaksi. Uusi perustuslaki on vaikuttanut maan stagnaatioon, kun se on siirtänyt valtaa toimeen-

panevilta elimiltä eduskunnalle ja valtiosääntöasiantuntijoille. Tätä tosiasiaa eivät uuden perustuslain ylevät periaatteet ja tärkeät tavoitteet pysty peittämään alleen.

---

## Demokraattinen johtajuus tarvitsee paremmat edellytykset.

---

Demokratia on maailmalla kriisissä ja Euroopassa peräänkuulutetaan parempaa demokraattista johtajuutta. Suomeenkin pitäisi luoda sille paremmat perustuslailliset edellytykset.

# LÄHTEET

- BURKE**, Edmund: Reflections on the Revolution in France, MDB Oxford Edition, 2016.
- DWORKIN**, Ronald: Taking Rights Seriously, Harvard University Press, 1978.
- EROLA**, Marko: Sidotut kädet – Näin yleissitovuudesta tuli työmarkkinoiden tärkein ongelma, EVA Analyysi, 8.6.2016.
- HALLITUKSEN** esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussääntösten muuttamisesta, HE 309/1993.
- HÄMÄLÄINEN**, Unto: ”Professori Ilkka Saraviita: Venäjä-sopimuksella ja yya:lla ei ole kovin suurta eroa” Helsingin Sanomat, 20.12.1991.
- JUUSELA**, Janne: ”Perustuslakivaliokunta sortui sote-politikointiin”, Helsingin Sanomat, 8.7.2017.
- JYRÄNKI**, Antero: Uusi perustuslakimme, Iura Nova, 2000.
- JYRÄNKI**, Antero: Valta ja vapaus, Talentum, 2003.
- JYRÄNKI**, Antero: ”Vuoden 2000 perustuslaki – pysyvä vai väliaikainen”, LakimiesUutiset, 7.1.2014.
- JYRÄNKI** Antero & Husa, Jaakko: Valtiosääntöoikeus, Kauppakamari, 2012.
- KOSKELO**, Pauliine: ”Lakien laki, kaikkien laki”, kirjassessa Kenen pitäisi tulkita perustuslakia, Libera, 2016.
- LÄNG**, K. J.: ”Perusoikeudet ja talous”, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 1/1993.
- MADISON**, James, Hamilton, Alexander & Jay, John: The Federalist Papers, Penguin, 1987.
- PERNA**, Ville: ”Sote: Vain täydellinen malli olisi kelvannut”, Suomen Kuvalehti, 22.7.2017.
- PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN** lausunto PeVL 26/2017.
- PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN** mietintö PeVM 25/1994.

- SAILAS**, Raimo: ”Perusoikeudet ja talous – Kommentti K. J. Långille”, Kansantaloudellinen aikakauskirja, 1/1993.
- SARAVIITA**, Ilkka: YYA-sopimus. Tutkimus Suomen ja SNTL:n välillä ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta 6.4.1948 allekirjoitetusta sopimuksesta Suomen oikeusjärjestyksessä, Lakimiesliiton kustannus, 1989.
- SARAVIITA**, Ilkka: Perustuslaki 2000, Kauppakaari, 2000.
- SASI**, Kimmo: ”Perusoikeuksien ennakkovalvonnan oikeusvarmuutta kehitettävä”, Perustuslakiblogi, 12.1.2017.
- SCALIA**, Antonin: ”Dissent from Planned Parenthood v. Robert P. Casey”, Legal Information Institute, Cornell University Law School, June 29, 1992.
- SCHEININ**, Martin: ”Perustuslakivaliokunnan toimintatapojen kehittämisestä”, Perustuslakiblogi, 16.1.2017.
- SCHEININ**, Martin: Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle, LVM/2009/03/2016.
- SIPPONEN**, Kauko: Kansalainen – isäntä vai renki, WSOY, 2000.
- SOWELL**, Thomas: The Vision of the Anointed, Basic Books, 1995.
- VALTIONEUVOSTON** julkaisuja: Uuden perustuslain seurantaraportti I, Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000 – 28.2.2001.
- WIBERG**, Matti: ”Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana”, Lakimies 6/2003.
- WUOLIJOKI**, Sakari: ”Perustuslaki yksityisten suojana – ei velvoitteena”, kirjassessa Kenen pitäisi tulkita perustuslakia, Libera, 2016.

**”JOS VANHA HALLITUSMUOTOMME OLI MARSISTA,  
UUSI PERUSTUSLAKI ON VENUKSESTA.”**

Vuoden 2000 perustuslaki on muuttanut Suomea enemmän kuin tarkoitettiin. Toimeenpanovalta on murentunut, kun presidentistä tuli seremoniallinen, mutta pääministeri on jäänyt koalitionsa vangiksi.

*Hiljainen vallankumous* jäljittää uuden perustuslain syntyä ja vaikutuksia Kekkonen jälkeisestä kollektiivisen häpeän ajasta nykyhallituksen paikoin kaoottiseen todellisuuteen. Huomio kiinnittyy myös perustuslain tulkintaprosessin ongelmiin.

Björn Wahlroos haluaa paremmat edellytykset demokraattiselle johtajuudelle. Hän ehdottaa vaalien voittajien aseman vahvistamista ja presidentin valtaoikeuksien laajentamista. Perustuslain valvonta vaatisi tuomioistuimen ja useita muutoksia perustuslakivaliokunnan työtapaan.

ISBN 978-951-628-691-7



9 789516 286917