

JUHLAJULKAISU

ANTTI SUVIRANTA

1923 • 30/11 • 1993

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Gummerus Kirjapaino Oy
Jyväskylä 1993

ISSN 0356-7222
ISBN 951-855-132-4

Esko Rekola

Näkökohtia hallitusmuodon 36 §:n soveltamisesta

Vuonna 1919 säädetty Suomen Hallitusmuoto säilyi lähes muutoksitta viime vuosiin saakka. Hallitusmuoto on pystynyt hyvin sopeutumaan yhteiskunnassa tapahtuneisiin suuriinkin muutoksiin sekä kestämaan niin sodan kuin siirtymisen rauhaan. 1960- ja 1970-lukujen vaihteessa tehty yritys hallitusmuodon kokonaisuudistukseksi jäi komiteakäsittelyn asteelle. 1980-luvulla omaksuttiin tavoitteeksi tasavallan presidentin ja eduskunnan valtaoikeuksien rajan tarkentaminen eduskunnan osuutta vahvistamalla. Tämä johti hallitusmuodon osittaisuudistuksiin.

Vuonna 1983 mietintönsä antanut valtiosäännön uudistamiskomitea (1983:93, puheenjohtajana hallintoneuvos Pekka Hallberg) sai yhdeksi tehtäväkseen tutkia, miten ”ministeristön poliittinen vastuu eduskunnalle saisi nykyistä selkeämmän ja välittömämmän valtiosääntöperusteisen toimivuuden”.

Komitean esityksen pohjalta hallitus antoi eduskunnalle esityksen (1984 vp. – HE n:o 253) tasavallan presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistamisesta. Esityksen yhtenä osana oli hallituksen muodostamista sääntelevän hallitusmuodon 36 §:n muutosehdotus. Esityksen yleisperusteluissa korostettiin, että siinä ei kajottaisi olennaisesti ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin. Muutosehdotusten todettiin olevan ”suhteellisen pienimuotoisia”.

Hallituksen esitys hyväksyttiin vuoden 1986 valtiopäivillä lepäämään yli vaalien. Sitten kun esitys oli vuoden 1987 vaalien jälkeen lopullisesti hyväksytty, muutos vahvistettiin tulevaksi voimaan 1.7.1987 (26.6.1987/575).

Hallitusmuodon 36 §:n 1 momenttina on nyt parlamentarismin perussäännös: ”Valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.” Hallitusmuodon alkuperäisessä asussa säännös oli si-

vulauseessa. Säännöksen korostetumpi esittäminen oli hallituksen esityksen perustelujen mukaan paikallaan sen periaatteellisen merkityksen vuoksi.

Uutena säännöksenä on hallitusmuodon 36 §:ssä, että "valtioneuvoston kokoonpanon merkittävästi muuttuessa on eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultava sekä eduskunnan oltava koolla". Täten vahvistetaan jo käytännössä noudatettu menettely eli ns. puhemiehen kierros. Perustuslakiin nimenomaisesti otettu säännös korostaa vakiintunutta käytäntöä olennaisesti vahvemmin eduskunnan osuutta hallituksen muodostamisessa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että uusi säännös "ei vaikuttaisi tasavallan presidentin valtaan ohjata hallitusneuvotteluja".

Eduskuntaryhmän ja puoluejohdon suhde

Hallitusmuodon muutoksen päätavoitteena oli esityksen perusteluiden mukaan eduskunnan aseman ja toimintaedellytysten vahvistaminen. Muutos koskee välittömästi vain tasavallan presidentille ja eduskunnalle hallituksen muodostamisen yhteydessä kuuluvien valtuuksien määrittelyä. Hallitusten muodostamisessa sovellettu käytäntö osoittaa kuitenkin, että myös puolueiden johtoelimien toiminta ja päätökset voivat rajoittaa eduskunnan ja nimenomaisesti siinä toimivien eduskuntaryhmien asemaa. Näin ollen on aihetta pyrkiä tutkimaan, pystyykö uusi lainkohta vahvistamaan eduskunnan ja sen ryhmien asemaa ja toimintaedellytyksiä myös suhteessa puolueiden johtoihin.

Perustuslaeissa säädettyjen kansanvallan ja parlamentarismin periaatteiden kannalta pitäisi kansanedustajien ja heidän eduskuntaryhmiensä riippumattomuus puoluejohdosta olla täysin selvä asia. Hallitusmuodon 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:ssä taas säädetään, että kansanedustaja on toimessaan velvollinen noudattamaan oikeutta, totuutta ja perustuslakia eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset. Kun puolueista on säädetty laki ja kun niillä on lähes monopoli ehdokkaiden asettamisessa eduskuntavaaleihin, puolueet ovat kuitenkin pyrkineet eri tavoin määrittämään ja ohjaamaan eduskuntaryhmien toimintaa. Näin on valtiolisessa käytännössä voinut tapahtua, vaikka puolueiden jäsenenä on vain vähäinen osa äänestäjistä.

Puolueet ohjaavat sisäisissä säännöissään hallituksen muodosta-

misessä noudatettavaa menettelyä eri tavoin. Ainakaan mikään suuri puolue ei näytä jättäneen siinä eduskuntaryhmälle täysin itsenäistä päätösvaltaa. Eräissä puolueissa eduskuntaryhmä ja puolueen jokin johtoeelin päättävät asiasta yhteisessä kokouksessaan. Sosialidemokraattisessa puolueessa lienee puolueen johtoeilinten osuus ratkaiseva ja sitova.

Lainmuutoksen vaikutus

Hallituksen esityksen perusteluiden eräissä kohdissa on käsitelty myös eduskuntaryhmien ja puolueen suhdetta. Varsin selkeä periaate käy ilmi lausumasta: "Kun perustuslain eduskuntaa ja parlamentarisimia koskevat säännökset eivät rakennu puolueiden edustamisen ja puolueilta saadun luottamuksen varaan, ei kuulemista koskevaa säännöstä voida laatia puolueiden edustajien kuulemisen pohjalle". Käsiteltäessä eduskunnan eri ryhmien kuulemista lausutaan perusteluissa myös, että "muidenkin (puolueen edustajien) kuin kansanedustajien osallistuminen käytäviin keskusteluihin sopii sanamuodon puitteisiin".

Korostettaessa eduskunnan koolla olon merkitystä hallitusta muodostettaessa todetaan perusteluissa myös: "Eduskunnan ollessa poissa paikalta ei uuden hallituksen kokoonpanoa koskevilla poliittisilla käsityksillä ole normaaleja mahdollisuuksia konkretisoitua, muotoutua ja tulla julkisiksi". Tämä perustelu sisältää sen, että puoluejohdon kannan tietoon saaminen ei korvaa eduskuntaryhmän kuulemista.

Perustelujen mukaan hallitusmuodon 36 § voisi uudessa muodossaan "yleisemminkin osoittaa perustuslainsäätäjän tahtoa korostaa eduskunnan roolia hallituksen muodostamisessa.

Kaikkien näiden perustelujen pohjalta voidaan selvästi päätyä siihen johtopäätökseen, että perustuslain muutos ei koske vain valtioelinten eli siis eduskunnan ja tasavallan presidentin keskinäistä suhdetta. Parlamentaarisia periaatteita entistä voimakkaammin korostavan säännöksen on katsottava varmentavan ja vahvistavan eduskunnan toimivaltuuksia myös niin, että puolueet eivät saa rajoittaa niitä päätöksillään. Eduskuntaryhmiksi järjestäytyneiden kansanedustajien toimintavapautta eivät puolueen sisäiset määräykset ja päätökset täten saa sitoa.

Holkerin hallituksen muodostaminen

Hallitusmuodon 36 §:n muutos oli hyväksytty lepäämään yli vuoden 1987 eduskuntavaalien. Säännös ei täten ollut uudessa asussaan voimassa hallitusta muodostettaessa keväällä 1987. Eduskunnan periaatteellinen kanta oli kuitenkin jo silloin tiedossa.

Tasavallan presidentti aloitti hallituksen muodostamistoimet vaikiintuneeseen tapaan kutsumalla luokseen eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien edustajat. Toisena vaiheena tasavallan presidentti kehoitti asettamaansa "sondeeraajaa" selvittämään, oliko "olemassa laajaa periaatteellista yksimielisyyttä sellaisista hallitusohjelmaan sovittavista yhteiskunnallisista uudistuksista, joiden toteuttamiseen ilmeisesti tarvittaisiin yli 2/3:n eduskuntaenemmistöön nojaava hallitus". Sondeeraaja tulkitsi tehtävänsä käydyin "ryhmäkierroksen" jatkoksi ja esitti kysymyksen suurimpien eduskuntaryhmien puheenjohtajille.

Näiden valmistavien kierrosten jälkeen tasavallan presidentti antoi pankinjohtaja Harri Holkerille hallitustunnustelijan tehtävän. Hänen käymissään neuvotteluissa olivat mukana puoluejohdot ja eduskuntaryhmät. Neuvottelut johtivat Holkerin hallituksen muodostamiseen.

Julkisessa keskustelussa esitettiin ankaraakin kritiikkiä väittäen, että porvaripuolueiden puheenjohtajat oli sivuutettu hallitusneuvotteluissa. Kuitenkaan ei ilmennyt, että heidän sopimukseen kerrottua suunnitelmaa porvarihallituksen muodostamisesta olisi käsitelty eduskuntaryhmissä. Tasavallan presidentti vastasi uudelle hallitukselle pitämässään puheessa kritiikkiin mm. lausumalla: "Ajateltiin, että hyväksyisin eduskunnan kannaksi käsityksen, jota eduskunta ei ole omaksensa ottanut ja joka ei ole sisältynyt eduskuntaryhmien minulle esittämiin kannanottoihin?" Tämän lausuman voidaan katsoa hallitusmuodon uuden säännöksen mukaisesti asettaneen eduskuntaryhmät puoluejohdon edelle hallituksen muodostamisneuvotteluissa.

Ahon hallituksen muodostaminen

Keväällä 1991 oli hallitusmuodon 36 § jo voimassa nykyisessä asussaan. Vaalituloksen osoitettua sosialidemokraattisen puolueen kärsineen huomattavan tappion, puolueenuevosto päätti, että puolue ei tule osallistumaan uuden hallituksen muodostamista tarkoitaviin

neuvotteluihin. Tämä päätös tehtiin ja ilmoitettiin julkisuuteen ennen kuin eduskunta oli kokoontunut ja puolueen eduskuntaryhmä oli järjestäytynyt.

Hallitusmuodon kannalta asiaa tarkastellen olisi sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä voinut puolueuuvoston päätöksen estämättä kertoa tasavallan presidentille siitä mahdollisesti poikkeavan oman kantansa sekä myös ryhtyä hallitusneuvotteluihin. Puolueen omien sääntöjen katsottiin ilmeisesti estävän edes harkitsemasta tällaista mahdollisuutta.

Johtopäätelmiä

Hallitusmuodon 36 §:n uusi muoto ja sen perustelut osoittavat johdonmukaisesti perustuslainsäätäjän tahtoa korostaa eduskunnan roolia hallituksen muodostamisessa. Hallituksen esityksen perustelujen pohjalta on edellä päädytty siihen toteamukseen, että perustuslain muutoksen on katsottava varmentavan ja vahvistavan eduskunnan asemaa myös puolueisiin nähden. Kun hallitusmuodon 36 § on saanut uuden sanamuodon, jonka periaattellinen tausta käy ilmi sen perusteluista, on voitava edellyttää, että eduskuntaryhmien asema hallitusta muodostettaessa tulee myös käytännössä uuden säännöksen mukaiseksi. Toimivallan siirtymistä puoluejohdoille ei voida pitää hyväksyttävänä silläkään perusteella, että hallitusmuodon muuttamattoman säännöksen voimassa ollessa tällaista vallan siirtymistä oli käytännössä yleisesti tapahtunut.

Edellä esitetyt viittaukset vuosien 1987 ja 1991 hallitusneuvotteluiden kulkuun osoittavat, että hallitusmuodon muutetun säännöksen sisältöä ja sen periaatteellista taustaa ei ole otettu huomioon poliittisessa käytännössä. Vuonna 1987 eräät puoluejohdot katsoivat tulleen syrjäytetyiksi, kun keskustelut käytiin eduskuntaryhmien kanssa. Vuonna 1991 taas yhden puolueen johto selvästi sivuutti eduskuntaryhmänsä. Kummallakin kerralla puoluejohdot ymmärsivät väärin eduskuntaryhmän perustuslaillisen aseman.

Voidaan perustellusti väittää, että hallitukseen osallistumista koskevat määräykset ovat ainakin useimpien puolueiden säännöissä hallitusmuodon hengen vastaisia. Mielenkiintoista on todeta, että puolue, joka aina on voimakkaasti vaatinut tasavallan presidentin vallan rajoittamista eduskunnan hyväksi, myös ankarimmin sitoo eduskuntaryhmän alistumaan puoluejohdon päätöksiin.

Hallitusmuodon 36 §:n muutoksen tavoitteet eduskunnan aseman

vahvistamisesta voidaan toteuttaa vain, jos puolueet tunnustavat kansanedustajille ja eduskuntaryhmilleen sen aseman, mikä niille hallitusmuodon mukaan kuuluu. Kansa on valinnut kansanedustajat käyttämään kansalle kuuluvaa valtaa. Parlamentarismissa kansanedustajat antavat tuen hallitukselle tai eväävät siltä luottamuksen. Näin järjestelmä myös edellyttää, että hallitukseen menemisestä päättävät eduskuntaryhmät. Hallitusneuvotteluissa voi puolueen johto toki avustaa eduskuntaryhmää ja esittää sille omat kantansa. Lopullisen päätöksen pitää kuitenkin kuulua eduskuntaryhmille.

Hallitusmuodon säännöksen muuttaminen on vakava asia, johon ryhdytään vain harkiten. Mikäli 36 §:n muutoksella saadaan aikaan ainoastaan se, että hallitusneuvottelujen aikana eduskunta on koolla ja sen ryhmiä kuullaan, eduskunnan asema kohenee vain muodollisesti. Asiallisesti se vahvistuu, jos määräysvalta hallitukseen menemisestä tulee eduskuntaryhmälle, jota puoluejohto avustaa.