

Juhlajulkaisu
Pekka Vihervuori
1950 – 25/8 – 2020

Toimituskunta
Kari Kuusiniemi
Outi Suviranta
Veli-Pekka Viljanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. 09 6120 300
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat
Muotokuva julkaistaan taidemaalari Pasi Tammen ja
korkeimman hallinto-oikeuden luvalla

Kannen suunnittelu: Elina Malmi
Taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Taitto: Taittopalvelu Yliveto Oy

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
ISBN 978-951-855-383-3

Oy Nord Print Ab, Helsinki 2020

Pekka Hallberg

Hallitusmuodon juurista nykyajan oikeusvaltioon

Aluksi

Kun hallitusmuodon vahvistamisesta tuli 17.7.2019 kuluneeksi 100 vuotta, maamme valtiomuodostuksen vaiheet ja perustuslakikehitys ovat taas olleet mielenkiinnon kohteina.¹ Suomen toimittua vuorollaan Euroopan unionin (EU) puheenjohtajamaana oikeusvaltiokehityskin on nyt nostettu ajankohtaiseksi teemaksi.

Oikeusvaltion tarkasteluun Suomesta käsin onkin monta perustetta: Meillä on vahva lainalaisuuden perinne ja ensimmäisenä yleinen ja yhtäläinen ääni- ja vaalioikeus. Maamme on yksi vähiten korruptoituneita maita, mihin selityksenä on pidetty sananvapauden ja avoimuuden periaatteita. Vaikka oikeusvaltio ei ole vientituote, on rohkeasti kerrottava kokemuksistamme ja ilmaistava mielipiteitä maailmalla. Samalla on valppaasti seurattava kehitystä.

Tarkastelen aikaisempien kirjoitusteni pohjalta yleisesti maamme taivalta hallitusmuodon juurista nykyajan oikeusvaltioksi ja esitän sen kautta merkkipäiväonnittelut Pekka Vihervuorelle, jonka ura korkeimmassa hallinto-oikeudessa (KHO) ja tutkijana on monin tavoin ollut tähän kehityskaareen sidoksissa. Hyvää työtoveruutta ja vuosikymmenten uudistuksia muistellaan tuntuu kuin matkaisi laivassa, joka vie muistoja tulevaisuuteen.

Perimää Ruotsin valtarakenteista

Ristiretkien (1155, 1249 ja 1293) tuloksena Suomenmaa, vuonna 1284 herttuakunnaksi nimettynä, tuli Ruotsin valtiomuodostuksesta osalliseksi. Vuodesta 1362 lähtien valtakunnan itäisellä puoliskolla oli oikeus osallistua kuninkaanvaaliin ja ennenkin jo mahdollisuus lähettää edustajansa valtiopäiville. Varhain juurtui myös vakaumus vallan lakisidonnaisuus-

¹ Tuoreimmista oikeusalan tutkimuksista mainittakoon Esko Rieppula – Jukka Kultalahti – Teuvo Pohjolainen, Kenellä valta valtiossa. Kuninkaiden ja säätyjen vallasta kansan valtaa. Vastapaino 2019.

desta. Maakuntalaeissa muistutettiin, että ”maa on lailla rakennettava”. Siinä oli mukana kärjäkiviltä periytynyt yhteisöllinen näkökulma oikeusvaltioon.

Keskushallinnon rakenteen ja menettelymuotojen uudistaminen ajoittui lähinnä 1600-luvulle, kun taloudelliset edellytykset hallinnon vahvistamiseen olivat syntyneet niin sanotulla vanhemmalla Vaasa-ajalla (1521–1611). Virastokoneistoa koskevat uudistukset lykkääntyivät suurvaltakaudelle (1611–1721). Vuoden 1634 hallitusmuoto toteutti rajankäynnin yleisten tuomioistuinten ja hallinnon lainkäytön välillä, ja tuo pesäero sitten vahvistettiin 1734 oikeudenkäymiskaassa. Vapaudenajalla (1721–1772) säädetyt käyttivät väliaikaisesti ylintä valtaa, myös tuomiovaltaa.²

Ruotsin vallan loppuaikana (1772–1809) julkishallinto jättäytyi taloudellisen liberaalisen vaikutuksesta aikaisempaa passiivisempaan osaan. Säätäjien valta oli kompastunut heikon hallitusvallan kyvyttömyyteen ratkaista valtakunnan ongelmia. Niinpä Kustaa III onnistui toimeenpanemaan vallankaappauksen myös oikeusturvallisuuden palauttamiseksi. Taustalla vaikuttivat valistuksen aatevirtaukset, jotka olivat saapuneet jo vapauden ajan jälkipuoliskolla lähinnä Englannista ja Saksasta. Valistuksen aika ilmeni täällä kuitenkin niin sanottuna hyödyn aikakautena, jolloin harrastus kohdistui etupäässä taloudellisiin kysymyksiin.

Ruotsin valtakausi maassamme kesti 1100-luvulta aina 1800-luvun alkuun asti. Tuolta ajalta periytyivät monet yhteiskunnalliset ja kulttuuriset rakenteet. Suomi pääsi osalliseksi länsimaisesta hallinto- ja oikeusjärjestyksestä. Valtarakenteiden tulevaan kehitykseen vaikuttivat vuoden 1772 hallitusmuoto ja siihen 1789 liitetty yhdistys- ja vakuuskirja. Kustaa III vahvisti tällä tavoin kuninkaan asemaa. Toisaalta hän pyrki olemaan oikeudenmukainen hallitsija. Tästä rakentui mielenkiintoinen silta Suomen tulevaan autonomiseen asemaan.

Vallan solmuja autonomian aikana

Suomen kohtalona oli taas joutua suurvaltapolitiikan nappulaksi. Turkin sodan päätyttyä Tilsitin rauhaan Venäjän keisari Aleksanteri I sai Erfurtin konferenssissa 1808 Napoleonilta lupauksen, että Venäjä voi ottaa Suomen. Venäjä, Tanska ja Norja aloittivat Ruotsia vastaan sodan. Sen päätyttyä lyhyeen Ruotsin sotataktiikan vanhentuneisuuden vuoksi Ruotsi Haminan rauhassa 1809 menetti Suomen alueen Muonionjokea myöten ja alueita Lapista.

Ruotsin vallan aikaiset valtarakenteet, vaikka niitä vaivasi tasapainon puute, sopivat hyvin Venäjän itsevaltiaalle. Aleksanteri I antoi Porvoon valtiopäivillä 27.3.1809 juhlallisen vakuutuksen ”konstitutsioonin” ja maan lakien, vapauksien ja oikeuksien säilyttämisestä

² Oikeusturvan ja muutoksenhakuoikeuden juuria olen yrittänyt kuvata teoksessani Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1978, s. 19–.

sekä maan omasta hallituksesta. Hallitsija sai autonomisessa Suomessa Ruotsin kuninkaan oikeudet ja velvollisuudet. Kun Aleksanteri I oli kasvatettu valistusajan ihanteisiin, tämänkin selittää Suomen erityisasemaa hallinnon kokeilualueena. Vaikka Suomen astumista ”kansakuntien joukkoon” on usein peilattu vain täkäläisistä käsityksistä lähtien, Osmo Jussilan mukaan keisari tarvitsi tasapainon tavoittelussa aateliston valtapyyteitä vastaan modernin hallinnon malleja ja reuna-alueiden rauhoittamista.³

Keskushallinnon järjestäminen edellytti uusia vallansiirtoja. Tuolloin perustettu Hallitus-konselji, vuoden 1816 manifestin jälkeen Keisarillinen Suomen senaatti, käytti valtaa hallitsijan nimissä jakautuen talous- ja oikeusosastoon. Mielenkiintoinen yksityiskohta oli siinä, että hallitsijaa edustaneella kenraalikuvernöörillä ei ollut oikeutta osallistua siviili- ja hallintolainkäyttöasioihin, mutta rikosasioissa hänellä oli tuo ”tuomio-oikeus”. Siten hallintolainkäytön riippumattomuutta oli jo turvattu. Suomen itsenäistyttyä oikeusosastosta tuli korkein oikeus ja jaettaessa talousosasto perustettiin valtioneuvosto ja korkein hallinto-oikeus.

Valtio-opillisesti oli olennaista, että ylimmän asteen hallitusvalta ja lainkäyttö organisoitiin autonomian aikana suomalaiselle pohjalle eikä maan rajojen ulkopuolelle. Järjestely oli Markku Tyynilän mukaan eräänlainen ”Montesquieun vallanjako-oppien sovellutus”, peräisin Mihail Speranskin, kyläpapien pojan Vladimirin provinssista, Suomen ystävän, kynästä.⁴ Taustalla oli tavoite kokeilualueesta, johon eivät kuuluneet suurivaltaiset kuvernöörit.

Autonomian alkuvaihe oli uudistusten aikaa, kunnes siirryttiin jo Aleksanteri I:n ajan lopulla ja Nikolai I:n aikana niin sanottuun taantumukseen aikaan. Valtiollisen, taloudellisen ja vähitellen myös kulttuuriliberalistisen ajattelutavan läpimurto manner-Euroopassa johti perustuslaillisen kehityksen alkamiseen myös 1860-luvun autonomisessa Suomessa. Tällöin alettiin vaatia oikeusvaltioajatusten herättäminä myös hallintolainkäytön uudistamista, ensin väliasteen kehittämistä. KHO:n perustamista esitettiin sitten 1907 ja 1908 valtiopäivillä.

Matkalla kohti itsenäistä valtiota, saati oikeusvaltiota, oli merkittäviä takaiskuja. Vapaa-mielisen Aleksanteri II:n murhan jälkeen vuonna 1881 kiihkokansallinen ja panslavistinen poliittinen ajattelu nousi hallitsevaan asemaan. Suomen kannalta seurauksena oli vakava perustuslaillisen aseman taantuminen. Merkkipaalu oli vuoden 1899 helmikuun manifesti, joka pyrki alistamaan Suomen lain Venäjän yleisvaltakunnalliselle lainsäädännölle tarkoituksena tuhota orastava itsenäisyysaate ja sulauttaa maa Venäjään.

Venäjän hävittyä sodan Japania vastaan Venäjällä alkoi 1905 maan seisauttanut suurlakko, joka levisi marraskuussa myös Suomeen. Yleinen ja yhtäläinen äänioikeus sekä yksikamarinen eduskunta olivat suurlakon tunnushuutoja Suomessa. Viimein keisari taipui uudistamaan nelikamarisen säätyedustuslaitoksen.

³ Osmo Jussila, Suomen suuriruhtinaskunta: 1809–1917. WSOY 2004.

⁴ Markku Tyynilä, Senaatti. Tutkimus hallituskonselji-senaatista 1809–1918. VAPK-kustannus 1992.

Itsenäisyysaatteiden viriäminen⁵

Suomessa rakennettiin 1906 puolueiden yhteisvoimin moderni yksikamarinen parlamentti, perustana yleinen ja yhtäläinen ääni- ja vaalioikeus. Se oli ensimmäinen maailmalla ja kymmenkertaisti äänioikeutettujen joukon. Jussi Teljo kuvaa sen tuloksena valtiollisen elämän radikalisoitumista.⁶ Ensimmäiset eduskuntavaalit pidettiin 1907. Arki oli kuitenkin täynnä epäonnistumisia. Keisari hajotti eduskunnan mielivaltaisessa tahdissa, ja 1908–1916 pidettiin kuudet eduskuntavaalit. Ankarat ajat ja uusi sortokausi koittivat.

Seurauksena oli syvenevä katkeruus erityisesti sosialistisen työväestön piirissä kotimaista hallitusta kohtaan ja Venäjä-kysymyksen jatkuva kärjistyminen. Valtiollinen elämä pysähtyi ja kangistui. Välillä oli tosin jo viritelty Suomen valtiollistakin asemaa tarkoittavia uudistuksia, kun Leo Mechelinin senaatti oli valmistellut 1907 hallitusmuotoesitystä, johon asiantuntija-apua antoivat oikeusoppineet R. Hermanson ja R. A. Wrede.

Venäjän maaliskuun 1917 vallankumouksen jälkeen sortokausi loppui. Silloin Venäjän väliaikaisen hallituksen antamassa manifestissa Suomelle vielä vakuutettiin maan uskonto ja perustuslait sekä kumottiin laittomia asetuksia. Samoin hahmoteltiin valtiosäännön kehittämisenkin linjoja. Se avasi jo mahdollisuuksia suunnitella valtion muodostamista. Senaatin varapuheenjohtajan Oskari Tokoin aloitteesta asetettiin perustuslakikomitea, puheenjohtajana K. J. Ståhlberg.⁷ Myös korkeimpien oikeuksien perustaminen sisältyi komitean työhön.

Eduskunnan roolia mitattiin heinäkuussa 1917 sosialistien esittäessä eduskunnalle yleisvenäläisen työväen ja sotilasneuvostojen edustajakokouksen periaatteellisen julkilausuman puoltaa korkeimman vallan, tosin ei sotilas- ja ulkopoliittisissa asioissa, siirtämistä Suomessa eduskunnalle. Esitys oli tarkoitettu askeleeksi kohti kansallista itsenäisyyttä mutta samalla sosialidemokraattien keinoksi toteuttaa ohjelmaansa.

Eduskunnan 15.8.1917 säätämällä niin sanotulla valtalaillla valta siirtyi Helsinkiin ja senaatilta eduskunnalle. Venäjän väliaikainen hallitus kuitenkin peruutti valtalin, ja valtiopäivät hajotettiin. Korkeimpia oikeuksia koskevat lait eduskunta ehti hyväksyä samana päivänä, tosin lakivaliokunnan ehdottamin muutoksin tuomareiden nimittämisestä vain viiddeksi vuodeksi. Senaatti ei määräaikaisuuteen tyytynyt ja toi uudet esitykset. Kun keskuste-

⁵ Historian hämärästä erottuu varhaisia itsenäisyyspyrkimyksiä: Ensin oli riitaisan Juhana-herttuan sisällissota, niittinä vuosien 1596–97 nuijasota, jossa Kaarle kukisti katoliseen Puolaan liittymistä ajaneen suomalaisjoukon. Toinen oli 1740-luvulta, kun Pietari Suuren tytär Elisabet houkutteli suomalaisia: ”jos he itzens Ruotsin wallan alda poiss aiwoitetut owat”. Kolmas oli Yrjö Maunu Sprengtportenin suunnitelma Katariina Suurelle Suomen irtottamisesta. Ks. nuijasodan taustoista Mirkka Lappalainen, Susimessu. 1590-luvun sisällissota Ruotsissa ja Suomessa. Siltala 2009. Ks. 1900-luvun itsenäisyyspyrkimysten taustasta Pekka Hallberg ja Tuomo Martikainen, Suomen valtiopoliitiikan pitkä kaari. Rolfi 2017, s. 13–.

⁶ Jussi Teljo, Suomen valtioelämän murros 1905–1908. WSOY 1949.

⁷ Komitean asettamisesta ja työstä on selvitys em. teoksessa Kenellä valta valtiossa, s. 106.

lu tuomareiden asemasta väistyi valtiollisten kysymysten tieltä, 1918 säädettiin lait korkeimmista oikeuksista, joiden valtiosääntöoikeudellinen asema sitten vahvistettiin 1919 hallitusmuodossa.

Itsenäistymisen tiellä oli vielä kynnyksiä. Lokakuun 1917 vaalien jälkeen Tokoin senaatti joutui eroamaan ja Svinhufvud muodosti uuden porvarillisen senaatin. Kun valta taas vaihtui Venäjällä lokakuun 1917 kaappauksen jälkeen, alkoi Suomen irtautuminen. Eduskunta päätti 15.11.1917 uudestaan valtalaista sekä ryhtyä käyttämään korkeinta valtaa ja irrottaa Suomen Venäjästä. Itsenäisyyden toteuttaminen jäi käytännössä Svinhufvudin johtamalle senaatille, joka toi eduskuntaan 4.12.1917 tasavaltaisen hallitusmuotoesityksen. Siihen liittyi itsenäisyysjulistus, joka kiistojen jälkeen hyväksyttiin valtiopäiväaloitteen pohjalta joulukuun 6. päivänä.

Vuoden 1917 päättyessä saatiin Pietarissa kansankomissaarien asiakirja Suomen tunnustamisesta. Neuvosto-Venäjän keskuskomitea vahvisti päätöksen tammikuun alussa 1918. Silloin Suomen tunnustivat Ruotsi ja Ranska, Saksa pari päivää myöhemmin. Joulukuun 6. päivä määrättiin itsenäisyyspäiväksi 1919.

Maan rakentamista varjostivat katkerat ristiriidat ja näkemuserot eri väestöryhmien välillä. Konflikti riistäytyi askel askeleelta kohti aseellisia kahakoita kahteen leiriin jakautuneiden siviilikaartien välillä ja johti lopulta kansakuntaa jakaneeseen sisällissotaan. Traumaattisessa punaisten ja valkoisten sodassa menetti henkensä 36 000 suomalaista. Vankeja oli leireillä 80 000. Sodan jälkiselvittelyt teloituksineen ilman laillista oikeudenkäyntiä olivat musta luku oikeusvaltiokehityksessä. Seurauksena syntyi oikeiston ja vasemmiston välille syvä kuilu, joka kuroutui umpeen vasta 1930-luvun lopulla talvisodan koetellessa kansakuntaa.⁸

Valtiomuotokiista

Suomesta oli tullut 1917 tasavalta, tosin vuoden 1772 hallitusmuodon pohjalta ja ilman perustuslain muuttamismenettelyä. Valtion rakentamiseen oli käytävä sisällissodan repiessä kansakuntaa. Perustuslakikomitea oli silloin jo aloittanut työnsä. Sosiaalidemokraatit, jouduttuaan keväällä 1917 vähemmistöön eduskuntakeskeisine painotuksineen, olivat jättäneet komitean. Samoin Santeri Alkio jättäytyi pois valmistelusta. Komitean työ oli käytännössä muutaman keskustaliberaalin ja Ståhlbergin varassa.

⁸ K. J. Ståhlberg yritti sovittaa jo sodan aikana ristiriitoja 6.4.1918 kirjoituksessaan ”Tulevaisuuden lähtökohtia” Helsingin Sanomissa. Se ilmestyi ennen Kyösti Kallion toukokuun puhetta Nivalan kirkossa. Ks. myös KHO:n ratkaisujen merkityksestä sodan jälkeisissä ristiriidoissa Oikeusvaltion rakentaja. Korkein hallinto-oikeus 100 vuotta. Edita 2018, s. 93–.

Ilmassa sinkoili erilaisia valtiokäsityksiä. Vaikka enemmistö aluksi oli tasavallan kannalla, mielet kääntyivät jo touko-kesäkuussa 1918 kuningaskunnan puolelle. Kiistan alkuna olivat 14.5.1918 päivälehdissä julkaistut monarkistien manifesti ja tasavaltalaisten vastine.⁹ Sitten eduskuntaan tuotiin 18.5.1918 ehdotus ”maan nykyiseen kohtalokkaaseen tilanteeseen” vedoten hallitusvallan keskittämistä väliaikaiselle valtionhoitajalle. Senaatti pyysi valtuuksia nimittää Svinhufvud käyttämään korkeinta valtaa. Tämä kävi ilman äänestystä, ja eduskunta riisui sillä tavoin valtalailla ottamansa korkeimman vallan. Svinhufvud nimitti J. K. Paasikiven samalla pääministeriksi. Hallitukseen jäi vain kaksi tasavaltalaista jäsentä, Kyösti Kallio ja E. Y. Pehkonen.

Kun sisällissodan jälkeen sosiaalidemokraattiset kansanedustajat (92) oli suljettu poliittisen vallankäytön ulkopuolelle, valtiomuotokiista käytiin siten tynkäduskunnassa. Paasikiven senaatin monarkkinen hallitusmuotoesitys tuli eduskuntaan 12.6. Perustelujen mukaan itsenäistymisen yhteydessä oli tosin tyydytty tasavaltaiseen malliin, koska rauhanomainen irtautuminen Venäjältä ei muuten olisi ollut mahdollista.

Monarkiaa perusteltiin vakauden ja turvallisuuden takaamisella. Samoin vedottiin sotilaalliseen ja taloudelliseen yhteistyöhön saksalaisten kanssa. Konservatiivinen väestönosa suhtautui epäilevästi tasavaltaan, joka oli vielä tuore ja kokeilematon valtiomuoto. Keväällä 1918 Euroopassa oli Venäjän lisäksi vain kolme tasavaltaa: Ranska, Sveitsi ja San Marino. Pohjoismaatkin olivat kuningaskuntia. Monarkiaa kannatettiin myös ulkopoliittista syistä: Suomi oli maailmansodan aikana kiinnittynyt Saksaan, jonka tukea itsenäisyydelle haettiin.

Eduskunnassa Ståhlberg muistutti senaatin esittäneen itsenäistymisen yhteydessä tasavaltaa, eivätkä olot olleet muuttuneet. Kuningas oli vieras, ”eikä kansa ollut vaihdettavissa”. Alkio ja Kallio olivat samalla kannalla. Perustuslakivaliokunnassa tuli vain yksi muutos. Kuningatarta ei hyväksytty naispuolisena perimysjärjestykseen. Kiireelliseksi julistaminen kaatui äänin 76–32, ja laki äänestettiin lepäämään yli vaalien.

Monarkistit toivat 28.9.1918 uuden ehdotuksen, johon valiokuntakäsittelyssä tuli eräitä myönnytyksiä. Helsingin Sanomien 8.10. vetoamuksesta huolimatta tämänkin esityksen kiireelliseksi julistaminen kaatui äänin 74–34, ja esitys äänestettiin lepäämään. Silloin monarkistit keksivät vedota vuoden 1772 hallitusmuotoon, jonka mukaan valtiopäivien olisi ryhdyttävä toimiin uuden monarkin valitsemiseksi vanhan hallitsijasuvun sammuttua. Eduskunta antoiikin heti 9.10. valtuudet, ja hallitus kääntyi Saksan keisarin puoleen.¹⁰ Kun tämä ei antanut poikaansa niin epävakaisiin oloihin, kuninkaanhakijat päätyivät keisarin lankoon, Hessenin prinssi Friedrich Karliin. Eduskunta valitsi hänet lokakuussa Suomen kuninkaaksi. Maailmantilanne muuttui kuitenkin nopeasti, Saksa hävisi sodan, ja Hessenin prinssi, jälkepäin Väinö I:ksi kutsuttu, luopui joulukuussa 1918 kruunusta.

⁹ Ks. em. teos Suomen valtiopoliitiikan pitkä kaari, s. 21.

¹⁰ Kuriositeettina mainittakoon, että kuninkaan hakuun Saksaan matkustaneen lähetystön sihteerinä oli Eino J. Ahla, joka myöhemmin toimi KHO:n jäsenenä ja presidenttinä.

Svinhufvud jäi kuningasseikkailun jälkeen sivuun, ja Mannerheim tuli valtionhoitajaksi. Marraskuussa 1918 myös Paasikiven senaatti erosi ja tilalle tuli Lauri Ingmanin kokoomushallitus, jossa puolet oli tasavaltalaisia. Tynkäeduskunta ei voinut enää jatkaa, koska se nojautui selvästi kansan vähemmistöön. Irtautuminen saksalaissuuntauksesta vaati uusien eduskuntavaalien järjestämistä. Englantikin vaati uusia vaaleja ehtona Suomen itsenäisyyden tunnustamiselle.

Uusi valtionhoitaja Mannerheim määräsi vaalit maaliskuun 1919 alkuun, jolloin sosiaalidemokraatit nousivat jälleen suurimmaksi puolueeksi 80 edustajalla. Myös maalaisliitto menestyi saaden 42 edustajaa. Vaalitulokset merkitsivät monarkistien tavoitteiden lopullista kaatumista: tasavaltalaisia oli kolme neljäsosaa eduskunnasta. Hallitus vaihdettiin, ja Mannerheim nimitti sen muodostajaksi edistyspuoluelaisen Kaarlo Castrénin.

Vaalien jälkeen, eduskunnan hylättyä lepäämään jätetyt esitykset, Castrénin hallitus toi uuden esityksen. Kiista jatkui eduskuntakeskeisen ja presidenttivaltaisen järjestelmän välillä. Ensin kiireelliseksi julistamista vastaan äänesti Mannerheimin kehotuksesta vielä RKP ja osa kokoomuslaisista. Sitten palattiin ruotuun, ja esitys 21.6.1919 hyväksyttiin äänin 165–22. Mannerheim lykkäsi lain vahvistamista asiaan perehtymiseen vedoten. Kulissien takana häntä taivuttelivat vallankaappaukseen niin sanotut aktivistit, jotka toivoivat Suomen osallistuvan hyökkäykseen Pietariin. Länsivaltojen tuen jäätyä hankkeelle epämääräiseksi Mannerheim päätyi vahvistamaan 17.7.1919 hallitusmuodon.

Hallitusmuodon jännite

Vuoden 1919 hallitusmuoto oli tyypillinen 1900-luvun oikeusvaltion perustuslaki, joka ilmaisi Suomen täysivaltaisuuden (suvereniteettiperiaate) ja ratkaisi kiistan tasavallan ja monarkian välillä. Valtiosääntöön kuuluivat lisäksi kirjoitetuina perustuslakeina valtiopäiväjärjestys, valtakunnanoikeutta koskevat säännökset ja niin sanottu ministerivastuulaki. Hallitusmuoto turvasi sen ajan perusoikeudet, lähinnä perinteiset vapausoikeudet.

Vaikka hallitusmuodon valmistelussa seurattiin myös valtiosääntökehitystä maailmalla, Ståhlbergin johtamassa perustuslakikomiteassa oli luonnollisena lähtökohtana ollut edellä jo mainittu Leo Mechelinin senaatin 1907 kenraalikuvernöörille esitelty hallitusmuotoehdotus. Vertailuaineistona oli käytetty erityisesti Ranskan vallankumouksen jälkeisen valtiopohjalta kehitettyä vallanjakoa ja ranskalais-belgialaista Benjamin Constantin muotoilemaa, Montesquieun oppeja seurannutta toimeenpanovallan, edustusvallan ja tuomiovallan tasapainoa.¹¹

¹¹ Ks. Jyri Inha, Elämä ja oikeus – K. J. Ståhlberg oikeusajattelijana. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.

Valtiosäännön kansanvaltaisuus ilmeni hallitusmuodon alusta. Sen mukaan valtiolta kuului kansalle (demokratiaperiaate), jota edusti valtiopäiville kokoontunut eduskunta (edustusperiaate). Samassa yhteydessä määritettiin myös vallanjaon keskeiset lähtökohdat erillisin säännöksiin lainsäädäntövallasta, hallitus- eli toimeenpanovallasta ja tuomiovallasta. Tuomiovaltaa käyttivät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmässä asteessa 1918 perustetut korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

Valtioniomuotokiistan tuoksinassa oli sovitettu yhteen eri aikakausilta periytyneet maailmankatsomukset: ensinnäkin 1906 äänioikeusuudistukseen perustunut yksikamarinen eduskunta sekä toisaalta kustavilaisen hallitsijanvallan perinne, pohjana vuoden 1772 hallitusmuoto. Näin eduskunta ja presidentti muodostivat kaksi vallankäytön napaa.¹² Hallituksen poliittinen vastuu eduskunnalle oli jo vahvistettu 1917 valtiopäiväjärjestyksessä. Presidentille tulivat vahvat valtaoikeudet: eduskunnan hajottaminen, hallituksen nimittäminen, puolustusvoimain ylipäällikkyyys, lainsäädäntövaltaan osallistuminen ja nimitysoikeus.

Hallitus jäi toissijaiseen asemaan. Pääministeri ei kohonnut tasavallan alkuvuosina samanlaiseen asemaan kuin nykyään. Valtiosääntö rakentui myös ministeristön kollegiaalisuuden periaatteelle, eikä pääministerillä ollut erityisasemaa valtioneuvoston puheenjohtajuuden lisäksi. Parlamentarismistakin oli vain suppea perussäännös.

Hallitusmuoto oli joustavasti kirjoitettu ja jännitteistä huolimatta maailmansodan mainingeissa säädetyistä Euroopan perustuslaeista ainoa, joka säilyi muutoksitta viime vuosikymmeniin asti. Ensimmäiseksi tasavallan presidentiksi valittu KHO:n presidentti K. J. Ståhlberg (1919–1925) loi perusteita vallan tasapainolle ja parlamentarismille sekä edisti oikeusvaltiokehitystä. Hän totesi myöhemmin 1930-luvulla vaatimattomaan tapaansa, että ”osuttiin oikeaan, kun vältettiin vastakkaisia äärimmäisyyksiä, joihin muut valtiot vaupausinnossaan sortuivat”.¹³

Kun Ståhlberg oli alusta lähtien ajanut tasavaltaa ja suhtautunut torjuvasti monarkiaan valtiotahdon ilmentäjänä, selittyy hänen näkemyksensä valtion suvereniteetin ilmentymisestä valtion, ei hallitsijainstituution, kautta. Presidentin asemassa on nähty ranskalaisten vaikutteiden yhdistelemistä amerikkalaisen vahvan presidiaalisen järjestelmän esikuviin.¹⁴ Toisaalta presidentin aseman sitominen tasavaltaiseen valtioniuotoon ja perustuslailliseen vallanjakoon oli omiaan ehkäisemään itsevaltiutta ja vallan keskittymistä. Vallankäytön tasapainon tavoittelu näkyi Ståhlbergin ohjaamana hallitusmuodon ensimmäisinä soveltamisvuosina. Siinä olivat lähtökohdat myös parlamentarismien vahvistamiselle, joskin kehitys seuraavilla vuosikymmenillä välillä ontui.

¹² Niinpä teoksen Pekka Hallberg – Tuomo Martikainen – Jaakko Nousiainen – Päivi Tiikkainen, Presidentin valta (WSOY 2009) alaotsikkona on kuvaavasti ”Hallitsijanvallan ja parlamentarismien välinen jännite Suomessa 1919–2009”.

¹³ Ks. K. J. Ståhlbergin Puheita 1927–1946. Otava 1946.

¹⁴ Ks. Inha em. teos.

Kynnys valtiosääntöuudistuksiin

Perustuslakien uudistamista alettiin pohdiskella hallitusmuodon 50-vuotisjuhlan jälkeen 1970-luvulla. Ensi selvitys uudistustarpeista sisältyi 1970 asetetun valtiosääntökomitean väli-mietintöön (KM 1974:27). Tavoitteena oli puheenjohtajan, KHO:n presidentin Aarne Nuorvalan mukaan luoda lähinnä pohjaa puolueiden ja julkisen keskustelun kannanotoille.

Presidentti Urho Kekkosen huumori lehtihaastattelussa jarrutteli uudistuksia, ja Kekkonen kysyikin, ”mistähän hanke oli saanut alkunsa”.¹⁵ Määräenemmistösäännösten ja perusoikeuksien uudistamiselle Kekkonen näytti vihreää valoa, mikä myöhemmin sitten olikin uudistusten päälinja. Jälkeenpäin Veli Merikoski arvioi 1980, että Kekkonen oli erityisen allerginen presidentin asemaan ja valtaoikeuksiin kajoamiselle.¹⁶

Valtioneuvosto asetti sitten 1982 komitean selvittämään presidentin vaalitavan muuttamista, presidentin toimivaltaa suhteessa eduskuntaan ja ministeristöön sekä eduskunnan äänestysmenettelyissä noudatettavia määräenemmistö- ja määrävähemmistösäännöksiä. Komitean ensimmäisessä kokouksessa päätimme juhlallisesti, että nimeksi tulee valtiosäännön kehittämiskomitea. Katuvaisena liiasta innosta muutatin komitean puheenjohtajana nimen valtiosäännön tarkistamiskomiteaksi.

Komitea sai monien sovittelujen jälkeen 1983 aikaan yksimielisen mietinnön (KM 1983:49). Pääministeri Kalevi Sorsa oli matkan varrella tukenut pyrkimyksiä saavuttaa realistinen uudistus. Saatuani Sorsalta kutsun Kesärantaan selostamaan ehdotuksia hallitusneuvotteluihin 1983, hän kysyi: ”Onko tässä kaikki, mitä saavutamme tällä kertaa?” Kun näin vakuutin, komitean linjaukset otettiin sellaisenaan hallitusohjelmaan.

Eduskunnassa uudistukset hyväksyttiin lopullisesti uusien vaalien jälkeen 1987, tosin niukalla enemmistöllä. Vaikein asia oli ollut presidentin vaalitavan uudistaminen. Näkemykset olivatkin vuosikymmenten aikana vaihdelleet puolueiden välillä ja niiden sisällä. Komitean ehdottama ja hallituksen esittämä välillisen vaalin ja suoran kansanvaalin yhdistelmä oli käytössä vain vuoden 1988 vaaleissa.

Toinen valtiosääntökeskustelua hallinnut aihe oli hallituksen muodostamismenettely. Siinäkin ensimmäisenä toteutui 1987 uudistus, että eduskunnan olisi oltava aina koolla hallitusta muodostettaessa ja että eduskunnan puhemiestä ja eri ryhmiä olisi kuultava. Presidentin vaalitapaa ja hallituksen muodostamista koskevien muutosten varjoon ovat jääneet monet muut, sinänsä merkittävät uudistukset, kuten lakien lepäämään jättämisen säännöstöstä luopuminen asteittain ja määräenemmistövaatimusten vähentäminen.

¹⁵ Presidentti Kekkonen pysäytteli uudistustyötä Ilta-Sanomien haastattelussa 26.6.1974 ja puheessaan Tampereen yliopistolla 24.5.1975.

¹⁶ Ks. V. Merikoski, Valtiosääntötietoa paloittain. Weilin + Göös 1980.

Kun pää oli saatu auki, uudistukset jatkuivat. Ensin presidentin vaalitapa muutettiin poliittisten laskelmien pohjalta jo 1991 suoraksi kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi, kun sosiaalidemokraatit tavoittelivat valtaoikeuksien leikkaamista ja kokoomus puolestaan presidentin virkaa. Siirtyminen suoraan vaalitapaan seurasi niin sanotun yleisen mielipiteen vaatimuksia. Silti yritin vakuuttaa Esko Rekolan ”sondeerauksella” pääministeriksi pääsivälle Harri Holkerille, ettei olisi viisasta hypätä suoraan vaaliin ennen kokonaisharkintaa. Turha yritys, into oli jo päällä.

Toinen pikaisesti, ilman kokonaisharkintaa tehty uudistus oli, kun presidentti Mauno Koiviston aloitteesta poistui 1991 presidentin valtaoikeus hajottaa eduskunta määräämällä uudet vaalit. Sen jälkeen presidentillä on ollut toimivalta hajottaa eduskunta vain pääministerin perustellusta aloitteesta puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan. Kun hajoitusvaalit oli määrätty viimeksi 1975, muutoksen taustalla oli lähinnä periaatteellinen tavoite heikentää presidentin asemaa.

Perusoikeusuudistus

Merkittävä uudistusten haara on ollut kansainvälisiin ihmisoikeuksiin sitoutuminen ja perusoikeuksien uudistaminen. Valtiosääntökomitea oli jo 1974 päätyneet siihen, että perusoikeusturvaa oli parannettava ja perusoikeuksien alaa laajennettava. Lausunnoista yhdisteltäen niin sanotun toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975 osoitti edelleen laajaa yksimielisyyttä perusoikeusuudistuksen suuntaviivoista.

Tosin perusoikeusuudistuksen toteutumiseen ei kuitenkaan vielä 1970-luvulla oikeasti uskottu. Useiden kariutuneiden yritysten jälkeen valtioneuvosto asetti 1989 perusoikeuskomitean, jonka tuli pyrkiä siihen, että muut kuin ohjelmanluonteiset perusoikeudet olisivat mahdollisimman laajasti tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa välittömästi sovellettavaa oikeutta. Komitean puheenjohtajana toimi ylijohtaja K. J. Lång.

Vaikka perusoikeuskomitean työtapana oli ennakkoluuloton ja rakentava, 1992 valmistuneen mietinnön (KM 1992:3) vastaanotto oli varauksellinen. Pian kävikin ilmeiseksi, ettei kaavailtuja varsinkaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä (TSS) oikeuksia saataisi toteutetuksi ja ettei poikkeuslakimenettelystä luopumista perusoikeuksien osalta hyväksyttäisi.¹⁷ Jatkovalmistelu annettiin hallituksen iltakoulukäsittelyn jälkeen johtamani perusoikeustyöryhmä 1992:n tehtäväksi. Tarkoitus oli kiinnittää huomiota nimenomaisesti ehdotusten toteuttamismahdollisuuksiin. Valmistelua seuraamaan asetettiin kansanedustajista koostunut seurantaryhmä.

¹⁷ Em. teoksesta Kenellä valta valtiossa, s. 156, välittyy kuva ehkä liian saumattomasta komiteasta, vaikka sen jäsenenä Heikki Karapuu, Allan Rosas ja tämän artikkelin kirjoittaja laativat ns. ”kolmen koplan perusoikeusehdotuksen” tarkoituksena jo komiteavaiheessa tavoitella ehdotuksia toteuttamiskelpoisiksi. Puheenjohtaja piti kuitenkin parempana viedä komitean alkuperäiset ehdotukset julkiseen keskusteluun.

Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö (2/1993) sisälsi kattavuudeltaan kyllä samanlaisuuden ehdotuksen kuin perusoikeuskomitealla oli ollut, mutta säännösten ja etenkin TSS-oikeuksien sanamuotoja täsmennettiin. Poikkeuslakimenettely ehdotettiin jätettäväksi vielä ennalleen ja toisaalta kumottavaksi toimeentulon lakisäateistä perusturvaan koskeva poikkeamismahdollisuus.

Perusoikeusuudistus (HE 309/1993 vp) hyväksyttiin 1994 valtiopäivillä ensin jätettäväksi lepäämään ja sitten lopullisesti 1995 valtiopäivillä. Tällöin uudistettiin hallitusmuodon II luvun säännöstö kokonaisuudessaan. Yleisenä tavoitteena oli lisätä perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä parantaa myös yksityisten ihmisten mahdollisuutta vedota välittömästi perusoikeuksiin. Vahvistaessaan uudistuksen heinäkuussa 1995 presidentti Martti Ahtisaari arvioi valtioneuvoston pöytäkirjaan liittämässään lausumassa perusoikeuksien tulevan saamaan suuremman merkityksen käytännön soveltamistilanteissa.

Perusoikeusuudistus tuli voimaan 1.8.1995. Arvopuheenvuorona se korosti tarvetta arvioida oikeusjärjestelmän toimivuutta ihmisten kannalta. Samalla perustuslaki sai suuremman merkityksen koko yhteiskunnan peruslakina. Tässä oli ero aikaisempaan käytäntöön, jolloin perusoikeuksiin harvoin viitattiin. Paavo Kastari oli jopa arvellut tuomioistuinten välttävän ratkaisujen nojaamista perusoikeussäännöksiin. Tosin KHO:n ratkaisut olivat jo 1970-luvulla osin murtaneet perustelutraditioita, kun perusoikeuksiin oli ratkaisuissa alettu viitata.¹⁸

Euroopan integraatio

Kolmas perustuslakiuudistusten haara on liittynyt kansainvälistymiseen. Uusia vaatimuksia ovat asettaneet ihmisoikeussopimukset, Euroopan talousalueen ja Euroopan unionin (EU) jäsenyys sekä talous- ja rahaliiton EMUn kolmas vaihe. Tavoitteena on ollut säilyttää vallanjaon tasapaino myös integraation oloissa vahvistamalla eduskunnan edellytyksiä osallistua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa EU-säädösten valmisteluun. Näistä lähtökohdista on vahvistettu myös eduskunnan suuren valiokunnan asemaa.

Valtiosäännön kannalta integraatio on merkinnyt lainsäädäntö-, budjetti-, sopimuksenteke-, toimeenpano- sekä tuomiovallan siirtämistä osin maan rajojen ulkopuolelle. Vaikka EU-jäsenyyden velvoitteet ovat olleet osin ristiriidassa perustuslakiemme kanssa, jäsenyyden mainitsemista hallitusmuodossa ei aluksi pidetty tarpeellisena. EU-jäsenyys on tuonut

¹⁸ Ks. Paavo Kastari, Kansalaisvapauksien perusoikeusturva. 1972, s. 53 ja Mikael Hidén, *Har grundrättigheterna någon betydelse*. JFT 1978, s. 419-. Ks. myös Teuvo Pohjolainen, *Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö*. 1960, s. 283-. Katsaus hallitusmuodon soveltamisesta hallintolainkäytössä ja KHO:n ensimmäisistä perusoikeuksien soveltamisratkaisuista sisältyy artikkeliini teoksessa *Juhlajulkaisu Aarne Nuorvala 1912–18/4–1982*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 1982, s. 51.

mukanaan periaatteet unionioikeuden välittömästä vaikutuksesta ja etusijasta kansalliseen oikeuteen nähden.

Samalla tuomioistuinten tehtäväksi on tullut velvollisuus valvoa kansallisten säädösten yhteensopivuutta unionioikeuden kanssa. Kun EU:ssa saatettiin 2009 voimaan unionin perusoikeuskirjana alun perin ohjenuoraksi 2000 koottu Lissabonin sopimus, perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova osa EU:n primäärioikeutta. Siten EU-oikeus nykyisin vaikuttaa entistä laajemmin jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomari Pauliine Koskelo onkin todennut, että kansallisia perusoikeuksia tulkittaessa täytyy ottaa huomioon sekä ihmisoikeussopimusten tulkinnat että unionin perusoikeuskirjan tulkinnat. Usein on kysymys myös useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta, kuten sananvapauden ja yksityisyyden suojaamisesta. Siten on tärkeää ymmärtää perusoikeuksia myös verkostona, jolloin on helpompi välttää yksittäisen säännöksen ahdasta tulkintaa.

EU:n etusijaperiaatetta Suomen valtiosäännössä tutkinut Mikko Puumalainen on puolestaan esittänyt kriittisenkin arvostelun nykyjärjestelmästä, kun ”eduskunnan perustuslakivaliokunta ei voi esittää ennakkoratkaisupyynnöjä EU:n tuomioistuimelle EU-oikeuden tulkinnasta ja EU:n toimielinten säädösten ja päätösten pysyvyydestä, koska valiokunta ei ole tuomioistuin”.¹⁹ Entäs jos valiokunta voisikin esittää ennakkoratkaisupyynnön ja keskeyttäisi lakiesitysten tarkastelun? Eikö se merkitsisi aikamoista Suomen parlamentaarisen järjestelmän menettelyllistä alistamista EU-tuomareille Luxemburgissa? Enpä lähde sellaiseen pohdiskeluun, jota tutkimusta vastaväittäjänä arvioinut Tuomas Ojanenkin näyttää jarruttelevan.²⁰

Nykyinen perustuslaki

Vaikka perustuslakeihin oli tehty lukuisia muutoksia 80-luvun lopulta lähtien, paine valtasuhteiden kokonaisarviointeihin kasvoi vähitellen. Eduskunta edellytti 1992 hallituksen jatkavan uudistuksia ja 1994 velvoitti käynnistämään perustuslain uudelleen kirjoittamisen. Merkittävä rooli uudistustarpeiden selvittelyssä oli ensin Seppo Tiitisen johtamalla Perustuslaki 2000 -työryhmällä sekä sen jälkeen kansanedustaja Paavo Nikulan johtamalla parlamentaarisella komitealla, jonka mietintö (KM 1997:13) johti lopulta hallituksen esitykseen (HE 1/1998) ja 1999 yhtenäiseen Suomen perustuslakiin. Se tuli voimaan maaliskuun alussa 2000, jolloin sillä ja eduskunnan työjärjestyksellä korvattiin aikaisemmat perustuslait.

¹⁹ Ks. Mikko Puumalainen, EU:n etusijaperiaatteesta Suomen valtiosäännössä. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2018.

²⁰ Ks. vastaväittäjän lausunto em. väitöskirjasta Tuomas Ojanen, Lakimies 2/2019, s. 240.

Oikeusvaltiokehitys ja tuomiovallan riippumattomuus eivät olleet etualalla viime vaiheen komiteassa, joka keskittyi silloin ajankohtaiseen ulkopoliittikan toimivaltakiistaan. Loppukiireessä oli poliittisia virityksiä jopa keventää tuomioistuinsääntelyä ”unohtamalla” korkeimmat oikeudet vallanjakosäännöksestä. Tähän yritimme eräät asiantuntijoiksi komiteaan nimetyt jäsenet puuttua, mutta korkeimmat oikeudet palautettiin vasta KHO:n lausunnon pohjalta nyky muodossaan mukaan vallanjakosäännökseen hallituksen esityksessä. Lopulta nykyinen perustuslaki avaa oikeusvaltion pohdiskeluun entistä vahvempaa velvoitetta, kun lainalaisuus on nostettu oikeusvaltioperiaatteen nimellä otsikoituna perustuslain alkuun.

Vuonna 1999 säädetyin perustuslain ei katsottu muuttaneen vuoden 1919 hallitusmuodon perusteita. Sillä pikemminkin, kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta 1998 totesi, ”korjattiin ja huollettiin valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien”.²¹ Perustuslain alussa määritettiin entistä selkeämmin poliittinen järjestelmämme tasavaltaiseksi parlamentaariseksi demokratiaksi. Perusarvoina vahvistettiin ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Vuonna 1995 uudistetut perusoikeudet sisällytettiin sellaisenaan otsikoilla varustettuina uuteen perustuslakiin.

Kun hallituksen nimittämisessä oli jo aikaisemmin asteittain lisätty eduskunnan roolia, nyt päädyttiin nykyiseen eduskuntakeskeiseen malliin. Kun presidentin päätöksentekokin oli vuoden 1999 uudistuksessa sidottu yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa, toimivaltasuhteita selkeytettiin vielä 2011 säädetyillä muutoksilla. Nämä viime vaiheen uudistukset astuivat voimaan 1.3.2012 ja merkitsivät eduskunnalle annettavien lakiesitysten, talousarvioiden ja kertomusten antamisen keskittämistä valtioneuvostolle. Muutoksia perusteltiin järjestelmän yksinkertaistamisena, kun presidentillä ei enää muutoinkaan ollut toimivaltaa muuttaa tai estää esitysten antamista ja kun presidentin istuntoa pidettiin enemmänkin muodollisuutena. Muutoksista huolimatta presidentti-instituutio on säilyttänyt asemansa ja kansalaisten silmissä arvostuksensa.

Parlamentarismia korostaa myös se viime vaiheen periaatteellinen lisäys, että presidentin ja valtioneuvoston ollessa eri mieltä valtioneuvoston kanta tulee päätökseksi, jos se vastaa eduskunnan asiassa ottamaa kantaa. Se selvitetään tarvittaessa selontekomenettelyllä eduskunnassa. Järjestely on luonteeltaan lähinnä ennalta estävä ja rakentuu sille periaatteelle, että eduskunta kansanvallan ylimpänä tulkkina on lopulta valtiotahdon ilmentäjä. Tällaiset ristiriitatilanteet ovatkin lähinnä hypoteettisia.

Uutena keinona saattaa lakiasioita eduskunnan käsiteltäväksi tuli myös kansalaisaloite, joka tarkoitettiin täydentämään edustuksellista demokratiaa. Samoin selkeytettiin EU-osallistumista nimenomaisella säännöksellä siten, että pääministeri edustaa Suomea Eu-

²¹ Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp.

rooppa-neuvostossa ja myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa EU:n toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä. Taustalla oli Lissabonin sopimus, jonka katsottiin siirtävän Suomessakin ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistettä aikaisempaa vahvemmin valtioneuvoston ja eduskunnan suuntaan.

Käytännössä Eurooppa-neuvosto oli jo kokoontunut peruskokoonpanossa, johon kuului vain yksi edustaja kustakin jäsenvaltiosta ilman avustavaa ministeriä. Perustuslaissa taatun parlamentarismien oli katsottu edellyttävän, että Eurooppa-neuvostossa Suomea edustaa eduskunnalle vastuunalainen pääministeri. Muutosten myötä toimivalta keskittyi niin sisäpolitiikassa kuin EU-asioissa entistä selkeämmin valtioneuvostolle ja sen toimintaa johtavalle pääministerille.

Valtajärjestelmän vakiintuessa painopiste on siirtynyt perusoikeuksien kehittämiseen, mikä on havaittu etenkin Pohjoismaissa. Nykyajan oikeus- ja hyvinvointivaltiossa vapausoikeuksien ohella on pyritty laajentamaan perusoikeusturvaa tosiasiallisen tasa-arvon sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan.

Tämä on saattanut tuottaa odottamattomia kynnyksiä uudistusten valmisteluun. Niinpä Björn Wahlroos on arvellut vuoden 2000 perustuslain muuttaneen Suomea enemmän kuin mitä oli tarkoitus. Hän katsoo, että ”luettelemalla joukon väljästi määriteltyjä uusia perusoikeuksia on syntynyt tulkintaongelma, johon ei vielä ole tarjota tyydyttävää ratkaisua”. Sanoomaansa ryydittääkseen hän puhuu kehityksestä ”perusoikeusvaltioksi”.²²

Kritiikki, jota välillä kumpuaa viime vuosien vaikeasti hallittavista lainsäädäntöpaketeista, ei ole ihan yllättävää. Silti maltti olisi paikallaan kysyttäessä, missä määrin perusoikeudet ovat kategorisia ja kuka niitä tulkitsee. Perusoikeuksista vain osa on kategorisia ja muut enemmänkin lainsäädäntöä ja kehitystä ohjaavia. Useimpiin perusoikeuksiin liittyy varaus ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Se antaa lainsäätäjälle harkintavaltaa lainsäädäntöhankkeissa perusoikeuksien toteutumista järjestettäessä.²³ Arvostelu, kun katsoo siihen olevan aihetta, tulee kohdistaa uudistusten valmisteluun ja yksittäisiin perusoikeustulkintoihin, eikä aikoinaan tasapainoisena pidettyyn (PeVM 25/1994 vp) ja säädettyyn perusoikeusjärjestelmään sinänsä.

Esimerkkinä hyvin väljästä normista on perustuslain oikeutta ympäristöön koskeva säännös. Julistuksenomaisena se korostaa yleisiä tavoitteita ja yli sukupolvien ulottuvaa vastuuta ympäristöasioissa. Säännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinym-

²² Ks. Björn Wahlroos, Hiljainen vallankumous. Tekikö uusi perustuslaki Suomen hallitsemisen mahdottomaksi? Evan pamfletti. 2017.

²³ Perusoikeuksien merkitystä lainuudistusten kynnyksenä korostetaan em. teoksessa Kenellä valta valtiossa, s. 306, siten, että ”sote-hankkeisiin liittyneet perustuslakivaliokunnan kannanotot heijastavat merkittävää muutosta niin valtiosääntöisessä järjestelmässämme kuin perustuslakijatteluissamme”.

päristöään koskevaan päätöksentekoon. Siten ympäristönsuojelun sekä ympäristön pilaantumattomuuden, puhtauden, terveyden ja monimuotoisuuden tavoitteiden vastainen lainsäädäntö olisi perustuslain hengen vastaista. Perustuslaki antaa siten vain perspektiiviä ympäristölainsäädännön kehittämiseen. Tällaiset perusoikeussäännökset ovat kansainvälisesti vielä harvinaisia, vaikka ympäristö ja ilmastomuutos ovat nousseet maailmalla etualalle.

Näkemyserot perusoikeuksien merkityksestä ja tulkinnasta ovat aika ajoin herättäneet vilkastakin keskustelua. Viimeksi sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistusten (sote-hankkeiden) ilmapiiirissä on kysytty perustuslakivaliokunnan kykyä ja kapasiteettia selviytyä yhä lisääntyvästä työkuormasta. Perinteisen, demokratiaan soveltuvan perustuslainmukaisuuden ennakkokontrollin toimivuudesta huolehtiminen olisikin tärkeää. Järjestelmämme on herättänyt myös kansainvälistä kiinnostusta.

Lakiesitysten perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaa olisi kyllä mahdollista kehittää. Yksi keino voisi olla soveltamis- ja tulkintakäytännön järjestelmällinen kokoaminen niin Suomesta kuin laajemminkin EU:n piiristä nykyistä paremmin saataville. Tällaisen tietopankin kokoamista valmisteltiin Seppo Tiitisen johdolla 2018 asiantuntijaryhmässä ja ehdotettiin perustettavaksi Ståhlberg-instituutin nimellä. Tietopankki saattaisi tukea perustuslakivaliokuntaa sen työssä, edistää alan tutkimusta ja asiantuntijoiden lausuntojen laatimista sekä lisätä myös yleistä luottamusta. Kysymys ei olisi uudesta toimijasta tai lausunnonantajasta vaan nykyisen tietojärjestelmän toimivuuden parantamisesta ja aineiston välittämisestä.

Perusoikeuskeskustelussa on kysytty jopa valtiosääntötuomioistuinta, joka liittyy perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin. Aihetta virittänyt Pauliine Koskelo ei lausumansa mukaan pidä ”erityistä perustuslakituomioistuinta välttämättömyytenä”, mutta on edellyttänyt ”tulkintakysymysten kokoamista yhteen paikkaan ja tämän ylimmän tuomioistuimen kokoonpanon mukauttamista jäsenillä, joilla on erityistä valtiosääntöasiantuntemusta ja yhteiskunnallista asiantuntemusta”.²⁴ Tällainenkin oikeuslaitoksen rakenteeseen ja rooliin, myös tuomareiden valintaan, kohdistuva tuumailu herättää huolenaiheita.

Sitäkin selvemmin on torjuttava erillinen valtiosääntötuomioistuin, joka on tuttu liittovaltioista ja jonka on nähty politisoivan tuomioistuinlaitosta ja lisäävän ylläkäteen valta-kiistoja ja loitontavan perustuslakia arjesta. Näitä ongelmia olen nähnyt monissa maissa, viimeksi muun muassa Nepalissa, Kirgisiassa ja Ukrainassa, joissa perustuslakituomioistuin oli omiaan pönkittämään keskitettyä valtaa ja sen väärinkäyttöä. Tuskinpa sellaista kehitystä täällä kukaan kaipaa.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta 1994 totesi, että soveltamistilanteissa tuomioistuimissa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena. Valiokunta suositti ”perusoikeusmyönteistä laintulkint-

²⁴ Ks. Pauliine Koskelon artikkeli Liberan raportissa Profeettavallasta perustuslakituomioistuimeen. 2016.

taa”, joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavia vaihtoehtoja. Siltä varalta, että ristiriita ei tulkintateitse ole vältettävissä, perustuslakiin sisältyy nykyisin säännös perustuslain etusijasta. Sen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Järjestelmä ei tarkoita yleistä lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaa vaan koskee ristiriitatilanteita käytännön tapauksissa. Lain soveltamatta jättämisen tulisi sitten luonnostaan johtaa lainsäätäjän korjaustoimenpiteisiin. Tämä on meillä kuten Ruotsissakin omaksuttu erityinen malli lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrolliin, eikä sen uudistamiseen näyttäisi olevan aihetta.

Oikeusvaltiokehitys – dynaaminen prosessi

Oikeusvaltion olennaisena tunnuksena on perinteisesti pidetty julkisen vallan lakisidonnaisuutta, joka on ollut lähtökohta ja perinne suomalaisessakin oikeusajattelussa. Taustalla voidaan nähdä historiallinen kehitystaival vallan ja oikeuden suhteen jäsentymisestä alhaalta ylöspäin, muinaisista sukuyhteisöistä laajempiin yhteyksiin ja lopulta itsenäiseksi valtioksi.

Suomen nykyinen perustuslaki avaa oikeusvaltion pohdiskeluun vahvaa näkökulmaa, kun perustuslain alkuun nostetun oikeusvaltioperiaatteen mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Siten julkisen vallan käyttäjällä tulee aina olla viime kädessä lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Viranomaisella ei siten voisi olla sellaista toimivaltaa, jolla ei olisi tukea oikeusjärjestyksessä. Julkisen vallan käsite on tässä yhteydessä myös laajempi kuin valtiovallan käsite. Kunnilla ja paikallisilla itsehallintoyhdyskunnilla sekä kirkolla ja erällä julkisoikeudellisilla yhdistyksilläkin on julkista valtaa. Hallinnon rakennemuutoksissakin olisi nykyistä tarkemmin selvitettävä toimivaltaperusteiden oikeutusta ja niiden selkeyttä.

Lakisidonnaisuuden periaate ei kuitenkaan saa rajoittaa näkökulmaamme oikeusvaltion tarkasteluun vain muotona, vaan sille on annettava myös sisältöä. Oikeusvaltiokeskusteluun onkin vuosien mittaan tullut mukaan sisällöllisiä aineksia. Toisen maailmansodan jälkeen on keskusteltu myös hyvinvointivaltiosta, jopa oikeusvaltion modernina seuraajana. Tähän on Kaarlo Tuori liittänyt tärkeän näkökohdan, jonka mukaan hyvinvointivaltio ja oikeusvaltio eivät ole toistensa vastapooleja vaan niillä on eri kohdealue. Hyvinvointivaltio on enemmän aineellinen kuin muodollinen käsite, joka liittyy ihmisten hyvinvointia koskeviin päätöksiin ja etuuksien edellytyksiin.²⁵

²⁵ Näkökulmaa oikeusvaltion tarkasteluun on maassamme laajasti avannut Kaarlo Tuori teoksessaan *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOY 2007.

Onkin varottava määrittämästä oikeusvaltiolle vain tietty aineellinen sisältö. Se johtaisi eräänlaiseen toiveiden tynnyriin, mikä vähentäisi lainsäätäjän tahdon ja oikeuden välisen jännitteen, demokratian ja sen oikeudellisten rajojen, pohdiskelua. Samalla se sumentaishi näkemystämme oikeusvaltiokehityksestä dynaamisena prosessina. Oikeusvaltiossa on kysymys samalla oikeuskulttuurista, joka antaa yhteiskunnallisen perustan vallan ja oikeuden suhteiden kehitykseen. Juha Raitio on havainnollistanut oikeusvaltiokäsitteen ongelmallisuutta paradoksilla: ”Oikeusvaltion tulee rajoittaa valtiollista vallankäyttöä, mutta samanaikaisesti kaiken oikeuden alkuperä on tässä vallankäytössä.”²⁶

Lopuksi

Oikeusvaltion rakentaminen on monessa maassa vastatulessa, harvemmin myötätulessa, mutta kaikkialla riippuvainen kehityksestä maailmalla.²⁷ Olemme viime vuosina nähneet monenlaisia ongelmia, kuten Venäjällä vallan keskittämistä ja opposition vaimentamista, korruptoituneita valtarakenteita Ukrainassa, yksisilmäisiä uudistuksia Unkarissa ja Puolassa, kaiken hävittävää sotaa Syyriassa, terrori-iskujen varjostamia oikeusihanteita Yhdysvalloissa, ihmisten häviämistä Meksikossa, hämääriä murhia Argentiinassa, umpikujaan ajautumista Venezuelassa, kumousten sarjaa Egyptissä, sovinnosta luistamista Etelä-Afrikassa ja edistystä kuristavaa valvontaa Kiinassa. Kaikki ne kuvastavat oikeuden ja vallan kamppailua.

Oikeusvaltiokehityksen yleisiä tavoitteita on korostettu nyt myös Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) kehitystavoitteiden evoluutiiossa. Aiemmissä niin kutsutuissa vuosituhat-tavoitteissa ja niiden seurannan indikaattoreissa oikeusvaltioteemat eivät olleet mukana. Nyt kestävä kehityksen tavoitteissa vuodelta 2016 oikeusvaltio on nimenomaisesti mainittu kuten päämäärässä 16 Rauha, oikeudenmukaisuus ja hyvä hallinto (Peace, Justice and Strong Institutions).

Perustuslain mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”. Tähän liittyy velvoite osallistua aktiivisesti oikeusvaltiokehityksen edistämistä koskeviin hankkeisiin. Kehitysyhteistyöprojektien taustalla on käytännössä lisäksi kaksi perusstrategiaa: ensinnäkin ulkomaanpalvelun ihmisoikeusstrategia 2013 ja toisaalta hallituksen 2012 hyväksymä kehityspoliitiikan ohjelma. Niissä kummassakin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden, turvallisuuden, rauhan ja kestävä kehityksen kunnioittaminen sekä toiminnan avainasemassa oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen.

²⁶ Ks. Juha Raitio, Oikeusvaltion ääriiviivat. Alma Talent 2017.

²⁷ Viittaan aineistoon uusimmassa kirjassani Oikeusvaltio maailman tuulissa. Docendo 2019.

Suomessakin olisi aihetta nostaa oikeusvaltiokehitys ja sen vaaliminen enemmän esille, oikeastaan löytää uudestaan oikeusvaltion merkitys suomalaisen yhteiskunnan kantavissa rakenteissa. Siksi palaan vielä hallitusmuodon pääarkkitehdin K. J. Ståhlbergin kaukonäköisen tunnuslauseen ytimeen. Sen mukaan oikeusvaltiokehitys on ”laajojen kansankerosten kohottamista tarkoittava edistys laillisuuden lujalla pohjalla”. Siinä on strategia rakentaa yhteisöllisyyttä, vastustaa välinpitämättömyyttä sekä vaalia kestävän kehityksen ja ihmisten hyvinvoinnin edellytyksiä.