

SISÄLLYS

Lukijalle.....	13
Lyhenteet.....	15

1 JOHDANTO.....	17
1.1 IDEOIDEN KERROKSISUUS: SUOMEN VALTIOSSÄÄNTÖOIKEUDEN HISTORIAA.....	17
1.1.1 Valtiosääntö ja historia	17
1.1.2 Ruotsinvalian aika.....	20
1.1.3 Autonomiakausi: ennen eduskuntauudistusta (1809–1905).....	25
1.1.4 Eduskuntauudistus 1906 ja yksikamarisen eduskunnan alkuaika.....	30
1.1.5 Interregnum 1917–1919.....	34
1.1.6 Vuoden 1919 hallitusmuoto, valtiosääntökehitys vuoteen 1980	37
1.1.7 Perustuslain kokonaisuudistushanke 1970–74	49
1.1.8 Perustuslakien osauudistusten aika (1984–1995).....	51
1.1.9 Liittyminen Euroopan unioniin (1995), unionin	53
perussopimusten myöhemmät muutokset (1998–2009)	53
1.1.10 Vuoden 2000 perustuslain säätäminen	57
1.1.11 Perustuslain osamuutokset vuonna 2012	59
Kirjallisuutta	62
2 PERUSASIAT	64
2.1 VALTIO	64
2.1.1 Perinteinen käsitys valtiosta	64
2.1.2 Käsitys valtiosta ja Euroopan unioni.....	66
2.2 PERUSTUSLAKI, VALTIOSSÄÄNTÖ, VALTIOSSÄÄNTÖOIKEUS.....	68
2.2.1 Perustuslaki ja valtiosääntö.....	68
2.2.2 Poikkeuslakijärjestelmä ja perustuslain joustavuus.....	70
2.2.3 Euroopan perussopimukset ja Suomen perustuslaki: toiminnallinen kokonaisuus.....	71

3.2.3	Presidentin toimivallan tilapäinen siirtyminen, toimikauden ennenaikainen päätyminen.....	174
3.2.4	Presidentin valtuudet.....	177
3.2.5	Kytkeytyminen valtioneuvostoon: presidentin päätöksenteko.....	178
3.2.6	Parlamentarismi ja presidentin päätöksenteon itsenäisyys	180
3.2.7	Presidentin poliittinen ja oikeudellinen vastuu	183
	Kirjallisuutta	185
3.3	VALTIONEUVOSTO	186
3.3.1	Valtioneuvoston asema valtioneuvostossa	186
3.3.2	Valtioneuvoston muodostaminen.....	188
3.3.3	Valtioneuvoston ja sen jäsenen ero.....	197
3.3.4	Pääministerin asema ja tehtävät.....	200
3.3.5	Valtioneuvoston organisaatio ja päätöksentekotavat	202
3.3.6	Julkainen hallinto valtioneuvoston alaisena	205
3.3.7	Ministerin oikeudellinen vastuu.....	208
	Kirjallisuutta	210
3.4	KUNNALLINEN ITSEHALLINTO	211
3.4.1	Itsehallinnon perustuslaillinen pohja.....	211
3.4.2	Kunnat ja eurooppalainen peruskirja.....	215
	Kirjallisuutta	217
3.5	SÄÄDÖSVALTA JA SEN JAKAUTUMINEN	218
3.5.1	Kansallinen säädösvalta.....	218
3.5.2	Kansainväliset velvoitteet ja kansallisen säädösvallan käyttö	222
3.5.3	Ylikansallinen säädösvalta.....	223
	Kirjallisuutta	227
3.6	KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELY	228
3.6.1	Lainvalmistelu ja lainsäädäntöaloite.....	228
3.6.2	Eduskuntakäsittely.....	230
3.6.3	Hallituksen väliintulokeinot.....	232
3.6.4	Lain vahvistaminen ja vahvistamatta jätäminen.....	234
3.6.5	Lain antaminen, julkaiseminen ja voimaantulo.....	236
3.6.6	Säädösten kielet.....	239
3.6.7	Perustuslain säätäminen ja muuttaminen.....	242
3.6.8	Poikkeuslaki	245
3.6.9	Lainsäädäntövallan delegoiminen	249
	Kirjallisuutta	252

2.2.4	Valtiosääntöoikeus oikeudenalana.....	73
	Kirjallisuutta	78
2.3	PERUSTUSLAKI: TEHTÄVÄT JA TULKINTA	79
2.3.1	Perustuslain tehtävistä	79
2.3.2	Perustuslain tulkinnasta	83
2.4	OIKEUSSÄÄNTÖJEN HIERARKIA	88
2.4.1	Hierarkia ideaalimallina.....	88
2.4.2	Hierarkia säätämistilanteissa.....	91
2.4.3	Hierarkia soveltamistilanteissa	93
2.5	HIERARKIASTA VERKOSTOIHIN: OIKEUSJÄRJESTELMIEN KESKINAISET SUHTEET	95
2.5.1	Oikeus systeemiteoriassa	95
2.5.2	Kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhde.....	97
2.5.3	Kansallisen oikeuden ja Euroopan unionin oikeuden suhde	103
2.5.4	Valtakunnan oikeusjärjestyksen ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoonormiston suhde	107
	Kirjallisuutta	111
2.6	VALTIOSÄÄNNÖN PERUSPERIAATTEET	112
2.6.1	Mitä perusperiaatteilla tarkoitetaan?	112
2.6.2	Yksittäiset perusperiaatteet	115
	Kirjallisuutta	137
3	DEMOKRAATTISET INSTITUUTIT JA NIIDEN TOIMINTA	138
3.1	EDUSKUNTA	138
3.1.1	Eduskunnan asema ja tehtävät	138
3.1.2	Eduskunnan valitseminen.....	141
3.1.3	Eduskunnan toimintajaksot.....	143
3.1.4	Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen.....	145
3.1.5	Kansanedustajan oikeusasema	148
3.1.6	Eduskunnan toimielimet ja työskentelytavat.....	156
3.1.7	Eduskunnan tiedonsaanti-oikeus ja hallituksen poliittinen valvonta	161
	Kirjallisuutta	167
3.2	TASAVALLAN PRESIDENTTI	168
3.2.1	Presidentin asema valtioneuvostossa	168
3.2.2	Presidentin valinta	173

4.1.3	Tuomioistuinten tapauskohtainen riippumattomuus.....	326
4.1.4	Eurooppalaisten veloitteiden vaikutus tuomioistuinten riippumattomuuteen.....	327
4.1.5	Ekskurssi: armahdusvalta ja sen suhde tuomiovaltaan	330
	Kirjallisuutta	332
4.2	LAILLISUUSVALVONTA	333
4.2.1	Laillisuusvalvonta käsitteenä.....	333
4.2.2	Ylimmät laillisuusvalvojat: järjestelmän kaksihaaraisuus	334
4.2.3	Vaitoneuvoston oikeuskansleri	335
4.2.4	Eduskunnan oikeusasiamies.....	337
4.2.5	Hallitukseen kohdistuva valvonta.....	338
4.2.6	Eduskunnan tutkimusvaliokunnat ja laillisuusvalvonta	340
4.2.7	Euroopan unionin laillisuusvalvonta, Euroopan oikeusasiamies	341
4.2.8	Ekskurssi: yleinen virkavastuu ja sen merkitys.....	342
	Kirjallisuutta	344
4.3	NORMIHIERARKIAN NOUDATTAMISEN VALVONTA	345
4.3.1	Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta: yleisratkaisu	345
4.3.2	Eduskuntalakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta	349
4.3.3	Eduskuntalakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta tuomioistuimissa.....	358
4.3.4	Maakuntalakien valvonta.....	369
4.3.5	Lakia alemmasteisten säädösten valvonta.....	370
	Kirjallisuutta	372
5	PERUSOIKEUDET	373
5.1	KANSALLINEN PERUSOIKEUSJÄRJESTELMÄ: YLEINEN LUONNE JA ULKOISET RAJAPINNAT	373
5.1.1	Järjestelmän yleinen luonnehdinta.....	373
5.1.2	Perusoikeudet ja Euroopan ihmisoikeusjärjestelmä.....	377
5.1.3	Perusoikeudet ja EU-oikeus	382
5.2	PERUSOIKEUKSIEN YLEISIÄ OPPEJA	387
5.2.1	Perusoikeuksien suojaama henkilöpiiri	387
5.2.2	Perusoikeuksien oikeusvaikutus julkisen vallan toiminnassa	392
5.2.3	Hyvinvointioikeuksien erityispiirteistä.....	399
5.2.4	Perusoikeuksien rajoittamisesta.....	402
5.2.5	Perusoikeudet poikkeusoloissa	408
	Kirjallisuutta	411

3.7	SUOMEN VALTIONORGAANIT JA YLIKANSALLISEN SÄÄDÖSVALLAN KÄYTTÄMINEN	253
3.7.1	EU-säädoskehdotusten kansallinen ennakkokäsittely	253
3.7.2	EU-direktiivien kansallinen täytäntöönpano	257
	Kirjallisuutta	258
3.8	FINANSSIVALTA JA SEN KÄYTTÄMINEN	259
3.8.1	Finanssivalta ja valtiontalous.....	259
3.8.2	Verotusvalta.....	262
3.8.3	Budjettivalta.....	265
3.8.4	Talousarvion ulkopuoliset rahastot	271
3.8.5	Valtion omistukset.....	273
3.8.6	Valtiontaloutta koskeva valvontatavalla.....	273
3.8.7	Raha- ja valuuttapolitiikan hoitaminen	275
	Kirjallisuutta	277
3.9	ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN HOITAMINEN	278
3.9.1	Kansallinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka: ala ja tavoitteet.....	278
3.9.2	Ulkoiset asiat Euroopan unionin järjestelmässä	280
3.9.3	Kansallisen ulkopoliittikan hoitaminen: presidentti ja vaitoneuvosto yhteistoiminnassa	283
3.9.4	EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka: vaitoneuvoston osallisuus	289
3.9.5	Eduskunta ja ulkoasiat	291
3.9.6	Kansainvälisten veloitteiden valtiosääntövoimaansaattaminen.....	293
3.9.7	Suverenisuusoikeuksien luovuttaminen kansainvälisellä sopimuksella	296
3.9.8	Sotilaallinen toiminta, puolustusvoimien johtaminen	302
	Kirjallisuutta	313
3.10	VÄLITÖN DEMOKRATIA	314
3.10.1	Kansanaänestys ja valtiosääntö.....	314
3.10.2	Kansalaisaloitejärjestelmä.....	316
	Kirjallisuutta	319
4	OIKEUSVALTIO	320
4.1	OIKEUSLAITOS JA LAINKÄYTTÖ	320
4.1.1	Mitä oikeuslaitoksella ymmärretään?	320
4.1.2	Tuomioistuinten rakenteellinen riippumattomuus	322

5.3	YKSITTÄISET PERUSOIKEUDET.....	412
5.3.1	Vapausoikeudet ja oikeusturva.....	412
5.3.2	Osallistumisoikeudet	435
5.3.3	Yhdenvertaisuusoikeudet	436
5.3.4	Hyvinvointioikeudet.....	440
5.3.5	Ympäristöperusoikeus – tulevien sukupolvien oikeus?	447
	Kirjallisuutta	450

	Säädösluettelo.....	452
	Oikeustapaukset.....	455
	Perustuslakivaliokunta-aineisto	456
	Asiahakemisto	457

Käsillä oleva teos on laadittu ensisijassa valtiosääntöoikeuden perusoppi-kirjaksi, mutta ajantasaisena esityksenä se on tarkoitettu myös lakimies-ten ammatilliseen käyttöön. Lähestymistapa on lainopillinen, vaikka his-toriallinen viite, ajatus valtiosäännön kerroksisuudesta, seuraa johdannon jälkeenkkin mukana pitkin esitystä.

Kirjan päätavoite on kaksinainen. Ensimmäinen on johdattaa lukija valtiosääntöoikeuden systematiikan ja käytäntöjen äärelle. Toinen on osoittaa, millaisia oikeudellisia ongelmia tällä oikeudenalalla ilmenee. Muutamin paikoin emme ole kaihtaneet arvioimasta kriittisesti perustus-lainsäätäjän, lainsäätäjän tai lain käyttäjien, soveltajien ja tulkitsijoiden työtä, mikäli arvio on näyttänyt helpottavan systematiikkaan tai alan oi-keudellisiin ongelmiin syventymistä.

Systemaattinen esityksemme kattaa valtiosääntöoikeudeksi nimetyn oikeudenalän kokonaisuudessaan. Tämä ala esiintyy kirjan nimessä vailla kansallista määrettä. Nimen muotoilu viittaa siihen, että tekstissä käsi-tellään myös kansainvälistä oikeutta ja Euroopan unionin oikeutta niitä osin, kuin kysymys on kansallisen oikeusjärjestelmän toiminnallisesta yh-teydestä noihin kahteen muuhun oikeusjärjestelmään. Erityinen huomio esityksessä kohdistetaan siihen, miten EU-jäsenyys valtiollisena perus-ratkaisuna vaikuttaa valtiosääntönormiston toimintaan. Näkökulma on jäsenvaltiosta unioniin päin, EU-asioita tarkastellaan Suomen järjestel-mästä käsin.

Teoksen painopiste on kansallisen oikeusjärjestelmän käsittelyssä. Työn pohjana on ollut vuonna 2000 julkaistu Antero Jyrängin teos ”Uusi perustuslakimme”. Siihen sisältyvää esitystä olemme sekä laajentaneet asiasisällön puolesta että päivittäneet vastaamaan niin vuoden 2000 jäl-keisiä lainsäädäntömuutoksia kuin uutta orgaani- ja oikeuskäytäntöä. Pohjateos keskittyy käsittelemään lähinnä vain perustuslakien kokonais-uudistusta ja sen tuloksia, tässä olemme ottaneet tarkasteluun myös pe-

rustuslakia alemmantasoisien valtiosääntönormiston. Oikeusteoreettista aineista ja oikeudenalan yleisiä oppeja olemme sisältöä laatessamme otaneet huomioon pohjateosta laavammin. Esityksen kokonaisrakennetta on samalla tarkistettu kauttaaltaan vastaamaan uutta sisältöä ja eräitä uusia painotuksia.

Olemme säilyttäneet pohjateoksen rakenteellisen ratkaisun siinä, että moniin asiakysymyksiin palataan useaan kertaan: historiallisessa johdannossa, perusasioita koskevassa osastossa, demokraattisia instituutioita ja niiden toimintaa sekä oikeusvaltiota käsittelevissä luvuissa ja vielä perusoikeuksienkin yhteydessä. Linjana on kuitenkin se, että tietyn asiakokonaisuuden pääkäsitteley keskittyy vain yhteen kohtaan.

Kyseessä on identiteettitilrään uusi teos, joka on syntynyt kahden kirjoittajan tiivistä yhteistoiminnasta. Tekstin kokonaisuudesta, sen rakenteesta ja sisällöstä, vastaamme molemmat yhdessä. Kirjoitustyö on edennyt saumattomasti vuorovedoin ja tapaamisen vauhdittamana. Uskomme että teos on paitsi luotettava alan perusteos niin myös osoitus suomalaisen valtiosääntöoikeustieteen vanhan ja uudemman polven heidän välisestä vuorovaikutuksesta.

Kiitämme kustannustoimittaja Tia Tuomista siitä ammattitaitoisesta avusta, jonka hän meille antoi käsikirjoituksen saattamisessa painokuntoon.

Helsingissä ja Rovaniemellä joulukuussa 2011

Antero Jyränki

Jaakko Husa

A	asetus
art.	artikla
ECR	European Court Reports, Euroopan yhteisöjen/unionin tuomioistuimen oikeustapauskoelma
EIS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18–19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien eduskunnan työjärjestys
Etyöj	Euroopan unioni
EU	Euroopan yhteisö
EY	eduskunnan vastaus
EV	hallituksen esitys
HE	hovi oikeus
HO	korkein hallinto-oikeus
KHO	korkein oikeus
KKO	komiteamietintö
KM	käräjäoikeus
KO	kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva sopimus (SopS 7–8/1976)
KP-sopimus	laki
L	lakialoite
LA	lakivaliokunnan lausunto
LaVL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeL	perustuslakivaliokunta
PeV	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVL	perustuslakivaliokunnan mietintö
PeVM	sopimus Euroopan unionista
SEU	

SEUT

SopS

s.

SuVL

TSS-sopimus

UaV

UaVL

UaVM

VaKO

VJ

VNT

vp.

YK

sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Suomen säädöskokoelman sopimussarja

sivu

suuren valiokunnan lausunto

taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976)

ulkoasianvaliokunta

ulkoasianvaliokunnan lausunto

ulkoasianvaliokunnan mietintö

vakuutus-oikeus

valtiopäiväjärjestys

valtionneuvoston tiedonanto

valtiopäivät

Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Ideoiden kerroksisuus: Suomen valtiosääntöoikeuden historiaa

1.1.1 VALTIOSÄÄNTÖ JA HISTORIA

Olisi houkuttelevaa kuvata asiat siten, että Suomen nykyinen perustuslaki liittyy uutena renkaana valtiojärjestystä, siis lähinnä hallitustapaa ja edustuslaitosta, sääntelevien säädösten pitkään ketjuun. Ketjun alkupää ulottuisi kolmen ja puolensadan vuoden taakse, ehkä kauemmaksi-kin, joka tapauksessa syvälle niin sanottuun ruotsinvalian aikaan. Jos-sain mielessä ajateltu ketju onkin olemassa. Asianomaisilla säädöksillä, joita tässä tarkoitamme, on todella jotain yhteistä. Suureen varovuuteen on silti aihetta. Samat termit ja ilmaisuut eivät menneisyydessä merkin-neet sitä mitä nykyisin. Perustuslain käsitteellä on tänään toinen sisältö kuin esimerkiksi 1700-luvun puolivälissä niin kutsutun vapauden ajan Ruotsissa.

Silti ei ole aivan täysin poissuljettua väittää, että suomalaiselle val-tio-oikeudelliselle ajattelulle tyypillistä on ollut jatkuvuus, vahva hitaus-momentti, pysyvyys ja muutokset. Vähintään voimme puhua ajattelun kerroksisuudesta: eri aikakausien valtiosääntöratkaisut ja -ideat liittyy-vät toisiinsa siten, että menneisyys on tavalla tai toisella läsnä myös val-tiosäännön nykyisyydessä.¹ Tietty edelleen merkitykselliset ideat, kuten oikeusvaltion, kaksikielisen kansallisvaltion ja jopa hyvinvointivaltion periaate, juontuvat varhaisissa aluissaan 1800-luvulle. Ehkä vielä van-hempi on se monarkkinen traditio, joka kustavilais-aleksanterilaisena muunnelmana on määrännyt eduskunnan ja valtiopäämiehen suhteita perustuslakirekstreissä, tulkinnoissa ja soveltamistilanteissa yli itsenäisty-

1 Voidaan puhua jopa valtiosääntöisestä konservatismista, nimenomaan viitaten tähän jatkuvuuteen, ks. Jaakko Husa, *The Constitution of Finland: A Contextual Analysis* (Hart: Oxford 2011) s. 238–239.

Tällaiset menettelyt kätkevät Suomen valtiosääntöön pienen yllätyksö-
mentin.

Olisti harhaa luulla, että valtiosääntö ja valtio-oikeudellinen ajattelu elä-
vät poliittikasta ja yhteiskunnallisesta elämästä riippumatonta itseiselmää.
Suhteellista itsenäisyyttä niillä tietysti on. Mutta: valtiosääntöä koskevat
institutionaaliset ratkaisut, tekstiuidistukset ja muutokset valtiosääntö-
oikeudellisessa ajattelussa siirtävät poliittista todellisuutta ja sen takana
olevia monimutkaisia yhteiskunnallis-taloudellisia valta- ja vaikutus-
suhteita oikeudelliseen kehukseen. Juristin asiana on tietenkin arvioida
julkisten toimijoiden käyttäytymistä ensisijaisesti tuossa kehuksessa, py-
syttyä oikeudellisen maailman sisäpuolella, mutta silti on hyvä pitää
mielessä valtiosääntöön sisältyvät poliittis-yhteiskunnalliset lataukset.

Erityisesti on huomautettava erästä tärkeästä seikasta. Suomen ja Ve-
näjä/Neuvostoliiton välisen poliittisen ja/tai oikeudellisen suhteen muut-
tuminen on ollut 1800-luvulta saakka tässä maassa kaikkien keskeisten
valtiosääntöisten muutosten taustatekijänä. Tämän suhteen muuttuminen
taas on ollut yhteydessä suuriin maailmanpoliittisiin murroksiin. Suomen
oma itsenäinen valtiosääntöhistoria alkoi, kun Venäjän keisari ALEKSAN-
TERI I valloitti vuonna 1808 Ruotsin suomalaiset maakunnat sodalla pa-
kotaessaan. Tilistin sopimuksen mukaisesti Ruotsin kuningasta Ranskan
kanssa yhteiseen rintamaan Britanniaa vastaan. Kun Venäjän hallitus varoi
sodan pitkittymistä luoteisella suunnalla, se pyrki rauhoittamaan vallatun
alueen muin kuin sotilaallisin keinoin. Tästä pyrkimyksestä varmistaa suo-
malaisen eliitin lojaalisuus uutta valtaa kohtaan nousi suomalaisille maa-
kunnille sittemmin Porvoon valtiopäivillä vahvistettu erikoisasema. Ve-
näjän romahdus 1917 keskeytti valtiosääntön ja muun oikeusjärjestyksen
yhdenmisen venäläisiin instituutioihin ja johti lopulta Suomen itsenäis-
tymiseen ja vuosien 1917-19 suuriin valtiosääntömuutoksiin. Jatkosodan
päättänyt Neuvostoliiton kanssa vuonna 1944 tehty välirauhansopimus
taas vaikutti siihen, että 1930-luvulla toteutetut poliittiset toimintavapai-
den rajoitukset poisrettiin. Neuvostoliiton hajoaminen 1991 puolestaan
antoi olennaisesti tilaa Suomen läntiselle integroitumiselle, liittymiselle
Euroopan unioniin. Kun suomalaisen enemmistö neuvoo-antavassa kan-
saaesityksessä äänesti unionin puolesta, ratkaiseva ääniliä liittymisen
hyväksi saatiin tutkimusten mukaan niiltä, jotka hakivat unionista turval-
lisuutta. Venäjän mahdollista aggressiota tai painostusta vastaan.

misen, tasavaltaisuuden ja uusien perustuslakien ainakin 1980-luvulle
saakka, ellei sen ylikin.

Nykyinen perustuslaki, vaikkakin modernilla tavalla laadittu ja monia
kintoisia ja hyödyllisiä uudistuksia sisältävä, säilyttää erinäisiä meillä ai-
kanaan kehitettyjä valtiosääntöisiä innovaatioita, jotka tulevat autonoo-
mian ajalta tai viimeistään itsenäistymistä seuraavalta kymmenvuotiskau-
delta. Ne olivat aikanaan omaperäisen ja luovan valtiosääntöideologian
tuotteita. Niihin kuuluvat esimerkiksi eduskunnan yhden valtiokunnan
erikoistuminen ennakkolliseen säädösvalvontaan, kiireelliseksi julistami-
nen perustuslainsäädäntömenettelyn vahroehroisena osana sekä alue-
ja henkilöluottuvuoksien yhdistäminen kielivähemmistön suojasäännök-
sissä.

Eräät kansainväliset ideat omaksuttiin Suomeen suhteellisen myö-
hään. Niin sanottuun moderniin, Ranskan ja Pohjois-Amerikan vallan-
kumouksesta juontuvaan valtiosääntöajatteluun täällä liittyttiin vasta
1900-luvulla. Vuoden 1919 hallitusmuoto sentään, jo tunnusti tekstissään
kansansuvereenisuuden niin kuin sitä ennen sen oli marraskuussa 1917
tosiasiallisesti tunnustanut eduskunta ottaessaan omalla päätöksellään
haltuunsa korkeimman vallan Suomessa. Vasta noihin aikoihin täällä
– kuten moniaalla muualla Euroopassa – siirrettiin syrjään monarkkinen
periaate, käsitys hallitsijasta, monarkista, koko valtiovallan viimekät-
senä haltijana.

Sekin on hyvä huomata, että perustuslain kirjaimen pysyessä ennal-
laan käyrännöt, sovellukset ja tulkinnat voivat merkittävästi vaihdella.
Ideoista ei pidä päättellä todellisuutta. Pelkkien perustuslakitekstien poh-
jalta tiedämme vain vähän siitä, miten maata tosiasiassa on hallittu ja
hallitaan. Poliittinen ja oikeudellinen valtiosääntö eivät ole koskaan täy-
sin yhteneväisiä. Tämä pätee kaikkiin aikoihin, nykyiseenkin. Presiden-
tointoimi oli 1970-luvulla URHO KEKKÖSEN aikana todella jotain muuta
kuin 1930-luvulla KYÖSTI KALLION kaudella, jolloin tärkeätkin hallitus-
asiat käytännössä jäivät ministeristölle. Valtiosääntön kirjainta voidaan
jännittää äärimmilleen, niin kuin toisen maailmansodan aikainen tapa
keskittää ratkaisut hallituksen sisäpiirille osoittaa. Sitä paitsi meillä voi-
daan kahden kolmannuksen määränemmistön turvin (poikkeuslait, su-
vereenisuuden rajoitukset) erityisesti kansainvälisiin velvoitteisiin liit-
tyen kirjoittaa perustuslakeksille rinnakkaista valtiosääntöä. Joissakin
tapauksissa voidaan jopa syrjäyttää jokin perustuslainsäännös kokonaan.

Ruotsissa oli 1300-luvulta lähtien voimassa *maanklakien* (1347 ja 1442) *kuninkaanakaarten* muodossa tavanomaisen oikeuden siirtoja kirjoitettuun muotoon. Siirrot sisältsivät määräyksiä kuninkaan valitsemisesta, kuninkaan neuvostosta, verovapautta nauttivien rälssimiesten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä rahvaan suojusta pakko-ottoja ja kuninkaanrauhan rikkomista vastaan. Kuninkaanakaareen sisältyi myös kuninkaanvalan kaava: kuninkaan oli luvattava puoltaa oikeutta ja totuutta, olla antamatta lakia kansalle ilman sen suostumusta, pidättävä ottamasta kenenkään omaisuutta ilman laillista oikeutusta, hallita Ruotsia vain kotimaisten miesten avulla, säilyttää kirkon ja aatelin vanhat verovapaudet. Vastaavasti oli laamannien ja rahvaan puolestaan vannottava uskollisuudenvala kuninkaalle.

Kuninkaanvalat tai -vakuutukset ja kuninkaalle vannottut uskollisuudenvalat on mahdollista tulkita *kuninkaan* ja *säätyjen väliseksi sopimuksiksi*, jotka olivat voimassa asianomaisen monarkin hallituskauden muutta vain sen ajan. Toisin sanoen herruuden muodot vaihtelivat hallisjoittain. Hallitsijan vaihtuessa sovittiin uusista vakuutuksista. Tällaiset niin sanotut herrussopimukset täyttivät vain osittain niitä tehtäviä, jotka nykyään liitetään valtiosääntöasiakirjoihin.

Sopimusmenettelyä käytettiin myös muita kuninkaankaarta muuttavia tai täydentäviä asiakirjoja hyväksytyssä. Vuonna 1544 Ruotsi jätettiin perinnölliseksi monarkiaksi sopimuksella, jonka neuvosto ja aateli säätyjen nimissä neuvottelivat kuninkaan kanssa. Vuonna 1594 kuninkas vakuutuksessaan vahvisti Ruotsin uskonnon olevan luterilainen oppi Augsburgin tunnustuksen ja Uppsalan kokouksen (1593) päätöksen mukaan. Vuoden 1611 kuninkaanvakuutuksella valtiosäädyt saivat kuninkaan tunnustamaan säätyjen osallisuuden lainsäädäntövallan käyttöön. Vuonna 1617 vahvistettiin valtiosäätyjen toimintamuodot erityisellä säädöksellä, *valtiopäiväjärjestyksellä*. Se sisälsi periaatteen, että säätyjen ollessa keskenään eri mieltä kuningas sai valita säätyjen kirpailevista kandidaateista sen, mitä hän piti parhaana.

Kirkolle ja aateille myönnettiin 1200- ja 1300-luvun vaihteesta lukien erioikeuksia eli *privilegioita*. Niiden ydin oli vapautus henkiltöä ja omaisuutta koskevista veroista, kirkolla oli myös, uskonpuhdistukseen saakka, tärkeä erioikeus omaan tuomiovaltaan. Sittemmin privilegioihin sisällytettiin vapautuksia rasituksista ja luontaisuuorituksista ynnä muita vastaavia helpouksia sekä säädyin jäsenille kuuluva oikeus päästä tiettyihin

Vuoden 1991 käänteen jälkeen jäsenyys Euroopan unionissa puolestaan näyttää olevan muodostumassa sellaiseksi tekijäksi, mikä taustalla välittömästi tai välillisesti tosiasiasa vaikuttaa Suomen valtiosäännön vähittäiseen muuttamiseen. Jäseneksi liittymisen seuraukset näkyvät valtiosääntötasolla kansallisen perustuslain tekstin suorissa muutoksissa, perustuslain tulkinnan tarkistuksissa tai kansallisen valtiosäännön vaikutusala kaventavissa unionin perussopimusten muutoksissa.

Tuollaisin varauksin tohdimme luoda lyhyen katsauksen Suomen valtiosääntöhistoriaan pohjaksi *oikeudellista valtiosääntöä* koskevalle esitykselle. Se, mikä meillä tällä alalla on jotenkin omaa tai ominakeisesti muunneltua, palautuu loitoinmillaan autonomiaan aikaan. Tuolloin Suomi sai omia näennäisvaltiollisia laitoksia. Mutta kuusisataavuotisesta yhteydestä Ruotsiin olemme myös perineet oikeus- ja hallintokulttuurimme perusaineksia, ja siksi katsaus alkaa ajasta, jona suomalaiset maakunnat olivat osa Ruotsin valtakuntaa. Tuon kauden ja sitä seuranneiden ajanjaksojen valtiosääntöhistoriallista kehitystä tarkastellaan tässä luvussa – aina sen mukaan kuin aihe kulloinkin vaatii – eri näkökulmista: niin keskeisten valtiosääntöisten aatteiden ja ideoiden kuin myös valtiopäiväjärjestyksestä säännelleiden asiakirjojen muodon, hyväksymistavan ja sisällön sekä organisaatiokäytäntöjen muotoutumisen kannalta. Emmekä voi tässä luvussa kokonaan sivuuttaa tärkeimpien muutosten poliittis-yhteiskunnallista taustaakaan.

1.1.2 RUOTSINVALLAN AIKA

Keskiajalla vallan jakoivat kuninkaan kanssa valtakunnan mahtimiehet joiden osallistuminen kuninkaan päätöksentekoon kanavoitiin *kuninkaan neuvoston* (valtakunnanneuvoston) ja vähän laajemman elimen, *herrainpäivien* kautta. Herrainpäivistä kehittyi vähitellen, 1400-luvun lopulta alkaen, keskineurooppalaisia maapäiviä muistuttava valtakunnan edustuslaitos, *valtiosäädyt* (oikeastaan "valtakunnan säädyt"; ruots. *riksens ständer*). Säätykokous oli eurooppalaisesta mallista poiketen nelisäätyinen: se koostui paitsi aatelin, papiston ja kaupunkien porvariston myös talonpoikaiston edustajista. Säätyjen edustajien kokoontuminen *valtiopäiville* asioista neuvottelemaan oli tosin pitkään vain kuninkaan harkinnan varassa. Valtakunnan keskushallinto puolestaan luotiin 1500-luvulta lähtien ja tuomioistuineläitos muodostettiin moniportaiseksi 1600-luvulla.

virkoihin. Kaupungit saivat privilegioilla paitsi perustamiskirjansa myös oikeuden omaan hallintoon ja lainkäyttöön, ja kaupunkien porvaristo sai privilegiona yksinoikeuden kauppaan ja käsityön harjoittamiseen kaupungeissa. Privilegioista kuningas neuvotteli asianomaisen säädyn edustajien kanssa erikseen. Privilegioiden vahvistuksia annettiin kuninkaanvakuutuksissa tai muuten erityisesti hallitsijanvahdosten yhteydessä.

Vaikka sääntöoikeudet muodostivat paikoin historiallisesti pohjakerroksen eräille nykyisille perusoikeuksille, niiden luonne poikkesi radikaalisti nykyisestä valtiosääntöajattelusta: ne eivät tunnustaneet ihmisten yhdenvertaisuutta, joka on tämän päivän valtiosäännön keskeisiä (esimerkiksi PeL 6 §, EIS 14 artikla) kantavia arvoja.

Vuonna 1634 valtiosäädyt vahvistivat erityisen asiakirjan, *hallitusmuodon*, sääntelemään sitä, kuinka hallitusta oli hoidettava kuninkaan alaikäisyyden tai ulkomaanmatkan aikana. Tämän ohessa – mikä oli tärkeä – hallitusmuodossa määrättiin hallitsijaa avustavan keskushallinnon pysyvä rakenne. Tämä oli askel pois päin herruusopimuksista ja kohti aidosti valtiosääntöisiä ratkaisuja.

Lyhyt yksinvallan kausi (1693–1719) jatkuvine sotineen rasitti valtakunnan voimavaroja yli äänrajojen. Kuninkaan kuoltua vuonna 1718 häneltä ei jäänyt rintaperillistä. Valitessaan uutta hallitsijaa valtakunnan johtavat ryhmät, virka-aatelet etunenässä, siihenastiseen menoon tyyymättöminä vahvistivat säätykokouksessa uutta hallitsijaa valitessaan vaalille ehdot, jotka valtravan oli hyväksyttävä. Ne kirjoitettiin vuosina 1719–20 näkyville vaaliasiakirjaan, kuninkaanvakuutukseen ja hallitusmuotoon. Myöhemmin säädyt hyväksyivät vielä omaa toimintaansa sääntelevän valtiosääntöoikeuden (1723). Hallitusvaltaa ja lainsäädäntövaltaa koskevat säännökset erotettiin siten valtiosäätyjen päätöksellä yleisestä lakikokouksesta kahdeksi erilliseksi asiakirjaksi, nimittäin *hallitusmuodoksi* ja *valtiosääntöoikeudeksi*. Samalla alkoi vähitellen keskiaikaisesta sopimusajattelusta irtautuminen hallitsijan ja säätyjen välisessä suhteessa.

Vuoden 1719 hallitsijanvakuutuksessa monarkki sitoutui aina suostumaan siihen, mitä valtakunnan säädyt päättävät. Tämä oli valtiosääntöisesti keskeinen muutos, ja näin alkanutta ajanjaksoa onkin nimitetty *vapauden* tai *säätyvallan ajaksi*. Poliittisen vallan painopiste siirtyi hallitsijasta valtraneuvostoon ja sittemmin valtiosäätyihin. Uusien säädösten puitteissa lainsäädäntövalta oli käytännössä yksin valtiosäädyillä, jotka

oli kutsuttava koolle joka kolmas vuosi. Aateliissäädystä oli edusteilla jokainen suku päämiehensä kautta. Muiden säätyjen edustajien valinnasta olivat perussäännökset valtiosääntöoikeudessa. Asiat käsiteltiin kussakin säädystä erikseen, ja ehdotuksen hyväksyminen vaati vähintään kolmen säädyn puoltavaa kannanottoa. Hallitusvaltaa käytti kuningas, mutta hän oli useimmissa asioissa sidottu hallitusasioita hoitavan *valtraneuvoston* enemmistön kantaan. Valtraneuvoston jäsenten valinnassa kolmen ylempään säädyn tekemästä ehdollepanosta tuli tosiasiasa määräävä. Neuvosto oli valtiosäädyille oikeudellisessa vastuussa kuninkaalle tekemistään päätösehdotuksista.

Kansainvälisissä esityksissä, kuvattaessa uudenaikaisen perustuslain ja perustuslakikäsityksen syntyä, ruotsalaiset instituutiot ja ruotsalainen ajattelu jätetään yleensä vähille maininnoille, sikäli kuin niitä lainkaan kosketellaan. Tavallisesti lähdetään liikkeelle Pohjois-Amerikan valtioiden ja Ranskan 1770–1790-luvuilla syntyneistä valtiosääntöasiakirjoista ja niiden ympärille kietoutuneesta ajattelusta.

Ruotsalaisen oikeusajattelun kehitystä onkin hieman vaikea sovittaa yleisiin kansainvälisiin puitteisiin. Tämä koskee erityisesti edellä kuvattua säätyvallan aikaa (1719–72): eurooppalaisittain Ruotsi oli jotenkin aikaansa edellä mutta sitrenkin samalla sidoksissa vanhaan ajatteluun. Vuoden 1719/1720 hallitusmuoto ja vuoden 1723 valtiosääntöoikeus olivat aikaansa nähden varsin moderneja asiakirjoja. Nykyaikaisia valtio-oikeudellista ajattelua ennakoivat valtiosääntöoikeudelliset käänteiset muutokset lainsäädäntövaltaa on jokaisessa yhteiskunnassa suurin ja tärkein valta. Suverenisuus, korkein valta, tunnustettiin valtiosääntöoikeudelle eikä edes säätyjen edustajille. Korkein valta ei kuulunut kansakunnalle eikä edes valtioseville säädylle, joiden jäsenistön ulkopuolelle sentään jäi hyvin suuri osa kansakuntaa. Sitä paitsi talonpoikaissäädyt oli valtiosääntöoikeudella koonaan syrytetty *säätyjen salaisesta valtiosääntöoikeudesta*, joka käsittelee ulkosotilas ja talousasioita, joskus päätettiin niistä ohi säätyjen. Säätyjen erioikeuksia vartioitiin, ja tälläkin kohtaa järjestelmä oli sekoitus uutta ja vanhaa valtiosääntöajattelua.

Kuusi vuotta 1772 toimeenpanema kaappaus suisti Ruotsin ja sen mukana Ruotsin suomalaiset maakunnat Euroopan valtiosääntökehityksen kärjestä. Valtiosääntöoikeuden tehtiin syvälinen muutos, alkoi niin sanottu *kustavilainen aika*. Kuningas-painosti, osin asevoimaa käyttämällä,

TÄRKEITÄ ASIAKIRJOJA VALTIOSÄÄNNÖN ALAILTA RUOTSINVALLAN KAUDELLA:

- 1347 maanlaki (kuninkaankaari)
- 1442 maanlaki (kuninkaankaari)
- 1617 valtiopäiväjärjestys
- 1719 hallitusmuoto
- 1720 hallitusmuoto
- 1723 valtiopäiväjärjestys
- 1723 ritariston ja aatelin erioikeudet
- 1723 papiston erioikeudet
- 1723 kruununtila-asetus
- 1772 hallitusmuoto
- 1789 yhdistys- ja vakuuskirja
- 1789 vakuutus porvaristolle ja kaupungeille
- 1789 vakuutus talonpoikaiselle kansalle
- 1789 kruununtila-asetus

1.1.3 AUTONOMIAKAUSI: ENNEN EDUSKUNTAUUDISTUSTA

(1809–1905)

Kun Venäjän sotajoukot olivat miehittäneet Ruotsin valtakuntaan kuuluvat suomalaiset maakunnat, Venäjän keisari hyväksyi vuonna 1809 neuvonantajensa näille maakunnille hahmotetun erillishallintomallin. Maakunnista muodostettiin Suomen suuriruhtinaskunta osana Venäjän valtakuntaa. Keisari kutsui Suomen säätyjen edustajat kokoukseen Porvooseen, jossa nämä tunnustivat maan valloituksen johduttua keisariallisen valtasuhteiden muutoksen ja vannoiivat uskollisuutta keisarille. Keisari puolestaan ilmoitti säädylle jättävänsä suuriruhtinaskunnassa voimaan vanhan, ruotsinaikaisen oikeusjärjestyksen.

Myöhemmin käytiin suomalaisten ja venäläisten kesken kiistaa siitä, mitä kaikkea keisari oli tuossa niin sanotussa Porvoon aktissa vahvistanut. Suomessa alkoi vakiintua käsitys, jonka mukaan keisari oli jättänyt voimaan *säätyprivilegioiden* ohella myös *vuoden 1772 hallitusmuodon* ja *vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan*. Nämä asiakirjat olivat tosin kirjoitetut itsenäistä valtakuntaa ja tietenkin erityisesti Ruotsia varten. Niitä ei voitu Suomeen nähdä ja sen suhteessa Venäjään soveltaa vuoden 1809 jälkeä täysimääräisesti vaan ainoastaan soveltuvin osin. Suuriruhtinaskunnan päätöksentekokäytäntöä ja suhdetta keisarinkuntaan ei kirjattu

valtiosäädyt hyväksymään hallitusmuodon, joka nosti hallitsijan säätyjen tilalle johtavaksi valtiomahdiksi. Samalla kaikki vuodesta 1680 lukien perustuslakeina pidetyt säädökset kumottiin. Privilegit jätettiin kuitenkin voimaan; tosin niitä vähän myöhemmin tasoitettiin, ja talonpoikais-säätykin sai erityisellä vakuuksella omat erioikeutensa.

Kuninkaan oli taivuttava ajanukseen, että valtiorangan keskinäis-suhteita koskevat säännöt edelleen kirjattiin erilliseen asiakirjaan (*vuoden 1772 hallitusmuoto*). Vastapainoksi kuningas koetti laaduttaa tämän asiakirjan muotoilultaan niin epämääräiseksi ja joustavaksi kuin mahdollista. Valtiosäädyt kokoontuivat vain kuninkaan kutsusta, ei määrärahojen avulla. Kuningas oli tosin *yleisen lain* säätämässä sidottu säätyjen myötävaikutukseen, mutta hallitusmuoto salli kuninkaan hyväksyä *erityisaloja* koskevaa lainsäädäntöä ilman säätyjä ("hallinnollisessa järjestyksessä").

Valtiojärjestyksen hallitsijavaltaisuutta korostettiin vuonna 1789 perustuslakina hyväksytyllä ja hallitusmuotoa muuttaneella *yhdistys- ja vakuuskirjalla*. Siinä lainsäädäntöoikeus pidettiin yksin kuninkaalle. Kuningas sai vallan järjestää uudelleen koko hallintokoneiston.

Ruotsinvaltion kauden vahvinta antia myöhemmälle suomalaiselle valtiosääntöideologialle oli ajatus kirjoitetuista hallituslakeista ja säätyprivilegioista sekä sen ohella myös – pitkälti tulevaisuuteen saakka – kustavilaiselta ajalta juontuva *edustuslaitoksen valta-aseman torjunta* ja *hallitsijan vallan ihannoiminen*. Säätyerioikeudet olivat kylläkin hallitsijalta turvassa, niihin ei saanut puuttua eikä niitä lisätä ilman hallitsijan ja kaikkien säätyjen yhteisymmärrystä. Perustuslain käsite oli 1700-luvulla jo käytössä. Silloin ei ollut täyriä selvyttä siitä, mitkä yksittäiset asiakirjat oli luettava perustuslakeihin, eikä siitä, missä yhteyksissä tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttäminen ei riittänyt muutoksen aikaansäämiseen perustuslaissa.

Ruotsinvaltaa seuraava autonomian aika kireytti valtiosääntöajattelua ulkoisen paineen puristuksessa. Suomen suuriruhtinaskunnan hallitusjärjestelmä tuli rakentumaan osittain kustavilaisen ajan säädösten ja käytäntöjen luomalle pohjalle.

Suomen *senaatti* (aluksi nimellä hallituskonselji), jonka käytettäväksi keisari antoi osan vallastaan. Senaatti ratkaisi asioita keisarin nimissä ja toisaalta valmisti keisarin päätettäviä asioita: se tukeutui keisarin auktoriteettiin, toimi sen varassa. Se jakaantui kahteen osastoon, *taloussosiaalit* ja *oikeussosiaalit*, joista jälkimmäinen oli ylin tuomioistuim. Keisarin ratkaistavaksi jääneet asiat esitteli hänelle Pietarissa Suomen ministerivaltuutetuille, mihin tehtävään enimmäkseen nimitettiin suomalainen mies. Keisarin henkilökohtainen edustaja Suomessa oli *kemraalikuvernööri*, joka toimi muodollisesti senaatin ja sen osastojen puheenjohtajana. Kotimaisen hallituksen puheenjohtajan (nykyisin termein: pääministerin) aseman sai tosiasiaa aikaa myöten *senaatin taloussosaton* (suomalainen) *vapuheenjohtaja*. Kemraalikuvernöörin käytännön mahdollisuuksia rajoitti se, että keskushallinnon virkakielenä oli ruotsi, ei venäjä.

Niin sanotun Krimin sodan (1853–56) jälkeen Venäjän hallitsija arvioi valtakunnan edun mukaiseksi palkita suomalaisten sodan aikana osoittama lojaalisuus valtiosääntöisillä myönnytyksillä. Keisari kutsui vanhojen ruotsinaikaisten hallituslakien nojalla koolle Suomen säätyjen edustajat vuonna 1863 ja vahvisti vuonna 1869 säätyjen hyväksymän ja nimenomaan perustuslaiksi nimetyn, Suomen säätykokouksen toimintaa sääntelevän *valtiopäiväjärjestyksen*.

Vuoden 1869 käänne avasi ovet kaikelle myöhemmälle valtiosääntöiselle kehitykselle. Suomi säilytti – saksalaisen Mecklenburgin ruhtinaskunnan ohella ainoana senaikaisessa Euroopassa – säätyedustuslaitoksen. Muualla Euroopassa siirryttiin 1800-luvulla kaksikamariseen edustuslaitosjärjestelmään, jossa toinen kamareista aina vain useammassa maissa valettiin miesten yleisen vaalioikeuden pohjalta. Suomen suuriruhtinaskunnan johtavat ryhmät kuitenkin katsoivat säätykokouksenkin edustavan maan kokonaisuutta, ei yksittäisten säätyjen intressejä. Säätykokouksen koolle kutsuminen säädettiin määräaikaiseksi ja kokouksen työskentelytavat ajantasaistettiin. Perustuslaeille vahvistettiin valtiopäiväkäsitelyä varten erityinen säätämisen ja muuttamisjärjestys. Se edellytti kaikkien neljän valtiosäädyn yhtäpitävää päätöstä valtiopäivillä, minkä jälkeen muutos oli keisarin vielä vahvistettava. Privilegion muuttamisesta säädettiin edelleen vuoden 1772 hallitusmuodossa.

Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys käsiteltiin ja hyväksyttiin juuri tuossa järjestyksessä, minkä ohessa se itse julisti itsensä perustuslaiksi.

vuonna 1809 eikä myöhemminkään yhtenäiseen (valtiosääntö)asiakirjaan. Suomen uuden oman hallintokoneiston keskeisetkin osat, kuten Suomen keskushallintoa keisarin nimissä hoitava senaatti, olivat keisarin yksin antamien säädösten varassa. Tällaisin säädöksin luotiin vuoden 1809 jälkeen vähä vähältä suuriruhtinaskunnan autonominen asema.

Suomalaiset alkoivat 1850-luvulta lähtien itse käsittää asiat siten, että Porvoon aktilla oli vuonna 1809 syntynyt Venäjän keisarikunnan yhteydessä oleva autonominen Suomen valtio. Suomi ei ollut ulkoisesti suvereeni, koska Venäjän hallitus hoiti sen ulkosuhteet, mutta suomalaisten käsityksen mukaan valtione voitiin pitää myös *sisäisesti suvereenia* yksikköä. Käsitys autonomisesta Suomesta valtione heijastui siihenkin, että säätykokouksen (ja myöhemmin eduskunnan) kooollalojojakson ruotsinkielisen nimen ”landtdagen” (maapäivät) suomenkieliseksi käännokeksi tuli virallisissa yhteyksissä *valtiopäivät*.

Ajatukseen valtiosuverenisuudesta mahtui senaikaisissa oloissa niin kutsuttu *monarkkinen periaate*: valtion ylin valta on hallitsijantahtoa, hallitsija johtaa maan politiikkaa. Autonomisten rakenteiden perusteisiin, säädösten sisäperustuslakiin, oli suomalaisen käsityksen mukaan kylläkin lupa koskea vain suuriruhtinaskunnan edustuslaitoksen, säätykokouksen päätöksiin, mutta koskeminen edellytti myös hallitsijan suostumusta. Keisarin vahvistus oli kaiken lainsäädännön voimaannolon ehtona.

Ruotsista peritty kustavilainen valtiosääntö soveltuu hallitsijavaltai-suutensa takia suuriruhtinaskunnan oloihin hyvin, koska maata voitiin sen mukaan pitkään hallita ilman kotimaisten säätyjen myötävaikunusta. Suuriruhtinaskunnan hallinusta hoidettiinkin 1860-luvulle saakka kutsumatta (Suomen) valtiosääntöjä koolle. Niin meneteltiin myös oikeusjärjestystä muuttaessa: uusia oikeussääntöjä suuriruhtinaskunnalle antoi keisari yksin, siis hallinnollisessa järjestyksessä käyttämällä hänelle vanhojen hallituslakien mukaan kuuluvaa valtaa. Valtiontalouden varaintarve voitiin hyvin kauan tyydyttää yksinomaan vanhastaan perittyjen verojen tuotolla sekä hallituksen määrättyistä tulleista saatavilla tuloilla. Valtion varojen käyttämisestä keisari päätti Suomen senaatin ehdonkseen pääasiassa ilman valtiosäätyjen suostumusta. Tämä oikeustila ei muuttunut säätyjen alettua säännöllisesti kokoontua, eikä edes myöhemmin eduskunnan korvattua säätykokouksen.

Silti suuriruhtinaskuntaa hallittiin eri tavoin kuin keisarikunnan muita osia. Ylimmäksi kotimaiseksi hallituselimeksi tuli keisarillinen

Mitä muita, vanhempia säädöksiä oli yhtäläisessä mielessä pidettävä perustuslakeina, jäi samalla tasolla määrittelemättä. Lainoppineiden kirjoituksissa, valtiosääntöjen keskusteluissa ja senaatin kannanotoissa ei myöhemminkään kyseenalaistettu vuoden 1772 hallitusmuodon ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan perustuslainluontoisuutta.

PERUSTUSLAKEINA TAI PRIVILEGION VOIMAISENA PIDETYT SÄÄDÖKSET

AUTONOMIAN KAUDELLA:

- 1617 valtiopäiväjärjestys (vuoteen 1869)
- 1723 ritariston ja aatelin erioikeudet
- 1723 papiston erioikeudet
- 1723 kruununtila-asetus
- 1772 hallitusmuoto
- 1789 yhdistys- ja vakuuskirja
- 1789 vakuutus porvaristolle ja kaupungeille
- 1789 vakuutus talonpoikaiselle kansalle
- 1789 kruununtila-asetus
- 1869 valtiopäiväjärjestys (vuoteen 1906)
- 1878 asevelvollisuuslaki (eräät säännökset)
- 1885 asetus papiston palkkauksesta
- 1889 asetus eriuuskolaisten oikeudesta virkoihin
- 1892 asetus papiston virkataloista
- 1906 valtiopäiväjärjestys
- 1906 kansalaisvapausperustuslaki

Pitkääkaisen käytännön kautta säätieduskunnan kaudella syntyi tavanomaisoikeudellisia sääntöjä ja instituutioita, joilla tuli olemaan keskeinen asema suomalaisessa valtiosääntöajattelussa. Näitä olivat:

1. perustuslain (ja privilegion) sitovuus lainsäätäjään nähden, 2. säädösten perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta, 3. edustuslaitos ja etenkin yksi sen valiokunnista perustuslain arvovaltaisena tulkitsijana,
4. vaihtoehtoiset tavat ratkaista käsillä oleva säädösehdotuksen ja perustuslain välinen ristiriita ja 5. poikkeuslaki-instituutio alkumuodoissaan.

Säätykokouksen suostumuksella tapahtuvan lainsäädäntötoiminnan päästyä käytiin 1860-luvulla valtiopäiville kokoontuneet säädyt ortivat tavakseen tutkia, olivatko keisari-suuriruhtinaan niille käsiteltäviksi annat lakiehdotukset ristiriidassa perustuslakien ja privilegioitten kanssa.

Tämän käytännön taustalla oli oikeuskäsitys, että perustuslaki tai (siihen lähes täysin rinnasteinen) säätöprivilegio, olkoon vanha ja asiallisesti vanhentunutkin, rajoitti lainsäätäjän toimia. Säätöprivilegio esti hyväksymästä tavallisella säätöpäätöksellä (=kolmen enemmistöllä) perustuslain tai asiallisesti peruslakia vastaavan säädöksen kanssa ristiriidassa olevia säädöksiä. Samalla, 1880-luvulta lähtien yhdestä säätykokouksen valiokunnista, lakivaliokunnasta, tuli perustuslain arvovaltainen tulkitsija. Säädyt pyysivät siltä lausuntoja säädösehdotusten suhteesta perustuslakeihin ja privilegioihin. Kun säätöerioikeudet pääasiassa koskivat erinäisten valtiotusarvoisten etuuksien pysyvyyttä, on mahdollista väittää, että sama herkkyys, jolla 1800-luvun jälkipuoliskolla säädösehdotuksista etsittiin ja löydettiin privilegioitten loukkauksia, siirtyi myöhemmin varallisuus-oikeuksien perustuslainturvan valvontaan.

Valtämättömät muutokset perustuslakeihin tai privilegioihin toteutettiin enimmäkseen uusien erillisten säädöksin. Muutramistarkoitus yksinkertaisesti kirjoitettiin vain uuden säädöksen johdantoon tai perusteluihin; perustuslain tai sitä vastaavan asiakirjan tekstiin ei koskettu. Muuttavat säännökset kuitenkin hyväksyttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (=neljän säädyn yhtäpitävin päätöksin), mutta ne eivät julistaneet itseään perustuslainsäännöksi. Kyseessä oli perustuslain tai privilegion välillinen muutos, poikkeuslain alkumuoto.

Näin säätökokous löysi tavan, jolla säädösehdotuksen ja perustuslakien tai privilegioitten välinen ristiriita voitiin käsittelevävaiheessa laukaista hylkäämättä tai muuttamatta säädösehdotusta ja kumoamatta tai muuttamatta perustuslain tai privilegion asianomaisen kohdan sanamuotoa. Menettely vahvisti, paitsi perustuslakitekstien koskemattomuutta, myös perustuslain muotomääräysten loukkaamattomuutta. Oikeuskulttuurisesti tämä kehitys oli omiaan vahvistamaan uskoa tarkasti säänneltyihin määrämuotoihin eli legalismiin.

Vaikka Suomen hallitusjärjestelmä oli länsteurooppalaisittain jälkijätöinen, se näytti Venäjältä päin katsottuna nykyaikaiselta ja liberaalilta. Molemmipuolisen luottamuksen mentyä Venäjän hallitus pyrki ratkaisemaan ongelmat julistamalla vuonna 1899 yksipuolisesti (niin sanottu helmikuun manifesti), että osa Suomea koskevaa lainsäädäntöä on päätettävissä yleisvaltakunnallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä eli ilman Suomen säätykokouksen myötävaikutusta.

Syntyneet legitimitiivisyksiksi laukesi vasta vuonna 1905, kun Venäjän ja

jaettuina kahden osaan ja senaatin kesken; tämä jako siirtyisi vielä itse-
näisen Suomenkin valtiosääntöratkaisuihin aina 2000-luvulle saakka.

Suuriruhtinaskunnan kansanedustuslaitos, jota valittiin myös naisilla olisi yleinen vaalioikeus, oli juuri sellaisena eurooppalainen tapaan. Uutta oli myös se, ettei tähän edustuslaitokseen eurooppalaisen tapaan järjestetty kansallisen eliitin valitsemaa toista kamarina hillitsemään koko kansan valitseman edustuselimen muutoshakuisia lainsäädäntöratkaisuja. Kun vuoden 1906 edustusuudistuksen sisältö päätettiin pääosin Suomen säätykokouksessa (pienin osin myös neuvotteluissa Venäjän hallituksen kanssa), säätykokouksen kautta tätä ratkaisusta vastasivat silloisen suomalaisen yhteiskunnan johtavat ryhmät. Tässä suppeassa vähemmistössä vallitsi vahva pelko siitä, että valittavan uudentyyppisen eduskunnan enemmistö ryhtyisi muuttamaan yhteiskunnan rakenteita. Esteenä tälle olisi tietenkin keisari, joka edelleenkin saattaisi harkintansa mukaan estää eduskunnan hyväksymän lain voimaantulon jättämällä sen vaalle vahvistustaan. Tämä oli aivan reaalin mahdollisuus, minkä käytäntö osoititkin. Tarpeelliset, jopa välttämättömät, uudistushankkeet, kuten yleisen ja yhtäläisen vaalioikeuden ulottaminen kunnallishallintoon ja yleisen oppivelvollisuuden voimaan saattaminen, juutuivat seuraavana kymmenvuotiskautena Suomesta tulleiden vihjeiden mukaisesti Pietarissa vahvistusvaiheeseen.

Eliitissä vallitseva kansanvallan pelko oli silti niin vahva, että uuteen perustuslakiin sisällytettiin keisarin vallan rinnalle runsaasti lisätakeita eduskunnan enemmistön päättäväväktaa vastaan. Sellaisia olivat esimerkiksi eduskunnan suhteellinen vaalitapa, kansanedustajien määrävähemmistön oikeus äänestää eduskunnan enemmistöllä hyväksymä laki yli vaalien ja määräenemmistövaatimus uusista veroista säädettäessä.

Tärkein noista takeista oli uusi perustuslainsäätämisyhteistyö, jonka peruskaava oli perustuslakiehdotuksen hyväksyminen eduskunnassa ensin enemmistöllä, ehdotuksen jättäminen sen jälkeen lepäämään yli vaalien ja lopuksi ehdotuksen hyväksyminen uudelleen eduskunnassa, nyt kahdenkolmasosan enemmistöllä.

Perustuslakien säätäminen ja muuttaminen jätettiin vuonna 1906 siis edelleen samoille orgaaneille kuin tavallisten lakien säätäminen. Se oli silloisessa Euroopassa tavanomainen ratkaisu, vaikkakaan ei ainoa mahdollinen. Peruskaavan malli otettiin oletettavasti Norjan perustuslaista. Sitä kautta täällä liitettiin viime kädessä sängen vanhaan 1700-luvun Pohjois-

Japanin välinen sota ja keisarikunnan siinä kärsimät menetetykset olivat heikentäneet Venäjän poliittista järjestelmää. Suomessa nähtiin tilanne sopivaksi saada valtiollisia kysymyksiä ratkaisuun. Paimostusvälineeksi otettiin yleislakko. Perustuslailliset ryhmittymät yhtyivät lakkoon korostaakseen päävaatimustaan, helmikuun manifestilla syrjäytetyn oikeus-tilan palauttamista, sosialidemokraatit taas ensi sijassa ajaakseen ohjelmansa mukaista eduskunta- ja vaalioikeusuudistusta. Tätä jälkimmäistä tavoitetta yhtyivät porvarilliset tahot kannattamaan, jotta autonomian palauttamisen taakse saataisiin luoduksi mahdollisimman laaja kansallinen yhteisrintama. Vahvasti nousussa oleva sosialidemokraattinen puolue puolestaan näki tavoittelemansa vaalioikeusuudistuksen vasta ensi vaiheena ihmisten yhteiskunnallisen eriarvoisuuden poistamisessa.

Venäjän hallitus suostui periaatteessa suomalaisten kumppanikin päävaatimukseen.

1.1.4 EDUSKUNTAUUDISTUS 1906 JA YKSİKAMARISEN

EDUSKUNNAN ALKUAIKA

Viime toimitaan Suomen säätykokous hyväksyi kaikkien neljän säädyn yhtäpitävin päätöksin vuonna 1906 suuriruhtinaskunnalle ensimmäisen nykyaikaisen perustuslain (*valtiopäiväjärjestyksen*), ja keisari-suuriruhtinas vahvisti sen. Tällä perustuslailla säätykokous korvattiin yksikamarisella, yleisen ja yhtäläisen vaalioikeuden pohjalta valitavalla *eduskunnalla*. Samalla säädettiin yksityiskohtaisesti tämän uuden kansallisen edustuslaitoksen asettamisesta, valtuuksista, organisaatiosta ja toimintatavoista. Ratkaisua voi luonnehtia Suomen valtiosääntöhistorian merkittävimmäksi.

Uudessa edustusjärjestelmässä vaalioikeutettujen määrä lähes kymmenkertastui vanhaan nähden; naisetkin saivat vaalioikeuden. Muilta osin suuriruhtinaskunnan valtiosääntö oli edelleen siihen asti perustuslakeina pidettyjen säädösten varassa (ks. luetrello edellä s. 28). Yksikamarinen eduskunta kylläkin edusti Suomen kansaa, mutta kansaa ei tunnustettu valtiovallan haltijaksi, vaan vanhat perustuslait (1772 hallitusmuoto, 1789 yhdistys- ja vakuuskirja) jäivät edelleen voimaan, niiden mukana *monarkkinen periaate*. Valtion korkein orgaani eli Suomen suuriruhtinaana toimiva keisari hoiti vanhoja tehtäviään asettamansa senaatin avustuksella. Kotimainen hallitus eli senaatti toimi, niin kuin ennenkin, yksinomaan keisarin luottamuksen varassa. Hallitusasiat pysyivät

Tätä tointa oli mahdollista käyttää ja sitä käytettiinkin sittemmin hallitsijan kollektiivisena sanktiona koko eduskuntaa kohtaan tilanteissa, joissa eduskunnan keskuudesta oli noussut vahvaa arvostelua Suomen autonomian uusia kavennuksia kohtaan.

Vuonna 1906 vahvistettiin myös perustuslakina olemaan voimassa *laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta*, joka sisällöltään seurasi Belgian, Preussin ja Itävallan 1800-luvun toisella kolmanneksella säädettyjen perustuslakien vastaavanyhteyksiä säännöstöjä. Tällä vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslailla Suomi ensi kerran kiinnittyi länsimaiseen liberalistiseen perusoikeustraditioon.

Yksikamarisen edustuslaitoksen toiminta oli tuskin päässyt käyntiin, kun uusi kriisi Venäjä-suhteissa johni jälleen Suomen autonomian kavennuksiin. Tämän politiikan johdonmukainen jatko oli, että keisari julisti ensimmäisen maailmansodan puhjettua (1914), Suomen alueelle Venäjän sotatilalainsäätännön mukaisen sotatilan. Se rajoitti entisestään suuriruhtinaskunnan kansallisten organien valtuuksia ja toimintavapautta.

Suomen autonomiakausi Venäjän valtakunnan yhteydessä päättyi yhteiskunnallisesti levottomaan vaiheeseen ja sisällöltään epämääräiseen valtiosääntöiseen oikeustilaan. Kauden loppuajan murrosten ei kuitenkaan pidä antaa hämärtää sitä keskeistä seikkaa, että Suomen valtiollinen elämä luotiin tällä sadankymmenen vuoden mittaisella kaudella ja aivan erityisesti sen viimeisenä kymmenvuotiskausena.

Autonomian aika antoi suomalaisille maakunnille tilaisuuden kehittyä valtioksi. Jos nämä maakunnat olisivat aikanaan jääneet osaksi Ruotsin valtakuntaa, tämä kehitys olisi merkittävästi hidastunut tai jäänyt kokonaan tapahtumatta. Autonomiakaudella Suomen suuriruhtinaskunta sai vähitellen omat kvasivaltiolliset laitokset, joiden muuntaminen suvereenin valtion instituutioiksi – kun aika tuli käsilte – kävi vaivattomasti.

Suomen nykyisessä valtiosäännössä vuodesta 1906 muistuttavat erityisesti yksikamarinen eduskunta, kansalaisten yleinen ja yhtäläinen vaalioikeus ja vaalikelpoisuus kansanedustajain vaalissa, tässä vaalissa sovellettu ja puoluejärjestelmän rakenteeseen merkittävästi vaikuttava suhteellinen vaalitapa, perustuslakivaliokunnan kaksoisrooli sekä määränemistösäännöksiä sisältävä perustuslainsäätämisyjärjestys. Kansanedustajan rikosoikeudellisen vastuun ja koskemattomuuden sääntely seurailee edelleen sekim pääasiassa vuoden 1906 säännöksiä.

Amerikkaan juontuvaan ja jo 1800-luvun alussa Eurooppaan siirtyneeseen valtiosääntöiseen traditioon. Tuohon perinteeseen sisältyi murtoluvuin (tavallisimmin 2/3) ilmaistu määränemistövaahtimus kansanedustuslaitoksen päätöksenteossa perustuslakia hyväksyttyäessä tai muutettaessa.

Mahdollisuus – odottamatta uusia vaaleja – *julistaa perustuslakia koskeva muutosehdotus kiireelliseksi* viiden kuudesosan enemmistöllä oli sitä vastoin ilmiselvästi omaperäinen suomalainen (merkittävän valtiosääntöjuristin Leo MACHELININ ideoima alkuään) kehittäminen. Aiheen siihen oli ehkä antanut kokemus siitä, että suuriruhtinaskunnan ja Venäjän valtakunnan suhteiden järjestely saattoi vaatia perustuslakia sivuavan lainsäädäntöehdotuksen hyvinkin joutuisaa käsittelyä eduskunnassa. Kiireelliseksi julistamisesta tuli sittemmin tavanmukainen menettely käsiteltäessä ja hyväksyttäessä *poikkeuslakeja*, joiden säätäminen yleisty merkittävästi vuosien 1918–20 vaiheilla.

Jo uuden eduskunnan ensimmäisillä valtiopäivillä vuonna 1907 *eduskunnan perustuslakivaliokunta*, nyt ensimmäistä kertaa eduskunnan sääntömääräisten valiokuntien joukossa, otti käyttänsä, ilman erityistä säädöstukea, säätykokouksen lakivaliokunnan 1800-luvulla saavuttaman paikan *perustuslakien auktoritaativisena tulkitsijana*. Samalla valiokunnan tehtäviin kuului eduskunnan muiden valiokuntien tapaan toimia alansa koskevien *lakiehdotusten valmistelijana* täysistunnossa tapahtuvaa käsitteilyä varten. Yksikamarisen eduskunnan alkukaudella tulkinnalla kehitetty varallisuusoikeuksien vanke perustuslainurva siirrettiin sittemmin vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeussäännöstön tulkintaan.

Vaikkakin yksikamarinen eduskunta jäi vuonna 1906 kytketyksi hyvin vanhakantaiseen valtiolliseen järjestelmään, tarkoitus oli uudistuksessa kuitenkin muodostaa eduskunnasta moderni, vapaa foorumi. Siellä julkiset asiat voitaisiin ottaa avoimesti ja olosuhteisiin nähden mahdollisimmin laajalti keskusteltaviksi ja arvioitaviksi, vailla hallituksen puuttumista ja kansanedustajien kohdistettuja sanktioita. Valtiopäiväjärjestykseen sisältyivät tätä turvaavat säännökset.

Toisaalta perustuslaki ei turvannut eduskunnalle vuotuista vähimmäisyöskentelyaikaa. Lisäksi keisari kykeni, milloin sen havaitsi tarpeelliseksi, määräämään *eduskunnan hajotuksesta*. Hajotusvalta tarkoitti toimivaltaa käskä ennenaikaiset edustajainvaalit toimitettaviksi ennen eduskunnan kolmiavuotisen toimikauden päättymistä ja samalla hajanuttaa eduskunta eli lopettaa sen istunnot välittömästi tai myöhemmin.

Kuninkaanvaali raukesi, kun maailmansota päättyi ympärysvalttojen voittoon. Näiden kantaa myötäillen Suomessa toimitettiin eduskunta-vaalit, joiden tuloksena vasemmisto palasi keväällä 1919 eduskuntaan. Vaalien jälkeen valtionhoitaja MANNERHEIM vei uuden hallituksen muodostamisprosessin loppuun omassa valvonnassaan. Menettely ilmensi käsitystä, että valtionpäämies oli parlamentaarista luottamussääntönsästä huolimatta hallituksen muodostamisprosessin johdossa. Tulkinta heijastui tulevaan käytäntöön kuin painava varjo. Se jäi vallitsevaksi vuosikauden loppuun saakka.

Sisällissota ja itse asiassa koko interregnumin aika merkitsi suurta käännettä, joka syvällisesti ja hyvin pitkään vaikutti suomalaiseen yhteiskuntaan, valtiolaimeen, vallitsevaan perustuslaki-ideologiaan, politiikkaan ja ihmisten ajatusmaailmaan. Puoliparlamentaarisen vallanjakojärjestelmän hyväksyminen uuden valtiosäännön pohjaksi kävi poliittisesti mahdolliseksi sisällissodan jälkittilan painostavassa ilmapäässä. Sisällissota löi leimansa siihen parlamentarismia, eduskunnan toimintavaltuuksia ja kansalaisten poliittisen toiminnan vapautta kaventavaan tapaan, jolla hallitus, eduskunnan enemmistö ja tuomioistuimet parina seuraavana vuosikymmeninä tulkitisivat maan perustuslakeja ja poliittisten oikeuksien käyttöä täsmentäviä lakeja. Heijastuksia tuon kaukaisin kriisin vaikutuksista näkyi pitkään sen jälkeenkin valtiosääntönsä järjestelmässä.

1.1.6 VUODEN 1919 HALLITUSMUOTO, VALTIOSÄÄNTÖKEHITYS VUOTEEN 1980

Valtiosääntönsä epävarmuuden kausi päättyi ruotsinvallan ajalta vammaan jätettyjen perustuslakien (1772 hallitusmuoto, 1789 yhdistys- ja vaakuuskirja) korvaamiseen vuoden 1919 hallitusmuodolla. Sen mukana saatettiin koko valtiosääntö modernin sääntelyn piiriin. Perustuslaissa olivat nyt säänneltyinä kansalaisten perusoikeudet, korkeimpien valtionelinten toimivaltasuhteet ja valtiokoneiston pää rakenne. Eduskuntalain ja hallinnollisessa järjestyksessä annettujen asetusten suhde määriteltiin, eduskunta sai todellisen budjetinvalvonnan, tuomioistuinten riippumattomuus vahvistettiin ja lyötiin kiinni oikeudenhoidon jako kahteen linjaan, yhtäältä siviilijärjestelmään ja rikoslainkäyttöön, ja toisaalta hallintolainkäyttöön.

Historiallisesti oli tärkeää, että kirjoitetussa perustuslaissa nyt ensi kertaa tunnustettiin kansansuvereenisuuden ja tasavaltaisuuden periaat-

kuukautena niiden päätyttyä, jonkinlaisen kuulustelun tai laurakuntamerkittelyn jälkeen taikka suoraan ilman sellaista, lähes kymmenentuhatta ihmistä. Tämän luvun ulkopuolelle jäivät valkoisten vankeileireissä sairauksiin ja nälkään menehyneet toistakymmentätuhatta vankia. Punais- ja valkoisten alueella surmatuja oli noin 1400.²

Punaisten tekoja turkittiin ja niistä määrättiin rangaistuksia sodan jälkeisen säädetyn lain nojalla asetetuissa valtiorikosoikeuksissa. Toisaalta valkoisen osapuolen sitä ennen, sodan aikana ja sen jälkeen punaisiin taistelutoiminnan ulkopuolelle kohdistamat massiiviset rauhoittamis- ja kurinpitorikoinnissa toteutamat laittomat surmatot jäivät, osin muuttamattomina, SIVILISÖIDYN päättämän armahduksen nojalla ja osin muuttamattomina, tyystin vaille rikosoikeudellisia seuraamuksia. Tämä ei ollut omiaan nostamaan seuraavana vuonna maassa voimaan tulleen uuden valtiosääntönsä järjestyksen (1919 hallitusmuoto) legitimitettiin eli yleistä hyväksyttävyyttä kansan siinä osassa, johon toimet olivat kohdistuneet.

Sisällissodan päätyttyä pidettiin tappion kärsineen osapuolen kansanedustajat ja näiden tilalle ehkä kutsuttavat varamiehet, lähes puolet eduskunnan kokoonpanosta, perustuslainvastaisesti poissa toimintansa aloittavasta kansanedustuslaitoksesta. Eduskunta kävi täyttämään valtiopäiväjärjestyksessä säädettyjä tehtäviä, käsittelemään asioita ja tekemään päätöksiä, ikään kuin vajaan lukuisuus ei vaikuttaisi sen toimikelpoisuuteen. Sodan seurauksena voittajien keskuudessa ilmeni myös uutta epäluottamusta eduskuntaa kohtaan instituutiona: kapinanhengen katsottiin nousseen juuri eduskunnasta. Kahdesti peräkkäin monarkistien nimityksinä eduskunta valitsi maalle valtioturvallisuuden käyttämään monarkin valtuuksia (tosin se jätti itselleen myös oikeuden vapauttaa valtionhoitaja tehtävästä) ja lopulta, tukeutuen vuoden 1772 hallitusmuotoon, kuninkaan. Samassa monarkismin imussa ja kapina-ajan kokemusten varjossa saavutti eduskunnassa olevien tasavaltalaisten keskuudessa kannatusta ajatus vaalilla määrätä valtiosta valtiopäivämiehistä (presidentistä), joka toimisi eduskunnan vastapainona yleisen edun turvaamiseksi,

2. Luvusta ks. Lars Westerlund, Vuoden 1918 sodan kokonaisluvu s. 53–60, teoksessa Lars Westerlund (toim.), *Sotatoimissa surmansa saaneet 1914–22*, Tilastoraportti, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 10/2004.

sääntöä tulkinnalla avulla ja sovittaa itsenäisen valtion perustuslakiasiakir-
jojen sisältöä valtiolämän todellisuuteen.

Tarkastelukauden (1919–1980) valtiosääntöisessä profiilissa, sen or-
gaanikäytännössä, erottuvat pitkällä aikavälillä luonteenomaisina piir-
teinä erityisesti tasavallan presidentin aseman vähittäinen korostuminen,
perustuslakivaltokunnan vähitellen kasvava säädösvalvontarooli ja koko
kauden jatkunut poikkeuslakien runsas käyttö. Näistä kolmesta piirteestä
on nykyisessä valtiosääntönsä selvästi havaittavissa enää perustuslakivalio-
kunnan asema, muut kaksi ovat väistyneet valtiosääntövarjoihin.

ITSENÄISYYDEN AIKA VUOTEEN 1980: PERUSTUSLAIT

- 1772 hallitusmuoto (vuoteen 1919)
- 1789 yhdistys- ja vakuuskirja (vuoteen 1919)
- 1906 valtiopäiväjärjestys (vuoteen 1928)
- 1906 kansalaisvapausperustuslaki (vuoteen 1995)
- 1918 ministervastuulaki (vuoteen 1928)
- 1919 hallitusmuoto
- 1922 laki valtakunnanoikeudesta
- 1922 ministervastuulaki
- 1928 valtiopäiväjärjestys

ITSENÄISYYDEN AIKA VUOTEEN 1980: PERUSTUSLAKIIN RINNASTUVIA

- SÄÄDÖKSIÄ**
 - 1723 ritariston ja aatelin erioikeudet (voimassa olevin osin; vuoteen 1995)
 - 1723 papiston erioikeudet (voimassa olevin osin; vuoteen 1995)
 - 1723 kruununntila-asetus (voimassa olevin osin; vuoteen 1995)
 - 1789 vakuutus porvaristolle ja kaupungeille (voimassa olevin osin; vuoteen 1995)
 - 1789 vakuutus talonpoikaiselle kansalle (voimassa olevin osin; vuoteen 1995)
 - 1789 kruununntila-asetus (voimassa olevin osin; vuoteen 1995)
- [Ahvenanmaan itsehallintolainsäädännöstä ks. 2.5.4 luku.]

Epäluottamus mahdollisesti uudelleen radikalisoituvaa eduskuntaa koh-
taan johti vuoden 1919 hallitusmuodossa säätämään välillisellä kansan-
vaalilla valittravalle tasavallan presidentille vahvan aseman eduskun-

teet. Suomi oli hallitusmuodon mukaan oleva täysivaltainen, suvereeni
tasavalta, jossa valtiovalta kuuluu kansalle. Kansa käyttäisi valtaansa
vain valtiosääntöisesti järjestyneenä, toisin sanoen vain valittujen edus-
tuselinten välityksellä ja valtiosääntönsä määrätyn muodon. Kansan
valitsemasta eduskunnasta tuli ensimmäinen valtiomahti siinä klassi-
sessa mielessä, että perustuslain säätäminen ja muuttaminen, niin kuin
lainsäädäntö yleensäkin, tuli viime kädessä olemaan eduskunnan yksin
päätettävissä. Kaikki nämä suuret periaatteet elävät edelleen nykyisessä
perustuslaissa ja valtiosääntöideologiassa, valtiosuvereenisuus kuitenkin
vanhaan nähdessä jossain määrin kaventuneena ja nyky maailman uudel-
leen muotoilemana.

Hallitusmuodolla järjestetyllä porvarillisella ja liberaalilla demokra-
tialla oli vuoteen 1918 juonnuvat rajoituksensa. Sisällissodan voittajien
vapaaehtoisarmeija oli poliittisen demokratian sisäänrakennettu ehto.
Muodollisen demokraattisen järjestelmän ja potentiaalisen oikeistolaisen
asevallan välillä oli selvä ristiriita. Suhteellisesti itsenäisen, lailla järjes-
tetyin suojeluskuntajärjestön olemassaolo asetti eduskunnan ja hallin-
ksen vallankäytölle kiistattomat tosiasialliset rajat, jotka poistuivat vasta
vuoden 1944 väli rauhan sopimuksen seurauksena.

Vaikka uusi hallitusmuoto sisälsi erityisesti presidentti-instituution
osalta erinäisiä kansainvälisesti katsoen huomionarvoisia muunnelmia,
se liittyi muutoin ratkaisujensa ja oikeusideologiansa puolesta lähei-
sesti 1800-luvun eurooppalaiseen (Skandinavian maat, Belgia, Preussi,
Ranska) ja jopa pohjoisamerikkalaiseen perustuslailliseen ajatteluun.
Tämä perustuslaki ei niinkään muistuttanut useimpia kohta ensimmäi-
sen maailmansodan jälkeen hyväksytyjä uusia eurooppalaisia perustusla-
keja; Saksa (1919) oli kuitenkin samoilla linjoilla kuin Suomi. Hallitus-
muodon sisällön sanelivat lähes täysin sisällissodan voittajat, porvarilliset
ryhmittymät. Näiden ryhmien välisten sovittelujen tuloksena perustus-
lakiin sisällytettiin keskenään ristiriitaisiakin aineksia, kuten parlamen-
tarismin ja presidenttivaltaisuuden periaatteet. Tästä ristiriidasta ei ole
aivan kokonaan päästy eroon Suomen nykyisessäkin perustuslaissa.

Pitkällä aikavälillä järjestelmän sisäinen liike valtiosääntöisessä jär-
jestelmässä ilmeni – pikemminkin kuin perustuslain yksityiskohtia kos-
kevin tekstimuutoksien – pääasiallisesti poikkeuslakien säätämisenä sekä
valtiosääntöisten tulkintaoppien ja valtiollisten käytäntöjen muuttami-
sena. Uudetkan perustuslait eivät lopettaneet tarvetta kehittää valtio-

nan rinnalla ja sen toiminnan eräänlaisena valvojana. Presidentin toiminnan ajan mallin mukaisesti hallinustoita koskeva toimivalta jaettiin kahtia: osa asioista annettiin valtionpäämiehelle, osa valtioneuvostolle (vertaa senaatin asema). Ratkaisunsa presidentin tuli tehdä ministerien läsnäollessa, niin kuin Ruotsin monarkiasakin meneteltiin, mutta ministerien pakollinen myötävaikutus presidentin päätöksentekoon ei johtanut – niin kuin Ruotsissa tapahtui – ratkaisuvallan tosiasialliseen siirtymiseen ministerille, presidentin vallankäytön parlamentarisoitumiseen.

Tasavallan presidentille muodostettiin perustuslain kirjaimen pohjalta sekä myöhemmän tulkinnan ja orgaanikäytännön avulla asema, joka presidentin valtuuksien laaja-alaisuudessa, niiden käytön itsenäisyydessä ja aktiivisuudessa ylitti sen, mikä 1800-luvulla oli perustuslailliselle monarkille ideoitu valtiokoneiston toiminnan häiriöitä torjuvana ”neutraalina voimana”. Tärkeimmät hallitusasiat (esimerkiksi ennenaikaisten edustajainvaalien määrääminen, esitysten antaminen eduskunnalle, lakien vahvistaminen, asetusten antaminen, korkeimmat virkanimitykset, ulkoasiainvalta, ylipääällisyys) pidätettiin hallitusmuodolla tasavallan presidentille. *Valtioneuvosto* jäi tähän nähden toisarvoiseen asemaan, vaikka siitä oli määrä tulla maan poliittinen hallitus; tärkeistä asioista sen ratkaisuvaltaan tuli kuulua vain valtion budjetin valmistelu ja täytäntöönpano. Valtioneuvoston toiminnassa hallitusmuoto asetti kollegiivuden ministerihallinnon edelle: painopisteen tuli olla valtioneuvoston jäykässä yleisistunnossa, kaikkien ministerien kokouksessa.

Tasavallan presidentin asemaa ja valtuuksia koskevat perustuslainsäännökset pysyivät sanamuodoltaan käytännöllisesti katsoen muuttomattomina 1980-luvulle saakka, mutta niiden tulkinta ja niiden puitteissa tapahtuva poliittinen toiminta muuttuivat 1920-luvulta lähtien jatkuvasti presidentin asemaa vahvistavaan suuntaan. Ensimmäinen presidentti, K.J. STÅHLBERG, osoitti kautensa aikana (1919–25) erinäisillä ennakkoratkaisuillaan presidentin itsenäisen toiminnan myös käytännössä mahdolliseksi: presidentillä oli oikeus poiketa päätöksenteossaan ministerien ehdotuksista ja kannanotoista. P.E. SVINHURVUDIN kaudesta (1931–37) lähtien oli havaittavissa presidentin aseman yleinen vahvistuminen käytännön valtioelämässä. Instituution seuraava nousuvaihe ajoittui RISTO RYTIM sodanaikaiseen presidenttikauteen (1940–44), ja vahvimmilleen presidentin asema kehittyi URHO KKKKOSSEN pitkillä kaudella (1956–81). Nyt kuvattua tendenssiä rajoitti koko tarkastelukauden

ajan kuitenkin presidentin oman valmistelukoneiston puuttuminen.

Presidentin aseman tosiasiallinen vahvistuminen 1930-luvun alussa oli yhteydessä ajan yleisen ilmapiirin muutokseen. Sotavuosina taas oli lähinnä kyse tarpeesta keskittää ulkopoliittikan johto (vuodesta 1940 lähtien presidentille), samalla kun ulkopoliittiset näkökohdat tulivat yhä keskeisemmiksi koko politiikan kentässä. Oma vaikutuksensa oli vuodesta 1944 lähtien myös sillä, että Suomessa oli idänsubteiden merkityksen takia käytännössä mukauduttava siihen ulkoasioiden (kin) autoritaarisuuteen johtotapaan, mikä silloisessa Neuvostoliitossa oli yleisenä. Kehitys näkyi Suomessa poliittisen valtiosäännön vallankeskiytyksenä presidentille. Presidentin asiaksi tuli, 1960-luvulta lähtien, taata idänsubteissa noudatetun ulkopoliittikan jatkuminen. Samaa erityistehtävääan vetosi toimessa oleva presidentti vielä 2010-luvulla.

Erityisesti 1960- ja 1970-luvulla oppi presidentin ulkopoliittisesta johtovallasta vei vähitellen pahoin valtiosääntöisiin vinoutumiin. Ulkopoliittika ja sisäpolitiikka kietoutuivat yhteen tavalla, joka vahvisti presidentin kasvavaa itsenäisyyttä muidenkin valtuuksiensa kuin ulkoasiainvallan käytössä, samalla kun presidentti sai vaikutusvaltaa asioissa, joista päättäminen ei edes kuulunut hänen toimivaltaansa. Toisaalta nuo muut valtuudet, erityisesti valta nimittää valtioneuvoston jäsenet ja määrätä ennenaikaiset vaalit sekä virkanimitysvalta, antoivat puolestaan tukea presidentin parlamentaarista valvonnasta riippumattoman ulkopoliittikan harjoittamiselle.

Hallitusjärjestelmän sisäistä jännitettä, mikä ilmeni tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallanjaossa, perustuslainsääntäjä kävi 1990-luvulta lähtien purkamaan pala palalta. Tämä työ on jatkunut edelleen, myös 2010-luvulla.

Vuoden 1919 hallitusmuotoon sisältyvä ”kansalaisten yleisiä oikeuksia” koskeva luku tukeutui samaan 1800-luvun länsieurooppalaisen konstitutionalisiin traditioon kuin vuoden 1906 kansalaisvapausperustuslaki. Hallitusmuodon *perusoikeuslaittelo* koostui pääasiassa vapausoikeustyyppisistä säännöksistä; näiden ohella perustuslakiin otettiin muutamia tasa-arvoisuussäännöksiä (yleinen yhdenvertaisuussäännös sekä säännökset uskonnollisesta ja kielillisestä tasa-arvosta). Mukana olivat myös ongelmallinen säännös työvoiman turvasta ja säännös oikeudesta maksettamaan kansakouluopetukseen, jonka ehkä saattoi lukea – modernisti ilmaistuna – hyvinvointioikeuksien kategoriaan. Poliittiset osallistumis-

veltamistilanteiden suuntaan (niin kuin Norjassa ja USA:ssa). Torjuva asenne perusoikeussäännöksen soveltamiseen tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa pikemminkin yhdisti meitä klassiseen ranskalaiseen malliin, jossa suhtaudutaan epäluuloiseen pidättyvästi tuomioistuinten käyttämään valtaan.

Vuoden 1919 jälkeisenä aikana pääongelma oli muualla: 1. sitovatko muutkin perusoikeudet kuin omaisuudenturva lainsäätäjää ja 2. miten lainsäädäntövaiheessa reagoidaan lakiehdotuksen havaittuun perustuslainvastaisuuteen.

Varovasti mutta selvästi alkoi 1920- ja 1930-luvulla kehityä käsitys, että muutkin kuin varallisuusintressejä suojaavat ”kansalaisten yleiset oikeudet” antavat turvaa eduskuntalain säätäjää vastaan. Tulkinnan ensi kohteita olivat tässä suhteessa hallitusmuodon 10 §:n sananvapautta ja yhdistymisvapautta koskevat säännökset. Päähuomion kohteena oli kuitenkin omaisuudenturvan vartiointi.

Lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnissa olisi voitu pyrkiä järjestelmään, jossa lakiehdotuksen teksti muutetaan tai ehdotus hylätään tarkastuksessa havaitun perustuslainvastaisuuden poistamiseksi. Näin ei yleensä menetely, vaikka tapauksia esiintyikin, joissa ristiriidan havaitseminen säätämisyvaiheessa perusoikeussäännöksen ja lakiehdotuksen kesken johti lakiehdotuksen hylkäämiseen tai muuttamiseen. Päätösjaksi tuli, että aineelliselta sisällöltään perustuslainvastainen laki hyväksyttiin *poikkeuslakina*, siis perustuslainsäätämistärjestyksessä.

Opillista pohjaa poikkeuslakikäytännölle oli säätyvaltiopäivillä rakennettu vuodesta 1863. Yksikamariseen eduskuntaan tai ainakaan yli vuoden 1919 poikkeuslakijärjestelmä tuskin olisi siirtynyt ellei vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen olisi sisällytetty *kirjeelliseksijulistamismenetelyä*. Tämä menetely mahdollisti uusissakin oloissa sen nopean toiminnan, jota poikkeuslakien säätäminen yleensä vaatii. Menettely siirrettiin myös uuteen valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1928 ja sillä korvattiin sen vuonna 1906 säädety edeltäjä.

Vuoden 1919 hallitusmuodon 95 § virallisti autonomian ajalta perittyneen poikkeuslakikäytännön ja kirjasi sen perustuslakitasolle säätessään, ettei hallitusmuotoa voida ”muuttaa, selittää tai kumota taikka *poikkeuksia siitä tehdä* muussa järjestyksessä kuin perustuslaista yleensä on säädetty” [kurs. tässä].

oikeudet (vaalioikeudet) olivat jo – tasavallan presidentin valitsijamiesvaalia lukuun ottamatta – valtiopäiväjärjestyksessä (1906), mutta niiden kattavuus ja merkitys tieteenkin kasvoivat monarkian hävitessä. Huomionarvoista oli alun perin 24 vuodessa olleen vaalioikeusikärajan vähittäinen laskeminen kahdeksantoista ikävuoteen (1944, 1969, 1972).

Yhteiskunnallisesti merkittävin muutos perusoikeuskentällä oli ilmeisesti kuitenkin se, joka tarkoitti *vasemmiston poliittisen toiminnan rajoittamista* kansanedustajan vaalikelpoisuutta koskevia säännöksiä muuttamalla. Tämä poliittisten perusoikeuksien kannalta pulmallinen rajoitus oli voimassa 1930–34 ja lievennettyä vielä 1934–44. Sen voimaan saataminen oli osa eriaisteisten virallistointien sarjaa, jolla vasemmistoradikaalin liikkeen poliittinen toiminta tukahdutettiin. Tämän tavoitteen saavuttamiseen tarvittiin lisäksi, paitsi uutta lainsäädäntöä, myös vanhojen lakien soveltamista uusin tulkinnoin sekä ilmeisen lainvastaisiakin viranomaistoimia, jotka selitettiin lainmukaisiksi tai joita perusteltiin niin sanotuilla hätäoikeudella. Tukahduttamistoimet lakkasivat vuoden 1944 väliuraansopimuksen tultua voimaan.

Siirtymä uudenäikaisen perusoikeustradition piiriin ei vuonna 1919 ollut aivan jyrkkä: säätäoikeudet jätettiin voimaan, vieläpä hierarkisesti perustuslaintasoisina, sikäli kuin niiden osia ei ollut siihen mennessä ehditty suoraan kumota. Toisaalta erinäisiä vanhoja privilegioita oli alettu vuonna 1917 tulkita vapaan markkinatalouden suojasäännöksiä. Valitossääntöiset kerrostumat limityivät toisiinsa.

Hallitusmuotoon vuonna 1919 otettu perusoikeusluettelo oli sitremin pohjana vuoden 1995 perusoikeusudisruksessa, josta kuitenkin tuli alaltaan sitä kautavampi ja jonka kytkentä kansainvälisiin sopimuksiin muutti valtiosääntökulttuurisia käsityksiä perusoikeuksien sitovuudesta.

Ei ole varmuutta siitä, että valmistelu- ja säätämisyvaiheessa 1919–19 uuden hallitusmuodon perusoikeussäännöksiä olisi yleisesti ajateltu lainsäätäjää sitoviksi. Poikkeuksellisella tavalla ymmärrettiin kuitenkin vuoden 1919 hallitusmuodon hyväksymisen vaiheilla *varallisuusosien* perustuslainnuruva. Sen katsottiin ulottuvan lainsäätäjän toimiin ja kattavan omistusoikeuden ohella hyvin monenlaisia varallisuusarvoisia etuuksia. Tällaisen tulkinnan juuret juontuivat osin suoraan ja osin norjalaisen välityksen kautta 1800-luvun viimeisen kolmannuksen USA:han. Päätelmät perusoikeuden sitovuudesta tehtiin Suomessa kuitenkin lainsäädäntömenettelyn suuntaan eikä yksitristapauksellisten so-

raan. Suojaa annettiin *lakiehdotuksia eduskunnassa käsiteltäessä*, ei tuomioistuinten toimin konkreettisesti oikeusjutuissa. Perustuslain tekstin tasolla vasta vuoden 2000 perustuslakiuudistus lievensi tätä tuomioistuinvallontaan kohdistuvaa asennetta.

Käytännössä perusoikeusturvakin siis viime kädessä näytti merkitsevän perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä eduskunnassa perusoikeuden ytimeen koskettavassa. Poikkeuslakina säädettiin lakeja monilta eri aloilta, mutta merkittävä enemmistö niistä tarkoitti perusoikeuden osittaista syrjäyttämistä toistaiseksi.

Tulkinta siitä, kuinka pitkälti perusoikeuksia oli lupa rajoittaa tavallisella lailla, saattoi tapauksittain yleisesti olla liiankin väljä. Toisaalta omaisuudenturvasäännöksen tulkinta oli vanhastaan kireä ja kiistelykin vielä ajan mittaan. Erään tutkimuksen mukaan mukaan kaksi kolmasosaa kauden 1919–75 perusoikeuspoikkeuksista koski *omaisuudenturvaa*. Sen osalta tulkinta ei kyennyt mukautumaan sosiaalireformistiseen yhteiskuntapolitiikkaan eikä poikkeusolojen vaatimaan valtion välttämättömään väliintuloon talouselämän alalla. Lainsäädäntötilanteissa esiin puhjenneet ristiriidat tulkintaan vaikuttavan oikeusideologian ja käytännön polttavien vaatimusten kesken oli voitettava *poikkeuslakimenettelyllä*: ajankohdan kipeästi vaatima lainsäädäntö täytyi joka tapauksessa saada voimaan, ellei muutoin niin poikkeuksellisin muodoin. Perusoikeusajattelulle tästä asetelmasta, yhden perusoikeuden ja poikkeuslakimenettelyn keskinäisestä kytkennästä taajaan toistuvien ja yhteiskunnallisten tärkeiksi koettujen lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä, tuli pitkäksi aikaa oikeus- ja hallintokulttuurinen painolasti: se jarrutti perusoikeusjärjestelmän kokonaisvaltaisempaa kehittämistä. Painolasti varjosti pitkään nykyaikaisen oikeusvaltion kehittymistä.

Suomen liittryä Euroopan unioniin ja siirrettyä sille merkittävästi lainsäädäntövaltaa myös sellaisilla aloilla, joilla perinteisen tulkinnan mukaan saatetaan törmätä omaisuudenturvaongelmiin, kysymys kansallisen perustuslain takaaman omaisuudenturvan sisällöstä ja kattavuudesta on menettänyt hyvin suuren osan ajankohtaisuudestaan. Asiamaisia aloja kosket-tavan EU-säädöksen oikeudellisen arvioinnin perusteena on ensi sijassa säädöksen suhde unionin perussopimuksiin, ei Suomen perustuslakiin.

Eduskunnan *perustuslakivaliokunta*, jolle oli vuonna 1906 eduskuntauudistuksen jälkeen siirrynyt säätykokouksen lakivaliokunnan tehtävä an-

Poikkeuslakien säätämistä helpotettiin vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksellä: valtiosopimusten käsitteystä tuli voimaan tärkeä uunuus, niin sanottu *supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys*. Lakiehdotus, jolla kansainvälien sopimuksen lainsäädännön alaa koskevat määräykset hyväksyttiin, voidaan, jos asia koskee perustuslakia, hyväksyä kiireelliseksi julistamatta kahden kolmanneksen enemmistöllä.

Supistettua perustuslainsäätämisyjärjestystä käytettiin ensi kerran, kun saatettiin lailla valhonsisäisesti voimaan sopimus, joka antoi vieraalle valtiolle oikeuden käyttää julkisoikeudellista toimivaltaa Suomen alueella. Omaksutun näkemyksen mukaan se rajoitti valtion alueherruutta ja loukasi siten perustuslaissa vahvistettua suverenisuutta. Käsillä oli sopimus Suomen ja Ruorsin yhteisestä tullivalvonnasta toistensa aluevesillä (1934). Samassa järjestyksessä hyväksyttiin vuoden 1944 väli-*rauhansopimuksen* ja vuoden 1947 rauhansopimuksen voimaansaattamislait. Näin menetettiin säätämisperustetta tarkemmin erittelemättä mutta ilmeisesti eräiden sopimuksiin sisältyvien velvoitteiden taktia. Näihin luultavasti luettiin esimerkiksi velvoitteet asettaa eräät lentokentät Neuvostoliiton käyttöön sodan ajaksi, riisua maassa olevat saksalaiset joukot aseista, hajoittaa hitleriläismieliset järjestöt sekä sopeuttaa kansallisen sotavoiman vahvuudet ja aseistus sopimuksessa määrättyihin rajoihin.

Sisäistä suverenisuutta loukkaaviksi tulkittiin siis myös puuttumisen sopimuksella valtionorganien perustuslaissa säädetyin toimivallan käyttöön ja kansalaisten perusoikeuksiin. Toisenlaisten, mutta vähintään yhtä merkittävien, suverenisuus- ja demokratiaperiaatteen rajoitusten kanssa jouduttiin tekemisiin 1990-luvulla Euroopan integraatioon liitty-täessä. Siinäkin yhteydessä turvauduttiin supistetun perustuslainsäädän-töjärjestyksen käyttämiseen (ks. jäljempänä s. 54): vanha valtiosäädän-tökerrostuma limityi aikanaan uuden ajan haasteisiin.

Käsitteellinen *erottelu perustuslain ja poikkeuslain kesken* toteutettiin 1920-luvun alkupuolella eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausun-noissa. Se oli tarpeen, koska lähtökohtaisesti myös poikkeuslaki hyväksyttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Erotteluperusteeksi vahvistui se, jultistaako tässä järjestyksessä hyväksytyt säädös itsensä perustuslaiksi. Ellei näin tapahdu, kysymys on poikkeuslaista.

Perusoikeuksien suoja jäi vuoden 1919 jälkeen likimain täydellisesti edel-lisellä kaudella kehityksen abstraktiin ja ennakkollisen säädösvalvonnan va-

neena parlamentaarisen organaationa, jo 1920-luvulla kansainvälisesti katsoen merkittävä instituutio. Sille oli ja on vaikeaa löytää samanaikaista rinnastuskohdetta muista eurooppalaisista oikeuskulttuureista.

Vuoden 1919 hallitusmuotoon sisältyi säännös, jonka mukaan kansalaisten yleisiä oikeuksia oli lupa rajoittaa *sodan tai kapinan aikana*. Säännös edellytti täsmentävää lakia, joka saatiin pitkällisten vaiheiden jälkeen annetuksi vuonna 1930. Sen mukaan tasavallan presidentillä oli valta julistaa *valtionisääntölaaki*, kun oli syntynyt sota Suomen ja vieraan valtion välille tai maassa puhjennut kapina. Sotatilalla siirrettiin presidentille ja valtioneuvostolle valta puuttua yleissäännöksiin ja valtioneuvostolle – yksittäistapauksiin koskein päätöksin rajoittavasti kansalaisvapauksiin. Rajoitukset oli alistettava eduskunnan tarkastettaviksi.

Suursodan alettua syyskuussa 1939 ja Suomen joututtua saman vuoden marraskuussa hyökkäyksen kohteeksi havaittiin, etteivät sotatilain sisältämät sääntelyt riittäneet tilanteen hallintaan. Poikkeuksellinen aika asetti valtiolle poikkeuksellisia tehtäviä, ja niiden toteuttamiseksi oli välttämätöntä tehdä ratkaisuja, jotka puuttuivat syvästi kansalaisyhteiskunnan toimintaan ja yksilön oikeuksiin. Vastaavasti oli välttämätöntä puuttua julkisorganien rakenteisiin, toimivallanjakoon ja päätöksen teon muotoihin. Poikkeusjärjestelyt olivat ajan vaatimus myös lyhyenä niin sanottuna välirauhana aikana (1940–41) maan ollessa irti sodasta.

Sodan ja kriisin aikana maan koko talouselämä oli siirretty valtion valvontaan ja ohjaukseen. Eduskunta pidettiin yleisesti taka-alalla, normaalin hoitettiin pääasiassa valtioneuvoston päätöksin. Hallituksen piirissä muodostui suppea sotakabinetti, joka teki tärkeimmät ratkaisut, jonkin kerran eduskunnankin sivuuttaen. Sotilasjohdolle siirtyi päätösvaltaa ja vaikutusta myös hallitustason ratkaisuissa. Radikaali oppositio pidettiin kurissa ottamalla sen jäseniä turvasäilöön, koko joukkoviestintä oli julkisen sensuurin alainen. Suomen virallisella alueella ja suomalais- (asevelvolliset ja reserviläiset, työvelvolliset, Karjalan siirtoväki, ulkomaiset pakolaiset, internoidut, turvasäilöön otetut, kotimaiset vangit, sotavangit, maahan siirretyt inkeriläiset, miehitetyn alueen karjalaisväestö, saman alueen venäläisväestö, Pohjois-Suomeen siirretty saksalainen sotavoima), ja ryhmien oikeusasema poikkesi rajustikin toisistaan. Valtion

taa lausunnoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta, huolehti ennakoivasti lakien perustuslainmukaisuuden valvonnasta vuoden 1919 jälkeenkin. Tehtävä oli pääasiassa tavanomaisen käytännön varassa.

Todellisuudessa perustuslakivaliokunnan asema perustuslainmukaisuuden valvonnassa jäi sotien välisenä aikana kuitenkin vaatimatomaksi. Käytännössä aloite perustuslainmukaisuudesta siirtyi jo vuosien 1917–19 muurrosvaiheessa maan hallitukselle. Hallitus piti tämän aseman kauan aikaa eteenpäin. Se ohjasi perustuslain tulkintaa eduskunnassa ennakoidulla lakiehdotusten johdannolla (oikeastaan käsittelyjärjestykseen viittraavilla johdantolauseilla) ehdotusten suhdetta perustuslakiin.

Kaikkista niistä tapauksista, joissa eduskunta hyväksyi hallituksen esittämän tulkinnan lakiehdotuksen poikkeuslakiluonteesta, perustuslakivaliokunta käsittelee sotien välisenä aikana vain kolmanneksen. Samalla valtiosääntöoikeudellisen argumentaation taso romahti, sillä poikkeuslain suhde perustuslakiin oli riittävästi perusteltu vain kahdessa tapauksessa kymmenestä.³

Vuodesta 1919 lähtien perustuslakivaliokunnan toimintaan liittyi uusi piiri. Kyseessä on ulkopuolisten, lähinnä yliopistojen piiristä tulevien *valtiosääntöoikeuden asiantuntijoiden* kuuleminen paitsi valtiosääntöä koskevien esitysten valmistavassa käsittelyssä myös perustuslain tulkintaa koskevissa lausunroasioissa. Muutos oli ehkä yhdistettäväksi valiokunnan jäsenistössä tapahtuneisiin muutoksiin: alan varsinaiset erikoistuntijat olivat kadonneet siitä. Asiantuntijainstituutio kehittyi noudatettua käytännön varassa, pelkästään eduskunnan valiokuntaa koskevan yleisen normiston puitteissa. Se jäi pysyväksi osaksi perustuslakivaliokunnan toimintaa.

Kun toinen maailmansota oli ohi, perustuslakivaliokunnan panos lakiehdotusten arvioinnissa alkoi nousta, ja valiokunta sai vähitellen hallituksesta riippumatonta itsenäistä roolia. Tämänsuuntainen liike on jatkunut nykypäivään saakka.

Jälkikäteen katsottuna olennaista on, että perustuslakivaliokunta jäi henkiin tulkintatähona huolimatta kilpailevien tulkintainstanssien kehittämisestä aiheutuvista paineista. Valiokunta oli, perustuslainmukaisuutta ja lainsäädännön perustuslainmukaisuuden valvontaan erikoistuu-

3 Ks. Antero Jyränki, *Lakién laki* (Lakimiesliiton kustannus: Helsinki 1989) s. 496.

1.1.7 PERUSTUSLAIN KOKONAISUUDISTUSHANKE 1970-74

Vuoden 1966 vaaleissa eduskunta sai vasemmistoennemistön. Vasemmistolaisen ajattelutavan elpyminen vaalien jälkeen antoi perustaa asettaa uudelleen niitä valtiosäännön sisältöä koskevia kysymyksiä, joita vasemisto – saamatta toisilta poliittisilta ryhmiltä vastakaikua – oli esittänyt vuosina 1906 ja 1919. Sisällissodan jälkimainingeissa syntynyt hallitsemuotoa pidettiin aikansa eläneenä. Tällaista tuntoa lisäsi 1960-luvun henki, koko Länsi-Euroopassa yleinen yhteiskunnallisesti radikalisoituvuusilmapiiri, joka vahvisti kriittistä asennetta vanhakantaiseksi koettua perustuslakia kohtaan. Kysymys oli demokratian lisäämisestä, mihin kuului eduskunnan aseman ja eduskunnan luottamusta nauttivan parlamentaarisen ministeristön aseman vahvistaminen sekä perusoikeusjärjestelmän uudistaminen. Keskustelussa palattiin vuosien 1917-19 poliittiseen tilanteeseen ja hallitsevan enemmistön vuoden 1919 hallitusmuodolle asettamiin tavoitteisiin. Tietoisuudessa olivat myös tuon ajan jälkeen eri vaiheissa saadut kokemukset ”lujasta hallitusvallasta” ja sen käyttämisestä, hallustavan parlamentaaristen piirteiden heikentymisestä.

Politiikan kentässä asia tuli näkyvästi esille, kun sosialidemokraattisen puolueen puoluekokous hyväksyi kesäkuussa 1969 kannanoton, jossa katsottiin, että valtioneuvoston olisi asetettava erityinen perustuslakikomitea tehtävänsä ”laatia kokonaisuusluonnos, missä suhteissa maamme valtiosääntö on vanhentunut ja kuinka sitä olisi kehitettävä kansanvaltaa laajentamiseksi ja yksilön oikeusturvan lisäämiseksi”.

Keskustelu valtiosääntöuudistuksen tarpeellisuudesta lähti noihin aikoihin liikkeelle myös porvarillisten liberaalien piiristä. Teemana oli vanhentuneeksi koetun perustuslain asettaminen yleisen tarkastelun alaiseksi mutta myös tarve tarkistaa perustuslakeja monilta yksilöidyltä kohdista. Valtioneuvoston asettama toimikunta, joka valmisteli hallitusmuodon 50-vuotijuhlahallituksia, esitti sekin kesäkuussa 1970 toimikoko valtiosääntöä koskevan uudistushankkeen aloittamiseksi. Yksimielisen toimikunnan ehdotus kiinnittyi liberaalisen kansanpuolueen kansanedustajien vuonna 1967 asiasta tekemään toivomusaloitteeseen.

Periaatepäätöksen ”perusteellisen ja eteenpäin tähtäävän valtiosääntöuudistuksen toimeenpanemiseksi” teki 17.7.1969 MAUNO KORVISTON johdama laajapohjainen vasemmistoennemistön ministeristö. Hankkeen toimeenpano lykkäytyi hallituksenvaihdosten takia. Lokakuussa 1970, eduskuntaennemistön vaihduttua vaaleissa porvarilliseksi, uusi

suvereenisuutta rajoitettiin tavalla, joka itsenäisen Suomen siihenastisessa historiassa oli ainutlaatuisia.

Oikeusjärjestys oli sodan aikana sovitettava aivan uuteen todellisuuteen. Suurin osa poikkeusajan vaatimista toimista ja järjestelyistä toteutettiin soveltamalla jo ennestään voimassa olevaa lainsäädäntöä, myös sotatilalakeja, tosin monessa kohdassa uusia soveltamiskäytäntöjä luoden ja jopa menemällä tulkinnassa yli siihen asti sallittuna pidettyjen rajojen. Säädettiin uusia lakeja, myös poikkeuslakeja, joissain tapauksissa säädettiin väliaikaisesti perustuslain sanamuotoakin. Muunkinlaisiin sääntelytapoihin, kuten sotilasjohdon yleismääräyksiin tai muuten pelkkään hallinnolliseen päätöksentekoon, turvaututtiin etenkin liikuttaessa kansallisesti sääntelemättömässä tilassa (miehityshallinto Neuvostoliitolta vallatuilla alueilla, sotavankileirit, maassa olevien pakolaisten kohdeltu). Perustuslain määräykset sivuutettiin täysin, kun – yhteisymmärryksessä Saksan sodanjohdon kanssa – sallittiin suuren saksalaisen sotavoiman maahan tulo, vieläpä avustettiin siinä. Samalla tavoin myötävaikutettiin kesäkuussa 1941 Saksan ensi hyökkäyksiin Neuvostoliittoa vastaan Suomen meri- ja maa-alueelta käsin, kaikki tämä jo ennen Suomen julkistetua sotaan liittymistä.

Valtionsisäinen sotatila julistettiin lakaneeksi, kun Suomi oli allekirjoittanut Pariisin rauhansopimuksen vuonna 1947. Muut sota-aajan vaatimat poikkeusasettelety ajettiin vähitellen alas seuraavien kymmenen vuoden aikana. Jotakin niiden perusajatuksista jäi kuitenkin elämään valtionhallinnossa. Kun sota-aika oli vaatinut päätöksenteon keskittämistä, nopeutta ja tehokkuutta, oli sotilasorganisaation periaatteita otettu sovellettaviksi valtion keskushallinnossa. Valtioneuvoston yleisistunnossa tapahtuva kolleginen päätöksenteko oli jäänyt pelkäksi kuoreksi; käytännössä päätökset olivat siirtyneet ministeriöihin tai ministerivaliokuntiin. Päätösvaltaa oli joustavasti delegoitu alemmaksi. 1950-luvun lopulta lähtien pantiin vireille hankkeita siirtää sota-aajan käytäntöjä perustuslakia alemmanasteisia säädöksiä muuttamalla virallisestikin valtioneuvoston toimintaan. Muutosrahti oli kuitenkin hidas. Perustuslain tasolla ratkaiseva käänne kohti ministerihallintoa toteutettiin hallitusmuodon muutoksella vuonna 1993. Pääsäännöksi tuli asioitten ratkaiseminen omaisessa ministeriössä, ja valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäisiin vain tärkeiksi katsotut asiat. Tämä malli siirrettiin sittemmin vuoden 2000 perustuslakiin.

notavaksi tuli ereneminen pienten osittaismuutosten kautta. Tulosta valtiosääntökomitean jälkiä seurailevat erilaiset osahankkeet alkoivat tuottaa 1980-luvun alkupuoliskolla.

1.1.8 PERUSTUSLAKIEN OSAUUDISTUSTEN AIKA (1984–1995)

Perustuslakien osauudistukset seurasivat 1980–1990-luvulla toinen toistaan useana aaltona, aina vuoteen 1995 saakka.

Valtiosääntökomitean välimietinnöstä vuonna 1974 annetuista lausunnoista oli näkynyt, että neljän suurimman puolueen valtiosääntökannat olivat toisistaan loitompina kuin välimietinnöstä oli ollut pääteltävissä tai sitten etäännyminen oli ollut akkaimista, tilannesidonnaista. Kannat lähenyivät uudelleen toisiaan runsaassa kymmenessä vuodessa. Ilmiötä ei ole vaikeaa yhdistää poliittis-yhteiskunnallisessa toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin.

Vuosina 1983–87 toimivat KALEVI SORSAN johtama enemmistöhallitus aloitti koko vaalikauden toimessa olevien hallitusten sarjan, joka siitti lähtien on jatkunut. Tämä käytännön muutos vei pohjaa tasavallan alkuvuosien argumentilta, että tasavallassa tarvitaan ”lujaa hallitusvaltaa” käyttävää tasavallan presidenttiä ylläpitämässä poliittista jatkuvuutta epävakaiden ministeristöjen vastapainona. Yhtä lailla vaskevaksi kehittyneeseen asemaan näkyi kriittisenä asennoitumisena tasavallan presidentin perinteisiin valtuuksiin. Kekkosen seuraajan, presidentti MAUNO KORVISTON melko pitkälle myönteinen ja aktiivinen asenne perustuslakuudistuksiin vapautti merkittävästi valtiosääntöä koskevaa keskustelua.

Parlamentarismiin vahvistaminen alkoi pienin askelin. Vuonna 1987 säädettiin tavanomaiseksi tullut eduskuntaryhmien kuuleminen hallitusta muodotetraassa pakolliseksi. Samoin säädettiin myös ministeristön eduskunnalle heti nimitämisensä jälkeen annettava ohjelmatedonanto. Samassa yhteydessä luovuttiin mahdollisuudesta lopettaa eduskunnan istunnot heti ennenaikaisten vaalien määrämisen jälkeen ja heikennettiin lain vahvistamatta jättämisen tuottamaa viivästyä sen uuteen käsittelyyn eduskunnassa. Vuonna 1991 säädettiin ehdot ministerin vapauttamiselle toimestaan ilman eduskunnan ilmaisemaa epäluottamusta ja tehtiin ennenaikaisten edustajinvaalien määrääminen presidentin toi-

keskustavasemmistolainen hallitus päätti asettaa eri eduskuntaryhmien ehdotusten mukaan nimetyistä henkilöistä koostuvan parlamentaarisen valmisteluelimän, *valtiosääntökomitean*.

Komitean kokouksissaan pitkään käymässä yleiskeskustelussa selkiytyi yhteinen käsitys siitä, että pyritään ottamaan kantaa koko valtiosäännön kattavaan ongelmaluetteloon. Työskentelyn hitaudesta ja valitusta jäykästä työtavasta johtui, ettei valtiosääntökomitea päässyt hahmottelemaan sääntösuunnoksia. Se sai määrääkanaan valmiiksi vain välimietinnön (1974), joka sisälsi periaatekannanotot erinäisin valtiojärjestyksen peruskysymyksiin. Kantojen muodostamista oli rasittanut porvarillisten ja vasemmistolaisten jäsenten välinen syvä erimielisyys siitä, oliko säilytettävä tasapaino eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteissa vai pyrittävä eduskunnan keskeistä asemaa korostavaan valtiosääntömalliin. Tästä huolimatta komitea pystyi periaatemietinnössään osin yksimielisillä ja osin enemmistökananotoillaan osoittamaan suuntaa myöhemmillä suurilla valtiosääntöratkaisuille. Enemmistöt vaihtelivat kokoonpanoltaan, useimminten niiden ytimenä olivat komitean vasemmistolaiset jäsenet.

Valtiosääntökomitea ehdotti yksimielisesti eduskunnan aloitevalan lisäämistä lainsäädäntöasioissa, eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä ulkoasioiden hoitamisessa sekä perusoikeusurvan parantamista ja perusoikeuksien alan laajentamista. Enemmistökananotoin komitea ehdotti pääministerin valitsemista eduskunnassa tapahtuvalla äänestyksellä, presidentin vallan rajoittamista ennenaikaisten vaalien määräämisessä, presidentin veto-oikeuden muuttamista vallaksi palauttaa lakiehdotus eduskuntaan välittömästi käsitteilyä varten ja presidentin peräkkäisten toimikausien rajoittamista kahdeksi. Komitea kannatti myös luopumista lepäämäänjättämisinstituutiosta lainsäädäntöasioiden käsittelyssä ja verolakien erityisestä käsitteilyjärjestyksestä sekä neuvotantavan kansanäänestyksen vakiinnuttamista valtiosääntöiseen järjestelmään perustuslainsäädännöksiin.

Kaikki nämä muutokset toteutettiin seuraavien kahdenkymmenen viiden vuoden kuluessa, askel kerrallaan. Suuren ratkaisujen tekemisen aika ei kuitenkaan ollut tuolloin vielä käsillä. Välimietinnöstä syntyneen lehdistökeskustelun sävyä ja tasavallan presidentin esittämää arvostelua kavahtaneet poliittiset puolueet vetäytyivät loitommaksi komiteassa toimineiden edustajiensa kannanotoista. Kokonaisuudistushanke jäättyi tämän jälkeen pitkäksi aikaa, ja valtiosääntöreformin toimeenpa-

litessa tunnustettiin, kaikilta osin yhäraikaisiksi, oli merkittävimpiä kään-
teitä suomalaisen valtiosääntöideologian kehityksessä.

Perusoikeusuudistus, joka käsitti vuoden 1919 hallitusmuodon uusi-
nun 2. luvun, tuli voimaan elokuun 1. päivänä 1995 (laki 969/1995).

Valtiosääntöajattelussa käytiin 1990-luvulta lähtien korostamaan ai-
empaa enemmän perusoikeuksien merkitystä koko oikeusjärjestykselle.
Oikeuskulttuurinen muutos merkitsi kasvavaa irtautumista aiemmasta
ylimpien valtiolintien asemaa korostavasta instituutiokeskeisestä valtio-
sääntöajattelusta. Yleisemmällä tasolla koko oikeuskulttuurin voi katsoa
kohtalaisen pitkälle perusoikeudellistuneen.

Eduskunnassa syntyi 1980- ja 1990-luvun vaihteessa, kun presidentin
vaalitapa oliin muuttamassa kaksivaiheiseksi välittömäksi vaaliksi,
laaja yhteisymmärrys oikealta vasemmalta siitä, että valtiosääntöuudis-
tuksen valmistelua jatkettaisiin ”eduskunnan, tasavallan presidentin ja
valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamiseksi ja siten eduskun-
nan aseman vahvistamiseksi”. Viime kädessä tähdäntiin enemmistöpar-
lamentarismiin toteuttamiseen.

Osauudistusten sarja kaanui kuitenkin juuri tämän triangeliongelman
ratkaisuyrityksiin vuosina 1994–1995. Sosiaalidemokraatit kieltäytyivät
hyväksymästä kaikkien muiden puolueiden kannattamaa hanketta, joka
koski hallituksen muodostamisen ja nimitämisen uutta sääntelyä. Tämä
kysymys siirtyi odottamaan ratkaisemistaan viireille pantavaksi sovittuun
perustuslakien kokonaisuudistuksen yhteydessä.

1.1.9 LIITTYMINEN EUROOPAN UNIONIIN (1995), UNIONIN PERUSSOPIMUSTEN MYÖHEMMÄT MUUTOKSET (1998–2009)

Suomen eteneminen Euroopan unioniin kävi nopeasti. Hallitus teki tam-
mikuun lopussa 1994, yhteisymmärryksessä tasavallan presidentin kanssa,
poliittisen päätöksen Suomen pyrkimisestä silloisen unionin jäsenyyteen.
Eduskunnan hyväksyttyä aietta koskevan hallituksen tiedonannon, presi-
denti päätti jäsenyyden hakemisesta. Uusien jäsenten liittymistä koskeva
sopimus allekirjoitettiin EU:n huippukokouksessa kesäkuussa 1994.

Samaan aikaan eduskunnalle annettiin esitys laiksi, joka koski neu-
vo-antavan kansanäänestyksen toimittamista unioniin liittymisestä.
Hankkeen viireillepanon perusteena saattoi olla arvio, että EU-jäsenyy-

min riippuvaksi pääministerin aloitteesta. Nämä ratkaisut siirrettiin myös
vuoden 2000 perustuslakiin.

Toisaalta tasavallan presidentin vaalin muuttaminen välittömäksi
kaksivaiheiseksi vaaliksi (1987, 1991) oli epäytminen askel parlamen-
tarismista pois päin. Vaalitapa siirrettiin vuoden 2000 perustuslakiin: sen
vaikutus tässä järjestelmässä on samansuuntainen, joskin tosiasiassa hei-
kompi.

Kansainvälisten talousrakenteiden muuttumisen myötä levinnyt uus-
liberalistinen ajattelu heijastui uusina valtiontalouden hoitoa koskevina
periaatteina ja tarpeena poistaa esteitä valtion menoja supistavan lain-
säädännön voimaantulolta. Vuonna 1987 valtion liikelaitokset irtotet-
tiin budjettitaloudesta, 1991 avattiin nettobudjetoiminnin mahdollisuus,
vuosina 1992 ja 1995 poistettiin asteittain edustajain kolmannuksen
mahdollisuus jättää eduskunnan hyväksymä laki lepäämään yli vaalien.
Eduskunnan finanssivalka pikenminkin heikentyi kuin vahvistui 1980-
ja 1990-luvulla toteutettujen säädösmuutosten ja noissa vaiheissa omak-
suttujen hallintokäytäntöjen seurauksena.

Oikeiston ja vasemmiston välisen vastakohtaisuuden merkittävä lie-
ventyminen tuli näkyviin Harjo Houkerrin koalitiotalituksen (1987–91)
muodostamisen yhteydessä. Ohjelmallinen lähentyminen näkyi ennen
muuta Houkerrin hallituksen valmistelle panemasta *perusoikeusuudistuk-
sesta*, joka sittemmin tuli voimaan vuonna 1995. Hallituksen pääpuolueista
kokoomuspuolue oli 1970-luvulla tullut pohjoismaisen hyvinvointivaltion
kannalle, kun taas sosialidemokraatit olivat puolestaan pehmentäneet sub-
taunumistaan markkinatalouteen vuoden 1987 puolueohjelmassaan. Halli-
tusmuutotoon otetuissa uudessa perusoikeusluettelossa omaisuudensuojasään-
nös oli jätettyä ennalleen; hallituksen esityksessä vieläpä sitouduttiin
sitä koskevaan aiempaan tulkintakäytäntöön. Tätä täydensi elinkeinova-
pauuden kirjoittaminen uudeksi perusoikeudeksi. Kaikkiaan uudistuksessa
otettiin merkittäviä oikeuskulttuurisia askeleita kohti kotimaisen perusoi-
keusjärjestelmän aineellista kansainvälistymistä.

Näkyvin muutos vanhaan nähden oli kuitenkin siinä, että perusoi-
keusluettelo sisälsi myös säännökset niin sanotuista *hyvinvointioikeuksista*,
jotka vahvistettiin yhäraikaisin oikeudellisin painouksin vapaus- ja osallis-
tumisioikeuksien kanssa (5.3.4).

Se seikka, että perusoikeudet noin laajalti kirjoitettiin perustuslakiin
ja että niiden toteuttamisvelvoite hyvin laajan yhteisymmärryksen val-

Ennen jäsenyyden voimaantuloa tarkistettiin myös perustuslain tekstiä siirtämällä useimmat unioniasiat tasavallan presidentiltä ministeristön toimivaltaan ja järjestämällä eduskuntaan näiden asioiden ennakkokäsittely. Samassa yhteydessä ulotettiin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan oikeus saada hallituksesta tietoja EU-asioiden ohella myös ulkoasioita yleensä koskeviin suunnitelmiin ja hankkeisiin.

EU-liittymissopimus perusti Suomelle kansainvälisoikeudellisen velvoitteen liitryä jäsenvaltioiden enemmistön mukana myös *unionin talous- ja rahaliittoon* (EMU), jos ja kun unionin neuvosto toteaisi Suomen täytävän sovitut lähentymiskriteerit. Velvoitteen syntyminen tosin kiistettiin pitkään eduskunnassa ja hallituksessa, niin virallisissa asiakirjoissa kuin muissakin yhteyksissä. Kysymys oli tärkeästä lohkosta. Luopuminen omasta valuutasta merkitsisi luopumista mahdollisuudesta käyttää valtuutettua euroa talouspolitiikan välineenä, mutta samalla se toisi riippumattomuuden niistä valtiovalian ulkopuolisista voimista, jotka pyrkivät tai voisivat pyrkiä vaikuttamaan valuutakurssipolitiikkaan.

Hallitus antoi eduskunnalle huhtikuussa 1998 tiedonannon aiheestaan valmistautua euron käyttöönottoon. Eduskunta äänesti 17.4.1998 hallituksen EMU-hankkeesta. Vastassa oli edustaja Esko AHON (keskustapuo) esittämä ponsi, ettei rahaliittoesitystä hyväksyttäisi. Äänestyksessä hallituksen kanta voitti (135–61–1–2). Jos tätä äänestystä halutaan pitää todellisuena päätöksentekona, siinä merkittävästi poikettiin siitä yhteisymmärrykseen pyrkivästä linjasta, jota 1980- ja 1990-luvun valtiosääntö-ratkaisuissa oli noudatettu. Eduskunnan tehtävä tämän ”poliittisluonroisen” päätöksensä hallinnu oli vapaa sisäpoliittisten paineiden estämättä jättämään Eurooppa-neuvoston harkintaan, täyrikö Suomi tarpeelliset edellytykset yhteisen rahan käyttöön ottamiseksi. Toinen asia on, olisiko hallituksella EU-liittymissopimuksen velvoittamana ollut tuossa vaiheessa muuta toimintavaihtoa edes ilman eduskunnan puoltavaa kannanottoa.

Rahaliiton kolmas vaihe tuli Suomen (kin) osalta voimaan vuoden 1999 alusta. Siinä vaiheessa raha- ja valuutapolitiittinen päätöksenteko siirtyikansallisilta ylikansallisille organoille. Vuonna 2011 järjestelmä näti liitoksistaan eräiden euroalueen valtioiden vakavien ongelmien vuoksi.

Euroopan unioniin liittymisen jälkeen unionin perussopimuksia on muutettu ja täydennetty kolmesti: Amsterdam 1998, Nizza 2001 ja Lissabon

den taakse oli helpompi saada äänestäjien enemmistö kuin kansanedustajien määränemmistö ja että äänestyksen tulos velvoittaisi kansanedustajia moraalisesti. Kun kansanäänestys lokakuussa 1994 suoritettiin, enemmistö annetuista äänistä (57 %) kannatti liittymistä.

Unionin jäsenyys tuli aiheuttamaan laajoja kotimaisten valtioroiganien toimivallan siirtoja ja perusoikeuksien rajoituksia ylikansallisen päätöksentöon hyväksi. Alkiaan laajin oli *lainsäädäntövallan siirto*: jäsenyyden myötä luovutettiin Suomen lainsäädäntövoimilta EU:n organoille valtaa asettaa Suomessa vaikuttavia oikeussääntöjä. Oikeusvaikutuksinsa nähden liittymissopimus oli saatettava voimaan supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla, siis poikkeuslailla, joka ei kajonnut perustuslain tekstiin.

Eduskunta antoi 18.11.1994 suostumuksensa EU-liittymissopimuksen tekemiseen ja hyväksyi samalla sopimuksen valtionisäistä voimaansaattamista koskevan, blankettilain muotoisen poikkeuslain äänin 152–45 (laki 1540/1994; SopS 103/1994). Tasavallan presidentin päärettyä sopimuksen ratifioinnista liittymissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.1.1995.

Liittymissopimus kattoi joukon kansainvälisiä sopimuksia, joihin Euroopan unioni tuohon alkaen perustui. Tärkeimmät niistä olivat Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus vuodelta 1951, Euroopan talousyhteisön perustamissopimus vuodelta 1957 (niin sanottu Rooman sopimus) ja sopimus Euroopan unionista vuodelta 1992 (niin sanottu Maastrichtin sopimus).

Kansallisessa liittymisjärjestyksessä ei täysin noudatettu kansainvälisen sopimusten hyväksymiselle atemimim vakiintuneita tulkintoja ja käytäntöjä. Säädöskokoelmassa kyllä julkaistiin ja saatettiin muutenkin lain-säädäntötoimin valtiosisäisesti voimaan Euroopan unionin perustana olevat sopimukset, mutta sitä vastoin ei siihen asti annettu ja edelleen voimassa olevia EU:n sekundaarinormeja. Siten näiltä osin EU:n oikeusjärjestyks tuli Suomessa voimaan *pelkästään liittymissopimuksen voimaansaattamislain turvin*. Se, että sopimuksella oli määrä omaksua Suomessa sovellettavaksi periaate EU-oikeuden etusijasta jäsenvaltion perustuslaikimkin nähden, jäi pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin otettun lyhyen maininnan varaan. Menettely jätti valtiosääntöoikeudellista moitteen varaa – myöhempi organikanikäytäntö on silti rakentunut etusijaoletukselle, ja siitä on tullut osa suomalaista valtiosääntötodellisuutta, joka on kerrostumassa osaksi suomalaista valtiosääntöä.

1.1.10 VUODEN 2000 PERUSTUSLAIN SÄÄTÄMINEN

Perustuslakien vuonna 2000 voimaan tullut kokonaisuudistus oli asiallisesti suora jatko valtiosäännön osauudistusten sarjalle. Valtiosääntöideologiset aiheet yhteisymmärryksen saavuttamiseen poliittisten puolueiden kesken olivat edelleen olemassa. Kokonaisuudistuksessa muutettiin se, mikä oli poliittisesti mahdollista.

Kysymys ei ollut vain eri aikoina hyväksytyjen osauudistusten koamisesta yhteen. Perustuslakivaliokunta näytti valmistelun suunnan: ”Tämän työn yhteydessä on vielä kokonaisuudesta käsim arvioitava ylimpien valtiotelinten valtaoikeussäännösten keskinäistä tasapainoisuutta.”⁴ Vuoden 2000 perustuslakiin hyväksyttiin – vanhaan oikeustilaan verrattuna – myös sisällöllisesti uusia sääntelyjä ja järjestelyjä, joiden varsin merkittäviä. Joitakin tuon vuoden uutuuksista voitiin kenties luonnehtia osamuutoskauden aikana kehitettyjen käytäntöjen kirjaamiseksi perustuslakiin, mutta ei suinkaan kaikkia niistä.

Perustuslakia valmisteltiin ensin parlamentaarisessa komiteassa, johon kuului edustajia kaikista eduskuntapuolueista ja pysyviä asiantuntijoita. Kun komitean yksimielinen ehdotus tuli jatkovalmisteluun pääministeri PAavo LIPPOSEN hallituksessa, se otti pyrkimyksensä löytää asiassa hallitusryhmien kesken sellainen yhteisymmärrys, jonka myös tasavallan presidentti MARTTI AHTISAARI voisi hyväksyä. Näiden keskustelujen jälkeeseen hallitus muutti komitean laatimaa esitysehdotusta (teksti & perustelut) painottamalla kolmessa kohdassa lisää presidentin toimintaa. Kohdat olivat: hallituksen muodostaminen, ulkopoliittikan johtaminen ja edustautuminen EU:n huippukokouksessa. Perustuslakivaliokunta puolestaan osoitti riippumattomuuttaan hallituksesta palauttamalla sekä ehdotettua säädöstehtäviä että sen perusteluja perustuslakikomitean ehdottamaan muotoon, josta jyrkentyä eräitä kohtia parlamentarismiin suuntaan.⁵ Vain ulkoasiainvallan sääntely sai lopuksi muodon, jota presidentti AHTISAARI oli puoltanut – hallitsijakeskeinen traditio piti vielä pintansa.

Tapautunutta voi luonnehtia perustuslakien kokonaisuudistukseksi, erityisesti jos ottaa huomioon 1980-luvulta lähtien toimeenpannut osittaisuudistukset. Pikaimenkin tarkastelu osoittaa, että valtiosääntö oli parissakymmenessä vuodessa kokenut todella huomattavan muutoksen.

4 PeVM 16/1994 vp.

5 PeVM 10/1998 vp.

2009. Lisäksi tulevat uusien jäsenten liitrymistä koskevat sopimukset. Kansallisen perustuslain tasolla taas vuoden 2012 osauudistus on helpottanut päätöksentekoa Suomen syvenevästä kytkeytymisestä unioniin ja tehnyt valtiosääntöisesti jäsenyyssuostusta aiempaa näkyvämmäksi.

Juuri mainituista sopimuksista valtiosääntöisesti tärkein on Lissabonin sopimus, jonka sisältämiä unionin järjestelmän muutoksia oli ryhdytty valmistelemaan jo kymmenen vuotta aiemmin. Tämän prosessin hankaluus osoitti hyvin, että kansallisilla järjestelmillä ja kansallisilla valtiosäännöillä saattoi olla keskeinen merkitys myös Euroopan unionin valtiosääntöisen järjestelmän kehitykselle. Usean vuoden valmistelutyön jälkeen vuonna 2004 allekirjoitettiin sopimus Euroopan perustuslaista. Sekä hankkeen toteuttamistapaa että sen loppunulosta arvoitettiin epädemokraattisuudesta ja avoimuuden puutteesta. Vuonna 2005 Ranskassa ja Hollannissa järjestetyissä kansanäänestyksissä enemmistö äänesti unionin perustuslakisopimuksen ratifioimista vastaan, eikä sopimus tullut koskaan voimaan.

Unionin järjestelmää oli kuitenkin pakko uudistaa, pelkästään sen vuoksi että jäsenvaltioiden määrä oli kasvanut merkittävästi. Vuonna 2007 päätettiin turvautua perustuslakisopimusta huomattavasti vaatimatompaan uudistukseen. Siihen sisällytettiin kaatuneen perustuslakiuudistuksen muutoksista sellainen osa, jolle olisi saatavissa kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntä. Neuvottelujen tuloksena Lissabonissa 13.12.2007 tehtiin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamisopimuksen muuttamisesta.

Suomessa eduskunta hyväksyi 11.6.2008 Lissabonin sopimuksen valtiosääntövoimaansaattamista tarkoittavan poikkeuslain (laki 599/2008; SopS 66/2009). Sopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.12.2009.

Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unionista tuli oikeushenkilö, ja ero Euroopan unionin ja Euroopan yhteisön välillä katosi (sopimus Euroopan unionista 47 artikla, sopimus euroopan unionin toiminnasta 335 artikla). Euroopan yhteisön perustamisesta tehty sopimus nimettiin ”sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta”. Unionin perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti velvoittava, joskin siihen sitoumuksesta sovittiin erityisjärjestelyjä eräille jäsenvaltioille. Jäsenvaltion oikeus erota unionista vahvistettiin, mutta toisaalta sopimuksen eräät uutuudet merkitsivät entistä syvempää valtiosääntöistä integraatiota unionin ja jäsenvaltioiden kesken. Kansallisella tasolla sopimus välillisesti lujitti pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johtajana (ks. 3.3.4 ja 3.9.3).

käsillä selkeää kokonaisuunnitelmaa uudistuksen tavoitteista. Perustuslaki kylläkin toteutti valtuuksien uusjaon yhtäältä valtioneuvoston ja presidentin ja toisaalta eduskunnan ja presidentin kesken, mutta valmistelussa jäi sangen vaatimattomaksi sen selvittely, millaiseen hallitusjärjestelmään tosiasiasa pyrittiin ja miksi tasavallan presidentillä pysyttiin juuri ne valtuudet, jotka sittemmin uudessa perustuslaissa osoitettiin hänelle. Tärkeinäkin pidetyt ratkaisut saivat näin pisteratkaisun luonteeseen. Valtiosäännön kokonaisuuteen jäi harmaita alueita ja perustuslain tekstin joitakin epäselvyyksiä. Paljossa tämä johdun siitä, että uudistuksen valmistelulle ja käsittelylle jätettiin kovin vähän aikaa. Osin ehkä syynä oli sekin, että valmistelu- ja säätämisvaiheessa pyrittiin mahdollisimman laajaan poliittiseen yhteisymmärrykseen.

Kokonaisuudistuksessa meneteltiin siten, että vanhaa perustuslakitekstiä sen rakennetta ja sanamuotoja tarpeettomasti kunnioitetaan siirtettiin uuteen perustuslakiin syvennymättä riittävästi itse asiaan. Vuoden 2000 perustuslakia on näistä syistä vähän kärjistään kuvattu vuoden 1919 hallitusmuodon päivityksi tai *mutatis mutandis* (eli ”muutettavat muutetaan”) -toisinnoksi. Hallitusmuoto-nimike tosin perustuslakivaliokunnan ehdotuksesta korvattiin ”Suomen perustuslailla”.

Eduskunta hyväksyi Suomen perustuslain ensimmäisen kerran 12.2.1999 (äänin 167-6-2-24) ja edustajainvaalien jälkeen vielä uudelleen 4.6.1999 (äänin 175-2-22). Tasavallan presidentti vahvisti sen 11.6.1999 (laki 731/1999). Voimaantulopäiväksi säädettiin alkuperäisen suunnitelman mukaisesti 1.3.2000. Säädöstä voidaan – kuten edellä on tehty – voimaantuloajankohdan mukaan nimittää myös *vuoden 2000 perustuslaki*ksi.

1.1.11 PERUSTUSLAIN OSAMUUTOKSET VUONNA 2012

Vuonna 2012 voimaan tulleet osamuutokset (laki 1112/2011) eivät radikaalisti muuttaneet vuoden 2000 perustuslakia. Ne olivat pikemminkin osoitus valtiosäännön kehittämistyön jatkuvuudesta ja halusta jatkaa vuoden 2000 kokonaisuudistuksen linjoilla niiltä osin, joissa katsottiin vallitsevan yhteisymmärryksen jatkokehittelyistä. Siinä mielessä ne jostensakin olivat linjassa 1980-luvulta alkaneen kehityskaaren kanssa. Muutosten periaatteellinen merkitys saattaa tosin osoittautua suuremaksi kuin käytännöllinen.

Vuoden 1919 perustuslainsäätäjät olivat paljossa katsooneet taakseen, kansainvälisesti siihen Eurooppaan, joka maailmansodassa oli läsnä ollut. Kansallisella tasolla oli esitry pidäkkeitä eduskunnalle, jota sisällissodan jäljiltä oli pidetty yhteiskuntarauhan uhkana. Vuoden 2000 perustuslaissa taas monissa suhteissa näkyvät 1960- ja 1970-luvun aatteellisen keskustelun jäljet: päähuomio oli valtionelinten keskinäisten suhteiden tarkistamisessa ja perusoikeuksien toteuttamismekanismien hiomisessa. Sukupolven vaihduttua se käsitys oli yleistynyt yli puolue-rajoiden, ettei parlamentarismin ole uhka vaan mahdollisuus. Eduskunta ei tarvitse holhoojaa. Suurissa puitteissa ja eräin poikkeuksin: ministerit hallitkoot, ja eduskunta valvokoon heitä.

Tasavallan presidentin aseman enenevä heikentäminen suhteessa eduskuntaan ja ministeristöön sekä parlamentaarisen aineksen vahvistaminen presidentin toiminnassa olivatkin merkittävimpiä piirteitä perustuslaissa. Tässä suunnassa tärkein ratkaisu oli se, että hallituksen muodostaminen siirrettiin pääsääntöisesti kokonaan eduskunnan käsiin. Kun vuoden 2000 muutokset yhdistettiin presidentin valtuuksien leikkauksiin osauudistuksessa, oli jo aihetta puhua vanhan monatkissävyyden tradition katkeamisesta.

Perustuslailla ratkaistiin vanha keskustelukysymys perustuslain ja lain vastakkainasettelusta lain soveltamistilanteissa. Samoin luotiin mahdollisuus rajoittaa eräissä tavanomaisissa tapauksissa enemmistö päätöksin valtion suveteen suunta ja demokraattisesti asetettujen valtioonvaltuuksien kansainvälisten toimijoiden hyväksi.

Vuoden 2000 perustuslain 2 §:n säätämisperusteluihin kirjoitettiin vuosien 1970–74 valtiosääntökomitean vähemmistön esille nostama teesi: ”Kun eduskunnan tehtäväksi annetaan valtiovallan haltijana olevan kansan edustaminen, ei eduskunnan rinnalla voi olla muita sen kanssa kilpailevia valtioonvaltuuksia.” Tässä uudessa yhteydessä muuta nyt yksimielisesti esitettyä tätä lausuma kuvasi hyvin, paitsi historiallisessa jatkumossa huomattavaa valtiosääntöideologista käännettä, myös kokonaisuudistuksen keskeistä tavoitetta. Tekstiä on kuitenkin luettava siten, että siinä tarkoitetaan nimenomaan Suomen valtion valtioonvaltuuksia. Euroopan unionin neuvosto ja parlamentti kyllä selvästi kilpailevat valtionvaltuuksien kanssa.

Kriittisiin huomautuksiinkin on vuoden 2000 perustuslain syntytarpeeseen vaiheita aihetta. Valmisteluun ryhdyttäessä eikä sen aikana ollut

Vuonna 2010 ratkaisevat valmistelu- ja käsittelyvaiheensa läpikäyneen hankkeen takana oli kattavuuteen ja systemaattisuuteen pyrkivä arviointi voimassa olevan perustuslain toimivuudesta. Muutokset kohdistettiin sellaisiin tekstikohtiin, joihin katsottiin kohdistuvan tarkistamispaineita.

Yleisenä tavoitteena vuoden 2012 uudistuksessa oli vahvistaa valtiosäännön parlamentaarista piirrettä.⁶ Niiden perustuslain muutosten myötä, jotka tulivat voimaan 1.3.2012, valtioneuvoston valtiosääntöinen asema hieman vahvistui, ja tasavallan presidentin jossain määrin heikentyi verrattuna siihenastiseen oikeustilaan. Valtioneuvosto sai oikeuden suoraan omalla päätöksellään – kierrättämättä päätöksentekoa asiasta presidentin esittelyn kautta – antaa eduskunnalle hallituksen esitykset ja hallituksen vuosittaisen kertomuksen toiminnastaan. Niissä tapauksissa, joissa eduskunnan kanta selvästi voitaisiin rekisteröidä, presidentin päätöksenteko ulkoasioissa sidottiin eduskunnan ja valtioneuvoston yhteiseen kantaan.

Osa muutoksista liittyi Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa ja sen heijastumiseen kansalliseen valtiosääntöön. Pääministeri sai aiempaa selkeämmin säädöstekstissä uloskirjotetun toimivaltuuden johtaa Suomen EU-politiikkaa: hänen nimenomaiseksi tehtäväkseen säädettiin Suomen edustaminen Eurooppa-neuvostossa. Tasavallan presidentin kytkeminen irti tästä tehtävästä oli jo vuoden 2000 perustuslain oikeudellisesti kehityksessä ollut pelkkien poliittisten päätösten varassa, mutta vasta Lissabonin sopimus antoi valtioneuvostolle aiheen – ilman perustuslain muutoksia – tarkistaa vuosikymmenen alussa omaksuttuja presidentille suopeita käytänteitä. Vuoden 2012 osittaisuudistus vahvisti tämän organisaationkäytännössä jo omaksutun uuden linjan.

Eurooppalaisen integraation syveneminen ja odotukset saman linjan jatkumisesta tuottivat suoria muutoksia perustuslakiin. Toimivallan siirtyminen kaikilla julkisen vallan lohkoilla Euroopan unionille haluttiin osoittaa siten, että Suomen jäsenyys unionissa kirjoitettiin suoraan näkyvään perustuslakitekstistä. EU:n perussopimusten vastaisten muutosten hyväksyminen kävi entistä helpommin päätettäväksi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, samalla kun pitkällekin menevien perussopimus-

6 Ks. PeVM 9/2010 vp.

muutosten voimaan saattaminen irrotettiin poikkeuslain käytölle asetetuista rajoituksista. Menettelyhelponukselle tuli institutionaalista tukea antamaan säännös EU-jäsenyydestä.

Suoraa demokratiaa vahvennettiin ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia parannettiin varovaisesti säätämällä, että vähintään viidellä kymmenellä tuhamella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä aloite eduskunnalle lain säätämiseksi.