

## VALTIOVALLAN KOLMIJAKO. I.

*Kauko Sipponen*

1. Johdanto. 2. John Locken poliittinen ajattelu. 3. Montesquieu, vallanjako-opin täsmentäjä. 4. Rousseau, valtamonisti. 5. Vallanjako-opin toteuttaminen. 6. Vallanjako-opin periaatteellinen kieltäminen. 7. Johtopäätöksiä.

1. Valtion ylimpien elinten toimivallan laajuuden ja keskinäisten suhteiden järjestäminen on eräs valtiollisen organisaation vaikeimpia ongelmia. Poliittinen ja oikeudellinen ajattelu länsimaisissa demokratioissa on tavallissimmin lähestynyt mainittua ongelmaryhmää valtiovallan kolmijaon (*trias politica*) eli ns. vallanjako-opin pohjalta.<sup>1</sup>

*John Locke*, *Montesquieu* ja *Rousseau* ovat ne merkittävimmät poliittiset ajattelijat, joiden valtiovallan jakoa koskevilla teorioilla on vielä nykyisinkin merkitystä.<sup>2</sup> He käsitelivät valtiollisissa teoksissaan monipuolisesti esim. valtion syntyä, ihmisen luonnollisia oikeuksia, erilaisia valtiomuotoja ja monia muita valtiollisen elämän suuria kysymyksiä, mutta tuskin mikään muu osa heidän valtiollisesta ajattelustaan on samalla tavalla kuin vallanjakoon liittyvät mielipiteet rikkonut ajan ja paikan inhimilliselle ajattelulle asettamat rajoitukset. Kymmenien maiden valtiosäännöissä on vallanjakoppia toteutettu ja edelleen toteutetaan valtion muodollisen, juridisen organisaation perustana.

Niissä valtioissa, joissa vallanjaon periaate on kirjoitettu valtiosääntöön tai kuuluu valtiollisiin sovinnaisääntöihin, muuttuvat olosuhteet vaativat

<sup>1</sup> Kuten *Hakkila* s. 20 huomauttaa, ei kysymyksessä ole oppi valtiovallan jaosta vaan valtiollisten tehtävien erottelusta. Ks. tästä kysymyksestä tarkemmin 6. kappale. Vallanjako-oppi terminä näyttää vakiintuneen — esim. *V. Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (SLY B N:o 80), Porvoo 1956 s. 21; *E. H. I. Tammio*, Lain säätäminen itenäisessä Suomessa, Vammala 1948 s. 26; *K. J. Ståhlberg*, Suomen hallinto-oikeus, Helsinki 1928 s. 5 samoin kuin *Antero Mannisen* *Krabbe*-käännös s. 126 käyttävät sanontaa »valtiovallan kolmijako».

<sup>2</sup> Valtiovallan jakoa kannattavia ajattelijaita on esiintynyt jo vanhalla ajalla. *Neumann* s. 693 mainitsee Aristoteleksen, Polybiuksen, Ciceron, Tuomas Akvinolaisen, Harringtonin ja Bolinbroken niiden joukossa, jotka ovat suunnitelleet valtiovallan rajoittamista vallanjakojatuksen avulla (*status mixtus*). *Krabbe* kirjoittaa s. 28, että jo Aristoteleella esiintyi jako lakiasäättävään valtaan, toimeenpanevaan valtaan ja oikeudenkäyttöön.

Vallanjako-opin historiasta ks. tarkemmin *Kügi* s. 13—14, *Staat und Politik* s. 99. Kun dogmihistoriallisen esityksen antaminen ei tässä artikkelissa tule kysymykseen, jää historiallinen kehitys ennen Lockea vain tämän viittauksen varaan.

ajoittain uudelleen muodostelemaan sovinnaisääntöjä tai voimassaolevaa oikeutta taikka tulkitsemaan oikeusnormeja aikaisemmasta poikkeavalla tavalla. Myös monissa hiljattain itsenäistyneissä valtioissa, joilla ei eräitä onnellisia poikkeuksia lukuunottamatta ole vielä tottumusta omavastuiseen ja omaehtoiseen valtiolliseen elämään eikä sen oikeudelliseen järjestämiseen, on pyritty toteuttamaan valtiovallan kolmijakoa.<sup>3</sup> Selvää on, että vallanjaon toteuttamisedellytykset ja toteuttamistapa ovat tällöin toisenlaiset kuin valtiolliselta itsenäisyydeltään vanhemmissa ja vakaantuneemmissa maissa. Vallanjako ylimpien elinten organisaatiokaavana ei ole täten suinkaan mekaaninen ratkaisu.

Valtiovallan kolmijakoa suunniteltaessa ja toteutettaessa ilmenee monia mielenkiintoisia valtiollisia ja oikeudellisia ongelmia. Tässä artikkelissa ei kuitenkaan voida niitä kaikkia käsitellä, vaan joukosta on valittu eräitä kysymysryhmiä. Mitkä olivat tärkeimmät Locken, Montesquieun ja Rousseauin valtiovallan kolmijaosta esittämät mielipiteet? Millä tavoin vallanjako-oppia on käytännössä toteutettu ja miten Suomessa on sitä koskevia valtiosäännön määräyksiä sovellettu? Sopiiko vallanjako-oppi vieläkin yhteiskunnan muodollisen organisaation kulmakiveksi?

Valtiovallan kolmijako käsitetään horisontaalisena, hierarkisesti samanarvoisten keskusviranomaisten välisenä toimivallan jakona eikä vertikaalisena jakona eli tehtävien jakona liittovaltion ja osavaltioiden välillä.<sup>4</sup>

2. *John Locke* erottaa v. 1690 imestyneen teoksensa »Two treatises of government» toisessa osassa toisistaan lainsäädäntövallan, täytäntöönpanovallan<sup>5</sup> sekä ns. federatiivisen vallan, jonka käyttäjän tulee huolehtia sodasta ja rauhasta sekä suhteista valtakunnan ulkopuolella oleviin ihmisiin tai valtioihin (134, 144 ja 146 §).<sup>6</sup> Locke tuntee ja tunnustaa myös kuninkaalle kuuluvan prerogatiivivallan eli vallan toimia harkinnan mukaan yleiseksi hyödyksi ilman lain tukea, joskus suorastaan vastoin lakia (160—161 §).

<sup>3</sup> Esim. Intia, Nigeria, Burma ja eräät muut Brittiläiseen kansainyhteisöön kuuluvat maat ovat ehtineet saada siinä määrin harjaannusta, että ainakin tätä nykyä säännöllinen valtioelämä ja sisäinen rauha näyttävät niissä suhteellisen turvatulta.

Minkälaisia vaikeuksia valtiollisen järjestelmän pystyttäminen entisiin siirtomaihin joutuu voittamaan ks. esim. *de Smith* s. 363: »In the principal language of Ghana the word federalism means 'separation', whilst in several other languages 'the opposition' can only be translated by 'enemies'»

<sup>4</sup> Federalismista on kirjoitettu monia teoksia, ks. esim. *Robert R. Bowie & Carl J. Friedrich*, *Studies in federalism*, Boston 1954. Huomaa myös *A. V. Dicey*, *Federal government*, *The law quarterly review* I (1885) s. 85—88.

<sup>5</sup> Ks. *Böckenförde* s. 23, jonka mukaan Locke toimeenpanovallalla (executive power) tarkoittaa yksinomaan täytäntöönpanoa riita- ja rikosasioissa eikä muita valtion hallintoon kuuluvia tehtäviä.

Viitattaessa Locken kirjoituksiin tarkoitetaan v. 1960 painoksen toisen osan pykälöintiä.

<sup>6</sup> Federatiivisesta vallasta ks. tarkemmin *Böckenförde* s. 24—25.

Locke ei pyrkinyt valtatasapainoon, vaan hänen ajattelussaan lainsäädäntövallalla on muita selvästikin ylempi asema. »The legislative must needs be the supream, and all other powers in any members or parts of the society, derived from and subordinate to it». (150 §, ks. myös 134 ja 149 §). Lainsäätäjän ylivalta ei kuitenkaan estä toimeenpanovallan käyttäjää osallistumasta lainsäädäntötyöhön (152 § verr. 159 §). Lainsäätäjän toimivalta ei ole absoluuttinen eikä se saa menetellä mielivaltaisesti (142 §). Lain voima on vain lainsäätäjän hyväksymällä päätöksellä ja lainsäädäntö näyttää Lockelle lähinnä merkitsevän pysyväisten, laadultaan yleisten ja epämääräiselle joukkolle tarkoitettujen normien antamista.<sup>7</sup>

Hyvin järjestetyssä valtiossa tulee lainsäädäntövallan olla muista valtion toimintoista erillisenä ja lainsäätäjäkunnan tulee hajaannuttuaan joutua yksilöinä aikaisemmin lainsäätäjinä tekemiensä lakien alaisiksi, koska »it may be too great a temptation for human frailty, apt to grasp at power, for some persons who have the power of making laws, to have also in their hands the power to execute them (143)<sup>8</sup>. Täytäntöönpanovalta ja federatiivinen valtakin ovat Locken mielestä toisistaan erillisiä, mutta valtakunnan voiman ylläpitämiseksi ja vahinkojen estämiseksi niiden käyttäjien tulee toimia yhdessä (147—148 §). Tuomiovalta ei Lockella esiinny muiden valtion toimintojen yhteydessä eikä niiden veroisena.<sup>9</sup>

Locke ei teoksessaan tee selvää eroa valtion eri tehtävien funktionaalisen jaon ja näiden tehtävien eri henkilöille tai viranomaisille jakamisen välillä. Hänen tarkoituksenaan ei näytä olleen kehittää vallanjakoa teoreettisesti, vaan hän pysytteli yleensä Englannin silloisen valtiollisen ajattelun puitteissa siinä määrin, että useat tutkijat pitävät hänen kirjoitustensa tarkoituksena — tai ainakin seurauksena — vuoden 1688 vallankumouksen legitimoimista.<sup>10</sup> Eräässä äskettäin julkaistussa tekstikriittisessä tutkimuksessa osoitetaan kuitenkin yksityiskohtaisesti, että Locken teokset molemmat osat kuuluvat yhtenäiseen teokseen, jonka keskiosa on kadonnut. Ne on kirjoitettu useita

<sup>7</sup> Ks. *Kägi* s. 46—47; *Böckenförde* s. 24—25.

<sup>8</sup> *Krabbe* s. 127 huomauttaa, että toisin kuin Montesquieu Locke ei pidä vallanjakoa kansan vapauden takeena vain ainoastaan takeena lainsäädäntövallan käyttäjien epärehellistä menettelyä vastaan.

<sup>9</sup> Tuomiovallan asema Locken ja Montesquieun teoksissa on problemaattinen. Toiset tutkijat katsovat, että ajattelijoiden tarkoituksena ei ollut antaa tuomiovallalle lainkaan itsenäistä asemaa (*Mayer* s. 56 alav. 3, *Karlbom* s. 107, *Krauss* s. 107), kun esim. *Krabbe* s. 132—133, *Kägi* s. 57—61 sekä *Weber* s. 257 ovat toista mieltä. Ks. myös viite 21. Tähän kysymykseen ei voida tarkemmin puuttua.

<sup>10</sup> *Krabben* s. 128 mukaan Locken teoriat olivat silloisen Englannin valtiosäännön esittelyä. Samoin *Wodon* s. 12.

*Finerin* s. 46—47, *Frankelin* s. 32, *Sabinen* s. 537 ja *Weberin* s. 253—254 käsityksen mukaan Locke puolusti v. 1688 vallankumouksen moraalista oikeutusta.

vuosia ennen mainittua vallankumousta, joten Locke ei ole kirjoittanut teostaan nimenomaan po. vallankumouksen puolustamiseksi.<sup>11</sup>

Kuten *Kägi* (s. 49) huomauttaa, kuningas on keskeisellä sijalla Locken ajattelussa. Hänelle kuuluu toimeenpanovalta, federatiivinen valta ja prerogatiivivalta. Pian teoksen julkaisemisen jälkeen kuninkaan prerogatiivivalta heikkeni sitä mukaa kuin parlamentin ylivalta ja parlamentaarinen hallitustapa vakaantuivat. Tuomiovalta sai itsenäisen aseman, sillä Act of Settlement v. 1701 määräsi, että tuomareilla on oikeus pysyä virassaan niin kauan kuin he käyttäytyivät moitteettomasti (*quam diu se bene gesserint*) ja tuomari voitiin erottaa vain parlamentin molempien kamarien päätöksellä.<sup>12</sup> Näin ollen Montesquieu joutui puolta vuosisataa myöhemmin perehtymään sellaiseen valtio-organisaatioon, jossa monet Englannin nykyisen valtiosäännön vallanjaon kannalta tärkeimmistä periaatteista jo olivat havaittavissa.

3. Montesquieun teos »Lakien hengestä» v. 1748 on vaikuttanut syvästi poliittiseen ajatteluun. Sen tunnetuin kohta on XI kirjan 6 luku, jossa Montesquieu kehittää ajatuksiaan valtiovallan jaosta.

XI kirjan otsikko kuuluu: »Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution». Tämän kirjan 6 luvun otsikkona on »De la constitution d'Angleterre». Useat Montesquieun tutkijat ovat keskittyneet lähinnä kuudennen, laajimman luvun tulkitsemiseen, mutta vasta koko XI kirjan ymmärtäminen otsikkonsa mukaisena kokonaisuutena selvittää Montesquieun ajattelua.<sup>13</sup>

Montesquieun XI kirjan 3. luvussa antaman määritelmän mukaisesti vapaus on oikeus tehdä kaikkea mitä lait sallivat. Saman kirjan 4. luvussa taas todetaan, että poliittinen vapaus on olemassa siellä, missä hallitus on »modéré». Monissa muissakin kohdissa tähdennetään mahdollisuutta ja tasa-

<sup>11</sup> Ks. Peter Laslettin Locken teoksiin kirjoittamaa johdantoa, missä hän kutsuu mytologiaksi luuloa, että Locke olisi kirjoittanut kirjansa vallankumouksen puolustamiseksi (s. 45 ss.), vaikkakin siinä on eräitä tähän viittaavia sanontoja.

<sup>12</sup> Act of Settlement sisälsi seuraavia määräyksiä:

»That no person who has an office or place of profit under the King, or receives a pension from the Crown, shall be capable of serving as a member of the House of Commons.

That after the said shall limitations take effect as aforesaid, Judges' Commissions be made *quamdiu se bene gesserint* and their salaries ascertained and established; but upon the addresses of both Houses of Parliament, it may be lawful to remove them.»

Ensiksi mainittu määräys kumottiin jo vuonna 1707 ja se olisikin estänyt parlamentaarisen hallitusjärjestelmän syntymisen. Siitä näkyy vielä jälkiä korkeimpien kirkamiesten politikoimiskiellossa.

<sup>13</sup> Ks. *Wodon* s. 13. *Kägi* s. 49–68 antaa tarkan esityksen Montesquieun tulkinnasta. Viitattaessa Montesquieuhin ei käytetä sivua osoittavaa numeroa vaan viitataan luvun kappaleisiin.

puolisuutta.<sup>14</sup> Montesquieun vapauskäsite voi tuntua 1900-luvun ihmisistä, jotka ovat tottuneet käyttämään poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia kansalaisoikeuksia, ahtaalta ja muodollisjuridiselta. 1700-luvun absoluuttisesti hallitussa Ranskassa se on ilmeisesti näyttänyt suurelta edistysaskeleelta.

XI kirjan 6. luvun alussa Montesquieu nimeää valtion kolme tehtäväpiiriä, joiden erottamiselle toisistaan valtiovallan kolmijako perustuu: lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan.<sup>15</sup>

Lainsäädäntövallan tehtäviin kuuluu Montesquieun mukaan lakien säätäminen sekä voimassa olevien lakien muuttaminen ja kumoaminen. Montesquieu pitää lakia lähinnä järkeissäätönä, jolla on tietty kestävyys, abstraktisuus ja yleisyys.<sup>16</sup> Lainsäädäntövaltaa käyttää kansan edustajana lainsäätäjäkunta, jonka on myös valvottava lakien toimeenpanoa.

Montesquieun toimeenpanovallelle antamiin tehtäviin kuuluu päättäminen sodasta ja rauhasta, lähettiläiden vastaanottaminen ja lähettäminen, järjestyksen ylläpitäminen ja maahanhyökkäyksen estäminen. Montesquieu on tuskin voinut arvata, miten monipuolisia ovat nykyaikaisen hallintokoneiston valtiosisäiset tehtävät, vaan on ajatellut ensi sijassa ulkopoliittikkaa ja puolustuslaitosta.<sup>17</sup> Toimeenpanovallan käyttäminen kuuluu hallitsijalle, koska usein vaaditaan pikaista toimintaa ja siihen on yhden henkilön johtama toimeenpanovalta soveliaain (6. luvun 36—37 kpl.). Lainsäätäjä ei saa puuttua lakien täytäntöönpanoon, koska vapaus olisi silloin vaarassa (6. luvun 37 kpl.).

Tuomiovaltaan (la puissance de juger) kuuluu rikosten rankaiseminen ja yksityisten henkilöiden välisten kiistojen ratkaiseminen, siis rikos- ja siviiliprosessi. Tuomiovaltaa täyttävien tuomioistuinten ei tulisi olla kokoonpanoltaan pysyviä, vaan jäsenten tulisi olla valittuja vain lyhyeksi ajaksi (6. luvun 13—14 kpl.). Kun tuomiovallan käyttäjistä ei tällöin muodostuisi omaa säätyään eivätkä sen käyttäjät olisi aina koolla, tuomiovalta on Montesquieun mielestä »invisible et nulle» (6. luvun 14 kpl.) tai »en quelque facon nulle» (6. luvun 32 kpl.).<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Ks. XXIX kirjan 1. luku: »L' esprit de modération doit être celui du législateur» ja siitä miten maltillisuuteen päästään ks. V kirjan 14 luku 30. kpl.: »Pour former un gouverneman modéré, il faut combiner les puissances, les régler, les tempérer, les faire agir...».

<sup>15</sup> »Il y a dans chaque État trois sortes de pouvoirs: la puissance législative, la puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutive de celles qui dépendent du droit civil.»

<sup>16</sup> Ks. esim. Kägi s. 54—55: »Die Legislative (puissance législative) ist ausschliesslich und allein zur Setzung genereller abstrakter Normen zuständig, nicht aber zu Einzelmassnahmen, Spezialanweisungen, Dispensen usw. Das Gesetz ist dabei nicht der Ausdruck des Willens eines oder vieler Menschen, sondern etwas Vernünftig-Allgemeines, nicht voluntas, sondern ratio.»

<sup>17</sup> Ks. Krauss s. 109.

<sup>18</sup> Ks. viite 9.

Montesquieu ehdottaa myös lainsäädäntövallan jakamista useampaan osaan. Kaikille merkittäville valtatekijöille — monarkille, aristokratialle ja kansalle — varataan osuus lainsäädäntövallan käyttöön<sup>19</sup>: oikeus itse tehdä päätöksiä sekä korjata toisten päätöksiä (*faculté de statuer*), esim. valta antaa lakeja, tai oikeus tehdä mitättömäksi toisen viranomaisen päätös (*faculté d'empêcher*), esim. ehkäistä lakien syntyminen, mikä tehtävä kuuluu ylähuoneelle tai kuninkaalle (6 luvun 35, 52—53, 55 ja 57 kpl). Valtiovallan eri tehtäviä hoitavat viranomaiset valvovat muutoinkin toistensa toimintaa: ylähuone toimii alahuoneen ja toimeenpanovallan vallankäyttöä hillitseväenä tekijänä (32 kpl), lainsäätäjäkunta kokonaisuudessaan kontrolloi toimeenpanovallan käyttöä (29 ja 44 kpl) ja toimeenpanovallan haltija voi hajoittaa lainsäätäjäkunnan (40 kpl). Kysymyksessä on voimien tasapainon järjestelmän tuominen poliittiseen ajatteluun (56 kpl).<sup>20</sup> *Von der Heydte* (s. 899) katsookin, että Montesquieun vallanjako-oppi ei ole vain oppi asioiden laadun mukaisesta välttämättömästä tehtävien jaosta, vaan sen lisäksi teoria poliittisten voimien sitomisesta valtiossa tiettyihin tehtäviin sekä tämän avulla saavutetusta voimien tasapainosta.

Valtioelinten välinen valtatasapaino on Montesquieun mielestä tärkeä, koska kokemus osoittaa, että valtaa käyttävä toimielin on taipuvainen käyttämään toimivaltaansa väärin: »Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir» (IX kirja 4, luku). Mutta vapaus on vaarassa myös silloin, jos lainsäädäntövalta ja toimeenpanovalta yhdistyvät samassa henkilössä tai toimielimessä, samaten jos tuomiovalta ei ole erotettu lainsäädäntö- ja toimeenpanovallasta. Pahinta on, jos valtiovallan käyttö kokonaisuudessaan yhdistetään samalle toimielimelle. »Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers» (XI kirja 6. luvun 4—6 kpl.).

Valtiovallan kolmijaon perusasetelma näyttäisi Montesquieun mukaan suunnilleen seuraavalta: valtiolla on kolme päätehtävää, jotka on jaettu nimityille ja toisistaan riippumattomille valtion toimielimille tavallisesti siten, että sama henkilö tai toimielin ei osallistu tai vaikuta useampien eri päätehtäviä hoitavien toimielinten työskentelyyn, ellei valtatasapainon säilyttäminen sitä vaadi. Siitä, mitä Montesquieu on vallanjako-opillaan yksityiskohtaisesti tarkoittanut — tai onko hän ylipäänsä edes halunnut esittää vallanjako-oppia — on kiistelty pari vuosisataa. Montesquieun esitys ei kulje loogisesti ja hänen käsitteensä ovat usein epätarkkoja, joten hänen kirjoitustensa tulkinta

<sup>19</sup> Näin mm. *Krabbe* s. 135.

<sup>20</sup> Muista tasapainon säilyttämiseen pyrkivistä ehdotuksista ks. 6 luvun 34, 42 ja 47 kpl. *Karlbom* s. 114—115 huomauttaa painokkaasti, että voimien tasapainoon on päästy vasta kun voimakkain, lainsäädäntöfunktio, on jaettu kolmeen osaan.

on vaikeaa. Edellä esitettyjen johtopäätösten vetäminen Montesquieun teksteistä ei kuitenkaan tulkinne väkivaltaisesti tekstiä eikä jättäne mielivaltaisesti tärkeitä kohtia huomioonottamatta. Tarkoituksena ei ole käydä yksityiskohtaisemmin käsittelemään vallanjako-opin dogmatiikkaa, mutta pari selvennystä on vielä tarpeen.

Joidenkin tutkijain mielestä Montesquieu tosin pyrki seuraamaan Englannin silloisen valtiosäännön keskeisiä periaatteita, mutta hänen kuvauksensa Englannin valtiosäännöstä XI kirjan 6. luvussa on erheellinen.<sup>21</sup> Huomautetaan mahdollisten virheiden johtuvan siitä, että Montesquieu ei täysin käsittänyt, mikä merkitys Englannissa hahmoittuvalla parlamentaarisella järjestelmällä tulisi olemaan kansalaisvapauksille, vaan tuijotti menneeseen aikaan kuuluviin prerogatiivioikeuksiin ja piti valtioelinten toimivallan muodollista, oikeudellista jakoa ainoana menettelytapana kansalaisvapauksien suojelemiseksi.<sup>22</sup>

Tuntuu vaikealta ajatella, että Montesquieulta olisi jäänyt huomaamatta, miten huonosti Englannin valtiosääntö jo hänen aikanaan sopeutui tiukan vallanjaon periaatteeseen. Ylähuone oli ja on osa lainsäätäjäkuntaa ja korkein tuomioistuin. Lordikansleri oli ja on ylähuoneen puheenjohtaja sen toimitaessa sekä lainsäätäjän että tuomioistuimen tehtäviä, vieläpä lisäksi kabinettin jäsen. Rauhantuomarit käyttivät vuoteen 1888 saakka, jolloin lainsäädäntö muuttui, maaseudulla sekä toimeenpano- että tuomiovaltaan kuuluvia oikeuksia. High Court of Justice'n jäsenet olivat samalla hallituselimen (Privy Council) jäseniä, jonka eräs osasto (Judicial Committee of the Privy Council) omasi laajan tuomiovallan. Kabinetin jäsenet istuivat parlamentissa ja kehittyi sääntö, että heidän oli oltava parlamentin jäseniä. Ja — selostamatta enempää monia muita samansuuntaisia esimerkkejä — mainittakoon vielä ennen muuta, että parlamentin ylivaltaan ja kaksipuoluejärjestelmään perustuva parlamentaarinen hallitustapa antoi parlamentille mahdollisuuden valvoa maan hallituksen toimia hallituksen ollessa parlamentille poliittisesti vastuunalainen.

Montesquieu oli matkustellut laajalti ja kauan Englannissa sekä monissa muissa Euroopan maissa. Kirjassaan hän osoittaa olevansa tarkkasilmäinen

<sup>21</sup> Näin esim. *Hakkila* s. 20, *Wodon* s. 22. *Weber* s. 254 on sitä mieltä, että Montesquieun tarkoituksena oli pitää vallanjaon esikuvana Englannin järjestelmää sellaisena kuin se tosiasiassa toimi. Samoin *van der Meulen* s. 16.

Ks. toisaalta *Kägi* s. 52 ja 65 ja *Staat und Politik* s. 101, joiden mielestä Montesquieu esitti vain ihannevaltiomuodon ja jätti nimenomaan avoimeksi, vastaako Englannin valtiosääntö hänen esittämänsä käsitystä. *Sabine* s. 560 on sitä mieltä, ettei Montesquieu välittänyt paljoa teoriain ja tosiseikkojen vastaavuudesta, koska hänellä oli oma ennakkokäsityksensä.

Niitä varten, jotka haluavat perehtyä syvällisemmin vallanjaon dogmatiikkaan, viitataan *Karlomin* artikkeliin ja siinä mainittuun kirjallisuuteen.

<sup>22</sup> Ks. *Castberg* s. 49.

havainnoitsija, jolla oli laajat historialliset tiedot ja joka kykeni suorittamaan vertailuja sekä esittämään myös sosiologisia kysymyksenasetteluja. Tuskinpa hän olisi voinut erehtyä pahoin niin keskeisissä kysymyksissä kuin mistä on kysymys. Ainakaan hänen aikalaisensa Englannissa eivät häntä siitä moitineet, mikä varmaan johtuu siitä, että hänen oppiansa luettiin Englannissa toisin kuin rationalis-abstraktiseen kärjistämiseen pyrkivällä mannermaalla.<sup>23</sup> Näistä syistä kallistuu helposti sen tulkinnan kannalle, että vaikka Montesquieu XI kirjan 6. luvun otsakkeen mukaisesti nimenomaan käsittelee Englannin valtiosääntöä, joka luonnollisesti on monin kohdin voimakkaasti vaikuttanut tekijän ajatteluun, kysymyksessä on kuitenkin tekijän pyrkimys kätkeytyä kehrittelemään omia suunnitelmiaan kansalaisvapauden turvaamiseksi, mikä saattoi olla tarpeellinen naamiointi sen ajan Ranskassa. Kysymyksessä ei näin ollen ole lainkaan Englannin valtiosäännön kuvaus, vaan poliittisen teorian muodostus, tosin tärkeissä kohdin Englannin valtiosääntöön nojautuen.

*Karlbom*, joka on tekstianalyysissään ottanut vastatakseen, onko Montesquieu luonut opin valtiiovallan jaosta lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalttaan, huomauttaa aivan oikein (s. 104—105), että Montesquieun tarkoituksena oli selvästi teorian luominen, mikä ilmenee mm. siitä, että tekstissä käytetään valtioteoriasta puhuttaessa futuuria tai imperatiivi- ja kehoitusmuotoja. Mitä tulee Montesquieun osuuteen vallanjako-opin luomisessa, *Karlbom* päätyy (s. 122) siihen lopputulokseen, että »vanhaa tunnettua vallanjako-oppia», jonka mukaan valtion kolme pätehtävää jaetaan kolmelle toimielimelle, ei enää voida pitää hengissä, koska se on ollut täysin tuntematon Montesquieulle itselleen. Siihen on päädytty Montesquieun kirjoituksista vedettyjen loogisesti virheellisten päätelmien välityksellä ja itse asiassa Montesquieun ajattelussa on keskeisenä kysymyksenä korkeimman valtiotoiminnan, lainsäädäntövallan, jakaminen eri toimielimille.

*Karlbomin* väittäminen on yhdensuuntainen edellä lainsäädäntövallan jaosta Montesquieun teoksessa esitetyn kanssa. Pienenä oikaisuna on huomautettava, että *Karlbomin* artikkeli ja kai siis myös hänen käsityksensä »vanhasta, tunnetusta vallanjako-opin teoriasta» (ks. s. 103) perustuu suppealle aineistolle, vain viiden-kuuden vallanjako-oppia käsitelleen tutkijan tuotantoon. Ei ole mitään syytä unohtaa, että monet muut tutkijat, joita *Karlbom* ei mainitse, ovat aikaisemmin päätyneet samanlaiseen lopputulokseen. Niinpä *Kägi* (s. 54) toteaa, että Montesquieun ajattelu ei edellytä toimivallan jakamista toisistaan täysin riippumattomille toimielimille, vaan myös niiden organisaattorista yhteyttä, monipuolista osallistumista valtion tehtävien suorittami-

<sup>23</sup> Niinpä *Holdsworth*, jota *Vanderbilt* siteeraa s. 5, kirjoittaa, että jos 1700-luvulla olisi kysytty, mikä on Englannin valtiosäännön ominaisin piirre, vastaus olisi kuulunut: vallanjako eri toimielimille. Samoin *Bolingbroke*, johon *Sabine* viittaa s. 560.



seen. Ja jo *James Madison* kirjoitti Montesquieun tarkoittaneen, että vapaa hallitus on vaarassa vain silloin, kun jokin valtion päätehtäviä kokonaisuudessaan suorittava toimielin saa käyttöönsä jonkin toisen päätehtävän suorittajan valtaoikeudet kokonaisuudessaan.<sup>24</sup>

Kuten *Neumann* (s. 694—695) huomauttaa, Montesquieun kirjallinen toiminta sattui historiallisesti aikaan, jolloin nykyaikainen puoluejärjestelmä ei ollut vielä syntynyt ja valtiosäännössä olevat institutionaaliset vallanjaon takeet näyttivät täten ainoilta mahdollisilta kansalaisten vapauden turvaamiseksi yhtenäisessä kansallisvaltiossa, jolta puuttui keskiaikaisen valtiokäytännön taejärjestelmä. Mutta näissäkään oloissa Montesquieu ei yksipuolisesti tähdennä institutionaalisten ratkaisujen merkitystä, vaan hänen ajattelunsa ytimenä on se moraalis-eetillinen vaatimus, että kontrolloimaton valta on despoottinen ja sen takia jaettava toisiaan tasapainoittavien elinten kesken.<sup>25</sup> Montesquieu ei katso organisatorisen, valtiosäännössä vahvistetun toimivaltajaon ja vuorovaikutuksen riittävän, vaan viittaa itse niihin moniin muihin normatiivisiin sekä tosiasiallisiin edellytyksiin, joita tämän lisäksi tarvitaan vapaassa valtioelämässä.<sup>26</sup>

4. Vaikka jo *Locken* ja Montesquieun käsityksen mukaan lainsäädäntö on muita valtion tehtäviä tärkeämpi ja korkeampi, he eivät kuitenkaan pidä lainsäätäjän toimivaltaa periaatteessa rajattomana, vaan esittävät sekä toimivaltaa koskevia että organisatorisia pidikkeitä. *Jean-Jacques Rousseau* vuorostaan on valtamonisti, joka (s. 57—59) ironisoi vallanjako-oppia ja vertaa yritystä palotella valtiolta eri osiin japanilaisten silmäkääntäjien tempuihin.<sup>27</sup>

Rousseau operoi yleistahdolla (*volonté générale*), joka on pidettävä erillään kaikkien tahdosta (*volonté de tous*). Jos kansan toiminnan motiivina on yleishyvä, on tuloksena yleistaho; jos erityisintressit määräävät, on tulok-

<sup>24</sup> *Fraenkel* s. 221 samoin kuin *Staat und Politik* s. 101—102 viittaavat Madisonin kirjoitukseen v. 1787 *Federalist*'issa n:o 47.

Ks. myös *Sabine* s. 559: »The separation of powers, as Montesquieu described it and as it always remained, was crossed by a contradictory principle — the greater power of the legislative — which in effect made it a dogma supplemented by an undefined privilege of making exceptions». Samoin *Wade-Phillips* s. 20.

Vaikka *Karlbom* — s. 104 alav. 8 ja 110 alav. 47 — on lukenut *Sabine*n teoksen, ei hän näytä kiinnittäneen huomiota edellä siteerattuun kohtaan.

<sup>25</sup> Ks. *Böckenförde* s. 20.

<sup>26</sup> Näin *Kägi* s. 52.

Ks. *Wilson* s. 504, jossa huomauttaa, että tiettyyn rajaan saakka vallanjako on työnjakoa, mutta kun raja ylitetään, vallanjakoa suoritetaan filosofisista syistä. Ongelma ei toisin sanoen ole hallinnollinen vaan filosofinen: miten pitkälle on vallanjaossa vapauden turvaamiseksi mentävä?

<sup>27</sup> *Rousseau*n teoksen sivuluvut viittaavat sen suomalaisen käännökseen vuodelta 1918.

sena kaikkien tahto, so. yleistahdo on per definitionem aina oikeassa (s. 59). Kun kaikki kansalaiset alistavat oman tahtonsa yleistahdon alaiseksi, he tätä totellessaan itse asiassa tottelevat omaa tahtoansa ja näin säilyttävät vapautensa (s. 43).

Ylin valtiovalta on yleistahdon toteuttamista. Se on luovuttamaton, jakamaton ja häviämätön (s. 55, 57, 166). Lainsäätäjänä toimii kansa itse eikä se voi tästä tehtävästään luopua, koska ylintä valtiovaltaa ei saa edustaa kukaan muu kuin se itse (s. 55, 72—73 ja 78).

Laki on Rousseauin mielestä kaikkia muita valtiotoimintoja ylempi yleistahdon ilmaus, luonteeltaan yleinen ja kestävä samoinkuin yleistahdokin (s. 72 ja 99). Rousseauin lakikäsitys on vaikuttanut myös vallanjako-opin hyväksyneissä valtioissa.<sup>28</sup>

Valtion eri tehtävien suorittajien välillä ei voi olla mitään valtatasapainoa, koska lainsäätäjänä toimii suvereeni kansa. Hallitus, joka käyttää toimeenpanovaltaa, on vain alamaisten ja ylimmän valtiovallan väliin asetettu virkakunta (s. 99). Sen tehtävänä on suorittaa yksittäisratkaisuja mm. panemalla lakeja toimeen. Rousseauin mielestä ei näet ole hyvä, että se, joka tekee lait, myös panee ne toimeen (s. 113).<sup>29</sup>

5. Vallanjako-oppia toteutettiin käytännössä ensimmäistä kertaa Yhdysvaltojen osavaltioiden ja liittovaltioiden valtiosäännöissä. Niinpä esim. Massachusettsin vuoden 1780 perustuslain 30 artikla, jonka henkisenä isänä pidetään John Adamsia, kuului seuraavasti: »In the government of this Commonwealth, the legislative department shall never exercise the executive and judicial powers, or either of them; the executive shall never exercise the legislative and judicial powers, or either of them; the judicial shall never exercise the legislative and executive powers, or either of them; to the end it shall be a government of laws and not of men».<sup>30</sup> Useiden muidenkin osavaltioiden valtiosäännöt sisälsivät samantyyppisiä viittauksia vallanjako-oppiin. Yhdysvaltain valtiosäännössä ei vallanjako-oppia mainita expressis verbis, mutta valtiosäännön kolmesta ensimmäisestä artiklasta ilmenee, että valtiosääntö perustuu vallanjako-opille.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Ks. *Masnata* s. 25 ss. Vallanjaon hyväksyneissä valtioissa joudutaan välttämättä lain ja hallinnon alan muodolliseen ja aineelliseen erotteluun ja määrittelyyn.

<sup>29</sup> Kokonaisarvostelmana *Kägi* lausuu s. 70, että kun Locke ja Montesquieu tyytyvät pyrkimään tarkoituksenmukaisimpaan hallitusjärjestelmään, Rousseau haluaa luoda nimenomaan oikeudenmukaisimman hallitusjärjestelmän.

<sup>30</sup> Ks. sanamuodosta *Wilson* s. 481; *Index digest of state constitutions*. Second edition, New York 1959 s. 354.

<sup>31</sup> *Wright* antaa selvityksen valtiosäännön syntyvaiheista ja Montesquieun merkityksestä. Hän tähdentää muita tutkijoita voimakkaammin, että vallanjako Yhdysvalloissa perustuu oleellisesti siirtokuntien omaan historialliseen valtiosääntötraditioon ja kokemukseen. Montesquieun ajatuksilla oli tosin vaikutusta, mutta ensiksikin hän ei ollut

Ranskan monissa valtiosäännöissä on suuresta vallankumouksesta lähtien jälkiä sekä kansansuvereniteettiopista että vallanjako-opista. Ihmisoikeuksien julistuksessa esiintyvät nykyaikaisen länsimaisen valtiollisen ajattelun tärkeimmät periaatteet: 16 kohdassa perusoikeudet eli vallan jako yksilön ja yhteisön välillä sekä vallanjako-oppi eli valtiollisten toimielinten organisaatio, kolmannessa ja kuudennessa kohdassa taas kansansuvereniteettioppi.<sup>32</sup>

Ranskan valtiosäännössä 3. 9. 1791 (ks. Titre III, art. 3—5) ja fructidor-kuun 5. päivänä vuonna III eli 22. 8. 1795 (ks. art. 46 ja 202—203) näyttää vallanjako-oppi olevan voitolla kun taas valtiosääntö 24. 6. 1793 perustuu kansansuvereniteetin ajatukselle.<sup>33</sup> Näitä sekä myöhempiä valtiosääntöjä ei kuitenkaan ryhdytä tarkemmin analysoimaan.

Englannissa pyritään kansalaisten vapauden suojaamiseen parlamentaarisen hallitustavan mukaisesti luovuttamalla laajoja valtaoikeuksia parlamentille vastuunalaiselle hallitukselle sekä pyrkimällä ylimpien valtioelinten mahdollisimman läheiseen ja luottamukselliseen yhteistyöhön. Sen takia ajatus valtiovalln täydellisestä kolmijaosta on vieras ja suorastaan vastenmielinen englantilaiselle poliittiselle ajattelulle, johon on painanut leimansa vuosisatojen kuluessa hitaasti tapahtunut valtion erilaisten tehtävien jakaantuminen eri toimielimille kokemuksen perusteella ja ilman teoreettista perustelua. Englannin valtioelämän perusprinsiippinä on parlamentin ylivalta ja on selvää, että tällöin ei valtiovalln kolmijaosta voi olla järjestelmänä puhetta. Lainsäädäntövalln delegointia tutkimaan asetettu komitea kirjoittaa asiasta seuraavasti v. 1932: »In the British Constitution there is no such thing as the

ensimmäinen eikä viimeinen, joka esitti vapauden säilyttämiseksi tasapainojärjestelmää, ja toiseksi Yhdysvaltain valtiosäännössä monin tavoin poiketaan Montesquieun ehdotuksista. Vrt. *Vanderbilt* s. 43 ss., joka antaa Montesquieun ajattelulle erittäin suuren merkityksen myös Yhdysvalloissa.

<sup>32</sup> Ks. *Kägi* s. 9. *Weberin* s. 253 mukaan on mainittu 16 kohta saavuttanut kanonisoitun dogmin aseman.

Ihmisoikeuksien julistuksen po. kohdat sellaisena kuin ne sisältyivät 3. 9. 1791 annettuun valtiosääntöön, kuuluivat seuraavasti:

16. »Toute société dans laquelle la garantie des droits n' est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n' a point de constitution.»

3. »Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d' autorité qui n' en émane expressément.»

6. »La Loi est l' expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation...» Tässä kohdassa esiintyy tärkeä poikkeus Rousseauin esittämästä kansansuvereniteettiopista sikäli, että lainsäädäntövaltaa voivat käyttää myös kansan valitsevat edustajat.

Testi on otettu kirjasta »Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789 précédées de notices historiques par Léon Duguit et Henry Monnier, continue par Roger Bonnard, Sixième édition, Paris 1943.

<sup>33</sup> Ks. *Castberg* s. 6—13; *Böckenförde* s. 47—52.

absolute separation of legislative, executive and judicial powers; in practice it is inevitable that they should overlap. In such constitutions as those of France and the United States of America, attempts to keep them rigidly apart have been made, but have proved unsuccessful. The distinction is none the less real, and for our purposes important».<sup>34</sup> Tuomioistuinten riippumattomuus on varmaan tärkein osoitus toimivaltajaon orginasatoorisesta toteuttamisesta Englannissa tärkeällä toimialalla.

Mitä vallanjako-opin toteuttaminen asiallisesti oikein merkitsee? Yleisesti ollaan sitä mieltä, että Yhdysvalloissa on vallanjako-oppia tiukimmin noudatettu. Siellä on kaksikamarijärjestelmä eikä kongressia voida hajottaa, kabinetin jäsenet ovat vastuunalaisia vain presidentille, lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan tehtävät pidetään toisistaan erillään joten esim. kabinetin jäsen ei voi olla kongressin jäsenenä, presidentillä ja kabinetin jäsenellä ei ole aloiteoikeutta kongressissa jne. Toisaalta presidentillä on kuitenkin veto-oikeus, senaatilla oikeus osallistua korkeiden virkamiesten, upseerien ja tuomarien nimittämiseen, vieläpä oikeus tutkia valiokuntiansa välityksellä toimeenpanovallan käyttöä. Praeter constitutionem on kehittynyt mainitun valiokuntien toimivallan ohella myös liittovaltion korkeimman oikeuden toimivalta ottaa tutkiakseen mm. lakien valtiosäännön mukaisuus.<sup>36</sup>

Vallanjako-oppia on esim. Euroopan maissa tulkittu oleellisesti toisella tavalla. Niinpä on pidetty mahdollisena antaa tasavallan presidentille hajotusoikeus, sallittu ministerien jäsenyys parlamentissa, vieläpä hyväksytty heidän vastuunalaisuutensa parlamentille. Ja vaikka vallanjaon hyväksyneessä maassa olisi saatu määräytyksi valtiosäännön kirjoitetussa tekstissä valtiovalan kolmijaon toteuttamistapa, on tulkinnassa jouduttu vaikeiden ongelmien eteen: onko katsottava, että valtion toiminta kokonaisuudessaan on pyritty jakamaan nimettyihin ja vain nimettyihin osiin, millä perusteilla nämä eri osat ovat toisistaan erotettavissa, mihin on sijoitettava esim. hallinnollinen lainkäyttö jne. Voidaanpa kysyä, onko yleensä mahdollista erottaa toisistaan hallintoa ja lainkäyttöä materiaalsen sisällön perusteella.

Ei ole syytä ryhtyä lainkaan yksityiskohtaisemmin selvittämään em. ongelmia. Meidän kannaltamme riittää toteamus, että valtiovalan kolmijako on kansainvälisesti katsoen yhteismitaton käsite. Ei ole olemassa valtiota, jossa valtiovalan käyttö olisi kokonaisuudessaan jaettu kolmeen ryhmään, uskottu kukin ryhmä tiettyjen hierarkkisesti järjestettyjen viranomaisten käy-

<sup>34</sup> Committee on ministers' powers, Command paper 4060.

<sup>35</sup> Ks. *Wade-Phillips* s. 21 ja 29.

Englannin osalta antaa erinomaisen esityksen W. *Ivor Jennings*, *The law and the constitution*. Fifth edition, London 1959 s. 280—304.

<sup>36</sup> Tästä saa *Vyshinsky* s. 316 aiheen terävään huomautukseen, että Yhdysvalloissa tasavallan presidentti ja korkein oikeus toimivaltansa rajoissa voivat estää kansan tahdon toteutumasta.

tettäväksi ja huolehdittu vielä siitä, että nämä eivät vaikuta toisiinsa eivätkä niissä toimi samat henkilöt. Mutta ei ole myöskään tietävästi sellaista valtiota länsimaisen demokratian piirissä, jossa ei olisi pyritty toteuttamaan valtiovalln jakoa joltain osin.<sup>37</sup>

*Fraenkel* (s. 237) on oikeassa todetessaan, että on olemassa yhtä monta vallanjako-opin toteuttamistapaa kuin hallitusjärjestelmääkin. Kussakin valtiossa on valtiovalln käyttö yksityiskohtittain eri tavalla jaettu ja näennäisesti samankaltaisetkin ratkaisut merkitsevät läheltä tarkasteltuna toisistaan eroavia ratkaisuja. Jotta vallanjako-opin käytännöllinen merkitys valtioelämässä ja sen oikeudellinen ja tosiasiallinen toteuttamistapa saataisiin kartoitetuksi, tulisi yksityiskohtaisesti tutkia kunkin maan valtiosääntöä, muita tärkeimpiä organisatorisia säädöksiä ja valtiokäytäntöä. Tällainen yleinen tutkimus ei ole päämääränämme. Edellä esitetty oppihistoriallinen ja vertaileva selvitys on näet tarkoitettu vain johdatukseksi artikkelin toiseen osaan, joka käsittelee valtiovalln kolmijaon toteuttamista omassa maassamme.

6. Valtiovalln kolmijaon hyväksyneiden valtioiden valtiosäännössä todetaan tavallisesti, että valtiovalta kuuluu kansalle, kansa on valtiovalln alkulähde, suvereniteetti kuuluu jakamattomana kansalle jne. Tällä tarkoitetaan sitä, että valtiovalln käytön on tapahduttava kansan tahdon mukaisesti.<sup>38</sup> Vaikka esitetään tarkoituksenmukaisuutta, teknillistä toteuttamistapaa yms. kysymyksiä koskevia huomautuksia vallanjakoa vastaan, ei kuitenkaan periaattessa haluta väittää, että vallanjako-oppi olisi kansanvalln vastainen. Rousseau esitti tällaisen väitteen ja ns. totalitäärisissä valtioissa vallalla oleva poliittinen ajattelu on sitä mieltä, että kaiken muun vallankäytön tulee olla vastuussa sen yläpuolella olevalle kansantahdon edustajalle, olkoonpa se diktaattori tai kollektiivinen elin. Tämä koskee valtionhallintoa kokonaisuudessaan, siis myös tuomioistuimia.<sup>39</sup>

Kolmas Valtakunta ei tuntenut eikä tunnustanut vallanjakoa. Tohtori Frank, »Reichsrechtsführer» lausui v. 1936 pidettyjen lakimiespäivien päättäjäisissä mm. seuraavaa: Saksassa on vain yksi ainoa (ylin) valta, Johtajan valta, joka perustuu Saksan kansan antamaan valtuutukseen käyttää kansan nimissä Saksan valtakunnan ylimpiä valtaoikeuksia. Tämä Johtajan toimivalta ei ole jaettu: ei voida puhua kansallissosialistisesta lainsäädännöstä,

<sup>37</sup> *von der Heydte*, s. 900 väittää, että kaikissa länsimaisen demokratian hyväksyneiden valtioiden valtiosäännöissä vallanjako toteutuu jossakin muodossa; ainakin on tuomioistuinten riippumattomuus turvattu. Samoin *Kägi* s. 16. Jotta vallanjaon käsitettä ei vesi-tettäisi, ei se Kägin mielestä saa olla liian kaukana vuoden 1789 ideamaailmasta.

<sup>38</sup> Ks. *Hakkila* s. 19—20; *Rafael Erich*, Suomen valtio-oikeus I. Helsinki 1924 s. 133.

<sup>39</sup> Näin *Wilson* s. 482 ja 492. Ks. myös *Neumann* s. 693.

hallinnosta tai oikeudenkäytöstä aivankuin ne olisivat kolme toisistaan täysin erillistä toimialaa. Ja Frank päättää ajatuskulkunsa seuraavasti: »Nein, die einheitliche nationalsozialistische Führerreichsgewalt teilt bestimmte Aufgaben bestimmten Aufgabeträgern zu mit der Wirkung, dass nicht eine Gruppe des Staatsdienstes ausgespielt werden kann gegen eine andere».<sup>40</sup>

Vallanjaon toteuttaminen ei myöskään sovellu kansandemokratiaan, koska tämän hallitusjärjestelmän vallitessa toteutuu teorian mukaan valtiovallan ja kansan »monoliittinen» yksimielisyys ja yhtenäisyys.<sup>41</sup> Lainsäädäntöelin edustaa ja käyttää suvereenin kansan valtaa eikä sen rinnalla ole itsenäistä toimeenpano- tai tuomiovaltaa.

Tämän kannan perustelu on seuraava. Porvarillisissa valtioissa sisäiset vastakohtaisuudet heijastuvat poliittisena pluralismina, monien puolueiden ja etujärjestöjen välisenä valtataisteluna, mikä vuorostaan vaikuttaa oikeusjärjestykseen ja ilmenee valtiovallan jakona. Sosialistisessa valtiossa valtiovalta on työväenluokan käsissä, joka — hypoteesin mukaan — ei ole sisäisten, lähinnä taloudellista laatua olevien erimielisyyksien pirstoma. Sitä voi näin ollen edustaa vain yksi puolue, mikä taas oikeudellisesti heijastuu valtiovallan ykseytenä.<sup>42</sup> Sosialismin alkuasteessa saattaa kuitenkin esiintyä useita puolueita, jotka tavallisesti yhtyvät ns. kansanrintamaksi kuten esim. Puolan vaaleissa 1957, jolloin Gomulkan johtamaan kansanrintamaan kuului kommunistinen puolue, yhdistynyt talonpoikaispuolue, demokraattinen puolue ja useita ammattijärjestöjä.

Neuvostoliiton v. 1936 Stalinin perustuslaki muistuttaa varsinkin siihen 1950-luvulla tehtyjen muutosten jälkeen länsimaisten demokratioiden valtiosääntöjä suuressa määrin myös vallanjakoon liittyviltä osiltaan. Niinpä sen 30 artiklan mukaan korkein neuvosto on valtiovallan korkein elin ja 32 artiklan mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää yksinomaan korkein neuvosto. 64 artiklan mukaan ministerineuvosto on korkein toimeenpaneva ja hallinto-

<sup>40</sup> Ks. *Juristische Wochenschrift* 22 (1936) s. 1517. Ks. myös *Huber* s. 160.

<sup>41</sup> *Finer* viittaa s. 627 Neuvostoliiton kommunistisen puolueen vanhan ohjelman 5. kohtaan, minkä mukaan Neuvostoliiton hallitus tulee hävittämään kaikki parlamentarismien (?) negatiiviset puolet, varsinkin lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan eron.

Ks. myös *Vyshinsky* s. 318: »From top to bottom the Soviet social order is penetrated by the single spirit of the oneness of the authority of the toilers. The program of the All-Union Communist Party (or Bolsheviks) rejects the bourgeois idea of separation of powers». *Vyshinsky* huomauttaa kuitenkin, että luonnollisesti valtion eri toimielinten välillä on toimivallan jakoa.

Samoin *Gronsky* esipuheessaan Tshekkoslovakian valtiosäännön julkaisuun s. 31—32: »The organization, activity and mutual relationship of the state organs, as laid down in the Constitution, are built on the principle of the unity of state and of the entire system of government, with the representative bodies from the lowest to the highest forming the backbone of the whole structure».

<sup>42</sup> Ks. *Fabre* s. 91—92.

valtaa käyttävä elin ja 112 artiklan mukaan tuomioistuimet ovat riippumattomia, vain lain alaisia.<sup>43</sup>

*Maurach* (s. 168) selittää asian niin, että ns. demokraattisen sentralismin mukaisesti valtiosääntö tosin osoittaa tietyille toimielimille määrätyn toimivallan, mutta tämä merkitsee vain tarkoituksenmukaisuusperiaatteen mukaisesti suoritettavaa tehtävienjakoa eikä valtiovalln jakoa. Tämä selitys tuntuu verbaaliselta, merkitseehän vallanjako-oppi länsimaissakin demokratiassa juuri tehtävien, funktioiden, jakoa. Niinpä esim. Neumann otsikoi kirjansa vallanjakoa koskevan V luvun 4 kappaleen »Functional division: the separation of powers».

Kansandemokratioiden valtiosäännöt eroavat useimpien läntisten demokratioiden valtiosäännöistä siinä suhteessa, että kun länsimaissa yritetään yhteiskunnassa tapahtuva tosiasiallinen vallankäyttö alistaa valtiosäännön kirjaimen alaiseksi, kansandemokratioissa ei tätä pidetä tarpeellisena, koska valtiosäännön tehtävä on ensi sijassa poliittinen eikä oikeudellinen. Pidetään luonnollisena, että valtiossa toimii valtiosäännön ulkopuolinen mahti, kommunistinen puolue, jolle myös valtiosäännön mukaiset valtion viralliset toimielimet ovat viime kädessä vastuussa.<sup>44</sup> Lisäksi valtiosäännön pykäläiä tulkitaan toisin kuin vallanjaon hyväksyneissä valtioissa.<sup>45</sup> Tosiasiallinen vallankäyttö ei näin ollen ole samalla tavoin valtiosäännön kirjaimen sitoma kuin läntisissä demokratioissa ja näin ilmenee, että mahdollinen ristiriita puolueideologioiden ja valtiosäännön kirjaimen välillä valtiovalln kolmijakoa koskevissa kysymyksissä on kansandemokratioissa vain näennäinen.

<sup>43</sup> Ks. *Vyshinsky* s. 321: »According to the Stalin Constitution, entire and complete authority (state sovereignty) is concentrated in the Supreme Soviet of the USSR, which is also the USSR legislative organ, chosen by people of the USSR».

Vrt. myös Tšhekkoslovakian uuden perustuslain 11. 7. 1960 2, 46, 61 ja 98 artiklat.

<sup>44</sup> Ks. *Maurach* s. 167—168.

<sup>45</sup> *Maurach* s. 171 huomauttaa, että perustuslain mukaan lakimonopoli kuuluu Korkeimmalle neuvostolle, mutta tätä koskeva määräys on tulkittu niin, että vain Korkeimman neuvoston antamia päätöksiä voidaan nimittää laeiksi (zakon) eivätkä muut valtion elimet anna muodollisia lakeja. Mikään ei tämän tulkinnan mukaan estä ministerineuvostoa — jolla perustuslain mukaan on valta antaa vain toimeenpanoasetuksia —, ministerineuvostoa ja kommunistipuolueen elimiä yhdessä sekä Korkeimman neuvoston puhemieshistöä antamasta aineellista lainsäädäntöä.

Lainsäädännöstä Neuvostoliitossa ks. myös *Vladimir Gsovski & Kazimierz Grzybovski*, *Government, law and courts in the Soviet Union and Eastern Europe*, vol. I. London 1959 s. 22—24 ja 35—42.

*Finer* s. 628 huomauttaa, että tuomioistuimet ovat Korkeimman neuvoston puhemieshistön, sisäasiainministeriön ja yliprokuraattorin valvonnan alaisia. Ks. myös *Jaakko Uotila*, *Havaintoja Itä-Saksan oikeuslaitoksesta ja lakimieskoulutuksesta*, Suomen Lakimiesliiton tiedotuksia 2/1961 s. 7.

7. Artikkelimme II osan pohjaksi voidaan edellä kirjoitetusta vetää seuraavat johtopäätökset:

Valtiovallan kolmijakoa koskevalla opilla tarkoitetaan sitä, että valtiolla on kolme päätehtävää, jotka on jaettu nimetyille ja toisistaan riippumattomille valtion toimielimille tavallisesti siten, että sama henkilö tai toimielin ei osallistu tai vaikuta muita päätehtäviä hoitavien toimielinten työskentelyyn, ellei se ole tarpeen toimielinten välisen valtatasapainon vuoksi.

Vallanjakoa ei ole missään toteutettu jyrkästi eikä jyrkkä jako ole ollut Montesquieun tarkoituksenakaan, vaan sitä on toteutettu eri asteisena ja eri tavoin ns. länsimaisissa demokratioissa niiden omien valtiollisten ja oikeudellisten edellytysten mukaisesti.

Vallanjaon tarkoituksena on turvata kansalaisten vapaus estämällä valtiovallan keskittyminen yksin käsiin. Samaan päämäärään on pyritty myös esim. parlamentarismien ja kaksipuoluejärjestelmän, so. lähinnä poliittisten eikä organisatooristen keinojen avulla.

Vallanjaon toteuttamistavasta pääsemme perille tutkimalla, miten valtion ylimmät toimielimet on organisoitu ja niiden välinen toimivallanjako oikeudellisesti samoin kuin tosiasiallisesti järjestetty.<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Ks. *Pound* s. 787: »The great and sound principle that all governmental power should be separated into executive, legislative and judicial powers, like all other great and sound principles, calls for a practical test occasionally so that we may see what it is and what is left of it».

#### KIRJALLISUUSLUETTELO

Käytetyt teokset: *Ernst-Wolfgang Böckenförde*, Gesetz und gesetzgebende Gewalt (Schriften zum öffentlichen Recht Band 1), Berlin 1958; *Frede Castberg*, Magtfordelingsprincippet og dets Stilling i fransk og norsk Statsret. Jussens Venner, Serie D Nr. 1; *The Constitution of the Czechoslovak Socialist Republik*, preface by Jan Gronsky, Prague 1960; *M. H. Fabre*, L'unité du pouvoir d' état en Yougoslavie et dans les démocraties populaires. Le régime et les institutions de la République Populaire Fédérative Yougoslavie, Gand 1959 s. 91 ss.; *Herman Finer*, The major governments of modern Europe, London 1960; *Ernst Fraenkel*, Das amerikanische Regierungssystem, Köln—Opladen 1960; *Esko Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1939; *Friedrich August Frhr. von der Heydte*, Gewaltenteilung. Staatslexikon, III Band. Sechste Auflage, Freiburg im Breisgau 1959 s. 896 ss.; *Ernst Rudolf Huber*, Verfassungsrecht des Gross-Deutschen Reiches. Zweite Auflage, Hamburg 1939; *Rolf Karlbom*, Montesquieus maktfördelningslära, Statsvetenskaplig tidskrift 59 (1956) s. 95 ss.; *H. Krabbe*, Johdatus yleiseen valtio-oppiin, Pori 1946; *Günther Krauss*, Die Gewaltengliederung bei Montesquieu. Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag, Berlin 1959 s. 103 ss.; *Oskar Werner Kägi*, Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzipes. Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte und Verfassungslehre. Dissertation Zürich, Zürich 1937; *John Locke*, Two treatises of government. A critical edition with an introduction and apparatus criti-



cus by Peter Laslett, Cambridge 1960; *Silvio Masnata*, La délégation de la compétence législative en droit suisse et comparé. Thèse Université de Lausanne, Bellinzone 1942; *Reinhard Maurach*, Handbuch der Sowjetverfassung (Veröffentlichungen des Osteuropa-Instituts Band XIV), München 1955; *Otto Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht I. Dritte Auflage, München & Leipzig 1924; *Johanna van der Meulen*, The seat of authority, Proefschrift ter verkrijging van der graad van Doctor in de Rechtsgeleerdheid aan de Rijksuniversiteit te Leiden, Schiedam 1945; *Montesquieu*, De l'esprit des lois I—II, Paris 1949; *Robert G. Neumann*, European and comparative government. Third edition, New York 1960; *Cuthbert W. Pound*, The judicial power, Harvard law review 35 (1921—1922) s. 787 ss.; *Jean-Jacques Rousseau*, Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat aatteet, Hämeenlinna 1918; *George A. Sabine*, A history of political theory, New York 1949; *S. A. de Smith*, The independence of Ghana, The modern law review 20 (1957) s. 347 ss.; *Staat und Politik*, hrsgb. von Ernst Fraenkel & Karl Dietrich Bracher, Frankfurt am Main 1957; *E. C. S. Wade & G. Godfrey Phillips*, Constitutional law. Fourth edition, London 1952; *Arthur T. Vanderbilt*, The doctrine of the separation of powers and its present day significance, Nebraska 1953; *Werner Weber*, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem. Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag, Berlin 1959 s. 253 ss.; *Charles A. Wilson*, The separation of powers under democracy and fascism, Political science quarterly LII (1937) s. 481 ss.; *Louis Wodon*, Considérations sur la séparation et la délégation des pouvoirs en droit public belge (Académie royale de Belgique. Classe des lettres et des sciences morales et politiques. Mémoires, Tome XLIII), Bruxelles 1942; *Benjamin F. Wright, Jr.*, The origins of the separation of powers in America, *Economica* XIII (1933) s. 169 ss.; *Andrei Y. Vyshinsky*, The law of the Soviet state, New York 1948.

---