

KESKUSTELU SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖSTÄ

TUTTU TARKIAINEN

Valtiollista elämää on tapana verrata peliin. Jokainen peli vaatii sääntöjä. Tuo jotenkin mystilliseltä kuulostava valtiosääntö tarkoittaa juuri valtio nimistä yhteisöä koskevien tärkeimpien sääntöjen kokonaisuutta. Siitä käy selville, mikä on pelikenttä eli miten pitkälle valtion valta ulottuu, ketkä ja millä tavoin organisoiuneina ovat osanottajat, mitä tehtäviä kullakin on ja mitä normeja on noudatettava.

Lukuun ottamatta Englantia, jossa perinteet säilyvät kauan vankkumattomina, on tullut yleiseksi tavaksi laatia kirjoitettu valtiosääntö. Mutta siitä seikasta, minkälainen sen tulee olla, ei ole yhteistä sopimusta. On hyvin pitkiä ja yksityiskohtaisia valtiosääntölakeja, mutta myös varsin ylimalkaisia. Napoleon Bonaparten käsityksen mukaan oli parasta, että valtiosääntö oli mahdollisimman lyhyt ja mahdollisimman epäselvä.

Siinä vaiheessa, jolloin Suomi julisti astuvansa riippumattomien maiden joukkoon, maamme valtiojärjestys muistutti laivaa, jonka runko ja koneiston pääosa olivat mitä uudenaikaisimmat, mutta kansirakenteet ja etenkin ohjauksilaitteet vanhentuneet. Vuoden 1906 reformissa syntynyt yksikamarinen eduskunta vastasi kokoonpanoltaan tuon kauden hyvinkin radikaalisia vaatimuksia. Sitä vastoin Ruotsin vallan kaudelta perityn hallitusmuodon korvaaminen tasavaltaisella hallitusmuodolla pääsi vauhtiin rinnan itsenäistymispyrkimysten täyttymyksen kanssa ja toteutui vihdoinkin vuonna 1919 — sellaisten onnettomien mutta myös merkillisten käänteiden viivästyttämänä, jotka meidän suomalaisten on terveellistä muistaa, jotta emme tulisi nousseeksi liian korkeille koturneilla puhuessamme näinä päivinä riippumattomuustaivaltaan aloittavien kansojen vaikeuksista.

Hallitusmuodon hahmottamisesta lankeaa suurin ansio Kaarlo Juho Ståhlbergille, oikeusoppineelle ja valtiomiehelle, jonka syntymän sadanneksikahdenneksi vuosipäiväksi tämänhetkinen tilaisuus osuu. Hänhän joutui sitten tasavallan ensimmäisenä presidenttinä läheisesti seuraamaan uusien säännösten soveltamista käytäntöön. Ja hänestä sai ennen muuta parlamentaarisen järjestelmämme herkkä mekanismi sekä käyntiinpanijan että terävän teoreettisen erittelijän.

Itsenäisyysjuhluvuoden neuvottelukunnan ja Valtiotieteellisen Yhdistyksen 28.1.67 järjestämän esitelmä- ja keskustelutilaisuuden alustukset ja puheenvuorot.

Nuo ensimmäisen maailmansodan päättymistä seuranneet vuodet olivat Euroopassa vilkasta valtiosääntöjen laatimisen kautta. On kuitenkin käynyt niin, että kaikki muut tuolloin syntyneet valtiosäännöt on jo verraten kauan sitten korvattu uusilla. Vain meidän omamme on säilynyt tämän, nyt siis lähes viiden vuosikymmenen pituisen jakson, johon on sisältynyt paitsi historian laajamittaisinta sotaa myös suuri määrä väkivaltaisia mullistuksia, nimenomaan meidän maanosassamme.

Onkin hyvin mieluisaa juhlapuheissa korostaa Suomen valtiosäännön kestävyyttä. Ja totta on, että se on saavutuksena merkittävä. Osoittaa kuitenkin käsityksen vuosisatamme Euroopan olojen rikkinäisyydestä muodostuneen kiinteäksi ajatustottumukseksi, kun näin suhteellisen lyhyt jakso riittää antamaan valtiosäännölle arvokkuuden patinaa. Maailman vanhin voimassa oleva kirjoitettu valtiosääntö, Yhdysvaltojen itselleen säätämä, saavuttaa sentään ensi syyskuussa 180 vuoden iän, Ruotsin hallitusmuoto ja Norjan grundlov ovat nekin jo yli 150 vuotta vanhoja.

Suomen valtiosäännöstä on helppo havaita, että se ei ole mikään johdonmukaisuuden mallikkappale, vaan rakentuu osaksi perinteiden ja osaksi uusien tavoitteiden varaan. Mutta asianlaita onkin niin, että valtiosääntö on tarkoitettu palvelemaan ennen muuta käytännöllisen elämän tarpeita. Vaikka siis sivistysihminen pyrkii asettamaan ajatuksensa ja toimintasuunnitelmansa jossakin määrin loogiseen järjestykseen, on valtiollisille laitoksille poliittinen epätarkoituksenmukaisuus verrattomasti kohtalokkaampi virhe kuin epäjohdonmukaisuus.

Hallitusmuodon syntyaikoihinhan vallitsi voimakkaita eri suuntiin vetäviä tendenssejä. Siitä johtuu, että lopullinen tulos pohjautuu useilta tärkeiltä osilta kompromissiin. Tasavaltalaisen ja monarkistisen kannan sovittelu näkyy muun muassa siinä, millä tavoin valtionpäämiehen vaali ja tehtävät järjestettiin. Siitä, kuinka politiikassa punnitaan kokonaan yhteismitattomia suureita vastakkain, otettakoon esimerkki niin sanoakseni kevyen sarjan pulmista: tuohon aikaan modernia ajatustapaa edustavista kansalaisten sosiaalisista oikeuksista saatiin hallitusmuotoomme näyte, nimittäin vakuutus siitä, että kansalaisten työvoima on valtakunnan erikoisessa suojeluksessa; tämä lausuma lisättiin tärkeimpään perustuslakiimme etupäässä vasemmiston suostuttelemiseksi siihen, että tasavallassa ei olisi kielletty ritarimerkkien jakamista. Inhimillinen turhamaisuus avasi siis tien juhllaisen velvoituksen tunnustamiselle.

Lainlaadintatyön tuloksena syntynyt valtiosääntö on kieltämättä täyttänyt kiitettävästi siihen kiinnitetyt toiveet. Se on muodostanut lujan organisaatorungon, jonka turvin valtiolle kuuluvia tehtäviä on itsenäisessä Suomessa hoidettu. Se on osoittanut kyllin vankaksi ja samalla riittävän jous-

tavaksi tyydyttämään enimpien piirien vaatimukset näinä suurten yhteiskunnallisten ja poliittisten muutosten vuosikymmeninä. Eikä siinä tänä päivänäkään ole varsinaisia vanhentuneisuuden merkkejä.

Pettäisimme kuitenkin itseämme ja toisiamme uskottelemalla, että tyytyväisyys valtiosääntöömme on ollut aivan jakamaton. Onhan esiintynyt suorastaan ajatuksia mullistaa koko poliittinen järjestelmämme. Eduskunnan asiakirjoihin on talletettuna jo 1920-luvun alulta pari aloitetta, jotka tähtäsivät neuvostotasavallan perustamiseen Suomessa. Ja lapuanliikkeen aikoina esitettiin äärioikeiston taholta monenlaisia vaatimuksia, joista jotkin olivat sukua fascistisille ja kansallissosialistisille virtauksille.

Muilta suunnilta on valtiosääntöömme kohdistettu vain osittaista arvostelua ja tehty korjausehdotuksia. Eräitä, tosin harvoja muutosvaatimuksia on toteutettukin. Merkittävimpiä ovat epäilemättä olleet ne, jotka ovat koskeneet koko valitsijakunnan poliittisen tahdon artikulointia, nimittäin ääni-oikeuden laventaminen, vaalikelpoisuuteen 1930-luvulla tehdyt rajoitukset ja sitten niiden kumoaminen heti jatkosodan päätyttyä sekä eduskuntavaalien rytmin harventaminen kolmivuotisesta nelivuotiseksi.

Kun nyt tasavaltaisen hallitusmuotomme puolivuosisataisjuhla on lähestymässä, on paikallaan punnita valtiosääntöömme myös tulevaisuuden tarpeita silmälläpitäen. On ennakkoluulottomasti omaksuttava se kanta, että jonkin säännöksen tai instituution ikä ei sinänsä ole mikään itseisarvo, ja ymmärrettävä, että poliittista elämää palveleva perusorganisaatio saattaa edelleen kaivata modernisointia ja täydellistämistä.

Itse asiassa näitä pohdintoja varten on tarjolla varsin laaja aihepiiri. Yksistään viime aikoina on julkisessa keskustelussa käsitelty monia siihen kuuluvia kysymyksiä, alkaen periaatteellisesti niin laajakantoisista kuin valtion ja kirkon erottaminen toisistaan ja ulottuen joihinkin etupäässä teknisluonteisiin korjauksiin asti.

Erään jatkuvasti, vuosikymmenestä toiseen, sekä tutkijoiden että poliitikkojen mieltä askarruttaneen pulmavyyhden muodostaa maamme parlamentaarinen järjestelmä. Hallitusten lyhytikäisyys on tehnyt mahdottomaksi noudattaa pitkäjännitteisyyttä ennen kaikkea valtiontaloudessa, mutta myös monilla muilla aloilla. 1930-luvulla suunniteltiin eräillä tahoilla vakiinutettavaksi hallituksen asemaa vaikeuttamalla epäluottamuslauseen antamista. Mutta vaikka ajatus olisi toteutettukin, siitä ei olisi ollut paljon apua, sillä eduskunnan epäluottamuksenilmaisut eivät suinkaan ole ainoa syy ministeristöjen tiheään vaihtuvuuteen. Nyt sotien jälkeen taas uskottiin saatavan tilanteeseen parannusta pitentämällä eduskunnan vaalikautta. Se ei kuitenkaan vaikuttanut hallitusten kestävyYTEEN yhtään mitään.

Parlamentarismimme perusheikkous ei ilmeisesti ole poistettavissa lainsäädännöllisin toimin, ellei haluta puuttua sen syvimpään syyhyn: puoluehajaannusta suosivaan vaalijärjestelmään. Toisaalta on tarjolla myös sellaisia demokraattisia vaihtoehtoja, jotka merkitsisivät loitontumista tai kerrassaan luopumista varsinaisesta parlamentarismista.

Muuan instituutio, jonka huolehti voi ennustaa tulevaisuudessakin herättävän arvostelua, on tasavallan presidentin vaaleissa noudatettu menetelmä. Nämä vaalit ovat sodanjälkeisenä kautena huomattavasti muuttaneet luonnettaan, ja moni seikka viittaa siihen, että kysymys nykyisen systeemin tarkoituksenmukaisuudesta joutuu väistämättä uudelleen tarkasteltavaksi.

Valtiosäännön osittaiseen täydellistämiseen tähtäävistä ajatuksista poimitakoon tässä yhteydessä esiin vain pari tärkeintä.

Monissa maissa toimii lakien valtiosäännön mukaisuuden tutkimista varten nimenomainen valtiosääntötuomioistuin tai muu senkaltainen laitos. Suomessa ei ole mitään vastaavanlaista järjestelyä. Meillä on kuitenkin aika ajoin, myös aivan äskettäin, ehdotettu tämän ilmeisen aukon täyttämistä.

Vielä ansaitsee tulla punnituksi sen osuuden lisääminen, joka on varattu äänioikeutetuille kansalaisille ratkaistaessa yhteisiä asioita. Tuo osuushan rajoittuu vain vaaleihin: minkäänlaista kansanaloitetta ja kansanäänestystä ei ole otettu valtiosääntöömme. On tosin avoinna se tie, että jostakin asiasta säädetään toimitettavaksi neuvoa-antava kansanäänestys. Mutta tämä menettely näyttää olevan eduskunnalle erittäin vastenmielinen. Vaikka sitä on monessa yhteydessä ehdotettu, on siihen vain kerran suostuttu, nimittäin vuonna 1931 alkoholilainsäädännön uudistamiskysymyksessä.

Useissa maissa on pantu merkille, kunka puoluevaltaisuuden kasvaessa on valitsijakunnan ja edustuslaitoksen välille päässyt syntymään epäluulon ilmapiiri. Pahimmassa tapauksessa se on johtanut sellaisen käsityksen juurtumiseen, että edustuslaitos ei tulkitsekaan kansan tahtoa, vaan puolueiden ja niiden toimitsijoiden mielipiteitä. Jotta meillä välttyttäisiin moisesta epäterveestä kehityksestä — josta on ollut oireita havaittavissa —, olisi paikallaan ryhtyä viipymättä suunnittelemaan välittömän demokratian muotojen lisäämistä valtiojärjestykseemme. On aika heittää menemään epäilykset siitä, että valitsijakunta ei muka ole riittävän valistunutta ja valveutunutta — epäilykset, joita merkillistä kyllä eduskunta, noiden samojen valitsijoiden valitsema laitos, on elättänyt. —

Itsenäistyneellä Suomella oli onni saada viisaasti ja taidokkaasti laadittu valtiosääntö. Nykypolvien velvollisuutena on vuorostaan parhaansa mukaan huolehtia siitä, että se tulee varustetuksi soveltumaan muuttuneiden olojen ja uudenaikaisten käsitysten asettamiin vaatimuksiin.