

VALTIOSÄÄNTÖUUDISTUKSEN TAUSTAA JA NÄKÖALOJA

Jaakko Nousiainen

1. Hankkeen yleinen tausta

Ajallisista ulottuvuuksista enemmän kiinnostumaton tai laajoihin yleistyksiin pyrkivä valtiotieteilijä ei aina tule ajatelleeksikaan, miten uudenaikainen poliittisen prosessin sääntelyn väline valtiosääntö itse asiassa on. Alkujuuriin hakeuduttaessa on sinänsä aivan oikein viitata hyvinkin kehittymättömistä poliittisista yhteisöistä löydettäviin perustaviin toimintasääntöihin tai vaikkapa Ruotsin keskiaikaisten lakien kuninkaankaariin, mutta muodoltaan ja funktioiltaan nykyaikaisena kyseinen oikeudellinen normisto on enintään kahden sadan vuoden takainen tuote; syntynyt edistyksellisen porvariston turvatessa yksilöllisiä vapauksiaan ja hankkiessa poliittista vaikutusvaltaa tuolloisessa valtiollisen kehityksen taitteessa. Vasta tässä tilanteessa valtiosääntö sai korostuneen tehtävänsä — vaikkapa *C. J. Friedrichin* funktionaalista määritelmää seuraten — prosessina, jonka avulla toteutetaan tiettyjä poliittisia päämääriä. Ja muodon kannalta taas oli olennaista, että kahdessa tärkeässä edelläkävijämaassa, Ranskassa ja Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa, siirtymä tapahtui kumouksen tietä. Tällöin johduttiin kokonaisvaltaisesti ja rationaalisesti suunnittelemaan uusi valtiorakenne sekä vahvistamaan vallitsevat ideat ja intressit sisältävä suunnitelma yhtenäisessä asiakirjassa, joka valtion konstituutiona tuli turvaamaan saavutuksia ja antamaan vakavuutta poliittiselle prosessille. Rauhallisemminkin muotoon muutoksen läpikäyneet Euroopan maat seurasivat 1800-luvun puolella lähinnä Ranskan esimerkkiä, Yhdysvaltain puolestaan ollessa mallina vapautuville Latinalaisen Amerikan valtioille. Vain ideologis-poliittisesti itseriittoinen Englanti kulki omaa tietään. Kuvaavaa kuitenkin on, että eräät senkin valtiojärjestyksen kulmakivinä pidettävät nimenomaiset asiakirjat ovat murroksellisissa konfliktitilanteissa syntyneitä.

Laajoissa yleismaailmallisissa puitteissa toinen valtiosääntökehityksen vaihe alkoi sosialististen valtioiden syntymisen myötä, ja kolmas eritoten afrikkalaisten siirtomaiden vapautuessa ja yhdistäessä pragmaattisesti uusiin perustuslakeihinsa menettelytapoja ja yhteiskuntapoliittisia tavoitteita kummastakin edellä mainitusta järjestelmätyypistä. Kaikkien kolmen tyyppin kesken lienee löydettävissä selviä eroja myös valtiosäännön poliittisessa roolissa.

Vähittäisessä valtiollisessa kehityksessä, joka Euroopassa on merkinnyt

siirtymistä perustuslaillisesta hallitustavasta nykypäivien parlamentarismiin, tietenkin myös ensiksi mainitut ns. liberaalis-porvarilliset ja niistä inspiraationsa saaneet valtiosäännöt ovat monella muotoa muuntuneet ja muuntuvat edelleen. Nimenomaisia kokonaisvaltaisia lainsäädäntörevisioneja lienee suoritettu lähinnä seuraavissa olosuhteissa: (1) poliittisten vallan keikausten jälkeen uusien vallanpitäjien lujittaessa asemaansa (esim. monet Latinalais-Amerikan maat), (2) kansallisten legitiimiyskriisien vallitessa pyrittäessä lisäämään järjestelmän vakavuutta dominoivaa koalitiota suosivalla tasolla (monet Ranskan 15 valtiosääntöuudistuksesta suuren vallankumouksen jälkeen), (3) sisäpoliittisten voimasuhteiden ja yleisten katsomusten muuntuessa niin, että vaatimukset yhteiskuntaryhmien valtaresurssien sekä politiikan tuotoksina syntyvien etujen ja rasiusten jakelun tarkistamisesta tulevat toteuttamiskelpoisiksi (suurehkon konsensuksen vallitessa tehdyt ja tekeillä olevat kansanvaltaistavat uudistukset) sekä (4) normirakenteen ajan mittaan vanhentuessa, haluttaessa pitää se ajan tasalla ja samalla rationalisoida ja tehostaa institutionaalista valtiollista toimintaa (pragmaattinen suhtautumistapa, ominainen esim. Yhdysvaltain osavaltioille).

Useassakin Euroopan maassa parhaillaan vireillään olevat valtiosäännön uudistushankkeet sijoittuvat tietysti kahteen jälkimmäiseen, edellä vain karkeasti hahmoteltuun kontekstiin. Näiden kysymysten ollessa tutkijain piirissä vieläkin vähemmän muodikkaita ei liene yksityiskohtaisemmin eritelty muutosprosessien takana olevia yhteisiä yhteiskunnallis-poliittisia tekijöitä. Tässä tulkoot viittauksina mainituiksi sellaiset, aikaisemmassa yhteydessä suomalaiseseen yhteiskuntaan kohdistamani seikat kuin poliittisen kulttuurin muuttuminen niin että ihmisillä on entistä eriytyneempi kuva poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä ja sen toimintamahdollisuuksista ja niin että he näkevät itsensä vähemmän alamaisina ja enemmän kansalaisina sekä valtion vähemmän esivaltana ja enemmän yhteiskunnallisena palvelulaitoksena; eritoten vasemmiston piirissä virinnyt tasa-arvoa ja kansanvaltaa korostava uusi ideologinen harrastus; poliittisen järjestelmän sääntelevän ja jakelevan kapasiteetin kasvu, joka asettaa laitosten suorituskyvyn koetukselle; yhteiskunnallistaloudellinen kehitys, joka kasvattaa muita vallan keskuksia, kohdistaa painetta poliittiseen järjestelmään ja synnyttää valtaliukumia sen sisällä (yleinen huoli eduskuntien asemasta); asiantuntijavallan kasvu sekä osallistumisongelman terävöityminen poliittisten roolien ammattimaistuessa ja amatööriosallistumisen vaikeutuessa; sekä viimein — ensimmäiseen kohtaan liittyen — aikaisempaa pragmaattisemmaksi muuntunut suhtautuminen itse perustuslakiin.

Tällä tasolla Suomen valmisteilla oleva valtiosääntöuudistus ei ole huomiotaherättävän ainutlaatuinen ilmiö. Se tosin näytti muutama vuosi sitten saaneen välittömät virikkeensä kansallisesta itsenäisyyden ja hallitusmuodon 50-vuotistapahtumasta. Epäilemättä ne ajankohtaistivatkin kysymyksen ainakin perustuslakiemme jonkinlaisen kausihuollon merkeissä, mutta syvemmällä

oli myös viitatunlaisia painavampia tekijöitä, jotka johtivat laajamittaisempaan uudistushankkeeseen. Tuskin on sattuma, että muuan poliittisen järjestelmämme toinen tärkeä osa, puoluelaitos, on samaan aikaan kokemassa uutta taitetta, heittäessä pois historiallista painolastia ja reagoimassa kaupungistuvan ja teollistuvan massayhteiskunnan ongelmiin. Itse asiassa valtiojärjestyksen ja puoluelaitoksen aikaisemmatkin murroskaudet v. 1905—07, 1917—19 ja 1944—45 ovat sattuneet hyvin yksiin, mikä vain osoittaa, että kysymyksessä on ollut yleisempikin yhteiskunnallispoliittinen uudelleen orientoituminen. Mutta sen sijaan että varhemmin poliittinen organisaatio reagoi tietyiltä osin nopein liikkein koko kansakunnan elämää järkyttäneisiin kriisinomaisiin kansainvälis- ja sisäpoliittisiin käännteisiin, ollaan nyt loivemmin kaartaan ja suu-remman konsensuksen vallitessa mukautumassa yhteiskunnan rakenteessa ja kulttuuripiirteissä tapahtuneisiin ja tapahtuviin muutoksiin. Oikeastaan sekä puoluelaitoksen että normatiivisen rakennelman osalta keskustelu on alaltaan laajempaa kuin koskaan 50 vuoteen.

Eikä kokonaisrevisioon koko tuon kauden aikana lähdettykään, mikä — puolen vuosisadan takaisen lähtötason vielä huomioonottaen — antaa aiheen puhua valtiosääntökonservatismista. Vuosien 1917—19 hallitusmuotoriidassa pysyttiin kuten tunnettua vahvasti sidoksissa vanhaan, eikä monia kokonaisvaltaisia ratkaisuvaihtoehtoja juuri tuotu harkittaviksi. Autonomian ajalta periytynyt hallitsijan ja kansaneduskunnan välinen vastakkainasettelu uudenaikaistui luja hallitusvalta-parlamentarismi -asetelmaksi. Lopullinen hallitusratkaisu tulikin karkeasti sanoen sisältämään yleisellä parlamentarismien säännöksellä täydennetyt autonomian ajan vallanjakoasetelman. Jo lähtökohtatilanteessa systeemi oli siten pikemmin jäänteinen kuin uudenaikainen. Poliittisen skaalan porvarillinen siipi on liberaaleja myöten vahvasti takertunut keran aikaansaamaansa järjestelmään ja välttänyt arvojen perustavaa uudelleenpunnitsemista. Myös valtiosääntöstruktuurin legalistista jatkuvuutta korostavat vallitsevat tulkinnat ovat olleet funktioltaan säilyttäviä, eikä myöskään institutionaalinen käytäntö ole pystynyt sen perusilmettä muuttamaan; vaikkapa muutosten summa onkin johtanut esim. puheeseen ensimmäisestä ja toisesta tasavallasta. Mutta toiselta puolen näihin saakka — suorastaan hämmästyttävässä määrin toista maailmansotaa seuranneen murroksen ylikin, on myös vasemmistolaisen siiven paine normatiivisten muutosten toteuttamiseksi ollut sittenkin verraten vähäinen — tulkittiinpa tämä järjestelmän legitimiys sitten 'luonnollisen' kansallisen integraation tai johdetun indoktrinaation seuraukseksi.

2. Tutkimus — tarkistus — uudistus

V. 1967—69 valtiosääntökysymyksessä herännyt toimeliaisuus oli osittain mainittujen merkkivuosien välittömästi herättämää, osittain niiden ajankoh-

taistamaa. Niinpä eduskunnassa tehtiin näinä vuosina runsaasti perustuslakeihin, eräisiin niiden ydinosiinkin kohdistuvia laki- ja toivomusaloitteita. Enimpien kohtalona oli hautautuminen käsittelyä turhaan odottavien asioiden joukkoon ja viimein raukeaminen vaalikauden päättyessä. Kevätistuntokaudella 1969 perustuslakivaliokunta otti kuitenkin esille kaksi yleisluontoista ehdotusta, liberaalisen kansanpuolueen ryhmäaloitteen »kokonaistutkimuksesta valtiosäännön tarkistamisesta» (*Tuure Salo* ym., toiv. al. 1/1967 vp.) ja *Kaarlo af Heurlinin* (sd.) aloitteen »perustuslakien kehittämistä koskevasta selvityksestä» (toiv. al. 5/1968 vp.). Kumpikin siis tähtäsi vain rajoitettuun 'kausihuoltoon', ja ensi sijassa aloitteentekijät toivoivat hallitukselta selvitystä perustuslakien muutostarpeesta. Valiokunta puolestaan pyrki kartoittamaan tuota tarvetta ja siis arvioimaan aloitteiden merkitystä kuulemalla monia asiantuntijoita. Näiden käyttäytyminen lienee kuvastellut itse kunkin ideologista maailmaa ja käsitystä tehtävän laajuudesta: toiset tekivät aloitteiden rajoissa pysyen suosituksia näkemiansä aukkopaikkojen täyttämistä, vanhentuneiden säännösten poistamisesta ja uusissa olosuhteissa epätarkoituksenmukaisiksi osoittautuneiden säännösten uusimisesta, eräiden puoltaessa rohkeasti kokonaisuudistukseen lähtemistä. Valiokunta lienee tässä ristikkäispaineessa jäänyt epätietoiseksi soveliaasta menettelytavasta; ainakaan aloitteita ei saatu loppuun käsitellyiksi. Salon ensimmäisenä allekirjoittamassa aloitteessa todettiin keskeisimmät valtion järjestysmuotoa koskevat ongelmat ratkaistun hallitusmuodossa yleensä onnistuneella tavalla, ja jatkettiin: »On kuitenkin väärin tuudittautua siihen uskoon, että valtiosääntömme ei koskaan kaipaa aukkojen täyttämistä, vanhentuneiden säännösten poistamista ja epätarkoituksenmukaisiksi tai muuttuneisiin olosuhteisiin sopeutumattomaksi osoittautuvien säännösten uusimista. Valtiosääntö voi säilyttää elävän oikeuden luonteen vain jos se pidetään ajan tasalla.» Sen jälkeen ehdotetaan »tieteen apuneuvoja ja työmuotoja hyväksikäyttävän» tutkimuselimen asettamista antamaan pohjaa tehtäville poliittisille ratkaisuille.

Saattaa myös olla, että asia jätettiin vaalikauden loppukiireissä eduskunnassa sikseen, kun nähtiin hallituksen jo saaneen toimintavirikkeensä muualta. V. 1969 kysymys tuli useassa yhteydessä esille. Useassakin juhlapuheessa sitä kosketeltaessa nähtiin perustuslakien tarkistamisen tarvetta, ja eritoten nuorvasemmisto teki lähtökohtiaan ja tavoitteitaan julkisuudessa tunnetuiksi. Eriytyisen merkityksellä lienee ollut sosialidemokraattisen puolueen kannanotto valtiosääntöuudistukseen ryhtymisen puolesta. Turun puoluekokouksessa kesäkuussa se hyväksyi — työryhmien ja puoluejohtajien valmisteltua asian — vaatimuksen erityisen perustuslakikomitean asettamisesta laatimaan kokonais selvitystä siitä, »missä suhteessa maamme valtiosääntö on vanhentunut ja kuinka sitä olisi kehitettävä kansanvallan laajentamiseksi ja yksilön oikeusturvan lisäämiseksi». Hiukan eri pohjalta kysymystä tarkasteli professori *Veli Merikosken* johtama, hallitusmuodon 50-vuotisjuhlaa valmistelemaan asetettu

toimikunta, joka loppujen lopuksi teki muodollisenkin esityksen hallitukselle. Liikkuen edellä lainatun eduskunta-aloitteen linjoilla toimikunta ehdotti valtioneuvoston periaatepäätöstä »eteenpäin tähtäävän valtiosääntötutkimuksen aikaansaamisesta» ja komitean asettamista sitä valmistelemaan. Ilmoituksen tällaisen tutkimuksen toimeenpanemista koskevasta periaatepäätöksestä antoi-kin pääministeri *Mauno Koivisto* hallitusmuodon juhlapäivänä 17. 7. 1969.

Jatkotoimia saatiin kuitenkin odottaa vielä vuosi, ja väliaikana hankkeen painopiste jälleen muuttui. Koiviston ja Auran ministeristöjä seuranneen *Karjalaisen* II hallituksen ohjelmaan otettiin lyhyt merkintä perustuslakiuudistuksen valmisteluihin ryhtymisestä, ja lokakuussa 1970 viimein — asian tultua vielä kansandemokraattisen oikeusministerin johdolla pohjustetuksi — seitsentoistajäseninen (sananmukaisesti -miehinen) valtiosääntökomitea vihdoinkin viimein asetettiin. Vaalien jälkeen muuttunut poliittinen asetelma turvasi niukan ei-sosialistisen enemmistön jäsenluvuin 9—8. Puheenjohtajan työläs tehtävä uskottiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentille *Aarne Nuorvallelle*. Myös sihteerien valinnassa turvauduttiin 1950-luvun tärkeissä komiteatyyppeissä laitoksissa hyväksi nähtyyn avoimesti poliittiseen jakomalliin: tässä päädyttiin tasapeliin 2—2, pääsihteerin kuten komitean puheenjohtajankin edustaessa kuitenkin ei-sosialistista arvomaailmaa.

Toimeksiannossa komitea sai työnsä selkeästi ilmaistut mutta väljät suuntaviivat. Olennaista oli — mihin jäsenrakennekkin jo viittasi — että painopiste oli nyt siirtynyt tutkimuksesta uudistukseen tai tarkistukseen — kumpi ilmaisu ketäkin miellyttää. Komitea sai suorittatua tarpeellisiksi katsomansa selvitykset, mutta siltä odotettiin myös toimenpide-ehdotuksia, poliittisia suosituksia »korkeimman asteen» poliittisten ratkaisujen tekemistä varten.

3. Keskeiset uudistuslinjat

Komitean saaman tehtävän pääajatuksen voitaneen katsoa sisältyvän toimeksiannon toiseen kappaleeseen, jossa — sen jälkeen kun on puhuttu yleisemmin termein kansanvallan laajentamisen tarpeellisuudesta — sanotaan: »Komitean tulee selvittää, miten eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä voidaan vahvistaa ja parlamentaarista järjestelmää kehittää. Lisäksi komitean tulee selvittää, miten tasavallan presidentin oikeudellista asemaa ja vaalitapaa koskevia säännöksiä olisi kehitettävä.» Kun ensimmäisessä virkkeessä puhutaan suoraan keskeisen laitoksen eduskunnan aseman vahvistamisesta ja parlamentarismien kehittämisestä, olisi luontevaa tulkita toinen virke tarkoittamaan presidentin oikeudellisen aseman heikentämistä. Näin tulkiten toimeksianto sisältäisi valtiosääntörakenteen ja siis koko poliittisen järjestelmän korjauksen monistisen parlamentarismien suuntaan. Yhä useammin parlamentarismi käsitetäänkin tällaisena järjestelmänä. Ruotsissa tällainen korjaus on

ollut vuosikausia esillä, eikä se siellä näytä nostattaneen aivan kuumimpia intohimoja. Mutta sen sijaan että naapurimaassa poliittinen käytäntö on monarkian puitteissa mennyt parlamentaariseen suuntaan, on se meillä pikemmin korostanut järjestelmän vallanjakoista piirrettä. Toimeksianto ei tietenkään sano mitään siitä, miten pitkälle järjestelmää olisi »rukattava». Lokakuussa 1972 julkistamassaan muistiossa »eräitä periaatteellisesti tärkeistä valtiosääntöongelmista» komitea esitti useissa keskeisissä kysymyksissä vaihtoehtoisia ratkaisumalleja: ääripäinä olivat yleensä nykyisen järjestelmän säilyttäminen (kokonaisuudessaan osittain parlamentaariseksi järjestelmäksi nimitetty) ja eduskunnan asemaa olennaisesti vahvistava linja (eduskuntavaltainen järjestelmä). Kyseistä ongelmakimppua selvitettäessä joudutaan liikkumaan usealla, toisiinsa paljolti yhteydessä olevalla tasolla. Ensimmäisenä tehtävä perusratkaisu koskee vallanjakoa ja parlamentarismia, siis ylimpien laitosten välisiä suhteita. Toisella tasolla ollaan tekemisissä spesifisesti parlamentaaristen institutionaalisten suhteiden kanssa ja kolmannella laitosten sisäisen päätöksenteon kanssa.

Valtiosääntöuudistuksen toinen päälinja viitoittuu kansalaisten oikeusturvaan, poliittisiin resursseihin ja osallistumiseen. Toimeksiannon mukaan komitean on pidettävä yhtenä työnsä lähtökohtana oikeusturvan lisäämistä sekä muun ohella tutkittava, miten kansalaisten mahdollisuuksia osallistua poliittiseen elämään voitaisiin lisätä ja helpottaa.

Kaiken kaikkiaan uudistushankkeen keskeiset teemat, siinä määrin kuin ne voidaan johtaa meikäläisittäin kylläkin harvinaisen monisanaisesta toimeksiannosta ja sellaisina kuin ne ovat kertautuneet viime vuosien julkisessa keskustelussa, voidaan tiivistää seuraavan karkeapiirteisen luettelon muotoon:

A. Institutionaalista päätöksentekoa koskevat ongelmat

- Vallanjako ja parlamentarismi (*presidentin asema, oikeuslaitos*)
- Parlamentaarinen työnjako-, ohjaus- ja sanktiointijärjestelmä (eduskunta v. valtioneuvosto ja byrokratia)
- Laitosten sisäinen päätöksenteko (esim. *eduskunnan määränemistövaatimukset*)

B. Alamaiset ja kansalaiset: oikeusturva ja osallistuminen

- Perusoikeudet (ns. sosiaaliset oikeudet, *omaisuudensuoja*)
- Muut oikeusturvakysymykset
- Kansalaisosallistuminen (vaalit, puolue-elämä, ns. lähidemokratia)
- Taloudellisen kansanvallan ongelma

Kursivointia käyttäen on edellä erikseen osoitettu ne yksittäiskysymykset — *presidentin asema, määränemistövaatimukset ja omaisuudensuoja* — jotka näyttävät saaneen erityisen sijan niin säilyttäjien kuin kehittäjien ja

uudistajienkin argumentoinnissa ja jotka voi siten olettaa tärkeiksi kiistakysymyksiksi tulevassakin päätöksentekomenettelyssä.

Ylimpien valtiolaitosten välisiä valtasuhteita ajatellen poliittinen järjestelmä voidaan — niin kuin *Ilkka Heiskanen* on valtioneuvostoa koskevassa tutkimuksessaan tehnyt — hahmottaa työnjako-, ohjaus- ja sanktiojärjestelmäksi, jossa normatiivisesti vahvistettuihin ja käytännössä rajautuneisiin tehtäväalueisiin perustuva työnjako synnyttää laitosten kesken valtahierarkiaa; sanktiojärjestelmällä — antamalla laitoksille mahdollisuus vaikuttaa toistensa miehitykseen ja päätöksentekoon — voidaan tätä työnjakoon perustuvaa valtarakennetta joko edelleen korostaa tai sitten korjata. Parlamentarismi sinänsä muodostui alun perin tällaiseksi sanktioista koostuvaksi korjailumekanismiksi.

Tässä ei ole mahdollista eikä kai tarpeenkaan hahmottaa tuollaiseen kehykseen perustuvaa Suomen valtiollisen rakenteen tulkintaa. Riittääköön toteamus, että viiden vuosikymmenen aikana niin systeemin sisäisten tekijöiden kuin ulkoisten paineidenkin vaikutuksesta järjestelmän kokonaispoikkeama enemmistöparlamentarismista ei liene ainakaan pienentynyt. Valtiosääntöisellä tasolla voidaan korjaukseen edellä sanotun mukaisesti pyrkiä joko työnjakoa tai ohjausta ja sanktiointia tahi kaikkia näitä muuttamalla. Valtionpäämiehen roolin »kehittäminen» heikentävään suuntaan — jos sitä halutaan — voidaan siis aikaansaada (1) siirtämällä tehtäviä presidentiltä muille laitoksille (esim. ulkopoliittinen päätöksenteko, tehtävät lainsäädännössä, virkanimitykset), (2) kaventamalla hänen sanktiointimahdollisuuksiaan (veto-oikeuden ja eduskunnan hajotusoikeuden »neutralisoiminen» niiden sisältämät toimintamekanismit silti säilyttäen, hallituksen muodostamismenettelyn uusiminen) tai (3) vahvistamalla häneen kohdistuvaa ohjausta ja sanktioita (presidentin valintamenettelyn muuttaminen, presidentin sitominen valtioneuvoston mielihetkeen päätöksenteossa ja julkisissa esiintymisissä, erottamisvalta). Kyseiset mekanismit voitaisiin ehkä painottaa sen mukaan mikä merkitys niillä on presidentin roolille, ja yksittäisiäkin muutoksia on tietysti mahdollista tehdä valtiosääntömme logiikkaa ratkaisevasti horjuttamatta. Mutta jos pyritään kaksijakoisen hallitusorganisaatiomme po. osan tuntuvaan parlamentarisoimiseen, kyseiset vaikutussuhteet on nähtävä kokonaisuutena ja toimittava johdonmukaisesti kautta linjan.

Ja sittenkin on pidettävä mielessä, että poliittinen järjestelmä on monimuotoinen ja vahvasti yhteiskunnan kokonaisuuteen ankkuroitunut toimintamekanismi, jonka keskeiset determinantit ovat etsittävässä niin yhteiskunnan yleisistä rakennepiirteistä ja kulttuuriympäristöstä kuin spesifemmin poliittisten voimien kentästä ja normatiivisista institutionaalisista suhteistakin. Viimeksi mainitun tekijän merkitystä ei saisi väheksyä, mutta ei liioin ylikorostaa. Valtionpäämiehenkään luja asema ei ole selitettävissä tehtävänjaon tai sanktiorakenteen yksittäisten piirteiden nojalla: esim. eduskunnan hajotusoikeus tai veto-oikeus eivät ole tältä kannalta erityisen merkityksellisiä. Kysy-

myksessä on niin historialliseen kokemukseen kuin valtiosääntörakenteeseen ja poliittiseen käytäntöönkin sitoutunut ilmiö.

Edellä viitatuun kaltaisissa kysymyksissä tehtävät ratkaisut joka tapauksessa määräävät osaltaan ongelmia, jotka on selvitettävä toisella, parlamentaarisella tasolla. Eduskunnan ja valtioneuvoston välistä parlamentaarista suhdetta voidaan tarkentaa keskeisten laitosten välejä yleisesti enemmän muuttamatta, mutta erityisen tärkeäksi asia tulee, jos päätöksenteon painopistettä siirretään parlamentaariselle puolelle. On sanottu — olen joskus itsekin siihen viitannut — että parlamentaarisessa järjestelmässä on lähinnä käytännöllinen järjestelykysymys, kumpi hoitaa asioita ja tekee aloitteita, suuri edustajisto kansaneduskunta vai sen pienempi osa hallitus. Se on joka tapauksessa keskeinen kysymys, sitä tärkeämpi, mitä korostuneemmin yhteiskuntapoliittisten ratkaisujen sisältö tulee riippuvaksi valmisteluvaiheista ja ratkaisujen merkitys toteutusvaiheista. Jälleen nousevat esille työnjaon ja sanktioinnin mekanismit. Käytössä ne kytkeytyvät tietysti läheisesti toisiinsa: mitä enemmän valtioneuvoston rooli painottuisi työnjaossa, sitä tehokkaammin eduskunnan olisi kyettävä sitä ohjaamaan ja sanktioimaan. Ja toiselta puolen: niiltä osin kuin eduskunta todella itse hoitaa asiat, ei sen tarvitse ohjata ja valvoa muita.

Valtiosääntökomitea viittaa lokakuun 1972 muistiossaan aivan oikein kysymykseen eduskunnan suorituskyvystä. Se ei juuri kovin eritellysti olekaan ollut käydyssä valtiosääntökeskustelussa esillä. Säilyttäjät ovat ehkä ylisummaan viitanneet parlamentaarisen päätöksenteon horjuvuuteen, muuttajien ollessa taipuvaisia sivuuttamaan koko asian. Esimerkkejä selväpiirteisistä eduskuntavaltaisista järjestelmistä onkin työlästä löytää. Eduskunnan sen enempää kuin siihen nojaavan ministeristönkään suorituskyky ei tietysti ole vakio, vaan siihen voidaan paljonkin vaikuttaa. Etsittäessä tarkoituksenmukaista työnjako- ja sanktiojärjestelmää on realistisesti lähdettävä siitä, että on olemassa tehtäviä, jotka eivät sovi eduskunnan kaltaisen laitoksen välittömästi suoritettaviksi. Voisi antaa esimerkkejä siitä, että tällaiset tehtävät eivät pysy sillä vaan liukuvat pois, ehkä työläästikin kontrolloitaviin vallan keskukseen. Toiminnallisen tehokkuuden ja kansanvaltaisen kontrollin kannalta parempaan tulokseen päästään, jos toimivalta noissa asioissa avoimesti sijoitetaan valtioneuvostoon ja järjestetään eduskunnan puolelle hyvin toimiva parlamentaarinen ohjaus-, valvonta- ja informaatiojärjestelmä.

Eduskunnan ja valtioneuvoston väliset suhteet ovat säänneltävissä oikeusnormein, mutta sittenkin juuri niiden laaja alue, ahtaammin parlamentaarinen puoli, jossa on kysymys tuesta ja luottamuksesta ja sitä kautta päätöksenteosta ja vaikuttamisesta, on olennaisesti valtiosääntöreformin ulottumattomissa. Valtiosääntöisellä tasolla kysymystä on meillä lähestytty välillistä tietä, koettamalla vaalilainsäädännön avulla vaikuttaa puoluelaitokseen. Maamme ylimpien valtiolaitosten välisen suhderakenteen ja yhteiskunnan intressiryhmä-

kenteen kesken vallitseekin poliittisessa järjestelmässämme tiedetty yhteys — vaikka ei suinkaan välttämätön pysyvä yhteys.

Kolmannella tasolla on ratkaistavina joukko kyseisten laitosten, ennen muuta eduskunnan ja valtioneuvoston sisäiseen toimintaan liittyviä kysymyksiä. Nämä tullevat eteen varsinkin ensiksi mainitun kohdalla. Ehkä kiperin kysymys on eduskunnan päätöksenteon sisäisten pidäkkeiden — määränemistövaatimusten — poistaminen tai lieventäminen. Siihen liittyy laskelmointia puoluekehityksestä, eri yhteiskuntaryhmien vallankäytöstä ja politiikan tuoksista.

Perusoikeussäännöstöön syvemmillä kajoaminen merkitsee muutakin kuin jonkin uuden ohjelmallisen lausuman lisäämistä luetteloon ja jonkin jo siellä olevan sanonnan tarkistamista. Itse asiassa koko uudistuspuuhan helpoimpia puolia olisikin muutaman sosiaalisen oikeuden liittäminen hallitusmuodon toiseen lukuun. Työläämpiin ongelmiin joudutaan, kun ryhdytään säännösten uudistamista ajatellen kartoittamaan kansalaisten oikeuksia ja henkilökohdasta suojaa erilaisissa yhteisöissä ja erilaisiin vallankäyttäjiin nähden sekä pohtimaan, miten yksityiskohtaisesti ja konkretisoiden erilaisia oikeuksia voidaan perustuslaissa pyrkiä turvaamaan, miten niihin kajoaminen on järjestettävä ja miten säännöstöä on sovellettava. Jos se on sellaisenaan otettavissa tuomioistuinten päätöksenteon pohjaksi, nostetaanko tuomarit myös silloin — tahtoen tai tahtomattaan — perustuslain tulkitsijoiksi ja valtiosäännön vartijoiksi? Myös omistusoikeuden suojaa koskeva ongelma on pohjaltaan mutkikas. Sitä voinee pitää eräänä oikeiston ja vasemmiston välisenä perustavana kiistakysymyksenä. Mutta mitä itse ao. pykälään tulee, piti esim. valtiosääntökomitean jäsen, kansanedustaja *Taisto Sinisalo* vielä muutama vuosi sitten omistusoikeussuojaa koskevien säännösten väljyyttä valtiosääntömme edistykseksi pirteenä, eikä katsonut pykälän sanamuodon muuttamista välttämättömäksi, koska perustuslakivaliokunnan pelkkä tulkintamuutos riittää sen merkityksen heikentämiseen. (toiv.al. 28/1970 vp., perustuslain kokonaisuudistuksen aikaansaamisesta). Tätä taustaa vasten voisi ennustaa, että pykälään kajottaessa tulee tärkeäksi rajojen vetäminen siihen suuntaan, mitkä omaisuusedut ovat perustuslain täydellä voimalla suojattuja.

Positiivisen osallistumisen edellytykset ovat meidän päivinämme jossain mielessä entistä paremmat. Kansalaisilla on aikaisempaa selkeämpi ja eriytyneempi kuva poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä: siitä millä tavalla se erottuu yhteiskunnan muista alajärjestelmistä ja on vuorovaikutuksessa niiden kanssa, miten se erilaisilla tuotoksillaan palvelee heitä tai aiheuttaa heille raskautuksia sekä siitä mikä on heidän oma poliittinen asemansa ja miten he tuomalla vaatimuksia järjestelmään voivat pyrkiä tarpeittensa tyydyttämiseen. Yleisen tiedontason kohoaminen on edesauttanut tätä poliittisen orientoitumisen kognitiivisen puolen kehittymistä. Toisaalta kuitenkin nykyaikaiseen yhteiskuntakehitykseen sisältyy tekijöitä, jotka ovat omiaan vaikeuttamaan

amatööriosallistumista niin luottamustehtävissä kuin yleisessä kansalaistoiminnassakin ja siis vahvistamaan ammattilaisuutta politiikassa. Osallistumisen ulkokohtaiset ilmaisimet saattavat näyttää korkeita arvoja, mutta niiden takana voi myös olla välinpitämättömyyttä, vallanpuutteen tuntoa, protestia ja poisvetäytymistä.

Osallistumissysteemin kehittämisen keinoina ovat julkisessa keskustelussa tulleet esille mm. luottamusmieselementin vahvistaminen poliittisen päätöksenteon eri tasoilla, ns. lähidemokratian toteuttamistavat sekä kansanäänestysmenettely. Mutta merkityksetön ei ole myöskään kansalaisten suhde välittäviin ryhmämuodostelmiin, poliittista toimintaa keskeisesti organisoiviin ja kanavoiviin puolueisiin. Viime vuosien kehitysvaiheessa puoluelaitos on tunnetulla tavalla saanut vahvaa julkisoikeudellista ainesta. Samalla on kuitenkin näkyvissä viitteitä puolueliittynän pysähtymisestä ja jopa jäsenryhmien osallistumisen ja aloitteellisuuden heikkenemisestäkin. Poliittisen asetelman selkeyttämiseksi ja parlamentaarisen koneiston tehostamiseksi on nimenomaan vaalitoiminta pyritty kanavoimaan vakiintuneisiin puoluejärjestöihin. Tässä mielessä valtiollisen tason ehdokasasettelun monopolisoiminen rekisteröidyille puolueille sekä ajatukset ns. äänikynnyksestä ja »pitkistä listoista» liittyvä johdonmukaisesti toisiinsa. Toisen maailmansodan jälkeisen puolue-elämän aatteellis-toiminnallisen kehityksen johdonmukaisena seurauksena tullut puolueyhteisöjen sisäisen koheesion rikkoontuminen onkin johtanut siihen, että eduskunnan poliittinen kenttä on juuri nyt ehkä fragmentoituneempi kuin koskaan aikaisemmin. Ongelmana on sopivan tasapainon löytäminen oikeudellisen sääntelyn ja ihmisten omaehtoisen toiminnan mahdollisuuksien säilyttämisen välille.

4. Keskustelun pohja

Edellä oleva kirjoitettiin vuoden alkaessa odotettaessa komitean mietinnön valmistumista. Työ osoittautui ajateltua laajemmaksi ja mutkallisemmaksi: se viivästyi alkuperäisestä määräajasta yli vuodella, ja vielä viime vaiheessakin katsomuserot tiettävästi hidastuttivat väliraportin muotoilemista. Myös toimeksiannon muuttaminen nähtiin tarpeelliseksi: kesäkuussa 1972 valtioneuvosto määräsi komitean ennen lopullisen mietinnön antamista hankkimaan suunnittelemissaan ehdotuksista »poliittisten puolueiden sekä muutkin tarpeelliset lausunnot» ja saattamaan ne samalla laajemmankin julkisen keskustelun kohteeksi. Tarkoituksena on siis kytkeä jo suunnittelun asiantuntijavaiheeseen tavanomaista lausunnotmenettelyä laajempi osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmä, jollaiseen on viime aikoina pyritty eräissä muissakin laajoissa uudistushankkeissa. Välimietintö on aiottu keskustelun pohjaksi, ja tämä funktio määrää sen luonnetta ja sisältöä. Kysymyksessä ei ole perusteluja ja

toimenpide-ehdotuksia sisältävä normaali komiteatuotos vaan laajan ongelma-alan yleinen pohdiskelleva kartoitus, jossa luetteloidaan relevantteja kysymyksiä, esitellään vaihtoehtoja ja julkistetaan mielipidejakautumia ikään kuin hypoteettisina johtopäätöksinä. Tätä taustaa vasten mietintöä onkin arvioitava. Se on pelkistetty ja karunkin tuntuinen mutta selkeä ja helpopolukainen kenelle hyvänsä. Se ei sisällä paljon valtiollista tai yhteiskunnallista teoretisointia — ei liioin kansallista retoriikkaa —, vaan keskittyy konkreettisiin organisaatiokysymyksiin. Teemojen kehittyaste tietysti vaihtelee. Paitsi että eräitä tehtäväksiannon osia ei mietinnössä ole lainkaan kosketeltu, on toisiin kysymyksiin vain viitattu tai esitetty niistä periaatteellisia tahi luonnostelevia näkökohtia, kun taas monet muut ovat kypsyneet jäsenryhmien yksityiskohtaisiksi kannoiksi. Tämän ja kertyvän lisäaineiston pohjalta komiteatyö jatkuu tulevana syksynä, tavoitteenaan alkuperäisen toimeksiannon vaatima lopullinen mietintö lakiehdotuksineen kaikkineen.

Jan-Magnus Jansson on joskus huomauttanut valtiosääntöoikeuden loppujen lopuksi jättävän niukasti tilaa luovalle mielikuvitukselle ja uusille keksinnöille. Mielenkiintoisia uusia ratkaisumalleja ei siis tähänkään suunnitelmaan juuri sisälly. Ja onhan sitä paitsi jo komitean itsensä julkistamien luonnostenkin pohjalla ollut tiedossa, millä tasolla harkitut vaihtoehdot liikkuvat. Itse perustuslakien alasta ja merkityksestä — ahtaasti ottaen — ei mietinnöstä päätellen ole komiteassa vallinnut suurta erimielisyyttä: vakiintuneisiin länsimaisiin valtiosääntökäsityksiin nojaavat tämän jakson kannanotot ovat yksimielisiä. Laajemmin katsoen löytää mietinnöstä kuitenkin useitakin ajatuksia, jotka toteutettuina uudistaisivat perustuslain roolia. (1) Vasemmistovoittoisen enemmistön ehdotus ns. yritysdemokratiaa koskevan yleisen säännöksen ottamisesta perustuslakiin ulottaisi tämän — vaikkapa vähäsenkin — sääntelemään myös ei-valtiollista merkittävää päätöksentekoa ja vallankäyttöä yhteiskunnassa, nykysisältöisen ja -tulkintaisen valtiosäännön asettaessa vahvoja esteitä julkisen aktorin tunkeutumiselle taloudelliseen järjestelmään. (2) Laajaa kannatusta saanut ajatus ohjelmanluonteisten perusoikeusnormien sisällyttämisestä perustuslakiin antaisi tälle uutta yhteiskuntapoliittista merkitystä velvoittavien perustuslaillisten toimeksiantojen muodossa. (3) Samalla kertaa yksimielinen komitea haluaa kuitenkin korostaa valtiosäännön asemaa paitsi poliittisena myös oikeudellisena dokumenttina lähtemällä siitä, että perusoikeusnormiston välittömästi sovellettavat säännökset on määrättävä kaikkia valtion toimijoita — myös tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia — velvoittavaksi oikeudeksi, johon kansalaiset voivat suoraan vedota. Enemmistön mielestä ei tästä kuitenkaan saa olla seurauksena perustuslakikontrollin joutuminen tuomioistuinten käsiin tärkeimmiltä osin, lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen osalta: ongelma johon kirjoituksen alkuosassa viitattiin. (4) Poikkeustentekomenettelystä luopuminen toisi koko perustuslain tulkintakysymyksen uuteen valoon. Komitea on ylipäänsäkin vahvasti sitä mieltä, että

perustuslakien noudattamisen valvontaa on nykyisestä tehostettava nimenomaan jälkikäteisvalvonnan osalta. Perustava erimielisyys syntyy kuitenkin valvontamenetelmästä. Vasemmistolaiset yhtenä ryhmänä haluavat rakentaa sen nykyisen parlamentaarisen järjestelmän pohjalle lisäämällä perustuslakivaliokunnan valtuuksia ja suorituskykyä sekä kytkemällä mukaan yleiset tuomioistuimet ainakin muun kuin normivalvonnan osalta. Ei-vasemmistolaisten mielestä jälkivalvonta saadaan tyydyttävälle kannalle vain perustamalla erityinen valtiosääntötuomioistuin, jonka jäsenpaikoista osan täyttäisi eduskunta ja osa määräytyisi virka-aseman mukaan. *Matti Kekkonen* poikkeava kannanotto antoi niukan enemmistön vasemmistolaiselle mielipiteelle. (5) Myös suhtautuminen perustuslain säätämisen ja muuttamisjärjestykseen heijastaa päätöksentekijäin käsityksiä valtiosäännön roolista; tässäkin vasemmiston pragmaattinen asennoituminen erosi selvästi oikeiston konstitutionalismista. Edellinen jäsenryhmä katsoi määräenemmistöt epäkansanvaltaisiksi ja tavoitteellisen yhteiskuntapolitiikan harjoittamisen kannalta epätarkoituksenmukaisiksi pitäen riittävänä Ruotsin mallin mukaista menettelyä, jossa muutos voidaan lopullisesti hyväksyä uusien vaalien jälkeen yksinkertaisella enemmistöllä; kiireelliseksi julistamiseen riittäisi 2/3:n enemmistö. Enimpien porvarillisten mielestä taas nykyinen järjestely tasapainottaa sopivasti yhteiskunnallisen vakavuuden säilymisen ja tarpeellisten uudistusten toteutumisen. — Kovin kaan mullistavista muutoksista perustuslain asemassa ei siis ole kaiken kaikkiaan kysymys; mutta yhteiskunta ja poliittisen järjestelmän asema siinä ovat ensimmäisten valtiosääntökierrosten jälkeen paljon muuttuneet — Leviatan kasvaa niin hyvässä kuin ehkä pahassakin — ja valtiosäännön on vaikka hitaastikin tultava perässä.

Muuten komitea mietinnössään keskittyy niihin pääkysymyksiin — ylimpien valtiorakenteiden väliseen työnjako- ja sanktiojärjestelmään, laitosten päätöksentekomekanismeihin sekä kansalaisten osallistumis- ja oikeusturvaongelmiin, joihin aiemmin on viitattu. Tässä ei enää ole tarpeen sitä enemmälti selostaa eikä mahdollista yksityiskohdin kommentoida; eräät yleiset huomiot ja tulkintakokeet siis riittäköt.

Kysymys hallitusvallasta ja eduskuntavallasta on ainakin yleisellä tasolla säilynyt vedenjakajana vasemmistolaisen ja ei-vasemmistolaisen siiven välillä. Vastapooleina ovat edelleen tasavallan presidentti ja eduskunta, joiden suhteet ja asema siis nähdään valtiojärjestystä ja — normatiivista rakennetta ehkä yliarvioidenkin — koko poliittista järjestelmää määrääviksi kriittisiksi muuttujiksi. Esim. valtioneuvostoon ei komitea ylisummaan ottaen kiinnitä erityisen suurta huomiota. Periaatteelliset lähtökohdat esitetään kummankin ryhmän erikseen laatimissa johdantoluvuissa.

Ei-sosialistinen enemmistö lähtee liikkeelle julkisten toimintojen perinteisestä kolmijaosta ja asettaa edelleen organisaatiomallikseen siitä projisoituvan vallanjakoisen järjestelmän, joka nykyisissä oloissa ja eduskunnan yleisen

johtoaseman pohjalla nähdään vallankäyttöä eri toimielinten välillä tasapainottavaksi, käytännöllisistä syistä suoritetuksi valtiollisten tehtävien jaoksi. »Liiallisen vallan keskittymisen estämiseksi on valtiosääntömme kokonaisrakenteena edelleen säilytettävä hallitusmuotomme edellyttämä keskinäinen vuorovaikutus ja tasapaino eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltasuhteissa sekä pidettävä yllä tuomioistuinten riippumattomuus.» Ytimekäs johtopäätös: »Hallitusmuodon 2 § ei kaipaa olennaisia muutoksia». Kun olemassa olevat perustuslait muutoinkin nähdään käyttökelpoisiksi, ei niitä ole syytä hylätä, vaan reformiin on lähdettävä niiden pohjalta, niitä tarpeellisilta osin korjaten ja muuttaen, tasaisen vähittäisen kehityksen hyväksi koettua tietä. Valtiosääntö ei siis kaipaa uudistamista vaan tarkistamista. Esim. eduskunnan johtoaseman korostaminen sisältää tämän asennoitumistavan pohjalta lähinnä eräiden sen sisäisten päätöksentekomekanismien tarkistamisen. Keskeisissä kannanotoissa tämän jäsenryhmän ydinosa pysyy selvästi nykyjärjestelmän kannalla.

Siinä missä porvarilliset näkevät konsensuksen, vasemmistolaiset asettavat tulkintataustakseen yhteiskunnallisen konfliktin. Kun vallitseva valtiojärjestys on vahvasti luokkaristiriidan leimaama, on selvää että tyydyttävään tulokseen pääseminen edellyttää laajamittaista uudelleen suuntautumista ja perustavaa revisiota. Nyt palataan liki seitsemän vuosikymmenen takaiseen ideaaliin, eduskuntavaltaiseen liberaalin kansanvallan malliin. »Yhteiskunnan kansanvaltainen kehittäminen kohti suurempaa tasa-arvoisuutta järkipärisen suunnittelun pohjalta edellyttää, että kansan valitsemasta eduskunnasta kehitetään keskeisin valtioelin, jonka rinnalla ei ole muita sen kanssa kilpailevia toimielimiä». Kysymyksessä on muodollinen valtiosääntöperiaate ja -mekanismi, joka on tietysti merkityksellinen mutta ei sinänsä takaa kilpailevien päätöksentekokeskusten eliminoimista poliittisessa järjestelmässä. Komitea itsekään viittaa ulkomaisiin järjestelmiin, jotka valtiosääntöpohjastaan huolimatta ovat tosiasiallisesti kaukana eduskuntavallasta. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuden lisääminen joka tapauksessa edellyttää tämän näkemyksen mukaan presidentin valtuuksien jokseenkin täydellistä riisumista yksinkertaisen majoritaarisen ideologian pohjalla sekä taloudellisen vallan sääntelyn tehostamista. Komitean vasemmistoryhmä eteneekin näissä kysymyksissä johdonmukaisesti ja enimmiltään yhtenäisenä pysyen.

Olisi voinut odottaa, että näistä pitkälle kiteytyneistä ja polarisoituneista avaavista kannoista lähtien mietintö olisi muodostunut keskeisissä osissaan porvarillisten ja vasemmistolaisten jäsenten eriävien kantojen monotoniseksi luetteloinniksi. Se että näin ei ole tapahtunut, johtuu eräiden jäsenten poikkeavasta ja omaleimaisesta käyttäytymisestä. Ennen muuta kiintyy huomio keskustapuolueen Matti Kekkonen kannanottoihin, joista syntyvää kokonaiskuvaa tulkittaessa tulee mieleen *Maurice Duverger*'n »orleanilaiseksi» kutsuma parlamentarismien malli. Kyseinen jäsen on valmis varsin pitkälle »par-

lamentarisoimaan» hallitusvallan käyttöä, ei sitomalla presidentin käsiä päätöksenteossa vaan kerta kaikkiaan siirtämällä asioita valtioneuvostolle. Enimmiltään ja normaalioloissa järjestelmä siis nähtävästi toimisi enemmistöparlamentarismien mukaisesti, mutta taustalla säilyisi valtahahmona presidentti eräitä korkeita valtuuksia itsenäisesti käytellen tärkeiden tehtävien hoitamiseksi (ulkopolitiikka), normaalin valtiollisen menon turvaamiseksi (hallitusten muodostaminen) sekä ilmeisesti ristiriitojen lieventämiseksi ja kriisien torjumiseksi. Tällä pohjalla Kekkonen yhtyy ei-sosialisteihin mietinnön johdannossa ja ylimpien laitosten suhteissa yleisesti puhuttaessa, mutta on samaa mieltä vasemmiston kanssa useissa parlamentarismia ja eduskuntavaltaa korostavissa kannoissa, kunnes taas vaatii yhdessä oikeistolaisen jäsenen kanssa presidentille riippumattomuutta ministeristöstä kaikissa hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.

Eräät jäsenet — ehkä korostetuimmin perustuslaillisten *Georg C. Ehrnrooth* — puolestaan pysyvät vankasti porvarillisessa vallanjako- ja tasapainomallisissa mutta presidentin henkilökohtaista vallankäyttöä kaihtaen pyrkivät sittenkin ns. normaaliparlamentarismiin mm. sitomalla presidentin enimmissä ratkaisuissa valtioneuvoston mielipiteeseen ja ottamalla häneltä hallituksenmuodostamistehtävän. Vasemmalla taas lähinnä Taisto Sinisalo poikkeaa muusta joukosta eräessä yksityiskohdassa: hän ilmoittaa hyväksyvänsä vasemmistolaisen järjestelmämallin mutta haluaa jättää presidentille itsenäistä päätösvaltaa ulkopoliittikan hoidossa, millä on edelleen säteilyvaikutuksia mm. hallituksenmuodostamisenmenettelyyn nähden. Voisi luultavasti keskustella näiden kummankin kannanoton johdonmukaisuudesta ja soveltuvuudesta po. laajempaan kehykseen.

Kun mainitut ja mainitsemattomat poikkeamat tulivat lähinnä ei-sosialistiselta siiveltä, toisen ryhmän pysyessä jotenkin yhtenäisenä mm. puolueissa suoritettuun valmisteluun tukeutuen, oli työtulos mainittuja odotuksia vivah-teikkaampi. Jos mietintö tiivistettäisiin enemmistön kannanotoiksi, ei saataisi kaikilta osin kovinkaan johdonmukaista suosituskokoelmaa. Mutta eipä tähän vielä pyrittykään. Pikaisen laskennan mukaan komitea esitti kaikkiaan 76 kannanottoa, jotka — jakautumia joissain kohden yksinkertaistaen — ovat ryhmitettävissä seuraavasti:

yksimielinen kannanotto		29 kpl
puhdas oikeisto/vasemmisto -jakautuma (9—8)		9 »
lähinnä oikeisto/vasemmisto -jakautuma		21 »
vasemmiston kanta enemmistönä	19	
oikeiston kanta enemmistönä	—	
enemmistö ei todettavssa	2	
sekajakautuma		17 »
	kannanottoja yhteensä	76 kpl

Yksimielisiäkin kannanottoja oli runsaasti, mutta enimmäkseen niistä olivat järjestelmän ja sen osamekanismien säilyttämisen tai muuttamisen perusteita koskevia yleislausumia. Eräissä tärkeissä kysymyksissä jakautuma taas luontevasti urautui mainittua yleistä alkuasetelmaa seuraavaksi. Mielenkiintoisimpia ovat kuitenkin tapaukset, joissa kummankin asenneryhmän ydinosa pysyi koossa mutta joku jäsen (asetelmassa enintään kolme) poikkesi yhtyen suoraan tai enimmiltä osin vastakkaisryhmään. Jokseenkin kaikissa poikkeamisissa oli kysymys ei-vasemmistolaisista jäsenistä, jotka siis — jo yksikin riitti — kallistivat vaa'an vasemmiston hyväksi. Kun eri henkilöt tekivät näin eri kohdissa, oli tuloksena itse asiassa vasemmiston toiveiden esilletulo hyvin pitkälle enemmistön kannoissa, näin nimenomaan keskeisten institutionaalisten suhteiden ja eduskunnan päätöksentekojärjestelmän kohdalla. Niinpä erisuuruisten enemmistöjen kannoissa riisutaan presidentin rooli rajustikin käyttäen kaikkia kirjoituksen alkuosassa mainittuja keinoja ja suositellaan hyvin näkyviä ja tarpeellisia tehosteita eduskunnan työskentelyyn.

Politiikan input-puolella komitea kiinnittää kiitettävää huomiota kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tehostamiseen jatkamatta takavuosina ilmennyttä, yksipuolisesti puoluejärjestöjen roolia korostavaa linjaa. Puolueiden faktinen merkitys kyllä nähtävästi saa ansaitun tunnustuksensa perustuslakiin otettavassa normissa poliittisen järjestelmän rakentumisesta vapaan puolueuudistuksen pohjalle, mutta yksimielisesti komitea suosittelee nyt vaaliedokkaiden asettamisoikeuden antamista eduskuntavaaleissa puolueiden ohella myös vanhan tyylin valitsijamiesyhdistyksille, torjuu kiinteän listavaalin ja näyttää kannattavan vaalimainontaan suuntautuvan varainkäytön rajoittamista ja valvontaa. Jonkinlaisena vastapainona on sitten enemmistön näkemys nykyisen suhteellisuuden riittävydestä ja erityisen äänikynnyksen tarpeellisuudesta. Avarasti joskin vasta alustavasti on lähdetty ottamaan kantaa myös muihin, välittömämpiin osallistumisjärjestelmiin.

Kansalaisten oikeusturvan ja perusoikeuksien uudelleen järjestely on varmasti yksi uudistustyön keskeisiä kohtia, mistä komitea on hyvin ollut tietoinen ja on nähtävästi käyttänyt paljon aikaa näiden kysymysten pohtimiseen. Tästä jaksosta löytyy myös monia yksimielisiä kannanottoja, mikä lisää näiden vaikka alustavienkin suositusten painavuutta ja antaa odotuksia pintasiloitelua syvemmistä muutoksista. Osin yksimielisyys on kyllä näennäistä ja selittyy käsittelyn pysymisellä vielä yleisellä tasolla; kysymykset oikeuksien tarkeista rajoista ja toteuttamiskeinoista antanevat myöhemmin vielä aihetta hankauksiin. Mutta hyvä näinkin. Lähtökohta on tässäkin avara: komitea sanoo haluavansa uudistaa perusoikeussäännösten kokonaisuudessaan »kansanvallan vaatimalle tavoitetasolle». Se esittääkin käytyihin keskusteluihin perustuvan pitkän luettelon nykyisten perusoikeussäännösten täsmentämisen ja täydentämisen periaatteista. Vain tulenarka omaisuudensuojaongelma saa tarkemman käsittelyn, ja siinä yksimielisyys loppuikin pohdittaessa, kenen omaisuutta ja

minkälaatuista omaisuutta suojellaan, miten omaisuudensuojan tulisi väistyä sosiaalisten tavoitteiden tieltä, mihin on vedettävä talouselämän säännöstelyn rajat sekä erikseen miten olisi järjestettävä pakkolunastus- ja kansallistamismekanismit. Mitkään ehdotukset eivät ole aivan mullistavia, mutta jakautumat seuraavat läheltä porvarillisten ja sosialistien rajalinjaa. Uudet taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet jäävät vain viittauksen varaan. Muita tämän ongelmaryhmän uutuuksia ovat kuten sanottu vahvat suositukset toisaalta perusoikeussäännösten saattamisesta suoraan viranomaisia sitoviksi normeiksi, toisaalta ohjelmanluonteisiksi, perusratkaisuja tekeviä aktoreita toimintaan velvoittaviksi lausumiksi. Vaikeutena on näiden kahden ryhmän erottaminen toisistaan, erilaatuisten oikeuksien ulottuvuuden täsmentäminen ja sitovuusrajojen määrääminen työläiden tulkintaongelmien välttämiseksi tuonnempana. Ulkomaaisista esikuvista virikkeitä saaden komitean enemmistö haluaisi antaa vielä normaalia tehokkaamman suojan eräille perustuslain säännöksille, joiden poikkeuksellisen suuren arvon kaikki kansalaisryhmät tunnustavat ja jotka koskevat eräitä perustavia poliittisia oikeuksia ja kansalaisvapauksia. Sosialidemokraattien mielestä nämä olisi säädettävä olennaisilta osin kaikissa oloissa loukkaamattomiksi ja muuttamattomiksi. Tämä tuntuisikin parhaalta vaihtoehdolta, jos kyseisiä oikeuksia nimenomaan korostetaan. Esim. äänioikeuden yleisyys ja yhtäläisyys yleisissä vaaleissa, poliittisen toiminnan vapaus, hengen turva ja oikeus oleskella omassa maassa ovat kylläkin käytännössä osin vajavaisesti toteutuvia mutta ratkaisevia perusarvoja, joiden rajoittamisen tarvetta kansanvaltaisempaan ja inhimillisempään yhteiskuntaan pyrittäessä on työlästä ymmärtää. Tuntuu kummalliselta, jos niihin voitaisiin perustuslain nimenomaisella luvalla kajota, vaikkapa vain tämän kokonaisuudistuksen yhteydessä (*Juvelan, Kivistön, Sinisalonen ja Suorttasen kanta*).

Esitetyn väliraportin perusteella ei voi kovinkaan hyvin ennustaa komiteatyön lopputulosta, vaikka yleispiirustukset ja rakennustarpeet onkin nyt leviteltä näyttöille. Jäsenten päätöksentekotilanne jossain määrin muuttuu, kun kompromissien ja liittoutumisten tietä on pyrittävä tyydyttävään kokonaisratkaisuun mahdollisuuksien puitteissa ja suhteutettava osat hahmottuvaan yleisrakennelmaan. Myös tässä vaiheessa kertyvä aineisto voi tuoda uusia näkökohtia ja vaikutteita, vaikkei pyydettyyn keskusteluun voine kovin suuria odotuksia pannakaan. Vielä mahdollisempi on sanoa mitään koko prosessin lopputuloksesta, siitäkään päädytäänkö loppujen lopuksi vanhan korjailuun vai uuden rakentamiseen. Vain sen voi jotenkin turvallisesti sanoa, että ratkaisuun päätyminen vie aikaa, todennäköisimmin ensi vuosikymmenen puolelle, vaikka pyrittäisiinkin läntistä naapuria suurempaan kiireeseen. Valtiosäännön laajamittainen uudistus tai tarkistus on vaativa ja hankala yritys, ja meillä vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa ja päätöksentekojärjestelmässä on mahdollonta päästä tehokkaankaan valmistelun pohjalla päätökseen nopealla lain-

säädäntörynnäköllä. Jo poliittinen välttämättömyys johtaa seuraamaan Schillerin Kellolaulun vanhahtavien säkeiden ohjetta:

Se omi lahja ihmiselle,
Ett' ensin miettii mielessään
Ja mittaa järjen mittehellä
Mink'aikoo tehdä työllähän.

* * *

J.K. — Valtioneuvoston kesällä tekemän, jatkotoimia koskevan päätöksen katson viittaavan siihen, että kokonaisuudistuksen mahdollisuuksia ei pidetä varsin hyvinä. Tässä tapauksessa välimietintö sellaisenaan jää periaatteellisten kannanottojen kirjaukseksi, ja ensi vuoden puolella olisi edessä tärkeimpien ja toteuttamiskelpoisten osakorjausten suunnittelu.