

## POLIITTISEN VALTIOSÄÄNNÖN KEHITTÄMINEN

### Huomioita valtiollisten käytäntöjen ja valtiosäännön suhteesta

Jaakko Nousiainen

---

#### ABSTRACT

##### Developing the »Political Constitution«

In which way is institutional political practice determined by such factors as the constitutional framework, the political group structure, political culture, the situation and the personality of political leaders? To what extent is it possible to steer the political process into desired directions? An answer to the latter question is sought by dividing political practice into three different levels. The national political system as such experiences »historical changes« tied to many social determinants. These are most difficult to control by partial amendments of the constitution or its interpretation or by trying to direct political practice into some sort of framework. Middle level institutional relations change more rapidly and are more susceptible to manipulative action but they are basically components within the over-all system. The microlevel is formed by separate decisionmaking sectors where a single actor is able to adjust behavior or two actors make changes in their interaction models. The effort towards constitutional reform in Finland has now come back to this grass-roots level. But it seems that in public discussion there is a tendency to give individual constitutional provisions an exaggeratedly real or symbolic values as instruments of system change.

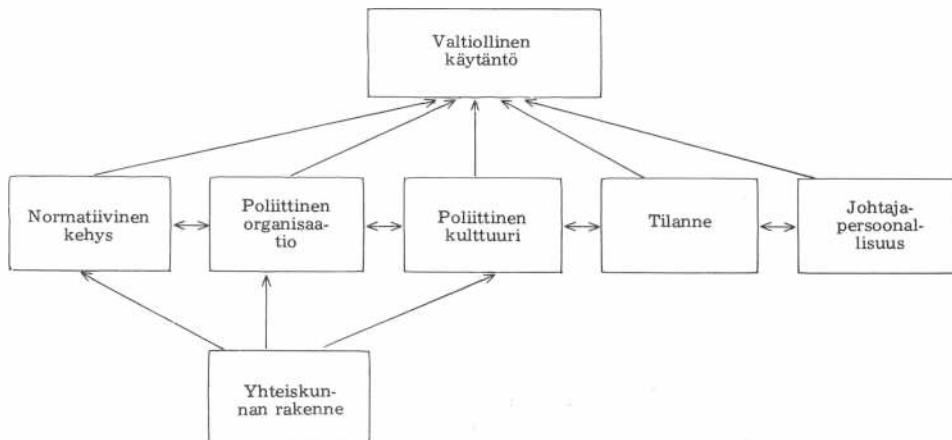
---

1. Valtiotieteen tutkijoiden suhtautuminen oikeusnormeihin ja valtiosääntöön on vaihdellut ja vaihtelee edelleen laajalla alalla. Oppihistoriaa vahvasti pelkistään useassa Euroopan maassa aina 1950-luvulle kestäneellä »konstitutiionaalisella kaudella» valtio-oppi oli lähellä valtio-oikeutta selvitellessään kuvailevalla metodilla formaalin valtiokoneiston rakenteita ja toimintoja ja systematisoidessaan niitä jäykän ranskalaisen valtiosääntödoktriinin pohjalta. Tasavallan presidentin asemaa koskevassa väitöskirjassaan Tuttu *Tarkiainen* (1938) sivuutti puolueet kokonaan »ulkoparlamentaarisina» voimina, ja presidentin valtaoikeuksia käytteli hänen konseptiossaan persoonaton instituutio eikä omaleimaisilla inhimillisillä ominaisuuksillaan varustettu K. J. *Ståhlberg*, L. Kr. *Relander* tai P. E. *Svinhufvud*. Seuraavassa vaiheessa julkiseen päätöksentekoon kohdistuva tutkimus mieltyi analysoimaan empiristisellä ja kuvailevalla pohjalla joidenkin valtiosääntöisten mekanismien käytännön sovellutuksia, vaikkapa perustuslakivaliokunnan toimintoja tai kansanedustajien aloiteoikeutta (Jansson 1954, Nousiainen 1961). Behavioraalinen murros viimein toi valokeilaan empiirisellä puolella yksityisten ihmisten poliittisen käyttäytymi-

sen ja teoreettisella puolella yhteiskunnan poliittiset kokonaistoiminnot. Kummassakin päässä normatiivinen perusta hämärtyi: yhtäältä esim. johtajuuden tutkimuksessa normatiivisesti säännelty valtiollinenkin virka nähtiin äärimmillään tyhjänä ja hahmottomana, kunnes kulloinenkin viranhaltija oli täyttänyt sen persoonallisuudellaan ja muovannut sen roolikäsityksillään itselleen sopivaksi; toisaalta poliittisen järjestelmän makroteoriat rakennettiin yleisemmille sosiologisille viitekehyksille valtiosäännön ja koko valtion pois jättäen tai korvaten ne vielä abstraktimmilla käsitteillä.

Viimeisten puolentoista vuosikymmenen aikana valtio ja valtiolliset ilmiöt ovat tulleet ryminällä takaisin valtio-oppiin. Enimmät institutionaalisista kysymyksistä kiinnostuneet tutkijat suhtautunevat oikeusnormien ohjausvoimaan samaan tapaan kuin Maurice Duverger: »Valtiosäännöt muistuttavat jossain määrin sääntöjä pelissä, jonka kuviot vaihtelevat pelaajien taidon, joukkueiden kokoonpanon, niiden tekemien strategisten valintojen ja pelierän sattumusten mukaan. Valtiosääntö ei hahmota vain yhtä hallitsemiskaaviota vaan useita, ja niiden sovellutus riippuu osallistuvien voimien tilasta. Erilaiset hallitusjärjestelmät voivat siten toimia saman oikeudellisen kehyksen sisällä. Tuo kehys voi olla ahtaampi tai väljempi sen mukaan, rajoittaako se vai lisääkö se sovellutuskelpoisten mallien lukua ja niiden välisiä eroja.» (Duverger 1978, 10) Valtiosäännöt ovat siis osa yhteiskuntatodellisuutta, sen intressi- ja valta-asetelmasta nousevia sekä rinnan ja vuorovaikutuksessa muiden reaalisten tekijöiden kanssa valtiollisia käytäntöjä määrääviä.

2. Ei tiettävästi ole juurikaan tietoa tai systemaattista pohdintaa valtiollisen käytännön erilaisten determinanttien vaikutuksista ja keskinäisistä suhteista sekä valtiosäännön roolista päätöksenteon ja hallinnan eri lohkoilla ja tasoilla. Nämä asiat eivät ole helppoja tukittaviksi. Paremman puutteessa on oheiseen kaavioon merkitty tekijäkomplekseja, joista institutionaalinen valtiokäytäntö näyttää olevan riippuvainen.



Poliittisessa organisaatiossa on kysymys toimijarakenteesta, osallistujien jakaantumisesta ryhmiin, puolueisiin, etujärjestöihin, johtajiin, eliitteihin ja massaan. Voittopuolisesti tältä pohjalta on tapana analysoida »vapaata käyttäytymistä» kuten kansalaisten vaalitoimintoja, tahi valtiosäännön vain heikosti kehystämiä institutionaalisia vuorovaikutussuhteita kuten parlamentaarista koalitionmuodostusta ja siitä riippuvaa eduskunnan ja hallituksen välistä suhdetta.

Poliittisesta kulttuurista puhuttaessa ollaan tekemisissä valtiollis-poliittisiin ilmiöihin kohdistuvien yleisten asenteiden, uskomusten ja arviointien kanssa. Kysymys on pitkänkin ajan kuluessa muokkaantuneista käsityksistä ja odotuksista, jotka ovat leimallisia koko yhteiskunnalle tai sen vallitseville ryhmille ja jotka ulottuvat ahtaasti määritellyä politiikan piiriä laajemmalle yleisinä yhteiskunnallisina vallankäyttömalleina ja auktoriteettiodotuksina. Poliittinen kulttuuri näyttää näin relevanttia todellisuutta väljästi rajaavana »poliittisena ilmastona», eräänlaisena kontrollimekanismina, joka määrittää ne hyväksyttävät vaihtoehdot joista yksilöt ja ryhmät valitsevat toimintalinjansa. Kulttuuri on yksilön toimintaympäristö. Legitiimiyden käsite kytkee yhteen poliittisen prosessin ja poliittisen kulttuurin: ollakseen hyväksytyjä ja saadakseen kannatusta institutionaalisten suhteiden ja jokapäiväisen käytännön täytyy olla sopu-soinnussa niiden mallien ja käsitysten kanssa.

Tilannetekijöillä viitataan väljästi lyhyellä tähtämellä vakioituun mutta ajan mukana tietysti muuttuvaan, niin hyvin fyysiseen kuin taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen toimintaympäristöön, joka asettaa toimijoille tietyt objektiivisesti nähtävät ja subjektiivisesti tulkitut primaarit tehtävät. Poliittista prosessia ja toimijasuhteita suuntaavia tilannetekijöitä ovat esim. talousjärjestelmän luonne, sosioekonominen kehitystaso ja ajankohtainen suhdannevaihe sekä kansainvälispoliittinen tilanne ja valtion asema kansainvälisessä yhteisössä. Tältä pohjalta ensisijaisesti ratkaistaviksi ongelmiksi saattavat nousta esim. ulkoinen valtiollinen vapautuminen, kansallisen integraation edistäminen ja ylläpitäminen, taloudellinen kasvu ja kansallisen edun ulkopoliittikka.

Ylimmällä toimijatasolla saattaa viimein yksinäisjohtajan persoonallisuudella ja roolikäsityksellä olla merkitsevä vaikutuksensa valtiollisten käytäntöjen muotoutumiseen.

Nämä tekijät eivät toimi erillisinä ja yhteen suuntaan vaikuttaen vaan muodostavat kaikkine yhteyksineen ja syy- ja seuraussuhteineen työläästi eriteltävän kompleksin. Valtiolliset käytännöt eivät ole yksin riippuva muuttuja vaan syöttävät takaisin usealle taholle: politiikka vaikuttaa niin yhteiskunnan sisäiseen kuin ulkoiseen ympäristöön, vakiintuneilla käytännöillä ylläpidetään tai myös muutetaan asenteita ja uskomuksia, käytäntö voidaan aikanaan siirtää valtiosääntöön jne.

Toisaalta valtiosääntörakenne, poliittinen organisaatio ja poliittinen kulttuuri ovat avarasta näkökulmasta ja pitkällä tähtämellä tarkasteltuina kytkeytyneinä toisiinsa, sillä viime kädessä ne kaikki palautuvat yhteiskunnan perusrakenteeseen, yhteiskunnan sisäisiin ristiriitoihin ja perusvastakohtaisuuksiin. Kysymyksessä tuskin on vulgaarin tulkinnan mukainen liki täydellinen

kongruenssi — esim. poliittisen kulttuurin perustavat auktoriteettiasenteet saattavat olosuhteiden muuttuessa viettää kauan »omaa elämäänsä», mutta pitkällä tähtäimellä ne ilmeisesti taipuvat samaan suuntaan. Kaavion oikealla reunalla taas johtajapersoonallisuus, tilannetekijät ja kulttuuri ovat keskinäisessä vuorovaikutuksessa. Charles de Gaullen sanoin historia suurina hetkinään sietää johtavissa asemissa vain henkilöitä, jotka pystyvät ohjaamaan oman tiensä. »Suuret miehet» syntyvät sosiaalisissa tilanteissa, ja menestyksellinen johtajuus edellyttää että persoonallisuusrakenne ja subjektiivinen roolikäsitys ovat sopusoinnussa tilanteen vaatimusten ja seuraajien odotusten kanssa. Mitä sensitiivisempi johtaja on relevantille ulkoiselle ympäristölle, sitä auliimmin hän sopeuttaa toimintatyylinsä siihen ja välttää poikkeavaa käyttäytymistä; mitä enemmän hän on viritetty henkilökohtaisten sisäistettyjen motiivien ja tarpeiden pohjalta, sitä vaikeampi hänen on tehdä valintoja realistisesti ulkoisen ympäristön vaatimusten mukaan. Voimakas johtaja saattaa valtiomieskykynsä ja persoonallisuutensa voimalla muovata käytäntöä ja odotuksia ja kontrolloida ympäristöään — hyvänä esimerkkinä presidentti Urho Kekkonen — mutta poliitikoissa kehittyä myös herkkätuntoisuus poliittisille olosuhteille, selkeä todellisuuden taju, jonka avulla he sopeuttavat uratietoisensa käyttäytymisensä ympäristön asettamiin rajoituksiin ja vastatoimijoiden odotuksiin. Näistä lähtökohdista on — pari esimerkkiä mainitakseni — Lewis J. Edinger (1965) tutkinut Länsi-Saksan toisen maailmansodan jälkeisen sosialidemokraattijohtajan Kurt Schumacherin elämänkaarta ja Stanley Hoffmann (1967) analysoinut Ranskan »sankarillisen johtajuuden» perinnettä.

3. Valtiollisten käytäntöjen suhde normistoon on kaavamaisesti ilmaisten se, että ne a) ovat sopusoinnussa valtiosäännön kirjaimen ja vallitsevan tulkinnan kanssa; b) ne ovat ristiriidassa kirjaimen ja tulkinnan kanssa tai c) ne ovat tuon poliittisen järjestelmän ydinkehikon »ulkopuolella», suhteellisen kaukana valtiosäännön sääntelypiiristä. Valtiosääntöjen asiallisesta ulottuvuudesta — ts. siitä miten laajalti ne sääntelevät ja järjestävät yhteiskuntaelämää — ja sääntelyn tarkkuudesta riippuu, miten paljon käytännölle jää ristiriidatonta pelivaraa. Vallitsevasta poliittisesta kulttuurista taas riippuneen paljon se, miten vahva normatiivinen ohjausvoima valtiosäännölle ylipäänsä tunnustetaan ja miten pikkutarkasti ristiriidatapauxiin suhtaudutaan.

Vanhemmat länsimaiset valtiosäännöt sisällöllisessä kapeudessaan ja sanallisessa suppeudessaan ovat kuten tunnettua tässä suhteessa varsin joustavia. Esimerkkeiksi riittävät vaikkapa eurooppalaisen parlamentarismien kehitys tai se seikka, että syrjäisten ja köyhien entisten siirtokuntien liitolle laadittu perustuslaki kelpaa edelleen Yhdysvaltain valtiosäännöksi. Suomen Hallitusmuodon joustavuuteen viittaa Sven Lindman todetessaan, ettei minkään olisi tarvinnut estää jo 1920-luvulla määrätietoista eduskuntaenemmistöä luottamusvaatimukseen ja budjettioikeuteen perustuen täysin parlamentarisoimasta presidentinvirkaa samalla lailla kuin oli tapahtunut Ranskassa (Lindman 1975, 369). Kaksi

sellaista ahtaastikin katsoen valtiollisiin prosesseihin kuuluvaa alaa, joita valtiosääntö meillä vain lievästi koskettaa ja joissa käytännön vaihtelulle siten jää runsaasti tilaa, ovat esim. parlamentaarinen koalitionmuodostus ja parlamentaariset vuorovaikutussuhteet — koko kompleksi kuitataan melkein vain HM:n 36 §:ssä — sekä monet vaalitoiminnan muodot, jopa presidenttiehdokkaiden ja aikaisemmin myös kansanedustajaehdokkaiden asettamisineen.

4. Hahmotettaessa poliittinen päätöksentekojärjestelmä institutionaalisten toimijoiden toimivalta- ja vuorovaikutussysteemiksi voidaan käytännön muutoksia — niin kuin itse asiassa normatiivisia ja tulkinnallisiakin muutoksia — nähdä tapahtuvan ja niitä voidaan edistää useassa vaihtoehdoisessa tai yhdistetyssä muodossa (vrt. Heiskanen 1975, 108—109). Kouriintuntuvin on *työnjaon suoranaisten muuttuminen*, tehtävien siirtyminen laitokselta toiselle. Valtiolaisen käytännönkin puitteissa voidaan puhua tehokkaan päätöksenteon »valumisesta» toimijalta toiselle, jos esimerkiksi uusi presidentti hahmottaa roolinsa entistä »parlamentaarisemmassa» hengessä, jos eduskunta passiivisesti mukautuu tulopoliittisten neuvottelijoiden ennakkoratkaisuihin tai jos työmarkkinajärjestöt alkavat puolueiden ohella ja sijasta yhä tehokkaammin ohjalla yhteiskuntapolitiikkaa.

Toiseksi päätöksenteon painopisteen siirtymiä tapahtuu *instituutioiden keskinäisen sanktioinnin muuttuessa*. Siten tasavallan presidentin keskeinen asema antaa hänelle virallisia ja epävirallisia vaikutusmahdollisuuksia useaan suuntaan: hän pystyy sanktioimaan eduskuntaa (esitysoikeus, veto-oikeus, hajotusvalta), valtioneuvostoa (itsenäinen ratkaisovalta, tuen pois vetäminen), puoluejohtajia (ministerivalinnat, »myllykirjeet»), ylintä byrokratiaa (nimitysvalta, suorat yhteydenpidot) jne.

Kolmanneksi vallitseva vuorovaikutus- ja tasapainojärjestelmä voi järkkyyä *toimijoiden käytettävissä olevien voimavarojen jaon muuttuessa*. Merkitseviä ovat niin hyvin *organisatoriset ja taloudelliset resurssit* kuin vaikuttavilta tahtoilta tuleva, ao. aktorin *toimintaa legitimoiva kannatus*. Tiedetään hyvin, kuinka byrokratian paisumiseen liittynyt asiantuntijaresurssien kasvu on tämän vuosisadan ajan kehityksessä antanut ratkaisevan valtaedun ns. toimeenpanovallalle jotensakin entisillä organisatorisilla ja taloudellisilla resursseilla toimiviin edustuslaitoksiin nähden. Ainakin muihin tekijöihin liittyneenä myös ns. yleisen mielipiteen tai strategisten eliittien antaman arvostuksen ja tuen taso on pitkällä tähtäimellä poliittis-valtiollista kehitystä ohjaava realiteetti. Siten Suomen poliittista järjestelmää on näkyvästi leimannut perinteinen kulttuurinen erityispiirre, koskematon etäisauktoriteettia korostava hallitsijavaltainen ja parlamentaarista osajärjestelmää väheksyvä näkemys. Vallitsevasakin tilanteessa on järkevää olettaa, että eduskunnan saaman ulkopuolisen kannatuksen määrä vaikuttaa siihen, miten »jämäkästi» laitos pitää tehtävistään kiinni ja millaista sanktiointialttiutta se osoittaa suhteessaan presidenttiin, valtioneuvostoon ja keskushallintoon.

Kaikilla näillä alueilla (tehtävien jakautuminen, sanktiointi, voimavarat, kannatus) tapahtuu valtiollisen kentän »luonnolliseen» kehitykseen sisältyviä muutoksia, ja kaikkia niitä voidaan yrittää käyttää myös hallitun muutoksen välineinä.

5. Mutta mihin määrään asti poliittis-valtiollisia käytäntöjä voidaan sitten hallita ja onko lainkaan mielekästä puhua »poliittisen valtiosäännön kehittämisestä»? Tarkastelua voi jäsentää käytäntöjen sijoittaminen kolmeen tasoon. Ylin taso sisältää *kansallisen politiikan kokonaisjärjestelmän* laitos-, ryhmä- ja henkilötoimijoineen ja näiden välisine monimuotoisine suhteineen. Keskitasolla tulevat esille *rajatut institutionaaliset vuorovaikutussuhteet* ja alatasolla viimein *päätöksentekoon liittyvät yksittäiset mekanismit*.

Kaikillakin tasoilla valtiollisia käytäntöjä on helpompi konstitutionalismiin nimissä jarruttaa ja estää kuin positiivisesti ohjata. Valtiosääntönormiston rakenteesta, syntytilanteesta ja iästä, sen voimassaolon aikana tapahtuneen taloudellisosiaalisen muutoksen määrästä sekä yhteiskunnallisen ristiriidan luonteesta kylläkin riippuu, millaisia muutospainet ovat suhteessa kirjoitettuun valtiosääntöön, miten tehokkaasti se »jarruttaa vastaan» ja millaisen joustovaran dominoivat eliitit ovat halukkaita sille myöntämään. Kansallisissa kriiseissä valtiosäännön menettelytapanormit saavat suuren konsensuksen vallitessa tai joukkotoiminnan paineessa taipua — jopa murtua —, kun niitä pidetään suhteellisen vähämerkityksisinä suhteessa osallistumista tai politiikan sisältöä koskeviin käyttäytymisnormeihin. Sosialistiset valtiot olivat varsinkin uuden hallinnan alkuvaiheessa ja ovat edelleenkin valtiosääntökäsityksissään jotenkin kaukana meillä totutusta konstitutionalismista.

Suuri joustonvara valtiollisilla käytännöillä on rauhallisen kehityksen vaiheissa, jolloin ristiriitojen taso on matala eikä avoimia yhteiskunnallisia uhkia ole olemassa. Sen sijaan tilanne jossa vallitseva yhteiskunta- ja hallitusjärjestelmä koetaan uhatuksi aiheuttaa hallitsevissa eliiteissä pyrkimyksen valtiosäännön jäykistämiseen, sen formaalien muutosten ja uusien tulkintojen minimoimiseen sekä sen luonnetta muuttavien käytäntöjen estämiseen. Tämä pitänee paikkansa niin liberaalis-porvarillisten kuin nykyisten sosialististenkin valtioiden suhteen.

Viimeksi mainittu varautuneisuuden ja jännityksen tila on ollut leimallinen Suomelle siitä huolimatta, että koko itsenäisyyden aika on enimmältään ollut poliittisen järjestelmän vakautumisen ja legitimiymyden vahvistumisen kautta. Siten valtiollisten käytäntöjen kehityksessä ei näy selvää kokonaisvaltaista linjaa — kuten esim. naapurimaassa Ruotsissa —, vaan se on ollut suunnaltaan ja luonteeltaan epäyhtenäistä.

Politiikan makrotasolla joka tapauksessa tapahtuu kirjoituksen alussa esitetyn kaavion kaikkiin yhteiskunnallisiin tekijöihin sitoutuvia »historiallisia muutoksia», jotka tuskin ovat valtiosäännön kirjaimen ja tulkinnankaan osakorjauksilla olennaisesti positiiviseen suuntaan ohjailtavissa. Yleisin tällainen kehitysilmiö on Jussi Raumolinin stato-tekno-byrokratiaksi kutsuma valtiokoneiston,

teollisen koneiston ja suurten organisaatioiden hallitseman, keskitetyn ja monimutkaisen järjestelmän muotoutuminen monissa teollistuneissa maissa (Raumolin 1974, 128—130). Tämän koko yhteiskunnan hallintajärjestelmää kattavan muutosprosessin elementteinä on sellaisia ilmiöitä kuin yhteiskuntien monimutkaistuminen sekä uusien riippuvuuksien ja ongelmien syntyminen teknologisen kehityksen seurauksena; julkisen vallan tarttuminen lujin ottein yhteiskuntakehitykseen ja tästä seuraava valtiokoneiston paisuminen; aikaisemmin arvaamatomat tekniset mahdollisuudet mielipidetiedustelujen, propagandan, suunnittelun, tietorekisterien, salakuuntelun jne. avulla kontrolloida ja ohjailta alamaisia; byrokratian kasvuun liittyvä asiantuntijavallan lisääntyminen päätöksenteon valmistelussa ja ratkaisutilanteessa; yhteiskuntapolitiikan aloitteen ja esim. lainsäädäntövallan siirtyminen yhä enemmän hallituksille ja kansanedustuslaitosten vastaava syrjäytyminen; siirtyminen kaikkialla yhteiskunnassa — niin puolueissa kuin etujärjestöissä, kunnissa ja virastoissakin — pienemmistä suurempiin organisaatioyksiköihin ja keskitettyyn toimintaan; valtaryhmittymien välisten horisontaalisten siteiden vahvistuminen ja yhteiskunnallisen päätöksenteon keskittyminen näiden suppeille eliiteille entistä suljetumman politiikan merkeissä; ja viimein ylimmän valtainsstituution henkilölistyminen kaivattaessa arvovaltaista sovittelijaa ja viimekätistä päätöksentekijää, valtiollista symbolia ja affektiivista samastumisen kohdetta. Keskustelun arvoinen kysymys on, missä määrin on mahdollista ohjailta keskeisiä käytäntöjä ja valtiosäännön tulkintoja tai muuttaa normatiivista rakennetta tällaisten kehitysten virtoja vastaan; tai kyetäänkö edes kehitystä vastakarvaisesti myötäillen noita virtoja kääntämään toivottavampina pidettäviin uomiin.

Keskitason institutionaaliset suhteet vaihtelevat lyhyemmällä aikavälillä erilaisten tekijöiden mukaan — joita on mahdollista myös manipuloida — mutta pohjaltaan ne sitoutuvat tuohon kokonaisuasetelmaan sen osina. Parlamentaarinen koalitionmuodostus riippuu ajankohtaisesta yhteiskuntarakenteen kehityksestä, puolueiden joukkokannatuksen kehityksestä ja puoluesuhteista, ja hallitusasetelmalla on tietyissä rajoissa avartava tai supistava vaikutuksensa eduskunnan toiminta-autonomiaan ja -ilmapiiriin (ks. Oksanen 1972, 38—44). Eduskunnan toiminnoille voidaan antaa pontta lisäämällä sen resursseja ja hankkimalla sille lisää yleistä kannatusta; valtiosäännön muutoksilla saadaan aikaan jonkin verran enemmän, mutta ajatukset hallitsevasta eduskunnasta ovat nykyoloissa epärealistisia. Riskinä on vallan ja tehtävien valuminen entistä piiloisempiin ja vaikeammin kontrolloitaviin keskuksiin.

Keskeinen yksinäistoimija — tasavallan presidentti, pääministeri, hallinnonalaansa johtava virkamies — pystyy persoonallisuutensa, roolikäsityksensä ja tehtävänmäärityksensä pohjalta yksinkin muovaamaan po. keskitason käytäntöjä. Mutta esim. syksyn ja talven 1982—83 keskustelu osoitti, ettei Mauno Koivisto voi vaikka haluaisikin vetäytyä ulkopolitiikan johtajan roolista tai välttyä myöskään melko vahvasta *pouvoir modérateur* -roolista: presidentinviran perinne, poliittinen asetelma, tehtävä ja roolinhaltijan vetovoima ovat aseman ratkaisevan »parlamentarisoitumisen» tiellä.

Sellainenkin yleiseltä merkitykseltään rajattu mekanismi kuin ministeriöiden ns. sivuelinorganisaatio on laajentunut viitatus kokonaiskehityksen myötä omia tehtäviään täyttäväksi usukorporatiiviseksi yhteydenpito- ja edunvalvontakanavaksi. Sen supistamisesta ja järjeistämistä voidaan keskustella, mutta valtajärjestöt eivät siitä hevillä luovu, ellei samat tarpeet täyttävää uutta järjestelyä ole näköpiirissä. Osin sama pätee eduskunnan valiokuntien asiantuntijainstituution paisumiseen. Eduskunnan työskentelyä leimaavan konsensusajattelun mukaisesti valiokunnat haluavat melko yksinkertaisissakin tapauksissa eri tahoilta asiantuntijoita kutsumalla varmistua siitä, etteivät vaikuttavat intressit ole lainsäädäntöhanketta vastaan, ja järjestöillä puolestaan on omia odotuksiaan kuulemisen suhteen.

Johtopäätökseksi näyttää siis tulevan, että ainakin valtiollisen prosessin keskeisillä alueilla kokemus antaa vahvistusta Georg Jellinekin jo vuosisadan vaihteessa tekemälle huomiolle: »Valtiosääntöjen kehitys antaa meille suuren — tosin ei aina vielä kukaan sen ensiarvoiseen merkitykseen nähden riittävästi huomioon otetun — opetuksen: oikeusnormit ovat kykenemättömiä hallitsemaan valtiollista vallanjakoa. Tosiasialliset poliittiset voimat liikkuvat omien, kaikista juridisista muodoista riippumattomien lakiensa mukaan.» (Jellinek 1906, 72) Ja enemmänkin: nuo poliittiset voimat liikkuvat yhteiskunnalliseen kokonaisasetelmaan sijoittuvien moninaisten determinanttien ohjaamina, eivätkä niihin yhteiskunnanparantajien näyt, suunnittelijoiden rationaalit mallit tai yhteiskuntasopimuksen pykälät hevin pysty. Jäljelle jää valtiollisten käytäntöjen mikrotaso, päätöksenteon yksittäiset osa-alueet, joilla toimija itse voi päättää menettelyjensä tai kaksi toimijaa vuorovaikutussuhteensa tarkistamisesta. Tälle »ruohonjuuritasolle» on valtiosääntöreformi kaikkineen palannut. Siellä eri strategioilla aikaansaatavat muutokset eivät ole merkityksettömiä; mutta yksittäisille valtiosääntömekanismeille on kyllä keskustelussa taipumus antaa liian voimakas reaalinen tai symbolinen korostus.

#### L Ä H T E E T :

- Duverger, Maurice, *Echec au roi*, Albin Michel, Paris 1978.
- Edinger, Lewis J., *Kurt Schumacher: A Study in Personality and Political Behavior*, Stanford University Press, Stanford 1965.
- Heiskanen, Ilkka, Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä, teoksessa *Valtioneuvoston historia 1917—1966 III*, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1975.
- Hoffmann, Stanley, *Heroic Leadership: The Case of Modern France*, teoksessa Lewis J. Edinger (ed.), *Political Leadership in Industrialized Societies*, John Wiley, New York 1967.
- Jansson, Jan-Magnus, *Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952*, Finska Vetenskaps-societen, H.98, Helsingfors 1954.
- Jellinek, Georg, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin 1906.
- Lindman, Sven, Lausunto valtiosääntökomitean välimietinnöstä. *Komiteamietintö* 1975: 88, Helsinki 1975, s. 369—374.



Nousiainen, Jaakko, *Eduskunta aloitevallan käyttäjänä*, WSOY, Porvoo 1961.

Oksanen, Matti, *Kansanedustajan rooli*, Gaudeamus, Helsinki 1972.

Raamoln, Jussi, Valtiosääntöuudistus, puolueet ja politiikan tutkimus. *Politiikka* 16 (1974): 2, 126—141.

Tarkiainen, Tuttu, *Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä*, Gummerus, Jyväskylä 1938.

## Keskustelupuheenvuorot

### *Antero Jyränki*

Tämä Jaakko Nousiaisen alustuksen aihe, valtiollisten käytäntöjen tai poliittisen valtiosäännön kehittämisen hallintaan ottaminen, saattoi todella olla josain määrin provosoiva. Luulen, että ideaa tällaiseen otsikkoon oli saatavissa esimerkiksi presidentti Kekkonen eräästä lausumasta 1970-luvun puolivälissä. Silloinhan Kekkonen valtiopäivien avajaispuheessaan sanoi, ettei tarvita perustuslain kirjaimen muuttamista, jos halutaan korjata presidentin ja eduskunnan valtiosääntöisiä suhteita. Eduskunta voi näet kohentaa omaa asemaansa yksinkertaisesti siten, että se ryhdistäytyy ja ottaa jäməkämmän asenteen suhteessaan presidenttiin ja ministeriöön. On ehkä terveellistä nyt, kun muutamia vuosia on kulunut, palata tällaisiinkin asetelmiin valtiosäännön kehittämistä mietittäessä.

### *Lauri Tarasti*

Jaakko Nousiainen puhui siitä, kuinka normatiivisen valtiosäännön kirjain ja tulkinta muuttuvat osana suurempaa moniin yhteiskunnallisiin tekijöihin sitoutunutta muutosta. Tässä mielessä valtiosääntömuutokset kulkevat Nousiaisen mielestä lähinnä »myötävirtaan». Mitä tämä myötävirta on, sitä voidaan todella laveamminkin analysoida. Viime kädessä virran suunta määräytyy kai yleisen taloudellisen kehityksen mukaan ja ehkä nykyisin monesti myös tekniikan kehityksen mukaan. Tekniikka nostaa mukanaan esimerkiksi kysymyksiä, jotka liittyvät ympäristönsuojeluun tai joukkotiedotuksen sääntelyyn. Tästä lähtökohdasta katsottuna tuntuu siltä, että monet asiat, joita mainostetaan uudistuksiksi lainsäädännössä, vastaavat vain yhteiskunnassa jo tosiasiaassa tapahtuneita muutoksia. Tältä pohjalta voi myös tarkastella vuodesta 1970 vireillä olleita valtiosäännön muuttamishankkeita. Omassa alustuksessa toteisin, että vuodesta 1970 lähtien on kahdeksan komiteaa tai vastaavatyypistä elintä työskennellyt muutosehdotusten parissa ja että vain yhden valmisteluelimien työ on johtanut tulokseen lainsäädäntötasolla. Tässä viimeksi mainitussa tapauksessa oli kysymys eduskunnan työtapojen uudistuksesta, ja uudistuksen sisältönähän oli aika paljon jo tapahtuneitten tosiasioitten kirjaaminen perustuslakiin. Kun esimerkiksi säädettiin, että eduskunta on koolla seuraavien valtiopäivien alkuun saakka, niin tällaiseksi eduskuntakäytäntö jo oli ehtinyt vakiintua. Valiokuntien istuminen samassa kokoonpanossa koko vaalikauden ajan oli sekin osittain jo tosiasiallisesti toteutunut siinä muodossa, että vaalikaudella oli vuodesta toiseen paljolti valittu samoja edustajia samoihin valiokuntiin. Tässäkin mentiin myötävirtaan, ja samaa myötävirtaan menoa on ollut

havaittavissa eräissä muissakin vireillä olevissa valtiosäännön uudistushankkeissa. Asiat pitäisikin kai asettaa sellaiseen järjestykseen, että ensin tulee yhteiskunnan yleinen kehitys ja sitten vasta valtiosääntö ja sen muutokset.

*Pirkko Turpeinen*

Yhteiskunnallinen muutos voi monilla tavoin lisätä valtiosäännön muutos-paineita. Suomalaisen yhteiskunnan ammattirakenne on menneinä vuosikymmeninä merkittävästi muuttunut, ja enemmistö suomalaisista saa nykyisin toimeentulonsa palveluammateista. Sen seurauksena ihmiset joutuvat aikaisempaa paljon laajemmalti eläytymään toistensa asemaan, ja tästä eläytymisestä taas voisi syntyä suuremman tasa-arvoisuuden vaatimus. Jos näin käy, asetetaan myös helpommin kyseenalaiseksi perustuslaki, joka erilaisin määränemistösäännöksin korostaa kansalaisten eriarvoisuutta.

*Lars D. Eriksson*

Professori Nousiaisen alustus toi esiin juristien näkökulmasta poikkeavan lähestymistavan valtiosääntöön. Juristit yrittävät perustuslain kautta kontrolloida yhteiskuntakehitystä, kun taas yhteiskuntatieteilijät yrittävät ymmärtää yhteiskunnallista ja poliittista kehitystä. Siinä on luonnollisesti perustava ero lähtökohdissa.

Tarttuisin kysymyksiin, jotka poliittisen käytännön kannalta viime vuosikymmenien aikana ovat olleet keskeisimpiä. Tulopoliittinen mekanismi on näytellyt erittäin merkittävää osaa tosiasiallisessa valtiosääntökehityksessä. Samoin taloudellisella integraatiolla on ollut faktisia vaikutuksia valtiosääntöön. Olisiko nyt se, että puhumme täällä valtiosäännön kehittämisstrategioista lopultakin melko traditionaalisin termein, seurausta siitä, että valtiosääntö-problematiikka monessa tapauksessa toimii eräänlaisena keinona kätkeä nämä suuret, keskeiset muutokset yhteiskunnassa? Sen sijaan, että puhuisimme tulopoliitikan ja taloudellisen integraation vaikutuksista, keskustelemme usein melko muodollisista kysymyksistä esimerkiksi presidentin valtaoikeuksista.

Kysyisin professori Nousiaiselta, että jos yhteiskuntatieteilijät, politologit voivat parhaiten lähestyä näitä kysymyksiä, jotka ovat juristeille vieraita, onko silloin todella niin, että yhteiskuntatieteilijöiden tulisi ainoastaan tyytyä ymmärtämään näitä ilmiöitä? Eikö politologien pitäisi myös tarkastella, mitä seurauksia näistä muutoksista on esimerkiksi uusille käsityksille valtiosääntö-oikeudellisesta sääntelystä? Eikö politologien rooli jää muuten liian passiiviseksi?

*Jaakko Nousiainen*

Niin, sen käsityksen saa esityksestäni, vaikkakin on vähän vaikea puhua näistä asioista omasta ja muidenkin yhteiskuntatieteilijöiden puolesta. Nämä asiat eivät ole olleet kovin vahvasti valtiotieteessä esillä viime aikoina, vaan meillä on keskitytty tuollaiseen vapaan joukkokäyttämisen tutkimiseen. Eivät kai politologit ihan sillä tavalla ole yhteiskunnan ulkopuolella, etteikö heitä kiinnostaisi sen miettiminen, mitä on tehtävä, mutta luulen ettei tällainen reformatiivinen ajattelu todellakaan ensisijaisesti kohdistu valtiosääntöön vaan kohdentuu enemmän yhteiskunnan vapaalle sektorille, taloudellisten ja sosiaa-

listen rakenteiden muuttamiseen tai kysymykseen ryhmärakenteista. Kysymys valtiosäännöstä on valtiotieteilijöillä ollut sittenkin aika vähän esillä toisen maailmansodan jälkeen, behavioraalisen, käyttäytymistieteellisen aallon tultua.

Luulen, että oikeustieteilijän lähtökohta joka tapauksessa on vähän toinen kuin yhteiskuntatieteilijän, vaikkakin kyseessä on vain aste-ero. Oikeustieteilijän viitekehys on näet valtiosääntönormisto, ja sehän on instrumentti, jolla voidaan — tai ainakin jolla voidaan yrittää — hallita tapahtumista. Yhteiskuntatieteissä taas tarkastellaan yhteiskunnallista ja poliittista tapahtumista ehkä pääasiassa tai ainakin paljolti muiden yhteiskunnallisten determinanttien kuin oikeussääntöjen valossa, eivätkä nuo muut determinantit ole sillä tavalla ihmisten hallittavissa kuin oikeussäännöt. Kaikki tämä kyllä tekee näkökulman erilaiseksi. Me yritämme selittää mitä tapahtuu sikäli kuin siihen pystymme tai ainakin ymmärtää sitä mikä tapahtuu.

*Lars D. Eriksson*

Asia, joka minua erityisesti kiinnostaa, on se, että eikö politologien tehtävänä ole, mikäli he ottavat tehtäväkseen tämänlaatuisen tutkimuksen, samanaikaisesti luoda uutta teorianmuodostusta esimerkiksi valtiosääntöoikeutta varten. Vai jääkö edelleenkin juristien tehtäväksi kehitellä teorioita siitä, miten valtiosääntöä tulee uudistaa?

*Jaakko Nousiainen*

Toivottavasti ei, mutta asiahan on niin, että 1950- ja 1960-luvulta alkaen länsimaiset valtiotieteilijät hylkäsivät tuollaisessa yhteiskunnan poliittisen makrotason tarkastelussakin paljolti valtion ja valtiosäännön. Tilalle tuli funktionalistinen poliittisen järjestelmän teoria, jossa normatiivisesta pohjasta puhuttiin hyvin vähän tai jossa se edellytettiin ikään kuin annetuksi. Seppo Laakso jo epäili 1970-luvun puolivälissä julkaisemassaan väitöskirjassa, että juristien on otettava valtiollisten instituutioiden tutkiminen kokonaan haltuunsa, koska se ei näytä valtiotieteilijöitä kiinnostavan. Mutta kyllä se nyt taas kiinnostaa ja toivoakseni valtiotieteilijöillä tulee olemaan enemmän sanomista näissä asioissa. Hehän voisivat yhdistää valtiosääntökysymyksen laajempaan yhteiskunnalliseen tai valtioteoriaan tai poliittisen järjestelmän teoriaan. En siis luovuttaisi valtiosääntökysymystä kokonaan juristeille. Päinvastoin, vuoro-vaikutuksesta olisi erinomaisen paljon hyötyä molemmille.

*Kauko Sipponen*

Olen iloinen siitä, että Jaakko Nousiainen ei luovuta normin faktillista tutkimista juristeille, koska meitä ei ole siihen koulutettukaan. Lakimiehille tulee silloin tällöin aavistuksia siitä, että todellisuudellakin saattaisi tulkinna olla merkitystä normin ohella, mutta ei meitä tällaisten asioiden tutkimiseen ole koulutettu. Jos aiomme tutkia empiriaa on koulutusta parannettava. Tietysti olisi hyvä, jos valtiotieteilijät samooin kuin muut yhteiskuntatieteilijät huomaisivat, että esimerkiksi normin olemassaolo on aivan yhtäläinen yhteiskunnallinen tosiasia kuin esimerkiksi se, että gallup-tutkimusten mukaan ihmiset tuntevat ja toivovat yhtä ja toista. Oikeastaan normi on varmempi yhteiskunnallinen tosiasia, koska gallup-haastattelijalle voidaan sanoa yhtä ja todellisuudessa ajatella aivan muuta.

*Tatu Vanhanen*

Jaakko Nousiainen on alustuksessaan korostanut sitä tosiasiaa, että käytännössä valtiosäännön muotoutumiseen vaikuttavat monet erilaiset tekijät ja voimat ja että näiden voimien joukossa on sellaisia, joita ei voida tietoisesti ohjata taikka valvoa. Tämän takia meidän mahdollisuutemme ohjata kehitystä tiettyyn suuntaan ovat melko rajalliset. Me voimme tosin yrittää vaikuttaa valtiosäännön muotoutumiseen, mutta vasta myöhempi historia osoittaa, minkälaiseksi valtiosääntö todellisuudessa tuli. Mielestäni valtiosääntömuutosprosessi onkin evoluutioprosessi: valtiosääntö lopultakin muovautuu sellaiseen muotoon, mikä parhaiten soveltuu vallitseviin olosuhteisiin, toisin sanoen valtiosäännön yhteiskunnalliseen ympäristöön. Näin ollen voimme suhtautua melko luotavasti tulevaisuuteen. Me saamme niin hyvän valtiosäännön, kuin meidän oloissamme on mahdollista ja minkä ansaitsemme.

## **Päätöskeskustelu**

*Antero Jyränki*

Päätöskeskustelunkin alustukseksi olisi ehkä käynyt Jaakko Nousiaisen esitys. Koetan tässä kuitenkin esittää kokoavasti muutamia ajatuksia tai oikeastaan kysymyksiä. Ensimmäinen kysymys on se, miten valtiosäännön muutosta voitaisiin tietoisesti ohjailla. Valtiosäännöllä tarkoitan tässä myös poliittisia päätöksentekorakenteita aivan yleisestikin, siis ns. poliittista valtiosääntöä. Ohjailemisen pyrkimyshän on tärkeä asia erityisesti juristeille, jotka tarkastelevat asioita normatiivisista lähtökohdista. Toinen kysymys kuuluu, mitä vaikutusta todellisuuteen on kirjoitetun valtiosäännön muuttamisella. Kannattaako lainkaan pyrkiä säädöstekstin muuttamiseen? Viittaa tässä vain siihen, mitä Jaakko Nousiainen sanoi alustuksessaan stato-tekno-byrokratiasta, tuosta Molokista, joka nielee parhaat pyrkimyksemme, vyöttää meidät ja vie meidät sinne, minne emme ehkä tahdo mennä. Onko työ säädöstekstin muuttamiseksi parhaimmillaankin vain toimintaa, jonka lopputuloksena on jo tapahtuneiden muutosten kirjaaminen? Kolmas asettamani kysymys lähtee kuitenkin siitä, että yhteiskuntaa jotenkin pystytään järkevästi ohjaamaan. Jos näin on, millä strategialla pystytään parhaiten saavuttamaan niitä valtiosääntöisiä tavoitteita, jotka 1970- ja 1980-luvulla ovat olleet esillä.

Tässä kysymyksiä, joihin voisimme vielä koettaa vastata ja samalla koota keskustelun lankoja yhteen.

*Antti Seppälä*

Ensimmäisessä valtiosääntökomiteassa aikanaan pitkän keskustelun jälkeen huomattiin, että samat keskustelut oli käyty vuonna 1919 eduskunnassa, ja nyt taas kymmenen vuoden kuluttua käydään niitä samoja keskusteluja. Onneksi keskustelut ovat sentään eri vaiheissa tuottaneet pykälämateriaalia, tutkimuk-

sia ja muistioita. Tälläkin hetkellä on kaksi valtiosääntöoppinutta päätoimisesti uutta materiaalia tuottamassa. Ongelmana on vain se, että aineisto pitäisi saada myydyksi joillekin. Luulen, ettei varsinainen kansa sitä osta, mutta jospa puolueet ja eduskunta saataisiin ostamaan. Nyt puhutaan poliittisen ilmaston muutoksesta, joka ilmenee esimerkiksi eduskunnan uudessa kokoonpanossa. Ehkä se lisää valtiosäännön uudistusvalmistelun yhteydessä tuotetun materiaalin kysyntää. Mutta saattaa olla, että kun asiaan innostutaan, kysytään aivan muita asioita kuin niitä, joita kymmenen vuotta on valmisteltu.

### *Kauko Sipponen*

Voin jatkaa Seppälän aloittamia muistelmia valtiosääntöuudistuksen eri vaiheista. Asiantila voi olla meillä vähän samanlainen kuin Ruotsissa muutama vuosi sitten: valmistetaan tavaraa varastoon, ja sitten kun matalasuhdanne on ohi, tavaraa ei saadakaan myydyksi. Meillä on oikeastaan aika paljon varastossa tätä liberaalisen demokratian — niinkuin ehkä sanottaisiin — kamaa; sitä on kehitelty erilaisiin tarpeisiin hyvin pitkälle. Nyt minulla on sellainen tunne, että kaikki tämä osittain ohitetaan ja että välittömän kansanvallan muodot saattavat hyvinkin nopeasti tulla esille. Eri asia on, että viimeksi mainitut ovat siinä määrin vielä käytännössä hahmottelematta, että tähän hahmotteluun menee loppuosa siitä kahdenkymmenen vuoden jaksosta, joka kunnolliseen muutokseen tarvittaisiin.

Olemme jättäneet tämän yhteiskunnan ohjaamisen poliittisille puolueille Vamokap-järjestelmän puitteissa: mukana ovat siis myös työmarkkinajärjestöt ja julkiset tiedotusvälineet. Näiden tahojen kautta valtiosääntöuudistus olisi myytävä. En usko että yhden asian liikkeitä tai muut välittömät kansalaisliikkeet voisivat tässä asiassa päästä sen pitemmälle kuin herättämään kansalaisia ja puolueita liikkeelle. Jos ensin mainitut haluavat päästä pitemmälle, niiden täytyy organisoitua sillä tavalla, että ne alkavat muistuttaa puolueita ja saavat puoluerahansakin. Puolueet eivät taas lähde liikkeelle, elleivät ne tajua, että niiden takana olevien joukkojen etu vaatii muutoksen tapahtumista. Huomatavalla osalla puolueita ei tässä suhteessa ole erityistä kiirettä, vaan ne kulkevat kaksi askelta eteen päin ja yhden askelen taaksepäin; joukko tosin marssii hieman eri järjestyksessä.

Olen täällä jo aikaisemmin puhunut siitä, että parhaiten tavaraa voidaan myydä, jos se on yleisinhimillistä, itsekullekin sopivaa ja mittatilauksen mukaista. Asiaa ei paljon edistetä tekemällä vertailuja toisten maiden järjestelmiin, sen enempää edistyksellisempinä kuin taantumuksellisinä pidettyihin, vaan lähtökohtana täytyy pitää YK:n ihmisoikeuksien julistusta, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja muuta yleismaailmallista normistoa, suomalaisiin olosuhteisiin sovellettuna. Silloin — minä uskon — jalka nousee nopeammin kuin vertailtaessa eri järjestelmiä.

### *Pirkko Turpeinen*

Jatkaisin kahden edellisen puhujan ajatuksista. Arvelisin, että aivan viime vuosien aikana on ihmisten asennoitumisessa yhteisöön tapahtunut sellainen muutos, että muutosprosessit on alettu kokea turvallisiksi. Kun aikaisemmin saatiin turvallisuutta siitä, että asiat pysyvät muuttumattomina, niin tästä on kyllä jo aika monella alalla luovuttu. Nähdään, että ihminen voi saada turval-

lisuutta nimenomaan siitä, että hän itse jatkuvasti muuttuu ja kasvaa ja kehittyä ja siitä, että ympäröivät olosuhteet muuttuvat vuorovaikutuksessa ihmisen kanssa suotuisaan suuntaan. Muutosvastarinta on siis tänään selvästi vähäisempää kuin kymmenen vuotta sitten. Jos kuvaamani tendenssin mukaisesti vahvistuu ristiriita toisaalta muuttumattomuutta ylläpitävän perustuslain ja muutoksesta turvallisuutta saavan ihmisjoukon kesken, silloin ehkä kasvaa perustuslain muuttamisen todennäköisyys.

### *Martin Scheinin*

On jossain määrin ongelmallista puhua valtiosääntöstrategiasta juridisena käsitteenä. Tämänkin päivän keskustelu on minusta viitannut siihen, että valtiosääntöstrategiasta voi puhua vain jonkin poliittisen strategian osana. Poikkeuksen muodostaa ehkä vain Lars D. Erikssonin esiin nostama ajatus siitä, että juristien tehtävänä on nostaa esiin eri vaihtoehtoja ja jättää sitten poliittisille päätöksentekijöille valinta niiden välillä. Tämä tietysti on eräänlainen juridinen strategia, mutta silläkin on aina kussakin tilanteessa poliittinen sisältönsä, joka tosin vaihtelee. Mutta — kuten Jaakko Nousiaisen alustuksesta kävi ilmi — tuollainenkin juridinen strategia voi olla aika tehoton: vaikka tarjottaisiin erilaisia vaihtoehtoja ja valittaisiin sitten tietty säädöstekstin muutos tai tietty tulkinnan muutos, niin yksittäisen muutoksen vaikutus voi jäädä vähäpätöiseksi. Valtiosäännön tietoinen kehittäminen voikin käsittääkseni tapahtua vain jonkin poliittisen strategian osana ja siten, että siinä tietoisesti yhdistellään erilaisia juridisia instrumentteja.

Tulisi siis keskustella sisällöllisistä tavoitteista valtiosäännön kehittämiseksi, tulisi laatia jonkinlainen voimasuhdeanalyysi siitä, minkälaisin voimin sisällölliset tavoitteet ovat vietävissä läpi ja sen perusteella olisi suoritettava keinoanalyysi. Minusta Lars D. Eriksson on oikein viitannut siihen, miten vähäpätöinen merkitys tekstinmuutoksilla voi olla — ja tätähän tukee myös Jaakko Nousiaisen alustus. Mutta aivan samoin voi olla tulkinnan muutosten laita. Jos siis pyritään tekstin tai tulkinnan muuttamiseen, niin kyllä sellaiseen tulisi liittyä eduskunnan tai muun valtiolimen tietoinen käyttäytymisen muutos. Jos esimerkiksi puhutaan kansanedustajien aloiteoikeuden muutoksesta, joka nyt toteutuu, niin helposti se jää kuolleeksi kirjaimeksi, ellei eduskunnasta löydy ryhtiä ottaa sitä todella käytäntöön. Tällaisen strategian kautta suhteellisen vähäpätöiselläkin tekstinmuutoksella voi olla huomattava tosiasiallinen muutosvaikutus, jos se yhdistyy muihin elementteihin. Mukana olevia muita elementtejä olisivat tässä tapauksessa muutoksen symboliarvo yhdistettynä tulkinnan muutokseen ja orgaanikäytännön muutokseen.

Kehitän edelleen esimerkkiäni. Meillä on toiminut ja toimii erilaisia parlamentaarisia komiteoita, joiden ehdotukset valtiovarainministeriö kuitenkin hylkää, koska ei ole varoja niiden toteuttamiseen. Mikäli ryhtiä löytyisi, olisi mahdollista luoda kokonaan uudenlainen poliittinen käytäntö ja uudet valtasuhteetkin. Toisin sanoen eduskunta toteuttaisi parlamentaaristen komiteoiden suosituksia ilman hallituksen esityksiä ja valtiovarainministeriön kannan vastaisesti.

Toinen asia: keskustelu tulkinnan muuttamisesta jää hieman tyhjän päälle, ellei se yhdisty siinä mielessä poliittiseen strategiaan, että puhuttaisiin siitä, missä kysymyksissä haetaan tulkinnan muuttamista ja millaista muutosta haetaan. Tämä asia tuli esille Mikael Hidénin ja Antero Jyrängin välisessä keskustelussa lähinnä sen puheenvuoron kautta, jossa Hidén ilmaisi pelkonsa siitä,

että tulkinnanmuutosten salliminen voisi johtaa perusoikeuksien turvan yleiseen heikkenemiseen. Sehän tietysti voi olla totta, jos asiaa tarkastellaan noin. Mutta on muistettava muuan toinen seikka. Kaikissa maissa ei ole sitä eroa, että on olemassa eduskunta kahden kolmanneksen enemmistöllä perustuslain säätäjänä ja eduskunta yksinkertaisella enemmistöllä perustuslain tulkitsijana. On olemassa maita, joissa tuota eroa ei tehdä, mutta joissa ei silti loukata perusoikeuksia tavallisessa järjestyksessä säädetyillä laeilla. Suomen valtiosääntö ehkä vääristää keskustelua siinä, että meillä on vain säätämisyjärjestyskeskustelu. Juristeilla on taipumus puhua nimenomaan siitä, missä järjestyksessä laki voidaan säätää ja miten perustuslainsäätämisyjärjestys voidaan kiertää. Meillä ei siinä yhteydessä paljon puhuta säädettävien normien sisällöstä eikä siitä, onko esimerkiksi perusoikeuksiin puuttuminen sinänsä suotavaa. Myös tulkinnanmuutoksesta käytävässä keskustelussa olisikin puhuttava sisällöllisistä kysymyksistä, jotta voitaisiin luoda meillekin sentapaista valtiosääntöoikeudellista ja valtiosääntöpoliittista kulttuuria, joka kiinnittää huomiota myös säädettävien normien sisältöön ja sitä kautta siihen, mikä on niiden suhde perusoikeuksiin.

#### *Markku Suksi*

Otan kantaa tuohon nyt niin suosittuun kansanäänestyskysymykseen. Haluan liittyä sekä Tarastin että Erikssonin lausumiin ja myös Jyrängin kysymykseen kirjoitetun valtiosäännön ohjausvoimasta. Lauri Tarastin mukaan kansanäänestyskomitean työn onnistuminen johtui siitä, että komitealla oli tarkoin rajattu tehtävä ja pätevät asiantuntijajäsenet. Mielestäni kuitenkin yksi syy tuohon onnistumiseen — ja ehkä suurin syy — oli siinä, että komitean esitys perustuu perustuslakivaliokunnan viisikymmentä vuotta vanhalle käytännölle. Komitea siis vain kodifioi käytäntöä. Komitea ei tuo varsinaisesti mitään uutta Suomen valtiosääntöön, vaan sen ehdotukset merkitsevät käytännön jatkumista samanlaisena. Mitä kirjoitetun valtiosäännön ohjausvoimaan tulee, luulen, ettei tulossa olevasta tekstinmuutoksesta ole sinänsä paljon apua poliittisen järjestelmän ohjaukseen, koska neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpaneminen ja sen merkitys hyvin paljon riippuu omaksutuista laajemmista poliittisista strategioista — aivan kuten Martin Scheinin äsken mainitsi.

#### *Pekka Nurmi*

Kansanäänestyksen osalta haluan yhtyä siihen, mitä maaherra Sipponen sanoi täällä aikaisemmin yleensäkin valtiosäännön kehittämisestä. Tarkoitin sitä, että on tietysti hyvä vilkuilla ympärille, mitä muissa maissa tapahtuu, ja olla tietoinen muiden maiden valtiosääntökehityksestä ja sen syistä, mutta että sittenkin tulisi valtiosäännön kehittämisessä lähinnä ponnistaa omalta pohjalta ja omista perinteistä, niistä arvoista, jotka täällä koetaan tärkeiksi. Esimerkiksi kansanäänestyskomitean työssä oli lähemmän tarkastelun kohteina muistaakseni yhdeksäntoista maata, joista Sveitsi oli yksi. Mielestäni tässä tarkastelussa kävi aika selvästi ilmi, että kansanäänestys ja yleensä muutkin valtiosääntöön kytketyt järjestelmät ovat kovin sidoksissa asianomaisen maan poliittiseen järjestelmään, perinteisiin, käytäntöön, historiaan. Muiden maiden oloista on hyvä olla selvillä, mutta ei niistä sittenkään ratkaisevaa johtoa saada omaa järjestelmäämme kehitettäessä. Esimerkiksi Sveitsin poliittinen järjestelmä on perusteiltaan kovin erilainen kuin omamme.

*Antero Jyränki*

Arvoiset läsnäolijat! Suomen valtiosääntöoikeudellisen seuran puolesta haluan kiittää kaikkia jotka ovat olleet mukana ja jotka ovat keskusteluun osallistumalla myötävaikuttaneet tilaisuuden onnistumiseen. Olemme parhaasta päästä voineet käyttää aikaa vapaaseen ajatustenvaihtoon ja luulen, että olemme tänään edenneet kohtalaisin askelin suomalaisessa valtiosääntökeskustelussa. Kiitoksia kaikille!