

Neljäkymmentä vuotta Jaakko Nousiaisen Suomen poliittista järjestelmää

HEIKKI PALOHEIMO

Jaakko Nousiaisen *Suomen poliittinen järjestelmä* (SPJ) -teoksen ensimmäinen painos ilmestyi neljäkymmentä vuotta sitten (Nousiainen 1959). Kirjasta on vuosikymmenien mittaan tullut klassikko. Ilmestyessään kirja oli ensimmäinen Suomen poliittista järjestelmää kattavasti kuvaava valtio-opillinen yleisteos. Vanhemmat yleisesitykset olivat tarkastelutavaltaan joko historiallisia, esimerkiksi K. R. Brotheruksen *Katsaus Suomen valtiollisen järjestysmuodon historialliseen kehitykseen* (Brotherus 1945), oikeustieteellisiä, kuten Robert Hermanssonin *Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin* (Hermansson 1945) ja Veli Merikosken *Suomen julkisoikeuden oppikirja* (Merikoski 1944) tai enimmäkseen voimassaolevaan oikeusnormistoon pohjautuvia institutionalistisia tarkasteluja, kuten Sven Lindmanin vuonna 1941 ilmestynyt ja myöhemmin suomeksi käännetty *Statskick och förvaltning i Finland* (Lindman 1941 ja 1962).

Edellämainituissa teoksissa valtiollisten laitosten rakenteellisia piirteitä ja toimintaperiaatteita tarkasteltiin lähinnä voimassaoleviin oikeusnormeihin pohjautuen ja oikeudellis-muodollisten menettelytapojen kannalta, ehkä tärkeimpiä historiallisia kehitysvaiheita kuvaten. Lindmanin kirjassa on jo joukko nykyaikaiselle valtio-opille ominaisia kysymyksenasetteluja. Siinä on lyhyt typologisoiva esitys erilaisista demokraattisen hallitsemistavan (demokratisk styrelse) tyypeistä ja Suomen järjestelmää tarkastellaan tähän typologiaan suhteutettuna.

Valtiollisten laitosten ohella kirjassa on lyhyt jakso Suomen puolueoloista.

Jaakko Nousiaisen *Suomen poliittinen järjestelmä* -teoksen ilmestymisen aikoihin suomalaisen valtio-opin tutkimus oli vilkkaassa kasvun ja kehityksen vaiheessa. Sodanjälkeinen nuori tutkijapolvi väitteli tohtoreiksi: Göran von Bonsdorff 1950, Jan-Magnus Jansson 1952, Jaakko Nousiainen ja Onni Rantala 1956, Pertti Pesonen 1958, Martti Noponen ja Pekka Nyholm 1961, Olavi Borg 1964 ja Ilkka Heiskanen 1967. Suomen poliittisesta elämästä valmistui monenlaisia erityistutkielmia, mutta monipuolista ja kattavaa yleisesitystä ei ollut.

Valmistuttuaan tohtoriksi Nousiainen kertoi opettajalleen, professori Jussi Teljolle, ajatelleensa ruveta kirjoittamaan kirjaa Suomen poliittisesta järjestelmästä. Teljo piti hanketta vaativana ja sanoi, että vain nuori tutkija voisi olla niin rohkea, että uskaltaisi sellaiseen hankkeeseen ryhtyä. Nousiainen ryhtyi. Työtä vierestä seurannut Onni Rantala on kertonut Nousiaisen uppoutuneen kirjoitustyöhön poikkeuksellisen intensiivisesti. Käsikirjoituksen keskeiset osat syntyivät muutamassa kuukaudessa.

Nousiaisen viitekehys

Nousiainen asetti tavoitteekseen esittää nykyaikaisen, systemaattisen ja realistisen kuvauksen Suomen poliittisesta järjestelmästä. Järjestelmän käsitteen Nousiainen omaksui pi-

kemminkin ranskalaisesta kuin amerikkalaisesta yhteiskuntatieteellisestä tutkimuksesta. Nousiainen tarkoittaa poliittisella järjestelmällä ”kansakunnan poliittista organisaatiota, niiden instituutioiden kokonaisuutta, joiden puiteissa tapahtuu poliittisen päätöksenteon prosessi” (Nousiainen 1959). Ranskalaiseen perinteeseen pohjautuen poliittinen järjestelmä on Nousiaiselle konkreettisempi asia kuin 1950- ja 1960-lukujen amerikkalaisessa systeemiteoreettisessa ja rakenne-funktionalistisessa tutkimuksessa. Amerikkalaisen yhteiskuntatieteen järjestelmäteorioille ominainen funktionalismi ja abstraktisuus on Nousiaiselle vierasta.

Poliittinen järjestelmä on Nousiaiselle instituutioita ja organisaatioita, joiden areenoilla ihmiset taistelevat vallasta. Taistellessaan valasta ihmiset organisoituvat poliittisiksi voimiksi, kuten puolueiksi ja painostusryhmiksi ja käyvät kilpailua oikeudesta tehdä päätöksiä, jotka ovat voimassa kansakunnan jäseniä sitovina sääntöinä.

Martti Noponen arvosteli Nousiaisen kirjan heti tuoreeltaan vuonna 1959. Noposen mukaan teos ”on täyttänyt suoraan sanoen ammottavan aukon politiikan tutkimuksessamme ja suuresti myös edistänyt muiden vielä esiintyvien puutteiden poistamista poliittisen elämämme tuntemisessa” (Noponen 1959, 158).

Suomen poliittinen järjestelmä -teos on kesäntynyt ajan paineet hämmästyttävän hyvin. Kirjasta on neljänkymmenen vuoden aikana ilmestynyt kymmenen painosta¹. Vuoden 1963 painos ilmestyi seuraavana vuonna ruotsinkielisenä käännöksenä (Nousiainen 1964) ja vuoden 1967 painos ilmestyi englanninkielisenä käännöksenä (Nousiainen 1971).

Kirjoittaja on pitänyt sormiaan ajan valtimolla ja päivittänyt teostaan. Hän on ottanut huomioon tapahtuneet muutokset poliittisen järjestelmän perusrakenteita käsittelevässä lainsäädännössä ja poliittisten voimien organisoinnissa sekä keskeiset muutokset kansalaisten poliittisessa osallistumisessa. Analyysija on uudistettu uusiin yhteiskuntatieteellisiin tutkimustuloksiin tukeutuen. Vuonna 1980 ilmestynyttä viidettä painosta otettaessa oli jo niin paljon uutta, tutkimukseen perustuvaa tietoa Suo-

men poliittisesta elämästä, että Nousiainen katsoi parhaaksi kirjoittaa koko käsikirjoituksen uudelleen ja uudisti myös osittain kirjan jäsen- telyä.

”Vanhaa viiniä uudessa leilissä”, luki Nousiaisen Dag Anckarille lähettämän viidennen painoksen omistuskirjoituksessa. ”Utta viiniä vanhassa leilissä” kuvaa paremmin tosiasioita, kirjoitti vuorostaan Dag Anckar viidennestä painoksesta tekemässään kirja-arviossa (Anckar 1981).

On hämmästyttävää, että kirjaa on vuosikymmenien mittaan näin perusteellisesti pystytty uudistamaan siten, että kirjan perusrakenne on säilynyt pääosin entisellään ja edelleen toimivana. Kirjan kaikki painokset jakaantuvat kolmeen osaan. Ensimmäinen osa käsittelee poliittisia voimia, toinen valtiollisia laitoksia ja kolmas poliittisen järjestelmän toiminnallisia piirteitä.

Uusia ruotsin- ja englanninkielisiä painoksia ei ole ilmestynyt ja vanhat painokset ovat tällä hetkellä tietenkin auttamatta vanhentuneita. Ulkomaisille lukijoille tarkoitettu yleisesitys Suomen poliittisesta järjestelmästä kannattaisikin tänä päivänä kirjoittaa paljon vahvemmin vertailevan politiikan tutkimuksen tyologioita ja teorioita hyväksi käyttäen. Se helpottaisi ulkomaalaisten lukijoiden mahdollisuuksia suhteuttaa Suomen poliittisen järjestelmän erityispiirteet muiden maiden vastaaviin piirteisiin.

SPJ:n perusratkaisujen kestävyys perustuu niiden realistisuuteen ja konkreettisuuteen. 1960- ja 1970-lukujen muoteja edustavat, abstraktisiin teoretisointeihin viehättyneet yhteiskuntatieteilijät saattoivat pitää SPJ:tä liian empiristisenä ja institutionalistisena. Mutta 1980- ja 1990-lukujen regiimikeskusteluihin ja uusinstitutionalistisiin teorioihin suhteutettuna voi Nousiaisen todeta jo neljänkymmenen vuoden ajan edustaneen nykyaikaista uusinstitutionalistista otetta. SPJ:n tarkasteluissa lomittuvat toisiinsa: 1) poliittisen elämän muodolliset, lainsäädäntöön perustuvat pelisäännöt, 2) politiikan epäviralliseen kulttuuriin perustuvat pelisäännöt sekä 3) kansalaisten ja poliittisten voimien tosiasiallinen toiminta erilaisissa poliittisissa instituutioissa. Kirjan yhtenä keskeisenä juonena on kuvata, miten poliittisten järjestelmien toimintaperiaatteet muotoutuvat usein käytännössä toisenlaisiksi kuin pelkästään val-

¹ Vuosina 1959, 1963, 1967, 1973, 1980, 1985, 1989, 1991, 1992 ja 1998.

tiosääntöiseen tarkasteluun perustuen voitaisiin olettaa.

Kirjan perusrakenne

Nousiainen aloittaa teoksensa tarkastelemalla suomalaisen yhteiskunnan väestöllisiä piirteitä ja muun muassa elinkeino- ja luokkarakenteeseen perustuvia jakoja, jotka jakavat kansalaisia eri ryhmiin ja suuntaavat heidän osallistumistaan poliittisessa toiminnassa. Erilaisiin vastakohtaisuuksiin perustuvat väestölliset jaot kannustavat ihmisiä organisoitumaan ja antamaan tukensa joillekin keskenään kilpailevista poliittisista voimista. Poliittisen elämän tapahtuminen ja dynamiikka perustuu näihin väestöllisiin jakoihin ja lohkeamiin. Nämä jaot ovat poliittisen elämän ”alarakennetta” ja valtiolliset laitokset sitä ”päällysrakennetta”, jonka areenoilla poliittiset voimat taistelevat ja kilpailevat keskenään.

Väestöllisiä jakoja käsittelevän jakson jälkeen Nousiainen tarkastelee poliittisia puolueita, painostusryhmiä ja sanomalehdistöä organisoituneina poliittisina voimina. Väestön jakaminen eri yhteiskuntaluokkiin ei kymmenennessä painoksessa enää käy yhtä helposti kuin ensimmäisessä painoksessa. Uusimmassa painoksessa Nousiainen toteaaakin: ”Suomi ei ole enää samalla tavalla kuin 1930-luvulla tai toisen maailmansodan päätyttyä luokkayhteiskunta” (Nousiainen 1998, 19). Poliittinen kulttuuri ja siihen liittyvät yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet ovat kirjan myöhemmissä painoksissa saaneet ensimmäistä painosta tärkeämmän sijan.

Poliittisia puolueita käsittelevä luku on säilynyt rakenteeltaan lähes entisellään. Niin ensimmäisessä kuin kymmenennessäkin painoksessa tarkastellaan puolueiden kehitystä ja puoluejärjestelmää, puolueiden joukkokannatusta ja jäsenistöä, puolueorganisaatiota sekä puolueiden tavoitteita ja toimintamenetelmiä. Puoluejärjestelmässä tapahtuneet muutokset sekä aatteiden ja ideologioiden muutokset on asianmukaisesti päivitetty painoksesta toiseen. Puoluejärjestelmää kuvaava jakso on uudessa painoksessa selvemmin kytketty yhteiskunnallisiin lohkoutumiin ja jakautumiin kuin ensimmäisessä painoksessa. Puolueiden suhde valtioon on uusimmassa painoksessa saanut oman alalukunsa.

Jo vuonna 1980 ilmestyneessä viidennessä painoksessa (Nousiainen 1980) painostusryhmiä käsittelevän luvun otsikko muuttui etujärjestöiksi. Rakenteeltaan luku on säilynyt lähes alkuperäisessä muodossaan. Niin ensimmäisessä kuin kymmenennessä painoksessa tarkastellaan etujärjestöjen asemaa ja tehtäviä, suomalaista etujärjestökenttää sekä etujärjestö- ja painostuspolitiikkaa. Myös etujärjestökentässä tapahtuneet muutokset on asianmukaisesti päivitetty uuteen painokseen.

Tiedotusvälineitä käsittelevä jakso on ensimmäisen painoksen jälkeen perusteellisesti uudistunut. Ensimmäisessä painoksessa Nousiainen tarkasteli vain sanomalehdistöä. Myöhemmissä painoksissa myös radio ja televisio saavat oman sijansa. Viidennestä painoksesta alkaen kirjaan on sisällytetty myös joukkotiedotuksen poliittisia vaikutuksia käsittelevä jakso.

Myös kirjan toinen valtiollisia laitoksia käsittelevä osa on perusrakenteeltaan säilynyt lähes entisellään. Se alkaa valtiosäännön peruspiirteiden esittelystä, minkä jälkeen tarkastellaan eduskuntaa, tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa, parlamentarismia, valtionhallintoa ja lainkäyttöä sekä alueellisia itsehallintojärjestelmiä. Eduskuntaa käsittelevä luku esittelee lukijalle eduskuntavaaleja, eduskunnan kokoonpanoa ja järjestysmuotoa, tehtäviä, toimintatapaa ja työmäärää. Tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa käsittelevässä luvussa kuvataan ensin presidentinvaalia sekä presidentin tehtäviä ja asemaa. Sen jälkeen tarkastellaan valtioneuvoston kokoonpanoa ja tehtäviä sekä päätöksentekoa valtioneuvostossa. Viimeksi mainittua käsitellään yksityiskohtaisemmin kuin ensimmäisessä painoksessa. Onhan Nousiainen SPJ:n ensimmäisen painoksen ilmestymisen jälkeen ehtinyt kirjoittaa erilliset monografiat tasavallan presidentin asemasta (1985) ja hallitusten ja ministereiden toimintatavoista (1992). Parlamentarismia käsittelevässä luvussa Nousiainen esittelee ensin parlamentarismia järjestelmänä, sitten parlamentarismien kehitystä Suomessa ja ministeristön muodostamista ja eroamista. Luvun lopussa analysoidaan parlamentarismien merkitystä vallanjaon kannalta.

Valtionhallintoa ja lainkäyttöä käsittelevän luvun rakenne on säilynyt pääosin ennallaan. Kunnallista itsehallintoa ja Ahvenanmaan itsehallintoa käsittelevät luvut yhdistettiin yhdek-

si alueellisia itsehallintojärjestelmiä käsitteleväksi luvuksi jo vuonna 1980 ilmestyneessä viidennessä painoksessa.

Viitekehyksen ja rakenteen ongelmia

SPJ:n kolmas osa on vuosien mittaan uudistunut kaikkein eniten. Ensimmäisessä painoksessa kirjan kolmannen osan nimi oli *Järjestelmä toiminnassa*. Siinä Nousiainen tarkasteli neljää valikoitua politiikkalohkoa: ulkopoliittikkaa, finanssipoliittikkaa, puolustuspolitiikkaa ja sosiaalipoliittikkaa. Nousiaisen tavoitteena oli kuvata poliittisen järjestelmän tuotoksia muutamilla keskeisillä politiikkalohkoilla ja avata näköaloja siihen, mitä poliittisessa toiminnassa on saatu aikaan. Hän pohtii, millä tavalla poliittisten voimien toiminta valtiollisissa laitoksissa tuottaa poliittisessa päätöksenteossa erilaisia järjestelmän tuotoksia. SPJ:n ensimmäisestä painoksesta kirjoittamassaan arvostelussa Martti Noponen piti kirjan kolmatta osaa keskeneräisenä. Tarkastelun kohteena on vain muutamia politiikan erityislohkoja ja esitykset jäivät irrallisiksi kirjan edellisiin osiin nähden (Noponen 1959, 158).

Vuonna 1980 ilmestyneeseen viidenteen painokseen Nousiainen kirjoitti SPJ:n toiminnallisia piirteitä käsittelevän osan kokonaan uudelleen. Viidennestä painoksesta alkaen Nousiainen tarkastelee järjestelmän toiminnallisina piirteinä: kansalaisten osallistumista, lainsäädännön menettelytapoja, menettelytapoja valtion budjetin hyväksymisessä ja ulkopoliittisen päätöksenteon menettelytapoja. Järjestelmän tuotospuolen tarkastelun sijasta Nousiainen tarkastelee toiminnallisina piirteinä eräitä keskeisiä proseduraalisia kysymyksiä. Lainsäädäntöprosessin, budjettiprosessin ja ulkopoliittikan päätöksentekoprosessin käsittelemistä erillisinä aiheina voidaan hyvin perustella sillä, että niistä kaikista löytyy omintakeisia proseduraalisia piirteitä. Sen sijaan voidaan keskustella siitä, kuinka hyvin kansalaisten poliittista osallistumista käsittelevä luku sopii juuri tähän yhteyteen. Poliittista osallistumista voisi tarkastella myös poliittisia voimia käsittelevässä osassa.

SPJ:n viidennestä painoksesta kirjoittamassaan kirja-arviossa Dag Anckar (Anckar 1981) pitää valitettavana sitä, että Nousiainen on luopunut kirjan ensimmäisissä painoksissa olleesta

tavoitteesta kuvata sitä, minkälaisia tuloksia poliittisessa toiminnassa saadaan aikaan. Viidennestä painoksesta alkaen poliittisen järjestelmän tuotospuolen tarkastelu jää kovin ohueksi. Poliittisen järjestelmän rajoja ja sen osia olisi mahdollista eastonilaisittain täsmentää siten, että poliittiset vaatimukset ja kannatus, poliittiset päätöksentekoprosessit ja politiikan tuotokset erottuisivat toisistaan poikkeaviksi osiksi. Kun poliittisen järjestelmän tuotospuolen tarkastelu jää kirjassa vähäiseksi, jäävät siitä samalla puuttumaan teemat, joissa evaluoidaan poliittisten voimien ja niiden voimasuhteiden merkitystä politiikan tuotosten kannalta sekä instituutioiden merkitystä järjestelmän tuotosten kannalta.

Varmaankin kirjan näkökulmia voitaisiin painottaa toisenlaisilla tavoilla. Poliittikan tuotokset voisivat olla vahvemmin esillä, mutta samalla pitäisi löytää luonteva tapa rajata, mitä politiikan tuotoksia peruskurssikirjassa on mahdollista tarkastella ilman että teosta kohtuuttomasti paisutetaan. Kirjassa voitaisiin hyödyntää uusia tutkimustuloksia instituutioiden evaluatiosta ja suunnittelusta. Niin poliittisia voimia kuin valtiollisia laitoksia voitaisiin tarkastella nykyistä enemmän vertailevan politiikan tutkimuksen keinoin. Vertailevan politiikan tutkimuksen alueella on viime aikoina alkanut ilmestyä tapaustutkimuksia, joissa tarkasteltavan tapauksen ilmiöitä selitetään vertailevan politiikan tutkimuksen typologioiden ja teorioiden avulla.

Jaakko Nousiaisen *Suomen poliittinen järjestelmä* on joka tapauksessa niin monipuolinen ja korkeatasoinen Suomen poliittisen elämän yleisesitys, että se on jo neljänkymmenen vuoden ajan säilyttänyt asemansa alan hallitsevana perusteoksena. Se ei ole saanut haastajia. Teosta käytetään kaikkien suomalaisten valtio-opin laitosten tutkintovaatimuksissa, erilaisten oppinnäytteiden lähdeoteoksena ja vapaan sivistystyön oppikirjana. Lisäksi se on hyvä haku-teos. Toistakymmentä vuotta sitten kysyin Jaakko Nousiaiselta kohdatessamme Turun yliopiston valtio-opin laitoksen käytävällä: ”Kuule Jaakko, kuinka monta kansanedustajaa kokoumuksella tällä hetkellä onkaan?” Nousiainen vastasi: ”En minä muista. Sitä varten on SPJ. Katsotaan siitä.” Siitä on hyvä katsoa, monia asioita.

Suomen uusi Hallitusmuoto astuu voimaan 1.3.2000. Nousiaisen on taas aika päivittää kirjansa ajan tasalle. Arvatenkin voimme odottaa *Suomen poliittinen järjestelmä* -kirjasta taas uutta korjattua painosta.

LÄHTEET

- Anckar, Dag (1981): *Nousiainens femma*. Jaakko Nousiainen: Suomen poliittinen järjestelmä. Viides täysin uudistettu painos. WSOY, Juva 1980. Kirja-arvio, *Politiikka* vol. 23: 4, s. 459–462.
- Brotherus, K. R. (1945): *Katsaus Suomen valtiollisen järjestysmuodon historialliseen kehitykseen*. WSOY, Porvoo.
- Hermansson, Robert (1945): *Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin*. Suomentanut K. Kaila. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Lindman, Sven (1941): *Statskick och förvaltning i Finland. En översikt*. Söderström & C:o, Helsingfors.
- Lindman, Sven (1962): *Suomen valtiojärjestelmä*. WSOY, Porvoo.
- Merikoski, Veli (1944): *Suomen julkisoikeuden oppikirja*. WSOY, Porvoo.
- Nojonen, Martti (1959): Jaakko Nousiainen: Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY, Porvoo. Kirja-arvio. *Politiikka* 1:3–4, s. 156–158.
- Nousiainen, Jaakko (1959): *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY, Porvoo – Helsinki.
- Nousiainen, Jaakko (1964): *Finlands politiska system*. Svenska bokförlaget Norstedt, Stockholm.
- Nousiainen, Jaakko (1971): *The Finnish Political System*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Nousiainen, Jaakko (1980): *Suomen poliittinen järjestelmä*. Viides täysin uudistettu painos. WSOY, Porvoo – Helsinki – Juva.
- Nousiainen, Jaakko (1985): *Suomen presidentit valtiolisina johtajina. K. J. Ståhlbergistä Mauno Koivisto*. WSOY, Porvoo – Helsinki – Juva.
- Nousiainen, Jaakko (1992): *Politiikan huipulla. Ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarisessa järjestelmässä*. WSOY, Porvoo – Helsinki – Juva.
- Nousiainen, Jaakko (1998): *Suomen poliittinen järjestelmä*. Kymmenes, uudistettu laitos. WSOY, Porvoo – Helsinki – Juva.