

JUHLAJULKAISU

AARNE NUORVALA

1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Valtiovalln kolmijako-oppi ja nyky aika

Presidentti Aarne Nuorvalan johtamassa valtiosääntökomiteassa törmäsi yhteen kaksi keskenään ristiriitaista, ikivanhaa ja osittain jo aikansa elänyttä käsitystä ylimmän valtiollisen vallan käytöstä. Vastakkain olivat perimmältään filosofi John Locken tukema juristisosiologi, paroni Charles de Secondat Montesquieu ja monitaitoradikaali Jean-Jacques Rousseau. Kun tarkastelee valtiosääntökomitean mietinnön johdantovaihtoehtoja, on pakko panna merkillle se uskollisuus, millä toinen osapuoli vetoaa niihin aatteisiin, joita Montesquieu esitti teoksessaan *L'esprit des lois* (1748) toisen osapuolen taas painottaessa niitä ideoita, joita Rousseau esitti vähän myöhemmin teoksessaan *Du contrat social ou Principes du droit publique*, 1762.

Se, että suomalaista valtiosääntökeskustelua käydään 1900-luvulla jotakuinkin täsmälleen samoin argumentein, joita ranskalaiset käyttivät 1700-luvulla kirjoittaessaan valtiosääntöjen historian ensimmäisiä lukuja, ei tarkoita sitä, että valtiosääntökomitean jäsenistö olisi vuosisatoja kehityksestä jäljessä. Päinvastoin. Tämä paradoksi osoittaa, kuinka perin ajankohtaisia ja eläviä nuo valtiosääntömallit yhä ovat¹. Kun tarkastellaan nykyajan valtiosääntöjä, havaitaan, että eräissä varsin tuoreissa valtiosäännöissä on Locken ja Montesquieun kehittämää kolmijakomallia toteutettu tarkoin ja uskollisena alkuperäisille perusteluille (mm. Ranskan V tasavallan valtiosääntö). Toisaalta sosialististen valtiosääntöjen laatijat jyrkin sanoin hylkäävät Montesquieun opin tarpeettomana sosialistisessa valtiossa ja korostavat niitä kansansuvereniteetin perusoppeja, jotka löytyvät jo Rousseau'n kirjoituksista.²

¹ Sipponen on julkaissut laajimman valtiovalln kolmijako-oppia koskevan tutkimuksen Suomessa. Ks. Valtiovalln kolmijako I—III, *Politiikka* 1961 s. 128 ss. sekä 174 ss. ja *Politiikka* 1962 s. 34 ss. Nyt julkaistavassa kirjoituksessa näkökulma on toinen kuin Sipposella, tarkoitukseni on tarkastella eräitä kehityskulkuja valtiollisen valln käytössä ja kolmijako-opin käyttökelpoisuutta nykyajan valtiosäännöissä.

Sipponen kuvaa (*Politiikka* 1962 s. 36 ss) mielenkiintoisella tavalla stähilbergiläisen vallanjakolinjan ja vasemmiston ajaman rousseaulaisen kansansuvereniteettiperiaatteen kannattajien keskustelua 1919 hallitusmuotoa säädettäessä.

² Ks. Ottó Bihari, *The Constitutional Models of Socialist State Organization*, Budapest 1977, missä kirjoittaja esittää, Rousseau'n ajattelutapaan viitaten, laajan ja

Olisi kiintoisaa tarkastella historiallisen kehityksen valossa, missä muodoissa toisaalta Montesquieun aatteet ovat toteutuneet kirjoitetuissa valtiosäännöissä ja toisaalta sitä, kuinka Rousseaulaiset aatteet tiivistyivät ensin lukuisissa Ranskan vallankumouksen jälkeisissä valtiosäännöissä siirtyäkseen sieltä mm. sosialististen valtiosääntöjen rakenteisiin. Tilanpuutteen vuoksi rajoitun kuitenkin seuraavassa katsaukseen siitä, kuinka valtiovallan kolmijako-oppi saavutti jalansijaa, ja mikä merkitys sillä on nykyajan valtiosäännöissä sekä niiden kansainvälisoikeudellisissa vastineissa, kansainvälisten järjestöjen perussäännöissä.

Valtiosääntökomitean enemmistö päätteli seuraavasti: »Nykyisissä oloissa niin sanottu vallanjako on käsitettävä sellaisena käytännöllisistäkin syistä suoritettuna valtiollisten tehtävien jakona, jonka tarkoituksena on tasapainottaa vallankäyttöä eri toimielinten kesken niin, ettei millään niistä ole ylintä toimivaltaa kaikilla valtion toimialoilla. Liiallisen vallan keskittämisen estämiseksi on valtiosääntömme kokonaisuutena edelleen säilytettävä hallitusmuotojemme edellyttämä keskinäinen vuorovaikutus ja tasapaino eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltasuhteissa sekä pidettävä yllä tuomioistuinten riippumattomuus.» Montesquieu: »Il n'ya point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparé de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles, ou du peuple exerçait, ces trois pouvoirs: celui de faire les lois, celui d'exécuter les résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers.»

Tekstejä verrattaessa on lähellä ajatus, että Montesquieu sai sanotuksi asiansa perustellummin kuin valtiosääntökomitean enemmistö. Enemmistö näet jostain syystä jättää sanomatta, mikä on perimmäinen syy sen kannattamaan valtiovallan tehtäväjako.

* * *

jyrkän Montesquieun ajattelutavan kritiikin osoittaakseen, miksi valtiovallan kolmijakoperiaate ei voi tulla sosialistisessa valtiosäännössä kysymykseen. Ks. myös Sipponen, *Politiikka* 1961 s. 141 ss.

³ Ks. esim. Marx, K-Engels, F: *The German Ideology*, *Collected Works*, Vol. 5, Moscow 1976 s. 60.

⁴ Ks. Kom. 1974: 27 s. 14 ja Montesquieu, Ch.d.S.: *Oeuvres complètes*, Paris 1977, IV s. 5.

⁵ Valtiovallan kolmijako-opin kehittäjistä ja kehittymisestä ks. Sipponen, *Lainsäädäntövallan delegoiminen*, Vammala 1965 ja Sipponen, *Politiikka* 1961 s. 129 ss.

Montesquieu oli empiristi, Rousseau ideologi. Montesquieu sai runsaasti ajatuksia John Lockelta⁵. Hän kehitti olennaisesti eteenpäin Locken jo vuonna 1690 julkaisemaa periaatetta, jonka mukaan kansalaisten vapauden ja oikeusturvan takaamiseksi valtiollinen valta tulee jakaa parlamentin ja kuninkaan kesken. Montesquieu tutki oloja useissa Euroopan valtioissa 1720- ja 1730-luvun vaihteessa ja päätyi pitämään silloista Ison-Britannian valtiollis-poliittista järjestelmää parhaana kansalaisten vapauden ja valtiorakenteen tehokkaan toiminnan kannalta. Montesquieu lisäsi Locken ajatuksiin toimeenpanovallan ja parlamentin vallan jaosta tuomiovallan eristämisen toimeenpanovallasta ja lainsäädäntövallasta.⁶

Valtiovallan kolmijakoperiaate vaikutti Ranskan vuoden 1789 valankumouksen jälkeen kirjoitettuihin lukuisiin valtiosääntöihin, mutta sitä ei saatu vakiinnutetuksi. Valtiosäännöt jäivät joko paperille: ne eivät tulleet voimaan, tai järjestelmät sortuivat diktatuureiksi ja muunnettiin toisiaan seuraavissa vallankaappauksissa.

1789 hyväksytyssä ihmisoikeuksien julistuksessa, joka on liitetty valtiosääntöön 3 päivältä syyskuuta 1791, tosin kirjoitetaan »Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a pas de constitution». Ranskan valtiosääntökehityksessä rousseaulainen kansansuvereniteetti-periaate syrjäytti kuitenkin pitkäksi ajaksi kolmijakoperiaatteen. Vasta vuoden 1958, Ranskan V tasavallan, valtiosäännössä valtiovallan kolmijakoperiaate näyttää vakiintuneen.⁷

Kolmijakoperiaate saavutti kuitenkin varsin nopeasti vakaan, kirjoitetun oikeusnormin aseman Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen valtiosäännössä, jossa periaatetta toteutetaankin lähimpänä sen alkupe- räismallia. USA:n valtiosääntö ei tunne parlamentarismia, kyt kentää, joka vastoin perusperiaatetta yhdistää lainsäädäntövallan käyttäjän toimeenpanovallan käyttäjään ja hämärtää valtasuhteita. Montesquieun tutkiessa Ison-Britannian valtiosääntöä parlamentarismi ei ollut vielä kehittynyt nykyiselleen. Jacques Cadarin havaintojen mukaan tosin yksittäisen ministerin oikeudellisen ja poliittisen vastuun periaate oli jo kehittynyt, mutta parlamentarismin perusperiaate, koko hallituksen kolleeginen vastuu politiikastaan parlamentille, kehittyi vasta puoli vuosisataa Montesquieun julkaisemisen jälkeen.⁸

⁶ Ks. Jacques Cadart: *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Tome 1, second édition, Paris 1979 s. 298—301.

⁷ Ks. Cadart mt.s. 307 ss.

⁸ Cadart, mt. s. 300.

Tiukka valtiovallan kolmijakorakenne, joka omaksuttiin USA:n valtiosääntöön, levisi nopeasti ja omaksuttiin useisiin Etelä-Amerikan valtiosääntöihin. Kaikkialla järjestelmälle oli tyypillistä, että lait laatii vaaleilla valittu, yleensä kaksikamarinen kansanedustuslaitos, toimeenpanovalta (oikeastaan yhteiskunnan johtamisvalta) kuuluu vaalilla valitulle presidentille ja tuomiovalta molemmista itsenäiselle oikeuslaitokselle.

USA:n vuoden 1787 valtiosääntö on perusrakenteeltaan entisellään yhä voimassa. Muualla malli ei osoittautunut yhtä kestäväksi. Jatkuvat vallankaappaukset ja lähes kaiken olennaisen valtiollisen vallan keskittäminen yleensä joko armeijan ylijohdolle tai sisällissodassa voittaneen aseellisen kansanliikkeen johtajalle ovat tyypillisiä ilmiöitä Latinalaisen Amerikan valtiosääntökehitykselle, eivätkä näissä valtioissa toimivat siviili- tai sotilastuomioistuimet juuri rohkene esiintyä kansalaisten oikeusturvan takaajina.

Valtiovallan kolmijakomallin perusrakenteen hajoaminen muualla kuin USA:ssa tuskin johtuu niinkään itse rakenteesta, vaan ennenkaikkea yhteiskunnallisesta epävakaudesta. Kolmijakoperiaate muodostaa käytännössä tehokkaasti toimivan tasapainojärjestelmän kolmikron parlamentti—presidentti—oikeuslaitos kesken niin, ettei vallansiirtoja juuri tapahdu. Sensijaan tämä malli ei näköjään riittävän tehokkaasti kontrolloi näiden muodollisten vallankäyttäjien ulkopuolisia voimia: ulkoparlamentaarisia liikkeitä, valtiosäännölle epälojaalia armeijaa tai santarmistoa tahi aseistautuneita sissijoukkoja.

1800-luvun Euroopassa vallanjakomalli alkoi voittaa niinikään jalansijaa ja 1900-luvun alussa kolmijako-oppi oli valtavirtauksena Länsi-Euroopassa. Kehityksen huippukohtana voitaneen pitää vuoden 1919 ns. Weimarin Saksan valtiosääntöä. Samaan aikaan tuo periaate kirjattiin myös Suomen Hallitusmuotoon. Suomessa hahmotellut ensimmäiset valtiosääntömallit olivat tosin voimakkaasti parlamentarismin sävyttämiä ja etääntyivät siten alkuperäismallista, mutta sisällissodan jälkeisessä tilanteessa parlamentarismia löyhennettiin USA:n presidenttivaltaisen kolmijakomallin suuntaan.

1900-luvun ensimmäiset vuosikymmenet olivatkin Montesquieun periaatteiden laajimman sovellutuksen kautta. Sitten kehityksen suunta muuttui. Yleensä parlamentarismien (ja budjettivallan sisältävän hallinnon ohjausvallan) sävyttämät kolmijaon perusperiaatteelle rakentuneet valtiosäännöt kumoutuivat toinen toisensa jälkeen Euroopassakin. Lähtökohtana oli Hitlerin valtaantulo ja vallan keskittäminen valtakunnankanslerille sekä Mussolinin vallankaappaus

Italiassa. Jo vähän ennen Venäjän oktrojoitu valtiosääntö kumottiin. Uusi neuvostovalta ei ryhtynyt soveltamaan valtiovallan kolmijakoperiaatetta (sen tehtäväjakoa jossain määrin kylläkin), vaan kehitti kokonaan uuden valtiosääntömallin, joka osoittautui kestäväksi.

Toisen maailmansodan yhteydessä ja sen jälkiselvittelyissä usea kolmijakoperiaatteelle perustunut valtiosääntö kumottiin ja korvattiin milloin korporatistisella järjestelmällä (Vichyn Ranska ja sitä ennen mm. Francon ja falangistien Espanja), milloin parlamenttikeskeisellä sosialistisella valtiosäännöllä (mm. Unkari ja Tšekkoslovakia), tai valtiosäännön lakattua olemasta voimassa valtio liittyi toiseen valtioon (Baltian tasavallat). Toisaalta kolmijakoperiaate palasi uudelleen voimaan mm. Saksan Liittotasavallassa ja Italiassa ja saneltiin sodan voittajan toimesta uutuutena Japanille.

Toisen maailmansodan jälkeisessä valtiosääntökehityksessä kolmijakoajattelu näyttää jääneen jossain määrin taka-alalle. Perustetut uudet valtiot ovat valtaosaltaan kehitysmaita. Näille valtioille on yhteistä tavaton taloudellinen takapajuisuus, liikaväestön tuottamat ongelmat sekä rodullisten, kielellisten ja uskonnollisten väestöryhmien keskeiset erimielisyydet. Näyttää siltä, että useimmat kehitysmaat eivät kykene ylläpitämään valtiovallan kolmijaon perusperiaatetta ja liberaalis-demokraattista poliittista järjestelmää. Huomattavimpana poikkeuksena tästä trendistä on ehkä Intia. Kolmijako uhkaa sortua sisällissotiin tai sotilasvallankaappauksiin samaan tapaan kuin USA:n mallin ottaneissa Etelä-Amerikan valtioissa. Valtiollisen yhtenäisyyden ja hallituksen tehokkuuden nimissä useimmissa kehitysmaissa on tingitty kansalaisten poliittisen toiminnan vapaudesta ja toteutettu yksipuoluejärjestelmä. Vaikka näissä valtioissa perustuslaki usein on kirjoitettu kolmijaon periaatteet huomioon ottaen, perustuslaki on pelkkä fasadi: valta on keskitetty yhdelle puolueelle ja sen johtajalle, joka toimii tasavallan presidenttinä. Valtiosäännön mukaan maassa toimii myös parlamentti, mutta mikäli tällaisen laitoksen on käytännössä yleensä sallittu kokoontua, sen päätökset noudattavat presidentin ja hänen puolueensa tahtoa, koska parlamentin jäsenet kuuluvat yleensä valtaosaltaan ainoaan sallittuun puolueeseen. On myös tietoja siitä, että valtiosäännön takaama oikeuslaitoksen itsenäisyys ei ole realiteetti. Nämä uusien kehitysvaltioiden valtiosäännöt ovat ajoittain osoittautuneet hyvinkin kestäviksi (esim. Egypti), mutta varsin usein itsenäisyyden alkuvaiheiden jälkeen edes yksipuoluejärjestelmän toteuttanut keskitetty vallankäyttöjärjestelmä ei ole kestänyt — kehitysmaiden valtiosääntökehitykselle on ollut leimaa antavana

toisiaan seuraavat vallankaappaukset ja ajoittain jopa makaaberi valtiovallan käyttötyyli (esimerkkeinä vaikkapa Idi Amin, Bokassa I ja Pol Pot).

Ne sosialistiset valtiosäännöt, jotka on säädetty Neuvostoliiton esimerkin mukaan, ovat — toisin kuin kehitysmaiden valtiosäännöt — osoittautuneet varsin kestäviksi. Valtiosääntömuutokset ovat yleensä käytännössä olleet vain vanhentuneiden säännösten uudistamista, uusien mutta asemaltaan toissijaisten valtioelinten perustamista, ja kansalaisen aseman, oikeuksien ja velvollisuuksien uusia määritelmiä (mm. Neuvostoliiton ja Saksan Demokraattisen Tasavallan valtiosäännöt).

Myös useat kehitysmaat ovat viime vuosina omaksuneet sosialistisen valtiosäännön, mutta niiden kestävydestä ei ole riittävästi kokemuksia. Joka tapauksessa sosialistisille valtiosäännöille on ominaista — ehkä Jugoslaviaa lukuunottamatta — että Montesquieun peruseriaatetta: valta tulee jakaa usealle eri vallankäyttäjälle, jotta liian vallankeskittymisen oikeusturvan kannalta kielteisiltä seurauksilta välttyttäisiin, ei tahdota soveltaa.⁹ Valtiovalta nähdään Rousseau tavoin jakamattomana ja sosialismin rakentamisen vaiheessa sen käyttö on ensisijassa uskottava työläisväestölle, joka toimii leniniläisen puolueen ohjauksessa.

Sosialistisetkin valtiosäännöt noudattavat käytännössä sitä tehtäväjakoja, jonka Montesquieu jo lähes neljännesvuosituhatta sitten kehitti.

Neuvostoliiton esikuvan mukaan lainsäädäntövalta on sosialistis-sakin maissa vaaleilla valitulla kansanedustuslaitoksella, toimeenpanovalta presidentin johtamalla hallituksella ja tuomiovalta tuomioistuimilla. Vallankäyttäjät eivät, kuten sanottu, kuitenkaan kilpaile keskenään eivätkä kontrolloi toistensa vallankäyttöä montesquieulaismadisonilaiseen tapaan.) Päätöksentekoa yhtenäistävänä tekijänä toimii leniniläinen demokraattisen sentralismin periaatetta toteuttava, siis keskitetty, puolueorganisaatio, jolla on kullekin valtioelimelle vastineensa, joissa valmistellaan ohjeet päätöksiä tekeville valtioelimille. Huomiota kiinnittää juuri se, että jako norminantovaltaan, yhteiskun-

⁹ Sipponen tähdentää s. 128 (Politiikka 1961) alaviitteessä 1 Hakkilaan viitaten, ettei kysymyksessä ole »oppi valtiovallan jaosta vaan valtiollisten tehtävien jaosta». Tällä kohden oma käsitykseni poikkeaa olennaisesti Sipposen ajattelutavasta. Käsitykseni on — seikka, joka tullee esille myös tekstiin otetusta Montesquieu-sitaatista — että kolmijako-opin perusajatus on todellakin jakaa valtaa vallankeskityksen häiriövaikutusten takia. Artikkelini tarkoituksena on tarkastella kolmijako-oppia ensisijassa juuri vallankäytön rajoittamisvälineenä.

nan ohjausvaltaan ja tuomiovaltaan on siis edelleen voimassa, mutta toisin perustein kuin Locken-Montesquieun mallissa.

* * *

Valtiovallan kolmijakoperiaate on saanut kuluvalle vuosisadalle soveltamisalaa aivan uudella taholla, jota Montesquieu ei ole voinut edellyttää, nimittäin kansainvälisissä järjestöissä. Kansainväliset järjestöt ovat valtioiden yhteisöjä, joilla on kansainvälisoikeudellinen oikeuskelpoisuus — niiden sanotaan toimivan valtioiden rinnalla kansainvälisoikeudellisina subjekteina. Kansainvälinen järjestö perustetaan valtioiden välisellä sopimuksella. Järjestöt toimivat tietyllä, valtiokollektiivia kiinnostavalla erityisalalla kuten maailmantalouden, kansainvälisen kaupan, liikenteen tai sotilaallisen turvallisuuden alueella. Lisäksi on tehtäväalueeltaan yleisempiä järjestöjä sekä järjestöistä suurin ja toimialtaan laajin, Yhdistyneet Kansakunnat.

Rakenteeltaan yksinkertaisissa, pienissä kansainvälisissä järjestöissä on yleensä kaksi toimielintä, valtioiden edustajien yleiskokous sekä sen päätöksiä toimeenpaneva hallitus. Näissä järjestöissä ei voida puhua järjestölle kuuluvan vallan kolmijaosta eikä vallankäytön kontrollista.

Useassa järjestössä on kuitenkin havaittavissa selvää kehitystä tai perustamissopimuksessa selvä rakenteellinen ratkaisu, joka viittaa kolmijako-opin periaatteiden soveltamiseen. Selväpiirteisin esimerkki on Euroopan talousyhteisö parlamentteineen, kahdentason toimeenpanovallan käyttäjineen (Ministerineuvosto ja Komissio) ja itsenäisine riippumattomine tuomioistuimineen. Kolmijaon periaatteena on nimenomaan vallankäytön kontrolli. Suurimpana puutteena kolmijaon toteuttamisessa on ns. Euroopan parlamentin vähäinen valta: tätä elintä ei voida pitää lainsäätäjänä, norminantovalta on yhä etupäässä jäsenvaltioilla, jotka käyttävät sitä keskeisin sopimuksin kansainvälisessä tasossa ja desentralisoidusti omissa kansallisissa parlamenteissaan valtion sisäisesti.

Rakenteellisessa mielessä hyvänä esimerkkinä voidaan myös pitää Yhdistyneitä Kansakuntia. Yleiskokous on parlamentti, jolle näyttää vähittäin kehittyvän tiettyä norminantovaltaa (normiluonteiset resoluutiot). Yleiskokouksen vastapainona on turvallisuusneuvosto. Kummallekin toimielimelle on annettu tietty, tiukasti määritelty toimivalta-alansa, eikä kumpikaan voi käyttää toiselle kuuluvaa päätäntävaltaa. Turvallisuusneuvostoa ei myöskään voida pitää pelkkänä

yleiskokouksen pättösten toimeenpanijana, päinvastoin. Jos lähde-tään siitä, että YK:n perustehtävänä on maailmanrauhan säilymisen turvaaminen, käyttää turvallisuusneuvosto varsin itsenäisesti tälle alueelle kuuluvia valtuuksia, jotka käytännön luonteeltaankin ovat »ei-normatiivisia». Kolmantena osana rakennelmaa on kansainvälinen tuomioistuin, joka on varsin selväpiirteisesti perustettu riippumatto-maksi tuomioistuimeksi Montesquieun edellyttämällä tavalla. Tässä kohdin kuitenkin mallista poiketaan eniten: kansainvälinen tuomio-istuin ei voi oma-aloitteisesti ja yksipuolisesti kansallisten tuomio-istuinten tavoin puuttua eri jäsenvaltioiden keskinäisiin kiistoihin eikä yleiskokouksen ja turvallisuusneuvoston välisiin kompetenssikonflik-teihin. Toisaalta viimeksimainituilla elimillä ei ole minkäänlaista vai-kutusvaltaa niiden asioiden ratkaisemiseen, jotka kansainvälinen tuo-mioistuin voi ottaa ratkaistavakseen.

Kolmijakomallin sovellutuksia esiintyy useissa muissakin kansain-välisissä järjestöissä, etenkin Euroopan Neuvostossa. Myös suunni-teltu merenpohjan hyväksikäyttöä hallinnoiva kansainvälinen järjestö (International Seabed Authority) näyttää rakentuvan kolmijakoajatte-lun periaatteille.

Vallanjaon perusidea, huoli siitä, että jokin ryhmittymä kaappaa itselleen kaiken vallan ja käyttää sitä vain rajoitetun ryhmän etujen ajamiseen, näkyy hyvin selvänä useassa sellaisessa kansainvälisessä järjestössä, jossa tahdotaan estää se, että jokin taloudellisesti yliver-tainen jäsenvaltio kaappaa järjestön ulkopoliittikkansa toteuttajaksi tai ainakin ulkopoliittisten tointensa legitimoitivälineeksi. Järjestöjen perussääntöihin kirjoitetaan erilaisia tasapainottamisjärjestelyjä. Nii-den nojalla saatetaan yleiskokouksessa tai hallitusmuotoisessa eli-messä tosin antaa jäsenille äänivaltaa niiden järjestöön sijoittaman taloudellisen panoksen tai muun vastaavan tekijän mukaisesti (ns. weighted woting-järjestelmä), mutta samalla säädetään siitä, että yksi-kään jäsen ei saa käyttää äänivaltaa yli määrätyn rajan (esim. 25 % kaikista äänistä). Lisäksi näissä järjestöissä yleiskokouksen ja halli-tuksen keskeiset toimivaltasuhteet on tarkoin määritelty. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa perushyödykkeiden tuottajajärjestöt (maail-man kahvi-, tina-, vehnä- jne järjestöt), joissa pyritään tasapainoon tuottaja- ja kuluttajavaltioiden kesken. Toisena esimerkkinä voidaan mainita INTELSAT, televisiosatelliittijärjestö, jonka perustamisvai-heessa oli tärkeää kontrolloida USA:n vaikutusvaltaa. Esimerkiksi sopii myös maailmanpankkiryhmä ja erityisesti Kansainvälinen valuut-tarahasto.

Edellä selostetussa vallankäyttöä tasapainottavassa järjestörakenteessa on tyypillistä se, ettei eri järjestöelinten keskeisiä toimivaltaita yleensä voida saattaa riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Voidaankin sanoa, että valtioyhteisö on — valtion sisäisiin vallanjakojärjestelmiin verrattuna — vielä siinä kehitysvaiheessa, jota John Locke analysoi ja kuvasi 1600-luvun lopulla. Montesquieulainen riippumaton tuomiovallan käyttö saattaa yleistyä nykyisestään, mikäli jäsenvaltiot tinkivät suvereniteetistaan ja uskaltautuvat alistumaan tuomiovaltaa käyttävien kansainvälisten tuomioistuinten päätäntävaltaan.

* * *

Varsin uusi, mutta kuitenkin vallanjakomallin perimmäisiin ajatuksiin pohjautuva sovellutus on tullut ajankohtaiseksi vastikään itseinäistyneissä afrikkalaisissa entisissä siirtomaissa, joissa Portugalista, Isosta-Britanniasta ja ehkä jossain vaiheessa myös Hollannista peräisin oleva valkoinen väestönosa on joutunut tai joutuu luovuttamaan valtiollisen vallan käytössä ylliotteen värilliselle alkuperäisväestölle. Valkoisen ja värillisen väestön valtasuhteiden sääntely on ollut eräs kaikkein vaikeimpia valtiosääntöoikeudellisia ongelmia mm. Zimbabvessa, Angolassa ja Mosambikissa. Valkoinen vähemmistö on joutunut lähes kirjaimellisesti niiden perusturvallisuusongelmien eteen, joiden ratkaisemiseksi Locke ja Montesquieu kehittivät kolmijakomallin. Tosin näissä uusissa valtioissa vallanjakoa suoritetaan kunkin päävallankäyttäjän kuten parlamentin ja hallituksen sisällä vähintään yhtä huolellisesti kuin vallankäyttäjien kesken.

* * *

Lopuksi on syytä kysyä, mikä on tilanne niissä valtioissa, jotka ovat omaksuneet valtiovallan kolmijaon (yleensä parlamentarismilla ja kansanedustuslaitoksen budjettivallalla hämärrettynä).

Vakainta on kehitys ollut USA:ssa. Malli toimii tarkoitetulla tavalla joskin siten muuntuneena, että tuomioistuimet ovat ottaneet itselleen vallan tutkia kongressin hyväksymien lakien valtiosäännönmukaisuuden — siis siirtymä oikeuslaitoksen vaikutusvaltaa lisäävään suuntaan parlamentin kustannuksella. Presidentin asema on niinkään vahvistunut suhteessa parlamenttiin (Kongressiin). Onhan USA:n presidentti nyt ns. länsiliittoutuman faktinen poliittinen ja sotilaallinen johtaja, jolla on päätösvaltansa piirissä ratkaisuvallta, joka

voi ydinsodan muodossa tuhota kaikki olemassaolevat valtiosääntöjärjestelmät — toimivaltuus, »toimeenpanovallan» laajennus kansainväliseen tasoon, jota Locke ja Montesquieu eivät voineet ennakoida. Toisaalta Watergate-tapahtumat osoittivat selkeästi, että valanjakojen ja tasapainojärjestelmä yhä on perimmäältään voimassa.

Eurooppalaisissa vanhoissa valanjakojärjestelmissä — perustuslailliset monarkiat —, jotka alunperin parlamentarismin sääntöä lukuunottamatta varsin hyvin vastasivat kolmijakomallia, on »toimeenpanovallan» (*pouvoir executrice*) alalla tapahtunut vallan siirtymistä monarkilta pääministerille ja hallitukselle, mutta kolmijakorakenne on säilynyt. Lisäksi uudet, tehokkaat joukkotiedotusvälineet näyttävät vahvasti lisäävän monarkian legitimitettä.

Kolmijakomallin kehityksessä ulkonaisesti näkyvin muutos on tapahtunut »toimeenpanovallan» (käsite on epäonnistunut, kysymyksessä on valtion johtamisvalta niin sisä- kuin ulkopoliitikassakin) ¹⁰ alueella. Montesquieu ei tiennyt presidenteistä vaan laati mallin rojalistina. Toimeenpanovalta, yhteiskunnan johtamisvalta, on käytännössä nykyään hallituksen puheenjohtajilla (pääministereillä) tai presidenteillä (mm. Suomi ja Ranska). Toimeenpanovalta on siten jossain määrin kollektivisoitunut tai kollegiaalistunut parlamenttien päätöksentekomenetelmien suuntaan, mutta yhä ovat valtioita johtavat ryhmittymät varsin pieniä parlamenteihin verrattuina.

Voidaan myös kysyä, onko kolmijakomalli käyttökelpoinen nykyaikaisessa markkinatalousvaltiossa, jossa toimii vahva joukkotiedotusvälineiden verkosto (lehdistö, kirjallisuus ja sähkömagneettinen joukkotiedotus satelliittiyhteyksineen) ja jonka kokonaisvaltaisesti nähtyyn päätäntävaltajärjestelmään kuuluvat talouselämän vaikuttajat ja vahvat kansalaisjärjestöt.

Montesquieun mallissa oli vain kolme vallan lähdetä, lainsäätäjä, hallintovallan käyttäjä ja tuomioistuimet. Koko järjestelmän tarkoituksena oli torjua Ludvig XIV:n ja kardinaali Richelieun johdolla harjoitettu despotismi. Mutta mallia ei kirjoitettu nykyaikaisten vahvojen kansalaisjärjestöjen, valtion- ja kansantaloudellisen vallankäytön ja kansainvälisten riippuvuussuhteiden aikakautta varten.

Ensimmäiset oireet kolmijakomallin epärealistisuudesta saatiin Etelä-Amerikasta, jossa järjestelmät useissa tapauksissa tuhoutuivat valtiolinten ulkopuolelta tulleiden, järjestelmään kohdistuneiden hyökkäysten vaikutuksesta.

¹⁰ Vrt. Cadart, s. 334.

Nykyisin voimassa olevissa parlamentaarisisissa järjestelmissä kolmijaon ainakin näennäinen epärealistisuus kulminoituu juuri uusien vallankäyttäjien edessä.

Joukkotiedotusvälineet ja mikroprosessoritekniikka ovat markkinatalousjärjestelmissä ainakin tiettyynajaan asti jokaisen ostettavissa. Se, joka voi ostaa tietokoneaikaa, mainostiloja, kustantaa lehtiä ja perustaa satelliittiohjelmia välittäviä kaapelitelevisioasemia, saa huomattavan vaikutusvallan valitsijakuntaan.

Kolmijakomalli ei lainkaan ota huomioon työmarkkinajärjestöjä eikä puolueita. Ne olivat täysin tuntemattomia mallin kehittäjille. Tämä näkyy kolmijaon omaksuneissa valtioissa tietynlaisena tosiasioiden kiertämisellä: tuskin missään valtiosäännössä mainitaan työmarkkinajärjestöjen ja puolueiden tosiasiallista vaikutusvaltaa. Tosin Britannian mallin mukainen parlamentarismi lienee juuri se kytkentä, joka on varmistanut kolmijako-opin elinkelpoisuuden, puolueita mainitsematta parlamentarismia toteuttavat valtiosäännöt faktisesti myöntävät kolmijaon ulkopuolisten vaikuttajien osallistumisoikeuden valtiolliseen päätöksentekoon.

Valtioiden välinen integraatio: talouden, kulttuurielämän ja lainsäädännön yhtenäistäminen sekä näiden alojen ylivaltiollisten mallien hahmotteleminen, on vallankäytön muoto, jota kolmijakomalli ei lainkaan sääntele. Valtioiden väliselle yhteistyölle, sopimuspolitiikalle, kulttuuriohjelmien laatimiselle, oikeastaan lähes kaikelle valtioiden vuorovaikutukselle on ominaista, että päätöksenteko on hallituskeskeistä. Hallitukset edustavat valtioita ja kansakuntia ulospäin, suhteissa muihin valtioihin. Parlamenteilla ei juuri ole yhteistyömahdollisuutta — parlamenttien unioni IPU rajoittuu äärimmäisen kapeaan sektoriin, lähinnä suhdetoimintaan, eikä EEC:n parlamentillakaan ole juuri olennaisia valtuuksia.

Valtioiden yhteistyö ja kansainvälinen integraatio on siis ensisijassa hallitusten ja valtionpäämiesten vallankäyttöä. Valtiosopimusten laadintaa koskevan menettelymallin (Wienin valtiosopimuskonventio) mukaan kaikki ratkaiseva valta on toimeenpanovallan käyttäjällä. Valtio voidaan sitoa juridiseen vastuuseen parlamenttia kuulematta, jolloin hallituksen tehtäväksi jää jo sitovien velvoitteiden väkinäinen valtiosisäinen voimaansaattaminen parlamentissa.

Valtioiden yhteistyö, ulkopolitiikka ja diplomatia, jotka luontevasti alkujaan osuivat hallitsijan valtapiiriin, ovat siis koituneet parlamentin, lainsäätäjän, toimivaltaa kaventavaksi tekijäksi. Silloin kun Montesquieu rakensi kolmijakomallin, ulkopolitiikka oli lähinnä diplomaat-

tien vaihtamista, tietojen keruuta ja sotaliittojen suunnittelua, s.o. toimintoja, jotka luontevasti kuuluivat toimeenpanovallan käyttämiseen. Nykyään kansainvälisin sopimuksin valtaosassa tapauksista päätetään asioista, jotka vaativat lainsäätäjän myötävaikutusta, ja juuri näiden ratkaisujen valmistelusta parlamentit ovat pahasti synjässä. Ne joutuvat toimialaansa koskevan kansainvälisen velvoitteen edessä yleensä fait accompli-tilanteeseen.

Vastaavanlaista kehitystä on nähtävissä myös kansainvälisoikeudellisissa ihmisoikeussuojajärjestelmissä. Kansanedustuslaitokset olivat jo lockelaisen mallin mukaan kansalaisen oikeusturvan perustae. Nykyisin toimivissa kansainvälisoikeudellisissa ihmisoikeussuojajärjestelmissä (YK:n ihmisoikeussopimukset, Euroopan neuvosto, Latinalaisen Amerikan ihmisoikeusjärjestelyt jne.) toimivallan painopiste on siirtynyt hallituksille. Parlamentteja ei näiden suojajärjestelyjen toteuttamisessa juuri kuulla. Huomio kiinnittyy myös siihen, että YK:n järjestökoneiston ihmisoikeuksien valvontaelin, ihmisoikeuskomissio, on hallitusten edustajien toimieliin ja heidät valitaan tehtävänsä kansainvälispoliittisin perustein sanottavasti huomiota kiinnittämättä siihen, onko kunkin edustamassa valtiossa ihmisoikeusjärjestelmä tehokkaana toiminnassa vai ei. Samaten YK:n yleiskokouksen alainen ihmisoikeusasioita käsittelevä III komitea on hallitusten edustajien kokous.

Kolmijakoperiaatteen kannalta erityisen vaikeasti arvioitava kehityssuuntaus ovat perustetut valtiosääntötuomioistuimet ja tapaukset, joissa yleiset tuomioistuimet ovat ottaneet itselleen vallan tutkia parlamentin hyväksymän lain perustuslainmukaisuuden. Montesquieun mallissa tosin tunnustettiin kuninkaalle oikeus veton käyttöön lainsäädännössä. Tuolloin ei kuitenkaan esiintynyt kirjoitettuja valtiosääntöjä eikä pitkälle kehitettyä normihierarkiaa tai käsitystä perustuslain korotetusta muodollisesta lainvoimasta. Vasta näiden uusien valtiosääntöratkaisujen ja teorioiden myötä syntyi ajatus lakien valtiosäännönmukaisuuden valvonnasta tuomioistuinteitse. Järjestelyt ovat varsin yleisiä joskin poikkeuksiakin on (mm. kolmijakoajattelun mallimaa Iso-Britannia, Sveitsi, Suomi, varauksin Ranska sekä sosialistiset valtiot Jugoslavian epäortodoksista valtiosääntöä lukuunottamatta).

Parlamentin hyväksymien lakien valtiosäännönmukaisuuden tutkiminen tuomioistuimessa johtaa auttamattomasti ristiriitaan kolmijakopin perusperiaatteen kanssa, sillä valta julistaa toisen elimen päätös tehottomaksi johtaa loogisella välttämättömyydellä päättämään, että mitätöivää valtaa käyttävä on hierarkiassa ylinnä. Eräät esimerkit

Saksan liittotasavallasta (mm. laaja aborttilainsäädäntöä koskenut ratkaisu ja siihen liittynyt lehdistökirjoittelu) sekä Italiasta (mm. päätös, joka hävitti yleisradiomonopolin) viittaavat siihen, että lakien perustuslainmukaisuuden valvontavalta johtaa tuomioistuimen tekemään oikeuspoliittisia ratkaisuja, osallistumaan parlamentin työhön kielteisellä, epälegitiimillä tavalla. Toisaalta Yhdysvaltojen esimerkki osoittaa, että tämä toimivalta voi olla hyvinkin legitiimiä. USA:ssakin on kuitenkin eräiden nimitysten jälkeen tullut tietoja ratkaisuksista, jotka on osissa väestöä ja lehdistöä koettu epälegitiimeiksi. Toisaalta moni suomalainen valtiosääntöteoreetikko on esittänyt, että suomalainen vallanjakojärjestelmä on osittain epälegitiimi juuri siksi, etteivät tuomioistuimet meillä tutki lakien perustuslainmukaisuutta.

Joka tapauksessa lakien perustuslainmukaisuuden tutkintavalta, joka on yksi ydinseikkoja nykyisin voimassaolevissa valtiovallan kolmijakoa toteuttavissa malleissa, on poikkeama siitä perusmallista, jota järjestelmä nimellisesti noudattaa.

* * *

Voimassaolevat vallanjakomalliin perustuvat valtiosääntöjärjestelmät ovat joutuneet erityisen kovien paineiden kohteeksi sisäisten kriisien, kapinoiden ja sotien aikana. Näyttää siltä, että kansallinen kriisi tai hätätilanne on myös kolmijakoperiaatteen kriisi. Klassisena esimerkkinä erehdyksistä ja hätätilavaltuuksien väärinkäytöstä on Weimarin tasavallan valtiosääntö. Myöhempinä aikoina useimmat vallanjakoa toteuttavat valtiosäännöt ovat kuitenkin joutuneet hyväksymään vallankeskeytyksen kriisiaikoina. Useimmissa moderneissa valtiosäännöissä vallanjakojärjestelmä muuntuu olennaisesti vakavan sisäisen tai ulkoisen kriisin aikana. Pääperiaatteena tällöin on, että parlamentin valtaa vähennetään ja hallituksen valtaa lisätään. Tärkeimpänä varokeinona yleensä säädetään, että kansanedustuslaitoksen tulee olla jatkuvasti koolla kriisiaikana.

Valtiovallan kolmijaon peruseriaatteiden kannalta ainoa todellinen kriisitilalaki Suomessa on Sotatilalaki (26. 9. 1930/303) soveltamisalalajennuksineen (28. 11. 1930/356). Vallanjakomallin perusperiaatit on suojattu varsin hyvin. Vaikka toimeenpanovallan käyttö keskittyykin, jää oikeuslaitos riippumattomaksi ja eduskunnallekin jää keskeinen osa sille kuuluvista toimivaltuuksista. Niinpä valtion tulo- ja menoarvio hallitukselle välttämättömine vuotuisine menovaltuutuksineen on vuosittain hyväksyttävä eduskunnassa ja lainsäädäntövalta

säilyy keskeiseltä osaltaan delegoitumattomana joskin perusoikeus-suoja alenee. Hallitus ei voi sotatilalain soveltamisaikanakaan keskeyttää parlamentin toimintaa. Eduskunta voidaan tosin kesken toimikautensa määrätä hajaantumaan (HM 27 ja VJ 27 §§) suoraan perustuslakien nojalla, mutta mikään ei voi estää sitä kokoontumasta vaalien jälkeen. Niinikään HM 36 §:ssä säädetty parlamentarismien perusperiaate toimii sotatilalainkin voimassaollessa: eduskunta voi päättää hallitukselle osoitetusta epäluottamuslauseesta, mikäli hallituksen yliotetta kriisiajan yhteiskuntapolitiikassa ei pidetä asianmukaisena. Sotatilalaki näyttää siten säilyttäneen kolmijakoperiaatteen tärkeimmän osan ja eduskunta, samoin kuin oikeuslaitos, voi häiriötilanteissa ylläpitää kansalaisvapauksia siinä laajuudessa mikä kriisitilanteessa suinkin on mahdollista.

* * *

Edellä on lueteltu joukko periaatteita, normatiivisia uutuuksia, kehityssuuntauksia ja yhteiskuntarakenteiden muutoksia, jotka ovat syntyneen montesquieulaisten vallanjakoperiaatteen muotoamisen jälkeen. On aihetta kysyä, onko tuolla periaatteella enään merkitystä nykyaikana. Valtiosääntökomitea jakaantui tässä kysymyksessä valtiosääntöuudistuksen kannalta enteellisesti kahtia.

Näyttää siltä, että vallanjakomalli, jota ei alun alkaenkaan hahmoteltu kovin tarkasti eikä täsmälliseksi, on liian karkea, yksinkertainen ja muuntunut kuvaamaan ja yksityiskohtaisesti sääntelemään nykyaikaista yhteiskuntaa. Se ei enään selitä eikä ratkaise läheskään kaikkia niitä valtasuhdekonflikteja, joita nykyajan yhteiskunnassa, esim. tulopolitiikkaa toteuttavassa Suomessa esiintyy. Kolmijaon perusajatus sentään lienee vielä käyttökelpoinen; toteuttamassa alkuperäistä tarkoitustaan kansalaisvapauksien turvaajana vallankeskityksen haittavaikutuksia vastaan. Periaate ei kylläkään näytä enään saavuttavan sitä asemaa, joka sillä oli kuluvan vuosisadan alkupuolella — yhteiskuntien organisoinnissa on käytössä lukuisia muita periaatteita. Huomionarvoista kuitenkin on, että periaate on saavuttanut uusia sovellutuksia kansainvälisellä tasolla, valtioiden yhteisössä, jossa näköjään vallitsee samankaltaisia vallankäytön kanavointi- ja sääntelytarpeita, joita esiintyi primitiivisissä 1700-luvun valtioissa.¹¹

¹¹ Merkillepantavaa on, kuten Sipponen huomauttaa, että Robert Hermanson ehätti väitöskirjassaan 1881 julistamaan valtiovallan kolmijako-opin kuolleeksi (Sipponen, *Politiikka* 1962 s. 34), siis lähes täsmälleen vuosisata sitten.