

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XLII

2009

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Leena Halila

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

www.lakimiesyhdistys.fi

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

© 2009 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN-L 0355-8215

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-291-1

ISBN 978-951-855-729-9 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Antero Jyräni

**PRESIDENTTI-INSTITUUTIO
AIKAMME EUROOPASSA**

Sisällys

1	JOHDANTO	53
1.1	Miksi presidentti?	53
1.2	Presidentti valtionorgaanina: hallitusjärjestelmien tyypittelyä... ..	55
1.3	Presidentin valtuuksien reaalisuus	57
1.4	Presidentin asemaan vaikuttavista tekijöistä	59
1.5	Presidentin valtuuksien ja tehtävien jaottelu	62
1.6	Presidentti-instituutiot oikeusvertailussa	63
2	VIERAAT HALLITUSJÄRJESTELMÄT	64
2.1	Itävalta	64
2.1.1	Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä	64
2.1.2	Järjestelmän syntytausta	65
2.1.3	Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja	67
2.1.4	Liittopresidentin oikeudellinen asema	68
2.1.5	Liittopresidentin asemaan tosiasiaassa vaikuttaneita tekijöitä	71
2.1.6	Liittopresidentin asema ja tehtävät käytännössä	73
2.1.7	Instituutiokritiikki	74
2.2	Irlanti	74
2.2.1	Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä	74
2.2.2	Järjestelmän syntytausta	75
2.2.3	Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja	76
2.2.4	Presidentin oikeudellinen asema	77
2.2.5	Presidentin asemaan tosiasiaassa vaikuttaneita tekijöitä	79
2.2.6	Presidentin asema ja tehtävät käytännössä	82
2.2.7	Instituutiokritiikki	83
2.3	Saksa	84
2.3.1	Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä	84
2.3.2	Järjestelmän syntytausta	84
2.3.3	Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja	86
2.3.4	Liittopresidentin oikeudellinen asema	87
2.3.5	Liittopresidentin asemaan tosiasiaassa vaikuttaneita tekijöitä	91
2.3.6	Liittopresidentin asema ja tehtävät käytännössä	92
2.3.7	Instituutiokritiikki	93

2.4 Ranska	94
2.4.1 Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä	94
2.4.2 Järjestelmän syntytausta: alkuvaiheet	95
2.4.3 Presidentin oikeudellinen asema vuoden 1958 perustuslain mukaan	96
2.4.4 Presidentin aseman muuntuminen käytännössä	98
2.4.5 Presidentti parlamenttienemmistön johtajana	99
2.4.6 Presidentin asema kohabitaation aikana	101
2.5 Puola	105
2.5.1 Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä	105
2.5.2 Järjestelmän syntytausta	105
2.5.3 Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja	107
2.5.4 Presidentin oikeudellinen asema	109
2.5.5 Presidentin tosiasialliseen asemaan vaikuttavia tekijöitä	112
 LÄHTEET	 114
 PRESIDENCY OF THE REPUBLIC IN CONTEMPORARY EUROPE	 118

Presidentti-instituutio aikamme Euroopassa

1 JOHDANTO

1.1 Miksi presidentti?

Historialliselta kannalta tarkasteltuna presidentti-instituutio Euroopan parlamentaarisisissa tasavalloissa näyttäytyy monarkkisenä anakronismina.

Tasavallan presidentistä käytetty nimitys ”valtionpää(mies)” on mahdollista palauttaa hyvin vanhoihin orgaanisiin, erityisesti antropomorfiisiin teorioihin, joissa valtion alkumuodot nähtiin ihmisen kaltaisena organismina. Orgaaniset metaforat eivät olleet vieraita 1600-luvulla vaikuttaneelle Thomas Hobbesillekaan, vaikka hän teoriassaan ymmärsikin valtion monimutkaiseksi ihmisten kehittämäksi mekanismiksi.¹ Ajatus monarkista valtion päänä sopi hyvin vielä ns. monarkkiseen periaatteeseen, joka Wienin kongressin päätöksiä (1820) seuraten tuli monissa Euroopan ruhtinaskunnissa noudatettavaksi: ruhtinaassa, valtionpäämiehessä (Oberhaupt des Staates) yhdistyy koko valtiovalta.²

Monarkkisen periaatteen liberaaliksi kilpailijaksi tuli ranskalaisen Benjamin Constantin samoihin aikoihin, ns. restauraatiokauden alussa (1814–1815) esittämä *pouvoir neutre* -oppirakennelma. Sitä Constant oli itse asiassa alun perin kehittänyt tasavaltaista valtiosääntöä varten, mutta tuulen käännyttyä hän kirjoitti esityksensä pitäen silmällä monarkin asemaa. Hänen ajatuksensa mukaan valtiossa tarvittiin neutraali valta huolehtimaan siitä, ettei yksikään muista valtapuooleista, siis hallitus, edustuslaitos ja oikeuslaitos, tuhoaisi toisia ja nousisi niiden yläpuolelle vaan pysyisi oman toimivaltansa rajoissa. Tämä sovitteleva pooli, neutraali valta, olisi mo-

¹ Orgaanisista valtioteorioista ks. esim. Jellinek 1929, 148–158.

² Monarkkisesta periaatteesta 1800-luvulla ks. Jyränki 1989, 179–181, 231–233.

narkin henkilössä. Monarkille oli tätä tehtävää varten tunnustettava joukko valtuuksia, joita tämä käyttäisi henkilökohtaisesti ja itsenäisesti. Pouvoir neutren piirin Constant kuitenkin määritteli niin laajaksi, että hänen monarkille suosittamansa valtuusryväk riitti muuhunkin kuin pelkästään voimaryhmien välisen tasapainon tavoitteluun. Hänen rakennelmiensa takana saattoi olla Montesquieun vallanjako-oppi ja senkin takana häämötää, vielä etäämpänä menneisyydessä, 1600-luvun monarchia mixta -ajattelu. Valtiosääntöteoria on tässä kohtaa hyvin vanhan ajattelun vanki.³

Aikaa myöten Constantista tuli perustuslaillisen monarkian merkittävimpiä oikeuttajia ja teoreetikkoja. Eikä tämä riittänyt. Kun Constantilla neutraali valta keskittyi monarkin henkilöön, jota ympäröivät traditiot ja ihmisten kunnioitus ja jonka nauttima arvovalta antoi pohjaa poliittiselle vaikutusvallalle, ei myöhempinä aikoina ollut vaikeaa siirtää ajatusta politiikan ulko- ja yläpuolella olevasta valtionpäämiehestä tasavaltaisiin järjestelmiin ja presidentti-instituutioon.

Presidenttijärjestelmän (luonteeltaan ei-parlamentaarinen) perusmalli kehitettiin sittemmin 1700-luvun lopulla USA:ssa, ja se tapahtui toisessa hengessä. Liittovaltion presidentti-instituutio korvasi Britannian monarkin (ja osittain myös siirtokuntien kuvernöörit) aikana, jona brittiläinen hallitusjärjestelmä ei ollut vielä parlamentarisoitunut. Välillisellä kansanvaalilla valittava USA:n presidentti on liittohallituksen johtaja, jolle on periaatteessa, sikäli kuin ei ole kyse osavaltioille pidätetyistä asioista, keskitetty liittovaltion hallitusvalta. Presidentti nimittää ja vapauttaa hallituksensa jäsenet, eikä presidentin ja hänen hallituksensa pysyvyys toimeensa ole riippuvainen lainsäädäntövaltaa käyttävästä kaksikamarisesta kansanedustuslaitoksesta, kongressista. Senaatin, eli toisen noista kamareista, suostumus tosin vaaditaan ministerien nimitykseen, ja kongressi voi impeachment-menettelyssä, virkasyytteen käsittelyn päätteeksi, vapauttaa presidentin toimestaan

Constant pääsi vaikuttamaan uuden aallon myötä, kun kansansuvereenisuusajattelu ja tasavaltainen hallitustapa löivät itsensä läpi Euroopassa ensimmäisen maailmansodan seurauksena. Tasavaltaiseksi muuttuneen Ranskan valtiosääntö oli jo 1875 uudistettu Constantin hengessä ja maailmansodan jälkeen Eurooppaan ilmaantui Ranskan rinnalle joukko tasavaltajia, jotka eivät seuranneet USA:n presidenttijärjestelmän mallia. Tasavallan presidentti -instituutio yhdistettiin niissä parlamentaariseen hallitustapaan: hallituksen pysyvyys ei ollut (ainakaan yksin) presidentin luot-

³ Constantista ks. esim. Jyränki 1989, 182–187.

tamuksen varassa vaan (myös) parlamentti voi nostaa tai kaataa hallituksen. Monissa niistä kuljettiin tai oltiin kulkevinaan Constantin jalanjäljissä, samalla kun presidentti-instituutiosta tuli monarkin symbolinen korvike.

Omana aikanamme presidentti-instituution valtiosääntöinen paikka ja asema, tehtävät ja valtuudet vaihtelevat parlamentaarisen hallitustavan omaksuneiden Euroopan valtioiden moninaisuudessa merkittävästi. Kansallisten presidentti-instituutioiden yhtenäisyydestä syntyy tosin helposti harhaanjohtava kuva luettaessa perustuslakien tekstejä, joista monet seuraavat vielä 1800-luvun monarkkisia kirjoittamismalleja. Jos mennään tekstien taakse ja kohdistetaan huomio vain presidenttien reaalina⁴ pidettäviin valtuuksiin, pinnallinen yhtenäisyys pirstoutuu nopeasti. Kattavan valtiosääntöteoreettisen perusteen löytäminen kaikille noille instituutioille on hyvin vaikeaa. Se ei ehkä onnistu edes tarjoamalla constantilaisittain joidenkin reservivaltuuksien⁵ käyttövalmiutta kaikkia yhdistäväksi tekijäksi. Kenties yhteinen perustelu onkin laadultaan sosiaalipsykologinen: presidentti tarvitaan täyttämään erilaisia symbolifunktioita.

Rinnakkainen yleisperuste nykyisille presidentti-instituutioille voisi olla arkisempi mutta mahdollisesti lähellä todellisuutta sekin: valtio tarvitsee presidentin edustajakseen valtioiden väliseen kohteliaaseen kanssakäymiseen, koska muillakin valtioilla on vastaava instituutio, presidentti tai monarkki.

1.2 Presidentti valtionorganina: hallitusjärjestelmien tyypittelyä

Hallitusjärjestelmiä, joihin parlamentin luottamuksesta riippuvan hallituksen ohella kuuluu tasavallan presidentti, luonnehditaan kirjallisuudessa usein termillä kaksihuippuinen eksekutiivi. Näin käytettynä tosin termi ”eksekutiivi”, joka tietenkin liittyy vallanjako-oppiin ja lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan erotteluun, on epätarkka ja harhauttavakin. Niin hallituksella kuin presidentillä voi näet olla muitakin kuin varsinaisesti ylimpään toimeenpanovaltaan liittyviä tehtäviä (ymmärrettiin toimeenpanovallalla tässä sitten ”poliittista valtaa” tai ”hallitusvaltaa” tai jotain sisällöltään näitä suppeampaa käsitettä). Toisaalta presidentin reaaliset valtuudet saat-

⁴ Valtuuksien reaalisuudesta ks. jälj. s. 57–59.

⁵ Reservivaltuuden käsitteestä ks. jälj. s. 62–63.

tavat olla sellaiset, että toimeenpanovallan varsinainen käyttö jää kokonaan niiden ulkopuolelle. Toimeenpanovallan huipusta puhuminen tällaisissa yhteyksissä on ilmiselvää liioittelua.

Sama epämääräisyys – ja samoista syistä – on läsnä, kun valtiosääntöistä järjestelmää, jossa presidentti on mukana, kuvataan ”puolipresidentilliseksi” tai ”puoliparlamentaariseksi”. Kun pyritään tarkempaan ja täsmällisempään hallitusjärjestelmien tyypittelyyn, se tapahtuu sen mukaan, miten presidentti-instituutio on yhdistetty parlamentaariseen hallitustapaan. Matthew Shugart ja John Carey⁶ ehdottavat hyödynnettäväksi jakoa, jossa hallitustavan tyyppi on joko premier-presidential tai president-parliamentary, aina sen mukaan, onko pääpaino hallitustavassa pääministerin johtamassa ja parlamentin luottamuksesta riippuvassa hallituksessa vai onko asianomainen hallitusjärjestelmä presidenttipainotteinen. Shugartin/Careyn terminologiassa edellinen tyyppinimi viittaa pääministeriin, jälkimmäinen koko hallitukseen, ja jälkimmäisessä taas viitataan parlamentaariseen periaatteeseen toisin kuin edellisessä. Suomenkielisessä tekstissä jaottelua vastaavat termikäännökset voivat hyvin olla pääministeri/presidentti-järjestelmä ja presidentti/pääministeri-järjestelmä. Hallituksen parlamentaarinen vastuunalaisuus on tässä sisäänrakennettuna pääministeri-nimikkeeseen.

On huomattava, että Shugartin/Careyn tyypittelyn ulkopuolelle jäävät ne hallitusjärjestelmät, joissa presidentin valtuudet ovat hyvin vaatimattomat ja tehtävät pääasiassa symbolisia. Vaikka presidentti on näissä järjestelmissä mukana, niitä voitaneen aina kunkin tapauksen mukaan luonnehtia kokonaisuudessaan puhtaasti tai lähes puhtaasti parlamentaarisiksi.

Pääministeri/presidentti-järjestelmän tyyppikriteerit ovat Shugartin/Careyn tutkimuksessa seuraavat:

- presidentti valitaan suoralla yleisellä vaalilla
- presidentillä on merkittäviä valtuuksia
- toimeenpanovaltaa käyttävät parlamentille poliittisesti vastuunalaiset pääministeri ja hänen johtamansa hallitus.

Shugartin/Careyn mukaan kriteeriluettelossa tarkoitettut ”merkittävät valtuudet” voivat olla myös sellaisia, jotka jäljempänä tässä esityksessä ovat luonnehdittavissa presidentin reservivaltuuksiksi. Edelleen on ilmeistä, että tuo luettelossa tarkoitettu kriteeri ei toimi, jos huomioon otetaan muita kuin presidentin reaalisia valtuuksia.

⁶ Shugart – Carey 1993, 23–27.

Presidentti/pääministeri-järjestelmän tyyppikriteerit ovat Shugartin/Careyn mukaan seuraavat:

- presidentti valitaan suoralla yleisellä vaalilla
- presidentti nimittää ja erottaa hallituksen jäsenet
- hallitus on toimistaan parlamentille poliittisesti vastuunalainen,
- presidentillä on valta hajottaa parlamentti tai lainsäädäntövaltuuksia taikka sekä hajotusvalta että lainsäädäntövaltaa.

1.3 Presidentin valtuuksien reaalisuus

Pelkästään perustuslakiin tai yleensä säädösteksteihin tutustumalla, niin kuin jo viitattiin, kansallisen presidentti-instituution sisältö ei yleensä aukea tarkastelijalle riittävästi, joskus ei lainkaan. On muuta tietä perehdyttävä siihen, miten valtiosäännön parlamentaaristen ainesten annetaan vaikuttaa presidentin päätöksenteon sisältöön ja erityisesti siihen, miten käytännössä luetaan niitä perustuslain säännöksiä, joilla presidentin päätöksenteko on kytketty poliittisesti vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen.

1800-luvun monarkkisissa järjestelmissä ministerit ottivat varmennuksellaan oikeudellisen vastuun päätöksistä vastuuta vailla olevan monarkin puolesta. Parlamentarismiin voittaessa alaa varmennusvaatimuksesta tuli käytännössä parlamentaarinen varaus ja vallansiirron väline. Yleinen tapa tulkita tällaisia varauksia on ollut, että monarkille muodollisesti annetun toimivallan käytöstä määrää parlamentille poliittisessa vastuussa oleva hallitus tai itse parlamentti.

Kun tasavaltainen hallitustapa sai laajenevaa kannatusta Euroopassa, monarkin vanhoja valtuuksia kirjoitettiin tasavallan presidentin nimiin. Näissä uusissa oloissa perustuslain varsin yleisesti katsottiin jakavan presidentin valtuudet kahteen ryhmään, nimellisiin (sidottuihin) ja reaalsiin (omiin). Perustuslain tekstissä nimellisyys näkyi ja näkyy edelleen tavallisimmin määräyksenä siitä, että presidentti tekee päätöksensä hallituksen ehdotuksesta tai että ministerin varmennus on päätöksen voimaantulon edellytys. Presidentin valtuutta voi pitää nimellisenä, jos hallitus tai ministeri määrää sen ratkaisun sisällön, joka valtuuden nojalla tehdään. Reaalisia valtuuksia taas presidentti käyttää oman riippumattoman harkintansa mukaan.

Miten on käynyt Suomessa? Tässä kohtaa Suomen hallitusjärjestelmä ja sen takana oleva oikeusideologia on alusta alkaen eronnut juuri kuva-

tusta eurooppalaisesta mallista, sen variaatioista ja muunteluista. On lähdeittävä vuodesta 1919. Ennen vuotta 2000 ei Suomessa ollut tarvetta erotella presidentin toimivaltuuksia tuon mallin mukaisesti kahteen ryhmään. Yhtäkään tasavallan presidentin valtuuksista ei alun perin mielletty nimelliseksi tai sidotuksi. Jälkeenpäin voimme todeta vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantuloa välittömästi seuranneiden vuosien orgaanikäytännön osoittaneen, että presidentin kaikki valtuudet miellettiin sekä periaatteessa että käytännössä reaalisiksi. Lainoppi seurasi perässä, ja Suomessa totuttiin tähän ajatukseen. Tasavallan presidentille ei annettu omaa valmistelukoneistoa, mutta senkin puuttuessa ja valtioneuvoston valmistellessa päätökset presidentti eri vuosikymmenten aikana teki toimivaltapiirissään ratkaisuja vastoin ministeristön kantaa ja riittävän usein, jotta käsitys valtuuksien realisuudesta pysyi kirkkaana hallituksen ja eduskunnan mielessä.⁷ Urho Kekkosen kautena presidentti ulotti pisteittäin vaikutuksensa sellaisiin julkisiin asioihin, jotka valtiosäännön mukaan kuuluivat hallitukselle, ja joskus vielä etäämmälläkin oleviin asioihin.

Entä vuoden 2000 järjestelmä Suomessa? Presidentin ja hallituksen päätöksentekosuhdetta säänneltäessä on lievästi edetty eurooppalaiseen suuntaan. Pääsäännöksi on nyt – vain muutamien poikkeuksin – määrätty, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tästä järjestelystä ei yleensä ole tehty pitemmälle meneviä päätelmiä presidentin päätöksenteon itsenäisyyden suhteen. Vain yhdessä asiaryhmässä seurataan päätöksen sisällön sitomisessa eurooppalaista mallia, toisin sanoen sen sidontaa hallituksen ratkaisuehdotukseen. Näin on laita, kun kyse on hallituksen esitysten antamisesta. Siitä nimenomaisesti säädetään, että ministeristön ratkaisuehdotus tulee lopulta presidentin päätökseksi.

Muissa asioissa, erimielisyyden ilmetyä presidentin ja ministerien kesken, ratkaisuehdotuksen säädetään palautuvan ministereille uudelleen valmisteltavaksi – ja mitä sitten tapahtuu, on jätetty avoimeksi. Vallitseva käsitys näyttää olevan, että erimielisyyden sattuessa ja sovittelun epäonnistuttua presidentin kanta jää ratkaisevaksi – eikä näin syntyvästä päätöksestä vastaa poliittisesti eduskunnalle mikään taho, vaikka maassa on omaksuttuna parlamentaarinen hallitustapa. Sama periaatelinja näyttää hallitsevan tulkintaa ja sovellutusta, kun kyse on säännöksestä, jonka mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa presidentti ”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Tämäkin säännös näyttäisi jättävän presidentin kannan viime kädessä ratkaisevaksi.

⁷ Ks. Jyränki 1978, 137–162.

Toisaalta hallituksen muodostamisen yhteydessä presidentti suoraan si-
dotaan vuoden 2000 perustuslaissa ensin eduskunnan suorittamaan pää-
ministerin valintaan ja sitten ministerinimityksissä pääministerin ehdotuk-
seen. Tämä on Suomessa vuoden 1919 järjestelmään nähden uusi linja,
joka tulee lähelle esimerkiksi Saksan perustuslaissa säänneltyä menette-
lyä.⁸

Suomalaiseen traditioon näyttää kuuluvan, ettei täällä mielellään muu-
teta presidentille kuuluvia valtuuksia eurooppalaiseen tapaan nimellisiksi.
Siinä suhteessa suomalainen valtiosääntöideologia on edelleen auktoriteet-
tihakuista, vaikka sen voima on jo vähentynyt. Tässä maassa, jos todella
halutaan presidentin vaikutuspiiriä vähentää, siirretään presidentin toimi-
valtaa suoraan toiselle organille, kuten valtioneuvostolle tai eduskunnal-
le. Kun kansallinen lainkirjoittamistraditio vierastaa kiertelevää lähesty-
mistä sääntelyn kohteisiin, presidentin valtuuksien suora leikkaus on ollut
luontevin tapa supistaa etäisyyttä eurooppalaisiin parlamentaarisiin jär-
jestelmiin.

1.4 Presidentin asemaan vaikuttavista tekijöistä

Vertaileva tarkastelu osoittaa, että yksittäisessä valtiossa käytäntö on voi-
nut työntää presidentin päätöksenteon riippumattomuutta hallituksesta
alueille, jotka perustuslaki – edellä kuvatun erottelun puitteissa – näyttäisi
sisällön puolesta jättäneen hallituksen määräysvaltaan. Tai päinvastoin:
reaalisiksi tarkoitetut valtuudet ovat pitkäaikaisessa käytännössä voineet
muuntua nimellisiksi. Avain on presidentti/parlamentti/hallitus-valtakol-
mion keskinäisuuhteissa.

Siten on esimerkiksi Ranskassa syntynyt käytäntö, että sellaisina ajan-
jaksoina, joina tasavallan presidentti on parlamenttinen poliittinen
johtaja, hän reaalisesti nimittää ja erottaa pääministerin ja pääsee tätä
kautta ohjaamaan hallituksen hänelle tekemiä ratkaisuehdotuksia. Erotte-
lu presidentin sidottujen ja omien valtuuksien välillä, mutta myös presi-
dentin ja hallituksen valtuuksien välillä, katoaa presidentin eduksi tässä
asetelmassa kokonaan. Vastaavasti näemme, kuinka Itävallassa tuo sama
ero on hävinnyt hallituksen eduksi lähes täysin, kun presidentin alun perin
reaalisiksi tarkoitetut reservivaltuudet ovat enemmän kuin puolen vuosi-
sadan aikana jotain vähäistä osaa lukuun ottamatta jääneet käyttämättä.

⁸ Saksasta ks. jälj. s. 87–89.

Toisinkin tavoin, erityisesti ulkopoliitiikan alalla, presidentille suotuisen olosuhteiden vallitessa ja erityisiä tarkoitukseen sopivia oppirakennelmia kehittämällä (esim. kohabitaatio-Ranskassa *domaine réservé* -oppi), on voinut löytyä perustelu, jonka varassa sivuutetaan perustuslain tarkoittama presidentin alistaminen hallituksen tosiasialliseen päätösvaltaan.

Mitkä tekijät ovat sitten viime kädessä mahdollistaneet sen, että presidentti pystyy käyttämään nimellisiäkin valtuuksiaan, jopa tosiasiasa ylitämään muodollisia toimivaltarajoja? Aivan keskeinen tekijä on puoluejärjestelmä ja sen tila sekä siihen olennaisessa yhteydessä oleva parlamentin vaalijärjestelmä. Vakaat, vain vaalikausittain vaihtuvat parlamentaariset enemmistöt antavat hyvin vähän tilaa presidentin poliittiselle vallankäytölle – kuitenkin vain sillä edellytyksellä, ettei presidentti syrjäytä pääministeriä parlamentaarisen enemmistön tosiasiallisena johtajana. Yhteistoimintakykyisen parlamentaarisen enemmistön muodostumista helpottaa enemmistövaalitapa; hyvin pitkälle suhteellisuutta toteuttavat edustajainvaalin muodot taas vaikuttavat vastakkaiseen suuntaan.

Valtionorgaanien keskinäisuuhteissa voidaan huomata vankkaa taipumusta jatkuvuuden ylläpitämiseen. Kerran omaksutut käytännöt vaikuttavat pitkän aikaa eteenpäin. Niistä tulee ensin sovinnaisääntöjä, jotka vähitellen alkavat vahvistua oikeussääntöjen veroisiksi. Perustuslain säätämistä välittömästi seuranneilla vuosilla, parilla ensimmäisellä presidenttikaudella on usein aivan keskeinen merkitys: näitä alkuaikojen käytäntöjä on myöhemmin vaikea murtaa muuten kuin muuttamalla perustuslain tekstiä täsmällisesti kohdennetuin uusin säännöksin.

Usein toistuva kysymys on, mikä vaikutus itse presidentin asettamisella, lähinnä vaalitivalla, on hänen asemaansa, siihen, miten hän pystyy käyttämään valtuuksiaan, jopa nimellisiä valtuuksiaan ja millaiseksi hänen suhteensa toisiin valtion orgaaneihin muodostuu. Miten vaikuttaa presidentin vaalin välittömyys?

Ennen kuin käymme tarkastelemaan asiaa lähemmin, on huomautettava siitä, että tasavallan presidentin suoraan yleiseen vaaliin on siirrytty hyvin vaihtelevista syistä. Irlannissa esimerkiksi haluttiin 1937 luoda nimellisiä valtuuksia käyttävälle kansalliselle symbolille suoralla vaalilla yhtä suurta arvostusta kuin brittiläinen monarkki, jonka hallituksen alaisuudesta luovuttiin, nautti vanhojen perinteiden pohjalta.⁹ Ranskassa taas siirryttiin 1962 suoraan vaalitapaan, koska presidentti de Gaulle halusi vahvistaa seuraajiensa asemaa puolueitten ulkopuolisina toimi-

⁹ Ks. jälj. s. 76–77.

joina, jotka eivät olisi sidottuja parlamentin enemmistön ja sen tukeman hallituksen linjauksiin.¹⁰

Tutkijoiden melko yleinen käsitys on ollut, ettei presidentin vaalitavalla ole juurikaan merkitystä sen kannalta, miten tämän instituution asema kehittyy, siis sillä, onko vaali suora tai parlamentin suorittama. Tässä yhteydessä viitataan joihinkin historiallisiin esimerkkeihin. Ranskalainen Jean-Luc Parodi on muita tutkijoita yksityiskohtaisemmin koettanut selvittää presidentin vaalitavan merkitystä.¹¹ Kun kysymys on muista kuin puhtaan presidenttijärjestelmän valtioista, Parodi painottaa kahden asian, kansallisen tradition ja puoluekentän muotoutumisen osuutta. Niistä voi tulla joko kiihdyttäjä tai jarru suoralla vaalilla valitun presidentin aseman vahvistumiselle.

Parodin mukaan suora vaali yleisen äänioikeuden pohjalta jättää tilaa presidentin itsenäiselle vallankäytölle kahden ehdon täytyessä: (1) Jos vallitsee historiallinen epävarmuus siitä, miten presidentti-instituutio ja hallitus hierarkkisesti asettuvat toisiinsa nähden, ja (2) jos vallitsee poliittinen epävarmuus, jonka seurauksena ei vaalikausittain muodostu hallitusta tukevaa selkeää parlamentaarista enemmistöä. Jos taas vallitsee (1) historiallinen yhteisymmärrys siitä, että presidentintoimi on poliittisesti neutralisoitu, ja jos on olemassa (2) kurinalainen parlamentaarinen enemmistö, suorasta tai välillisestä kansanvaalista on vaikea saada tukea presidentin aseman vahvistumiselle.

Parodin malli selittää hyvin esimerkiksi sen, millaiseksi presidentin asema suoran vaalitavan valinneissa Itävallassa¹² ja Irlannissa¹³ on muodostunut. Irlannissa on 1930-luvun lopulta lähtien vallinnut yhteisymmärrys siitä, että presidentin on pysyttävä mahdollisimman loitolla arkipäivän poliittisesta toiminnasta. Itävallassa tämä yhteinen käsitys syntyi heti, kun omat valtionorganit vuonna 1945 sodan jälkeen olivat päässeet toimintaan. Tässä vaiheessa sosialistit hyväksyivät presidentti-instituution legitimiiksi osaksi valtiokoneistoa, ja konservatiivit sen, ettei presidentti sekaannu politiikkaan. Kummassakin maassa toimintakykyiset enemmistöhallitukset ovat ottaneet politiikan johdon haltuunsa; sosiaalista tilausta ei ole ollut presidentin asioihin puuttumiselle. Ensimmäiset presidenttikaudet loivat pysyviksi jääneitä käytäntöjä.

¹⁰ Ks. jälj. s. 99.

¹¹ Parodi 1980, passim.

¹² Ks. jälj. s. 67, 71–73.

¹³ Ks. jälj. s. 79–82.

1.5 Presidentin valtuuksien ja tehtävien jaottelu

Presidentin valtuudet ja tehtävät voidaan eurooppalaisittain jakaa karkeasti kolmeen ryhmään seuraavasti:

- 1) reaalivaltuudet osallistua normaaliin poliittiseen päätöksentekoon,
- 2) reaaliset reservivaltuudet ja
- 3) kansallisen symbolin tehtävät.

Ryhmät menevät osin toistensa kanssa limittäin, osin niiden määrittely on vaikeaa ja tulkinnanvaraista. Sijoittelu tähän jakoon voi riippua siitä, kuinka taajaan tai missä tarkoituksessa jotakin toimivaltuutta käytetään. Silti jaottelusta, jota ei aivan tällaisena tapaa vertailevissa esityksissä, saattaa olla apua hahmoteltaessa sitä, miten presidentti-instituutio jäsentyy julkiseen organisaatioon.

Reservivaltuudella tarkoitan tässä valtuutta puuttua politiikan normaali-menosta poikkeaviin tilanteisiin, esimerkiksi valtuutta aukaista poliittiseen koneistoon syntyneitä tukkeutumia tai huolehtia poikkeustoimin perustuslainmukaisen järjestyksen säilymisestä tai palauttamisesta.

Rajankäynti mainittujen kolmen ryhmän kesken on, kuten sanottu, osin vaikeaa. Pidän esimerkiksi aktiivista ja itsenäistä mahdollisuutta määrätä lakiesitysten sisällöstä osallistumisena poliittiseen päätöksentekoon, mutta parlamentin hyväksymän lain voimaantulon viivyttäminen tai estäminen vaihtelevin keinoin ja perustein saattaa jo kuulua reservivaltuuksien luokkaan. Tällainen viivyttämis- tai estämiskeino voi olla esimerkiksi lakiehdotuksen palauttaminen parlamentille uudistettua käsittelyä varten, sen alistaminen kansanäänestykseen tai lähettäminen perustuslainmukaisuuden tutkimista varten siihen toimivaltaisen organin käsiteltäväksi. Presidentin osuus hallituksen muodostamisprosessissa voi sekä käsittää reservivaltuuden käyttämistä, jos se esimerkiksi on tarkoitettu jo käynnistetyin ja pysähtyneen prosessin liikkeelle saamiseksi. Näin on ymmärtääkseni laita Suomen nykyisessä järjestelmässä. Reservivaltuuksien järeimpään luokkaan kuuluu hallituksen erottaminen (ellei sen toistuva käyttö tee siitä järjestelmän normaalia osaa), ennenaikaisten vaalien määrääminen (ellei se ole parlamentaarisen käytännön normaali osa) sekä poikkeustilan määrääminen ja siihen kuuluvien valtuuksien käyttäminen.

Symboliseen toimintaan taas on, valtion edustamisen ja julkisten esiintymisten ohella, luettava muun ohella myös presidentin vakiintuneesti nimellinen päätöksenteko, vaikka se muodollisesti koskisi tärkeitä valtiolli-

sia toimia, joita suorittaessaan presidentti joidenkin luonnehdintojen mukaan toimii enintään ns. valtionnotaarina.

Vanhastaan on eri maissa keskusteltu siitä, kuinka hyvin poliittiseen päätöksentekoon osallistuminen on yhdistettävissä reservifunktion täyttämiseen tai integraatiofunktion hoitamiseen kansallisena symbolina.

1.6 Presidentti-instituutiot oikeusvertailussa

Tämä artikkeli pohjautuu selvitykseen, jonka tämän kirjoittaja on oikeusministeriön toimeksiannosta tehnyt sitä keskustelua varten, mitä Suomessa tällä hetkellä käydään tasavallan presidentin asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista.¹⁴ Tätä tarkoitusta silmällä pitäen selvityksen edellytettiin olevan oikeusvertaileva. Oikeusministeriön ehdotuksesta ulkomaisiksi vertailun kohteiksi valittiin presidentti-instituutio viidessä valtiossa, jotka olisivat Itävalta, Irlanti, Saksa, Ranska ja Puola.

Presidentti-instituution tehtävät ja valtuudet on ymmärrettävä oikeudellisella tasolla annetuksi vastaukseksi moniin kysymyksiin, joita tietyn ihmisyhteisön järjestymisen valtioksi on tuottanut ja tuottaa mahdollisesti edelleenkin. Funktionaalisessa vertailuasetelmassa¹⁵ olisi lähdettävä liikkeelle noista kysymyksistä, hajotettava vertailussa mukana oleva presidentti-instituutio niiden mukaan eri funktioihinsa ja sen jälkeen mahdollisesti vielä lähestyttävä muitakin valtionorgaaneja, joiden tehtävät ja valtuudet ovat osa samaan kysymykseen annettua oikeudellista vastausta. Näin päästäisiin vähitellen etenemään vertailuprosessissa. Tällaiseen oikeusinstituutioiden lähestymiseen ei edellä tarkoitettua selvitystä tehtäessä ollut käytännöllistä mahdollisuutta. Oli valittava toinen tie.

Oikeusvertailun yhdeksi viimekätiseksi tarkoitukseksi esitetään usein, että sen suoritettuaan oikeustieteilijä pystyy katsomaan omaa oikeusjärjestystä toisella tavalla kuin ennen. Tätä tavoitetta voi koettaa edes jossain määrin saavuttaa toisinkin kuin edellä esitettiin. Seuraavassa on pyritty muodostamaan kokonaiskuva viidestä vieraasta presidentti-instituutiosta ja laatimaan esitys kaikkien kohdalla mahdollisuuksien mukaan samanrakteiseksi niin, että keskinäisten vertailujen tekeminen käy päinsä. Me-

¹⁴ Tässä artikkelissa on oikeusministeriölle annetun selvityksen johdanto-osa kirjoitettu uudelleen laventaen ja yksityiskohtaistaen sen sisältöä. Kansallisten presidentti-instituutioiden esittelyt aloittavia hallitusjärjestelmän lyhyitä luonnehdintoja on paikoittain hie- man täsmennetty.

¹⁵ Ks. Husa 1998, s. 80 ss.

nettely lähenee jonkin verran strukturaalista vertailua¹⁶, vaikkei siinä edetäkään kovin pitkälle. Täyteen esitysrakenteiden identtisyys tässä ei päästä, koska asianomaiset instituutiot ovat sangen monilla tavoin erilaisia ja toimivat toisistaan hyvin poikkeavissa ympäristöissä. Esityksen aiheet koostuvat tässä, tietysti täydellisyyttä tavoittelematta, kirjallisuuden välityksellä hankitusta tiedosta, joka koskee kansallisia oikeussääntöjä, niiden tulkintaa ja soveltamiskäytäntöjä, historiaa, poliittisia toimijoita ympäröivää sosiaalista todellisuutta ja niiden ihmisten arviointeja, jotka elävät asianomaisessa poliittisessa ja oikeuskulttuurissa.

Jäljempänä olevan, kansallisia instituutioita käsittelevän esityksen päätteen ei suoriteta konkreetteja vertailuja huomion kohteina olevien viiden järjestelmän – tai jos Suomi luetaan mukaan – kuuden järjestelmän kesken. Tällaiset vertailut jäävät lukijalle, joka havainnee esimerkiksi, että Ranskan, Suomen ja Puolan presidentti-instituutiolla on selvä kosketus arkipäivän poliittiseen päätöksentekoon, kun taas Irlannin ja Saksan presidentit hoitavat pääasiassa symbolisia tehtäviä. Suomessa presidentillä on kiinteä ote ensi sijassa ulkopolitiikkaan ja sotilasasioihin, Puolassa taas lainsäädäntöasioihin. Itävallan liittopresidentin yhteys ulkoasioiden käsitelyyn tuskin oikeuttaa lukemaan Itävallan hallitusjärjestelmää samaan ryhmään edellä mainittujen kolmen kanssa.

Sille, joka vertailun avulla haluaa tutustua vieraisiin järjestelmiin ja niiden piirissä vaikuttaviin instituutioihin, seuraava esitys tarjonnee ajattelun virikkeitä takäläistä uudistuskeskustelua hyödyttämään. Ehkä se myös auttaa katsomaan Suomen presidentti-instituutiota uusin ulkopuolisin silmin.

Vieraat järjestelmät esitellään seuraavassa asianomaisten perustuslakien iän mukaisessa järjestyksessä, ensimmäisenä Itävallan (1920/1929) ja viimeisenä Puolan (1997) järjestelmä.

2 VIERAAT HALLITUSJÄRJESTELMÄT

2.1 Itävalta

2.1.1 *Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä*

Itävallan liittotasavallan hallitusjärjestelmä täyttää perustuslain sanamuodon mukaan kaikki presidentti/pääministeri-järjestelmän tyyppikriteerit. Kuitenkin liittopresidentillä on järjestelmän vakiintuneessa käytännön sovellutuksessa vain vähän todellista osallisuutta poliittiseen päätöksente-

¹⁶ Ks. Husa 1998, 81.

koon, eivätkä presidentin vahvat reservivaltuudet ole tulleet käyttöön toisen maailmansodan jälkeen. Käytännössä hallitusjärjestelmä on kokonaisuudessaan lähes puhtaasti parlamentaarinen ja liittopresidentillä pääasiassa kansallisen symbolin osa.

2.1.2 Järjestelmän syntytausta

1920. Ensimmäisen maailmansodan päätösvaiheessa Itävalta-Unkarin kaksoismonarkia luhistui paitsi sotilaallisesti myös valtiollisesti, ja siihen kuuluneet kansat perustivat joukon itsenäisiä kansallisvaltioita. Sellaiseksi muodostettiin muiden muassa saksankielisen väestön asuttama osa keisarikuntaa, toisin sanoen nykyinen Itävalta (Deutsch-Österreich, myöhemmin pelkkä Österreich). Vuonna 1920 väestön valitsema kansalliskokous hyväksyi erinäisten sovittelujen jälkeen uudelle valtiolle perustuslain. Siinä säädetystä valtiojärjestyksestä tuli – päinvastoin kuin Saksassa ns. Weimarin valtiosäännöstä – radikaalilla tavalla parlamenttikeskainen, mikä ratkaisu vastasi ennen muuta sosialistien kantaa (”austrososialismi”).

Valtiosääntöratkaisua tehtäessä sosialistien myönnytyksiin konservatiiveille kuului, paitsi valtiorakenteen vahva federalismi (joka liittyi teollistuneen Wienin ja maatalousvaltaisten maakuntien väliseen poliittiseen vastakohtaan) ja liittovaltionkin lakien alistaminen erityisen perustuslakituumioistuimen tutkintavaltaan, myös päätös liittopresidentin tehtävän perustamisesta. Parlamentin molemmat kamarit, liittovaltion edustuselin kansallisneuvosto (Nationalrat) ja osavaltioiden edustuselinten valitsema liittoneuvosto (Bundesrat), valitsisivat yhteisistunnossaan neljäksi vuodeksi kerrallaan liittopresidentin (Bundespräsident), jonka toimipiiriin kuuluisivat ensi sijassa ulkoasiat sekä nimitys- ja armahdusasiat. Muu hallitusvallan käyttö uskottiin liittohallitukselle, jonka Nationalrat valitsisi, ja tarvittaessa vapauttaisi tehtävästä, ilman liittopresidentin myötävaikutusta.

Liittopresidentin kaikki päätökset edellyttivät voimaan tullakseen ministerin varmennusta. Presidentti ei siten ollut sanan varsinaisessa merkityksessä poliittinen päätöksentekijä. Ensi sijassa presidentti-instituutio perustettiin ilmentämään tasavaltaisen periaatteen omaksumista. Vuosien 1920–1929 välisenä aikana toiminnassa oli 14 eri kokoomushallitusta. Liitotkansleriksi valittiin kerta kerralta kristillissosialistien edustaja aina vuoteen 1928 saakka. Vastaavasti liittopresidentiksi valittiin saman puolueen ehdokas vuoteen 1933 saakka.¹⁷

¹⁷ Vuoden 1920 järjestelmästä ja sen toiminnasta ks. Goldinger 1962, 83–89; Le Divellec 1996, 937; Neshwara 1995, 112–115.

1929. Yhteiskunnalliset vastakohtaisuudet Itävallassa kärjistyivät 1920-luvun loppua kohti, samalla kun talouspula kiristi ihmisten oloja. Äärioikeistolaiset ainekset maan maaseutuvaltaisissa osissa järjestäytyivät aseelliseksi puolisolitaallisiksi kodinturvajoukoiksi (Heimwehr). Oikeuslaitoksen väitetty puolueellisuus väkivallantekojen käsittelyssä johti vuonna 1927 ammattiyhdistysten toimeenpanemaan yleislakkoon. Sotavoimaa käytettiin mielenosoittajia vastaan. Vuonna 1929 Heimwehr alkoi fasistisoitua, eri puolilla maaseutu-Itävaltaa se kohdisti väkivaltaisia hyökkäyksiä työväenkokouksiin ja työväentaloihin.

Heimwehrin ensimmäisenä tavoitteena oli parlamenttikeskeisen valtiollisen järjestelmän muuttaminen presidenttijohtoiseksi ja myöhemmässä vaiheessa autoritaarisen järjestelmän perustaminen. Tässä tilanteessa kristillissosialistien ja saksalais-kansallisten kokoomushallitukselle valtiokaappauksen vaihtoehtona oli perustuslain muuttaminen Saksan ns. Weimarin järjestelmän mukaiseksi: liittopresidentistä piti tulla demokraattisen politiikan toinen keskus parlamentin rinnalle, muodollisesti siis parlamentin vastapeluri. Muutos vaati kahden kolmanneksen enemmistön kannatuksen parlamentissa. Kun sosialistit suostuivat neuvottelemaan valtiosäännön muutoshankkeesta, jonka tarkoituksena oli heidän parlamentin kautta kanavoituvan vaikutuksensa heikentäminen, Heimwehrin toiminnassa näkyvä sisällissodan vaara oli lähinnä se syy, joka pakotti heidät etsimään yhteisymmärrystä konservatiivien kanssa.

Joulukuussa 1929 hyväksytyssä osittaisessa perustuslakiuudistuksessa sosialistien onnistui laimentaa ehdotusta monessa kohtaa. Liittopresidentti kylläkin valittaisiin yleisellä suoralla vaalilla, mutta kaksi suurinta puoluetta sopivat jo 1931 annetulla erillisellä perustuslainluontoisella lailla, ettei suoraa vaalia käytettäisi. Presidentin uusista valtuuksista useimpien käyttö sidottiin hallituksen ehdotukseen ja ministerin varmennukseen, sääntö, josta sosialistit pitivät tiukasti kiinni. Presidentin hätäasetusvalta säädettiin, mutta asetettiin niin vahvojen lukkojen taakse, että se jäisi nyky aikaan saakka kokonaan käyttämättä.¹⁸

1945. Itävallan perustuslaki ei uudessa muodossaan (1920/1929) jäänyt pitkään voimaan. Sen korvasi 1934 valtiokaappauksesta syntynyt korporatiivis-autoritaarinen järjestelmä, jonka voimassaolo puolestaan päättyi, kun Itävalta liitettiin väkivaltaisoin keinoin Saksan valtakuntaan (Anschluss) 1938. Maan saksalaismiehitys kesti seitsemän vuotta, Vuonna 1945, vapautuksen jälkeen, silloisten johtavien puolueiden (ÖVP, SPÖ,

¹⁸ Berchtold 1979, 319 ss.; Leichter 1964, 43–95; Welan 1986, 11–19; Welan 1995, 488–491.

KPÖ¹⁹) edustajat, jo ennen kuin puolueet vielä olivat kunnolla organisoituneetkaan, alkoivat rakentaa itsenäistä Itävaltaa. He antoivat julistuksen Itävallan riippumattomuudesta ja muodostivat sosialisti Karl Rennerin johdolla hallituksen, jonka liittoutuneet vallat tunnustivat koko Itävallan hallitukseksi. Valtiokansleri Renner, joka oli aikanaan merkittävästi osallistunut vuoden 1920 perustuslain säätämiseen, katsoi, että vuoden 1929 perustuslakimuutokset, jotka olivat syntyneet epädemokraattisesta vaikutuksesta, Heimwehrin painostuksesta, olisi jätettävä huomiotta, palattava vuoden 1920 periaatteisiin ja aloitettava siltä pohjalta laaja perustuslakiuudistuksen valmistelu. Rennerin käsityksillä oli kannatusta sosialistien ja kommunistien keskuudessa, mutta sosialistien toinen puoli kallistui hänen puoluetoverinsa Adolf Schärfin kannalle. Schärf puolsi ripeää toimintaa: olisi nopeasti tehtävä Itävallan valtiosääntöisen yhtenäisyyden takaava ratkaisu. Sitä paitsi vuoden 1929 muutoksissa oli hänen mielestään myös sosialisteja tyydyttävää ainesta, kun vuoden 1920 ultrafederalismia oli puolestaan kohtalaisesti suitsittu keskitetyn hallinnon hyväksi.

Edellä mainituin perustein syntyi väliaikaisen hallituksen hyvin suppeassa piirissä yhteisymmärrys ja päätös siitä, että valtiosääntöinen oikeustila, joka oli vallinnut 4.4.1933, siis ennen kuin Itävallan parlamentti oli suljettu toiminnasta, astuisi jälleen voimaan. Parlamentin kokoonnuttua vaalien jälkeen joulukuussa 1945 vuoden 1920 perustuslaki, sellaisena kuin sitä oli muutettu vuonna 1929, tuli miehityksen tuottamin rajoituksin täysin noudatettavaksi.²⁰

2.1.3 Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja

Hallitusjärjestelmä on parlamentaarinen, mutta liittopresidentillä on muodollisesti vahvat valtuudet sekä hallituksen että parlamentin suuntaan. Hallitus on perustuslain mukaan riippuvainen niin parlamentin kuin liittopresidentin luottamuksesta, ja liittopresidentillä on hajotusvalta, valta määrätä ennenaikaiset edustajainvaalit,

Liittopresidentin valtuuksien painoarvoa vähentää kuitenkin se, että presidentti pääsäännön mukaan on toimivaltaansa käyttäessään sidottu liittohallituksen tai sen valtuuttaman ministerin ratkaisuehdotukseen (BVfG 67 Art.). Tätä täydentävästi perustuslaissa säädetään, että liittopresidentin

¹⁹ Österreichische Volkspartei, Sozialistische Partei Österreichs, Kommunistische Partei Österreichs.

²⁰ Schärf 1950, 26–37, 135–141; Ucakar 1997, 91.

päätökset ovat pätevät vain, jos liittokansleri tai joku muu ministeri ne varmentaa. Tällaisia valtuuksiaan (kuten valtiosopimuksen tekeminen tai virkaan nimittäminen) presidentti ei voi käyttää omasta aloitteestaan eikä liioin muuttaa hallituksen ehdotusta, vaan hänellä on vain kaksi vaihtoehtoa: joko tehdä ehdotusta vastaava päätös tai palauttaa asia aloitteen tekijälle ratkaisuun sopimattomana. Liittopresidentillä on siten vapaus kieltäytyä päätöksenteosta, jos hän ei halua hyväksyä ehdotusta. Näin on laita esimerkiksi, kun virkanimityksiä esitellään presidentille.

Varmennuspakosta vapaita ovat liittopresidentin kaksi teoriassa vahvaa reservivaltuutta, liittokanslerin ja koko hallituksen erottaminen sekä kansallisneuvoston hajottaminen ja ennenaikaisten vaalien määrääminen. Sama vapaus koskee suostumuksen antamista lakiehdotuksen alistamiseen kansanäänestykseen.

2.1.4 Liittopresidentin oikeudellinen asema

Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa. Liittopresidentti valitaan suoralla, tarvittaessa kahden kierroksen vaalilla. Ehdokkaan voi asettaa 6000 kansalaista tai 3 kansanedustajaa. Ehdokkaan voivat toisella vaalikierroksella vaihtaa vaaliehdotuksen tekijäin siihen valtuuttamat edustajat (mitä tähän mennessä ei ole tapahtunut). Liittopresidentin toimikausi on kuusi vuotta. Kerrallinen uudelleenvaali sallitaan. Toimikautenaan liittopresidentti on käytännössä erottamaton. Hänet voidaan vapauttaa tehtävästään vain molempien kamarien yhteisessä liittokokouksessa (Bundesversammlung) määräenemmistön päättämällä kansanäänestyksellä tai panna syytteeseen ”perustuslain loukkauksesta” parlamentin 2/3 enemmistöllä tekemällä päätöksellä.

Hallituksen nimittäminen ja vapauttaminen, parlamentin hajottaminen. Liittokanslerin nimityksessä presidentin harkinta ei vallitsevan opin mukaan ole täysin vapaa. Kun perustuslaissa säädetään, että kansallisneuvosto voi evätä hallitukselta luottamuksensa, katsotaan, että tämä säännös vaikuttaa ennakkollisesti jo hallituksen nimittämisen vaiheessa. Presidentti kylläkin nimittää hallituksen ja liittokanslerin vapaasti sekä hallituksen muut ministerit liittokanslerin ehdotuksesta, mutta hallituksen on viikon kuluessa nimittämistään esittäydyttävä parlamentille. Tuossa yhteydessä ei parlamentissa tosin automaattisesti toimiteta sellaista luottamusäänestystä, jossa nimitetyn hallituksen täytyisi saada taakseen enemmistö annetuista äänistä. Toimessa voi siis pysyä – toistaiseksi – myös presidentin nimittämä vähemmistöhallitus, jolla ei ole enemmistöä suoranaisesti vastassaan.

Teoreettisesti on mahdollista, että liittopresidentistä olisi noissa yhteyksissä tullut kokoomushallitusten arkkitehti, mutta Itävallassa on kehittynyt valtiosääntökongventio, tavanomaissääntö, jonka mukaan presidentti pysyttelee poissa puolueitten välisistä koalitioneuvotteluista. Vielä vahvempi on se kongventio, että liittopresidentti tarjoaa hallituksen muodostamisen tehtävää vaaleissa suurimman edustajamäärän saaneen puolueen edustajalle. Hallitusneuvottelujen aikana presidentit ovat käytännössä pyrkineet enintään huolehtimaan muodostettavan hallituksen vakaudesta esimerkiksi suosittamalla kahden suuren puolueen koalitiota tai torjumalla eri mieltä ehkä aiheuttavien pienpuolueiden ottamista suurten koalition.

Toimivaltaansa erottaa liittohallitus liittopresidentti ei ole käyttänyt. Sen sijaan hän on vapauttanut tehtävästä yksittäisiä ministerejä liittokanslerin sitä ehdotettua. Kansallisneuvoston hajottamiseen oikeuttava perustuslainsäännös on ollut vuoden 1930 jälkeen kuollut kirjain.²¹

Ulkosuhteet, ylipääällikkyyt. Perustuslain mukaan liittopresidentti edustaa liittotasavaltaa ulospäin, valtuuttaa lähettäviä ja tekee valtiosopimukset (BVG 65 Art.). Käytännönkin lähtökohta on, että vain liittopresidentillä on muodollinen oikeus edustaa Itävaltaa kansainvälisoikeudellisesti, toisin sanoen antaa tai valtuuttaa antamaan valtion puolesta kansainvälisoikeudellisesti sitovia tahdonilmaisuja. Liittopresidentti ilmoittaa valtion tahdon ulospäin ja edustaa valtiota sellaisillakin ulkomaihin suunnatuilla kohteliaisuusvierailuilla, joiden ohjelmaan ei sisälly oikeudellisten tai poliittisten sitoumusten valmistelua tai tekemistä.

Toinen asia on, miten Itävallan valtion sitoutumistahto valtiosisäisesti muodostetaan. Vallitsevan tulkinnan mukaan sopimusneuvottelujen ohjaaminen ei liittopresidentille kuulu, ja parlamentin on hyväksyttävä osa valtiosopimuksista. BVG 65 artikla ei näyttäisi vapauttavan presidenttiä ulkoasioiden lohkolla sidonnaisuudesta hallituksen ehdotuksiin. Siitä huolimatta kirjallisuudessa katsotaan, että ulkopoliittikka on liittopresidentin tärkeimpiä toiminta-alueita ja että presidentin vaikutusvalta jokapäiväisessä politiikassa on suurin juuri ulkoasioissa. Tämä kanta palautetaan presidentin valtaan kieltää yksittäistapauksessa suostumuksensa valtiosopimuksen tekemiseen, mikä pakottaa hallituksen yleisellä tasolla hakemaan ulkopoliittisissa asioissa ”pysyvää yhteisymmärrystä” liittopresidentin kanssa. Presidentti ei johda ulkopoliittikkaa, mutta voi myötävaikuttaa sen suuntaan. Presidentin kontakteja ulkoministeriin luonnehditaan intensiivisiksi ja niistä presidentille välittyvä informaatio syväksi ja kattavaksi.

²¹ Müller 1997, 142–143; Welan 1986, 32–33.

Presidentin saama laaja informaatio tuottaa valmiuksia kohdata ulkomaanvierailujen aikana haastattelutilanteita ja osallistua keskusteluihin ulkomaisten päätöksentekijöiden kanssa, mutta vierailuillaan antamissaan lausunnoissa presidentin on toimittava yhteisymmärryksessä hallituksen kanssa.

Itävallan liittyttyä Euroopan yhteisöihin 1993 liittopresidentti Thomas Klestil tuli julkisessa kiistassa liittokansleri Vranitzkyn kanssa siihen päätelmään, että juuri hänellä – eikä liittokanslerilla – on oikeus edustaa Itävaltaa Eurooppa-neuvostossa. Vaatimus oli käytännössä vaikeasti toteutettavissa, jos haluttiin noudattaa perustuslain ohjetta siitä, että presidentin tulee kuitenkin toimia ja hoitaa tehtäviään hallituksen tai asianomaisen ministerin ehdotuksen mukaan. Liittopresidentti ei korvannut liittokansleria noissa tilanteissa.²²

Perustuslain mukaan asevoimain ylipäällikkyyks (Oberbefehl) kuuluu liittopresidentille mutta komentovalta (Kommandogewalt) asevoimiin nähdessä puolustusministerille. Tätä vaikeasti ymmärrettävää säännösyhdistelmää on tulkittu sitenkin, että puolustusministeri olisi asevoimien toimintaa koskevista asioista presidentin käskynalainen, ja presidentti tämän vuoksi näissä asioista ministerin ratkaisuehdotuksesta ja varmennuksesta riippumaton.²³ Päällimmäiseksi on kuitenkin tullut kanta, jonka mukaan presidentti ei toiminnassaan ylipäällikkönä kylläkään tarvitse liittohallituksen tai ministerin päätösehdotuksia, mutta suoraan perustuslain mukaan asevoimien komentovalta delegoituu puolustusministerille, niin kuin puolustusvoimista annetusta laissa (Wehrgesetz) tarkemmin määrätään. Tämä laki sulkee pois presidentin välittömän käskyvallan, kun taas juuri ministerillä on valtuuksia, jotka ovat tyypillisiä ylipäällikön tehtäville, kuten valta asevoimien operatiiviseen johtamiseen. Ministeri puolestaan ei ole noissa asioissa presidentin käskynalainen.²⁴

Lainsäädäntöasiat. Eräissä tapauksissa liittopresidentillä on pelkkä velvollisuus toimia, kuten hänen saadessaan allekirjoitettavakseen parlamentin hyväksymän lainsäädäntöasiakirjan (Beurkundung des Gesetzes), ellei hän perustellusti katso asiassa menetellyn perustuslainvastaisesti ja kieltäydy sillä perusteella allekirjoittamasta. Allekirjoittamalla lainsäädäntöasiakirjan presidentti näet vahvistaa lainsäädäntömenettelyn olleen perustuslainmukainen, mistä seuraa, että laki voidaan julkaista ja tulee voimaan. Vallitseva käsitys on, että lain aineellista ja muodollista perustuslainmu-

²² Berthold 1979, 117–126; Kojala 1982, 13; Kramer 1997, 733–739; Müller 1997, 143–144.

²³ Welan 1986, 47; Öhlinger 1995, 19.

²⁴ Pernthaler 1964, 108–120; Müller 1997, 144.

kaisuutta ei tässä yhteydessä voida erottaa toisistaan. Jos lain säännös on ollut sisällöltään perustuslainvastainen, se on ollut hyväksyttävä erillisenä perustuslainsäännöksenä (Verfassungsbestimmung). Kieltäytymisoikeutta näissä yhteyksissä liittopresidentti ei tosin ole käyttänyt. Siinä missä perustuslakituomioistuimien vuosittain kumoaa 10–12 tapauksessa lain tai sen osan perustuslainvastaisena, presidentti ei ole kertaakaan käynyt ennakkotoimillaan kilpailemaan tämän tuomioistuimen kanssa.²⁵

Jos taas parlamentin enemmistö on pyytänyt hyväksytyn lakiehdotuksen alistamista kansanäänestykseen, liittopresidentin on ratkaistava, suostuuko hän pyyntöön. Presidentillä on tässä vapaa harkinta; hän voi myös kieltäytyä.

2.1.5 Liittopresidentin asemaan tosiasialisissa vaikuttaneita tekijöitä

Traditio, alkuaikojen käytäntö. Liittopresidentti-instituutio oli Itävallassa alun perin varustettu hyvin vaatimattomin valtuuksin. Kun tätä järjestelmää muuttaneella vuoden 1929 perustuslailla, ja siihen liittyen myös liittopresidentin suoralla vaalitivalla, oli se tausta mikä sillä oli, (Heimwehr-järjestö ja sisällissodan uhka), ei vuoden 1945 jälkeisessä konsensukseen pyrkivässä ilmapiirissä ollut paljon aihetta ottaa kaikkea mahdollista irti liittopresidentin valtuuksista. Näin oli sitä suuremmalla syyllä, kun seuranneiden lähes neljäkymmenen vuoden ajan vuoteen 1986 saakka presidentinvaalissa menestyivät sosialistien ehdokkaat, jotka argumentoivat vahvaa presidentinvaltaa vastaan. Molempien kamareiden yhteiskokouksessa yksimielisesti toisen tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi valittu Karl Renner (1945–1951) ei vaikuttanut mitenkään politiikan sisältöön, kuten ei myöskään ensimmäinen suoralla vaalilla valittu presidentti Theodor Körner (1951–1957). Tämän jälkeenkään sosialistit eivät ryhtyneet käyttämään presidenttiyttä oman politiikkansa ajamiseen. Ensimmäisten liittopresidenttien käsitys tehtävästään, siitä miten sitä oli parasta hoitaa, tuli sosiaalisiksi normiksi ja valtiosääntökonventioksi. Se otettiin huomioon seuraavissa vaalikampanjoissa, ja siihen kaikki ehdokkaat tunnustautuivat. Vasta Kurt Waldheim (ÖVP, 1986–1992) ja Thomas Klestil (ÖVP, 1992–2004) osoittivat, tunnustautumalla ”vahvemman vaikuttamisen” kannalle virkatoimissaan, pyrkimystä presidentin osuuden korostamiseen hallitusjärjestelmässä, mutta se oli jo myöhäistä. Molempia presidenttejä arvosteltiin julkisuudessa ja kehoitettiin vetäytymään parlamentaarisen jär-

²⁵ Welan 1986, 32–33; Dickinger 1999, 97.

jestelmän asettamiin puitteisiin. Samanaikaisesti se institutionaalinen muutos, joka johtui Itävallan liittymisestä Euroopan unioniin, vahvasti hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä presidentin asemaa korostaviin verrattuna.²⁶

Puoluejärjestelmä. Puoluejohtajien välinen yhteisymmärrys vuoden 1929 perustuslain voimaan palauttamisesta ja suurta kansallista arvontoa nauttivan sosialisti Karl Rennerin valinta liittopresidentiksi 1945 loivat pohjaa kansanpuolueen ja sosialistien ns. suurelle koalitiolle (1947–1966), jolla olisi takanaan – vähän vaihdellen – 87–97 % kansallisneuvoston paikoista. Taustalla oli alkuvaiheessa tietoisuus siitä, että menestyksellisten yhteyksien hoitaminen miehitysvaltoihin vaati kansallista yhtenäisyyttä. Suuren koalition mukana syntyi Proporz-järjestelmä: hallituspaikat ja tärkeät virkapaikat jaettiin kahden suuren puolueen kesken kulloistenkin parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Vuodesta 1957 lähti kehittymään idea liittopresidentistä Proporzin takaajana ja tasapainottavana tekijänä: ”jos kansleri on musta, presidentti on punainen”. Liittopresidentti Adolf Schärf (SPÖ, 1957–1965) osallistui sosialistiministerien ryhmäkokouksiin kiinnittäen jatkuvaa huomiota tasapainon säilymiseen kahden pääpuolueen kesken.

Suuren koalition vaiheen kääntyminen yhden puolueen enemmistöhallitusten kauteen (1966–1983) ei tuottanut suurten puolueiden välille jyrkkää vastakohtaisuutta. Rudolf Kirschlager (SPÖ, 1974–1986) oli molempien pääpuolueiden yhteinen ehdokas presidentinvaalissa pyrkiessään ja tullessaan valituksi toiselle toimikaudelleen. Vasta suurten puolueiden kriisi 1990-luvulla tuotti pyrkimystä aktiivisempaan presidenttiyteen (Waldheim, Klestil), mutta ei aiheuttanut suuria muutoksia vallitsevaan käytäntöön.

Käytössä olevasta suhteellisesta vaalitivasta huolimatta puoluejärjestelmästä ei liioin tullut siten hajanaista, että se olisi avannut tietä liittopresidentin aktiiviselle väliintulolle, oli sitten kysymys kokoomus- tai yhden puolueen hallituksista. Toisen tasavallan historia tuntee vain yhden, ja siläläkin kertaa vain vuoden pituiseksi jääneen vähemmistöhallituksen kauden.²⁷ Poliittiset puolueet olivat 1920-luvulta lähtien tottuneet pitämään ohjauksessaan hallituksen muodostamista, sittemmin II tasavallan liittopresidentin keskeistä valtuutta. Kaikki liittopresidentin vaaleissa valituksi tulleet ovat olleet puolueen nimeämiä ehdokkaita – mutta jo aktiivisesta politiikasta vetäytyneitä (lukuun ottamatta puolueensa huippupoliitikkoo

²⁶ Le Divellec 1996, 936, 943–951; Müller 1997, 143–146; Müller 1997b, 83.

²⁷ Bruno Kreiskyn sosialistinen vähemmistöhallitus (1970–1971), jota muodostettaessa oli sovittu vapaiden demokraattien antamasta tosiasiallisesta tuesta.

Adolf Schärffiä) – tai puolueiden ulkopuolisia persoonallisuuksia, eivät kansallisia johtajia, joista olisi presidenttinä tullut enemmistön johtaja.²⁸ Liittopresidentit ovat toiminnassaan eri tavoin loitontuneet politiikasta.²⁹

2.1.6 Liittopresidentin asema ja tehtävät käytännössä

Liittopresidentin suoraa vaalitapaa perustellaan mielellään ensisijaisesti sillä, että suora vaali tuo arvovaltaa ja auktoriteettia, kun puolueitten yläpuolella oleva presidentti toimii välittäjänä poliittisten voimien kesken, reservissä olevana auktoriteettina.³⁰ Suora kansanvaali samoin kuin mahdollisuus erottaa presidentti kansanäänestyksellä luo mielikuvaa siitä, että presidentti olisi tullut tehtäväänsä riippumatta parlamentista, jopa vastoin sen tahtoa ja että hän todella on puolueiden yläpuolella. Vaali ei kylläkään ole pelkkä henkilövaali, koska ehdokkaiden asettaminen on tosiasiassa puolueitten käsissä.

Liittopresidentille järjestetyt suuret reservivaltuudet ovat jääneet käyttämättä, kuolleeksi kirjaimeksi. Hallituksen erottamiseenkaan ei ole tarvinnut turvautua, ja presidentin vaikutus hallituksen muodostamiseen on jäänyt perifeeriseksi.

Virkanimitysasioissa jokainen liittopresidentti on aika ajoin käyttänyt kieltäytymisoikeuttaan. Tämä on johtanut käytäntöön, jossa presidentin kantaa tiedustellaan epävirallisesti ennakolta, ennen kuin hallituksen tai ministerin nimitysehdotus lähtee virallisesti liikkeelle.³¹ Jos sivuutamme tämän negatiivisen virkanimityksiin vaikuttamisen sekä osallistumisen hallituksen kanssa käytäviin ulkopoliittisiin keskusteluihin, mihin kaikessa hahmottomuudessaan saattaa sisältyä aitoa poliittista vaikuttamista, liittopresidentille jää käytännössä jäljelle kaksi muuta tehtävää. Toinen on toiminta ns. valtionnotaarina (Staatsnotar) ja toinen huolehtiminen kansallisesta integroinnista.

Valtionnotaarina liittopresidentti vahvistaa juhlamuotoisessa menettelystä, että erinäiset julkisen vallan toimet valtiokoneiston korkeimmalla tasolla on toteutettu perustuslain ja lain vaatimusten mukaan. Integrointi-tehtävä taas liittyy toisella tavalla valtion symbolin rooliin. Liittopresi-

²⁸ Sosialistien johtaja ja liittokanslerina toiminut Bruno Kreisky piti hänelle v.1974 tarjottua presidenttiehdokkuutta tuloksena juonittelusta, jonka tarkoituksena oli tunkea hänet pois aktiivisesta politiikasta. Müller 1997, 141.

²⁹ Fischer 1997, 99–121; Koja 1992, 21; Müller 1997c, passim.

³⁰ Esim. Berchtold 1995, 152.

³¹ Ks. esim. Koja 1992, 19.

dentin ymmärretään havainnollistavan henkilöllään ja kaikilla toimillaan kansallista yhtenäisyyttä, valtiosääntökonsensusta ja valtiokansan muodostamaa yhteisöä sekä muokkaavan poliittista tietoisuutta. Presidentin välineinä ovat esiintymiset julkisuudessa, lausunnot, puheet, kirjoitukset, julkaisut, julkinen kirjeenvaihto, tilaisuuksien avaamiset, lehdistökonferenssit ja haastattelut. Liittopresidentiltä toivotaan osallistumista erilaisiin tilaisuuksiin, kuten juhliin, messuihin, juhlanäytäntöihin ja kongresseihin. Hänen odotetaan järjestävän vastaanottoja osavaltioiden johtajille, tekevän matkoja osavaltioihin (vuosittain jokaiseen niistä), tapaavan myös tavallisia kansalaisia ja erilaisia luottamushenkilöitä. Edustusvelvollisuudet eivät ole luonteeltaan oikeudellisia. Ne johtuvat erilaisista tavanomaisista käytännöistä, jotka ovat luoneet tietyn odotusrakenteen.³²

2.1.7 Instituutiokritiikki

Itävallan vihreä liike on ehdottanut liittopresidentin viran lakkauttamista korvaamatta sitä millään toisella orgaanilla, vapaat demokraatit (FPÖ) taas liittopresidentin tehtävien yhdistämistä liittokanslerin tehtäviin. Kiistaa käydään myös tähänastisten presidentin valtuuksia koskevien tulkintojen sopivuudesta ja oikeellisuudesta; yhtäällä pidetään tavoiteltavana aktiivisesti valtuuksiaan käyttävää liittopresidenttiä ja toisaalla symbolisiin tehtäviin rajoittunutta monarkin tasavaltaista vastinetta.³³

2.2 Irlanti

2.2.1 Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Irlannin hallitusjärjestelmä on brittiläisen pääministerivetoisen parlamentarismien (Cabinet Government) tasavaltainen muunnelma. Yleisellä suoralla vaalilla valitulla presidentillä ei ole reaalista kosketusta arkipäivän poliittiseen päätöksentekoon. Muodollisesti laajalta tuntuvaa toimivaltaansa presidentti käyttää vain pääministerin, hallituksen tai jonkin muun valtionorganin ehdotuksen mukaisesti. Sen ohella presidentillä on muutama itsenäisesti käytettävä reservivaltuus, joiden kokonaisuus ei täytä pääministeri/presidentti-järjestelmän tyyppikriteerejä. Käytännössä hänelle jää lähes yksinomaan kansallisen symbolin osa.

³² Welan 1986, 29–30.

³³ Müller 1997, 139.

2.2.2 Järjestelmän syntytausta

Irlanti (= saaren eteläinen osa) siirtyi vuosien 1921–1948 välisenä aikana vähitellen Yhdistyneen Kuningaskunnan itsehallinnollisen yksikön statuksesta täysin itsenäisen valtion asemaan. Erinäisten sekavien vaiheiden jälkeen Irlannin alueparlamentin valitsevat edustajat tekivät 1921 Britannian hallituksen kanssa sopimuksen, jonka tarkoituksena oli luoda kehys Eiren vapaavaltiolle hyväksyttävälle perustuslaille. Sopimuksella purettiin vuonna 1800 Britannian ja Irlannin kesken muodostettu lainsäädäntöunioni. Irlannin (Eiren) vapaavaltion perustuslain hyväksyi sekä Irlannin että Britannian parlamentti, kumpikin erillisellä lainsäädäntötoimella, ja Irlannissa tulos vahvistettiin vielä kansanäänestyksellä. Monarkille jäi noissa järjestelyissä symbolinen valtionpäämiehen asema: hänellä oli muodollinen valta – edustajansa kenraalikuvernöörin kautta – kutsua koolle Irlannin parlamentti (Oireachtas), hajottaa se, nimittää Irlannin toimeenpaneva komitea eli hallitus ja hyväksyä parlamentin lainsäädäntöpäätökset. Nämä valtuudet olivat itse asiassa nimellisiä; Britannian asettaman kenraalikuvernöörin todellinen rooli oli pääasiallisesti seremoniaalinen. Vuodesta 1926 tuli tavaksi, että kenraalikuvernööriksi nimitettiin vain Eiren vapaavaltion oman hallituksen nimeämä irlantilainen.

Vuoden 1921 neuvottelutuloksen Irlannin alueparlamentti hyväksyi niukalla enemmistöllä. Täyttä itsenäisyyttä tavoitteleva vähemmistö jäi vastustamaan sitä. Erimielisyydet kärjistyivät sisällissodaksi (1922–1923), ja Irlannin perinteinen kansallismielinen puolue Sinn Fein jakautui kahtia. Syntyi kaksi uutta puoluetta: sopimusta vastustava ja periaatteessa tasavaltalainen Fianna Fail, joka kannatti täyttä itsenäisyyttä, ja unionimielinen sopimusta kannattava Fine Gael. Yhtenä loukkauskivenä sopimuksessa oli kuuden kreivikunnan jättäminen suoraan Britannian kruunun alaiseksi ja vapaavaltion rajojen ulkopuolelle. Verisen sodan päätyttyä Oireachtas'in suurimmaksi puolueeksi nousi lopulta (1932) Fianna Fail, joka menettelytapojaan tarkistaen alkoi pyrkiä Irlannin täyteen itsenäisyyteen poliittisin keinoin. Fianna Failin johtajan Éamon de Valeran poliittisena tavoitteena oli muodostaa Irlannin ja Britannian suhde pelkästään kahden valtion väliseksi ulkoiseksi suhteeksi.

Kun Britannian hallitus lopulta kääntyi hankkeelle myönteiseksi, tuloksena oli, että Irlanti vuonna 1937 hyväksytyllä uudella perustuslailla tuli sisäisissä asioissaan täysin itsenäiseksi. Kansainvälisten sopimusten vahvistaminen Irlannin osalta jäi toistaiseksi Britannian kruunulle (External Relations Act 1936). Tämä side purettiin vuonna 1948 hyväksymällä laki Irlannin tasavallasta.³⁴

³⁴ Casey 2000, 1–16; Lee 1995, 69 ss.; Morgan 1985, 21–27.

Éamon de Valera toimi vapaavaltion pääministerinä vuodesta 1932 lähtien. Vuoden 1937 perustuslaki valmisteltiin hänen suorassa ohjauksessaan.³⁵ Britannian ja Eiren vapaavaltion valtiosääntöisestä käytännöstä de Valeran perustuslakiehdotus kopioi parlamentaarisen demokratian mallin, ja puolue asettui tiukasti tämän ratkaisun taakse. Monarkin – tai oikeastaan kenraalikuvernöörin – voimattoman paikan otti uudessa järjestelmässä Irlannin presidentti (Uachtarán na hÉireann).

2.2.3 Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja

Hallitus on kaikista toimistaan kollektiivisesti parlamentille vastuunalainen. Presidentille on muodollisesti on uskottu merkittäviä tehtäviä, kuten hallituksen nimittäminen, parlamentin hyväksymien lakien promulgointi, parlamentin hajottaminen, sopimusten tekeminen ulkovaltojen kanssa, asevoimien ylipäällikkyyys sekä korkeiden tuomareiden ja upseereiden nimitäminen. Nämä valtuudet ovat kuitenkin nimellisiä. Niiden osalta perustuslaki tekee selväksi, että presidentin ratkaisu tapahtuu ”on the advice of the Government” so. hallituksen (tai jonkin muun organin) ehdotuksen mukaan. Tämä kohtelias muoto tarkoittaa, että toinen orgaani tosiasiaassa ratkaisee nekin asiat, jotka kulkevat presidentin päätöksinä. Sidonta hallituksen päätösvaltaan menee niin pitkälle, että presidentti voi perustuslain mukaan kyllä antaa parlamentin edustajainhuoneelle eli Dáilille tiedonannon, mutta ei sellaista, jota hallitus ei hyväksy, eikä hän saa poistua maasta ilman hallituksen suostumusta.

Irlantilaisen itseymmärryksen mukaan presidentillä on varsinaisesti kaksi funktiota. Hän on perustuslain vartija ja kansallisvaltion symboli. Perustuslain vartijana presidentti toimii oikeastaan tosin vain lähettäessään parlamentin päättämän lakiehdotuksen tutkittavaksi korkeimpaan oikeuteen. Sen ohessa hänellä on eräitä muitakin reservivaltuuksia, joissa hän on valtuutettu tekemään ratkaisunsa oman harkintansa mukaan.

Kun poliittista valtaa vaille jätetty Irlannin presidentti kuitenkin aikanaan päätettiin asetettavaksi toimeensa suoralla vaalilla, se luultavasti ainakin osaksi johtui niistä historiallisista oloista, joissa vuoden 1937 perustuslaki laadittiin ja hyväksyttiin. Suora vaali oli tapa antaa arvostusta nimellisiä valtuuksia käyttävälle kansalliselle symbolille, joka ottaisi vanhoista perinteistä nousevaa legitimizeettiä nauttivan brittiläisen monarkin paikan. Presidentin vaalin jättäminen vapaaseen demokraattiseen päätöksentekoon oli kaiketi myös demonstraatio kansanvallan puolesta aikana,

³⁵ Fanning 1988, 39.

jona diktaattorit hankkivat vallan monissa Euroopan valtioissa.³⁶ Kansan valta näkyy siinä, että kansa suoraan valitsee presidentin varjelemaan omia etujaan, Éamon de Valera sanoi vuonna 1937 evästäessään perustuslakiehdotuksen Dáil Eireann'in käsittelyyn.³⁷

2.2.4 Presidentin oikeudellinen asema

Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa. Presidentti valitaan yleisellä suoralla vaalilla. Presidenttiehdokkaan voivat nimetä yhdessä toimivat kaksikymmentä parlamentin jäsentä tai neljä kreivikuntaneuvostoa (county council). Lisäksi eroava tai aikaisempi presidentti voi nimetä itse itsensä ehdokkaaksi (kuten teki presidentti Patrick Hillery 1983, joka valittiin, kuten ensimmäiselle kaudelleenkin, toimeensa ainoana ehdokkaana). Vaalitapa on suhteellinen. Tuloksen määräämisessä käytetään harvinaista single transferable vote (STV) -järjestelmää, jossa valitsija panee ehdokkaat suosituimmuusjärjestykseen, niin monta heistä kuin haluaa. Toista äänestyskierrosta ei tarvita. STV-järjestelmä toimii, jos ehdokkaita on vähintään kolme; muutoin on kyse enemmistövaalista. Jos vain yksi ehdokas asetetaan (mikä ei Irlannissa ole ollut epätavallista), ei synny kilpailutilannetta, ja ainoa asetettu ehdokas julistetaan ilman vaalia valituksi. Presidentin toimikausi on seitsemän vuotta. Kerrallinen välitön uudelleenvaalinta sallitaan.

Presidentti ei ole parlamentille vastuussa poliittisesti. Jos korkein oikeus katsoo, että hän on tullut toimeensa kykenemättömäksi, hänet voidaan erottaa. Presidentti voidaan myös asettaa syyteeseen ”tehtävänsä sopimattomasta käyttäytymisestä” (for stated misbehaviour), joka US-amerikkalaisen käytännön mukaan on sisällöltään laajempi kategoria kuin ”rikos”. Se edellyttää, että käynnistetään impeachment-menettely, jossa toinen parlamentin kamareista esittää syytteen ja toinen niistä, kumpikin kahden kolmanneksen enemmistöllä, voi tehdä langettavan päätöksen presidentin erottamisesta, jos se katsoo presidentin olevan sopimaton jatkamaan toimeensa. Tosin, kuten Gwynn Morgan kirjoittaa, ”presidentin poistaminen toimestaan tällaisessa menettelyssä olisi Irlannissa maanjäristyksen kaltainen täysin odottamaton tapahtuma, jollaiseen on ajateltu turvauduttavaksi vain ääritilanteissa”³⁸.

³⁶ Casey 2000, 46, 78.

³⁷ Moynihan 1980, 306.

³⁸ Morgan 1985, 50–51.

Hallituksen nimittäminen ja vapauttaminen. Edustajainvaalien jälkeen tai kun hallitus on muuten pyytänyt eroa, Dáil nimeää keskuudestaan enemmistön johtajan, josta on määrä tulla pääministeri ja jonka presidentti kutsuu luokseen nimittääkseen hänet tähän tehtävään. Nimitetty pääministeri palaa sen jälkeen Dáiliin ja esittää sille hallituksensa muiden jäsenten nimet. Dáil hyväksyy listan yhtenä kokonaisuutena. Sen jälkeen presidentti nimittää asianomaiset ministereiksi, muodollisesti pääministerin ehdotuksesta.³⁹ Presidentin on vapautettava yksittäinen ministeri tehtävästään, kun pääministeri sitä ehdottaa.

Reservivaltuudet. On vain muutamia erityisvaltuuksia, joiden käyttöön presidentille on varattu itsenäisen harkinnan mahdollisuus. Noiden presidentin vapaiden valtuuksien käyttötapauksia varten on luotu erityiselin, valtioneuvosto (Council of State), jota presidentin on kuultava ennen ratkaisun tekemistä. Sen lausunto ei kuitenkaan sido presidenttiä. Valtioneuvostossa on raskasta juridista asiantuntemusta, mikä sopii hyvin siihen, että enimmät presidentin reservivaltuuksista koskevat lainsäädäntötilanteita. Kolme niistä liittyy tapauksiin, joissa parlamentin kaksikamarisuudesta johtuvaa lainsäädäntöasian käsittelyn pitkittymistä on erityisistä jotenkin lyhennettävä. Dramaattista perustuslain vartiointia ei näihin valtuuksiin sisälly. Kolme muuta presidentin erityisvaltuutta ansaitsee enemmän huomiota.

Lainsäädäntöprosessin loppuvaiheessa, saatuaan hyväksytyyn lain toimenpiteitä varten, presidentti voi lähettää lain, ennen kuin allekirjoituksellaan vahvistaa sen voimaantulon, korkeimman oikeuden tutkittavaksi perustuslainmukaisuuden kannalta. Tätä valtuutta presidentti on käyttänyt keskimäärin kahdesti kymmenvuotiskautta kohden. Puolella esiintyneistä tapauksista, siis keskimäärin kerran kymmenessä vuodessa, korkein oikeus on todennut perustuslainvastaisuuden, mikä puolestaan on estänyt lain promulgoinnin. Kun perustuslaki antaa tuomioistuimille vallan tutkia jo voimaan tulleidenkin lakien perustuslainmukaisuutta, presidentillä on siis oikeuslaitoksen kanssa kilpaileva valtuus.

Jos enemmistö senaatin jäsenistä ja enemmän kuin puolet Dáilin jäsenistä esittää presidentille, että parlamentin päättämä laki on kansallisesti niin merkityksellinen, että kansan pitäisi saada kansanäänestyksessä päätettävä, tuleeko se voimaan vai ei, asiasta tekee viimekätisen päätöksen presi-

³⁹ Const. Art. 13.(1.1) The President shall, on the nomination of the House of Representatives, appoint the Prime Minister. (1.2) The President shall, on the nomination of the Prime Minister with the previous approval of the House of Representatives, appoint the other members of the Government. Ks. tark. Morgan 1985, 69.

dentti, jonka harkinta on tässä vapaa. Tätä valtuutta presidentti ei ole missään vaiheessa käyttänyt.

Pääministeri voi pyytää presidentiltä, että Dáil hajotettaisiin ja määrätäisiin ennenaikaiset vaalit. Ratkaisu asiasta on presidentin vapaasti harkittavissa, vieläpä niin, että tässä yhteydessä valtioneuvoston lausunnon hankkiminen ei ole tarpeen. Perustuslaissa säädettyä asiallisena ehtona hajotuspäätökselle on, että ”hallitus on menettänyt Dáilin enemmistön tuen”. Hallitukselle osoitettu suora epäluottamuslause täyttää tietenkin tämän ehdon, mutta Irlannissa on pitkään keskusteltu siitä, millä muilla tavoin poliittisen tuen kadottaminen voidaan osoittaa, jotta hajotuspyynnön esittäminen täyttyy. Riittääkö pääministerin pelkkä ilmoitus enemmistön tuen menettämisestä, ja johtaako tällainen perustuslain laventava tulkinta brittiläiseen järjestelmään, jossa pääministeri tosiasiallisesti päättää uusien vaalien ajankohdasta? Presidentti ei toistaiseksi ole evännyt pääministerin pyyntöä silloin kun se on esitetty. Lainopin mukaan presidentin tulisi hajotuslupaa harkitessaan joka tapauksessa aina selvittää, voidaanko hajotuksen sijasta kenties uusi hallitus nimittää toiselle, kestäväälle pohjalle. Tässä yhteydessä on syntynyt myös keskustelua presidentin aktiivisesta politiikan alueella. On huomautettu, että presidentin kieltäytyttyä määräämästä ennenaikaisista vaaleista ja pääministerin pyydettyä eroa sen johdosta, presidentille saattaa avautua mahdollisuus toimia välittäjänä näin syntyneessä kriisissä.⁴⁰

2.2.5 Presidentin asemaan tosiasiallisesti vaikuttaneita tekijöitä

Traditio, alkuaikojen käytäntö. Éamon de Valera oli se poliittinen johtaja, joka vapaavaltion pääministerinä (Taoiseach) vei menestykselliseen päätökseen kansan suuren enemmistön haluaman täyden eron Britanniasta, ja saavutti jo tällä politiikallaan merkittävän auktoriteettiaseman. Sen jälkeen de Valera toimi yhtäjaksoisesti Irlannin pääministerinä kymmenen vuoden ajan ja katkon jälkeen vielä myöhemminkin. Hänelle hallitus oli tehokas väline suunniteltujen uudistusten toteuttamiseen. Periaatteessakin de Valera oli lujasti vahvan pääministerin johtaman ja jo vapaavaltiossa toteutetun brittiläisen Cabinet Government -mallin kannalla. Tarkoituksena oli nostaa pääministeri myös käytännössä samaan asemaan kuin Britannian vahva pääministeri. Sen rinnalla presidentille ei ollut tilaa. Ensimmäisissä presidentinvaaleissa Fianna Failin ja Labourin kokoomushallitusta johtava de Valera ei halunnut ottaa sitä riskiä että vaali ehdokasaset-

⁴⁰ Casey 2000, 79; Kelly 2003, 198, 206.

telun kautta muuttuisi puoluepoliittiseksi kilvaksi. Fianna Failin ehdokas Douglas Hyde oli vailla puoluepoliittisia sitoumuksia ja loi omalla käyttäytymisellään presidenttinä (1938–1945) hyvin matalan profiilin mallin seuraajilleen, jotka vuoteen 1990 saakka olivat tämän suurimman puolueen jäseniä ja ehdokkaita. Kun de Valera 1959 luopui politiikasta ja pääministerin tehtävästä, hänet valittiin presidentiksi (1959–1973). Enemmistön kiistattomana johtajana hän olisi presidentinkin paikalla voinut ryhtyä hyvin aktiiviseksi (vrt. Ranskan malli 1958) mutta niin ei käynyt. de Valera ei pyrkinyt mitenkään muuttamaan siihen mennessä vakiintunutta presidentin epäpoliittista roolia.⁴¹

Puoluejärjestelmä. Irlannissa edustajainvaaleissa käytetty suhteellisen vaalitavan muunnelma (Single Transferable Vote), jonka britit olivat tuoneet tähän maahan suosimaan unionisteja, antaa teoriassa tilaa melkoisellekin puoluehajaannukselle, mutta historiallinen tausta ja vallitsevat yhteiskunnalliset olot sekä ns. kuuden kreivikunnan ongelma (Pohjois-Irlannin kysymys) pitivät puolueolot vakaina aina 1980-luvun loppuun saakka: Dáilin mandaatit jakautuivat kolmen suuren puolueen ja muutamien riippumattomien edustajien kesken. Kaksi suurehkoa keskustan puoluetta, pro business -puolueeksi vähitellen muuntuva Fianna Fail ja hyvinvointiyhteiskunnan kannattajaksi kääntyvä Fine Gael, saivat hyvin pitkään yhteensä 80 % kaikista äänistä, ja Labourin äänimäärä oli puolestaan 10 %:n paikkeilla. Fianna Fail sai yleensä puolet tai lähes puolet kaikista annetuista äänistä, kuusissa vaaleissa ehdottoman enemmistön Dáiliin. Jos kokoomushallitus oli tarpeen, sille oli vain pari kolme vaihtoehtoa, ja hallitukset olivat jatkuvasti enemmistöhallituksia. Vuosina 1957–1973 Fianna Fail keskeytymättä muodosti yhden puolueen hallituksen. Tässä järjestelmässä ei ollut sosiaalista tilausta presidentille sen suurempaan rooliin kuin perustuslain kirjain ja traditio näyttivät hänelle tarjoavan. Tämä asiointila ei muuttunut, vaikka 1990-luvun alusta lähtien oikeistolainen Progressive Democrats ja kymmenen vuotta myöhemmin Vihreä puolue alkoivat haastaa Dáilin puoluejakaumaa.⁴²

Presidentinvaalissa, jossa sovelletaan samaa STV-järjestelmää kuin Dáilin vaalissa, tuli vuoteen 1990 saakka valituksi kerta toisensa jälkeen Fianna Failin yksin tai yhdessä muiden puolueiden kanssa kannattama ehdokas, viidessä vaalissa jopa ainoana ehdokkaana. Niissä vaiheissa, joissa pääministeri ja presidentti ovat olleet samasta puolueesta, ei kilpailua puolueen poliittisesta johtajuudesta ole syntynyt.

⁴¹ Chubb 1974, 30–33; Gallagher – Marsh 1993, 78; Lee 1995, 211.

⁴² Chubb 1992, 91–98 ; Clifford 1985, 320; O'Halloran 2005, 64–65.

Neutraliteetti-ideologia. Irlantilaisessa valtiosääntöideologiassa korostuu monin tavoin presidentintoimen ei-poliittinen luonne samalla lailla kuin politiikasta irrotettujen tuomarien kohdalla. Suoran vaalittavan omaksumisella tarkoitettiin alkuaan muun ohella tähdentää, että presidentti on riippumaton hallituksesta. Ehdokasasettelun tapa presidentin vaalissa viittaa kylläkin päinvastaisen suuntaan, ehdokkaiden yhteyksiin politiikkaan osallistuviin ryhmittymiin. Vaalikin tapahtuu itse asiassa puolue-ehdokkaiden kesken. Ensimmäisen puolen vuosisadan aikana ehdokkaat tosin olivat vanhoja ja väsyneitä tai politiikasta kiinnostumattomia henkilöitä.

Presidentin pitäminen erillään politiikasta ja erityisesti puoluepolitiikasta on Irlannin järjestelmän arka kohta, johon on kohdistettu ja kohdistetaan edelleen vakavaa huomiota. Presidentti ei saa nähtäväkseen hallituksen papereita ja pääministeri pitää – jo perustuslain mukaan – presidentin selvillä sisä- ja ulkopoliittikan asioista vain aivan yleisluontoisesti (”generally informed”). Vuonna 1980 pääministeri kieltäytyi Dáilissa vastaamasta edustajakysymykseen, jossa tiedusteltiin, mitä tapaamisissa presidentin kanssa yksityiskohtaisesti tapahtuu.

Toisaalta myönnetään, että presidentin harvat ”omat” valtuudetkin ovat senlaatuaisia, että ne saattavat kietoa käyttäjänsä mukaan puoluepolitiikkaan. Irlannin valtiosääntöhistoriassa cause célèbre -kategoriaan kuuluu presidentti Cearbhall O’Dálaighin (1974–1976) tapaus. O’Dálaigh oli entinen korkeimman oikeuden puheenjohtaja ja sitä myöten presidenttinäkin kiinnostunut oikeudellisista asioista. Vuonna 1976, IRA:n toiminnan kiihtyessä ja sen johdettua mm. Ison-Britannian Irlannin-suurlähettilään murhaan, Dáil hyväksyi hätätilaan liittyviä hallituksen poikkeusvaltuuksia koskevan lain (Emergency Powers Bill). Viitaten perustuslain erityissäännökseen (art. 28.3.3) hallitus katsoi, ettei korkein oikeus voisi tutkia tämän lain perustuslainmukaisuutta, koska sen tarkoituksena oli valtion turvallisuuden varjeleminen. Tästä huolimatta presidentti O’Dálaigh lähetti lakiehdotuksen korkeimpaan oikeuteen, mikä tietenkin viivytti lain voimaantuloa. Tuomioistuin piti lakia perustuslainmukaisena, mutta katsoi, että presidentillä oli ollut toimenpiteeseensä oikeus. Ministerit olivat tuhtuneita. Puolustusministeri Paddy Donegan arvosteli presidenttiä julkisessa puheessaan hyvin sopimattomalla tavalla⁴³ ja lisäsi tosiasian olevan, että ”armeijan täytyy seistä valtion takana”. Presidentti tiedusteli saamatta vastausta, oliko ministerin lausumasta pääteltävä, ettei hän puolestaan seiso valtion takana. Kun Dáil äänesti kumoon edustajaehdotuksen,

⁴³ Puhe pidettiin eräällä sotilaskasarmilla, ja ministerin kielenkäyttö oli sen mukaista: presidentti on ”helkkarin häpeäpilkku” (thundering disgrace), ministeri sanoi kuulijoilleen.

joka olisi tiennyt Doneganin erottamista, eikä hallitus itse reagoinut millään tavoin ministerin lausumaan, presidentti O'Dálaigh, joka oli ainoana, siis puolueiden yhteisenä ehdokkaana ilman vaalia asetettu tehtäväänsä, erosi siitä. Hänen mukaansa luottamus julkisiin instituutioihin olisi horjunut, jos hallitus ja presidentti olisivat pysyneet kumpikin tehtävässään taustallaan Doneganin lausunto.

Tapauksen on katsottu osoittavan, ettei presidentin, joka valitaan suoralla vaalilla epäpoliittiseksi hahmoksi, ole käytännössä mahdollista hätätilassa tai kriisien aikana käyttää valtuuksiaan sellaisella auktoriteetilla, jota ei pantaisi kyseenalaiseksi. Toisin sanoen: presidentti, joka astuu seremoniaalisen roolinsa ulkopuolelle, joutuu helposti tekemisiin väkevien poliittisten voimien kanssa.⁴⁴

2.2.6 Presidentin asema ja tehtävät käytännössä

Kansallisena symbolina presidentti on seremonioiden keskuksena ja toimittaa hallitusvaltaan muodollisesti kuuluvia tehtäviä. Reservivaltuuksien käyttö tulee kyseeseen niin harvoin, että presidentin toiminta on hyvin suurelta osalta pelkkää symbolifunktion täyttämistä. Parlamentaarisen hallitustavan katsotaan vaativan ”pyramidin huipulle hallitusvallan muodollista ruumiillistumaa, joka on irrotettu poliittisten ristiriitojen piiristä ja symboloi valtion oikeusjärjestyksen jatkuvuutta keskellä poliittisen suunnan heilahtelua”. Siten esimerkiksi toimeenpanovallan haltijoiden (= hallituksen) vaihtuessa presidentti kattaa tämän kriittisen siirtymävaiheen henkilöimällään valtion pysyvällä auktoriteetilla. Seremoniaalinen rooli tuottaa kulloisellekin presidentille kansan kunnioituksen ja politiikan ulkopuolisuuden sädekehän. Tämä tekee perustelluksi perustuslain säätämien reservivaltuuksien käyttäjän ja kansallisen symbolin yhdistämisen samaan henkilöön.⁴⁵

Irlannin hallituksen asettama perustuslain tarkistustarvetta selvittelevä asiantuntijaryhmä totesi vuonna 1997, että presidentti toimii valtion henkilöitymänä. Ihmiset odottavat presidentin edustavan heidän korkeimpia arvojaan ja toiveitaan.⁴⁶

Vuonna 1990 presidentiksi valittu Mary Robinson kyseenalaisti liian rajoittavana presidentin perinteisen hyvin pidettyvän roolin. Robinson

⁴⁴ Tapauksen kommentteista ks. Chubb 1992, 183–185; Dooney – O’Toole 1992, 103–105; Morgan 1985, 49.

⁴⁵ Chubb 1992, 27; Morgan 1985, 47

⁴⁶ Report of the Constitution Review Group 1997, 23.

katkaisi pitkän Fianna Fail -presidenttien sarjan. Hän oli Labourin ehdokas vaikka oli eronnut puolueesta vuosia aikaisemmin.

Hallituksen luvalla Robinson nimitti itselleen erityisen neuvonantajana, tiedotti julkisuudessa enemmän kuin edeltäjänsä yhteyksistään hallitukseen ja suuntasi perinteistä tiheämmin matkoja ulkomaille. Julkisisa lausunnoissaan hän asettui puoltamaan sukupuolten tasa-arvosta alkaen ns. liberaalin agendan asioita, avoimuutta ja suvaitsevuutta mutta myös ylpeyttä Irlannin historiallisesta perinnöstä ja kulttuurista. Hän osallistui aborttikansanäänestyksen alla asiaa koskevaan julkiseen keskusteluun (puoltaen KYLLÄ-kantaa), mikä nosti kysymyksen, oliko hän tullut luvattomalle alueelle. Robinsonin kanta oli, että presidentti-instituutio sääntelee itse omaa toimintansa (self-regulating), sikäli kuin ei mennä hallituksen toiminta-alueelle. Tämä oli vastoin perinteistä käsitystä, jonka mukaan presidentti voi hoitaa vain perustuslaissa tai laissa hänelle määrättyjä asioita. Hallitus esti, poliittisista syistä, Robinsonin osallistumisen YK:n uudistamista käsittelevän kansainvälisen elimen puheenjohtajistoon.

Lopulta Mary Robinson, kesken toisen kautensa, erosi presidentin toimesta (1997) ottaakseen vastaan korkean YK-viran (High Commissioner for Human Rights). Hänen aktiivinen linjansa jatkui hänen seuraajakseen valitun Mary McAleesen kaudella.⁴⁷

2.2.7 *Instituutiokritiikki*

Michael Gallagher ja Michael Marsh kirjoittavat vuonna 1993, että Irlannin presidentin asema ei ole tyydyttävä, mutta ratkaisua sille ei ole löydetty.⁴⁸ Angela Clifford sanoi ennen tätä saman asian sarkastisemmin: presidentintoimi on selvästi käynyt taakaksi niin poliittisille puolueille kuin valitsijoille: ”Vierailevia valtiomiehiä tuskin imartelevat seremoniaaliset tapaamiset valtuuksia vailla olevan valtiollisen toimihenkilön kanssa, jonka ainoana tehtävänä on tavata heidät.”⁴⁹

Perustuslain tarkistustarvetta selviteltyt asiantuntijaryhmä katsoi vuonna 1997, ettei presidentti-instituution lakkauttamiseen ole syytä. Valtio tarvitsee sitä. Tehtävä perustuslain vartijana vaatii, että presidentti on erillään hallitusvallasta ja sen käyttäjistä. Suorassa vaalissa presidentti saa

⁴⁷ Kelly 2003, 206; Casey 2000, 93–95; Chubb 1992; Casey 1998, 1133; Dooney – O’Toole 1992, 106; Gallagher – Marsh 1990.

⁴⁸ Gallagher 1988, 88.

⁴⁹ Clifford 1985, 320.

valitsijoilta mandaatin toteuttaa tehtäväänsä kuuluvia perustuslaillisia velvollisuuksia, eikä niitä voida vaalikampanjan aikana lisätä tai muuttaa.

Tarkistusryhmä ei suositellut presidentin valtuuksien laajentamista, se kun saattaisi kietoa presidentin puoluepolitiikkaan. Tällainen muutos lisäksi supistaisi hallitustoimista johtuvan poliittisen vastuun kattavuutta, koska presidentti ei ole sellaisessa vastuussa. Sitä vastoin ryhmä suosittelee kehitettäväksi presidentin osuutta parlamentin hajotuksessa ja/tai hallituksen muodostamisessa esimerkiksi Saksassa käytössä olevan järjestelmän suuntaan (ks. jälj.).⁵⁰

2.3 Saksa

2.3.1 Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Saksan liittotasavallan hallitusjärjestelmä on käytännössä lähes puhtaasti parlamentaarinen. Hallitus on liittokanslerivetoinen ja parlamentin luottamuksesta riippuvainen. Liittopresidentti ei osallistu arkipäivän poliittiseen päätöksentekoon. Hänellä on siinä joitakin muodollisesti merkittäviä valtuuksia, mutta niiden käytössä hän on sidottu hallituksen ohjaukseen tai liittopäivien ehdotukseen. Sen ohella liittopresidentillä on muutamia itsenäisesti käytettäviä mutta hyvin tarkoin rajattuihin ehtoihin sidottuja reservivaltuuksia, joiden kokonaisuus ei täytä pääministeri/presidentti -järjestelmän tyyppikriteerejä. Mahdolliset toimivaltariidat liittopresidentin ja muiden valtionorganien välillä ratkaistaan sitovalla tavalla liittovaltion perustuslakituoimioistumisessa. Liittopresidentille jää melkein yksinomaan kansallisen symbolin osa.

2.3.2 Järjestelmän syntytausta

Kun Saksan läntisten miehitysvyöhykkeiden eri alueiden edustajat kokoontuivat 1949 hyväksymään perustuslakia Saksan liittotasavallalle, tehtyihin ratkaisuihin vaikuttivat vahvasti kokemukset Saksan ns. Weimarin tasavallasta ja sen perustuslaista. Weimarin valtiosäännön taustalla oli ollut käsitys, että ”aito” parlamentarismi on poliittisen tasapainon varassa, mitä voidaan etsiä koko kansan suoraan valitsemasta presidentistä ja hänen vahvoista valtuuksistaan suhteessa kansan valitsemaan parlamenttiin ja sen valtuuksiin. Tuloksena oli ollut valtiosääntö, johon sisältyi runsaasti muis-

⁵⁰ Report of the Constitution Review Group 1997, 23–32.

tumia 1918 kumotusta monarkiasta ja keisarin vallasta. Poliittisen vallan painopiste oli 1920-luvun puolivälistä lähtien siirtynyt valtakunnanpresidenttiin, joka toimi puolueiden ylä- ja ulkopuolella. Oli syntynyt parlamentista ja puolueista irtautuva kansallinen johto, joka tuli myötävaikutamaan kansallissosialistien vallanottoon. Valtakunnanpresidentti v. Hindenburgin osavastuu Hitlerin kanslerinimityksestä oli hyvin vuoden 1949 perustuslainsäätäjien mielessä.

Vaikka ratkaisevimmin Weimarin tasavallan kehitykseen olivat poliittisella tasolla vaikuttaneet puoluejärjestelmän lahoaminen ja valitsijoiden siirtyminen keskustasta poliittisen kentän molemmille laidoille sekä tämän ilmiön takana olleet yhteiskunnalliset ja kansainvälispoliittiset syyt, Weimarin valtiosääntö oli kuitenkin helpottanut painopisteen siirtymistä presidenttiin. Tämä tajuttiin, ja Saksan liittotasavallan vuoden 1949 perustuslaista tuli Weimarin valtiosäännön negatio ja antiteesi.

Vuoden 1949 perustuslain valmisteluvaiheessa, ns. Herrenchiemseen konventissa, vähemmistössä olevat sosialidemokraatit (SPD) kannattivat ratkaisua, että liittopresidentille mahdollisesti annettavia tehtäviä hoitamaan perustettaisiin kolmen kollegio, johon kuuluisivat parlamentin molempien kamarien, liittopäivien ja osavaltioita edustavan liittoneuvoston puheenjohtajat sekä liittokansleri. Kompromissiksi he ehdottivat väliaikaisratkaisua, jonka mukaan noita tehtäviä hoitaisi liittopäivien puheenjohtaja.

Enemmistössä olevat porvarilliset puolueet, lähinnä kristillis-demokraatit (CDU) ja vapaat demokraatit (FDP), taas puolsivat sitä, että luotaisiin erityinen liittopresidentin tehtävä. Tämän kannan mukaan liittovaltion organisaatiossa tarvittiin presidentti kansakokonaisuuden moraalin edustajaksi ja klassiseen tapaan neutraaliksi voimaksi (pouvoir neutre) turvaamaan koneiston toimintaa erilaisissa lukkiutumis- ja kriisitilanteissa. Lännen miehitysvyöhykkeiden eri osakokonaisuuksien edustajista koostuva Parlamentarischer Rat, joka ensi vaiheessa käsitteli ja hyväksyi perustuslakehdotuksen, totesi, että jokainen valtio tarvitsee organisaatiossaan valtionhuipun, myös tasavalta. Kaikilla muillakin Euroopan valtioilla on valtion ensimmäinen edustaja, erityinen valtionpäämies.

Liittopresidentin asettamistapaa harkittaessa hylättiin yleinen suora vaali. FDP:n Theodor Heuss, josta tuli tämän toimen ensimmäinen haltija, totesi perustuslain valmisteluvaiheissa, että presidentin kansanvaali vain antaisi demagogeille mahdollisuuden. Weimarin muisto kuului näissäkin sanoissa. Se heijastui myös siihen, että vuoden 1949 perustuslaissa liittopresidenttiä ei nimetty ”valtionpäämieheksi” (Staatsoberhaupt). Perustajien mukaan tämä nimitys kuului monarkian, Weimarin ja kansallissosialismin

aikaan, mutta ei uuteen sodanjälkeiseen vaiheeseen. Liittopresidentti olisi vain valtionorgaani muiden valtionorgaanien joukossa.⁵¹

2.3.3 Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja

Vuoden 1949 perustuslaissa ei ole jälkeäkään Weimarin järjestelmän kaksihuippuisuudesta. Koko hallitusvalta siirrettiin liittohallitukselle ja painotetusti sen sisällä liittokanslerille (Bundeskanzler). Liittopresidentti (Bundespräsident) ei käytä hallitusvaltaa sanan varsinaisessa merkityksessä. Se kuuluu liittohallitukselle, johon parlamentti, tarkemmin sanottuna toinen kamareista eli liittopäivät (Bundestag) vaikuttaa ratkaisevimmin valitsemalla liittokanslerin. Parlamentti voi myös erottaa liittokanslerin valitsemalla entisen sijalle uuden. Liittopäivät on liittovaltiossa ainoa orgaani, jonka kansa valitsee suoraan ja siis ainoa orgaani, jolla on suora demokraattinen legitimaatio.

Liittopresidentti tuli osaksi valtiosääntöistä järjestelmää, mutta valtuuksiltaan niin vaatimattomana, ettei voinut olla puhettakaan klassisesta tasapainottavasta *pouvoir neutre* -organista.

Liittopresidentille on kylläkin säädetty erinäisiä muodollisesti merkittäviä tehtäviä, mutta perustuslain säätäjien ratkaisuna on ollut jakaa liittopresidentin valtuudet kahtia. Enimpiin niistä pätee sääntö, että liittopresidentin päätös edellyttää syntyäkseen liittokanslerin tai asianomaisen ministerin varmennusta, kuten on laita liittohallituksen jäsenen nimittämisen toimeensa ja vapauttamisen toimestaan, liittovaltion edustamisen ulkomailla ja ulkomaiden suuntaan, lakien antamisen ja korkeitten virkamiesten nimittämisen. Varmennusvaatimus sisältää vallalla olevan opin mukaan sen normin, ettei liittopresidentin tule häiritä valtionjohdon yhtenäisyyttä eikä harjoittaa itsenäistä politiikkaa vastoin varmentavan hallituksen tahtoa; liittopresidentin toiminta on koordinoitava hallituspolitiikan kanssa. Varmennusvaatimus sitoo liittopresidentin hallituksen tahtoon viime kädessä siitä syystä, ettei hän voi erottaa hallitusta eikä uhata sitä erottamisella.

Varmennusvaatimuksesta irrotettu liittopresidentin valta nimittää liittokansleri on käytännössä osin parlamentarisoitunut, osin perustuslain eri tavoin rajoittama. Liittopresidentin itsenäisesti käytettävistä reservivaltuuksista jää kohtuullisen merkittäväksi valta – perustuslain tarkkaan sääntelemässä tilanteessa – määrätä tai olla määräämättä ennenaikaiset edustajainvaalit.

⁵¹ Kessel 1994, 12–13; Scheuner 1966, 14–33; Schlaich 1987, 578–583.

Varmennusvaatimuksen ulkopuolelle jää myös liittopresidentin pidätyminen päätöksenteosta – ellei perustuslaki päätöksentekoa jossakin tapauksissa nimenomaisesti vaadi. Tässä on liittopresidentin piilevä voimapotentiaali. Jokaisen liittopresidentin toimikaudelta on tapauksia, joissa presidentti on kieltäytynyt päättämästä hänelle esitettyä asiaa kanslerin tai ministerin ehdottamalla tavalla.⁵²

2.3.4 Liittopresidentin oikeudellinen asema

Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa. Liittopresidentin valitsee liittokokous (Bundesversammlung), jonka muodostavat liittopäivien jäsenet ja sama määrä jäseniä, jotka osavaltio­parlamentit ovat keskuudestaan suhteellisella vaalilla valinneet. Vaalitapaa perustellaan sillä, että sitä käytettäessä valitulla on vahvin mahdollinen välillinen legitimaatio, kun sekä liittovaltiotason että osavaltiotason välittömästi valitut edustajat suorittavat vaalin.

Liittokokoukselle voi kuka tahansa liittopäivien jäsen tehdä henkilöehdotuksen. Jos kahdella ensimmäisellä vaalikierroksella yksikään ehdokkaista ei saavuta ehdotonta enemmistöä, valitaan kolmannella kierroksella suhteellisesti eniten kannatusta saanut ehdokas. Liittopresidentin toimikausi on viisi vuotta. Kerrallinen välitön uudelleenva­linta sallitaan.

Liittopresidentillä on rikosoikeudellinen koskemattomuus. Hakemuksesta, jonka tekee liittopäivät tai liittoneuvosto, kumpikin 2/3 enemmistöllä annetuista äänistä, perustuslakituomioistu­in voi kuitenkin, jos se katsoo liittopresidentin tahallaan loukanneen perustuslakia tai muuta lakia, erottaa hänet presidentintuomesta.

Hallituksen nimittäminen ja vapauttaminen, liittopäivien hajottaminen. Liittokanslerin toimi tulee joka tapauksessa aina täytettäväksi silloin, kun liittopäivät kokoontuu istuntoihinsa edustajainvaalien jälkeen. Nimittämisprosessi alkaa sillä, että liittopresidentti tekee valinnasta ehdotuksen liittopäiville. Ehdotusta tehdessään presidentillä on periaatteessa täysi vapaa harkinta: hän ei ole velvollinen etsimään ehdokasta, joka todennäköisesti tulee valituksi. Oikeus kansleriehdotuksen tekemiseen ei silti suo liittopresidentille erityistä poliittista vaikutusvaltaa, koska hän käytännön mukaan pyrkii ottamaan huomioon, että hänen ehdokkaansa saa enemmistö­kannatuksen. Kansleriehdokkaan nimitykseen liittyvää hallituslistaa hänelle ei esitetä.

⁵² Schlaich 1987, 567–576; Scholz 1990, 37; Rausch 1979.

Jos liittopäivät hyväksyy presidentin esittämän ehdokkaan, presidentin on nimitettävä hänet liittokansleriksi. Jos taas liittopäivät hylkää ehdotuksen, sillä on kahden viikon aikana mahdollisuus, käytyjen neuvottelujen pohjalta, valita liittokansleriksi joku toinen henkilö, joka presidentin on nimitettävä. Ellei tässä määräajassa päästä enemmistövaaliin, suoritetaan liittopäivillä vielä yksi vaalikierrros, jossa valituksi tulee suhteellisesti eniten ääniä saanut ehdokas. Jos tämä ehdokas saa sen jälkeen vielä kannatuksen liittopäivien enemmistöltä, presidentin on nimitettävä hänet kansleriksi. Jos sen sijaan enemmistö kansanedustajista ei asetu valitun taakse, presidentin on hyvin lyhyessä määräajassa joko nimitettävä asianomainen ehdokas liittokansleriksi tai hajotettava liittopäivät ja määrättävä ennenaikaiset vaalit toimitettaviksi. Harkinta on vapaa.

Toimessa olevalle liittokanslerille liittopäivät voi lausua epäluottamuksensa vain siten, että se jäsentensä ääntenenemmistöllä valitsee hänelle seuraajan (ns. konstruktiivinen epäluottamuslause), minkä jälkeen liittopresidentin on vapautettava hänet toimestaan ja nimitettävä liittopäivien valitsema henkilö liittokansleriksi.

Jos liittokansleri pyytää luottamuslausumaa liittopäiviltä, eikä saa sitä liittopäivien kaikkien jäsenten enemmistön äänillä, liittopresidentti voi kolmen viikon kuluessa luottamusäänestyksestä hajottaa liittopäivät ja määrätä ennenaikaiset vaalit. Tässäkin harkinta on vapaa. Valtuus tähän toimeen lakkaa, jos liittopäivät jäsentensä enemmistöllä valitsee uuden liittokanslerin. Muussa tapauksessa liittopresidentti voi – jättämällä määräämättä ennenaikaiset vaalit – poliittisesti pakottaa pyytämänsä luottamusta vaille jääneen kanslerin jatkamaan.

Kun liittopäivien hajottaminen on perustuslaissa asetettu juuri kuvattuun hyvin ahtaaseen kehykseen, on käytännössä syntynyt tarve laajentaa hajotusmahdollisuutta väljällä tulkinnalla. Kysymys on ollut siitä, voiko liittokansleri pyytää myös epäluottamuslausetta, jotta liittopäivät saataisiin hajalle ja uudet vaalit aikaan. Vaikka alan kirjallisuudessa oikeus tähän on myös kiistetty, perustuslakituomioistuimien kahden konkreetin tapauksen jälkeen tehdyt valitukset ratkaistessaan vastannut kysymykseen myöntävästi: tällaisessakin tapauksessa epäluottamuslausuma avaa hajotusmahdollisuuden. Liittopresidentillä on tässäkin yhteydessä asiasta päätäessään yhtäläinen harkintavalta kuin epäluottamuslausuman ollessa aito.

Liittopresidentti nimittää liittohallituksen jäsenet tehtävään ja vapauttaa siitä liittokanslerin ehdotuksesta. Näissä yhteyksissä liittopresidentti voi esittää kanslerille epäilyjään ja suosituksiaan. Tunnetuin tapaus on ehkä Theodor Heussin kieltäytyminen nimittämästä puoluetoveriaan ja seuraajaansa FDP:n puheenjohtajana Thomas Dehleriä vuonna 1957 uudelleen

liittovaltion oikeusministeriksi. Tuolloin kansleri Adenauer veti lopulta ministeriehdotuksensa takaisin.

Periaatteellista myötämääräisoikeutta ministerivalintoihin liittopresidentti ei käytännön kautta ole saanut, mutta kylläkin tosiasiallisen veto-oikeuden, jos valtion tärkeä etu sitä vaatii. Samanlaisia epäilyjä henkilön sopivuudesta tai pätevyydestä liittopresidentti voi esittää, ja on aika ajoin esittänytkin, virkanimitysehdotusten johdosta.⁵³

Liittovaltion ulkosuhteet. Perustuslain mukaan liittopresidentti edustaa liittovaltiota kansainvälisoikeudellisesti. Hän tekee sopimukset ulkovaltojen kanssa, valtuuttaa omat lähettiläät ja vastaanottaa ulkovaltojen lähettiläät (art. 59). Tähän presidentin yleiseen valtuuteen kuuluu myös kaikinainen liittotasavallan muu edustaminen ulkomailla ja maahan teytyjen valtiovierailujen yhteydessä. Perustuslain säännökseen katsotaan siten sisältyvän oikeus edustaa liittovaltiota ulkomaihin päin kokonaisuudessaan ja yksinomaisena. Liittotasavallan on määrä ulkomaiden suuntaan puhua vain yhdellä äänellä, ja liittopresidentillä on muodollisen edustuksen monopoli.

Perustuslain kirjaimen kanssa on liittovaltion käytäntö ulkomaansuhteista päätettäessä ja niitä hoidettaessa ollut alusta saakka jyrkässä ristiriidassa. Liittokansleri ja muut ministerit esiintyvät ulkomailla Saksan edustajina ja tarvittaessa allekirjoittavatkin kansainvälisiä sopimuksia valtiossa puolesta myös ilman liittopresidentin valtuutusta. Tällaista käytäntöä Saksan sitoutumistahdon ilmoittamisessa ei estä Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus, joka antaa myös valtion pääministerille ja ulkoasiainministerille asemavaltuuden. Käytäntö alkoi Theodor Heussin presidenttikaudella (1949–1959) ja sen kanssa päällekkäin sattuneella Konrad Adenauerin liittokanslerikaudella (ks. jälj.) ja on jatkunut vakaana sen jälkeen.

Perustuslain ulkoasiainvaltaa koskevat muotoilut ovat, kuten saksalaisessa kirjallisuudessa todetaan, peräisin 1800-luvulta. Yksi mahdollisuus pelastaa käytännön ja perustuslain kirjaimen eroaminen toisistaan on olettaa, että liittopresidentillä on oikeus jatkuvaan tiedonsaantiin kansainvälisiä sopimuksia koskevista hankkeista ja oikeus pidättää missä tahansa sopimusasiassa itselleen päätösvalta. Mahdollisista käytännön pidätystapauksista ei kirjallisuudessa tosin ole esiintynyt mainintoja.

Toinen tapa perustella käytäntöä valtiosääntöisesti on ollut nojautua parlamentaarisen vastuun periaatteeseen. Kun on katsottu, ettei liittopre-

⁵³ Hartwig 2006, passim; Schröder 1987, 605–626; Winkler 1967, 36.

sidentillä ole valtaa osallistua itsenäisenä vaikuttajana ulkopolitiikan hoitoon, tätä päätelmää ei oikeudellisessa ulottuvuudessa ole johdettu varmennusvaatimuksesta, jonka soveltaminen kohtaisi käytännön vaikeuksia ulkopoliittisten toimien moninaisuuden ja monimuotoisuuden takia. Päätelmä on perustettu eroihin parlamentaarisen vastuun kohdentumisessa. Hallituksen voi demokraattisesti legitimoitu liittopäivät milloin tahansa vapauttaa tehtävästään, jos hallitus ei harjoittamansa ulkopolitiikan takia nauti sen luottamusta. Liittopresidentti ei sitä vastoin toimestapysyvyytensä takia ole yhtä lailla herkästi irrotettavissa asemastaan. Tämän vuoksi hänellä ei voi olla, eikä tule olla, valtaa vaikuttaa suoraan ja sitovasti ulkopolitiikan sisältöön, vaikka hän tietenkin voi keskusteluissa ministerien kanssa tuoda esille omia ulkopoliittisia näkemyksiään.⁵⁴

Lakien antaminen. Liittopresidentin tehtäviin kuuluu myös parlamentin hyväksymien lakien antaminen (Ausfertigung der Gesetze), mikä on, niin kuin tätä tointa seuraava lakien julkaiseminen, niiden voimaantulon ehtona. Vallitsevan käsityksen mukaan presidentille ei ole tarkoitettu varsinaista osuutta lainsäädäntöprosessissa. Kun hänelle on säädetty lain antamistehtävä, on vain siirretty monarkkista ajattelua nykyaikaan – vaikkakin monarkin lainsäädäntövaltuudet ennen vuotta 1918 olivat nykyistä laajemmat. Lain antaminen presidentin toimin, minkä konkreettina osoitukseksi on presidentin allekirjoitus, ilmentää, yhtä lailla kuin korkeaa virkaa koskevan nimittämisasiakirjan allekirjoittaminen, poliittiseen päätöksentekoon liittyvien kiistojen päättymistä. Presidentin osallisuus tässä vaiheessa ilmaisee symbolisesti lainsäädäntöpäätöksen yleistä sitovuutta: käsillä ei ole vain enemmistön tekemä päätös vaan kaikkia sitova parlamenttilaki, niin kuin presidentin nimittämä ministerikään ei ole puolueen ministeri vaan valtion ministeri.

Tulkinnalla ja käytännöllä on lain antamistoimelle tosin vahvistunut sellainen sisältö, että kyseessä ei ole aivan puhtaasti muodollinen akti. Liittopresidentti tutkii ennen lain antamista, että laki on syntynyt perustuslaissa säädettyä menettelyä noudattaen. Vallitseva kanta on myös, että liittopresidentin tutkintaoikeus ei ole laadultaan vain muodollinen vaan myös aineellinen. Presidentin on tutkittava myös, onko laki yhtäpitävä perustuslain muidenkin kuin lainsäädäntömenettelyä koskevien säännösten kanssa.

Liittopresidentin ei kuitenkaan tässä yhteydessä katsota käytännössä nousevan liittovaltion perustuslakituomioistuimen kilpailijaksi. Osapuul-

⁵⁴ Scholz 1990, 43–50.

leen kerran vuosikymmenessä presidentti on torjunut lakiehdotuksen sen perustuslainvastaisuuden takia. Tällaisessa tapauksessa hän ei hylkää jo voimaan astunutta lakia vaan estää sen voimaantulon ja julkaisemisen ja vahvistaa näin ”perustuslain pikaisen ja välittömän suojan”. Parlamentille jää mahdollisuus ottaa lakiehdotus harkittavakseen uudelleen.⁵⁵

2.3.5 Liittopresidentin asemaan tosiasiaassa vaikuttaneita tekijöitä.

Puoluejärjestelmä, alkuaikojen käytäntö. Liittopresidentin asema on kuluneina vuosikymmeninä pysynyt kutakuinkin muuttumattomana. Viime kädessä tämän tilan taustalla on ollut puolueolojen vakaus. Liittotasaval-
lan hallitukset ovat lähes säännöllisesti olleet enemmistöhallituksia, ”suuren” tai ”pienen” koalition mallin mukaisia, vakaita kaikki. Osansa tähän on vaikuttanut vaikkakin suhteellinen mutta minipuolueita karsiva liittopäivien vaalitapa. Liittokansleri on kesken vaalikauden menettänyt enemmistönsä tähän mennessä neljästi. Missään noista vaiheista ei liittopresidentti reservivaltuuksineen ole esittänyt ratkaisevaa osaa tilanteen laukaisemisessa.

Hyvin merkittävä on ollut se käytäntö, joka luotiin perustuslain soveltamisen ensimmäisenä kymmenvuotiskautena ja tällä kaudella tapahtunut liittokanslerin ja liittopresidentin suhteen vakiintuminen. Vuonna 1949 kristillis-demokraattinen unioni (CDU) ehdotti liittopresidentiksi Theodor Heussia, joka oli vapaiden demokraattien (FDP) johtaja. CDU tarvitsi enemmistöhallitusta varten FDP:tä apupuolueekseen. Myöhemminkin, toistuvasti, puolueiden viime kierroksen äänestysratkaisuihin liittokokouksessa on yhtäläisesti näkynyt ennakkointia siitä, millaista hallituskoalitiota eri ryhmät priorisoivat.

Konrad Adenauerin on merkitty muistiin ilmoittaneen puoluetovereilleen ennen Heussin valintaa: ”Kaikkiaan luulen, ettei herra Heuss – – tule aiheuttamaan meille suuria vaikeuksia. Liittopresidentti ei voi ylipäänsä aiheuttaa suuria vaikeuksia, jos liittokanslerilla on riittävästi hermoja tehdä se hänelle mahdottomaksi.” Theodor Heuss taas – muistiinpanojensa mukaan – oli koko ajan tajunnut, ettei halua olla ”vain valtion koristeellinen nimikilpi”, mutta tietoinen samalla myös siitä, että hänen oli ”varjeltava perustuslain olennaista tarkoitusta”. Heuss eittämättä viittasi näin perustuslain ratkaisuun siitä, mikä orgaani kantaa toimistaan parlamentaarisen vastuun ja mikä ei. Hän tunnusti Adenauerin poliittisesti johtavan

⁵⁵ Hederich 1999, 140–141; Schlaich 1987, 550–560.

roolin ja oman funktionsa velvollisuudeksi ”lojaaliin ja avustavaan myötävaikutukseen”.

Vuonna 1951 tuli voimaan liittohallituksen työjärjestys: ”Liittokansleri tiedottaa liittopresidentille ajantasaisesti politiikastaan ja yksittäisten ministerien virkatoimista toimittamalla hänelle olennaisia asiakirjoja, kirjallisia selvityksiä erityisen merkittävistä asioista sekä esittämällä tarpeen mukaan asioita suullisesti.” Tuolta alkukaudelta julkaistujen muistiinpanojen mukaan aloite noissa keskusteluissa näyttää olleen liittokanslerilla, ja liittopresidentti on vain harvoin ottanut esille jonkin asian oma-aloitteisesti.⁵⁶

Konrad Adenauer toimi kansleritehtävän ohella aluksi myös ulkoministerinä, ja Theodor Heussin pidättyminen ulkopoliittikkaan puuttumisesta näytti jo hänen kaudellaan saaneen tavanomaisen valtiosääntönormin luonteen. Vuonna 1959 sattui tapahtumasarja, joka luultavasti vahvisti pysyväksi Heussin tehtävänsä hoidossa omaksuneen, kulloinkin toimessa olevaa hallitusta myötäilevän linjan. Heussin jälkimmäisen presidenttikauden lähestyessä loppuaan liittokansleri Adenauer ilmoittautui halukkaaksi liittopresidentin toimeen. Adenauerin tuossa vaiheessa esittämistä lausumista sai sen käsityksen, että hän pyrki ”ylikansleriksi” parlamenttienemistön johtajana Charles de Gaullen tapaan (ks. jälj.), päättämään Saksan ulkopoliittikan suurista linjoista presidentin ulkopoliittista valtaa laajasti tulkiten ja vastoin Heussin käytäntöä. Hän oli lähipiiristään hankkinut aikomuksiaan tukevan lausunnon liittopresidentin valtuuksista. Tämän jälkeen kuitenkin ilmaantui julkisuuteen toisia valtiosääntöoikeuden kommentaareja, jotka osoittivat, että hän oli väärin informoitu. Lopullisesti Adenauer luopui presidenttiehdokkuudestaan, kun lisäksi tuli ilmi, ettei hän liittopresidenttinä voisi estää CDU:n epäsuosittua Ludwig Erhardia nousemasta seuraajakseen.⁵⁷

2.3.6 Liittopresidentin asema ja tehtävät käytännössä

Jos sivuutetaan liittopresidentille harvoin tuleva ratkaisu siitä, hajotetaan-ko liittopäivät, suhteellisen harvat puuttumiset ministerinimityksiin ja vähän tiheämmin toistuneet ehdokkaan torjumiset virkanimityksissä, liittopresidentille on jäänyt pääasiallisesti edustusfunktio kotimaassa ja ulkomailla, toimiminen valtion elävänä symbolina ja sisäistä integraatiota ylläpitävän peruskonsensuksen vartijana.

⁵⁶ Adenauer – Heuss 1997, passim ja erit. 8–14, 197, 231–250.

⁵⁷ Kommentareja tapahtumasarjasta: Winkler 1967, s. 22 ss.; Scholz 1990, 158–162; Horst 1995, 586.

Käsitystä presidentin symbolifunktiosta kannattaa teesi, että myös pluralistinen valtio tarvitsee sisäistä integraatiota ja moninaisuudesta nousevan ykseyden henkilöimistä. Liittopresidentti-instituution tarkoituksena katsotaan olevan presidentin henkilön kautta ilmentää sitä, mikä sitoo kaikkia, koko kansaa. Presidentin tulee olla koko poliittisen kentän, myös opposition presidentti. Yhtenäisyyttä edistäviin liittopresidentin toimiin kuuluvat julkiset puheet ja vastaanotot mutta myös luottamukselliset keskustelut eri poliittisten ja yhteiskunnallisten ryhmien kanssa. Mielipidekyseilyissä presidenttien suosituimmuuslistan kärjessä ovat olleet Theodor Heuss ja Richard von Weizsäcker. Kummallekaan ei ensimmäisen kauden jälkeisessä uusintavaalissa haluttu asettaa vastaehdokasta. Kummankin tärkein väline oli julkinen puhe.⁵⁸

2.3.7 *Instituutiokritiikki*

”Liittopresidentti on parlamentaarisen hallitustavan kehukseen rakennetussa parlamentin ja hallituksen valtatasapainossa jäännöstehtävien suorittajaksi rajattu vieras kappale (Fremdkörper)”, kirjoittaa liittotasavallan korkeimman tuomioistuimen tuomari Markus Gehrlein tuoreessa presidenttikritiikissään (2007). Jos klassinen käsite *pouvoir neutre* ymmärretään oikein, ei liittopresidenttiä voi pitää sellaisena. Hänellä voi olla todellista vaikutusta vain, jos hänellä olisi valtuudet puheissa esittämiensä tavoitteiden toteuttamiseen.

Entä mitä on sanottava liittopresidentin nykyisistä valtuuksista? Hajotusvalta presidentillä tietynmääräisenä on, mutta sen käyttäminen ei välttämättä varmista parlamentaarisen järjestelmän toimintahäiriöiden poistumista, sanoo Gehrlein. Sitä paitsi hajotusvallan sisältö on epäselvä. Sen osoittivat liittokanslerit Helmut Kohl vuonna 1982 ja Gerhard Schröder vuonna 2005 järjestämällä epäaidon luottamuskysymyksen, jolloin hajotuksesta tuli parlamentin itsehajotus. Toimenpiteen perustuslainmukaisuus jouduttiin kummassakin tapauksessa selvittämään perustuslakituomioistuimessa (Bundesverfassungsgericht). Liittopresidentti ei ollut perustuslain vartija vaan sen asettamien rajojen koettelija. Liittopresidentti ei liioin ole neutraali hahmo. Henkilöt, jotka tavoittelevat tätä tehtävää, ovat säännöllisesti johonkin poliittiseen puolueeseen kiinnittyneitä ja pitävät valintaansa vuosikymmeniä kestäneen poliittisen uransa kruunauksena.

⁵⁸ Horst 1995, 587–591.

Liittopresidentiltä edellytetään taitoa keskustella julkisesti poliittisista periaatekysymyksistä ottamatta niihin itse kantaa, esittää käsityksiä yhteisestä hyvästä luomatta samalla jännitystä ja vastakohtia. Hänen tulee pysyä ylittämään puoluerajat kiittämällä eri ryhmien tilaisuuksissa asianomaisen ryhmän edustamia arvoja. Tuollainen integraatio on kyseenalaista. Demokratiaan kuuluvat vastakkainasettelut ja ristiriidat. Yhdessä elämiseen tarvitaan tähdellisesti integraatiota mutta sen aikaansaamiseen tuskin valtiollista instituutiota. Tärkein integraatiotekijä voidaan nähdä perusoikeuksien käyttämisessä. Osaintressien ylikorostamisesta on päästävää kokonaisintressistä huolehtimiseen, mikä tapahtuu parhaiten siten, että eri ryhmät oppivat perusoikeusajattelun kehyksessä ottamaan huomion toistensa oikeutetut intressit.

Hyvin monet asiat nousevat liittopresidentti-instituution välttämättömyyttä vastaan, Gehrlein kirjoittaa. Saksa ei tarvitse liittopresidenttiä valtionorganaanina. Tämän instituution oikeutusta ei löydetä muusta kuin nykyisestä, eri valtioille yhteisestä käytännöstä ja traditiosta. Jos tähän traditioon halutaan liittyä ja pitää yllä erottelua hallituksen johtajan ja ylimmän valtionhuipun kesken, voitaisiin ajatella jälkimmäisen tehtävän uskomista osavaltioita parlamentissa edustavan liittoneuvoston puheenjohtajalle.⁵⁹

2.4 Ranska

2.4.1 Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Ranskan hallitusjärjestelmälle on tyypillistä sen merkittävä muuntuminen perustuslain tekstistä irtautuvan orgaanikäytännön mukaan. Suoralla yleisellä vaalilla valitun presidentin asema riippuu ratkaisevasti siitä, onko presidenttiä kannattavalla poliittisella ryhmittymällä parlamentin toisessa kamarissa eli kansalliskokouksessa enemmistö. Tämän ehdon täytyessä käsillä on hyvin selkeästi presidentti/pääministeri-järjestelmä: presidentti on hallituksen poliittinen johtaja, pääministeri toimii ensi sijassa presidentin luottamuksen varassa ja hallitusvalta keskittyy päälinjoiltaan presidentille. Hallitus on kuitenkin periaatteessa riippuvainen myös kansalliskokouksen luottamuksesta. Jos taas presidentin kannattajilla on vähemmistö, hallitus jää yksinomaan kansalliskokouksen luottamuksen varaan, mutta sen riippuvuus presidentistä katkeaa. Presidentillä pysyy silti edelleen erinäisiä vahvoja valtuuksia, jotka hyvin täyttävät pääministeri/presi-

⁵⁹ Gehrlein 2007, 284–287.

dentti-järjestelmän tyyppikriteerit. Arkipäivän politiikassa pääministeri on tässä vaiheessa kuitenkin – ulko- ja sotilaspolitiikkaa lukuun ottamatta – keskeinen toimija.

2.4.2 Järjestelmän syntytausta: alkuvaiheet

Poliittinen epävakaus, siirtomaajärjestelmän horjuminen ja sisäisten levottomuuksien kausi, jopa sisällissodan uhka, johtivat Ranskassa vuonna 1958 siihen, että toisen maailmansodan jälkeen omaksuttu, hyvin puhtaasti parlamentaarinen hallitusmalli vaihdettiin toiseen järjestelmään, jonka todellinen muotoutuminen alkoi vasta, kun uusi perustuslaki oli tullut voimaan.

Merkittävimpana syynä IV tasavallan eli 1946 luodun hallitusjärjestelmän luhistumiseen on pidetty silloisen valtiosäännön heikkoutta, jonka näkyvin merkki oli hallitusvallan epävakaisuus. Hallitukset olivat vaihtuneet tiheään; vuosien 1946–1958 välillä toiminnassa on ollut kaksikymmentä hallitusta. Kansalliskokouksessa toimi vuonna 1958 viisitoista puoluetta, ja selvää enemmistöä ei muodostunut minkään hallituspolitiikan taakse.

Algerian sota, taistelu Ranskasta irtautumiseksi, oli alkanut 1954. Sodan monia vaikutuksia, siitä johtuvia taloudellisia seurauksia ja sen yhteyksiä kansainväliseen politiikkaan ei hallitustasolla oivallettu. Tarvittiin kenraali Charles de Gaulle, sodanaikaisen vastarintaliikkeen ikoni ja vapautuksen sankari, osoittamaan tilanteen seuraamukset ja siitä tehtävät päätelmät laajoille kansalaisryhmille, myös ns. hiljaiselle enemmistölle. de Gaulle halusi vahvaa hallitusvaltaa ohjaamaan Ranskan ulos kriisistä. Perustuslaki olisi uudistettava kokonaan.

Huhtikuussa 1958 de Gaulle ilmoitti julkisuudessa olevansa valmis ottamaan vastaan tasavallan johtovaltuudet. Hän selitti olevansa ”ihminen joka ei kuulu kenellekään ja kuuluu kaikille” ja vahvasti ehdokkuutensa pääministeriksi. Kesäkuussa 1958 kansalliskokous hyväksyi hänen nimitämisensä pääministeriksi. Tässä yhteydessä parlamentille antamassaan julistuksessa de Gaulle julkisti muutamia periaatteita, jotka olisivat perustuslain uudistamisen pohjana: ”Yleinen äänioikeus on vallan lähde. Yleisen äänioikeuden pohjalta valitut instituutiot johtavat siitä lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan. Toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan tulee olla tehokkaasti erotetut toisistaan siten, että hallituksella ja parlamentilla on kummallakin oma toimivaltapiirinsä. Hallituksen tulee olla parlamentille vastuunalainen.” Gaullistiset valtiosääntöideat näkyivät tässä vielä kovin heikosti.

Hallitus sai lailla valtuudet esittää kansanäänestyksessä hyväksyttäviksi ”välttämättömät muutokset valtiosääntöasioissa”. Perustuslakiehdotuksen valmistelu tapahtui pääministeri de Gaullen ohjauksessa. Kuultuaan kansalliskokouksen asettamaa komiteaa hallitus päätti ehdotuksen lopullisesta muodosta. Se hyväksyttiin kansanäänestyksessä syyskuussa 1958. Kohta sen jälkeen palautettiin voimaan III tasavallassa käytetty kansalliskokouksen vaalitapa: kansanedustajat valitaan yhden edustajan vaalipiireissä kahden kierroksen enemmistövaalilla (ehdoton enemmistö ensi kierroksella ja suhteellinen enemmistö toisella).

Uuden perustuslain mukaan valitut valitsijamiehet valitsivat hyvin suurella enemmistöllä de Gaullen V tasavallan ensimmäiseksi presidentiksi. Perustuslain tekstin parlamentaarinen tulkinta olisi hyvin ollut mahdollista, mutta se ei tyydyttänyt presidenttiä. Erotuomarin osa ei riittänyt hänelle.⁶⁰

2.4.3 Presidentin oikeudellinen asema vuoden 1958 perustuslain mukaan

Presidentin ja hallituksen toimivallanjako. Perustuslakitekstin systematiikassa hallitusvalta jaetaan tasavallan presidentin (Président de la République) ja hallituksen (Gouvernement) kesken. Kummallekin organille erotetaan sekä yleisin sanankääntein että yksilöidyin valtuuksin oma tehtäväpiiri. Organien yleiset tehtävänkuvaukset on tosin kirjoitettu ainakin osittain toistensa kanssa päällekkäisiksi. Perustuslain 20 artiklan mukaan hallitus määrää kansakunnan politiikasta ja johtaa sitä. Toisaalta presidentille on 5 artiklassa säädetty yleistehävä (ks. jälj.), joka on mahdollista ymmärtää hallituksen toimintaa rajoittavaksi.

Presidentin yksilöidyt valtuudet erotetaan perustuslaissa kahdeksi ryhmäksi. Yleisen säännön mukaan presidentin valtuuksien käyttö on sidottu pääministerin (Premier ministre) tai asianomaisen muun ministerin varmennukseen. Varmennuspakon alaisia presidentin toimia ovat esimerkiksi ministerien ja virkamiesten nimittäminen, parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen palauttaminen uuteen käsittelyyn, asetusten vahvistaminen, kansainvälisistä sopimuksista neuvottelemine ja niiden ratifiointi sekä asevoimien ylipäällikkyyden käyttäminen. Näiden valtuuksien käytöstä ministeri ottaa poliittisen vastuun, ja päätöksen sisältö määräytyy ministerin ratkaisuehdotuksen mukaan.

⁶⁰ Avril 1994, 13–31; Heseler 2007, 586.

Varmennuspakosta on vapautettu eräät perustuslaissa luetellut valtuudet, joiden käyttö liittyy ensi sijassa poikkeuksellisiin tai harvoin toistuviin tilanteisiin. Näitä vapaita valtuuksia ovat muun ohessa pääministerin nimittäminen, lakiehdotuksen alistaminen kansanäänestykseen (eräin rajoituksin), hyväksytyin lakiehdotuksen lähettäminen tutkittavaksi perustuslakineuvostoon, kansalliskokouksen (Assemblée nationale) hajottaminen, poikkeustilan määrääminen ja poikkeustilaan kuuluvien erityisvaltuuksien käyttäminen. Näistä toimista presidentti ottaa yksin poliittisen vastuun eikä ole päätöstä tehdessään sidottu ministerin kantaan. Jäljempänä huomataan, että tämä erottelu on käytännössä erilaisin keinoin ja perusteluin sivuutettu.

Hallituksen muodostaminen, kansalliskokouksen hajottaminen. Kun presidentti on nimittänyt pääministerin, nimitystä ei kansalliskokouksessa alisteta välittömään äänestykseen. Järjestelmän pohja on kuitenkin siten parlamentaarinen, että kymmenesosa kansanedustajista voi esittää hallitukselle epäluottamusta. Jos enemmistö kaikista kansanedustajista äänestää epäluottamuksen puolesta, hallituksen on erottava. Pääministeri puolestaan voi pyytää luottamuslausetta, ja jos annettujen äänten enemmistö on hallitusta vastaan, sen täytyy erota. Vaikka hallitus olisi saanut epäluottamuslauseen, presidentti voi hajottaa kansalliskokouksen ja määrätä omin valtuuksin enneaikaiset vaalit, mikä käytännössä siirtää hallituksen eron yli vaalien.

Lainsäädäntöasiat. Ministerin ehdotuksesta presidentti voi, saatuaan allekirjoitettavaksi parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen, kieltäytyä promulgoimasta sitä ja palauttaa lakiehdotuksen uuteen käsittelyyn. Ministerivarmennusta ei kuitenkaan tarvita, kun presidentti päättää, niissä rajoissa, missä perustuslaki sallii, alistaa hyväksytyin lakiehdotuksen kansanäänestykseen. Sama vapaus koskee presidentin päätöstä pyytää lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta lausunto perustuslakineuvostolta (Conseil Constitutionnel). Tätä jälkimmäistä oikeuttaan presidentti oli viime vuosikymmenen vaihteeseen mennessä käyttänyt neljästi.⁶¹

(Poikkeustila) Määräämällä poikkeustilan presidentti voi saattaa koko vallanjakojärjestelmän epämääräiseksi ajaksi voimasta, tehdä muille orgaaneille kuuluvia ratkaisuja ja kumota niiden tekemiä. Valtuutta on tähän asti sovellettu kerran, määrättäessä vuonna 1961 viideksi kuukaudeksi poikkeustila Algeriaan sijoitettuja joukkoja komentavien kenraalien kapinan vuoksi.⁶²

⁶¹ Richir 1999, 1062.

⁶² Kerber 1995, 545–546.

2.4.4 Presidentin aseman muuntuminen käytännössä

Ranskan poliittisessa käytännössä tasavallan presidentti luo valtiosääntöoikeutta tavalla, joka ei noudata perustuslain muuttamisesta voimassa olevia valtiosääntönormeja. Jonkin arvion mukaan ranskalainen valtiosääntöideologia lähenee tässä schmittiläistä desisionismia⁶³: perustuslainmukainen järjestys palautuu presidentin tapauksittaisiin ratkaisuihin, joilla on normatiivisia vaikutuksia. Viime kädessä perustuslain 5 artiklasta – sikäli kuin oikeudellista perustaa toimille on haluttu hakea – presidentit ovat ottaneet itselleen oikeuden ratkaista kompetenssiriitoja edukseen. Presidentit ovat askel askelelta, käyttäen hyväkseen suotuisia tilanteita, työntäneet toimintatilaansa ulommaksi käytännöin ja tulkinnoin, joihin reagoimiseen perustuslaki ei anna välineitä. Oikeuskirjallisuudessa osin kiistetään, osin myönnetään tapahtuneen oikeusperusta.

Gaullistisen valtiosääntökäsityksen mukaan ”politiikka kulkee edellä ja huolto saa seurata perässä”. (”Politique d’abord, l’intendance ça suivra.”)

Ranskalaiseen oikeusideologiaan kuuluu perustuslain loukkausten suuri sieto. Presidentti Francois Mitterrandin asettama, mahdollista valtiosääntöuudistusta valmisteleva komitea, johon kuului myös merkittäviä oikeustieteilijöitä, esitti 1993 antamassaan mietinnössä, etteivät poliittisia instituutioita määrittele vain kirjoitettu perustuslaki ja sitä toteuttavat muut säädökset vaan myös poliittinen praxis. Tässä yhteydessä viitattiin Charles de Gaullen lausumaan vuodelta 1964: ”Une constitution, c’est un esprit des institutions, une pratique.”⁶⁴

Merkittäviä presidentin asemaan vaikuttavia perustuslain tekstimuutoksia on viidennen tasavallan aikana tehty vain kolmesti. Ensimmäinen niistä oli presidentin vaalitavan muutos. Perustuslaissa säädettiin alun perin tasavallan presidentti asetettavaksi välillisellä vaalilla: valitsijakollegioon kuului kansanedustajia ja valittuja edustajia piirihallinnon alueista ja kunista. Pian ensi vaalin jälkeen vaalitapa muutettiin suoraksi (1962), minkä on katsottu panneen alulle presidentin asemaa merkittävästi vahvistaneen poliittisen järjestelmän muutoksen. Tosiasiallinen muutos päinvastaiseen suuntaan oli puolestaan nähtävissä ns. ensimmäisen kohabitaation aikana (ks. jälj.). Kaksi muuta tärkeää perustuslain muutosta ovat olleet presidentin toimikauden lyhentäminen (2000) ja avaus presidentin poliittisen vastuun institutionalisoimiseen (2007).

⁶³ Carl Schmittin ajattelusta tältä osin ks. Schmitt 1993, passim, ja kommenttia esim. Maschke 1988, passim.

⁶⁴ Ardant 1987, 51–52; Camy 1996, 3–20; Franzke 1999, 86–88; Heseler 2007, 587; Kerber 1995, 52; Sutter 1999, 787–797.

2.4.5 *Presidentti parlamenttienemmistön johtajana*

Kansalliskokouksen enemmistö torjui hallituksen 1962 tekemän esityksen siirtymisestä yleiseen ja suoraan presidentin vaaliin, koska vaalitavan muutoksen katsottiin vahvistavan liiaksi presidentin valtaa. Tulkiten hyvin laajasti perustuslaillista valtuuttaan presidentti de Gaulle vei asian kansanäänestykseen, ja 62 % osallistuneista vastasi ”kyllä”.

de Gaullella oli – Maurice Duverger kirjoittaa⁶⁵ – se henkilökohtainen monarkkinen auktoriteetti, jota konservatiiviset ranskalaiset kaipasivat. Presidentillä oli oman käsityksensä mukaan itsellään ”historiallinen legitimititeetti”, mutta yleisellä suoralla vaalilla hän halusi vahvistaa seuraajiansa asemaa: ”Kun minua ei enää ole, tarvitaan valtionpäämies, joka on puolueitten ulkopuolella eikä sidottu parlamentin enemmistöön.”

Kahden kierroksen suoralla vaalilla tuli olemaan oma piilofunktionsa. Se vaikutti presidenttiehdokasta tukevan laajan puoluekoalition muodostumiseen viimeistään vaalin toisella kierroksella ja puoluekentän vähittäiseen kehittymiseen kaksinapaiseksi.⁶⁶ Tätä muutosta edisti kansanedustajien kahden kierroksen enemmistövaali, josta oli päätetty jo aikaisemmin (ks. ed.). Suuntaus kävi kohti monipuoluejärjestelmää, jossa on kaksi dominoivaa puoluetta. Samalla presidentistä tuli parlamenttienemmistön poliittinen johtaja, jonka tosiasiallinen vallankäyttö ylittää perustuslain osoittamat rajat.

Presidenttinä Charles de Gaulle syrjäytti perustuslaissa säädetyn tehtäväjaon omalla auktoriteetillaan, ja hänen seuraajansa jatkoivat samaa linjaa ominaisuudessaan parlamenttienemmistön poliittisina johtajina. Muistelmissaan de Gaulle kuvasi asennettaan poliittiseen valtaan hakien legitimaatiota perustuslaista ja erityisesti sen 5 artiklasta:

”Tosin kansalla hyväksyttämäni valtiosääntö määrittelee vallanjaon, mutta se ei kuitenkaan ole ristiriidassa sen käsityksen kanssa, joka kansalla ja minulla on velvoituksistani. Valtiosäännön mukaan presidentin on oltava ’kansallisen riippumattomuuden, alueellisen koskemattomuuden ja sopimusten kunnioituksen takaaja ja huolehdittava välitystuomarina hallitusvallan säännöllisestä toiminnasta ja valtion jatkuvuudesta’.⁶⁷ Mitä muuta se on kuin juuri sellainen päärooli, jollaisena minä ja kansalaiset näemme osakseni tulleen tehtävän. On tietysti olemassa hallitus, joka ’päättää kansakunnan politiikasta’. Mutta kaikki tietävät ja osoittavat,

⁶⁵ Duverger 1974, s. 20 ss.

⁶⁶ Messerschmidt 2003, 390–391.

⁶⁷ Sitaatti on perustuslain 5 artiklasta.

että se on minun valitsemani ja toimii vain minun luottamukseni turvin. On tietysti parlamentti, jonka toisella kamarilla on valta arvostella ministerien toimia. Mutta kansa ja minä emme näe siinä mitään minun vastuutani rajoittavaa, varsinkin kun juridisesti minulla on oikeus tarvittaessa hajottaa vastusteleva kansalliskokous ja vedota maahan parlamentin ohi kansanäänestyksen avulla ja kansallisessa hätätilassa ryhtyä kaikkiin tarpeellisiin toimenpiteisiin. – Kun ottaa huomioon pääministerin tehtävien tärkeyden ja laajuuden, hänen täytyy olla ’minun miehiäni’. Niinhän onkin; hänet on sitä ajatellen valittu ja hänen on tarkoitus pysyä yhteistyössä minun kanssani.”⁶⁸

de Gaulle aloitti käytännön, jonka mukaan presidentti paitsi vapaasti valitsee ja nimittää pääministerin, myös harkintansa mukaan vaihtaa nimitämänsä pääministerin toiseksi. Nykyisin on tapana, että presidentti, helppottaakseen tulevien tilanteiden hoitamista, vaatii pääministeriltä tämän ottaessa toimensa vastaan avoimen eronpyyntökirjelmän, jonka presidentti sopivan hetken tullen julkistaa. Näin tulevat noudatettaviksi asianmukaiset muutosäännökset, koska perustuslaki edellyttää pääministerin eron tapahtuvan vain eronpyynnön jälkeen tai kansalliskokouksen lausuttua epäluottamuksensa koko hallitukselle.⁶⁹ Vuoteen 1986 saakka, kun presidenteillä jatkuvasti oli takanaan parlamenttienemmistö, pääministeri tuskin oli – kuten Markus Kerber huomauttaa – muuta kuin ”kelvollinen kansliapäällikkö, joka vapauttaa presidentin päivänpolitiikan taakasta ja suuntaa kunnianhimensa politiikan toteuttamiseen presidentin antamien suuntaviivojen ja ohjeiden mukaan”.⁷⁰

Charles de Gaullen toiminta ei rajoittunut hänen omien valtuuksiensa käyttämiseen. Hän ohjasi kulloistakin hallitusta ensin ulko- ja sotilaspolitiikan alalla ja sitten kaikilla muillakin aloilla. Järjestelmä on jatkunut presidentin parlamenttienemmistön kausina. Presidentti osallistuu hallituksen istuntoihin, johtaa niissä puhetta ja pystyy siinä yhteydessä välittömästi tai monin muin tavoin antamaan politiikkaa koskevat ohjeensa. Ensi sijassa pääministeri, jonka asema riippuu täysin presidentin luottamuksesta, vastaa ohjeiden toteuttamisesta sekä presidentille tehtävien esitysten kirjoittamisesta hänen antamiensa päälinjojen ja ohjeiden mukaan. Kun presidentillä on parlamentissa enemmistö, ei valtiosääntöisellä erottelulla ministerivarmennusta vaativiin ja vapaisiin presidentin toi-

⁶⁸ de Gaulle 1970, 242.

⁶⁹ Heseler 2007, 589.

⁷⁰ Kerber 1995, 548.

miin ole merkitystä vallanjaolle. Hallitusvalta keskittyy päälinjoiltaan presidentille.

Sanottu koskee myös ulko- ja puolustuspolitiikkaa, joskin kirjallisuudessa todetaan, että pääministerikin on presidenttienemmistön kaudella vähitellen palannut mukaan ulkopoliittikan hoitoon. Presidentti osallistuu EU:n huippukokouksiin, mutta kaikki mikä huippukokousten väliaikoina kuuluu EU-asioihin, kulkee pääministerin kautta. Työnjako voi olla se, että presidentille kuuluvat viralliset esiintymiset ja puheet mutta pääministerille jää kaikki muu, kuten Ranskan kannan määrittely EU-politiikan eri kysymyksiin.⁷¹

Kun perustuslakia vuonna 2007 muutettiin presidentin vastuun osalta, tarkoituksena oli mukauttaa presidentin oikeudellinen asema hänen päivänpolitiikkaan osallistuvaan rooliinsa. Muutoksella mahdollistettiin presidentin poliittisen vastuun toteuttaminen kesken toimikauden siten, että parlamentin molemmilla kamareilla (kansalliskokous ja senaatti) on valta yhteisistunnossa tekemällään päätöksellä erottaa presidentti toimestaan, jos hänen katsotaan rikkoneen velvollisuuksiaan sellaisella tavalla, joka on ilmeisesti yhteensopimatonta hänen tehtävänsä kanssa.⁷²

2.4.6 Presidentin asema kohabitaation aikana

Suora vaali vahvisti presidentin symbolifunktiota tasavaltaisena monarkkina, puolueitten yläpuolella olevana toimijana. Roolin muutos vastakkaiseen, nimittäin puoluesidonnaisuuden suuntaan tuli kuitenkin näkyviin, kun toimessa oleva presidentti ensi kerran menetti poliittisen enemmistönsä parlamentissa (Mitterrand 1986). Syntyi uusi valtiosääntöinen asetelma, ranskalaisessa kielenkäytössä ”cohabitation” (aviollinen tai avioliiton tapainen yhdessä eläminen).

Francois Mitterrand oli sosialistipuolueen kansanedustajana kamppailut 1960-luvulla gaullistista valtiosääntökäytäntöä vastaan. Tähän katso-matta hän omaksui saman käytännön oman presidenttikautensa alussa, kunnes joutui, menetettyään parlamenttienemmistön, luomaan kohabitaatiokauden tyylin. Palauttaakseen presidentin enemmistön hän hajotti kansalliskokouksen kahdesti (1981 ja 1988) ja onnistui tavoitteessaan kummallakin kerralla. Ensimmäisen kohabitaation päätyttyä (1988) hän palautti vanhat gaullistiset käytännöt. Mitterrandin kohabitaatiotyylillä on seurattu hänen jälkeensäkin.

⁷¹ Carcassonne 1997, 70–71.

⁷² de Cazals 2007, 454–456; Heseler 2007, 591.

Kohabitaatiokausina⁷³ pääministeri on riippuvainen vain kansalliskokouksen enemmistöstä, ja presidentin liikkumavara on merkittävästi supistunut. Erään kohta ensimmäisen kohabitaatiokauden jälkeen ilmestyneen tutkimuksen mukaan kohabitaatiopresidentti palautettiin ”valtiosääntöisten valtuuksiensa tarkasti rajattuun piiriin” mutta hän jäi silti vielä käyttämään todellista valtaa ja osallistumaan olennaisella tavalla hallitusprosessiin ”joko estääkseen tai ennakoidakseen tai vieläpä provosoidakseen”.⁷⁴ Todellisuudessa käytäntö on osoittautunut vielä monivaihteisemmaksi, vaikka presidentin asema kohabitaation aikana onkin jäänyt selvästi heikommaksi verrattuna niihin kausiin, joina hän on parlamenttienemmistön poliittinen johtaja.

Kun parlamentin enemmistö ei ole enää presidentin ohjauksessa, pääministerin asema muuttuu. Ajankohtaisiksi tulevat hallitukselle perustuslain 20 ja 21 artiklan mukaan kuuluvat valtuudet. Palataan lähelle sitä presidentin ja hallituksen välistä tosiasiallista päätösvallan jakoa, jonka varmennuspakko tai sen puuttuminen asettaa. Pääministeri voi nyt johtaa hallituksen toimintaa, vaikka presidentti muodollisesti johtaakin sen kokouksia. Presidentti nimittää pääministeriksi parlamenttienemmistön johtajan, eikä pääministerin erottaminen ilman parlamentin osoittamaa epäluottamusta tule kysymykseen.

Kohabitaatiokauden käytännöstä ei kuitenkaan ole tullut perustuslain ankaraa noudattamista. Presidentin tosiasiallista asemaa vahvistaa se, että hänellä on varmennuspakosta vapaa ja reaalisestikin käyttöön otettu toimivaltuus hajottaa parlamentti, eikä hänen toimiensa perustuslainmukaisuuden valvontaan ole välineitä. Varmennuspakon vaikutuksen ei katsota ulottuvan presidentin tekemättä jättämisiin, erityisesti hänen kieltäytymiseensä nimittää pääministerin ehdokas ministeriksi, allekirjoittaa hallituksen antama, oikeussääntöjä sisältävä säädös ja päättää hallituksen ehdottamasta virkanimityksestä. Pääministeriksi presidentti Mitterrand ensimmäisen kohabitaation alussa nimitti Jacques Chiracin, jolla oli parlamentin ei-sosialistisen enemmistön kannatus, mutta hylkäsi pääministerin esittämän ensimmäisen puolustusministeriehdokkaan ja hyväksyi vasta toisen.⁷⁵

Ulko- ja puolustuspolitiikan alueilla ovat kohabitaatiopresidentit pitäneet itsellään gaullistisen käytännön mukaisen aidon ratkaisuvallan. Asiaan ei

⁷³ Tähänastiset kohabitaatiokaudet:

- maaliskuu 1986–toukokuu 1988 (Mitterrand – Chirac)
- maaliskuu 1993–toukokuu 1995 (Mitterrand – Balladur)
- toukokuu 1997–2002 (Chirac – Jospin).

⁷⁴ Luchaire et al. 1989, 8.

⁷⁵ Kerber 1995, 532; Luchaire et al. 1989, 127; Franzke 1999, 90–94.

ole annettu vaikuttaa sen, että valtiosopimusten tekemistä koskeviin tai ylipäällikkyyden käyttämistä sisältäviin presidentin päätöksiin vaaditaan perustuslain mukaan ministerin varmennus, niin kuin ei senkään, että hallitus perustuslain 20 artiklan mukaan määrää kansakunnan politiikasta ja puolustusvoimain toiminnasta. Katsotaan, että ulko- ja puolustuspolitiikka on ”varattu presidentin valtapiiriin” (*domaine réservé*). Tämä käsite ei varsinaisesti viittaa perustuslain säännökseen vaan kuvaa käytännön realiteettia. Se on konventio, jonka sisältö vaihtelee henkilöiden ja tilanteiden mukaan.⁷⁶

Francois Mitterrand tosin ensimmäisen kohabitaatiokauden alussa perusteli *domaine réservé* -tulkintaa, jota oppineet sittemmin ovat runsaasti kritisoineet, vetoamalla perustuslain 5 artiklaan (ks. ed.), jonka hän selitti määräävän presidentin pysymään vastuullisena maan ulko- ja puolustuspolitiikan ”suurista linjoista” (vrt. ed. Adenauer 1959) ja siis käyttämään tehokkaasti, eikä vain symbolisesti, niitä valtuuksia, joita perustuslain erinäiset artikkelit antavat hänelle ulko- ja puolustuspolitiikan alalla, kun kansakunnan turvallisuus ja sen paikka maailmassa ovat pelissä.

Pääministeri Chirac myönsi tulkinnan oikeaksi. Kun parlamentin enemmistössä olivat gaullistisen ideologian kannattajat, heidän oli vaikea vaatia Mitterrandia täysin luopumaan gaullistisista käytännöistä, samalla tavoin kuin myöhemmin vuosina 1997–1998 sosialisti Lionel Jospin oli pääministerinä estynyt vaatimasta presidentti Chiracia luopumaan mitterrandilaisista käytännöistä. On myös havaittu, että jos pääministeri on puolueensa todennäköinen ehdokas seuraavissa presidentinvaaleissa, hän ei pyri ainakaan julkisesti vähättelemään presidentin toimivaltaa.

Yleisessä tietoisuudessa *domaine réservé* -tulkinta on saanut vähitellen oikeutuksensa yksinkertaisesti siitä, että presidentti valitaan suoralla vaalilla. Oikeutus tulee siis kansan vaalin tuottamasta demokraattisesta legitimaatiosta, joka katsomatta perustuslain erityisiin säännöksiin kattaa laajaa valankäytön alaa. Tämän käityksen kyseenalaistamista ehkäisee myös pelko kriiseistä, jotka järkyttäisivät yleistä turvallisuutta, jos julki tulisi tietoja presidentin ja hallituksen mielipide-eroista valtuuksien tulkinnassa.⁷⁷

Tasavallan presidentti on siten kohabitaatiokaudellakin voinut sivuuttamalla perustuslaissa erinäisiin valtuuksiinsa liitetyn varmennuspakon vaatia voitokkaasti niiden käyttöä oman harkintansa piiriin. Samalla hän on jät-

⁷⁶ *Domaine réservé* -käsitteestä ja sen hyödyntämistä koskevasta keskustelusta: Bourmaud 2001; Carcassonne 1997, 65; Kerber 1995, 532; Luchaire et al. 1989, 127; Messerschmidt 2003, 390–391.

⁷⁷ Cohendet 1999, 45–48; Luchaire et al. 1989, 48; Messerschmitt 2003, 400.

tänyt pääministerin näissä asioissa alemmalle portaalle. Presidentti Mitterrand suostui aikanaan ottamaan pääministeri Chiracin seitsemän johtavan teollisuusmaan huippukokoukseen kylläkin mukaan mutta ei osallistumaan varsinaisiin huippukeskusteluihin. Pääministerin oli myönnyttävä siihen, että hänet kokousasiakirjoissa nimettiin ”ulkoministerin edustajaksi”.⁷⁸

Sotilasasioiden puolella presidentti Mitterrand pidatti antamallaan asetuksella päätösvaltaansa strategisten ilmavoimien ja sen mukana ydinpelotteen käytön. Tämä ratkaisu yhdistettynä ylipääällikkyyshankintoon ja puolustusneuvoston puheenjohtajuuteen antoi Mitterrandille yliotteen pääministeristä myös kohabitaatiokaudella.⁷⁹

Presidentti ja pääministeri eivät kuitenkaan kohabitaatiokaudella ole täysin eristyneet toisistaan. He ilmoittavat virallisista toimistaan toisilleen, ja jaetun toimivallan asioissa – joita niitäkin on – ratkaisut valmistellaan yhteisesti.

Kun tasavallan presidentin toimikausi vuonna 2000 lyhennettiin viideksi vuodeksi, siis samanpituiseksi kuin kansalliskokouksen toimikausi, yksi peruste siihen – mutta vain yksi monesta – oli kohabitaatoriskin vähentäminen. Pyrittiin toisin sanoen ehkäisemään tasavallan politiikan heittelehtiminen. Tavoitteena oli rytmittää presidentin ja kansalliskokouksen toimikaudet samaan tahtiin eteneviksi, varmistaa näin presidentin vaalin ja kansalliskokouksen vaalin tulosten yhteensattuminen ja presidentin enemmistön syntyminen kansalliskokoukseen. Pyrittiin palauttamaan pysyväksi ilmiöksi V tasavallan valtiosäännön presidentiaalinen tulkinta, jota menneet kolme kohabitaatiokautta olivat heikentäneet. Vuonna 1997 alkanut kolmas kohabitaatio, josta oli ollut tulossa normaali poliittinen asetelma, päättyi kaksoisvaaleissa 2002 jolloin presidentin enemmistö syntyi myös kansalliskokoukseen. Sama toistui 2007. Uudistuksen vastustajat olivat tosin sitä mieltä, että presidentin viiden vuoden toimikausi ei automaattisesti estäisi uuden kohabitaatiokauden syntymistä. Presidentin toimikausi voisi katketa ennenaikaisesti. Sitä paitsi noilla kahdella vaalilla olisi edelleen varsin erilainen luonne.⁸⁰

⁷⁸ Kerber 1995, 550.

⁷⁹ Franzke 1999, 93–94, 104–105.

⁸⁰ Bigaut 2000, 6–13. Vuoden 2007 kansalliskokouksen vaaleissa äänimäärien ero oli äärimmäisen niukka 49,66 % ja 49,18 % mutta vaalipiirien kokoerojen ja noudatetun enemmistövaalitavan takia paikkaeroiksi tuli 345–227.

2.5 Puola

2.5.1 Lyhyt luonnehdinta hallitusjärjestelmästä

Puolan hallitusjärjestelmää voidaan luonnehtia pääministeri/presidentti-järjestelmäksi. Hallitus, joka on riippuvainen edustajainhuoneen luottamuksesta, johtaa sisä- ja ulkopoliittikkaa, mutta yleisellä suoralla vaalilla valitulla tasavallan presidentillä on merkittäviä valtuuksia erityisesti lainsäädäntöasioissa. Muutenkin presidentillä on tehtäväpiirinsä puitteissa kosketuskohtia ja vaikutusta poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Hallitusta johtavalla pääministerillä on myös omaa toimivaltaa itsenäisenä organaana.

2.5.2 Järjestelmän syntytausta

Poliittinen, sosiaalinen ja talouselämän rakenteita koskeva muutos toteutettiin Puolassa 1980-luvun lopussa ja 1990-luvulla rauhanomaisesti ja asteittain, koko ajan soveltaen kulloinkin voimassa olevaa oikeutta. Vuodelta 1952 olevaa perustuslakia muutettiin useita kertoja. Radikaaleimmat muutokset tapahtuivat vuosina 1989 ja 1992. Tavoitteena oli yhtäältä vanhan järjestelmän liberalisointi ja toisaalta tukevan pohjan luominen demokraattiselle järjestelmälle, markkinataloudelle, oikeusvaltiolle ja perusoikeuksien suojalle. Vuosien 1991 ja 1993 edustajainvaalit pidettiin jo täysin demokraattisen vaalilain pohjalta. Uudistusprosessi vietiin päätökseen hyväksymällä vuonna 1997 kokonaan uusi perustuslaki.

Puolalaisten valtiosääntöasiantuntijoiden keskusteluissa alkoi vuoden 1988 aikana kierrellä ajatus vuonna 1952 lakkautetun presidentti-instituution muodostamisesta uudelleen, nyt ranskalaisen tai suomalaisen esikuvan mukaan. Hallituksen ja Solidaarisuus-liikkeen edustajien välisten neuvottelujen päätteeksi huhtikuussa 1989 tehty ”Pyöreän pöydän” sopimus edellytti, että uudelleen valittavassa parlamentissa (sejm) sen jäsenistä olisi 2/3 kommunisteja ja 1/3 muita. Puolueen valvonnan vähentymistä sejmissä oli tarkoitus korvata sopimalla siitä, että perustuslakia muutettaisiin luomalla uusi presidentintoimi vahvoin valtuuksin valvomaan Puolan kommunistisen puolueen etuja ja pitämään alkava demokratisointiprosessi ohjauksen alaisena. ”Pyöreän pöydän” keskusteluista laaditussa pöytäkirjassa todettiin, että ”otetaan käyttöön presidentin toimi, ranskalaista tyyppiä lähenevä malli”. Presidentin valinta tuli sejmien tehtäväksi, mikä vastasi Puolan vanhoja traditioita, vuoden 1921 lyhytikäisessä perustuslaissa säädettyä tapaa. Uusi, ”Pyöreässä pöydässä” muotoiltu sejm valitsi presidentiksi, jolla olisi käytössään näköjään vahvat mutta sisällöltään epämääräi-

set valtuudet sen mukaan kuin oli sovittu, kenraali Wojziech Jaruzelskin.

Joulukuussa 1989 Puolan kommunistinen puolue hajotti itsensä ja neuvostojärjestelmän jäännökset poistettiin valtiosäännöstä. Kun Wojziech Jaruzelski pian tämän jälkeen luopui presidentin toimesta, Solidaarisuusliikkeen johtaja Lech Walesa, joka tuossa tilanteessa näytti sopivimmalta seuraajaehdokkaalta, suostui ehdokkuuteen vain sillä ehdolla, että presidentin vaalitapa muutettaisiin. Hän ei halunnut tulla valituksi sejmissä, jolta – Pyöreän pöydän sopimuksen jäljiltä – puuttui demokraattinen legitimiisyys. Syyskuussa 1990 säädettiin presidentin suora vaali ja Lech Walesa valittiin samana vuonna tätä vaalitapaa käyttäen tasavallan presidentiksi.

Presidentin valtuudet jäivät toistaiseksi edelleen epämääräisiksi, kun Walesalta ei, ainakaan välittömästi, katsottu voitavan evätä sitä valtaa, mikä edellisenä vuonna oli annettu Jaruzelskille uudistusprosessin pitämiseksi hallinnassa. Walesan valinnasta presidentiksi alkoi kuitenkin presidentin ja lainsäädäntövaltaa käyttävän sejmin välinen kamppailu siitä, kuinka näiden kahden organin väliset suhteet käytännössä järjestyisivät. Syntyi jatkuvia kiistoja valtuuksiaan laajasti tulkitsevan presidentin ja niitä suppeammin tulkitsevan sejmin kesken. Lech Walesan henkilöstä ja hänen presidenttikaudestaan saaduilla kokemuksilla tuli myös olemaan vaikutusta tällä kaudella ja vielä sen jälkeenkin käytyihin keskusteluihin Puolan tulevan hallitusjärjestelmän rakenteesta. Valtiosäännön uudistuksessa Walesa itse kannatti Suomen tai Ranskan mallia, ei suoranaista presidenttijärjestelmää.

Vuonna 1992 perustettiin parlamentin kamarien yhteinen perustuslakikomissio valmistelemaan valtiosääntöuudistusta. Sen työn tuloksena syntyi samana vuonna hyväksytty ja voimaan tullut vuoden 1992 perustuslaki lainsäädäntö- ja toimeenpano-instituutioiden välisestä suhteesta (tässä jälj. ”väliaikainen perustuslaki”). Sen sisältönä oli kompromissi presidentialismin ja parlamentaarisen järjestelmän kesken.

Presidentti Walesan ja sejmin välinen valtiosääntökamppailu sai uuden käänteen, kun vuoden 1993 edustajainvaaleissa, joiden tulosta määrittäessä sovellettiin modifioitua suhteellista vaalitapaa, sosialidemokraattinen puolue ja talonpoikaispuolue saavuttivat sejmissä yhdessä vankan enemmistön ja muodostivat kokoomushallituksen. Tämä hallitus asetui selvästi vastakkain Walesan poliittisten tavoitteiden kanssa (”cohabitation à la polonaise”). Tässä vaiheessa uudelleenjärjestetty parlamentaarinen perustuslakikomissio alkoi valmistella kokonaan uutta perustuslakia, joka kumoaisi vuoden 1952 perustuslain toistaiseksi voimaan jääneet osat. Samalla oli tarkoitus ottaa uusilla perustuslainsäädännöksillä hallintaan Lech Walesan henkilöimä kovaotteinen presidenttiys. Perustuslakikomission puheenjohtaja

Aleksander Kwásniewski, silloin myös suurimman eduskuntaryhmän eli sosialidemokraattien puheenjohtaja, hahmotteli mallin, jossa useimmat presidentille 1992 säädetyt valtuudet olisi siirretty hallitukselle ja pääministerille.

Seuraavassa käänteessä Lech Walesa kärsi tappion vuoden 1995 presidentinvaalissa. Häntä ei valittu toiseksi kaudeksi, ja hänen seuraajakseen tuli Aleksander Kwásniewski. Tämän jälkeen, työnsä viime vaiheessa, perustuslakikomissio siirtyi ponnistelemaan kirjoittaakseen perustuslakiin tasavallan presidentille muitakin kuin seremoniaalisia tehtäviä. Tuloksena oli sääntely, joka hallitusjärjestelmän osalta pääasiallisesti noudattaa vuoden 1992 väliaikaisen perustuslain sisältöä.

Vaikka USA:n tyyliellä presidenttijärjestelmällä ei noina vuosina ollutkaan valitsijoiden enemmistökannatusta, tuli vallitsevan käsityksen mukaan 1990 käyttöön otettu tasavallan presidentin valinta yleisellä suoralla vaalilla silti edelleen pysyttää. Kun kansalle oli kerran annettu oikeus suoraan valita presidentti, mikä tahansa yritys siirtää valinta parlamentille oli käynyt useimmille poliittisille ryhmille sopimattomaksi, ei vähiten sen epäilyn vuoksi, että vaalitavan muutos hyödyttäisi kunkin tahon poliittisia vastustajia.

Vuonna 1997 kansalliskokous (= parlamentin molemmat kamarit yhdessä) hyväksyi uuden perustuslain, joka kansanäänestyksessä sai enemmistön kannatuksen.⁸¹

2.5.3 Hallitusjärjestelmän perusratkaisuja

Vuonna 1997 hyväksytyyn hallitusjärjestelmään otettiin vaikutteita ja aineksia niin Saksan kuin Ranskan valtiosäännöstä, jälkimmäisestä lähinnä kohabitaatio-vaihtoehdon mukaan. Nämä vaikutteet yhdistettyinä kansalisiin lisäyksiin ja muunnelmiin sulautettiin kokonaisuudeksi, jossa keskeisenä juonteena on parlamentaarinen demokratia. Poliitiikan ja hallinnon johto kuuluu parlamentin luottamuksen varassa toimivalle hallitukselle. Presidenttijärjestelmän ei katsottu sopivan yhteen parlamenttivaaleissa sovellettavan suhteellisen vaalitavan kanssa. Kun puoluekentän pirstoutuneisuus kuitenkin herätti pelon hallitusten epävakauudesta, perustuslainsäätäjät etsivät sitä vastaan takeita rationalisoidusta parlamentarismista, selkeänä mallina Saksan kanslerijärjestelmä. Pääministerillä on halli-

⁸¹ Cole 1998, 29–34; Gerhardt 1999, 217; Grabowska 1999, 92–97; Grzybowski 1999, 148; Kruk 1998, 33; Sarnecki 1998, 90; Wyrzykowski 2006, 254–260.

tuksessa keskeinen asema, ja parlamentti voi aiheuttaa koko hallituksen eron ja hallituksen vaihdoksen vain valitsemalla uuden pääministerin.

Historiallisesti puolalainen traditio viittasi tasavallan presidentin valintaan parlamentissa eli sejmissä, mutta presidentin suora vaali säilytettiin, vaikka tajuttiin sen ristiriitaisuus parlamentarismien kanssa. Tämän vaalittavan pysyttäminen ei ollut vaikuttamatta hallitusjärjestelmän muotoilemiseen: presidentistä ei tullut pelkkää edustushahmoa. Presidentillä ei tosin ole johtavaa poliittista roolia eikä hän poliittisesti vastaa hallituksen toimista. Perustuslaki sulkee presidentin hallituksen ulkopuolelle, mutta jättää hänelle mahdollisuuden keskustella politiikan sisällöstä hallituksen kanssa tätä varten järjestetyssä erityisorganissa, kabinettineuvostossa. Nämä keskustelut antavat niin presidentille kuin hallitukselle tilaisuuden esittää toisilleen näkökohtiaan, ja niiden käyminen tarjoaa tarvittaessa sopivan väylän esimerkiksi sille presidentin ulkopoliittiselle aktiviteetille, minkä vallitseva perustuslaintulkinta sallii presidentille (ks. jälj.).

Vuoden 1992 väliaikaisen perustuslain soveltamisesta saatujen kokemusten valossa on pyritty tasavallan presidentin valtuuksien täsmälliseen määrittämiseen ja sääntelemään presidentin ja hallituksen suhteita jakamalla presidentin valtuudet kahteen ryhmään sen mukaan, onko toimen voimaantumisen edellytyksenä pääministerin varmennus vai ei. Varmennuksellaan pääministeri samalla ottaa poliittisen vastuun presidentin päätöksistä, minkä vuoksi edellytetään pääministerin voivan määrätä sen sisällöstä. Käytännössä näyttää tosin jääneen auki, kumman, päätöksentekijän vai varmentajan, on erimielisyyden sattuessa luovuttava omasta kannastaan.

Perustuslakiin sisällytetty kolmenkymmenen kohdan luettelo niistä tasavallan presidentin toimista, jotka eivät pätevyyteensä tarvitse pääministerin varmennusta, on kuitenkin niin laaja, että varmennusvapaus näyttää nousevan presidentin toiminnassa pääsäännöksi ja varmennuksen vaatiminen poikkeukseksi. Varmennuksesta vapautetaan, muun ohessa, pääministerin nimittäminen, ennen aikaisten vaalien määrääminen, lainsäädäntöaloitteen tekeminen sejmille, kansanäänestyksestä päättäminen, parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen sekä tiettyihin virkoihin nimittäminen.

Varmennusvaatimuksen piiriin jäävät muun muassa ministerin nimittäminen, päätöksenteko kansainvälisistä sopimuksista, asetusten antaminen ja asevoimien ylipäällikkyyden käyttäminen. Varmennuksesta vapautetut valtuudet luonnehditaan tasavallan presidentin prerogatiiveiksi eli etuoikeuksiksi ja luopuminen varmennusvaatimuksesta näissä yhteyksissä katsotaan tietynlaiseksi myönnytykseksi suoralle vaalittavalle presidentin vaa-

lissa. Näistä toimistaan presidentin katsotaan välittömästi vastaavan kansakunnalle. Tässä yhteydessä puhutaan päätöksenteon ”depolitisoidusta” lohkosta, joka on erotettu jatkuvan poliittisen valtataistelun piiristä.⁸² Yleisellä tasolla perustuslaki (126 art.) määrittelee juhlamuotoisesti, että tasavallan presidentti on Puolan tasavallan ylin edustaja ja valtiovallan jatkuvuuden takaaja. Hänen tulee varmistaa perustuslain noudattamista, suojata valtion suvereenisuutta ja turvallisuutta sekä sen alueen loukkaamattomuutta ja eheyttä. Väljästikin tulkiten presidentille perustuslaissa yksitään osoitetut valtuudet menevät osittain tämän yleisen kuvauksen ulkopuolelle. Määre ”Puolan tasavallan ylin edustaja” puolestaan viittaa siihen kansallisen symbolin rooliin, joka presidentille eurooppalaisen tavan mukaan kuuluu.

2.5.4 Presidentin oikeudellinen asema

Valinta, toimikausi, pysyvyys toimessa. Tasavallan presidentti valitaan yleisellä suoralla vaalilla, jossa on tarvittaessa kaksi äänestyskierrosta. Oikeus ehdokasasetteluun on 100 000 vaalioikeutetun kansalaisen muodostamalla ryhmällä. Presidentin toimikausi on viisi vuotta. Kerrallinen välitön uudelleenvaali sallitaan. Presidentti voidaan, jos kaksi kolmasosa parlamentin kummankin kamarin jäsenistä niin päättää, asettaa lainvastaisesta menettelystään syyteeseen valtakunnanoikeudessa.

Hallituksen muodostaminen, sejmin hajottaminen. Edustajainvaalien jälkeen tai hallituksen muissa oloissa esitettyä eronpyyntönsä tasavallan presidentti nimeää pääministeriehdokkaan, joka esittää hänelle ministeri-listan. Lyhyen määräajan kuluessa presidentin on nimitettävä pääministeri ja tämän ehdotuksesta muut ministerit. Nimitetyn pääministerin on – myös lyhyessä määräajassa – esitettävä sejmille ohjelmansa ja pyydettyä samalla luottamusäänestystä. Ellei presidentin toimin uutta hallitusta saada kokoon tai ellei sejmin enemmistö ilmaise luottamustaan presidentin nimittämälle hallitukselle, koko hallituksen valinta siirtyy sejmille, ja presidentin on nimitettävä sejmin valitsema hallitus. Ellei sejm – jälleen lyhyen määräajan kuluessa – onnistu ehdottomalla enemmistöllä hallitusta valitsemaan, nimitysvalta siirtyy takaisin presidentille. Jollei tässäkin vaiheessa presidentin nimittämä hallitus saa sejmiltä luottamusta, presidentin on määrättävä ennenaikaiset edustajainvaalit. Harkintavaltaa ei presidentillä tässä ole, eikä oikeutta sejmin hajottamiseen muissa tapauksissa.

⁸² Kruk 1998, 31–42; Wyrzykowski 2006, 265; Garlicki 2005, 62–65; Grzybowski 1999, 162.

Lainsäädäntöasiat. Lainsäädäntöasioissa tasavallan presidentille on varattu oma hallituksesta riippumaton ja siitä erillinen toimintalinjansa. Presidentillä on lainsäädännöllinen aloiteoikeus, joka sekä muodollisesti että jossain määrin tosiasiallisestikin kilpailee hallituksen aloiteoikeuden kanssa, ja vastaavasti riippumaton lainsäädännöllinen veto-oikeus, valta jättää vahvistamatta parlamentin hyväksymä lakiehdotus. Presidentin veto on ehdoton, mutta sejm voi kaataa sen kolmen viidesosan enemmistöllä. Vahvistamatta jättämisen sijasta presidentti voi hallituksesta riippumatta ja omin valtuuksin lähettää parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen – niin kuin jo voimaan tulleenkin lain – tutkittavaksi perustuslakituomioistuimeen, vieläpä senaatin suostumuksella päättää lakia koskevan kansanäänestyksen järjestämisestä. Nämä presidentin valtuudet eivät ole jääneet käyttämättä. Presidentti Walesa teki ainoalla toimikaudellaan viiden vuoden aikana, 35 omaa lakialoitetta, käytti veto-oikeutta 24 kertaa ja lähetti perustuslakituomioistuimeen 8 lakia tai lakiehdotusta. Presidentti Kwásniewskin vastaavat luvut kymmenvuotiskautena 1995–2005 olivat 44, 35 ja 25. Vahvistamatta jättämisen uhka pakottaa sejmin sovittelemaan lainsäädäntöasioissa ratkaisujaan presidentin kanssa.⁸³

Nimitysasiat. Suurin nimitysasioiden ryhmä, joka kuuluu tasavallan presidentin ministerivarmennuksesta vapaisiin toimiin, on tuomareiden nimittäminen.

Ulko- ja puolustuspolitiikka. Huolimatta perustuslain säätäjien pyrkimyksestä tasavallan presidentin ja hallituksen toimivaltasuhteiden tarkkaan määrittelyyn, on perustuslakiin – ranskalaista valtiosääntömallia hyvin kiinteästi seuraten – jätetty kohtia, joissa presidentin ja hallituksen toimivaltuudet yhtyvät tai menevät päällekkäin. Näin on erityisesti ulko- ja puolustuspolitiikan alalla. Yhtäältä on säädettyä, että presidentti Puolan edustajana kansainvälisissä suhteissa ratifioi kansainväliset sopimukset ja nimittää Puolan diplomaattiset edustajat (133 art.). Hän on asevoimien ylipäällikkö ja nimittää korkeimmat upseerit sekä määrää täydellisen tai osittaisen liikekannallepanon (134 art.). Näissä asioissa tehtäviin päätöksiin tarvitaan pääministerin varmennuksen muodossa antama suostumus. Toisaalta perustuslain mukaan hallitus johtaa Puolan sisä- ja ulkopolitiikka. Tähän liittyen hallituksen tehtävänä on muun ohessa varmistaa valtion ulkoista ja sisäistä turvallisuutta, valvoa yleisesti valtion ulkosuhteita, tehdä ratifiointia vaativat kansainväliset sopimukset ja valvoa yleisesti kansallista puolustusta (146 art.). Rinnakkain luettuina asianomaiset

⁸³ Garlicki 1999, 65; Wyrzykowski 2006, 260.

artiklat olisi mahdollista ymmärtää niin, että hallituksen kohdalla puhutaan kansallisen sopimuksentekotahdon muodostamisesta ja presidentin kohdalla sopimuksentekotahdon kansainvälisestä ilmoittamisesta.

Perustuslakitekstien päällekkäisyys muistuttaa pitkälle Ranskan mallia, ja samaa mallia seuraa vielä tarkemmin *domaines privilégiés* -käsitteen (vrt. *domaine réservé* Ranskassa) tuominen nyt esillä olevaan yhteyteen vaimentamaan tasavallan presidentin hyväksi varmennuspakon vaikutusta ainakin ulkoasiainhoidossa. Presidentin yleinen tehtävä ”valtion ylimpänä edustajana” sekä ”valtion turvallisuuden ja suvereenisuuden takaajana” (vrt. ed. 126 art.) on auttanut muodostamaan käsitystä, että presidentillä on hallituksen toimintakentällä tavallista suurempi osuus päätöksenteossa, joka koskee ulkopoliittikkaa ja niin valtionsisäistä kuin ulkoista turvallisuutta, Lech Walesan kaudella väliaikaiseen perustuslakiin saakka kirjoitettu vaatimus siitä, että pääministerin on neuvoteltava presidentin kanssa etukäteen, ennen ministerilistan virallista esittämistä, puolustusministerin, ulkoministerin ja sisäministerin henkilöstä, ei tosin sisälly vuoden 1997 perustuslakiin mutta ei ole vuoden 1997 perustuslainkaan voimassaoloaikana käytännössä jäänyt täysin sivuun, kun ulkoministerin nimittäminen on ollut esillä. Vallitsevan opin mukaan perustuslaki kylläkin sulkee laskuista sen mahdollisuuden, että presidentti harjoittaisi riippumattonta ulkopoliittikkaa, joka olisi haaste hallitukselle, puhumattakaan siitä, että presidentti olisi ulkopoliitiikan johtaja, mutta oppineet kuitenkin edellyttävät presidentin aktiivista toimintaa tällä alalla. Eurooppa-neuvostossa Puolaa edustaa vain pääministeri, eikä ole esiintynyt yrityksiä siirtää tätä tehtävää tasavallan presidentille.⁸⁴

Puolustusasioita koskevissa päätöksentekorakenteissa on toisaalta hyvin selvästi irtauduttu Walesan ajan sääntelyistä ja käytännöistä. Tasavallan presidenttinä Walesa pyrki estämään parlamentin vasemmistoenemistön puuttumista hallituksen kautta asevoimien asioihin. Presidentin katsottiin voivan nimittää ylimmän sotilasesimiehen, asevoimien pääesikunnan päällikön, vastoin puolustusministerin kantaa. Esikuntapäällikkö oli kaikissa asioissa suoraan presidentin alainen, ja saattoi hänen tuellaan laissa olevien aukkojen takia sekaantua politiikkaankin. Poliittinen yhteisymmärrys johtojärjestelyistä saavutettiin Aleksander Kwásniewskin seurattessa Walesaa presidenttinä. Asevoimista 1995 annettu laki täsmensi sotilaalliset päätösvalta- ja komentosuhteet. Saksan mallin mukaan puolustusministeriö jaettiin kahteen sektoriin, joista toista johtaa asevoimien

⁸⁴ Garlicki 2005; Gerhardt 1999, 223; Sokolewicz 1998, 318; Suchocka 1998, 55–57; Wyrzykowski 2006, 28.

pääesikunnan päällikkö. Järjestely vastasi sotilasliitto Naton toivomuksia. Armeijaa komentaa rauhan aikana pääesikunnan päällikkö ministerin nimissä, ja laki kieltää häntä esittämästä julkisesti kriittisiä mielipiteitään ilman ministerin suostumusta.

Vuoden 1997 perustuslain mukaan tasavallan presidentti käyttää komentovaltaansa asevoimiin nähden ”puolustusministerin kautta”. Kirjallisuudessa esitetyn käsityksen mukaan perustuslaki sallisi – presidentin hyväksikin tapahtuvia – muutoksia nykyisiin johtojärjestelyihin, mutta tämä edellyttäisi asevoimista annetun lain muuttamista.⁸⁵ Presidentille on jäänyt myös puheenjohtajuus ulkoisia ja sisäisiä turvallisuuskysymyksiä käsittelevässä kansallisessa turvallisuusneuvostossa, jonka jäsenet hän nimittää ilman pääministerin varmennusta. Sitä vastoin esimerkiksi poikkeustilan presidentti voi julistaa vain hallituksen esityksestä, kun valtakunnan puolustaminen, perustuslaillisen järjestyksen turvaaminen tai luonnonkatastrofin tuottamat tuhot vaativat erityistoimia, joihin perustuslaissa normaalioloja varten säädetyt valtuudet eivät riitä.

2.5.5 Presidentin tosiasialliseen asemaan vaikuttavia tekijöitä

Tapa, jolla Wojciech Jaruzelski ensin ja hänen jälkeensä Lech Walesa hoitivat presidentintointia, ei ollut omiaan lujittamaan presidenttijärjestelmälle tai presidentti/pääministeri-järjestelmälle myönteisiä asenteita äänioikeutettujen keskuudessa tai poliittisissa ryhmissä.

Vuosina 1990 ja 1995 toimitetuissa presidentinvaaleissa ehdokkaita ensi kierroksella oli hyvin suuri määrä. Toisella kierroksella valittavalla ei ollut olemassa yhtenäistä enemmistöä sejmissä valintansa poliittiseksi pohjaksi. Maassa ei ollut selkeää kaksipuoluejärjestelmä tai kahden puolueblokin järjestelmää. Siinä tilanteessa ehdokkaiden piti olla hyvin vaatimattomia vaaliohjelmansa esittämisessä – erityisesti siltä varalta, että vaalin jälkeen vastassa olisi toisensisältöistä politiikkaa ajava sejmin enemmistö. Tultuaan presidentin toimeen Lech Walesa ei ollut edes koettanut tehokkaasti luoda hallituksen rinnalle toista, omaa politiikkaansa ajavaa päätöksentekokeskusta. Pikemminkin hän käytti valtiosäännön suomia mahdollisuuksiaan horjuttaakseen toimessa olevan hallituksen asemaa.

Tällainen oli politiikan kentällä lähtöasema, kun vuoden 1997 perustuslaki tuli voimaan. Oletettiin, että sejmiin muodostuisi vaalikausittain

⁸⁵ Gogolewska 1998, 15–26.

vakaa hallitusta tukeva enemmistö, joka käytännössä rajoittaisi suhteellisen laajoin valtuuksin varustetun presidentin vaikutusta. Vakauttamismekanismi näytti aluksi toimivankin. Kahdeksan vuoden aikana edustajainvaalien jälkeen muodostettiin kaksi hallitusta (1997 ja 2001), molemmat lähtökohtaisesti kahden puolueen enemmistöhallituksia. Asian käänköpuoli on siinä, että kummankin hallituksen enemmistö kuitenkin vaalikauden aikana murtui (2000 ja 2003). Kun oppositio oli kyvytön muodostamaan uutta hallitusta, vallassa oleva hallitus jatkoi kummassakin tapauksessa vaaleihin saakka vähemmistöhallituksena. Sivuvaikutuksena noissa tilanteissa oli, että erilaiset painostus- ja eturyhmät saivat kerätyksi tilapäisiä ja koostumukseltaan vaihtelevia koalitioita tiettyjen lainsäädäntöhankkeiden taakse. Kun tällä tavoin syntyneet lait rikkoivat lainsäädännön yhtenäisyyttä, tasavallan presidentti katsoi tilanteen vaatimaksi käyttää niitä valtuuksiaan, joita hänellä on lainsäädännön alalla.

Noissa oloissa toteutui alun perin tavoitteena ollut presidentin toiminta-alan rajoittaminen ja pääministerin roolin vahvistuminen vain osittain. Presidentti käytti taitavasti perustuslain hänelle suomia operointivälineitä. Yritykset marginalisoida presidentin asemaa (1998–1999) epäonnistuivat. Meneillään olevan vuosikymmenen alkuvuodet ovat pikemminkin tuoneet presidentin asemaan lisävahvistusta, mikä on näkynyt presidentin kasvavassa vaikutuksessa hallituksen kokoonpanoon. Tämä on ollut sitäkin helpompaa, kun presidentti on mielipidetiedusteluissa saanut korkeita arvostuslukuja verrattuna laskeviin arvioihin hallituksen ja parlamentin osalta.

Mahdollisuudet hallitusjärjestelmän soveltamisessa ovat avoinna eri suuntiin. Paljon riippuu puoluekentän kehityksestä. Tasavallan presidentin kyky vaikuttaa demokraattiseen prosessiin on potentiaalisesti laaja. Puolan epävakasta monipuoluejärjestelmästä johtuu, että presidentin tosiasialliset mahdollisuudet voivat ylittää hänen valtiosääntöiset valtuutensa. Valtiosääntöinen käytäntö voi hajanaisessa puoluekentässä vahvistaa presidentin asemaa, mutta todelliseksi hallituspolitiikan johtajaksi presidentti voi tulla vain jos sejmin organisoitunut enemmistö on hänelle edullinen.⁸⁶

⁸⁶ Garlicki 2005, 33–34; Grzybowski 1999, 147–148; Kruk 1998, 31; Sarnecki 1998, 87; Sokolewicz 1988, 316; Wyrzykowski 2006, 253.

LÄHTEET

- Adenauer, Konrad – Heuss, Theodor: *Unter vier Augen, Gespräche aus den Gründerjahren 1949–1959*. Bearb. von Hans Peter Mensing. Berlin 1997.
- Ardant, Philippe: *L'article 5 et la fonction présidentielle*. – *Pouvoirs* 41 (1987) (Paris), s. 37–52.
- Avril, Pierre: *La Ve République, Histoire politique et constitutionnelle*, Paris 1994.
- Berchtold, Klaus: *Die Verfassungsreform von 1929. Dokumente und Materialien zur Bundesverfassungsgesetz-Novelle von 1929. Teil I*. Wien 1979.
- Berchtold, Klaus: *Verfassungsentwicklung seit 1945. – 75 Jahre Bundesverfassung*, hrsg. von Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft, Wien 1995, s. 139–166.
- Bigaut, Christian: *Du septennat au quinquennat: histoire et arguments*. – *Regards sur l'actualité* (2000) s. 3–17.
- Bourmaud, Daniel: *Monarchie, dyarchie, polyarchie: variations autour du pouvoir sous la Ve République*. – *Pouvoirs* 99 (2001) (Paris), s. 7–18.
- Camy, Olivier: *Le chef de l'Etat est-il souverain sous la V République?* – *Revue française de droit constitutionnel*, 25 (1996) (Paris) s. 3–20.
- Carcassonne, Guy: *Le Premier ministre et le domaine dit réservé*. – *Pouvoirs* 83 (1997) (Paris), s. 65–74.
- Casey, James. *Constitutional Law / Droit constitutionnel, Ireland/Irlande*. – *Revue européenne de droit public*, 10 (1998), (Paris), s. 1131–1144.
- Casey, James: *Constitutional Law of Ireland*, 3rd ed. Dublin 2000.
- de Cazals, Marie: *Une destitution politique inédite du Président de la République*. – *Revue française de droit constitutionnel* 71 (2007) (Paris), s. 451–470.
- Chubb, Basil: *Cabinet Government in Ireland*. Dublin 1974.
- Chubb, Basil: *The Government and Politics in Ireland*. Lontoo 1992.
- Clifford, Angela: *The Constitutional History of Eire/Ireland*. Cork 1985.
- Cohendet, Marie-Anne: *Cohabitation et Constitution*. – *Pouvoirs* 91 (1999) (Paris), s. 33–57.
- Cole, Daniel H.: *Poland's 1997 Constitution in Its Historical Context*. – *Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal* 1998, s. 1–43.
- Dickinger, Christian: *Der Bundespräsident im politischen System Österreichs*. Wien 1999.
- Dooney, Sean – O'Toole, John: *Irish Government Today*. Dublin 1992.
- Duverger, Maurice: *La monarchie républicaine*. Paris 1974.
- Fanning, Ronald: *Mr de Valera Drafts a Constitution*. – Brian Farrell (ed.), *De Valera's Constitution and Ours*. Dublin 1988, s. 33–45.
- Fischer, Heinz: *Das Parlament*. – Herbert Dachs et al. (Hrsg), *Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik*, Wien 1997, s. 99–121.
- Franzke, Hans-Georg: *Die Kompetenzen des französischen Staatspräsidenten*. – *Der Staat* 38 (1999) (Berlin), s. 86–106.
- Gallagher, Michael: *The President, the People and the Constitution*. – Brian Farrell (ed.), *De Valera's Constitution and Ours*, Dublin 1988, s. 75–92.
- Gallagher, Michael – Marsh, Michael: *The 1990 Presidential Election: Implications for the Future*. – Ronald J. Hill – Michael Marsh (eds.), *Modern Irish Democracy, Essays in Honour of Basil Chubb*. Dublin 1993, s. 62–81.

- Garlicki, Leszek: The principles of the system of government in the Republic of Poland. – The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland, Sejm Publishing Office, Warsaw 1999, s. 51–70.
- Garlicki, Lech: Constitutional Law. – Stanislaw Frankowski, Introduction to Polish Law, The Hague 2005.
- de Gaulle, Charles: Toivon vuodet 1958–1963. (Suom. Osmo Mäkeläinen.) Porvoo 1970.
- Gehrlein, Markus: Braucht Deutschland einen Bundespräsidenten? – Die öffentliche Verwaltung 60 (2007) (Stuttgart), s. 280–288.
- Gerhardt, Sebastian: Die Stellung des polnischen Präsidenten in Verfassungsrecht und -praxis seit 1989: Fortwährende Schwächung zugunsten von Regierung und Parlament? Osteuropa-Recht 45 (1999) (Berlin), s. 217–237.
- Gogolewska, Agnieszka: Democratic Reform of the Military Reconstituting of the Ministry of Defence in Poland. – Revue de droit militaire et de droit de la guerre XXXVI (1998) (Bruxelles), s. 15–31.
- Goldinger, Walter: Geschichte der Republik Österreich. Wien 1962.
- Grabowska, Genowefa: Evolution of the Polish constitutional system. – Eduardo Roza Acuna (a cura di), I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato, Napoli 1999, s. 89–101.
- Grzybowski, Marian: The system of government in the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997. – The Principles of Basic Institutions of the System of Government in Poland, Sejm Publishing Office, Warsaw 1999, s. 135–166.
- Hartwig, Matthias: Misstrauen ist gut, Kontrolle ist besser: Die Auflösung des Bundestages im Verfahren des Art. 68 GG. – Der Staat 45 (2006) (Berlin), s. 409–426.
- Hederich, Matthias: Zur Kompetenz des Bundespräsidenten, die Gesetzesausfertigung zu verweigern. – Zeitschrift für Gesetzgebung (1999) (Berlin), s. 123–142.
- Heseler, Frank: Der Präsident der französischen Republik zwischen Verfassungswortlaut und Wirklichkeit. – Die öffentliche Verwaltung (2007), s. 585–593.
- Horst, Patrick: Präsident der Bundesrepublik Deutschland. Der Rang des Amtes und die Folge der Amtsinhaber 1949–1994. – Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (1995) (Wiesbaden), s. 586–595.
- Husa, Jaakko: Johdatus oikeusvertailuun. Helsinki 1998.
- Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. Berlin 1929.
- Jyränki, Antero: Lakien laki. Helsinki 1989.
- Kelly, J. M.: The Irish Constitution, 4th ed. Dublin 2003.
- Kerber, Markus: Der allgegenwärtige Ausnahmezustand, Präsidiale Souveränität und politische Stabilität in der Verfassung der Fünften Französischen Republic von 1981–1995. – Der Staat 34 (1995) (Berlin), s. 527–556.
- Kessel, Wolfgang: Rechtsgrundlagen, Entstehung und Geschichte der Bundesversammlung. – Die Bundesversammlungen 1949–1994, Hg. Deutscher Bundestag, Bonn 1994, s. 11–22.
- Koja, Friedrich: Die Stellung des Bundespräsidenten, Seine politische Funktion. – Friedrich Weissensteiner (Hrsg.), Bundespräsidenten, Leben und Werk. Wien 1982, s. 9–23.

- Kramer, Helmut: Strukturentwicklung der Aussenpolitik (1945–1996). – Herbert Dachs et al. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik*. Wien 1997, s. 715–739.
- Kruk, Maria: Le système de gouvernement dans la constitution de la république de Pologne du 2 avril 1997. – *Droit polonais contemporain* 1–4 (113–116)/1998 (Warszawa), s. 25–70.
- Le Divellec, Armel: La neutralisation de la présidence de la république en Autriche. – *Revue française de science politique* 46 (1996) (Paris), s. 936–960.
- Lee, J. J.: *Ireland 1912–1985, Politics and Society*. Cambridge 1995.
- Leichter, Otto: *Glanz und Ende der Ersten Republik: Wie es zum österreichischen Bürgerkrieg kam*. Wien 1964.
- Luchaire, François – Conac, Gérard – Mangin, Gilbert: *Le droit constitutionnel de la cohabitation*. Paris 1989.
- Maschke, Günter: Die Zweideutigkeit der “Entscheidung” – Thomas Hobbes und Juan Donoso Cortes im Werk Carl Schmitts. – Helmut Quaritsch (Hg.), *Complexio Oppositorum, Über Carl Schmitt*, Berlin 1988, s. 193–221.
- Messerschmidt, Romy: Vom mächtigen Superpräsidenten zum machtlosen Repräsentanten? – *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (2003), s. 389–413.
- Moyniham, Maurice (ed.): *Speeches and Statements by Éamon de Valera 1917–1973*, Dublin 1980.
- Morgan, David Gwynn: *Constitutional Law of Ireland*. Dublin 1985.
- Müller, Wolfgang C: Der Bundespräsident. – Herbert Dachs et al. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik*, Wien 1997, s. 138–147.
- Müller, Wolfgang C.: Das Regierungssystem. – Herbert Dachs et al. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik*, Wien 1997b, s. 71–83.
- Müller, Wolfgang C.: Das Parteiensystem. – Herbert Dachs et al. (Hrsg.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik*, Wien 1997c, s. 215–234
- Neschwara, Christian: *Verfassungsentwicklung 1920–1938. – 75 Jahre Bundesverfassung*, hrsg. von Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft, Wien 1995, s. 109–138.
- O’Halloran, Anthony: Transformation in Contemporary Ireland’s Society, Economy and Polity: An Era of Post-Parliamentary Governance? – *Administration* 53 (2005) (Dublin), s. 54–79.
- Parodi, Jean-Luc: Effets et non-effets de l’élection présidentielle au suffrage universel direct. – *Pouvoirs* 14 (1980) (Paris), s. 5–14.
- Pernthaler, Peter: *Der Rechtsstaat und sein Heer*. Wien 1964.
- Rausch, Heinz: *Der Bundespräsident*. München 1979.
- Report of the Constitution Review Group. The Stationery Office, Dublin 1996.
- Richir, Isabelle: Le chef de L’État et le juge constitutionnel, gardien de la Constitution. – *Revue de droit public* (1999), s. 1047–1066.
- Sarnecki, Pawel: Der österreichische Bundespräsident und der Präsident der Republik Polen. – *Staat, Verfassung und Verwaltung* 1998, s. 85–99.
- Scheuner, Ulrich: *Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung*. Tübingen 1966.

- Schlaich, Kurt: Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge. – Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987, s. 541–601.
- Schmitt, Carl: Politische Theologie, Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 6. Aufl. Berlin 1993.
- Scholz, Günther: Die Bundespräsidenten. Heidelberg 1990.
- Schröder, Meinhard: Bildung, Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung. – Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Heidelberg 1987, s. 603–627.
- Schärf, Adolf: Zwischen Demokratie und Volksdemokratie, Österreichs Einigung und Wiederaufrichtung im Jahre 1945. Wien 1950.
- Shugart, Matthew Soberg – Carey, John M.: Presidents and Assemblies. Cambridge 1993.
- Sokolewicz, Wojciech: Zwischen Parlament-/Kabinetts- und Präsident-/Parlament-System; Eingeschränkt active Präsidentschaft in Polen und Rumänien. – Recht in Ost und West (1998), s. 313–319.
- Steffani, Winfried: Semi-Präsidentalismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Unterscheidung von Legislative und Parlament. – Zeitschrift für Parlamentsfragen 26 (1995) (Wiesbaden), s. 621–641.
- Suchocka, Hanna: Checks and Balances under the New Constitution of Poland. – Saint Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal 1998, s. 45–61.
- Sutter, Gérald: Les grandes controverses doctrinales sur les pouvoirs du Président de la République. – Revue de la Recherche Juridique (1993) (Aix-Marseille), s. 757–829.
- Ucakar, Karl: Verfassung – Geschichte und Principien. – Herbert Dachs et al. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs, Die Zweite Republik, Wien 1997, s. 84–98.
- Welan, Manfred: Das österreichische Staatsoberhaupt, 2. Aufl. Wien 1986.
- Welan, Manfred: Der Bundespräsident im System der österreichischen Bundesverfassung. – 75 Jahre Bundesverfassung, hrsg. von Österreichischen Parlamentarischen Gesellschaft, Wien 1995, s. 486–498.
- Winkler, H.-J.: Der Bundespräsident, Repräsentant oder Politiker? Opladen 1967.
- Wyrzykowski, Miroslav – Cielén, Agnieszka: Presidential Elements in Government: Poland – semipresidentialism or 'rationalised parliamentarianism'? – European Constitutional Law Review, (2006) (Rotterdam), s. 253–267.
- Öhlinger, Theo: Verfassungsrecht. 2. Aufl. Wien 1995.

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC IN CONTEMPORARY EUROPE

The article is based on a report commissioned by the Finnish Ministry of Justice, for the purpose of producing discussion materials for an eventual constitutional reform aiming for the revision of the position and powers of the President of the Republic. The report is comparative, covering the presidency in five European states: Austria, Ireland, Germany, France, and Poland.

In European parliamentary republics, the presidency appears in many ways as a monarchical anachronism. On the other hand, the existence of the presidency and its form can be understood as the answer, on the legal level, to a number of fundamental questions arising in the process of state-forming and the organisation of the activities of the state. An approach to foreign presidencies by means of the classic *functional* method of comparison would have compelled a return to those fundamental questions and, for each state concerned, a search for legal answers to them throughout the top level of state organisation and not merely in the regulation concerning the presidency.

The time constraints regarding the report meant that resorting to the classic functional method was out of the question. Accordingly, a different approach had to be chosen. This was to focus solely on the presidencies, to construct a compact image on each of them, and to present them in a similar frame in order to make it possible to compare them. The approach resembled somewhat the first phases of a *structural* method of comparison. It was not possible to achieve completely identical frames of presentation, since the national institutions concerned differ in many ways and are also operating in remarkably different milieus, as well. The frames of presentation consist are based on information, mediated mostly by national literature, on the legal rules in question, their interpretation and application, political history and actors, the social reality surrounding the institutions, and evaluations by individuals living within that particular political and legal culture.

In European parliamentary republics, the ancient powers of the monarch have in many cases been largely conferred by the constitution to the presidency. That being said, there has been a strong tendency also to see this conferment mostly as a formal one only. The constitutional doctrine in various countries is apt to, relying either on certain phrases in the text of the constitution or on established practice, discriminate between the *nominal* (bound) and the *real* (own) powers of the presidency. Presidential

power can be regarded as nominal, if the government or a minister determines the content of a decision formally to be taken by the president. Real powers, on the other hand, are those exercised by the president independently and according to his or her own discretion.

On this basis, presidential powers and duties can be roughly divided into three categories, as follows:

- 1) real powers of participation in political decision-making,
- 2) real reserve powers,
- 3) duties of national symbol.

The three categories partly overlap and partly it is difficult and open to interpretation to define their limits. The categorisation of a given power may depend on the frequency or general purpose of its exercise. Nevertheless, the categories, which as such do not appear in comparative works, can be useful for outlining the place of the presidency in a regime or constitutional system.

The category of “reserve power” is used here to refer to the authority vested in the presidency to intervene in the activities of the state machinery in exceptional situations, unfamiliar to the normal course of political affairs, e.g. to open knots or blockages in political decision-making or to maintain or restore constitutional order (emergency measures). For instance, presidential intervention in government-forming may be classified as the exercise of a reserve power, if it aims to put in motion the regular process that has halted within parliament.

The symbolic functions of the presidency include representing the state in various contexts and giving official speeches and statements, and also all the nominal decision-making by the President, even if it concerns important public matters.

The position, duties and powers of the presidency vary to a great extent in the diversity of European republics. Still, it is easy to arrive at an illusion of institutional uniformity, if the examination of the regimes is based on the constitutional documents of the respective states only. If one goes beyond these documents and pays attention only to the real powers of the presidency, the assumed uniformity rapidly falls to pieces. It seems to be rather difficult to lay out a foundation in the field of constitutional theory which would cover the position of the presidency in all of the states examined. An attempt in this direction would perhaps not be successful even if the control of certain real reserve powers (a minimized *pouvoir neutre*) were proposed as the theoretical combining factor for all of these institutions. Perhaps the common foundation is, finally, of so-

cial-psychological quality: The need for a state organ to fulfil certain *symbolic functions*.

The article makes use of Shugart and Carey's (1992) characterisation and categorisation of regimes which include both parliamentary and presidential elements, where there is both a prime minister and a popularly elected president. The two scholars make a difference between a *premier-presidential* regime (where the president coexists with the premier, who is the head of the government) and a *president-parliamentary* regime (with presidential primacy plus the dependence of the government on the parliament).

It is noteworthy that this dual characterisation obviously does not cover the regimes where the real powers of the presidency are insignificant or very modest and the duties of the popularly elected president are mainly symbolic. These regimes can be designated as full-parliamentary (e.g. Ireland) or very close to full-parliamentary (e.g. Austria and Germany). In contrast, France (under cohabitation) and Poland can be characterised as having premier-presidential regimes and, finally, France (with a presidential majority in the parliament) a president-parliamentary regime.