

## YHDYSVALTAIN JA SUOMEN PRESIDENTIN ASEMAN VERTAILUA

*Antero Jyränki*

---

»The presidential office ... belongs rightfully only to the offspring of a titan and Minerva husbanded by Mars. Is there a mortal we can name who can exercise this office both beneficently and responsibly?»

*Herman Finer*

### I Yleisiä suuntaviivoja.

Suomen hallitusmuoto on yli 130 vuotta nuorempi kuin Yhdysvaltain valtiosääntö. Lähtökohta kummankin säätämiseksi oli silti sama: molemmat edustavat kansojen pyrkimystä »aloittaa alusta», rakentaa valtiollinen järjestelmänsä uudelleen.<sup>1</sup> Alusta aloittamisen tarve johtui kummassakin maassa samasta syystä, kansakunta oli sodan avulla saavuttanut riippumattomuutensa vieraasta valtiovallasta. Yhtäläiset tekijät vaikuttivat myös uusien valtiosääntöjen sisältöön: pohjattiin pääasiassa historialliseen traditioon, mutta sen ohessa koetettiin estää vielä tuoreessa muistissa olevien epäkohtien uusiutuminen. Pyrittiin vahvaan hallitusvaltaan, mutta samalla etsittiin takeita tämän vallan väärinkäyttämistä vastaan.

Yhdysvaltain valtiosäännön laatijain suurin ongelma oli, kuinka liittovaltion hallitus voitaisiin organisoida siten, että se olisi riittävän toimintakykyinen, mutta ei kuitenkaan ylivoimainen muihin valtioneilimiin nähden.<sup>2</sup> Liittovaltion koossapysyminen edellytti joka tapauksessa vahvaa toimeenpanovaltaa. Olivathan muistissa vielä konfederaation ajan kokemukset liian löyhästä valtioliitosta. Mutta samalla tavoin muistettiin siirtomaa-ajan valtiollinen alennustila, joka on ikuistettuna itsenäisyysjulistuksen syytöksiin Englannin kuningasta vastaan: siirtokuntien lainsäädäntöelinten hajoituksia, tuomioistuinten painostamista, sotilasviranomaisten ylivaltaa jne. Ja lopuksi

huomauttavat eräät Filadelfian perustuslakia säätävän kokouksen osanottajista, että tyranni saattoi olla myös monipäinen: lainsäätäjäkunta. Tämä elin koostuisi pakostakin varakkaista ja vaikutusvaltaisista piireistä. Hallituksella tuli sen vuoksi olla niin riippumaton asema, että se voisi olla yhteiskunnan vähäväkisten turvana lainsäädäntöelimen tyranniaa vastaan.<sup>3</sup> — Näiden eri vaikuttimien paineessa syntyi monien kompromissien tuloksena Yhdysvaltain presidentin virka. Tarkoituksena oli, *Corwinin* sanoja lainatakseni, muodostaa toisinto Yrjö III:n monarkiasta, mutta vailla periytyvyyttä ja korruptiota.<sup>4</sup> Periytyvyyden korvasi määräaikainen vaali, ja korruptio piti suljettaman pois toteuttamalla ns. vallanjako eli valtiollisten perustehtävään erottelu.<sup>5</sup> Tätä yleislinjaa täydensi tasapainojärjestelmä, jonka vallitessa kullakin valtioneimellä oli oleva valta tietyssä määrin kontrolloida ja rajoittaa muiden valtioneimien toimintaa (checks and balances).<sup>6</sup>

Johtui monestakin syystä, että Suomessa päädyttiin toteuttamaan vallanjako-oppia ja luomaan vahvaa hallitusvaltaa. Toisaalta oli ruotsinvallan perinteillä vuosien 1917—1919 murros kautena vielä huomattava vaikutus sivistyneistöön; olivathan v. 1772 HM ja v. 1789 YVK edelleenkin voimassa. Toisaalta taas porvarillisissa piireissä vallitsi voimakas yhteiskunnallisten mullistusten pelko: eduskunnan vastapainoksi oli saatava vahva presidentinvalta.<sup>7</sup> Valtiomuototaistelun yhteydessä tasavaltalaiset joutuivat myös todistelemaan monarkisteille, ettei tasavallan tarvinnut merkitä heikkoa hallitusvaltaa. He viittasivat tällöin Yhdysvaltain presidentin laajoihin valtuuksiin.<sup>8</sup> Toiselta puolen sortokauden kokemukset antoivat aiheen perustaa monisäikeisen lailisuustakeiden järjestelmän, jossa valtioneuvosto asetettiin presidentin vartijaksi<sup>9</sup>, tehtävä, joka Yhdysvalloissa on langennut tuomioistuimille.

Molempien järjestelmien laatijat tunnustautuivat — ainakin muodollisesti — vallanjaon kannattajiksi<sup>10</sup> ja kirjoittivat tämän vakaumuksensa verrattain selvästi näkyviin myös valtiosäännön tekstiin. Tämän päivän amerikkalainen tutkija joutuu toteamaan, että tuo jo alun perin modifioitu periaate on kehityksen myötä saanut entisestäänkin taipua, etenkin lainsäädännön kohdalla.<sup>11</sup>

Suomen valtiollisessa järjestelmässä ei vallanjakoperiaate, huolimatta HM 2 §:n ohjelmallisesta säännöksestä, ole mitenkään selväpiirteisesti toteutettu. Ajateltakoon vain esimerkiksi eduskunnan hallituksen toimintaan kohdistamaa kontrollia tai tapauksia, joissa eduskunnalle tai sen valitsevalle elimelle on suoraan uskottu hallintotehtäviä. Periaate ilmeneekin lähinnä siinä, että tehtävien jakautuminen eri valtioneimien kesken on valtiosäännössä yksityiskohtaisesti määrätty.<sup>12</sup>

Selkeää käsitystä Yhdysvaltain presidentin asemasta on vaikea saada, ellei ota huomioon tiettyjä sikäläisen järjestelmän erityispiirteitä. Peruseroavuuksien Suomeen nähden on löydettävissä valtiosäännön luonteesta. Kummankin maan valtiosääntö on jäykkä, mutta Yhdysvalloissa muuttamisprosessi on huo-

mattavasti raskassoutuisempi: kongressi ei ole valtiosäännön herra. Toisaalta Suomen jäykkä järjestelmä voidaan milloin tahansa vaihtaa joustavaksi, kun vain perustuslakiin tehtävän muutoksen tai poikkeuksen taakse saadaan eduskunnassa viiden kuudesosan enemmistö.<sup>13</sup> Yhdysvaltain hitaasti liikutel-tava järjestelmä on johtanut siihen, että olosuhteiden kehittymisen vaati-mat muutokset on salakuljetettu valtiosääntöön takatietä: virallista valtio-sääntöä ovat tosiasiallisesti muuttaneet ja täydentäneet tavalliset lait, tuomio-istuinten lausumat sekä presidenttien luomat ennakkotapaukset.<sup>14</sup>

Suomessa on tilanteen vaatimat muutokset ja poikkeukset perustuslakei-hin voitu säätää valtiosäännön edellyttämällä tavalla nopeasti ja joustavasti. Sitovia konventiosääntöjä — ainakaan presidentin asemaan vaikuttavia — ei ole päässyt syntymään, ei edes desuetudon muodossa.<sup>15</sup>

Liittovaltiorakenne asettaa Yhdysvalloissa omat rajoitukset valtion toimi-elimille. Vallitsevana on oppi ns. delegoidusta toimivallasta (delegated powers): liittovaltion elimillä on vain valtiosäännön nimenomaan tai implicite myöntämä toimivalta; muu valta on jäänyt osavaltioille.<sup>16</sup> Tämä koskee luon-nollisesti lähinnä kongressia ja sen lainsäädäntövaltaa, mutta rajoittaa myös presidentin liikkumavapautta. — Lopuksi on mainittava, että valtiosäännön laatijat määrittelivät presidentin aseman poikkeuksellisen suppeasanaisesti ja väljin lauseparsin. Tästä on ollut seurauksena, että erityisesti presidentin kohdalla on »kirjoittamaton» valtiosääntö tullut virallista valtiosääntöä paljon tärkeämmäksi.<sup>17</sup>

## II Asettamisjärjestys.

Presidentin vaalitavan järjestely oli eräs Filadelfian kokouksen suurista kompromisseista, ja juuri sitä »the Founding Fathers» pitivät parhaimpana saavutuksenaan, omaperäisesti amerikkalaisena ratkaisuna. Vaalia ei uskottu kongressille — ei haluttu tällä tavoin loukata vallanjaon periaatetta — eikä sitä myöskään järjestetty välittömäksi: tavallisen kansan ei arveltu pystyvän tähän vaativaan tehtävään.<sup>18</sup> Vaali annettiin erityisten valitsijamiesten suori-tettavaksi, jotka kansalaisten eliittiä edustavina kykenisivät riippumatto-mina paikallisista ja poliittisista intresseistä tekemään kansakuntaa eniten hyödyttävän ratkaisun. — Valitsijamiehet säilyttivätkin itsenäisyytensä kah-dessa ensimmäisessä vaalissa: yksilöllinen harkinta oli vaivatonta, kun äänet voitiin antaa Georg Washingtonille. Mutta vuoden 1796 vaalista lähtien valit-sijamiehet muuttuivat nopeasti noihin aikoihin syntyneiden poliittisten puo-lueiden marioneteiksi, ja valtiosäännön laatijat ehtivät nähdä alkuperäisten ajatustensa täydellisen haaksirikon.

Tämän päivän Yhdysvalloissa muodostaa vaalia edeltävä puolue toiminta niin oleellisen osan koko vaalijärjestelmästä, että sen käsitteleminen kuuluu

erottamattomasti vaalitapaa koskevaan valtio-oikeudelliseen ja -opilliseen kirjallisuuteen. Ja syystä kylläkin, sillä kansalle tarjottavien ehdokkaiden luku on valitsijamiesvaaliin mentäessä tosiasiallisesti supistunut kahteen. Presidentti- ja varapresidenttiehdokkaiden nimeämisen suorittavat valtapuolueiden, demokraattien ja republikaanien kansalliskonventit (national nominating conventions) — menettely, jota voidaan pitää vakiintuneena v:sta 1840.<sup>19</sup> Konventtien jäsenistö — 1300-1400 henkeä — määräytyy maantieteellisellä pohjalla pääasiassa osavaltioiden kongressiin valitsevien edustajien lukumäärän mukaan.<sup>20</sup> Yhdeksässätoista osavaltiossa<sup>21</sup> on käytännössä virallinen esivaali (presidential preference primary) jolla samalla valitaan konventtiedustajat. Konventissa vaaditaan ehdokkaan nimeämiseen ehdoton enemmistö.

Valitsijamiesten vaalissa nuodatettava menettely on osavaltioiden vapaasti määrättävissä. Vaalipäivän vain tulee olla sama koko liittovaltiossa. Alkuaikoina vaalin suorittivat osavaltioiden kansanedustuslaitokset, tai käytettiin muita, sekalaisia tapoja, mutta v:sta 1832 on valitsijamiehet valittu pääasiassa yleisillä vaaleilla. Nykyisin tämä menettely on sääntönä. Kustakin osavaltioista valitaan yhtä monta valitsijamiestä kuin sillä on edustajia yhteensä senaatissa ja edustajainhuoneessa. Mullistavimmin on vaalitapaan vaikuttanut järjestelmä, joka sisällissodasta lähtien on ollut miltei poikkeukseton: valitsijamiesvaalissa sovelletaan enemmistövaalitapaa, jolloin koko osavaltio on yhtenä vaalipiirinä. Tällöin osavaltion kaikki valitsijamiehet tulevat äänten enemmistön saavuttaneen puolueen listalta (ns. general ticket).<sup>22</sup>

Valtiosääntö määrää valitsijamiehet kokoontumaan, ei samassa paikassa vaan kustakin osavaltioista valitut kotivaltiossaan — matkustaminen oli 1700-luvulla perin hankalaa — jossa heidän tulee antaa äänensä. Tämä määräys teki alusta pitäen yhteiset neuvottelut mahdottomiksi ja oli osaltaan jouduttamassa valitsijamiesten alennustilaa. Nykyinen valitsijamiehistö on mekaniismi, joka kitkattomasti rekisteröi ja kuuliaisesti toistaa puolueiden ehdokkaiden saaman kannatuksen; varsinainen presidentinvaalitoimitus on pelkkä muodollisuus. Tavan ja yleisen mielipiteen paine on niin voimakas, että valitsijamiehet antavat poikkeuksetta äänensä sen puolueen ehdokkaalle, jonka listalta heidät valitaan. Oikeudellisesti valitsijamiehen harkinta tosin on vapaa — ainakin siinä tapauksessa, ettei osavaltioiden lainsäädäntö toisin määrää. Mutta kehitys on jo niin pitkällä, että Supreme Court (Yhdysvaltain korkein oikeus) on katsonut perustuslainmukaiseksi imperatiiviseen mandaattiin viittaavan säännöksen osavaltion laissa.<sup>23</sup> Harkintavapauden näennäisyys paljastuu selvästi siitä, että valitsijamiesvaalin vaalilippuihin on monin paikoin painettu vain presidentti- ja varapresidenttiehdokkaiden nimet, valitsijamiesehdokkaiden nimet puuttuvat. Tätä käytäntöä noudattaa yli puolet osavaltioista.

Silti ei vanhan muodon säilyminen ole vailla merkitystä. »General ticket»-systeemi saattaa johtaa ja on muutamia kertoja<sup>24</sup> johtanutkin siihen, että perusvalitsijain enemmistön saavuttanut ehdokas ei ole saanut valitsijamiesten enemmistöä. Järjestelmä on tähän saakka tehokkaasti torjunut ns. kolmannen puolueen pysyvän esiintymisen, mutta toisaalta tarpeeksi voimakas kolmas ryhmittymä kykenisi saattamaan puoluesidonnaisen valitsijamieskollegion täydelliseen tehostomuuden tilaan.<sup>25</sup> Valituksi tulemiseen vaaditaan nimittäin valitsijamiesten ehdoton enemmistö. Ellei enemmistöä jompaa kumpaa virkaa varten saada muodostumaan — presidentti ja varapresidentti valitaan erikseen — vaali siirtyy toiselle elimelle: edustajainhuone valitsee tällöin presidentin kolmesta valitsijamiehiltä eniten ääniä saaneesta ehdokkaasta,<sup>26</sup> ja senaatti samalla tavoin varapresidentin kahdesta kärkiehdokkaasta.

Suomen valtiosääntö seuraa alkuperäistä amerikkalaista kaavaa: presidentin vaali on välillinen. Järjestelmän tarkoitus on myös sama: tarpeellinen riippumattomuus kansanedustuslaitoksesta, vaikkei meillä, — kuten Yhdysvalloissa — tämän päämäärän saavuttamiseksi kansanedustajia olekaan disqualifioitu valitsijamieskollegiosta.<sup>27</sup> Mutta Suomessa kehityssuunta on ollut aivan toinen. Monipuoluejärjestelmä on jättänyt valitsijamiehille varsin vapaat kädet, jopa niin vapaat, että tyytymättömyys perusvalitsijoiden tahdon heikkoon tulkintaan on aiheuttanut vakavan pyrkimyksen vaalittavan uudistamiseen. Vallitsevan systeemin epäkohdat eivät ilmeisesti ole — kuten Uudessa maailmassa<sup>28</sup> — tuntuneet pienemmältä pahalta kuin »hyppäys tuntemattomaan». Toisaalta Suomessa on eräissä presidentin vaaleissa, viimeksi 1962, ollut havaittavissa voimakasta tendenssiä kohti suuria, puoluerajat murtavia ryhmittymiä.

### III Toimikausi ja sijaisuus

Suomen valtionpäämiehen kuusi vuotta kestävä toimikausi ulottuu yli eduskunnan vaalikauden. Edellinen edustaa näin ollen suurempaa pysyvyyttä ja jatkuvuutta. Sama suhde on vain osittain voimassa Yhdysvalloissa. Vaali edustajainhuoneeseen toimitetaan joka toinen vuosi, mutta senaattorien toimikausi on kuusi vuotta, siis kaksi vuotta pitempi kuin presidentin. Vaikka joka toinen vuosi kolmannes senaatin paikoista joutuukin avoimeksi, ei senaatti voi yhdellä kertaa milloinkaan täysin uudistua henkilököönpanoltaan, mikä seikka on omiaan antamaan tämän elimen toiminnalle vieläkin enemmän pitkäjännitteisyyttä kuin hallitusvallan käytössä on mahdollista.

Alkuperäisessä muodossaan ei Yhdysvaltain valtiosääntö rajoittanut presidentin toimikausien lukumäärää. Georg Washington kieltäytyi kuitenkin asettumasta ehdokkaaksi kolmatta kertaa. Hän ei menettelyllään halunnut

luoda ennakkotapausta — päätös johtui henkilökohtaisista syistä — mutta hänen seuraajansa tekivät siitä ennakkotapauksen vetoamalla siihen toinen toisensa jälkeen.<sup>29</sup> »Kolmannen kauden kiellosta» syntyi tapa, jota oltiin valmiit pitämään perustuslain veroisena konventiosääntönä, kunnes Franklin D. Roosevelt rikkoi sen v. 1940 ja uudelleen v. 1944. Vastareaktio seurasi kuitenkin varsin nopeasti: v. 1951 hyväksyttiin Yhdysvaltain valtiosääntöön XXI amendementti l. muutos. Sen mukaan ei vaalikelpoinen presidentin virkaan ole henkilö, joka on toiminut presidenttinä kaksi täyttä toimikautta tai yhden täyden kauden ja sen lisäksi vähintään puolet toisesta toimikaudesta tultuaan presidentiksi varapresidentin paikalta. — Muutosta on sittemmin arvosteltu hyvinkin ankarasti. Säännös saattaa nimittäin katkaista jatkuvuuden tuolla vastuunalaisella paikalla juuri sellaisena ajankohtana, jolloin henkilövaihdos kriittillisen kansainvälisen tilanteen tai muiden samankaltaisten olosuhteiden vuoksi olisi äärimmäisen epäsuotava. Toisaalta, kun uudelleenvalitsemisen mahdollisuus toisen toimikauden jälkeen ei enää ole tehostamassa presidentin vastuuntuntoa valitsijoitaan kohtaan, saattaa presidentin toiminta toisella kaudella saada vähemmän toivottavia piirteitä.<sup>30</sup>

Jos toimikauden kohdalla halutaan etsiä yhtäläisyyksiä Suomen järjestelmästä, päädytään ehkä silloin tällöin esiintyneisiin yrityksiin tulkita tasavallan ensimmäisen presidentin kieltäytyminen toisesta toimikaudesta pyrkimykseksi luoda tätä koskeva ennakkotapaus.<sup>31</sup> Toimikausien lukua rajoittavaa käytäntöä ei kuitenkaan ole päässyt syntymään. On tosin aiheellista tähdentää, että Urho Kekkonen on presidenteistämme ensimmäinen, joka palvutuaan täyden kauden on valittu uudelleen tuohon tehtävään.

V. 1956 suoritetun perustuslainmuutoksen (HM 25 §, muut. 9. 11. 1956/528) jälkeen on kysymys tasavallan presidentin sijaisuudesta katsottava meillä järjestetyn varsin tyydyttävällä tavalla: presidentin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa pääministeri ja tämän ollessa estyneenä pääministerin sijainen.<sup>32</sup> Sijaisuusmekanismin käynnistää mikä tahansa este, tilapäinen tai pysyvä. Jälkimmäisessä tapauksessa sijaisuus merkitsee vain ylimenovaihetta ennen uutta presidentinvaalia. Tilapäisten esteiden suhteellisen suuri frekvenssi aiheutuu siitä, että presidentin päätöksenteko on sidottu valtioneuvoston istuntoon; tämän vuoksi jo ulkomaanmatkakin perustaa esteen. Normaalityapauksessa estyneisyys esitellään presidentin aloitteesta valtioneuvostossa, mutta olosuhteet saattavat olla myös sellaiset, että valtioneuvoston on este todettava ilman presidentin ilmoitusta. Nykyisen järjestelmämme ainoa heikko kohta liittyy siihen mahdollisuuteen, että presidentti itse ei voi tai ei halua tehdä johtopäätöksiä estyneisyytensä pysyvistä laadusta.<sup>33</sup> Lainsäädäntö on tältä osin kovin puutteellinen. Joka tapauksessa presidentti voi vapaan harkintansa mukaan luopua virastaan, olipa syynä sitten pysyvä este tai jokin muu

seikka. Yleensäkin Suomen valtiosääntö antaa mahdollisuuden hoitaa valtiopäämiehen vaihdos tilanteen kulloinkin vaatimalla tavalla. Ajateltakoon vain vaihdoksia Kallio—Ryti v. 1940 ja Ryti—Mannerheim v. 1944.

Suomen olosuhteita on edellä selostettu verrattain tarkasti, koska käsillä oleva kysymys on Yhdysvalloissa vaikeimpia valtio-oikeudellisia ongelma-  
kimppuja. Sen ytimenä on varapresidentin asema. Asian historiallinen tausta on lyhyesti seuraava: Varapresidentti-instituution tarkoituksena oli alkuun luoda presidentille seuraaja, joka itseoikeutetusti valittaisiin presidentiksi, kun hänen »prinsipaalinsa» ei enää asettuisi ehdokkaaksi. Valtiosäännön alkuperäinen säännös edellytti tämän mukaisesti, että presidentinvaalissa toiseksi eniten ääniä saanut valittaisiin varapresidentiksi. Mutta ennen pitkää järjestelmä luhistui. Kun puoluepolitiikka alkoi vaikuttaa presidentinvaaliin, jouduttiin tilanteeseen, jossa ennakolta sitoutuneet valitsijamiehet äänestivät suoraan yhtä puolue-ehdokasta presidentiksi ja toista varapresidentiksi. Tämä pakotti valtiosäännön muuttamiseen jo 1804: molemmat vaalit erotettiin toisistaan.<sup>34</sup> Siitä lähtien on varapresidentin henkilöllisyys ollut varsin toisarvoinen seikka. Ehdokkaat tuohon tehtävään nimetään vaalitaktillisilla perusteilla ja kolmannen luokan poliitikkojen joukosta. Syyt tähän ovat helposti nähtävissä. Varapresidentin valtuudet ovat vähäiset, asema vaatimaton ja poliittinen merkitys lähellä nollaa.<sup>35</sup> Varapresidentti — »his Superfluous Excellency», kuten häntä pilkallisesti on nimitetty — toimii senaatin puhemiehenä, mutta se onkin ainoa tehtävä, joka hänelle valtiosäännön mukaan kuuluu. Tälle paikalle valitaan perin harvoin mies, jonka kansan enemmistö äänestäisi presidentiksi.<sup>36</sup> Ja kuitenkin varapresidentti on presidentin viran lähin perillinen.

Yhdysvaltain valtiosääntö on ratkaisevassa kohdassa epätarkka. Se säätää, että kun presidentti erotetaan virastaan,<sup>37</sup> kuolee, eroaa tai tulee kykenemättömäksi hoitamaan virkaansa kuuluvia tehtäviä (»the powers and duties of the said office»), varapresidentti astuu hänen sijaansa (»the same shall devolve on the Vice President»). Valtiosäännön tekstissä jää epäselväksi, viittaako »the same» virkaan vai siihen kuuluviin tehtäviin, ts. tuleeko varapresidentistä esteen sattuessa presidentti vai presidentin tehtävien hoitaja, sijainen. Ongelma halkeaa kahtia sen mukaan, onko kyseessä pysyvä vai tilapäinen este. Ensimmäisenä sen joutui ratkaisemaan varapresidentti John Tyler, kun presidentti William H. Harrison v. 1841 kuoli oltuaan virassa vain muutamia kuukausia. Tyler tulkitsi — jonkin aikaa epäröityään — säännöksen siten, että hänestä oli Harrisonin jäljellä olevaksi toimikaudeksi tullut presidentti. Tylerin viitoittamaa linjaa on seurannut kuusi muuta varapresidenttiä, jotka tällä menettelyllään ovat vakiinnuttaneet kyseisen tulkinnan. Tästä huolimatta, kuten Corwin huomauttaa, valtiosäännön esitöistä käy selvästi ilmi alkuperäisenä tarkoituksena olleen, että varapresidentti jäisi kai-

kissa tapauksissa vain presidentin tehtävien hoitajaksi, kunnes presidentti palaisi virkaansa taikka seuraava presidentinvaali, lakimääräinen tai ylimääräinen, olisi toimitettu.<sup>38</sup>

Samalla on kuitenkin kysymys presidentin tilapäisestä estyneisyydestä ratkennut perin kohtalokkaaseen suuntaan. Varapresidentti ei voi tällöin toimia sijaisena, viran väliaikaisena hoitajana — hän saa tulla näyttämölle vain silloin, kun presidentti sieltä lopullisesti katoaa — eikä kukaan muukaan voi ennen varapresidenttiä tähän tehtävään ryhtyä. Näin liittovaltio jää vaille valtiosääntöön perustuvaa johtoa, kun presidentti esim. sairauden takia estyy virkaansa hoitamasta. Epämääräinen välitila jatkuu, kunnes este poistuu tai todetaan pysyväksi.<sup>39</sup>

#### IV Toimivalta ja päätöksentekomuodot

Kun kyseessä on kaksi valtiolliselta järjestysmuodoltaan niinkin erilaista maata kuin Yhdysvallat ja Suomi, ei ole helppoa sovittaa presidentin toimivaltaa koskevan esityksen painopistettä siten, että kummallekin osapuolelle tehtäisiin oikeutta. Suomen valtiollinen järjestelmä on parlamentaarinen, vaikkei meikäläinen parlamentarismi kaikessa vastaakaan klassillista kaavaa. Näissä puitteissa ovat tasavallan presidentin merkittävimmät oikeudet valta hajottaa eduskunta ja muuttaa valtioneuvoston henkilökökonpano.<sup>40</sup> Teoreettisesti viisaimmaksi on muodostunut valtuuksiaan itsenäisesti käyttävän presidentin ja parlamentille poliittisesti vastuunalaisen valtioneuvoston yhteen sovittaminen. — Nämä korostukset ja kysymyksenasettelut olisivat täysin vieraita Yhdysvalloissa. Kabinetti on olemassa vain ekstrakonstitutionaalisenä elimenä, eikä presidentti ole päätöksenteossaan siihen kytketty, saati sitten, että hänet voitaisiin jossain muodossa tapahtuvan myötävaikutuksesta kieltäytymisen avulla pakottaa taipumaan kabinetin mielipiteeseen. Yhdysvaltain presidentti päättää periaatteessa yksin; hänen ministerinsä vastaavat poliittisesti vain hänelle itselleen. Valtiosääntö ei edellytä hänen päätöksensä varmentamista, ei ratkaisun perustuslainmukaisuuden eikä edes sen oikeaperäisyyden takeeksi. Kysymyksenasettelut liikkuvat presidentin ja kongressin välisen toimivaltarajan vaiheilla.

Jäljempänä on pyritty amerikkalaiseen korostukseen: presidentin valtuuksista käsitellään pääasiassa niitä, joita sikäläinen teoria on tähdentänyt. Omat olomme ovat edelleen taustalla.

Presidentin ja kongressin välisen toimivaltarajan ortodoksinen jyrkkyys näkyy valtiosäännön tekstissä selvimmin lainsäädäntövallan kohdalla. Vaikka vuoden 1787 miesten olikin pakko modifioida puhdasoppista linjaansa



varaamalla presidentille veto-oikeus hänen perustuslaillisten valtuuksiensa turvaksi, evättiin presidentiltä kaikki muu kosketus lainsäädäntään, jopa lainsäädäntöaloitakin. Tämä perinteinen käsitys säilytti voimansa kuluvan vuosisadan alkuun saakka. Ulkopoliittisesti isolationistisessa ja sisäpoliittisesti »laissez faire»-hengen läpitunkemassa liittovaltiossa ei keskitetyn lainsäädännän puuttuminen tuntunut epäkohdalta. Mutta kun olosuhteet pakottivat ajattelutavan muutokseen, olivat Yhdysvaltain ensimmäiset nykyaikaiset presidentit, Theodore Roosevelt ja Woodrow Wilson jo valmiit julistamaan uutta oppia: lainsäädännän ohjaaminen on presidentin tärkeimpiä tehtäviä.

Uuden suuntauksen takana oli luonnollisesti sen tosiasian oivaltaminen, että suunnitelmallisuus kuuluu 20. vuosisadan valtion perusolemukseseen. Kapitalistisen valtion ohjaaminen läpi talouskriisien kohti suurempaa vaurautta vaatii määrätietoista ohjelmaa ja valtion puuttumista talouselämän kulkuun. Tehokas ulkopoliittikka edellyttää kokonaisvaltaista ajattelua, kansakunnan resurssien keskittämistä. Tarpeellisen koordinoimistyyön voi suorittaa vain hallitus, siis viime kädessä presidentti. Valitsijat odottavat, että presidentti näyttää heille tien, että hänellä on ohjelma. Ja joskin kongressilla on valta torjua presidentin suunnitelmat, on presidentin velvollisuus kuitenkin aktiivisesti toimia ohjelmansa hyväksi.

Valtio-oikeudellisesti ei presidentillä vielääkään ole valtaa saattaa lakiehdotuksia kongressin käsiteltäväksi. Tämä oikeus on yksinomaisesti edustajainhuoneen ja senaatin jäsenillä. Enää ei kuitenkaan pidetä valtiosäännön vastaisena, että presidentti avoimesti vaikuttaa esille tuomansa lakiehdotuksen puolesta. Kanavina kongressissa toimivat sen yksityiset jäsenet, jotka panevat hallituksen lakiehdotukset vireille omista nimissään. Lainsäädännön laajuus on ajat sitten ylittänyt kongressin voimavarat: huolimatta erityisten lainvalmisteluelinten perustamisesta kongressin yhteyteen ei sen asiantuntemus riitä detaljitetuista edellyttävien lakiehdotusten laatimiseen, eikä sen hajanaisuus salli kokonaisuohjelman syntymistä edes enemmistöpuolueen piirissä. Tähän pystyy vain se taho, jolla on käytettävissään riittävä informaatio ja tarpeellinen työvoima. Näin on päädytty siihen, että huomattava osa kongressin käsiteltäviksi tulevista lakiehdotuksista laaditaan ministeriöissä (departments). Kongressi ei vain siedä, vaan se myös odottaa presidentin tosiasiallista lainsäädäntöaloitetta koko liittovaltiota koskevissa asioissa. Edustajat ja senaattorit keskittyvät omista aloitteistaan lähinnä paikallisiin kysymyksiin.

Yhdysvaltain valtiosäännön mukaan presidentin tulee aika ajoin antaa kongressille tiedonantoja liittovaltion tilasta ja suositella tässä yhteydessä kongressille tarpeellisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi katsomiaan toimenpiteitä. Presidentin vuotuista tiedonantoa (annual message) vastaa Suomessa oikeastaan kaksi instituutiota: hallituksen kertomus, joka jo tapahtunutta koske-

vana liittyy osana eduskunnan hallitukseen kohdistamaan valvontaan, ja valtiopäiväin avajaispuhe, jossa presidentti käsittelee tulevia lainsäädäntötehtäviä. Erikoistiedonannon (special message) vastineena on meillä hallituksen tiedonanto. Yhdysvalloissa on tiedonannoista kehittynyt Wilsonin päivästä lähtien menetelmä, jonka puitteissa presidentti vuosittain esittää kongressille laajan lainsäädäntöohjelman yksityiskohtaisine lakiehdotuksineen. Tämä koskee erityisesti vuotuista tiedonantoa, mutta presidentti saattaa milloin tahansa käyttää erikoistiedonantoa samaan tarkoitukseen.<sup>41</sup>

Suomen HM 2,2 § säättää, että lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Tämä yleissäännös kuvaa sattuvasti todellista asiointilaa: lainsäädännässään presidentin osuus on aktiivinen. Presidentillä on lainsäädäntöaloite, ja lain voimaan tulo edellyttää hänen suorittamaansa vahvistamistointa. Tämän vuoksi ei lainsäädännöllinen veto meillä merkitse erityisen estämävallan käyttämistä vaan päinvastaista: vahvistamasta pidättymistä. Vahvistamisesta erotetaan lain antaminen, promulgaatio, jonka presidentti suorittaa allekirjoittamalla vahvistamansa tai ilman vahvistamistakin voimaan tulevan lain.

Edellä sanottuun nähden osoittaa Yhdysvaltain järjestelmä eroavuutta kahdessa tärkeässä kohdassa: presidentin veto edellyttää yleensä aktiivista toimintaa, eikä hänellä ole osuutta promulgaatioon, joten voimaan tuleva laki saattaa jäädä vaille hänen allekirjoitustaan. Järjestelmä on pääpiirteittäin seuraava: Jokainen kongressin hyväksymä lakiehdotus on esitettävä presidentille, jolla on tämän jälkeen kymmenen päivää aikaa harkita kolmea eri mahdollisuutta: 1) Presidentti voi allekirjoittaa lakiehdotuksen. 2) Hän voi käyttää veto-oikeuttaan ja palauttaa ehdotuksen kongressille. 3) Hän voi pidättäytyä kaikista toimenpiteistä lakiehdotuksen suhteen. Kun kymmenen päivän määräaika on kulunut, tulee laki viimeksi mainitussa tapauksessa voimaan ilman presidentin allekirjoitustakin, jos kongressi on tällöin koolla. Mutta jos kongressin istuntokausi on tuolloin jo päättynyt tai kongressi määräajan umpeen kulumisen hetkellä on jostain syystä tilapäisesti keskeyttänyt istuntonsa, lakiehdotus raukeaa (ns. pocket veto).<sup>42</sup>

Veto-oikeus on molemmissa maissa suspensiivinen. Presidentin hyväksymistä vaille jääneen lakiehdotuksen voimaan saattamiseen riittää sen uudistettu hyväksyminen, Yhdysvalloissa kahden kolmanneksen enemmistöllä kummassakin kamarissa ja Suomessa vaalien jälkeisessä eduskunnassa yksinkertaisella enemmistöllä. Veto-oikeuden tehokkuuden vertailu osoittaa huomattavaa yhtäläisyyttä. Yhdysvalloissa tehtyjen laskelmien mukaan on presidentin veto jäänyt pysyväksi yhdeksässä tapauksessa kymmenestä. Sama keskimääräinen suhde näyttää olevan voimassa myös Suomessa.<sup>43</sup> Yhdysvalloissa<sup>44</sup> — ja miksei meilläkin — tämä ase muodostuisi presidentin kädessä entistä tehokkaammaksi, jos hänellä olisi valta vain joitakin lakiehdotuksen kohtia käsittävän veto-oikeuden (item veto) käyttämi-

seen, mitä eräissä reformiehdotuksissa onkin vaadittu. Kun presidentin nykyisin on hyväksyttävä tai hylättävä koko lakiehdotus, on kongressilla mahdollisuus saada läpi presidentille epämieluisia säännöksiä liittämällä ne (ns. riders) — etäisestäkin asiayhteydestä huolimatta — valtiokoneiston säännölliselle toiminnalle välttämättömien lakiehdotusten, varsinkin budjettilakien yhteyteen.<sup>45</sup>

Hallinnollisessa järjestyksessä annettua lainsäädäntöä esiintyy kummassakin valtiossa. Mutta vain Suomessa on valtiosäätö tunnustanut presidentille vallan antaa itsenäisesti oikeussäännöksiä ilman eduskunnan myötävaikutusta. Vaikka asetuksenantovallan ala onkin oikeussäännösten kohdalla rajoitettu, on silti kyseessä elävä ja käytännössä merkittävä instituutio. Myös Yhdysvalloissa presidentti voi ilman nimenomaista valtuutusta antaa asetuksentapaisia yleismääräyksiä (executive orders), jotka säännöstävät hallinnon sisäistä organisaatiota tai lakien täytäntöönpanoa.<sup>46</sup> Tällaisten määräysten antaminen ei kuitenkaan käsitä itsenäisen lainsäädäntövallan käyttämistä.<sup>47</sup> — Asetuksen muotoa voidaan sitä vastoin molemmissa valtioissa käyttää silloin, kun valtaa oikeussäännösten antamiseen on lailla siirretty valtionpäämiehelle. Yhdysvalloissa on tätä menettelyä käytetty yhä enenevässä määrin; molemmat maailmansodat ja 1930-luvun pulakausi saavat tililleen delegointitapausten huippuluvut. Supreme Court on useaan otteeseen joutunut tutkimaan delegointilakien perustuslainmukaisuutta ja kehittänyt tällöin »mielekkäitä puitteita» (intelligent standard) koskevan doktriinin: presidentin harkintavallalle on — luovutettaessa hänelle lainsäädäntövaltaa — aina asetettava tietty »katto» ja »lattia». Kongressi ei saa ehdoitta luopua lainsäädäntövallastaan.<sup>48</sup> Kun delegaatio-ongelma on tuottanut vaikeuksia myös vallanjako-opin teoreetikoille, on tässä suhteessa sen parhaimpana tähänastisena ratkaisuna pidetty viime aikoina usein noudatettua järjestelyä: valtuuslaki säädetään siihen muotoon, että kongressi voi milloin tahansa molempien kamarien yhtäpitävällä päätöslauselmalla (concurrent resolution) peruuttaa presidentin valtuuslain nojalla antaman säännöksen.<sup>49 50</sup>

Presidentti muodostaa niin Suomessa kuin Yhdysvalloissa hallintopyramidin huipun. Eroavuus on siinä, että Suomessa presidentti on miltei hermeettisesti eristetty näköalapaikalleen; häneltä puuttuvat, eräin poikkeuksin, välittömät yhteydet hallintokoneistoon.<sup>50a</sup> Eristimenä toimii valtioneuvosto, joka panee presidentin päätökset täytäntöön ja tarkkailee samalla niiden laillisuutta. Hallitusasioissa on toimivalta sitä paitsi jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken; vain tärkeimmät niistä on pidätetty presidentin ratkaistaviksi.

Yhdysvalloissa hallinnon johto kuuluu presidentille yksin. »The President is the general manager of the United States.»<sup>51</sup> Presidentti ei kabinetissaan

ole primus inter pares kuten Ison-Britannian pääministeri<sup>52</sup>, vaan hän on todellakin pääjohtaja, jonka suunnitelmiensa toteuttamiseksi tulee enintään ylläpitää hyviä suhteita yhtiön hallintoneuvostoon, kongressiin.

Presidentin määräysvalta hallinnon alalla ei käy selvästi ilmi Yhdysvaltain valtiosäännöstä. Siinä myönnetään presidentille toimeenpanovalta («The executive power shall be vested in a President of the United States of America») ja annetaan hänen tehtäväkseen huolehtia siitä, että lait pannaan tunnollisesti täytäntöön («he shall take care that the laws be faithfully executed»). Kun hallintoa 1700-luvun lopulla alettiin organisoida, pyrittiin ministeriöt l. departementit asettamaan pikemminkin kongressin kuin presidentin valvontaan. Ja vielä niin myöhään kuin v. 1837 Supreme Court totesi presidentin asiana olevan valvoa, että viranomaiset täyttivät tehtävänsä, mutta tämä ei oikeuttanut häntä määräämään, kuinka nuo tehtävät oli suoritettava.<sup>53</sup> Oikeuskäytäntö osoitti kuitenkin presidentille toisen tien, joka ei ollut yhtä suora, mutta johti samaan tavoitteeseen. Kun tuomioistuimet tunnustivat, että valtiosäännöstä voidaan johtaa presidentille oikeus erottaa virkamiehiä, ne samalla avasivat portit presidentin täydelle vaikutusvallalle hallintokoneistossa.

Presidentin valta nimittää virkamiehet ja vapauttaa heidät tehtävästään on näin tullut Yhdysvalloissa esittämään huomattavasti merkityksellisempää osaa kuin Suomessa. Täällähän virkamiehistön asema on ollut vanhastaan vakiintunut, pysyvyys virassa suhteellisen hyvin turvattu. Vaikka Suomen presidentti nimittääkin tärkeimmät virkamiehet, rajoittavat hänen toimivaltansa usein virkoja varten säädetyt pätevyysvaatimukset ja — eräissä tapauksissa — virkaehdotusmenettely.

Tärkeimmät virat täyttää Yhdysvalloissa presidentti senaatin suostumuksella. On huomattava, että valtio-oikeudellisesti myös kabinetin jäsen, valtiosihteeri on virkamies (officer of the United States). Alemmat virat — rajan vetäminen on jätetty kongressin vapaaseen harkintaan — voidaan lailla määrätä presidentin yksin tai jonkin muun viranomaisen täytettäväksi. Käytännössä vaatimus senaatin suostumuksesta merkitsee sitä, että presidentin on esitettävä ehdokkaita, kunnes senaatti hyväksyy nimetyn. Perustuslain mukaan pitäisi koko senaatin olla suostumuksen takana. Todellisuudessa presidentti joutuu neuvottelemaan vain sen — ensi sijassa omaan puolueeseensa kuuluvan — senaattorin kanssa, jonka edustaman osavaltion alueella täytettävä virka on. Poikkeuksettoman konventiosäännön mukaan senaatti hylkää nimetyn ehdokkaan, ellei presidentti tuota menettelyä noudata (ns. senatorial courtesy). Vastapalvelukseksi senaatti ei juuri tapaa puuttua kabinetin jäsenten eikä ulkomaanedustuksen nimityksiin.<sup>55</sup> Huomattava kavennus presidentin nimittämisvallassa tapahtui v. 1883, jolloin hyväksyttiin valtion virkamieskuntaa koskeva laki, the Civil Service Act. Lain tarkoituksena oli vähentää ns. spoils-systeemin väärinkäytöksiä. Käytäntö oli nimittäin johtanut siihen,

että suuret määrät liittovaltion virkoja jaettiin vaalien jälkeen palkintoina voittoisan puolueen jäsenille. Laki vahvisti virkamiesten asemaa, mutta samalla se rajoitti nimittävän viranomaisen — myös presidentin — valinnanvapautta: virkaan pyrkivien oli alistuttava erityiseen tutkintoon. — Aikaa myöten on harkintavaltaa nimitysasioissa rajoitettu yhä enemmän; virkoihin on vahvistettu pätevyysvaatimuksia, jopa muutamissa tapauksissa määrätty erityinen ehdollepanomenettely.

Vallitsevan tulkinnan mukaan Yhdysvaltain presidentillä on valta vapauttaa virkamies tehtävästään — katsomatta siihen, onko senaatti ollut osallisena nimittämisessä vai ei. Tätäkin oikeutta on Civil Service Act tosin rajoittanut: lain alainen virkamies saadaan vapauttaa vain kurinpidollisista tai vastaavista syistä sekä, suomalaista sanontaa käyttäkseni, hallintoprosessuaalista menettelyä noudattaen. Kuitenkin jää osa virkamiehistöstä tuon lain ulkopuolelle.<sup>56</sup> Juuri tähän osaan kuuluvat kaikki poliittisesti merkittävät virat, näihin luetuna enemmistö niistä viroista, joiden täyttämiseen vaaditaan senaatin suostumus. Koko tämä virkamiesryhmä on käytännöllisesti katsoen presidentin armoilla. (Poikkeuksen muodostavat vain independent regulatory commissions, joista jäljempänä tulee puhe.) Presidentin vaihdos merkitsee aina muutoksia tässä ryhmässä. Eikä siinä kyllin. Tyytymättömyys virkamiehen toimintaan purkautuu herkästi erottamisena; Yhdysvaltain presidentit eivät ole tunteneet estoja tässä suhteessa.<sup>57</sup>

Suomessa tasavallan presidentin viraltapanovalta ei ulotu kaikkiin niihin virkoihin, joihin hän nimittää. Tuomarinviran haltijat ovat luonnollisesti poikkeusasemassa. Tämän lisäksi voidaan valtakirjalla nimitetyt virkamiehet (VN:n, KKO:n ja KHO:n esittelijät, keskusvirastojen jäsenet, yliopiston professorit) panna viralta vain tuomioistuimen päätöksellä tai kurinpitotoimin; tähän ei presidentillä ole mitään osuutta. Sen sijaan Yhdysvaltain Civil Service Act'in ulkopuolella olevaa ryhmää vastaavat eräissä suhteissa avoimella kirjeellä nimitetyt, jotka miehittävät valtiokoneiston korkeimmat paikat (paitsi oikeuslaitosta) sekä puolustuslaitoksen ja ulkomaan edustuksen virat. Nämä virkamiehet voidaan hallintotoimin vapauttaa, kun yleinen etu sitä vaatii; päätös on lopullinen. Mutta kun vapauttamisen näistäkin viroista tulee tapahtua objektiivisesti hyväksyttävillä perusteilla<sup>58</sup> ja eläke-edut säilyttäen, ei virkasuhteen katkaiseminen puoluepoliittisista syistä meillä juuri tule kyseeseen. Vain vaikeina murrosaikoina, kuten jatkosodan päätyttyä, lieneekin presidentti poliittisvivahteisista motiiveista joutunut käyttämään avoimella kirjeellä nimitettyjen virkamiesten helppoa irroitettavuutta.

Yhdysvaltain keskushallintoa hoidetaan noin kuudestakymmenestä eriarvoisesta virastosta käsin, jotka kaikki raportoivat suoraan presidentille. Tärkeimpiä niistä ovat departementit,<sup>59</sup> ministeriöt; näiden päällikköinä toimivat valtiosihteerit muodostavat kabinetin.<sup>60</sup> Tämä elin on käytännön synnyttäjä

ja vailla perustaa valtiosäännössä.<sup>61</sup> Sen synty palautuu Georg Washingtonin aikoihin, joka alkoi pitää epävirallisia kokouksia tuolloin toimivien kolmen departementin päällikön kanssa. Samoilta ajoilta juontaa juurensa pääosa muustakin kabinettia koskevasta käytännöstä: presidentin valta erottaa kabinetin jäsenet harkintansa mukaan, olla kuulematta heitä tai kuulla, mutta yhtä kaikki tehdä ratkaisunsa olematta sidottu kabinetin mielipiteeseen. Kukin presidentti on käyttänyt kabinettia yksilöllisesti; milloin se on kokoon tunut säännöllisesti, milloin vain satunnaisesti; joku Harding tai Eisenhower on tunnollisesti etsinyt tuekseen kabinetin tahi ainakin sen yksityisten jäsenien mielipiteitä, kun taas joku Wilson tai F. D. Roosevelt on suurella määrällä turvautunut kabinetin ulkopuolisiin neuvonantajiiin. Asenteet ovat vaihdelleet, mutta oleellista on se, että jokainen presidentti on periaatteessa pidättänyt itselleen täyden vapauden sivuuttaa kabinetti.<sup>62</sup> Perustuslaillisessa epämuodollisuudessaan tämä elin on vain neuvonantajien kokous, ei itsenäistä päätäntävaltaa käyttävä kollegio, kuten Suomen valtioneuvosto.

Kabinettia rasittaa sen nykyisessä muodossa kaksi vakavaa heikkoutta: siltä puuttuu sekä homogeenisuutta että koordinoitukykyä. Presidentillä on tosin, kuten edellä huomautettiin, senaattiin nähden suhteellisen vapaat kädet valitessaan kabinetin jäseniä. Mutta sitä enemmän hän on sidottu toisaalle: puolueeseensa, painostusryhmiin, alueellisiin tekijöihin.<sup>63</sup> Tyydyttääkseen eri tahojen vaatimukset presidentti saattaa joutua kokoonpanemaan kabinetin, jolta puuttuu kokemusta valtakunnallisessa politiikassa ja mahdollisuudet tehokkaaseen yhteistyöhön sekä omassa piirissään että presidentin kanssa.<sup>64</sup> Kun kabinetin jäsenet valitaan poliittisen elämän ulkopuolelta — virkamies ei saa olla kongressin jäsen, eikä siirtyminen kongressista kabinettiin ole useimmille mieleen — sekä, parhaissa tapauksissa, eri alojen asiantuntijoista, ei tämä elin yleensä pysty käsittelemään hallituspolitiikan yleistä linjaa koskevia kysymyksiä. Koordinoinnin asemesta — joka jää presidentille — kabinettisysteemi usein johtaa vain hallinnonhaarojen välisten vastakkaisuuksien kärjistymiseen.<sup>65</sup>

Kabinetti ei siis paljoltikaan pysty keventämään presidentin taakkaa; kollektiivista vastuuta ei pääse syntymään. Pystyäkseen selviytymään koordinoititehtävästään presidentti on joutunut etsimään apua muualta. V. 1939 suoritettiin järjestely, jonka *Rossiter* väittää pelastaneen presidentin viran halvaustilasta ja valtiosäännön radikaalisilta muutoksilta.<sup>66</sup> Asianomaisen lainsäädännön nojalla perustettiin presidentti Rooseveltin antamalla asetuksella erityinen presidentin hallintovirasto (*Executive Office of President*)<sup>67</sup>, jonka tuli välittömästi presidentin alaisena toimia tämän apuna hallitusasiain valmistelussa. Tarkoituksena oli, että presidentti saisi miehittää tämän mahdollisimman joustavissa puitteissa toimivan viraston vapaasti valitsemillaan henkilöillä. Viraston ytimen muodostaa presidentin henkilökohtainen avustajakunta sihteeristöineen, the White House Office. Lisäksi kuuluvat viras-

toon alayksikköinä mm. budjettia ja talouspolitiikkaa valmistelevat toimistot sekä, tärkeimpänä kaikista, National Security Council (NSC). Viimeksi mainittu elin, johon kuuluvat presidentin lisäksi varapresidentti, ulko- ja puolustusministerit sekä puolustustaloudellisesta suunnittelusta vastaavan viraston johtaja, valmistele pysyvän sihteeristönsä avustamana ulko- ja puolustuspolitiikkaa koskevat ratkaisut ja kokoaa tätä varten tarvittavan aineiston. Ja vaikka Eisenhower hallituskaudellaan tehostikin kabinettisysteemiä — vanhana sotilaan hän toi Valkoiseen Taloon esikuntamaisen työskentelytavan — lienee NSC omalla toimialallaan Yhdysvaltain todellinen kabinetti.<sup>68 69</sup>

Yhdysvaltain valtiosääntö ei sisällä säännöksiä siitä, voiko presidentti siirtää päätösvaltaansa alemmille viranomaisille. Käytännössä on luonnollisesti vain tärkeimmät hallitusasiat määrätty presidentin ratkaistaviksi. Kun tämäkin ryhmä on paisunut ylivoimaisen suureksi, ollaan käytännössä liu'uttu siihen, että valtiosihteerin voi presidentin puolesta ja hänen nimessään ratkaista sellaisia asioita, jotka lain mukaan ovat presidentin päätettävät.<sup>70</sup> Tällainen menettely ei merkitse presidentin perustuslaillisten valtuuksien kaventumista, hänhän voi milloin tahansa palauttaa ratkaisuvallan itselleen. Vaikeampi on kysymys niissä tapauksissa, joissa päätösvalta on lailla uskottu suoraan valtiosihteerille tai muulle viranomaiselle. Ratkaisu on, kuten edellä on mainittu, löydetty presidentin virastavapauttamisvallasta. Departementin päällikkö, joka ei noudata presidentin ohjeita, voidaan — äärimmäisessä tapauksessa — vapauttaa virastaan ja korvata taipuvaisemmalla henkilöllä.<sup>71</sup> Tämän pitemmälle ei presidentin tavallisesti tarvitsekaan mennä; eri hallinnonhaarat seuraavat päälliköitään.<sup>72</sup>

Viimeksi kuluneiden kahdeksankymmenen vuoden aikana on Yhdysvaltain hallintokoneistoon kuitenkin ilmestynyt uusi tekijä, jota on nimetty »neljänneksi valtiomahdiksi». Kysymys ei tietenkään ole lehdistöstä, vaan uudentyyppisistä virastoista: teollisuuden ja liike-elämän toimintaa valvovista komissioista (independent regulatory commissions).<sup>73</sup> Näille virastoille on annettu, paitsi puhtaasti hallinnollisia tehtäviä, myös huomattavat valtuudet hallinnollisen lainkäytön alalla sekä verrattain laaja valta antaa velvoittavia yleissäännöksiä toimialallaan. Niiden toiminnassa yhtyvät siis kaikki kolme valtiollista perustehtävää. Komissioiden jäsenet eivät ole Civil Service Act'in alaisia; presidentti nimittää heidät määrävuosiksi. Tehden poikkeuksen yleisestä periaatteesta on Supreme Court katsonut, että presidentin viraltapanovallan ulottaminen komissioiden jäseniin heikentäisi oleellisesti niiden harjoittaman lainkäytön riippumattomuutta. Tästä kannasta seuraa, että kongressi voi perustaa hallintovirkoja, joiden haltijat eivät ole toiminnastaan vastuussa presidentille. Merkittävä osa hallintokoneistoa jää näin presidentin vaikutus- vaikka ei nimitysvallan ulkopuolelle.<sup>74</sup>

Niiden valtiosääntöjen kohdalla, joiden sanamuodosta havaitaan pyrkimys Montesquieun kaavan seuraamisen, lain tulkitsija joutuu käytännössään usein saman ongelman eteen, joka kaikkialla vaivaa julkisoikeuden systematisoijia: kuinka määritellä hallinnon käsite positiivisesti<sup>75</sup> Kuinka laajat ovat presidentin valtuudet, kun hänelle perustuslain mukaan kuuluu toimeenpanovalta?

Suomessa on vastaus pääpiirteittäin helpompi kuin Yhdysvalloissa. HM 2,3 §:n yleissäännöstä täydentää määräys, jonka mukaan presidentti ratkaisee ne asiat, jotka hänelle hallitusmuodossa, muussa laissa tai asetuksessa on uskottu. Tästä, kuten myös hallinnon lainalaisuuden periaatteesta (HM 92 §) johtuu, ettei kysymys presidentin ja eduskunnan välisestä toimivaltaristiriidasta hevin voi nousta esille muulloin kuin ehkä asetuksenantovallan laajuutta määriteltäessä.

Yhdysvalloissa on — aikaisemmin mainituista syistä — jouduttu tavallista enemmän turvautumaan valtiosäännön yleisluontoisiin lausumiin määriteltäessä presidentin toimivallan alaa. Erityisesti on tarrauduttu siihen valtiosäännön määräykseen, joka velvoittaa presidentin pitämään huolta lakien tunnollisesta täytäntöön panemisesta. Tämä säännös on antanut tukea laajalle teoriarakennelmalle presidentin luontaisesta, lakiin perustumattomasta prerogatiivivallasta. Mutta ennen kuin käymme tarkastelemaan tätä kysymystä, on syytä käsitellä kahta niistä harvoista tehtävistä, jotka valtiosääntö suoraan uskoo presidentille ja joista toiseen yllä mainittu rakennelma osittain nojaa. Kyseessä ovat presidentin valtuudet ulkoasiain hoitamisessa ja puolustusvoimain ylipäällikkönä.

Ulkopolitiikalla ymmärrettäneen yleisessä kielenkäytössä valtion kansainvälisiin suhteisiin vaikuttavaa toimintaa tai tätä toimintaa koskevaa ohjelmaa.<sup>76</sup> Suomessa on HM 33 §:n — varauksineen — kategorinen määräys siitä, että Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää tasavallan presidentti, käsitetty joskus virheellisen yksipuolisesti siten, että presidentti on maan ulkopoliitikan kaikkivaltias johtaja. Tosiasiassa HM 33 §:n säännös lähinnä tarkoittanee vain ulkopoliitikan toista puolta: kansainvälisiä oikeus suhteita.<sup>77</sup> Presidentti on valtion kansainvälisoikeudellinen toimielin. Mutta valtioiden väliin suhteisiin sisältyy runsaasti muitakin — ei-oikeudellisia — aineksia. Tällöin on kysymys tosiasiallisesta suhtautumisesta, mielipiteistä, kannanotoista. Näihin »tosiasiallisiin suhteisiin» saattaa vaikuttaa miltei mikä tahansa valtion puolesta suoritettu toimi, jopa sen yksityisen kansalaisen menettely. Käyttäessään muita valtuuksiaan esim. ylipäällikkönä tai ministeristön nimittäjänä presidentti saattaa tosin vaikuttaa tähänkin ulkopoliitikan osaan, mutta yhtä hyvin saattaa samaan pystyä muukin valtion toimielin, kuten eduskunta käyttämällä lainsäädäntövaltaansa tai kieltämällä luotta-



muksensa valtioneuvostolta. Ja jos Suomen presidentti jo ulkopolitiikan kansainvälisoikeudellisen puolen hoitamisessa on osittain sidottu eduskunnan myötävaikutukseen, nimittäin valtiosopimusten kohdalla<sup>77a</sup>, koskee sama myös ulkopolitiikan toista puoliskoa: lainsäädäntö- ja budjettivallan haltijana eduskunta voi olla presidentin ulkopolitiikan kiusallisena jarruna. Lyhyesti: HM 33 § antaa presidentille oikeudellisen — eräissä suhteissa rajoitetun — toimivallan, kun on kysymys valtioiden välisiin oikeussuhteisiin vaikuttavista toimista. Mutta muuten lienee HM 33 §:n merkitys lähinnä siinä, että tämä säännös määrää presidentin siksi valtioneimeksi, jonka fyysisen kannattajan lausuntoihin ja kannanottoihin on kiinnitettävä Suomen osalta suurinta huomiota ulkopolitiikan alalla. Myös käytellessään muita valtuuksiaan presidentti, kuten eduskuntakin, pystyy vaikuttamaan ulkopolitiikan suuntaan, vaikei tällöin voidakaan puhua »suhteista määräämisestä»: suhteet näet määräytyvät suurelta osalta ja joskus täysin sen mukaan, miten toinen valtio kyseisiä toimia arvostelee.<sup>78</sup>

Amerikkalaisessa kirjallisuudessa ei presidentin monopolia ulkopolitiikan alalla pidetä aksiomana. Tieteisoppi lähtee siitä, että valtiosääntö myöntää presidentille tiettyjä valtuuksia, jotka vaikuttavat suhteisiin ulkovaltoihin. Mutta kun valtiosääntö ei sisällä samanlaista yleissäännöstä kuin Suomen HM 33 §, päädytään kysymään, mille valtion toimielimelle on käytännössä joutunut ratkaiseva sananvalta ulkoasioissa. Ja vastaus on: valta on jaettu, mutta leijonan osa siitä lankeaa tavallisesti, joskaan ei aina presidentille.<sup>79</sup>

Joukkotuhoaseilla käytävän sodan synkentäessä nykyisen sukupolven näköpiiriä on hyvin lähellä toteamus, että ulkopolitiikan johtaminen on USA:n liittohallituksen tärkein tehtävä.<sup>80</sup> Näin eivät tosin liene ajatelleet valtiosäännön laatijat, jotka ilmeisesti suunnittelivat senaatista ulkoasioita käsittelevää kollegiota, joka toimisi tasaveroisena presidentin rinnalla. Kaksi presidentin tärkeää ulkopoliittista funktiota kytkettiin senaatin suostumukseen: presidentillä on valta tehdä valtiosopimuksia ja nimittää diplomaattiset edustajat, mutta hänen on näihin toimiinsa saatava senaatin suostumus, sopimukseen vieläpä kahden kolmanneksen enemmistöllä annettuna. Senaatin ulkopoliittisen roolin muuttuminen onkin — presidentinvaalitavan ohella — Yhdysvaltain valtiosääntökehityksen merkillisimpiä käänteitä: lain kirjaimen pysyessä ennallaan on sen sisältö täysin muuttunut.<sup>81</sup> Valtiosäännön vartija — tuomioistuinlaitos — on siunannut tapahtuneen.

Yhdysvaltain oikeusjärjestys edustaa valtiosisäisen ja kansainvälisen oikeuden suhteessa varauksellisesti ns. monistista linjaa: valtiosopimukset ovat ilman erityistä voimaansaattamista osa valtiosisäistä oikeutta. Sopimus kumoaa sitä vanhemman lain ja päinvastoin. Vallitsevan tulkinnan mukaan monistinen periaate soveltuu kuitenkin vain niihin valtiosopimuksiin, jotka on laadittu nimenomaan tällaista vaikutusta silmällä pitäen (self-executing treaties). Muiden sopimusten kohdalla on noudatettava samansuuntaista kak-

siosaista menettelyä kuin Suomessa silloin, kun eduskunnan tulee hyväksyä sopimus: tarvitaan sekä senaatin suostumus että sopimuksen voimaan saattaminen kongressin hyväksymällä lailla.<sup>82</sup>

Molemmissa maissa presidentti päättää sopimusneuvotteluihin ryhtymisestä, määrää neuvottelijat ja antaa heille tarpeelliset ohjeet. Huomattakoon lisäksi, että Yhdysvalloissa presidentti on nimittämällä henkilökohtaisia edustajia kiertänyt vaatimusta hankkia senaatin suostumus diplomaattien nimityksille. Viime vuosikymmenet ovat nähneet presidentin henkilökohtaisen diplomaatin kasvun kummassakin valtiossa,<sup>83</sup> Yhdysvaltain osalta *Finer* toteaa: »A great President serves as his own Secretary of State.»<sup>84</sup>

Vaikka Suomen presidentillä onkin valta myös itse <sup>1</sup>lekirjoittaa valtiopopimus — sehän ei ole käytäntö — on hänen sitä ennen tehtävä tätä koskeva päätös valtioneuvostossa. Washingtonin viran perijää eivät sido tämänkaltaiset rajoitukset. Hänen liikkumavapautensa kohtaa esteitä vain yhdellä suunnalla. Ensi näkemältä vaikuttaa siltä, että juuri valtiosopimusten kohdalla Suomen presidentin toimivalta olisi laajempi. HM 33 §:n mukaan on eduskunnan suostumus hankittava, mikäli sopimus kuuluu lainsäädännön alaan tai muutoin vaatii eduskunnan suostumusta.<sup>85</sup> Yhdysvalloissa taas **k a i k k i** sopimukset olisi valtiosäännön kirjaimen mukaan senaatissa hyväksyttävä, jopa määräenemmistöllä. Käytäntö osoittaa toista. Jäykän systeemin haitat, jotka tavoittivat kulminaatiokohtansa Versailles'n rauhansopimuksen ja siihen liittyvän Kansainliiton peruskirjan jäädessä vaille määräenemmistöä senaatissa, on tehokkaasti eliminoitu — vaihtamalla sopimuksen nimitystä. Argumentointi on seuraava: Valta määrätä oikeussuhteista vieraisiin valtoihin johtuu suoraan siitä, että Yhdysvallat on suvereeninen valtio. Siksi valtiosääntö ei voi säännöstää tätä valtaa tyhjentävästi. Tulee olla olemassa muitakin keinoja kuin valtiosäännössä mainitut määrätä näistä suhteista. Valtion velvoittautumistahto voidaan muodostaa ja ilmaista muillakin tavoin kuin tekemällä sopimuksia (treaties) valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä. — Ja muita keinoja on säännöllisesti käytetty tämän vuosisadan alusta lukien yhä enenevässä määrin: presidentti tekee yksin sopimuksen, mutta siitä ei käytetä valtiosääntöön sisältyvää nimitystä »treaty»; tällaisen »presidentin sopimuksen» nimitykseksi on vakiintunut »executive agreement». Muuta eroa kuin nimitys eivät oikeustiede- ja käytäntö ole pystyneetkään näissä kahdessa sopimustyyppissä osoittamaan. Kumpikin tyyppi sisältää kansainvälisen sitoumuksen ja — mikä tärkeintä — tulee välittömästi valtiosisäisesti velvoittavaksi, jos tämä on ollut sopimuspuolten tarkoitus. Näin presidentti on kiertoteitse päässyt kilpailemaan kongressin kanssa itsenäisenä lainsäätäjänä.<sup>86</sup> Poliittiset tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat luonnollisesti sanelevat, kumpaa sopimustyyppiä käytetään. Tarvitsee vain viitata siihen, että sellaiset sopimukset kuin Jaltan, Teheranin ja Potsdamin olivat »executive

agreements», niin havaitaan, mihin mittoihin Yhdysvaltain presidentin valta tällä alalla on kasvanut.<sup>87</sup>

Eräisiin presidentin ulkopoliittisiin valtuuksiin (uuden valtion tunnustaminen, diplomaattisten suhteiden solmiminen) kongressi aikoinaan yritti saada vaikutusvaltaa liittämällä budjetti- ja muihin lakeihin presidentille kuuluvaa toimivaltaa kaventavia säännöksiä (riders). Nämä yritykset kuitenkin raukesivat presidentin vastustukseen. Kongressilla on sitä vastoin ollut menestystä pyrkimyksissään toisaalla. Se on osittain syrjäyttänyt senaatin toisen ulkopoliittisen voimatekijän paikalta, valtuuttanut presidentin tekemään sopimuksia senaatin sivuitse ja jopa ryhtynyt toimiin, joilla on täysin itsenäisen kansainvälisoikeudellisen oikeustoimen luonne.<sup>88</sup>

Edellä kuvattu perustuslaillinen kaaos kansainvälisten oikeussuhteiden hoitamisessa tuli esille kouluesimerkin tavoin Yhdysvaltain allekirjoitettua Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan v. 1945. Senaatti, jonka hyväksyttäväksi peruskirja alistettiin, ei asettunut poikkiteloin — Versailles'n jäljet peloittivat. Mutta — tämä oli kongressin voitto — pitkällisen harkinnan jälkeen hyväksyttiin peruskirjan täytäntöönpanemiseksi erityinen laki, United Nations Participation Act. Sen mukaan presidentti määrää Yhdysvaltain edustajan turvallisuusneuvostoon ja muihin järjestön elimiin sekä antaa tälle toimintaohjeet. Kuitenkin presidentin on aika ajoin annettava kongressille raportteja järjestön toiminnasta ja Yhdysvaltain osallistumisesta siihen, eikä hän saa tehdä peruskirjan 43 art:n edellyttämää sotilassopimusta turvallisuusneuvoston kanssa ilman kongressin (!) suostumusta.<sup>89</sup>

Edellä mainittu sotilassopimusta koskeva määräys oli varsin perusteltu, kun ottaa huomioon sen vallan kasautumisen, mikä tapahtuu, kun Yhdysvaltain presidentti käyttää samalla kertaa sekä sopimukseteko- että ylipäällikön valtuuksiaan. Summa on tällöin suurempi kuin osatekijät yhdessä.

Kun Yhdysvaltain itsenäisyysjulistus sinkosi brittiläisiä vallanpitäjiä vastaan syytöksen sotilasviranomaisten asettamisesta siviilihallinnon yläpuolelle, oli luonnollista, että juuri presidentti asetettiin »armeijan ja laivaston ylipäälliköksi».<sup>90</sup> Presidentin ylläpitämän sotilasdiktatuurin pelko saneli kuitenkin vastapainoksi säännökset, joiden mukaan kongressin asiana on päättää kaaderijoukkojen vahvuudesta, myöntää varat niiden ylläpitämiseen, määrätä reservin kutsumisesta aseisiin ja julistaa sota.<sup>91</sup> »Commander-in-Chief»-säännöksen tarkoituksena olikin alun perin vain antaa presidentille sotajoukkojen ylin komentovalta. Vasta myöhempi kehitys oli muodostava tästä säännöksestä astinlaudan valtaan, joka sodan aikana lähentelee perustuslaillista diktatuuria.

Rauhan aikana Yhdysvaltain presidentin ylipäällikön rooli tulee korostusti esille vain harvoin, ennen muuta sisäisen tai ulkoisen jännityksen kiristyessä. Hänelle lankeaa vastuu puolustusvoimain kehittämisen suurissa linja-

kysymyksissä; juuri presidentti teki päätöksen vetypommin rakentamisesta (Truman 1950) ja ydinasekokeitten uudelleen aloittamisesta (Kennedy 1962). Amerikkalaisten joukkojen siirroista kansainvälisiin polttopisteisiin päättää presidentti. Ja hänen täytyy kantaa vastuu myös joukkojen käyttämisestä tukahduttamaan valtakunnan sisällä syntyviä levottomuuksia ja epäjärjestyttä.<sup>92</sup>

Suomen HM, määrätessään presidentin ylipäälliköksi, avaa samalla hänelle suoran kanavan tähän hallinnonhaaraan. Presidentin ei tarvitse tehdä sotilaskäskyasioita koskevia päätöksiään valtioneuvostossa; korkein sotilasviranomainen, puolustusvoimain komentaja on hänen välittömässä käskyvallassaan. — Tämä siviiliviranomaisten ylivalta on Yhdysvalloissa toteutettu kaksinkertaisena: puolustusministeri, joka rauhan aikana käyntelee suurta osaa presidentti-ylipäällikön päätösvallasta, muodostaa sotilashallinnon hierarkian lähinnä korkeimman portaan.<sup>93</sup> Vasta puolustusministerin alaisena toimii esikuntapäällikköjen neuvosto (Joint Chiefs of Staff), korkein ammattisotilaista koostuva elin.

Monistisen teorian kääntöpuoli on ollut ratkaiseva presidentin ulkopoliittisen toimivallan kehitykselle. Lähtökohtana on jälleen kerran »faithfully executed»-säännös, nyt monistisella linjalla: presidentti on asevoimin velvollinen suojelemaan Yhdysvaltain oikeuksia myös kansainvälisen oikeuden piirissä ja huolehtimaan liittovaltion kansainvälisten velvoitteiden täyttämisestä. — Presidentti McKinleyn osallistuminen boksarikapinan kukistamiseen oli juuri tällainen »täytöntöönpano-operaatio». Eikä tästä enää olekaan pitkälti siihen, että ero oikeuksien ja intressien välillä katoaa: presidentti voi ilman kongressin suostumusta siirtää joukkoja ulkomaille ja ryhtyä aseelliseen toimintaan kaikkialla ja kaikissa tapauksissa, joissa Yhdysvaltain intressit sitä vaativat.<sup>94</sup>

Valtiosäännön luonnoksessa myönnettiin kongressille valta »ryhtyä sotaan» (make war). Mutta kun pelättiin, että tällainen määräys rajoittaisi presidentin mahdollisuuksia puolustaa valtiota hyökkäyksiä vastaan, se korvattiin sanonnalla »julistaa sota» (declare war). Tosiasia on, että »nykyisenä kylmän sodan, puolisolodan ja julistamattoman sodan aikakautena presidentin valta ryhtyä sotaan on täysin peittänyt kongressin sodanjulistamisoikeuden».<sup>95</sup> Presidentti voi — kongressin sivuuttaen — ryhtyä toimiin, jotka saattavat provosoida eventuaalisen vihollisen hyökkäämään; tästä oli kysymys lähetettäessä 7. laivasto suojaamaan Formosan salmea 1950 tai laskettaessa amerikkalaisia joukkoja maihin Libanonissa 1958. Ja enemmänkin: presidentillä on yksinkin kaikki mahdollisuudet tieteen tahtoen ajaa maa aseelliseen selkkaukseen, sotaan. Syyksi riittää Yhdysvaltain intressien suojeleminen tai pyrkimys ns. ehkäisysootaan. Hyvän osoituksen tästä tarjoaa F. D. Rooseveltin politiikka vuoden 1941 aikana. Käyttäen vuoroin ylipäällikön valtuuksiaan,

vuoroin »executive agreement»-valtaansa Roosevelt johti määrätietoisesti Yhdysvallat sotaan Saksan kanssa.<sup>96</sup> — Presidentti Truman ei epäröinyt toimia ilman kongressin suostumusta, kun hän kesäkuussa 1950 teki päätöksen Yhdysvaltain maa-, ilma- ja merivoimien lähettämisestä Korean sotaan. Truman tosin korosti jo tällöin, että Yhdysvallat toimi turvallisuusneuvoston vetoimuksen johdosta ja YK:n puolesta — tähän hän kaksi viikkoa myöhemmin saikin turvallisuusneuvostolta valtuudet. Mutta kylmä totuus oli, että maa oli joutunut aseelliseen selkkaukseen, jossa sen arvovalta ei sietäisi tappiota.<sup>97</sup>

Sota ja rauha ovat näin yhden henkilön, presidentin kädessä. Valta määrätä niistä kuuluu muodollisesti kongressille, mutta sen edessä häilyy jatkuvasti tapahtuneen tosiasian, *fait accompli'n* vaara.<sup>98</sup>

Suomessa HM käyttää sodasta puhuessaan sanontaa, joka vaikuttaa vedenpitävältä: »Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.» Kuitenkin myös meidän oloissamme saattaa poikkeuksellinen tilanne aiheuttaa niin suuren vallan keskittymisen hallituksen käsiin, että eduskunta joutuu syrjästäkatsojaksi. Viitattakoon tässä vain jatkosodan syntyyn johtaneeseen tapahtumasarjaan.<sup>99</sup>

Toisen maailmansodan aikana presidentti Roosevelt käytti täysin hyväkseen valtiosäännön suomaa oikeutta yhdistää sodan poliittinen ja strateginen johto. Tärkeimmät sotilaalliset ratkaisut alistettiin hänelle, muut tehtiin hänen määräämiensä yleisten suuntaviivojen mukaan. Huomattava on, että vasta presidentti-ylipäällikössä yhdistyi eri puolustushaarojen johto samaan henkilöön: presidenttiä alempi porras oli Joint Chiefs of Staff.<sup>100</sup> — Suomessa ylipäällikkyyks oli HM 30 §:n nojalla vv. 1939—1944 luovutettuna toiselle henkilölle, Suomen Marsalkka Mannerheimille, kunnes molemmat funktiot jälleen yhdistyivät Mannerheimin tultua valituksi presidentiksi. Kaksijakoinen järjestely ei ollut omiaan helpottamaan poliittisen johdon toimintaa.<sup>101</sup>

Sota-ajan ja muiden kriisitilanteiden vaatimat poikkeamat valtiosäännöstä ovat saaneet osakseen runsasta huomiota amerikkalaisilta tutkijoilta. Kysymyksen on toisaalta puuttumisesta valtiosäännön suojaamiin kansalaisten perusoikeuksiin, toisaalta hallituksen toimivallan tehostamisesta lainsäädäntöelimen toimivallan kustannuksella. — Suomessa on pääpaino tässä yhteydessä asetettu delegointi- ja lainsäädäntöjärjestyskysymyksiin. Jo hallitusmuoto (16 §) oikeuttaa lailla säätämään sodan tai kapinan ajaksi rajoituksia kansalaisten yleisiin oikeuksiin. Kun tätä mahdollisuutta ei ole pidetty riittävänä, on sotatilalain lisäksi säädetty perustuslainsäädäntöjärjestyksessä muita olosuhteita koskevia ja laajempia poikkeuksia valtiosääntöön (mm. tasavallan suojelulait ja ns. taloudellinen valtalaki). Näillä säädöksillä on hallitus- ja hallintoviranomaisten toimivaltaa laajennettu myöntämällä niille valta antaa

säännöksiä muutoin lainsäädännön alaan kuuluvista asioista sekä rajoittaa yleissäännöksiin ja yksittäistapauksia koskevin määräyksin kansalaisten perusoikeuksia.<sup>102</sup>

Yhdysvaltain valtiosääntö ei sisällä samanlaista takaporttia kuin Suomen HM 16 §, ellei tällaisena pidetä määräystä siitä, että ns. habeas corpus-sääntö voidaan syrjäyttää kapinan tai vihollisen maahanhyökkäyksen aikana. Oikeus tähän säätämistoimeen kuuluu kongressille. Jäykkä ja ikääntynyt valtiosääntö ei kuitenkaan ole kestänyt olosuhteiden painetta: muutos on tässäkin tapahtunut Yhdysvalloille luonteenomaista tietä, tuomioistuinkäytännön kautta. Supreme Court on pysyttänyt voimassa kaikki ne monilukuiset talouselämää säännöstävät ja kansalaisvapauksia rajoittavat lait, jotka molempien maailmansotien aikana säädettiin. Perusteena on se, että sodan aikana lainsäätäjät on vapaa kaikista valtiosäännöstä johtuvista rajoituksista, sikäli kuin on kysymys toimenpiteistä kansakunnan voimien keskittämiseksi sodan voittamiseen. Sodankäyntivalta (war power) ei ole valtiosäännön alainen, »delegated», vaan »inherent», alkuperäinen, valtiosäännön ulkopuolelta johtuva.<sup>104</sup>

Edellä sanottu on tarpeen taustaksi, kun todetaan, että Yhdysvalloissa myös presidentti on vaatinut itselleen valtiosäännön rajoituksista vapaata sodankäyntivaltaa. Valtiosäännön edellyttämään sodanjohtajuuteen ei riitä, että presidentti on vain joukkojen ylin komentaja sodassa: sotaponnistusten oleellisen osan muodostaa talouselämän keskittäminen sotatuotantoon ja sisäisten levottomuuspesäkkeiden eliminoiminen. Lisäksi on huomattava, ettei ulkoinen vaara siedä viivytelyä. Presidentti, joka odottaa kongressin antamia valtuuksia, saattaa kohtalokkaasti viivästyä.

Abraham Lincoln, sisällissodan voittaja, oli ensimmäinen presidentti, joka yhdistämällä toisiinsa »Commander-in-Chief»- ja »faithfully executed»- säännökset loi käsitteen presidentin sodankäyntivalta. Hän tunkeutui häikäilemättä kongressin toimivaltaan kuuluville alueille: laajensi omavaltaisesti armeijaa, julisti etelän satamat saartoon, käytti valtion varoja budjetin ulkopuolella, syrjäytti habeas corpus-säännön ja panetti epäilyttäviä henkilöitä turvasäilöön. Kaiken tämän hän teki ilman vähäisintäkään lailla annettua valtuutusta. Osan hänen toimistaan kongressi hyväksyi jälkepäin, toisia hän ei sille edes esittänyt.<sup>105</sup> Toimenpiteitään Lincoln perusteli kuuluisalla kysymyksellään: »Are all the laws but one to go unexecuted, and the Government itself go to pieces lest that one be violated?» Implicite tämä lausuma sisältää sen väittämän, että presidentti voi hätätilanteessa osittain syrjäyttää valtiosäännön.<sup>106</sup>

Wilson kävi oman sotansa pääasiassa valtuuksin, jotka hän oli saanut kongressilta. Mutta F. D. Roosevelt, »joka oli lukenut Lincolnista ja elänyt Wilsonin aikana»<sup>107</sup>, nousi toisen maailmansodan aikana asemaan, jossa hän miltei rajoittamattomasti määräsi Yhdysvaltain talouselämästä ja kova-

kouraisesti puuttui kansalaisvapauksiin. Tosin hän sai osalle toimenpiteistään kongressin suostumuksen, vaikkakin — tyypillistä kyllä — varsin useille vasta jälkeensä. Toisaalta Roosevelt toimi myös vailla minkäänlaista lainsäädäntöpohjaa. Muun ohessa hän perusti itsenäisesti — vastoin valtiosäännön nimenomaista määräystä — uusia virkoja ja virastoja. Nämä virastot käyttivät presidentille kuuluvaa valtaa antamalla velvoittavia yleissäännöksiä, joiden täytäntöönpanon tehosteeksi käytettiin »välillisiä sanktioita»: niskoitelevilta teollisuuslaitoksilta määrättiin katkaistavaksi sähkövirta ja polttoaineen saanti, niiltä riistettiin kuljetusvälineet ja -mahdollisuudet,<sup>108</sup> ajatus, jolla on hyvin vähän tekemistä meikäläisen hallinto-oikeustieteen tunnustaman tarkoitussidonnaisuusperiaatteen kanssa. — Rooseveltin käsitys presidentin valtuuksista sodan aikana käy selvästi ilmi eräästä hänen lausunnostaan: 7. 9. 1942 Roosevelt esitti, että kongressi kumoaisi erään hintasäännöstelylain määräyksen. Tiedonannossaan kongressille hän lausui: »In the event that the Congress should fail to act, and act adequately, I should accept the responsibility, and I will act.» Toisien sanoen: jollei kongressi kumoaisi säännöstä, presidentti kaikesta huolimatta pitäisi sitä kumottuna.<sup>109</sup> Rooseveltin ei tarvinnut toteuttaa uhkaustaan. Kongressi totteli.

Tuo Lincolnin-Rooseveltin linja, mikäli on kysymys presidentin toimista, tukeutuu erääseen valtio-oikeudelliseen omituisuuteen. Kongressin suorittama sodan julistaminen tai kansainvälisen sotatilan toteaminen tapahtuu lainsäädäntöjärjestyksessä ja vaikuttaa lain tavoin. Tämä toimi suuntautuu kahtaalle, sisään ja ulospäin, ja täyttää tehtävän, johon Suomen oikeuden mukaan tarvitaan kaksi tointa (ellei maa joudu hyökkäyksen kohteeksi): kansainvälisoikeudellinen sodan julistaminen ja sotatilalain mukainen sotatilan julistaminen. Kun Yhdysvaltain presidentin on huolehdittava lakien tunnollisesta täytäntöönpanemisesta, voidaan väittää, että hän saa kongressin toimenpiteestä vallan kaikkiin sodankäyntiä edistäviin toimiin.<sup>110</sup>

Edes mainitunlaista horjahtelevaa perustaa ei ole muun hätätilan aikana. Siitä huolimatta F. D. Roosevelt, ilman kongressin valtuutusta ja kuusi kuukautta ennen Pearl Harbouria, antoi määräyksen erään lakon lamaanuttaman lentokonetehtaan ottamisesta valtion haltuun. Tapaus ei jäänyt ainoaksi.<sup>111</sup> »War power» — tai nyt oikeastaan »emergency power» — näyttää siis ulottuvan myös aikaan, jolloin ilmeinen sodan uhka on olemassa tai — kuten Roosevelt 1930-luvun pulakautta ajatellen sanoi — sotaa suurempi hätätila vallitsee. Mutta missä kulkee raja? Jos presidentti jää hätätilan ainoaksi toteajaksi ja tulkitsijaksi, järkkyä valtiollinen tasapaino.

Koko laajuudeltaan joutui kysymys presidentin prerogatiivivallasta Supreme Court'in käsiteltäväksi ns. Steel Seizure Case'n yhteydessä.

V. 1952 oli Yhdysvallat, kuten on mainittu, tosiasiallisesti sodassa vaikei kongressi ollut tätä todennutkaan. Presidentti Truman oli julistanut »kansallisen hätätilan»<sup>112</sup>, mutta ei ollut saanut kongressilta samoja valtuuksia

kuin Roosevelt edellisessä sodassa. Yhdysvallat rakensi puolustusjärjestelmäänsä, NATO oli muotoutumassa. Mainitun vuoden huhtikuussa uhkasi liittovaltiota terästeollisuuden yleinen lakko, joka olisi täysin lamauttanut varustustuotannon. Vähän ennen lakon ilmoitettua alkamisaiakaa presidentti Truman määräsi kauppaministerin ottamaan valtion hallintaan yli 80 terästehdasta ja jatkamaan niiden toimintaa.<sup>113</sup> Lakko ei puhjennut, mutta yhtiöt nostivat asiasta kanteen; — Supreme Court ratkaisi asian kesäkuussa 1952: presidentin toimenpide kumottiin laittomana.<sup>114</sup>

Päätös ja sen perustelut voidaan tulkita siten, että ajattelutavassa on tapahtunut muutos: presidentillä olisi tullut olla toimenpiteeseensä jostain valtiosäännön määräyksestä johdettavissa oleva valtuus.<sup>115</sup> Mutta näyttää siltä, että suppeampi tulkinta on perustellumpi: oppia hätätilavaltuuksista ei hylätty, vaan presidentin toimenpide kaatui siihen, että hän tässä yksityistapauksessa sivuutti Taft-Hartley-lain työriitojen selvittämistä varten määräämän menettelyn.<sup>116</sup> — Päätöksestä ei siis saa kovin selvää ohjetta tulevaisuutta varten. Tämähetkinen asetelma näyttää — historiallisen kehityksen taustaa vasten — olevan horror vacui-säännön oikeudellinen sovellutus. Häätätila kammaa lainsäädännöllistä tyhjiötä: ellei kongressi ole lainsäädäntövaltaansa käyttäen varautunut hätätilaan, täyttää tyhjiön presidentin »emergency power».<sup>117</sup> Tämä sääntö on lievempi muunnos Theodore Rooseveltin kuuluisasta »stewardship»-teoriasta: presidentillä on aina valta ryhtyä julkisen edun vaatimiin toimenpiteisiin, mikäli laki ei aiottua toimenpidettä nimenomaisesti kiellä.<sup>118</sup>

## V Tuomioistuinkontrolli ja oikeudellinen vastuu

Oikeuslaitosta on joskus mainittu Yhdysvaltain kongressin »kolmanneksi kamariksi». Tämä — tosin liioiteltu — nimitys on aiheutunut siitä vaikutusvallasta, jonka lainkäyttöelimet ovat saaneet valtiolliseen elämään. Pääsyynä tuohon vaikutukseen on tuomioistuinkontrollin (judicial review) ala. Kontrolli ei koske vain hallitus- ja hallintoviranomaisten toimia, se ulottuu laajemmalle: lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiseen.<sup>119</sup> Tosin v. 1937 jälkeen Supreme Court on radikaalisesti muuttanut asennoitumistaan kongressin hyväksymiin lakeihin<sup>120</sup> koettaen näin estää ristiriitoja kongressin kanssa ja tämän aiheuttamaa lainkäytön politisoitumista. Mutta ennen tuota käännettä Supreme Court'in asenne aiheutti vääjäämättä jännitystiloja, paitsi kongressin, myös presidenttien kanssa, jotka näkivät tuossa tuomioistuimessa esteen lainsäädäntöohjelmansa toteuttamiselle. Maineikkain tapaus tässä suhteessa on se Supreme Court'in ratkaisu, joka keskeytti F. D. Rooseveltin yhteiskunnallisen uudistusohjelman, New Deal'in toteuttamisen.<sup>121</sup> Kun liittovaltion tuomareita ei voida erottaa virasta muutoin kuin ns. impeachment-



menettelyllä<sup>122</sup>, ovat presidentit reagoineet ainoalla mahdollisella tavalla: ennakolta ehkäisevällä nimityspolitiikalla, mihin senaatti — jos sen enemistö on ollut samanhenkistä — on osaltaan myötävaikuttanut. Viime vuosisadalla myös kongressi osallistui nimityspolitiikkaan — toimien joko presidentin hyväksi tai häntä vastaan — muuttelemalla verrattain usein Supreme Court'in jäsenten lukumäärää koskevaa lakia.<sup>123</sup>

Vielä nytkin presidentti saattaa joutua konfliktiin Supreme Court'in kanssa toisessa yhteydessä. Yhdysvalloissahan yleisten tuomioistuinten huolena on myös hallinnon lainmukaisuuden kontrolli.<sup>124</sup> Presidentin kohdalla ei tuon kontrollin toteuttaminen kuitenkaan ole vaille vaikeuksia.

Ensiksi: on joukko asioita, joissa poliittinen aines on niin voimakas, että oikeudellinen jää ratkaisevasti taka-alalle. Näitä ovat ennen kaikkea mutta eivät yksistään ulkopoliitikan hoitoa sivuavat kysymykset, sotavoimia koskevat niihin luettuina. Tällaisia »poliittisia kysymyksiä» ovat tuomioistuimet kieltäytyneet käsittelemästä. Niiden kannan mukaan tulee ratkaisujen näissä — usein arkaluontoisissa ja luottamuksellisissa — asioissa jäädä poliittista vastuuta kantavien valtioneelinten lopulliseen harkintaan.<sup>125</sup> Näin on presidentin, kongressin ja senaatin valtataistelu ulkopoliitikan herruudesta jäänyt vaille oikeudellista erotuomaria; eniten siitä on hyötynyt presidentti, jonka valta, kuten on mainittu, on miltei räjähdysnomaisesti kasvanut tällä alalla.

Toinen asiaan vaikuttava tekijä on, että Yhdysvaltain tuomioistuimet ovat olleet — niin syvälle juurtunut kuin usko oikeuslaitoksen kaikkivoipaisuuteen onkin — äärimmäisen haluttomia puuttumaan presidentin toimiin yleensäkin. Vasta uusin oikeuskäytäntö on löytänyt sopivan kiertotien: kontrolli kohdistetaan niihin viranomaisiin, jotka panevat täytäntöön presidentin hallintomääräyksiä.<sup>126</sup> Näin saavutetaan toivottu tulos: presidentin laittomiksi havaittujen päätösten täytäntöönpano estyy, mutta hänen perinteellistä oikeudellista koskemattomuuttaan ei loukata. Tällaisesta menettelystä tarjoaa hyvän esimerkin juuri edellä selostettu Steel Seizure Case, jossa kannetta ajettiin kauppaministeriä vastaan.

Suomessa on KHO:lla katsottu olevan valta purkaa tasavallan presidentin päätöksiä. Näyttää kuitenkin mahdolliselta, että KHO:n purkuvallan ulkopuolelle jäävät juuri sellaiset presidentin ratkaisut, jotka kuuluvat edellä selostetun amerikkalaisen »political questions»-käsitteen piiriin.<sup>127</sup>

Jos Yhdysvaltain presidentti menettelee valtakunnan etujen vastaisesti, on kongressin ultima ratio ns. impeachment-menettely, jäänne ajalta, jolloin parlamentti käytteli tuomiovaltaa. Omassa maassamme sama historiallinen perinne elää eduskunnan oikeudessa nostaa syyte sekä valtioneuvoston jäseniä (forum valtakunnanoikeus) että tasavallan presidenttiä vastaan (forum korkein oikeus). Mutta Yhdysvaltain valtiosääntö seuraa vanhaa brittiläistä

traditiota siinä, että toinen kamari, edustajainhuone, päättää syytteen nostamisesta ja toinen, senaatti, toimii tuomioistuimena.

Impeachment-menettely voidaan panna vireille niin presidenttiä ja varapresidenttiä kuin muitakin liittovaltion siviilivirkamiehiä vastaan. Jos syytetty havaitaan syypääksi maanpetokseen, lahjomiseen tai muuhun törkeään rikokseen, hänet voidaan tuomita viralta pantavaksi ja maan palvelukseen kelpaamattomaksi. Kun tällainen rangaistus ei estä syytteen nostamista samasta rikoksesta varsinaisessa tuomioistuimessa, tulee impeachment-menettely kyseeseen lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa se on ainoa tie vapautua tehtävänsä täysin kelpaamattomasta virkamiehestä. Menettelyä onkin käytetty — yhtä tapausta lukuunottamatta — vain liittovaltion tuomareita vastaan.<sup>128</sup>

Mainittu poikkeustapaus on samalla ainoa kerta, jolloin kongressi on kohdistanut impeachment-aseen presidenttiin. V. 1868 presidentti Andrew Johnson asetettiin syytteeseen siitä, että hän oli tahallisesti rikkonut edellisenä vuonna säädettyä virassapysymisoikeutta koskevaa lakia erottamalla sotaministeri Stantonin. Kyseessä ei siis ollut maanpetokseen rinnastettava rikos — tuskin lainvastainen menettely ollenkaan, kun ottaa huomioon valtiosihteerin aseman — mutta syytteen alullepanijoiden tarkoituksena olikin ilmeisesti kehittää impeachment-menettelystä poliittinen prosessi, keino vapautua epämieluisista valtionpäämiehistä. Kun senaatin enemmistö hylkäsi syytteen — tuomioon olisi vaadittu kahden kolmasosan enemmistö — se samalla torjui tällaiset pyrkimykset.<sup>129</sup> Menettely on vieläkin mahdollinen, joskin sen vastainen käyttäminen on perin epätodennäköistä, ellei presidentti — kuten *Rossiter* huomauttaa — »satu ampumaan jotakuta senaattoria tai tekemään muuta yhtä rahvaanomaista rikosta».<sup>130</sup>

Impeachment-menettelyn aiheemme kannalta merkittävin ero Suomen järjestelmään nähden on, paitsi forumin kohdalla, siinä, että Yhdysvaltain presidentin rikosoikeudellinen immuniteetti voidaan poistaa vain tällä menettelyllä. Mutta kun tämä on tapahtunut, on hän mistä tahansa toimestaan normaalin rikosoikeudellisen vastuun alainen. Suomessa taas presidentti vastaa yleisen rikoslain mukaan kuten muutkin kansalaiset, ellei kyseessä ole virkarikos. Virkatoimistaan hänet voidaan saada oikeudelliseen vastuuseen vain, jos tällaiseen toimeen sisältyy valtio- tai maanpetos.<sup>131</sup>

## VI Asema poliittisessa kentässä <sup>132</sup>

Yhdysvaltain presidentti nousee puolueensa johtajaksi, kun hänet on nimetty ehdokkaaksi tähän virkaan, ja säilyttää tuon asemansa halki toimikautensa; tilanne, jota liittovaltion perustajat eivät pitäneet suotavana. Heidän

mielessään välkkyi kuva puolueiden yläpuolella olevasta maanisästä, ts. niin tässä kuin muissakin suhteissa mallina istui Georg Washington.<sup>133</sup>

Ajattelutavan muuttumista kuvaa kaksi toteamusta, joiden välillä on lähes puolitoista vuosisataa. Washington varoitti aikanaan »puoluehengestä», joka »sytyttää keskinäisen vihamielisyyden». Wilson omalta osaltaan oli valmis lausumaan: »Presidentin täytyy olla puolueensa johtaja. Puolueen valinta on kohdistunut häneen, ja hän on vastuussa puolueohjelman toteuttamisesta.» Joskaan myöhemmät presidentit eivät ole Wilsonin tavoin asettaneet ohjenuorakseen brittiläisen parlamentarismien soveltamista mutatis mutandis amerikkalaisiin oloihin, on lausuman ydin vieläkin, jos kohta hieman modifioituna, eräs presidentin aseman peruslauseista: presidentin tulee olla puolueen johtaja saadakseen läpi oman ohjelmansa. Presidentin aseman voimakkuutta arvostellaan nykyisin sen mukaan, kuinka hän kykenee johtamaan kongressia. Tähän tarvitaan ensi sijassa puoluepoliittikkoa, ei valtionpäämiestä. Tilanne ei kuitenkaan aina ole niin yksioikoinen, että voitaisiin kirjoittaa: presidentti = puoluejohtaja = kongressin enemmistö. Pahimmassa tapauksessa presidentin oma puolue on vähemmistönä kongressissa; tämä tilanne ei ollut vieras Eisenhowerin hallituskautena. Vähemmän hankaluuksia mutta aivan kylliksi aiheuttaa molempien suurpuolueiden heterogeenisuus: kumpikin kätkee sisäänsä lähes koko poliittisen skaalan laidasta laitaan. Ja joka tapauksessa näyttää puolue hyötyvän enemmän kuin presidentti vaalitaistelun aikana syntyvistä keskinäisistä lojaalisuusvelvoitteista. Presidentti joutuu palkitsemaan vaalikampanjaan saamansa tuen virkanimityksillä ja poliittisilla myönnytyksillä, mutta puolueen kongressiedustajat tuntevat paljon suurempaa lojaalisuutta omaa paikallista valitsijakuntaansa kuin presidenttiä kohtaan: heidän uudelleenvalintaansa presidentti ei pysty takaamaan, kuten ei liioin sitä estämäänäkään.

Kongressin kääntäessä selkänsä presidentin suunnitelmille on viimeksi mainitulla kuitenkin käytettävissään sängen tehokas ase: kääntyminen suoraan valitsijakunnan puoleen. Mobilisoimalla julkisen mielipiteen puolelleen presidentti voi välillisesti pakottaa kongressin toimimaan. Kaikki nykyajan massatiedotusvälineet ovat hänen vapaassa käytössään, ja hänen ääntänsä kuunnellaan. Presidentti ei tällöin enää olekaan puoluepäällikkö, hän on kansakunnan johtaja.

Tuolla alituisen tapahtuvalla poliittisella metamorfoosilla on tosin heikotkin puolensa. Historiallinen tausta: »Washingtonin perillinen», henkilökohtaisen viehätysvoiman osuus vaalitaistelussa, kadun miehen auktoriteetin tarve ja presidentin asema kansallisena symbolina, kaikki nuo tekijät ovat omiaan edistämään henkilökultin syntymistä ja korottamaan presidentin viran haltijan arvostelun ulottumattomiin. Kritiikkiä tosin esitetään, mutta se ei yllä presidenttiin asti ja jää tehottomaksi. Poliittisen johtajan ja kansallisen

symbolin yhdistelmä saattaa ajan mittaan koitua demokratialle vaaralliseksi, väittää *Finer*. Emämaassa, Englannissa on symboliksi korotettu poliittista valtaa vailla oleva monarkki. Yhdysvalloissa valta on keskitetty juuri kansakunnan henkilöitymälle, jolla lisäksi on kiinteä toimikausi, käytännössä kahdeksan vuoden pituinen: virassa olevalla presidentillä on vaalitaistelussa niin voimakas yliote, että hänen uudelleenvalintaansa täytyy pitää selviönä. Kiinteä toimikausi merkisee myös sitä, ettei presidentin valta ole riippuvainen kongressin enemmistön luottamuksesta; kyseessä on — kärjistetyksi ilmaistuna — »vaalikuninkuus, germaanisen rodun vanhin poliittinen instituutio».<sup>134</sup>

Meillä Suomessa on hämmästyttävällä taidolla kyetty suorittamaan muuan valtio-opillinen taidonnäyte, tehokkaan presidentinvallan ja parlamentarismien yhdistäminen; suoritus, jota on verrattu ympyrän neliöimiseen,<sup>135</sup> vaikka sen teoreettinen pohja vielä kaipaakin lopullista selvittelyä. Tämän toteamuksen rinnalla ja Yhdysvaltoja koskevan, edellä olevan esityksen jälkeen saattaa olla aiheellista kysyä, onko meillä yhtä hyvin kyetty ratkaisemaan se valtio-opillisen geometrian probleema, joka sisältyy laajojen valtaoikeuksien uskomiseen kansakunnan symbolina toimivalle valtionpäämiehelle. Ongelmahan ei ole Suomessa niin vaikea kuin Yhdysvalloissa. Ståhlbergin alulle panema traditio, jolta ei puutu pohjaa monarkisessa menneisyydessä, edellyttää, että presidentti, vaikka hän olisikin varmistanut kansalaiskuntonsa puoluetoiminnalla ja tulleet valituksi puolueen ehdokkaana, siirtyy virkaan astuessaan poliittisten ryhmittymien ulko- ja yläpuolelle. Tämä ei kuitenkaan estä presidenttiä noudattamasta omaa linjaansa — kunhan se vain ei yksipuolisesti ole vanhan puoluepolun astumista — ja käyttelemästä valtuuksiaan itsenäisesti, jopa vastoin valtioneuvoston mielipidettä. Mutta vaikka presidentti parlamentarismille uskollisena tyytyisikin vain *pouvoir modérateur*'in, sovitteluvan voiman<sup>136</sup> osaan, voi hän silloinkin — pyrkiessään saattamaan raiteilta suistuneen valtiollisen toiminnan normaaleihin uomiin tai kieltäytyessään käyttämästä valtaoikeuksistaan — päätyä tilannetta itsenäisesti harkittuaan ratkaisuihin, joiden neutraali valkoinen alkaa päivänpolitiikan häikäisemissä silmissä heijastaa spektrin kaikkia värejä. Juuri niitä presidentin toimia, joissa hänen henkilökohtainen kantansa erottuu tarpeeksi selvästi, uhkaakin — paradoksaalista kyllä — eniten puoluepoliittinen sävytys tai syytös neutraalisuuden hylkäämisestä, ja juuri tällöin on suurin mahdollisuus siihen, että avoin kritiikki kohdistetaan suoraan presidenttiin. Ja jos amerikkalaisten ongelma on se, että tarpeellinenkin kritiikki presidenttiä vastaan kilpistyy tämän korkeaan asemaan, on oma pulmamme siinä, että emme vielä — poliittisen perinteen köyhyydestä johtuen — selvästi tajua, milloin on asianmukaista arvostella presidenttiä tämän korkeasta asemasta huolimatta. Arvostelua on ollut omiaan tukahduttamaan se käsitys, ettei presidentti voi puolustautua hyökkääjiä vastaan.<sup>137</sup> Presidentti Kekkonen osoitti kuitenkin

syksyllä 1961 varsin kouriintuntuvalta tavalla, että myös vastaiskuihin on mahdollisuus — ainakin joka kuudes vuosi, mitä tosin ei kaikella kohtuudella voida pitää liian usein toistuvana tilaisuutena.

Samaisella puhesarjallaan nykyinen tasavallan presidentti joutui antamaan valtio-oppineille toisenkin vastauksen, nimittäin kysymykseen, missä määrin virassa oleva presidentti voi — muodollisesti korokkeeltaan laskeutuneena, mutta tosiasiasa koko virka-asemansa painolla — heittää vaakaan oman punnuksensa uudelleenvalintansa puolesta.<sup>138</sup> — Tähän viime aikoina esiintyneeseen, kiistämätöntä »amerikkalaistumista» osoittavaan suuntaan kuuluu myös suora kontakti valitsijakuntaan radion ja television välityksellä. Amerikkalaista linjaa näissä julkisissa esiintymisissä on korostanut se, että presidentti on toiminut aivan itsenäisesti — puheita ei ole valtioneuvostossa käsitelty.<sup>139</sup>

## VII Lopputoteamuksia

Yhdysvaltain presidentin asemalle kuluneet 175 vuotta ovat merkinneet jatkuvaa vahvistumista, vallan lisääntymistä.<sup>140</sup> Ja joskin Suomessa ajallinen perspektiivi on paljon lyhyempi, on sama suuntaus havaittavissa täälläkin: »presidentin rooli — kokonaan riippumatta henkilöistä ja tilanteista — instituuttinakin on ajan kuluessa merkityksessään yhä kasvanut».<sup>141</sup> Suuntauksen toivottavuutta arvosteltaessa on syytä pitää mielessä molempien maiden erilainen järjestelmä. Mutta tältäkin pohjalta lähtien voidaan todeta, että kehitys on kummassakin maassa ollut olosuhteiden vaatima ja tarpeellinen. *Rossiter* toteaa, että presidentin vallan vähentäminen merkitsisi Yhdysvaltain jättämistä alttiiksi sekä sisäisille että ulkoisille vihollisille: taloudelliselle lamalle ja ulkovaltain agressiolle.<sup>142</sup> Suomessa, jossa sisäpoliittinen rikkiinäisyys on estänyt painopisteen hallitusvallan käyttelyssä sijoittumasta valtioneuvoston kohdalle, presidentti on tällä sektorilla usein joutunut yksin edustamaan sekä jatkuvuutta että kokonaisvaltaista ratkaisua.

On kuitenkin muistettava, että juuri poliittisten järjestelmän erilaisuuden vuoksi edellä tässä esityksessä suoritettu vertailu ei voi olla täsmällistä. Suomen kohdalla rasittaa presidentin valtaa päätöksenteon kytkeminen parlamentaarisella pohjalla toimivaan valtioneuvostoon. »Executive» ja »Presidency» ovat amerikkalaisessa kielenkäytössä suurin piirtein identtisiä käsitteitä: ne tiivistyvät presidentin viran haltijaan. Suomessa »hallitusvalta» normaalioloissa samaistetaan yksikköön, jonka muodostavat kitkattomaan yhteistoimintaan liittyneet presidentti ja valtioneuvosto. Ajatussisältö on sen vuoksi erilainen, kun Suomessa ja Yhdysvalloissa puhutaan presidentin aseman vahvistumisesta. Yhdysvalloissa se lähinnä merkitsee hallitusvallan kasvua kong-

ressin aseman kustannuksella, meillä sen ohessa ja ennen kaikkea presidentin valtioneuvostoon nähden korostunutta itsenäisyyttä. Lisäksi tulee se seikka, että presidentin aseman vahvistuminen on Yhdysvalloissa merkinnyt myös valtio-oikeudellisia muutoksia, kun taas sama ilmiö Suomessa osoittaa vain valtiosäännön suoman liikkumatilan tehokasta hyväksikäyttöä.

Kun kuitenkin näistä eroavuuksista huolimatta olen ryhtynyt käsillä olevaan vertailuun, johtuu se siitä, että valtuuksiaan riippumattomasti käyttelevä valtionpäämies parlamentaarisen hallitustavan omaksuneessa valtiossa on »outu lintu», jolle samansukuisten järjestelmien piiristä on vaikea löytää vertailukohteita (de Gaullen Ranskaa<sup>143</sup> ehkä lukuunottamatta). On pakko mennä merta edemmäksi. Ja joskin presidenttimme itsenäisyys ei aina käytännössä korostukaan, antaa kuitenkin mahdollisuus päätösvallan itseenäiseen käyttöön vertailulle oikeutuksen.

Edellä mainituin varauksin voidaan esittää popularisoiva kysymys: kumman asema on vahvempi? Suuresti yksinkertaistaen lienee todettava, että Yhdysvaltain presidentin dominoiva asema hallintokoneistossa painaa vaa'an hänen puolelleen. Suomessa on vain kaksi hallinnonala, ulkopolitiikka ja puolustushallinto (sotilaskäskyasiat), joilla presidentillä on mahdollisuus amerikkalaisen kollegansa lailla yksityistapauksittain puuttua hallintotoimintaan. Ja kuten olemme nähneet, edellisellä alalla Suomen valtionpäämiehen valtuudet ovat suppeammat kuin Yhdysvalloissa, jälkimmäisellä hän taas on ratkaisevina ajankohtina siirtänyt ne toiselle.

Yhdysvaltain valtionpäämiehen näin saamaa etumatkaa kaventaa toisaalta Suomen presidentille kuuluva valta hajoittaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit. Tämän oikeuden puuttuminen on omiaan korostamaan erästä Yhdysvaltain järjestelmän päähaitoista, presidentin ja kongressin heikkoa vuorovaiikutusta: presidentiltä puuttuu valta taivuttaa kongressi ohjelmansa taakse.<sup>144</sup> Muita epäkohtia ovat amerikkalaisen kritiikin mukaan vaalitapa — ainoa kohta, jossa olemme yksimielisiä — presidentin sijaisuuden järjestämättömyys, hallintokoneiston itsenäiset kasvannaiset sekä — ennen muuta — presidentin yli-inhimillinen työtaakka. Vastuuta ei ole keskitetty kollektiiviselle elimelle, kabinetille, vaan yhdelle henkilölle. Toisarvoisten tehtävien epäluokainen määrä uhkaa — huolimatta rationalisointitoimenpiteistä — riistää presidentiltä mahdollisuudet paneutua tärkeämpiin ratkaisuihin.<sup>145</sup> Kun inhimillisen suorituskyvyn raja on ylitetty, täytyy tehtäviä joko muodoista piittaamatta siirtää toisille (ghost deciders)<sup>146</sup> tai tehostaa olemassa olevan koneiston toimintaa. Jälkimmäinen tie merkitsee, että presidentti luopuu käyttämästä tosiasiallista määräysvaltaansa lähimpiin alaisiinsa nähden ja antaa heidän hoitaa tehtävänsä suhteellisen vapaasti. Tällainen kehitys, jota *Corwin* on nimittänyt presidentin viran »institutionalisoitumiseksi», pääsi vauhtiin Eisenhowerin toimikautena. Siihen liittyy myös kabinetin toiminnan elvyt-

täminen, varapresidentin tehokkaampi hyväksikäyttö ja laajeneva turvautuminen White House Officeessa toimiviin presidentin henkilökohtaisiin avustajiin.<sup>147</sup> Jos presidentti Kennedy ei poikkea tältä linjalta ja institutionalisoitumisesta vähitellen muodostuu pysyvä ilmiö, alkaa Yhdysvaltain presidentin asema tosiasiallisesti osittain lähestyä Suomen järjestelmää, jonka puitteissa vastuu on tasattu presidentin ja ministeristön kesken.

#### LÄHDEVIITTEET

- <sup>1</sup> Ks. tästä K. C. Wheare, *Modern Constitutions*, London 1960, s. 9.
- <sup>2</sup> *Bernard Schwarz*, *American Constitutional Law*, Cambridge 1955, s. 85.
- <sup>3</sup> Ks. *Paul C. Bartholomew*, *American Government under the Constitution*, Dubuque (Iowa) 1956, 3<sup>rd</sup> ed., s. 8—9 ja 18, sekä *Edward S. Corwin*, *The President. Office and Powers 1787—1957*, 4<sup>th</sup> ed., New York 1957 s. 12—13.
- <sup>4</sup> *Corwin* s. 15.
- <sup>5</sup> Valtiovallan kolmijakoa on *Kauko Sipponen* äskettäin laajasti käsitellyt tässä aikauskirjassa. Ks. *Politiikka* 1961 s. 129—145 ja 174—203 sekä 1962 s. 34—68.
- <sup>6</sup> Ks. *Schwarz* s. 86 ja *Bartholomew* s. 33.
- <sup>7</sup> Ks. *Jussi Teljo*, Valtionpäämiehen asema Suomessa, *Suomalainen Suomi* 1937 s. 347—350. Teljo tekee myös, s. 344 s., rinnastuksen Yhdysvaltain valtiosäännön syntyyn viittaamalla amerikkalaisen Charles A. Beardin teoriaan taloudellisten intressien vaikutuksesta valtiosäännön muotoutumiseen: myös Suomi voitiin lujan hallitusvallan avulla, kuten Yhdysvallat aikanaan, »turvata kansanvaltaa vastaan». Beardin teoria ei kuitenkaan näytä saaneen kannatusta amerikkalaisessa kirjallisuudessa. — Vrt. tätä teoriaa myös em. lausuntoon »varakkaiden tyranniasta», jonka esitti kuvernööri Morris Filadelfian kokouksessa.
- <sup>8</sup> *Teljo* s. 343 ja 349 s. Ks. myös *K. J. Stålberg*, *Puheita 1919—1925*, Helsinki 1925 s. 14.
- <sup>9</sup> Ks. *Paavo Kastari*, *Tasavallan presidentin asema*, Porvoo 1961 s. 28—29.
- <sup>10</sup> Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1961 s. 138 s. ja sama, *Politiikka* 1962 s. 36.
- <sup>11</sup> Ks. esim. *Corwin* s. 311. Presidentin osuudesta lainsäädännössä ks. jälj. s. 215.
- <sup>12</sup> Näin *V. Merikoski* lausunnossaan, joka on liitetty prv:n lausuntoon N:o 1/1946 Vp.
- <sup>13</sup> Ks. *Paavo Kastari*, *Perustuslainsäätämisyjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittymisestä*, LM 1960, jossa, s. 102—103, selostetaan laajemmin suomalaisen ja amerikkalaisen valtiosääntökäsityksen välistä eroa. — Joustavista ja jäykistä valtiosäännöistä ks. myös *Wheare* s. 24—26.
- <sup>14</sup> V. 1791 jälkeen on Yhdysvaltain valtiosääntöön hyväksytty vain kymmenen muutosta (jos kieltolain säätänyt ja sen kumonnut muutos jätetään laskuista). Yhdessäkään näistä ei ole laajennettu presidentin toimivaltaa. Ks. *Sidney Hyman*, *The American President*, Watford (Herts.) 1954 s. 60—61.
- <sup>15</sup> *Tuttu Tarkiainen*, *Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisisessa hallitusjärjestelmässä*, Jyväskylä 1938 s. 336—339.
- <sup>16</sup> *Bartholomew* s. 250.
- <sup>17</sup> *Schwarz* s. 87—88.
- <sup>18</sup> *Bartholomew* s. 27 ja *Schwarz* s. 88—90.

<sup>19</sup> Vv. 1804—1824 puolueen presidenttiehdokkaan nimesi sen kongressiedustajain ryhmäkokous (caucus). Kun poliittista kenttää tuolloin täysin hallitsi republikaanis-demokraattinen puolue, jonka ehdokkaan valituksi tuleminen oli siis itsestään selvää, suoritti kongressi tosiasiaassa presidentin vaalin tuona ajanjaksona. Vv. 1824—1840 ehdokkaan nimeäminen tapahtui eri osavaltioiden kansanedustuslaitosten toimesta. — Nimeämismenetelyn synnystä ja kehityksestä ks. *Hyman* s. 112—142.

<sup>20</sup> *Bartholomew* s. 149—151.

<sup>21</sup> Tieto on peräisin v:lta 1956. Ks. *Clinton Rossiter*, *The American Presidency*, New York 1956 s. 134.

<sup>22</sup> *Hyman* s. 131—132 ja *Corwin* s. 39—40.

<sup>23</sup> Virallisessa esivaalissa voidaan valitsijamiesehdokkaalta vaatia puolueuskollisuutta tarkoittava sitoumus. Ks. *Ray v. Blair* 343 U.S. 214 (1952). — *Hyman*, s. 143, mainitsee kurioositeettina (!) tapauksen, jolloin muuan demokraattinen valitsijamies äänesti puolue-linjasta poikkeavasti. Ks. myös *Schwarz* s. 90, *Corwin* s. 41 ja *Bartholomew* s. 253.

<sup>24</sup> Hayes v. 1876 ja Cleveland v. 1888 saivat vähemmän perusvalitsijain ääniä kuin lähin kilpailijansa. Myös Lincolnilla v. 1860, Clevelandilla 1892, Wilsonilla 1912 ja Trumanilla 1948 oli takanaan äänestäjäkunnan vähemmistö, mutta näillä kerroilla olikin kolmas puolue mukana vaalitaistelussa.

<sup>25</sup> *Hyman* s. 145, *Corwin* s. 53 ja *Schwarz* s. 92.

<sup>26</sup> Edustajainhuone on kahdesti valinnut presidentin: Jeffersonin 1800 ja John Quincy Adamsin 1824.

<sup>27</sup> Ks. *Tauno Suontausta*, *Presidentens ställning inom Finlands statsförfattning*, *Tidskrift for Rettsvitenskap* 1950 s. 66 ja *Kastari* m.t. s. 12 s.

<sup>28</sup> Yhdysvaltain presidentin vaalitivasta käydyistä keskustelusta laajemmalti ks. *Rossiter* s. 132—137.

<sup>29</sup> *Corwin* s. 34—35.

<sup>30</sup> *Schwarz* s. 95 ja *Finer* s. 162—163.

<sup>31</sup> Ks. *Paavo Hirvikallio*, *Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950*, *Porvoo* 1958 s. 21—22. Hirvikallion esityksestä saa sen käsityksen, että myös Ståhlbergin päätöksessä olivat ratkaisevina muut tekijät, lähinnä silloinen sisäpoliittinen tilanne.

<sup>32</sup> Myös nykyisen järjestelyn aikana saattanee nousta vaikeuksia jouduttaessa sijaisuusajankana toimittamaan valtioneuvoston vaihdos. Ks. tästä *Paavo Kastari*, *Pääministerin oikeudellinen asema tasavallan presidentin sijaisena*, *LM* 1941 s. 137 s., jossa käsitellään po. kysymystä vanhan järjestelmän pohjalta.

<sup>33</sup> Tällöinkin pääministeri ex lege astuu presidentin sijaan valtioneuvostossa tapahtuneen esittelyn jälkeen. Mutta kuinka on todettava, että este on pysyvä, jotta päästäisiin suorittamaan uusi presidentinvaali? *Erich'in*, *Suomen valtio-oikeus II*, *Porvoo* 1925, s. 22—23, esittämän tulkinnan mukaan tämä tehtävä kuuluu eduskunnalle.

<sup>34</sup> *Bartholomew* s. 253.

<sup>35</sup> Merkille on tosin pantava varapresidentin viran renessanssi Trumanin ja etenkin Eisenhowerin aikana, ilmiö, jonka pysyvyydestä ei vielä ole varmuutta. Ainakin Eisenhowerin kohdalla lienee lähinnä ollut kysymys henkilökohtaisesta tarpeesta keventää presidentin viran raskasta taakkaa. Ks. *Rossiter* s. 103—104.

<sup>36</sup> Varapresidentin asemasta ks. tarkemmin *Rossiter* s. 100—105, ja *Corwin* s. 60—62.

<sup>37</sup> Ns. impeachment-menettely; ks. tästä jälj. s. 232.

<sup>38</sup> *Corwin* s. 54—55, erit. alav. 46.

<sup>39</sup> Tilanteen kestättömyyttä on tähdennetty lukuisissa uudistusehdotuksissa. Rooseveltin strategiset virheet Jaltassa — hänhän oli jo tällöin fyysisesti varsin heikossa kunnossa — ja Eisenhowerin toistuneet sairaustilat ovat liian tuoreessa muistissa. Ks. *Herbert Brownell Jr*, *Presidential disability: the need for a constitutional amendment*,



The Yale Law Journal, Vol. 68 (1958) s. 189—211, jossa mm. selostetaan Eisenhowerin ja Nixonin tekemää, sijaisuutta koskevaa epävirallista sopimusta. Ks. myös *Corwin* s. 54—55 ja *Hyman* s. 176.

<sup>40</sup> Näin *Paavo Kastari*, Eroaminen ja eronpyyntö valtioneuvoston vastuusta kieltäytymisen muotoina, *LM* 1941 s. 404. Ks. kuitenkin *sama*, m.t. s. 37 s.

<sup>41</sup> Yhdysvaltain presidentin lainsäädäntöaloitteesta tarkemmin ks. *Herman Finer*, *The Presidency. Crisis and Regeneration*, Chicago 1960 s. 56—64 sekä *Corwin* s. 265—269 ja *Bartholomew* s. 176.

<sup>42</sup> Lainsäädäntömenettelystä Yhdysvalloissa antaa seikkaperäisen selostuksen *Bartholomew* s. 88—112.

<sup>43</sup> Ks. *Jaakko Nousiainen*, Eduskunta aloitevallan käyttäjänä, Porvoo 1961 s. 150—153. — Käytäntö, jonka mukaan vahvistamatta jätetty lakiehdotus sai lopullisesti raueta, murrettiin 1930-luvulla jo ennen kuin se ehti muuttua konventiosäännöksi. Ks. *Tarkiainen* s. 169.

<sup>44</sup> Yhdysvaltain presidentin veto-oikeudesta tarkemmin ks. *Schwarz* s. 99—100, *Corwin* s. 277—285 ja *Finer* s. 69—76.

<sup>45</sup> Budjetin hyväksyminen tapahtuu Yhdysvalloissa lainsäädäntöjärjestyksessä.

<sup>46</sup> *Corwin* s. 122 alav. 10.

<sup>47</sup> Ks. kuitenkin presidentin hätätilavaltuuksia koskevaa esitystä jäljempänä.

<sup>48</sup> Suomessa on lainsäädäntövallan delegoimiseen useimmiten käytetty tavallista lakia — elleivät muut syyt ole vaatineet perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä. Vain eräitä laajahkoja valtuuksia myönnettäessä on yksistään delegointi aiheuttanut viimeksi mainitun järjestyksen käyttämisen. Ks. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 60.

<sup>49</sup> Järjestelyn tarkoituksena on estää veto-oikeuden käyttäminen. Se muistuttaa jossain määrin eräiden valtuuslakien, kuten sotatilalain ja taloudellisen valtalain nojalla annettujen säännösten eduskuntakontrollia Suomessa, joskin täällä on eduskunnan ollut otettava kanta ko. säännöksiin välittömästi niiden antamisen jälkeen. Ks. *R. Erich*, *Lainsäädännöllinen valtuutus ja sen nojalla annetut säännökset*, *LM* 1941 s. 661—667.

<sup>50</sup> Delegaatio-ongelmasta Yhdysvalloissa ks. *Schwarz* s. 285—290, *Bartholomew* s. 64—65 ja 177 sekä *Corwin* s. 122—130.

<sup>50a</sup> Presidentin oikeus vaatia tietoja virastoilta ja laitoksilta sekä toimeenpanna niissä tarkastuksia (HM 32 §), on käytännössä jäänyt merkityksettömäksi, koska hänellä ei ole tämän valvontatehtävän suorittamiseksi tarvittavaa virkamieskuntaa käytettävissään. Ks. *Kastari* m.t. s. 35.

<sup>51</sup> *Schwarz* s. 110.

<sup>52</sup> Yhdysvaltain systeemi ei tunne pääministeriä.

<sup>53</sup> *Schwarz* s. 109.

<sup>54</sup> *Corwin* s. 73. Ennen vuotta 1959, jolloin presidentti Eisenhowerin ehdokas kaupaministeriksi, L. L. Strauss, ei saavuttanut senaatin hyväksymistä, oli tällainen tapaus sattunut vain seitsemän kertaa. Ks. *Finer* s. 47.

<sup>55</sup> Senaatin vaikutusvallan alaa kuvastavat parhaiten eräät numerot. V. 1960 oli liittovaltion virkoja lähes 2,5 milj. Näistä 98.000 sotilavirkaa ja 25.000 siviilivirkaa oli sellaisia, joiden täyttämiseen presidentin oli hankittava senaatin suostumus. Ks. *Finer* s. 43 ja 86.

<sup>56</sup> V. 1953 oli yli 2 milj. eli 92 % kaikista virkamiehistä virkamieslainsäädännön alaisia, kun taas n. 187.000 eli 8 % oli sen soveltamisalan ulkopuolella. Ks. *Schwarz* s. 114 alav. 2.

<sup>57</sup> Virastavapauttamisvallasta ks. *Schwarz* s. 114—115 ja *Corwin* s. 85—95.

<sup>58</sup> V. *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I, Porvoo 1956 s. 318.

<sup>59</sup> Departementtien luettelosta ks. *Bartholomew* s. 167.

<sup>60</sup> Käyttökelpoisin Yhdysvaltain kabinetin koskeva tutkimus lienee tällä hetkellä *Richard J. Fenno Jr., The President's Cabinet. An Analysis in the Period from Wilson to Eisenhower*, Cambridge (Mass.) 1959.

<sup>61</sup> Valtiosäännössä mainitaan vain departementtien päälliköt: »the principal officer in each of the executive departments» tai »the heads of the departments».

<sup>62</sup> *Fenno* s. 113—130.

<sup>63</sup> *Fenno* s. 68—81 ja *Finer* s. 220—223.

<sup>64</sup> *Finer*, s. 223, kuvaa asiaintilaa sattuvasti: »When the cabinet is called into session the men may not know each other; may never before have seen each other; may never before have seen the President, and the President may have not the slightest idea of who they are and what they think.»

<sup>65</sup> *Fenno* s. 136—141 ja *Finer* s. 229.

<sup>66</sup> *Rossiter* s. 100.

<sup>67</sup> Ks. *Rossiter* s. 94—100 ja 139—141, *Finer* s. 202—215 ja *Corwin* s. 99—100.

<sup>68</sup> Ulko- ja puolustusasioita ei lainkaan tuoda kabinetin käsiteltäviksi. Ks. *Fenno* s. 153 ja *Finer* s. 227.

<sup>69</sup> *Rossiter*, s. 140, ennustaa kabinetin merkityksen jatkuvasti vähenevän, ellei tämä elin pääse osallistumaan ulkopoliittikan muotoilemiseen. Optimistisempi *Fennokin*, s. 266, myöntää, ettei kabinetista koskaan muodostune koko hallintotoimintaa koordinoivaa keskuselintä.

<sup>70</sup> *Corwin* s. 80.

<sup>71</sup> Tämä Yhdysvalloissa kehittynyt presidentin ja valtiosihteerin välisten suhteiden ratkaisutapa ei ole vailla vertauskohtia Suomen järjestelmässä. Täällä on eronpyynnöstä tai tehtävästä vapauttamisesta konstruoitu lopullinen keino selvittää tilanne, joka syntyy presidentin pyrkiessä käyttämään omaa toimivaltaansa vastoin valtioneuvoston mielipidettä. Ks. *Kastari*, LM 1960 s. 689, jossa tiiviisti esitetään meikäläisen konstruktion kaksi päälinjaa.

<sup>72</sup> *Schwarz* s. 109.

<sup>73</sup> Esimerkkeinä mainittakoon Federal Trade Commission, joka pyrkii ehkäisemään vilpillisen kilpailun kaupan alalla, sekä Federal Communications Commission, joka mm. myöntää radioyhtiöiden toimiluvat ja muutenkin valvoo näiden toimintaa.

<sup>74</sup> Ks. *Schwarz* s. 116—119 ja *Corwin* s. 90—95.

<sup>75</sup> Ks. esim. *Sipponen*, *Politiikka* 1962 s. 43 s.

<sup>76</sup> Vrt. *Erich II* s. 323.

<sup>77</sup> Vrt. *K. Kaira*, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932 s. 211 alav. 2.

<sup>77a</sup> Presidentti voi tosin aloitevaltansa nojalla saattaa eduskunnan tilanteeseen, jossa jo allekirjoitetun sopimuksen hylkääminen tuskin enää tulee kysymykseen. Tätä näkökohtaa on väläytelty mm. Saimaan kanavan vuokraussopimuksesta syksyllä 1962 käydyssä keskustelussa. Ks. esim. *Tauno Suontausta*, Saimaan kanava, Suomalainen Suomi 1962 s. 413 sekä Uuden Suomen pääkirjoitukset n:oissa 247, 275 ja 281/1962.

<sup>78</sup> Vrt. *Corwin* s. 170—171.

<sup>79</sup> Ks. esim. *Corwin* s. 171.

<sup>80</sup> Näin *Finer* s. 87.

<sup>81</sup> *Corwin* s. 204—211.

<sup>82</sup> *Bartholomew* s. 22 ja *Schwarz* s. 314—316.

<sup>83</sup> Näin Suomen osalta *Kastari* m.t. s. 36.

<sup>84</sup> *Finer* s. 90. — HM 33 §:n mukaan on »kaikki tiedonannot ulkovalloille» toimitettava ulkoasiainministerin kautta. Kun tämä ministerinvastuuta korostava säännös ei kuitenkaan näytä rajoittavan presidentin henkilökohtaista neuvottelukosketusta — jopa ilman

ulkoministerin läsnäoloa — ulkovaltain edustajain kanssa, on sen merkitys jäänyt perin vähäiseksi. Vrt *Kastari* m.t. s. 36 ja *sama*, Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia, LM 1960 s. 699—701.

<sup>85</sup> Tällaisia ovat mm. valtiontaloutta koskevat, rauhan- ja aluesopimukset sekä valtakunnan täysivaltaisuutta rajoittavat sopimukset. Ks. *Kaira* s. 174—205.

<sup>86</sup> Samansuuntaisen ilmiön — joskin lievässä muodossa — aiheuttaa Suomen VJ 69 §:n säännös. Panemalla vireille valtiosopimuksesta aiheutuvan lainsäädäntötoimen presidentti voi estää eräiden eduskunnan vähemmistön suojaksi säädettyjen tai määränemmistöä vaativien säännösten soveltamisen. Ks. *Kaira* s. 366—367.

<sup>87</sup> Yhdysvaltain presidentin osuudesta valtiosopimusten tekemiseen ks. *Schwarz* s. 107—109 ja 329, *Corwin* s. 212—215 ja *Finer* s. 94—95.

<sup>88</sup> *Corwin* s. 184—193, 215—217 ja 225—226.

<sup>89</sup> *Corwin* s. 217—226.

<sup>90</sup> *Hyman* s. 255.

<sup>91</sup> *Bartholomew* s. 132—136.

<sup>92</sup> *Rossiter* s. 16—17 ja 87 sekä *Finer* s. 95—96.

<sup>93</sup> K. Killinen, *Demokratia ja totaalinen sota*, Porvoo 1956 s. 232.

<sup>94</sup> *Corwin* s. 194—198.

<sup>95</sup> *Hyman* s. 259 ja 273.

<sup>96</sup> *Corwin*, s. 202—203, esittää yksityiskohtaisen luettelon Rooseveltin toimenpiteistä.

<sup>97</sup> Ks. *Ernest R. May*, *The Ultimate Decision. The President as Commander in Chief*, New York 1960 s. 189—195. Trumanin 28. 6. 1950 antaman lausunnon teksti on julkaistu *Edward S. Corwinin* toimittamassa teoksessa *The Constitution of the United States. Analysis and Interpretation*, Washington 1953 s. 470 alav. 3.

<sup>98</sup> *Finer* s. 99. — Viimeaikaisista tapahtumista mainittakoon, että Yhdysvaltain presidentin 23. 10. 1962 antama määräys toimenpiteistä Kuubaan tapahtuvien ns. hyökkäysasetoitusten estämiseksi nojautui kongressin 3. 10. 1962 vahvistamaan päätöslauselmaan. Määräyksen sanamuoto on julkaistu Suomen päivälehdissä 26. 10. 1962.

<sup>99</sup> Sodanjälkeisen ajan tiukentuneita katsomuksia osoittaa se, että eduskunnan suostumus katsottiin välttämättömäksi Suomen ja Neuvostoliiton ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimukselle v. 1948. Perusteena oli, että sopimukseen sisältyvät veloitukset (1 ja 2 art.) »merkitsevät eräänlaista sidonnaisuutta sotaan ja rauhaan liittyvien kysymysten osalta ja sopimus muutenkin saattaa ratkaisevasti vaikuttaa kansamme tuleviin vaiheisiin». Ks. 1947 Vp Asiak. III: 1 uavm n:o 20 liite s. 5. Ks. myös *Jan-Magnus Jansson*, *Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952*, Helsingfors 1954 s. 208.

<sup>100</sup> Ks. *Killinen* s. 202—219, josta suomenkielinen lukija saa suppean, mutta hyvän yleiskuvan Yhdysvaltain sodanjohdosta toisen maailmansodan aikana.

<sup>101</sup> *Killinen* s. 258—261.

<sup>102</sup> Ks. *Erich*, LM 1941 s. 653—659 ja *Jansson* s. 211—239.

<sup>103</sup> *Bartholomew* s. 141.

<sup>104</sup> *Corwin* s. 235—236 ja 261.

<sup>105</sup> *Rossiter* s. 72—73 ja *Corwin* s. 229—230.

<sup>106</sup> *Corwin* s. 230.

<sup>107</sup> *Rossiter* s. 18.

<sup>108</sup> *Corwin* s. 244—247.

<sup>109</sup> *Corwin* s. 250—251.

<sup>110</sup> *Schwarz* s. 197.

<sup>111</sup> *Corwin* s. 245.

<sup>112</sup> Julistus annettiin 16. 12. 1950. Se sisälsi lähinnä vaatimuksen puolustuslaitoksen vahvistamisesta, eikä sillä liene ollut valtio-oikeudellisia vaikutuksia. Ks. alav. 113.

<sup>113</sup> Executive Order N:o 10340/8. 4. 1952. Asetuksen alussa presidentti viittasi julistamaansa hätätilaan ja Korean sotaan. Asetuksen teksti sisältyy täydellisenä Supreme Court'in päätökseen asiassa *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, United States Reports, Vol. 343 (1952) s. 589 s.*

<sup>114</sup> Tapauksen kommentteista ks. *Corwin s. 154 s., Schwarz s. 188 s. ja Hyman s. 282 s.*

<sup>115</sup> *Schwarz s. 194.*

<sup>116</sup> Ks. *Hyman s. 285, Corwin s. 156, Schwarz s. 200—201 ja alav. 97 main. Constitution of the U.S.A s. 491.*

<sup>117</sup> *Corwin s. 157.*

<sup>118</sup> *Corwin s. 168—169.*

<sup>119</sup> Tämä oikeus, joka on puhtaasti historiallisen kehityksen tulos, perustuu varsin yksinkertaiseen päättelyyn: Kun tuomioistuin soveltaessaan lakia havaitsee kahden säännöksen olevan ristiriidassa keskenään, se joutuu ratkaisemaan, kummalle on annettava etusija. Jos tällöin tavanomaisen *lex posterior-* tai *lex specialis-*periaatteen sijasta sovelletaan sitä valtiosäännön määräystä, jonka mukaan »the Constitution... shall be the supreme law of the land», on rakennelma valmis. Ks. *Schwarz s. 10—11 ja myös Kastari, Kansalaisvapauksien perustuslainsuoja ja valtiosääntöjen hierarkkisen ylemmänasteisuuden muodostuminen, Kaarlo Kairan ja U. J. Castrénin juhlaulkaisu, Vammala 1962 s. 127 alav. 2.*

<sup>120</sup> V:sta 1937 lähtien Supreme Court on julistanut vain yhden kongressin hyväksymän lain perustuslainvastaiseksi. Ks. *Schwarz s. 302.*

<sup>121</sup> *Schechter Poultry Corp v. United States 295 U.S. 495 (1935).* Ks myös *Schwarz s. 143—144 ja 166 s.*

<sup>122</sup> Tuomarien asemasta laajemmin ks. *W. J. Wagner, The Federal States and Their Judiciary, The Hague 1959 s. 188—191.*

<sup>123</sup> Vv. 1801—1869 ko. tuomioistuimen jäsenten lukumäärä muuttui seitsemän kertaa. Luku vaihteli viidestä kymmeneen. Nykyisin jäseniä on yhdeksän. Ks. *Schwarz s. 130—136, 143—146 ja Corwin s. 288—290.*

<sup>124</sup> Eri maiden hallinto-oikeudellisista oikeusturvajärjestelmistä ks. *V. Merikoski, Hallinto-oikeuden oikeusturvajärjestelmä I, Vammala 1959, s. 167—169.*

<sup>125</sup> *Corwin, s. 458 alav. 43, viittaa tällä kohden lausuntoon asiassa Civil Aeronautic Board v. Waterman S.S. Co. 333 U.S. 103 (1948): »The President, both as Commander-in-Chief and as the Nation's organ for foreign affairs has available intelligence services whose reports are not and ought not to be published to the world. — — — But even if courts could require full disclosure, the very nature of executive decisions as to foreign policy is political, not judicial. — — — They are decisions of a kind for which the Judiciary has neither aptitude, facilities nor responsibility — — —.» — »Poliittisista kysymyksistä» ks. myös *Schwarz s. 153—157, Corwin s. 176—177 ja Bartholomew s. 191—192.**

<sup>126</sup> *Schwarz s. 203—204 ja Rossiter s. 41.*

<sup>127</sup> *Paavo Kastari, Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi siitä tehdä aloitteen? Toivo Mikael Kivimäki 1886 5. 6. 1956. Juhlaulkaisu, Vammala 1956 s. 180. Ks. myös KHO 1956 I 16.*

<sup>128</sup> Viimeisin tapaus on v:lta 1936, jolloin piirituomari Ritter tuomittiin viralta pantavaksi. Impeachment-menettelystä lähemmin ks. *Bartholomew s. 77—80 ja s. 178.*

<sup>129</sup> *Corwin s. 66—67 ja 351—353.*

<sup>130</sup> *Rossiter s. 37.*

<sup>131</sup> *Erich II s. 24—25.*

<sup>132</sup> Kirjoitus perustuu tältä osin — mikäli on kysymys Yhdysvaltain oloista — pääasiassa *Finerin, s. 100—115, ja Rossiterin, s. 80—100, esittämiin käsityksiin.*

- <sup>133</sup> *Rossiter* s. 60.
- <sup>134</sup> Henry J. Fordin lausuma, jota *Finer*, s. 112, siteeraa.
- <sup>135</sup> *Kastari* m.t. s. 1.
- <sup>136</sup> *Erich II* s. 33.
- <sup>137</sup> *Kastari* m.t. s. 82—84.
- <sup>138</sup> Vrt. *Kastari* m.t. s. 17.
- <sup>139</sup> Ks. *Kastari* m.t. s. 55.
- <sup>140</sup> *Corwin* s. 307.
- <sup>141</sup> Näin *Kastari* m.t. s. 78.
- <sup>142</sup> *Rossiter* s. 150.
- <sup>143</sup> Vrt. *Kastari*, LM 1960 s. 692 s.
- <sup>144</sup> *Rossiter* s. 144 s.
- <sup>145</sup> *Rossiter* s. 137—138.
- <sup>146</sup> *Finer* s. 301.
- <sup>147</sup> *Corwin*, s. 299 s. — *Corwin*, s. 301, huomauttaa, että Eisenhowerin lähin avustaja, Valkoisen Talon »esikuntapäällikkö» Sherman Adams toimi v. 1955 ensin mainitun sairauden alkuvaiheessa tosiasiassa presidentin sijaisena.
-