

HALLITUKSEN MUODOSTAMINEN SUOMESSA

V. Merikoski

TURUN KAUPPAKORKEAKOULU
KIRJASTO

»Koko hallituksen erotessa on valtion päämiehen Suomessa tapa alustavasti keskusteluilla eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien johtajain kanssa ottaa selville valtiollinen asema ja sellaisen kokoomushallituksen mahdollisuuksia, joka saisi enemmistön eduskunnassa, taikka ainakin sellaisen vähemmistöhallituksen mahdollisuuksia, jolla olisi eduskunnan luottamus siinä mielessä, että sille on odotettavissa eduskunnan enemmistön kannatus taikka ei ainakaan enemmistöä sen kukistamista varten. Sitten on valtion päämiehen neuvotteluilla otettava selville ja harkittava, kenelle voidaan olettaa käyvän mahdolliseksi tulevan hallituksen muodostaminen, sekä puhutella tätä. Se, joka on ottanut muodostaaksensa uuden hallituksen, sekä ne, joita hän presidentin kanssa neuvoteltuaan kehoittaa tulemaan ministeristöön, neuvottelevat taas eduskuntaryhmäinsä taikka niiden puolueiden kanssa, jotka tulisivat kannattamaan hallitusta. Jos yritys ei onnistu, täytyy se uudistaa uuden kokoomuksen pohjalla taikka toisen henkilön kautta.

Sittenkuin hallituksen muodostaja on saanut aikaan ja presidentin kanssa sopinut ministerilistasta, jolla on parlamentaarista mahdollisuutta, otetaan asia virallisesti käsiteltäväksi ja presidentin ratkaistavaksi eroavassa valtioneuvostossa, joka on pyytänyt eroa, mutta saanut presidentiltä kehoituksen kuitenkin toimia, kunnes uusi hallitus ehditään nimittää.»

Näin kuvaa »hallitusmuodon isä» K. J. Ståhlberg, joka ensimmäisenä tasavallan presidenttinä oli luomassa pohjaa parlamentaarille perinteillemme, v. 1927 poliittisen hallituksen muodostamista Suomessa (Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä, ss. 69—70).

Kun nyt, nelisenkymmentä vuotta myöhemmin, luemme uudelleen tämän kuvauksen, havaitsemme sen kokolailla tarkoin pitävän paikkansa edelleenkin eli nykyisiä menettelymuotoja ajatellen. Olennainen eroavuus on kuitenkin tämän kuvauksen ja sotien jälkeen vakiintuneen käytännön välillä eduskuntaryhmien ja muiden puolue-elinten roolissa. Ståhlbergin esityksen mukaan (joka ei kylläkään tarkoin vastaa käytäntöä ennen v. 1927) pääministerikandidaatti ja hänen ministereiksi pyytämänsä henkilöt huolehtivat yhteydenpidosta omiin puolueisiinsa. Nykyinen käytäntö on toisenlainen: puolueyhteydet hoidetaan ensiksi ja ensi sijassa pääministerikandidaatin toimesta puolueiden asettamien »hallitusneuvottelijain» kesken, kun taas henkilökysymykset jäävät yleensä myöhempään vaiheeseen.

Tarkoituksena on käydä seuraavassa hieman tarkemmin tutkimaan hallitusten syntymistä Suomen itsenäisyysaikana. Aluksi muutama sana tässä käyttöön otetusta hallitusten luokittelusta ja terminologiasta.

Hallitukset jaetaan tässä 1) poliittisiin, 2) puolipoliittisiin ja 3) ei-poliittisiin ja poliittiset hallitukset kahteen alaryhmään a) enemmistöhallituksiin ja b) vähemmistöhallituksiin seuraavanlaisin perustein: Poliittinen hallitus on alunperin tarkoitettu tukeutumaan tiettyihin eduskuntaryhmiin (tai -ryhmään) ja tunnustautumaan niiden (tai sen) »värejä» kantavaksi. Poliittisilla hallituksilla on vahvat henkilöyhteydet eduskuntaan, joskin niissä usein kyllä on ollut mukana myös eduskuntaan kuulumattomia henkilöitä. Ei-poliittisilta hallituksilta tällaiset henkilöyhteydet sensijaan kokonaan puuttuvat eikä ministerinpaikkoja täytetä aktiivisesti puoluepolitiikassa toimivilla henkilöillä. Ei-poliittinen hallitus on presidentinhallitus siinä mielessä, että hallitusta perustettaessa vain tasavallan presidentin »tuki» on tiedossa. Suhde eduskuntaan jää hallituksen muodostamisvaiheessa kokonaan avoimeksi. Puolipoliittinen hallitus on »poliittisen» ja »ei-poliittisen» välimuoto. Sillä on henkilöyhteyksiä eduskuntaan, jopa ehkä läheisiä suhteita joihinkin eduskuntaryhmiin. Mutta se ei ole sillä tavoin tiettyjä puoluevärejä kantavaksi tarkoitettu, parlamentaariselta pohjaltaan varmistettu tai tietyn eduskuntaryhmittymän dominoima, että näyttäisi luonteeltaan pitää sitä varsinaisesti poliittisena ministeristönä.

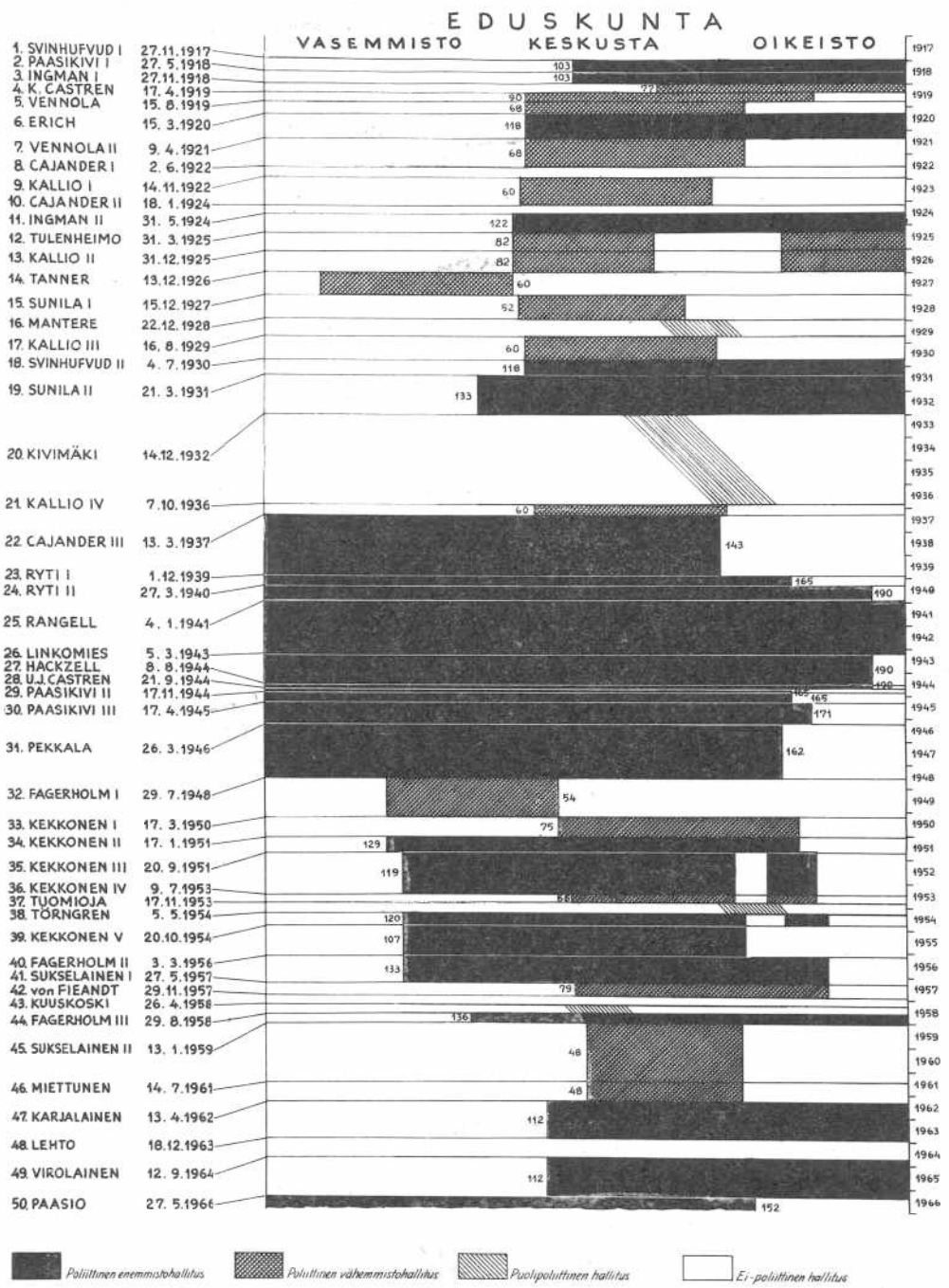
On helppoa havaita, ettei tämä jaottelu ole rajoiltaan tarkka. Mutta se näyttää siitä huolimatta käyttökelpoiselta. Ei-poliittisiin sijoittuvat siinä vaihtomasti *Cajanderin* ensimmäinen (1922), *Cajanderin* toinen (1924), *von Fieandt*in (1957—1958) ja *Lehdon* (1963—1964) hallitus, joissa ei ollenkaan ollut mukana kansanedustajia. Vaikeuksia tuottaa erityisestikin puolipoliittisten hallitusten erottaminen poliittisista vähemmistöhallituksista. Tässä on — yksityiskohtaisemmista perusteluista — puolipoliittisiksi luokitettu *Mantereen* (1928—1929), *Kivimäen* (1932—1936), *Tuomiojan* (1953—1954) ja *Kuuskosken* (1958) hallitukset. *Mantereen* hallituksessa oli pääministerin lisäksi 4 kansanedustajaministeriä, *Kivimäen* hallituksessa vastaavasti 2, *Tuomiojan* hallitukseen kuului 8 kansanedustajaa ja *Kuuskosken* hallitukseen 4. — Kaikki muut itsenäisyysajan hallitukset jäivät sitten poliittisten ryhmään kuuluviksi. Mitä erityisesti tulee sodanajan koalitiollahituksiin, ei niiden — ei edes *Rangellin* täyskoalition — erottaminen poliittisista enemmistöhallituksista näytä olevan aiheellista. — Nimitykset »toimitusministeristö» ja »virkamieshallitus» on tässä käyttöön otetussa terminologiassa hylätty, samoin kuin erittäin huono nimitys »ammattiministeristö» (ja »ammattiministeri»).

Taulukko 1 kuvaa, melkoisessa määrin tosin vain summittaisesti, eri hallitustyyppien vaihtelua sekä hallitusten parlamentaarista sijoittumista, vahvuutta ja ikää.

Usein on todettu, että Suomen hallitukset ovat yleensä varsin lyhytikäisiä. Vajaan viidenkymmenen vuoden aikaan mahtuu viisikymmentä hallitusta. Taulukkoon 2 sisältyvien tietojen pohjalla on laskettavissa, että hallitusten keski-ikä on 361 päivää. Jos jätetään syrjään aika ennen v:n 1919 hallitusmuodon voimaantuloa ja sotavuosien hallitukset, saadaan keski-ikäksi 383 päivää. 1920-luvun ja 1930-luvun hallitusten keski-ikäksi tulee 412 päivää ja sodanjälkeisten hallitusten keskimääräiseksi 360 päivää.

Ei voida kieltää hallitusten lyhytikäisyyden olevan osoituksena siitä, että parlamentaarinen järjestelmämme toimii heikonlaisesti. Näin sanottaessa on kuitenkin syytä muistaa, että viiteenkymmeneen hallituksenvaihdokseen sisältyy suuri joukko sellaisia, jotka ovat johtuneet muista syistä kuin hallituksen parlamentaarista epäonnistumisesta. Niinpä on meillä sitten sotavuosien tavaksi vakiintunut, että hallitus eroaa eduskuntavaalien jälkeisten valtiopäivien kokoontuessa ja tasavallan presidentin toimikauden alkaessa (myös silloin, kun sama presidentti on valittu uudelleen). Tällaisia tapauksia kertyy jo parisenkymmentä. Kun lisäksi jätetään syrjään parlamentaarisen järjestelmän normaalin toiminnan kannalta katsoen poikkeuksellisenä pidettävä aika ennen v:n 1919 hallitusmuodon voimaantuloa sekä sotien aika lähivuosineen, tullaankin jo viittäkymmentä paljon pienempään hallituksenvaihdoslukuun. Mutta tällöinkin jää hallitusten lyhytikäisyys ja labiilius itsenäisyysaikamme ensimmäisen puolivuosisataiskauden luonteenomaiseksi piirteeksi. Olemme jääneet kauaksi siitä mm. presidentti Kekkonen usein mieliin palauttamasta stabiiliin parlamentarismien ihannekuvasta, että sama hallitus pysyisi vallassa eduskuntavaalien välisen ajan.

Tarkoituksena ei ole käydä tässä tutkimaan hallitustemme lyhytikäisyyden syitä enemmälti kuin viittaamalla siihen, että pohjimmaisena syynä voitaneen pitää parlamentaarisen järjestelmän ja suhteellisen vaalitavan huonoa yhteensoveltuvuutta. Parlamentarismi on kehittynyt enemmistövaalisysteemin puitteissa. Kun se sitten on meillä ja monissa muissa maissa ympätty suhteellisen vaalitavan yhteyteen, on se tullut tuoduksi sille vieraseen ympäristöön, jossa puuttuvat eräät »klassillisen» parlamentarismien soveltamisen olennaiset edellytykset. — Tämä ei kuitenkaan riitä selitykseksi hallitustemme heikkouteen. Tiedämme näet, että useissa suhteellisen vaalitavan luoman monipuoluejärjestelmän maissa asiat ovat paljon paremmalla kannalla kuin meillä. Täytyy siis olla muitakin syitä. Miten paljon voidaan panna kansallisen poliittisen kypsymättömyyden tilille, jää tässä arvioimatta. Samoin jää avoimeksi mm. kysymys, mitä merkitystä on sillä



seikalla, että hallituksen kaatajien ei katsota olevan vastuussa uuden hallituksen aikaansaamisesta. Muiltakin osin saa syiden selvittely jäädä toisten tehtäväksi, vaikkakin näillä syillä on se välitön yhteys hallituksen muodostamiskysymyksen kanssa, että hallitusten heikkouden ja lyhytikäisyyden syyt ilmeisesti melkoiselta osalta vaikuttavat myös hallitusten muodostamista vaikeuttavina.

Hallituspuolan kestoaikaa voi laskeskella eri tavoin. Sen päättymisen ajankohtana luonnollisesti on uuden hallituksen nimittäminen. Mutta sen voi katsoa alkavaksi joko »vanhan» hallituksen 1) eron aiheen ilmenemisestä tai 2) muodollisesta eronpyynnöstä. Oma mielenkiintonsa on myös 3) hallitusneuvottelujen tosiasiallisella kestoajalla. Normaalityapauksessa on n:olla 1 merkitty aika pitempi kuin n:olla 2 merkitty, joka taas on pitempi kuin n:olla 3 merkitty. Mutta saattaa olla niinkin, että vaihe 2 jää kokonaan pois

TAULUKKO 1. HALLITUSTEN PARLAMENTAARINEN SIOITTUMINEN

Sen lisäksi, mitä tekstistä ilmenee, esitettäkään taulukon selitykseksi seuraavaa:

Taulukkoon on otettu itsenäisyysajan hallitukset järjestysnumeroin ja pääministerien nimin osoitettuna. Jos sama henkilö on johtanut kahta tai useampaa hallitusta, on ne merkitty I, II jne. Hallituksen nimityspäivä on mainittu.

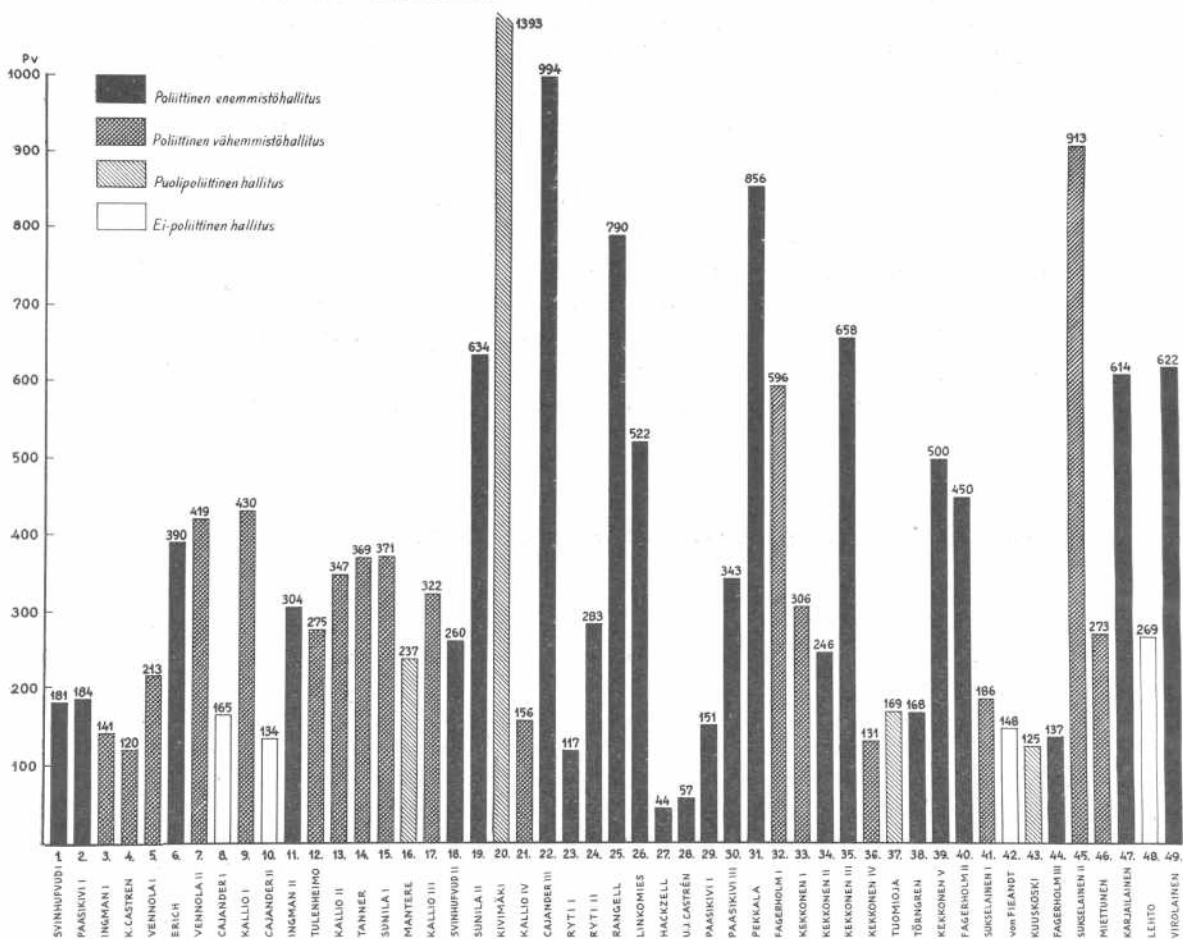
Täysmusta tarkoittaa poliittista enemmistöhallitusta, ristiviivoitus vähemmistöhallitusta ja vinoviivoitus puolipoliittista hallitusta. Ei-poliittisen hallituksen kohta on jätetty valkeaksi.

Kuvion pystytaso osoittaa ajan kulumista. Vuodet on merkitty kuvion oikeaan reunaan. Nimityspäivien erot osoittavat hallitusten tarkat iät.

Poikittaistasossa kuvataan hallituksen tukeutumista eduskuntaan. Kuvion poikittaisala tarkoittaa eduskunnan 200 jäsentä ajateltuina sijoitetuiksi asetelmaan vasemmisto — keskusta — oikeisto. Puolueiden järjestys vasemmalta oikealle on — mikäli puolue on vaalikaudella ollut eduskunnassa edustettuna — seuraava: Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (aikaisemmin Suomen Sosialistinen Työväen Puolue ja Työväen ja Pienviljelijäin Puolue) — Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto — Suomen Sosialidemokraattinen Puolue — Keskustapuolue (ent. Maalaisliitto) — Liberaalinen Kansanpuolue (edeltäjät Nuorsuomalainen Puolue, Kansallinen Edistyspuolue sekä Suomen Kansanpuolue ja Vapaamielisten Liitto) — Ruotsalainen Kansanpuolue (aiempine vasemmistoryhmittymineen) — Kansallinen Kokoomus (edeltäjä Suomalainen Puolue) — Isänmaallinen Kansanliike. — Järjestys on siis yleensä eduskunnan istumajärjestyksen mukainen poiketen lähinnä Ruotsalaisen Kansanpuolueen sijoituksen suhteen.

Piirretyn kuvion sisällä olevat numerot osoittavat, kuinka monta kansanedustajaa on kuulunut hallitusta tukevaan ryhmittymään. Puolipoliittisten ja ei-poliittisten hallitusten kohdalla nämä numerot kokonaan puuttuvat. Edellisten osalta on pyritty summittaisesti osoittamaan pääministerin poliittinen sijainti.

Kuvio tarkoittaa olla vain yleiskatsauksellinen eikä tavoittele yksityiskohtiin ulottuvaa tarkkuutta. Niinpä siinä on aivan pienet puolueet jätetty huomiotta. Hallitukset on luokiteltu niiden syntyessään saaman kokoonpanon perusteella ja kiinnittämättä huomiota myöhemmin tapahtuneisiin muutoksiin.

TAULUKKO 2. HALLITUSTEN IÄT


Taulukko osoittaa hallitusten iät päivinä. Ikää laskettaessa ei ole otettu huomioon hallituksen muodostamispäivää, mutta sen sijaan kyllä eronmyöntämispäivä.

kuvasta: »istuva» hallitus ei ollenkaan pyydä eroa ennen hallitusneuvottelujen käynnistymistä (näin Cajanderin toisen, Kekkonen ensimmäisen, Kuuskosken ja Lehdon hallituksen toimikausien päättyessä). Aina ei eron aikakaan ole ajallisesti sijoitettavissa. Näin oli asianlaita mm. Lehdon ei-poliittisen ministeriön suhteen. Se oli pantu pystyyn odottamaan poliittisen hallituksen syntymistä ja oikeastaan se vain muodollisesti peitti asiallisesti jatkuvan hallituspuolan. Muutoinkin saattaa tapahtua, että hallitusneuvotteluja käydään — enemmän tai vähemmän »virallisesti» — ennen n:oilla 1 ja 2 merkittyjä ajankohtia. Harkinnanva-

raista on muun ohessa myös se, miten hallituspuolan aika on laskettava sellaisissa tapauksissa, joissa ennen hallituksen eroon välittömästi johtaneita tapahtumavaiheita on sattunut sellainen välivaihe, että hallitus on pyytänyt eroa, mutta sitten peruuttanut tämän eronpyyntönsä.

Mutta lasketaanpa hallituspuolien kestoajoja yhdellä tai toisella tavalla, näyttää — kuten taulukko 3 osoittaa — joka tapauksessa päädyttävän siihen havaintoon, että ne ovat piteneissä. Tosin on pituusennätys eron aiheesta ja eronpyynnöstä laskien edelleenkin 1920-luvulla. Kallion ensimmäisen hallituksen muodostamista edeltänyt hallituspuola (1922) kesti alun kolmatta kuukautta. Kuukauden verran kesti Erichin hallituksen synnyttäminen v. 1921, ja 27 päivää kestävät neuvottelut edelsivät Ingmanin toisen hallituksen aikaansaamista v. 1924. Mutta kaikki muut hallituspuolat 1920- ja 1930-luvuilla selvitettiin parissakymmenessä päivässä tai — vielä useammin — vieläkin lyhyemmässä ajassa. Sotien jälkeinen suunnilleen yhtä pitkää ajanjaksoa esittävä kuva näyttää olennaisesti toiselta. Pitkiä hallituspuolia, jos nyt pidämme sellaisina vaikkapa vähintään kuukauden hallituksen eron aiheesta kestäneitä, on toistakymmentä, ja niiden lukumäärä on huomattavasti suurempi kuin »lyhyiden» hallituspuolien. Suhde on kokonaan toinen kuin 1920- ja 1930-luvuilla, jolloin »pitkien» osuus hallituspuolien koko lukumäärästä oli vain kahdeksannes.

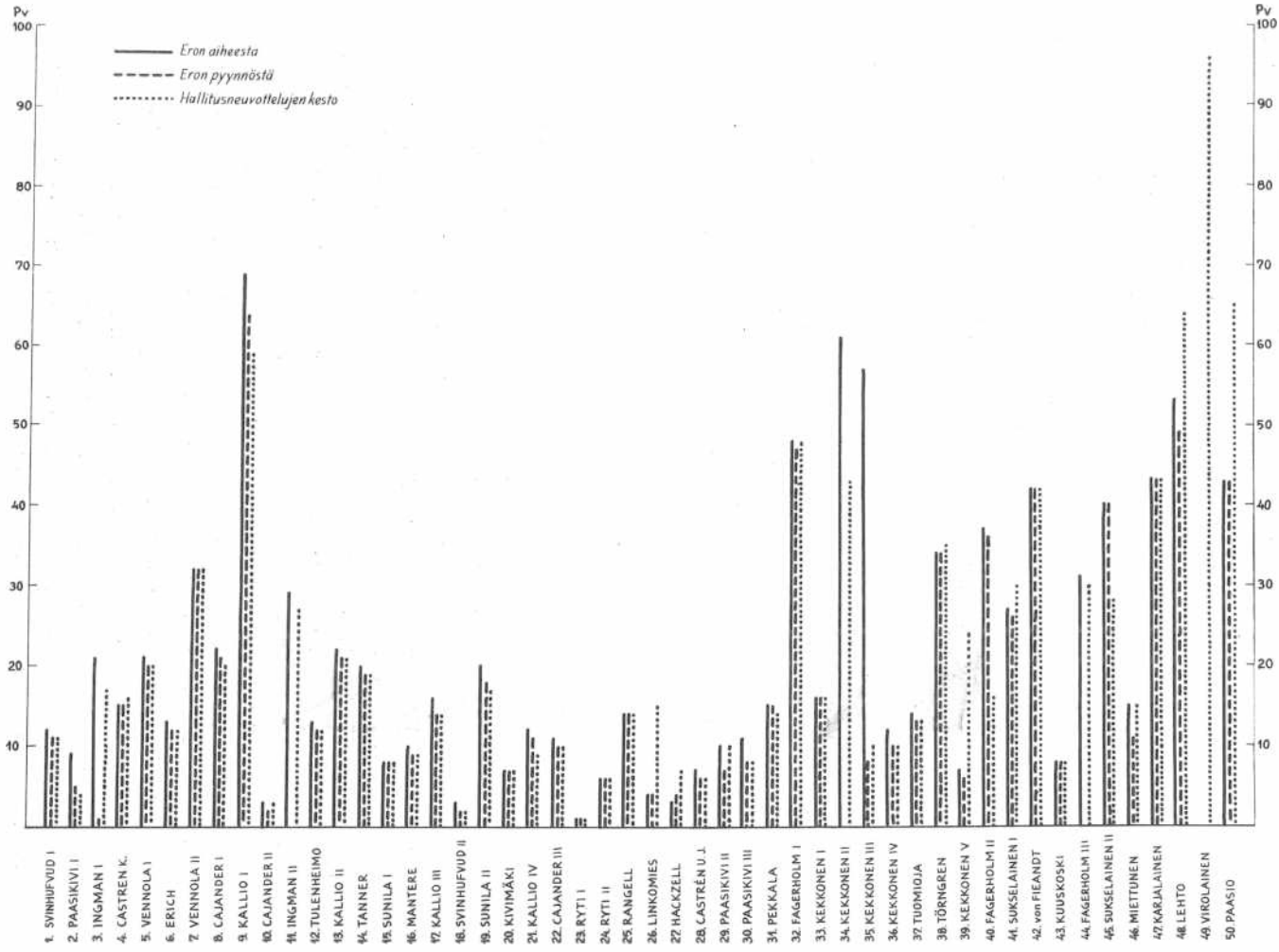
Jos sivuuttaa puoluetaktiikan vaikutuksen hallituspuolien piteneeseen ja jalon eettillisen maksimin mukaan selittää kaiken parhain päin, voi asian ymmärtää näin: hallituspuolien kestoajan piteneeseen on ollut syynä kiitettävä pyrkimys turvata mahdollisimman hyvin hallituksen elinkelpoisuus sopimalla mukaan tulevien puolueiden kesken etukäteisneuvotteluissa ainakin tärkeimmistä ratkaisua odottavista poliittisista kysymyksistä, ja täten taata hallitukselle pitkä ikä.

Katsotaanpa, miten vuosien 1917—1966 välisenä aikana eläneet pitkien hallituspuolien jälkeen syntyneet 13 hallitusta sijoittuvat hallitusten ikäjärjestyksessä, jossa ensimmäisellä sijalla on pitkäaikaisin (K i v i m ä e n) hallitus.

Saamme niille (taulukko 4) seuraavat sijaluvut:

- | | |
|-------------------|-------------------|
| 3) Sukselainen II | 15) Vennola II |
| 6) Kekkonen III | 27) Lehto |
| 8) Virolainen | 29) Kekkonen II |
| 9) Karjalainen | 36) Törngren |
| 10) Fagerholm I | 40) von Fieandt |
| 13) Fagerholm II | 42) Fagerholm III |
| 14) Kallio I | |

V. Merikoski



Luettelosta on kuitenkin — ajateltaessa hallituspuolan kestoaikaa, neuvottelujen tuloksellisuutta ja hallituksen ikää suhteissa toisiinsa — pudotettava pois ensiksi n:ot 27 ja 40, joiden tarkoittamissa tapauksissa neuvottelut johtivat vesiperään ja syntyi ei-poliittinen hallitus. N:ot 3, 10, 14 ja 15 niinkään osoittavat tapauksia, joissa neuvottelut epäonnistuivat: päädyttiin vähemmistöhallituksiin. Ei tietenkään ole oikein sanoa, että hallitusneuvottelut näissä tapauksissa olisivat jääneet kokonaan merkityksettömiksi. Olihan niillä näet tullut osoitetuksi, ettei enemmistöhallituksia saatu syntymään, millä seikalla saattoi olla nimitettyä hallitusta tukevaa merkitystä. Mutta joka tapauksissa vain n:ot 6, 8, 9, 13, 29, 36 ja 42 jäivät luettelosamme edustamaan pitkin neuvotteluin synnytettyjä enemmistöhallituksia. Niiden sijainti hallitusten ikäjärjestysluettelossa ei ole erityisen edustava, joskaan ei myös aivan huono. Sellaista vastaavuussuhdetta, että pitkät neuvottelut takaisivat hallitukselle pitkän iän, ei ole nähtävissä.

Tämänlaatuiset toteamukset eivät tietenkään johda siihen johtopäätökseen, että neuvotteluista olisi luovuttava. Ei-poliittinen hallitus voidaan panna pystyyn varsinaisista hallitusneuvotteluista. Mutta mitä vahvempi

TAULUKKO 3. HALLITUSPULIEN KESTO

Kunkin hallituksen syntymistä edeltäneen hallituspuolan kesto aika on kuvattu siten, että

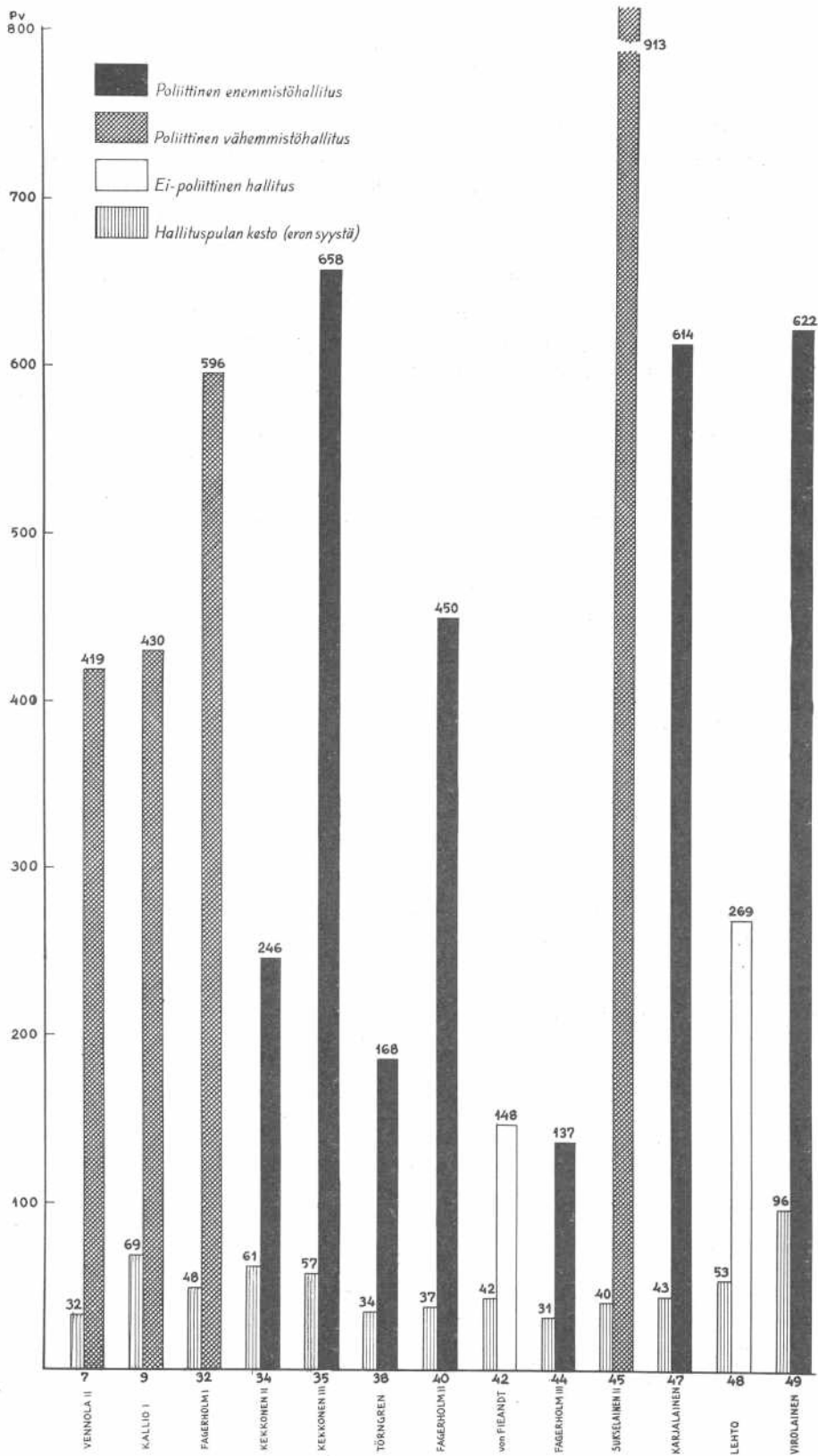
- 1) täysviiva osoittaa aikaa laskettuna edellisen hallituksen eron aiheesta,
- 2) katkoviiva aikaa eronpyynnöstä laskien, ja
- 3) pilkkuviiva hallitusneuvottelujen kesto.

Näistä vain »vanhan» hallituksen eronpyynnön ja uuden nimittämisen välinen aika (n:o 2) on aina tarkasti osoitettavissa. N:o 2 häviää kokonaan silloin, kun vanha hallitus on katsonut muodollisen eronpyynnön tarpeettomaksi (K u s k o s k i) tai on esittänyt sen vasta uuden hallituksen nimittämisen yhteydessä (C a j a n d e r II, K e k k o n e n I ja L e h t o).

N:oilla 1 ja 3 merkityt ajat laskettaessa ei taulukossa ole kaikilta osin päästy eikä pyrittykään täyteen täsmällisyyteen. Eron varsinaisen aiheen ajoittaminen saattaa olla vaikeata erittäinkin silloin, kun aiheena ovat hallituksen sisäiset hajaantumisiilmiöt. Tämän tapaisissa tapauksissa on taulukkoa laadittaessa menty ajassa taaksepäin vain eronpyynnössä ilmaistuun tai muutoin selvästi nähtävissä olevaan eron aiheeseen. Eduskuntavaalien tai presidentinvaalien ollessa hallitusvaihdoksen aiheena, on eron syyn päivänä pidetty uuden eduskunnan ensimmäistä täysistuntopäivää ja presidentin virkaanastumispäivää. Jos — kuten P e k k a l a n, F a g e r h o l m i n II:n ja K a r j a l a i s e n hallitusten aikana — eronpyyntö ei ole ensi vaiheessa johtanut hallitusvaihdokseen, on näin syntyneiden kahden hallituspuolan ajat laskettu yhteen.

Eniten epämääräiseksi on jäänyt hallitusneuvottelujen kesto aika (n:o 3) erityisesti silloin, kun neuvotteluja on käyty ennen eronpyyntöä. Taulukkoja laadittaessa on pyritty ottamaan huomioon neuvottelujen tosiasiallinen kesto aika mahdolliset pitkätköt katkot pois lukien.

Ylimmäksi ulottuva viiva osoittaa aikaa, minkä maa — vähintään — tietyssä vaiheessa on ollut vailla parlamentaarisesti täysin toimintakykyistä hallitusta.



parlamentaarinen pohja hallitukselle tahdotaan saada, sitä suuremmaksi neuvottelutarve kasvaa. Täytyykin vain varoittaa totuttautumisesta siihen ajatukseen, että hallitusneuvottelujen t ä y t y y kestää kauan. Pyrkimyksenä tulisi olla neuvottelujen nopeuttaminen kaikkiin mahdollisiin tavoin. Mitä olisi tässä suhteessa tehtävissä?

Haettaessa vastausta tähän kysymykseen on syytä ensiksi kiinnittää huomiota erääseen »teknilliseen» tekijään, joka näyttää jatkuvasti enenevässä määrässä vaikuttavan hallitusneuvotteluja hidastuttavasti. Se on eri puolueitten sisäisellä säännöstyksellä tapahtuva varsinaisten puolue-elinten sitominen (eduskuntaryhmän lisäksi) hallitusneuvotteluihin »hallitusvastuuseen osallistumisesta» päättävänä. Kuten T a r k i a i n e n (Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä, s. 22 ss.) on osoittanut, ulottuvat tällaisten järjestelyjen juuret itsenäisyysaikamme ensimmäisiin vuosiin asti. Mutta sen jälkeen kun Ståhlberg esitti alussa lainatun kuvauksensa hallituksen muodostamismenettelystä, on järjestelmä eri puolueiden piirissä vahvistunut ja tullut kiteytyneksi täsmällisten sääntömääräysten tai toimintaohjeitten muotoon. Sitkeimmin on Ruotsalaisen Kansanpuolueen ja Kansallisen Kokoomuksen piirissä pidetty kiinni siitä periaatteesta, että valta päättää hallitukseen menosta on kuuluva eduskuntaryhmälle. Mutta nekin ovat siitä nyttemmin luopuneet tai luopumassa ainakin sikäli, että varsinaisia puolue-elimä kuullaan hallitukseen menosta päätettäessä. V. 1966 hyväksytyissä Kansallisen Kokoomuksen säännöissä sanotaan, että »yhteisiä tilaisuuksia on järjestettävä eduskuntaryhmän ja puoluevaltuuston ja -hallituksen kesken neuvoteltaessa osallistumisesta hallitusvastuuseen». Ruotsalaisen Kansanpuolueen uudessa sääntöehdotuksessa, joka on ollut periaatekeskustelun alaisena v:n 1966 puoluepäivillä, ehdotetaan säädettäväksi, »att partirådet och riksdagsgruppen i samråd måtte besluta om partiets regeringsmedverkan». Puolueen taholta marraskuussa 1966 annetun tiedon mukaan ei näytä todennäköiseltä, että ehdotus tulee hyväksytyksi tämän sisältöisenä, vaan että puolueenuevosto tulee saamaan vain konsultatiivisen roolin päätettäessä hallitukseen menemisestä.

Varsinaiset puolue-elimet, joiden päätösvallan käytön tai konsultation luonteinen myötävaikutus on tarpeen puolueen sitomiseksi hallitusvastuuseen, saattavat olla monikymmenpäisiä kollegioita eri puolilta maata koostuvine jäsenineen.

TAULUKKO 4. VÄHINTÄÄN 30 PÄIVÄÄ KESTÄNEIDEN HALLITUSPULIEN KESTO VERRATTUNA NIIDEN JÄLKEEN MUODOSTETTUIJEN HALLITUSTEN IKIIN

Pylväät osoittavat vaakaviivalla lueteltujen hallitusten muodostamisen keston ajan edellisen hallituksen eronpyynnöstä luettuna, sekä taulukosta ilmenevällä tavalla hallitustyyppin.

»Puolueiden ulkoparlamenttaaristen elinten välitön vaikutus hallitusten muodostamiseen — ja samaten hallitusten kaatumiseenkin — on parlamentarismin periaatteen kannalta puolustamattomissa, vieläpä nimenomaan hylättävä». Näin jyrkästi sanoo Tarkiainen (s. 228), hyvin perustein. Mutta kun vapaata puolutoimintaa ei voida estää hakeutumasta nyt puheena oleviin muotoihin, täytyy vain tyytyä toivomaan, ettei menetelmää käytännössä kehitettäisi liian raskaaksi. Mitä laajempaa aparaattia hallituspuolien selvittämisessä on käytettävä ja mitä pitemmälle yksityiskohtiin eri elimissä mennään, sitä pahemmanlaatuisena tulee pitkien hallituspuolien syöpä Suomen parlamentaarista elämää vaivaamaan.

Onko jotakin muuta tehtävissä pitkien hallituspuolien välttämiseksi? Siirtymistä enemmistövaalijärjestelmään tuskin kannattaa — asiaa realistisesti ajatellen — edes ottaa puheeksi, erittäinkin kun se johtaa vaikeaan selvittelyyn eri vaalisysteemien »demokraattisuudesta». Kaukaiselta näyttää myös se, niinkään valtiosäännön muuttamista edellyttävä mahdollisuus, että seurattaisiin Saksan Liittotasavallan tarjoamaa esikuvaa. Siellähän voi hallituksen eroon pakottavan epäluottamuslauseen antaminen tapahtua vain valitsemalla liittokanslerille seuraaja parlamentin jäsenenemmistöllä (ns. konstruktivinen epäluottamuslause). Näin valitun henkilön nimittää Liittotasavallan presidentti (meidän pääministeriämme vastaavaksi) liittokansleriksi, jonka esityksestä sitten ministerit nimitetään. Mutta meillä — kuten sanottu — tuskin ollaan ainakaan vielä tätä nykyä valmiita näin suureen muutokseen, joka olennaisesti supistaisi presidentin valtaa. — Todettakoon, että marraskuussa 1966 on havaittu Saksan järjestelmän rakoilevan valtio-oikeudellisesti epäilyttävällä tavalla: Liittopäivät hyväksyivät näet enemmistöäänestyksin ehdotuksen, jossa liittokansleria vaadittiin alstumaan luottamuslauseäänestykseen.

Käytännöllisesti katsoen onkin ilmeisesti hedelmällisintä suuntautua tutkimaan niitä hallituspuolien lyhentämismahdollisuuksia, jotka eivät edellytä valtiosäännön muutoksia. Tässä tarkoituksessa palautetaan seuraavassa miehiin muuan valtiollisen elämämme tapahtumasarja vuodenvaihteen 1958—1959 pitkän hallituspuolien ajalta.

Maalaisliittolaisten ministerien ilmoitettua 4. 12. 1958 jättävänsä paikkansa F a g e r h o l m i n hallituksessa ulkopoliittisista syistä, esitti hallitus eronpyyntönsä samana päivänä. Jo edellisenä päivänä olivat eri puolueiden edustajat neuvotelleet uudesta hallituspuolijärjestelmästä. Kun tuloksettomiksi jäineitä hallitusneuvotteluja oli käyty kymmenisen päivää, antoi Suomen Kansanpuolueen puoluevaltuusto julkilausuman, jossa suositeltiin erityislaatuisen hallituspuolien selvittämistä »poikkeuksellisin keinoin, siis poliittisen presidentinhallituksen avulla». Eräessä päivälehdessä julkaisemassani kirjoituksessa

esitin oman käsitykseni siitä, mitä poliittisella presidentinhallituksella mielestäni oli ymmärrettävä. Kirjoitin näin (HS 17. 12. 1958):

»Tavallisesti puolueet hallitusta muodostettaessa päättävät osallistumisestaan hallitusvastuuseen, ja ministeripaikat jaetaan hallituspuolueiden kesken niiden kansanedustajapaikkojen lukumäärän mukaisessa suhteessa. Puolue-elimet ovat lisäksi viime aikoina alkaneet määrätä, kutka henkilöt tulevat puoluetta edustaviksi ministereiksi hallitukseen.

Poliittisen presidentinhallituksen ajattelen syntyvän toisella tavoin. Puolueiden olisi — lupaamatta tavalliseen tapaan kannatustaan uudelle hallitukselle — vain suostuttava siihen, että niiden jäsenet, vieläpä kansanedustajat ja keskeisissä poliittisissa asemissa olevat henkilöt, saavat ryhtyä hallituksen jäseniksi. Tällöin saisi hallituksen muodostaja paljon suuremman liikkumistilan kuin mikä hänellä muutoin on niin hyvin hallituksen ohjelman kuin paikkajaon ja henkilökysymysten suhteen. Toiselta puolen taas puolueet olisivat vapaat sitoumuksista suhteessa hallitukseen. Ne eivät olisi sitoutuneet antamaan kannatustaan hallitukselle, vaan voisivat suhtautua siihen asia asialta tapahtuvin kannanotoin.

Hallituksen tulee valtiosääntömme mukaan nauttia sekä tasavallan presidentin että eduskunnan, siis kummankin luottamusta. Nimittäessään hallituksen tasavallan presidentti antaa sille luottamuksensa. Parlamentaarista hallitusta muodostettaessa tulee eduskunnan enemmistön luottamuksen olemassaolo tavallisesti todetuksi jo hallituksen syntymisvaiheessa sillä tavoin, että perustajaryhmät asettuvat hallitusta kannattamaan.

Poliittisen presidentinhallituksen syntyessä sen sijaan käy selväksi vain, että sillä on tasavallan presidentin luottamus. Kysymys, onko hallituksella myös eduskunnan luottamus, jää toistaiseksi avoimeksi. Tämän luottamuksen olemassaolo tai puuttuminen voidaan selvittää eduskunnan edessä esim. välikysymyskeskustelussa. On myös ajateltavissa, että presidentinhallitus heti synnyttyään astuu oma-aloitteisesti eduskunnan eteen saadakseen luottamuskysymyksen selvitetyksi. Jos eduskunta epäi luottamuksensa presidentinhallitukselta, ovat seuraamukset samat kuin varsinaisen parlamentaarisen hallituksen ollessa kysymyksessä: hallituksen on erottava, ellei tasavallan presidentti tahdo hajoittaa eduskuntaa.

Itse asiassa voidaankin sanoa, että presidentinhallitus eroaa varsinaisesta parlamentaarisesta hallituksesta olennaisesti vain syntytapansa suhteen. Jos hallitus saavuttaa eduskunnan tuen, ei sen synty tapa vähennä sen toiminta-alan laajuutta tai toimintavoimaa eikä estä sitä muodostumasta pitkäikäiseksi. Juuri tällainen rinnastaminen varsinaisen parlamentaarisen hallituksen kanssa erottaa poliittisen presidentinhallituksen ns. toimitusministeristöstä, ammattiministeristöstä ja virkamieshallituksesta. Näille viimeksi mainituille on näet yleensä ominaista niiden väliaikaisuus, aktiiviteetin eräänlainen rajoittuneisuus, hallituksen miehittäminen pääasiallisesti varsinaisten poliittisten piirien ulkopuolelta ja tinkiminen normaalista luottamusvaatimuksesta suhteessa eduskuntaan.»

Kaikille eduskuntaryhmille 16. 12. 1958 osoittamassaan kirjeessä Tasavallan Presidentti lausui, että »ulospääsy poliittisesta umpikujasta, johon on ajautettu, näyttää olevan mahdotonta puolueiden kesken suoritettavien hal-

litusneuvottelujen avulla.» Tämän vuoksi hän pyysi, että ryhmät sallisivat jäsentensä »olla mukana muodostettaessa toimitusministeristöä». Seuraavana päivänä annetuista ryhmien vastauksista olivat myönteisiä Suomen Kansanpuolueen, Maalaisliiton, »skogilaisten» ja SKDL:n, kun taas Kokoomus, ruotsalaiset ja sosialidemokraatit vastasivat kielteisesti. »Poliittinen presidentinhallitus» ja sen kanssa tässä vaiheessa samaa tarkoitettavaksi ymmärretty »toimitusministeristö» oli tehty epäilyksenalaiseksi vihjailemalla vallankaappauksesta, diktatuurista ja kansanrintamasta. Tämän vastustuksen vuoksi raukesi esitetty ajatus yksinkertaisemman menettelyn käyttämisestä laajapohjaisen hallituksen muodostamiseksi. Erinäisten välivaiheitten jälkeen päädyttiin 13. 1. 1959 maalaisliittolaiseen vähemmistöhallitukseen.

Nyt jälkepäin asiaa ajatellen täytyy nimitys »poliittinen presidentinhallitus» todeta vähemmän onnistuneeksi. Tosinhan se on sikäli täsmällinen, että se sulkee pois ei-poliittisen hallituksen ja tarkoittaa osoittaa, että hallituksen syntyessä tulee selväksi vain presidentin luottamuksen olemassaolo, kun sensijaan eduskunnan ja hallituksen välinen luottamussuhde jää selvittämättä sillä tavoin kuin poliittisia hallituksia muodostettaessa yleensä on viime aikoina tapahtunut. Soveliaampi nimitys olisi ollut vaikkapa »pääministerinhallitus». Se olisi näet paremmin kuin tuolloin käytetty termi kuvannut sitä perusajatusta, että hallitusta muodostettaessa olisi pääministeri oleva keskushenkilönä siihen tapaan kuin yleensä tapahtui itsenäisyytemme alkuaikoina.

Olen omalta osaltani edelleenkin sitä mieltä, että hallituksen tekemisen tekniikassa olisi pyrittävä palaamaan vanhoille linjoille. Pääministerikandidaatin harkinnan ja poliittisen vaiston varaan tulisi jäädä melkoisen osan niistä kysymyksistä, joita nykyisin koetetaan ratkoa puolueiden välisin neuvotteluihin. Mitä erityisesti henkilökysymyksiin tulee, näyttää — vastoin tätä ajatusta — olevan jatkuvasti vahvistumassa sellainen tapa, että eri puolueet itse määräävät omat »edustajansa» hallitukseen. Jopa P a a s i o v:n 1966 huhti-toukokuun hallitusneuvotteluissa nimenomaisesti omaksui sen kannan, ettei hallituksenmuodostajan ole sekaannuttava »toisten ryhmien» henkilöasioihin. — Tätäkin täytyy pitää huonoon suuntaan ohjautuvana käytäntönä. Se vaikeuttaa hallituksen muodostamista pääministerin johtamaksi hyväksi työryhmäksi, päämäärä, minkä toteutumiseksi jo monipuoluejärjestelmä sellaisenaan asettaa omat rajoituksensa.

Lyhyt yhteenveto edellä esitetystä hallituksensynnyttämismenettelyn toivottavaa kehityssuuntausta koskevista ajatuksista muodostuu seuraavaksi:

Usein uusiutuvat pitkät hallituspulat ovat vakavana epäkohtana parlamentaarisessa järjestelmässämme. Itse systeemin perusteisiin puuttumatta voitaisiin tätä epäkohtaa lieventää keskittämällä hallituksenmuodostamistehtävä, suhteessa puolueihin, viimeaikaista käytäntöä enemmän pääminis-

terikandidaatin hoidettavaksi ja vastaavasti vähentämällä erittäinkin »ulko-parlamentaaristen» puolue-elinten pitkälle yksityiskohtiin menevää puuttumista hallituskysymyksen selvittelyyn. Kummassakin suhteessa on oikeastaan kysymys vain palaamisesta itsenäisytemme alkuaikojen käytäntöön.

SUMMARY: Formation of Government in Finland

by Veli Merikoski

Governments have generally been comparatively short-lived in Finland. Since 1917, in somewhat less than 50 years, Finland has had fifty governments. The fundamental reason why the Finnish governments have been so short-lived may be the poor incompatibility of the parliamentary system of government and the proportional system of representation.

Table 3 illustrates the duration in days of government crises in Finland: in the case of each government, the continuous line indicates the length of time between the occurrence of the reason why the preceding government resigned and the appointment of the new government; the broken line shows the interval between the date when the preceding government resigned and the new government was appointed; and the dotted line indicates the duration of the negotiations that led to the formation of the new government. Thus, in each case, the longest line shows for what length of time the country was without a government fully capable of parliamentary action. Inspection of the table reveals that, over the past few decades, there has been a tendency for the government crises to become increasingly long. There is nothing to indicate, on the other hand, that prolonged negotiations preceding the formation of a government would ensure its longevity.

A »technical» factor, which seems to lead to increasingly prolonged negotiations, is the involvement of party organs proper (in addition to the parliamentary groups) in these negotiations through rules internal to the political parties. These party organs, the cooperation of which is necessary — in the form of decisions or consultation — in order to have a party share in governmental responsibility, are in many instances bodies consisting of tens of members living in various parts of the country.

Efforts have sometimes been made to settle open political questions rather in detail in the negotiations preceding the formation of a government. Another tendency can also be observed: each of the political parties concerned has tried to choose »its own representatives» in the government.

Frequent prolonged government crises are a drawback of the political system prevailing in Finland. Leaving the fundamentals of the system intact, this drawback could be mitigated through reducing the importance of the role played by »extra-parliamentary» party organs in government formation and concentrating the task — as far as the involvement of the political parties is concerned — more in the hands of the prime minister candidate and letting it depend more upon his deliberation and political intuition how to settle the questions that various parties have in recent years attempted to settle through joint negotiations. In point of fact, all this would only mean a return to the practice that prevailed during the early years of Finland's independence.