

TASAVALLAN PRESIDENTTI SUOMEN POLIITTISESSA JÄRJESTELMÄSSÄ: UUSIA NÄKÖKOHTIA JA KEHITYSSUUNTIA

Paavo Kastari

Valtiosäännön moderni merkitys valtaa rajoittavana oikeudellisena tekijänä on voitu asettaa kysymyksenalaiseksi verrattuna lähimenneisyyteen, jolloin sen tärkeänä tehtävänä oli rajoittaa alkujaan itsevaltiaan kuninkaan vallan käyttöä ja sitoa se lakiin.¹ Kritiikki on kuitenkin ehkä liioitteleva ja saattaa sitäpaitsi nojautua eräänlaiseen puoliotuuteen. Erityisesti liittovaltioissa on valtiosäännöllä yhä edelleen erittäin huomattava oikeudellinen merkitys kokonaisuvaltion ja osavaltioiden välisen lainsäädäntö- ja muunkin toimivallan rajaajana; lisäksi on sen tehtävä perusoikeuksien suojana valtiota ja parlamenttiakin vastaan saanut lisääntyvää kantavuutta useiden maiden omaksuessa viime aikoina lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisen tuomioistuinten toimesta.

Toisaalta on kuitenkin myönnettävä, että valtiosäännön normit ja niillä asetetut muodot, joita noudattaen täytäntöönpanovallan on tehtävä päätöksiänsä ja suoritettava toimenpiteitensä, ovat olleet jossakin määrin jäämässä taka-alalle. Ehkä pääasiallisena selityksenä tähän on se, että puolueista on tullut niin keskeinen tekijä poliittisessa järjestelmässä. Erityisesti parlamentarisessa järjestelmässä hallitus nojaa puolueisiin eikä entistä vastakohtaisuutta sen ja parlamentin välillä enää juuri ole. Reaalisena vallan keskittyessä ministeristölle on valtionpäämiehestä tullut lähinnä symbolinen keulakuva sekä lähinnä — niin kuin on sanottu — entisten neuvonantajien neuvonantaja; hänen ja ministeristön mahdollisessa ristiriidassa eivät enää näyttele merkittävää osaa legaaliset normit vaan poliittiset näkökohdat.

Suomen hallitusjärjestelmässä ei tämä parlamentarismien yleinen malli kuitenkaan päde. Presidentti on — viime aikoina jopa ehkä lisääntyvässä määrässä — sängen merkittävä poliittinen voimatekijä; myös legaaliset normit näyttelevät yhä edelleen huomattavaa osaa. Tähän on ollut vaikuttamassa monia historiallisia ja rakenteellisia seikkoja.

Ensinnäkin tuntuu Suomen valtioelämässä voimakkaana legalistinen ja nimenomaan valtiosääntöoikeudellinen perinne. Se on meille yhteistä entisen emämaamme Ruotsin kanssa; se terästyi meidän kohdallamme kuitenkin

vielä huomattavasti tullessamme 1809 liitetyksi autonomisena suuriruhtinaskuntana Venäjän itsevaltiaan tsaarin alaisuuteen runsaan sadan vuoden ajaksi, jonka parina viimeisenä vuosikymmenenä jouduimme verettömästi mutta katkerasti taistelemaan perustuslaillisen järjestelmämme puolesta. Tiukkaa kiinnipitämistä valtiosäännön muodoista osoittaa sekin, että Suomessa ei ole koskaan turvaututtu perustuslakia säätävään kansalliskokoukseen, vaan uudistukset on aina suoritettu tarkoin aikaisemman valtiosäännön vaikeuttavia muutosäännöksiä noudattaen. Esim. 1906 siirtyminen mitä vanhanaikaisimmasta ja suppealle pohjalle rakentuneesta neljän säädyn edustuslaitoksesta mitä moderneimpaan ja demokraattisimpaan parlamenttiin samoin kuin 1917—1919 — tosin varsin suurin vaikeuksin — monarkiasta parlamentaariseen tasavaltaan, merkitsivät erittäin jyrkkiä muutoksia, mutta tapahtuivat tarkoin aikaisemman valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä.

Valtiosääntöinen perinne ja sen ehjä jatkuvuus lähti myös liikkeelle täällä Pohjolassa ehkä aikaisemmin kuin missään muualla. Reaktiona itsevaltiuden kauden suuriin epäkohtiin järjestettiin täällä jo 1719—1723 yksityiskohtaisilla perustuslaeilla paitsi valtiopäivien toiminta sekä niiden ja täytäntöönpanovalan välinen suhde myös viimeksi mainitun piirissä kuninkaan ja hänen neuvostonsa toimintamuodot. Kuningas sidottiin tekemään päätöksensä ainoastaan neuvostonsa (laajemmassa tai suppeammassa) istunnossa, jossa pidettiin pöytäkirjaa ja jossa hänellä oli kaksi ääntä ja äänten mennessä tasan ratkaiseva ääni. Legaalisia muotoja noudattaen huolehdittiin myös siitä, että neuvoston kokoonpano muuttui sitä mukaa kuin valtiopäivillä kaksi puoluetta vaihtelivat enemmistöinä.

Reaktiona tämän kauden ylenpalttisen säätyvallan epäkohtiin säädettiin 1772 uusi hallitusmuoto, jolla täytäntöönpanovalta siirtyi niin ratkaisevasti valtionpäämiehelle, että sittemmin myös Venäjän tsaari saattoi Suomen suuriruhtinaana (1809—1917) siihen suurin piirtein tyytyä paria viimeistä vuosikymmentä lukuunottamatta.

Oli luonnollista, että itsenäistymisen jälkeen interregnum ja verinen kansalaissota takanamme sekä bolševistinen Venäjä vierellämme uutta hallitusmuotoa luotaessa pyrittiin mahdollisimman vahvaan hallitusvaltaan. Se katsottiin saavutettavan lähinnä voimakkaan valtionpäämiehen avulla. Kansalaissodan voittanut osapuoli yritti pystyttää monarkian, mutta yritys raukesi mm. valtiosäännön edellyttämiin ankariin määräenemmistövaatimuksiin. Lopuksi päädyttiin tasavaltaan, jonka hallitusmuodossa pyrittiin antamaan presidentille mahdollisimman vahva asema samalla kun toisaalta valtioneuvosto säädettiin nimenomaan riippuvaksi eduskunnan luottamuksesta (36 §).

Presidentin asemaa pyrittiin vahvistamaan mm. järjestämällä hänen valitsemisensa USA:n tapaan välillisillä vaaleilla tapahtuvaksi. Presidentille

annettiin myös tärkeimmät valtaoikeudet niin kuin ylipäällikkyyks, parlamentin hajoitus, lakiesitysten antaminen eduskunnalle sekä eduskunnan hyväksymien lakien vahvistaminen veto-oikeuksineen, jonka vain uusi eduskunta vaalien jälkeen saattaa murtaa. Presidentille säädettiin myös ulkopoliitiikan johto (33 §) sekä nimittäminen tärkeimpiin virkoihin. Hänen nimittämäänsä ministeristöä ei veloitettu esittäytymään eduskunnalle parlamentaarisen luottamuksen toteamista varten eikä se myöskään käytännössä ole tullut tavaksi. Vanhan perinteen ja Ruotsin nykyisenkin hallitusmuodon esimerkin mukaisesti presidentti sidottiin tekemään päätöksensä — miltei vain ylipäällikkönä tehtäviä päätöksiä lukuunottamatta — valtioneuvoston istunnossa asianomaisen ministerin esittelystä (34 §). Säännökset formuloitiin vielä sillä tavoin, että valtioneuvostolla ei ole laillista valtaa estää presidenttiä tekemästä päätöksiään henkilökohtaisen käsityksensä mukaan; valtioneuvostolla on valta ainoastaan kieltäytyä panemasta täytäntöön presidentin päätöstä, jos se on lainvastainen, ja ministerillä sitä varmentamasta, jos se on suorastaan perustuslain vastainen (35 ja 45 §). Välittömässä käytössään on presidentillä vain kanslia, joka on niin pieni, että sen virkamiehet on laskettavissa yhden käden sormilla.

Kaikkia valtuuksiansa ovat presidentit myös käytännössä käyttäneet ja monia niistä he ovat joskus käyttäneet jopa vastoin valtioneuvoston enemmistön tai yksimielisenkin valtioneuvoston mielipidettä. Tällainen presidentin itsenäinen vallankäyttö on ollut poliittisesti mahdollista ja joskus välttämätöntäkin monista syistä. Tärkeimpiä niistä on varmaankin ollut toisaalta voimakkaan hallitusvallan tarve monissa sisä- tai ulkopoliittisesti vaikeissa vaiheissa, toisaalta parlamentaaristen ministeristöjen heikkous pitkinä ajanjaksoina.

Jo uuden hallitusmuodon ensi askelilla tarvittiin määrätietoista johtoa mm. sotatilan päättämiseksi Venäjän kanssa Tarton rauhaan ja Ahvenanmaan saariryhmän Ruotsiin liittämisen estämiseksi. Lujatahtoinen Ståhlberg torjui suuren rivaalinsa Mannerheimin avoimen kehoituksen Pietarin valloittamiseksi bolševikeiltä valkoisten venäläisten hyväksi ja muutamaa vuotta myöhemmin hän kykeni selviytymään erinäisten upseeripiirien aiheuttamasta vakavasta ristiriidasta, joka asetti hänen arvovaltansa ylipäällikkönä vaakalaudalle. Hän pystyi tasoittamaan kansalaissodan jälkivaikutusten kärjistämiä poliittisia vastakohtaisuuksia, vaikka hän niiden yhteydessä joutui 1924 vastoin parlamentaarisen hallituksen tahtoa jopa hajoittamaan eduskunnan, joka oli tullut kommunististen kansanedustajien vangitsemisen vuoksi vajaalukaiseksi. Hallitus erosi ja presidentti teki hajoituspäätöksensä nimittämensä virkamieshallituksen istunnossa.

Myös Svinhufvud oli lujatahtoinen mies, joka korkeaan tehtäväänsä toi lisäksi mukanaan tsaarinajan sortokauden suurimman vastarintasankarin ja itsenäisyysjulistuksen antaneen hallituksen pääministerin arvovallan. Sitä

hän tarvitsikin rajoittaessaan kommunismin vastaisen liikehdinnän ja pulakauden levottomuudet sekä mm. kukistaessaan fasisluonteisen liikehdinnän. Kun hän kuitenkin syksyllä 1936 torjui enemmistöhallituksen muodostamisen, jossa myös suuri sosialidemokraattinen puolue olisi ollut mukana, jäi hän valitsematta uudelleen presidentiksi.

Sodan vaikeissa oloissa vastasivat maan asioiden johtamisesta hiukan — niin kuin on sanottu — kaksoiskuninkuutta muistuttavalla tavalla lähinnä kaksi miestä: Risto Ryti ensin pääministerinä ja sitten presidenttinä, sekä marsalkka Mannerheim ylipäällikkönä. Edellisen osalle tuli yhdessä eräiden muiden johtomiesten kanssa ankara rangaistus sotaansyällisyysoikeudenkäynnissä, jälkimmäiselle taas arvovaltaa ja taitoa vaativa tehtävä johtaa presidenttinä maa sodasta rauhaan. Sodan jälkeisten presidenttien hankalana tehtävänä on vuorostaan ollut ennen kaikkea maan uuden ulkopoliittisen suuntauksen vakaannuttaminen ja Neuvostoliiton luottamuksen saavuttaminen sen pysyvyyteen ja horjumattomuuteen. Tehtävä ei varsinkaan aluksi ollut helppoa sisäpoliittisestikaan edes Paasikiven arvovallalle. Kekkonen on puolestaan joutunut sisäpolitiikan sektorilla käyttämään kaiken taitonsa ja taistelutahtonsa ennen kuin hän osittain varsin kiivaiden vaiheiden jälkeen on saavuttanut lopulta nykyisen arvovaltansa.

Mainitsin jo, että toisena merkittävänä selityksenä presidentin vallan voimakkuudelle näyttää olevan parlamentaaristen ministeristöjen heikkous. Meillä on itsenäisyytemme aikana ollut puolisansataa hallitusta ja niiden keskimääräinen elinikä on ollut vuosi. Vain hiukan yli puolet tästä määrästä on voinut nojata eduskunnassa puolueiden enemmistökoalitioon, joka sekin on useasti ollut sangen löysä. Vajaa toinen puoli on ollut vähemmistöhallituksia tai peräti ns. toimitusministeristöjä (6 kpl). Viimeksi mainituille on luonteenomaista, että niitä muodostettaessa ei ole neuvoteltu minkään puolueen kanssa ja että niiden jäsenistö on koostunut pääasiassa virkamiehistä, etujärjestöjen johtohenkilöistä tai muista varsinaisen puoluepolitiikan lähituntumasta sivussa olleista henkilöistä. Enemmistöhallituksetkin ovat usein olleet hajanaisia ja silloin miltei alituisesti alttiita hajoamaan sisäisiin erimielisyyksiinsä.

Pääministeri ei ole näissä oloissa voinut juuri koskaan kohota todelliseen johtajuuteen, vaan hänen huomionsa on pitänyt keskittyä pääasiassa hallituksen sisäisten erimielisyyksien sovitteluun taikka luovimiseen parlamentin vaihtelevien tuulien mukaan. Kuten tunnettua hallituspulat ovat olleet usein vaikeita ja pitkäaikaisia. Täten presidentillä on ollut merkittävä osuus sekä muodostettavan kabinetin puoluepoliittisen pohjan suuntaajana ja pääministeriehdokkaan valitsijana että joskus hallituksen kokoonpanemissakin, varsinkin ulkoministerin paikan täyttämässä.

Selityksenä näihin ilmiöihin ovat vuorostaan olleet lähinnä puolueolot.

Parlamentissa on miltei aina ollut puolueita ainakin puolen tusinaa ja lisäksi useimmiten jokin kääpiöpuolue. Itsenäisyyssajan vaaleissahan ei mikään puolue ole saanut enemmistöä parlamentissa. Vielä haitallisempaa on varmaankin ollut kansalaissotaan juontuva porvarillisten puolueiden jyrkkä vastakohtaisuus vasemmistoon parina ensimmäisenä vuosikymmenenä sekä senkin jälkeen aina nykypäivään asti ajoittain vieläkin jyrkempi vastakohtaisuus kahden vasemmistopuolueen, sosialidemokraattien ja kommunistien välillä. Edellytykset parlamentaaristen luottamussuhteiden syntymiselle ja yhteistyön alkunpääsemiselle eivät siis olleet suotuisat.

Autoritäärinen suuriruhtinaskunnan loppukaudella oli tosin jo havaittu aivan vähäisiä parlamentarismien ituja, mutta ne eivät päässeet kehittymään. Kauden viimeisellä vuosikymmenellä ne täydelleen tukeutuivat tsarismien ankaraan byrokraatiaan. Kun parlamentarismi sitten yhtäkkiä 1917 saatettiin valtiosäännönmuutoksella voimaan, ei ollut ihme, että puolueet ja poliitikot eivät aluksi osanneet ajatella uuden järjestelmän edellyttämällä tavalla eikä ottaa siitä johtuvia vastuita. Kävipä niinkin, että v:n 1922 vaalien edellä ei mikään puolue ollut halukas ottamaan hallitusvastuuta, jolloin presidentin itsensä oli muodostettava virkamiehistä väliaikainen toimitusministeristö. Sama menettely tarjoutui presidentin käytettäväksi pari vuotta myöhemmin, kun hän katsoi välttämättömäksi avata vastoin parlamentarisen hallituksen tahtoa eduskunnan hajoituksella umpikujan, johon oli jouduttu kommunististen kansanedustajien vangitsemisen vuoksi. Mutta vielä viime ja tällä vuosikymmenelläkin on presidentti puolueitten välisten ristiriitojen hankaloittaessa normaalia menettelyä turvautunut samantapaisiin puolueiden ulkopuolelta muodostettuihin ministeristöihin; niiden koostumuksella on nyt kuitenkin saattanut joskus olla puoluepoliittista taikka työmarkkinajärjestöihin liittyvää väriä enemmän kuin 1920-luvulla.

Tällaisten tai muutoin poliittisesti heikkoina pidettyjen hallitusten kohdalla ei presidentillä ole ollut suurempia vaikeuksia ajaa valtioneuvoston mielipiteestä ehkä poikkeavakin kantansa lävitse. Mutta toisinaan presidentti ei ole epäillyt tekemästä enemmistöhallituksenkaan istunnossa sen kannasta poikkeavaa päätöstä, vaikka seurauksena on saattanut olla hallituspula. Niin kävi 1932 Svinhufvudin kieltäytyessä antamasta eduskunnalle koron säännöstelyä tarkoittavaa lakiehdotusta. Niin ikään päätti Ryti 1941 antaa eduskunnalle pika-asetuslain muutosesityksen poliittisesti tärkeässä yksityiskohdassa enemmistöhallituksen kannasta poikkeavassa muodossa. Tällöin ulkopoliittisestikin jännittyneen tilanteen vuoksi ei hallitusta voitu päästää hajoamaan ja toisella kannalla ollut ministeri velvoitettiin päätös varmentamaan. Parlamentti muutti kuitenkin kiistanalaisen kohdan hallituksen enemmistön kannan mukaiseksi ja sellaisena presidentti lopulta lain myös vahvisti. Viimeinen tällainen tapaus sattui, kun presidentti päätti

21. 2. 1969 antaa poliittisesti tärkeän vaalilakiesityksen eduskunnalle olennaisissa kohdissa valtioneuvoston enemmistön kannasta poikkeavana.

Useimmiten on presidentti kuitenkin tehnyt hallituksen kannasta poikkeavia päätöksiansä asioissa, joilla ei ole ollut lainkaan tai vain vähän poliittista merkitystä. Jossain määrin ovat tällaisia päätöksiä tehneet kaikkikin presidentit. Ståhlbergin, joka kuitenkin pyrki mahdollisuuksien mukaan määrätietoisesti noudattamaan parlamentarismien pelisääntöjä, tiedetään tehneen niitä pitkälle toistakymmentä. Usein tällaiset päätökset näyttivät perustuneen legalistisiin näkökohtiin.² Varsin suuri osa valtioneuvoston kannasta poikenneista presidentin päätöksistä ovat olleet virkanimityksiä. Runsaammin on niitä tehnyt Paasikivi, joka viranhakijoiden ansioita punnitessaan pyrki noudattamaan siihen mennessä jo toisarvoiseksi joutunutta oman nuoruutensa aikaista virkavuosisiperiaattia. Hänen toimikautensa loppuaikoina hallitukset muodollisestikin mukautuivat tähän ja pyrkivät niin ollen esittämään nimitettäväksi ehdokkaan, jonka kannalla presidentin tiedettiin olevan.

Eräät perinteelliset ja tavallaan myös legalistiset seikat ovat omansa tuomaan korostetusti esille ja myös julkisuuteen erimielisyydet sekä presidentin ja ministeristön välillä että myös valtioneuvoston omassa keskuudessa. Ensinnäkin pidetään sekä asioiden esittelyssä presidentille että valtioneuvoston istunnoissa pöytäkirjaa, johon jokaisen kannanotot merkitään. Pöytäkirja ei meillä niin kuin monissa muissa maissa ole luottamuksellinen vaan julkinen, eli siis kenen tahansa saatavissa oleva asiakirja.

Toiseksi on asioiden käsittelytapa aivan erilainen valtioneuvoston istunnoissa ja presidentin esittelyissä. Pääministerin puheenjohtolla ja siis ilman presidenttiä valtioneuvosto käsittelee sangen suuren määrän asioita, joissa ratkaisut erimielisyyden sattuessa tehdään äänestämällä. Asioita presidentille esiteltäessä ei käsittely sitä vastoin ole kolleeginen eikä siellä siis äänestetä; varsinainen ratkaisuhan kuuluu presidentille yksin. Tässä tilaisuudessa ministerit vain lausuvat mielipiteensä siis ikäänkuin neuvoksi presidentille; niiden ministereitten, jotka eivät puhu mitään katsotaan valtioneuvoston ohjesäännössä (52 §) säädetyin presuntion nojalla yhtyneen esittelevän ministerin mielipiteeseen.

Ylin täytäntöönpanovalta on siis menettelymuodoiltaan korostetusti kaksihaarainen. Mutta valtioneuvosto määrittelee kantansa myös presidentille esiteltäviin asioihin valmistavassa käsittelyssä pääministerin puheenjohtolla ja siis tarvittaessa äänestämällä. Varsinkin varhaisemmalla kaudella tietävät pöytäkirjat kertoa sangen lukuisista äänestyksistä valtioneuvoston istunnoissa sekä erimielisyyksistä vielä presidentin esittelyissäkin.

Useimmissa tapauksissa eriävät mielipiteet presidentin ja valtioneuvoston välillä pyritään kuitenkin sovittamaan jo ennakkoon epävirallisilla neuvotteluilla taikka pelkästään jomman kumman mukautumisella. Tässä kohden

näyttää kuitenkin olevan olennaisia eroja siinä tyyliässä, millä kukin presidentti on asioita hoitanut. Relanderin äskettäin ilmestyneet päiväkirjat osoittavat hänen sangen usein saapuneen valtioneuvoston epävirallisiinkin neuvotteluihin tai sen ulkoasiain valiokunnan kokouksiin sekä itsekin niitä järjestäneen. Myös presidentin virallisissa esittelyissäkin näyttää hänen aikanaan pidetyn tärkeiden asioiden yhteydessä perusteellisia pohdintoja. Kallion puolestaan tiedetään presidenttinäkin olleen varsin aktiivinen puhelinneuvottelija. Sodanaikaisissa oloissa presidentti Ryti piti niinikään usein epävirallisia neuvotteluja ainakin tärkeimpien ministereiden kanssa.

Muilla presidenteillä näyttää sitä vastoin olleen yleensä melkoisesti toisenlainen tyyli. Luonnollisesti eivät nuo muutkaan presidentit ole torjuneet puhelimitse tai henkilökohtaisen käynnin muodossa neuvottelua haluaavaa ministeriä ja tarkempia selvityksiä kaipaavissa asioissa he ovat itsekin tietysti olleet aloitteentekijöinä. Mutta muutoin he näyttävät yleensä vetäytyneen omaan valtioneuvoston päämiehen korkeuteensa. Sieltä he ovat laskeutuneet ministereitten joukkoon pääasiassa vain virallisten esittelyjen yhteydessä, jolloin ratkaisut on yleensä tehty varsin nopeasti.³

Merkille pantavaa on, että presidentin esittelyt ovatkin yleensä muodostuneet sangen formaalisiksi tilaisuuksiksi. Osanottajille ennalta toimitettujen esittelytilastojen sekä muistioiden ja muiden asiakirjojen nojalla presidentti tekee siellä päätöksensä sangen nopeassa tahdissa ilman varsinaista keskustelua ja asioiden pohdintaa. Rutiinikysymysten kohdalla on luonnollista, että presidentti ilman muuta ilmoittaa hyväksyvänsä ministerin esityksen ja kopauttaa nuijalla pöytään. Mutta erimielisyyksien sattuessa toisella kannalla olevat ministerit tärkeissäkin asioissa säännönmukaisesti vain lyhyesti ja usein ilman tarkempaa argumentointia sanelevat ennakolta harkitun kantansa mukaisesti esityksestä poikkeavan ehdotuksensa, minkä jälkeen presidentti tekee päätöksensä. Presidentin päätös saattaa olla kaikista ehdotuksista poikkeava, joskus jopa yllättävä. Saattaa syntyä sekä oikeudellisesti että poliittisesti pulmallinen tilanne: pitääkö toisella kannalla olevien ministerien j ä l k i k ä t e e n ilmoittaa pöytäkirjaan eriävä mielipiteensä ja voivatko he sen tehdä?

Vastauksella näihin kysymyksiin saattaa olla merkitystä vastuunalaisuuden kannalta sekä oikeudellisessa (HM 43 §) että poliittisessa mielessä. Käytännölliseltä kannalta on viimeksi mainittu ilmeisesti tärkeämpi. Presidentin päätösvallan käyttömuodot on kuitenkin säännelty niin tiukasti hänen legaalista valtaansa korostavasti ja myös asenteet ovat muovautuneet sen mukaisesti sillä tavoin, että ministerien vapauttamiseen poliittisesta vastuusta eivät eriävät mielipiteet riitä, vaan tehokkaana keinona on vain eronpyyntö.

Olen puolestani esittänyt sellaisen tulkinnan, että valtioneuvoston jyrkkä kieltäytyminen kantamasta poliittista vastuuta aiotusta päätöksestä riittäisi

estämään presidentin laillisesti päättämästä toimenpidettä sen hallituksen istunnossa. Tätä kantaa ei kuitenkaan ole toisten teoreetikkojen taholta hyväksytty. Käytännössäkään ei tällaisen »kabinettikysymyksen» tekemistä ole koskaan yritetty. Ainoastaan kerran — edellä mainitussa 1924 suoritettussa eduskunnan hajoituksessa — hallitus on ennakkolisella eronpyynnöllä torjunut vastuun presidentin aikomasta toimenpiteestä. Virallisessa presidentin esittelyssä satikka sen jälkeen ei sitä vastoin eronpyynnölläkään ole koskaan yritetty estää presidenttiä aiettaan toteuttamasta. Edellä mainittu hallituksen ero 1932 johtui siitä, että presidentti puolestaan esti valtioneuvoston ehdottaman koronsäännöstelyä koskevan esityksen antamisen eduskunnalle.

Vastuukysymyksen tarkastelu valaisee mielenkiintoisesti presidentin asemaa ja Suomen poliittisen järjestelmän luonnetta yleensäkin. Parlamentarismien yleisen mallin mukaan on poliittisen vastuun meilläkin katsottu jakautuvan siten, että ministeristö kantaa vastuun presidentinkin toimenpiteistä, kun taas tämä itse on vastuusta vapaa. Esim. presidentin arvosteleminen eduskunnassa ei ole ollut sallittua; kun sosialidemokraattien johtaja Väinö Tanner budjettikeskustelun yhteydessä 1925 arvosteli eräitä presidentin toimenpiteitä ylipäällikkönä, astui »vastuunalainen pääministeri» puhujakorokkeelle ja torjui syytökset minkä lisäksi Tanner sai puhemiehenä toimineelta puoluetoveriltaan pöytäkirjaan huomautuksen, että »presidenttiä ei saa eduskunnassa arvostella».

Sen jälkeen ovat kuitenkin olosuhteet ja käsitykset muuttuneet. Kuluvalle vuosikymmenellä ovat lähinnä pari kansanedustajaa budjettikeskusteluissa ja muissakin sopivissa yhteyksissä useaan kertaan jyrkästikin arvostellut presidentin toimenpiteitä ja politiikkaa saamatta puhemieheltä tai muilta minkäänlaista huomautusta. Menettelyä voi tuskin kuitenkaan pitää erityisen korrektina, kun presidentti ei ole eduskunnassa läsnä eikä siis voi puolustautua. Arvattavasti puhemies sentään kieltäytyisi asettamasta äänestykseen päätöslauselmaa, joka sisältäisi suoranaisesti presidenttiin kohdistuvan arvostelun. Merkille pantavaa on myös, että presidentti itse on vaalilakiasianssa vastoin valtioneuvoston enemmistön kantaa tekemänsä päätöksen johdosta antanut 2. 3. 1969 julkisuudessa selityksen, jossa hän lausui mm., että »arvostelun tämän hallitustoimen johdosta tulee kohdistua minuun».

Presidentin poliittiseen vastuuseen liittyy kuitenkin myös muita ongelmia. Parlamentti ei voi vaatia presidenttiä antamaan selityksiä toimenpiteistään satikka — Weimarin valtiosäännön tapaan Saksassa — panna vireille hänen erottamistaan esim. kansanäänestyksessä. Mutta presidentti voi jäädä uudestaan valitsematta niin kuin kävi Svinhufvudin 1937. Myös Kekkonen uudelleen valinnan estämiseksi aikaansaatiin syksyllä 1961 laaja sosialidemokraateista maalaisliiton yli oikeistoon kaareutuva kolmen, osit-

tain jopa neljän puolueen vaalirintama, mutta yritys epäonnistui. Kuten tunnettua tämä toimenpide raukesi ulkopoliittisten tekijäin vaikutuksesta.

Presidentin vaali onkin viime aikoina saanut yhä selvemmin sellaisen luonteen, että se on miltei institutionalisoinut presidentin poliittisen vastuunalaisuuden. Jo aikaisemminkin oli vaalitaisteluita alettu käydä yhä korostetummin ennaltanimettyjen presidenttiehdokkaiden merkeissä. Kun Kekkonen 1950 vaalien yhteydessä aloitti tehokkaan henkilökohtaisen taistelun oman ehdokkuutensa puolesta mm. lukuisine puhujamatkoineen, on myöhemmin muidenkin ehdokkaiden ja lopulta myös virassa olevan presidentin itsensä ollut yhdyttävä tähän amerikkalaismalliseen vaalitaisteluun. Sen yhteydessä on myös presidentti joutunut tekemään valitsijakunnalle tiliä toimenpiteistään ja selittämään politiikkaansa mm. puhujamatkoilla sekä osallistumalla koko kansan edessä vaalitentteihin radiossa ja televisiossa.

Sangen kyseenalainen on puolestaan ministeristön vastuunalaisuus niistä monesti tärkeitä poliittisia kannanottoja sisältäneistä presidentin puheista, joita valtioneuvosto ei suinkaan ole aina ennakolta tarkastanut. Etenkin radion ja television aikakaudella taikka ulkomailla tai muutoin vieraiden valtioiden edustajille esitettyinä ne ovat joskus voineet saada hyvin suuren kantavuuden.

Presidentti on myös saattanut valtioneuvoston ulkopuolella tehdä oman aloitteen niin kuin asettamalla työryhmän selvittämään korkeakoulujen kehittämistä; työryhmänsä laatiman selvityksen perusteella presidentti 14. 4. 1965 esitti radio- ja televisiopuheessa suurisuuntaisen ohjelman, jonka sittemmin hallitus ja parlamentti hyväksyivät. Sitä oli alettu käytännönsäkin toteuttaa jo ennenkuin viimeaikaiset suuret ylioppilaslevottomuudet eri puolilla maailmaa olivat tulleet muotiin.

Selvimpänä presidentin henkilökohtainen panos tulee kuitenkin näkyviin ulkopoliittikan alueella. Henkilökohtaisissa kosketuksissa ja neuvotteluissa vieraiden valtojen johtomiesten kanssa ei valtioneuvoston myötävaikutus aina ole edes teknisesti mahdollista. Perinteellisen käsityksen mukaan ei presidentti ole ulkomaille matkustaessaan oikeudellisesti päätösvaltainenkaan, vaan kotimaahan jäänyt pääministeri tai muu valtioneuvoston jäsen toimii tänä aikana hänen sijaisenaan.

Erityisesti sodan jälkeen ovat presidentit toimineet maan asioihin ratkaisevasti vaikuttaneen, ystävyyyteen Neuvostoliiton kanssa perustuvan uuden ulkopoliittisen suuntauksen johtajina, vieläpä oikeastaan sen takuumiehenä. Jonkinlainen rinnastuskohde on ehkä löydettävissä vain Svinhufvudin asemassa sisäpoliittisen suuntauksen takuumiehenä levottomalla 1930-luvun alkupuoliskolla, vaikka hän ei henkilökohtaisesti osoittanutkaan erityistä aktiiviteettia. Nimenomaan ulkopoliitikassa ovat pää- ja ulkoministerit jääneet sodan jälkeisenä aikana suuressa määrin presidentin varjoon eikä hänen vaikutuksensa sisäpoliitikassakaan ole ainakaan vähentynyt.

Huomaamme siis, että presidentin korostuneeseen mahtiasemaan ovat olleet vaikuttamassa monet perinteelliset, etenkin legalistiset tekijät ja asenteet yhdessä puoluepoliittisten olosuhteiden ja erilaisten tilanteiden asettamien vaatimusten sekä henkilöllisten edellytysten kanssa. Näiden toisaalta diakronisten ja toisaalta strukturaalisten tekijöitten voimakkuusasteet ja keskinäiset suhteet eivät liene hevin mitattavissa moderneillakaan yhteiskuntatieteiden metodeilla. Mutta mitenkä näiden tekijöiden kulloinenkin esiintyminen sekä ennen kaikkea niiden yhteistulos on sovitettavissa parlamentaariseen järjestelmään?

Epäilemättä on niissä piirteitä, jotka eivät sovellu totunnaiseen parlamentarismiin ajatusmalliin. Se seikka, että presidentti voi tehdä päätöksiä vastoin valtioneuvoston mielipidettä ja että ministeri katsotaan velvolliseksi varmentamaan käsityksensä vastaisenkin presidentin päätöksen, viittaa pikemminkin presidenttijärjestelmään. Samoin on myös presidentin poliittisen vastuunalaisuuden laita, joka on viime aikoina alkanut tulla yhä selvemmin esiin. Mutta toisaalta on parlamentarismien ehkä keskeisin mekanismi, epäluottamuslause kaiken aikaa toiminut täysin moitteettomalla tavalla. Myös toimitusministeristö, joka syksyllä 1957 muodostettiin puolueiden ja eduskuntaryhmien kanssa neuvottelematta, erosi huhtikuussa 1958 heti saatuaan parlamentilta epäluottamuslauseen. Kun kommunistinen sisäministeri, saatuaan toukokuussa 1948 epäluottamuslauseen, ei jättänyt eronpyyntöään, vapautti presidentti hänet välittömästi tehtävistään ja nimitti sijalle uuden ministerin. Kukaan presidentti ei tietävästi milloinkaan ole aikonutkaan nimittää Saksan weimarilaisen tasavallan loppuajoilta tunnettua ns. taisteluhallitusta viedäkseen sen ja parlamentin hajoituksen avulla tietyn poliittisen suunnan voittoon.

Vahvistavatko sitten edellä esitetyt havainnot vanhaa tulkintaa siitä, että Suomen kohdalla voidaan puhua jonkinlaisesta parlamentaarisen ja presidenttijärjestelmän toisiinsa yhdistävästä sekajärjestelmästä? Tuskin. Parlamentarismille luonteenomaiset piirteet ovat sittenkin yksinomaan vallitsemassa normaalia asioiden kulkua eikä niiden periaatteellinen dominanssi ole edes poikkeustilanteessa järkkynyt. Poliittinen järjestelmä on joustavasti mukautunut kulloisenkin tilanteen vaatimukseen ja niiden yhteydessä on vain hyvin harvoin saattanut ehkä esiintyä jonkinlaista rakoilua.

Poliittisen systeemiajattelun kaavoilla on samantapainen luonne kuin valtiosäännön pykälärakennelmilla. Todellisuus pyritään sovittamaan tai ainakin tulkitsemaan niihin soveltuvaksi; ellei siinä onnistuta jäävät ne syrjään. Niinpä meillä pyrittiin 1920-luvulla aluksi englantilaisen parlamentarismien mallin mukaan ajattelemaan, että kabinetin epäluottamuslauseellaan kaataneen opposition velvollisuutena on vastata uuden hallituksen muodostamisesta. Sittemmin on havaittu, että tämä kaava ei meidän oloissamme ja monipuoluejärjestelmässämme päde; siihen vetoamisesta

onkin jo ajat sitten luovuttu. Samalla tavoin on parhaillaan käymässä sen opinkappaleen kanssa, jonka mukaan valtionpäämiehen pitäisi olla kaikesta poliittisesta vastuusta vapaa.

Presidentin merkittävän roolin vuoksi on Suomen poliittinen järjestelmä ehkä poikkeuksellisen monimutkainen. Kuitenkin lienevät nykyajan poliittiset järjestelmät yleensäkin niin tavattoman monisäikeisiä, että niiden rakenteellisten piirteiden läheskään tyhjentävä erittely ja toisiinsa suhteuttaminen on suunnattoman hankala tehtävä. Siitä syystä lienee systeemi-ajattelun soveltamisessa ja luokittelujen tekemisessä sen perusteella oltava varovaisia. Useimmat presidenttimme eivät ole olleet ainoastaan symbolisia keulakuvia vaan muutamat heistä hyvinkin merkittäviä integroivia tekijöitä poliittisessa elämässä. Missä määrin he tai joku heistä ehkä on ollut muuntamassa tai lisäämässä institutionaalisia piirteitä presidentin rooliin, ei ole helposti osoitettavissa.

Vaikka jotkut heistä, niin kuin ehkä erityisesti Kekkonen ja Svinhufvud ovat saattaneet joutua vakaviinkin ristiriitoihin joidenkin puolueiden kanssa, on presidentti yhä edelleen puolueiden yläpuolella oleva instituutti. Tuskin presidentti on kaikesta huolimatta edes vaikuttanut sanottavastiikaan puolueinstitiution, tuohon poliittisen järjestelmän ehkä määräävimpään perustekijään. Se on kyllä itsenäisyytemme aikana olennaisesti kehittynyt ennenkaikeka ehkä siinä kohden, että jyrkkä vastakohtaisuus vasemmistoon on hävinnyt; myös kommunistit näyttävät aivan viime aikoina tulleen — ymmärtääkseni lopullisesti — hallituskelpoisiksi.

Tämä kehitys, johon myös joillakin presidenteillä on kyllä saattanut olla osuutensa, on kuitenkin tapahtunut luullakseni sittenkin pääasiallisesti muiden, syvemmällä olevien tekijöiden vaikutuksesta. Tämä seikka saattaa puolestaan ehkä merkittävälläkin tavalla heijastua ajanoloon sekä presidentin että valtioneuvoston ja pääministerin asemaan sekä niiden keskinäisiin vaikutussuhteisiin. Otaksuttavasti presidentillä kuitenkin tulee myös vastaisuudessa olemaan merkittävä rooli Suomen poliittisessa järjestelmässä.

Sitäpaitsi saattaa olla niin, että presidentin henkilökohtaisen vallankäytön mahdollisuuksia on tähänkin mennessä liioiteltu. Professori Neustadt on käytännöllisillä esimerkeillä ja niiden perusteellisella analyysillä osoittanut, miten loputtoman moninaisista ja vaihtelevista tekijöistä riippuu, missä määrin Yhdysvaltojenkin suurivaltainen presidentti voi todella viedä aikomansa toimenpiteet lävitse.⁴ Samantapainen tutkimus Suomen presidentin vallan käyttelystä odottaa vielä suorittajansa.

LÄHDEVIITTEET

¹ Georges Burdeau, *Une Survivance; la notion de Constitution. L'évolution du droit public.* Essays à Achille Mestre, Paris 1956.

² Olipa Ståhlberg legalismissaan niin tarkka, että katsoi itsensä jääviksi suorittamaan erään virkanimityksen, josta hän itse oli vähän aikaisemmin ollut Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tekemässä ehdollepanoa. Pääministeri sai presidentin sijaisena suorittaa nimityksen. Myöhemmin käsitykset ovat muuttuneet siinä määrin, että presidentti ei ole katsonut itseään jääviksi nimittämään omaa poikaansaakaan virkoihin.

³ Saattaa tietysti olla satunnaisistakin tekijöistä johtuvaa, että myös pääministeri Mauno Koivisto, joka presidentin Ruotsiin tekemän viikonloppumatkan aikana hoiti hänen tehtäviään, jättäytyi pois valtioneuvoston epävirallisesta neuvottelusta, jossa 8. 3. 69 pohdittiin muutoin niin kiinteästi hänen johdossaan olevaa Suomen osallistumista Nordek-suunnitelmaan. Menettelyyn on kuitenkin saattanut olla vaikuttamassa myös institutionaalinen paine, sillä vuodesta 1956 lähtien presidentin sijaiselta on kielletty samanaikainen toiminta ministerinä ja kansanedustajana (HM 39 §).

⁴ Richard E. Neustadt, *Presidential Power, the Politics of Leadership*, New York 1960 (ilmestynyt Aldous-sarjassa myös ruotsiksi).