

## RANSKAN HALLITUSJÄRJESTELMÄ, MITÄ SIITÄ OPIMME?

Veli Merikoski

---

Yksi niistä tärkeistä tehtävistä, mitkä Valtiosääntökomitea jätti suorittamatta, on sen selvittäminen, mitä oppia Ranskasta olisi saatavissa tutkittaessa kriittisesti Suomen valtiollisen järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta ja harjoittaessa uudistusehdotuksia. Asian selvittely olisi ollut tarpeen sen vuoksi, että Suomi nykyisellään on hallitusjärjestelmältään verrattavissa Ranskaan lähemmin kuin mihinkään muuhun maahan. Sekä Suomen että Ranskan valtiosäännöt rakentuvat näet molemmat toiselta puolen presidenttivaltaisuuden ja toiselta puolen parlamentaarisen prinssiipin pohjalle. Ne muodostavat kumpikin eräänlaisen sekajärjestelmän, josta on myös käytetty — muun muassa — luonnehdintoja puoli-presidenttivaltainen hallitusjärjestelmä ja lievennetty tai rationalisoitu parlamentarismi.

Järjestelmien samankaltaisuudesta johtuu, että mm. kysymys, miten kansanvaltainen vastuu saadaan tällaisessa sekajärjestelmässä valtionpäämiehen henkilökohtaisen vallankäytön osalta toteutetuksi, on yhtä tärkeä Suomessa kuin Ranskassakin. Juuri tämä kysymys on saava sen merkityksen vuoksi, mikä sillä on kansanvaltaisuusaspektin kannalta, keskeisen merkityksen vertailevassa tutkimuksessa.

Antero Jyränki on v. 1967 julkaissut *Lakimiehessä* (s. 832—838) artikkelin »Monarkkinen aines Suomen ja Ranskan valtiosäännöissä». *Helsingin Sanomissa* on 26. 4. 1975 sekä 1. ja 5. 5. 1975 ilmestynyt Paavo Kastarin kolmiosainen kirjoitus, jossa hän vertailee hallitusvallan käyttöä Ranskassa ja Suomessa. Jatkan heidän työtään, tosin kyllä eri näkökulmista asioita katsellen.<sup>1</sup>

Tarkoitukseni on siis erityisesti oman valtiosääntömme mahdollista uudistamista silmällä pitäen tutkia Ranskan hallitusjärjestelmää. Toteuttaako sikäläinen valtiojärjestys kansanvaltaisuusperiaatetta niin tehokkaasti tai onko se muutoin yhdessä tai toisessa suhteessa niin hyvä, että meidän on syytä ottaa se esikuvaksemme? Tämä on lähtökohtani, mistä ryhdyn tarkastelemaan Ranskan ylimpien valtioelinten toimivaltaa ja keskinäisiä suhteita niin laajalti kuin pituudeltaan rajoitetun kirjoituksen puitteissa on mahdollista. Esitän myös Suomea koskevia ajatuksia sekä olevia oloja että valtiosäännön uusimista silmällä pitäen.

Mitä kansanvaltaisuudella tarkoitan, käy selville teoksestani *Kansa ja kansanvalta* (1974), s. 35—48. Kansanvaltainen on lyhyesti sanottuna sellainen

valtiojärjestys, missä kansalaisille on tarkoitettu taata yhtäläinen oikeus ja tosiasiallinen mahdollisuus määrätä, ketkä valtaa käyttävät, ja myös valvoa, miten valtaa käytetään. Se on alhaaltapäin tulevaa vaikuttamista yhteiskunnan asioiden hoitamiseen, kansalaisten osallistumista heihin itseensä kohdistuvaan vallankäyttöön. Kansa on oleva kaiken julkisen vallankäytön alkulähde. Vallankäyttäjät ovat kansalle vastuussa toiminnastaan. Ei valtaa ilman vastuuta, on yksi kansanvaltaisen järjestelmän peruseriaatteista. Valtiosääntöisesti merkityksellisen vastuun päämuodot ovat oikeudellinen vastuu ja ns. poliittinen vastuu. Oikeudellisen vastuun sanktiona on rangaistus. Poliittisella vastuulla ei ole muuta varsinaista pakotetta kuin poliittisen aseman menettäminen. Toiselta puolen ei poliittisen vastuun syntyminen edellytä — toisin kuin asianlaista on oikeudellisen vastuun suhteen — osoitettavissa olevaa tekoa tai laiminlyöntiä. Siihen ei tarvita mitään konkreettista syytä.

## I

Algeriassa tapahtuneen sotilaskaappauksen johdosta oli Ranskassa toukuussa 1958 julistettu poikkeustila. Kenraali *de Gaulle* tuli pääministeriksi kesäkuun alussa. Kansalliskokous ja senaatti antoivat hallitukselle valtuuden valmistaa ehdotus uudeksi valtiosäännöksi. Ehdotuksen tuli — muun ohessa — rakentua seuraaville periaatteille: kaikki valta juontuu kansasta yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden tietä; toimeenpaneva valta erotetaan lainsäädäntövallasta; hallitus on oleva vastuussa parlamentille; kansalaisten perusoikeuksien suojana tulee olla riippumaton tuomioistuinlaitos.

Hallituksen valmistama valtiosääntöehdotus tarkastettiin neuvottelevassa komiteassa, johon toiselta puolen hallitus ja toiselta puolen parlamentti olivat nimenneet jäsenet. Sitten ehdotus alistettiin kansanäänestykseen. Se tuli hyväksytyksi suurella ääntenemmistöllä 28. 9. 1958.

Uusi 92 artiklaa käsittävä valtiosääntö (*La Constitution*) julkaistiin 4. 10. 1958. Sitä täydentää joukko erillisiä järjestysmuotolakeja (*loi organique*), joiden muuttaminen voi tapahtua vain tavallisesta lainsäädäntömenettelystä poikkeavia vaikeuttavia muotoja noudattaen (artikla 46), mutta kuitenkin helpommin kuin valtiosääntöön kajoaminen (art. 89). Järjestysmuotolait on mm. tasavallan presidentin valitsemisesta, kansalliskokouksen (*Assemblée Nationale*) ja senaatin<sup>2</sup> valitsemisesta ja kokoonpanosta, valtiosääntöneuvostosta (*Conseil Constitutionnel*) ja korkeimmasta oikeudesta.<sup>3</sup>

Suomen valtiosäännön uudistajien kannattaa mielestäni kiinnittää erityistä huomiota Ranskan säädösporrastukseen: valtiosääntö — järjestysmuotolaki — tavallinen laki. Meillähän on useita muitakin perustuslakeja kuin hallitusmuoto, joka on keskeinen valtiosääntölaki. Peruslakien laaja ala ja melkoinen yksityiskohtaisuus vaikeuttaa hyvän ratkaisun löytämistä pysyvyysturvan ja muutosjoustavuuden vastakkain punnitsemisessa. Asia helpottuisi suuresti, jos

vain tärkein säädösaineisto sijoitettaisiin valtiosääntöön (miksi hallitusmuoto mielestäni olisi nimitettävä) ja annettaisiin sille hyvin suojattu pysyvyys. Jos tavallista lakia vahvempi pysyvyysuoja tahdottaisiin antaa muulle organisatoriselle säännösaineistolle, luotaisiin uusi säädöskategoria — Ranskan järjestyksimuotolakeja vastaava — johon kuuluvien lakien muuttaminen vaatisi tuekseen tavallisen lain säätämisessä tarvittavaa suuremman, mutta valtiosäännön muuttamisessa tarvittavaa pienemmän eduskuntavoiman.

Kun tehtävänäni on varsinaisesti vain hallitusjärjestelmien vertailu, ovat nämä säädöshierarkkiset näkökohdat tulleet tässä esitetyiksi kirjoituksen aiheesta hieman poiketen. Laajennan poikkeamista lyhyellä maininnalla asetustenantovallasta. Ei ole tarpeen hakea oppia Ranskasta asti päätyäkseen siihen ajatukseen, että nykyinen jako presidentin asetuksiin ja valtioneuvoston päätöksiin joutaa hävitettäväksi.

## II

Kysymys oikeusturvavaatimuksen ja hallinnon tehokkuusvaatimuksen välistä tasapainosta ja niiden keskinäisistä suhteista on läheisessä yhteydessä oikeusvaltio — hallintovaltio erottelun kanssa. Jos etusija annetaan oikeusvarmuusperiaatteelle, valtiota voidaan luonnehtia oikeusvaltioksi. Jos taas valtio panee pääpainon hallinnon tehokkuusvaatimuksen tyydyttämiselle, se muodostuu hallintovaltioksi. Käytännössä oikeusvarmuus- ja tehokkuusvaatimuksia joudutaan aina toteuttamaan rinnakkain. Niiden saattaminen sopivaan tasapainoon keskenään on tehtävä, jota ei koskaan saada loppuun suoritetuksi. Käytännöstä otetuin esimerkein voi hyvin osoittaa millaisia riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteita tehokkuusvaatimuksella ja oikeusvarmuudella hallinnossa on (*Lakimies* 1941 s. 721 ss.). Karkeasti yleistäen voi niiden sanoa olevan sellaisessa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa, että tehokkuuden voimakas lisääminen heikentää oikeusvarmuutta ja että toiselta puolen oikeusvarmuuden ylenmääräinen korostaminen hävittää tehokkuuden.

Oikeusturva ja tehokkuus ovat tarkoituksellisia, päämääriä. Niillä on organisatoriset vastaavuutensa hallinnossa ja julkisen vallankäytön koneistossa yleensä: useajäseniset ja yksijäseniset viranomaiset ja muut toimielimet. Useajäseninen toimielin tarjoaa paremman oikeusturvan kuin yksijäseninen. Mutta yksijäseninen on tehokkaampi kuin useajäseninen. Esimerkkejä käytännöstä: kollegiset tuomioistuimet, yhden henkilön päätösvalta kussakin virkaportaassa sotilas- ja poliisihallinnossa.

Nyt arvoisa lukija varmaan ajattelee minun harhaantuneen toivottoman kauas Ranskan valtiosäännöstä ja hallitusjärjestelmiamme vertailusta. Ei sentään! Selitän asiayhteydet.

Kansanvaltaisuusperiaate ei ole ainoa asia, mikä on otettava huomioon valtiorakenteen ylintä osaa konstruoidessa. Sen kanssa on sopeutettava yhteen



tehokkuusvaatimus. Toisin sanoen: on luotava edellytykset sille, että valtiokoneisto voi toimia riittävällä voimalla ja nopeudella sekä hyviä tuloksia tuottaen. Kansanvaltaisuus ja tehokkuus ovat tällöin samantapaisessa riippuvuudessa vuorovaikutussuhteessa kuin oikeusturva ja tehokkuus hallinnossa. Niillä on myös samantapaiset organisatoriset vastaavuutensa. Kansanvaltaiselle suuntaukselle on ominaista laaja henkilöosallistuminen ja siitä johtuva tehokkuuden heikkeneminen, erityisesti nopeuden väheneminen. Toiselta puolen taas tehokkuutta voimakkaasti korostava pyrkimys helposti johtaa vallankäytön henkilölliseen keskittämiseen ja heikentää alhaaltapäin tulevaa kansanvaltaista vaikuttamista.

### III

V:n 1958 valtiosääntö syntyi Ranskassa vaikean poliittisen kriisin vallitessa, de Gaullen itseään varten sovittamana.<sup>4</sup> Se on voimakkaasti tehokkuutta suosiva. Kansanvaltaisuusperiaate on siinä jäänyt syrjittyyn asemaan.

Tapahtuneessa valtiosääntöuudistuksessa luotiin presidenttivaltaisuuden ja parlamentarismien yhdistelmä, jossa joukko tärkeimpiä hallitusasioita on jätetty tasavallan presidentin henkilökohtaisen ratkaisuvallan varaan. Käytännössä on presidentin dominoiva vaikutusvalta ulottautunut pitkälle yli valtiosäännön osoittamien tehtävien piiriin.

Uusi valtiosääntö avasi presidentille mahdollisuuden luoda hallitusjärjestelmä, jota eräissä hakuteoksissa hyvällä syyllä luonnehditaan yksinvaltaiseksi.<sup>5</sup> de Gaulle kuvasi 31. 1. 1964 lehdistölle antamassaan lausunnossa presidentin asemaa tähän tapaan: Valtiolliset valtaoikeudet kuuluvat kokonaisuudessaan ja jakamattomina presidentille. Presidentti saa valtansa kansalta, joka hänet valitsee. Ei ole mitään hallitusvaltaa eikä mitään yleishallinnollista, sotilaallista tai oikeudellista valtaa, mikä ei olisi uskottuna hänelle ja hänen ylläpidettäväkseen. Hänen tehtävänä on myös sovittaa oma ylin valtansa yhteen niiden valtaoikeuksien kanssa, jotka hän uskoo toisten hoidettavaksi.<sup>6</sup>

### IV

Jo valtiosäännön muodollinen kokoonpano osoittaa, että tasavallan presidentillä on ensisijainen ja keskeinen asema Ranskan valtiokoneistossa.

Valtiosäännön ensimmäinen luku (art. 2—4, luvun otsake: »Suvereniteettistä») sisältää joukon yleisperiaatteita (mm. kansalaisten tasa-arvoisuus, uskonnonvapaus, kansansuvereniteetti, vapaa puolueuudostus ja kansanvaltaisuusperiaate puoluetoiminnassa).<sup>7</sup> Nimenomaan sanotaan, että ylin valta, täysi-valtaisuus, kuuluu kansalle, joka käyttää sitä valitsemainsa edustajien välityksellä ja kansanäänestysten kautta.

Toinen luku (art. 5—19) on omistettu tasavallan presidentille. Kolmannen luvun (art. 20—23) otsakkeena on »Hallitus» ja neljännen »Parlamentti» (art. 24—33). Viidenteen lukuun sisältyvät parlamentin ja hallituksen välisiä suhteita järjestävät säännökset (art. 34—51). — Vielä v:n 1946 valtiosäännössä oli valtiollisten instituuttien arvostus ja järjestys ollut sellainen, että parlamentti oli presidentin edellä. Ensimmäisen »Suvereniteetti» -luvun jälkeen seurasi näet toisena lukuna »Parlamentti», ja presidenttiä koskevat säännökset olivat vasta viidennessä luvussa.

Presidentti valitaan seitsenvuotiskaudeksi välittömällä, tarvittaessa kaksi-vaiheisella kansanvaalilla. Huomio kiintyy ensiksi vaalikauden pituuteen. Seitsemän vuoden vaalikausi on pisin, minkä tiedän missään olevan käytännössä. Minkälaisen järjelyn perusteella siihen on päädytty?

Irlannin presidentin toimikausi on v:n 1937 valtiosäännössä määrätty 7 vuoden pituiseksi. Saman pituinen on Italian presidentin toimikausi v:n 1947 perustuslain mukaan. — On kuitenkin pantava merkille, että näissä maissa on käytössä normaaliparlamentaarinen järjestelmä. Presidentillä ei ole sellaisia henkilökohtaisia valtaoikeuksia kuin Ranskassa ja Suomessa. Kun kansanvaltaisuusperiaatteen Irlannissa ja Italiassa edellytetään toteutuvan parlamentaarisen vastuujärjestelmän kautta, ei presidentin virkakauden pituudella ole sellaista merkitystä kuin presidenttivaltaisissa ja sekajärjestelmien maissa.

Mitään todisteluja seitsenvuotisen virkakauden tarkoituksenmukaisuudesta ei ranskalaista kirjallisuutta tutkiessani ole osunut silmiini. Mutta näin kerrotaan seitsenvuotiskauden alun alkaen tulleen Ranskan valtiosääntöön: Kun ns. kolmas tasavalta sai valtiosääntönsä v. 1875, tuli siinä presidentin toimikauden pituudeksi 7 vuotta sen vuoksi, että silloinen presidentti *Maurice de Mac Mahon*, joka silloin oli 67 vuotias, arveli voivansa toimia presidenttinä vielä 7 vuotta eli siis 74 vuoden ikään asti.

Virkakauden ylenmääräinen pituus on ollut vailla merkitystä kansanvaltaisuuden toteutumistakeiden kannalta niinä viidettä tasavaltaa edeltäneinä aikoina, jolloin presidentin henkilökohtaiset valtaoikeudet ovat olleet vähäiset. *de Gaulle* puolestaan ei tietenkään tahtonut virkakautta lyhennettäväksi, kun hänen tarkoituksenaan oli presidentin aseman vahvistaminen.

Vaalikauden lyhentäminen on Ranskassa ollut usein huomion kohteena. V. 1973 oli asia jo viety niin pitkälle, että kansalliskokous ja senaatti olivat hyväksyneet valtiosäännön muutoksen, jolla presidentin toimikausi olisi tullut vahvistetuksi viiden vuoden pituiseksi. Presidentti *Pompidou* ei kuitenkaan tahtonut välittömästi panna toimeen kansanäänestystä muutoksen lopulliseksi hyväksymiseksi, vaan ilmoitti, että referendum tulisi tapahtumaan presidentinvaalin yhteydessä v. 1976. Tämä suunnitelma raukesi, kun *Pompidou* kuoli ennen presidenttikautensa päättymistä. — Tiedossani ei ole miten nykyinen presidentti asiaan suhtautuu.

## V

Edellä sanomastani on jo käynyt ilmi, ettei vertailusta Ranskan kanssa ole saatavissa tukea Suomen presidentin toimikauden pysyttämiseksi niin pitkänä kuin kuutena vuotena, saatikka sitten toimikauden pidentämiseksi. Jos presidentillä on — kuten Suomessakin on asianlaita — henkilökohtaisia valtaoikeuksia merkittävässä määrässä, on kuuden vuoden vaalikausi ehdottomasti liian pitkä kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta.

Valtiosääntökomitea sanoo välimietinnössään<sup>8</sup> presidentin toimikaudesta vain, että komitea ei ole tässä vaiheessa ottanut kantaa tähän kysymykseen.

Kuuluin komiteassa enemmistöön joka tahtoi poistaa presidentin henkilökohtaisen ratkaisuvallan sekä sisäisissä että ulkomaisissa suhteita koskevissa hallitusasioissa, ja uskoa pääministerin valitsemisen eduskunnan tehtäväksi. Enemmistön näin omaksumassa pääministerikeskeisessä normaaliparlamentaarisessa järjestelmässä on presidentin virkakauden pituudella toisarvoinen merkitys. Tämän vuoksi ei ollut aihetta Valtiosääntökomitean työskentelyn tuolloisessa vaiheessa tehdä ehdotusta presidentin toimikauden lyhentämisestä.

## VI

Entä sitten presidentin valitsemistapa?

Äsken tuli jo mainituksi, että vaali on Ranskassa välitön ja tarvittaessa kahden kierroksena toimitettava. Jos joku ehdokas saa ensimmäisessä vaalikierroksessa ehdottoman enemmistön (yli puolet) annetuista äänistä, hän tulee valituksi, eikä toista vaalikierrosta tarvita. Mutta ellei kukaan saa ehdotonta enemmistöä, suoritetaan toinen vaalikierros. Siinä ovat ehdokkaina vain kaksi edellisessä kierroksessa eniten ääniä saanutta (art. 7).

Välitön vaali tuotiin Ranskan valtiosääntöön siihen v. 1962 tehdyllä muutoksella. V:n 1958 valtiosääntö alkuperäisessä muodossaan oli järjestänyt presidentin vaalin tapahtuvaksi välillisellä vaalilla. Valitsijamieskuntaan kuului n. 80 000 henkilöä.

Aloite välittömän vaalin käytäntöön ottamiseen oli lähtöisin silloisesta presidentistä, kenraali de Gaullesta. Hänestä myös tuli v. 1965 ensimmäinen muutettujen säännösten mukaan välittömällä vaalilla valittu presidentti. Hän sai toisessa äänestyskierroksessa n. 55 % äänistä.

Toisen kerran sovellettiin uutta vaalijärjestelmää v. 1969. Voittajaksi selviytyi silloin Georges Pompidou. Hänen kuoltuaan valittiin presidentiksi v. 1974 *Valéry Giscard d'Estaing*.

Osallistumisprosentti viidennen tasavallan presidentinvaaleissa (ja jäljempänä puheeksi tulevissa presidentin asemaa koskevissa kansanäänestyksissä) on yleensä ollut varsin korkea. Se oli 82 % presidentinvaalissa 1965, 65 % v. 1969 ja 86 % v. 1974. Selitys siihen, että osallistumisprosentti oli huomattavasti alhaisempi kesäkuussa 1969 kuin toisissa vaaleissa, näyttää olevan silloi-



sessä poliittisessa tilanteessa. Muutamaa kuukautta aikaisemmin oli näet toimitettu referendum, jonka de Gaulle oli etukäteen ilmoittanut olevan häneen kohdistuvan luottamusäänestyksen. Tuloksena oli tappio de Gaullelle ja hänen eroamisensa. Osanottoprosentti referendumissa oli 80. Ensisijaisen huomion kohteena oli sisäpolitiikassa näinä aikoina de Gaullen asema. Hänen seuraajansa valitseminen jäi ikäänkuin tämän asian varjoon. Kiinnostus presidentivaaliin muodostui tavallista laimeammaksi. V:n 1969 vaalissa oli äänestäjien lukumäärä ensimmäisessä vaalikierroksessa n. 22,5 miljoonaa ja toisessa kierroksessa n. 19 miljoonaa.

## VII

Suomessa on kysymys presidentin valitsemistavan uusimisesta jo kauan ollut huomion kohteena. Viime vuosilta on syytä erityisesti panna merkille eduskunnan 1. 4. 1969 hyväksymä toivomus, että hallitus kiireellisesti suorituttaisi tutkimuksen siitä, olisiko perusteltua syytä järjestää presidentin valitseminen tapahtuvaksi välittömällä kansanvaalilla ja rajoittaa presidentin toimikausien määrää, sekä valmistaisi ja antaisi eduskunnalle esityksen sellaisista muutoksista voimassa olevaan lainsäädäntöön, johon tutkimuksen tulos antaa aihetta. Puolisentoista vuotta myöhemmin — 3. 11. 1970 — eduskunnassa hyväksyttiin ponsi, jonka mukaan hallituksen tuli asettaa Valtiosääntökomitealle tehtäväksi valmistella esitys tasavallan presidentin vaalin toimittamisesta välittömällä kansanvaalilla.

Näistä eduskunnan selvistä ja nimenomaisista kannanotoista huolimatta Valtiosääntökomitean 9-jäseninen enemmistö (vasemmisto ja yksi keskustapuoluelainen) päätyi ehdottamaan, että tasavallan presidentin vaali uskottaisiin eduskunnan suoritettavaksi. Muut 8 jäsentä (mukana toinen keskustapuoluelainen) olivat välittömän kansanvaalin kannalla.<sup>9</sup>

Kun Keskustapuolue sittemmin välimietinnöstä antamassaan lausunnossa asettui välittömän kansanvaalin kannalle, jäi asiaintila lausuntokierroksen jälkeen sellaiseksi, että ei-sosialistiset puolueet kannattavat kansanvaalia ja vasemmisto eduskunnan toimittamaa valintaa.

Ranskassa tapahtunut kehitys ja siellä saavutetut kokemukset tukevat voimakkaasti edellistä vaihtoehtoa. Jos presidentti on todellinen vallankäyttävä, toteuttaa kansanvaali kansanvaltaisuutta ylivoimaisesti paremmin kuin mikään välillisen vaalin muoto. Vääriksi ovat käytännössä osoittautuneet ne väitteet, että kaksivaiheinen kansanvaali olisi liian monimutkainen ja vetäisi äänestysprosentin alas.

Viidennen tasavallan aikana on Ranskassa ollut selvästi nähtävissä, että kansa hyvin ymmärtää, missä vallankäytön painopiste on. Osallistuminen kansalliskokousvaaleihin on jäänyt vähäisemmäksi kuin äänestäminen presidentinvaalissa ja presidentin asemaa koskevissa kansanäänestyksissä.

Suomessa on osanotto presidentin valitsijamiesten vaaleihin paljon vilkastunut sitten vuoden 1925, jolloin prosenttiluku jäi hieman alle neljänkymmenen.<sup>10</sup> Mutta myös eduskuntavaalien osanottoluvut ovat kasvaneet asettuen sotavuosien jälkeen aikaisempaa tasoa huomattavasti korkeammalle. Edelleenkin on osanotto valitsijamiesvaaleihin laimeampaa kuin suunnilleen samoihin aikoihin tapahtuviin eduskuntavaaleihin. Jopa v. 1962, jolloin huippulukemat saavutettiin, valitsijamiesvaalien osanottoprosentti (81,5) jäi huomattavasti alle eduskuntavaalien vastaavan luvun (85,1).

Jos presidenttivaltaisuus Suomessa jatkuvasti voimistuu, tulee tämä otakuttavasti heijastumaan myös vaalien osanottajamääriin. Pidän todennäköisenä, että siirtyminen välittömään kansanvaaliin tulisi lisäämään valitsijain kiinnostusta presidentin valintaan.

Nämä otakumat on esitetty edellyttäen että nykyisen hallitusrakennelman valtiosääntöiset perusteet säilyvät. Jos valtiosääntöuudistuksessa omaksutaan normaaliparlamentaarinen järjestelmä, on kyllä aihetta ottaa presidentin valitsemistapa uudelleen harkittavaksi. Myönnän oikeaksi sen ajatuksen, että normaaliparlamentarismissa presidentin valitsemistavalla ei ole läheskään yhtä suurta merkitystä kansanvaltaisuuden kannalta kuin on presidenttivaltaisissa järjestelmissä ja kuin nykyisin on Suomen ja Ranskan sekajärjestelmissä. Mutta mikään sekundaarinen asia ei presidentin valitseminen tulisi olemaan myöskään normaaliparlamentaarisessa systeemissä. Valtionpäämiehen henkilö on joka tapauksessa niin tärkeä asia, että ei ole oikein riistää kansalaisilta mahdollisuutta vaikuttaa siihen. Vaikka tasavallan presidentin henkilökohtainen vallankäyttö poistettaisiin, ja hänestä tulisi lähinnä vain — kuten sanotaan — valtion keulakuva, on presidentin valinta sittenkin varsin tärkeä asia. Osallistuminen presidentin vaaliin on kansalaiselle paljon arvokkaampi vaikuttamismahdollisuus kuin kortteli- ja muut ns. lähidemokratiat, joista paljon puhumalla on viime aikoina yritetty saada kansalaisten huomio käännettyksi pois siitä, miten vähän sanottavaa heillä on valtakunnallisella tasolla.

## VIII

Ranskan kansanedustuslaitos on kaksikamarinen. Kansalliskokouksen jäsenluku on lähes 500 ja vaalikausi 5 vuotta. Vaalit tapahtuvat enemmistövaaleina yhden miehen vaalipiireissä. Ensimmäisessä kierroksessa tulee valituksi se, joka saa absoluuttisen enemmistön annetuista äänistä ja vähintään neljänneksen vaalipiirin äänioikeutettujen koko lukumäärästä. Toisessa kierroksessa tulee valituksi eniten ääniä saanut.

Senaatissa on n. 280 jäsentä, jotka n. 80 000 hengen vahvuinen valitsijamieskunta valitsee. Senaatin jäsenten toimikausi on yhdeksän vuotta. Vaalit tapahtuvat joka kolmas vuosi. Silloin valitaan kolmasosa jäsenistä. Valitsijamies-



kunta on kokoonpanoltaan miltei samanlainen kuin se, mikä ennen v:n 1962 valtiosäännön muutosta suoritti presidentin valitsemisen.

Kaksikamarijärjestelmästä ei Suomella ole mitään oppimista. Sen käytäntöön ottamiseen meillä ei ole aihetta.

Mielenkiintoisena seikkana on syytä panna merkille se, että enemmistövaalin käytäntöön ottaminen Ranskassa ei ole johtanut monipuoluejärjestelmän häviämiseen. Yleisestihän ajatellaan että enemmistövaalien tuloksena ennenpitkää on kahden suurpuolueen syntyminen ja muiden häviäminen. Ranskan poliittinen kehitys osoittaa, että näin ei suinkaan aina tapahdu. Ja toiselta puolen: joissakin maissa on kaksi suurpuoluetta saanut asemansa vakiinnutetuksi suhteellisen vaalitavan puitteissa. Sille vaatimukselle, että meidän olisi nykyistä parempien edellytysten luomiseksi kansanvaltaisuuden toteutumiseksi siirryttävä enemmistövaalijärjestelmään, ei Ranskan kokemuksista ole saata-vissa tukea.

## IX

Hallituksen (so. ministeristön) kokoonpanoa ja järjestysmuotoa koskevat säännökset Ranskan valtiosäännössä ovat varsin niukat. Presidentti nimittää pääministerin ja hänen esityksestään muut ministerit (art. 8). Ministerien lukumäärästä ei valtiosäännössä sanota mitään.

Ranskassa kuten Suomessakin presidentti, hänelle henkilökohtaisesti kuuluvaa valtaa käyttäen, nimittää hallituksen. Sen tulee nauttia parlamentin luottamusta. Toisin sanoen: ministeristö nojaa — säännöllisissä oloissa — kah-teen tukeen, sekä presidenttiin että parlamenttiin.

Kummassakin maassa jättää valtiosääntö presidentille vapaan harkintaval- lan hallituksen nimittämisessä. Suomessa on myös ministerien vapauttaminen tehtävistään presidentin vapaasti päätettävissä sikäli, että hän voi tehdä sen pääministerin (ja muiden ministerien) tahdosta riippumatta. Ranskan kirjoi- tettu valtiosääntö sen sijaan sisältää säännöksiä, jotka ovat tarkoitettut suojaa- maan hallitusta presidenttiä vastaan. Artikla 8 edellyttää näet, että minis- teristö voidaan vapauttaa vain pääministerin esityksestä. Mutta käytännössä sekä de Gaulle että Pompidou katsoivat itsensä oikeutetuiksi vapaasti vaihta- maan ministereitä aina pääministeriä myöten.

Sikäli parlamentaarinen järjestelmä kyllä Ranskassakin toimii normaalisti, että kansalliskokous voi antamalla epäluottamuslauseen saada aikaan hallituk- sen eroamiseen.

## X

Lainsäädäntövallan käyttö, varsinaisten lakien säätäminen on parlamentin tehtävänä (art. 34 ja 39—46). Niinikään kuuluu parlamentille finanssilaeista sekä tulo- ja menoarviosta päättäminen (art. 47).

Ylin toimeenpanovalta on tasavallan presidentillä. Presidentin päätös vaatii useimmiten ministerin varmennuksen. Eräitä tärkeitä asioita on kuitenkin jätetty varmennusvaatimuksen ulkopuolelle. Asioihin, joista päättäessään presidentti ei tarvitse ministerien myötävaikutusta, kuuluu — paitsi ministerien nimittämistä ja heidän vapauttamista tehtävistään — mm. lain alistaminen kansanäänestykseen, kansalliskokouksen hajottaminen ja poikkeustilan julistaminen.

Täsmällisiä säännöksiä päätöksentekomuodoista ylimmän hallitusvallan käytössä ei valtiosäännössä ole muutoin kuin että presidentti toimii puheenjohtajana ministeristön kokouksessa. Tällöin ei hänellä ole sellaista valtiosääntöön perustuvaa itsenäistä ratkaisuvaltaa kuin Suomen valtion päämiehellä valtioneuvostossa. Johtaessaan puhetta ministeristön kokouksissa Ranskan presidentti ei tee ratkaisuja vaan — oikeudellisesti katsoen — vain esittää mielipiteitä tai suosituksia ja antaa neuvoja. Mutta käytännössä hänen vaikutusvaltansa on erittäin suuri. de Gaullen aikaa kuvaa eräs ranskalainen kirjoittaja näin: »Presidentti on todellinen hallituksen pää, paljon enemmän kuin pääministeri. Mitään vähänkään tärkeämpää päätöstä ei tehdä hänen suostumuksettaan. Hän määrää hallituksen politiikan. Ministeristö on vain toimeenpanoväline hänen kädessään». — Asiantila ei tiettävästi ole tästä muuttunut myöhempien presidenttien aikana.

Vastuuperiaatteen katsotaan hallituksessa ratkaistavien asioiden osalta tulevan toteutetuksi sen kautta, että ministerin varmennus saattaa vastuun parlamentista riippuvan hallituksen kannettavaksi. Ajatuskonstruktio on samantapainen kuin Suomessa: ellei ministeri kieltäydy varmentamisesta, hän tulee poliittisesti vastuunalaiseksi kansalliskokoukselle. Ja Ranskaan voi myös kohdistaa samantapaisen arvostelun kuin Suomen hallitusjärjestelmään presidentin ja valtioneuvoston vuorovaikutuksen osalta.<sup>11</sup>

Ranskan ja Suomen hallitusjärjestelmät ovat toistensa kaltaiset myös siinä suhteessa, että kummassakin maassa presidentti on oikeutettu ratkaisemaan joukon asioita ilman ministeristön myötävaikutusta. Näihin asioihin ei parlamentaarista vastuuta saada ollenkaan ulottumaan. Niiden osalta kysymys kansanvaltaisen vastuun toteutumisesta muodostuu erityisen kärjistetyksi.

Ranskalle ja Suomelle ominainen hallituksen riippuvuus presidentistä ja presidentin henkilökohtainen vallankäyttö ovat vieraita normaaliparlamentaariselle järjestelmälle. Kummassakin maassa on epäselvää, mitä on ymmärrettävä valtiosäännön tarkoittavan tapahtuvaksi silloin, kun valtionpäämiehen ja hallituksen välillä syntyy jyrkkä ristiriita, jossa kumpikin puoli jää taipumattomaksi. Ranskassa tämä kysymys ei käytännössä ole tullut ajankohtaiseksi sen vuoksi, että oikeistoblokki on viidennen tasavallan aikana toistaiseksi pystynyt aina voittamaan sekä presidentinvaalit että kansalliskokousvaalit. Presidentillä on aina ollut tukena parlamentin enemmistö. Mutta mitä tapahtuu sitten kun näin ei enää ole? Kysymys on kauan askarruttanut Ranskan valtio-

tieteilijöitä, mutta on edelleenkin avoin. Sen voi joka tapauksessa sanoa, että tuossa vaiheessa tulevat esille Ranskan järjestelmän heikkoudet. Tähän mennessä vain hypoteettisina esitetyt, teoreetikoille päänvaivaa tuottaneet kysymykset on silloin ratkaistava. Vastuusuhteet on tehtävä selviksi.

## XI

Ranskalaiset tutkijat ovat sitten viidennen tasavallan synnyn omistaneet paljon huomiota kysymykselle, miten kansanvaltainen, alhaalta käsin tuleva vaikuttaminen ja poliittinen vastuu kansalle toteutuu presidentin osalta. Luonnollista on, että kansanvaltaista vaikuttamista pohdittaessa on erittäin suuri merkitys annettu presidentin valitsemiselle välittömällä kansanvaalilla. Siinä presidentti saa suoraan kansalta toimivaltuutensa ja eräänlaisen ennakkohyväksymisen omaksumalleen poliittiselle linjalle. Siinä hän myös — asettuessaan ehdokkaaksi uusintavaalissa — joutuu vastaamaan kansalle toiminnastaan.

Ilmeistä on, että seitsemän vuoden vaalikausi on liian pitkä kansanvaltaisen vastuun kannalta.<sup>12</sup> Vaalikauden lyhentämisestä viideksi vuodeksi on jo edellä ollut puhetta. Yleisesti ollaan sitä mieltä, että olipa vaalikausi pitempi tai lyhyempi, presidentin vallan nojautuminen kansaan vaalin kautta ei riitä täyttämään kansanvaltaisuusperiaatteelle ominaista poliittisen vastuun vaatimusta. Vastuun sanktiona on oleva poliittisen aseman menettäminen. Se täytyisi voida toteuttaa katkaisemalla presidentin virkakausi. Mutta — kuten useat tutkijat huomauttavat — Ranskan valtiosääntö ei ole järjestänyt vaikutuksiltaan parlamentaarista epäluottamuslausetta vastaavia, milloin tahansa käytettävissä olevia oikeudellisia menettelymuotoja, joiden avulla kansa tai parlamentti voisi pakottaa presidentin eroamaan.<sup>13</sup> Etsiessään keinoja valtiosäännön vastuujärjestelmään jääneen aukon täyttämiseksi eräät kirjoittajat esittävät lähinnä kysymykseen tulevana presidentin vastuun toteuttamismuotona referendumia, kansanäänestyksen.

Valtiosäännön 3:n artiklan mukaisesti kansansuvereniteettia toteutetaan — paitsi edustuksellisesti — myös kansanäänestyksen kautta. Kansanäänestys voi 89. artiklan mukaisesti tulla käyttöön vaihtoehtoisena menettelymuotona perustuslakia muutettaessa. Artikla 11 taas varaa presidentille mahdollisuuden alistaa kansanäänestykseen mm. lakiehdotukset, jotka koskevat viranomaiskoneiston järjestysmuotoa ja eräiden valtiosopimusten ratifioimista.

Viisi kansanäänestystä on pantu toimeen sitten v:n 1958 valtiosäännön voimaantulon:

- 1) Algerian kysymys (8. 1. 1961)
- 2) Evianin sopimuksen hyväksyminen (8. 4. 1962).
- 3) Presidentin valinnan järjestäminen välittömällä kansanvaalilla tapahtuvaksi (28. 10. 1962).



4) Muutoksia pariinkymmeneen valtiosäännön artiklaan, mm. senaatin kokoonpanoon (27. 4. 1969).

5) Ison-Britannian, Irlannin, Tanskan ja Norjan jäsenyys Euroopan talousyhteisössä (23. 4. 1972).

Näistä neljä ensimmäistä kansanäänestystä oli de Gaullen toimeenpanemia. Kaikissa neljässä tapauksessa presidentti etukäteen ilmoitti eroavansa, jos ehdotukset eivät tule hyväksytyiksi. V:n 1969 äänestyksessä presidentti ei saanut enemmistöä puolelleen, ja jätti heti paikkansa. V:n 1972 äänestys tapahtui presidentti Pompidoun aikana. Presidentti ei tehnyt siitä luottamusksymystä.

Näin sekä valtiosäännön artiklain sisältö että poliittinen käytäntö osoittavat, että kansanäänestys ei ole moitteeton menettelymuoto luottamusksymyksen selvittämiseksi. Referendumissa eivät yhdy vastuun autenttiset elementit, kuten *Pactet* siitä sanoo.<sup>14</sup> Presidentti voi, jos tahtoo, panna toimeen kansanäänestyksen. Hän voi tehdä siitä luottamuksen koetinkiven, jos hän niin tahtoo. Alhaaltapäin — kansasta käsin — ei luottamussuhteen selvittämistä kansanäänestyksen avulla voida saada vireille. Presidentti on vahvoilla myös sikäli, että hän asettaa kysymykset. Tästä johtuen äänestäjät, jotka valitsevat kyllä-vaihtoehdon varmistaakseen hyvänä pitämänsä ratkaisun asiakysymyksen osalta, joutuvat — ehkä tahtomattaan — antamaan kannatuksensa presidentille.<sup>15</sup>

## XII

Kansanäänestyksen rinnalla on toisena presidentin vastuun toteuttamis-  
muotona Ranskan kirjallisuudessa esitetty kansalliskokousvaalit, jotka toimitetaan hajottamisen jälkeen ja nimenomaisesti presidentin persoonan merkeissä.

Kuten edellä on esitetty asianlaidan olleen kansanäänestyksen suhteen, perustuu myös hajotusvaalien lukeminen presidentin vastuun toteuttamiskeinojen joukkoon de Gaullen hallitusajan tapahtumiin. Mentäessä hajotusvaaleihin v. 1962 de Gaulle osallistui voimakkaasti vaalitaisteluun ja antoi ymmärtää pitävänsä vaalien tulosta nauttimansa luottamuksen mittarina.<sup>16</sup>

Hajotusvaalien käyttäminen presidentin vastuun toteuttamisen menettelynä on sidottu erinäisiin edellytyksiin osaksi samaan tapaan kuin kansanäänestys. Se edellyttää selvää ja jyrkkää erilinjaisuutta presidentin ja kansalliskokouksen enemmistön välillä asiassa, joka on niin merkityksellinen, että se voi muodostua vaalissa vedenjakajaksi. Se edellyttää, että presidentti tahtoo asettaa asemansa vaakalaudalle. Ja vihdoin se edellyttää, että presidentti todella — vaikka valtiosääntö ei häntä siihen velvoita — jättää paikkansa, jos vaali käy häntä vastaan. Jos hän ei sitä välittömästi vaalien jälkeen tee, herää kysymys, voidaanko hänet pakottaa eroon ns. hallituslakolla, josta tulee puhe jäljempänä.

Ajatus hajotusvaalien käyttämisestä presidentin kannatuksen puntarina näyttää — kuten vastaavanlainen kansanäänestyskin — menettäneen käyttö-

arvonsa sitten de Gaullen aikojen. V:n 1962 vaali on jäänyt ainoaksi. Tuskin hajotusvaalilla voikaan olla olennaista, suurehkoa merkitystä vastuusysteemissä, joskin se saattaa kyllä joissakin tapauksissa muodostua kansanvaltaisuutta tehostavaksi.

Yleistäen voitaneen sanoa, että hajotusvaali on vastuumeکانismina vaikeasti sovitettavissa monipuoluemaihin, mutta sopii paremmin puhtaisiin tai miltei puhtaisiin kaksipuoluejärjestelmiin edellyttäen, että presidentti selvästi esiin tyy toisen suurpuolueen lipunkantajana. Asiantilahan on tällöin samantapainen kuin Amerikan Yhdysvalloissa presidentin virkakauden aikana toimitettavissa edustajainhuoneen ja senaatin vaaleissa.

### XIII

Kun presidentin poliittisen vastuun toteuttaminen referendumien ja hajotusvaalien avulla jää pahasti puutteelliseksi, ovat ranskalaiset tutkijat koettaneet löytää muita menettelymuotoja, joita käyttäen presidentin virkakausi voitaisiin katkaista. Vastuusysteemissä olevan aukon täyttämiseksi on tällöin vedetty esiin hallituslakon mahdollisuus. On myös esitetty ajatus, että presidentin saattamiseksi poliittiseen vastuuseen voitaisiin käyttää valtiopetosyytettä.

Suunnilleen samanaikaisesti tämän Suomen ja Ranskan hallitusjärjestelmiä vertaillen esittävän artikkelini kanssa ilmestyy *Lakimiehessä* kirjoitukseni »Hallituslakko». Siinä tutkin hallituslakkoa Ranskan ja Suomen oloja vertaillen. Tuohon erityistutkimukseen viitaten supistan sanottavani hallituslakosta tässä aivan lyhyeksi.

Hallituslakko merkitsee sitä, että parlamentti pakottaakseen presidentin eroamaan epäluottamuksensa jokaiselta hänen asettamaltaan hallitukselta. Käsite on Ranskassa syntynyt. Siellä ovat myös sattuneet ne ainoat tapaukset, jotka tavallisesti esitetään esimerkkeinä hallituslakosta. Ensimmäinen on v:lta 1887. Toisen, paremman esimerkin muodostaa presidentti *Millerandin* ero v. 1924.

Millerand oli tullut presidentiksi v. 1920. Alun alkaen hän ryhtyi harjoittamaan henkilökohtaista politiikkaa sekaantuen usein sekä ulko- että sisäpoliittisiin kysymyksiin tukemalla vasemmistoa vastaan suuntautuvan ns. kansallisen blokin pyrkimyksiä. Edustajakamarin vaaleissa 1924 kansallinen blokki kärsi tappion. Vasemmisto alkoi vaatia ei vain hallituksen vaan myös presidentin eroa. Se ilmoitti kieltävänsä tukensa kaikilta Millerandin nimittämiltä hallituksilta. Ennenkuin varsinaisia luottamusäänestyksiä oli toimitettu, presidentti jätti paikkansa.

Valtiotieteilijäin käsitykset näistä tapahtumavaiheista menevät eri suuntiin. Toiselta puolen sanotaan, että vasemmistoryhmän menettely oli valtiosäännön vastainen. Mutta sellainenkin mielipide on esitetty, että hallituslakko oli täy-

sin laillinen, jopa normaalina pidettävä menettelymuoto presidentin poliittisen vastuun toteuttamiselle.

Johtuen valtiosääntömuutoksista, jotka jäävät tässä selostamatta, on hallituslakon vaikutusteho Ranskassa nykyisin heikompi kuin 1920-luvulla. Mutta vieläkin voi parlamentti hallituslakolla saattaa presidentin sellaiseen asemaan, että siitä ei ole, ellei presidentti taivu, valtiosääntöisesti moitteetonta ulospääsyä. Presidentti ei näet voi hajottaa parlamenttia ennen kuin on kulunut vuosi edellisestä vaalista. Hän ei myöskään voi nimittää ei-poliittista hallitusta. — Suomessa asianlaita on toisin. Eduskunta ei voi hallituslakolla saattaa presidenttiä umpikujan, josta hän ei asemansa säilyttäen pääse pois valtiosääntöä rikkomatta. Suomessa presidentti voi aina panna alulle neuvottelut uuden hallituksen muodostamiseksi ja nimittää ns. presidentinhallituksia. Tällaiselle menettelylle ja uusiutuvalla eduskunnan hajotukselle valtiosääntö ei aseta esteitä.

Kokonaan toinen asia kuin hallituslakon ymmärtäminen presidentin poliittisen vastuun normaaliksi toteuttamismuodoksi on se, että presidentti, jonka suhteet eduskuntaan pahasti kiristyvät, voi jossakin tällaisen kehityskulun vaiheessa ehkä katsoa mahdottomaksi jatkaa toimintaansa valtion päämiehenä ja senvuoksi ilmoittaa eroavansa. Mutta presidentin päätyminen tällaiseen henkilökohtaiseen ratkaisuun ei ole valtio-oikeudellisen vastuusysteemin puitteisiin kuuluva asia. Kyllä presidentti voitaisiin pakottaa eroamaan vaikkapa yleislakolla, mikä ei suinkaan ole valtiosääntöisen vastuun toteuttamismuoto.

En näe mitään syytä yrittää kotiuttaa hallituslakkoa Suomen valtiosääntöön. Se on epätarkoituksenmukainen vastuun toteuttamismuoto jo senvuoksi, että se on kömpelö ja aikaaviepä. Lakon edellyttämien hajotusvaalien pitäisi tapahtua presidentin nauttiman luottamuksen punnitsemisena. Näin tulisi eduskunta valituksi kokonaan muissa merkeissä kuin sen normaalia tehtävää silmällä pitäen. Sekaannusta lisäisi vielä se, näin valitun eduskunnan toimikausi olisi toinen kuin presidentin.

Hallituslakko ei loppujen lopuksi olekaan mitään muuta kuin yksi poliittisen taistelun menettelymuoto monien muiden joukossa. Sen avulla ei voida täyttää sitä kansanvaltaisen vastuun järjestelmässä olevaa aukkoa, mikä Suomessa kuten Ranskassakin on presidentin henkilökohtaisen vallankäytön kohdalla. Lakko ei sovi kansanvaltaiseen hallitusjärjestelmään, missä hallittavien luottamuksen menettäneiden hallitsevien vaihtaminen toisiin henkilöihin pitäisi — kuten normaaliparlamentarismissa — voida tapahtua nopeasti sekä valtiolliselle elämälle pitkäaikaista ja pahanlaatuista häiriötä aiheuttamatta.

#### XIV

Hallituslakon rinnalla esiintuotu menettelymuoto, minkä ranskalaiset tutkijat ovat keksineet koettaessaan täyttää vastuukatteessa presidentin vallan-



käytön kohdalla olevaa aukkoa, on valtiopetossyytteen käyttäminen presidentin virkasuhteen katkaisemiseksi.

Ehdotusta ovat kehittäneet mm.: *Marcel Prélot* ja *Réne Capitant*.<sup>17</sup> He lähtevät siitä, että vastuu kansalle on kansanvaltaisen järjestelmän tunnusmerkki. Valta perustuu kansan luottamukseen, minkä täytyy olla milloin tahansa peräytettävissä. Vallankäyttäjää ei voi olla sellaisessa asemassa, että hän olisi erotamaton sinä aikana, joksi hänet on valittu.

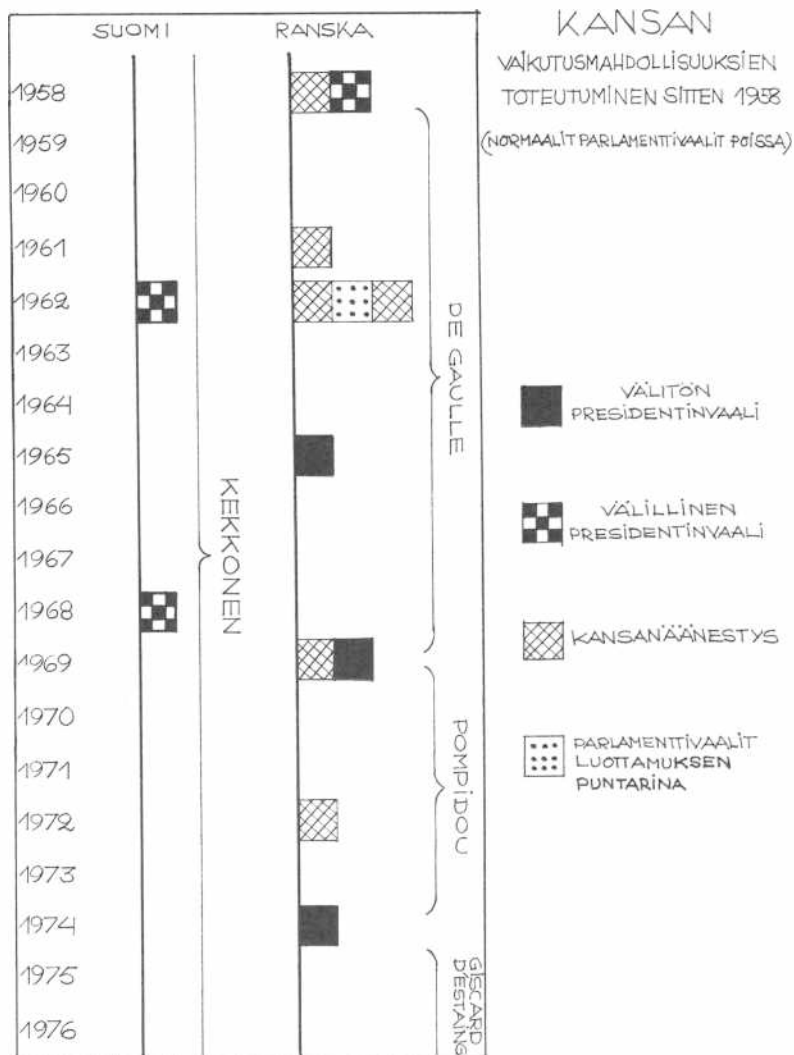
Ranskan valtiosäännön 68. artiklassa säädetään, että presidentti ei ole vastuussa virkatoimistaan muutoin kuin valtiopetostapauksessa (*haute trahison*). Hänen syyteeseen panemisestaan on molempien kamarien päätettävä samansisältöisillä päätöksillä ja absoluuttisella enemmistöllä jäsentensä kokonaislukumäärästä. Tuomitsevana viranomaisena on korkein oikeus. Suomen hallitusmuodon 47 §:n mukaan ei presidenttiä voida panna virkatoimistaan syyteeseen muussa tapauksessa kuin kysymyksen ollessa valtio- tai maanpetoksesta. Syyteeseenpanosta päättää eduskunta 3/4 enemmistöllä. Asian ratkaisee korkein oikeus.

Äsken mainitut kirjoittajat esittävät sellaisen vastuurakennelman, että Ranskan presidentti voitaisiin panna syyteeseen valtiopetoksesta, kun hän on joutunut vakavaan erimielisyyteen parlamentin kanssa. Presidentin syyteeseenpanon edellytyksenä ei ole, he sanovat, että hän on rikollinen yleisen lain mielessä. Riittää, että hän on omaksunut selvän ja jyrkän vastarinta-asenteen suhteessaan kansan toisiin edustajiin. Syyteeseenpano on heidän mielestään vain eräänlainen, tavallista dramaattisempi epäluottamuslause. Koko menettely on luonteeltaan olennaisesti poliittinen. Sillä ei ole mitään tekemistä lailisuuskysymysten kanssa.

Prélot ja Capitant näyttävät itsekkin olevan sitä mieltä että valtiopetossyyte ei koskaan voi todellisuudessa tulla käytettäväksi heidän kaavailemallaan tavalla. Suomen valtio-oikeuden kannalta katsoen tuo vastuurakennelma on aivan mahdoton. Sen Ranskassa aiheuttamalla ajatusvoimistelulla ei nähdäkseni ole muuta merkitystä, kuin että vastuusysteemin aukollisuus käy entistäkin selvemmäksi. Valtiopetossyytteen avulla ei presidentin poliittista vastuuta saada järjestetyksi.

## XV

Oheinen taulukko kuvaa kansan vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista valtakunnallisella tasolla Ranskassa ja Suomessa sitten v:n 1958. Normaaaleja parlamenttivaaleja ei siinä ole otettu huomioon. V:n 1958 kohdalla on taulukossa Ranskan kansanäänestys valtiosäännön hyväksymisestä (28. 9. 1958) ja de Gaullen valitseminen presidentiksi välillisellä vaalilla 21. 12. 1958. Myöhemmin toimitetut kansanäänestykset sijoittuvat vuosiin 1961, 1962 (kaksi kansanäänestystä), 1969 ja 1972. Niistä neljä ensimmäistä oli sidottu luottamusehtoon:



presidentti ilmoitti etukäteen, että hän eroaa, jos referendumin tulos on häntä vastaan. Kansalliskokousvaalit 18. ja 25. 10. 1962 tapahtuivat presidentin nauttiman luottamuksen punnitsemisena siten kuin olen edellä esittänyt. Presidentti on valittu kansanvaalilla v. 1965, 1969 ja 1974.

Suomen kohdalla on näytettävissä vain välillisillä vaaleilla toimitetut presidentin valinnat v. 1962 ja 1968.

Näin on todettavissa, että taulukon peittämänä aikana kansalle tarjottiin vaikuttamismahdollisuus Ranskassa (kun normaalit parlamenttivaalit jätetään syrjään) 11 kertaa. Suomessa vastaava mahdollisuus oli käytettävänä 2 kertaa.

## XVI

de Gaullen jälkeen on Ranskan kansa kahdesti päässyt valtiosäännön mukaisesti valitsemaan presidentin välittömällä vaalilla (v. 1969 ja 1974). Mutta tahdonvaraiset eli presidentin vireillepanosta riippuvat luottamuspuntarit ovat jääneet vaille käyttöä. Kansanäänestys on pantu toimeen vain kerran (v. 1972), eikä presidentti silloinkaan tehnyt siitä luottamusksymystä.

Täydellä syyllä voidaankin sanoa, että de Gaulle oli yksinvaltiainen, mutta hän oli samalla demokraatti. Hän haki tukea ohi parlamentin suoraan kansalta. Viisi kertaa hän kymmenvuotisena hallituskauteensa vapaaehtoisesti eli valtiosäännön häntä siihen pakottamatta asetui kansansa tuomittavaksi. Ja kun kansanäänestys sitten kävi häntä vastaan, hän jätti paikkansa. Se oli hänen viimeinen urotekonsa, sanottiin siitä myöhemmin.<sup>18</sup>

Pompidou ja Giscard d'Estaing eivät ole seuranneet edeltäjänsä esimerkkiä. He eivät ole antautuneet kansan tuomittaviksi. Kansanvaltaisen vaikuttamisen mahdollisuudet ovat heidän aikanaan jääneet olennaisesti vähäisemmiksi kuin viidennen tasavallan perustajan hallituskauteensa. Rauenneina on pidettävä valtiotieteilijäin toiveita, että vastuujärjestelmässä presidentin vallankäytön kohdalla oleva aukko saataisiin käytännössä täytetyksi kansanäänestyksellä ja käyttämällä yleisiä vaaleja presidentin luottamuksen puntarina.

Mutta näinkin ollen on kansanvaltaisuus Ranskassa vahvemmissa kanti-  
missa kuin Suomessa. Siellähän sentään presidentin valinta tapahtuu välittömällä kansanvaalilla eikä puoluebyrokratiain manipuloinnin varassa olevalla välillisellä vaalilla kuten meillä. Eikä siellä ole tapahtunut sellaista kansan syrjään sysäämistä kuin Suomessa v. 1973. Hyvällä syyllä voi sanoa, että jos kansanvaltaisuus kansan vaikuttamisena presidenttiin toteutuu sitten de Gaullen aikojen Ranskassa varsin puutteellisesti, niin Suomi ei yllä edes näin niukka toteutumisasteeseen. Vuoden 1973 ns. poikkeuslaki, jolla presidentti *Kekkonen* toimikausi pidennettiin neljän vuoden lisäajaksi eli vuodesta 1974 vuoteen 1978, tappoi kokonaan ajatuksen presidentin kansanvaltaisesta vastuusta valitsijoille. Asian ankeutta kansanvaltaisuuden kannalta lisää erityisesti vielä se, että äänioikeusikäraja on nyttemmin 18 vuotta eikä 20 vuotta kuten v. 1968, jolloin presidentin vaali viimeksi toimitettiin perustuslain edellyttämällä tavalla. Tuloksena poikkeuslaista on, että v:n 1978 paikkeilla Suomea hallitsee presidentti, jonka valitsemiseen 12 nuorinta äänioikeutettua ikäluokkaa ei ollenkaan ole päässyt vaikuttamaan ja jonka vastuusta valitsijoille ei voi puhua edes teoreettisessa mielessä.

Vertailutaulukko on perin murheellista katsottavaa suomalaisille kansanvaltaisuuden kannattajille. Kuva käy sitäkin synkemmäksi, kun todetaan kuten *Duverger*,<sup>19</sup> että Ranskan presidentillä on vähemmän valtaa kuin hänen suomalaisella virkaveljellään.

Suomi jää kansanvaltaisuusvertailussa toiseksi myös sikäli, että Ranskan



presidenteillä on koko viidennen tasavallan ajan ollut tukenaan parlamentin enemmistön muodostanut oikeistoryhmittymä, joten kansanvaltaisuus on pääsyy vaikuttamaan tätä tietä. Suomessa sensijaan parlamentaarinen vaikuttaminen on usein ja kauan ollut lamaanustilassa pitkien hallituspulien ja ei-poliittisten hallitusten aikana. Tavaksi näyttää myös tulevan, että enemmistöhallituksetkin kiltisti taipuvat presidentin tahtoon. Kouluesimerkkinä on vaalilakiasian käsittely helmikuussa 1969: presidentti päätti esitykset annettaviksi sisällykseltään olennaisissa kohdin valtioneuvoston äänestyksissä kiinnilyödyn kannan mukaisista, käsittelyn pohjana olleista ehdotuksista poikkeavina. Asia jäi tähän mitään jälkiseurauksia aiheuttamatta.<sup>20</sup>

## XVII

Mitä Ranskassa tapahtuu sitten, kun presidentillä ei enää ole — kuten aina tähän asti — parlamentin enemmistöä tukenaan? Tätä tiedemiehet ututterasti pohtivat. Kestääkö valtiosääntö? Minne vallan painopiste asettuu? Arvelut menevät eri suuntiin. Duverger<sup>21</sup> näyttää olevan sitä mieltä, että pääministeri voittaa. Mutta hänen esityksestään käy selville, että monenlaisia ja suuria vaikeuksia syntyy, jos presidentti ei saa tukea parlamentin enemmistöltä. Duverger rakentaa toivonsa siihen, että ensimmäinen presidentti, joka jää vaille parlamentin enemmistön tukea, eroaa vapaaehtoisesti ja luo siten käytännön, jota myöhemminkin seurataan. Kun tämä on epävarmaa, hänen pitemmälle menevä ehdotuksensa on valtiosäännön muuttaminen niin, että parlamentti, jossa presidentin vastustajat ovat enemmistönä, saisi oikeuden määrätä uudet presidentinvaalit toimitettaviksi.

Ei ole tarpeen tämän enemmälti selostaa Ranskassa käytyä ajatustenvaihtoa sen osoittamiseksi, että valtiosääntö ei ole varautunut nyt puheena olevaan, jossakin vaiheessa varmasti toteutuvaan vastakkaisasetelmaan. Gaullismin pysyvän tukiryhmän on Ranskassa muodostanut oikeisto, jolle siellä — kuten monesti muuallakin — »luja hallitusvalta» on tärkeämpi kuin kansanvaltaisuusperiaate. Vasemmisto, pitkälle keskustaan ulottuen, ei ole koskaan hyväksynyt gaullismia pysyväksi tarkoitettuna systeeminä, vaikkakin de Gaulle aikoinaan usein sai paljon kannatusta näiltäkin tahoilta omalle henkilölleen ja tietyille asiaratkaisuille.

Tutkijoista tuskin monikaan pitää viidennen tasavallan valtiosääntöä moitteettomana ja uskoo siihen, että v. 1958 luotu järjestelmä jäisi pysyväksi. Niinpä *Burdeau*<sup>22</sup> toteaa, että vastuujärjestelmässä on aukko presidentin kohdalla. Hän lausuu pelkäävänsä, että aukkoa ehkä käydään täyttämään väärinkäyttämällä valtiopetossyytettä. *Hauriou*<sup>23</sup> sanoo, että vastuun kyllä täytyy olla ole-massa, mutta että se on järjestetty epävarmalla ja omituisella tavalla.

Ulkopuolinen, englantilainen tutkija *Blondel* kirjoittaa, että Ranska on edelleenkin vaille pysyvää ja tarkoituksenmukaista hallitusjärjestelmää, jota

se on etsinyt jo v:n 1789 ajoista alkaen.<sup>24</sup> Varsin ankaran kritiikin esittää *Bernard Lavergne*: Ranskan presidentillä on virkakautenaan avoin valtakirja; hänellä on samat valtaoikeudet kuin Napoleon III:lla; presidentin täysivaltaisuutta rajoittaa olennaisesti vain parlamentin finanssivalta.<sup>25</sup>

Duverger varoittaa vaarasta, joka voi syntyä silloin kun presidentti jää ilman parlamentin enemmistön tukea: presidentti voi ryhtyä kansanvaltaisuutta kaventaviin tekoihin. Vaaran torjumiseksi Duverger ehdottaa — kuten jo äsken tuli mainituksi — valtiosääntöön niin radikaalia muutosta, että parlamentti saisi oikeuden katkaista presidentin virkakauden.<sup>26</sup>

### XVIII

Miten ovat kansalaisten perusoikeudet olleet turvattuina gaullistisessa Ranskassa? Lainaan enemmittä kommentteita *Lauri Karenin* reportaasia, jossa hän kertoo uuden presidentin ensimmäisistä toimista:<sup>27</sup>

»Giscard d'Estaing ilmoitti hallituksensa ensimmäisessä istunnossa, että lehdistön vapaus taataan niin pitkälle, että lehdillä on oikeus kohdistaa hyökäyksensä valtionpäämieheen ilman että tämä johtaisi takavarikkoihin.

Sekä kenraali Charles de Gaullen että Georges Pompidoun aikana lehdet on pidetty lujilla. Valtionpäämiehen loukkaamiseksi tulkitut lehtikirjoitukset ovat johtaneet jatkuviin oikeudenkäynteihin ja takavarikkoihin.

Lehdistöpolitiikan muuttaminen on vain osa Giscard d'Estaingin huomiota herättävästä toimenpidesarjasta, jonka tarkoituksena on palauttaa Ranska todellisen liberalismiin linjoille.

Suorastaan käänteentekevä on Giscard d'Estaingin päätös puhelinsalakuuntelun lopettamisesta. Puhelinkuuntelu, jonka laki sallii vain tarkoin määrättyistä syistä, ehti paisua nimenomaan presidentti Pompidoun aikana gaullistipuoluetta palvelevaksi järjestelmälliseksi poliittiseksi salakuunteluksi.»

### XIX

Mitä sitten kaikesta tästä opimme?

Ensinnäkin — alkaakseni viimeksi puheena olleista asioista — sen, että kansalaisten perusoikeussuojaa koskevia säännöksiä ei saa päästää vanhentumaan. Ja edelleen: säännösten tulee olla riittävän täsmällissisältöisiä ja niiden noudattaminen on turvattava tehokkaasti.

Viidennen tasavallan valtiosääntö ei ollenkaan sisällä perusoikeusluetteloa. Sen johdannossa vain juhlallisesti pitäydytään v:n 1789 ihmisoikeuksien julistuksen periaatteisiin sellaisina kuin ne ovat vahvistettuina ja täydennettyinä v:n 1946 valtiosäännön johtolauseissa.

Perusoikeussäännösten vanhentuneisuus ja oikeussuojan puuttuminen on

tehnyt mahdolliseksi presidentin vallan tukemisen kajoamalla edellä selostetu-  
tuin tavoin kansalaisten poliittiseen toimintaan.

Ranskan kokemukset tukevat sitä käsitystäni, että erillinen valtiosääntö-  
tuomioistuin on tarpeen kansalaisten perusoikeuksien suojana.<sup>28</sup>

## XX

Perusoikeuksien ohessa on Ranskan valtiosäännössä muitakin säännöstöjä,  
joista — samoin kuin Ranskassa saavutetuista kokemuksista — voimme saada  
oppia toisista positiiviseen eli seuraamisen ja toisista taas negatiiviseen eli  
varottavaan suuntaan. Eräistä asioista on jo edellä ollut puhetta: säädöspor-  
rastus, enemmistövaalin ja suhteellisen vaalitavan vertailu sekä presidentin  
virkakausi ja valitsemistapa. Lisäksi mainitsen tässä, täydelliseen erittelyyn  
pyrkimättä, lain alan määräämistä ja valtiosääntöneuvostoa koskevat sään-  
nöt.

Ranskan valtiosäännön (art. 12) mukaan on vaalit kansalliskokouksen hajot-  
tamisen jälkeen toimitettava vähintään 20 ja enintään 40 päivää hajottamisen  
jälkeen. Meillä on v:n 1928 valtiopäiväjärjestyksen 20 § samansisältöinen kuin  
oli v:n 1906 VJ 18 §: eduskunta kokoontuu uusien vaalien jälkeen sen kalen-  
terikuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä 90 päivän kuluttua  
hajottamisen jälkeen. — Ottaen huomioon liikenteen ja tiedotusvälineiden  
kehityksen sitten vuosisadan alun, on VJ 20 §:ää pidettävä pahasti vanhentu-  
neena. Hajotusvaalien toimittamisaikaa on huomattavasti lyhennettävä. Se  
voidaan nyttemmin hyvin tehdä. Vaikutus on kansanvaltaisuutta tehostava.

## XXI

Ylivoimaisesti tärkein asia on kuitenkin presidentin asema ja vastuu. Miten  
vertailu valaisee kysymystä, toteutuuko meillä kansanvaltainen vastuu presi-  
dentin vallankäytön osalta?

Ranskassa ollaan hyvin selvillä siitä, mitä presidentin poliittinen vastuu  
on. Se on poliittisessa asemassa olevan sellaista riippuvuutta toimeksiantajis-  
taan, että hän menettää paikkansa, jos häneen ei enää olla tyytyväisiä. Se ei  
ole vain sitä, että häntä saa arvostella. Se ei ole »moraalista» vastuuta omalle-  
tunnolle, koko maailmalle tai jumalalle. Poliittista vastuuta ei liioin ole his-  
torian tuomio. Siinä ei ole mitään mystillistä, selittämättömäksi jäävää »moni-  
säikeiyyttä».<sup>29</sup> Presidentin poliittinen vastuu on yksinkertaisesti ja arkipäi-  
väisesti sitä, että hän tulee syrjäytetyksi, elleivät häneen kohdistuvat odotuk-  
set toteudu.

Kukaan niistä ranskalaisista tutkijoista, joiden kirjoituksiin olen tutustu-  
nut, ei pidä uudelleen valitsematta jäämisen mahdollisuutta riittävänä presi-  
dentin vastuun sanktiona. Katsotaan, että täytyy olla mahdollista katkaista



presidentin virkakausi. Yksi tutkija rakentelee vastuuparaattia yhden, toinen toisen katkaisutavan varaan. Neljästä menettelymuodosta on edellä ollut puhetta (referendum, kansalliskokousvaali luottamusehdoin, hallituslakko ja valtiopetossyyte). Selväksi on käynyt, että niiden avulla ei saada presidentin vastuuta tyydyttävällä tavalla järjestetyksi.

Suomeen ei mikään niistä sovellu tuotavaksi.

Uusia keinoja olisi keksittävä sekä Ranskaa että Suomea varten vastuujärjestelmässä presidentin vallankäytön kohdalla olevan aukon täyttämiseksi. Duverger'n tässä tarkoituksessa tekemästä ehdotuksesta on jo edellä ollut puhetta. Hän tahtoi antaa kansalliskokoukselle vallan määrätä toimitettavaksi ennenaikaiset presidentinvaalit.

Tämä ajatus ei ole uusi. Niinpä Saksan ns. Weimarin valtiosäännön (v:lta 1919) mukaan valtiopäivät saattoivat 2/3 enemmistöllä alistaa presidentin erottamisen kansanäänestyksellä ratkaistavaksi. Samoin voidaan Islannissa presidentti erottaa parlamentin 2/3 enemmistöllä tekemällä päätöksellä, joka tulee kansanäänestyksellä vahvistetuksi.

En suosittele mitään tämäntapaista systeemiä kotiutettavaksi Suomeen. Periaatteessa on kyllä aivan oikein, että presidentti, jonka valitseminen tulisi ehdottomasti tapahtua välittömällä kansanvaalilla, on myös kansan erotettavissa. Mutta erottamisenmenettelyn vireille panoa on perin vaikeata järjestää muulla tavoin kuin eduskunnan myötävaikutuksella tapahtuvaksi. Kun toiselta puolen taas presidentillä on valta hajoittaa eduskunta, synnyttäisi erottamissäännöstö peräti merkillisen suhteen presidentin ja parlamentin välille.

Toinen syy, mikä puhuu ennenaikaisella vaalilla tai vahvistavalla kansanäänestyksellä tapahtuvaa erottamisenmenettelyä vastaan on se syvälinen ja kauan kestävä valtiollisen elämän häiriötila, mikä niistä aiheutuisi.

## XXII

Hauriou kirjoittaa,<sup>30</sup> että pääministeri on poliittisessa vastuusuhteessa parlamenttiin, mutta että parlamentti usein epäilee käydä vaatimaan häntä vastuuseen, kun tiedetään, että hallitus vain toteuttaa valtionpäämiehen tahtoa.

Tämä käy täysin yksin sen kanssa, mitä minä olen lausunut hallitustoiminnasta Suomessa:<sup>31</sup> Vastuu häipyä usein olemattomiin, se häipyä ilmaan. Tuossa viitekohdassa selostamassani käytännöstä otetussa esimerkkitapauksessa (vaalilakiasia 1969) sekä pääministeri että presidentti ilmoittautuivat vastuun kantajiksi. Mutta kun tiedettiin, että ratkaisu oli presidentin tekemä ja hallituksen enemmistön kannan vastainen, niin olisipa syntynyt kumma tilanne, jos hallitus olisi pantu välitysneuvottelussa todistamaan olleensa väärässä. Presidentin vastuun taas voitaisiin ajatella toteutuvan vain sillä tavoin että nykyinen presidentti v. 1978 asettuu uudelleen ehdokkaaksi ja että äänestäjät silloin muistavat kymmenkunta vuotta aikaisemmin sattuneen tapauksen. Tuol-

lainen vastuu on yhtä tyhjän kanssa. Sillä ei ole mitään käytännöllistä merkitystä.

Syvämmäلت katsoen on kysymys siitä, että niin hyvin meillä kuin Ranskassakin vastuualueiden rajat ovat käytännössä perin epäselvät. Presidentti voi niin halutessaan ulottaa vaikutuksensa pitkälle yli valtiosäännön hänen ratkaisuvaltaansa nimenomaan uskomain asiain piirin. Ulkopuolisten on usein aivan mahdotonta tietää, kenen pitäisi mistäkin vastata.

Menen vielä pitemmälle kuin toteamukseen, että vastuurajat ovat molemmissa maissa käytännössä sekaantuneet. Väitän, että parhaalla tahdollakin on mahdotonta kehittää sellaista presidenttivaltaisuutta ja parlamentarismia rinnakkain soveltavaa hallitusjärjestelmää, jossa vastuualueet selvästi erottautuisivat toisistaan. Tästä johtuen ei kansanvaltaisuusperiaatetta voida tuollaisissa sekajärjestelmissä toteuttaa tyydyttävällä tavalla.

Minun päätelmäni Suomen ja Ranskan sekajärjestelmien vertailevasta tarkastelusta onkin, että puutteet joita kummassakin maassa on kansanvaltaisuuden toteutumisessa presidentin vallankäytön osalta, eivät ole poistettavissa järjestelmää paikkailemalla.

Ranskassa on vasemmiston ja keskustaopposition pysyvänä pyrkimyksenä ollut — käyttäakseni populäärin hakuteoksen sanoja — palaaminen autoritääriseen vivahtavasta järjestelmästä kohti parlamentarismien vakiintuneita linjoja.

Samaan suuntaan käyvät minun ajatukseni. Kuten teoksessani *Kansa ja kansanvalta*<sup>32</sup> tarkemmin esitän, on mielestäni paras keino Suomen hallitusjärjestelmän tervehdyttämiseksi se, että ottamalla käyttöön normaaliparlamentarismi presidentti sidotaan päätöksiä tehdessään noudattamaan hallituksen mielipidettä. Kun hallitus on poliittisessa vastuussa eduskunnalle ja eduskunta vuorostaan tukeutuu kansaan, tulee tällä tavoin kansanvaltainen vastuujärjestelmä todelliseksi myös presidentin päätöksenteon osalta.

Lopuksi vielä yksi tärkeä opetus Ranskasta. de Gaullen aikana toisteltiin usein ajatusta, että elettiin väliaikaistilassa ja että kansanvaltaisuus kyllä itsestään kohentuu, kun presidentti vaihtuu. Vastaavanlaisen ajatuksen kuulee nykyisin usein Suomessa. — Mutta kuinka kävi Ranskassa? de Gaulle on poissa, mutta järjestelmä on jäänyt entiselleen. Se on — kuten sanotaan — vakiintunut instituutioksi. Kukapa tahtoisikaan luopua vallasta, kun on sen saanut ja kun on osoitettu keinot sen säilyttämiseksi.

Opimme tästä sen, että kansanvaltaisuuden pelastamiseksi Suomessa tarvitaan valtiosäännön muutos.

#### LÄHDEVIIITTEET

<sup>1</sup> Lähteenä on Kastarilla ollut Maurice Duverger, *La monarchie républicaine ou comment les démocraties se donnent des rois*, 1974 a. Maurice Duverger käsittelee val-

tiosääntökysymyksiä myös teoksissa *Institutions politiques et droit constitutionnel 2, Le système politique français*, 13. painos, 1973 ja *La cinquième République*, 5. painos, 1974 b.

Mainitsen lisäksi erinäisiä yleislähteitä, uusia teoksia, jotka ovat saatavissa Eduskunnan kirjastossa tai Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kirjastossa:

Nils André, *Utländsk statskunskap*, Stockholm 1965;

Raymond Barraine, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Paris 1972;

Jean Blondel, *The Government of France*, 2nd ed., London 1974;

Georges Burdeau, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 17. éd., Paris 1976;

René Capitant, *Democratie et participation politique* (Bordas études 266), Paris 1972;

Michel-Henry Fabre, *Principes républicains de droit constitutionnel*, 2. éd., Paris 1970;

Léo Hamon, *Une république présidentielle?* Paris 1975;

André Hauriou — Lucien Sfez, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris 1972;

Claude Leclercq, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris 1975;

Léon Noël, *L'Avenir de Gaullisme, Le Sort des Institutions de V<sup>e</sup> République*, Evreux 1973;

Pierre Pactet, *Institutions politiques Droit constitutionnel*, 3. éd., Paris 1974;

Marcel Prelot, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 5. éd., Tours 1972;

Peter Zürn, *Die republikanische Monarchie*, München 1965.

<sup>2</sup> Selvytyden vuoksi on syytä tässä panna merkille kaksimerkityksisyys parlamentti-nimityksen käytössä. Ranska on omaksunut kaksikamarijärjestelmän. Valtiosäännön mukaan kansalliskokous ja senaatti yhdessä muodostavat parlamentin (art. 24). Mutta kun hallitus ei ole poliittisessa vastuussa senaatille vaan vain kansalliskokoukselle (art. 49 ja 50), tarkoitetaan vain jälkimmäistä parlamentaarista vastuusta puhuttaessa.

<sup>3</sup> Kaiken tämän lakiaineiston sisältävä erillinen virallisjulkaisu on Constitution, Lois organiques et ordonnances relatives au Pouvoirs publics, *Journaux officielles*, Brochure No 1119—1974.

<sup>4</sup> de Gaulle valittiin presidentiksi 21.12.1958 toimitetulla vaalilla Cotyn luovuttua tästä tehtävästä.

<sup>5</sup> Muita luonnehdintoja: omnipotenssi, prinsipaatti, vaalikuninkuus, autoritäärinen järjestelmä. Viimeksimainittu luonnehdinta esiintyy mm. Tasa-arvon ja demokratian tutkimus TANDEMin tutkimusraportissa n:o 4 (Perustuslakiuudistus). Siinä esitetään esimerkkeinä porvarillisten demokratioiden usein tapahtuneista liukumisista autoritääriseen järjestelmään jakobinismi, bonapartismi, fasismi ja gaullismi.

<sup>6</sup> »Il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres.»

<sup>7</sup> Todettakoon tässä yhteydessä, että Suomessa Valtiosääntökomitean 9-jäseninen enemmistö tahtoi perustuslakiin sisällytettäväksi vaatimuksen puolueen sisäisen kansanvaltaisuuden toteuttamisesta tai ainakin viittauksen asian järjestämisestä lailla. Vasemmisto (8 jäs.) oli tätä vastaan (Valtiosääntökomitean välimietintö, Komiteamietintö 1974: 27, s. 37).

<sup>8</sup> Komiteamietintö 1974: 27, s. 48.

<sup>9</sup> Mt., s. 48.



<sup>10</sup> Valitsijamiesvaalien osanottoprosentit: v. 1925 39,7 %, 1931 47,3 %, 1937 57,8 %, 1950 63,8 %, 1956 73,4 %, 1962 81,5 %, 1968 70,2 %.

<sup>11</sup> Veli Merikoski, *Kansa ja kansanvalta*, 1974, s. 166. Suomen vastuujärjestelmästä ja erityisesti sen aukollisuudesta tarkemmin kirjoituksessani Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa, *Suomalainen Tiedeakatemia, Esitelmät ja pöytäkirjat 1966*, s. 129—146.

<sup>12</sup> Pactet, mt., s. 164.

<sup>13</sup> Fabre, mt., s. 359; Duverger (1974 b), mt., s. 81.

<sup>14</sup> Pactet, mt., s. 164.

<sup>15</sup> Kyllähän myös parlamentaarisessa systeemissä hallitus ehkä voi joskus vahvistaa asemaansa yhdistämällä asiakysymyksen ja luottamusäänestyksen toisiinsa. Mutta tämä ei merkitse hallitukselle sellaista etua, mikä Ranskan presidentillä on kansanäänestyksessä, johtuen siitä, että luottamuskysymys voidaan panna vireille myös parlamentista käsin.

<sup>16</sup> Capitant, mt., s. 153—155; Zürn, mt., s. 286.

<sup>17</sup> Marcel Prélôt — Rene Capitant, *L'Encyclopédie Française*, X nide 1964, ss. 142, 150, 160—161, 205 ja 212.

<sup>18</sup> Prélôt, mt., s. 615.

<sup>19</sup> Duverger (1974 a), mt., s. 126.

<sup>20</sup> Ks. tarkemmin: Merikoski (1974), mt., s. 171.

<sup>21</sup> Duverger (1974 a), mt., s. 216.

<sup>22</sup> Burdeau, mt., s. 514.

<sup>23</sup> Hauriou, mt., s. 432.

<sup>24</sup> Blondel mt., s. 148: Though the »Gaullist» phase of the executive has endured surprisingly well the early succession problems, France still seems to be lacking the permanent and effective institutions which she has been seeking since the days of 1789 when the *ancien régime* was overthrown.

<sup>25</sup> Bernard Lavergne, *Avantages et inconvénients du régime présidentiel* (*L'Année politique et économique*, Numero double 237—238 Mars 1974, s. 3).

<sup>26</sup> Duverger (1974 a), mt., s. 282.

<sup>27</sup> Lauri Karenin reportaasi *Helsingin Sanomissa* 30. 5. 1974.

<sup>28</sup> Ks. tarkemmin Veli Merikoski, *Valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuus*, 1973.

<sup>29</sup> Vrt. Paavo Kastari, *Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet*, erit. ss. 197—201.

<sup>30</sup> Hauriou, mt., s. 432.

<sup>31</sup> Merikoski (1974), mt., s. 172.

<sup>32</sup> Mt., ss. 175—177.