

Dag Anckar: **Folket och presidenten.** En författningspolitisk studie. Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk. Utgivna av Finska Vetenskaps-Societeten H. 132. Helsingfors 1984. X + 236 s.

Antautuessaan valtiosääntökeskusteluun Dag Anckar säilyttää elegantisti tyyliänsä; hän nimittää kirjaansa ajatuskokeeksi ja näkemystään presidentinvallasta yksityiseksi, mutta hän ei esitä sitä poleemisena päivänpuheenvuorona vaan piinaavan analyttisenä ja ankan loogisena todisteluna.

Tyylin perusteluna on ilmituotu käsitys yhteiskuntatieteilijän ja politiikan välisestä suhteesta. Tiede ja politiikka ovat perusolemukseltaan toisistaan poikkeavia kulttuureja, eikä niitä voi kytkeä yhteen luopumatta oman kulttuurin tärkeistä erityispiirteistä. Tästä seuraa, että tutkija ei voi ottaa käytännöllisen ongelmanratkaisijan roolia, koska hän joutuisi siinä alistumaan tehtävänannon sisältämiin rajoituksiin ja kohdennuksiin, joiden tutkimuksellinen perustelu on puutteellinen. Toimenpideehdotuksiin tähtäävän tutkimuksen täytyy perustua »harkittuun, teoreettisesti analysoituun sekä loogisesti kestävään aksiomatiikkaan», ja tehtävien ehdotusten on oltava riippumattomia lyhytnäköisestä toteutettavuusajattelusta. Tutkija siis leimautuu helposti utopistiksi, mutta tässä roolissaan hän itse asiassa parhaiten palveleekin politiikkaa.

Tutkimus nimittäin auttaa parhaiten päätöksentekijöitä — ei muotoilemalla konkreettisia politiikkaratkaisuja — vaan ohjaamalla heidät ajattelemaan yhteiskunnan ongelmia tavanomaisesta poiketen, tuomalla esiin ideoita ja uusia näköaloja, kyseenalaistamalla sen mitä politiikka ei halua asettaa kyseenalaiseksi. Tällainen rooli antaa tutkijalle mahdollisuuden tehdä tiedettä luopumatta tieteen säännöistä ja vaatimuksista sekä oman normatiivisen perusnäkemys pohjalta toimien.

»Valaisevankin» vaikuttamisen ensimmäinen edellytys kylläkin on, että tutkijan aivoitukset kulkeutuvat päätöksentekijöiden tietoon. Tarkasteltava kirja on osunut keskelle valtiosäännön rajattua tarkistusprosessia ja presidentin asemasta käytävää keskustelua, mutta tieteellisen seuran sarjassa julkaistuna ja joukkomainontaan pääsemättä sen sanoma lienee tavoittanut vain tutkijayhteisön pienen piirin. Tämä on vahinko; Anckarin deduktio ja argumentointi ei ole ongelmatonta eikä kirjan ensimmäinen osa ole helposti maallikon luettavissa, mutta se joka pääsee loppuun — ja myöhemmissä osissa teksti kevenee — tuntee kyllä liikkuneensa päivänkeskustelua ylempällä tarkastelutasolla ja saaneensa arkiäittelystä poikkeavia virikkeitä.

Tutkimuksen taustana on tekijää viime vuosina askarruttanut ongelma: miten valtiosääntömuutoksen avulla voitaisiin tehostaa suomalaista kansanvaltaa, kun demokratia yleisesti määritetään relativistisin määrein

responsiiviseksi, kansalaisten toiveille alttiiksi hallitukseksi. Tavoitteeseen voidaan pyrkiä liittämällä edustukselliseen järjestelmään tiettyjä korjausmekanismeja, jotka eivät kuitenkaan horjuta itse tuon järjestelmän perustaa ja legitimiyyttä. Anckarin ratkaisu on, että presidentin keskeistä asemaa Suomen valtiojärjestyksessä voitaisiin käyttää tähän tarkoitukseen. Oikein muotoiltuna presidentinvalta voisi olla olennainen korjaava tekijä pyrittäessä kansanvallan edistämiseen.

Tasavallan presidentillä olisi tämän konseptin mukaan eräänlainen superfunktio muihin toimijoihin nähden kansalaisille kuuluvan, hallittuihin kohdistuvan ohjailun ja valvonnan edistäjänä ja turvaajana. Kansan ylimpänä luottamusmiehenä hänen on keskeiseltä tähytyspaikalta valvottava, että poliittinen koneisto toimii kansan haluamalla tavalla; »hän hoitaa kansan puolesta valvontatehtävää, jota kansa itse luonnollisista ja käytännöllisistä syistä hoitaa vain erityistilanteissa ja erityisjärjestelyjen turvin». Presidentti eri tavoin sekä valvoo että tukee hallitsevien ja hallittujen välistä kansanvaltaista suhdetta: hän välittää ristiriidoissa ja pyrkii pitämään koneiston toimintakelpoisena; hän antaa virikkeitä yhteiskunnalliselle keskustelulle ja pyrkii kohottamaan kansalaiskompetenssia; hän pysäyttää tarvittaessa päätösprosessin ja alistaa valmistellun tuotoksen kansan tarkastettavaksi; ja hän puuttuu itse korjaten valtiollisiin prosesseihin ohjailua heikentävien tekijöiden eliminoimiseksi. Kaikki tämä antaa presidentille melkoisesti enemmän kuin esim. Sven Lindmanin johdonmukaisesti kannatteleman *pouvoir modérateur* -roolin.

Olennaista on, että laaditun mallin mukaan presidentti ei noissa toiminnoissaan välittömästi puutu politiikan sisältöön vaan ainoastaan muotoon. Hän ei ole ohjattu päätöksentekijä vaan ohjausta välittävä päätöksenteon valvoja. Sitoutuminen politiikan sisältöön saattaisi väaristää suhdeverkoston niin että primaarin tehtävän täytäminen ei olekaan enää mahdollista. Anckar asettaa presidentin perinteiseen tapaan neutraaliin asemaan politiikan ryhmäetujen yläpuolelle kansan kokonaisedun vaalijaksi — mitä tämä nyt sitten onkaan. Presidentin interventiot ovat valikoituja ja erikoistilanteisiin liittyviä; mutta noissa tilanteissa hänen on toimittava voimakkaasti ja itsenäisesti. Hänen päätöksentekoasemansa on oltava mahdollisimman riippumaton, riippumaton sekä ryhmäeduista että muodollisista parlamentaarisisista siteistä. Presidentinvallan tulisi siis lyhyesti sanoen olla luonteeltaan intensiivistä — selektiivistä mutta riippumatonta.

Tässä lyhyin viittauksin esitelty normatiivinen viitekehys ohjaa presidentin valtiosääntöisen aseman muotoamista. Periaatteessa edetään deduktiivisesti punnitsemalla kaikkia Hallitusmuodossa lueteltuja ja muita ajateltavissa olevia valtaoikeuksia siltä kannalta, toteuttavatko ne tavoiteltua presidenttiyttä vai eivät. Millainen sitten olisi ja mitä tekisi Anckarin toivepresidentti?

Hänet valitaan suoralla kansanvaalilla — mieluiten hy-

väksymisäänestyksellä — neljäksi vuodeksi kerrallaan, eikä uudelleenvalintoja ole rajoitettu. Tämän valintamennettelyn katsotaan turvaavan valitsijamiesten tai eduskunnan toimittamaa vaalia paremmin sen, etteivät vaalikampanjat kohdennu erityisryhmiin ja edunsaajiin sekä ettei presidentin voida osoittaa saaneen peruskannatuksensa tietyistä ryhmistä tai suuntauksista.

Tällä presidentillä on oikeus kuten nykyiselläkin hajottaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit toimitettaviksi. Valtaoikeutta pidetään vahvasti funktionaalisenä, ja sen prerogatiiviluonnetta korostetaan presidentin sekä muodollisella että tosiasiallisella riippumattomuudella muista toimijoista. Mutta presidenttiäkin on epäiltävä: hän saa käyttää po. oikeutta vain kerran toimikautensa aikana, ja eduskunta on lupa hajottaa vasta uusien vaalien toimittamisen jälkeen. Edelleen hänellä on oikeus päättää itsenäisesti ja rajoituksitta hallituksen esitysten antamisesta — mutta ei sisällöstä — eduskunnalle sekä niiden peruuttamisesta. Peruutuspäätöstä ei ole lupa mitätöidä eduskunnan omaa lainsäädäntöaloitetta käyttäen! Asetuksenanto-oikeudessa sen sijaan on kysymys ensisijaisesti politiikan sisällöstä, johon presidenttiä ei tule sitoa, ja se olisikin siirrettävä kaikkineen valtioneuvostolle. Eduskunnan hyväksymille laeille vaadittaisiin nykyiseen tapaan valtionpäämiehen vahvistus, ja uuteen käsitellyyn olisi mahdollisuus vasta lähimpiä eduskuntavaaleja seuraavilla valtiopäivillä.

Ulkopoliittinen johtajuus on nykyoloissa avain Suomen valtiosäännön soveltamiseen »puolipresidialisessa» muodossa. Se on siis ristiriidassa Anckarin konseptin kanssa, ja se olisikin siirrettävä valtioneuvoston yleisiin toimivaltuuksiin. Ylipäällikkönvallan ja varsinkin siihen sisältyvän tärkeän nimitysoikeuden taas katsotaan sopeutuvan lähtökohtaisiin premisseihin. Sama koskee valtionpäämiehen laajempaa virkanimitysoikeutta ja hallinnon valvontatehtävää. Näissä toiminnoissaan presidentti profiloi tutkijan näkemyksen mukaan hallintorakenteita mutta ei hallinnossa muotoutuvan politiikan sisältöä.

Muista asioista mainittakoon, että presidentti säilyttäisi sotatilavaltuutensa ja budjettioikeutensa mutta menettäisi armahdus- ja erivapausvallan. Hahmotettu rooli edellyttää mahdollisuuksia esiintyä kansakunnalle ja kehittää näkemyksiä julkisesta elämästä ja politiikan päiväjärjestyksestä; niinpä esim. seremonialliset esiintymiset eduskunnan edessä ovat merkityksellisempiä kuin yleensä oivalletaankaan.

Uusiksi tehtäväkseen presidentti saisi valtiollisen aloiteoikeuden mahdollisuutena asettaa työryhmiä selvittämään julkiselle areenalle tuotavia asioita sekä ns. välittömän kansanvallan toteuttamiseen liittyviä toimia, ennen muuta mahdollisuuden päättää neuvoo-antavan kansanäänestyksen toimittamisesta kansanaloitteen pohjalta.

Hallituksen muodostamismenettely olisi kaksivaiheinen: ensi sijassa eduskunnan puhemies valitsisi pääministeriehdokkaan ja esittelisi hänen kokoamansa ministeris-

tön eduskunnan hyväksyttäväksi. Jos ei ministerilistaa synny tai jos eduskunta hylkää sen kahdesti, siirtyy muodostamistehtävä täydelleen presidentille.

Päätöstilanteessa presidentti olisi poliittisesti vastuuton ja ministeristöstä riippumaton. Anckar tinkii parlamentarismista kansanvallan nimessä ja aloittaa HM 35 §:n jyrkästi: »Ministeri on velvollinen varmentamaan presidentin päätöksen».

Tätä presidenttiä ei voi oikeastaan enää nimittää ylimmän toimeenpanovallan haltijaksi; uudelleen muotoilussa HM 2 §:n kolmannessa momentissa toimeenpanovalta uskotaan valtioneuvostolle sekä tasavallan presidentille. Mutta valtionpäämiehen ydinrooli normitetaan samana pykälän alussa: »Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Sen ohessa kansaa edustaa tasavallan presidentti, jonka tehtävänä on valvoa kansantahdon toteutumista.»

Hm!

Näin pitkälle meille on esitelty yleinen konseptio valtionpäämiehen funktiosta Suomen valtiollisessa järjestelmässä sekä valtiosääntöiset järjestelyt, joilla tuohon funktioon yletettäisiin — ja pysähdyttäisiin. Empiirikon on välttämättä edettävä kolmanteen tulkintavaiheeseen, pohtimaan millainen asema näin kehystetyn roolin haltijalla olisi valtasuhdejärjestelmän todellisuudessa. Anckar ei tähän suuntaan mene. Yksilöjohtajuuden monenlaisten, sekä sisäisten että ulkoisten determinanttien mukaantuminen sotkisi pahoin elegantin deduktion, ja tutkija tyytyy sovinnaisesti korostamaan oikeusnormiston ohjausvoimaa. Anckar näyttää kyllä vilpittömästi uskon mahdollisuuteen saada kuvatuilla keinoilla aikaan presidenttiys, joka neutraalina voimana politiikan ulkopuolella ja yläpuolella toimien valvoo ylimpänä vartijana kokonaisuuden etua ja kansanvaltaa; joka dominoi omalla alueellaan mutta pysyy valtiosääntöisen työnjaon edellyttämässä erotuomarinroolissaan.

Suomen valtiollisen johtajuuden perinteiden, johtajuusodotusten ja poliittisen organisaation pohjalta arvioiden minä en ole asiasta niinkään varma. Anckar ennakoi kriittikää ja kiitettävällä tavalla johtaa keskustelun myös omien lähtökohtien pitävyyden tarkasteluun, mutta hänen vastauksensa eivät sittenkään vakuuta.

Keskeinen kysymys kuuluu: onko ylipäätään mahdollista erottaa politiikan sisältöä ja muotoa toisistaan ja voidaanko puhua abstraktisti kansantahdon toteuttamisesta irrallaan yhteiskunnallisesta kilpailusta ja yhden tai toisen erityisintressin dominaatiosta. Kansanvaaliin kytkeytyy kiihkeä kampanja, jossa puolueiden ja puolueyhömiön asettamat presidenttiehdokkaat kiinnittyvät taustavoimiensa pyrkimyksiä kuvasteleiviin ohjelmallisiin linjoihin. Enimpien tähänastisten presidenttien toiminnassa on politiikan sisällöllisinä painotuksina näkynyt, millaiset yhteiskunnalliset voimat ovat muodostaneet heidän vaaliryhmänsä ytimen.

Yhteiskunnallisen ja persoonallisen viitekehöyksiensä

puitteissa presidentit orientoituvat tehtäviinsä. Missä mielessä voidaan sanoa, että presidentti ei puutu politiikan sisältöön kieltäytyessään antamasta eduskunnan käsitteelyyn valtioneuvoston laatimaa ja puoltamaa lakiehdotusta tai torpedoidessaan eduskunnan päätöksen vetollaan, käyttäessään ylipäällikön- ja budjettivaltaansa, asettaessaan työryhmän selvittämään esille ottamaansa asiaa tai päättäessään omatahtoisesti kansanäänestyksen toimittamisesta. Hajotuksen uhka vahvana sanktiona varjostaa kaikkea eduskunnan ja hallituksenkin toimintaa.

Päätöksenteon järjestely — palaaminen menneiden aikojen konstitutionaaliin muotoihin — merkitsee minun konseptiossani parlamentarismiin joltistakin vesittämistä. Tarvitseeko kansanvalta näin kovia lääkkeitä? Poliittisesta asetelmasta riippuen näen kaksi mahdollisuutta. Jos presidentti olisi voimaryhmittymien ulkopuolella — mitä en pidä todennäköisenä — valtuuksien toistuva omatahtoinen käyttö johtaisi ainakin enemmistöparlamentarismiin oloissa välttämättä ristiriitoihin ministeristön ja hallituspuolueiden kanssa ja saattaisi pahimmissa tapauksessa lamauttaa hallituksen. Voimakas puoluejohtaja presidenttinä taas ylittämättömien voimavarojensa turvin ohjailisi avoimesti ja piiloisesti suurta osaa poliittisesta tapahtumisesta. Estämisvalta on myös valtaa positiivisten toimintojen suuntaamiseen.

Minulla on oma kuvitelmani myös siitä, mitä seuraa presidentin roolista hallituksia muodostettaessa. Ei tarvitse muistuttaa siitä, että meidän pienpuolueoloissamme ministeristön pystyttäminen on pitkä ja monivaiheinen prosessi. Jos nyt eduskunnan puhemies ja puolueet eivät pian pääse ratkaisuun, siirtyy aloite täydelleen valtionpäämiehelle, joka panee pystyyn jonkinlaisia presidentin hallituksia ja esiintyy kansakunnan pelastajana. Presidentti korjaa toistuvia arvovaltaivoittoja ja parlamentaarinen osajärjestelmä kärsii tappioita.

Voidaan väittää, että edellä sanottu on ääriinsä kehitelty kauhukuvitelma. Minusta se ei sitä ole, ja asian tätäkin puolta on joka tapauksessa valotettava. Käydystä keskustelusta poiketen Anckar operoi kokonaisvaltaisella valtiosääntönäkemyksellä (tässä onkin kirjan olennainen anti), jonka osaksi presidenttiyksi sijoitetaan; mutta aksiomaattisten lähtökohtien sovellutusta heikentää se, että todistelu etenee kapeassa valtiosääntöisessä uomassa. Mikä johdonmukaisuudessa voitetaan, se informatiivisuudessa menetetetään. Olen julkilausunut ajatuksen, että politiikka on enemmän sosiaalipsykologian avulla ymmärrettäviä kuin valtiosääntölogiikan avulla selitettäviä suhteita.

Jos sinänsä tärkeä ulkopoliittinen johtajuus jätetään huomiotta, niin esitetty reformi merkitsisi presidentin valtiosääntöisenkin aseman huomattavaa vahvistamista. Yleisimmän tason peruskysymykseksi tällöin nousee: jos lähdetäänkin siitä että edustuksellinen parlamentaarinen järjestelmä ei sovinnaisessa muodossaan takaa kansan instruktioin tehokasta välittymistä päätöksentekijöille, niin

eikö ole löydettävissä muita korjausmekanismeja kuin näin pitkälle viety yksilönvalta, jonka käyttöön kuitenkin sisältyy ilmeinen dysfunktionaalisuuden riski? Eikö olisi pikemmin pyrittävä edustuksellisen-parlamentaarisen systeemin välittömien ohjaus- ja valvontasuhteiden tehostamiseen kuin turvaututtava ulkoiseen mahtiin, jonka erotuomarinrooli on kaukana ongelmattomasta.

Tässä keskustelussa nouseaan avoimesti arvostusten tasolle, perustaviin ideologisiin näkemyksiin legitiimistä hallinnasta ja valtiollisesta organisaatiosta. Ne tunkevat kyllä esiin käytännöllisemmälläkin tasolla, niin minulla, Dag Anckarilla kuin muillakin, vaihtelevien formaalien järjestelyjen poliittisia seurauksia kun on työläs ennustaa ja laskea. Miten Paavo Kastari aloittikaan valtiosääntökirjansa kymmenisen vuotta sitten: »Valtiosääntöoikeus on pohjaltaan sangen poliittista». Niin se taitaa ollakin.

Vaikka olenkin eri mieltä lähtöarvostuksista ja argumentoinnin pitävyydestä, niin yhdentekeväksi tai mielenkiinnostomaksi en kirjaa sano. Sen lukeminen avarsi valtiosääntöanalyysin kenttää, sai pohtimaan toiminnallisten osajärjestelmien suhdetta ja politiikan määräytymistä sekä pani terävöittämään omaa näkemystä. Ehkäpä Dag Anckarin mielestä tutkimus tällä tavalla vaikuttaessaan jo täyttää tehtävänsä.

JAAKKO NOUSIAINEN