

**Jaakko Nousiainen: Suomen presidentit valtiolaisina johtajina.** K. J. Ståhlbergista Mauno Koiviston. WSOY, Juva 1985. 304 s.

Jaakko Nousiainen teoksen kohteena on Suomen valtiollinen johtajuus. Kirja ei kuitenkaan ole vain tutkimus presidenttien toimintatyyleistä, vaan sen läpikäyvä ajatuksena on yrittää arvioida Suomen valtiosäännössä ja valtiollisessa käytännössä ilmenevän ministeristön kaksinaista luottamussuhdetta vaativan presidentinvaltion ja parlamentarismin yhdistämisen taustaa ja vaikutuksia. Presidentin rinnalle nostetaan pääministerin aseman tarkastelu.

Miten presidentinvalta ja parlamentaarinen hallitusvalta voidaan yhdistää toimivaksi kaksipäiseksi johtajuudeksi ilman että se johtaa vakaviin umpikujiin? Oikeustieteessä tätä on joskus pidetty ympyrän neliöimiseen verrattavana ongelmana. Nousiainen teos vertautuu niiden valtiosääntöoikeustieteilijöiden tutkimuksiin, joissa on kurttauduttu puhtaasta juridiikasta kohti yhteiskunnallista (poliittista) todellisuutta. Keskeisiä tässä suhteessa ovat Paavo Kastari (esim. *Tasavallan presidentin asema*, 1961; *Suomen valtiosääntö*, 1977) ja Antero Jyränki (esim. *Presidentti*, 1978). Jos Kastari tuntee presidentin ja valtioneuvoston suhteen selvittelyn tavanomaisen lainopin keinoin hankalaksi tai mahdottomaksi, niin Jyrängillä taas valtioneuvoston asema peittyy presidentin ja eduskunnan vastakkaisuuden taakse. — Toisaalta Nousiainen teoksen tausta löytynee myös 1980-luvun tilanteesta: Koiviston kaudella kaksipäinen johtajuus näyttää täydessä mitassa ajankohtaiselta.

Nousiainen oma ratkaisu lähtee siitä »käytännön miehen», ts. empiristisen politologin käsityksestä, ettei ylintä valtiollista johtajuutta voida tutkia ja selittää vain valtiosääntölogiikan tai oikeusnormiston avulla. (Nousiainelle »Politiikka on enemmän sosiaalipsykologian avulla ymmärrettäviä kuin valtiosääntölogiikan avulla selitettäviä suhteita»; s. 231.) Hän lähteekin tutkimaan johtajuutta (pysyvämpien) institutionaalisten komponenttien ja (nopeammin muuttuvien) behavioraalisten komponenttien yhdistelmänä. Valtiosääntö rakenne on kyllä pohjana, mutta se on sittenkin aina joustava kehys. Valtiosäännön rinnalla ja sen kanssa vuorovaikutuksessa vaikuttavat poliittinen organisaatio (erityisesti puoluelaitos), poliittinen kulttuuri, yksilölliset persoonallisuustekijät (valtiomieskyky) sekä tilannetekijät. Johtajuuskäyttäytymistä on tutkittava näiden tekijöiden kokonaisuudessa. Johtajuustyyleillä on puolestaan oma vaikutuksensa kansalliseen poliittiseen prosessiin ja politiikan tuotoksiin. Tällä »käyttäytymisenäkökuulmalla» taas on se vaikutus, että esim. kysymys yhteiskunnan rakenteesta jää Nousiainella takalalle.

Liikkeelle lähdetään autonomian ajan perinnöstä. Nousiainen mukaan autonomian kauden merkitys on siinä, että tuolloin stabiloitiin ja jäykistettiin ainakin vuosisa-

dan ajaksi »perustavat auktoriteettiasenteet jotenkin kehittymättömän alamaiskulttuurin puitteissa» (s. 30). Systemikulttuurin tasolla suomalaisen yhteiskunnan auktoriteettirakenteen peruselementtinä nähdään toisaalta voimakas ja persoonallinen etäisauktoriteetti, toisaalta kollektiivinen ja persoonaton (hierarkis-legalistinen) byrokratia. Alamaiskulttuurin (valtiollisena yhtenäiskulttuurina) perusteellinen purkautuminen ja kansalaiskulttuurin esiinmarssi alkoi oikeastaan vasta 1960-luvulla. Argumentaatio on tuttu jo Nousiainen aikaisemmasta artikkelista (*Politiikka* 1/1983). Tässä vaiheessa jostakin ajovojeni takaosasta tunkee mieleen epäilyksiä ja kysymyksiä. Miten poliittisen kulttuurin murrosselityksellä voidaan käsitteellistää 1980-luvun loppupuolelta politiikkaa? Mihin politiikkaan kansalaiset nyt sitten »entistä paremmilla yksilöllisillä resursseilla varustettuna» ovat tulemassa uudestaan? Entä mitä yhteiskuntarakenteen muutoksia on murroksen takana? — Teemaan palataan kirjan lopussa, kun arvioidaan ns. Koivisto-ilmiötä ja Koiviston presidenttikautta. Viisaasti kyllä Nousiainen välttää tiukkojen arvioiden esittämistä Koiviston vasta ilmeisen alussa olevasta kaudesta.

Mutta palatkaamme kirjan sisällölliseen logiikkaan. Vuoden 1919 hallitusmuotoa hyväksyessään Nousiainen mukaan eri toimijoiden »valintakentän» asenteelliset, tiedolliset ja rakenteelliset puitteet olivat sellaiset, että »kahden valtiovallan», hallitsijan ja kansanedustuston rinnakkain- tai vastakkainolon perinne, kotimainen kokemus ja empiirinen (ei-teoreettinen) pysynyt pohdinta sekä valtiorakenteen huipussa olevan aukon täyttämisen tarve kaikki yhdessä johtivat siihen, että päädyttiin taaksepäin katsovaan, eriytymättömään ja jäsentymättömään näkemykseen ylimmästä valtasuhdejärjestelmästä. Itsenäistymisvaiheen kaksinapainen valtiokäsitys niin porvariston kuin työväenliikkeenkin puolella myös häivytti keskustelusta hallituksen ja pääministerin lähes kokonaan. Pääosan teoksen sisällöstä muodostavat »historiallis-analyttiseksi» kutsutut esitykset itsenäisyyden ajan presidentteistä, heidän asemastaan, roolikäsityksistään, persoonallisuudestaan jne. Tämän rinnalla kulkee koko ajan valtioneuvoston kehityksen analyysi. Historiallisten tarkastelujen sisällöllinen uusanti ei ole suuri. Poliittisen historian tutkimustuloksia ja muutakin historiantutkimuksen aineistoa kylläkin esitellään ja yhdistellään taitavasti. Nousiainen tutkimuksen voima onkin sen kyvyssä kytkeä historiallinen aines koherenttiin analyttiseen kehiköön. Itselleni ehdottomasti kiintoisin osa oli Kekkonen pääministeri- ja presidenttikauden arviointi. Se myös herätti kysymyksen, olisiko johtajuuden suhdetta tiettyihin päämääriin sekä johtajuuden yhteiskunnallisia vaikutuksia (vrt. s. 28) sittenkin pitänyt käsitellä laajemmin. Asian toinen puoli on tietysti se, ettei Nousiainen oma tehtävänasettelu ja tutkimuskaavio tätä edellytä.

Miten kaksihuippuinen johtajuus sitten Suomessa on ollut mahdollista? Tai: miksei presidentille kuuluva hal-

litusvalta »liukunut» poliittisessa käytännössä vastuunalaiselle ministeristölle ja miksei pääministerin johtajan rooli vahvistunut, kuten tapahtui monissa muissa maissa jo 1920- tai 1930-luvulla? Miksei näin käynyt viimeistään sodan jälkeen 1940-luvulla? Nousiainen korostaa (kuten on korostanut monesti aikaisemminkin), ettei valtiosääntö mitenkään välttämättä tätä olisi estänyt. Kokonaistulkinnan esittäminen edellyttääkin Suomen poliittiseen järjestelmään sisältyvien sekä asenteellisten että rakenteellisten erityispiirteiden huomioon ottamista. Ns. I tasavallan aikana esteet löytyvät edellä jo mainituista asenteellisista tekijöistä sekä mm. parlamentarismien periaatteen heikosta sisäistämisestä. Rakenteellisesti I tasavalta oli kaukana parlamentarismien ihannemallista; parlamentaarisen käytännön syntyä esti mm. fragmentaarinen puoluelaitos. 1920- ja 1930-lukujen johtajuusjärjestelmä oli päällekkäinen, poliittikalohkojen mukaista työnjakoa ei ollut syntynyt. Lisäksi tehtävään sitoutumisen intensiteetti oli ministeristössä alhainen ja koko valtioneuvoston organisaatio eriytymätön. Heikon ministeristön vastapainona oli tehtävänsä sitoutunut presidentti.

Sodanjälkeisen kauden vahvan ja vahvistuvan presidentinvaltan selitys löytyy puolestaan ulkopoliittisesta johtajuudesta. Tässä suhteessa ulkopoliittinen johtajuus on Nousiaisen mukaan Suomen valtiosäännön soveltamisen avain. Toisaalta presidentin ja valtioneuvoston välille kehitty selvä ja tunnustettu työnjako. Presidentti johtaa ulkopoliittikkaa itsevaltaisesti ja valtioneuvosto keskittyy sisäpolitiikkaan. Työnjaon tausta oli uuden ulkopoliittikan vaatimusten tulkinnassa. Kekkonen aikana presidentinvalta edelleen laajenee koko politiikan yleisjohtoksi ja sen ylikin, esim. yleiseksi mielipidejohtajuudeksi. Tämän mahdollistumisen selitystä taas on haettava poliittisen kulttuurin mainituista piirteistä, tilannetekijöistä sekä Kekkonen poikkeuksellisista valtiomieskyvyistä ja roolikäsityksistä. — Itse hakisin sittenkin lisäselitystä »taloudellis-sosiaalisen asetelman objektiivisista vaatimuksista» ja niiden vaikutuksista hallitsevien (luokkien) tavoitteisiin ja hallitsemistapoihin (vrt. s. 227—228).

1960-luvun ja 1970-luvun kehityksen osalta Nousiainen nostaa vielä esiin yhden tärkeän kehityspiirteiden: pääministerin ominaispainon ja koko ministeristön merkitys on selvästi lisääntynyt. Tämä liittyy valtion toimintakapasiteetin ja aktiivisuuden kasvuun mm. julkisen sektorin kasvun, yhteiskunnallisen suunnittelun ja tulopoliittisen sopimusjärjestelmän myötä. Talous- ja yhteiskuntapolitiikassa pääministeri saa ikään kuin operatiivisen johtajan roolin. Toisaalta valtioneuvosto on merkittävästi kehittynyt yksittäisen ministerin asemaa korostavan ministeriöhallinnon suuntaan.

Olen painottanut arviotani hieman toisin kuin itse kirjan sisällön painopiste edellyttäisi. Edellä käsitellyt teemat kuitenkin mielestäni osoittavat parhaiten Nousiaisen erittelyjen vankkuutta. Lopuksi vielä pari sanaa Nousiaisen näkökulmasta johtajuuteen ylipäänsä. Kirjan alussa

hän toteaa, että valtiollisen johtajuuden merkitys on kasvanut kaikissa yhteiskunnissa; kansallinen politiikka on henkilöitynyt. Vakaata ja keskitettyä johtajuutta sanotaan tarvittavan yhteiskunnan ohjauksen hoitamiseksi kompleksisissa ja vilkkaassa kansainvälisessä vuorovaikutuksessa olevissa nyky-yhteiskunnissa. Henkilöityvä johtajuus täyttää myös kansalaisten sosiaalipsykologisista tarpeista nousevaa kysyntää. Tältä tietysti voi näyttääkin, mutta kansan ja valtiollisen johtajan (johtajuuden) suhteen voisi joskus myös kyseenalaistaa. Eli tavallaan jäin kaipaamaan täsmälliseen empiiriseen ja analyttiseen tarkasteluun lisää »normatiivista särmää». Politologiaakin »on keskeisiltä osiltaan sangen poliittista», kuten Paa-vo Kastari vuonna 1977 luonnehti valtiosääntöoikeutta. Kirjan kiistattomia ansioita en tällä pyri kiistämään.

ARTO HALINEN