

# Presidentti Urho Kekkonen ja vuosien 1970—1975 valtiosääntöuudistushanke



ARTO HALINEN

## ABSTRACT

President  
Urho Kekkonen's  
Attitude towards  
the Attempt to  
Reform the Finnish  
Constitution during  
the Years  
1970—1975

The attitude of President Urho Kekkonen to Finnish constitutional reform is, in this article, associated with his social and political thought, his aims to unite the Finnish people and to prevent serious social and political cleavages in the society. During the 1960s and 1970s Kekkonen emphasized a practical political need for a strong and independent presidency, although he at the same time stressed theoretical (constitutional) superiority of the Parliament. In an actual attempt to reform the Finnish constitution Kekkonen emphasized changes in the interpretation of the constitution, especially in the constitutional norms of property rights. When, however, Kekkonen drew the conclusion, that the continuation of the discussion threatened the carrying out of his objectives of social unity and a reduction of social cleavages, he stopped the preparations for the total constitutional reform. This was possible because Kekkonen maintained a superior power over the main parties. Moreover, there were other reasons as well e. g. serious deficiencies in the preparation of the reform.

Tässä kirjoituksessa yritän eritellä tasavallan presidentti Urho Kekkosen teoreettista ja käytännöllistä asennoitumista ylimpien valtioelinten keskinäissuhteisiin — tämä kysymyshän nousi keskeiseksi vuosien 1970—1975 valtiosääntöuudistuskeskustelussa. Toisaalta yritän selvittää, miksi Kekkonen katsoi, että 1970-luvun Suomessa edelleen tarvitaan vahvaa itsenäistä presidenttiä; mitä tarpeita ja tehtäviä tällainen valtionpäämies Kekkosen mielestä täytti. Haen perusteluita ja selitystä Kekkosen suhtautumiselle valtiosäännön uudistushankkeeseen hänen omista tavoitteenasetteluistaan ja tilannearvioistaan käsin. Olen siis kiinnostunut intentionaalisen poliittisen toimijan omista lähtökohdista ja toiminnan tulosten arvioinnista ja vasta toissijaisesti tämän tai muiden poliittisten subjektien toiminnan objektiivisista ehdoista, edellytyksistä ja tuloksista. Lähtökohtani on samalla rajaus, mutta nähdäkseni se silti mahdollistaa myös konkreettisten poliittisten tilanteiden ja tosiasiallisten valtasuhteiden tarkastelun, ainakin siinä määrin kuin se on tutkimustehtäväni kannalta välttämätöntä.

## 1. Kekkosen yhteiskunta-ajattelun ja poliittisen toiminnan suuresta linjasta

Urho Kekkosen yhteiskunnallisen ajattelun ja toiminnan keskeisenä lähtökohtana on pidetty kansan eheyttämistä ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista. Linjan on katsottu hahmottuneen jo 1920- ja 1930-luvulla; presidenttikaudellaan Kekkonen vain puhui aikaisempaa enemmän kansallisesta edusta (Repo & Repo 1985, s. 229). Täsmällisemmin ilmaisten Kekkosen linjassa on kysymys porvarillisen — so. kapitalistiseen yhteiskuntaan sitoutuneen — valtiomiehen tavoitteista ja toiminnasta, jossa lähtökohtana on näkemys kansallisesta edusta, joka on asetettava erillisetujen (esim. eri sosiaalisten ryhmien etujen) yläpuolelle. Kansa on eheyttävä, jotta Suomi voisi menestyä ja vaalia etujaan itsekkäässä maailmassa. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden täytyy toteutua koko valtakunnan edun nimissä ja jotta kansan yhtenäisyys olisi mahdollinen. Vaikka esim. kansallisen eheyttämisen keinot ovat Kekkosen ajattelussa eri

aikoina olleet selvästi erilaiset, itse tavoite on ollut sama. Koko ajan Kekkonen myös on lähtenyt siitä, että kansallisen eheyttämisen on tapahduttava valtiokeskeisesti, järjestyneen poliittisen toiminnan keinoin ja yhteisesti sovittujen pelisääntöjen rajoissa. Nousiainen on huomauttanut, että valtion edun ensisijaisuuteen nojaava käsitys edellytti aktiivista valtiota ja sille aloitteellista ja määrätietoista johtoa. Johtajuusnäkemys on tällöin samalla ylhäältä alaspäin, johtajasta johdettaviin katsova (Nousiainen 1985, s. 200).

Kekkonen linjalla oli omat yhteiskunnalliset taustansa ja edellytyksensä. Linjan toteutuminen oli sidoksissa suomalaisen yhteiskunnan muutoksiin. Kekkonen oli ensimmäisiä, jotka tajusivat uuden ulkopoliittisen suuntautumisen välttämättömyyden. Myös Suomen rakennemuutos ja talouden kansainvälistyminen tulivat Kekkonen ajattelussa esiin jo 1960-luvun alussa. Kekkosella olikin »vakavaan yhteiskunnalliseen ajatteluun perustuva tavoiterakenne» ja poikkeuksellisen paljon henkistä kapasiteettia ja halua toteuttaa tavoitteitaan (sama, s. 191). Jatkossa kiinnitän päähuomion Kekkonen sisäpoliittiseen toimintaan — TANDEMia (1977, s. 321) mukailleen — eräänä sellaisena voimana, jonka »erityisenä tehtävänä yhteiskunnassa on ristiriitaisten pyrkimysten ja tavoitteiden yhteensovittaminen». Suomesa valtiollinen rakenne takaa tasavallan presidentille tähän tehtävään hyvät edellytykset. Rajoitun tarkastelemaan 1960- ja 1970-lukuja.

Ulkopolitiikan kiistaton ja lähes yksinomainen vakiintuminen presidentin johdettavaksi toisen maailmansodan jälkeen merkitsi samalla sisäpolitiikan yleislinjojen alistamista presidentin johtajuudelle jo Paasikiven aikana. Ulkopoliittinen johtajuus esitettiin aikaa myöten yhä enemmän myös HM 33 §:n<sup>1</sup> »oikeuttamaksi ja velvoittavaksi tulkinnaksi». Ulkopoliittisen johtajuuden kautta Kekkonen laajensi myös sisäpoliittista valtaansa (vrt. Nousiainen 1985, s. 168—182 ja 202—204). Toisaalta on huomattava, että Suomen ulkopoliitiikan ala ja aloitteellisuus oli 1960- tai 1970-luvun alussa aivan toista luokkaa kuin Paasikiven kaudella, jolloin ulkopoliitiikka oli kuka-takuinkin sama asia kuin Suomen suhteet Neuvostoliittoon. Joka tapauksessa Kekkonen kaudella presidentin sisä- ja ulkopoliittiset valtaoikeudet eivät olleet sillä tavoin erotettavissa kuin

monet valtiosääntöuudistuskeskustelussakin luulivat.

Toisaalta Kekkonen tarvitsi ja haki laajaa tukea sekä poliittista yhtenäisyyttä Suomen ulkopoliittiselle linjalle. Ulkopoliitiikan vuoksi Kekkonen halusi kansallista eheyttämistä »sekä oikealle että vasemmalle» (vrt. TANDEM 1977, s. 402). Ehkä tästä selittyy se, että hän koki uudelleenvalintansa ja vaalivoittonsa vuonna 1968 revivän vaalitaistelun jälkeen sittenkin vain osittaisvoitoksi (vrt. Repo & Repo 1985, s. 102; Skyttä 1980, s. 263—264). Kekkonen puhui usein täyskoalitiosta, kaikkien puolueiden hallituksesta. Vaikka hän vuonna 1975 esittikin, ettei ollut tällaisissa puheissa vakavissaan (Kekkonen 1975, s. 99—100), voidaan hänen katsoa pyrkineen saamaan aikaan yksimielisyyden ainakin ulkopoliittisen peruslinjan ja politiikan pelisääntöjen suhteen (vrt. sama, s. 100—102).

1960-luvun alun Suomea halkoivat syvät sosiaaliset ja poliittiset vastakohtat. Kekkonen halusi jo tuolloin ainakin ehkäistä vasemmiston ja oikeiston vastakkaisuuden syvenemisen. Kekkonen esittikin selvän valtiollisen eheyttämisen ohjelman heti tultuaan valituksi toisen kerran presidentiksi vuonna 1962 (»Tasavallan presidentti on koko kansan edustaja», Kekkonen 1967a, s. 232—236; puheen merkityksen tulkinnasta ks. Hakaniemi 1985, s. 141—142 ja 144—148). Suomen silloisessa poliittisessä tilanteessa ohjelman menestys riippui keskeisesti yhteyksien rakentamisesta ja luottamuksen osoittamisesta suhteessa työväenliikkeeseen sekä vasemmiston ja keskustan yhteistyön aikaansaannista. Tätä Kekkonen edisti ensin rakentamalla siltaa sosiaalidemokraattiseen puolueeseen (Kekkonen 1967a, s. 334—344), vaikuttamalla vasemmiston ja keskustan kansanrintamahallituksen syntymiseen ja puolustamalla tällaista hallitusta oikeistolaista arvostelua vastaan (ks. esim. sama, s. 414—415) ja sitten julistamalla 1960-luvun sosiologian sanoin välttämättömyyttä lopettaa kommunistien eristäminen ja tarvetta saada kommunistinen liike toimimaan parlamentaaristen pelisääntöjen mukaan (sama, s. 438—447).

Vuonna 1969 Kekkonen puolusti ainutlaatuisia käyttäytymistään käsiteltäessä hallituksen esitystä eduskunnalle kansanedustajien vaalilain muuttamiseksi sillä, ettei hän halua hallituksen enemmistön esityksen tavoin olla luomassa lisää raja-

aitoja ei-sosialistien ja vasemmiston välille (ks. tarkemmin esim. Kastari 1977, s. 169—172). Syksyllä 1970 Kekkonen laati — sen jälkeen kun työmarkkinajärjestöjen johtajat olivat pyytäneet häneltä apua — lukkiutuneessa työmarkkinatilanteessa oman välitysesityksensä keskitetyn työehtosopimuksen aikaan saamiseksi. Esityksen pohjalta syntynyt tulopoliittinen ratkaisu tunnetaan UKK-sopimuksena. Se oli siihenastisista tulopoliittisista sopimuksista laajin (Myllymäki 1979, s. 98—114). Kaiken huipuksi Kekkonen runnasi syksyllä 1975 kokoon Mieltusen ns. hätätilahallituksen, johon tulivat mukaan SDP, SKDL, Kesk., LKP ja RKP sekä joitakin elinkeinoelämän edustajia. Kaksi viimeksi mainittua tapausta ovat tärkeitä myös siksi, että ne menivät selvästi presidentin totutun tehtäväpiiriin ulkopuolelle sekä samalla osoittivat presidentin nauttivan suurta luottamusta ja vaikutusvaltaa koko yhteiskunnassa. Kekkonen kertoo (tuskin vakavissaan) hankkineensa etukäteen varmuuden, ettei häntä voida asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen mainitusta UKK-sopimusaktiivisuudesta (Kekkonen 1972, s. 168). Toisaalta eräät juristit arvelivat, että vuoden 1975 »puuttuminen» oli valtiosäännön vastainen.<sup>2</sup>

Kekkosen virallisten ja epävirallisten aloitteiden ja asiaanpuuttumisten alue oli laaja. Hän myös käytti runsaasti radiota ja televisiota vaikuttaakseen julkiseen mielipiteeseen suoraan tai painostaakseen eri tahoja tai vain ilmaistakseen oman kantansa erilaisista asioista. Sama laajalaisuus koskee ns. myllykirjeitä poliittisille päättäjille, viranomaisille tai yksityisille kansalaisille, joiden 2-osainen valikoima julkaistiin vuonna 1976. Jo tätä ennen moni kirje oli saatettu julkisuuteen. Voidaan sanoa, että Kekkonen vei presidentin valtiosääntöiset oikeudet äärimmilleen. Vai olisiko sittenkin niin, että »HM sallii aikojen vaihtelun mukaan presidentille olosuhteisiin ja henkilöön sopivan vallankäytön» (Kekkonen 1972, s. 173)? Kekkosen koko vaikutusta ei voida ymmärtää vain pitäytymällä viralliseen (valtiosääntöiseen) valtaan: hallintoon, puolueisiin, muihin järjestöihin ym. ulottuva epävirallinen vaikuttaminen ja vaikutusvalta on sekin otettava huomioon.

Kekkosen toiminta kansalaissovun rakentajana on ymmärrettävissä ainakin osittain Suomen kansainvälisen aseman ja taloudellis-yhteiskun-

nallisen kehityksen taustaa vasten. 1960-luvulla eheyttämistä tarvittiin Suomen ulkopoliittisen peruslinjan turvaamiseksi ja samalla taloutemme kansainvälisen laajentumisen edellytysten turvaamiseksi. Myös elinkeinorakenteen muutos korosti laajan valtiollisen sääntelyn tarvetta. Tarvittiin ulkopoliitiikan ja kauppapoliitiikan, eduskunta- ja hallituspolitiikan sekä työmarkkinapoliitiikan tiiviimpää yhteyttä (TANDEM 1977, s. 368—404; Hakanen 1985, s. 147—148; vrt. Kekkonen 1967a, s. 234—236).

Presidentti Kekkonen halusi omalta osaltaan vaikuttaa tällaisen yhteyden rakentamiseen. Tähän antoivat mahdollisuuden presidentin valtiosääntöiset oikeudet, joita Kekkonen siis laajensi koko 1960- ja 1970-luvun alun ajan. Vuoden 1968 jälkeen ne olivat laajimmillaan ja yhdistyivät Kekkosen omaan aktiivisuuteen ja vireyteen. 1970-luvun puolivälissä Kekkonen oli täysin suvereeni verrattuna muihin poliittisiin johtajiin. Kekkosen politiikan vaihtelut (vaikkapa erot 1960-luvun lopun reformi-innostuksen tai radikalismien sekä 1970-luvun puolivälin jälkeisen uudistusinnon vähäisyyden välillä) ovat nekin mielestäni suurelta osin tulkittavissa Kekkosen edellä esitellystä yhteiskunta-ajattelusta ja tilannearvioista käsin.

## 2. Kekkonen ja ylimmät valtioelimet: teoria ja käytäntö

Urho Kekkonen puhui presidenttikaudellaan lukuisia kertoja eduskunnan, valtioneuvoston ja presidentin keskinäisyydestä ja vallanjaosta. Aiheeni kannalta tärkeimmät puheenvuorot ovat vuonna 1961 Valtiotieteellisen yhdistyksen kokouksessa pidetty esitelmä, Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan luentosarjassa vuonna 1967 pidetty esitelmä sekä vuonna 1972 »Puheita ja kirjoituksia» -teossarjan neljännessä (viimeisessä) osassa julkaistu »Demokratia ja perusoikeudet. Vastaukset prof. Antti Eskolan ja prof. Jan-Magnus Janssonin kysymyksiin».

Syksyn 1961 esitelmässä ensimmäisen presidenttikautensa lopulla — puhe oli samalla osa Kekkosen vaalikampanjaa — Kekkonen korostaa presidentin olevan normaalioloissa taustalla. Kun eduskunta ja hallitus toimivat kitkattomassa yhteistyössä, tasavallan presidentin tehtävä ylimmän hallitusvallan käyttäjänä ikään kuin

peitty eduskunnan ja hallituksen toiminnan varjoon. Mutta jos maa joutuu poikkeuksellisiin sisäpoliittisiin vaikeuksiin tai jos maan ulkopoliittinen asema tulee vaaranalaiseksi, silloin presidentti astuu esiin. Toisaalta sodan jälkeen, kun ulkopoliittikan merkitys on kasvanut, presidentti on Suomessa muodostunut valtioelämän jatkuvuuden ylläpitäjäksi, symboliksi ja takuumieheksi. »Täytäntöönpanovallan vaikutus» on Kekkonen mukaan kasvanut kaikissa maissa. Erityisesti ulkopoliittikka on ollut presidentin luonnollinen tehtäväalue, koska se edellyttää pitkäaikaista suunnittelua ja johdonmukaista toteuttamista. Hallitusten lyhytaikaisuus ja kapeapohjaisuus, monipuoluejärjestelmä ym. tekijät ovat aiheuttaneet sen, ettei pääministeri ole kyennyt johtamaan ulkopoliittikkaa (Maakansa 14. 11. 1961, s. 12). Esitelmää seuranneena päivänä Kekkonen hajotti eduskunnan. Hajotuksen perustelu oli kansainvälisen jännityksen lisääntymisen aiheuttama tarve lisätä ulkopoliittisesti toimintakykyisen enemmistöhallituksen tukea eduskunnassa (ks. Jyränki 1978, s. 187).

Entä presidentin ja valtioneuvoston (ministeristön) mahdolliset ristiriidat? Kekkonen mukaan parlamentarismien periaate<sup>3</sup> — ts. se, että valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta — yhdistyneenä »pysyväiseen ja määrätietoiseen» eduskuntaenemmistön tahtoon takaa sen, että presidentti vetää mahdollisissa kiistoissa lyhyemmän korren. »Parlamentarismi on se vipu, jonka avulla eduskunta saa tahtonsa läpi myös presidenttiä vastaan ja myös ulkopoliittikkaa koskeissa kysymyksissä». Toisaalta Suomessa on »sekä tiedemiesten taholla että käytännössä hyväksytty käsitys, että tasavallan presidentti voi ratkaista valtioneuvostossa hänelle esitetyn asian valtioneuvoston kannasta poiketen». Esitelmän alkuosassa Kekkonen selvittää laajasti sitä tapaa, jolla parlamentarismien periaate tuli Suomen hallitusmuotoon. Hän toteaa myös, ettei parlamentarismi meillä muutenkaan ole toiminut normaalisti, koska hallitukset yleensä ovat kaatuneet sisäisiin erimielisyyksiin, harvemmin eduskunnassa kohtaamiinsa vastoinkäymisiin (Maakansa 14. 11. 1961, s. 3 ja 12). — On hyvä huomata, miten Kekkonen tuolloin luonnehti valtiosääntöä. »Hallitusmuotomme — — on kirjoitettu niin onnistuneesti, että se on voinut olla joustavasti valtio toimintamme oikeudel-

lisenä perustana mitä vaihtelevimpien olosuhteiden vallitessa» (sama, s. 12). Tämäkin ajatus toistuu hänen myöhemmissä puheissaan.

Vuonna 1967 Kekkonen palaa kysymykseen presidentin ja valtioneuvoston ristiriidasta. Hän korostaa nyt sitä, että presidentti ei voi jatkuvasti toimia eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön mielipidettä vastaan. Presidentin ja hallituksen välinen erimielisyys voi muuttua eduskunnan ja presidentin väliseksi ristiriidaksi. Tämä taas johtaa viime kädessä siihen, että presidentti ei saa muodostetuksi eduskunnan luottamusta nauttivaa hallitusta. Tällainen hallituslakko ei voi päättyä muuhun kuin presidentin eronpyyntöön (Kekkonen 1967b, s. 5).

Kekkonen esittelee tämän jälkeen presidentin ja valtioneuvoston erimielisyyksien historiaa virkanimitysten osalta. Hän kertoo itse poikenneensa lähes 12 vuoden aikana vain kaksi kertaa valtioneuvoston ehdotuksesta nimitysasioissa (sama, s. 7—8). Todettuaan sodanjälkeisen kehityksen, presidentin vastuun ja aktiivisuuden kasvun ulkopoliittikassa, hän väittää, että vaikka presidentti ulkomailla (esim. valtiovierailujen yhteydessä) joutuu esittämään kannanottoja tai puheita, joilla on poliittista merkitystä mutta joita ei ole alistettu valtioneuvoston (jäsenen) käsitteilyyn, ei näillä kannanotoilla ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta. Toisaalta se seikka, että presidentti ei ole velvollinen noudattamaan valtioneuvoston kantaa ratkaisuja tehdessään, antaa presidentille valtiosäännön mukaisen oikeuden esittää lausuntoja hankkimatta niille ennakolta ministeristön hyväksymistä. Kekkonen viittaa myös siihen, että jos presidentti tietää (»on vakuuttunut») hallituksen hyväksyvän hänen mielipiteensä jälkeenpäin, menettely on asianmukainen (sama, s. 11—12).

Tässä Kekkonen ilmaisee presidenttikaudellaan vakiintuneen ja tosiasiallisen tilanteen sekä pyrkii osoittamaan sen valtiosäännön mukaiseksi. Oikeusnormisto (HM 33—34 §) onkin ollut jälleen joustava: se ei ainakaan ole estänyt käytännön muuttumista. Toinen asia sitten on, painotetaanko presidentin oikeutta toimia edellä esitettyllä tavalla vai painotetaanko ministeristön ja tätä kautta eduskunnan myötävaikutuksen periaatteellista merkitystä.

Vuonna 1972 Kekkonen toteaa, että periaatteelliselta ja käytännölliseltä kannalta kaikkein

merkittävin presidentin valtaoikeuksista on oikeus presidentin esittelyssä tehdä päätös, joka on valtioneuvoston kannan vastainen. Kekkonen mukaan Suomen itsenäisyyden puolivuosisataisena aikana on ollut niin vaikeita ja levottomia aikoja, että presidentin itsenäinen kannanotto on maan edun nimissä ollut hyvin puolustettavissa. Merkittävimpänä tässä suhteessa Kekkonen pitää Paasikiven päätöstä suostua Neuvostoliiton ehdotukseen aloittaa neuvottelut yya-sopimuksesta. Normaalioloissa tällaiset valtioneuvoston kannan vastaiset ratkaisut ovat olleet harvinaisia. Kekkonen kyllä myöntää, että valtioneuvosto on voinut taipua presidentin tiedossa olevaan kantaan, jolloin presidentin ja valtioneuvoston ristiriita ei ole tullut näkyviin (Kekkonen 1972, s. 170—171).

Kekkonen katsoo, että hän voi puolustaa presidentin oikeutta poiketa valtioneuvoston kannasta sillä, että jos syntyy perustuslaillinen ristiriita presidentin ja hallituksen välille, »presidentti vetää siinä lyhyemmän korren». Hallitus voi erota ja eduskunta (puolueet) ryhtyä hallituslakkoon. Jos eduskunta ei hajotuksensakaan jälkeen anna luottamustaan millekään tämän presidentin hallitukselle, presidentin on erottava (sama, s. 172). Kekkonen ei kuitenkaan sano, millaisissa oloissa tai kysymyksissä hallituslakko voisi olla reaalin mahdollisuus. 1970-luvun alun tilanteessa se ainakin oli täysin mahdoton. Suomen historia ei tunne yhtään tapausta, jossa eduskunta olisi edes uhannut hallituslakolla. Onkin sanottu valtiollisen traditiomme tukevan presidentin asemaa (Jyränki 1978, s. 170—171). Kekkonen ei myöskään pohdi, kuinka hyvin tällainen presidentin ja eduskunnan vastakkaisuuden ratkaisutapa sopisi valtioelämän käytäntöön.

Samassa yhteydessä Kekkonen esittää presidentin valtaoikeuksien johtuvan hajanaisista puolueoloistamme (tai toisin ilmaisten pienpuolueparlamentarismista). Jos maassa on vahva hallitus ja määrätietoinen pääministeri, presidentin asema, merkitys ja valta vähenevät luonnollista tietä. Mutta jos presidentin oikeudet olisi vähennetty minimiin ja samalla eduskunta ei kykenisi luomaan vakaata hallituspohjaa ja pääministeri olisi heikko, epäluotettava ja päättämätön, »ei olisi hyvä tämäkään» (Kekkonen 1972, s. 172—173). Johtopäätös on seuraava:

»Meillä HM sallii aikojen vaihtelun mukaan presidentille olosuhteisiin ja henkilöön sopivan vallankäytön. Ulkomaisten ja sisäisten vaikeuksien aikana, jos presidentissä on miestä, hän voi johtaa maata, vaikka hallitusvalta on tehoton. Jos taas maalla on vahva hallitus ja hallitseva pääministeri, presidentin tehtävä voidaan rajoittaa ja mielestäni on rajoitettava ensi kädessä 'representatiivisen figuurin' sinänsä arvokkaaseen rooliin. Silloin toteutuisi myös K. J. Ståhlbergin määritelmä tasavallan presidentistä puolueettomana erotuomarina.» (Sama, s. 173).

Tätä argumentaatiotapaa ja -linjaa pidän keskeisenä arvioitaessa Kekkonen motiiveja hänen puuttuessaan myöhemmin valtiosäännön kokonaisuudistushankkeeseen.

Lopuksi on mainittava Kekkonen puhe Tampereen yliopistossa keväällä 1975. Viitattuaan Ståhlbergistä alkunsa saaneeseen ja tämän jälkeen kanonisoituun tulkintaan, että presidentti on päätöksiä tehdessään sidottu valtioneuvoston jäsenten myötävaikutukseen muttei heidän mielipiteeseensä, Kekkonen väittää, että jos HM 34 §:ä olisi tulkittu toisin ja sidottu presidentti ministeristön mielipiteeseen — tällainen tulkinta olisi voitu aivan hyvin 1920-luvulla omaksua — hänkin olisi tällaista käytäntöä seurannut. Kekkonen mielestä viimeaikaisessa keskustelussa (presidentinvallasta) on jäänyt riittävästi korostamatta se tosiasia, että jos eduskunta on riittävän yksimielinen ja tarmokas, tasavallan presidentillä ei ole mahdollisuuksia kilpailla eduskunnan kanssa korkeimmasta poliittisesta vaikutusvallasta. Eduskunnalla on sekä oikeudellisesti että poliittisesti niin vahva asema, että se voi pakottaa myös presidentin taipumaan tahtoonsa. Mutta heti perään hän jatkaa, että »eduskunta harjoittaa valtaansa vain välillisesti, se ei voi itse hallita. Käytännön politiikan ja hallinnon johto kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle.» (Helsingin Sanomat 25. 5. 1975).

Kekkonen edellä käsitellyt puheenvuorot ovat paljolti vastausta hänen toimintaansa kohtaan eri tahoilla esitettyyn kritiikkiin ja samalla ilmaistuun huoleen presidentin vallan kasvusta. Kekkonen pitäytyy pääosin muodolliseen ja juridiseen argumentaatioon. Koko ajan hän korostaa valtiosäännön joustavuutta maan kulloisenkin tilanteen mukaan. Tämän joustavuuden korosta-

minen pyrkii kuitenkin samalla peittämään näkyvistä Kekkonen henkilökohtaisen vallan kasvun viimeistään 1960-luvun puolivälistä lähtien. Toki Kekkonen valtansa kasvun huomaa ja tunnustaakin tavallaan; hän kuitenkin haluaa korostaa toimineensa koko ajan valtiosäännön rajoissa. Kekkonen ei halua tai voi myöntää olevansa ylivoimainen suhteessaan eduskuntaan ja valtioneuvostoon (ja puolueisiin). Niinpä hänen täytyä pitää kiinni parlamentaarisesta doktriinista.

Mitä vahvemmaksi presidentin valta-asema ja ote mm. puolueiden johdosta kehittyi, sitä tiukemmin mutta samalla vapautuneemmin Kekkonen saattaa esittää väitteensä, että presidentin ja valtioneuvoston (ja tätä kautta eduskunnan) välisessä selkkauksessa presidentti »vetää lyhyemmän korren» ja jää tappiolle. Mitä selvemmäksi presidentin ylivalta ja poliittinen vastuuttomuus tulevat, sitä pontevammin on esitettävä keinoja, joilla eduskunta voi pakottaa myös presidentin taipumaan tahtoonsa (vrt. Merikoski 1978, s. 98—101; Nousiainen 1985, s. 199—202).

### 3. Kekkonen suhteesta valtiosääntöuudistuksen sisältöön

Kun on arvioitu presidentti Kekkonen suhdetta 1970-luvun valtiosääntöuudistushankkeeseen päähuomio on kiinnitetty Kekkonen merkitykseen kokonaisuudistushankkeen hautaajana ja vähemmän on pohdittu hänen rooliaan hankkeen muissa vaiheissa. Vaikka valtiosääntöuudistus käynnistyiikin vasemmistolaisena aloitteena, 1960-luvun radikaalien keskustelujen ja uudistustalouden tuotteena, on oletettavaa, ettei Kekkosella ollut itse hankkeen käynnistämistä vastaan huomauttamista (vrt. Kekkonen 1977, 1, s. 323—326, erit. s. 325). Kun valtiosääntökomitea aloitti työnsä, eivät kannat esim. presidentin valtaoikeuksiin olleet vielä täysin muotoutuneet. Lisäksi on muistettava, että valtiosääntökomitean toimeksianto mahdollisti komitealle suuren liikkumatilan käsiteltävissä asioissa. Toimeksianto sisälsi paljon Kekkonenkin 1960-luvun lopulla ja 1970-luvun alussa tärkeinä pitämiä teemoja (ks. tarkemmin Halinen 1986, s. 30—67 ja 88—100, vrt. myös Kekkonen 1977, 2, s. 375).

Laajimman puheenvuoronsa mahdollisen valtiosääntöuudistuksen sisällöstä Kekkonen käytti vuonna 1972. Tarkoitin tällä jo mainittua Pu-

heita ja kirjoituksia -teossarjan 4. osaa. Ikään kuin vertailukohdaksi demokratian nykytilanteeseen siinä julkaistiin uudelleen Kekkonen kirjanen »Demokratian itsepuolustus» vuodelta 1934.<sup>4</sup> Kekkonen korostaakin sitä, että muutokset demokratian muodoissa ovat nykyoloissa välttämättömiä. Demokratian itsepuolustus edellyttää demokratian kehittämistä vastaamaan nykyisiä oloja.

Edustuksellista demokratiaa ja mm. puoluelaitosta uhkaavat monimutkaisissa teollisuusyhteiskunnissa monet uudet ongelmat. Niinpä edustuksellisen demokratian tueksi ja täydennykseksi tarvitaan suoran demokratian muotoja. Mutta pelkkä suora kansalaisvalta antaisi mahdollisuudet »poliittiseen keinotteluun kansalaisten pintamieliteillä heidän todellisen intressinsä sivuuttaen». Hyvien ratkaisujen löytämiseksi nyky-yhteiskunnan ongelmiin tarvitaan samalla kertaa sekä tehokasta poliittista koneistoa että suoraa kansalaisvaikutusta. Suora kansalaisvalta voi toteutua esim. erilaisten itsehallintoelinten kautta (Kekkonen 1972, s. 114—120).

Kekkonen lähtee siitä, että myös perustuslakien »tulee vastata olevia oloja ja olevia tarpeita» (sama, s. 160). Nykyinen hallitusmuotomme ja sen vakiintunut tulkinta eivät tätä maksimiammilla kaikilta osin vastaa. Kekkonen yhtyy monien (lähinnä vasemmistolaisien) esittämään kritiikkiin yksityisen omistusoikeuden valtiosäännössä saamasta erikoissuojasta ja puoltaa muiden perusoikeuksien (mm. työvoiman suojan) laajentamista omistusoikeuden suojan kustannuksella (sama, s. 120—134). Yhteiskunnassamme vallitsevan eriarvoisuuden lieventäminen edellyttää Kekkonen mukaan jonkinlaista puuttumista yhteiskunnan valtarakenteisiin (sama, s. 134—139). Mutta tilanteen korjauksen on perustuttava aina järjestyneeseen poliittiseen toimintaan.

Taloudellinen valta (suuryritykset) olisi tietyissä rajoissa saatettava lainsäädäntötoimin demokraattisen kontrollin alaiseksi (sama, s. 150 ja 152). Kekkonen haluaisi myös viipymättä selvittää, millaiset muutokset perustuslakien säätämistä ja muuttamismenettelyssä olisi toteutettava. »Päämääränä olisi pidettävä sitä, että suuremmassa määrin kuin nyt voitaisiin valvoa yhteiskunnan etua, joka on kaikkien kansalaisten etu». Erityisesti ympäristön saastumisen estäminen (ja muiden tulevaisuuden ongelmien ratkaisu) edel-

lyttää »hyvinkin radikaalista puuttumista yksityisten ja yhteisöjen omistusoikeuteen». Vallitseva omaisuuden suojaus antaa pienelle vähemmistölle mahdollisuuden torjua järkevät toimenpiteet elinympäristön turmeltumisen estämiseksi (sama, s. 161).

Entä presidentin asema? Voidaanko sitä muuttaa? Kekkonen kannattaa sitä, että eduskunta valitsisi presidentin. Hänen mielestään myös presidentin lykkäävä veto-oikeus, joka on vanhentunut ja tarpeeton, voitaisiin poistaa (sama, s. 165—166 ja 170; ks. myös haastattelu *Ilta-Sanomissa* 26. 6. 1974).<sup>5</sup> Presidentin valintaan suoralta kansanvaalilla Kekkonen suhtautuu torjuvasti »käytännöllisistä syistä», ei periaatteen vuoksi (Kekkonen 1972, s. 166—167; ks. myös Kekkonen 1977, 1, s. 325—326). Hän ei myöskään kannata presidentin uudelleenvalinnan rajoittamista. Suhtautumisessa presidentin oikeuteen hajottaa eduskunta Kekkonen on hieman ambivalentti,<sup>6</sup> mutta hän ei sano vastustavansa tämän oikeuden poistamista (Kekkonen 1972, s. 167—169 ja 172). Kuten edellä on käynyt ilmi, Kekkonen ei halua, että presidentin oikeudesta tehdä valtioneuvoston kannasta poikkeavia päätöksiä luovuttaisiin. Perusteluina ovat maan etu ja vetoaminen eduskunnan viimekätiseen ylivaltaan mahdollisissa valtioneuvoston (eduskunnan) ja presidentin kiistatapauksissa (sama, s. 170—172).

Edellä jo esitellyn reseptinsä eduskunnan ja valtioneuvoston ryhdistäytymisestä (ja puolueolojen muuttumisesta) Kekkonen esittää »yhtenä keinoa, jolla ilman valtiosäännön presidentin valtuuksien kaventamista koskevia muutoksiakin» voitaisiin tehokkaasti vähentää presidentin valtaa (sama, s. 172—173). Hän ei kuitenkaan pohdi tarkemmin, mitkä mahdollisesti olisivat tällaisen ryhdistäytymisen ehdot tai esteet. Voidaan nimittäin ajatella, että presidentin vahva asema saattaa osaltaan estää tällaisen muutoksen toteutumista.

Monista radikaaleista esityksistään huolimatta Kekkonen painottaa siltä juuri perustuslakitulkinna muuttamisen merkitystä. Niinpä esim. HM 6 §:n perusoikeustulkinnat olisi saatettava vastaamaan nykyisiä oloja ja tarpeita. Kekkonen esitysten taustalla on nähdäkseni myös ajatus, että uudenaikaisella perustuslakitulkinalla ja ehkä joillakin normimuutoksilla voitaisiin

poistaa pitkäjänteisen lainsäädäntötyön »tarpeettomia» esteitä. Käsitykseni onkin se, ettei Kekkonen ollut missään vaiheessa varsinaisen valtiosäännön kokonaisuudistuksen kannattaja. Tämä on vielä eri asia kuin kokonaisuudistushankkeen aktiivinen vastustaminen.

Helmikuussa 1974 Kekkonen kuitenkin virnuili »nykypolven kaikkietäville» valtiosääntöuudistajille (Kekkonen 1977, 2, s. 353—356). Viimeistään kesällä 1974 hänen kantansa oli, että »kii-reellisesikin korjattavat kohdat» ja muut tarpeelliseksi katsotut uudistukset perustuslakeihin voitaisiin hoitaa erillisinä lainmuutoksina, »ei siinä tarvitsisi koko valtiosääntöön kajota» (*Ilta-Sanomien* 26. 6. 1974). Tässä valtiosääntökomitean välimietinnön julkistamisen jälkeen antamassaan haastattelussa hän lausuu seuraavaa.

»Koko valtiosääntöuudistus tuntuu jossakin mielessä hyvin keinotekoiselta. — En myöskään ymmärrä sitä vauhtia, jota tässä asiassa halutaan pitää. Rauhallinen ja perusteellinen valmistelu on toista. Olen varma, että käytännöllinen valtioelämä ei pidä valtiosäännön uudistamista asiana, joka olisi ensimmäisenä toteutettava. Meillä Suomessa on tärkeämpääkin ajankohtaista tekemistä.»

Nimimerkillä »Liimatainen» Kekkonen kirjoitti samasta asiasta kolumnin Suomen Kuvalehden 2. 7. 1974. Siinä Liimatainen arveli presidentin tarkoittaneen »tärkeämmällä ajankohtaisella tekemisellä» taloudellisia ongelmia, erityisesti inflaatiota (ks. Kekkonen 1977, 2, s. 375—377).

Vuonna 1975 Tampereella Kekkonen katsoi eräiden ehdotuksien ja ajattelumallien olevan siinä määrin molemmat jalat tukevasti ilmassa, että voidaan hyvin ymmärtää, »miksi kansalaisten on ollut vaikeata tajuta niiden merkitystä omista oloistaan, omasta Pentinkulmastaan arvioituna». Kekkonen mielestä näyttikin nyt siltä, että valtiosäännön välittömälle kokonaisuudistukselle ei olisi riittävästi poliittista tukea, mutta että kannatusta löytyisi osittaisuudistuksien valmistelun jatkamiseen. Näitä asiaryhmiä ovat Kekkonen mukaan »esimerkiksi» perusoikeusjärjestelmän uudistaminen sekä osallistumisjärjestelmien parantaminen ja laajentaminen (*Helsingin Sanomat* 25. 5. 1975. Vrt. myös KM 1975: 88, s. 4—6). — Juuri näin sitten tapahtuikin: valtiosäännön kokonaisuudistushanke haudattiin ja siirryttiin osittaisuudistusten valmisteluun.

#### 4. Miksi ja miten Kekkonen pysäytti kokonaisuudistuksen?

Kekkonen kääntymisen valtiosääntöuudistusta vastaan on yleisesti nähty keskeisenä syynä hankkeen pysähtymiseen. Merikosken (1980, s. 153) mukaan Kekkonen oli »erityisen allerginen» presidentin asemaan ja valtaoikeuksiin kajoamiselle. Eino S. Repo ja Ville Repo (1985, s. 233) sanovat, että »uudistushankkeessa hän (Kekkonen — A. H.) vastusti ainoastaan tasavallan presidentin oikeuksien kaventamista, koska piti niitä kriisiaikoina välttämättöminä». Yrjö Hakanen puolestaan kytkee asian Kekkonen uudistuspolitiikkaa koskevan aloitteellisuuden vähenemiseen 1970-luvun puolivälissä. Valtiosääntöuudistuksen osalta Kekkonen »kääntyi suorastaan vastustavalle kannalle, johon ilmeisesti vaikutti myös se sekava tilanne, johon uudistusesityksissä oli päädytty mm. presidentin ulkopoliittisen aseman osalta» (Hakanen 1985, s. 164). Jyränki (1975, s. 31—32) ja Nousiainen (1985, s. 197) katsovat Kekkonen vuosina 1974—1975 asiasta esittämien kantojen pysäyttäneen laajamittaisen valtiosääntöuudistuksen valmistelun ja Kekkonen tässä siis käyttäneen estämisvaltaansa. Nousiainen tosin lisää, että »on kyllä tietämätöntä, miten pitkälle ja miten kattavana hanke olisi edennyt presidentin vaietessa» (sama). Nousiainen kai tarkoittaa tällä sitä, että kokonaisuudistushankkeen tiellä oli muitakin esteitä kuin vain Kekkonen mielenilmaukset ja toiminta. Kaikkiin arvioihin myös sisältyy oletus, että Kekkonen mielipide saattoi taivuttaa muut asiasta päättäneet (lähinnä siis valtioneuvoston jäsenet ja hallituspuolueiden johdon) samalle kannalle.

Edellä esitetyille arvioille löytyy tukea Kekkonen monista lausunnoista. Niissä Kekkonen selvästi pitää kiinni presidentin itsenäisestä vallankäytöstä eikä halua, että sitä (valtiosääntöisesti) olennaisesti heikennetään. Presidenttiä tarvitaan edelleen vaikeissa ulko- ja sisäpoliittisissa tilanteissa, sovittelemassa ristiriitaisia intressejä tai pakottamassa »vikuroivia» voimia järjestykseen. Ainakin viimeksi mainitussa tehtävässä tarvitaan myös vahvoja valtaoikeuksia. Ehkä tästä käsin tulee ymmärrettäväksi seuraava usein siteerattu Kekkonen huomautus, jonka hän esitti vuonna 1970 Jyrängille (joka oli tuolloin presidentin kansliapäällikkö): »En ole koskaan puoltanut

vahvaa presidentinvaltaa, mutta asiat eivät suju ilman presidentin henkilökohtaista vallankäyttöä» (lainattu Jyrängin, 1978, s. 176 mukaan).

Valtiosääntökomiteassa oli vaihtelevilla enemmistöillä päädytty presidentin valtaoikeuksien osalta seuraaviin kannanottoihin ja esityksiin:

- että eduskunta valitsisi presidentin ja että presidentin uudelleenalinnalle asetetaan rajoituksia (KM 1974: 27, s. 48—49);
- että vain eduskunnalla itsellään olisi valta määrätä ennen aikaisten vaalien toimittamisesta (s. 61);
- että eduskunnan tulisi valita pääministeri ja tämän muut ministerit (s. 87);
- että presidentti on päätöksiä tehdessään (pääsääntöisesti) sidottu ministeristön mielipiteeseen (s. 33 ja 91);
- että myös maan suhteita ulkovaltoihin koskevissa kysymyksissä presidentin päätöksenteo tulisi sitoa ministeristön mielipiteeseen (s. 95).

Yksimielisesti esitettiin presidentin asetuksenantovallan (HM 28 §) poistamista (s. 80). Jos nämä ehdotukset toteutettaisiin, vietäisiin presidentiltä valtiosääntöiset mahdollisuudet ulkopoliittikan itsenäiseen (tai itsevaltaiseen) johtamiseen sekä itsenäinen valta sisäpoliittisten kriisien laukaisijana (tai ratkaisijana). Kekkosella ei ollut halua jäädä odottamaan, millaisiin kompromisseihin mainituissa ehdotuksissa välillä ristiinkin menneet enemmistöt (ja puolueet) mahdollisesti myöhemmin pääsisivät, jos lainvalmistelutyö komiteassa olisi jatkunut.

Kekkonen arvio presidentin itsenäisestä merkityksestä olisi toisenlainen kuin valtiosääntökomitean enemmistöillä. Tämä tulee hyvin esiin puheessa keväällä 1975. Kekkonen mielestä olemassa olevat edellytykset yhdistää maamme kansalaispiirit yhteistoimintaan kansallisesti ja kansainvälisesti ihmisoikeuksien ja rauhan edistämiseksi vaativat toteutuakseen sitkeää ja uudistushaluista poliittista johtajuutta (Helsingin Sanomat 25. 5. 1975). Jos puolueista ei ole poliittiseen johtajuuteen, on presidentillä oltava mahdollisuus toimia. Vielä ei ole aika presidentin siirtyä »representatiivisen figuurin sinänsä arvokkaaseen rooliin» (vrt. Kekkonen 1972, s. 173); poliittiset oloimme eivät ole tähän vielä kypsät. Voidaan tietysti myös epäillä — kuten Nousiainen (1985, s.



195) — olisiko Kekkosesta missään olosuhteissa ollut tällaiseen rooliin. Joka tapauksessa tässä Kekkonen lausunnossa tulee hyvin esiin se johtajuuskäsitys, josta alussa mainitsin: johtaja tarkkailee siinä johdettaviaan, eikä ole heihin tyytyväinen!

Käsitykseni on, että myös 1970-luvun epävakaisiksi tulkitut poliittiset ja yhteiskunnalliset olot vaikuttivat Kekkonen suhtautumiseen valtiosääntöuudistukseen. Eduskunta oli jouduttu hajottamaan ennen aikaisesti syksyllä 1971 ja kesällä 1975.<sup>7</sup> Vaikeudet saada aikaan työkykyisiä ja kestäviä (vasemmiston ja keskustan) enemmistöhallituksia olivat 1970-luvun alkupuolella ilmeiset.<sup>8</sup> Ns. öljykriisi ja sen jälkeen seurannut kapitalistisen maailmantalouden lama heijastui Suomeenkin viimeistään vuonna 1975 tuotannon laskuna ja kasvavana työttömyytenä ja inflaationa. Poliittiset vaikutukset näkyivät selvästi: vuoden 1975 vaalien jälkeen oli vaikeaa saada aikaan laajajohjaista hallitusta, joka olisi valmis toteuttamaan kriisipoliittikkaa ja mm. jäädyttämään sosiaalipoliittisen uudistustyön. SKDL oli juuri arvioinut kriittisesti aikaisempia hallituskokemuksiaan, SDP asetti ehtoja osallistumiselleen ja Keskustapuoluettakin täytyi taivutella. Kekkonen joutui painostamaan kansanrintamapuolueita (erityisesti SKDL:ää) näyttävästi, jotta »kansallisen hätätilan hallitus» saataisiin aikaan (Hakaniemi 1985, s. 162; Nousiainen 1985, s. 211; Skyttä 1980, s. 310).

Ilmeisesti tällaisiin poliittisiin oloihin ja yhteiskunnalliseen tilanteeseen sopi Kekkonen mielestä huonosti valtiosääntökomiteassa tapahtunut jyrkkä jako oikeistoon ja vasemmistoon. Huonosti tilanteeseen sopi myös SDP:n ja Kesk:n edustajien erilaiset kannat muissakin kuin vain presidentin asemaa koskevissa kysymyksissä (esim. omaisuudensuoja ja määränemmistöt; ks. KM 1974: 27, passim). Huonosti siihen Kekkonen ajattelussa sopi myös puhe sellaisesta valtiosääntöuudistuksesta, jossa presidentin valtaoikeuksia olisi ratkaisevasti supistettu.

Vielä on vastaamatta kysymykseen, miksi puolueet ja niiden edustajat valtioneuvostossa alituivat Kekkonen tahtoon? Miksi valtioneuvosto ei enää suostunut jatkamaan valtiosääntökomitean toimiakseen vaan asetti tilalle uuden komitean, jonka toimeksianto oli huomattavasti suppeampi? Miksi SDP luopui vaatimasta — vielä

komiteaedustajiensa kannattamaa — presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien poistamista jo syksyllä 1974?<sup>9</sup>

Merikosken mukaan Kekkonen kantaan muutuminen johtui suosion menetyksen pelosta. Presidentille kuuluu valta nimittää hallituksen jäsenet ja ylimmät virkamiehet. Jokainen poliitikossa ja virkauralla johtaviin aseisiin pyrkivä on riippuvainen presidentin suopeudesta; vastaavalaisessa riippuvuussuhteessa ovat puolueet. Puolue, joka asettuu presidenttiä vastaan, vaarantaa mahdollisuutensa päästä hallitukseen hänen toimikautenaan (Merikoski 1978, s. 67—68).

Pari vuotta myöhemmin Merikoski esittää asian vielä jyrkemmin.

»Niiden sidonnaisuuksien ja riippuvuuksien vuoksi, jotka ovat ominaisia Suomen nykyiselle elämälle —, ei tahdota vetää esiin asioita, joiden tiedetään olevan presidentti Kekkoselle epämieluisia. — Valtiosääntöasian jäädyttäminen on mies ja ääni -periaatteen nyky-suomalainen sovellutus» (Merikoski 1980, s. 153).

Jyrängin mukaan Kekkonen olisi »jo niin varhain kuin huhtikuussa 1972 suhtautunut hyvin kriittisesti, jopa kielteisesti valtiosääntöuudistukseen» (Jyränki 1975, s. 38, viite 14). »Eduskunnan vertainen poliittinen voima, tasavallan presidentti, liittyi porvariston rintamaan ja asettui kesällä 1974 julkisesti vastustamaan valtiosääntöuudistusta» (sama, s. 31). Lisäksi Jyränki mainitsee Kekkonen lähettäneen SDP:n puheenjohtajalle ns. myllykirjeen syksyllä 1974, jossa Kekkonen pahoittelee, että hän ei pääse samoille linjoille SDP:n »johtavien ideologiiden» kanssa. Presidentin kannanottojen vaikutusta oli nähtävissä jo poliittisten puolueiden valtiosääntökomitean välimietinnöstä syksyllä 1974 antamissa lausunnoissa. Näin siis Jyränki (1978, s. 166—167).<sup>10</sup>

Asianosaiset — muut laajan valtiosääntöuudistuksen valmistelun keskeyttäneet poliittiset päätöksentekijät — eivät tietääkseni ole esittäneet julkisesti motiivejaan tai perustelujaan. Jyrängin ja Merikosken arvioihin voidaan kuitenkin tehdä eräitä täsmennyksiä ja huomautuksia. Kokonaisuudistuksen tiellä todella oli muitakin esteitä kuin vain Kekkonen toiminta ja mielenilmaukset. Huomautukseni kohdistuvat tässä yhteydessä vain yhteen seikkaan: uudistushankkeen

statukseen keskeisten hallituspuolueiden tavoitteissa ja toiminnassa.

Keskustapuolueessa ei ollut vaikeaa taipua valtiösäännön kokonaisuudistuksen hautaamiseen. Puolueessa ei missään vaiheessa oltu varauksellista innostuneita koko hankkeesta (vrt. myös puolueen edustajien erimielisyydet valtiosääntökomiteassa). Keskustapuolueen ja SDP:n välillä vallitsi lisäksi monia erimielisyyksiä uudistuksen sisällöstä (ks. puolueiden lausunnot, KM 1975: 88, s. 149 ja 153—158). Niinpä mukautuminen Kekkonen-tahtoon lienee presidenttipuolueelle ollut helppoa.

Olen toisaalla (Halinen 1986, s. 110—114) väittänyt, että valtiosäännön kokonaisuudistushanke ei ollut SDP:lle mikään politiikan ykköskysymys. Puolue saattoi arvioida voivansa edistää niin poliittisia kuin valtapoliittisia tavoitteitaan ilman valtiosäännön välitöntä uudistamistakin. Kokonaisuudistushankkeen kaatuminen ei myöskään mitenkään välttämättä merkinnyt esim. määräenemmistöjä säännösten muuttamisen hautaamista. Jyräni selvästi yliarvioi kokonaisuudistushankkeen statusta puolueessa. Onkin kyseenalaista, että SDP olisi »porvariston rintamahyökkäyksen» tuloksena »vetänyt takaisin vaatimuksensa valtiosäännön kokonaisuudistuksesta» (Jyräni 1975, s. 31; vrt. myös sama, s. 38, viite 12). Oma tulkintani — joka perustuu julkisiin dokumentteihin — painottaa sitä, että »oikeistohyökkäyksen tulos», ts. kokonaisuudistushankkeesta luopuminen, oli SDP:n valtiosääntöuudistuslinjassa mukana alusta lähtien.

Yritän tällä tulkinnallani ennen muuta problematisoida kahta käsitystä: sitä, että puolue olisi koko poliittisella voimallaan ollut ajamassa valtiosääntöuudistusta ja sitä, että puolue tai edes sen johto olisi saumattomasti tai ongelmattomasti ollut sen uudistuslinjan takana, joka valtiosääntökomitean sosiaalidemokraattisten jäsenten kannanotoista muodostui. Tulkinnaalle voidaan esittää ainakin seuraavat perustelut.

Ensinnäkin SDP:n aktiivijäsenten valtaosalle valtiosäännön uudistamishanke näyttää jääneen jotenkin vieraaksi. Valtiosääntökysymyksiä harastanut joukko jäi puolueessa pieneksi. Tätä osoittaa muun muassa se, että SDP:n puoluekokouksissa vuosina 1969, ja 1972 ja 1975 valtiosääntöuudistuksesta käytiin vain vähän keskustelua ja julkisessakin keskustelussa puheenvuo-

roja käyttivät lähinnä ns. asiantuntijat. Lisäksi vasemmistolaiset järjestöt näyttävät olleen melko passiivisia esittämään kantaansa valtiosääntökomitean välimietinnöstä tai ainakaan toimitamaan sitä toisen valtiosääntökomitean tietoon (vrt. KM 1975: 88, s. 142—144). Jyräni on itsekään myöntänyt, että »suurimmalla vasemmistopuolueella, SDP:llä, oli huomattavia jopa ylivoimaisia vaikeuksia täsmentää kannattajilleen niitä konkreettisia tavoitteita, joiden saavuttamista valtiosääntöuudistuksen toteuttaminen edistäisi» (Jyräni 1975, s. 31).

Toiseksi SDP:n tai ainakin sen johdon päähuomio oli 1960-luvun lopulta lähtien keskittynyt hallituspolitiikan kehittämiseen. Valtiosäännön muuttaminen nähtiin tärkeäksi, jotta eduskunta ja hallitustyöskentely voisi olla tehokasta ja tuloksellista. Niinpä puolueen perustuslakikritiikkiin keskittyi omaisuuden suoja- ja määräänemmistöjä säännöksiin. »Enemmistön tahdon toteutumista lainsäädäntötyössä ehkäiseviä ja jarruttavia määräänemmistö- ja lepäämäänjättämistä säännöksiä on kauttaaltaan tarkistettava», todetaan vielä puolueen kannanotossa syksyllä 1974 (KM 1975: 88, s. 149).

#### VIITTEET

<sup>1</sup> HM 33 § 1 momentti kuuluu seuraavasti: »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.» Vrt. tätä presidentin päätöksentekotapoja sääntelevään HM 34 §:ään. On kuitenkin huomattava, että 33 § on ainoa kohta HM:ssä, jossa käytetään »määrätä»-verbiä eri organien toimivallasta puhuttaessa.

Yrjö Blomstedt on selittänyt HM 33 §:n sanamuotoa sen syntytaustalla. Vuoden 1917 HM-esitykseen liittyi Suomen ja Venäjän välisiä suhteita sääntelevä valtakunnansääntö, jossa ulkoasioista ja sotilasasioista päättäminen oli annettu Venäjän valtionpäämiehelle. Kun Suomessa syksyllä 1917 päätettiin irrottaa Venäjästä, HM-esitykseen täytyi tehdä muutoksia. Senaatin talousosaston oikeustoimituskunnan esittelijäsihteri yksinkertaisesti siirsi valtakunnansääntöä Venäjän valtionpäämiehelle kuuluneet tehtävät Suomen omalle valtionpäämiehelle. Ratkaisu ei siis perustunut pitkälliseen pohdintaan tai vallanjako-opillisten teorioiden vaikutukseen (Blomstedt 1983, s. 40—41). — Ehkä sanamuoto voidaan näin selittää, mutta selittämättä tällöin jäävät ne ideologiset ja poliittiset syyt, jotka ohjasivat HM:n laatijoita ja hy-

väksyjä pitämään tasavallan presidenttiä monarkin mutkatomana seuraajana.

<sup>2</sup> Vrt. Kekkonen omaa kommenttia: »Tänään taas kokeilin suomalaisten juristien kärsivällisyyttä. En minä näe ns. asiaanpuuttumisissani mitään valtiosäännön vastaista, mutta kyllä nimenomaan Merikoski siitä nykyään löytää. Mutta niinhän se on: jos minä yritän parhaani virkani toimittamiseksi niin saman tekee Merikoski omassa asiassaan.» (Kirje Paavo Kastarille 27. 11. 1975, Kekkonen 1976, s. 238).

<sup>3</sup> HM 36 §: »Valtioneuvoston jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia.» Vrt. myös HM 43 §.

<sup>4</sup> »Demokratian itsepuolustuksen» paikasta Kekkonen aatteellisen ja poliittisen ajattelun kehityksessä ks. Hakanen 1985, s. 35—46, vrt. myös Kekkonen 1972, s. 9—28.

<sup>5</sup> Kekkonen kuitenkin käytti veto-oikeuttaan mm. kesälä 1972 eduskunnan hyväksymän kansaneläkeuudistuksen (ns. eläkepommein) hautaamiseen (ks. Myllymäki 1979, s. 135—136; vrt. Ilta-sanomat 26. 6. 1974).

<sup>6</sup> Kekkonen mainitsee ensin, että lukuisissa kirjoituksissa viime aikoina on esitetty tämän oikeuden poistamista. Eduskunnan hajottamisesta ennen varsinaisia vaaleja ja uusien vaalien toimeen panemisesta päättäisi silloin eduskunta itse. Heti perään hän sanoo: »Tähänastinen järjestelmä on nähdäkseen toiminut hyvin. — Mutta tasavalta selviytynee myös sellaisen valtiosäännön voimassaollessa, jonka mukaan eduskunta itse enemmistö päätöksellä ratkaisee — kysymyksen.» (Kekkonen 1972, s. 172.)

<sup>7</sup> Näiden hajotusten synnä on yleisesti pidetty tarvetta ratkaista hallituksen sisäisiä ristiriitoja, jotka johtuivat päähallituspuolueiden välisistä erimielisyyksistä. Toisaalta on sanottu, että ainakin vuoden 1971 hallitus kaatui nimenomaan presidentin luottamuksen menettämiseen (ks. Myllymäki 1979, s. 118—119; Nousiainen 1985, s. 213—214).

<sup>8</sup> Myös Liimatainen viittaa vuonna 1974 enemmistöhallitusten ja johdonmukaisen hallituspolitiikan ongelmia arvioiessaan juuri talouspolitiikkaan nykyisissä kansainvälisen talouden oloissa (Kekkonen 1977, 2, s. 389—390).

<sup>9</sup> Vasemmistopuolueiden syksyllä 1974 antamissa välimietintölausunnoissa on kiintoisia sävyeroja. SDP »pitää ulkopoliittikkamme johtamisen kannalta tarkoituksenmukaisena, että tasavallan presidentin oikeus päättää Suomen suhteista ulkovaltoihin säilytetään». SKDL puolestaan sanoo, ettei »perustuslakien kokonaisuudistukselle ja siirtymiselle eduskuntakeskeisen järjestelmän johdonmukaiseen toteuttamiseen ulkoasioidenkaan hoidossa — ole lähivuosina poliittisia edellytyksiä». SKP:n mielestä presidentin tehtävänä on erityisesti yya-sopimuksesta johtuvien ja tiettyjen muidenkin periaatteiden pohjalta »ja eduskunnan antamien yleisten ohjeiden mukaisesti hoitaa maan ulkopoliittikkaa. Tämä edellyttää, että presidentillä säilytetään nykyisen kaltaiset valtaoikeudet ulkopoliittikan hoitamisessa ottaen huomioon sen mitä tässä lausunnossa eduskunnan asemasta on sanottu» (KM 1975: 88, s. 149—152).

Suuret porvarilliset puolueet (Kok. ja Kesk.) katsoivat lausunnoissaan, että presidentin ulkopoliittiset valtaoikeudet tulee säilyttää. Kaikki porvarilliset puolueet pitivät presidentin päätehtävänä ulkopoliittikan hoitamista. Näissäkin lausunnoissa oli lukuisia sävyeroja ja erilaisia perusteluja (ks. sama, s. 153—192).

<sup>10</sup> Selvytyden vuoksi on sanottava, että Jyrängin mainitsema Kekkonen kirje (12. 9. 1974) Kalevi Sorsalle — joka tuolloin oli pääministeri ja SDP:n puoluesihteeriksi, ei puheenjohtaja — oli ainakin ilmiänsuhtaan kohdistettu L. A. Puntilan ja Kaarlo Pitsingin, siis SDP:n oikeistolaisen »ideologien» valtiosääntölinjaa vastaan (ks. Kekkonen 1976, s. 188—189).

## LÄHTEET

- Blomstedt, Yrjö: Presidentin valinta ja valta. *Kanava*, 1/1983, s. 39—43.
- Hakanen, Yrjö: *Kuusi kuvaa Kekkosesta*. Love Kirjat, Hämeenlinna 1985.
- Halinen, Arto: *Valtiosääntöuudistuskeskustelu Suomessa vuosina 1970—1975*. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto, syyskuu 1986.
- Helsingin Sanomat, n:o 137/25. 5. 1975, s. 11: »UKK peräsi uudistushaluista ja sitkeää poliittista johtajuutta».
- Ilta-Sanomat, n:o 143/26. 6. 1974, s. 11: »Maailmanhistoriallista, että oikeisto haluaa kaventaa valtionpäämiehen valtaa».
- Jyränki, Antero: Reunamerkintöjä valtiosääntökeskusteluun. *Oikeus*, 3/1975, s. 29—38.
- Jyränki, Antero: *Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919—1976*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja n:o 123. Vammala 1978.
- Kastari, Paavo: *Suomen valtiosääntö*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, B-sarja n:o 179. Vammala 1977.
- Kekkonen, Urho: *Puheita ja kirjoituksia II. Puheita presidenttikaudelta 1956—1967*. Toim. Tuomas Vilkuna. Weilin + Göös, Tapiola 1967(a).
- Kekkonen, Urho: Vallankäyttö ja vastuu. Eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti. Teoksessa *Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900—3/9—1975*, s. 1—12. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja n:o 13. Vammala 1975. (1967b)
- Kekkonen, Urho: *Puheita ja kirjoituksia IV. Demokratia ja perusoikeudet*. Toim. Tuomas Vilkuna. Weilin + Göös, Tapiola 1972.
- Kekkonen, Urho: *Muutoksen vuosikymmenet. Suomalaista sisäpolitiikkaa ja idänsuhteita tasavallan presidentin silmin*. Toim. Antero Kekkonen ym. Weilin + Göös, Tapiola 1975.
- Kekkonen, Urho: *Kirjeitä myllystäni 2. 1968—1975*. Toim. Maarit Tyrkkö ja Keijo Korhonen. Otava, Keuruu 1976.
- Kekkonen, Urho: *Nimellä ja nimimerkillä 1—2*. Toim. Maarit Tyrkkö ja Keijo Korhonen. Otava: Keuruu 1977.
- Komiteanmietintö (1974: 27): *Valtiosääntökomitean välimietintö 1974*. Helsinki.
- Komiteanmietintö (1975: 88): *Toisen valtiosääntökomitean mietintö*. Vaasa.
- Maakansa, n:o 362/14. 11. 1961, s. 3 ja 12: »Presidentti Urho Kekkonen: Presidentti Suomessa ulkopoliittikan jatkuvuuden ylläpitäjänä ja takuumies».
- Merikoski, Veli: *Presidentinvalta vai parlamentarismi? Valtiosääntöuudistuksen näkymiä 1978*. Weilin + Göös, Savonlinna 1978.
- Merikoski, Veli: *Valtiotietoa paloittain*. Studia liberalia — 4. Librum, Mikkeli 1980.
- Myllymäki, Arvo: *Etujärjestöt, tulopoliittikka ja ylimmät val-*

- tielimet. Julkisoikeudellinen tutkimus etujärjestöjen solmimien vakauttamis- ja tulopoliittisten sopimusten vaikutuksesta eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimintaan ja asemaan vuosina 1968—1975.* Finnpublishers, Tampere 1979.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen presidentit valtiollisina johtajina. K. J. Ståhlbergistä Mauno Koivistoon.* WSOY, Juva 1985.
- Repo, Eino S. & Repo, Ville: *Päämies. Henkilökuvaa Urho Kekkosesta hänen presidenttiajaltaan.* Weilin + Göös, Espoo 1985.
- Skyttä, Kyösti: *Tuntematon Kekkonen.* Kirjayhtymä, Helsinki 1980.
- Tasa-arvon ja demokratian tutkimus TANDEM: *Demokratian rajat ja rakenteet. Tutkimus suomalaisesta hallitsemistavasta ja sen taloudellisesta perustasta.* WSOY, Juva 1977.