

Suomen hallitusmuodon toimivuus: valtiotieteilijän näkökulma

JAAKKO NOUSIAINEN

ABSTRACT

The Effectiveness of the Finnish Constitution Act from the Point of View of a Political Scientist

The article examines the capability of the Finnish constitutional order from the empirical point of view and with an emphasis on the relationships between the highest state organs. For seventy-five years Finland has practised a »mixed« constitution in which two seemingly incompatible regimes have been superimposed: the Western European parliamentary system and a strong portion of presidentialism. In Finnish circumstances the constitution is highly visible and effective, but at the same time it is a very flexible collection of legal norms. The loose provisions included in it have been read alternatively through presidential or parliamentary glasses without any major problems of constitutional interpretation. So the political system has kept wavering from one side to the other, still preserving its two-headed configuration. The lesson of the Finnish experience is, however, that the satisfactory performance of a mixed system presupposes a congruence of the constitutional order, the party system and the political culture. This mode of regime has its risks in conditions which lack established rules of the game as well as a strong »democratic pathos«. In unconsolidated systems personified charismatic leadership has a strong appeal, and there is a hazard of a permanent loss of balance.

Toimivuuden kriteerit

Institutionaaliseen politiikkaan suuntautuvan valtiotieteilijän ensisijainen kiinnostuksen kohde ei ole valtiosääntö oikeusnormistona vaan valtiollinen käytäntö, joka on riippuvainen useista yhteiskunnallisista tekijäkomplekseista (ks. Nousiainen 1983). Politologille hallitusmuodon toimivuus merkitsee silloin »prosessuaalisessa mielessä» sitä, että tuo dokumentti on relevantti, ohjausvoimainen, eikä vain nimellinen valtiotoiminnan kulissi. Ja pysyäkseen toimivana valtiosäännön täytyy olla kongruenssissa valtiotoiminnan muiden määrittäjien kanssa, vaikuttaa samaan suuntaan sekä mukautua ja joustaa yhteiskuntakehityksen myötä. Sisällöllisessä mielessä toimiva valtiosääntö ohjaa omalta osaltaan poliittisen

järjestelmän ilmiä muotoon, joka tyydyttää asetetut tehokkuuden, kansanvaltaisuuden, hallitusten vakaisuuden tms. vaatimukset.

Valtiosäännön toimivuudelle voidaan näissä puitteissa asettaa vaihtelevia kriteerejä. Minimalistisessa katsannossa – esim. David Eastonin (1965) konseptiossa – valtiosääntö täyttää vähintään tehtävänsä, kun se edesauttaa jonkinlaisen ennustettavan ja vakaan arvojenjakojärjestelmän säilymistä yhteiskunnassa, siis estää valtiojärjestyksen täydellisen romahtamisen. Maksimaaliseen tehoonsa toimivuus – vaikuttavuuden mielessä – yltää syvältä lohkoutuneessa staattisessa yhteiskunnassa, kun tradition ja uskonnon legitimoima valtiosääntö vakauttaa yhteiskuntajärjestyksen ja valtasuhteet, toteuttaa omaa ideologiaansa. Avoimessa ja muuttuvassa yhteiskunnas-

sa valtiosääntö taas voidaan nähdä toimivaksi silloin, kun se joustaa yhteiskuntasuhteiden ja katsojien muutosten mukana säilyttäen symbolisen ja integroivan funktionsa sekä ohjauskykyensä valtiollisen prosessin perusmuotoihin nähden.

Ideologisina dokumentteina kaikki valtiosääntö ovat ainutkertaisia: ne syntyvät omilla kansallisissa puitteissaan ja kantavat tulevaisuuteen hyväksymisajankohtansa olosuhteiden leimaa. Mutta samalla ne kehityksessään myös elävät, muuntuvat tulkinnan ja vakiintuvan käytännön tietä vastaamaan muuttuvia ulkoisia toimintaehtoja.

Yksikään valtiosääntönormisto voi tuskin olla tiettyä ajankohtana selkeän viitekehyksen pohjalta rationaalisesti piirretty ja laadittu. Valtionrakentajien valtiosääntönäkemykset koostuvat eritasoisista ja eri aikoina kiteytyneistä aineksista. Siihen sisältyy tilanteesta riippuen vaihtelevia annoksia vallitsevan kulttuuripiiriin yleistä historiallista aate- ja teoriaperintöä, oman valtiollisen historian vuosisataista kokemusta, luokkaristiriidoista lähtevää valtapoliittista laskelmointia, kiinnittymistä jo vakiintuneisiin laitoksiin, ulkoisten esikuvien seuraamista sekä reagoineja ajankohdan hetkellisiin tapahtumiin. Erilaiset ainekset sekoittuvat erittelemättömästi toisiinsa; useat syvimmän tason periaatteet otetaan annettuina, ja keskustelu rajoittuu joihinkin ajankohdista kiistojen kärjistämiin kysymyksiin.

Valtiosääntörakennelma

Vuosina 1917–19 Suomen hallitusmuodon laatijat olivat periaatteessa kokonaisuudistuksen tilanteessa, kun uunituoreen itsenäisen valtion järjestysmuoto oli harkittava ja laadittava perusteista alkaen. Tiedämme kuitenkin hyvin, että he eivät lähteneet avoimin mielin ja analyttisin ottein rakennustyöhön. Kuviteltujen ja todellisten uhkien täyttämässä tilanteessa toimijat niin oikealla kuin vasemmalla olivat ahtaisiin asenteisiin, tiedollisiin ja rakenteellisiin edellytyksiin sidotut. Valtiosääntöratkaisuja tehtiin pikemmin menneestä tukea etsien kuin tulevaisuuteen tähdäten; keskeisten laitosten eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toiminnan järjestely tapahtui osin eriaikaisesti; ja niin oikealla kuin vasemmalla valtiosääntökäsitys jäi kovin diffuusiksi, tavoitteiden ja keinojen empiristä erittelyä kaihtavaksi.

On oikeastaan ihme, että tästä kaikesta syntyi niinkin hyvä lopputulos, valtiojärjestys, joka on kestänyt 75 vuoden tuulet ja myrskyt ja joka ei tuotoksista päätellen ole kaikkein huonoimpia. Osa selitystä on siinä, että se ei sittenkään edes sisällissodan jälkeen ollut voittajan kokonaan sanelema aseleposopimus, vaan eräät sen ajan varsin edistykselliset rakennejärjestelyt yhdistyivät siinä vanhakantaisiin. Juurikaan karrikoimatta sitä voisi siis aristotelelaisittain kutsua antiikin filosofin suosittelemaksi sekoituneeksi valtiomuodoksi. Ja jo alkuvuosien käytäntö ohjautui keskitielle, joka täysin tyydytti harvoja mutta pysyi turvaamaan järjestelmän vähimmän välttämättömän kannatuksen.

Vuoden 1919 hallitusmuotoon kytkettiin tunnetulla tavalla rinnakkain kaksi elementtiä, ulkomaisena tuontitavarana kansanvallan länsieurooppalainen sovellutus parlamentarismi ja kotimaisen hallitsijanvallan ajankohdasta versiona vahva presidenttiys. Kysymyksessä oli enemmän kuin kaksi teknistä vallankäytön järjestelyä: kysymyksessä oli kaksi aatteelliselta taustaltaan poikkeavaa hallinnan mallia ja legitimaatioperustetta (esim. Jyräni 1994, 110–111). Jyrkästi kaksijakoisessa poliittisessa kulttuurissa mutta hegemonisen yliotteen puuttuessa kumpikaan ei valtionrakennuksen vaiheessa tullut yksin vallitsevaksi.

Valtiosääntödraaman kehityksen kannalta oli merkityksellistä, että systeemin parlamentaarinen puoli säänneltiin ensimmäisenä, eduskunnan valintatavan ja sisäisen toiminnan osalta kansannousua lähentelevässä tilanteessa jo vuonna 1906. Tuossa ensimmäisessä hierarkkisen ja egalitaarisen suuntauksen välisessä koitoksessa pienen piirin valitsema äärimmäisen vanhakantainen nelikamarinen edustuslaitos korvattiin kertaheitolla yleisellä äänioikeudella valittavalla yksikamarisella eduskunnalla. Rakenteeltaan ja päätöksentekomenettelyltään se tuli olemaan varsin uuden aikainen laitos; ongelmaksi jäi heikko asema suhteissa keisarinvaltaan.

Näin lasketulta perustalta oli kuitenkin teknisesti yksinkertaista toteuttaa eduskunnan asemaa vahvistavia uudistuksia pian vapautumisen jälkeen, odottamatta hallitusmuodon säätämiseen liittyvää kokonaistarkastelua. Tärkein osa niistä hyväksyttiin jo ennen sisällissotaa, radikaalina säilyneessä ilmapiirissä, jota sävytti myös halu vahvistaa omia valtiolaitoksia venäläistä vallan-

käyttöä vastaan. Ja parlamentaarinen hallitustapa omaksuttiin niin pian kuin mahdollista kirjoittamalla perustuslakiin nimenomainen säännös hallituksen ja sen ministerien poliittisesta vastuunalaisuudesta eduskunnalle.

Näiden lisäysten jälkeen eduskunta oli itse asiassa valmis tehostuneeseen rooliinsa kansallisten perusratkaisujen tekijänä ja hallituksen valvojana, eikä sen asemaa ja työmuotoja tarvinnutkaan hallitusmuotokeskustelussa lähteä alusta alkaen pohtimaan. Asiaan vaikutti sekin, että ruotsalaisen perinteen mukaisesti eduskunnasta säädettiin erillisessä valtiopäiväjärjestyksessä. Tämä oli jo suomalaisena perustuslakina olemassa, ja meidän aikaamme saakka on tultu toimeen sen välttämättömillä korjailuilla. Sen ajan olosuhteissa eduskunnan voimavarat olivat varsin hyvät. Näkyvimpinä pidäkkeinä olivat epätavallisen voimakkaat vähemmistösuojausäännökset sekä eduskunnan toimivaltaa koskevat rajoittavat tulkinnat.

Kun kansanvaltaistajat ja tasa-arvoistajat olivat saaneet eduskuntansa, niin mitä sille vastapainoksi? Nyt tultiin hallitusmuotoprosessin pääkysymykseen, valtionpäämiehen asemaan. Oikeistolaiset valtiosääntöisät ennakoivat aivan oikein, ettei hajanaisista monipuoluehallituksista olisi Englannin mallin mukaisiksi tasapainottajiksi ja vakauttajiksi.

Sitä paitsi suomalaisen eliitin valtiokäsitys palautui vanhahtavasti Ruotsin vallan aikaiseen »kahden valtiovallan» ajatukseen, hallitsijan ja kansan väliseen rinnakkainasetteluun. Tämän mukaan hyvin toimivan valtiojärjestyksen miltei välttämätön elementti oli voimakas paternalistinen yksilöauktoriteetti: jos ei kuningas niin siten presidentti. Monarkkisen perinteen voimasta hänet asetettiin toimimaan toisella, »korkeammalla» tasolla kuin toinen valtiovalta eduskunta, ja hänen kuviteltiin arkipäivän politiikasta irrallaan ilmentävän tätä paremmin poliittisen yhteisön perustavia toiveita ja odotuksia.

Valtionpäämiehen aseman pohjaksi soveltuvi perinteinen pohjoismainen kuninkaanvalta nationalismien hengessä presidenttiyteen sovitettuna (ks. Tiilikainen 1993, 284–286). Valtaoikeudet on hallitusmuodossa lueteltu jokaista erikseen jyrkästi korostaen. Vahva lisäannos presidentinvaltaa tuli uudemmasta liberalistisesta vallanjoajattelusta – pyrkimyksestä hillitä massademokratiaa ja turvata toimeenpanovallan toimintavapaus. Presidentin regulatiivista roolia eduskun-

nan ja hallituksen välissä voitiin käyttää tähän tarkoitukseen.

Valtiosääntöisissä keskinäisuuhteissaan presidentti ja valtioneuvosto varsin taidokkaasti vuoroon kytketään yhteen, vuoroon erotetaan toisistaan. Valtiosääntöisien oveluutta joka tapauksessa osoittaa, että presidentti jätettiin valtakeskukseksi yksin ja eristetyksi. Vanhakantainen »monarkkinen periaate» tuli asettamaan puitteet hänen toiminta-asemalleen sikäli, että minkäänlaista omaa esikuntaa tai virastoa hän ei saanut tuekseen.

Hallitusmuoto siis pystytti itsenäisen Suomen valtiollisen järjestelmän rungoksi avoimesti kaksihuippuisen, nykypuheessa puolipresidentilliseksi kutsutun asetelman. Säännösten täsmällisyys ja odotukset niiden ohjausvoimasta eivät kuitenkaan alun alkaen vastanneet toisiaan. Hallitusmuodon 2 § sisälsi kansansuvereeniuden periaatetta ja eduskunnan asemaa ensisijaisena edustuksellisenä toimijana tähdentävän lausuman, mutta sen ohella parlamentaarinen toimintamekanismi kuitattiin yhdessä sivulauseessa (36 §). Presidentin asema ja hänen valtaoikeutensa sen sijaan säänneltiin jyrkästi asia kerrallaan ja jokaista painottaen. Kuitenkin parlamentarismien muotoutuminen toimivan järjestelmän perusrakenteeksi ja sen käytännön muotoutuminen oli helpommin ennustettavissa tai arvattavissa, olihan ulkomailta löydettävissä sovellutus esimerkkejä erilaisissa puolueoloissa. Epävarmempi kysymys koski sitä, miten pitkälle yksilötoimijaan sidottu presidentinvalta pystyi korjaamaan parlamentaarista politiikkaa vallanjoon suuntaan. Presidentin asema oli normitettu »yläkanttiin» sekä sittenkin niin väljästi suhteessa parlamentarismiin, ettei hänen tulevaa rooliaan voinut lukea tai joltisellakaan tarkkuudella ennustaa hallitusmuodosta.

Hallitusmuodon joustavuus

Kuinka tämä sisäisesti ristiriitainen järjestelmä saattoi sulautua toimivaksi kokonaisuudeksi, jos hyväksytään näkemys, jonka mukaan valtiosääntö on Suomessa hyvin keskeinen yhteiskunnallinen järjestelmä, legitiimi ja vaikuttava (esim. Hidén ja Saraviita 1994, 5)? Hallitusmuodon osalta selitystä voidaan lähteä etsimään viittaamalla valtiosääntönormien erityisluonteeseen. Seuraavaan kaavioon on yhdistetty kaksi muuttujaa, oikeus-

normin sääntelemän alueen ulottuvuus ja normin sitovuus (vrt. Kiviniemi 1985, 46–49).

		Normi on	
		laaja-alainen väljä	suppea yksiselitteinen
Normi on	vahvasti sitova	Tulkintaongelma	Kaavamaisuus
	heikosti sitova	Joustonvara	Mielivaltaisuus

Yksityisoikeuden puolella, mikrotason yhteiskuntasuhteita vakauttavassa lainsäädännössä tavoitteena ovat suppeat, homogeenisia tapausjoukkoja sääntelevät ja vahvasti sitovat normit, joiden soveltamisen heikkoutena on kaavamaisuus, kun poikkeavia tapauksia kuitenkin esiintyy. Tämän sääntelytyypin patologinen muoto on heikosti sitova normi, joka sallii samanlaistenkin tapaus-ten yhdenvertaisuutta loukkaavan vaihtelevan käsitteilyn.

Yhteiskuntaa kehittäväälle lainsäädännölle taas ovat ominaisia laaja-alaiset ja väljät normit, joiden muodollinen ja tosiasiallinen sitovuus vaihtelee laajalla alalla. Eritoten valtiosäännön normit ovat poliittisina kompromisseina ja ideologisesti ladattuina väljiä ja joustavia. Jos ne katsotaan vahvasti sitoviksi, ne vaativat tulkintadoktriineja tuekseen (eräs ääritapaus on HM 6 §:n omaisuudensuojasäännös); mutta tulkintoja voidaan muuttaa. Normin ollessa heikosti sitova ongelmaa ei synny, vaan käytännöllä on vapaata liikkumatilaa.

Suomen hallitusmuoto on kirjoitettu yksinkertaisella, selkeällä kielellä suoraviivaisin ilmauksin ja vain olennaisimpaan paneutuen. Ratkaisevaa sen joustavuuden kannalta kuitenkin on se, että siihen kirjoitetut kaksi vallankäyttömallia peittävät toisensa ja hämärtävät toistensa ääriviivat. Tärkeintä on, että enimpää presidentin valtaoikeuksia ja niiden käyttötapoja on alusta alkaen luettu ainakin osittain »parlamentarismin himentimen» läpi. Vallanjakoajattelu taas johti eduskunnan yleistä toimivaltaa koskeviin rajoittaviin tulkintoihin, jotka konkretisoituina menivät suorastaan naurettavuuksiin kansanedustajien aloiteoikeuden rajoja vedettäessä.

Näkyvyydestään ja teräväräjaisuudestaan huolimatta hallitusmuoto on siis ollut erinomaisen joustava; sen avaria säännöksiä on voitu lukea vaihtelevasti presidenttillisten tai parlamentaaristen silmälasien läpi ilman kummempia tulkintaongelmia; tai sitten tulkinnat on sovitettu kulloisiinkin olosuhteisiin.

Poliittisen järjestelmän ilmiäsen määrittäjiksi hallitusmuodon väljän kehysten sisällä tulivat itsenäisyyden alusta alkaen puolueasetelma, eliitin ja kansalaisten auktoriteettiasenteet, spesifit tilannetekijät sekä johtajapersoonallisuudet. 1920-luvulla kehitys ohjautui primaaristi parlamentaariselle tielle, syinä keskustapuolueiden johtoasema, presidentti Ståhlbergin heikko toiminta-asema suhteessa parlamentaarisiiin voimiin sekä presidentin oma valtiosääntöideologia. Varsin joustavasti ja ilman periaatteellista keskustelua omaksuttiin käytäntö, jonka mukaan presidentti käyttee useimpia valtaoikeuksiaan valtioneuvoston kautta; toki hän säilyi merkitsevänä taustavaikuttajana sekä sovittelijana ja ristiriitojen ratkaisijana. Tämä rooli sekä presidenttiyden muutoinkin näkyvä »paraatipuku» turvasivat järjestelmälle vähimmän tarvittavan legitimitietin myös poliittisen oikeiston piirissä, eikä 1930-luvulla tehdyillä yrityksillä parlamentaarisen osajärjestelmän heikentämiseksi ollut toteutumisen mahdollisuuksia. Ennallaan pysyneen valtiosääntökehysten puitteissa Suomen valtiollinen järjestelmä näytti vuosikymmenen alun temmellysten jälkeen olevan vakaasti sovittautumassa eurooppalaisen monipuolueparlamentarismin kaavaan.

Kriisijohtajuudesta presidentinvaltaan

Kriisijohtajuuden kaudella hallitusmuodon joustonvara käytettiin laajasti ja lyhytsykkeisesti, kun tehtävät siirtyivät henkilöiden mukaan muodollisiin rooleihin. Risto Ryti oli pääministeriytensä jatkoksi ainakin vuosina 1940–42 aktivistipresidentti, joka osallistui niin sisä- kuin ulkopoliittikankin keskeisiin ratkaisuihin. J.K. Paasikivi oli pääministerinä kiistaton hallitusjohtaja mutta vei vuonna 1946 muutta mutkitta ulkopoliittikan mukanaan presidentinlinnaan. Rauhanaan oloissa henkilöitynyt johtajuus oli kuitenkin perusteltava, ja silloin tultiin hallitusmuodon 33 §:ään. Presidentin ulkoasiainjohto legitimoitiin esittämällä se ei vain hallitusmuodon jouston sal-

limana tosiasiallisena käytäntönä vaan kirjoitetun valtiosäännön oikeuttavana ja velvoittavana tulkintana. Säännös siis irrotettiin valtiosääntöasiakirjan kokonaisuudesta ja annettiin sille kirjaimellinen tulkinta vahvasti sitovana normina. »Parlamentarismiin suodatin» ei sitä enää himmentänyt. Autoritaarisen ulkopoliitikan kaudella tulkintaa ei sopinut käydä vastustamaan, ja ajan kuluessa se kiinteytyi niin, että nykyisenkään presidentin tukeutuminen siihen ei herätä valtiosääntöisiä vastaväitteitä. Kun normi on sekä vahvistunut että – kansainvälistymisen seurauksena – kohdealueeltaan laventunut, vaatii se kuvomme mukaisesti tulkintadoktriineja siitä, mitä kaikkea Suomen suhteista ulkovaltoihin määrääminen sisältää.

Urho Kekkosen presidenttikausi osoitti, että kaksihuippuisen valtiosääntörakenteen tasapaino voi horjautua myös toiseen suuntaan, valtionpäämiehen puolelle. Presidenttiytensä korkeasuhdanteessa Kekkonen oli viimekätinen auktoriteetti, hänen julkituotu tahtonsa päti. Mutta oli monia esteitä tuon tahdon julkituomiselle, ja laajaulotteisen johtajuuden intensiteetti vaihteli rajusti. Ulkopoliitiikka oli tiukasti presidentin käsissä, mutta sisäisissä asioissa hänen vaikutuksensa oli sittenkin ulkopuolisen valvojan ottein sporadista, enemmän rohkaisevaa ja tukevaa, hillitsevää ja korjaavaa kuin kaikkea toimintaa liikkeelle panevaa ja positiivisesti ohjaavaa. Kun Yhdysvaltain ja Ranskan samanaikaiset presidentit korostivat henkilökohtaista johtajuuttaan ja ansioitaan, aikaansaannoksiaan valtiotoiminnan monilla aloilla, Kekkosen oli julkisuudessa vähäteltävä sisäpoliittista vaikutustaan ja saavutuksiaan.

Kokemus osoittaa, että Suomen poliittisessa järjestelmässä on valtiosäännön ulkopuolellakin vahvoja »punnuksia ja vastapainoja», jotka ylläpitävät kaksihuippuista rakennetta. Olen aikaisemmin tästä kirjoittanut (Nousiainen 1985, 274): »Niin ristiriitaiselta kuin se saattaa kuulostaakin, samat olosuhteet jotka ylläpitävät presidentinvaltaa 'aidon' parlamentaarisen johtajuuden kustannuksella, asettavat myös melko vahvat ja vaikeasti ylitettävät rajat tuon vallan ratkaisevalle laajentumiselle. Sama hallitusmuoto, joka kustavilaisen perinteen mukaisin sanonnoin luettelee presidentin valtaoikeudet myös sulkee muut asiat hänen vaikutuspiirinsä ulkopuolelle, hänestä erilliseen päätöksentekojärjestelmään. Sama pienpuoluejärjestelmä, joka antaa presidentille liik-

kumavaraa niin ministeristöön kuin eduskuntaankin nähden, erottaa hänet oman puolueen jokapäiväisestä johdosta sekä neutralisoi hänet katkoen hänen poliittisia yhteyksiään ja eristäen hänet tehokkaasti jokapäiväisen politiikan tärkeästä valmisteluvaiheesta. Ja sama valtiollisen toimintailmaston muodostava poliittinen kulttuuri, joka kaipaa viimekätistä kansallista auktoriteettia, suunnanosoitajaa ja riidanratkaisijaa, määrää hänet etäntymään arkipäivän 'pelin politiikasta' kutsumuksellisen valtiomiehen asemansa korkeuteen.»

Kieltämättä parlamentaarinen politiikka joutui ainakin ajoittain toimimaan presidentin ehdoilla, ja ääritapauksissa mentiin perustuslain joustovaran ulkopuolelle, kun presidentti teki henkilökohtaista politiikkaa ulkomaanmatkoilla tai kun hallitus kielsi näiden toimien parlamentaarisen kontrollin (ks. Nousiainen 1985, 243–244).

Presidentti Koiviston kaudella järjestelmän tasapaino palautettiin ja vakautettiin lähelle stählergiläistä mallia. Presidentti säilytti ylimmän vastuun ulkosuhteista, mutta enenevässä määrin käytännön ratkaisut tehtiin yhdessä hallituksen kanssa, ja pääministerin aktiviteetti tällä alueella lisääntyi. Virkakauden lopulla Koivisto näytti kiinnittyvän yhä lujemmin ns. Lindmanin malliin (ks. Koivisto 1994, 9; Lindman 1979), mikä merkitsi toimivaltuuksien – myös ulkoasiainvallan – käyttöä valtioneuvoston kautta ja sovittelutehtävän nostamista presidentin ydinrooliksi.

Toimivuus koetteella?

1980-luvulla virinnessä valtiosääntöpoliittisessa aktiviteetissa on ollut kysymys yhtäältä ikääntyneen hallitusmuodon kausihuollosta – esimerkiksiä valtiontaloutta koskevat säännökset – toisaalta Kekkosen ajan kokemusten ja vakautuvan enemmistöparlamentarismien terävöittämisestä pyrkimyksestä muodollisen rakenteen uudenaikaistamiseen parlamentaarisen politiikan suuntaan. Keskeinen aloitteentekijä on ollut 1970-luvun syvän parlamentaarisen laman jälkeen toimeliaisuuteen ja itsetuntoon herännyt eduskunta, joka on huolestunut asemastaan niin presidenttiin kuin hallitukseenkin nähden.

Juuri nyt kaksihuippuisen järjestelmän käytännön ilmiä on kokemassa uudenlaista rakenteellista muutosta. Yli seitsemän vuosikymmenen

jälkeen hallitsemisperinteeseen nojaava johtajuus on antamassa tilaa kansanjohtajuudelle ja institutionaalisesti määrätty johtajuus – myös pääministerin korostuvan aseman muodossa – ryhmäsuhteina määräytyvälle johtajuudelle. Yhtäältä hallitusvakaisuuden lisääntyessä pääministeri työntyy esille kansallisena johtajana, toisaalta suora kansanvaali riisuu presidentinviran mystiikkaa ja monarkkista arvokkuutta sekä antaa valtionpäämiehen asemalle vaihtelulle alttiin kansanjohtajuuden piirteitä.

Jo ensimmäinen suora kansanvaali irtaannutti presidenttiehdokkaat puoluekoneistoista ja pakotti heidät etsimään aikaisempaa intensiivisemmin kosketusta äänestäjiin. (Eri asia on, että massayhteiskunnassa joukkotiedotus toimii tuon yhteyden välittäjänä ja »varastaa shown»). Kansan suora valtuutus on voimavara, johon presidentti voi tukeutua sekä yleisessä roolinmäärittämisessään että ryhtyessään toimimaan erityistilanteissa. Presidentin kansansuosiota tullaan jatkuvasti tarkkailemaan, ja hänen asemansa on aikaisempaa epävakampi. Suosittu presidentti pystyy voimakkaaseen, vastatoimijoiden resistanssin voittavaan toimintaan, kansansuosionsa menettäneen presidentin toiminta-asema on heikko.

Sekä presidentin että pääministerin (hallituksen) toiminta-aseman muuttuessa järjestelmän sisäinen konfliktialttius on merkittävästi lisääntynyt, ja hallitusmuotoon sisäänrakennettu jännite purkautuu kilpailutilanteessa käytännön suhteisiin. Asemia puolustetaan lukemalla valtiosääntöä eri tavoin. Mauno Koivisto vahvisti omalla käyttäytymisellään parlamentaarista lukutapaa, kun taas Martti Ahtisaari linnoittautuu kernaasti hallitusmuodon »presidenttipykälien» taakse ottaen ne niin kuin ne on kirjoitettu.

Suomen valtiollisen järjestelmän ongelmana on tulevien vuosien aikana valtionpäämiehen tehtävän ja roolin uusi määrittely sekä uuden tasapainon löytäminen presidentillisen ja parlamentaarisen vallankäytön välille. Se tapahtuu myös uusissa valtiosääntöisissä puitteissa, jos ns. Nikulan toimikunnan ehdotuksiin perustuvat merkittävät perustuslain muutokset tulevat hyväksytyiksi. Mutta selvää on, että niin kauan kuin valtiosääntöinen kaksoisjärjestelmä säilytetään, hallitusmuotoa ei pystytä kirjoittamaan valtiollisen toiminnan yksityiskohtaiseksi ohjeeksi. Vaihtelulle tulkinnoille ja käytännön huojunnalle puolelta toiselle jää edelleen tilaa.

Edut ja haitat

Mitä sitten on yleistäen sanottava hallitusmuotoon rakennetun kaksipäisen, puolipresidentilliseksi nimitetyn järjestelmän asiallisesta toimivuudesta esimerkiksi ns. normaaliparlamentarismiin verrattuna? Tieteellisessäkin keskustelussa esitettyihin arviointeihin sisältyy vahva subjektiivinen aines, siitä ei liene päästävässä eroon. Kiinnitän huomiota eräisiin viime vuosien kansainvälisessä keskustelussa esille nostettuihin ilmiöihin (ks. eritoten Shugart ja Carey 1992, passim.).

Suomen oloissa presidenttiys on tarjonnut valmiin keskitetyn kriisijohtajuuden niin sisäisissä kuin ulkoisissakin häiriötiloissa. 1930-luvulla presidentinvaltaa käytettiin satunnaisesti oikeistoradikalismiin ja 1940-luvulla vasemmistoradikalismiin hillitsemiseen, mutta muutoin presidenttiydellä on tuskin ollut ratkaisevaa merkitystä kansanvaltaisen vakaisuuden ylläpitämisessä. Toisen maailmansodan jälkeen valtionpäämiehen panos oli ensiarvoisen tärkeä kansakunnan sopeutuksessa täydelleen muuttuneeseen ulkopoliittiseen asetelmaan, ja herkät suhteet Neuvostoliittoon eivät ehkä olisi olleet hoidettavissa yhtä taitavasti parlamentaarisen koneiston puitteissa. Henkilöityvä johtajuus sisältää kuitenkin vakavia riskejä. Kriisijohtajuus pyrkii institutioitumaan, ja voimakkaalle johtajalle muotoutuu vääristynyt käsitys yhä useammanlaisen ongelmanratkaisun riippumisesta hänen asioihin puuttumisestaan. Aktiivisuus puolestaan passivoi muita toimijoita, sekä kansalaisia että poliitikkoja. Ainakin Kekkosen pitkän kauden aikana tämä tekijä vähensi eduskunnan ja hallituksen merkitystä presidentinvaltan pidäkkeenä ja vastapainona.

»Normaalioloissa» presidentin rooli jokapäiväisen puoluekilpailun ulkopuolella pysyvänä sovittelijana parlamentaarisen elämän ristiriidoissa on »nettotuotokseltaan» katsottava funktionaaliseksi. Kaavamaisesti katsoen tehtävä on ollut sitä tärkeämpi mitä fragmentoituneempi puoluekenttä on ollut ja mitä syvemmät ristiriidat ovat erottaneet puolueita toisistaan. Puolueet ovat aina tunnustaneet presidentin roolin pelin avajana ja johtajana hallituksen muodostamisprosessissa – porvarilliset ryhmät ovat myös nähin vuosiin saakka luovuttaneet presidentille pääministeriehdokkaan valinnan. Koalition sisällä pääministeri on ensisijainen sovittelija, mutta kärjistyneis-

sä tilanteissa presidentti on tullut joko pyydettyä tai omasta aloitteestaan tilanteeseen mukaan. Sovittelijan roolin patologia näkyy siinä, että toimiva presidentti tuskin voi olla tekemättä myös omaa ja taustaryhmiensä politiikkaa. Yksi kulu- neen syksyn keskustelunaiheista on ollut presi- dentti Koiviston toiminta vuoden 1987 eduskun- tavaalien jälkeistä hallitusta pystytettäessä.

Kaikki aikaisemmin mainitut presidentinvallan määrittäjät – oikeusnormisto muiden mukana – ovat edesauttaneet presidentin ja pääministerin sijoittumista toisistaan erottuville vallankäytön tasoille sekä heidän pysymistään omalla revii- rillä toistensa asemaa kunnioittaen. Duverger (1978, 34) onkin nimennyt Suomen selväpiirtei- simmäksi *dyarkiaksi*, tasapainojärjestelmäksi, jossa presidentti ja pääministeri muodostavat – omin roolinmäärittäjinä mutta myös päällekkäi- sin valtuuksin – toiminnallisen parivaljakon il- man, että kumpikaan dominoisi täydellisesti tois- ta. Siten Suomen valtiollista elämää ei ole kos- kaan hallinnut kaksihuippuisille järjestelmille ominainen kilpailevien legitimitteettien ongelma. Se on oikeastaan tullut esille vasta nyt suoralla vaalilla valitun presidentin puolustaessa kansan- johtajana asemaansa puoluepohjaisia parlamen- taarisia toimijoita vastaan.

Samoin presidentinvaltaa rajoittavista ja hä- nen tehtävänsä erityisluonnetta korostavista syis- tä Suomessa ei ole nähty Ranskan viidennelle ta- savallalle ominaista huojuntaa valtakeskusten yhteensulautumisesta (*majoritarianism*) niiden kilpailevaan vuorovaikutukseen (*cohabitation*). Puoluesuhteiden ja presidenttien vaihtumisesta huolimatta asetelma on pysynyt verraten vakaa- na. *Cohabitation*-tilanteen välttämiseen istuva presidentti on tosin itse voinut vaikuttaa järjes- telemällä koalitorakenteita. Ranskaan verrattu- na Suomen puolipresidentillinen järjestelmä on siis ollut jäykkä ja vakaa.

Presidenttijärjestelmän eduksi on katsottu muun muassa se, että sen vallitessa kansalaisten on helpompi tunnistaa politiikkavaihtoehdot ja toteuttaa hallitsevien vastuunalaisuus (Shugart ja Carey 1992, 44–46). Suomalaisessa järjestelmäs- sä mekanismi ei toimi, koska presidentit eivät esitä eivätkä toteuta toimintaohjelmia. Päinvas- toin, järjestelmä pikemminkin heikentää myös parlamentaarisen politiikan tunnistettavuutta ja vastuusuhteita. Presidentti tekee muodollisen päätöksen hallitusagendan keskeisissä osissa,

mutta aina ei ole selvää, kuka todella on ratkai- sun takana, presidentti vai valtioneuvosto (Jyrän- ki 1978, 175). Hallituksella on myös kiusaus vai- mentaa arvostelua vetäytymällä presidentin selän taakse.

Palatkaamme vielä esityksen alun problema- tiikkaan »sekoittuneen valtiomuodon» yleisestä käyttökelpoisuudesta. Viime vuosina on alan tut- kijayhteisössä virinyt vilkas keskustelu president- tijohtaisen, parlamentaarisen ja sekamuotoisen hallitustavan keskinäisistä eduista ja haitoista sekä soveltuvuudesta rakenteitaan uusivien val- tioiden järjestelmämalliksi. Arvioinnit vaihtelevat. Giovanni Sartori (1994, 135–137) katsoo – ainakin juuri kansanvaltaistuneita tai epävakaita yhteiskuntia ajatellen – , että vahvat syyt puhu- vat molempia äärimuotoja vastaan ja monet syyt sekajärjestelmän puolesta. Hän suosittelee, että varsinkin siirryttäessä pois jommastakummasta äärimuodosta – presidentinvallasta tai aidosta parlamentarismista – olisi syytä pysähtyä johon- kin keskivälille.

Suomen kokemus mielestäni opettaa sen, että toimiakseen jotenkin menestyksellisesti sekajär- jestelmä vaatii valtiosääntörakenteen, poliittisen ryhmärakenteen ja poliittisen kulttuurin uskomus- ten yhteensopivuutta. Muodollinen rakenne ei siis ole sellaisenaan siirrettävissä toisenlaiseen ympäristöön, ja myös sekoittuneella valtiosäännöl- lä on risksä oloissa, joissa ei ole kiinteityneitä pelisääntöjä ja vahvaa kansanvaltaista paatosta. Tämä järjestely aikaansaa helposti pysyvän jän- nitteen presidentillisen ja parlamentaarisen val- lankäytön välille, yhteentörmäyksiä ei voida vält- tää, ja tuloksena on presidentillisten ja parlamen- taaristen jaksojen vaihtelu, riippuen henkilöistä ja poliittisista asetelmista. Epävakaisissa oloissa henkilöityneellä karismaattisella johtajuudella on vahva vetovoima, ja tasapainon rakenteellisen horjahduksen vaara on suuri.

LÄHTEET

- Duverger, Maurice (1978): *Échec au roi*. Albin Michel, Paris.
- Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Hidén, Mikael ja Ilkka Saraviita (1994): *Valtiosääntö- oikeuden pääpiirteet*, 6. uudistettu painos. Lakimies- liiton Kustannus, Helsinki.

- Jyränki, Antero (1978): *Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976*. Suomalainen Lakimiesyhdistys, Helsinki.
- Jyränki, Antero (1994): *Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä*. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- Kiviniemi, Markku (1985): *Julkisen hallinnon ja toiminnan palvelukykyisyys*. Valtion painatuskeskus, Helsinki.
- Koivisto, Mauno (1944): *Kaksi kautta I. Muistikuvia ja merkintöjä 1982–1994*. Kirjayhtymä, Helsinki.
- Lindman, Sven (1979): *Presidentens ställning. Fyra uppsatser och en efterskrift*. Åbo Akademi, Åbo.
- Nousiainen, Jaakko (1983): Poliittisen valtiosäännön kehittäminen. *Politiikka* 25:4, s. 416–424.
- Nousiainen, Jaakko (1985): *Suomen presidentit valtiollisina johtajina K.J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon*. WSOY, Helsinki.
- Sartori, Giovanni (1994): *Comparative Constitutional Engineering*. Macmillan, London.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Tiilikainen, Teija (1993): »Om Finlands förhållande till utländska makter bestämmer presidenten...». *Politiikka* 35:4, s. 283–291.