

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 123

Antero Jyränki

PRESIDENTTI

**Tutkimus valtionpäämiehen
asemasta Suomessa
v. 1919—1976**

WITH AN ENGLISH SUMMARY

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 123

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 123

ANTERO JYRÄNKI
PRESIDENTTI

Tutkimus valtionpäämiehen
asemasta Suomessa
v. 1919—1976

THE PRESIDENT
A Study of the Position of the
Head of State in Finland
from 1919 to 1976
SUMMARY

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

PRESIDENTTI

Tutkimus valtionpäämiehen
asemasta Suomessa
v. 1919—1976

KIRJOITTANUT

ANTERO JYRÄNKI

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1978. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-76-7 (nid.)

ISBN 951-9068-77-5 (sid.)

ISBN 978-951-855-590-5 (pdf)

*Jannelle ja Kimmolle
ja muille tulevaisuuden rakentajille*

»Minua kiinnostaa totuus,
pidän tieteestä.»
(*Aldous Huxley, Uljas uusi maailma*)

LUKIJALLE

Ensimmäisen — varsin karkean ja suppeankin — luonnoksen tasavallan presidentin asemaa koskevaksi esitykseksi kirjoitin viisitoista vuotta sitten aloittaessani yliopistollisena väitöskirjana myöhemmin julkaistua tutkimustani presidentille HM 30 §:n mukaan kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Osia tuosta luonnoksesta pääsi näkyviin Yhdysvaltain ja Suomen presidentin asemaa vertailevassa artikkelissa (Pol 1962). Vuosien kuluessa olen — muun tutkimustyön ohella — kerännyt presidentin asemaa koskevaa aineistoa ja kirjoittanut teemasta uusia luonnoksia. Tuskin kuitenkaan olisin ryhtynyt saattamaan kirjoittamaani painokuntoon ilman vuosien 1970—75 vaihetta. Tuohon aikaväliin sattui sekä toimintani tasavallan presidentin kansliassa että osallistumiseni ensimmäisen ja toisen valtiosääntökomitean työhön. Osallistuvan havainnoimisen metodin soveltaminen kummallakin taholla avasi näkökulmia ja antoi uutta tietoakin.

Käsillä olevaan tutkimukseen olen laajasta aiheesta pyrkinyt valitsemaan tärkeimmät kysymykset. Esille otettujen asioiden määrälle ja käsittelyn yksityiskohtaisuudelle on kirjan volyymi asettanut omat rajoituksensa. Kovakätisestä karsinnasta huolimatta esitys on aiheen laajuuden takia paisunut melko laveaksi. Toivoakseni laveus saa kohtuullisen oikeutuksen otteen kokonaisvaltaisuudesta.

Teosta kirjoittaessani olen ollut tietoinen siitä, että lähtöasemani on ollut parempi kuin esimerkiksi Paavo Kastarilla hänen laatiessaan vuonna 1961 ilmestyneen suppeahkon esityksensä samasta aiheesta. Monet valtiosääntöoikeuden ja politologian sekä poliittisen ja aatehistorian alaan kuuluvat tutkimukset, jotka on julkaistu viime ja tällä vuosikymmenellä, ovat antaneet pohjaa työlleni. Silti olen joutunut tekemään myös runsaasti perustutkimusta, jonka tuloksista vain tiivistelmät tosin tässä yhteydessä pääsevät julkisuuteen.

Asetuskokoelmaa olen seurannut numeroon 490/77, valtionorganien käytäntöä, sanoma- ja aikakauslehistöä sekä kirjallisuutta 31.12.1976

saakka. Sitä myöhemmin julkaistuista tutkimuksista on vain muutama ehtinyt lähteistöön. Paavo Kastarin teoksen »Suomen valtiosääntö» (1977) sain käytettäväkseni sellaisessa vaiheessa, etten saattanut sitä sanottavammin hyödyntää. Kun teos sitä paitsi on Suomen valtiosääntöoikeuden kokonaisesitys, viittaa siihen vain tässä.

Tämän teoksen käsikirjoituksen ovat eri vaiheissa lukeneet ystäväni ja kollegani Lars D. Eriksson, Heikki Karapuu, Timo Konstari ja Esko Riepula, jotkut heistä pariinkin otteeseen. On tuskin aihetta korostaa, kuinka tärkeänä, jopa välttämättömänä, olen pitänyt heiltä saamaani palautetta.

Helsingissä juhannuksen alla 1977

Antero Jyränki

SISÄLLYSLUETTELO

Lukijalle	VII
Sisällysluettelo	IX
Kirjallisia lähteitä	XVII
Lyhenteitä	XXIX
Johdanto	1
— Presidentin viisi roolia	1
— Normit tutkimuksen lähtökohtana	2
— Käsittelytavasta	3
— Presidentti-instituutio tutkimuksen kohteena	6
I Suomalaisen presidialismin historiallisia juuria	9
1. Valtiosääntöpoliittisten rintamien hahmottuminen 1906—1916 ..	9
— Vuoden 1906 eduskuntauudistus	10
— Porvariston vaatimukset v. 1906: konstitutionaalinen monarkia	11
— Sosialidemokratian vaatimukset v. 1906: eduskunta keskeiseksi orgaaniksi	14
— Keisarin lainsäädäntöpoliittinen rooli Suomessa v. 1906—1916	16
2. Eduskuntakeskeisyyden periaate voitolla	17
— Vuoden 1917 valtalakiehdotus	17
— Eduskunta korkeimman vallan haltijaksi 15.11.1917	18
— Hallitusmuotoehdotus eduskunnassa ennen sisällissotaa ..	19
— Punaisen Suomen valtiollinen järjestys ja kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotus	22
3. Vallanjakoperiaatteen läpimurto	24
— K. J. Ståhlberg: muunnelma vallanjakoideologiasta	24
— Monarkistinen suuntaus ja valtionhoitajan asettaminen ..	29
— Kesäkuun 1918 ratkaisu: tasavaltalaisten yhdentyminen ..	30
— Vasemmiston asennoituminen	33
— Porvarillisten kantojen kehittyminen	37
4. Vertailu Weimarin Saksaan	41

5. Vuoden 1919 ratkaisu	43
— Hallitusmuodon vahvistaminen	43
— Mitä vuonna 1919 muutettiin?	43
— Hallitusmuodon säätäjien tarkoitukset	46
II Henkilö ja virasto	48
1. Presidentin henkilön määräytyminen	48
A. Presidentin asettaminen	48
— Asettamistavan taustaa	48
— Valitsijamiesvaalit	49
— Presidentin vaali valitsijamieskokouksessa	50
— Vaalin muuttuminen suoran kansanvaalin suuntaan	51
— Presidentin toimikausi	54
— Poikkeukset perustuslainmukaisesta asettamistavasta	55
— Toimeen asetetut presidentit ja heidän taustansa	56
— Keskustelu presidentin asettamistavasta ja toimikausien rajoittamisesta	59
B. Presidentin sijaisuus	61
— Presidentin sijainen ja tämän valtuudet	61
— Esteen toteaminen	63
— Sairaus tai vastaava pakottava syy tilapäisen esteen aiheuttajana	64
— Ulkomaanmatkasta johtuva tilapäinen este	66
— Kysymys presidentin esteellisyydestä	67
— Toimesta pidätyminen	70
C. Presidentin toimikauden ennenaikainen päätyminen	70
— Pysyvä este	70
— Presidentin vapaaehtoinen toimesta luopuminen	72
— Viraltapano KKO:n päätöksellä	73
— Tehtävien hoito ja ennenaikainen presidentin vaali	73
2. Presidentin virasto	74
— Presidentin kanslia	75
— Presidentin adjutantit	76
III Valtioneuvoston jäsenten nimittäminen ja vapauttaminen	77
1. Vaatimus eduskunnan luottamuksesta presidentin nimittämisvallan rajoittajana	77
— Parlamentarismin tulo Suomeen	78
— Valtionhoitajakauden ennakkotapaukset	80
— Luottamussäännöksen ottaminen v. 1919 hallitusmuotoon ..	83
— Painopiste presidenttiin, presidentinkierrokset (1919)	84
— Parlamentaarinen vähemmistöhallitus (1919)	85
— »Kunnes vastakohta osoitetaan» (1922)	86

— Ei-parlamentaarinen hallitus vastoin eduskunnan tahtoa ja ilman presidentinkierrosta (1924)	87
— Ståhlbergin kausi: tiivistelmä	89
— Puhemies HM 36 §:n tulkinnan kaventajana (1926)	90
— Vähemmistöhallitus vastoin eduskunnan tahtoa (1936)	92
— Eduskunnan reaktio (1957)	94
— Ei-parlamentaarinen hallitus epämääräiseksi ajaksi (1963) ..	95
— Luottamussäännöksen vaikutus nimittämisvaiheessa: tiivistelmä	96
2. Vaatimus tasavallan presidentin luottamuksesta	98
— Presidentin vaikutus ministeristöä kokoonpantaessa	98
— Kysymys ulkoasiainministerin henkilöstä	99
— Ministeristön eronpyyntö presidentin toimikauden päättyessä	100
3. Valtioneuvoston jäsenten vapauttaminen tehtävästä	102
— Vapauttaminen eduskunnan ilmaisevan epäluottamuslauseen seurauksena	102
— Eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön vapauttaminen	103
— Presidentin käytettävissä olevat välilliset keinot	106
IV Päätöksentekotavat, vastuu ja valvonnallaisuus	108
1. Presidentin päätöksentekotavat	108
— Taustaa	108
— Presidentin päätösten valmistelu	109
— Presidentin esittely	113
— Presidentin päätösten voimaantulo	115
— Poikkeuksellisia päätöksentekotapoja	118
— Päätöksentekomuotojen merkitys	119
2. Presidentin oikeudellinen vastuu	121
3. Presidentin virkatoimien laillisuusvalvonta	123
A. Valtiosäännön järjestämät laillisuustakeet	123
— Ministereille kuuluva valvonta	123
— Tuomioistuimille kuuluva valvonta	124
— Oikeuskanslerille kuuluva valvonta	125
B. Valvonta käytännössä	126
— Valtioneuvoston osuus	126
— Tuomioistuinten osuus	128
— Oikeusasiamiehen osuus	129
— Oikeuskanslerin osuus	129
— Varsinaisen laillisuusvalvonnan ulkopuolelle tosiasiasa jäävät presidentin toimet	133
— Presidentti ja valtiosäännöstä poikkeaminen	134

V	Presidentinvalta ja parlamentarismi	137
1.	Johdatus teemaan	137
—	Presidentin vallankäytön itsenäisyydestä	137
—	Presidentinvallan parlamentaaristumisesta	138
—	Myötävaikutuspisteet ja parlamentarismi	139
—	Äänestys HM 34 §:stä (1919)	140
—	Presidentin henkilökohtaisen vallankäytön muodoista	141
2.	Presidentin ja valtioneuvoston avoin erimielisyys: katsaus dok- triiniin ja käytännön vuorovaikutukseen	143
—	Ståhlberg: itsenäisyyden kannalle	143
—	Vuoden 1924 tapahtumat: keskustelu presidentin vallasta ..	143
—	Ståhlbergin käsitys presidentinvallan itsenäisyydestä (1927) ..	147
—	Orgaanikäytäntö Relanderin ja Svinhufvudin kaudella ..	148
—	Kastarin oppirakennelma ja keskustelu siitä (1940—41) ..	150
—	Sodanjälkeinen aika: keskustelun painopiste siirtyy	153
3.	Presidentin ennakkoneuvottelut ministerien kanssa	155
—	Relander ja Tanner (1927)	156
—	Pääministeri välitysmiehenä	158
—	Muiden ministerien yhteydet presidenttiin	160
—	Avoimen erimielisyyden mahdollisuus	161
4.	Presidentin julkiset lausunnot	162
—	Presidentin tiedotusylivoima	162
—	Valtiopäivien avajais- ja päättäjäispuheet	163
—	Presidentin lausunnot ja ministeristön vastuu	164
—	Julkinen lausunto vaikutuskanavana	165
5.	Presidentin ja valtioneuvoston välisen ristiriidan ratkaisemisesta ..	167
—	☉ Oikeusdogmaattinen lähestymistapa	167
—	Reaalinen lähestymistapa	169
6.	Täydentäviä huomautuksia	175
—	Presidentinvalta ja poliittinen vastuu	175
—	Presidentin henkilökohtaisen vallankäytön säännönmukai- suus	176
—	Vallan »henkilökohtaistuminen»	177
—	Eduskunnan vaikutuksen lisääminen valtionorgaanien käyttäytymisen muutoksella	178
VI	Ennen aikaisten vaalien määrääminen ja eduskunnan hajaannutta- minen	181
1.	Yleistä	181
2.	Instituution ottaminen valtiojärjestykseen ja käyttötapaukset ..	183
—	Omaksuminen Suomeen (1906)	183

— Käyttö ennen v. 1919 HM:n voimaantuloa	184
— Vuosien 1919 ja 1928 perustuslait	184
— Hallitusmuodon voimassa ollessa annetut vaalimääräykset	186
3. Vaalimääräyksen ja hajaantumismääräyksen oikeusvaikutukset ..	188
— Eduskunnan toimikauden lyheneminen vaalimääräyksen johdosta	188
— Keskeneräisten asioiden raukeaminen vaalimääräyksen johdosta	189
— Hajaantumismääräyksen vaikutus eduskunnan toimintaan	189
— Vaalimääräyksen vaikutus eduskunnan ja valtioneuvoston suhteeseen	194
4. Presidentin harkintavalta vaalimääräystä annettaessa	195
— Ståhlberg (1924): vastoin eduskunnan ja ministeristön kantaa	196
— Relander (1929): peruste voi olla mikä tahansa	197
— Kekkonen (1961): eduskuntaa kuulematta	199
— Tiivistelmä	200
VII Ulkoasiainvalta	203
1. »Suomen suhteet ulkovaltoihin»	203
— Ulkopoliitiikka	203
— HM 33.1 §:n soveltamisalasta	204
— Valtiosopimukset ja muut kansainväliset oikeustoimet ..	205
2. Ulkoasiainvallan historiallista taustaa	208
— Autonomian aika	208
— Interregnum 1917—19	208
— Vuoden 1919 hallitusmuodon säätäminen	213
3. Presidentin toimivalta HM 33.1 §:n mukaan	215
— Tutkimuksen tilasta	215
— Yleistä presidentin ulkoasiainvallasta	216
— Presidentin valtuudet sopimuksetekoprosessin eri vaiheissa	217
— Presidentin valtuuksien delegointi	220
— Sopimuksen irtisanominen	220
4. Ulkoasiat ja presidentin henkilökohtainen vallankäyttö	221
— Aika ennen toista maailmansotaa	221
— Toisen maailmansodan aika	223
— Väli rauhasopimuksesta noottikriisiin	225
— Ulkoasiainjohdon vakiintuminen presidentille	228
5. Presidentin ulkopoliittiset lausumat ja HM 33.2 §	229
— HM 33.2 §:n tausta ja tulkintavaihtoehdot	229
— Ulkopoliittisten lausumien merkitys	231

— Ståhlberg: vain ministerin läsnäollessa	231
— Relander: keskustelut ilman ministeriä, valtiavierailut ulkomaille	232
— Svinhufvud: yksityiset vierailut	233
— Ryti: kosketukset suurvaltaan	233
— Kekkonen: tapaamisista instituutio	234
— Presidentin puheet ja haastattelut	236
6. Presidentin päätöksentekomuotojen kehityssuuntauksia	237
— Välipuheet Saksan kanssa (1940—41)	238
— Päätöksenteko valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa ..	239
— Suorat ohjeet ulkoasiainministeriölle	239
— Välipuheet vierailujen yhteydessä	240
— Päätelmiä	242
7. Presidentin sitoutumisvallan rajat: vaatimus eduskunnan hyväk- symisestä	243
— Käytäntö ei vastaa VJ 69 §:ää	245
— Millaiset sopimukset ovat eduskunnan hyväksyttäviä? ..	246
— Hyväksymisen laajuus	246
— Milloin hyväksyminen on annettava?	246
— Valmistelu- ja neuvotteluvaiheen merkitys	249
— Eduskunnan ennakkokuuleminen: valtioneuvoston tiedon- anto	250
— Ulkoasiainvaliokunnan osuus: VJ 48 §:n tulkintaongelmia	251
— Eduskunnan informointi: käytännön tapauksia	252
— Valtioneuvoston selonteko ja sen funktio	258
8. Esimerkkitapaus: presidentti ja vuoden 1973 vapaakauppasopi- mukset	259
9. Presidentin ulkoasiainvalta ja Wienin yleissopimus	263
— Sitoutumisen ilmaisemiskelpoisuus	264
— Valtionsisäisten toimivalta- ja menettelytapanormien louk- kaaminen	266
— Wienin sopimus ja Suomen perustuslait	268
VIII Virkanimitys- ja sotilaskäskyasiat	271
1. Virkamiesten nimittäminen ja vapauttaminen	271
A. Presidentin valtuudet	271
— Presidentin valta nimittää virkaan	271
— Presidentin nimittämisen vallan rajoitukset: kelpoisuusehdot	272
— Presidentin nimittämisen vallan rajoitukset: erityinen nimittä- mismenettely	273
— Presidentin valta vapauttaa virasta	274
— Sopimuspalkkaisten virkamiesten nimittäminen ja vapaut- taminen	275

B. Presidentin valtuuksien yhteiskuntapoliittinen merkitys	276
— Oikeuslaitoksen virat	276
— Valtionhallinnon virat	279
2. Presidentin ylipäällikönvalta	282
— Ylipäällikönvallan sisältö	282
— Ylipäällikönvallan käyttäminen	283
— Ylipäällikkyyden luovuttaminen	284
— Puolustautumistoiimiin ryhtyminen	285
— Turvallisuuspoliittisen päätöksenteon kaksijakaisuus	287
— Puolustusvoimain valtionsisäinen käyttö	287
IX Lainsäädäntö, budjetti, armahdukset	290
1. Lainsäädäntöaloitteiden tekeminen	290
— Historiallinen tausta	291
— Presidentin lainsäädäntöaloitteiden asema eduskuntakäsittelyssä	292
— Hallitus johtaa lainsäädäntötoimintaa	294
2. Esitysten peruuttaminen	295
— Peruutus-instituution ottaminen valtiojärjestykseen ja sen käyttötiheys	296
— Peruutustoimi ja sen vaikutus	296
— Peruutuksen funktioista	297
— Peruutuksen murtaminen lakialoitteella	297
3. Lakiehdotusten vahvistaminen ja vahvistamatta jättäminen	298
— Veto-oikeuden alkuperäisiä tarkoituksia	300
— Vahvistuskielto lainsäädäntöpolitiikassa	302
— Lakiehdotuksen vahvistamatta jääminen HM 19.3 §:n mukaan	303
— Vahvistuskiellon oikeusvaikutukset	306
— Veto-oikeus ja korvaavat lait	310
— Presidentin vahvistuskiellon murtaminen eduskunnan uudella päätöksellä	311
— Veto-oikeuden poliittisista funktioista	312
4. Presidentin valtuudet ja lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta	314
— Esityksen antaminen ja päätöksenteko johtolauseesta	315
— Perustuslainmukaisuuden valvonta vahvistusvaiheessa ..	316
— Lex Pulkkinen (1923): vahvistuskielto normivalvonnan keinona	318
— Vaalienjälkeisen eduskunnan reaktiot	321
— Veto-oikeus vallansiirron välineenä	323
5. Asetusten antaminen	324
— Historiallista taustaa	324

— Presidentin asetuksenantokompetenssi hallitusmuodon mu- kaan	325
— Valtuuttavaan lakiin perustuva presidentin asetuksenanto- kompetenssi	326
— Perustuslaista johtuvat asetuksenantovallan rajoitukset ..	327
— Eduskunnan delegointivallan rajat	327
— Asetuksen perustuslain- ja lainmukaisuuden tutkiminen ..	329
— Valtuutuksen nojalla annettujen säädösten alistaminen eduskunnalle	331
6. Presidentin valtuudet poikkeuksellisissa oloissa	332
— Presidentin valtuudet sotatilalainsäädännön mukaan	332
— Presidentin muita poikkeusvaltuuksia	334
7. Budjettiesitysten antaminen ja ehdollisten määrärahojen vahvis- taminen	335
— Budjettiesitys	335
— Ehdolliset määrärahat	335
8. Armahtaminen	337
X Kokoavia näkökohtia	341
1. Valtionorgaanien käyttäytymisen taustaa	341
A. Vuodet 1919—1939	341
B. Vuodet 1939—1944	348
C. Vuodet 1944—1956	352
D. Vuodet 1956—1968	357
E. Aika vuodesta 1968	359
2. Ideologiakritiikkiä	362
— Miten Suomen järjestelmä on luokiteltavissa?	362
— Ovatko hallitusmuodon säätäjien pyrkimykset toteutuneet?	364
— Vallanjako työnjakona	365
— Vallanjako valtakysymyksenä	366
— Vallanjako ja pouvoir neutre	368
— Vallanjako ja oikeistorealismi	369
— Valtaiideologioiden autoritaarinen juonne	370
3. Vaihtoehtoinen linja	372
— Vasemmistolaisista valtiosääntötavoitteista (1970—74)	372
— Miksi uudistushanke ajankohtaistui?	373
— Ulkopoliittikan hoito harkinnan kohteena	375
— Vasemmistolaisten kannanotot valtiosääntökomiteassa (1974)	376
— Poliittisten puolueitten kannat (1974—75)	377
Liite (Suomen tasavallan presidentit; tasavallan presidentin pitkähköt estyneisyysjaksot)	379
Summary	381
Asiahakemisto	388

KIRJALLISIA LÄHTEITÄ

Lähteisiin on viitattu kolmella tavalla: *osaksi* sulkeissa korpuksella ladotun tekstin sisässä, *osaksi* petiittikappaleissa ja *osaksi* jaksojen tai alajaksojen lopussa olevissa »kirjallisuutta» -luetteloissa. Korpus- ja petiittitekstin sisässä olevat *pelkät sivuviittaukset* ovat teoksen sisäisiä.

1. ARKISTOAINEISTOA

- a. Valtioneuvoston kanslia (Helsinki)
Valtioneuvoston pöytäkirjat 1960—
- b. Valtionarkisto (Helsinki)
Senaatin arkisto
Senaatin plenum-pöytäkirjat 1907
Senaatin pöytäkirjat 1918
Valtioneuvoston arkisto
Valtioneuvoston pöytäkirjat 1919—1959
Akteja
Kansanvaltuuskunnan pöytäkirjat 1918
Sotasyylisyysoikeuden pöytäkirjat 1945—1946
Santeri Alkion kokoelma
Lauri Ingmanin kokoelma
Risto Rytin kokoelma
Väinö Tannerin kokoelma
- c. Åbo Akademis bibliotek (Turku)
Wredeska samlingen
- d. Keskustan ja maaseudun arkisto (Helsinki)
Maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirjat 1918
Porvarillisten ryhmien yksityisneuvottelun pöytäkirja 8. 7. 1918
- e. Yksityisten henkilöiden hallussa olevaa aineistoa
Tekijän muistiinpanot keskusteluista tasavallan presidentin, eräiden valti-
oneuvoston jäsenten, kansanedustajien ja johtavien virkamiesten kanssa
1970—72

2. VIRALLISJULKAISUJA JA KIRJALLISUUTTA

- Aaltonen, Aimo O.*: Havaintoja lainkäytöstä. LM 1971, 575—581.
Aarnio, Aulis: Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971.

- Aarnio, Aulis*: Laki, teko ja tavoite. Tutkimus tavoitteellisuudesta lain tulkin-
nassa ja sen soveltamisessa. Forssa 1975.
- Ahmavaara, Yrjö*: Yhteiskuntatieteen kyberneettinen metodologia. Positivismin
kritiikki. Helsinki 1969.
- » — Sananvapaus ja tieteellinen julkisuusperiaate. HS 1974:113.
- » — Yhteiskuntakybernetiikka. Tapiola 1976.
- Ailio, Erkki*: Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa. Rikosoikeudellinen
tutkimus. Helsinki 1964.
- Akehurst, Michael*: A Modern Introduction to International Law. London 1970.
- Alanen, Aulis J.*: Santeri Alkio. Porvoo 1976.
- Alapuro, Risto*: Akateeminen Karjala-Seura. Ylioppilasliike ja kansa 1920- ja
1930-luvulla. Helsinki 1973.
- Alkio, Santeri*: Maalaisliitto ja hallitusmuotokysymys. Vaasa 1918.
- Allardt, Erik*: Suomalaisen sosiologian tutkimisesta. — Alapuro, Risto ym. (toim.),
Suomalaisen sosiologian juuret. Porvoo 1973, 1—26.
- Andersen, Ernst*: Forfatning og Saedvane. Studier over nogle af Fortatningsret-
tens Hovedspørsmål. København 1947.
- Anschütz, Gerhard*: Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919.
10. Aufl. Berlin 1929.
- Apelt, Willibalt*: Geschichte der Weimarer Verfassung. München 1946.
- Apunen, Osmo*: Kansallinen realismi ja puolueettomuus Suomen ulkopoliittisina
valintoina. Tutkimus Suomen ulkopoliittisen toimintaohjelman raken-
teesta ja funktioista. I osa: Paasikiven linja. Tampereen yliopiston poli-
tiikan tutkimuksen laitos. Tutkimuksia No. 28/1972.
- » — Parlamentaariseen ulkopoliittikkaan? Pol 1974, 104—114.
- » — Urho Kekkosen suomalainen rauhanpolitiikka. — Korhonen, Keijo (toim.),
Urho Kekkosen. Rauhanpolitiikka. Keuruu 1975, 36—55.
- » — Paasikiven—Kekkosen linja. Helsinki 1977.
- Asplund, Gunnar*: Suomalaisen yhteiskunnan luokkarakenne. Työväen Talou-
dellisen Tutkimuslaitoksen Katsaus 1976:1, 36—48.
- Backman, Eero*: Mietteitä analyyttisen oikeusteorian johdosta. — Oikeustiede —
Jurisprudentia 1972:1, 315—357. Vammala 1972.
- » — Rikoslaki ja yhteiskunta. I. Teoreettinen erittely rikosoikeuden tieteenkä-
sityksistä 1800-luvulla ja sen konkretisointi moraalien, uskonnon ja rikos-
lain suhteisiin Suomessa vuosina 1894—1917. Vammala 1976.
- Barthélemy, Joseph/Duez, Paul*: Traité de droit constitutionnel. Nouv. éd. Paris
1933.
- Bastid, Paul*: Benjamin Constant et sa doctrine. I—II. Saint—Just—la—Pendue
1966.
- Baumgarten, Arthur*: Die Geschichte der abendländischen Philosophie. Eine
Geschichte des geistigen Fortschritts der Menschheit. Genève 1945.
- Beard, Charles E.*: An Economic Interpretation of the Constitution of the United
States. New York 1939.
- Benemy, F. W. G.*: The Queen Reigns: She Does Not Rule. London 1963.
- » — The Elected Monarch. The Development of the Power of the Prime
Minister. London 1965.

- Bihari, Ottó*: Socialist Representative Institutions. Budapest 1970.
- Biström, Erik*: Den parlamentariska utvecklingen under de tre första Sukselainen-ministärernas tid. Pro gradu-avhandling i allmän statslära. Åbo Akademi 1962.
- Björkstén, S. R.*: Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929.
- Blom, Raimo*: Valtio, oikeus ja yhteiskunta. Luentoja materialistisesta valtioteoriasta. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisuja. A. N:o 49/1976.
- Blomberg, Jaakko*: Suomen lännenpolitiikka. Ydin 1969:9, 6—9.
- » — Ulkopoliittikkamme sivutavoitteista. Ydin 1972:1, 4—6.
- » — Sotaväki saatava normaalille kannalle. Ydin 1973:4—5, 6—7, 47.
- Blomberg, Jaakko/Joenniemi, Pertti*: Kaksiteräinen miekka. 70-luvun puolustuspolitiikka. Helsinki 1971.
- Blomqvist, Olli*: Lääkärin salassapitovelvollisuudesta. — Uotila, U. (toim.), Oikeuslääketiede. Helsinki 1970. 2. p., 39—46.
- Blomstedt, Yrjö*: K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.
- Borg, Olavi*: Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880—1964. Porvoo 1965.
- v. Born, Ernst*: Levnadsminnen. Helsingfors 1954.
- Brodin, Katarina*: Urho Kekkosen ulkopoliittinen ajattelutapa: jatkuvuutta ja uudistumista. — Korhonen, Keijo (toim.), Urho Kekkosen. Rauhanpolitiikka. Keuruu 1975, 13—25.
- Broms, Bengt*: Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta. Vertaileva valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Turku 1967.
- » — Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan toimintavaltuudet ja niiden kehittäminen. LM 1967, 48—63. (1967 a)
- Brownlie, Ian*: Principles of Public International Law. 2nd ed. Oxford 1973.
- Castberg, Frede*: Norges statsforfatning. I—II. 3 utg. Oslo 1964.
- Castrén, Erik*: Suomen kansainvälinen oikeus. Porvoo 1959.
- » — Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus. LM 1969, 731—744.
- Charpentier, Axel*: Justitiekanslerns i Finland ställning och befogenheter. NAT 1929, 205—238.
- Corwin, Edward S.*: The President. Office and Powers 1787—1957. History and Analysis of Practice and Opinion. New York 1957.
- Debré, Jean-Louis*: Les idées constitutionnelles du général de Gaulle. Paris 1974.
- Duguít, Leon*: Traité de droit constitutionnel. Tome deuxième: La théorie générale de l'état. 2. éd. Paris 1923.
- Duverger, Maurice*: Constitutions et documents politiques. 2^{ème} éd. Paris 1960.
- » — Institutions politiques et droit constitutionnel. 7. éd. Paris 1963.
- » — La monarchie republicaine. Paris 1974.
- Eckhoff, Torstein*: Noen refleksjoner om domstolens uavhengighet. — Festskrift tillägnad Karl Olivercrona. Stockholm 1964, 109—147.
- » — Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814—1964. 2. oppl. Oslo 1969.

- Eckhoff, Torstein*: Juss og politikk. — Bratholm, Anders/Sundby, Nils Kristian (red.), Kritisk juss. Oslo 1976, 18—60.
- Eek, Hilding*: Folkkrätten. Staternas och de mellanfolkliga organisationernas rättsordning. Stockholm 1975.
- Elias, T. O.*: The Modern Law of Treaties. Leiden 1974.
- Erich, Rafael*: Finlands Riksföreståndares ställning och befogenheter. JFT 1923, 21—38.
- » — Suomen valtio-oikeus. I—II. Porvoo 1924—25.
- » — Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt. JFT 1924, 72—157. (1924 a)
- » — Parlamentarism och riksdagsupplösning i Finland i belysning av de senaste tilldragelserna. Svensk tidskrift 1924, 93—100. (1924 b)
- » — Regeringsmakt och parlamentarism. SvT 1930, 495—503.
- » — Partistyre och författningsrätt. NAT 1937, 77—80.
- » — Suomen oikeusasema. Piirteitä sitä koskevien tietoisopillisten kysymysten käsittelystä Venäjän vallan viimeisinä aikoina sekä murroskautena. Vammala 1938.
- » — Lainsäädännöllinen valtuutus ja sen nojalla annetut säännökset. Muutamia huomautuksia lähinnä Suomen oikeuden kannalta. LM 1941, 653—675.
- Eriksson, Lars D.*: Politisk demokrati och socialism. FBT 1967:1, 9—14.
- » — Luokkayhteiskunnan tuomioistuimet. — Tala, Jyrki (toim.), Kantajana kansalainen. Helsinki 1969, 18—42.
- » — Armeijan rooli sisäpolitiikassa. Ydin 1969:4—5, 11—13.
- » — Från rådsdemokrati till självförvaltning. Nya Argus 1970, 59—62.
- » — Presidentmakten och partiet. Arbetarbladet 8. 1973.
- » — Den delade folkssuvereniteten. Pol 1974, 115—125.
- » — Jakobinismens konsekvenser. Nya Argus 1974, 196—199. (1974 a)
- » — Kritisk rättsteori som ideologikritik. JFT 1975, 323—333.
- » — För ett dynamiskt legitimitetsbegrepp. TfR 1975, 145—157. (1975 a)
- » — Om rättens samhälleliga förankring. JFT 1976, 80—99.
- » — Justitiekansler — legalitetens väktare. Oikeus 1976, 170—178.
- » — Magistratura democratica och den italienska juristoppositionen. Oikeus 1977, 37—43.
- Eriksson, Lars D./Jyränpä, Antero*: Kansanvalta ja presidentin vaalitapa. SSd 1969:27.
- Eskola, Antti*: Sosiologia. Johdatus perusteisiin. Porvoo 1969.
- » — Taloudellinen valta demokratiaan pyrkivässä yhteiskunnassa. — Bruun, Kerttu/Eskola, Antti (toim.), Taloudellinen valta Suomessa. Helsinki 1969, 205—222. (1969 a)
- » — Yhteisiä asioita. Vaasa 1972.
- Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi*. Päättöasiakirja. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 1975.

- Finer, Herman*: The Presidency. Crisis and Regeneration. An Essay in Possibilities. Chicago 1960.
- Forsman, Erik*: Ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimus. Sopimuksen syntyvaiheet ja sen myöhempi tulkinta. Valtio-opin laudatur-työ. Helsingin kauppa- ja kauppakorkeakoulu 1969.
- Forsman, Jaakko*: Föreläsningar öfver straffrättens allmänna läror. Helsingfors 1887.
- Frietsch, C. O.*: Suomen kohtalonvuodet. Helsinki 1945.
- Gellhorn, Walter*: Finland's Official Watchmen. University of Pennsylvania Law Review 1966.
- Godfrin, Philippe*: La suppléance du Président de la République: Echec ou succès? Recueil Dalloz Sire 1969, 167—170.
- Haataja, Lauri ym.* (toim.): Suomen työväenliikkeen historia. 2. p. Joensuu 1977.
- Hakalehto, Ilkka*: Suomen kommunistinen puolue ja sen vaikutus poliittiseen ja ammatilliseen työväenliikkeeseen 1918—1928. Porvoo 1966.
- » — Väinö Tanner. Taipumattoman tie. Helsinki 1973.
- » — Väinö Tanner. Omalla linjalla. Helsinki 1974.
- » — (toim.): J. K. Paasikivi Suomen politiikassa. Helsinki 1970.
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Helsinki 1939.
- Hakovirta, Harto*: Suomettuminen. Kaukokontrollia vai rauhanomaista rinnakkaiseloa. Jyväskylä 1975.
- Hakovirta, Harto/Koskiahho, Tapio* (toim.): Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945—1973. Tampere 1973.
- Hakovirta, Harto/Väyrynen, Raimo* (toim.): Suomen ulkopoliittikka. Jyväskylä 1975.
- Hakulinen, Y. J.*: Näkökohtia kansanedustajan lakialoitteen sallittavuudesta. DL 1962, 434—437.
- Halila, Aimo*: Väinö Voionmaa. Helsinki 1969.
- Hamon, Léo/Mabileu, Albert* (publ. par): La personnalisation du pouvoir. Paris 1964.
- Havansi, Erkki*: Oikeuslaitostoimikunnan mietinnön kritiikkiä. LM 1972, 1—35.
- Heckscher, Gunnar*: Svensk statsförvaltning i arbete. 2. rev. uppl. Stockholm 1958.
- Hed tjärn, Tryggve ym.*: Siviilivastarinta ja turvallisuuspolitiikka. (Alkuteos: Fredspolitik/Civilmotstånd.) Hämeenlinna 1971.
- Heikkilä, Toivo*: Paasikivi peräsimestä. Pääministerin sihteerin muistelmat 1944—1948. Keuruu 1965.
- Heinrichs, Erik*: Mannerheim Suomen kohtaloissa. I. Valkoinen kenraali 1918—1919. Helsinki 1961. II. Suomen marsalkka. Keuruu 1960.
- Heiskanen, Ilkka*: Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. III. Helsinki 1977, 3—118.
- Helelä, Timo M.*: Socialdemokraterna och författningsfrågan. Mars 1917—mars 1918. Pro gradu-avhandling i allmän statslära. Åbo Akademi 1950.

- Helo, Johan:* Vaiennettuja ihmisiä. Tapahtumia toisen maailmansodan ja sen jälkeisenä aikakautena, Helsinki 1965.
- Hemánus, Pertti:* Kiistelty Kekkonen. Hämeenlinna 1970.
- Hentilä, Jorma:* Suurmiehistäkö apu kapitalismin kriisiin. KU 1973: 5.
- Herlitz, Nils:* Nordisk offentlig rätt. II. Riksdagarna och tingen. Stockholm 1958.
- Hermanson, Robert:* Föreläsningar öfver Finlands statsförfattningsrätt. III. Helsingfors 1892. IV. Helsingfors 1893.
- » — Ännu ett inlägg i frågan om nya val. Hbl 1924: 22.
- » — Den senaste riksdagsupplösningen och grundlag. JFT 1924, 55—71. (1924 a)
- » — Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus. Porvoo 1927.
- Hetemäki, Pääviö:* Tasavallan presidentin asema. US 1961: 258.
- Hidén, Mikael:* Näkökohtia lakien perustuslainmukaisuuden jälkikontrollista. JFT 1968, 459—487.
- » — Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.
- » — Säädösvalvonta Suomessa. I. Eduskuntalait. Vammala 1974.
- Hirvikallio, Paavo:* Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950. Porvoo 1958.
- Hissa, Jaakko:* Ministeristöt ja hallituspolitiikka. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. II. Helsinki 1977, 471—508.
- Hodgson, John H.:* Communism in Finland. A History and Interpretation. Princeton 1967.
- Holloway, Kaye:* Modern Trends in Treaty Law. Constitutional Law, Reservations and the Three Modes of Legislation. London 1967.
- Holmberg, Erik/Stjernqvist, Nils:* Vår nya författning. Stockholm 1974.
- Holsti, Kalevi J.:* Suomen ulkopoliittika suuntaansa etsimässä vuosina 1918—1922. Rudolf Holstin osuus. Helsinki 1963.
- Honka, Olavi:* Oikeuskanslerin asema valtioneuvostossa. Pol 1960, 101—112.
- » — Muistelmia ja mielipiteitä. Porvoo 1972.
- » — Justitiekanslern och förvaltningen. NAT 1973, 11—23.
- Hoyer, Eero:* Järkevä toiminta edellyttää suunnittelua. Tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön Kauko Sipposen haastattelu. Pirkka 1974: 10.
- Huber, Ernst Rudolf:* Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band 2. Stuttgart 1964.
- Huttunen, Reijo:* Hallintotoimin tapahtuva virkamiehen virastavapauttaminen. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma. Tampereen Yliopisto 1969.
- Huttunen, Veikko:* Talvisodasta turvakoukukseen. Oman aikamme Suomen historia. Porvoo 1974.
- Hyvämäki, Lauri:* Kommunisminvastaisen lainsäädännön synty ja lapuanliike. — Castrén, Matti ym. (toim.), Kaksi vuosikymmentä Suomen sisäpolitiikkaa 1919—1939. Porvoo 1964, 145—168.
- » — Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. II. Helsinki 1977, 243—470.
- Hyvärinen, Risto:* Urho Kekkosen idänpolitiikka. — Korhonen, Keijo (toim.), Urho Kekkonen. Rauhanpolitiikka. Keuruu 1975, 56—73.

- Hyvönen, J. T.*: Tasavallan presidentin vaalista. Säännösten soveltamista ja tulkintaa. Suomalainen Suomi 1960, 333—340.
- Häikiö, Juuso*: Onko perustuslakeja muutettava? Helsinki 1974.
- Ignatius, Kaarlo*: Om benådningsrätten — Festskrift för Berndt Julius Grotenfelt. Helsingfors 1929, 309—314.
- Ilmonen, Mikko Tapio*: Paasikiven hallitus 17. 4. 1945—26. 3. 1946. Yleisen valtiopölin laudatur-tutkielma. Helsingin yliopisto 1967.
- Ilvessalo, Jaakko*: Suomi ja Weimarin Saksa. Porvoo 1959.
- Jaakkola, Risto*: Law in books & Law in action. Sos 1969, 90—92.
- Jakobson, Max*: Diplomaattien talvisota. Suomi maailmanpolitiikassa 1938—40. Porvoo 1956.
- » — Englanti toukokuussa 1961. — Repo, Eino S. (toim.), Urho Kekkonen idässä ja lännessä. Jyväskylä 1962, 127—134.
- Jansson, Jan-Magnus*: Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—1952. Helsingfors 1954.
- » — Presidentmakt och parlamentarism. Hbl 1959: 72.
- » — Urho Kekkonen tasavallan presidenttinä. — Repo, Eino S. (toim.), Urho Kekkonen. Taivalta/linjoja/näkökulmia. Helsinki 1960, 92—105.
- » — Poliittikan teoria. Helsinki 1971.
- Jussila, Osmo*: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808—1863. Helsinki 1969.
- » — Oikeushistoria päivänpolitiikan palveluksessa. Nykyisyyden projektio historiaan ja historismi oikeushistorian aseina — esimerkkiaineistona ns. Venäjän vastaisen taistelun materiaali. — Myllymäki, Arvo/Parhankangas, Annikki (toim.), Oikeudellisen tutkimuksen problematiikkaa. Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen julkaisusarja. B. Raportteja 1/1975.
- Jutikkala, Eino*: Suuntaus oikealle. — Castrén, Matti ym. (toim.), Kaksi vuosikymmentä Suomen sisäpolitiikkaa. Porvoo 1964, 31—48.
- » — Yhden puolueen vähemmistöhallitusten aika. — Ibid. 49—64. (1974 a)
- » — Kuka hajoihti eduskunnan ja miksi 1929. Historiallinen Aikakauskirja 1968, 129—144.
- » — Luentoja Suomen valtiojärjestyksen historiasta. Hämeenlinna 1972.
- » — Säätyedustuslaitoksen kokoonpano, työmuodot ja valtuudet. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. IV. Helsinki 1974, 9—148.
- » — »Ensimmäinen tasavalta» (1919—1945). — Suomen poliittinen historia 1809—1975. 2. osa. Vuodet 1905—1975. Porvoo 1977, 117—250.
- Juva, Einar*: P. E. Svinhufvud. II. Porvoo 1961.
- Jyränki, Antero*: Yhdysvaltain ja Suomen presidentin aseman vertailua. Pol 1962, 208—244.
- » — Ministerimyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa. JFT 1963, 30—53.
- » — Kolmas tasavaltako? Ylioppilaslehti 1966: 32.
- » — Poliittisista virkanimityksistä. SSd 1966: 259 (1966 a)
- » — Sotavoiman ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Vammala 1967.

- Jyränki, Antero*: Monarkkinen aines Ranskan ja Suomen valtiosäännössä. LM 1967, 832—838. (1967 a)
- » — Presidentin puheet. Ajankohta 1967: 11. (1967 b)
- » — Valtiosäännön säätäjien tarkoitukset ja noudatettu käytäntö. Sos 1968, 20—28.
- » — Näkökohtia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. LM 1968, 977—1002. (1968 a)
- » — Tuomioistuinten poliittisuudesta. Ylioppilaslehti 1969: 24.
- » — Valtion vai kansalaisten turvallisuus. Ydin 1969: 4—5, 9—10. (1969 a)
- » — Ylipäällikkyyden luovuttamisesta. LM 1970, 694—706. (1970 a)
- » — Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Tutkimus varallisuus oikeuksien ja taloudellisen toiminnan vapauden perustuslainsuojan kehittymisestä tulokinnan avulla v. 1863—1919. Helsinki 1973.
- » — Kontinuiteetti, legaliteetti, stabiliteetti. Suomalaisen perustuslakikäsityksen ääri viivoja. — Oikeustiede V. Vammala 1974, 3—49.
- » — Perustuslaki uudistus. Helsinki 1974. (1974 a)
- » — Virallisen vastaväittäjän lausunto Seppo Laakson väitöskirjasta Hallituksen muodostaminen Suomessa. LM 1975, 575—587.
- » — »Ehdollisesta« lainsäädännöstä. Saadaanko asetuksenantajalle siirtää valta määrätä, että laki ei tule voimaan? — Urho Kaleva Kekkonen juhla julkaisu. Vammala 1975, 54—67. (1975 a)
- » — Reunamerkintöjä valtiosääntökeskusteluun. Oikeus 1975: 3, 29—38. (1975 b)
- » — Oikeuskanslerin harjoittama ennakovalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa. Oikeus 1976, 179—189.
- Jyränki, Antero/Kultalahti, Jukka*: Vahvistamatta jätetyt lakiehdotukset v. 1919—1976. (Ilmestyy Tampereen yliopiston hallintotieteiden laitoksen julkaisusarjassa v. 1978.)
- Jyränki, Antero/Riepula, Esko* (toim.): Mitä muuttaisin hallitusmuodossamme. Puheenvuoroja Suomen Hallitusmuodon 50-vuotispäivän johdosta. Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen monistesarja 4/1969.
- Jägerskiöld, Stig*: Några statsrättsliga synpunkter på nådeinstitutet. SvT 1955, 249—269.
- » — Valtionhoitaja Mannerheim. Helsinki 1969.
- Jääskeläinen, Mauno*: Suomen suhteet Neuvostoliittoon Tarton rauhasta pohjoismaisen suuntauksen omaksumiseen. — Jutikkala, Eino ym. (toim.), Itsenäisen Suomen ulkopoliittikan alkutaival. Porvoo 1962, 89—104.
- » — Itsenäisyyden ajan eduskunta 1919—1938. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. VII. Helsinki 1973.
- » — Keskustapolitiikan aika. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. I. Helsinki 1977, 273—378.
- » — Demokratian kriisi. — Ibid. 471—558. (1977 a)
- Kaira, Kaarlo*: Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta. Helsinki 1932.

- Kaira, Kaarlo:* Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. Helsinki 1932. (1932 a)
- » — Valtiosopimuksista Venäjän vallan aikana. — Historiallinen arkisto 39:9. (1932 b)
- » — Presidentin valta ja parlamentarismi. US 1936:293.
- » — Virallisen vastaväittäjän lausunto Paavo Kastarin väitöskirjasta Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. LM 1941, 450—464.
- » — Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto. LM 1941, 367—386. (1941 a)
- » — Kirkkolain säätämisestä. LM 1941, 693—720. (1941 b)
- » — Moskovan rauhansopimuksen eduskuntakäsittelyä koskevia huomioita. LM 1941, 102—105. (1941 c)
- » — Äskeinen presidentinvaihdos. Valvoja 1944, 215—223.
- » — Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana. — Suomalainen Lakimiesyhdistys 1898—1948. Juhlajulkaisu. Vammala 1948, 311—334.
- » — Varapresidentti vai pääministeri tasavallan presidentin sijaisena. LM 1953, 135—142.
- Kaltefleiter, Werner:* Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie. Köln 1970.
- Karapuu, Heikki:* Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta. Muistio valtiosääntökomitealle. Mon. Helsinki 1971.
- » — Toteutuuko kansanvalta. Pori 1971. (1971 a)
- » — Perustuslait yhteiskunnallisen uudistustyön esteinä. Ydin 1973:1, 4—6.
- Karjalainen, Ahti:* Leningrad tammikuussa 1959. — Repo, Eino S. (toim.), Urho Kekkonen idässä ja lännessä. Jyväskylä 1962, 127—134.
- Karsch, Friederun Ch.:* Demokratie und Gewaltenteilung. Zur Problematik der Verfassungsinterpretation in der BRD. Köln 1973.
- Karvonen, Toivo:* Neljännesvuosisata yya-sopimusta. Pori 1973.
- Kastari, Paavo:* Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940.
- » — Pääministerin oikeudellinen asema tasavallan presidentin sijaisena. LM 1941, 127—145.
- » — Eroaminen ja eronpyyntö valtioneuvoston vastuusta kieltäytymisen muotoina. LM 1941, 387—404. (1941 a)
- » — Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistaessa asioita. VYV 1941, 39—63. (1941 b)
- » — Nykyisen tasavallan presidentin sekä pääministerin oikeudellista erikois-asemaa koskevia näkökohtia. — Juhlajulkaisu K. J. Ståhlberg 80 v. Vammala 1945, 492—510.
- » — Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa. Vammala 1955.
- » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimisen erikoisuhteesta. LM 1956, 770—790.
- » — Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa, ja kuka voi siitä tehdä aloitteen. — Toivo Mikael Kivimäki 1886—1956. Juhlajulkaisu. Vammala 1956, 173—196. (1956 a)
- » — Suomen perusoikeusjärjestelmä käytännössä. LM 1958, 524—539.

- Kastari, Paavo*: Perustuslainsäätämisyjärjestyksen varhaisvaiheista ja sen käyttämistarkoitusten kehittymisestä. LM 1960, 75—108.
- » — Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. LM 1960, 675—709. (1960 a)
- » — Jos poikkeus perustuslaista on säädettävissä vain määränemmistöllä, niin missä järjestyksessä tällaisen poikkeuslain edelleen muuttamisesta on säädettävä? LM 1960, 944—961. (1960 b)
- » — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961.
- » — Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. LM 1962, 351—367.
- » — Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta. LM 1964, 909—921.
- » — Milloin hallitusmuodon tarkoituksena on valtuuttaa ja milloin vain pidättää perusoikeuksiin liittyvästä seikasta »säädettäväksi lailla»? LM 1964, 225—244. (1964 a)
- » — Perustuslainsäätämisyjärjestystä osoittavan johtolauseen käsittelystä eduskunnassa. LM 1965, 95—108.
- » — Virallisen vastaväittäjän lausunto Kauko Sipposen väitöskirjasta Lainsäädäntövallan delegoiminen. LM 1965, 1033—1042. (1965 a)
- » — Virallisen vastaväittäjän lausunto Antero Jyrängin väitöskirjasta Sotavoiman ylin päällikkyyks. LM 1968, 419—426.
- » — Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969.
- » — Valtiosäännön ongelmia. — Suomalainen Tiedeakatemia. Esitelmät ja pöytäkirjat 1970. Helsinki 1971, 203—218.
- » — Tuomioistuinten riippumattomuus ja demokraattisuus. LM 1971, 419—437. (1971 a)
- » — Kansalaisvapauksien perustuslainturva. Vammala 1972.
- » — Näkökohtia presidentin vallankäyttömodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen. — Urho Kaleva Kekkosen juhlaulkaisu. Vammala 1975, 68—77.
- » — Pykälän vaikutus tasavallan huipulla. HS 1975:116. (1975 a)
- » — Parlamentarismimme piilevä kriisi. HS 1975:330. (1975 b)
- » — Valtioneuvosto ja Pyhä Byrokrati. HS 1976:5.
- » — Eduskunta sekä oikeudenkäyttö ja lainvalvonta. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia, XI. Helsinki 1977, 217—280.
- Kekkonen, Urho (Peitsi, Pekka)*: Löysin rantein. Helsinki 1944.
- » — Tässä sitä ollaan. Helsinki 1944. (1944 a)
- Kekkonen, Urho*: Puheita ja kirjoituksia. II. Puheita presidenttikaudelta 1956—1967. Toim. Tuomas Vilku. Tapiola 1967.
- » — Kansanvallasta ja sen toteutumisesta lainkäytössä. 70-vuotiaan Urho Kaleva Kekkosen ajatuksia ajankohtaisista kysymyksistä. LM 1970:6, I—XXI.
- » — Puheita ja kirjoituksia. IV. Demokratia ja perusoikeudet. Tapiola 1972.
- » — Vallankäyttö ja vastuu. Eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti. — Urho Kekkosen juhlaulkaisu. Helsinki 1975, 1—12.
- » — Kirjeitä myllystäni. 1. 1956—1967. Keuruu 1976. 2. 1968—1975. Keuruu 1976. (1976 a)

- Killinen, K.*: Demokratia ja totaalinen sota. Tutkimus poliittis—sotilaallisen sodanjohdon teoriasta, järjestelystä ja toiminnasta. Porvoo 1956.
- » — Kansainvälinen politiikka. 1. Poliitiikan ja strategian maantieteelliset perusteet. Porvoo 1958. 2. Voimapolitiikan ja kansainvälisen turvallisuuden peruskysymykset. Porvoo 1959.
- Kinnunen, Kari* (toim.): Rauhanpolitiikan perusteet. Hämeenlinna 1972.
- Kirchheimer, Otto*: Politics, Law and Social Change. Selected Essays. New York 1969.
- » — Funktionen des Staats und der Verfassung. Zehn Analysen. Frankfurt a.M. 1972.
- Kivistö, Kalevi*: Eduskunnan vallan lisääminen. — Perustuslain uudistaminen. Työväen kulttuuriviikko Jyväskylän Talvi 1974. Mon. Jyväskylä 1974.
- Klinge, Matti*: Vihan veljistä valtiotalouteen. Yhteiskunnallisia ja kansallisia näkemyksiä 1910- ja 1920-luvulta. Porvoo 1972.
- » — »Mikä mies Porthan oli?« Parnasso 1974, 129—137.
- Klockare, Sigurd*: Yleislakosta kansanrintamaan. (Alkuteos: Från generalstrejk till folkfront. Söndring och samling i Kekkonens tid.) Helsinki 1972.
- Kokko, Arvo*: Lapuan laki. Talonpoikaisliike Suomessa. I. Huopalahti 1930.
- Komiteamietinnöt (KM)*:
- 1917: 9. Ehdotus laiksi Suomen valtiotalouden oikeusperusteista. Perustuslakikomitean mietintö 5.
- 1917: 10. Ehdotus laiksi Venäjän ja Suomen välisestä oikeussuhteesta. Perustuslakikomitean mietintö 6.
- 1917: 11. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakikomitean mietintö 7.
- 1920: 19. Komitealta, joka on asetettu tutkimaan eräänlaisten yhtiöiden y.m. maanhankinnan rajoitusta.
- 1922: 2. Valtiopäiväjärjestyksen tarkastuskomitean mietintö N:o 2.
- 1960: 14. Vaalilainsäädännön tarkistamiskomitean mietintö. I. Tasavallan presidentin vaalittavan uudistamisesta.
- 1969: A 10. Ulkoasiainhallinnon kehittämiskomitean mietintö.
- 1969: B 48. VJ:n kehittämiskomitean mietintö.
- 1971: A 18. Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö.
- 1971: B 112. Oikeuslaitostoimikunnan mietintö.
- 1972: B 84. Tasavallan presidentin kanslian tiedotustoimikunnan mietintö.
- 1974: 27. Valtiosääntökomitean välimietintö 1974.
- 1975: 88. Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975.
- 1975: 120. Valtion keskushallintokomitean I osamietintö.
- 1976: 10. Puolustusvoimat ja yhteiskunta. Puolustuslaitoskomitean mietintö.
- 1976: 37. Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö.
- Korhonen, Arvi*: Barbarossa-suunnitelma ja Suomi. Jatkosodan synty. Porvoo 1961.
- Korhonen, Keijo*: Suomen valtiosopimukset. — Hakalehto, Ilkka (toim.), Suomi kansainvälisen jännityksen maailmassa. Porvoo 1969, 95—112.
- » — Naapurit vastoin tahtoaan. Suomi neuvostodiplomatiassa Tartosta talvisotaan. I. 1920—1932. Lahti 1966.

- Korhonen, Keijo*: Turvallisuuden pettäessä. Suomi neuvostodiplomatiassa Tartosta talvisotaan. II. 1933—1939. Helsinki 1971.
- Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja* 1928—.
- Korpela, Asko*: Suomen kauppasopimusneuvottelut. Liiketaloustieteellinen tutkimuslaitos. Monisteita 16. Helsinki 1966.
- Korpinen, Pekka*: Suomi ja laajeneva EEC. Ulkopol 1973: 1, 3—7.
- Korppi-Tommola, Juha* (toim.): Kansa kaikkivaltias. Keskustelu valtiosääntömme perusteista. Helsinki 1975.
- Korte, Kai*: Vuoden 1972 vaalien oikeudelliset erikoispiirteet. — Eskelinen, Heikki/Huovinen, Pentti (toim.), Tammivaalit. Keuruu 1971.
- Koskimaa, Kari A. J.*: Eduskunnan hajotus Suomessa v:n 1919 hallitusmuodon aikana. Yleisen valtio-opin laudatur-työ. Helsinki 1962.
- Kovács, István*: New Elements in the Evolution of Socialist Constitution. Budapest 1968.
- Krosby, Hans-Peter*: Suomen valinta 1941. Helsinki 1967.
- Kulha, Keijo*: Tarkoituksellista tiedotustoimintaa. Sodanaikaisen propagandan kuva todellisuudesta vuosina 1943—44. Henkisen maanpuolustuksen suunnittelukunnan tutkimussarja n:o 12. Helsinki 1972.
- Kultalahti, Jukka/Pohjolainen, Teuvo*: Perusoikeuspoikkeukset. Tutkimus HM II luvun perusoikeuksia koskevasta poikkeuslainsäädännöstä. Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen julkaisuja. A. Tutkimuksia. 2/1975.
- Kumpulainen, Sakari/Melin, Ingvar S.*: Ikkunat auki Eurooppaan. Helsinki 1971.
- Kurjensaari, Matti*: Syntynyt sivulliseksi. Näkyjä ja näkemyksiä 1960—1973. Porvoo 1973.
- Kuusi, Pekka*: Eduskunta ja ulkopoliittika. — Hakalehto, Ilkka/Minkkinen, Anna-Riitta (toim.), Poliittikan näköaloja. Porvoo 1969, 47—51.
- Kuusinen, Hertta*: Eduskunta ja ulkopoliittika (puheenvuoro). — Ibid. 56—58.
- Kuusinen, O. V.*: Kysymys hallitusmuotomme uudistamisesta. Sosialistinen Aikakauslehti 1907, 3—10.
- » — Mitä on valtiosääntö. Suomen Kansanvaltuuskunnan Tiedonantaja 1918: 26.
- » — (*Usko Sotamies*): Valkoinen hallitusmuoto. Sosialistinen Aikakauslehti 1919: 1, 2—4.
- Kühnl, Reinhard*: Liberalismista fasismiin. Porvarillisen vallan muodot. (Alkuteos: Formen bürgerlicher Herrschaft. Liberalismus — Faschismus.) Jyväskylällä 1973.
- Laakso, Seppo*: Eduskunnan luottamus ja tasavallan presidentin vallankäyttö hallitusta muodostettaessa. Tutkielma HM 36 §:n tulkinnasta. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma. Tampereen Yliopisto 1969.
- » — Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, geneetikasta, tulkinnasta ja soveltamisesta. Vammala 1975.
- » — Suomalainen ruoskapaarlamentarismi. I. Kansanvallan moniulotteiset ongelmat. HS 1976: 64. II. Enemmistö vähemmistön pihdeissä. HS 1976: 66.
- Lagerroth, Fredrik*: Frihetstidens författnng. Uppsala 1915.
- Laine, Y. K.*: Suomen poliittisen työväenliikkeen historia. III. Luokkataisteluun! Helsinki 1946.

- Lainvalmistelukunnan ehdotus* 1918:3. Ehdotus virkamiehen velvollisuudesta eräissä tapauksissa erota virastaan sekä virkamiehen erottamisesta virasta ja viraltapanosta ynnä perustelut. Helsinki 1918.
- Lehto, Kunto*: Presidentvalet 1937 mot bakgrunden av den allmänna politiska utvecklingen. Licentiatavhandling i allmän statslära. Åbo Akademi 1958.
- Leino, Olle*: Kuka oli Yrjö Leino. (Alkuteos: Vem tackar Yrjö Leino.) Helsinki 1973.
- Lenin, V. I.*: Valtio ja vallankumous. — Valitut teokset 3. Moskova 1967, 139—234.
- Leskinen, Risto*: Oikeuskanslerin asema ja tehtävät. Oikeus 1976, 151—156.
- » — Syyttäjälaitos, nykyisyyttä ja tulevaisuuden näkymiä. LM 1976, 125—138.
- Lilius, Patrik*: Säätyvaltiopäivien työmuodot. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. IV. Helsinki 1974, 149—344.
- Lindholm, Per/Seppänen, Heikki* (toim.): Oikeus ja politiikka. Suomen Lakimiesliiton Jyväskylän kulttuuripäivillä järjestämän oikeuspolitiikan kongressin aineistosta. Jyväskylä 1971.
- Lindman, Sven*: Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. Uppsala 1935.
- » — Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926 med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem. Åbo 1937.
- » — De homogena partiregeringarna i Finland 1926—1928. I. Det socialdemokratiska regeringsexperimentet. Åbo 1940.
- » — »Pouvoir neutre«. — Civibus et rei publicae. Festskrift till Georg Andrén. Stockholm 1960, 261—274.
- » — Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. VI. Helsinki 1968, 5—328.
- » — Vuoden 1919 hallitusmuodon synty. — Ibid. 329—426. (1968 a)
- Linkomies, Edwin*: Vaikea aika. Suomen pääministerinä sotavuosina 1943—44. Helsinki 1970.
- Linnarsson, Lennart*: Riksrådens licentiering. En studie i frihetstidens parlamentarism. Uppsala 1943.
- Lipps, Hans*: Beispiel, Exempel, Fall und das Verhältnis des Rechtsfalles zum Gesetz. Berlin 1931.
- Loewenstein, Karl*: Verfassungslehre. Tübingen 1959.
- Lohi, Jyrki*: Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliset erimielisyydet K. J. Ståhlbergin presidenttikaudella. Suomen historian laudatur-tutkielma. Helsingin yliopisto 1963.
- Loikkanen, Jouko*: Hallitse ja hajoa. Karjalaisen I hallituksen muodostaminen, toiminta ja hajoaminen. Pääministerin sihteerin päiväkirjaa. Rauma 1973.
- Louhelainen, Pekka*: Suomen eduskunnan hajottaminen itsenäisyyden aikana. Yleisen valtio-opin laudatur-työ. Helsingin yliopisto 1963.
- Lundin, Charles Leonard*: Suomi toisessa maailmansodassa. (Alkuteos: Finland in the Second World War.) 2. p. Jyväskylä 1961.
- Makkonen, Kaarle*: Kunnallinen säädösvalta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus. Vammala 1968.

- Makkonen, Kaarle*: Zur Problematik der juridischen Entscheidung. Eine struktur-analytische Studie. Turku 1965.
- Mannerheim, G.*: Muistelmät. Toinen osa. Helsinki 1952.
- Mannerkorpi, Matti*: Tarton rauhasta Porkkalan palauttamiseen. — Mannerkorpi, Matti (toim.), J. K. Paasikivi. Hämeenlinna 1970, 89—143.
- Mannersola, Valto*: Suomen sosialidemokraattisen puolueen suhtautuminen hallitusvastuuseen maailmansotien välisenä aikana. Yleisen valtio-opin laudatur-työ. Helsingin yliopisto 1967.
- Marcic, René*: Verfassung und Verfassungsgericht. Wien 1963.
- Marx, Karl*: Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte. — Marx, Karl/Engels, Friedrich, Werke. Bd. 8. Berlin 1973, 115—207.
- Meinander, Nils*: Eduskunnan finanssivalta. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. XI. Helsinki 1977, 129—216.
- Meklin, Martti*: Ehdolliset määrärahat. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma. Tampereen Yliopisto 1970.
- Merikoski, V.*: Virkakelpoisuuserivapauden ala. LM 1937, 239—273.
- » — Erivapauden käsite. Helsinki 1936.
- » — Rajahintasäännösten julkaisemistavan laillisuus. LM 1943, 263—268.
- » — Suomen julkisoikeuden oppikirja. I. Porvoo 1944.
- » — Harkintavalta nimitysasioissa. — Toivo Mikael Kivimäki 1886—1956. Juhlajulkaisu. Vammala 1956, 229—250.
- » — Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa. — Suomalainen Tiedekatemia. Esitelmät ja pöytäkirjat 1966. Helsinki 1967, 129—146.
- » — Hallituksen muodostaminen Suomessa. Pol 1967, 1—15. (1967 a)
- » — Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä. 2 uus. p. Vammala 1968.
- » — Hallinnon politisoituminen. Porvoo 1968. (1968 a)
- » — Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Suomen hallitusmuoto 1919. 19/7. 1969. Helsinki 1969.
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. I. 5. uud. p. Porvoo 1974. II. 2. p. Porvoo 1964.
- » — Lausuntoja. Helsinki 1974. (1974 a)
- » — Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia. Keuruu 1974. (1974 b)
- » — Vastuuperiaate valtiosääntöuudistuksessa. LM 1975, 407—422.
- » — Muistiinpanoja valtiosääntöasian vaiheista. LM 1976, 610—621.
- » — Hallituslakko. LM 1976, 392—410. (1976 b)
- Merikoski, Veli* (toim.): Ääni äänioikeuden puolesta. Helsinki 1972.
- Miliband, Ralph*: Statsmakten i det kapitalistiska samhället. En analys av makt-systemet i västvärlden. (Originalet: The State in Capitalist Society.) Halmstad 1970.
- Minkkinen Sirkka/Nordenstreng, Kaarle/Rand, Max/Starck, Margaretha*: Joukkotiedotus. Helsinki 1975.
- Modeen, Tore*: Virkamiesoikeus pääpiirteittäin. Helsinki 1976.
- Mäenpää, Olli*: Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C:8. Helsinki 1976.

- Mäkinen, Jussi:* Keskustelen Kekkonen kanssa. Neljännesvuosisata dialogia. Mikeli 1974.
- Määttänen, Sakari:* Tapaus Jakobson. YK:n pääsihteerinviran täyttäminen 1971 ja tapahtumien taustaa Suomen kannalta katsottuna. Tapiola 1973.
- Nelson, Alvar:* Brott och nåd. Studier i svensk statsrätt och straffrätt. Köbenhavn 1953.
- Niemi, Matti:* Ministeriöiden kansainväliset suhteet ja niiden hoito. Ulkopoli 1974: 4, 32—41.
- Nieminen, Ari:* Punaisen Suomen »punainen» perustuslaki. Oikeus 1974: 1, 3—14.
- Niitemaa, Vilho:* Baltian historia. Porvoo 1959.
- Nordenstreng, S.: L. Mechelin.* Hans statsmannagärning och politiska personlighet. II. Helsingfors 1937.
- Nousiainen, Jaakko:* Eduskunta aloitevallan käyttäjänä. Porvoo 1961.
- » — Näkökohtia 1950-luvun parlamentarismista Suomessa. — Studia historica jyvaskyläensia. I. Jyväskylä. 1962, 453—471.
- » — Parlamentarismi. — Yhteiskuntatieteiden käsikirja. I. Keuruu 1963, 455—463.
- » — Suomen poliittinen järjestelmä. 4. tark. p. Porvoo 1970.
- » — Korkeimman oikeuden asema Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä. Turun yliopiston valtio-opin laitos. Eripainossarja A. N:o 12. Tammisaari 1970. (1970 a)
- » — Valtiosääntöuudistuksen taustaa ja näköaloja. Poli 1974, 97—103.
- » — Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. III. Helsinki 1977, 179—216.
- Nyström, Berit:* Den parlamentariska krisen i Finland hösten 1957. Pro gradu-avhandling i allmän statslära. Åbo Akademi 1962.
- Ortmark, Åke:* Maktspelet i Sverige — ett samhällsreportage. 2. uppl. Malmö 1967.
- » — De okända makthavarna. De kungliga. Militärerna. Journalisterna. Stockholm 1970.
- Paasikivi, J. K.: Toimintani Moskovassa ja Suomessa 1939—41. I. Talvisota. Porvoo 1958.*
- » — Paasikiven linja. Puheita vuosilta 1944—1956. Porvoo 1966.
- Paasivirta, Juhani:* Suomen itsenäisyyskysymys 1917. I. Maaliskuunvallankumouksesta valtalakiin. Porvoo 1947.
- » — Suomi vuonna 1918. Helsinki 1957.
- » — Suomen diplomaattiedustus ja ulkopolitiikan hoito itsenäistymisestä talvisotaan. Porvoo 1968.
- Paavolainen, Jaakko:* Suomen kansallinen murhenäytelmä. Punainen ja valkoinen terrori ja vankileirit v. 1918. Helsinki 1974.
- Pernanen, Kai:* Keskustelu rattijuoppoudesta. Alkoholipolitiikka 1967, 63—69.
- Perttunen, Juhani:* Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Valtioneuvoston myötävaikutuksesta tasavallan presidentin toimenpiteisiin erityisesti hänen ratkaisuvallastaan kuuluvien asioiden valmistelijana sekä hänen pää-

- töksentekofooruminaan. Valtiosääntöoikeuden laudatur-kirjoitus. Helsingin yliopisto 1966.
- Perttunen, Juhani*: Päättöksenteko ulkoasioissa. — Oker-Blom, Max (toim.), *Mil-laiseksi perustuslaki?* Mikkeli 1976, 101—114.
- Pesonen, Pertti*: Valitsijamiesvaalien ylioppilasäänestäjät. Vammala 1956.
- Piilonen, Juhani*: Venäläiset esikuvat punaisen Suomen hallinnossa. Historial-linen arkisto (65) 1971, 226—239.
- Pohjolainen, Teuvo*: Eräitä näkökohtia valtiosääntökomitean välimietinnöstä. *Pol* 1974, 219—232.
- Polvinen, Tuomo*: Suomi suurvaltojen politiikassa 1941—1944. Jatkosodan tausta. Porvoo 1964.
- Puhakka, Y. W.*: Suomalais-venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja pur-kautuminen. Sortavala 1919.
- » — Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki 1923.
- » — Suomen presidentin oikeudellinen asema. *LM* 1923, 1—29. (1923 a)
- » — Laki ja asetus Suomen oikeudessa. Helsinki 1925.
- » — Ulkovaltojen kanssa tehdyt sopimukset, joissa on lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. *LM* 1931, 290—301.
- Purhonen, Eino*: Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.
- » — Eduskunnan budjettivalta. Vammala 1961.
- » — Tasavallan presidentin valitseminen, *LM* 1962, 598—606.
- Pünder, Hermann*: *Der Reichspräsident in der Weimarer Republik*. Frankfurt a.M. 1961.
- Pöyhönen, Aulis*: Poliittisen valtiosihteerin rooli. *HS* 1976: 309.
- Pöytäkirja Suomen sos.-dem. puolueen ylimääräisestä puoluekokouksesta Helsin-gissä 27—29 p:nä jouluk. 1918*. Kotka 1920.
- Rantala, Onni*: Poliitikko. — Waris, Heikki ym. (toim.), *Yhteiskuntatieteiden käsi-kirja*. Ensimmäinen osa. Keuruu 1963, 501—503.
- Rauhala, K. N.*: Piirteitä tasavaltataistelusta. — *Vapaa maa*. II. Helsinki 1921, 5—22.
- Rauhala, K. W.*: Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909. I. Vuodet 1809—1859. II. Vuodet 1859—1909. Helsinki 1915—1921.
- Rebane, Hans*: Presidentin vierailut Virossa. Suomen Vapaussoita 1936: 12, 12—13.
- Reinikainen, Paavo*: Lainlievennysvalta. Muistio valtiosääntökomitealle. Mon. 1974.
- Relander, Lauri Kr.*: Presidentin päiväkirja. Lauri Kristian Relanderin muistiin-panot. I. Vuosilta 1925—1927. Helsinki 1967. II. Vuosilta 1928—1931. Hel-sinki 1968.
- Renner, Karl*: *Die Rechtsinstitute des Privatrechts und ihre soziale Funktion*. Stuttgart 1965.
- Rieppula, Esko*: Verolakien säätäminen. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Jul-kisoikeuden lisensiaattitutkielma. Tampereen Yliopisto 1968.
- » — Muutoksen tavoitteet, strategia ja mahdollisuudet Suomen perustuslaissa. *Teekkari* 1969: 4, 9—11.

- Riepula, Esko*: Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja sen turvaamasta valtasuhdejärjestelmästä. *Pol* 1970, 124—155.
- » — Kriisistilalaista ja sen soveltamisesta. *Ydin* 1971: 5, 9—10.
- » — Eduskunnan, etujärjestöjen ja presidentin suhteista. Kenellä valta valtiossa? — Eskelinen, Heikki/Huovinen, Pentti (toim.), *Tammivaalit*. Keuruu 1971, 57—79. (1971 a)
- » — Tasavallan presidentin asema ja vaalitapa. Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen monistesarja. 2/1972.
- » — Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Valtiosääntötutkimus eduskunnan perustuslakivaliokunnasta perustuslakikontrollia ja perustuslakien tulkintaa harjoittavana toimielimenä vv:n 1907—1972 valtiopäiviltä. Vammala 1973.
- » — Asiantuntijamenettelyn vaikutuksista perustuslakivaliokunnan päätöksen tekoon. *Pol* 1973, 93—128. (1973 a)
- » — Arvostelu teoksesta Mikael Hidén, *Säädösvalvonta Suomessa*. I. *LM* 1974, 634—642.
- » — Huomioita valtiosääntökomitean työskentelystä. *Pol* 1974, 161—168. (1974 a)
- » — Eduskunnan vallan lisääminen. — Perustuslain uudistaminen. Työväen kulttuuriviikko Jyväskylän Talvi 1974. Mon. Jyväskylä 1974. (1974 b)
- » — Hallituksen esityksen peruuttaminen. Tutkimus VJ 28 §:n mukaan hallitukselle kuuluvan esityksen peruutusoikeuden käytöstä ja sen vaikutuksista hallituksen ja eduskunnan välisiin suhteisiin. Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen julkaisusarja. A *Tutkimuksia* 1/1975.
- Riepula, Esko/Kurikka, Pekka*: Rinnakkaisaloitteiden käytössä ja käyttöedellytyksissä tapahtuneet muutokset. *Oikeus* 1976, 63—70.
- Riepula, Esko/Timper, Reijo/Kultalahti, Jukka*: Oikeuskanslerinvirasto. *Oikeus* 1976, 157—169.
- Rintala, Marvin*: Three Generations: The Extreme Right Wing in Finnish Politics. Bloomington 1962.
- » — Finland. — Rogger, Hans/Weber, Eugen (ed.), *The European Right. A Historical Profile*. Berkeley 1965, 408—442.
- Rinta-Tassi, Osmo*: Kuusinen vallankumousvuosina. — Nuori Otto-Ville Kuusinen 1881—1920. Jyväskylä 1970, 99—144.
- Ropponen, Tuomo*: Cajanderin kolmas hallitus. Yleisen valtio-opin laudaturkirjoitus. Helsingin yliopisto 1951.
- Rosen, Steven/Jones, Walter*: The Logic of International Relations. Cambridge, Mass. 1974.
- Ross, Alf*: Dansk statsforfatningsret. I—II. 2. utg. København 1966.
- Rosti, Heikki*: Tasavallan presidentin armahdusoikeus. Valtiosääntöoikeuden tutkielma. Helsingin yliopisto 1975.
- Ruokolainen, Heimo*: Korkeimpien oikeuksiemme suorittama normivalvonta. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma. Tampereen Yliopisto 1971.
- Ruotsalainen, Seppo*: Rauhanpolitiikka, presidentin valtuudet ja luokkataistelu. 1—2. *KU* 1974: 319—320.

- Ruotsalainen, Seppo:* Taloustilanteesta ja hallituskysymyksestä. KU 1975:350.
- Russell, Bertrand:* Länsimaisen filosofian historia poliittisten ja sosiaalisten olosuhteiden yhteydessä varhaisimmista ajoista nykyaikaan asti. II. Uuden ajan filosofia. (Alkuteos: History of Western Philosophy...) Porvoo 1967.
- Ruuth, Y. O.:* Kansakunta. Poliittinen tutkimus. Helsinki 1922.
- Ryti, Risto:* Ratkaisun hetkiä. Tasavallan presidentti Risto Rytin puheita. Helsinki 1941.
- » — Tasavallan presidentti Risto Rytin Suomen itsenäisyyden 25-vuotispäivänä radiossa pitämä puhe 6. 12. 1942. Helsinki 1942.
- Rytköld, Olavi:* Virkamiesoikeus. 3. kok. uus.p. Porvoo 1975.
- » — Puolustushallinto. Helsinki 1967.
- Sadankomitean puheenvuoroja.* Väestönsuojelu, puolustuspolitiikka, kansalliset vapaussodat, turvallisuuspolitiikka, siviilivastarinta. Julk. Suomen Sadankomitealiitto. Hämeenlinna 1971.
- Sainio, Toivo:* Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa. Porvoo 1969.
- » — Ulkoasiainministerin oikeudellinen asema. LM 1970, 884—896.
- Salervo, Olavi:* Havaintoja viimeaikaisesta käytännöstä armahdusasioissa. DL 1948, 159—181.
- » — Eduskunnan järjestys- ja työmuodot 1907—1963. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. X:1. Helsinki 1971.
- Salomaa, Erkki:* Tavoitteena kansanvalta. Suomen työväenliikkeen vaiheita 1944—60. Kuopio 1964.
- Salomaa, J. E.:* J. V. Snellman. Elämä ja filosofia. 2. p. Turku 1948.
- Saraviita, Ilkka:* Lukeeko hätätila lakia. Ydin 1969:4—5, 6—7.
- » — Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971.
- » — Lainsäädäntötaktiikkaa. Selonteko lepäämään jättämissäännösten käytöstä. — Oikeustiede 1972:1, 5—129.
- » — Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa. Tutkimus HM 33 §:n ja VJ 69 §:n soveltamisesta kansainvälisten järjestöjen perussääntöihin ja järjestöelinten päätöksiin, erityisesti silmällä pitäen jäsenvaltion täysivaltaisuuden rajoittamista ja muutoksia ylimpien valtionelinten toimivaltasuhteissa. Vammala 1973.
- » — Ulkopoliittinen päätöksenteko ja valtiosääntöuudistus. LM 1975, 423—439.
- Sarkkinen, Timo:* Lain vahvistaminen ja vahvistamatta jättäminen. Tutkimus tasavallan presidentille HM 19 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. Julkisoikeuden pro gradu-tutkielma. Tampereen Yliopisto 1971.
- Sarolahti, Pekka:* Tasavallan presidentin estyneenä olemisesta. Valtiosääntöoikeuden tutkielma. Helsingin yliopisto 1972.
- Saukkonen, Jussi:* Vastuun sukupolvi. Helsinki 1973.
- Schmitt, Carl:* Verfassungslehre. 3., unveränd. Aufl. Berlin 1957.
- Schwartz, Bernahard:* American Constitutional Law. Cambridge 1955.
- SDP — perustuslakikirja. Pori 1973.

- Seitkari, O.*: Eduskuntalaitoksen uudistus 1906. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. V. Helsinki 1958, 9—164.
- Sinclair, I. M.*: The Vienna Convention on the Law of Treaties. Manchester 1973.
- Sinisalo, Kari*: Mitä valtaa on oikeuskanslerilla ja kuka valvoo oikeuskanslerin toimien laillisuutta. HS 1973: 127.
- Sipilä, Jorma*: Sosiaalipolitiikka. Helsinki 1970.
- Sipponen, Kauko*: Valtiovallan kolmijako. I. Pol 1961, 129—145. II. Pol 1961, 174—203. (1961 a) III. Pol 1962, 34—67.
- » — Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta. Vammala 1965.
- » — Yhden ainoan oikean tai tarkoituksenmukaisen ratkaisun periaatteesta. LM 1965, 197—212. (1965 a)
- » — Päätöksenteko kansanvallassa. Helsinki 1967.
- » — Presidentin esteellisyys. Suomenmaa 1973: 14.
- Skog, Emil*: Sosialisti ja patriootti muistelee. Porvoo 1971.
- » — Veljet vastakkain. Porvoo 1974.
- Skyttä, Kyösti*: Presidentin muutokuva. I. Helsinki 1969. II. Helsinki 1970.
- » — Ei muuta kunniaa. Risto Rytin kujanjuoksu 1939—1945. Helsinki 1971.
- Snellman, Joh. Wilh.*: Läran om staten. Stockholm 1842.
- Soikkanen, Hannu*: Kohti kansanvaltaa. 1. 1899—1937. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue 75 vuotta. Vaasa 1975.
- » — Sota-ajan valtioneuvosto. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. II. Helsinki 1977, 5—242.
- Sosialidemokraatit ja EEC*. Toimituskunta Osmo Kaipainen ym. Hämeenlinna 1973.
- Stavenow, Ludvig*: Det adertonde århundradets parlamentarism i Sverige. Uppsala 1923.
- Stenroth, Otto*: Ett halvt år som Finlands första utrikesminister. Händelser och minnen. Helsingfors 1931.
- Sterzel, Fredrik*: Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. Stockholm 1961.
- Ståhlberg, K. J.*: Puheita 1919—1925. Helsinki 1925.
- » — Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927.
- Suomen sosialidemokraattisen puolueen viidennen edustajakokouksen pöytäkirja*. Kokous pidetty Oulussa 20—27 p. Elokuuta 1906. Toim. Mikko Uotinen. Helsinki 1906.
- Suomen valtiosäännön uudistaminen*. Tausta, tavoitteet, mahdollisuudet. Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen julkaisusarja. B. Raportteja 1/1974.
- Suomi, Juhani*: Talvisodan tausta. Neuvostoliitto Suomen ulkopolitiikassa 1937—1939. I. Holstista Erkkoon. Helsinki 1973.
- Suontausta, Tauno*: Suomen ja Saksan suhteiden oikeudellista taustaa. LM 1954, 579—587.
- Sänkiäho, Risto/Laakso, Seppo*: Ministersitöjen muodostaminen ja eroaminen. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. III. Helsinki 1977, 119—178.

- Söderhjelm, J. O.*: Kolme matkaa Moskovaan. Tampere 1970.
- Talikka, Annikki*: Lapuan liikkeen tavoitteista ja toiminnasta tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomen historian pro gradu-tutkielma. Tampereen Yliopisto 1965.
- Tammio, E. H. I.*: Hallituksen esityksen ja eduskunta-aloitteen peruuttaminen. LM 1946, 542—550.
- » — Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa. Vammala 1948.
- Tanner, Väinö*: Olin ulkoministerinä talvisodan aikana. Helsinki 1951.
- » — Suomen tie rauhaan 1943—44. Helsinki 1952.
- Tarjanne, Tapio*: Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa. Helsinki 1934.
- » — Kirjoituksia ja lausuntoja. Vammala 1943.
- Tarkiainen, Tuttu*: Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä. Jyväskylä 1938.
- » — Kysymys tasavallan presidentin vaalitavasta. Suomalainen Suomi 1959, 1—10.
- » — Eduskunnan valitseminen 1907—1963. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. IX. Helsinki 1971.
- Teljo, Juhani*: Valtio ja yhteiskunta Snellmanin valtiofilosofiassa. Helsinki 1934.
- » — Suomen valtioelämän murros 1905—08. Perustuslaillinen senaatti — viimeiset säätyvaltiopäivät — ensimmäinen eduskunta. Porvoo 1949.
- Tervasmäki, Vilho*: Eduskuntaryhmit ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939. Helsinki 1964.
- Thanner, Lennart*: Revolutionen i Sverige efter Karl XII:s död. Den inrepolitiska maktkampen under tidigare delen av Ulrika Eleonora d.y:s regering. Uppsala 1953.
- Timonen, Pertti*: Luopuisimmeko parlamentarismista? HS 1976:194.
- Torvinen, Taimi*: Itsenäistymisen ja valtiomuototaistelun aika 1917—1919. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. I. Helsinki 1977, 131—272.
- Tuominen, Uno*: Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta 1907—1916. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. V. Helsinki 1958, 165—411.
- » — Säätyedustuslaitos 1880-luvun alusta vuoteen 1906. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. III. Helsinki 1964.
- » — Säätyedustuslaitos ja hallitusvalta. — Suomen kansanedustuslaitoksen historia. IV. Helsinki 1974, 345—372.
- Tuomioja, Erkki*: Suomi ja EEC. Jyväskylä 1971.
- Turkki, Kyösti*: Suomen tasavallan presidentin vaali 1962. Yleisen valtio-opin laudatur-kirjoitus. Helsingin yliopisto 1965.
- Törnudd, Klaus*: Suomi kansainvälisissä järjestöissä Urho Kekkosen aikana — Korhonen, Keijo (toim.), Urho Kekkonen. Rauhanpolitiikka. Keuruu 1975, 158—170.
- Ulkopolittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1956* —. Ulkoasiainministeriön julkaisusarja.
- Uotila, Jaakko*: Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa. Sentralisaation ja desentralisaation oikeudellista taustaa koskeva tutkimus. Vammala 1963.

- Upton, Anthony F.: Finland in Crisis. A Study in Small-Power Politics. London 1964.
- » — Kommunismi Suomessa. (Alkuteos: Communism in Finland.) Rauma 1970.
- Vaarnas, Martti: Ministeristön toiminnan valvonta. — Valtioneuvoston historia 1917—1966. III. Helsinki 1977, 179—216.
- Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät. Julk. Valtion koulutuskeskus. Espoo 1974.
- Valtioneuvoston esittelijän opas. Helsinki 1970.
- Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän selvitys valtioneuvostossa noudatettavasta pöytäkirjaamismenettelystä ja sen kehittämisestä. Mon. Helsinki 1971.
- Valtiopäiväasiakirjat 1908—.
- Vanhanen, Tatu: Kansan osallistuminen presidentin vaaliin. Pol 1970, 320—333.
- » — Parlamentarismi ja presidentinvalta. — Oker-Blom, Max (toim.), Millaiseksi perustuslaki? Helsinki 1976, 55—72.
- Varhee, Kimmo: Sosialidemokraatit ja Suomen hallitusmuoto vuonna 1919. Yleisen valtio-opin laudatur-kirjoitus. Helsingin yliopisto 1963.
- Veilahti, Veikko O.: Suomen perustuslakien syntyhistoriasta. — Perustuslakien uudistaminen. Työväen kulttuuriviikko Jyväskylän Talvi 1974. Mon. Jyväskylä 1974.
- Verfassungen und Verfassungswirklichkeit in der deutschen Geschichte. Berlin 1968.
- Vesanen, Tauno: Valtiontalouden hoitoa koskevien periaatteiden kehittymisestä. Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1962, 35—53, 143—166.
- » — Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Vammala 1965.
- » — Valtiontalouden hoidosta. Oikeustieteellinen tutkimus. Porvoo 1970.
- Vikatmaa, Juha: Uudistusta tarvitaan, mutta mihin suuntaan? LM 1970, 1010—1019.
- Vile, M. J. C.: Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford 1967.
- Vilkkonen, Eero: Näkökohtia hallintovirkamiehen esteellisyydestä LM 1965, 872—893.
- » — Hallintotoimen mitättömyydestä. Vammala 1970.
- Vilkuna, Kustaa: Sanan valvontaa. Sensuuri 1939—1944. Keuruu 1962.
- Virolainen, Johannes: Pääministerinä Suomessa. Poliittisia ratkaisuja vaalikaudella 1962—1966. 3. p. Helsinki 1969.
- Wirtanen, Atos: Pimeitä voimia vastaan. Helsinki 1964.
- Voionmaa, Väinö: Kuriiripostia 1941—1946. 3. p. Helsinki 1971.
- Wrede, R. A.: Itsenäisyyskysymys ja Suomen eduskunta. Helsinki 1917.
- Väyrynen, Raimo: Conflicts in Finnish-Soviet Relations: Three Comparative Case Studies. Tampere 1972.
- » — EEC ja ulkopoliittika. Hämeenlinna 1973.
- Väänänen, Yrjö: Tasavallan presidentin oikeudellinen asema ulkopoliittikan johtajana. Valtiosääntöoikeuden laudatur-kirjoitus. Helsingin yliopisto 1962.
- Yleisradion ohjelmatoiminnan säännöstö. Helsinki 1972.

3. SANOMALEHDET

Aamulehti
Ajan Sana
Helsingin Sanomat
Hufvudstadsbladet
Ilta-Sanomat
Kansan Uutiset
Maakansa
Nya Pressen
Suomen Sosialidemokraatti
Suomenmaa
Uusi Suomi
Viikkosanomat
Ydin

LYHENTEITÄ

A	= Asetus
AK	= Ainoa käsittely
AsK	= Suomen Asetuskokoelma
DL	= Defensor Legis
Edk:n vast	= Eduskunnan vastaus
EVaaliL	= Laki kansanedustajain vaaleista 13.6.1969/328
EE	= Eduskuntaesitys
ETyöJ	= Eduskunnan Työjärjestys 19.12.1927
Hbl	= Hufvudstadsbladet
HE	= Hallituksen esitys/Keis. maj:tin armollinen esitys
HM	= Hallitusmuoto (antamisvuosi merkitty erikseen, ellei käy selville asiayhteydestä)
HPurkuL	= Laki ylimääräisestä muutoksenhausta hallintoasioissa 1.4.1966/200
HS	= Helsingin Sanomat
ibid.	= Ibidem, samassa paikkaa
JFT	= Tidskrift utg. av Juridiska Föreningen i Finland
KHO	= Korkein hallinto oikeus (kursiivilla ladottuna viittaa Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja-sarjaan)
KHOL	= Laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 22.7.1918
KKO	= Korkein oikeus
KM	= Komiteanmietintö (ks. tark. lähdeluettelo)
KMA	= Keskustan ja maaseudun arkisto
KU	= Kansan Uutiset
LA	= Lakialoite
LM	= Lakimies
Lvk	= Lainvalmistelukunta (kursiivilla ladottuna viittaa Lainvalmistelukunnan ehdotuksia-sarjaan)
Ministeri- vastuuL	Laki eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten = ja oikeuskanslerin virkatoimen lainmukaisuutta 25.11.1922/274
Muistiinp.	= Muistiinpanot
NAT	= Nordisk administrativ tidskrift
NP	= Nya Pressen
OAJŠ	= Eduskunnan oikeusasiamiehen johtosääntö 10.1.1920/2
OK	= Valtioneuvoston oikeuskansleri
OK:n kert.	= Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus oikeuskanslerin virka- toimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista

OKOS	= Valtioneuvoston oikeuskanslerin ohjesääntö 12. 12. 1957/416
OM	= Oikeusministeriö
PainoL	= Painovapauslaki 4. 1. 1919
Pol	= Poliitikka
prvl	= Perustuslakivaliokunnan lausunto
prvm	= Perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk	= Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja (jos viittaus valtiopäiviin samassa yhteydessä)
PvL	= Laki puolustusvoimista 31. 5. 1974/402
RA	= Raha-asia-aloite
SDP	= Suomen sosialidemokraattinen puolue
sen.ptk	= Senaatin plenum-pöytäkirja
SKDL	= Suomen kansan demokraattinen liitto
SopS	= Suomen Asetuskokoelman Sopimussarja
Sos	= Sosiologia
SSd	= Suomen Sosialidemokraatti
SSTP	= Suomen sosialistinen työväenpuolue
StilaL	= Laki sotatilasta 26. 9. 1930/303
suurvm	= Suuren valiokunnan mietintö
SvT	= Statsvetenskaplig tidskrift för politik — statistik — ekonomi
TfR	= Tidskrift för Rettsvitenskap
TP	= Tasavallan presidentti
ULA	= Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja-sarja (ks. tark. lähde-luettelo)
Ulkopol	= Ulkopoliittika
US	= Uusi Suomi
VA	= Valtionarkisto
Vastal	= Vastalause
VirkamL	= Laki valtion viran tai pysyväisen toimen haltijain nimitysmis- joista sekä heidän oikeudestaan pysyä virassaan tai toimessaan 29. 6. 1926/202
VJ	= Valtiopäiväjärjestys (antamisvuosi merkitty erikseen, ellei käy selville asiayhteydestä)
VKOL	= Laki valtakunnanoikeudesta 25. 11. 1922/273
VN	= Valtioneuvosto
VNp	= Valtioneuvoston päätös
VNptk	= Valtioneuvoston pöytäkirja
VNRatkL	= Laki asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministe- riöissä 30. 3. 1922/78
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995 (tai, jos vuosiluku mainitaan erikseen, asetus sisältävä valtioneuvoston ohjesäännön 30. 3. 1922)
vp	= Valtiopäivät
VYV	= Valtiotieteellisen Yhdistyksen vuosikirja
YlentA	= Asetus vakinaisen väen upseerien sekä erikoisupseerien ylentä- misperusteista 30. 4. 1964/198
ÅAB	= Åbo Akademis bibliotek

JOHDANTO

Presidentin viisi roolia. Tasavallan presidentillä — tai ollaksemme tarkkoja: presidentin toimeen asetetulla henkilöllä — on 1970-luvun suomalaisessa yhteiskunnassa viisi tärkeää roolia (termistä ks. *Eskola* 1969, 59), jotka osin kattavat toisensa: valtion symbolin, valtiollisen vallan käyttäjän, sovittelijan, poliittisen päätöksentekijän ja yhteiskunnallisen vaikuttajan rooli.

Valtion symbolina presidentti henkilöi valtiota, tekee konkreettina hahmona ymmärrettäväksi valtion abstraktion, samaan tapaan kuin valtakunnan lippu ja vaakuna sen tekevät. Symboliominaisuuteen kuuluu, että presidentille osoitetaan erityistä kunnioitusta, joka viime kädessä ei kohdistu presidentin henkilöön vaan hänen välityksellään valtioon, mutta joka ei voi olla vahvistamatta presidentin henkilökohtaista arvovaltaa. Presidentit ovat luontevasti korvanneet ne suomalaiset suurmiehet, jotka autonomian aikana luotaessa suomalaisen kansakunnan käsitettä nostettiin jalustalle kansallisen jatkuvuuden edustajina (vrt. *Klinge* 1974, 136). Valtion symbolina, kansakunnan kokonaisuuden edustajana tasavallan presidentti voi uskottavammin kuin ministeristöön kuuluva puoluejohtaja esittää julkisia lausuntoja, joiden ainoana lähtökohtana ja tavoitteena sanotaan olevan »kansakunnan etu» (vrt. *Miliband* 1970, 221). Symboliominaisuudessaan presidentti voi antaa julkisen hyväksymisen joillekin asioille tai henkilöille, ottaa vastaan, suostua suojelijaksi ja kunnioittaa läsnäolollaan — tai jättää tämän tekemättä.

Valtiollisen vallan käyttäjänä presidentti juhlamuotoisessa menettelyssä nimittää valtioneuvoston jäsenet, määrää ennenaikaisista vaaleista, vahvistaa tai jättää vahvistamatta eduskunnan hyväksymiä lakiehdotuksia ja käyttää muita valtiosäännön hänelle uskomia valtuuksia sellaisin oikeusvaikutuksin ja niissä rajoissa, jotka valtiosäännössä määrätään.

Jotkut puoltavat, että presidentin olisi itsenäisesti käytettävä toimivaltuuksiaan yksinomaan *sovittelijana*, valtiollisen järjestelmän toimintahäiriöiden sääntelyyn. Tästä lähtökohdasta käsin presidentin toiminta on laajentunut käsittämään muunkinlaista sovittelua, poliittisella kentällä määrätietoista toimintaa oikeisto/vasemmisto-vastakohtaisuuden

lieventämiseksi ja työmarkkinoilla työnantajain ja työntekijäin ristiriitojen sovittamiseksi. Nykyinen tasavallan presidentti on esittänyt nimenomaiseksi tavoitteekseen sen, että »suomalaisessa yhteiskunnassa ei saa syntyä ratkaisevaksi vedenjakajaksi vastakohtaisuutta ns. porvarillisten puolueitten ja vasemmiston välillä» (HS 1969: 59; vrt. myös Kurjensaari 1973, 146).

Tasavallan presidentin tehtävä ei ole jäänyt pelkäksi sovitteluksi. Presidentti on *poliittinen päätöksentekijä*, joka muutenkin käyttää itsenäisesti valtuuksiaan. Erityisesti pidetään presidenttiä ulkopoliittisen linjan suunnannäyttäjänä ja takuumiehenä, mutta presidentin henkilökohtaista päätöksentekoa esiintyy myös muualla, tosiasiallisesti jopa sellaisissakin asioissa, jotka muodollisesti kuuluvat toisen valtionorgaanin tai viranomaisen toimivaltaan.

Yhteiskunnallisena vaikuttajana presidentti julkisin lausunnoin ja muin keinoin puuttuu myös sellaisiin kysymyksiin, jotka kokonan jäävät julkisen vallan orgaanien toimipiirin ulkopuolelle. Presidentti vaikuttaa kansalaisten käsityksiin; hänen toimintansa tuntuu eri tahoilla tapahtuvassa päätöksenteossa.

Kaikkien viiden roolin osalta käy vastakkain kaksi erilaista käsitystä poliittisista instituutioista. Toisen käsityksen mukaan presidentti voi toimia politiikan ulko- ja yläpuolella, olla puolueeton ja ajaa yhteiskunnan kokonaisetua (esim. KM 1974: 27, 47). Toisen mukaan luokkayhteiskunnassa ei ole puolueettomia henkilöitä eikä puolueettomia julkisia instituutioita (esim. Kirchheimer 1969, 68; Ruotsalainen 1975).

Normit tutkimuksen lähtökohtana. Tieteellinen tutkimus voi lähestyä presidentti-instituutiota monesta eri suunnasta. Tämän tutkimuksen lähtökohtana ovat sen laatijan oikeustieteellisen koulutuksen mukaisesti asianomaiset *valtiosääntönormit*. Tavoitteena on valtiosääntönormien pohjalta muodostaa kokonaiskuva presidentin asemasta: millainen se on ja miten nykytilaan on tultu.

Omaksuttu normatiivinen lähtökohta määrää paljossa esityksen rakennetta ja painotuksia (vrt. toisenlaiseen lähtökohtaan esim. Heiskanen 1977). Se ei, kuten sanottu, ole ainoa mahdollinen. Mutta valintaa voidaan perustella yksistään sillä, että valtiosääntönormeilla on julkisessa toiminnassa ja keskustelussa huomattava argumentaatioarvo. Ei ole kiistettävissä, että valtiosääntönormit ovat mukana vaikuttamassa valtionorgaanien toimintaan. Jos *organikäytäntö* — toisin sanoen se miten val-

tionorgaanit todellisuudessa normien puitteissa käyttäytyvät — otetaan esityksessä riittävästi huomioon, ei normatiivinen lähtökohta jää tappiolle verrattaessa sitä muihin mahdollisiin lähestymistapoihin. Lukijalle ei tarvinne korostaa, että valtiosäännön kirjaimen orgaanikäyttäytymiselle asettamat rajat eivät normaalioloissakaan ole ylittämättömiä ja että kirjoitettu valtiosääntö ei ole ainoa valtionorgaanien toimintaan vaikuttava ja sitä rajoittava tekijä.

Valtiosäännön funktioista. Valtiosääntönormeilla, kuten oikeussäännöillä yleensä, voi olla useita eri funktioita, kuten esimerkiksi a) vallankäytön tekeminen legitiimiksi, hyväksyttäväksi, b) rajojen asettaminen legitimmille vallankäytölle, ja c) poliittisten päätöksentekijäin varustaminen argumenteilla, joiden taakse voidaan peittää päätöksenteossa vastakkain olevat todelliset intressit. Ks. *Eckhoff*, *Juss og politikk* (Bratholmin ja Sundbyn toim. teoksessa *Kritisk juss*, 1976), 21—25. — Vallasta ja vallankäytöstä ks. myös eri näkökulmista laadittuja yleisiä esityksiä, kuten *Ahmavaara*, *Yhteiskuntatieteen kyberneettinen metodologia* (1969), 173—277; *Eskola*, *Sosiologia, Johdatus perusteisiin* (1968), 39—89; *Jansson*, *Politiikan teoria* (1971), 117—132; *Miliband*, *Statsmakten i det kapitalistiska samhället* (1970).

Normatiivisen lähtökohdan heikkoutena on, että se korostaa erityisesti yhtä tai enintään kahta presidentin rooleista, valtiollisen vallan käyttäjän ja poliittisen päätöksentekijän roolia, ja jättää muut roolit taka-alalle. Tällainen painotus on myös seuraavassa esityksessä, vaikka sitä laadittaessa onkin pyritty pitämään ajatuksissa presidentti myös valtion symbolina, sovittelijana ja yhteiskunnallisena vaikuttajana. Oikeasuhtaisen kuvan antaminen presidentti-instituutiosta edellyttäisi itse asiassa johdannoksi kuvan hahmottelemista koko yhteiskunnallisesta vallankäytöstä. Tällöin havaittaisiin, että vallitsevasta taloudellis-yhteiskunnallisesta järjestelmästä suoraan johtuu eräitä valtionorgaanien toiminnalle merkityksellisiä seikkoja. Valtionorgaanien valta ei välittömästi ulotu tuotanto- ja luotonantotoiminnan yksityiseen sektoriin. Talousjärjestelmän rakenteella on taipumus ohjata valtionorgaanien ratkaisuja järjestelmää säilyttävään suuntaan. Kaikki tämä on seuraavassa esityksessä yleensä otaksuttu lukijalle tunnetuksi (ks. esim. *Eskola* 1969 a, 205 ss.). Siihen viitataan erikseen vain muutamassa kohdassa.

Käsittelytavasta. Käsillä oleva tutkimus on kaikessa laajuudessaan laadittu yhtenäiseksi kokonaisuudeksi ja tarkoitettu myös sellaisena luettavaksi. Asiatoistoja on mahdollisimman pitkälle vältetty, ja kun esitys

on vaatinut saman tapahtuman tai tapahtumasarjan käsittelemistä useaan kertaan, on kullakin kerralla otettu esille vain asiayhteyden vaatimat näkökohdat. Yksityisten kohtien repäiseminen irti teoksen yhteisestä kokonaisuudesta ei ole paikallaan eikä oikeutettua.

Tutkimuksen johtavana ajatuksena on *eduskunnan ja tasavallan presidentin asema vastakkaisina valtaooleina*: presidentin valtaoikeuksia ja asemaa käsitellään korostetusti suhteessa eduskunnan asemaan ja valtaoikeuksiin. Kun valtiosääntönormien tulkinnassa tähän asti on pääpainoisesti suosittu presidentin asemaa vahvistavia vaihtoehtoja, esitetään tässä tutkimuksessa — siellä missä perustuslain sanonta sen sallii (tulkinnan rajoista ks. *Aarnio* 1971, 183—187, ja *Backman* 1972, 354—355) — ja perustellaan myös eduskunnan asemaa vahvistavia tulkintavaihtoehtoja. Viimekätiset perustelut käyvät ilmi teoksen X luvusta.

Valtiosääntö perustaa normeillaan presidentille toimivallan ja asettaa sen käytölle rajoituksia, mutta sulkee samalla pääsääntöisesti pois sen mahdollisuuden, että ulkopuolinen taho »soveltavan» viranomaisen tapaan valvoisi tämän toimivallan käyttöä (»soveltamisesta» ks. *Makkonen* 1965, 13—33, 140—147; valtiosääntönormien erikoisluonteesta ks. *Kastari* 1956, 770—790, ja *Ross* 1966, 29 ss.). Tähän tutkimukseen liittyvä oikeusdogmaattinen tarkastelu lähteekin siitä, että tasavallan presidentin orgaanitoimet itsessään antavat sisältöä presidentin toimivaltaa säänteleville valtiosääntönormeille. Orgaanitoimilla ymmärretään tässä niitä toimia, joihin presidentti yksittäistapauksessa toimivaltansa nojalla ryhtyy ja joilla tavoitteellaan toimivaltanormissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia.

Eduskunnalla ja valtioneuvostolla puolestaan on mahdollisuus eri tavoin *reagoida* presidentin toimiin. Reaktiotavat voivat teoriassa vaihdella esimerkiksi varmentamisesta kieltäytymisestä presidentin toimien julkiseen arvosteluun, valtioneuvoston eronpyynnöstä vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen uudelleenhyväksymiseen vaalien jälkeisessä eduskunnassa ja myötävaikuttaneeseen ministeristöön kohdistetusta epäluottamuslauseesta valtiosopimuksen hyväksymättä jättämiseen. Odotettavissa olevaa reaktiota silmällä pitäen presidentti voi yksittäistapauksessa tai yleisestikin pidättyä käyttämästä valtuuttaan tai rajoittaa sen käytön vain tietynlaisiin tapauksiin. Reaktion tosiasiallinen esiintyminen vahvistaa tätä tendenssiä, kun taas reaktion esiintymättä jääminen presidentin jonkin toimen yhteydessä lisää todennäköisyyttä, että samankaltainen toimi toistuu. Näin myös eduskunnan ja valtioneuvoston

käyttäytyminen välillisesti vaikuttaa sekä presidentin toimivaltaa koskevien normien sisältöön että presidentin ja eduskunnan ynnä presidentin ja valtioneuvoston välisiin suhteisiin. Siihen kysymykseen, miten eri tekijät *tosiasiallisesti* rajoittavat valtioneelinten reaktioita ja muuta orgaanikäyttäytymistä, kajotaan tämän teoksen X luvussa.

Ennuste v:ltä 1919. Valtio-oikeuden tutkija *Rafael Erich* kirjoitti helmikuussa 1919 valtionhoitaja Mannerheimille: »Se mitä muotoja parlamentaarinen hallitustapa meillä tulee saamaan ja kuinka voimakkaaksi se kehittyy, ei kuitenkaan riipu vain siitä, kuinka pitkälle eduskunta ja enemmistöpuolueet tahtovat ulottaa ja kykenevät ulottamaan valtansa valvoa hallitusta poliittisesti, vaan myös siitä, kuinka ministerit itse käsittävät asemansa yhtäältä kansanedustuslaitokseen nähden ja toisaalta valtionpäämieheen nähden, ja kuinka paljon tukea viimeksi mainittu voi vaikutusvallallaan antaa hallitukselleen.» Ks. *Finlands Riksföreständares ställning och befohgheter* (JFT 1923), 29—30 (suom. A.J:n).

Julkisen arvostelun mahdollisuus valtiosääntönormien sivuuttamistapauksessa mainitaan joskus näiden normien noudattamisen merkittävimmäksi takeeksi (ks. esim. *Ross* 1966, 38—41). Jos tasavallan presidentin toimet joutuvat julkisen arvostelun kohteiksi, arvostelua voivat luonnollisesti esittää muutkin tahot kuin eduskunta tai ministeristö taikka näiden jäsenet. Ääritapauksessa arvostelun voi ajatella johtavan siihen, että presidentti peruuttaa tai kumooa orgaanitoimensa — jos se oikeudellisesti käy päinsä (mahdollisuudesta reagoida orgaanitoimeen pitämällä sitä mitättömänä ks. *Vilkkonen* 1970, erit 79—86).

Tässä tutkimuksessa seurataan presidentin orgaanitoimia ja yleensä presidentin — sekä oikeudellisesti relevanttia että muunlaista — orgaanikäyttäytymistä ja tarkataan eduskunnan ja valtioneuvoston reaktioita tuohon käyttäytymiseen. Esityksessä käytetään sekä *esimerkkejä* että »tapauksia». Esimerkein havainnollistetaan valtiosääntöisiä instituutioita ja yksittäisiä valtiosääntönormeja kuvaamalla alemmalle abstraktiotasolle laskeutuen valtioneelinten orgaanikäyttäytymistä yksittäisissä tapauksissa (orgaanitoimi tms.). Tällaisia tapauksia selostetaan ja eritellään myös sen selvittämiseksi, mihin suuntaan valtiosääntönormeja koskeva *orgaanikäytäntö* on kulkenut, jolloin »tapaus» on tunnistettavissa juuri oikeussäännön avulla (vrt. *Lipps* 1931, passim). Selvittämällä niitä oikeudellisesti relevantteja konkreetteja asiointiloja, jotka ovat vallinneet yksittäisen orgaanitoimen yhteydessä (»tapauksia») ja esittämällä noista asiointiloista yleistyksiä, koetetaan päästä selventä-

viin lausumiin asianomaisten toimivaltanormien sisällöstä. »Tapauksiin» viitataan siis samassa tarkoituksessa, kuin usein käytännössä tehdään keskusteltaessa siitä, mitä valtiosääntö jossain yksittäistapauksessa sallii ja mitä ei. Tällöin »tapaus» voi saada *ennakkotapauksen* (saks. Präzedenzfall) luonteen (vrt. Kirchheimer 1972, 29).

Siihen nähden että seuraavassa esityksessä ennakkotapauksilla on suhteellisen keskeinen sija, on samalla huomautettava siitä epävarmuustekijästä, mikä ennakkotapausajatteluun aina sisältyy: kahden tapauksen saman- tai erikaltaisuuden toteaminen vaikeutuu tai helpottuu aina sen mukaan, mitä vertaaja valitsee vertailukriteeriksi (ks. Aarnio 1971, 122—126). Kun tasavallan presidentti ei ole yleensä perustellut orgaanitoimiaan samalla tavoin kuin tuomioistuimet oikeudellisia ratkaisujaan, ei useinkaan ole mahdollista selvittää, onko presidentti toimivaltaansa käyttäessään käsittänyt jonkin aiemman »tapauksen» ennakkotapaukseksi. Tässä tutkimuksessa kiinnitetäänkin huomiota yhtä hyvin sellaisiin »tapauksiin», jotka *jälkikäteen arvostellen voidaan kuvata ennakkotapauksiksi*, ts. joiden yhteydessä vallinneesta konkreetista asiaintilasta on jälkikäteen tehtävissä sellainen yleistys, mitä aiemmissa »tapauksissa» vallinneista asiaintiloista ei ollut tehtävissä.

Presidentti-instituutio tutkimuksen kohteena. Presidentti-instituution keskeistä asemaa nykyhetken Suomessa ei yleensä kiistetä. Käytännössä on presidentinvallalle vuonna 1919 annettu liikkumavara käytetty melko lailla tyystin hyväksi, ensin satunnaisesti ja myöhemmin järjestelmällisesti. Presidentille kuuluvat valtaoikeudet täydentävät toinen toisiaan; presidentin asemaa emme ymmärrä, ellemmme ota huomioon presidenttiä *kaikkien* valtuuksiensa haltijana ja käyttäjänä. Lainsäädäntä työllistää eduskunnan; valtioneuvosto ja hallintokoneisto huolehtivat julkisen toiminnan rutiinista, sen yksityiskohtien tavattomasta paljoudesta. Mutta kun tiedämme eduskunnan epäyhtenäisyyden ja ministeristön heikon institutionaalisen aseman, voimme sanoa, että *tärkeiden valtiollisten ratkaisujen kannalta* 1970-luvun Suomessa presidentti-instituutio on merkittävin poliittinen valtakeskus.

Kaikki, mitä juuri sanottiin, puoltaa presidentti-instituution ottamista tutkimuksen — myös valtio-oikeudellisen tutkimuksen — kohteeksi. Silti saatetaan esittää vastaväitteitä.

Ne, jotka tuntevat valtioelämän jokapäiväistä käytäntöä, tietävät, että tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimet kietoutuvat toisiinsa

mitä moninaisimmin tavoin. Valtioneuvosto osallistuu niiden asioiden käsittelyyn, joista presidentti päättää, eikä aina voida erottaa, milloin »hallituksen» päätöksen takana on tosiasiaa presidentti, milloin ministeristö. Valtioneuvosto tosiasiaa saattaa käyttää — ja usein käyttää — presidentin valtuuksia. Eikö tästä johdu, että presidentin asemaa koskevassa tutkimuksessa olisi välttämättä yhtä laajasti käsiteltävä *sekä* presidentti-instituutiota *että* valtioneuvostoa?

Tekijän käsityksen mukaan presidentti on nykyisellään sillä tavoin itsenäisesti toimiva ja vaikuttava orgaani, että sen erillinen käsitteleminen on sekä mahdollista että tarpeellistakin. Pikemminkin: jos halutaan tunkeutua Suomen dualistisen hallitusjärjestelmän olennaisuuksiin, on tarkastelu rajoitettava ja keskitettävä siten, kuin tässä tutkimuksessa tehdään.

Ministeristön (myötä)vaikutus presidentin päätöksentekoon ei kuitenkaan voi olla näkymättä siinä tavassa, millä presidentin asemaa teoreettisessa esityksessä tarkastellaan. Käsillä olevassa tutkimuksessa ainekset on ryhmitelty siten, että historiallisen johdatuksen ja presidentintointia (asettaminen, sijaisuus, presidentin virasto) koskevan esityksen jälkeen otetaan tarkasteltavaksi presidentin päätöksentekofoorumin (valtioneuvoston) asettaminen. Seuraavina tulevat käsiteltäviksi presidentin päätöksentekomuodot sekä presidentin ja valtioneuvoston väliseen suhteeseen laajassa mielessä liittyvät ongelmat (presidentinvalta ja parlamentarismi). Vasta tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan presidentin muita valtuuksia; niiden käsittelyssä noudatettuja periaatteita selvitetään tarkemmin V luvussa. Teos päättyy valtiosääntöpoliittisten näkökohtien tarkasteluun.

Kirjallisuutta. 1) Valtiosääntönormeja koskevan tutkimuksen viimeaikaisista kehityssuuntauksista esittävät katsauksen mm. *Riepula*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana (1973), 54—63, ja *Laakso*, Hallituksen muodostaminen Suomessa (1975) 37—50. Metodikeskustelusta tällä loholla ks. myös *Jyränki*, Virallisen vastaväittäjän lausunto S. Laakson väitöskirjasta (LM 1975), 575—587, sekä *Eriksson*, Kritisk rätts-teori som ideologikritik (JFT 1975), 323—333; *sama*, Om rättnens samhällliga förankring (JFT 1976), 80—99; *sama*, Magistratura democratica och den italienska juristoppositionen (Oikeus 1977), 37—43.

2) Monet ulkomaiset valtionpäämiehen asemaa ja hallitusjärjestelmiä koskevat tutkimukset tarjoavat hyödyllisiä virikkeitä, lähtökohtia ja kysymyksenasetteluja suomalaisille tutkijoille. Niistä mainittakoon ensimmäisenä *Marzin* klassinen teos *Der achtzehnte Brumaire des Louis Bonaparte*

(teoksessa Marx/Engels, Werke, Bd. 8, 1973; alkuteos ilm. 1852, käänn. myös suomeksi), joka sisältää analyysin Ranskan presidenttivaltaisen II tasaval-
lan sortumisesta L. Bonaparten diktatuuriin. — *Beard, An Economic Inter-
pretation of the Constitution of the United States* (1939) selvittelee kiintoi-
sasti ja vakuuttavasti eri eturyhmien taloudellisten intressien vaikutusta
USA:n presidenttijärjestelmän syntyyn. — Saksasta USA:han natsivaltaa
paenneen *Kirchheimerin* esitys Weimar — and what then? (teoksessa Poli-
tics, Law and Social Change, 1969; saksank. alkuteos v:ltä 1930) sisältää
Suomen järjestelmää jossain määrin muistuttaneen ns. Weimarin valtio-
säännön (Saksa 1919—33) aikalaiskritiikin. — Ranskalainen *Duverger, La
monarchie republicaine* (1974), erittelee taitavasti pääministeri- ja president-
tikeskeisiä hallitusjärjestelmiä ja sivuaa myös Suomen oloja; ehdottomasti
suositeltava teos tästä aihepiiristä kiinnostuneille huolimatta yksittäisen
päättöksentekijän osuuden paikoittaisista ylikorostuksista. — *Benemy, The
Queen Reigns: She Does Not Rule* (1963) sisältää esityksen siitä, mitä valtaa
monarkkiselle valtionpäämiehelle Isossa-Britanniassa on jäänyt. — Samasta
tekee selkoa Ruotsin osalta — ennen vuoden 1974 perustuslakiuudistusta —
Ortmark, De okända makthavarna (1970), joka kiinnittää huomiota myös
monarkin yhteiskunnallisiin funktioihin. Ortmarkin esitys (vrt. myös saman
tekijän *Maktspelet i Sverige*, 1967) edustaa journalistista selvittelytapaa,
jolla — harkitusti käytettynä — voidaan saada esille sellaisia »pehmeitä
tosiasioita», joita tutkimus usein karttaa. — Lopuksi on mainittava länsi-
saksalaisen *Kaltefleiterin* yleisesitys valtionpäämiehen asemasta ja roolista
Länsi-Euroopan maissa, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parla-
mentarischen Demokratie* (1970). Kaltefleiter käsittelee myös Suomea. Esi-
tys ei nouse Duverger'n teoksen tasalle mutta antaa tiiviissä muodossa hyö-
dyllistä tietoa Länsi-Euroopan hallitusjärjestelmien kehityksestä.

I SUOMALAISEN PRESIDIALISMIN HISTORIALLISTA JUURIA

1. VALTIOSÄÄNTÖPOLIITTISTEN RINTAMIEN HAHMOTTUMINEN 1906—1916

Keisarinvallan kaaduttua Venäjän väliaikainen hallitus pani Suomessa ns. maaliskuun manifestilla vuonna 1917 vireille perustuslakiuudistuksen valmistelun, jonka tuloksena oli erinäisten vaiheiden jälkeen uuden hallitusmuodon antaminen itsenäistyneelle Suomelle 17.7.1919. Tämä valtiosääntöratkaisu oli laadultaan puoliparlamentaarinen — tai puolipresidiaalinen.

Kansainvälisestä näkökulmasta Suomen ottama valtiosääntöaskel oli oikaisu. Suomi ylitti eräät vaiheet, joissa esimerkiksi Ranskan valtiosääntökehitys oli pitkään viipynyt. Suoraan yli konstitutionaalisen valanjakomonarkian ja mannermaisen parlamentarismien mallin siirtyen tämä maa päätyi puolipresidiaaliseen järjestelmään ajankohtana, jona vastavaikutus parlamentarismia vastaan mannermaallakin (Saksa!) jo oli alkanut.

Vuoden 1919 perustuslakiuudistus nousi viime kädessä suomalaisen yhteiskunnan rakenteellisesta perusvastakohtaisuudesta. Korkeimpien valtionelinten keskinäisen suhteen järjestelyn takana oli yhteiskunnallisesti etuoikeutettujen ryhmien pyrkimys varmistaa asemansa myös valtiosääntöisin järjestelyin. Mutta tuon perusvastakohtaisuuden ohella myös eräät vuosien 1906—1919 valtiolliset ja muut yhteiskunnalliset erityisilmiöt vaikuttivat vuoden 1919 valintaan ja sitä ennakoineisiin väliaikaisiin valtiosääntöratkaisuihin. Tällaisia ilmiöitä olivat muun muassa vuoden 1906 eduskuntauudistus, tsaarinvallan lainsäädäntöpolitiikka vuosina 1907—1916, Suomen—Venäjän suhteen järkkäminen Venäjän valankumousten takia, Suomen itsenäistymispyrkimykset ja sisällissodan uhka syksyllä 1917. Sisällissodan jälkeen taas kannanottoja muokkasivat saksalaisten joukkojen maassaolo ja yleensä Saksan tukemat monarkistiset pyrkimykset, pelko yhteiskuntaluokkien välisen aseellisen yhteen-

oton uudistumisesta (oikealla) sekä pelko sisällissodan aikana valkoisten hallussapitämällä alueella vallinneen puolittaisen sotilasdiktatuurin (tästä ks. *Paavolainen* 1974, 166; vrt. myös *Killinen* 1956, 249—252; *Paasivirta* 1957, 98—117) pystyttämistä uudelleen (vasemmalla). Tässä mielessä voidaan sanoa, että vuoden 1919 hallitusmuoto kasvoi »talonpoikaisarmeijan pyssynpiipuista» (*Karapuu* 1973, 5).

Ulkomaiset doktriinit, ideologiat ja valtiosääntöratkaisut antoivat valmiita malleja, tarjoutuivat käytettäväiksi, kun eri yhteiskuntaryhmät Suomessa vuoden 1905 suurlakon jälkeen — ja etenkin vuosina 1917—1919 — etsivät intressejään tyydyttäviä poliittisen vallankäytön muotoja ja perusteluja legitimoimaan vallankäyttöä. Kotimainen valtiosääntö ja kokemukset sen toiminnasta myötävaikuttivat siihen, että vieraista malleista kehitettiin omaperäisiä muunnelmia ja lopulta se valtiosääntöratkaisu, jonka enemmistö vuonna 1919 omaksui.

Monarkistien ja tasavaltalaisten välinen vastakohtaisuus erityisesti vuonna 1918 sai aikanaan — ja on myöhemminkin saanut — osakseen kohtuuttoman suuren huomion. Tärkein vastakohtaisuus ei näet sittenkään ollut monarkistien ja tasavaltalaisten välinen vaan vallanjakoa ja eduskuntakeskeistä tai -valtaista järjestelmää kannattavien välinen (vrt. *Jutikkala* 1972, 109). Tämä vastakohtaisuus alkoi Suomessa hahmottua jo vuosina 1905—1907.

Vuoden 1906 eduskuntauudistus. Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksen vahvistaminen oli lujittanut Suomen valtiosäätyjen asemaa ja samalla avannut tietä käsityksille, että säädyt edustivat koko kansaa eivätkä jokainen erikseen suppeaa eturyhmää.

V. 1869 VJ 1 §:ssä säädettiin: »Suomen suuriruhtinaanmaan valtiosäädyt, jotka, kokoutuneina valtiopäiville, *edustavat Suomen kansaa* (kurs. tässä), ovat Ritaristo ja Aateli, Pappissääty, Porvarissääty ja Talonpojan-sääty.»

Lausuma siitä, että valtiosäädyt edustivat koko kansaa ei tosin vastannut todellisuutta. Vaalioikeutettujen määrä suhteessa koko väestöön oli vähäinen (ks. esim. *Jyränki* 1973, 101), ja valtiopäivämiesten valintaan oikeutetuista joillekin varallisuus antoi enemmän ääniä kuin toisille; osa valtiopäivämiehistä (aateli) sai paikkansa säädyssä suoraan syntyperänsä nojalla (ks. tark. *Jutikkala* 1974, passim.).

Kun yhteiskunnallisen tyytymättömyyden aiheuttama, Venäjällä vuonna 1905 alkanut lakkoliike levisi Suomeen, siihen liitettiin täällä vaatimuksia — paitsi autonomian kavennusten poistamisesta — myös eduskuntauudistuksesta.

Kansainvälisesti katsoen Suomen kansanedustuslaitoksen uudistus oli myöhässä. Porvaristo oli jo vuosisadan vaihteessa nousemassa Suomen johtavaksi yhteiskuntaluokaksi, mutta sillä ei ollut asemaansa vastaavaa vaikutusvaltaa säätyvaltiopäivillä. Asiantila oli siten toinen kuin monissa Länsi-Euroopan maissa, joissa johtavaksi luokaksi noussut porvaristo ei 1800-luvun jälkipuoliskolla enää saattanut hyväksyä toimeenpanoelimestön itsenäisyyttä vaan halusi parlamentin välityksellä valvoa myös hallitusta ja toimeenpanovaltaa. Kun se oli saanut parlamentin valvontaansa, se pyrki aikaa myöten hankkimaan kaiken vallan parlamentille ja siirtämään tosiasiallisesti kokonaan parlamentille sen suverenisuuden, joka itse asiassa kuului kansalle. Näin oli käynyt muun muassa Ranskassa. Siellä tasavallan presidentille oli III tasavallan valtiösäännössä (1875) tosin uskottu huomattavat valtaoikeudet, mutta nämä valtuudet olivat tosiasiallisesti siirtyneet parlamentille oikeudellisesti ja poliittisesti vastuunalaisen hallituksen käyttöön (ns. mannermainen l. ranskalainen parlamentarismi; siitä ks. s. 15). Parlamentin valta oli liberaalin porvariston iskusana ja parlamentin valta oli 1800-luvulla tosiasiassa porvariston valtaa (*Kirchheimer* 1969, 49).

Parlamentin pitämiseksi porvariston valvonnassa käytettiin Länsi-Euroopassa monia keinoja, kuten kaksikamarijärjestelmää ja vaikeutettua säätämisyjärjestystä. Tärkeimpiä noista keinoista olivat parlamenttivaaleissa sovelletut vaalioikeuden välilliset ja välittömät, oikeudelliset ja tosiasialliset rajoitukset, vaalioikeuden säätäminen erillaiseksi eri väestöryhmille ja jopa äänestystoimituksen määrääminen julkiseksi (*Duverger* 1963, 87 ss.).

Suomessa parlamentarismien ideologia ei saanut merkittävää kannatusta porvarillisten ryhmien keskuudessa. Vuonna 1905 nämä ryhmät ensisijaisesti vaativat Suomen autonomisten oikeuksien palauttamista. Vaalioikeuden ulottamista koko kansaan ja kansanedustuslaitoksen uudistamista vaati ensisijaisesti työväenliike. Työväenliikkeen vaatimusiin suostuminen tässä kohtaa (taustasta ks. esim. *Jyränki* 1973, 102) riisti itse asiassa maaperää parlamentarismien vastaiseltakin juurtumiselta porvariston keskuuteen Suomessa.

Kun säätyedustuslaitos vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksellä korvattiin yleisen ja yhtäläisen vaalioikeuden pohjalta valitulla yksikamarisella eduskunnalla, mentiin ehkä pitemmälle, kuin luokkien väliset tosiasialliset valtasuhteet olisivat edellyttäneet. Teollisuustyöväestöä oli Suomessa melko vähän ja maata omistamaton maalaisköyhälistö heikosti organisoitunutta. Kaiken kaikkiaan omistamattoman luokan järjestäytymisen ja yhteiskunnallisen tietoisuuden taso ei ollut varsin korkea. Mutta toisaalta eduskuntauudistus kiihdytti tämän luokan organisoitumista, ja Suomen jo silloin suhteellisen korkea kansansivistyksen taso antoi hyvän pohjan poliittiselle valistustyölle. Sosialidemokraattinen puolue kokosi kannattajikseen teollisuus- ja maataloustyöväestöä, maanvuokraajia ja osan pikkuporvaristostakin. Siitä tuli jo yksikamarisen eduskunnan ensimmäisissä vaaleissa eduskunnan suurin puolue (sen kannatustaustasta v. 1907 vaaleissa ks. esim. *Soikkanen* 1975, 173 ss.). Viimeisissä vaaleissa ennen Venäjän vallankumousta se sai eduskunnassa ehdottoman enemmistön. Suomen yksikamarisesta eduskunnasta ei tullut sillä tavoin porvariston valvomaa laitosta, niin kuin parlamentit 1800-luvun Euroopassa yleensä olivat olleet.

Porvariston vaatimukset v. 1906: konstitutionaalinen monarkia. Porvarillisten piirien suhtautuminen yksikamariseen eduskuntaan oli alusta alkaen kaksiarvoinen. Toisaalta eduskunta oli niille Suomen autonomian ensimmäinen puolustaja; siksi myös eduskuntaa oli puolustettava. Mutta uudessa eduskunnassa oli siihen asti edustusta vaille jääneillä yhteiskuntaryhmillä mahdollisuus hankkia edustajilleen jopa enemmistö. Tämä *yleisestä ja yhtäläisestä vaalioikeudesta johtuva yhteiskunnallinen riski* aiheutti — ainakin eräillä tahoilla — sellaista kielteistä asennoitumista kansanedustuslaitokseen ja sen oikeuksiin, mitä ei ollut esiintynyt säätyeduskunnan aikana.

Keisarinvaltaan oli porvarillisilla piireillä vähintään yhtä kaksiarvoinen asenne kuin eduskuntaan. Sikäli kuin keisarinvalta uhkasi autonomiaa, siihen suhtauduttiin varauksellisesti. Mutta porvaristo ei käynyt vaatimaan uudelle kansaneduskunnalle mitenkään keskeistä asemaa valtioelämässä, ei edes sen jälkeen kun keisarinvalta oli vuonna 1917 kaatunut ja parlamentarismista olisi voinut tulla keskeinen valtiollinen aate (vrt. *Duverger* 1974, 86). Suomen kansanedustuslaitos oli puitteiltaan ja kokoonpanoltaan jo toisenlainen kuin ne parlamentit, joiden ympärille parlamentarismi länsieurooppalaisena ideologiana oli kehittyntyt.

Vuosina 1905—07 porvarilliset puolueet kannattivat hallitusmuodon uudistamista *konstitutionaalisen monarkian* pohjalta.

Konstitutionalismi. Irrallisena käsitteenä konstitutionalismi on aatesisällöltään tyhjä. Sisältönsä se saa vasta, kun tarkataan, millaista yhteiskunnallista järjestelmää suojaa se valtiosääntö, johon valtionorgaanit sidotaan. Ks. *Bihari*, *Socialist Representative Institutions* (1970), 179. Historialliselta kannalta perustuslaillinen monarkia hallitustapana ilmensi *porvariston valvoman* edustuslaitoksen syvää epäluuloa monarkiaa kohtaan. Valtiosääntö oli kompromissin tulos; se oli asiakirja, johon oli kirjattu välivaihe monarkin ja porvariston välisessä valtataistelussa. Ks. *Kirchheimer*, *Funktionen des Staats und der Verfassung* (1972), 30; *Jyräki*, *Kontinuiteetti, legaliteetti, stabiliteetti* (Oikeustiede V, 1974), 5 ss. Konstitutionalismin historiallisesta taustasta ja yhteiskunnallisista juurista Ranskan vallankumoukseen saakka ks. *Kovács*, *New Elements in the Evolution of Socialist Constitutions* (1968), 19—58. — Suomessa konstitutionalismin tausta oli jossain määrin erilainen kuin muualla Euroopassa. Ks. siitä *Jussila*, *Oikeushistoria päivänpolitiikan palveluksessa* (Oikeudellisen tutkimuksen problematiikkaa, 1975), 83—84, ja *sama*, *Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808—1863* (1969), passim.

Perustuslaillisista (porvarillisista) puolueista koostunut senaatti hyväksyi vuonna 1907 *ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi*, jolla pyrittiin ensisijaisesti kirjaamaan autonomian aikainen tosiasiallinen valtiojärjestys (ennen routavuosia) ja toissijaisesti jossain määrin kehittämään sitä (ehdotuksesta ks. sen ptk 1907: I f. 281 ss./1.6.1907; julkaistu myös sarjassa *Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut* n:o 13/1975). Ehdotus oli kirjoitettu sellaista konstitutionaalista monarkiaa varten, jossa hallitsijalla olisi ollut todellista valtaa; se raukesi kuitenkin hallitsijan vastustukseen. Samoin raukesi yritys saattaa erillisellä perustuslainmuutoksella senaatin jäsenet oikeudellisesti vastuunalaisiksi hallitustoimistaan (*Puhakka* 1923, 45). Suomen valtiollista järjestelmää ei siten autonomian loppuvaiheessakaan voinut nimittää konstitutionaaliseksi — puhumattakaan siitä, että kotimaisesta hallituksesta (= senaatin talousosastosta) olisi tullut eduskuntapuolueisiin nojaavaa parlamentaarista hallitusta edes sanan laveimmassa mielessä (vuosien 1907—09 välivaiheesta ks. tosin *Jutikkala* 1972, 82—83). Mutta perustuslaillisen hallitustavan vajavaisuus ja epävarmuus konstitutionalismin vastaisesta toteuttamisesta ei estänyt vanhoillisia piirejä eduskuntauudistuksen yhteydessä ottamasta olemassaolevaakin keisarinvaltaa (veto-oikeus!) huomioon tulevaisuudessa ehkä syntyvän radikaalin eduskuntaenem-

mistön vastapainona (ks. esim. *Nordenstreng* 1937, 329, 332). Suomalainen konstitutionaalinen porvaristo ei kaikessa asettunut vastakkaissuhteeseen konstitutionalismia hyljeksivän hallitsijan kanssa.

Sosialidemokratian vaatimukset v. 1906: eduskunta keskeiseksi orgaaniksi. Sosialidemokraattisen työväenliikkeen suhtautuminen keisarinvaltaan oli toinen. Vuoden 1906 eduskunta- ja vaalioikeusuudistus avasi työväenliikkeelle mahdollisuuden eduskuntaenemmistön valtaamiseen. Tämän näkymän edessä työväenliike vaati *eduskunnan asettamista keskeiseksi valtioneimeksi*.

Suomen sosialidemokraattinen puolue hyväksyi vuonna 1906 verrattain yksityiskohtaisen ohjelman hallitusmuodon uudistamiseksi. Lähtökohtana oli ajatus, ettei eduskunnalta voinut toivoa yhteiskunnallisia parannuksia, niin kauan kuin eduskunnalla ei ollut sen enempää oikeuksia kuin vanhat perustuslait ja uusi valtiopäiväjärjestys sille antoivat. Eduskunta oli siksi vapautettava voimattomuuden tilastaan. Ohjelma-luonnoksen Oulun puoluekokouksessa (1906) esitellyt O. V. Kuusinen täsmensi asian seuraavasti:

»Sitä varten on koko nykyinen hallitusmuotomme sillä tavalla uudistettava, että valtiollisen vallan täydellisyys, suvereniteetti, mikä nyt on yksinvaltiaan käsissä, luovutetaan koko kansalle, jolle se korkeamman oikeuden kuin nykyisten perustuslakiemme mukaan kuuluu, sekä korotetaan kansan valitsema eduskunta suvereenisen kansantahdon voimakkaaksi kannattajaksi. Korkeampaa, mahtavampaa valtionorgaania kuin kansaneduskunta ei kansanvaltaisessa valtiossa saa olla. Sen määräämisvaltaa voi rajoittaa vain yleinen kansanäänestys.» Ks. *Suomen Sos. dem. puolueen 5. edustajakokouksen pöytäkirja* 20.—27. 8. 1906, 130—131. Hyväksytyistä pon-sista ks. s. 135—136, 143, 147. — O. V. Kuusisen samanaikaisesta ajattelusta ks. myös *Kuusinen*, Kysymys hallitusmuotomme uudistamisesta (Sosialistinen Aikakauslehti 1907), 3—10.

Sosialidemokraattisen puolueen vuonna 1906 hyväksymien valtiosääntöpon-sien pääkohdat olivat: 1) eduskunnan lainsäädäntöoikeutta oli laajennettava siihen suuntaan, että eduskunta sai vapaasti ottaa käsiteltäväkseen sekä ratkaisevasti päättää mitä lainsäädäntäkysymyksiä tai lakiehdotuksia tahansa; 2) eduskunnalle oli myönnettävä tarpeellinen vaikutus- ja valvontavalta maan yleiseen hallitukseen nähden (parlamentaarinen periaate oli ulotettava koko hallitustoimintaan); 3) eduskunnalle

oli myönnettävä tehokas määräämis- ja valvontaoikeus valtion tuloa tuottavan omaisuuden ja valtiovarain hoitoon nähden.

O. V. Kuusisen edellä lainatussa puheenvuorossa hämmöttävät Jean-Jacques Rousseau'n *kansansuvereenisuusopin* pääajatuksukset. Suvereenisuus valtiossa on yksi, jakamaton ja luovuttamaton; se voi kuulua vain kansalle. Kansalaisten enemmistö hallitsee valtiota kaikkien yhteisen edun (yleistahdon, ransk. *volonté générale*) mukaisesti. Valtiosäännönkin antaminen pohjaa kansan suvereenisuuteen; se on tulosta kansan perustuslakiasäättävän vallan (ransk *pouvoir constituant*) käytöstä (Rousseau'n ajatuksista ks. *Baumgarten* 1945, 432—433; *Bihari* 1970, 14—18; *Kühnl* 1973, 20—21; *pouvoir constituant*-käsitteestä ks. myös *Jyränki* 1974, 8 ss.).

Toisaalta sosialidemokraattien esittämällä valtiosääntömallilla oli huomattavia yhtymäkohtia ranskalaisen parlamentarismien kanssa, jonka Suomen porvarilliset piirit olivat torjuneet.

Ranskalainen parlamentarismi. Ranskan III tasavallan valtiosäännön (1875) ideologiset juuret olivat itse asiassa kokonaan muualla kuin kansansuvereenisuusopissa. Tässä valtiosäännössä oli runsaasti vallanjako-opin erään johdannaisen, Benjamin Constantin *pouvoir neutre*-ajattelun (siitä ks. s. 26) jälkiä. Käytännössä Ranskan valtiosääntökehitys oli kuitenkin nopeasti vuoden 1875 jälkeen lähtenyt parlamentaariseen suuntaan. Ks. *Duverger*, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (1963), 445 ss.; *Kaltefleiter*, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie* (1970), 109—121; *Loewenstein*, *Verfassungslehre* (1959), 86—90.

Kuusisen ja koko vanhan työväenliikkeen on osoitettu saaneen valtiosääntöideologiaansa huomattavia vaikutteita keskieuropalaisen vasemmistososialidemokratian tärkeältä edustajalta Karl Kautskylta. Kautsky'n mukaan yhteiskunnallinen vallankumous, vallan ottaminen kansan enemmistön käsiin sen etujen mukaisen politiikan toteuttamiseksi ja porvariston luokkaherruuden lopettamiseksi, edellytti valtiovallan valtaamista. Tähän oli yleinen ja yhtäläinen vaalioikeus tärkein — mutta ei ainoa keino; parlamentista oli tehtävä kansan palvelija. Kun tämä tila oli saavutettu, parlamenttia voitiin käyttää taloudellisten valtasuhteiden muuttamiseen sillä edellytyksellä, ettei ollut olemassa parlamentin kanssa kilpailevia itsenäisiä valtionelimiä. Mutta eduskunta ei ollut monopoli-asemassa kansan tahdon ilmaisijana; tarvittaessa oli käytettävä myös kansanäänestystä (*Nieminen* 1974, 10—11).

Keisarin lainsäädäntöpoliittinen rooli Suomessa v. 1906—1916. Kokeemukset autonomian ajan yksikamarisen eduskunnan toiminnasta vahvistivat sosialidemokraattien käsitystä vuoden 1906 valtiosääntöohjelman toteuttamisen välttämättömyydestä. Monet sosialidemokraattien ja uudistusystävällisten porvarillisten ryhmien yhdessä eduskunnassa perilleajamat lainsäädäntöhankkeet pysähtyivät siihen, että keisari päätti jättää eduskunnan hyväksymän lakiehdotuksen vahvistamatta, tai siihen, että senaatti ei edes toimittanut ehdotusta keisarin vahvistettavaksi. Sosialidemokraatit ymmärsivät asian siten, että *veto-oikeuden käyttö* tai *vahvistuksen viivyttäminen* oli enimmäkseen lähtöisin niistä porvarillisista piireistä, joiden edustajat olivat asianomaisia lainsäädäntöhankkeita eduskunnassa vähemmistöön jääden vastustaneet. Yhteiskunnallisen uudistustyön toteutuminen edellytti siten irti pääsyä hallitsijan vallasta.

Keisarin ehkäisemiä lainsäädäntötoimia. Keisarin ja senaatin toimet kohdistuivat erityisesti sellaisiin lakiehdotuksiin, jotka eduskunta oli hyväksynyt edustaja-aloitteen (eduskuntaesityksen) pohjalta. Tällaisista lakiehdotuksista, jotka jäivät vaille keisarin vahvistusta, on mainittava seuraavat yhteiskuntapoliittisesti keskimääräistä tärkeämmät hankkeet: 1) yleisen ja yhtäläisen vaalioikeuden ulottaminen kunnallishallintoon (hyv. äänin 146—41 1908 II vp ptk 2284; tekstistä ks. *Edusk. asetusehd./Edusk. esit. miet. 2/1908 II vp*); 2) metsästysoikeuden laventaminen valtion omistamilla mailla (hyv. äänin 110—78 1909 II vp; *Edusk. asetusehd./Edusk. esit. miet. 1/1909 II vp*); 3) yleisen oppivelvollisuuden voimaansaattaminen (hyv. äänin 142—41 1910 vp ptk 1032; *Edusk. asetusehd./Edusk. esit. miet. 3/1910 vp*); 4) työnvälitystoiminnan saattaminen julkiseen valvontaan (hyv. äänin 125—53 1911 vp ptk 558; *Edusk. asetusehd./Edusk. esit. miet. 3/1911 vp*). — Mainituista hankkeista ks. myös *Alanen*, *Santeri Alkio* (1976), 405; *Laine*, *Suomen poliittisen työväenliikkeen historia III* (1946), 25—28, 59, 100; *Tuominen*, *Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta* (teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia V*, 1958), 314—318, 349, 367—368, 386—387. — Kun perustuslaki ei asettanut määräaikaa, jonka kuluessa keisarin oli tehtävä päätös eduskunnan hyväksymän lakiehdotuksen vahvistamisesta, saatettiin joissakin tapauksissa, kuten työntekijäin tapaturmavakuutuslainsäädännön kohdalla (ks. *Tuominen m.t. 363—372*), vahvistusta viivyttää vuosikausia ennen sen myöntämistä.

Kirjallisuutta (I.1.). Autonomian ajan valtiojärjestyksestä yleisesti *Jutikkala*, *Luentoja Suomen valtiojärjestyksen historiasta* (1972), 66—106, ja *Backman*, *Rikoslaki ja yhteiskunta I* (1976), 180—190. — Kauden hallituselimistöstä on perusteos *Rauhala*, *Keisarillinen Suomen senaatti 1809—1909 I—II* (1915—21). — Valtiosäätyjen toiminnasta (1863—1906) ks. *Tuominen*,

Suomen kansanedustuslaitoksen historia III (1974), ja säätyedustuslaitoksen kokoonpanosta, työmuodoista ja valtuuksista Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV (1974) (*Jutikkalan, Liliuksen ja Tuomisen* kirjoittamat jaksonot). — Vuoden 1906 eduskuntauudistuksesta ja sen taustasta ks. *Seitkari*, Edustuslaitoksen uudistus 1906 (teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia V, 1958); *Teljo*, Suomen valtioelämän murros 1905—08 (1949); *Jyränki*, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos (1973), 101—106. — Vuoden 1906 jälkeisestä ajasta ks. *Tuominen*, Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta (teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia V, 1958). — Keisarinvallan yhteiskunnallisesta roolista v:n 1906 jälkeen ks. myös *Laine*, Suomen poliittisen työväenliikkeen historia III (1946).

2. EDUSKUNTAKESKEISYYDEN PERIAATE VOITOLLA

Vuoden 1917 valtalakiehdotus. Venäjän keisarin kruunusta luopuminen maaliskuun 1917 vallankumouksen yhteydessä ja Venäjän tosiasiallinen — syyskuussa 1917 muodollisestikin julistettu — muuttuminen tasavallaksi herättivät kysymyksen siitä, millä elimellä oli oikeus käyttää sitä valtaa, joka Suomen perustuslakien mukaan kuului Suomen suuriruhtinallalle. Suomen eduskunta, jossa vuodesta 1916 oli sosialidemokraattinen enemmistö, myönsi Venäjän väliaikaisen hallituksen korkeimman vallan käyttäjäksi Suomessa eri tavoin, muun muassa hyväksymällä sen, että väliaikainen hallitus keväällä 1917 nimitti Suomen senaattiin uudet jäsenet (*Jyränki* 1974, 22 ss.).

Eduskunta otti myös kesällä 1917 käsiteltäväkseen Venäjän väliaikaisen hallituksen sille antaman esityksen laiksi, jonka tarkoituksena oli siirtää keisarin valta Suomen osalta — eräin tärkein poikkeuksin (mm. eduskunnan toiminnasta päättäminen) — Suomen senaatille. Eduskunnassa lakiehdotus sai erinäisten vaiheiden jälkeen lopuksi aivan toisen sisällön: siitä tuli asiakirja, jolla korkein valta Suomessa — ulko- ja sotilasasioita lukuunottamatta — haluttiin siirtää eduskunnalle.

Vastauksessaan Venäjän väliaikaisen hallituksen antamaan esitykseen (*Edk:n vast/HE 9/1917 vp* — Ehdotus laiksi korkeimman vallan käyttämisestä) eduskunta totesi, että hallitsijan oikeuksien lakattua eduskunta, joka edusti Suomen kansaa, oli esteetön käyttämään Suomessa korkeinta hallitusvaltaa. Eduskunnan hyväksymässä ehdotuksessa ei ryhdytty täsmällisesti määrittelemään eduskunnan ja toimeenpanovaltaa käyttävän

senaatin suhdetta; se oli tapahtuva vasta tulevaisuudessa. Mutta jo tässä vaiheessa eduskunta — hyväksymällä valtalakiehdotuksen — selitti pidättävänsä itselleen eräät tärkeimmät asiat. Eduskunta muun muassa vahvistaisi lakiehdotukset, mikä merkitsi, että se *yksin päättäisi myös perustuslaeista*, siis valtiojärjestyksen perusteista.

Ehdotus valtalaksi hyväksyttiin eduskunnassa perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, ehdotus julistettiin kiireelliseksi äänin 165—27 ja hyväksyttiin äänin 136—55. Ehdotuksen päätukijoita olivat sosialidemokraatit, joiden lähtökohtana oli vuoden 1906 puoluekokouskannanotto. Valtalakiehdotus meni tosin pitemmälle kuin mainittu kannanotto muun muassa siinä, että eduskunnan oli määrä ottaa ja erottaa hallituksen jäsenet.

Valtalakiehdotuksen taakse yhtyivät useat sellaisetkin — etenkin porvarilliset — kansanedustajat, jotka eivät eduskuntakeskeistä järjestelmää varsinaisesti kannattaneet. Monien kannanoton saneli se, että ehdotuksen hyväksymistä pidettiin alkuaskeleena itsenäisyyden suuntaan (Alkio 1918, 8; Lindman 1968, 83). Täyttä valtiollista itsenäisyyttähän tämä lakiehdotus, joka edelleen jätti mm. ulko- ja sotilasasiat venäläisille orgaaneille, ei edellyttänyt.

Eduskunta korkeimman vallan haltijaksi 15.11.1917. Marraskuussa 1917 Venäjällä tapahtui uusi vallankumous, jonka yhteydessä bolševikkipuolue saavutti johtavan aseman. Suomessa porvarilliset puolueet käsittivät marraskuun vallankumouksen vaaraksi täkäläiselle yhteiskuntajärjestykselle. Mielialat kypsyivät suopeiksi irtautumiselle Venäjästä niissäkin suomalaisissa piireissä, jotka eroa olivat aiemmin vastustaneet. Samalla muuttui suhtautuminen siihen, miten korkeimman vallan (aikaisemman suuriruhtinaan vallan) käyttämisestä Suomessa olisi päätettävä: yksipuolista eduskunnan päätöstä ilman Venäjän valtionorgaanien suostumusta pidettiin nyt mahdollisena.

Yritykset erityisen valtionhoitajan tai kolmijäsenisen valtionhoitajakunnan asettamiseksi eivät saaneet eduskunnan enemmistön kannatusta. Kun asia 15.11.1917 tuli eduskunnassa uudelleen esille, ehdotettiin, että eduskunta päättäisi antaa keisarin ja suuriruhtinaan vallan käyttämisen senaatin talousosastolle. Eduskunta hyväksyi kuitenkin vastaehdotuksen, jonka mukaan se *päätti itse toistaiseksi käyttää korkeinta valtaa* (1917 II vp ptk 145).

Korkeimman vallan ottaminen eduskunnalle hyväksyttiin sosialidemokraattien, maalaisliiton ja eräiden ns. porvarillisten aktivistien äänin (127—68). Ratkaisevassa asemassa oli maalaisliitto. Tällä puolueella oli populistisesta ideologiasta (siitä ks. *Alanen* 1976, 367) nouseva oma valtiosääntölinja, joka eräissä asioissa oli varsin lähellä vasemmiston kantaa (ks. myös *Jyränki* 1973, 174—180). Mutta maalaisliiton kannanotto korkeimman vallan ottamiseen — kuten myös valtalakiehdotukseenkin — oli myös yhteydessä ajankohdan tärkeiden poliittisten päämäärien tavoitteluun. Maalaisliitto halusi marraskuussa 1917 eduskunnalta periaatteellista kannanottoa valtiollisen itsenäisyyden puolesta. Toiseksi se koetti torjua uhkaamassa olevaa sisällissotaa taipumalla mahdollisimman pitkälle sosialidemokraattien valtiosääntöpoliittisiin vaatimuksiin (*Alanen* 1976, 439—460; vrt. Alkion puheenvuoroon 1917 II vp ptk 125). Kun syksyn 1917 väkivaltaisuuDET osoittivat yhteiskuntaluokkien välisen sovittelun käytännössä mahdottomaksi, maalaisliitto oli kohta 15. 11. 1917 jälkeen valmis »käytännöllisistä syistä» (sitaatti Alkiolta, *Alanen* 1976, 464) osittain kannattamaan porvarillisten ryhmien päälinjaa ja uskomaan senaatin talousosastolle eräitä eduskunnan valtuuksia.

Hallitusmuotoehdotus eduskunnassa ennen sisällissotaa. Maalaisliiton kannanotto valtalakiehdotukseen oli kesällä 1917 repinyt porvarillisen valtiosääntörintaman hajalle — jopa K. J. Ståhlbergin ja S. Alkion välirikoon saakka (*Alanen* 1976, 443—444). Väliaikaisten valtiosääntöratkaisujen osalta tämä rintama eheytyi huomattavasti, kun maalaisliitto jo marraskuussa asettui tukemaan osittaista vallansiirtoa senaatin talousosastolle (siitä ks. esim. *Jyränki* 1974, 15 ss.). Mutta valmisteltaessa pysyväksi tarkoitettua perustuslakiuudistusta ilmeni, ettei porvarillisen rintaman eheytyminen ollut vielä ulottunut tälle lohkolle.

Lokakuussa 1917 oli valmistunut perustuslakikomitean mietintö, joka tuon ajan oloissa oli luonnehdittavissa poliittisen oikeiston ehdotukseksi. Komitean lähtökohtana oli *senaatin vuonna 1907 hyväksymä hallitusmuotoehdotus*. Monessa kohtaa komitea tyytyi suoranaisesti jäljentämään tämän kymmenen vuotta vanhemman ehdotuksen sanamuotoja. Tällaisilta osin — kun kysymys oli valtionpäämiehen aseman sääntelystä — oli tarpeen vain nimityksen vaihtaminen: keisarin ja suuriruhtinaan tilalle kirjoitettiin tasavallan presidentti. Presidentille oli myös siirretty osa niistä funktioista, jotka vuoden 1907 ehdotuksessa oli varattu kenraalikuvernöörille.

Perustuslakikomitean kokoonpano ei työn alkuvaiheessakaan, jolloin kaikki jäsenet osallistuivat toimintaan, kuvastanut vuoden 1917 parlamentaarisia voimasuhteita. Näin ei ollut laita edes uusien vaalien jälkeen, jotka pidettiin 1.—2.10.1917. Komitean toimintaan osallistui työn loppuun saakka vain yksi vasemmistolainen. Maalaisliiton johtava hahmo, Santeri Alkio, jäi varhaisvaiheessa pois komitean kokouksista, eikä maalaisliitto liioin komitean hallitusmuotoehdotusta syksyllä 1917 hyväksynyt (Alanen 1976, 444—450).

Joulukuussa 1917 Svinhufvudin senaatti antoi eduskunnalle esityksen, joka sisälsi tasavaltaiselle pohjalle rakentuvan ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1917 II vp). Ehdotus noudatti pääasiassa perustuslakikomitean linjoja.

Veto-oikeus v. 1917 HM-ehdotuksessa. Selväpiirteistä oikeistokantaa kuvasti esimerkiksi vuoden 1917 lopulla annetun HM-ehdotuksen 14 §:ään sisältynyt tasavallan presidentin veto-oikeuden sääntely: vahvistamatta jätetty lakiehdotus olisi tullut lakina voimaan ainoastaan, jos eduskunta olisi sen vaalien jälkeen uudelleen hyväksynyt kahden kolmanneksen enemmistöllä.

Kun hallituksen esitys uudeksi hallitusmuodoksi otettiin eduskunnassa käsiteltäväksi, osoittautui, että sosialidemokraatit olivat siirtyneet *puhtaasti eduskuntavaltaisen* mallin kannalle. Heidän mielipiteitään ilmensi O. V. Kuusinen eduskunnassa mm. seuraavasti:

»Mutta kysymys on siitä, hyväksytäänkö sellainen järjestelmä, että eduskunnalle ylipäänsä tulee kuulumaan korkein valtiovalta, niin ettei sen rinnalla saa olla mitään valtioneelintä, jolla olisi itsenäinen valta vastustaa eduskunnan tahtoa, vaan että toimeenpaneva valtioneelin olisi sellainen, jonka tulee noudattaa eduskunnan tahtoa ja sen antamia ohjeita, vai tuleeko sellainen hallitusjärjestelmä, jossa on valta jaettu, jossa osa vallasta kuuluu eduskunnalle ja osa hallitukselle, niin että hallitus sen valtansa nojalla voi todella hallita maata ja vieläpä hallita itse asiassa myös eduskuntaa. Onko kansan sallittava käyttää eduskuntansa kautta itsehallintoa, vai onko kansa jätettävä harvainvallan alamaiseksi?» Ks. 1917 II vp ptk 349/5.12. 1917. — Kuusisen periaatteellisesti merkittävä valtiosääntöpuheenvuoro käsitti ptk s. 348—355.

O. V. Kuusinen torjui nimenomaisesti senaatin hallitusmuotoehdotuksen, jossa »suurin osa valtiovaltaa on jätetty yhden ainoan miehen käsiin,

jolla on nimenä presidentti». Erityisesti hän tässä kohtaa viittasi kokemuksiin Ranskassa, jossa kansan valitsemasta valtionpäämiehestä oli kahdessakin vaiheessa, viimeksi ns. toisen tasavallan (1848—1851) kukistuttua, tullut keisari. Presidiaalisesti korostunut valtiomuoto oli siis vaarallinen tasavallalle. Tässä Kuusisella kertautuivat samat ajatuksenkulut kuin Karl Marxin Louis Bonaparte-kritiikissä (ks. *Marx* 1973: vrt. myös *Duverger* 1963, 438—439).

Ranskalaisen parlamentarismin Kuusinen torjui sillä perusteella, että se jätti liian vähän valtaa parlamentin välittömästi käytettäväksi. Sitä vastoin sveitsiläisessä järjestelmässä — niin kuin Kuusinen sen ymmärsi — hallitus oli velvollinen noudattamaan eduskunnan antamia ohjeita; juuri tällaiseen järjestelmään oli pyrittävä (ks. tark. *Lindman* 1968, 349). Itse asiassa siihen oli sosialidemokraattien mielestä jo päästykin eduskunnan 15.11.1917 tekemällä päätöksellä. Erityistä valtionpäämiestä, tasavallan presidenttiä, ei tarvittaisi. Eduskunta valitsisi hallituksen jäsenet ja määräisi yhden näistä hallituksen puheenjohtajaksi.

Sosialidemokraatit eivät saaneet valtiosääntökannanotolleen miltään taholta varauksetonta tukea. Mutta kun maalaisliitto monissa kysymyksissä kuitenkin kallistui samalle suunnalle, näiden kahden puolueen edustajat — saaden osaksi hajakannatusta muiltakin ryhmiltä — pystyivät eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsittelyissä vuodenvaihteessa 1917/1918 muokkaamaan hallitusmuotoehdotusta *eduskuntakeskeiseen suuntaan*. Valiokunnan kannaksi tuli ennen sisällissotaa, että eduskunnan olisi valittava ministeristön jäsenet, ettei tasavallan presidentillä olisi veto-oikeutta eduskunnan hyväksymiin lakiehdotuksiin nähden, ei aseuksenanto-oikeutta eikä valtaa määrätä ennenaikaiset vaalit ja hajaannuttaa eduskunta (*Lindman* 1968 a, 353).

Ennenaikaisten vaalien määrääminen. Hallituksen HM-ehdotuksessaan ei nimenomaisesti ollut lueteltu presidentin valtaoikeuksien joukossa oikeutta määrätä ennenaikaiset vaalit ja hajaannuttaa eduskunta. Toisaalta pääsäännös ennenaikaisten vaalien määräämisestä sisältyi toiseen säädöksen, nimittäin vuoden 1906 VJ:een (3.2 §). Mainitun valtuuden poistaminen olisi siten tarkkaan ottaen edellyttänyt myös VJ 3.2 §:n kumoamista. Senaatin oikeustoimituskunnan päällikkö Onni Talas kosketteli asiaa puheessaan eduskunnassa (1917 II vp ptk 368—369), mutta ei selvästi ottanut kantaa siihen, oliko mainittu valtuus tarkoitus jättää presidentille vai ei. Joka tapauksessa perustuslakivaliokunta hylkäsi tammikuussa 1918 sen kokouksessa tehdyn ehdotuksen, että »presidentille annettaisiin hajoitusoikeus».

Punaisen Suomen valtiollinen järjestys ja kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotus. Konkreettista hahmoa ja yksityiskohtaisuutta sosialidemokraattien eduskuntakeskeinen valtiosääntöideologia sai vasta, kun yhteiskuntaluokkien aseellinen välienselvittely 27.1.1918 oli alkanut. Työväenjärjestöt ottivat vallan Etelä-Suomessa ja perustivat sinne vallankumouksellisen hallinnon. Punaisen Suomen tosiasiallisena — vaikka vain väliaikaiseksi suunniteltuna — valtiosääntönä olivat lakiasäättävän elimen, *työväen pääneuvoston*, itselleen 18.2.1918 hyväksymät *perussäännöt* (ks. liite, kansanvaltuuskunnan ptk 28.2.1918, VA).

Toimivallan jako lakiasäättävän elimen, työväen pääneuvoston, ja vallankumoushallituksen, kansanvaltuuskunnan, kesken ei ollut selvä. Perussääntöjen mukaan korkeinta päätösvaltaa käyttivät työväen pääneuvosto ja kansanvaltuuskunta yhdessä; kansanvaltuuskunnan jäsenillä oli puhe- ja äänivalta pääneuvoston kokouksissa. Pääneuvostolla oli muodollisesti johtava asema, koska se otti ja erotti kansanvaltuuskunnan jäsenet. Samoin pääneuvosto valitsi ylimmän oikeusasteen, vallankumouksellisen ylioikeuden, jäsenet. Käytännössä valta keskittyi kansanvaltuuskunnalle, johon vallankumouksen keskeinen organisaatio, sosialidemokraattinen puolue, nimesi johtohenkilönsä. Järjestelmä ei tuntenut valtionpäämiestä; kansanvaltuuskunnan puheenjohtaja oli pääministerin asemassa.

Kansanvaltuuskunta hyväksyi myös ehdotuksen pysyväksi ajatellusta valtiosäännöstä, jonka se keväällä 1918 esitti työväen pääneuvostolle. Tämän *valtiosääntöehdotuksen* mukaan keskeisessä asemassa valtiollisten orgaanien joukossa olisi ollut kansaneduskunta, joka olisi valinnut hallituksen ja määrännyt ennenaikaisista vaaleista. Kansaneduskunnalla olisi ollut myös valta puuttua kansanvaltuuskunnan toimintaan, muuttaa ja kumota tämän elimen päätöksiä sekä asettaa lainvalmistelukomiteita. Lainsäädäntöasioissa olisi voitu käyttää kansanaloitetta ja kansanäänestystä.

Kansansuvereenisuusideologia kansanvaltuuskunnan ehdotuksessa. Kansansuvereenisuusoppi kärjistettiin huippuunsa kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotuksen kuuluissa 43 §:ssä: »Jos niin uskomatonta tapahtuisi, että itse Kansaneduskunnan enemmistö julkenisi syrjäyttää koko tämän Valtiosäännön tahi ilmeisesti tahallaan rikkoa tässä perustuslaissa olevia määräyksiä saadakseen aikaan harvainvaltaisen järjestyksen maassa, niin kansa nousee ja hajoittakoon sen eduskunnan sekä pitääköön huolen, että kolmen kuukauden sisällä toimitetaan uudet Valtiosäännön mukaiset kansanedustajain vaalit.»

Vaikka Suomen sosialidemokraattinen puolue olikin ennen vuoden 1918 vallankumousyritystä läheisessä yhteydessä Venäjän bolševikkipuolueen kanssa, ei kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotuksessa näy vaikutteita V. I. Leninin valtiollista vallankäyttöä koskevista ajatuksista (vrt. esim. *Lenin* 1967). Itse asiassa ehdotus oli vain vähäisessä määrin edes marxilainen tai sosialistinen; sen tarkoituksena oli näet *organisoida* vain *valtiollinen demokratia*, ei taloudellista demokratiaa (vrt. *Nieminen* 1974, 7). Ehdotuksessa esitettyä järjestelmää ei voida luonnehtia parlamentaariseksi sanan tuonaikaisessa mannermaisessa mielessä: hallitus olisi ollut selvässä alaisuussuhteessa eduskuntaan, joka olisi ottanut ja erottanut sen jäsenet. Kokonaisuudessaan ehdotus käsitti yrityksen yhdistää ei-parlamentaarinen edustusjärjestelmä välittömään demokratiaan (*Helelä* 1950, 100). Tällaisena kansanvaltuuskunnan ehdotus sisälsi omaperäisiä aineksia, pitkälle kehitellyn muunnelman keskieuropalaisen sosialidemokratian vuosisadan alussa puoltamasta yleisestä valtiosääntöratkaisusta. Ehdotuksessa tiivistyi vasemmistoradikaalinen, kansansuvereenisuusoppiin pohjaava suomalainen valtiosääntöideologia.

Kirjallisuutta (I.2). Korkeimman vallan käyttöä koskevasta juridisesta doktriinista maaliskuun vallankumouksen 1917 jälkeen sisältyy kokoava katsaus *Erichin* teokseen Suomen oikeusasema (1938), erit. 15—21. Ks. myös *Puhakka*, Suomalais-venäläisen valtioyhdistyksen viimeiset vaiheet ja purkautuminen (1919), 54—151. — Valtalakiehdotuksen taustasta ja käsittelystä ks. *Paasivirta*, Suomen itsenäisyyskysymys 1917 I (1947), 152—231; *Lindman*, Eduskunnan aseman muuttuminen 1917—1919 (teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI, 1968), 71—88, *Laakso*, Hallituksen muodostaminen Suomessa (1975), 103—110; *Alanen*, Santeri Alkio (1976), 436—442. — Koko ajanjakson valtiosääntökehityksestä ks. myös *Soikkanen*, Kohti kansanvaltaa 1 (1975), 245—296. — Punaisen Suomen valtiojärjestyksestä ks. — *Soikkasen* teoksen ohella — *Nieminen*, Punaisen Suomen »punainen» perustuslaki (Oikeus 1974: 1), 3—14; *Piilonen*, Venäläiset esikuvat punaisen Suomen hallinnossa (Historiallinen arkisto 65, 1971). — Kansanvaltuuskunnan valtiosääntöehdotus julkaistiin (punaisen puolen) Suomen Asetuskokoelman liitteenä keväällä 1918. Ks. Suomen Kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi esitetty Työväen Pääneuvostolle tarkastettavaksi ja päätettäväksi yleistä kansanäänestystä varten (1918). — O. V. Kuusisen valtiosääntöideologiasta ks. myös *Kuusinen*, Mitä on valtiosääntö (Suomen kansanvaltuuskunnan Tiedonantaja 1918: 26); *Rinta—Tassi*, Kuusinen vallankumousvuosina (teoksessa Nuori Otto-Ville Kuusinen, 1970), 106—127.

3. VALLANJAKOPERIAATTEEN LÄPIMURTO

K. J. Ståhlberg: muunnelma vallanjakoideologiasta. Sisällissodan päättymisen senaatin joukkojen voittoon sinetöi eduskuntakeskeisen ideologian tappion. Voittajien tärkeimmäksi valtiosääntöideologiksi nousi vähitellen porvarillis-liberaalinen lakimies K. J. Ståhlberg, vuoden 1917 perustuslakikomitean puheenjohtaja. Ståhlbergin ilmaisema ideologia sai vuoden 1919 kesään mennessä lähes kaikkien porvarillisten piirien kannatukseen.

Kun ottaa huomioon Ståhlbergin kiinteän osallistumisen vuoden 1917 perustuslakikomitean työhön (*Blomstedt* 1969, 329—331), on aihetta läheteä siitä, että komitean hallitusmuotoehdotukselleen laatimat perustelut ilmaisivat myös Ståhlbergin kannan. Komitea asettui vallanjakoperiaatteen kannalle. Se katsoi, että valtiovallan jakaminen lainsäädäntö-, toimeenpano- ja lainkäyttöelinten kesken tarjosi tarvittavat takeet »kansalaisten vapaudelle sekä yhteiskuntavaimien säännölliselle toiminnalle». Kokemuksen mukaan *valtiovallan yksipuolinen keskitys oli vienyt sortoon* ja muutenkin monessa kohden vaikuttanut haitallisesti valtiolliseen elämään. Komitea totesi:

»Tästä on johtunut muun muassa, että useimmissa kansanvaltaisissakin maissa kansanedustajille tosin on varattu mahdollisuus välillisesti määrätä hallituksen yleinen suunta, mutta hallituselimille samalla pysytetty se itsenäisyys, mikä vaaditaan hallituksen voimakkaaseen hoitamiseen yleistä etua silmällä pitäen (*KM* 1917: 11, 27).»

Perustuslakikomitean käsityksen mukaan paras hallitusjärjestelmä, — siis sellainen johon ei kuuluisi valtiovallan keskitystä — voitiin saavuttaa myös parlamentin »itserajoituksen» kautta, niin kuin sen mielestä Englannissa oli tapahtunut. Kun komitea samalla kertaa viittasi USA:n valtiolliseen järjestelmään ja tosiasiaa rinnasti sen Englannin oloihin, voidaan puhua vähintäänkin »hämäännyttävästä» (näin *Merikoski* 1967, 131) esityksestä: Englannissahan hallitus nojasi parlamenttiin, kun USA:n presidenttijärjestelmässä hallitus (= presidentti) sai valtuutensa käytännössä suoraan valitsijoilta.

Suomen osalta parlamentin itserajoituksen vaihtoehto oli perustuslakikomitean mukaan kuitenkin jätettävä huomiotta, koska täältä puutuivat »parlamentaariset perinnäistavat». Tämän vuoksi oli hallituksen

riippumattomuus Suomessa taattava perustuslain nimenomaisin säännöksin, siten että

»hallitukselle (...) turvataan tarpeellisessa määrin riippumaton asema, kuitenkin varaten kansaneduskunnalle mahdollisuus estää hallituksen hoitaminen vastoin vakautunutta kansantahtoa (KM 1917: 11, 28).»

K. J. Ståhlbergin keskeisiä valtiosääntöpoliittisia käsitteitä oli »*lainalainen mutta luja ja tehokas hallitusvalta*» (ks. esim. 1917 II vp ptk 370—371/6. 12. 1917). Tätä peruskäsitettään hän kehitti hahmotellessaan kohta sisällissodan lopputuloksen selvittyä edessä olevia valtiojärjestystä koskevia ratkaisuja. Hän kirjoitti myönteiseen sävyyn hallituksen syksyllä 1917 antamasta ensimmäisestä hallitusmuotoesityksestä:

»Kun tuon esityksen mukaan uudelleen vakutettaisiin yleiset kansalaisoikeudet ja Suomen tasavallalle asetettaisiin kansan valitsema, melkoisella toimivallalla varustettu presidentti, mutta hän toimisi yhdessä eduskunnalle vastuunalaisten ministerien, valtioneuvoston kanssa ja hänen päätöksensä pitäisi yleensä aina olla ministerin varmentamat, niin siinä on takeita sekä todella tehokkaasta että kansanvaltaisesta hallituksen menosta (Ståhlberg 1925, 169—170).»

Ståhlbergin ajatuksia ei voida ehjästi ja riidattomasti liittää suoraan mihinkään kansainväliseen valtiosääntöideologiaan. Ståhlberg ei juuriakaan viittanut ulkomaisiin teoreetikkoihin; hänen lausumansa olivat korostetun pragmaattisia, käytännön tarpeisiin viittaavia ja yleensä vailla teoreettisia perusteluja. Yleisissä puitteissa hän lähti ajattelussaan vallanjako-opista.

Vallanjako-oppi. Vallanjako-oppi liitetään tavallisesti englantilaisen John Locken ajatuksia kehitelleen ranskalaisen paroni Montesquieun (Charles Louis de Secondat, 1689—1755) nimeen. Montesquieu ajatteli, että kaiken vallan kerääntyminen yksiin käsiin johtaa mielivaltaan. Mielivaltaa voidaan ehkäistä ja lainalaisuus ja oikeusturva säilyttää vain asettamalla yhteiskunnassa valtaa pitävät ryhmät — 1700-luvun Ranskassa kuningas, aristokratia ja kansa eli porvaristo — valvomaan toistensa toimintaa. Valtiollinen valta oli jaettava siten, että kansa (porvaristo) oli saava lainsäädäntövallasta puolet (parlamentin toinen kamari), aristokratia puolet (parlamentin toinen kamari). Toimeenpanovallan, erityisesti ulkoasiainvallan, tuli kuulua monarkille, joka nimittäisi parlamentista riippumattoman hallituksen. Tuomiovallan käytöllä ei Montesquieun mukaan ollut erityistä merkitystä vallanjaon kannalta; silti oli suositeltavaa, että tuomarit toimivat muista valtionelimistä riippumattomina. Vallanjaon ohella Montesquieu suo-

sitti erilaisia järjestelyjä, joiden avulla yhteiskunnan valtakeskukset valtionorgaanien kautta pystyisivät valvomaan toisiaan ja ehkäisemään toistensa liiallista vallankäyttöä (monarkin veto-oikeus, parlamentin oikeus panna syytteeseen ja tuomita rangaistukseen monarkin neuvonantajia jne). Ks. *Baumgarten*, *Die Geschichte der abendländischen Philosophie* (1945), 434—436; *Ross*, *Dansk statsforfatningsret I* (1966), 175—178; *Eckhoff*, *Noen refleksjoner om domstolens uavhengighet* (teoksessa *Festskrift tillägn. K. Olivecrona*, 1964), 109 ss.; *Vile*, *Constitutionalism and the Separation of Powers* (1967), 21—118.

Yksityiskohtaisemmin Ståhlbergin valtiosääntöideologiaa on joskus kuvattu Benjamin Constantin vallanjako-opista lähteneen ajatteluperinteen johdannaiseksi.

Constant ja pouvoir neutre. Benjamin Constantin (1767—1830) mukaan monarkin tuli toimia sovittelijana voimana (ransk. *pouvoir neutre*, *pouvoir modérateur*), kun lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttäjien kesken syntyi valtiokoneiston toimintaa haittaavia ristiriitoja ja jännityksiä tai kun jokin valtionorgaaneista ylitti toimivaltansa. Tätä varten monarkille oli annettava valta nimittää ja vapauttaa ministeristö, valta määrätä ennenaikaiset vaalit ja valta myöntää armahdus tuomioistuimen tuomitsemasta rangaistuksesta. Constantin oppi kuvasti yhteiskunnallisia valtasuhteita 1800-luvun alun Ranskassa, jolloin porvaristo ja aristokratia vielä taistelivat vallasta keskenään. — Constantista ks. *Bastid*, *Benjamin Constant et sa doctrine I—II* (1966), *pouvoir neutre*-opista erit. II 917—927.

Tosiasiassa Ståhlberg Constantiakin selkeämmin puolsi valtionpäämiehen itsenäistä päätösvaltaa myös normaalin poliittisen käytännön tilanteissa. Tässä mielessä Ståhlberg oli selvemmän vallanjaon ja itsenäisemmin toimivan valtionpäämiehen kannalla.

Kannattaa kuitenkin panna merkille, ettei Ståhlbergin ajattelussa — sen enempää kuin myöhemmässäkään suomalaisessa vallanjakoideologiassa — vallanjako esiinny *puhtaana* siten, että jokainen valtiollisista perustehtävistä varattaisiin vain yhdelle valtion pääorgaaneista (vrt. *Vile* 1967, 13). Pikemminkin kysymys on *osittaisesta* vallanjaosta, jonka puitteissa esimerkiksi valtionpäämiehellä on oikeus valvovasti puuttua eduskunnan toimintaan (ennenaikaiset vaalit, vahvistuskielto jne) (vrt. *ibid.* 18). Ståhlbergin ja yleensä suomalaiselle vallanjakoajattelulle on tyypillistä toisaalta *valtionpäämiehen suhteellisen riippumattoman aseman* ja toisaalta *eduskunnan vallan rajoittuneisuuden* korostaminen (ks. esim. *Ståhlberg* 1927, *passim*).

Ulkomaisista teoreetikoista yhdistää *tehokkuuden korostaminen* Ståhlbergin saksalaiseen yhteiskuntatieteilijään Max Weberiin, joka puoltaessaan Weimarin valtiosäännön valmisteluvaiheessa valtakunnanpresidentin aseman nojaamista suoraan kansaan tavoitteli valtiokoneiston rationaalistamista, tarkemmin sanoen hallituksen ja hallinnon yleisen päätöksentekokyvyn maksimaalistamista (s. 42). Mutta tässäkin on korostettava, että se presidentinvalta, johon Ståhlberg pyrki, oli vahvempi kuin Weberin puoltama. Presidentinvallan osalta Ståhlbergin vahvimmat ulkomaiset vaikutteet näyttävätkin tulleen USA:n presidialismista (vrt. lausumaan USA:n lähettilälle 30.7.1919, *Ståhlberg* 1925, 14).

USA:n vuoden 1787 valtiosääntö. Locken ja Montesquieun ajatuksia ei USA:n vuoden 1787 valtiosääntöä laadittaessa tarvittu taisteluun monarkiaa ja aristokratiaa vastaan; monarkki oli lyöty eikä aristokratiaa ollut. Mutta näiden filosofien ajatukset olivat hyödyksi muodostettaessa ideologisia perusteluja sellaiselle valtiokoneiston rakenteelle, joka estäisi enemmistöä puuttumasta vähemmistön varallisuusoikeuksiin. Liittovaltion elimistö pyrittiin järjestämään siten, että kävisi mahdottomaksi vaihtaa valtion pääorgaanien henkilökököönpano yhdellä ja samalla vaalilla. Kongressin toimia rajoitettiin mm. antamalla presidentille veto-oikeus kongressin hyväksymiin lakiehdotuksiin nähden. Ks. *Beard*, *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States* (1939), 162 ja passim; *Bihari*, *Socialist Representative Institutions* (1970), 35—39; *Jyränki*, *Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos* (1973), 104—106. Muodollinen vallanjako jäi USA:ssa pysyväksi lieventymättä parlamentarismin suuntaan. Ks. esim. *Corwinin* perusteosta *The President* (1957).

Ståhlbergin ideologian kotimainen pohja on sen sijaan kiistattomampi. *Ståhlbergin ajattelun juuret ovat selvästi J. W. Snellmanin valtiofilosofiassa*. Myös Snellman puolsi vallanjaon toteuttamista, koska hänen mielestään poliittista vapautta ei voinut olla olemassa ilman valtiovaltojen jakoa (*Snellman* 1842, 370—372). Snellmanille valtio oli objektiivisen kansallishengen toteutuma, laki kansallishengen ilmaisu. Sekä »hallitus» (styrelsen), jolla Snellman myös tarkoitti valtionpäämiestä, että »edustuslaitos» (representationen) olivat kansakunnan edustajia; kummallakin tuli olla osuus lainsäädäntövaltaan. Hallituksen tuli Snellmanin mukaan

»ylläpitää olemassaolevan lain oikeutta päivän uudistushaluista mielihpidettä vastaan, kunnes on ratkaistu, että tämä mielipide todella ilmaisee kansallishengen uuden sisällön eikä jotain muuta. Pitemmälle kuin sellai-

seen vastarintaan ei voi myöskään mennä vähemmistö, jota hallitus tuolla tavoin suojaa enemmistön intohimoja vastaan. Vähemmistö voi vaatia olemassaolevan säilyttämistä, mutta ei omien uudistustensa läpiajamista. Mutta olemassaolevalla ei suhteessa kansakuntaan ole ehdotonta oikeutta, ja enemmistön täytyy lopuksi saada ratkaista (*ibid.* 396; suom. A.J:n).»

Snellman kirjoitti, että hallituksen oli pystyttävä arvioimaan, milloin sen oli annettava periksi ja tunnustettava edustuslaitoksen päätös kansakunnan tahdoksi, yleistahdon ilmaukseksi. Edustuslaitoksen oli puolestaan voitava arvioida, missä tapauksessa hallituksella ja vähemmistöllä oli niin riittävä tuki yleisessä mielipiteessä, että niiden vaatimuksiin oli myönnyttävä (*ibid.* 403). Tärkeä piirre Snellmanin ajattelussa oli näin edustuslaitoksen vähemmistön ja hallituksen asettaminen yhteiseen rintaan edustuslaitoksen enemmistöä vastaan.

Hegeliläinen tausta. J. W. Snellman puolestaan edusti saksalaisen filosofin G. F. W. Hegelin (1770—1831) ajattelutraditiota. Hegelille oli ominaista kansalaisyhteiskunnan ja valtion jyrkkä erottaminen toisistaan; Hegel piti niitä toistensa vastakohtina. Rousseau'n ohella Hegel oli valtiollisen monismin toinen perustaja: valtio on yhtenäinen henkilöllisyys, jollaiseksi se tulee järjestäytymisen kautta. Kansalaisyhteiskunta edustaa toistensa kanssa kilpailevia erikoisetuja, subjektiivisuutta, valtio taas objektiivista yleisetua, yleistahtoa, jonka viime kädessä yksi yksilö ilmaisee. Tämä yksilö — Hegelille perustuslaillinen monarkki — henkilöi valtion yhtenäisyyttä ja huolehtii valtion toimintojen yhteen sovittamisesta. Ks. *Baumgarten*, *Die Geschichte der abendländischen Philosophie* (1945), 311 ss.; *Blom*, *Valtio, oikeus ja yhteiskunta* (1976), 54 ss.; *Russell*, *Länsimaisen filosofian historia II* (1967), 297—317; *Ruuth*, *Kansakunta* (1922), 12—27. — Snellmanin filosofiasta ks. myös *Teljo*, *Valtio ja yhteiskunta* Snellmanin valtiofilosofiassa (1934); *Salomaa*, J. V. Snellman (1948).

K. J. Ståhlbergin keskeiset valtiosääntöpoliittiset teesit ovat kaikua vuodelta 1842:

»Mutta jos jo liian heikko hallitus valtion sisäisissä asioissa tulee vahingolliseksi valtion jäsenten vapaudelle päästämällä irti enemmistön hillitsemättömän vallan, niin on luja hallitusvalta valtion ulkoisissa suhteissa vielä välttämättömämpi ellei kansakunta halua vaarantaa itsenäisyyttään (*Snellman* 1842, 431; suom. A. J:n).»

Lähtiessään kehittämään puolipresidiaalista järjestelmää, jossa parlamentarismien osittaissovellutuksena oli mukana ministeristön poliittinen vastuu eduskunnalle, K. J. Ståhlberg osallistui sellaisen valtiosääntö-

rakennelman luomiseen, joka poikkesi sekä muualla kehitetyistä teoreettisista malleista että niiden käytännön sovellutuksista (näin *Paasivirta* 1957, 273).

Monarkistinen suuntaus ja valtionhoitajan asettaminen. Toukokuussa 1918 eduskunta — jonka toimintaan vain porvarillisten puolueitten kansanedustajat saattoivat osallistua — valtuutti senaatin puheenjohtajan P. E. Svinhufvudin »käyttämään korkeinta valtaa» (1917 II vp ptk 1106—1108). Svinhufvudin pyydettyä eroa kenraali C. G. Mannerheim valtuutettiin joulukuussa 1918 »valtionhoitajana käyttämään korkeinta valtaa» (1918 vp ptk 187). Korkeimman vallan haltijoina Svinhufvud ja Mannerheim olivat samassa asemassa. Valtuuksien kannalta oli merkityksellistä, että Svinhufvud vaalin jälkeen jäi muodollisesti myös senaatin puheenjohtajaksi ja että vasta Mannerheimista virallisesti käytettiin nimitystä valtionhoitaja.

Valtionhoitajalle siirtyi monia merkittäviä valtuuksia, kuten senaatin jäsenten nimittäminen, ennenaikaisten vaalien määrääminen, esitysten antaminen eduskunnalle, lakiehdotusten vahvistaminen ja sotavoiman ylin päällikkyys. Sitä vastoin ns. taloudellinen lainsäädäntövalta (asetuksenantovalta) kuului Venäjän väliaikaisen hallituksen 12.9.1917 antaman manifestin nojalla senaatille, samoin myös — eräin vähäisin poikkeuksin — korkeimpien virkamiesten nimittäminen (vrt. *Juva* 1961, 295). Ulkoasioissa valtionhoitajan ja senaatin toimivaltasuhde oli muodollisesti epämääräinen, mutta senaatilla (valtioneuvostolla) oli ulkoasioiden tosiasiallinen johto (s. 209).

Valtionhoitajan asettamiseen oli useita syitä. Ensinnä se oli askel kohti monarkiaa. Itsenäisyysjulistuksen yhteydessä 6.12.1917 oli hyväksytty periaate, että Suomi oli oleva tasavalta, mutta kapinan aikana olivat monarkistiset aatteet alkaneet saada jalansijaa erityisesti Helsingin ruotsinkielisissä porvarillisissa piireissä (*Rauhala* 1921, 9; *Paasivirta* 1957, 266—290). Myöhemmin monarkian kannatus levisi. Saksalaista synty-perää olevan monarkin avulla arveltiin saatavan hyvät suhteet Saksaan; sittemmin Saksan hallituskin vaati monarkkisen hallitusmuodon säätämistä Suomelle sitoakseen tämän maan tiukemmin vaikutuspiiriinsä. Suomen valtiontalous oli sisällissodan jälkeen heikossa tilassa; valtion menot katettiin pääasiassa obligatiolainoin. Porvarillisissa piireissä katsottiin, että valtiontaloutta oli hankala hoitaa, ellei Suomelle hankitaisi Venäjään kuuluvaa Vienen Karjalaa. Käsityksenä oli, että »tasa-

valta ei kykene ottamaan eikä pitämään Vienen Karjalaa», sen saattoi tehdä vain Saksan tukema monarkia. (Svinhufvud Alkion muistiinp. mukaan 19. 6. 18, VA; ks. myös *Lindman* 1968, 256 ss.).

Valtionhoitajan asettamisessa voidaan nähdä pyrkimys ennakoida uuden hallitusmuodon säätämistä ja tehdä selkeä ratkaisu vallanjakomonarkian — tai joka tapauksessa yleensä vallanjakoperiaatteen — hyväksi vaiheessa, jossa vastustus eduskunnassa »lujaa hallitusvaltaa» vastaan oli sosialistien poissaolon takia olennaisesti lieventynyt. (*Paasivirta* 1957, 250).

Maalaisliiton eduskuntaryhmä vastusti valtionhoitajan asettamista peläten sen johtavan monarkiaan (*Lindman* 1968, 252). Kun asiasta päätettiin eduskunnan istunnossa, tasavaltalainen keskusta pidättyi äänestämästä.

Korkeimman vallan luovuttaminen eduskunnalta toiselle orgaanille oli myös syvästi symbolinen toimi. Monet pitivät yleisellä ja yhtäläisellä vaalioikeudella valitun yksikamarisen eduskunnan olemassaoloa sellaisenaan keväisen kapinan perussyynä (*Alanen* 1976, 500). Luovuttamalla korkeimman vallan eduskunta »voitti itsensä»; luovutus oli »sen ainoa tie hankkia myös itselleen luottamusta» (*Estlander*, 1917 II vp ptk 1106). Näin ajattelivat monet sisällissodan voittajista.

Esittäessään valtionhoitajan asettamista hallitus ilmoitti, että asioita — erityisesti ulkoasioita — oli mahdotonta hoitaa, jos korkein valta pysyi eduskunnalla. Vallansiirron jälkeenkin tosin senaatin talousosasto tulisi hoitamaan ulkoasioita, kuten ennenkin. Mutta maan itsenäistymiseen liittyvistä kysymyksistä (ja monarkian palauttamisesta?) ei voitaisi vapaasti keskustella »200-jäsenisessä seurassa». Oli saatava aikaan tarpeellinen keskitys ulkoasioiden hoidossa (E. N. Setälä S. Alkion muistiinp. mukaan 18. 5. 18, VA), samalla kun nostettaisiin kyllin näyttävä edustaja vasta itsenäistyneelle valtiolle käymään keskusteluja saksalaisen ruhtinaan kutsumisesta Suomen valtaistuimelle (1917 II vp ptk 1106).

Kesäkuun 1918 ratkaisu: tasavaltalaisten yhdentyminen. Sisällissodan puhkeaminen oli muodollisesti keskeyttänyt syksyllä 1917 annetun hallitusmuotoehdotuksen eduskuntakäsittelyn. Punaisen Suomen pääkaupunkiin, Helsinkiin, jääneet perustuslakivaliokunnan porvarilliset jäsenet, näiden joukossa Santeri Alkio ja K. J. Ståhlberg, olivat kuitenkin salassa ja epävirallisesti jatkaneet hallitusmuotoehdotuksen käsittelyä. Tuloksena oli huhtikuussa 1918 hyväksytty epävirallinen mietintö,

jossa K. J. Ståhlbergin linjan mukaisesti hallituksen asemaa lujitettiin tunnustamalla tasavallan presidentille valta määrätä ennenaikaiset vaalit. Toisaalta vahvistuskiellon murtamista vaalien jälkeisessä eduskunnassa helpotettiin niin, että se kaikissa asioissa saattoi tapahtua enemmistöpäätöksin.

Mietintö ei kuitenkaan ollut yksimielinen. Maalaisliittolaiset jättivät mietintöön, jonka päälinjan muut porvarilliset eduskuntaryhmätkin olivat hyväksyneet, eriävän mielipiteensä, jossa he asettuivat puoltamaan edellisessä vuodenvaihteessa yhdessä sosialidemokraattien kanssa kannattamaansa linjaa. Niinpä he vaativat presidentin veto-oikeuden muuttamista oikeudeksi palauttaa lakiehdotus eduskunnalle, valtioneuvoston jäsenten valinnan antamista eduskunnalle sekä ennenaikaisen vaalien määräämis- ja eduskunnan hajaannuttamis-instituution poistamista valtiosäännöstä.

Kesällä 1918 valtionhoitaja peruutti syksyllä 1917 annetun esityksen hallitusmuodoksi ja antoi sen sijalle toisen, jossa ehdotettiin monarkian pohjalle rakentuvan hallitusmuodon hyväksymistä (*HE 62/1917 II vp/6.6.1918*). Ehdotuksen mukaan valtionpäämies, kuningas, olisi saanut laueammat valtuudet, kuin perustuslakikomitea edellisenä vuonna oli ehdottanut. Esimerkiksi perustuslakiasioissa kuninkaan veto-oikeus olisi ollut ehdoton.

Uusi hallitusmuotoesitys lisäsi monarkkista painetta, jota valtionhoitajan asettaminen ja saksalaisten joukkojen maassaolo jo olivat kasvattaneet. Tynkäeduskunnassa monarkisteilla oli enemmistö. Tässä tilanteessa maalaisliitto ja tasavaltalaiset nuorsuomalaiset — kohta uuden esityksen antamisen jälkeen — ryhtyivät luomaan yhteistä tasavaltalaista (porvarillista) rintamaa ja yhdentämään valtiosääntökannanottojaan. Keskustelujen pohjana oli porvarillisten ryhmien huhtikuussa 1918 hyväksymä epävirallinen HM-mietintö. Tasavaltalaisten yhteinen linja saavutettiin, kun *maalaisliiton eduskuntaryhmä* (9.6.1918) *päätöi luopua niistä päävaatimuksista, jotka vielä keväällä olivat erottaneet sen nuorsuomalaisista*. Nuorsuomalaiset puolestaan siirtyivät presidentin vaalitavassa maalaisliiton puoltaman välillisen vaalin kannalle.

Maalaisliiton eduskuntaryhmä teki kesäkuussa 1918 yhden itsenäisen Suomen tärkeimmistä valtiosääntöratkaisuisista.

Asia-kirja-aineistoa viltä 1918. Perustuslakivaliokunnan porvarillisten jäsenten toiminnasta keväältä 1918 on tallella kolme tärkeää asiakirjaa, jotka sisältyvät ainakin Wreden kokoelmaan (*»Landtdagen 1917—18»*),

ÄAB, nimittäin: 1) perustuslakivaliokunnan (porvarillisten jäsenten hyväksymä epävirallinen) mietintö N:o 9 Hallituksen esityksen johdosta Suomen Hallitusmuodoksi, 2) Santeri Alkion, Antti Juutilaisen ja P. J. Kokon 19. 4. 1918 päivätty eriävä mielipide em. mietintöön, 3) »Muutokset, joilla Perustuslakivaliokunta (porv. jäsenet) sekä vanhasuomalainen, nuorsuomalainen ja ruotsalainen sekä kansanpuolueen eduskuntaryhmät ovat huhtikuun lopulla 1918 hyväksyneet Suomen hallitusmuotoa koskevan esityksen N:o 1». — Sisällissodan jälkeistä valtiontalouden tilaa, valtionhoitajan asettamista ja ulkoasiainhoitoa käsiteltiin laajasti eduskunnan porvarillisten ryhmien yksityisneuvottelussa 8. 7. 1918. Ks. neuvottelun pikakirj. pöytäkirja, KMA. — Alkion »tasavaltalaisliikkeen perustavaksi kokoukseksi» luonnehtima maalaisliiton ja nuorsuomalaisen eduskuntaryhmän yhteinen neuvottelu hallitusmuutoksysmyksestä pidettiin uuden HM-esityksen antamisen jälkeisenä päivänä 7. 6. 1918. Ks. Alkion muistiinp. 7. 6. 1918, VA, ja maalaisliiton eduskuntaryhmän pöytäkirja 7. 6. 1918, KMA. — Maalaisliiton eduskuntaryhmän kokouksesta 9. 6. 1918 ei ole tallessa pöytäkirjaa, mutta Alkio selostaa kokouksen kulun saman päivän muistiinpanoissaan. — Nuorsuomalaisten kannanmuutoksesta presidentin vaalitavassa ks. Alkion muistiinp. 8. ja 9. 6. 1918, VA.

Kun vasemmistolaisia kansanedustajia pidettiin pakkotoimin eduskunnan ulkopuolella, monarkkinen esitys saavutti eduskunnassa enemmistön mutta ei kiireelliseksi julistamiseen tarvittavaa määräenemmistöä. HM-ehdotus jäi lepäämään yli vaalien. Ehdotusta käsiteltäessä olivat tasavaltalaiset kansanedustajat liittäneet perustuslakivaliokunnan mietintöön eriävän mielipiteensä (*Vastal V/HE 62/1917 II vp*), johon kirjattiin näkyviin kesäkuun neuvottelujen tulokset. Tästä 6. 7. 1918 päivätystä vastalauseesta, johon sisältyi erillinen hallitusmuotoehdotus, tuli merkittävä asiakirja: siinä itse asiassa hahmoteltiin se runko, jonka ympärille lopullisesti hyväksytty hallitusmuoto sittemmin rakentui.

Tasavaltalaisten vastalauseessa kehiteltiin stählbergiläistä valtiosääntöideologiaa. Muodollisesti siinä argumentoitiin tasavallan puolesta monarkiaa vastaan. Mutta tosiasiasa siinä samalla vaadittiin vahvan presidentinvallan asettamista eduskunnan vallan rinnalle ja esitettiin presidentti »yleisen edun» puolustajana:

»Kansaneduskunnalle vastuunalaista mutta lujaa hallitusvaltaa ei tasavaltainen valtiomuoto suinkaan estä, eikä tarkoituksenmukaista valtiovallan jakoa muutenkaan. Voihan tasavallan presidentillä olla suurempi valta kuin hallitsijalla, niinkuin esim. Amerikan Yhdysvalloissa verrattuna moneen monarkiseen maahan. Riittävän laaja ja luja hallitusvalta asiain hoitamiseen yleisen edun mukaisesti voidaankin turvallisemmin uskoa kan-

san valitseman presidentin johtamalle hallitukselle kuin sellaiselle, jossa päämiehenä aluksi olisi vieras, olojamme tuntematon hallitsija ja tämän jälkeläisten käsiin, (...) (ibid. 63—64).»

Vasemmiston asennoituminen. Sisällissodan jälkeen sosialidemokraatit, joista kesällä 1918 oli irtautunut vasen siipi ja muodostanut Suomen kommunistisen puolueen, hyväksyivät ylimääräisessä puoluekokouksessaan joulukuussa 1918 perustuslakiuudistusta koskevan kannanoton. Ylimpien valtionelinten suhteiden osalta kannanotto seuraili vuoden 1907 puoluekokouksen linjaa — ehkä jossain määrin lievennettynä. Kannanoton perusteluissa lausuttiin, »että valtiovalta on jakamattomana kuuluva kansaneduskunnalle, mutta ettei eduskunnan itsensä ole käytettävä toimeenpanovaltaa, vaan luovutettava se parlamentilliselle hallitukselle». Kannanoton ydin oli vaatimuksessa, »että eduskunnalla on täydellinen lainsäädäntövalta ja että eduskunnan hyväksymät lait ovat muuttamatta julkaistavat». Myönnytyksenä stählbergiläiselle linjalle voitiin pitää lausumaa, jonka mukaan »ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille, joka tekee päätöksensä valtioneuvostossa». Tosin sen säännöksen, että presidentin olisi tehtävä päätöksensä valtioneuvostossa, katsoi puoluekokouksen alustaja Väinö Voionmaa poistavan »kaikki persoonallisen hallituksen vaarat» ja asettavan Suomen valtionpäämiehen »samaa valtiolliseen asemaan, jossa lähinnä Norjan ja Englannin valtionpäämiehet ovat».

Eduskunnan asemaa koskeva keskeinen kannanotto syntyi puoluekokouksessa äänestyksen jälkeen. Vähemmistöön jäi ponsiehdotus, jossa vaadittiin, että »eduskunnassa on korkein kaikinpuolinen valtiovalta, jota se käyttää joko itse välittömästi tai välillisesti valtioneuvoston kautta». Itse asiassa tämä ehdotus sisälsi vaatimuksen, että puolue palaisi valtiösääntökysymyksessä vuoden 1917 linjoille. Kun ehdotus hylättiin, puoluekokouksen hyväksymään kannanottoon liitettiin eriävä mielipide (J. Laherma ym.), jossa arvosteltiin kannanottoa siitä, että se tosiasiasittenkin hyväksyi ajatuksen valtiovallan kahtiajaosta ja keskitti itseäistä toimivaltaa tasavallan presidentin persoonaan.

Syksyn 1918 kuningashankkeen rauettua maassa toimitettiin alkuvuodesta 1919 kansanedustajain vaalit. Vaaleissa sosialidemokraattinen puolue palasi eduskuntaan suurimpana puolueena. Siitä lähtien oli kiistatonta, että uusi hallitusmuoto säädettäisiin tasavaltaiselle pohjalle. Hallitus antoi eduskunnalle tasavaltaiseen valtiomuotoon perustuvan

HM-esityksen toukokuussa 1919 (HE 17/1919 vp). Se noudatteli pitkälle tasavaltalaisten vastalauseita edelliseltä vuodelta.

Uuteen HM-esitykseen joutuivat myös sosialidemokraatit eduskunnassa ottamaan kantaa. Heidän tekemänsä ehdotukset pyrkivät yksityiskohtaisemmin ja ehkä tiukemminkin, kuin vuoden 1918 puoluekokouspäättös edellytti, huolenpitoon siitä, ettei tasavallan presidentille annettaisi henkilökohtaista valtaa eikä yleensääkään eduskunnan rinnalle nousevaa asemaa. Vuoden 1917 linjalle ei näissä ehdotuksissa tosin palattu, vaikka esimerkiksi kansanäänestyksen käyttöönottoon esitettiin merkittäviä viittauksia (*Edusk.esit.* 4/1919 vp, perustelut).

Sosialidemokraattien periaatteellista linjaa ilmensi puolueen oikeaan siipeen kuuluva edustaja Hannes Ryömä huhtikuussa 1919 mm. seuraavasti:

»Suomen kansalla on monien vuosisatojen ylen surullinen kokemus persoonallisen hallitusvallan tuottamista haitoista, ettei voi ajatella mahdolliseksi, että se uudelleen perustaisi sellaisen vallan, kun se siitä kerran on vapautunut (*Edusk. esit.* 4/1919 vp, perustelut).»

Puolueen vasemmalla siivellä taas kansanedustaja Joonas Laherma arvosteli hallituksen esittämää hallitusmuotoehdotusta sen ensimmäisessä käsittelyssä toukokuussa 1919:

»Sanotaan myöskin, että valtio tarvitsee lujaa hallitusvaltaa, mutta siinä sivussa unohdetaan sanoa, että on kysymys juuri lujasta hallitusvallasta omistavien luokkien hyödyksi. Mutta jos on kysymys lujasta hallitusvallasta kaikkien kansankerrosten ja erittäinkin sen vähäväkisten ainesten etuja silmälläpitäen, niin siihen on eduskunnallisen vallan täydellisyys, kansanvallan täydellisyys, sopivan toimeenpanevan orgaanin ohella, tehokain keino (1919 vp ptk 538).»

Uuden perustuslain säätäminen edellytti määräenemmistöä eduskunnassa. Kapinaa kukistettaessa maahan lyötynä ja erinomaisen vaikeissa oloissa käydyn vaalitaistelun jälkeen sosialidemokraattinen puolue oli kaikesta huolimatta pystynyt saamaan uuteen eduskuntaan edustajiaan enemmän kuin kolmanneksen eduskunnan jäsenmäärästä. Hallitusmuodon uudistaminen ei siten ollut mahdollista ilman sosialidemokraattien suostumusta. Kun sosialidemokraattien valtiosääntökanta selvästi vielä tässä vaiheessa erosi K. J. Ståhlbergin edustamasta porvarillisesta päälinjasta, mikseivät ensin mainitut käyttäneet määrävähemmistön oikeut-

taan estää uuden hallitusmuodon kiireelliseksi julistaminen ja hyväksyminenkin?

Hallitusmuotoehdotuksen lopullinen kohtalo ratkaistiin kolmannessa eli viimeisessä käsittelyssä eduskunnassa. Tässä käsittelyssä vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen mukaan selvitettiin, oliko perustuslakia koskevan ehdotuksen kiireelliseksi julistamisen taakse saatavissa vaadittava määränenemmistö. Mutta sitä ennen toisessa käsittelyssä lyötiin pykälä pykälältä lukkoon hallitusmuodon yksityiskohtainen sisältö. Näissä äänestyksissä ratkaisut tehtiin kohta kohdalta yksinkertaisella ääntenenemmistöllä.

Toisen käsittelyn äänestyksissä sosialidemokraateilla ja maalaisliitolla olisi ollut ollut mahdollisuus uudistaa vuodenvaihteen 1917/1918 liittoutuma ja ääntenenemmistöllä (80 + 42) määrätä sisältö sille kokonaisuudelle, jonka kiireelliseksi julistamisesta kolmannessa käsittelyssä päätettiin. Näin ei käynyt, vaan kerta kerralta yhtyneet porvarilliset ryhmät äänestivät kumoon sosialidemokraattien tekemät muutosehdotukset. Näiden joukossa hylättiin myös ne kolme, joita saatettiin pitää sosialidemokraattien päävaatimuksina tuossa vaiheessa (ks. SSd 4.6.1919), nimittäin presidentin vaalin antaminen eduskunnalle sekä presidentin veto-oikeuden ja ennen aikaisten vaalien määräämisoikeuden poistaminen. Kahdessa jälkimmäisessä kohdassa maalaisliitto oli vielä vuotta aikaisemmin ollut samalla kannalla, mutta luopunut siitä porvarillisten tasavaltalaispiirien sisäisen eheyden vuoksi. Kelloa ei käynyt siirtäminen taaksepäin.

Sosialidemokraateilla oli hallitusmuotoehdotuksen toista käsittelyä silmällä pitäen luonnollisesti sama mahdollisuus kuin muilla eduskunnan kuudenneksen ylittävillä ryhmittymillä: mahdollisuus pakottaa enemmistö myönnytyksiin toisessa käsittelyssä uhkaamalla kiireelliseksi julistamisen (ja hyväksymisenkin) epämisellä. Mutta se vaihtoehto, että sosialidemokraatit saattaisivat estää ehdotuksen kiireelliseksi julistamisen, ei näytä vaikuttaneen porvarillisten kansanedustajien äänestyskäyttäytymiseen (vrt. *Lindman* 1968 a, 421). Tuollaista mahdollisuutta ei kaikesta päättäen pidetty kovin todennäköisenäkään, koska toukokuussa 1919 annetun hallitusmuotoehdotuksen sisältö eduskuntakäsittelyssä pikemminkin terävöityi vallanjakoperiaatteen suuntaan.

Sosialidemokraateilla oli kesäkuussa 1919 kaksi vaihtoehtoa: *koko* hallitusmuotoehdotuksen hylkääminen tai *koko* ehdotuksen hyväksyminen. Jos ehdotus hyväksyttiin, se oli hyväksyttävä sensisältöisenä, kuin

eduskunnan porvarilliset jäsenet olivat päättäneet. Hylkääminen taas merkitsi vanhaan jäämistä.

Kun uuden hallitusmuodon yksityiskohtainen sisältö toisen käsittelyn päättyessä alkoi olla selvillä, sosialidemokraattien keskuudessa näyttää vallinneen hämmentynyt mieliala. Mukana oli sananmukaisesti »peli on menetetty»-asenteita. Puolueen johtoon noussut Väinö Tanner osaltaan vaati korjattavaksi talteen sen, mitä oli otettavissa (*Varhee* 1963, 61).

Sosialidemokraattien tekemää valtiosääntöratkaisua eivät määränneet ensi sijassa periaatteelliset näkökohdat; pikemminkin sen saneli *ajankohdan poliittinen tilanne*. Pidettiin mahdollisena, että valtionhoitaja Mannerheim ryhtyisi laajojen valtuuksiensa turvin harjoittaman sota- ja seikkailupolitiikkaa ja käynnistäisi hyökkäyksen Neuvosto-Venäjää vastaan (*Soikkanen* 1975, 342—348) (vrt. myös s. 210). Pelättiin jopa oikeiston sotilasdiktatuuria.

Todellisuudessa valtionhoitajan asema ei kenties ollut niin vahva kuin sosialidemokraatit edellyttivät. Mutta heidän kannanottoaan helpotti ennen Ritavuoren aloitteen toista käsittelyä (18. 6. 1919) saatu tieto saavutetusta yhteisymmärryksestä keskustan puolueiden kanssa eräissä ajankohdan tärkeissä poliittisissa kysymyksissä. Keskustan ilmoitettiin vakuuttaneen myötämielisyyttään kapinavankien laajamittaiselle armahdamiselle, torjuneen Mannerheimin presidenttiehdokkuuden ja kannattavan Mannerheimin valtionhoitajanvaltuuksien peruuttamista, ellei tämä vahvistaisi eduskunnan hyväksymää ehdotusta uudeksi hallitusmuodoksi (*Varhee* 1963, 65; ks. myös *Lindman* 1968 a, 420 ja *Jääskeläinen* 1977, 287 ja 298).

Sosialidemokraattien enemmistölle uusi hallitusmuoto sittenkin merkitsi olojen vakiinnuttamista, vähimmäisturvallisuutta — vaikkakin porvarillisen keskustan valtiosääntöehdoilla. Uusi hallitusmuoto oli antava siihenastista turvallisemmat puitteet sille poliittiselle linjalle, jolle sosialidemokraattinen puolue sisällissodan jälkeen oli kääntymässä.

V. 1918 Neuvosto-Venäjällä perustetun ja Suomessa vain illegaalisenä toimivan Suomen kommunistisen puolueen valtiosääntökanta pääsi julkisuuteen myös tässä maassa, kun sosialidemokraattien entinen valtiosääntöideologi O. V. Kuusinen eräässä kirjoituksessaan arvosteli uutta hallitusmuotoa kohta sen voimaantulon jälkeen. Kommunistinen puolue suhtautui tuossa vaiheessa torjuvasti työväenliikkeen vanhoihin toimintamuotoihin (*Haataja ym.* 1977, 123; *Hodgson* 1967, 88—93; *Haka-*

lehto 1966, 40—47). Tämä linja ei jäänyt pitkäaikaiseksi, mutta Kuusisen kirjoitus ilmensi sitä hyvin:

»Luokkasorto ei riipu hallitusmuodosta, ei tasavallasta eikä kuningasvallasta eikä eduskunnan vallasta. Nämä ovat vain luokkasorron välikappaleita, parempia tai huonompia. (...) On ollut aika, jolloin Suomen köyhälistön on täytynyt hankkia itselleen valtiollisen toimintavapauden alkeita äänioikeus- ja hallitusmuototaistelulla. Mutta nyt se ei enää auta. Työväenluokka ei pääse eteenpäin äänestämällä. (...) Kapitalismia ei ole luotu millään hallitusmuodolla. Eikä sitä voida kumota vain säätämällä uusi hallitusmuoto. Mutta kun työtätekevä kansa saa kaiken todellisen vallan käsiinsä ja lopettaa tuotantovälineiden yksityisomistuksen, niin silloin alkavat heti luokkavastakohdat itsestään hävitä (Kuusinen 1919, 3—4).»

Porvarillisten kantojen kehittyminen. Porvarillisilla puolueilla ei — kuten edellä on esitetty — ollut vuosina 1917—1918 yhteistä valtiosääntöideologiaa. Mutta aikaa myöten eri porvarilliset ryhmittymät kääntyivät tasavaltalaisten nuorsuomalaisten (edistyspuolueen) puoltaman stählbergiläisen perusmallin kannalle, kunnes lopulta saavutettiin määräenemistö. Porvarillisista ryhmistä tämä liike ennen muuta maalaisliitolle merkitsi suhteessa vallanjakoperiaatteeseen varhemman kannan kiristämistä, toisille taas, kuten kokoomuspuolueeseen ryhmittyneille aikaisemille kuningasmielisille, entisen kannan lieventämistä. Perustelut kannanotoille vaihtelivat jossain määrin, myös sen mukaan, olivatko lausunnot tarkoitetut julkisiksi vai eivät.

Kokoomuspuolueen perusteluja. Esimerkiksi kokoomuspuolueen johtavat hahmot perustelivat vallanjakomallia seuraavasti: 1) Ottamalla sellaisia säännöksiä hallitusmuotoon, jotka antavat hallitukselle riittävän vallan, voidaan jossain määrin edistää »suuremman vaikutusvallan säilyttämistä niille yhteiskunta-aineksille, joilla on paremmat edellytykset hoitaa yhteiskunnan asioita» (Lauri Ingman yksityisessä muistiossaan kaksikamarijärjestelmästä, Wreden kok. AAB). 2) Eduskunnan valta on kansanvaltaa, mutta eduskunta voi poiketa kansan tahdosta. Siksi on asetettava presidentti valvomaan, että eduskunta noudattaa kansan tahtoa (E. N. Setälä 1919 vp ptk 504). 3) Parlamentarismi edellyttää valtiollista tasapainoa. Presidentti on asetettava »riistämään kärjen ristiriidoilta, jotka voivat satua eri kansanainesten että myöskin hallitusvallan ja kansan ja niinkään itse kansan ja kansaneduskunnan välillä» (Räfael Erich 1919 vp ptk 528).

Yhteiskunnallisesti avoimimpien argumenttien esittäminen vallanjakoperiaatteen puolesta jäi niille, jotka puolsivat ensin vallanjakomonarkiaa

ja sitten jyrkkää vallanjakoa tasavallassa ja joista jotkut viimeiseen äänestykseen saakka vastustivat uutta hallitusmuotoa. Vastustuksen syynä oli muuan muassa se, ettei hallitusmuoto asianomaisten mielestä antanut riittäviä takeita eduskunnan enemmistön valtaa vastaan. Näihin jyrkkiin vastustajiin kuuluivat mm. tunnettu lakimies ja ruotsalaisen kansanpuolueen kansanedustaja R. A. Wrede sekä Suomen valtiosääntö-oikeuden tutkimuksen uranuurtaja Robert Hermanson.

Wrede v. 1918. Keväällä 1918 Wrede kirjoitti: »Nykyinen edustusjärjestelmämme edellyttää, jotta valtiokoneisto toimisi normaalisti, olemassa olevaksi vahvaa hallitusvaltaa, joka voi olla vastapainona tilapäisen eduskuntaenemmistön häikäilemättömyyttä vastaan. Sellainen valta oli myös olemassa, kun vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys syntyi; niin kauan kuin hallitusvallan kantajana oli suuren Venäjän valtakunnan hallitsija, ei koskaan tarvinnut pelätä, että kansanedustuslaitos tulisi liian vahvaksi suhteessa hallitukseen, mutta kyllä päinvastoin. Nyt on asiantila sen johdosta, että Venäjän keisarinvalta on sortunut ja Suomi vapautunut yhteydestään Venäjään, kokonaan muuttunut (Wreden muistio edustusjärjestelmästä, Wreden kok. AAB, suom. A. J:n).»

Eduskuntavaltaa kohtaan tunnettu epäluulo heijasti itse asiassa yhteiskunnallisen muutoksen pelkoa. Pelättiin, että yleisen ja yhtäläisen vaalioikeuden mukaan valitussa eduskunnassa vasemmisto saisi enemmistön — kuten vuonna 1916 oli käynytkin — ja ryhtyisi muuttamaan yhteiskuntaa tavoitteittensa mukaisesti (ks. myös Wrede 1917, 7); pelättiin, että eduskunnan valta edistäisi »kansan ja yksityisen vapauden sortoa» (A. Mikkola, 1917 II vp ptk 145). Tällaista kehitystä vastaan haettiin turvaa valtionpäämiehestä.

Muistumat säätyvallan ajasta. Parlamentaarisista ja eduskuntakeskeistä valtiollista järjestelmää vastaan argumentoitiin vuosina 1917—1919 — niin kuin tehdään vielä meidän päivinämmä — viittaamalla Ruotsin säätyvallan aikaan (1719—1772). Tuona kautena alkoi Ruotsissa — samaan aikaan mutta epämääräisemmin kuin Englannissa — hahmottua eräänlainen parlamentaarinen järjestelmä. Siitä ks. esim. *Lagerroth, Frihetstidens författning* (1915) ja *Linnarsson, Riksrådens licentiering* (1943). Mutta kun Englannissa valta keskittyi parlamentin enemmistön tukemalle kabinetille (ministeristölle), Ruotsissa vallan painopiste vähitellen siirtyi valtiosäädylle, joiden piirissä *virkamiesaines* oli vallitsevana. Ruotsin valtiosäädyt 1719—1772 ilmensivätkin ensi sijassa *byrokratian* katsomuksia ja pyrkimyksiä: virkamiesvaltaiset säädöt puuttuivat myös hallinnon yksityiskohtiin. Tähän

asiaintilaan palautuu vuosien 1719—1772 »hallitsevan eduskunnan» huono maine »yksityisen vapauden sortajana». Ks. tark. *Stawenow*, *Det adertonde århundradets parlamentarism i Sverige* (1923), 8—23.

Vanhoillisesti asennoituva monarkki olisikin epäilemättä merkinnyt jonkinlaista estettä kehitykselle, jos hänelle olisi annettu riittävät valta-oikeudet. Mutta myös yleisillä vaaleilla valittava presidentti käsitettiin valtiokoneiston sellaiseksi rattaaksi, joka pystyisi ainakin jarruttamaan yhteiskunnallisia muutoksia vaativan eduskuntaenemmistön pyrkimyksiä.

Eraissa suhteissa eriävistä käsityksistä huolimatta K. J. Ståhlbergillä oli vanhoillisten kärkihahmojen, kuten Wreden ja Hermansonin, kanssa sittenkin enemmän yhteistä, kuin yleensä on haluttu myöntää. Esimerkiksi Ståhlberg ja Wrede saattoivat molemmat keväällä 1918 yhtyä perustuslakivaliokunnan porvarillisten jäsenten HM-ehdotuksesta valmistamaan epäviralliseen mietintöön (s. 32), jossa lausuttiin mm.: »Siitä riippumatta rakentuuko valtion järjestysmuoto monarkiselle vai tasavaltaiselle pohjalle ja onko valtionpäämiehenä hallitsija vai presidentti, on menestyksellisen valtiotoiminnan perusehtona tarkoituksenmukainen valtiovallan jako kansaneduskunnan ja hallituksen kesken.» *Ståhlbergin, Wreden ja Hermansonin kesken oli kysymys enemmän mielipiteitten aste-eroista kuin laatuerosta.*

Lopuksi saatetaan kysyä, miksi eduskunnan porvarilliset ryhmät »lujaa hallitusvaltaa» puoltaessaan sitten kiinnittivät toiveita presidentti-instituutioon. Mitä syytä oli arvella, että yleisillä — joskin välillisillä — vaaleilla valittavasta valtionpäämiehestä oli saatavissa vastapaino samoin yleisillä vaaleilla valittavan eduskunnan radikaalille enemmistölle?

Asiaa ei ole juurikaan tutkittu, mutta seuraavien seikkojen voi olettaa vaikuttaneen kannanottoihin:

1) Niille, jotka haluavat jarruttaa yhteiskunnallista muutosta on edullista, että muutoshakuisten voimien on — saadakseen poliittisen vallan haltuunsa — miehitettävä muitakin valtiollisia laitoksia kuin eduskunta. Tässä suhteessa on merkityksellistä, että presidentin asettamista ei annettu eduskunnan tehtäväksi ja että eduskunnan ja presidentin toimikausia ei määrätty lankeamaan yhteen. Vastaavia spekulatioita esiintyi, kuten Charles A. Beard on osoittanut, USA:n vuoden 1787 valtiosääntöä laadittaessa (s. 27).

2) Vuonna 1919 oli perusteltua aihetta otaksua, että tasavallan presidentiksi pitkän aikaa valittaisiin ei-radikaalia ajatuskantaa edustava henkilö, vaikka eduskunta tilapäisesti saisi radikaalin enemmistön. Presidentin vaali on henkilövaali, jossa puolueohjelmat helposti jäävät taka-alalle ja jossa vastaavasti korostuvat ehdokkaiden henkilökohtaiset ominaisuudet. Tältä kannalta tuli — vuoden 1919 näkökulmasta — valitsevaa yhteiskuntajärjestelmää puoltavilla ryhmillä kauan olemaan presidentintoimeen sopivia ehdokkaita runsaammin kuin muutoshakuisilla voimilla. Tähän seikkaan on vastaavasti viitattu saksalaisessa Weimarin valtiosäännön kritiikissä (*Verfassungen und Verfassungswirklichkeiten* 1968, 62).

3) Tasavallan presidentti on yksihenkilöinen valtioneelin. Vasemisto/oikeisto -jakautuman kannalta presidentinvaali on kärjistetyksi enemmistövaali. Jos presidentiksi valitaan oikeistolainen, jää vasemisto kokonaan tämän orgaanin ulkopuolelle.

Maalaisliitto ja sosialistinen presidentti. Siihen, että edellä 2) -kohdassa mainittuja ajatuskulkuja todella esiintyi vuosien 1917—1919 vaiheilla, saamme välillistä vahvistusta maalaisliittolaisten eriävästä mielipiteestä perustuslakivaliokunnan porvarillisten jäsenten epäviralliseen mietintöön keväältä 1918 (s. 32). Presidentin veto-oikeuden torjuessaan Alkio, Kokko ja Juutilainen lausuiivat: »Sitä paitsi, jos maan onnettomuudeksi meillä vielä kerran sattuisi sosialistinen enemmistö eduskuntaan, tuskinpa olisi silloin olemassa mitään keinoja estää sitä, että sosialistinen presidentti tulisi valituksi.» Tätä lausumaa voidaan tosin verrata siihen, mitä Alkio muistiinpanojensa (11. 6. 1918, VA) mukaan esitti muutamaa kuukautta myöhemmin perustuslakivaliokunnassa perustellessaan presidentin kansanvaalin välillisyyttä: välillisellä vaalilla saataisiin »kaikki takeet siitä, ettei tapahdu yllätystä, ei tule sosialistista presidenttiä», ts. useiden vaalikierrosten järjestelmä valitsijamieskokouksessa antaisi porvarillisille ryhmille mahdollisuuden keskinäisin sovitteluin hankkia enemmistö porvarillisesti ajattelevalle ehdokkaalle.

Kirjallisuutta (I.3). Valtionhoitajakaudesta ks. *Erich*, Finlands Riksförändrades ställning och befogenheter (JFT 1923), 21—38, joka sisältää tekijänsä helmikuussa 1919 valtionhoitaja Mannerheimille laatiman lausunnon; *Juva*, P. E. Svinhufvud II (1961), 201—292; ja *Jägerskiöld*, Valtionhoitaja Mannerheim (1969). Valtionhoitajan asettamisesta ks. myös *Torvinen*, Itsenäistyminen ja valtiomuototaistelun aika 1917—1919 (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 I, 1977) 207—214, 247—249. — Vuoden 1919 hallitusmuodon yhteiskunnallista taustaa erittelevät mm.

Jyräski, Valtiosäännön säätäjien tarkoitukset ja noudatettu käytäntö (Sos 1968), 22—25; *Riepula*, Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja sen turvaamasta valtasuhdejärjestelmästä (Pol 1970), 125—139; *Veilahti*, Suomen perustuslakien syntyhistoriasta (julkaisussa Perustuslakien uudistaminen, Jyväskylän Talvi 1974), 1—13. — Santeri Alkion ja maalaisliiton valtiosääntöpoliittisen linjan kehityksestä v:een 1919 ks. *Alanen*, Santeri Alkio (1976), 430—554. — Vuosien 1917—1919 valtiosääntöideologiasta yleisesti ja uuden hallitusmuodon säätämisvaiheista ks. Suomen kansanedustuslaitoksen historian VI osaan (1968) sisältyviä *Lindmanin* esityksiä. — Vallanjakoideologian muunnelmista Suomessa ks. myös *Kaltefleiter*, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie (1970), 144—146; *Sipponen*, Valtiovallan kolmijako (Pol 1962), 34—67; *Laakso*, Hallituksen muodostaminen Suomessa (1975), 110—116 (Erich, Hermanson, Wrede). — K. J. Ståhlbergin valtio-oikeudellisesta ja valtio-opillisesta ajattelusta ei ole julkaistu perusteellista aate- ja oppihistoriallista tutkimusta. Ks. kuitenkin esim. *Blomstedtin* elämäkerrallista esitystä (1969), erit. 307—383. — Sosialidemokraattien vuoden 1918 valtiosääntökannanotosta ks. *Pöytäkirja Suomen sos.-dem. puolueen ylimääräisestä puoluekokouksesta Helsingissä 27—29 p:nä jouluk. 1918* (1920). — Suomen kommunistisen puolueen perustamislauseen julkaisee mm. *Borg*, Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880—1964 (1965), 147—149. Puolueen yleissuunnitelman vuodelta 1919 vallankumouksen jälkeiseksi valtiojärjestykseksi («Suomen sosialistisen vallankumouksen lähimmät päätehtävät») julkaisee mm. *Hakalehto*, Suomen kommunistinen puolue ja sen vaikutus poliittiseen ja ammatilliseen työväenliikkeeseen 1918—1928 (1966), 39—40.

4. VERTAILU WEIMARIN SAKSAAN

Saksan vuonna 1919 hyväksytyllä valtiosäännöllä, jota tavallisesti — perustuslakiasäättävän kansalliskokouksen kokoontumispaikkakunnan mukaan — nimitetään Weimarin valtiosäännöksi, luotiin samanaikaisesti Suomen perustuslakiuudistuksen kanssa uudentyyppinen hallitusjärjestelmä. Pääajatuksena oli toimeenpanovallan muodollinen jakaminen parlamentista riippumattoman valtakunnanpresidentin ja parlamentille vastuunalaisen hallituksen kesken. Presidentin riippumattomuus taattiin järjestämällä presidentin vaali välittömäksi kansanvaaliksi ja määräämällä vaalikausi suhteellisen pitkäksi, seitsemäksi vuodeksi. Presidentillä oli mm. valta määrätä ennenaikaiset parlamenttivaalit, nimittää ja vapauttaa ministeristö sekä alistaa parlamentin hyväksymä lakiehdotus kansanäänestykseen. Presidentti sidottiin hänelle kuuluvan hallitusval-

lan käytössä ministerivarmennukseen ja samalla ministeristön mielipiteeseen. Päättäessään valtakunnankanslerin (pääministerin) nimittämisestä presidentti oli kuitenkin vapaa toimimaan harkintansa mukaan, millä seikalla myöhemmin tuli olemaan tärkeä merkitys.

Weimarin järjestelmän ideologisina perusteluina olivat Max Weberin teorialt hallintokoneiston tehokkuuden turvaamisesta ja Robert Redslobin toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan elinten tasapainoa korostava ajattelu (*Kaltefleiter* 1970, 129, 138). Redslob puolestaan oli saanut virikkeitä niiltä ranskalaisilta valtioteoreetikoilta (Duguit, Barthelemy ym.), jotka vuosisadan alussa olivat vaatineet tasavallan presidentin aseman kohottamista sille (Ranskan vuoden 1875) valtiosäännön kirjaimen mukaan kuuluvalla paikalla (esim. harkintamahdollisuutta pääministerin valinnassa: *Duguit* 1923, 660—666). Perimmiltään tässä ns. ranskalaisessa reformismissa oli kysymys Benjamin Constantin ajatusten edelleen kehittämisestä.

Suomen vuoden 1919 hallitusmuodosta ja Weimarin valtiosäännöstä on löydettävissä samansuuntaisia piirteitä, vaikka Saksassa käyty valtiosääntökeskustelu suhteellisen myöhään — vasta vuoden 1919 keväällä — ja silloinkin vain vaatimattomasti pääsi vaikuttamaan Suomen keskusteluun (*Lindman* 1968 a, 386). Tämän asiaintilan perusteella näyttäisi olevan mahdollista tehdä päätelmiä niistä molemmille maille yhteisistä tekijöistä, jotka olivat mukana vaikuttamassa puolipresidiaalisen järjestelmän omaksumiseen. Silloin on pantava merkille, että vuonna 1918 Saksan vaalijärjestelmää korjattiin perusteellisesti, mikä antoi vasemmistoon kuuluvalla kansanosalle paremman mahdollisuuden saada lukumääränsä vastaavan edustuksen parlamentissa (Reichstag) (*Huber* 1964, 243—245, 479—481; *Apelt* 1946, 179). Mutta Suomen oloista muistutti myös Saksan puoluejärjestelmä, jossa vasemmistolla — myös radikaalilla vasemmistolla — oli huomattava osuus, vaikkakaan se ei vaaleissa ollut saanut valitsijoiden enemmistön kannatusta. Sen ohessa on mainittava keisarinvallan kumoutuminen vuonna 1918 ja sitä seurannut työväenliikkeen radikaalin siiven vallankumousyritys.

Kirjallisuutta (I.4). *Anschutz*, Die Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919 (1929); *Apelt*, Geschichte der Weimarer Verfassung (1946); *Kirchheimer*, Politics, Law and Social Change (1969), 33—74; *sama*, Funktionen des Staats und der Verfassung (1972); *Pünder*, Der Reichspräsident in der Weimarer Republik (1961); *Verfassungen und Verfassungswirklichkeit in der deutschen Geschichte* (1968).

5. VUODEN 1919 RATKAISU

Hallitusmuodon vahvistaminen. Hallitusmuotoasian ajaututtua vielä kerran umpikujaan kesäkuussa 1919 teki keskusta oikeistolle — eräiden vähäisempien ohella — sen myönnytyksen, että HM-ehdotuksesta poistettiin säännös eduskunnan oikeudesta tuomita neljän viidenneksen enemmistöllä tasavallan presidentti maanpetoksesta virkansa menettäneeksi (ks. *suurvm* 18/Edusk.esit.miet. 9/1919 vp). Kun presidentin asema tämän jälkeen katsottiin riittävän riippumattomaksi eduskuntaan nähden, HM-ehdotuksen vastustus eduskunnassa hupeni alle määräkuudenneksen. Vastustajia oli enää ruotsalaisessa kansanpuolueessa. Eduskunta julisti HM-ehdotuksen kiireelliseksi äänin 173—23 ja hyväksyi sen äänin 165—22.

Hyväksymishetken tuntoja. Santeri Alkio kuvaa uuden hallitusmuodon viimeistä eduskuntakäsittelyä 21. 6. 1919 mm. seuraavasti: »Äänestykset suoritetaan. Kiireelliseksi julistaminen todetaan ensin. Se putoaa kuin sinertävän kypsä marja suomalaisen heimohistorian monihaaraisesta koukerokatajasta. Ja loppuäänestyksessä Suomen kansa poimii sen. (...) Aivan kuin näkymätön käsi kohoaisi yli eduskunnan. Historian käsi. Jumalan sormi. Suomi on astunut pois vanhalta Ruotsin aikaiselta jalustaltaan nyt oman itseä varten tehdyn hallitusmuodon varaan. Yksi uuden aikakauden tärkeimpiä alkuvalmisteluja on siis suoritettu. Tuntui kuin historian käsi pyyhkäisisi keveästi hikeä jonkun otsalta.» (Ilkka 25. 6. 1919) Julkaistu myös *Alasen* teoksessa Santeri Alkio (1976), 551—552.

Valtionhoitaja vahvisti ehdotuksen uudeksi hallitusmuodoksi 17. 7. 1919. Ensimmäinen tasavallan presidentti, K. J. Ståhlberg, valittiin 25. 7. 1919.

Mitä vuonna 1919 muutettiin? Näkyvin muutos, minkä uusi hallitusmuoto toi mukanaan, oli se, että siinä lopullisesti vahvistettiin siirtymisen monarkiasta tasavaltaan. Itse asiassa monet katsoivat tuon muutoksen tapahtuneen jo vuoden 1917 itsenäisyysjulistuksella, mutta vuonna 1918 asia oli jälleen pantu kiistanalaiseksi.

Monarkian ja tasavallan ero. Monarkian ja tasavallan välillä on joskus tehty se periaatteellinen ero, että monarkiassa valtionorgaanien toimivaltasuhteita ei ole lupa muuttaa ilman valtionpäämiehen suostumusta, mutta tasavallassa tämä taas on mahdollista. Ks. esim. *Erich*, *Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författ-*

ningsrätt (JFT 1924), 79. Kuningaskuntia ja muita monarkioita on maailmassa edelleen olemassa, mutta harvat niistä ovat monarkioita juuri esitetyn määritelmän mukaan: kuninkaat ovat enimmäkseen edustushahmoja vailla poliittista valtaa.

Monarkian ja tasavallan näkyvimmäksi eroksi on jäänyt se seikka, että monarkki astuu tehtäväänsä syntyperänsä nojalla ja ilman vaalia koko jäljellä olevaksi eliniäkseen, kun taas tasavallan valtionpäämies valitaan tehtäväänsä määrävuosiksi kerrallaan. Historia tosin tuntee sekä vaalikuninkaita että eliniäksi valittuja tasavaltaisia valtionpäämiehiä.

Valtio-oikeudellisesti kenties tärkeintä oli, että vuonna 1919 poistettiin valtionpäämiehen ehdoton lainsäädäntö veto, jolloin *eduskunnalle* — tosiasiaassa sen määränemmistölle — jäi teoreettinen *oikeus yksin päättää valtiollisesta järjestysmuodosta*. Tasavallan presidentille jäi tosin valta lykkäävän veto-oikeutensa avulla viivyttää useilla vuosilla myös valtiollisen järjestysmuodon muutoksia.

Muuten ei uusi valtiosääntö poikennut keisarinvallan aikaisesta niin paljon, kuin siirtyminen monarkiasta tasavaltaan kenties antaisi aiheutta olettaa (näin myös *Lindman* 1968 a, 323—324). Eroa vähensi merkittävästi se, että vallanjakoperiaate oli — joskin lievennettynä — säilytetty: eduskunta ei uuden valtiosäännönkään mukaan ollut yksinään oleva korkein valtionelin, vaan sen rinnalla pysytettiin kilpaileva valtionelin, valtionpäämies, jonka itsenäistä päätösvaltaa ei nimenomaisin säännöksin rajoitettu ja jolle uskottiin valta puuttua eduskunnan toimintaan. Uuteen valtiosääntöön sisällytettiin sekä monarkkisia (näistä ks. *Jyränki* 1967 a) että presidiaalisia vallanjako-opin aineksia; se sai lisäksi vaikutteita vallanjako-opin osittaisparlamentarismin sallivista muunnelmista.

Vuoteen 1919 noudatettua käytäntöä seuraten tehtiin hallitusmuotoa säädettäessä kansainvälisesti katsoen omalaatuinen ratkaisu: korkein toimivalta hallitusasioissa jaettiin kahtia. Valtionpäämiehen neuvonantajakunta (valtioneuvosto) sai oman perustuslailla suojatun toimipiirinsä, sen sijaan että autonomian aikana hallitsija oli vain delegoinut senaatille omaa perustuslaillista toimivaltaansa. Ylimmäksi hallituselimeksi tuli toisissa asioissa tasavallan presidentti, toisissa valtioneuvosto (hallitus sanan suppeassa mielessä, ministeristö). Poliittiselta kannalta tärkeimmät asiat — eräitä valtiontaloutta koskevia keskeisiä ratkaisuja lukuunottamatta — pidätettiin perustuslaissa tasavallan presidentille. Valtioneuvosto sai päätettäväkseen lukumääräisesti enemmän — mutta merkitykseltään yleensä vähäisempiä — asioita. Valtiollisen järjestys-

muodon kokonaisuudessa valtioneuvosto jäi toissijaiseen asemaan, eduskunnan ja tasavallan presidentin väliin.

Vuoden 1919 hallitusmuodolla valtiojärjestykseen aikaansaatuja muutoksia kirjattaessa on otettava huomioon, että vuosina 1917—1918 toteutettiin — enemmän tai vähemmän syrjässä varsinaisesta valtiosääntötaistelusta — erinäisiä pysyväksi tarkoitettuja perustuslain muutoksia, joilla oli vaikutuksia valtionpäämiehen valtuuksiin ja oikeusasemaan ja joihin ei hallitusmuodon säätämisen yhteydessä sanottavammin kajottu. Vuonna 1917 otettiin valtiopäiväjärjestykseen (32 §) säännös siitä, että senaatin talousosaston jäsenet oli nimitettävä eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä (s. 80). Seuraavana vuonna valtionpäämies menetti aloitemonopolinsa perustuslain säätämisessä (s. 291) ja pääsääntöisesti myös oikeutensa määrätä eduskunnan vuotuisesta työskentelykaudesta. (s. 191).

Jos vertailupohjaksi otetaan *valtionhoitajakauden valtiosääntö*, sellaisena kuin se oli kauden lopussa voimassa, saamme seuraavan luettelon niistä tärkeimmistä kohdista, joissa vuoden 1919 hallitusmuoto muutti valtionpäämiehen asemaa:

- 1) valtionpäämiehen asettamistavan muutos;
- 2) valtionpäämiehen päätöksenteon siirtäminen pääsääntöisesti valtioneuvostossa tapahtuvaksi;
- 3) laillisuusvalvontamekanismin luominen valtionpäämiehen toimia varten;
- 4) lainsäädännöllisen veto-oikeuden muuttaminen ehdottomasta lykkääväksi;
- 5) ulkoasiainvallan käyttämisen siirtäminen erinäisissä tapauksissa (sota ja rauha, erinäiset valtiosopimukset) riippumaan eduskunnan hyväksymisestä;
- 6) täyden budjettivallan ja budjettialoitteen antaminen eduskunnalle (osa sääntelystä VJ:n muutoksella huhtikuussa 1919: 26, 43 ja 67 §);
- 7) asetuksenantovallan palauttaminen valtionpäämiehelle;
- 8) korkeimpien virkanimitysten palauttaminen valtionpäämiehelle.

Uusi hallitusmuoto siten *vahvisti valtionpäämiehen asemaa* kolmessa kohdassa: a) eduskunta oli valinnut valtionhoitajan, ja eduskunnalla oli katsottu olevan valta myös vapauttaa valtionhoitaja (ks. *Lindman* 1968, 418; vrt. *Puhakka* 1919, 231; *Erich* 1923, 27); b) asetuksenantovalta oli val-

tionhoitajakaudella kuulunut senaatille, c) nimittäminen korkeimpiin virkoihin oli valtionhoitajakaudella ollut yleensä senaatin asiana.

Hallitusmuodon säätäjien tarkoitukset. Kun vuoden 1919 hallitusmuoto hyväksyttiin eduskunnassa kolmannessa käsittelyssä äänin 165—22, tämä merkitsi, että varsin suuri enemmistö kansanedustajista piti (sanamuodoltaan jo kiinni lyödyn) uuden hallitusmuodon hyväksymistä parempana vaihtoehtona kuin sen hyväksymättä jättämistä. Mutta niin kuin edellä olemme nähneet, tämä ei merkinnyt, että kolmannessa käsittelyssä kirjattu määräenemmistö olisi ollut yksimielinen siitä, millainen hallitusmuodon sisällön *oikeastaan olisi pitänyt olla*. Esimerkiksi sosialidemokraatit olivat tehneet tiheästi muutosehdotuksia hallituksen esitykseen sisältyvän HM-ehdotuksen toisessa käsittelyssä, joka heidän kannaltaan oli ratkaiseva; Ritavuoren aloitteen käsittelyhän oli enää porvarillisten puolueitten sisäistä välienselvittelyä. Tästä tosiasiasta lähtien ei ole uskottavaa, että vasemmisto olisi ollut hallitusmuotoa kannattaneiden porvarillisten kansanedustajien kanssa yhtä mieltä siitä, mihin tavoitteisiin uudella hallitusmuodolla yleensä ja sen yksittäisillä säännöksillä erityisesti pyrittiin. On totta, että sosialidemokraatit — tai oikeastaan näiden enemmistö — sisällissodan jälkeen valtiosääntökananotoissaan jossain määrin liukuivat kohti porvarillisia puolueita. Mutta silti jää mahdollisuus, että sosialidemokraatit alusta pitäen — jo säätämisvaiheessa — tulkitsivat jotakin tai joitakin uuden perustuslain kohdista toisin kuin porvarilliset ryhmät. Tässä voidaan erityisesti viitata hallituksen muodostamisen sääntelyyn (HM 36 §), josta sosialidemokraatit *eivät* tehneet vastaehdotusta (ks. Laakso 1975, 146—151; vrt. Jyränki 1975, 581).

Niihin odotuksiin, joita kansanedustajat uuteen hallitusmuotoon kohdistivat, sisältyi sekä toiveita että pelkoja. Sosialidemokraatit, joiden ehdotus tasavallan presidentin päätösvallan sitomisesta ministeristön enemmistön mielipiteeseen hylättiin äänestyksessä (s. 140), kiinnittivät huomiota siihen, ettei uusi hallitusmuoto sulkenut pois presidentin vastoin ministeristön kantaa tapahtuvaa vallankäyttöä. Mutta jotkut heistä toivoivat, että presidentin itsenäinen vallankäyttö tulisi olemaan vain tasoittavaa henkilökohtaista vaikutusta (Lindman 1968 a, 404—405).

Vastaavasti porvarillisissa kansanedustajissa oli niitä, jotka enemmän tai vähemmän painokkaasti toivoivat, että presidentti tulisi käyttämään toimivaltaansa itsenäisesti. Samat edustajat tosin saattoivat ounastella,

että HM 36 §:n luottamussäännös kohtalokkaasti rajoittaisi presidentin vallankäyttöä hallitusta muodostettaessa ja sitä kautta muissakin tilanteissa ja että presidentin asema kehittyisi käytännössä samaan suuntaan kuin Ranskan III tasavallassa (*ibid.* 390—393, 403—414).

Hallitusmuodon säännökset eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston toimivallasta ja keskinäisistä suhteista kirjoitettiin muotoon, joka salli monenlaisia tulkintoja. Säännösten oikean sisällön selvittely jäi orgaanikäytännön varaan.

Viitettä orgaanikäytännön todennäköisestä kehityksestä saattoi antaa se, että hallitusmuodon säätäjien enemmistö oli omaksunut ståhlbergiläisen »lujan hallitusvallan» ideologian, ajattelutavan, jonka mukaan tasavallan presidentti saattoi eduskuntaa paremmin ja jopa eduskuntaa vastaan puolustaa »yleistä etua».

II HENKILÖ JA VIRASTO

1. PRESIDENTIN HENKILÖN MÄÄRÄYTYMINEN

A. Presidentin asettaminen

Asettamistavan taustaa. Tasavallan presidentti asetetaan välillisellä kansanvaalilla. Asettamistapa kuvastaa vuosina 1917—1919 vallinneita pyrkimyksiä »lujan hallitusvallan» luomiseen, eduskunnasta riippumattoman aseman muodostamiseen valtionpäämiehelle.

Presidentin asettamistapa on hallitusmuodon säätämisestä lähtien ollut pysyvänä kiistakysymyksenä. Hallitusmuodon käsittelyvaiheissa tulivat esille ne asettamistavan perusmallit, joita myöhemmässä keskustelussa on kannatettu.

Perustuslakikomitea ehdotti vuonna 1917, että tasavallan presidentti olisi valittava välittömällä (suoralla) kansanvaalilla. Ehdotusta se perusteli seuraavasti:

»(...) on Komitean mielestä ollut presidentin asemalle ja arvovallalle olennaisesti tärkeää, että kansa välittömästi valitsee presidentin, koska semmoisella vaalitavalla kansan tahto tulee ilmi varmemmin kuin valitsijamiesten toimittamassa vaalissa. (...) Vaalin tulos on sentähden vähemmässä määrin puoluejohdon ja muiden syrjävaikuttimien alaisena kuin käytettäessä välillisiä vaaleja, jotka helposti voivat antaa toisen tuloksen kuin kansan enemmistö olisi toivonut. Samat syyt ovat sitäkin menettelyä vastaan, että eduskunta valitsisi presidentin, mikä myöskin näyttää soveltumattomalta presidentin oikeuteen hajoittaa eduskunta (KM 1917: 11, 31).»

Sosialidemokraatit olivat alusta lähtien sillä kannalla, että eduskunnan olisi valittava tasavallan presidentti. Ns. tasavaltalaisten vastalauseessa vuodelta 1918 (*Vastal V/prvm 14/HE 62/1917 II vp*) esitettiin se malli, johon lopulta päädyttiin: välillinen kansanvaali. Tässä ei kysymyksessä ollut niinkään myönnitys eduskunnan suorittaman vaalin kannattajille — sellaisiahan ei porvarillisissa piireissä juuri ollut — vaan tak-

tinen liike, jolla koetettiin väistää monarkistien huomautukset välittömään kansanvaaliin liittyvistä käytännöllisistä vaikeuksista (*Hirvikallio* 1958, 4). Välillistä vaalia olivat suosittaneet maalaisliittolaiset, jotka sitä ennen olivat kannattaneet välitöntä kansanvaalia. Nuorsuomalaiset taipuivat tässä kohtaa maalaisliittolaisten kantaan (s. 31).

Kuitenkin vielä toukokuussa 1919 esitettiin hallituksen eduskunnalle antamassa HM-ehdotuksessa — jotta vasemmisto olisi sen paremmin hyväksynyt — presidentin vaalin antamista eduskunnalle. Lopullisessa eduskuntakäsittelyssä keskustan puolueet kuitenkin myönnötyksenä oikeistolle — jonka vastustus näytti tiukemmalta kuin vasemmiston — siirtyivät kannattamaan välillistä kansanvaalia.

Kohta hallitusmuodon säätämisen jälkeen kysymys presidentin vaalitavasta nousi yllättävästi uudelleen esille, kun oli hyväksyttävä lakiehdotus, joka sisälsi täydentäviä ja täsmentäviä säännöksiä HM 23 §:n edellyttäjästä presidentin vaalista valitsijamieskollegiossa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta asettui sille kannalle, että lakiehdotus oli hylättävä ja HM 23 §:ää muutettava niin, että eduskunta valitsisi presidentin (*prvm* 2/HE 69 (1919 vp)/1921 vp). Täysistunnossa eduskunnan enemmistö omaksui vastakkaisen kannan (ks. myös *Jääskeläinen* 1973, 106—108). — Myöhemmin on tehty lukuisia aloitteita presidentin asettamistavan muuttamiseksi joko eduskunnan suorittamaksi vaaliksi tai välittömäksi kansanvaaliksi.

Perussäännökset tasavallan presidentin asettamisesta ovat HM 23 §:ssä. Niitä täydentävät ja täsmentävät nykyisin L tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleista (AsK 392/69) ja L tasavallan presidentin vaalista (AsK 59/24). Kumpikin viime mainituista säädöksistä on hyväksytty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä.

Valitsijamiesvaalit. Tasavallan presidentin vaalin toimittavat kolmesataa valitsijamiestä, jotka vaalioikeutetut kansalaiset ovat valinneet sitä järjestystä noudattaen, mikä kansanedustajain vaalia varten on säädetty (ks. L kansanedustajain vaaleista, 391/69). Myös kansanedustaja saadaan valita valitsijamieheksi.

Valitsijamiesten vaaleista annetun lain 12.1 §:n mukaan ehdokkaiden asettamisesta ja vaaliliitoista valitsijamiesten vaaleissa on voimassa, mitä kansanedustajain vaaleista annetun lain 3 luvussa ja 105 §:ssä säädetään. Ensin mainittua lainkohtaa on ilmeisesti tulkittava niin, että vain puolerekisteriin merkityllä puolueella on oikeus asettaa ehdokkaita

valitsijamiesten vaaleihin. Kun kansanedustajain vaalilakia vuonna 1975 täydennettiin siten, että ehdokkaiden asettamisoikeus palautettiin (vähintään 100 äänioikeutetun kansalaisen muodostamille) valitsijayhdistyksille (AsK 319/75), säännökset tästä — samoin kuin valitsijayhdistysten oikeudesta antaa yhteislista — otettiin vaalilakiin lisättyyn 3 a lukuun. Lakia tasavallan presidentin valitsijamiesten vaaleista ei samanaikaisesti tarkistettu 12.1 §:n viittaussäännöksen osalta, minkä vuoksi kansanedustajain vaalit ja valitsijamiesten vaalit tässä vaiheessa joutuivat erilaisen sääntelyn alaisiksi. Valitsijamiesvaalien ehdokasasetteluun on sovellettava vain kansanedustajain vaalilain 3 lukua, jossa säädellään puolueiden oikeus asettaa ehdokkaita ja muodostaa vaaliliittoja, mutta ei jälkimmäisen lain 3 a lukua.

Presidentinvaali on välillinen myös siinä mielessä, etteivät valitsijamiehet ole sidottuja antamaan ääntänsä sille ehdokkaalle, jota he ennen valitsijamiesvaaleja ehkä ovat ilmoittaneet kannattavansa. Tässä mielessä *järjestelmä ei tunne virallisia presidenttiehdokkaita*.

Käytännössä puolueet ovat tosiasiallisesti asettaneet ennakolta presidenttiehdokkaita aina vuoden 1925 valitsijamiesvaaleista lähtien. Vuosina 1956 ja 1968 kaikki valitsijamiehet olivat etukäteen nimenomaisesti sitoutuneet ensimmäisessä äänestyksessä kannattamaan ilmoittamaansa ehdokasta.

Presidentin vaali valitsijamieskokouksessa. Valitsijamiesten vaalit toimitetaan normaalioloissa tammikuun kolmantena sunnuntaina ja sitä seuraavana maanantaina sinä vuonna, jona toimessa olevan presidentin toimikausi päättyy. Seuraavan helmikuun 15 päivänä valitsijamiehet kokoontuvat pääministerin puheenjohtamalla valitsemaan presidenttiä. Käytännössä on usean kerran sattunut, että pääministeri on ollut ennalta mainittujen presidenttiehdokkaiden ja/tai valitsijamiehiltä ääniä saaneiden henkilöiden joukossa. Tämän asiointilan ei ole katsottu tekevän pääministeriä esteelliseksi johtamaan puhetta vaalitulaisuudessa.

Vaalitulaisuudessa ei sallita keskustelua. Tämän säännöksen takana häämöttäne ajatus tulevan presidentin pitämisestä jo tässä vaiheessa sellaisen julkisen arvostelun ulkopuolella, mitä ehdokkaiden mielipiteitä ja ominaisuuksia koskettava keskustelu ehkä toisi mukanaan. Vaali toimitetaan umpilipuin. Jos valitsijamiesten toimittamassa vaalissa joku saa enemmän kuin puolet annetuista äänistä, hänet on valittu tasavallan presidentiksi. Muussa tapauksessa toimitetaan uusi vaali. Ellei silloin-

kaan kukaan saa ehdotonta enemmistöä annetuista äänistä, toimitetaan vieläkin uusi vaali niiden kahden ehdokkaan välillä, jotka toisessa vaalissa saivat suurimmat äänimäärät.

Kussakin äänestyksessä valitsijamiehillä on oikeus toimia vapaasti harkintansa mukaan ja — paitsi luopua ehdokkaasta, jota he ennalta ehkä ovat ilmoittaneet kannattavansa — eri äänestyskierroksilla siirtää niiden välillä käytyjen neuvottelujen tuloksena tai muista syistä kannatuksensa henkilöltä toiselle. Jokaisessa äänestyksessä riittää yhden äänen enemmistö ratkaisemaan vaalin; äänten jakautuessa tasan kolmannessa äänestyksessä ratkaisee arpa.

Vaalin tuloksen pääministeri ilmoittaa kirjeellä presidentiksi valitulle sekä valtioneuvostolle, joka julkaisee sen asetuskokoelmassa.

Vaalin muuttuminen suoran kansanvaalin suuntaan. Alkuvalitsijoiden vaikutus siihen, kuka tasavallan presidentiksi valitaan, on eräiltä näkökannoilta katsottuna jatkuvasti kasvanut. Tämä ilmenee *Vanhasen* (1970, 323) kokoamista luvuista, jotka koskevat ratkaisevassa äänestyksessä alkuperäistä ehdokastaan äänestäneiden *valitsijamiesten* lukumäärän ja prosenttisen osuuden kehittymistä:

Vaalivuosi	Alkuperäistä ehdokastaan ratkaisevassa äänestyksessä äänestäneet valitsijamiehet	
	luku	%
1925	33	11
1931	116	39
1937	154	51
1950	236	79
1956	160	53
1962	245	82
1968	300	100

Alkuvalitsijoiden vaikutusta voidaan tutkia myös tarkastelemalla, kuinka suuri osa *valitsijamiesvaalien äänestäjistä* on kullakin kerralla kannattanut valituksi tullutta ehdokasta antamalla äänensä vaaliliitoille, jotka olivat alun perin asettuneet tämän ehdokkaan taakse. Prosenttiluvut muodostuvat *Nousiaisen* (1970, 260) mukaan seuraaviksi:

Vaalivuosi	Valituksi tulleen ehdokkaan taakse alun perin asettuneita vaaliliittoja kannatti äänestäneistä
	%
1925	19.9
1931	21.6
1937	16.6
1950	37.1
1956	26.9
1962	44.3
1968	61.6

Viimeistään 1930-luvun valitsijamiesvaaleista lähtien kävi ilmeiseksi, että näillä vaaleilla on taipumus *tosiasiallisesti muodostua henkilövaaliksi*. Vaikka puolueet ovatkin olleet mukana muodostamassa valitsijamiesvaalien vaaliliittoja, ne ovat usein jääneet taka-alalle ja keskeinen huomio valitsijamiesvaaleissakin on kiintynyt julkisuudessa esitettyjen presidenttiehdokkaiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Puolueiden vaaliliittojen saamat äänimäärät valitsijamiesvaaleissa eivät useinkaan ole vastanneet niiden kannatusta edeltäneissä kansanedustajain vaaleissa (ks. *Hirvikallio* 1958, 160—161; *Nousiainen* 1970, 254).

Tämän yleisen havainnon vahvisti *Pesosen* tutkimus (1956, 182) jonka mukaan vuoden 1956 valitsijamiesvaaleissa eräässä nuorten äänestäjien ryhmässä äänesti puoluekantansa valinneista 24 % muun kuin oman puolueensa vaaliliittoa.

Toisaalta on presidentin valitsijamiesvaaleissa ollut vuoden 1931 vaaleista lähtien havaittavissa tendenssiä kohti *suuria, puoluerajat murtavia ryhmittymiä*.

Puoluerajojen murtuminen v:n 1931 vaalivalmisteluissa. Vuoden 1931 presidentinvaalien lähestyessä silloinen pääministeri P. E. Svinhufvud ilmoitti, ettei hän halunnut suostua yksinomaan kokoomuspuolueen tai Lapuan liikkeen ehdokkaaksi, minkä vuoksi näiden puolueiden kannattajat yhdessä eräiden muiden porvarillisten piirien kanssa muodostivat yhteisiä Svinhufvudin ehdokkuutta tukevia vaaliliittoja. Vaaleissa nämä vaaliliitot saivat yhteensä 64 valitsijamiestä. Lopullisessa (3.) äänestyksessä Svinhufvud valittiin toimeensa 151 äänellä. Häntä kannattivat omien valitsijamiesten (kokoomus, LL, jne.) lisäksi maalaisliittolaiset ja osa ruotsalaisen kan-

sanpuolueen valitsijamiehistä. Ks. *Hirvikallio*, Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950 (1958), 51—61.

Mainittu tendenssi näyttää vuoden 1956 jälkeen aina vain vahvistuneen. Saman presidenttiehdokkaan taakse on — esimerkiksi yhteisen ulkopoliittisen linjan nimessä — yhdistynyt sellaisiakin puolueita, joilla on ohjelmallisesti ollut hyvin vähän, tuskin mitään yhteistä (vrt. vuoden 1968 valitsijamiesvaalit ja valmistelut vuoden 1978 vaaleihin), vaikka yhdistyminen ei ole aina yltänytkään yhteisiin vaaliliittoihin saakka. Mutta mainitunkaltaiset presidentinvaaliasetelmat ovat olleet omiaan hämärtämään sitä tosiseikkaa, että noissa vaaleissa asetetaan valtiollista valtaa käyttävä orgaani, joka tekee merkittäviä poliittisia ratkaisuja kaikilla valtiollisen elämän aloilla.

Perustuslain kirjainta eikä sitä täsmentäviä alemmanasteisia säännöksiä ei ole muutettu, mutta silti presidentin asettamistapa on käytännössä muuttunut: valitsijamiesvaalit ovat tosiasiaassa saaneet suoran kansanvaalin piirteitä (*Vanhanen* 1970, 324). Tähän muutokseen on vuodesta 1950 liittynyt puolueiden asettamien presidenttiehdokkaiden aktiivinen henkilökohtainen osallistuminen vaalitoimintaan heitä kannattavien vaaliliittojen hyväksi.

Vaalitoiminnan luonteen muutos v. 1950. Kirjailija *Kyösti Skyttä* kuvaa vuonna 1950 tapahtunutta muutosta: »Tohtori Urho Kekkonen oli ensimmäinen presidenttiehdokas, joka heittäytyi taisteluun tasavallan presidentin paikasta samalla tavalla kuin kansanedustajaehdokkaat kamppailivat keskenään paikasta eduskunnassa. Kekkonen ei ujostellut tuoda puheillaan ja toiminnallaan julki, että valtiomiehen titteli ja valtionpäämiehen paikka on korkein päämäärä, johon poliitikko voi ja johon hänellä on oikeus pyrkiä.» — Presidenttiehdokas Kekkonen ehti vaalitoimintansa yhteydessä käydä puhumassa yli sadalla paikkakunnalla. Ks. Presidentin muutokuva II (1970), 90.

Toinen muutos käytännössä tapahtui vuoden 1962 valitsijamiesvaalien alla, jolloin *toimessa oleva presidentti ensimmäisen kerran ryhtyi vaalitoimintaan* varmistaakseen oman uudelleenvalintansa. Tasavallan presidentti esiintyi valtionpäämiehen tehtävien ulkopuolella kaikkiaan 15 puhetilaisuudessa eri puolilla maata (*Turkki* 1965, 40—41). Sen ohella, että tämä ilmiö — joka toistui vuoden 1968 presidentinvaalien alla — korosti vaalien tosiasiallista välittömyyttä, se merkitsi, että tasavallan presidentti otti henkilökohtaisesti ainakin osan vastuusta toimikautenaan

noudatetusta hallituspolitiikasta. Siten presidentin vaalitoiminta kuvasti tapahtumassa olevaa tai jo tapahtunutta muutosta eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston keskinäissuhteissa (s. 358).

Vaalitoiminnan luonteen muutos v. 1962. Presidentti *Urho Kekkonen* itse perustelee menettelyään syksyllä 1961 seuraavasti: »Harkitsin kauan, hyväksynkö pyyntöjä ottaa henkilökohtaisesti osaa vaalitaisteluun. Myönteisen ratkaisun puolesta puhui erityisesti se seikka, että kun kansan mieleen oli vuodesta 1957 saakka suoritetulla järjestelmällisellä työllä yritetty istuttaa toivottomuusmielialaa maan talouden, oikeuselämän ja ulkopoliittisen aseman suhteen, niin tällaisen käsityksen leviäminen olisi ollut haitallista maan rauhalliselle kehitykselle. Se oli torjuttava. Lisäksi oli minun toimenpiteistäni pyritty antamaan vääristeltä kuva ja sekin oli oikaistava.» Ks. Kirjeitä myllystäni 1 (1976), 127.

Presidentin toimikausi. Presidentti valitaan toimeensa kuudeksi vuodeksi kerrallaan. Tämän pituista toimikautta ehdotti vuoden 1917 perustuslakikomitea, jonka mielestä presidentin tehtävänä oli »hallituksessa ylläpitää sitä yhtäjaksoisuutta, joka sen aseman tähden, mikä ministereillä olisi suhteessa eduskuntaan, helposti voisi jäädä saavuttamatta» (KM 1917:11, 32).

Saman henkilön valinnalle tasavallan presidentin toimeen toiseksi tai useammaksikin toimikaudeksi perustuslaki ei aseta rajoituksia. Kun ensimmäisenä presidenttinä toiminut K. J. Ståhlberg vuonna 1924 ilmoitti, ettei hän antaisi suostumustaan uudelleenvalinnalleen ja piti ilmoituksestaan kiinni, tästä haluttiin myöhemmin tehdä tulevienkin presidenttien käyttäytymistä sitova ennakkotapaus. Tosiasiassa Ståhlberg näyttää ratkaisullaan ensisijaisesti pyrkineen lieventämään tasavaltaiseen valtiojärjestykseen oikeiston äärilaidalta kohdistunutta vastustusta, joka presidentistä tuntui kiteytyneen vihamielisyydeksi hänen omaa henkilöään kohtaan (*Hirvikallio* 1958, 21; *Blomstedt* 1969, 459).

Urho Kekkonen on presidenteistä ensimmäinen, joka oltuaan toimessa täyden kauden on valittu tähän toimeen uudelleen (1962), myöhemmin useitakin kertoja.

Toimeen astuminen ja vakuutus. Valittu tasavallan presidentti astuu toimeensa vaalia seuraavan maaliskuun 1 päivänä ja antaa silloin eduskunnan edessä juhlallisen vakuutuksen. Sen sanamuoto kuuluu (HM 24.2 §): »Minä N. N., jonka Suomen kansa on valinnut Suomen tasavallan presiden-

tiksi, vakuutan täten, että minä presidentintoimessani tulen vilpittömästi ja uskollisesti noudattamaan ja voimassa pitämään tasavallan valtiosääntöä ja lakeja sekä kaikkiin voimin edistämään Suomen kansan menestystä.»

Poikkeukset perustuslainmukaisesta asettamistavasta. Tasavallan presidentti on useita kertoja asetettu muussa kuin HM 23 §:n määräämässä järjestyksessä. Ensimmäisen presidentinvaalin toimitti hallitusmuotoon otetun erityissäännöksen (HM 94 §) nojalla suoraan eduskunta. Senjälkeisistä poikkeuksista on säädetty *perustuslainsäädäntöjärjestyksessä hyväksytyillä laeilla*. Kun säännöllisten valitsijamiesvaalien pitäminen olisi vuonna 1940 huomattavasti viivästynyt Neuvostoliitolle luovutetulta alueelta siirtyneen väestön henkikirjoituksen päättymistä odotettaessa, johduttiin siihen, että presidentin (Ryti) valitsivat poikkeuslain (AsK 667/40) nojalla vuonna 1937 valitut valitsijamiehet 1. 3. 1943 päättyväksi toimikaudeksi (*Hirvikallio* 1958, 85 ss.). Vuonna 1943 ei valitsijamiesvaaleja voitu käynnissä olevan sodan vuoksi toimeenpanna. Siksi vuoden 1937 valitsijamiehet kutsuttiin tehtävänsä vielä kerran (AsK 879/42), jolloin he valitsivat presidentin (Ryti) kahden vuoden pituiseksi toimikaudeksi. Vuonna 1943 valitun presidentin erottua vuonna 1944 turvaututtiin sellaiseen poikkeukselliseen menettelyyn, että marsalkka C. G. Mannerheim suoraan lailla (AsK 508/44) määrättiin presidentin toimeen. Sitä ennen oli harkittu Mannerheimin määräämistä eliniäkseen valtionhoitajaksi (*Tanner* 1952, 336). Mannerheimin erottua toimestaan eduskunta valtuutettiin poikkeuslailla (AsK 180/46) valitsemaan hänen seuraajansa eronneen presidentin jäljellä olevaksi toimikaudeksi. Vaalin uskomiseen eduskunnalle vaikuttivat monet syyt, kuten poikkeukselliset olot (lopullista rauhansopimusta ei vielä ollut tehty), suuri yksimielisyys seuraavan presidentin henkilöstä (J. K. Paasikivi) ja viimeksi mainitun oma kanta vaalin toimittamistavasta tuossa tilanteessa (*Hirvikallio* 1958, 139 s.). Vuonna 1973 pidennettiin toimessa olevan presidentin (Urho Kekkosen) vuonna 1974 päättyvää kolmatta toimikautta poikkeuslailla (AsK 232/73) neljä vuotta. Poikkeuslain käyttäminen johtui presidentin omasta päätöksestä välttää valitsijamiesvaaleja ja vaalitaisteluun liittyvää julkista — ehkä repivääkin — keskustelua (ks. *Kekkonen* 1976 a, 128; *Kurjensaari* 1973, 156). Viimeksi mainitulla lailla oli se juridinen erikoispiirre, että se — perustuslainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttynä mutta ei perustuslaiksi julistettuna lakina — voitiin kumota tavallisella lailla, mikä merkitsi, että sen voimassa ollessa voitiin toimessa olevan presidentin toimikausi

katkaista tavallisella lailla (vrt. *NP* 1973:10, »Enkel majoritet faller Kekkonen»).

Toimeen asetetut presidentit ja heidän taustansa. Vuodesta 1919 lukien presidentiksi on aina asetettu — eduskunnan poliittisiin voima-suhteisiin katsomatta — porvarillista katsomusta edustava henkilö. Vuoden 1950 vaalia lukuunottamatta maalaisliitto/keskustapuolue on aina ratkaisévassa äänestyksessä tukenut presidentin toimeen asetettua henkilöä.

Vuonna 1919 eduskunta valitsi presidentiksi poliittista keskustaa edustavan korkeimman hallinto-oikeuden presidentin, molempien oikeuksien tohtori K. J. Ståhlbergin (presidenttinä 25. 7. 1919—1. 3. 1925) 143 äänellä. Ståhlbergin taakse asettuivat muuan muassa sosialidemokraattien, maalaisliiton ja edistyspuolueen kansanedustajat (*Hirvikallio* 1958, 17).

Ståhlbergiä seurasi presidenttinä (1. 3. 1925—1. 3. 1931) Viipurin läänin maaherra, maataloustieteiden alalta tohtorin arvon saavuttanut Lauri Kr. Relander, joka lukeutui maalaisliittoon. Relander nousi presidenttiehdokkaaksi vasta valitsijamiesten neuvotteluissa. Hän sai kannatuksensa (3. äänestyksessä 172/300 ääntä) pääasiassa maalaisliiton, kokoomuspuolueen ja ruotsalaisen kansanpuolueen valitsijamiehiltä (*ibid.* 36—42). Ståhlbergin kannatuspohjaan verrattuna tapahtui siten käänne oikealle.

Relanderin kauden loppuaikana esiintynyt oikeistoradikaalinen liikehdintä nosti vuonna 1930 pääministeriksi ja politiikan johtavaksi hahmoksi entisen prokuraattorin ja valtionhoitajan P. E. Svinhufvudin. Sama liikehdintä kohotti Svinhufvudin edelleen tasavallan presidentin toimeen (1. 3. 1931—1. 3. 1937) seuraavan presidentinvaalin yhteydessä (*Jutikkala* 1977, 166—170). Tapahtumassa oli huomattavaa yhtäläisyyttä Charles de Gaullen valtaantuloon Ranskan IV ja V tasavallan välisessä murroksessa vuonna 1958; »kummassakin tapauksessa äärioikeistolainen kansanliike nosti valtaan syrjässä olleen vanhan valtiomiehen» (*Hyvä-mäki* 1964, 104).

Puoluekannaltaan maalaisliittolainen, alkuaan maanviljelijä ja sittemmin Suomen Pankin johtokunnan jäseneksi siirtynyt Kyösti Kallio valittiin pääministerin paikalta tasavallan presidentiksi (1. 3. 1937—19. 12. —1940) toisella äänestyskierroksella oman puolueensa, sosialidemokraattien ja eräiden alun perin K. J. Ståhlbergiä kannattaneiden valitsijamies-

ten äänin (177—104—19). Kallion taakse asettuneista valitsijamiehistä sosialidemokraatit äänestivät ensi sijassa Svinhufvudin uudelleenvalintaa vastaan ja vasta toisessa sijassa Kallion puolesta (*Hirvikallio* 1958, 76—80).

Elokuussa 1940 presidentti Kallio sairastui, ja pääministeri Ryti hoiti siitä lähtien presidentin tehtäviä saman vuoden joulukuuhun, jolloin Ryti — Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajaksi vuonna 1924 nimitetty ja kansalliseen edistyspuolueeseen lukeutuva lakimies — valittiin tasavallan presidentiksi (19. 12. 1940—1. 8. 1944). Rytin valinta tapahtui pääosin ulkopoliittisten tunnusten alla. Ennen vaalia ottivat sekä Neuvostoliiton että Saksan hallitus virallisestikin kantaa henkilökysymyksiin: Ryti oli pääehdokkaista se, johon kumpikaan hallitus ei asenoitunut kielteisesti (*ibid.* 89—94). Ulkovaltojen voimistunut kiinnostus tasavallan presidentin toimen täyttämiseen lienee toisaalta ollut yhdistettävissä eduskunnan aseman heikentymiseen sodan aikana ja toisaalta siihen, että presidentille ainakin muodollisesti kuului ulkopoliitiikan johto, mikä funktio vallitsevan kansainvälisen kriisin aikana oli tullut entistä tärkeämmäksi vieraille valtioille. — Lopullisessa vaalitoimituksessa Ryti sai ensimmäisellä äänestyskierröksellä valitsijamiehiltä 288/300 ääntä (*ibid.* 102).

Ryti valittiin uudelleen presidentin toimeen vuonna 1943 — tällä kertaa hieman vähäisemmällä valitsijamiesten äänimäärällä (269/300) kuin vuonna 1940 (*ibid.* 122). Tosiasiassa huomattava osa valitsijamiehistä olisi kannattanut marsalkka Mannerheimiä, mutta viimeksi mainittu kieltäytyi ryhtymästä ehdokkaaksi (*Jutikkala* 1977, 233). Kun Ryti vuonna 1944 luopui presidentin toimesta, häntä seurasi siinä (4. 8. 1944—4. 3. 1946) sodanaikainen ylipäällikkö, Suomen Marsalkka Mannerheim, jonka poliittis-yhteiskunnallinen katsomus voidaan epäilyksittä luonnehtia porvarilliseksi. Lakiehdotus, jolla Mannerheim määrättiin presidentiksi, julistettiin eduskunnassa yksimielisesti kiireelliseksi ja hyväksyttiin samalla tavoin (1944 vp ptk 532).

Syksyllä 1944 presidentti nimitti pääministeriksi valtioneuvos ja molempien oikeuksien tohtori J. K. Paasikiven, suuren liikepankin pitkäaikaisen pääjohtajan ja kokoomuspuolueen puheenjohtajan 1930-luvulta. Paasikivi oli realistista ulkopoliitiikkaa kannattavan henkilön maineessa talvisotaa edeltäneiden turvallisuusneuvottelujen ja Moskovan-lähettiläskautensa (1940—41) ajalta. Neuvostoliiton hallitus oli vuoden 1940 presidentinvaalien alla kannattanut hänen valitsemistaan (*Hirvikallio*

1958, 90). Vuoden 1945 lokakuusta lähtien Paasikivi hoiti presidentin tehtäviä Mannerheimin sairauden takia.

Eduskunnan vuonna 1946 toimittamassa presidentinvaalissa Paasikivi (presidenttinä 11. 3. 1946—1. 3. 1956) sai 159 ääntä; häntä vastaan äänestivät — *Hirvikallion* mukaan (1958, 141) — muun muassa eräät sosialidemokraattisen ryhmän ns. tannerilaiseen siipeen kuuluvat sekä eräät porvarillisen siirtoväen edustajat.

Vuoden 1950 presidentinvaalissa Paasikivi sai jo ensi äänestyksessä taakseen valitsijamiesten enemmistön, nimittäin sosialidemokraattien, ruotsalaisen kansanpuolueen, kokoomuspuolueen ja edistyspuolueen äänet (171/300). Ne poliittiset ryhmät, joilta Paasikiven ulkopoliittikka siihen asti oli saanut pääasiallisensa tukensa, nimittäin kansandemokraatit ja maalaisliitto, äänestivät omia ehdokkaitaan (*ibid.* 150).

Paasikiveä seurasi presidenttinä (1. 3. 1956—) 1950-luvun pitkäaikainen pääministeri, maalaisliittolainen lakitieteen tohtori ja Suomen Pankin johtokunnan jäsen Urho Kekkonen. Valitsijamiesvaaleissa Kekkosen (= maalaisliiton) vaaliliitoista valittiin 88 valitsijamiestä. Valitsijamiesten kokouksessa vaali ratkesi kolmannessa äänestyskierröksessä, jossa Kekkonen sai 151/300 ääntä. Tarvittavien lisä-äänten oletetaan tulleen kansandemokraateilta ja eräiltä pienten porvarillisten puolueitten valitsijamiehiltä (*Skyttä* 1970, 108). Kekkosen taakse asettuivat siten ne ryhmät, jotka olivat voimakkaimmin tukeneet Paasikiven ulkopoliittikkaa. Presidentin vaali oli tässä mielessä selvästi ulkopoliittisesti sävyttynyt.

Vuoden 1962 presidentinvaalissa — suuren oikeistosävyisen vaaliliitoutuman hajottua jo ennen valitsijamiesvaaleja — kaikkien porvarillisten puolueitten valitsijamiehet (199/300) antoivat äänensä Urho Kekkoselle. Presidentin ulkopoliittikan taakse muutamana edellisenä vuotena muodostunut enemmistö (vrt. *Väyrynen* 1972, 105; *Kekkonen* 1976, 48) ei pysynyt koossa tässä vaalissa, jossa sekä kansandemokraatit että itsenäiseksi puolueeksi järjestäytyneet vähemmistösosialidemokraatit äänestivät omia ehdokkaitaan (*Huttunen* 1974, 436).

Vuoden 1968 valitsijamiesvaaleissa Kekkosta kannattavista vaaliliitoista, joissa nyt olivat mukana sosialidemokraatit, kansandemokraatit ja porvarillisen keskustan puolueet, valittiin 201 valitsijamiestä (*ibid.* 468). Presidentin toimikautta vuonna 1973 pidentänyt poikkeuslaki sai edellä mainittujen ryhmien ohella taakseen myös monien oikeistolaisten kansanedustajien äänet.

Keskustelu presidentin asettamistavasta ja toimikausien rajoittamisesta. Julkisessa keskustelussa on vaatimusta presidentin vaalin säädännäisestäkin muuttamisesta välittömäksi kansanvaaliksi perusteltu demokratian vahvistamisella: kun presidentillä on runsaasti valtaa, on parempi, että kansa suoraan valitsee näin mahtavan vallankäyttäjän. Onkin ilmeistä, että suoran kansanvaalin ollessa käytössä valitsijat tuntevat osallistuvansa aikaisempaa enemmän presidentinvaaliin. Välittömään kansanvaaliin siirtyminen lopettaisi valitsijamieskokouksen ja siinä tapana olleet neuvottelut yllättävinekin päätöksineen sekä yritykset vaikuttaa eri tavoin valitsijamiesten ratkaisuihin. Toisaalta suoran kansanvaalin käyttöön otto todennäköisesti vain siirtäisi neuvottelut ja ulkopuolisten ei-julkiset vaikutusyritykset siihen vaiheeseen, jossa presidenttiehdokkaat vaalia varten nimitetään; yksityisen kansalaisen vaikutusmahdollisuus jäisi samaksi kuin ennenkin.

Asiaa voidaan lähestyä myös siltä kannalta, että asettamistapa vaikuttaa presidentin asemaan. Jos eduskunta valitsee presidentin, korostuu eduskunnan keskeinen asema suhteessa presidenttiinkin; jos taas vaali ei tapahdu eduskunnassa, korostuu presidentin riippumattomuus eduskunnasta — kuten vuonna 1919 ajateltiin (ks. myös *Puhakka* 1923 a, 13; *Kaira* 1944, 217). Jos presidentti avoimesti valittaisiin välittömällä kansanvaalilla, hänen ymmärrettäisiin nykyistä vielä selvemmin johtavan valtansa eduskunnan ohi suoraan kansalta, mikä ehkä olisi omiaan vahvistamaan presidentin asemaa entisestään. Tässä voidaan viitata Urho Kekkosen alkuvalitsijoilta saaman peruskannatuksen tasaiseen kasvuun ja presidentinvallan samanaikaiseen lisääntymiseen. Vuoden 1956 valitsijamiesvaaleissa Urho Kekkosen vaaliliitoista valittiin 88 valitsijamiestä, vuoden 1962 vaaleissa 145 valitsijamiestä ja vuoden 1968 vaaleissa 201 valitsijamiestä (vrt. myös *Riepula* 1972, 17). Vuoden 1968 jälkeen presidentti Kekkonen voi katsoa saaneensa suoran valtakirjan toimeensa kansalaisten kahden kolmanneksen enemmistöltä.

Asettamistapa ei tosin ole ainoa presidentin asemaan vaikuttava tekijä. Tämän osoittaa jo se, että myös eduskunnan asettama presidentti on saattanut käyttää valtaansa varsin itsenäisesti (esim. *Ståhlberg* 1919—25, *Paasikivi* 1946—50, *Kekkonen* 1974—).

Tasavallan presidentin toimikausien rajoittamista siten, että sama henkilö voitaisiin valita presidentin toimeen vain kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi, on perusteltu *vallankeskityksen ehkäisemisellä*. Yhden

henkilön presidenttikauden on pidentyessään kolmen tai ehkä useamman toimikauden mittaiseksi katsottu vahvistavan presidentin asemaa monella tavoin, muuan muassa siten, että toimessa oleva presidentti pääsee uusintavaalitalanteessa kilpailijoitaan yhä edullisempaan asemaan. Samalla presidentin toimikausien kokonaispituuden ero valtioneuvoston virkaiältään vanhimpienkin jäsenten ministerikausien kokonaispituuteen (nykyisestä asiaintilasta ks. esim. *Hakovirta/Koskiahio* 1973, 262 ss.) kasvaa tuntuvasti. Myös on viitattu siihen, ettei presidentille ole perustuslaissa säädetty ylintä ikärajaa.

Esitettyä vastaan on huomautettu, että toimikausien rajoittaminen saattaisi heikentää toimessa olevan presidentin vastuuta, koska toisella (viimeisellä) toimikaudellaan presidenttiä ei enää voitaisi saada virkatoimistaan poliittiseen vastuuseen eväämällä häneltä uudelleenvalinta (vrt. s. 175). Kiintoisaa on panna merkitse, että tästä huolimatta USA:ssa on uudelleenvalintakielto (kolmanneksi toimikaudeksi) toteutettu juuri liiallisen presidenttivaltaisuuden ehkäisemiseksi (*Jyränki* 1962, 213).

Suomessa on keskustelu presidentin vaalitavasta, toimikausien enimmäisluvusta ja poliittisen vastuun toteuttamisesta uusintavaalissa kuitenkin tullut uuteen — ja monimutkaiseen — vaiheeseen, sen jälkeen kun 1960-luvulta lähtien presidentin henkilön pysyvyys on kiinteästi yhdistetty maan ulkopoliittisen linjan muuttumattomuuteen. Tästä ilmiöstä tulee tarkemmin puhe VII ja X luvussa.

Kirjallisuutta (II.1.A.) Pääteos alalta on *Hirvikallio*, Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950 (1958), jossa selvitetään, paitsi vaalittavan syntyä, niin normaalissa kuin poikkeuksellisessa järjestyksessä toimitettujen vaalien poliittista taustaa sekä niiden kulkua ja tulosta edeltäneine neuvotteluineen. Ks. myös *Hyvönen*, Tasavallan presidentin vaalista (Suomalainen Suomi 1960), 333—340; *Nousiainen*, Suomen poliittinen järjestelmä (1970), 250—262; *Purhonen*, Tasavallan presidentin valitsemisesta (LM 1962), 598—606. — Vuosien 1956, 1962 ja 1968 vaaleista ks. esim. *Skyttä*, Presidentin muotokuva II (1970) ja *Vanhanen*, Kansan osallistumisesta presidentin vaaliin (Pol 1970), 320—333. — Presidentin asettamistapaa koskevasta valtiosääntöpoliittisesta keskustelusta ks. esim. *Tarkiainen*, Kysymys tasavallan presidentin vaalitavasta (Suomalainen Suomi 1959), 1—10; Vaalilainsäädännön tarkistamiskomitean miet. I (KM 1960:14); *Eriksson/Jyränki*, Kansanvalta ja presidentin vaalitapa (SSd 1969:27); Valtiosääntökomitean välimietintö 1974 (KM 1974:87), 46—49; *Jyränki*, Perustuslakiuudistus (1975), 48—50.

B. Presidentin sijaisuus

Presidentin sijainen ja tämän valtuudet. Presidentin ollessa tilapäisesti estyneenä hänen tehtäviään hoitaa sijaisena pääministeri ja tämän ollessa estyneenä se ministeri, jonka presidentti hallitusta nimitettäessä tai myöhemmin on määrännyt pääministerin sijaiseksi, sekä tämänkin ollessa estyneenä se ministeri, joka valtioneuvoston jäsenistä kauimmin on hoitanut ministerin tehtäviä. Sinä aikana, jona pääministeri tai muu ministeri hoitaa presidentin tehtäviä, hän ei saa hoitaa ministerin tehtäviään (HM 39.2 §) eikä, jos hän on eduskunnan jäsen, edustajantointaan (HM 25.2 §). Nämä rajoitukset presidentin sijaiselle perustettiin vuonna 1956 voimaan saatetulla lainsäädännöllä (AsK 588/56). Sitä ennen presidentin sijaisena toimiva pääministeri hoiti samanaikaisesti myös pääministerin tehtäviä, mikä ajoittain aiheutti merkittävän vallankeskityksen (vrt. esim. Ryti 1940 ja Paasikivi 1945—46).

Presidentin sijaisella on oikeus käyttää kaikkia tasavallan presidentin valtuuksia. Ongelmalliseksi jää tosin tässä yhteydessä kysymys sijaisen vallasta toimeenpanna koko valtioneuvoston vaihdos siinä tapauksessa, että eduskunta hyväksyy ministeristölle osoitetun nimenomaisen epäluottamuslauseen (tark. s. 97). Pääministeri presidentin sijaisena joutuisi näet myöntämään ensin eron itselleen ja ministeritovereilleen ja sitten nimitämään uuden ministeristön, minkä jälkeen myös sijaisen henkilö vaihtuisi. Ankaran johdonmukaisesti katsottuna pääministeri ei kuitenkaan voisi toimia enää sijaisena myönnettyään eron omalle ministeristölleen eikä nimittää uutta ministeristöä. Kun kuitenkin käytännön mukaan eron myöntämisestä vanhalle ministeristölle ja uuden nimittämisestä on päätetty samassa tilaisuudessa (*uno actu*) eroavan ministeristön läsnäollessa, täytyy pääministerille presidentin sijaisena tunnustaa mainittu oikeus, semminkin kun tällainen tulkinta sallii HM 36 §:n luottamussääntönsä ainakin vähimmäissisältönsä osalta (s. 97) haitatta toteutua (näin mm. *Kastari* 1941, 140). Vastakkainen kanta, joka vetoaa asetelman epäloogisuuteen (esim. *Erich* 1925, 21; *Hakkila* 1939, 111), johtaa osaltaan parlamentaarisen aineksen valtiosääntöisen merkityksen vähentymiseen. Käytännössä ongelma nousee esille vasta, kun presidentin tilapäinen este kestää kauemmin kuin muutamia viikkoja.

Tasavallan presidentillä ei ole oikeutta sijaisuusjärjestelyjen puitteissa pidättää ratkaistavakseen sijaisuuden aikana joitakin asioita tai asiaryhmiä eikä määrätä, että sijaisen toimivalta koskee vain tiettyjä

asioita tai asiaryhmiä (näin mm. *OK:n kert.* v:ltä 1919, 16; *Hakkila* 1939, 110; *Kastari* 1941, 132). Oikeudelliselta kannalta presidentin esteen toteaminen merkitsee — tai sen pitäisi merkitä — että presidentin kaikki valtuudet siirtyvät sijaiselle ja että presidentti (= presidentin toimeen asetettu henkilö) pidättyy kaikista virkatoimista, kunnes esteen päättyminen on todettu. Tosiasiallisesti näin ei ole laita, vaan presidentti ollessaan estyneenä ulkomaanmatkan takia — mikä esteen laji nykyisin on yleisin ja tuon tuostakin toistuva — Suomen valtionpäämiehenä usein suorittaa ulkoasiainhoitoon liittyviä toimia, joilla joka tapauksessa on huomattava poliittinen merkitys ja joilla saattaa olla jopa presidentin virkatoimen luonne. Tätä kysymystä tarkastellaan lähemmin VII luvussa.

Pääministerin erikoisvaltuudet v. 1944—1946. Poikkeuksellinen järjestely mahdollistettiin sillä lailla, jolla C. G. Mannerheim v. 1944 määrättiin tasavallan presidentiksi. Kun Mannerheim toimikautensa alussa käytti aktiivisesti presidentin ylipäällikönvaltaa (ks. *Jyräki*, Sotavoiman ylin päällikkyys, 1967, 67), haluttiin Mannerheimin tehtäviä keventää oikeuttamalla hänet toimikautenaan delegoimaan asetuksella erinäisiä presidentin valtuuksia pääministerille. Kysymys ei ollut HM 25 §:ssä tarkoitetun sijaisuuden hoitamisesta; järjestely toteutettiin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä hyväksytyllä lailla (508/44). Lain nojalla annettiin delegoiva asetus (518/44), jolla pääministerille siirrettiin asetusten antaminen pääosiltaan, armahdusvallan käyttäminen, erivapauden myöntäminen, Suomen kansalaisuuden antaminen ja siitä vapauttaminen sekä virkaan nimittäminen eräissä tapauksissa. — Asiasta tarkemmin ks. *Kastari*, Nykyisen tasavallan presidentin sekä pääministerin oikeudellista erikoisasemaa koskevia näkökohtia (teoksessa K. J. Ståhlbergin juhlaulkaisu, 1945).

Presidentti ja sijainen saattavat tietenkin epävirallisesti sopia, että joitakin asioita ei sijaisuuden kestäessä lainkaan oteta päätettäväksi tai että ne ratkaistaan tietyllä tavalla. Tällainen sopimus, joka oikeastaan käsittää presidentin sitovaksi tarkoittaman toimintaohjeen, ei oikeudellisesti sido sijaista, mutta sen rikkomisesta voi olla poliittisia seuraamuksia; presidentti näet päättää valtioneuvoston kokoonpanosta tulevaisuudessakin. Presidentin kiinteä vaikutus pääministerin henkilön määräämiseen (s. 99) luo kuitenkin sellaisen luottamussuhteen presidentin ja pääministerin välille, että sijaisuuden hoito enimmäkseen jää vaille presidentin huomautuksia tai muita reaktioita.

Vertailu Ranskaan. Ranskan vuoden 1958 valtiosäännön 7 art:n mukaan tasavallan presidentin sijaisuus kuuluu esteen sattuessa ensisijaisesti senaa-

tin puhemiehelle. Kun presidentti kuitenkin on tuntenut nimittämänsä pääministerit luottamusmiehikseen enemmän kuin loitompana olevat senaatin puhemiehet, mainittu säännös on jäänyt käyttämättä, ja tilapäisen esteen sattuessa presidentti valtiosäännön myöntämää oikeutta käyttäen on siirtänyt osan tehtäviään pääministerille. Ks. *Godfrin, La suppléance du Président de la République* (Recueil Dalloz 1969), 167—170.

Esteen toteaminen. Sijaisuuden alkaminen edellyttää presidentin esteen toteamista. Perustuslaista johtuvana vähimmäisvaatimuksena näyttäisi olevan, että *valtioneuvoston pöytäkirjaan* tehdään *merkintä* esteestä ja pääministerin tai muun ministerin astumisesta presidentin sijaan, ennen kuin sijaisuus voi alkaa (vrt. *OK:n kert. v:lta 1919, 17*). Alun perin vuodelta 1922 olevassa VN RatkL 4 §:ssä (muut. 589/56) on kuitenkin täsmentäen säädetty, että ilmoitus presidentin esteestä on oikeusministeriön toimesta esiteltävä valtioneuvostossa, minkä jälkeen virallisessa lehdessä on ilmoitettava, »kuka ministeri hallitusmuodon 25 §:n mukaan on ryhtynyt hoitamaan presidentin tehtäviä». Esteen lakkaaminen on samoin esiteltävä ja ilmoitettava.

Käytännön mukaan tasavallan presidentti on antanut kansliansa tehtäväksi ilmoittaa oikeusministeriölle etukäteen esteen alkamisesta (poikkeuksena TP Ståhlbergin suullinen ilmoitus 5. 8. 1921 ja TP Mannerheimin kaksi ilmoitusta, 5. 3. 1945 ja 8. 10. 1945, henkilökohtaisella kirjeellä VN:lle). Ilmoitus voidaan tehdä myös esteen tosiasiassa jo alettua. Vastaavasti kanslia on ilmoittanut esteen lakkaamisesta.

Hallitusmuoto ei — eikä liioin VN RatkL 4 § — edellytä, että ilmoituksen tekeminen presidentin esteestä kuuluisi yksinomaan presidentille ja hänen kanslialleen. Olennaista jälkimmäisen lainkohdan mukaan on, että ilmoitus esitellään oikeusministeriöstä. »Ilmoitus» voi siis olla lähöisin myös oikeusministeriöstä tai kolmannesta viranomaisesta. Oikeusministeriöllä on valta esitellä ilmoitus presidentin esteestä, vaikka ilmoitus ei olisi lähtöisin presidentistä tai hänen kansliastaan. Lopullinen ratkaisuvalta on valtioneuvostolla, joka päättää, merkitäanko ilmoitus pöytäkirjaan sen tietoon saatetuksi. Valtioneuvosto voi siten todeta presidentin esteen alkaneeksi, vaikka tätä koskevaa ilmoitusta ei olisi presidentiltä tai tämän kanslialta saapunutkaan, mikäli valtioneuvostolla tuohon toimeensa on perusteltu syy. Vastaavasti valtioneuvostolla on valta todeta, ettei presidentin este ole päättynyt, vaikka tätä koskeva ilmoitus presidentiltä tai tämän kanslialta olisikin saapunut, mikäli valtioneuvostolla on perusteltua syytä katsoa, että ilmoitus ei vastaa tosiasioita.

Esitetyn HM 25 §:n ja VNRatkL 4 §:n tulkinnan avulla saadaan ministerien oikeudellinen vastuu ulottumaan presidentin estettä ja sijaisuutta koskeviin ratkaisuihin, jotka muutoin jäisivät vaille oikeudellista vastuukatetta.

Valtioneuvosto esteen oma-aloitteisena toteajana v. 1919. Kohta hallitusmuodon voimaanastuttua mutta ennen ensimmäistä presidentinvaalia presidentin tehtävää hoitava (vrt. L Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta, 94/19, 2 §) valtionhoitaja Mannerheim ilmoitti epävirallisesti valtioneuvoston istunnossa 18.7.1919 seuraavana aamuna »matkustavansa Runnin terveyslähteelle hoitaakseen siellä terveyttään kolmen viikon aikana». Valtionhoitajan matka suuntautui siis kotimaahan. Päivää myöhemmin otettiin valtioneuvostossa käsiteltäväksi ns. Muurmannin-sopimus Ison-Britannian kanssa (kysymys brittiläiseen palvelukseen Muurmannin alueella astuneiden suomalaisten punakaartilaisien kohtelusta). Pääministeri katsoi valtionhoitajan — joka ei ollut nimenomaisesti ilmoittanut olevansa estynyt matkansa johdosta — estyneeksi päättämästä sopimusasiaa ja ilmoitti valtioneuvoston pöytäkirjaan merkittäväksi, että hän sen tähden hallitusmuodon 25 §:n mukaisesti ryhtyi hoitamaan valtionhoitajan tehtäviä tässä kohden, minkä jälkeen pääministeri valtuutti ulkoasiainministerin allekirjoittamaan sopimuksen (VNptk 1919: VII f. 582 v/ 19.9.1919). Entinen valtionhoitaja Mannerheim teki myöhemmin pääministerin menettelystä kantelun oikeuskanslerille, joka katsoi, että pääministeri oli toiminut perustuslainmukaisesti. Ks. OK:n kert. v:lta 1919, 15—19. Valtionhoitajan matkasta ks. myös *Jägerskiöld*, Valtionhoitaja Mannerheim (1969), 267—270.

Tasavallan presidentin valtuudet siirtyvät sijaiselle sinä hetkenä, joka mainitaan estettä koskevassa ilmoituksessa, ei kuitenkaan aikaisemmin, kuin ilmoitus esitellään. Jos ilmoituksessa esteen mainitaan jo alkaneen tai alkavan välittömästi, valtuudet siirtyvät sijaiselle sinä hetkenä, jolloin pääministeri toteaa ilmoituksen tulleen valtioneuvoston tietoon saatetuksi. Ilmoittamisella Virallisessa lehdessä ei tässä suhteessa ole merkitystä (vrt. VNRatkL 4 §: »kuka (...) on ryhtynyt hoitamaan»). Vastaavasti valtuudet siirtyvät takaisin presidentille sinä hetkenä, joka mainitaan esteen päättymistä koskevassa ilmoituksessa, aikaisintaan kuitenkin ilmoituksen esittelemisestä lukien.

Sairaus tai vastaava pakottava syy tilapäisen esteen aiheuttajana. HM 25 §:ssä tarkoitetun tilapäisen esteen ydinalueen on katsottava olevan saman kuin oikeudenkäymiskaaren 12 luvun 1 §:ssä mainitun »laillisen esteen», sellaisena kuin tämä lainkohta oli voimassa hallitusmuodon

säättämisaikaan (L 12. 1. 1918/17). Kysymys on siis sairaudesta tai muunlaisesta työkyvyttömyydestä taikka yleensä pakottavasta syystä, joka tilapäisesti estää presidenttiä tehtävänsä hoitamasta.

»**Laillinen este**». Oikeudenkäymiskaaren 12 luv. 1 § kuului hallitusmuodon säättämisaikaan seuraavasti (osa): »Kun on laillisesti haastettu, pitää kantajan ja vastaajan määrättynä päivänä tulla oikeuteen, jollei heillä ole laillista estettä. Nämä ovat lailliset esteet: kun haastettu on sairaana; kun hän on käsketty tahi lähtenyt maan palvelukseen; kun hän on vankeudessa; kun vihollinen tahi muu vaara, tulipalo tahi vedenhätä estävät; kun haastettu on tullut mielipuoleksi; kun hänen miehensä tahi vaimonsa, lapsensa tahi vanhempansa kuolevat siihen aikaan, jolloin hänen pitäisi Oikeuteen tulla; kun hän on ennen haastettu toiseen oikeuteen samana aikana vastaamaan. (. . .)» — Tähän lainkohtaan viittaa myös *OK:n kert. v:lta 1919, 16*.

Mikä tahansa sairaus ei presidentin estettä tietenkään perusta. Vaikka valtioneuvostolla viime kädessä onkin ratkaisuvallta siihen nähden, onko este olemassa, jää esteen toteaminen ensi kädessä — ja käytännössä yleensä lopullisestikin — riippumaan presidentin harkinnasta, ts. siitä, tekeekö presidentti valtioneuvostolle ilmoituksen, että este on syntynyt tai tulee syntymään, vai harkitseeko hän tilanteen toisin. Käytännön järjestelyillä, kuten päätöksentekopaikan muuttamisella (s. 113) voidaan sairaudesta johtuvien estetapauksien lukua huomattavastikin supistaa.

Sairaudesta johtuneita estetapauksia. Sairauden takia olivat pitkähkön ajan estyneitä tointaan hoitamasta presidentit Lauri Kr. Relander (2. 5.—18. 8. 1927), (VNptk 1927: V f. 1 ja 1927: VIII f. 669), Kyösti Kallio (28. 8.—19. 12. 1940) (esteen alku: VNptk 1940: VIII f. 365) ja C. G. Mannerheim (18. 10. 1945—4. 3. 1946) (esteen alku: VNptk 1945: X f. 944). Kallio itse katsoi 27. 11. 1940 (s. 71) esteensä muuttuneen tilapäisestä pysyväksi.

Presidentin sairaudesta johtuva este voi olla senlaatuinen, ettei presidentillä itsellään ole mahdollista toimituttaa tietoa siitä valtioneuvostolle. Tällaisessa tapauksessa jää — sen mukaan mitä edellä on esitetty — viime kädessä valtioneuvostolle vastuu siitä, että este kuitenkin todetaan ja että siitä tehdään valtiosääntöoikeudelliset päätelmät. Ratkaisua tehdessään valtioneuvosto on velvollinen kiinnittämään huomiota sekä presidentin orgaanitoimiin liittyviin seikkoihin (esim. presidentin poisjäämiseen esittelystä) että muuhun käsillä olevaan (esimerkiksi lääketieteelliseen) selvitykseen (näin *OK:n kert. v:lta 1919, 17*).

Lääkärin salassapitovelvollisuus ja presidentin este. Lain mukaan (RL 38:3) lääkäri ei saa ilmoittaa yksityistä salaisuutta, jonka hän ammattitoimessaan on saanut tietää. Myöskään ei ole lupa julkaista painosta lääkärin-todistusta ilman lupaa (PainoL 28.2 §). Näistä määräyksistä ei ole laissa poikkeuksia tasavallan presidentin osalta. Sen mukaan tiedonantoja presidentin terveydentilasta ei saisi, jos ne perustuvat lääkärinlausuntoihin, antaa julkisuuteen eikä painosta julkaista — eikä edes toimittaa valtioneuvostolle — ilman presidentin taikka hänen oikeudenomistajainsa lupaa. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että lääkärin salassapitovelvollisuus voi joutua väistymään, paitsi asianomaisen suostumuksella, myös siitä syystä, että »joku muu yksityinen tai julkinen etu katsotaan salassapitovelvollisuudella suojattua etua tärkeämmäksi». Ks. *Blomqvist*, Lääkärin salassapitovelvollisuudesta (teoksessa Oikeuslääketiede, toim. Uotila, 1970), 42. Varsin lähelle tulee ajatus, että presidentin esteen toteaminen olisi katsottava tapaukseksi, jossa julkinen etu vaatii salassapitovelvollisuuden väistymistä.

Kun tasavallan presidentin toimeen asetetun henkilön terveydentilalla saattaa joissakin tilanteissa olla tärkeä valtio-oikeudellinen aspekti, näyttäisi tarkoituksenmukaisimmalta sellainen järjestely, että kulloinkin toimessa oleva presidentti antaisi oikeudellisten epäselvyyksien välttämiseksi *yleisvaltuutuksen* tiedottaa terveydentilastaan valtioneuvostolle niissä tapauksissa, joissa hän ei itse kykene kysymystä tiedottamisesta ratkaisemaan. Valtioneuvostolle siirrettäisiin myös valta ratkaista, onko asianomaiset tiedot laajemminkin julkistettava (vrt. KM 1972: B 84, 12—13). Valtuutus antaisi valtioneuvoston toimille tuollaisissa tapauksissa tukevan laillisuuden pohjan, samalla kuin tietojen laajempikin julkistaminen alistaisi valtioneuvoston toimet yleisen mielipiteen valvontaan ja poistaisi mahdollisuudet päätöksentekijäin toimintaa haittaavien epä-määräisten huhujen leviämiseen. Mainitunlaista valtuutusta ei nykyisin tiettävästi ole olemassa.

Lehdistö ja presidentin terveydentila. Presidentti-instituution merkityksen jatkuvaa kasvua kuvannee, että toimessa olevan presidentin terveydentilaa koskevat kysymykset ovat olleet saamassa yhä suurempaa julkisuutta joukkotiedotusvälineissä. Ks. esim. *Suomen Kuvalehti* 1974: 29 (»Olen Suomen kilteimpiä potilaita», presidentin erikoishaastattelu); *Ilta-Sanomat* 1976: 141 (»En ole enää entisessä kunnossani»; presidentin lausunto); *sama lehti* 1976: 152 (»UKK:n sairaus raju ripuli»).

Ulkomaanmatkasta johtuva tilapäinen este. Valtiosääntö sitoo presidentin päätöksenteon määrämuotoon. Presidentin oleskellessa ulkomailla

ei ole teknisesti mahdollista järjestää sellaisia presidentin esittelyjä (s. 113), joita valtiosääntö edellyttää. Ilmeisesti juuri tämän vuoksi on 1920-luvulta lähtien katsottu, että presidentin lähtiessä *ulkomaanmatkalle* hän estyy tointaan hoitamasta (poikkeuksena TP Relanderin matka Ruotsin kuningattaren Victorian hautajaisiin 10.—13. 4. 1930, ks. *Relander* 1969, 432—435). Tämä koskee myös presidentin sellaisia matkoja, joiden aikana hän tosiasiassa hoitaa erinäisiä tehtäviään.

Myös silloin kun presidentti on *matkalla kotimaassa*, hän saattaa olla estynyt tehtäviään hoitamasta. Päätöksenteon teknisiä edellytyksiä ei näet ole olemassa, jos matkan aikana ei ole mahdollista presidentin kulloisellekin oleskelupaikkakunnalle järjestää valtioneuvoston istuntoa, jossa tarvittava vähimmäismäärä ministereitä, oikeuskansleri ja valtioneuvoston asianomaiset esittelijät olisivat läsnä. Alussa meneteltiinkin siten, että valtionpäämiehen katsottiin myös pitkälle kotimaanmatkalle lähtiessään estyvän tointaan hoitamasta.

Esteen perustaneita kotimaanmatkoja. 1) Valtionhoitaja Mannerheimin 19. 7. 1919 alkanut Runnin-matka (s. 64). 2) Presidentti Ståhlbergin matka Itä-Suomeen ja Petsamoon 5.—28. 8. 1921. Presidentti katsoi matkan perustavan esteen ja teki asianomaisen ilmoituksen valtioneuvostolle. Ks. VNptk 1921: VIII f. 65/5. 8. 1921. Matkasta ks. myös *Blomstedt*, K. J. Ståhlberg (1969), 440.

Myöhemmin, jo 1930-luvulla (ks. esim. *Juva* 1961, 581), on luovuttu siitä kannasta, että presidentin kotimaanmatka perustaisi esteen. Syynä on ehkä ollut liikenneyhteyksien yleinen nopeutuminen ja parantuminen. Mutta kun käytäntö ei vastaavasti ole muuttunut presidentin ulkomaanmatkojen osalta, siitä on tullut ristiriitainen. Johdonmukaista olisi menetellä siten, että presidentin estettä ei ulko- eikä kotimaanmatkan osalta todettaisi silloin, kun matka etukäteisarvion mukaan ei estä presidenttiä osallistumasta tiedossa olevaan presidentin esittelyyn; ylimääräisen esittelyn sattuessa este voitaisiin erikseen todeta sekä koti- että ulkomaanmatkan aikana, ellei presidentillä ole mahdollisuutta keskeyttää matkaa ja palata pääkaupunkiin. Esitetty järjestely olisi myös nykyistä paremmin sopusoinnussa sen kanssa, että ulkomaanmatkoilla presidentti usein tosiasiassa toimii Suomen valtionpäämiehenä.

Kysymys presidentin esteellisyydestä. HM 25 §:ssä käytettiin alun perin termiä »estetty». Kun tätä perustuslainkohtaa vuonna 1956 muu-

tettiin, siirryttiin käyttämään termiä »estynyt». Kumpikaan termi ei suoranaisesti viittaa presidentin »esteellisyyteen», siis sellaiseen asiantilaan, että presidentin läheinen suhde hänen ratkaistavaansa asiaan tekisi hänelle mahdottomaksi puolueettoman suhtautumisen tähän asiaan, minkä vuoksi presidentti olisi oikeutettu ja velvollinen vetäytymään asian ratkaisemisesta.

»Estyneisyys» ja »esteellisyys». Oikeuskielessä erotetaan tavallisesti toisistaan termit »estynyt» ja »esteellinen». Ks. esim. A kouluhallituksesta (65/57), 17 §: »Pääjohtajan esteellisenä tai estyneenä ollessa toimii hänen sijaisenaan (...).» »Estynyt» viittaa tällöin oikeudenkäymiskaaren vanhan 12 luvun tarkoittamiin laillisiin esteisiin, »esteellinen» taas saman säädöksen 13 luvussa tarkoitettuihin tuomarinjäätöihin. Ks. tarkemmin esim. *Vilkkonen*, Näkökohtia hallintovirkamiehen esteellisyydestä (LM 1965), 872—879. Ks. myös *Merikoski*, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä (1968), 101—109.

Oikeudenkäymiskaaren jääviyssäännökset eivätkä hallintotoiminnassa käytetyt vastaavat periaatteet (ks. *Vilkkonen* 1965, 880) eivät ole tasavallan presidenttiin välittömästi sovellettavissa. Kohta tasavallan presidentin toimeen astuttuaan K. J. Ståhlberg kuitenkin katsoi (VNptk 1919: VIII f. 2—3/1.8.1919), että hän oli esteellinen ratkaisemaan erästä korkeimman hallinto-oikeuden nimitysasiaa, koska hän oli korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä osallistunut viran ehdollepanoon.

Mainitun tapauksen jälkeen ei kysymystä presidentin esteellisyydestä käytännössä pitkään aikaan nostettu esille. Vuonna 1973 tasavallan presidentti, oikeuskansleri, valtioneuvosto ja eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin erään käytännössä esiintyneen tapauksen yhteydessä presidentin aloitteesta hyväksyivät käsityksen, jonka mukaan HM 25 §:ssä oleva sana »estynyt» oli luettavissa niin, että se kattoi myös »esteellisyyden».

Presidentin esteellisyys v. 1973. Vuonna 1973 oli kysymys presidentti Kekkosen toimikauden jatkamista koskevan esityksen antamisesta eduskunnalle. Presidentin toimeksiannosta presidentin kanslia ilmoitti OM:lle 9.1.1973: »Oikeusministeri on tänään ilmoittanut presidentin kanslialle, että tänään klo 13.30 pidettävässä valtioneuvoston istunnossa tullaan ainoana asiana esittelemään tasavallan presidentille esitys laiksi nykyisen Tasavallan Presidentin, lakitieteen tohtori Urho Kaleva Kekkosen toimikauden jatkamisesta. Tämän johdosta presidentin kanslia ilmoittaa (...),

että tasavallan presidentti katsoo olevansa estynyt mainitun esittelyn aikana hoitamasta presidentin tehtäviä». Presidentti siis katsoi esteellisyyden kuuluvan HM 25 §:n tarkoittamaan estyneisyyteen. Valtioneuvosto hyväksyi tämän kannan ja asianomainen esitys (HE 247/1972 vp) annettiin eduskunnalle 9.1.1973 pääministerin toimiessa presidentin sijaisena. Ks. VNptk 1973: I f. 176—180.

Myöhemmin tehtiin eduskunnalle MinisterivastuuL 3 §:ssä tarkoitettu muistutus pääministeriä ja oikeusministeriä vastaan esitystä annettaessa noudatetun menettelyn vuoksi. Perustuslakivaliokunnalle antamassaan selityksessä oikeusministeri katsoi, ettei valtioneuvostolla ollut oikeutta edes ryhtyä tutkimaan presidentin estyneisyyttä koskevan ilmoituksen perustuslainmukaisuutta; tämä kanta tuskin kestää oikeudellista kritiikkiä (vrt. s. 63). Perustuslakivaliokunta katsoi, 1) ettei eduskunnan asiana ole tutkia pääministerin virkatointen laillisuutta, kun tämä toimii presidentin sijaisena, ja 2) ettei oikeusministeri ollut menetellyt lainvastaisesti. Ks. *prvm* 10/VN:n jäsenten virkatoimet (1972 vp)/1973 vp.

Vuonna 1973 omaksuttua tulkintaa voidaan arvostella — paitsi sen noudattamisen satunnaisuudesta — siitä, että se vain vaivoin, tuskin ollenkaan, mahtuu HM 25 §:n sanamuodon puitteisiin (vrt. *Erich* 1925, 22). Tämän lisäksi se on asiallisesti ristiriidassa sen — mm. eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmin ottaman — kannan kanssa, ettei tasavallan presidentti voi luopua hänelle valtiosäännön mukaan kuuluvan toimivallan käytöstä (*prvl* 2/HE 21/1959 vp; siitä ks. *Rieppula* 1973, 292 av. 313).

Se, että presidentin esteellisyysskysymys tuli esille äsken selostetussa tilanteessa, johtui ajankohdan poliittisista asetelmista ja suhdanteista. Mutta tuossa yhteydessä omaksutulla kannalla saattaa olla tulevaisuuteen nähden laveampaakin merkitystä, jos tämä kanta johtaa siihen, että presidentti tiheästi vetäytyy ratkaisutilanteista (vrt. *Sipponen* 1973). Oikeudelliselta kannalta tuollainen käytäntö merkitsisi presidentin valtuuksien delegoimista pääministerille varsin yksinkertaisella tavalla (presidentin valtuuksien delegoinnista yleensä ks. esim. *Uotila* 1963, 100). Poliittisen järjestelmän kannalta sanottu käytäntö saattaisi olla askel nykyistä täydellisempää parlamentarismia kohti, joskin sellaista tietä pitkin, mitä ei ole aiemmin arvattu ottaa huomioon (vrt. myös *Kastari* 1975, 73). Näin olisi laita kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että presidentti luopuisi antamasta estyneisyytensä ajaksi toimintaohjeita sijaiselleen. Ellei näin kävisi, presidentin ajoittaisesta vetäytymisestä tehtävästään tulisi vain uusi tapa hämärtää käsityksiä siitä, kuka tai ketkä poliittisesti vastaavat tehdyistä ratkaisuista.

Toimesta pidätyminen. Lopuksi on mainittava HM 47.2 §:n säännöksestä, jonka mukaan presidentin on oikeudenkäynnin ajaksi pidätyttävä toimestaan, jos häntä vastaan on nostettu valtio- tai maanpetoksesta syyte korkeimmassa oikeudessa. Myös tällaisessa pidätymistapauksessa tulevat HM 25 §:n sijaisuussäännökset noudatettaviksi.

Kirjallisuutta (II.1.B.) *Erich*, Suomen valtio-oikeus II (1925), 21—22; *Kastari*, Pääministerin oikeudellinen asema tasavallan presidentin sijaisena (LM 1941), 127—145, on kirjoitettu ennen vuoden 1956 perustuslainmuutoksia, mutta on eräiltä osiltaan käyttökelpoinen vielä nykyisinkin; *Kaira*, Varapresidentti vai pääministeri presidentin sijaisena (LM 1953), 135—142, esittää tosiasialliset perustelut v. 1956 voimaan saatetulle sijaisuusjärjestelmälle; *Sipponen*, Presidentin esteellisyys (Suomenmaa 1973:14). — Jaksoa laatiessaan tekijä on muiden lähteiden ohella käyttänyt *Sarolahden* tutkielmaa »Tasavallan presidentin estyneenä olemisesta» (Helsingin yliopisto 1972). Tutkielmaan sisältyy luettelo presidentin estetapauksista vuosilta 1919—1956.

C. Presidentin toimikauden ennenaikainen päättyminen

Presidentin valitsijamiehillä ei ole valtaa kutsua presidentti pois toimesta ennen hallitusmuodossa säädetyn kuuden vuoden pituisen toimikauden päättymistä. Eduskunnalla ei liioin ole valtaa epäluottamuslauseen välityksellä velvoittaa presidentti eroamaan kesken toimikauden. Presidentin toimikautta eduskunta tietenkin pystyy lyhentämään perustuslainsäädäntöjärjestyksellä hyväksytyllä lailla, mutta käytännössä tämäkin tie — määräenemmistövaatimus ja presidentin veto-oikeus huomioon ottaen — on niin hankala ja pitkä, että kulloinenkin presidentin toimen haltija on toimikautenaan *tosiasiassa erottamaton*.

Jos jätämme huomiotta poikkeuslain käyttämisen, presidentin toimikausi päättyy ennenaikaisesti seuraavissa tapauksissa: 1) pysyvän esteen sattuessa, 2) presidentin vapaaehtoisesti luopuessa toimestaan, ja 3) korkeimman oikeuden päättämän viraltapanon johdosta.

Pysyvä este. Presidentin toimikausi päättyy ennenaikaisesti, jos presidentti pysyvästi estyy tointansa hoitamasta (HM 25 §). Pysyväksi esteeksi on katsottava presidentin kuolema tai sellainen pitkäaikainen vakava sairaus tai muu työkyvyttömyystila, joka tekee mahdottomaksi presiden-

tin tehtävien hoitamisen. Tällainen voi olla esimerkiksi sokeus, kuurous, tauti joka sitoo presidentin jatkuvasti vuoteeseen taikka fyysisen tai psyykkisen kyvyn yleinen heikkeneminen (Erich 1925, 22). Näissä tapauksissa on usein vaikeakin ratkaista, onko pysyvä este yleensä olemassa vai ei, ja toisaalta, kuten pitkäaikaisten sairauksien yhteydessä, onko este HM 25 §:n tarkoittamassa mielessä pysyvä vai tilapäinen. Kummankinlaisessa ratkaisutilanteessa saatetaan sitä paitsi joutua samojen ongelmien eteen, joita edellä jo kosketeltiin tilapäisen esteen yhteydessä: miten on meneteltävä, jollei asiaa saada harkittavaksi presidentin omasta aloitteesta. Mutta silloin, kun johtopäätöksenä olisi presidentin pysyvän estyneisyyden toteaminen, on ratkaisulla aivan toinen kantavuus kuin tilapäisen estyneisyyden toteamisella. Ellei presidentti itse tiedota pysyvän esteen ilmaantumisesta, vaikka syytä siihen olisi, on yksi mahdollisuus siirtää pysyvän esteen toteaminen eduskunnalle, joka presidentin veroisena valtionelimenä enemmistöpäätöksellä toteaa asiantilan (näin Erich 1925, 23). Toisaalta tuskin lieenee aihetta periaatteellisesti erottaa sairaudesta tai muusta sellaisesta johtuvaa pysyvää estettä toisesta, jonka ilmaantumisesta ei ole epäilystä, nimittäin presidentin kuolemasta. Kummassakin estetapauksessa lääkäriellä on mahdollisuus todeta lääketieteelliset tosiasiat ja antaa niiden perusteella lausuntonsa. Jälkimmäisen laatiminen on tosin silloin, kun on arvioitava sairaustilan tai muun sellaisen pysyvyys ja vaikutus työkykyyn, vaikeampaa kuin kuolemantapauksen sattuessa. Valtioneuvoston asiaksi jää lääkärinlausunnon pohjalta valtio-oikeudellisten johtopäätösten tekeminen HM 25.1 §:n nojalla ja VNRatkL 4 §:n säännöksiä *mutatis mutandis* noudattaen. Se seikka, että valtioneuvostolle presidentin sairauden tai muun sellaisen ilmiön sattuessa jää enemmän harkinnanvaraa kuin presidentin kuoleman yhteydessä, ei voi tehdä tyhjäksi valtioneuvoston toimivaltaa päättää asiasta, niin kuin aineellisen normin tulkinnanvaraisuus ei yleensäkään riistä muodollisen normin mukaista toimivaltaa asianomaiselta organilta tai viranomaiselta.

Pysyviä esteitä: Kallio 1940 ja Mannerheim 1946. 1) Presidentti Kyösti Kallio antoi 27.11.1940 valtioneuvostolle kirjelmän, jossa hän totesi, että häntä kohdannut pitkäaikainen sairaus oli sellainen pysyvä este, jota HM 25 §:ssä tarkoitettiin (VNptk 1940: XI f. 583). Tätä ilmoitusta edelsi puolen vuoden mittainen aika, jona Kallio oli sairauden vuoksi ollut estynyt tehtäväänsä hoitamasta. Ks. *Hirvikallio*, Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950 (1958), 84—85. Eduskunnan perustuslaki-

valiokunta otti, käsitellessään Kallion seuraajan valintaa koskevaa poikkeuslakia, sen kannan, että Kallio säilytti presidentin aseman, kunnes hänen seuraajansa oli valittu. Valiokunta muutti lain 1 §:n kuulumaan: »Koska tasavallan nykyinen Presidentti häntä kohdanneen sairauden vuoksi (...).» Ks. *prum* 86/HE 151/1940 vp.

2) Presidentti C. G. Mannerheim oli lokakuusta 1945 lähtien sairauden takia estynyt tointaan hoitamasta. Valtioneuvostolle osoittamassaan kirjeessä presidentti 3. 3. 1946 ilmoitti ryhtyvänsä jälleen hoitamaan tehtäviään. Seuraavana päivänä, 4. 3. 1946, presidentti lähetti valtioneuvostolle uuden kirjeen jossa hän esitti mm.: »Koska terveyteni on pitemmän ajan ollut horjuva ja erityisesti viime syksyn aikana huonontunut, en enää, oheelliseen lääkärintodistukseen viitaten, katso voivani hoitaa minulle uskottuja Tasavallan Presidentin tehtäviä.» Lisäksi presidentti viittasi siihen, että Suomi oli täyttänyt välirauhansopimuksen välittömät velvoitukset, joiden hoitamista varten hän oli aikanaan ottanut vastaan presidentin tehtävät (VNptk 1946: III f. 2). Ks. *Heinrichs*, Mannerheim Suomen kohdaloissa II (1960), 437—438; *Hirvikallio* m.t. 132—139; *Mannerheim*, Muis-
telmat II (1952), 501—504.

Presidentin vapaaehtoinen toimesta luopuminen. Oikeuskirjallisuudessa on yleensä myönnetty presidentin toimeen asetetulle henkilölle oikeus luopua toimestaan kesken toimikauden, vaikka HM 25 §:ssä tarkoitettua pysyvää estyneisyyttä ei olisi syntynytään (esim. *Hakkila* 1939, 109; *Kaira* 1944, 216). Joskus on korostettu, ettei tällainen menettely oikeastaan ole valtiosääntöisen järjestelmämme periaatteiden mukaista, mutta tosiasioita ei kuitenkaan voida kieltää. »Kun tasavallan presidentin asemassa olevaa henkilöä ei tietenkään voida pakottaa pysymään tehtävässä, on oikeusjärjestyksen tietysti mukauduttava tällaiseen tilanteeseen.» (*Kastari* 1945, 494—495). Ennenaikaisen eron mahdollisuus ennakoitiin esimerkiksi presidentti Kekkonen toimikauden vuonna 1973 pidentäneessä poikkeuslaissa (272/73), jonka 2 §:ssä edellytettiin presidentin pidennetyn toimikauden yhdeksi päättymisvaihtoehdoksi, että presidentti »muutoin luopuu presidentin toimestaan». Tämä säännös tuskin kuului niihin, joiden takia asianomainen lakiehdotus oli hyväksyttävä VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Presidentin vapaaehtoista luopumista toimestaan ei ole mahdollista oikeussäännöksin eikä niitä koskevin tulkinnoin estää; jäljelle jää siten luopumismahdollisuuden myöntäminen myös tulkinnan tasolla.

Presidentin vapaaehtoinen eroaminen on kuitenkin niin huomiota herättävä toimi, että sen perusteluihin on oltu valmiita liittämään aineksia, jotka tavalla tai toisella viittaavat »pysyvän esteen» konstruk-

tiin. Tällainen perustelujen yhdistelmä esiintyi esimerkiksi silloin, kun presidentti Ryti luopui toimestaan kesällä 1944.

Rytin ero v. 1944. Risto Rytillä oli päätarkoituksena luopuessaan presidentin toimesta vapauttaa maa Saksalle antamastaan sitoumuksesta olla solmimatta rauhaa ilman Saksan suostumusta (s. 267) ja avata tämän sitoumuksen tyhjäksi tekemisellä Suomen tie rauhaan liittoutuneiden valtojen kanssa. Valtioneuvoston pöytäkirjaan 1.8.1944 otetussa eroamisilmoituksessaan Ryti ensisijaisesti viittasi poliittisiin syihin mutta muihin kuin edellä mainittuihin, nimittäin siviili- ja sotilashallinnon keskittämiseen yhdelle henkilölle (C. G. Mannerheimille). Mutta Ryti sanoi päätökseensä vaikuttaneen myös sen, että hänen terveytensä oli monivuotisen raskaan vastuu- ja työtaakan takia käynyt horjувaksi (VNptk 1944: VIII f. 1). Ks. myös *Hirvikallio*, Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950 (1958), 124—128. — Laissa, jolla C. G. Mannerheim määrättiin presidentin toimeen Rytin jälkeen (508/44), käytettiin sairauteen viittaamatta sanamuotoa »tasavallan presidentin luovuttua toimestaan» (1 §).

Presidentin luopumisilmoituksen saapuessa menetellään *mutatis mutandis*, niin kuin HM 25 §:ssä ja VNRatKL 4 §:ssä määrätään: ilmoitus esitellään valtioneuvoston pöytäkirjan otettavaksi. Oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi luopumisilmoitusta täytyynee pitää peruuttamattomana. Samasta syystä sen on ilmeisesti katsottava astuvan voimaan siitä lukien, kun pääministeri on valtioneuvoston istunnossa todennut sitä koskevan ilmoituksen valtioneuvoston tietoon saatetuksi (vrt. *Kaira* 1944, 216); näin näyttää — toisin kuin Kallion tapauksessa 1940 — katsotun Rytin (1944) ja Mannerheimin (1946) erotessa (*Hirvikallio* 1958, 129 ja 139).

Viraltapano KKO:n päätöksellä. Poikkeustapauksessa presidentin toimikausi voi ennenaikaisesti katketa myös tuomioistuimen päätöksellä. Näin tapahtuu, jos eduskunta on määrännyt syytteen nostettavaksi presidenttiä vastaan valtio- tai maanpetoksesta ja jos korkein oikeus, jossa syytettä HM 47.2 §:n mukaan on ajettava, havaitsee presidentin syylliseksi tuollaiseen rikokseen ja tuomitsee hänet sen johdosta viralta panttavaksi (RL 11:2—4 a ja 12:1—8 verr. 2:10.1—2:een ja 12:10.2:een). Tällaisessa tapauksessa on HM 25 §:n säännöksiä pysyvästä esteestä noudatettava.

Tehtävien hoito ja ennenaikainen presidentin vaali. Kun presidenttiä kohtaa pysyvä este tai hän muuten luopuu tehtävästään, astuu ensi vaiheessa presidentin tehtäviä hoitamaan pääministeri, aivan kuten tilapäi-

sen esteen sattuessa. Tehtävien hoitajan poliittinen liikkumavara on tässä tapauksessa ehkä suurempi kuin presidentin tilapäisen estyneisyyden aikana, koska nyt on tiedossa, ettei presidentti enää palaa tehtävänsä hoitamaan. Mutta HM 25.1 § edellyttää, että pysyvän esteen sattuessa on »niin pian kuin mahdollista» valittava uusi presidentti. Se merkitsee, että *normaalissa järjestyksessä* — joskin poikkeuksellisen ajankohtana — *toimitetaan valitsijamiesvaalit*, minkä jälkeen valitsijamiehet toimittavat presidentin vaalin. Valitsijamiesten vaalipäivät määrää valtioneuvosto (AsK 392/69, 1.2 §). Vaaliluettelojen laatiminen (vrt. EVAaliL 24.1—2 §) ja muu virallisen vaalikoneiston käynnistäminen vie aikansa; yleisesti ottaen on laskettava, että varsinainen presidentin vaali pystytään toimitamaan aikaisintaan noin kolmen kuukauden kuluttua siitä, kun presidentin pysyvä este on todettu tai eroilmoitus saapunut (vrt. EVAaliL 46.2 §). Myös pääministeri, joka hoitaa presidentin tehtäviä, voi olla ehdokkaana valitsijamiesten toimittamassa vaalissa.

Uusi presidentti ryhtyy toimeensa välittömästi valitsijamiesten toimittaman vaalin jälkeen juhlallisen vakuutuksen annettuaan (HM 25.1 § verr. 24 §:ään; ks. esim. 1940 vp ptk 1796). Hänen toimikautensa päättyy kuudentena vuonna vaalin suorittamisesta maaliskuun 1 päivänä.

Kirjallisuutta (II.1.C.). *Erich*, Suomen valtio-oikeus II (1925), 22—23; *Kaira*, Äskeinen presidentinvaihdos (Valvoja 1944).

2. PRESIDENTIN VIRASTO

Tasavallan presidenttiä ympäröi — päin vastoin kuin esimerkiksi pääministeriä — erikoishenkilökunta, jonka tarkoituksena on huolehtia presidentin turvallisuudesta ja henkilökohtaisesta mukavuudesta sekä antaa hänen julkisille esiintymisilleen erityistä juhlavuutta. Näitä järjestelyjä perustellaan tavallisesti sillä, että presidentti on valtion symboli: kaikki mikä korostaa presidentin asemaa, korostaa samalla valtion arvovaltaa. Tähän on lisättävä, että samat seikat vahvistavat myös kulloinkin toimessa olevan presidentin henkilökohtaista arvovaltaa.

Presidentin varsinainen avustajakunta, se koneisto joka on annettu välittömästi hänen käyttöönsä valtionpäämiehen tehtävien hoitamista varten, on kooltaan vaatimaton. Siihen kuuluu vain muutamia henkilöitä, jotka toimivat presidentin kansliassa ja sen yhteydessä.

Presidentin kanslia. Vuoden 1919 alusta perustettiin valtionhoitajan väliaikainen kanslia (A 20.12.1918/179). Siinä oli määrä valmistella ja laatia päätökset »niissä asioissa, jotka kuuluvat valtionhoitajalle eivätkä ole asianomaisista ministeriöistä esiteltäviä» (ks. myös *Torvinen* 1977, 248). Tämän siviilikanslian rinnalla toimi myös valtionhoitajan sotilas-kanslia (ks. esim. *Jägerskiöld* 1969, 18). Jälkimmäinen muutettiin presidentin sota-asiaain kansliaksi asetuksella, joka ylimpään sotilaallisten komento- ja hallintoviranomaisten toimivallasta sekä heidän määräystensä antamisen järjestyksestä annettiin 8.9.1919 (ks. myös *Jyränki* 1967, 26—27).

Nykyinen tasavallan presidentin kanslia perustettiin vuonna 1920 annetulla asetuksella (178/20). Tässä asetuksessa ei määrätty, millaisia tehtäviä kanslian tulisi hoitaa, mikä lienee ollut yhteydessä siihen, että vuoden 1919 hallitusmuodolla ja sitä täsmentävillä säännöksillä presidentin päätöksenteko lähes kokonaisuudessaan määrättiin tapahtuvaksi ministeriöissä suoritettuna valmistelun pohjalta. Yksi harvoista poikkeuksista oli sotilaskäskyasioiden ja sotilaallisten nimitysasioiden ratkaiseminen; osa näitä koskevien päätöksien valmistelusta kuului presidentin sota-asiaain kanslialle, kunnes tämä kanslia puolustuslaitoksen johtoehteen yhdentämiseksi lakkautettiin (AsK 153/25; ks. myös *Jyränki* 1967, 28).

Presidentin kanslian johdossa on *kansliapäällikkö*, jonka ohessa virastossa on presidentin erityisavustaja ulkoasioita varten sekä tarpeellinen määrä teknistä henkilökuntaa. Henkilöstön vähäinen määrä johtuu sekin siitä, että valtaosa presidentin päätösten valmistelusta tapahtuu valtioneuvostossa. Kansliapäällikkö huolehtii — viraston hallinnollisen johtamisen ohella — presidentin ja kansalaisten yhteyksistä sekä suorittaa presidentin antamia erikoistehtäviä (ks. myös *Hoyer* 1974), jotka useammin liittyvät presidentin julkisiin esiintymisiin kuin valtioneuvostossa ratkaistaviin asioihin. *Ulkopoliittisen erityisavustajan* tehtävän perustaminen kansliaan (1973) lienee nähtävä osoituksena pyrkimyksestä hankkia presidentille siihenastista enemmän riippumattomuutta suhteessa ulkoasiainministeriön virkamiehistöön. Erityisavustajan asiana on laatia presidentin käyttöön pitkän aikavälin arvioita, erikoiskatsauksia jne. (*Hoyer* 1974).

Melkoinen osa presidentin kanslian suorituskyvystä täyttyy kansalaisten tasavallan presidentille osoittamien kirjeiden vaatimista toimista. Presidentti saa kansalaisilta vuosittain 2 000—3 000 kirjettä, joista suurimpana ryhmänä ovat armahdus- ja erivapausanomukset. Tämän ohessa

kirjeet sisältävät kanteluja viranomaisten toimista, pyyntöjä viranomaisten päätösten oikaisemisesta, esityksiä lain muutoksista, yksityisiä avustusanomuksia, valtiollisia mielipiteitä jne. Sikäli kuin asiat kuuluvat viranomaisten käsiteltäviin, kirjeet toimitetaan asianomaisille viranomaisille ja kirjoittajille ilmoitetaan aikanaan, miten heidän asiansa on käsitelty.

Juuri mainitun *kansalaiskirjeenvaihdon* taustaksi voidaan viitata — paitsi presidentin yleisiin valtuuksiin — HM 32 §:ään, jossa säädetään: »Presidentti valvoo valtion hallintoa ja voi sitä varten virastojen ja yleisten laitosten päälliköiltä tai hallituksilta vaatia tietoja sekä toimeenpanna tarkastuksia.» Presidentti ei hallitusmuodon voimassaoloaikana näy valvontamielessä toimeenpanneen tarkastuksia virastoissa. Mutta HM 32 §:n säännös vaikuttaa ilmeisesti siihen, että viranomaiset nopeasti ja estelemättä antavat presidentille ja hänen virastolleen tietoja ja selvityksiä, kun niitä pyydetään esimerkiksi kansalaisten presidentille osoittamien kirjeiden johdosta.

Presidentinvalta kansalaisten tajunnassa. Kun kansalaiset vielä nyky-aikana runsain joukoin kääntyvät asioissaan valtionpäämiehen puoleen, se tuskin johtuu HM 32 §:n tietoisesta käyttämisestä. Pikemminkin on ajateltavissa yhteiskunnassa vielä suhteellisen yleisesti otaksuttavan, että jos-sain täytyy olla »korkein paikka», jossa kaikenlainen vääryys lopulta oikaistaan. Osaksi tässä uskomuksessa lienevät takana vanhat monarkkiseen menneisyyteen liittyvät käsitykset. Osaksi kansalaiset tajunnevat presidentinvaltan poliittiseksi mahtitekijäksi, ja siksi kääntyvät sen puoleen yksityisissä asioissaan.

Presidentin adjutantit. Presidentin kanslian yhteydessä mutta juridisesti siitä erillään ja välittömästi presidentin alaisina toimivat presidentin kolme adjutanttia. Adjutantti-instituutio on peräisin valtionhoitajakaudelta (ks. esim. *Jägerskiöld* 1969, 18). Adjutantit, jotka ovat sotilashenkilöitä ja joista korkea-arvoisin on käytännön mukaan kenraalimajurin tai everstin arvossa, hoitavat pääasiassa presidentin tapaamisiin, vierailuihin ja matkoihin liittyviä asioita.

Valtionhoitajakauden vaikutus. Erinäiset muutkin presidentti-instituutioon liittyvät ulkoiset muodot luotiin tosiasiaa jo valtionhoitajakaudella. Valtionhoitaja Mannerheim aloitti valtionpäämiehen suuret vastaanotot yhteiskunnan määrääville piireille (vrt. itsenäisyyspäivän vastaanotto nykyisin), perusti kunniamerkkejä joiden jakamisesta itse päätti ja otti

pääkaupungin teattereissa käyttöön vanhat keisarilliset aitiot. — *Stig Jäger-skiöld* kertoo ensimmäisestä presidenttikaudesta: »Tultuaan valituksi presidentiksi Ståhlberg kiirehti ottamaan Mannerheimin lähiympäristöltä selvää valtionhoitajan tavoista ja käyttäytymisestä: mitä valtionpäämies voi itselleen sallia, mitä ei. Voiko hän kulkea yksinään kadulla? Oliko korrektia tarjota vieraalle savukkeita? Kuka missäkin tilanteessa kulki ensimmäisenä? Hän tahtoi tietää, miten Mannerheim oli menetellyt.» Valtionhoitaja Mannerheim (1969), 16—24.

Presidentin palkkio, muut etuudet ja erioikeudet. Toimestaan tasavallan presidentti saa vuotuisen palkkion, jonka määrä vahvistetaan lailla ja jota ei hänen toimikautenaan voida lisätä eikä vähentää (HM 26 §). Kielto, joka koskee kahden presidentinvaalin väliaikaa, tarkoittaa ilmeisesti vahvistaa toimessa olevan presidentin riippumattomuutta budjettivaltaa käyttävästä eduskunnasta. Nykyisin presidentti saa palkkiona vuodessa 120 000 markkaa ja lisäksi 100 000 markkaa edustustarkoituksiin. Sen ohella presidentillä on asunto valtion talossa, jonka kunnossapito, lämmitys ja valaistus sekä sisustus kustannetaan ja tarpeellinen henkilökunta palkataan yleisillä varoilla (AsK 498/67). Vuoden 1977 valtion tulo- ja menoarvioesityksen mukaan presidentin kanslian menot olivat n. 2.7 milj. markkaa (21 pl 2 luku). Tähän ei ole laskettu menoja presidentin kuljetuksista valtion omistamilla kulkuvälineillä. Vrt. Ruotsin kuningashuoneen menoihin *Ortmark*, *De okända makthavarna* (1970), 39—40.

Tasavallan presidentin asemaa korostaa se, että presidentti on vapautettu erinäisistä yleisistä kansalaisvelvollisuuksista. Presidenttiä ei saa kutsua todistajaksi oikeudenkäynnissä (oikeudenkäymiskaari 17:22). Presidentin palkkio ja muut etuudet ovat vapaat kaikista veroista (AsK 498/67). Vastaavia erioikeuksia ei kansanedustajilla eikä valtioneuvoston jäsenillä ole. Heitä ei ole vapautettu edes rauhanaikaisesta asepalveluksesta, joka merkitsee paljon pitkäaikaisempaa ja syvempää puuttumista yksilön oikeuksiin kuin esimerkiksi todistajana oleminen.

Kirjallisuutta (II.2) *Hoyer*, Järkevä toiminta edellyttää suunnittelua. Kansliapäällikkö Kauko Sipposen haastattelu (Pirkka 1974:10). — Presidentin 32 §:n mukaista valvontavaltaa käsitellään presidentti Urho Kekkonen Jyväskylässä 25.6.1974 pitämässä puheessa (julkaistu mm. *HS* 1974:167). — Presidentin ns. kansalaiskirjeenvaihdosta ks. myös *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 1—2 (1976).

III VALTIONEUVOSTON JÄSENTEN NIMITTÄMINEN JA VAPAUTTAMINEN

1. VAATIMUS EDUSKUNNAN LUOTTAMUKSESTA PRESIDENTIN NIMITTÄMISVALLAN RAJOITTAJANA

Valtioneuvoston asema on kaksinainen. Toisaalta se valmistelee tasavallan presidentin ratkaistavat asiat ja toimii presidentin päätöksentekofoorumina, toisaalta sillä on oma toimivaltapiirinsä. Mitä laajempi presidentin oikeudellinen toimivalta ja/tai tosiasiallinen vaikutusvalta on valtioneuvoston jäsenten nimittämisessä ja näiden pysyttämisessä toimessaan, sitä enemmän (välillistä) vaikutusta presidentillä on a) valmisteluun, jonka viime kädessä ministeristö suorittaa presidentin esittelyä varten, ja b) niihin asioihin, jotka kuuluvat valtioneuvoston omaan toimivaltaan. Ensin mainittu välillinen vaikutus lieventää sitä vallan kavennusta, mikä johtuu siitä, ettei presidentillä ole omaa valmistelukoneistoa. Nimittäessään ministeristön presidentti vaikuttaa sen orgaanin kokoonpanoon, jonka piirissä syntyvät ratkaisuehdotukset hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.

Käytännön poliittisessa elämässä valtioneuvoston vaihdos, vanhan ministeristön ero ja uuden nimittäminen, on Suomessa usein toistuva ilmiö. Ministeristön keskimääräinen toimikausi on ollut noin yhden vuoden mittainen. Kun maassa vallitsee monipuoluejärjestelmä, eikä milään puolueella ole vuoden 1917 jälkeen ollut yksin enemmistöä eduskunnassa, ei edustajainvaalien tulos ilman muuta ratkaise hallituskysymystä. Tältä pohjalta on lähdettävä tarkastelemaan HM 36 §:n tarkoittamaa presidentin valtuutta.

HM 36 §:n säännöstä siitä, että tasavallan presidentti kutsuu valtioneuvoston jäsenet, »joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta», voidaan lukea eri tavoin. Yksi mahdollisuus on ymmärtää tämä perustuslainkohta niin, että siihen itse asiassa sisältyy kaksi säännöstä, jotka kuuluvat seuraavasti:

1) tasavallan presidentillä on valta nimittää valtioneuvoston jäseneksi vain sellainen henkilö, joka nauttii eduskunnan luottamusta; ja

2) tasavallan presidentillä on velvollisuus vapauttaa valtioneuvoston jäsenyydestä henkilö, joka ei nauti eduskunnan luottamusta.

Jos juuri esitetyt tulkintalauseet hyväksytään, jää silti vielä auki, mikä on perustuslain mukainen menettelytapa, jolla a) ennen nimittämistä todetaan, että nimitettävällä on eduskunnan luottamus, ja b) nimitetyn kohdalla todetaan, että hän on menettänyt eduskunnan luottamuksen (vrt. *Laakso* 1975, 29; *Jyränki* 1975, 579).

Parlamentarismin tulo Suomeen. Hallitusmuodon säätämisvaiheessa ei syntynyt yhdenmukaista käsitystä HM 36 §:n luottamussäännöksen sisällöstä ja merkityksestä. Säätämisvaiheen taustaa vasten jäivät äsken esitetyt tulkintalauseet todella vain yhdeksi mahdollisista vaihtoehdoista. Vuotta 1917 edeltänyt orgaanikäytäntö antoi pohjaa pikemminkin aivan toisenlaisille tulkinnoille.

Senaatti oli autonomian aikana ollut monin tavoin alistetussa asemassa keisariin nähden. Jo senaatin olemassaolo oli ollut keisarin hallinnollisessa järjestyksessä antamien määräysten varassa. Samoista määräyksistä oli riippunut senaatin toimivalta. Senaatin lausunnon saaminen ei ollut ehdottomana edellytyksenä keisarin päätöksenteolle (*Laakso* 1975, 62).

Senaatin jäsenet oli keisari määrääjäksi nimittänyt Suomeen asettamansa kenraalikuvernöörin ehdotuksesta. Aikaa myöten senaatin jäsenyydestä oli tullut yhä enemmän virkaan rinnastettava. Valtiollisten puolueiden edustajia oli senaattiin tosin tullut jo vuodesta 1882 lukien, ja vuosina 1905—1909 senaatti oli koostunut pelkästään eduskuntapuolueiden luottamushenkilöistä (*Jutikkala* 1972, 83). Mutta autonomian loppuaikana vuoden 1917 maaliskuun vallankumoukseen saakka senaatti oli taas nimitetty eduskunnasta riippumatta.

Vuosina 1917—1919 senaatin (talousosaston) ja sittemmin valtioneuvoston nimittämisvaltaa käyttivät ensin Venäjän väliaikainen hallitus, sitten eduskunta ja lopuksi valtionhoitaja. Tämä ylimenovaihe oli monin tavoin tärkeä tulevan valtiollisen järjestelmän kehitykselle. Kesäkuussa 1917 eduskunta hyväksyi vuoden 1906 VJ 32 §:ään seuraavan lisäyksen, joka vastuusääntelyn osalta oli lainattu Ranskan III tasavallan (1875) valtiosäännöstä (*Laakso* 1975, 95):

»Senaatin talousosaston jäsenet, jotka nimitetään Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan.»

Lisäyksellä koetettiin ensisijaisesti suojautua sitä mahdollisuutta vastaan, että Venäjän väliaikainen hallitus pyrki miehittämään senaatin talousosaston venäläisillä tai venäläismielisillä henkilöillä (*Jyränki* 1968, 23; *Laakso* 1975, 91). Lisäystä ei väliaikainen hallitus vahvistanut, vaan eduskunta vahvisti sen itse joulukuussa 1917.

Samoin vuosina 1917—1919 itse asiassa alkoi — jo ennen uuden hallitusmuodon voimaantuloa — tulevaisuuden kannalta ratkaisevasti muotoutua valtionpäämiehen ja ministeristön suhde. Keskeinen kysymys oli siinä, oliko ministeristö autonomian ajan tapaan jäävä pääpainoisesti valtionpäämiehestä riippuvaksi vai tulisiko se asettamisensa ja toimintansa puolesta ensi sijassa eduskunnasta riippuvaksi.

Omaksuttu käytäntö sai ideologiset perustelunsa K. J. Ståhlbergin kesällä 1917 esittämästä ns. *luottamuksen oletusteoriasta*. Esittäessään käsityksensä siitä, mikä oli eduskunnan käsiteltävänä olevan VJ 32 §:n muutosehdotuksen sisältö, K. J. Ståhlberg lausui eduskunnassa kesäkuussa 1917, että VJ 32 §:n luottamussäännös velvoittaisi valtionpäämiehen nimittämään hallitukseen sellaisia henkilöitä, joiden *voidaan otaksua nauttivan eduskunnan luottamusta*. Eduskunnalla puolestaan olisi valta saada epäluottamuslauseen välityksellä ministeristö eroamaan (1917 vp ptk 570; *Laakso* 1975, 98—99).

Valtionhoitajakauden ennakkotapaukset. Kysymys VJ 32 §:n muutoksen tulkinnasta ei sisällissodan vuoksi ajankohtaistunut välittömästi muutoksen voimaan tultua vuodenvaihteessa 1917/1918. Valtiojärjestys oli kevästä 1917 pikemminkin kehittynyt suuntaan, jossa luottamussäännös oli jäänyt toisarvoiseen asemaan: eduskunta oli marraskuussa 1917 siirtänyt itselleen senaatin talousosaston jäsenten valinnan; tätä ratkaisua oli eduskunnan perustuslakivaliokunta tammikuussa 1918 puoltanut pysyväksikin. Asiantila muuttui, kun eduskunta toukokuussa 1918 siirsi hallituksen jäsenten nimittämisen korkeimman vallan haltijalle. Samalla kertaa suoritettu hallituksen täydentäminen sujui siten, että korkeimman vallan haltija kääntyi »oma-aloitteisesti ja eduskuntaryhmiä kuulematta» (*Lindman* 1968, 254) J. K. Paasikiven puoleen, jonka hän nimitti talousosaston varapuheenjohtajaksi (pääministeriksi). Halli-

tuksen muu uudelleenjärjestely toimitettiin yhteistoiminnassa senaatin uuden varapuheenjohtajan kanssa. Kun sitten Svinhufvudin valtionhoitajakaudella pantiin toimeen toinen hallituksen vaihdos, sitä edelsivät neuvottelut tynkäeduskunnan ryhmien kanssa (*ibid.* 314).

Todellista ennakkotapauksen luonnetta sai kuitenkin vasta hallituksen muodostaminen huhtikuussa 1919. Eduskunta oli silloin uusien vaalien jälkeen tullut täysilukaiseksi, ja kysymys sen vaikutusmahdollisuuksista hallitusta muodostettaessa saattoi nyt muutenkin nousta esille riittävän terävänä.

Vuoden 1919 eduskuntavaalien jälkeen alkoivat neuvottelut hallituksen uudistamisesta. Keskustan (maalaisliiton ja edistyspuolueen) eduskuntaryhmät sopivat keskustalaissävyisen hallituksen muodostamisesta, joka olisi saanut tuen myös vasemmistolta, ja pyysivät sopivaksi katsomansa henkilön hallituksen muodostajaksi. Tällaista menettelyä valtionhoitaja asettui jyrkästi vastustamaan. Hän omaksui sen kannan, että valtionpäämies oli VJ 32 §:n säännöksestä huolimatta keskeinen instituutio hallituksen muodostamisessa: oli *valtionhoitajan asiana* — eikä eduskunnan — panna liikkeelle keskustelut uuden hallituksen muodostamisesta ja antaa lopuksi hallituksen muodostaminen tehtäväksi parhaaksi katsomalleen henkilölle. Tältä pohjalta valtionhoitaja syrjäytti keskustan eduskuntaryhmien pääministeriehdokkaan ja nimitti lopulta oikeisto-keskustahallituksen (*Laakso* 1975, 195—197). Menettelyynsä valtionhoitaja saattoi esittää sekä käytännön tilanteeseen liittyviä, ulkopoliittisia motiiveja että periaatteellisia, valtiosäännön tulkintaa koskevia syitä.

Valtionhoitajan ulkopoliittiset motiivit. Valtionhoitaja Mannerheimin käsityksen mukaan uusi hallitus ei olisi ollut ilman kokoomuspuolueen edustajia ulkopoliittisesti toimintakykyinen. Keskusteluissa oikeiston edustajien kanssa valtionhoitaja selitti olevansa hyvin huolissaan, jos hallitus rakennettaisiin keskustan puoltamalle pohjalle. Hän sanoi, ettei hän uskaltaisi jatkaa valtionhoitajana, jos ministeristöstä tulisi niin heikko; siinä tapauksessa hänen olisi ilmeisesti luovuttava virastaan. »Mitä siitä seuraisi maallemme», kertoo eräs keskustelussa mukana ollut, »sen me käsitimme pelottavan selvästi! Hyvästi itsenäisyyden tunnustaminen, valtiolaina ja kaikki muutkin!» *Jägerskiöld*, Valtionhoitaja Mannerheim (1969), 138—139.

Oikeudelliselta kannalta valtionhoitaja nojautui hallituksen muodostamista koskevissa toimissaan lausuntoon, jonka hän oli pyytänyt ja saanut valtio-oikeuden professori *Rafael Erichiltä* (1923, 21—38). Eri-

chin taas on osoitettu saaneen vaikutteita ns. ranskalaiselta reformisuuntaukselta (siitä ks. s. 42) (*Lindman* 1968 a, 403—409; *Laakso* 1975, 202—203).

Valtionhoitajan menettelyä hallitusta muodostettaessa arvostelivat ankarimmin sosialidemokraatit ja maalaisliitto, joiden ryhmät yhteensä ($80 + 42 = 122$) käsittivät enemmistön eduskunnan jäsenistä. Sosialidemokraattien mukaan valtionhoitaja oli ymmärtänyt asemansa aivan väärin. Maalaisliittolaiset katsoivat, ettei valtionhoitajan toiminta ollut parlamentaarista, vaan noudatti Venäjän hallitusvallalta perittyjä menettelytapoja. Silti maalaisliitto salli edustajiensa tulla mukaan valtionhoitajan nimittämään Castrénin ministeristöön. Maalaisliiton piirissä korostettiin tosin, ettei valtionhoitajan menettelystä saanut tulla ennakotapausta: uudessa hallitusmuodossa tultaisiin valtionpäämiehen toimivalta hallituksen muodostamisessa tarkoin määräämään (*Laakso* 1975, 199—200).

Onkin kiinnitettävä huomiota siihen, ettei eduskunta jyrkästi reagoi valtionhoitajan menettelyyn; eduskunnan enemmistö katsoi ainakin voivansa sietää valtionhoitajan menettelyn. Sitä arvosteltiin, mutta toinen arvostelevista ryhmistä, maalaisliitto, antoi kuitenkin samalla ennakollisen tukensa valtionhoitajan toimin kokoonpannulle hallitukselle. Hallituksen nimittämisen jälkeen ei eduskunnan enemmistö pakottanut epäluottamuslauseella hallitusta eroamaan.

Castrénin ministeristöä nimitettäessä keväällä 1919 oli jo tiedossa, millaiseen sääntelyyn hallituksen muodostamisesta vasemmisto ja keskusta pyrkivät. Keskustan mielestä hallitusmuotoon (nykyiseen 36 §:ään) oli otettava hieman lievennetty muunnelma vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 32 §:stä; vasemmistokin oli valmis tyytymään tähän. Kun tämä tiedetään, näyttäytyvät ne varaukset, joita maalaisliitto teki hyväksyessään valtionhoitajan menettelyn keväällä 1919, jossain määrin hurskas-televilta. Perimmiltään lienee ollut kysymys siitä, ettei ollut olemassa riittävästi poliittista tahtoa vastustaa loppuun saakka valtionhoitajan menettelyä. Maalaisliitto salli pantavan hallituksen muodostamisessa alulle käytännön, jolla oli oleva arvaamattoman suuri välitön ja välillinen vaikutus poliittiseen järjestelmäämme.

Keväällä 1919 alkoi muotoutua valtiollinen käyttäytymismalli, jolla — hallitusmuodon uudistamisen jälkeenkin — tuli olemaan merkittävä osuus valtionpäämiehen aseman vahvistumiseen niin hallituksen muodostamisessa kuin muillakin lohkoilla. Mallin ytimenä on se, että edus-

kunta jättää reagoimatta käytettävissään olevin keinoin sellaisiin presidentin toimiin, jotka merkitsevät presidentin valtuuksia järjestävien säännösten laajentavaa tulkintaa.

Luottamussäännöksen ottaminen v. 1919 hallitusmuotoon. Eduskunta, joka vuonna 1917 päätti parlamentaarisen luottamusvaatimuksen ottamisesta valtiopäiväjärjestykseen, oli sekä enemmistöltään että yleisiltä asenteiltaan yhteiskunnallisesti radikaalimpi kuin se eduskunta, joka kaksi vuotta myöhemmin päätti lähes samansisältöisen säännöksen hyväksymisestä uuteen hallitusmuotoon. Sisällissodan jälkeinen trendi eduskunnan aseman heikentämiseen ei kuitenkaan ollut niin voimakas, että se olisi pyyhkäissyt luottamussäännöksen kokonaan pois hallitusmuotoehdotuksesta. Säännöksen pysyttämiseen myötävaikutti ehkä se seikka, että säännös salli kirjoittamistapansa epämääräisyydessä moneenkin suuntaan meneviä tulkintoja (ks. *Laakso* 1975, 159). Orgaanikäytännölle tuli antamaan suuntaa sama eduskunta, joka hallitusmuodon hyväksyi.

Silti esimerkiksi maalaisliiton piirissä näkyy vielä sisällissodan jälkeinkin ymmärrety, ettei luottamusvaatimus yhdistettynä presidentin nimitysvaltaan ehkä tuottaisikaan sellaisia hallituksia, jotka tukevasti nojaisivat eduskuntaan. Puoltaessaan vielä huhtikuussa 1918 sitä, että eduskunta suoraan valitsisi valtioneuvoston jäsenet, maalaisliittolaiset perustuslakivaliokunnan jäsenet perustelivat kantaansa mm. seuraavasti:

»Se (...) että hallituksen valitsemisoikeus pidätetään presidentille, on kyllä käytännössä parlamenttaarisesti hallituissa maissa. Tämä menetelmä ei kuitenkaan saata olla ainoa oikea parlamenttaarinkean muoto. Se kyllä tekee hallituksen muodostamisen helpommaksi. Mutta tuskin kukaan voi väittää, etteivät nämä hallitukset usein ole myöskin verrattain heikkoja siksi, että ne eivät ole eduskunnan valitsemia, vaan pääministerin, joka ne etsii. Sitä vastoin, jos eduskunta itse saa valita hallituksen, se sillä sitoo kätensä tukemaan hallitusta paljon varmemmin kuin siinä tapauksessa, että jotkut ryhmien jäsenet ovat saaneet luvan mennä pääministerin valitsemina hallitukseen (ks. ed. s. 32 main. eriävä mielipide huhtikuulta 1918).»

Kansainvälisesti katsoen luottamussäännös, joka sisältyi niin vuoden 1906 VJ 32 §:n muutokseen (1917) kuin vuoden 1919 HM 36 §:ään, oli uutuus, jolla ei ollut vastinetta muissa eurooppalaisissa valtiosäännöissä. Kotimaan kannalta taas on syytä panna merkille, että täällä vuosina 1919—1927 oli voimassa kaksi eri perustuslainsäännöstä valtioneuvoston

nimittämisestä. Näistä kahdesta HM 36 §:ään sisältyvän muotoilu oli luottamusvaatimuksen osalta hieman väljempi. Käytännössä ei tähän eroon näy kiinnitetyn huomiota (vrt. kuit. *Lindman* 1968 a, 367—368).

Painopiste presidenttiin, presidentinkierrokset (1919). Tasavallan ensimmäinen presidentti, K. J. Ståhlberg, omaksui valtionpäämiehenä samanlaisen kannan kuin valtionhoitaja keväällä 1919: presidentti on keskeinen instituutio hallituksen muodostamisessa. Tämä ilmeni jo elokuussa 1919, kun hallitusmuodon voimaantulon jälkeen nimitettiin ensimmäinen ministeristö (Vennolan hallitus). Päin vastoin kuin saman vuoden keväällä eivät keskustan eduskuntaryhmät nyt edes yrittäneet osoittaa aloitteellisuutta hallituksen muodostamisprosessin yhteydessä. Ne pysyivät passiivisina ja odottivat presidentin aloitetta. Keskusta ja vasemmisto eivät liioin tällä kertaa arvostelleet valtionpäämiehen menettelytapoja. Ensi kädessä tämä ehkä oli selitettävissä sillä, että toimessa oleva presidentti oli valittu juuri näiden ryhmien äänin ja että ministeristö, joka presidentin toimin syntyi, oli maalaisliiton ja edistyspuolueen vähemmistöhallitus (vrt. *Laakso* 1975, 206—207).

Vastoin maalaisliiton vakuutuksia valtionhoitajan menettelystä keväällä 1919 oli sittenkin tullut ennakkotapaus.

Lähtien edellä selostetusta perusasenteesta presidentti Ståhlberg pani hallituksen muodostamisessa alulle käytännön, joka täydensi perustuslakien asiaa koskevia niukkoja säännöksiä. Hallituksen muodostamisessa vakiintui menettely, jota on yleensä — mutta ei poikkeuksetta — noudatettu nykyhetkeen saakka. Keskeistä tässä menettelyssä on ns. *presidentinkierros*, joka käsittää presidentin keskusteluja eduskuntapiirien kanssa.

Presidentinkierros alkaa eduskunnan puhemiehen käynnillä presidentin luona, minkä jälkeen presidentti keskustelee hallituskysymyksen ratkaisemisesta eduskuntaryhmien edustajien kanssa. Keskusteluissa saamiensa tietojen nojalla presidentti — kenties joidenkin tunnustelu- luonteisten välivaiheiden jälkeen — antaa sopivaksi katsomalleen henkilölle tehtäväksi hallituksen muodostamisen ja ilmoittaa samalla yleisin sanankääntein, mille puoluepohjalle hallitus olisi rakennettava. Hallituksen muodostaja, tuleva pääministeri, ottaa yhteyden puolueisiin ja sopii näiden kanssa hallitusohjelmasta, ministeripaikkojen jaosta ja (etenkin toisen maailmansodan jälkeen) myös siitä, ketkä henkilöt tulevat ministeristön jäseniksi (TP:n vaikutuksesta ks. kuit. s. 99). Kun

asioista tosiasiaassa on sovittu, presidentti tekee ministeristön vaihdoksesta virallisen päätöksen valtioneuvoston istunnossa, kuten jäljempänä on tarkemmin esitetty (esim. *Nousiainen* 1970, 309—310; *Virolainen* 1969, 97).

Maaailmansotien välisenä aikana presidentinkierros pantiin aina toimeen sikäli epätäydellisesti, ettei eniten vasemmalla ollutta puoluetta (Suomen sosialistista työväenpuoluetta) kutsuttu mukaan keskusteluihin presidentin kanssa koko sinä aikana, jonka se oli eduskunnassa edustettuna (syistä ks. *Jutikkala* 1977, 145). Ensimmäisen kerran presidentti kutsui koko vasemmiston keskustelemaan hallituskysymyksestä vasta syksyllä 1944 (*Laakso* 1969, 57).

Presidentinkierroksessa valtionpäämies eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien edustajien välityksellä koettaa selvittää, millainen kannatus eri hallitusvaihtoehdoilla eduskunnassa on. Jos eduskunnan jäsenten enemmistöä edustavat ryhmät etukäteen aktiivisesti antavat kannatuksensa uudelle ministeristölle »luovuttamalla edustajansa» siihen ja ottamalla näin valitsijoita kohtaan poliittisen vastuun ministeristön toimista, on tapana puhua *parlamentaarisen enemmistöhallituksen* syntymisestä. Tällaisessa tapauksessa tiedetään jo ennen ministeristön nimitämistä, että nimitettävä valtioneuvosto käytännössä kokonaisuudessaanakin nauttii eduskunnan (enemmistön) luottamusta.

Parlamentaarinen vähemmistöhallitus (1919). Jos eduskunnan luottamus käsitettäisiin mahdollisimman laajasti, merkitsisi sen vaatiminen hallituksen muodostamisen yhteydessä, että vain parlamentaarinen enemmistöhallitus täyttäisi HM 36 §:n luottamussäännöksen ehdot. Hallitusta ei toisin sanoen voitaisi nimittää, ellei eduskunnan enemmistö etukäteen aktiivisesti antaisi sille kannatustaan. Suomen hajanaisissa puolueoloissa tämä vaatimus ei ole osoittautunut mahdolliseksi täyttää. Tasavallan presidentti joutui toteamaan tämän jo Vennolan ministeristön muodostamisen yhteydessä vuonna 1919: ei ollut aikaansaataavissa parlamentaarista enemmistöhallitusta, minkä takia oli nimitettävä hallitus, joka sai vain eduskunnan vähemmistön aktiivisen etukäteiskannatuksen (*parlamentaarinen vähemmistöhallitus*) (*Laakso* 1975, 207).

Parlamentaarisia vähemmistöhallituksia on myöhemmin nimitetty varsin usein (ks. taulukkoa *Merikoski* 1974, 101). Vähemmistöhallitusta ei ilman muuta ole syytä pitää HM 36 §:n vastaisena. On näet ajateltavissa, että jokin tai jotkin eduskuntaryhmät presidentinkierroksella

nimenomaisesti ilmoittavat passiivisesti kannattavansa, ts. *sietävänsä* tietentyypistä vähemmistöhallitusta ja että tasavallan presidentti tällaisten ilmoitusten nojalla voi pitävästi päätellä ministeristön ainakin aluksi pysyvän pystyssä vailla välitöntä epäluottamuksen uhkaa eduskunnan taholta. Tällainen oletamus on usein osoittautunut paikkansa pitäväksi, kun parlamentaarinen vähemmistöhallitus on toimintansa aikana saanut eduskunnassa toimitetussa äänestyksessä luottamuslauseen eduskunnan enemmistöltä.

»**Kunnes vastakohta osoitetaan**» (1922). Vielä pitemmälle laventavaan suuntaan HM 36 §:n tulkinta eteni vuonna 1922. Eduskunta ilmaisi keväällä 1922 nimenomaisen epäluottamuksensa ulkoasiainministeri Holstille, jonka toiminta ns. Varsovan sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä ei tyydyttänyt kansanedustajien enemmistöä. Tuloksena oli, että koko ministeristö (Vennolan keskustalainen vähemmistöhallitus) pyysi eroa. Holstia vastaan äänestäneet eduskuntaryhmät eivät tuossa tilanteessa halunneet ottaa hallitusvastuuta, sosialidemokraatit periaatteellisista syistä, muut ryhmät eduskuntavaalien läheisyyden takia.

Presidentti ja hallituskysymys v. 1922. *Aulis J. Alanen* kuvaa presidentin ja maalaisliiton johtajan Santeri Alkion keskustelua hallituksen pyydettyä eroa toukokuussa 1922: »Viikon kuluttua tästä eronpyynnöstä Ståhlberg kutsui Alkion luokseen keskustelemaan hallituskysymyksestä. Presidentti selosti eri ryhmien kantaa: Kokoomus ja ruotsalaiset eivät halunneet hallitukseen. Sosiaalidemokraatit jopa selittivät, ettei heillä suinkaan ollut tarkoitus kaataa hallitusta — vaikka eivät hyväksyneetkään Varsovan sopimusta. Ståhlberg kysyi Alkiolta: 'Mitä nyt on tehtävä?' Alkio ilmoitti ryhmänsä vaativan, että oppositio astuisi hallitukseen. 'Mutta kun ne ei astu', Ståhlberg vastasi. 'Ilmeisesti täytyy nykyisen hallituksen istua sitten vaaleihin saakka', Alkio arveli, mutta ei voinut sanoa, miten ryhmä tähän suhtautuisi. Ståhlberg: 'Jos jollakin tavalla antaisitte luottamuslauseen hallitukselle?' Alkio: 'Sitä pitäisin juonitteluna. Koko komedia lopuksi vain Holstin pelastamiseksi!' Ståhlberg: 'Niin mutta hallitusmuodon mukaan täytyy olla eduskunnan luottamus. Voitaisiinko ajatella sitä, että maalaisliiton ryhmässä todettaisiin luottamus hallitukseen ja samalla kykenemättömyys uuden muodostamiseen?'». Santeri Alkiö (1976), 578—579.

Kun yksikään eduskuntaryhmä ei halunnut antaa aktiivista etukäteiskannatusta muodostettavalle hallitukselle, tasavallan presidentti kokosi itse ministeristön ja määräsi yhden sen jäsenistä, pääjohtaja A. K. Cajanderin, toimimaan pääministerinä. Eduskunta ei reagoinut millään tavoin presidentin toimiin. Cajanderin ministeristö oli tarkoitettu väliaikai-

seksi ja korvattavaksi vaalien jälkeen parlamentaarisella hallituksella, kuten sittemmin tapahtuikin.

Tilanne, jossa Cajanderin ministeristö syntyi, oli aiheutunut siitä, että eduskunta konkretisoi HM 36 §:n luottamussäännöstä pakottamalla ulkoasiainministerin eroamaan. Samalla eduskunta korosti välttämättömyyttä saada etukäteistietoja tärkeiden kansainvälisten sopimusten neuvotteluvaiheista (s. 253). Mutta näistä parlamentaarisista painotuksista syntynyt tilanne jouduttiin eduskuntaryhmien asennoitumisen takia laukaisemaan tavalla, joka tuli entisestään korostamaan presidentin valtaoikeuksia: presidentti nimitti ministeristön, jolla ei ollut minkään ryhmän aktiivista etukäteiskannatusta ja joka ei siis ollut parlamentaarinen hallitus. Presidentin menettelyn oikeuttamiseksi esitettiin (Hj. J. Procopé) HM 36 §:n tulkinta, joka sittemmin on tullut klassiseksi: *jokaisella presidentin nimittämällä hallituksella on katsottava olevan eduskunnan luottamus, kunnes vastakohta osoitetaan* (Laakso 1975, 211—215; Tarkiainen 1938, 309—311).

Virkamieshallitus — ei-parlamentaarinen hallitus. Ns. virkamieshallitusta, siis ministeristöä jolle yksikään eduskuntaryhmä ei aktiivisesti anna etukäteiskannatustaan, sanotaan meillä usein epäpoliittiseksi hallitukseksi. Nimitys on harhaanjohtava: jokainen ministeristö joutuu toimivaltaansa käyttäessään tekemään poliittisia ratkaisuja. Ks. esim. *Kastari*, *Parlamentarismimme piilevä kriisi* (HS 1975: 330). Kun virkamieshallituksella ei ole kiinteää yhteyttä parlamentin mihinkään ryhmään, on pikemminkin aihetta käyttää nimitystä *ei-parlamentaarinen hallitus*.

Virkamieshallituksen nimittämisellä ei sinänsä olisi tarvinnut olla ratkaisevaa merkitystä HM 36 §:n tulkinnalle. Eduskunnan enemmistön ennakkollisen luottamuksen vaatimus olisi tässä ehkä jotenkin voitu pelastaa selittämällä, että HM 36 § edellyttää ainakin eduskunnan enemmistön *passiivista mutta nimenomaista etukäteiskannatusta* nimitettävälle ministeristölle. Kuten juuri huomasimme, tähän ei tyydytty, vaan presidentin menettelystä johdettiin vuonna 1922 huomattavasti laveampi tulkinta. Se antoi puolestaan pohjaa lähivuosien tapahtumille.

Ei-parlamentaarinen hallitus vastoin eduskunnan tahtoa ja ilman presidentinkierrosta (1924). Vuoden 1922 hallitusratkaisun yhteydessä esitetty HM 36 §:n tulkinta tuli käyttöön kaikessa laajuudessaan kaksi vuotta myöhemmin, kun tasavallan presidentti nimitti Cajanderin II hallituksen.

Kesällä 1923 sisäasiainministeri ryhtyi toimiin tukahduttaakseen sos. dem. puolueesta vasemmalla olevan työväenliikkeen toiminnan. Toimet kohdistuivat Suomen sosialistiseen työväenpuolueeseen. Puolueen kaikki 27 kansanedustajaa pidätettiin elokuussa 1923 epäiltynä syyllisiksi valtio- ja maanpetokseen. Sitten kansanedustajat julistettiin vangituiksi, ja Turun hovioikeus alkoi tutkia heidän väitettyä syyllisyyttään rikolliseen toimintaan. Kysymyksessä oli lähestulkoon kaikkien porvarillisten piirien tukema (*Jutikkala* 1964, 34; *Jääskeläinen* 1977, 354), operaatio (tarkemmin siitä ks. *Hakalehto* 1966, 184—187; *Upton* 1970, 64—65), jonka myös tasavallan presidentti hyväksyi (*Alanen* 1976, 592).

Presidentin asiaksi jäi tilanteen rauhoittaminen, kun se uhkasi riistäytyä pois ministeristön käsistä. Kansanedustajien pidättämisen ja vangitsemisen takia eduskunta tuli vajaalukaiseksi. Siitä huolimatta valtioneuvosto (Kallion ministeristö) eduskunnan porvarillisen enemmistön kannan mukaisesti ilmoitti vastustavansa ennaikaisten vaalien välitöntä määräämistä eduskunnan saattamiseksi täyteen lukuunsa. Seurauksena oli, että sosialidemokraatit uhkasivat vetäytyä pois eduskuntatoiminnasta, minkä uhkauksen toteuttaminen olisi pakottanut presidentin vaalimääräyksen antamiseen (*Blomstedt* 1969, 446). Presidentin arvovallan säilyttämiseksi vaalimääräys oli annettava, ennen kuin pakkotila syntyi.

Tasavallan presidentti ilmoitti 14. 1. 1924 pääministerille, että tilanne vaati ennaikaisten vaalien määräämistä. Kahta päivää myöhemmin pääministeri Kallio jätti hallituksensa eronpyynnön, jonka syyksi mainittiin presidentin ja ministeristön erimielisyys ennaikaisten vaalien toimittamisesta.

Syntyneessä tilanteessa tasavallan presidentti toimi varsin nopeasti. Eduskuntaryhmiä kuulematta — eduskuntahan ei ollut tuohon aikaan edes koolla — hän kääntyi ylijohtaja Cajanderin puoleen ja pyysi tätä muodostamaan uuden, ei-parlamentaarisen hallituksen. Cajanderin virkamieshallitus nimitettiin 18. 1. 1924. Saman päivän iltana presidentti antoi uuden hallituksen myötävaikutuksella määräyksen ennaikaisten vaalien toimeenpanemisesta (*Blomstedt* 1969, 444—445, 468; *Laakso* 1975, 215—217; *Lindman* 1937, 229 ss.; *Lohi* 1963, 93—103; *Ståhlberg* 1927, 65—66, 80; *Tarkiainen* 1938, 181—186, 316—317).

On kaikki syy päätellä, ettei eduskunnan enemmistö edes passiivisesti kannattanut Cajanderin hallitusta, sietänyt sitä, vaan että tämä hallitus nimitettiin vastoin eduskunnan enemmistön tahtoa. Edeltänyt Kallion ministeristö oli hieman aikaisemmin, 7. 12. 1923, saanut vaalimääräystä

vastustavan kantansa tueksi eduskunnalta luottamuslauseen äänin 98—54 (1923 vp ptk 1745—46, 1776). Sitä paitsi presidentti ei ollut edes ryhtynyt toimiin hallituksen ennakkokannatuksen toteamiseksi: eduskuntaa ei ryhmiä välityksellä kuultu hallitusratkaisun yhteydessä, presidentinkierrosta ei pantu toimeen (*Jyränki* 1975, 583).

Eduskunnalla ei liioin ollut tilaisuutta reagoida presidentin toimiin välittömästi hallituksen muodostamisen jälkeen. Vuoden 1923 valtiopäivät oli jo päätetty; seuraavien varsinaisten valtiopäivien aloittaminen lykkäytyi perustuslain mukaan (1906 VJ 18.2 §) automaattisesti vaalien jälkeen toimitettavaksi, ja yksin presidentillä oli valta ennen vaaleja kutsua vanha eduskunta ylimääräisille valtiopäiville (1906 VJ 19.1 §; ks. myös s. 191). Toisaalta on huomattava, että Cajanderin hallitukselle annettiin nimenomainen ja varsin rajattu tehtävä: ennenaikaisten vaalien toimeenpano. Kun tämä tehtävä oli toimitettu, Cajanderin hallitus korvattiin ilman eduskunnan aktiivista aloitetta jo 31. 5. 1924 toisella ja tällä kertaa parlamentaarisella ministeristöllä.

HM 36 §:n luottamussäännöksen tulkinnalle — ja yleensä käsityksille presidentin asemasta — vuoden 1924 tapahtumilla tuli olemaan erittäin tärkeä merkitys. Cajanderin II hallituksen muodostamistapa merkitsi sellaisen tulkinnan virallista hyväksymistä, jonka mukaan *HM 36 § ei välttämättä edellytä edes eduskunnan pelkkää kuulemistä ennen ministeristön nimittämistä*. Tulkinnan mukaan eduskunnan myötävaikutus valtioneuvoston nimittämisprosessiin ei missään vaiheessa ole perustuslain vaatima; pikemminkin ministeristö voidaan nimittää myös vastoin eduskunnan tahtoa.

Ståhlbergin kausi: tiivistelmä. K. J. Ståhlbergin presidenttikauden tapahtumia tarkasteltaessa on huomattava Ståhlbergin vaikutus muissa yhteyksissä. On palautettava mieleen Ståhlbergin jo vuonna 1917 julkilausuma luottamuksen oletusteoria: oletus eduskunnan luottamuksesta riittää hallitusta nimitettäessä. On muistettava Ståhlbergin lujan ja tehokkaan hallitusvallan vaatijana hallitusmuodon säätämisvaiheissa. Tätä taustaa vasten voidaan nähdä Ståhlbergin toiminta valtionpäämiehenä, mikä taas on yhdistettävissä Ståhlbergin kirjallisuudessa myöhemmin esittämiin ajatuksiin.

Presidenttikautensa jälkeen Ståhlberg julkaisi tutkielman parlamentarismista Suomen valtiosäännössä. Siinä hän totesi, että koko hallituksen jättäessä eronpyyntönsä presidentillä »on tapana» käydä keskusteluja

eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien johtohenkilöiden kanssa tilanteen selvittämiseksi. Edelleen hän lausui, ettei parlamentaarisen hallitustavan ole Suomessa katsottu vaativan, että hallituksen jäsenet olisi valittava henkilöistä, joille kansanedustuslaitos on etukäteen ilmaissut luottamuksensa (Ståhlberg 1927, 70, 74).

Ståhlbergin mielestä eduskunnan kuuleminen presidentinkierroksen välityksellä oli siis *vain tavanomainen käytäntö*. Ministeristöltä ei nimityksen tapahtuessa ollut välttämättä vaadittava eduskunnan enemmistön tai edes sen jonkin ryhmän ennakkokannatusta (vrt. Jyränki 1975, 582—583). Toiminnassaan valtionpäämiehenä Ståhlberg sovelsi näitä ajatuksia käytäntöön.

Käytännössä Ståhlberg tosin lähti siitä, että hallitukset *pääsääntöisesti* rakennetaan parlamentaariselle pohjalle ja että ne muodostetaan presidentin ja eduskuntaryhmien yhteistoimin (Laakso 1975, 179). Mutta HM 36 §:n tulkinnalle Ståhlbergin kausi merkitsi muuta. Tällä kaudella *periaatteellinen vaatimus eduskunnan myötävaikutuksesta hallituksen muodostamistilanteessa painettiin tulkinnan tasolla olemattomiin*. Tämä tulkintavaihtoehto ei ollut ainoa mahdollinen. Sen valitseminen merkitsi selkeää kannanottoa presidentinvallan puolesta ja eduskunnan keskeistä asemaa vastaan.

Ståhlbergin kauden tulkinta on jäänyt myöhemminkin voimaan. Tulkinnan peruslinjaan on tullut vain vähäisiä — nekin presidentinvaltaa laajentavia — lisäpiirteitä. Varsinaisesti uutta on myöhemmin, etenkin vuoden 1956 jälkeen, ollut presidentin liikkumatilan taajaan toistuva ja perusteellinen hyväksikäyttö hallituksen muodostamistilanteissa.

Puhemies HM 36 §:n tulkinnan kaventajana (1926). HM 36 §:ää ei tarvitse välttämättä lukea niin, että sen luottamussäännös kohdistuisi yksinomaan tasavallan presidenttiin, ts. että vain tasavallan presidentin olisi sovittava käyttäytymisensä tämän säännöksen mukaan. HM 36 §:n voi ajatella kohdistuvan myös valtioneuvostoon ja/tai eduskuntaan, jolloin luottamussäännöksen sisältöä kuvaamaan saatettaisiin kirjoittaa seuraavat lauseet:

- 1) valtioneuvostolla on velvollisuus välittömästi nimittämisensä jälkeen pyytää eduskunnan luottamusta; ja
- 2) eduskunnalla on velvollisuus välittömästi valtioneuvoston nimitämisen jälkeen nimenomaisesti antaa luottamuksensa valtioneuvostolle tai evätä se.

Kun tasavallan presidentin velvollisuus tarkistaa ennen ministeristön nimeämistä sen eduskunnassa nauttima luottamus oli vuosina 1922—24 tulkittu pois, oli vielä käytettävissä se tulkintavaihtoehto, että HM 36 § edellyttäisi välittömästi ministeristön nimeämisen jälkeen tapahtuvaa luottamuksen tarkistamista. Tällaista vaihtoehtoa otti puoltaakseen Väinö Tannerin johtama, vuonna 1926 nimitetty parlamentaarinen (sos. dem.) vähemmistöhallitus. Tämän hallituksen aikaansaamisessa oli ehkä ratkaisevin osuus ollut presidentin ja eduskunnan puhemiehen kannanotoilla, mutta hallitusta ei ollut nimitetty vastoin eduskunnan enemmistön tahtoa (*Lindman* 1940, 12—19; *Relander* 1967, 342—354).

Tannerin hallitus esitti ohjelmansa eduskunnalle heti nimeämispäivänään. Ohjelmapuheessaan pääministeri korosti ohjelman esittämisen eduskunnalle tapahtuvan siksi, että hallituksen jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta (1926 vp ptk 1765).

Pääministerin tarkoituksena oli saada *hallituksensa luottamus punnituksi eduskunnan äänestyksessä heti hallituksen nimeämisen jälkeen*. Eduskunnan puhemies kuitenkin kieltäytyi sallimasta keskustelua ja/tai äänestystä pääministerin ilmoituksen johdosta. Puhemies perusteli kantansa sillä, ettei valtiopäiväjärjestyksessä ollut säännöksiä tuollaisen ilmoituksen käsittelemisestä (1926 vp ptk 1767).

Puhemies ilmeisesti perusti menettelynsä vuoden 1906 VJ 69.1 §:ään, jossa säädettiin, että »puhemies älköön kieltäytykö nostettua kysymystä esille ottamasta tahi äänestysesitystä tekemästä, ellei hän katso sen olevan vastoin perustuslakia». Tästä perustuslainkohdasta oli ehkä pääteltävissä, ettei eduskunnassa saanut ottaa esille muita kuin valtiopäiväjärjestyksessä nimenomaan mainittuja asioita; valtioneuvoston ilmoitusten käsittelystä taas ei ollut valtiopäiväjärjestyksessä nimenomaista säännöstä. Puhemies olisi kuitenkin saattanut ottaa huomioon myös vuoden 1906 VJ 47.2 §:n, jossa säädettiin: »Älköön puhemies (...) ehdottako muuta, kuin mikä on tarpeen perustuslakien (...) täytäntöönpanemiseksi.» Jos tämä säännös olisi otettu pohjaksi, ei olisi ollut estettä tulkinnalle, jonka mukaan puhemiehen hallituksen ilmoitukseen kohdistuva äänestysesitys oli tarpeen 1906 VJ 32 §:ssä ja 1919 HM 36 §:ssä olevan luottamussäännöksen täytäntöönpanemiseksi. Käytettävissä olevista tulkintavaihtoehtoista puhemies valitsi sen, joka vähensi parlamentaarisen luottamusta vaatumuksen merkitystä, ja jätti huomiotta sen, joka olisi korostanut valtioneuvoston riippuvuutta eduskunnasta.

Eduskunta tyytyi puhemiehen menettelyyn eikä lähettänyt sitä perustuslakivaliokunnan tutkittavaksi. Epäsuorasti pääministerin toimi johti kuitenkin tavoiteltuun päämäärään, sillä kokoomuspuolueen eduskuntaryhmä teki hallituksen ohjelman esittämisen johdosta välikysymyksen. Keskustelun jälkeen hallitus sai luottamuslauseen äänin 116—62 (1926 vp ptk 2087; ks. myös *Laakso* 1975, 306—7).

Kun valtiopäiväjärjestys hieman myöhemmin uudistettiin, siihen otettiin säännös, joka sallii äänestyksen eduskunnassa valtioneuvoston tiedonannon johdosta (1928 VJ 36 §). Mutta ministeristön esittäytyminen eduskunnalle välittömästi nimittämisenä jälkeen ei uudenkaan valtiopäiväjärjestyksen voimassa ollessa tullut tavaksi. Oma vaikutuksensa tähän oli välittömästi vuoden 1928 jälkeen ehkä tasavallan presidentin kannanotoilla (*Laakso* 1975, 307—308).

Vähemmistöhallitus vastoin eduskunnan tahtoa (1936). Pulakauden ja oikeistoradikaalisen liikehännän myötä vahvistuivat Suomessa anti-parlamentaariset virtaukset 1920- ja 1930-luvun taitteessa. Yhtenä niiden ilmauksena oli hallituksen eduskunnalle vuonna 1931 antama esitys, jossa ehdotettiin mm. HM 36 §:n tarkistamista. Ehdotuksen mukaan eduskunta olisi saanut antaa valtioneuvostolle tai sen jäsenelle epäluottamuslauseen vain siinä tapauksessa, että ministeristön tai sen jäsenen toiminta ei ollut »*valtion edun mukaista*». Epäluottamuslause olisi katsottu hyväksytyksi vain, jos sitä koskevaa ehdotusta olisi kannattanut vähintään puolet eduskunnan kaikista jäsenistä. Esityksen perusteluissa mainittiin, että ehdotuksen tarkoituksena oli estää hallituksen eroamista vähäpätöisten kysymysten ja eduskunnan tilapäisen enemmistön hyväksymien epäluottamuslauseiden vuoksi (*HE* 8/1931 vp).

Esityksen kysymyksenasettelu oli virheellinen: eduskunnan ilmaiseva epäluottamus ei ollut Suomessa ministeristöjen eron pääsyy. Mutta sinänsä esitys ilmensi pyrkimystä parlamentaarisen periaatteen rajoittamiseen. Hallituksen esittämä lakiehdotus olisi lisäksi aikaansaanut sen, että epäluottamuslauseen hyväksymisen sallittavuudesta olisi tullut oikeudellinen tulkintakysymys. Ehdotusta puoltaneet kokoomuspuolue ja ruotsalainen kansanpuolue jäivät eduskunnassa vähemmistöön, ja ehdotus hylättiin (ks. myös *Jääskeläinen* 1973, 313).

Samaa tendenssiä kuin äsken puheena ollut esitys, eduskunnan ja ministeristön luottamussuhteen kaventamispyrkimystä, ilmaisi myös Kallion hallituksen nimittäminen vuonna 1936.

T. M. Kivimäen johtaman, kapeapohjaisen mutta pitkäaikaisen vähemmistöhallituksen pyydettyä eroa syksyllä 1936 alkoivat viralliset neuvottelut uuden ministeristön kokoamiseksi. Jo tätä ennen maalaisliitto ja sosialidemokraattinen puolue olivat tehneet periaatteellisen sopimuksen hallitusyhteistyön aloittamisesta. Maalaisliitolla oli tuohon aikaan eduskunnassa 53 paikkaa ja sosialidemokraateilla 83, joten niillä oli yhdessä huomattava enemmistö parlamentissa.

Tasavallan presidentti torjui kuitenkin sosialidemokraattien osallistumisen hallitukseen. Ratkaisun takana oli vakaumus siitä, että presidentin täytyi voida luottaa neuvonantajiansa; siksi presidentti Svinhufvud puolusti vapauttaan valita ministerit. Sosialidemokraatteihin hän ei voinut luottaa, koska he marxilaisine ohjelmineen pyrkivät porvarillisen yhteiskunnan hävittämiseen (*Juva* 1961, 525—526). Käytännön politiikassa tämä oli ilmennyt mm. sosialidemokraattien kielteisessä asennoitumisessa armeijan perushankintoihin (*Ropponen* 1961, 6).

Hallitusasiassa presidentti Svinhufvud pyrki vuonna 1936 ratkaisuun, joka oli muotoiltu neuvotteluissa kokoomuspuolueen ja isänmaallisen kansanliikkeen kanssa: porvarillisen kokoomushallituksen aikaansaamiseen ilman isänmaallista kansanliikettä. Tarkoituksena oli hajottaa syntymässä oleva keskustan ja vasemmiston rintama, joka oli vaarantamassa oikeistolle suotuisaa tulosta seuraavassa presidentinvaalissa (*Lehto* 1958, 49—57). Presidentin suunnittelemaan porvarilliseen kokoomushallitukseen ei vuonna 1936 päästy. Presidentinkierroksen yhteydessä viisi kuudettaosaa eduskunnasta ilmaisi toivovansa *enemmistöhallituksen* muodostamista, mutta tästä huolimatta presidentti lokakuussa 1936 nimitti maalaisliittolaisen Kyösti Kallion johtaman porvarillisen *vähemmistöhallituksen* (*Juva* 1961, 521—523; *Laakso* 1975, 237—239).

Samalla tavoin kuin keväällä 1919 eduskunnan reaktio jäi tälläkin kertaa pois. Maalaisliitto antoi kaikesta huolimatta aktiivisen ennakko-kannatuksensa presidentin toimin muodostetulle hallitukselle, eivätkä edes sosialidemokraatit — jotka jätettiin ministeristön ulkopuolelle — pyrkineet epäluottamuslausetta ehdottamalla ahdistamaan hallitusta nurkkaan ja näin välillisesti esittämään vastalausestaan presidentin menettelyn johdosta. Epäluottamuslauseen ehdottamiseen olisi ollut varsin sopiva tilaisuus, kun Kallion hallitus muutamia päiviä nimittämisensä jälkeen esitti vastauksen edelliselle hallitukselle tehtyyn välikysymykseen Etsivän Keskuspoliisin toiminnasta. Mutta välikysymys-

keskustelussa ei tehty minkäänlaista aloitetta epäluottamuslauseen suuntaan.

Kallion ministeristön muodostaminen vuonna 1936 osoitti, että tasavallan presidentti saattoi nimittää parlamentaarisen vähemmistöhallituksen periaatteessa rajoittamattomaksi ajaksi myös siinä tapauksessa, että eduskunnan enemmistö nimenomaisesti halusi saada aikaan parlamentaarisen enemmistöhallituksen. Tapahtumat osoittivat myös, ettei eduskunta ollut halukas välittömästi reagoimaan, kun presidentti sanotulla tavalla menetteli vastoin sen tahtoa.

Eduskunnan reaktio (1957). Toisin kuin vuonna 1936 tasavallan presidentin toimet hallituksen muodostamisessa aiheuttivat näkyvän reaktion eduskunnan puolelta vuonna 1957. K. A. Fagerholmin johtaman parlamentaarisen enemmistöhallituksen pyydettyä eroa presidentti korvasi sen toukokuussa 1957 maalaisliittolaisen V. J. Sukselaisen johtamalla ja keskustan puolueisiin tukeutuvalla vähemmistöhallituksella. Toimissaan Sukselaisen hallituksen muodostamiseksi ja myöhemmin sen täydentämiseksi presidentti käytti menettelytapoja, jotka olivat ristiriidassa vakiintuneen — joskaan ei poikkeuksettoman — valtiollisen käytännön kanssa ja jotka tosiasiaassa suuntautuivat eduskunnan arvovaltaa vastaan: selvittämättä kaikkia enemmistöhallituksen mahdollisuuksia presidentti nimitti vähemmistöhallituksen. Presidentin toimien asiallisena taustana oli kenties halu välttää sosialidemokraattien jatkuvaa osallistumista hallitukseen, mikä olisi saattanut — puolueessa vallalle päässeen suuntauksen takia — asettaa rasitteen Suomen ja Neuvostoliiton suhteille (vrt. Kekkonen 1976 a, 229; Laakso 1975, 269). *Skytän* (1970, 139) mukaan presidentti saattoi myös nähdä hallitusratkaisussa tilaisuuden jakamalla sosialidemokraatit kahtia vahvistaa asemaansa seuraavassa presidentinvaalissa.

Presidentin menettely herätti eräissä eduskuntaryhmissä penseyttä, mitä ei ollut omiaan vähentämään se, että presidentti muuttaessaan kahdesti Sukselaisen hallituksen pohjaa ja kokoonpanoa jätti kummallakin kerralla presidentinkierroksen toimeenpanematta ja että ministeristöön lopulta nimitettiin myös sosialidemokraattisen puolueopposition edustajia (asiainkulusta ks. Biström 1962; Nyström 1962; Laakso 1969, 82—83; *Hakalehto* 1974, 253—257; *Skog* 1974, 43—46).

Sosialidemokraattinen ryhmä teki Sukselaisen hallituksen muodostamistavasta eduskunnassa välikysymyksen: »Katsooko hallitus olevansa

parlamentaarisesti hyväksyttävin, laillisin keinoin toimeensa asetettu, (...)?» (1957 vp ptk 1977—78). Myös kansandemokraattisen ryhmän puheenjohtaja selitti, että parlamentarismiin sääntöjä oli rikottu. Perustuslakia olisi muutettava niin, että presidentillä olisi oikeus nimittää hallitus vasta sitten, kun hallituksen ohjelma ja kokoonpano on eduskunnassa hyväksytty (Kuusinen, ptk 2005). Äänestyksessä voitti kansandemokraattien ponsiehdotus, jossa ei puututtu asian parlamentaariseen puoleen vaan vaadittiin hallituspohjan laventamista työväen edustuksen suuntaan (ptk 2159). Tämän ponnen taakse yhtyivät kansandemokraatit ja sosialidemokraatit — eräitä puolueoppositioon kuuluvia lukuunottamatta. Kun oikeisto äänesti tyhjää, ponsi hyväksyttiin äänin 75—74. Sukselaisen ministeristö katsoi saaneensa epäluottamuslauseen ja pyysi eroa marraskuussa 1957.

Eduskunta oli näin käyttänyt sitä asetta, mikä sille parlamentarismiin periaatteiden mukaan luontevimmin kuuluu.

Ei-parlamentaarinen hallitus epämääräiseksi ajaksi (1963). Tapauksista, joissa HM 36 §:n tulkinta on jossain määrin väljentynyt, on lopuksi mainittava Lehdon hallituksen nimittäminen vuonna 1936. Kysymys oli presidentin suhtautumisesta ei-parlamentaariseen ministeristöön.

Ahti Karjalaisen johtama porvarillinen vähemmistöhallitus pyysi eroa joulukuussa 1963. Sen jälkeen toimeenpannussa presidentinkierroksessa eduskuntaryhmät suosittelevat parlamentaarisen hallituksen muodostamista. Vielä samana päivänä tasavallan presidentti kehotti molempia kansanpuolueita muodostamaan hallituksen ja nimeämään pääministeriehdokkaan. Näiden puolueiden eduskuntaryhmät kokoontuivat välittömästi ja totesivat, etteivät ne voisi suoriutua annetusta tehtävästä. Tämän jälkeen presidentti — ilmeisen tyytymättömänä Karjalaisen ministeristön hajoamiseen ja pyrkimättä sen enempää parlamentaariseen hallitukseen — nimitti jo seuraavana päivänä kansliapäällikkö Reino Lehdon johtaman virkamieshallituksen (*Laakso* 1975, 289—291; *Loikkanen* 1973, 153—157; *Virolainen* 1969, 53).

Lehdon hallitusta nimitettäessä sääntömääräiset eduskuntavaalit olivat tulossa vasta runsaan kahden vuoden kuluttua. Tasavallan presidentti totesi nimenomaan, ettei ennenaikaisten vaalien määrääminen toisi tilanteeseen muutosta. Presidenttiä lähellä oleva lehdistö kirjoitti, että »on valmistauduttava siihen, että virkamieshallituksen turvin on yritettävä taivaltaa pitemmälle, kuin yleensä ajatellaan virkamieshallitukselle

kuuluvan» (*Maakansa* 1963:282). Lehdon hallitus toimikin 250 vuorokautta. Milloinkaan aikaisemmin ei maa ollut ollut näin pitkää aikaa vailla parlamentaarista hallitusta.

Ennen Lehdon ministeristöä oli virkamieshallituksia nimitettäessä ennenaikaiset vaalit määrätty toimitettavaksi samoihin aikoihin tai sitten lakimääräiset vaalit olivat olleet aivan lähellä, enintään puolen vuoden päässä. Kun virkamieshallitus oli nimitetty, oli samalla ilmoitettu välittömästi vaalien jälkeen pyrittävän parlamentaariseen hallitukseen. Vuonna 1963 ei-parlamentaarinen hallitus nimitettiin ensi kertaa vaalikauden alkupuolella ilman tietoa ennenaikaisista vaaleista (*Jyränki* 1966). Eduskunta ei reagoinut tähän asiointilaan.

Luottamussäännöksen vaikutus nimittämisvaiheessa: tiivistelmä. Miten HM 36 §:n luottamussäännöstä on tulkittava nykyisin? Rajoittaako se tasavallan presidentin toimintavapautta hallituksen nimittämisvaiheessa? Jos vastaus on myöntävä, olisi kai ensisijaisesti kysymys siitä, että luottamussäännös velvoittaisi presidentin ennakolta varmistumaan ministeristön eduskunnassa nauttimasta luottamuksesta. Käytännön huomioon ottaen varmistustapana olisi lähinnä presidentinkierros, kaikkien eduskuntaryhmien kuuleminen jo vakiintunein muodoin.

Käytännön tarkastelu osoittaa, että presidentinkierros on jätetty toimeenpanematta sekä parlamentaarista hallitusta (Svinhufvud II 1930, Ryti I 1939) että ei-parlamentaarista hallitusta (Cajander II 1924, Aura II 1971, Liinamaa 1975) muodostettaessa, kuten myös sellaisessa hallituksen uudistamisessa, joka tosiasiassa on merkinnyt uuden hallituksen muodostamista (Sukselainen I B ja C 1957). Jokin eduskuntaryhmä (SSTP 1922—30) on myös saatettu toistuvasti jättää presidentinkierroksen ulkopuolelle (vrt. *Jyränki* 1975, 585—586).

Presidentinkierroksen toimeenpanoa on siten tuskin koettu HM 36 §:n ehdottomasti vaatimaksi käyttäytymiseksi. Se on hallituksen muodostamisen yhteydessä noudatettu tapa, joka tilanteen niin vaatiessa on voitu jättää huomiotta.

Noudatetun orgaanikäytännön mukaan HM 36 § sallii ministeristön, myös ei-parlamentaarisen ministeristön, nimittämisen vastoin eduskunnan enemmistön tahtoa ja jopa eduskuntaa täysin kuulematta milloin tahansa vaalikauden aikana. Vaatimus, että presidentin on nimitysvaiheessa voitava »olettaa» ministeristön nauttivan eduskunnan luottamusta, paljastuu

ääritapauksessa sisällöltään tyhjäksi: »oletuksella» ei tarvitse olla reaalista katetta.

Toisaalta on huomautettava, että käytännön myötä mahdollisuudet todeta, onko lopultakin kysymyksessä ei-parlamentaarinen hallitus ja tapahtuuko sen nimittäminen eduskunnan tahdon vastaisesti, ovat jatkuvasti heikenneet. Viime vuosina näyttää nimittäin yleistyneen sellainen käytäntö, että näennäisesti ei-parlamentaarisiin hallituksiin (»virkamieshallituksiin») nimitetään jäsenet tosiasiassa yhteistoiminnassa eduskunnan enemmistöä edustavien puolueiden kanssa (esim. Aura II 1971, jonka taustasta ks. Laakso 1975, 292—293). Välttääkseen avointa poliittista vastuuta valitsijoille tuollaisten hallitusten toiminnasta asianomaiset puolueet (= viime kädessä eduskuntaryhmät) eivät kuitenkaan julkisesti ja nimenomaisesti etukäteen anna aktiivista kannatustaan tällaisille hallituksille (vrt. *Kastari* 1975, 76 av. 13), joskin saattavat asettua niitä myöhemmin luottamuslauseäänestyksissä tukemaan.

Vallitsevan tulkinnan mukaan HM 36 §:n luottamussäännös tulee tasavallan presidenttiä oikeudellisesti sitovaksi vasta sellaisessa tilanteessa, jossa eduskunta *nimenomaisesti lausuu jo toimessa olevalle ministeristölle tai sen yksittäiselle jäsenelle epäluottamuksensa*.

Nykyiseen HM 36 §:n tulkintaan on tultu ensi kädessä siksi, a) että tasavallan presidentit ovat ylläpitäneet aktiivista rooliaan hallituksen muodostamistilanteissa (ks. Laakso 1975, 208—293) ja b) että eduskunta (ainakin sen enemmistö) on mukautunut presidentin pyrkimyksiin. Valtiosääntöoikeudellinen doktriini on ensin aktiivisesti myötävaikuttanut presidentin asemaa koskevien tulkintojen syntymiseen ja läpimurtoon (1920- ja 1930-luku) ja sen jälkeen hyväksyen tyytynyt rekisteröimään noudatetun käytännön (*ibid* 161—192).

Eduskunnan aseman ja yleensä parlamentarismien kannalta on vallitseva HM 36 §:n tulkintakäytäntö arveluttava; kansanedustajain vastuu toimeenpanovallan käytöstä valitsijoille kaventuu sen johdosta merkittävästi. Mutta eikö eduskunnalla itsellään olisi ollut mahdollisuus korjata käytäntöä? Eivätkö eduskuntaryhmät ja puolueet olisi voineet kieltää jäseniään osallistumasta ei-parlamentaarisiin hallituksiin? Eikö eduskunnan enemmistöllä ole edelleenkin valta ilmaista epäluottamus ei-parlamentaarisille hallituksille ja eduskunnan tahdon vastaisesti nimitetyille vähemmistöhallituksille?

Teoriassa vastaus on myöntävä, mutta asetelma ei ole yleensä niin

yksinkertainen, kuin juuri esitettiin: muutkin tekijät (ks. V:6 ja X luku) vaikuttavat poliittiseen käyttäytymiseen.

Lisäksi — jos asiaa ajatellaan oikeudelliselta kannalta — eduskunnan kielteinen reaktio (ryhmäpätös, epäluottamuslause) vain sulkee pois jonkin presidentin ratkaisun, joka liittyy hallituksen nimittämiseen. Presidentillä ei tuollaisen reaktion jälkeenkään ole oikeudellista velvollisuutta *aktiivisesti* toimia eduskunnan enemmistön kannan mukaisesti, esimerkiksi nimittää pääministeriksi eduskunnan enemmistön kannattamaa ehdokasta.

Kirjallisuutta (III.1.). Pääteos alalta on *Laakso*, Hallituksen muodostaminen Suomessa (1975), johon myös edellä oleva jakso pääasiallisesti perustuu. Tämän kirjoittaja painottaa kuitenkin asioita hieman toisin kuin Laakso ja tulkitsee jossain määrin eri lailla K. J. Ståhlbergin kauden merkityksen. — Ks. myös *Jyränki*, Virallisen vastaväittäjän lausunto Laakson em. teoksesta (LM 1975), 575—587; *Lindman*, Parlamentarismens införande i Finland statsförfattning (1935); *sama*, Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926 med särskild hänsyn till regeringsbildningens problematik (1937); *Merikoski*, Hallituksen muodostaminen Suomessa (Pol 1967), 1—15; *Sänkiahola/Laakso*, Ministeristöjen muodostaminen ja eroaminen (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 III, 1977); *Tarkiainen*, Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä (1938), 197—323.

2. VAATIMUS TASAVALLAN PRESIDENTIN LUOTTAMUKSESTA

Presidentin vaikutus ministeristöä kokoonpantaessa. Kuinka pitkälle menevää tasavallan presidentin puuttumista hallituskysymykseen eduskunta sitten on sietänyt? Toisin sanoen: missä määrin presidentti on eduskunnasta riippumatta vaikuttanut hallituksen pohjaan (mitkä puolueet hallitukseen), ministerinsalkkujen jakoon (minkä puolueen edustaja mihinkin ministerintehtävään) ja henkilökysymyksiin (kuka mihinkin ministerintehtävään)? Seuraavassa kuvataan lähinnä 1960- ja 1970-luvun käytäntöä.

Jos muodosteilla on parlamentaarinen enemmistöhallitus, presidentin vaikutus hallituspohjaan on vähäisimmillään, jo senkin vuoksi, että hallituskokoomuksen vaihtoehtoja ei Suomen oloissa ole monta. Silti on ollut havaittavissa presidentin aktiivista toimintaa sekä joidenkin puo-

lueiden poissulkemiseksi hallituksesta (ks. esim. *Laakso* 1975, 274; *Loikkanen* 1973, 122; *Kurjensaari* 1973, 157) että toisten saamiseksi mukaan hallitukseen (esim. *Laakso* 1975, 278—280). Ministerinsalkkujen jakoon puolueiden kesken presidentti joka tapauksessa pystyy vaikuttamaan ja vaikuttaakin. Enemmistöhallituksen pääministeristä sopivat usein puolueet, mutta pääministerin valinta on silti viime kädessä presidentin (ks. jo *Relander* 1967, 472), joka myös on käyttänyt tätä oikeuttaan (esim. Martti Miettusen nimittäminen pääministeriksi v. 1975; ks. myös *Laakso* 1975, 293). Hallituksen muiden jäsenten valintaan presidentin on jo vaikeampi vaikuttaa; siitä sovitaan puolueitten välisissä neuvotteluissa. Presidentillä on kuitenkin mahdollisuus sulkea jokin ministeriehdokas pois tai suositella omaa ehdokastaan, eikä tämäkään mahdollisuus ole jäänyt vaille käyttöä (ks. esim. *Aamulehti* 1976: 263 Miettusen III hallituksen henkilövalinnoista; ks. myös *Laakso* 1975, 293).

Jos päädytään parlamentaariseen vähemmistöhallitukseen, tasavallan presidentin mahdollisuus vaikuttaa hallituspohjaan kasvaa tuntuvasti. Suurimmillaan presidentin vaikutusmahdollisuus hallituksen kokoonpanoon on ei-parlamentaarista hallitusta muodostettaessa. Vaikka epäviralliset neuvottelut poliittisten puolueiden kanssa voivat vaikuttaa presidentin ratkaisuihin valmisteltaessa ei-parlamentaarisen ministeristön nimittämistä (s. 97), saattaa presidentti henkilökohtaisesti harkita tällaisen ministeristön kokoonpanon jokaista ministeriä myöten. Klassinen esimerkki viimeksi mainitusta vaihtoehdosta ovat A. K. Cajanderin hallitukset (1922 ja 1924), joiden jäsenet presidentti näyttää itse valikoineen. Myöhemmältä ajalta ovat esimerkiksi Teuvo Auran johtamien hallitusten (1970 ja 1971—72) useatkin jäsenet olleet luonnehittavissa tasavallan presidentin luottamushenkilöiksi (vrt. *Laakso* 1975, 291—292).

Yleisenä havaintona on esitetty, että toisen maailmansodan jälkeen on hallituksen muodostajan (pääministeriehdokkaan) vaikutus vähentynyt ja presidentin sekä puolueiden vaikutus lisääntynyt hallituksen muodostamisessa.

Kysymys ulkoasiainministerin henkilöstä. Erikseen on käsiteltävä ulkoasiainministerin henkilön määräytymistä. Kun K. J. Ståhlberg vastaanotti tasavallan presidentin toimen, hänellä ei ollut kokemusta ulkopoliitiikan menetelmistä. Käytännöllisissä ratkaisuissa hän turvautui ulkoasiainministerin apuun. Yhteistyö ministerin kanssa helpottui, jos

ministerinä oli presidentin henkilökohtaista luottamusta nauttiva henkilö (*Paasivirta* 1968, 110—111). Tähän nähden Ståhlberg pyrki säännöllisesti vaikuttamaan siihen, kuka nimitettiin ulkoasiainministeriksi. Sen ohessa Ståhlberg piti tärkeänä jatkuvuutta ulkoasiain hoidossa ja halusi tämän vuoksi välttää tiheitä henkilönvaihdoksia ulkoasiainministerin paikalla (*Tarkiainen* 1938, 290—294).

Pyrkimyksissään vaikuttaa ulkoasiainministerin henkilön määräytymiseen Ståhlberg onnistui vain osittain. Samoin kävi Relanderin ja Svinhufvudin; kummallakin presidentillä oli yhtäläisiä tavoitteita kuin Ståhlbergillä (*Paasivirta* 1968, 114 ss.). Vasta Risto Ryti, jonka kaudella presidentti sai ensimmäisen kerran vahvan otteen ulkopolitiikasta, oli ensimmäinen presidentti, jonka kautena ulkoasiainministeriä ei kertaakaan nimitetty vastoin presidentin henkilökohtaista mielipidettä (*Laakso* 1969, 93; *Sänkiahon/Laakso* 1975, 153; *Linkomies* 1970, 157; *Frietsch* 1945, 534).

Myöhemmin, toisen maailmansodan jälkeen ja presidentin ulkoasiainjohdon vakiinnuttua, on tullut normaaliksi käytännöksi, että hallituksen muodostaja sopii ulkoasiainministerin henkilöstä etukäteen tasavallan presidentin kanssa (*Laakso* 1975, 294; *Virolainen* 1969, 60, 117). Asia voidaan ehkä ilmaista niin, että presidentin käsityksellä on ulkoasiainministerin henkilönvalinnassa ratkaiseva merkitys.

Ministeristön eronpyyntö presidentin toimikauden päättyessä. Sitä mukaa kuin vaatimus eduskunnan luottamuksesta ministeristää muodostettaessa on käynyt ohuemmaksi, on vastaavasti tärkeämmäksi tullut se seikka, että nimitettävän ministeristön on nautittava myös tasavallan presidentin luottamusta (näin jo *Erich* 1930, 255). Vaatimus presidentin luottamuksesta on ilmennyt siitä vaikutusmahdollisuudesta, mikä presidentille on annettu ministeristää nimitettäessä. Yksi tämän vaatimuksen ilmentymiä on myös aikaa myöten kehittynyt tavanomainen käytäntö, jonka mukaan ministeristö pyytää eroa presidentin toimikauden päättyessä.

Vuosina 1931, 1937 ja 1940 valittiin pääministerinä toimiva henkilö tasavallan presidentiksi (Svinhufvud, Kallio, Ryti). Näissä tapauksissa tuli kolmesti peräkkäin pääministerin tehtävä vapaaksi presidentin vaalin johdosta, mikä taas aiheutti sen, että koko ministeristö vaihtui samaan aikaan kuin henkilö tasavallan presidentin paikalla. Risto Rytin poikkeuksellisen lyhyt ensimmäinen toimikausi päättyi vuonna 1943, mutta Ryti valittiin uudelleen tasavallan presidentiksi. Ministeristön eron-

pyyntö ei nyt olisi ollut tarpeen samasta syystä kuin kolmen välittömästi edeltäneen presidentinvaalien yhteydessä: pääministerinä toimivaa henkilöä ei nyt valittu tasavallan presidentin toimeen. Siitä huolimatta toimesta oleva J. W. Rangellin johtama ministeristö pyysi eroa kohta presidentinvaalin jälkeen keväällä 1943.

Rangellin hallituksen eronpyynnön tausta v. 1943. J. W. Rangellia pääministerin tehtävissä seurannut *Edwin Linkomies* kirjoittaa muistelmissaan Rangellin hallituksen erosta: »Presidentinvaalin tapahduttua tuli hallituskysymys päiväjärjestykseen. Ei tosin olisi ollut välttämätöntä, että hallitus jätti eronpyynnön, kun edellinen presidentti oli uudelleen valittu valtionpäämieheksi. Mutta eduskuntapiireissä oli vähitellen vakiintunut käsitys, että oli saatava uusi hallitus. Pääministeri Rangellia pidettiin eräänlaisena Rytin yksityisvaltuutettuna, minkä lisäksi hänet leimattiin hyvin vähän aktiiviseksi ja pohjaltaan politiikasta hyvin vähän kiinnostuneeksi. (...) Niistä syistä, joihin edellä viittasin ja joista tärkein oli, ettei Rangellia voitu pitää todellisena asioiden johdossa olevana pääministerinä, katsoi eduskunnan enemmistö hänenkin eronsa tarpeelliseksi. Presidentin uuden toimikauden alkaessa Rangell jätti hallituksensa puolesta eronpyynnön, joka ei vielä kumminkaan merkinnyt sitä, ettei hän olisi voinut jäädä edelleen tehtäväänsä. — Rytin tiedettiin mieluummin näkevän, että Rangell edelleen jäisi paikalleen. Verraten pian presidentinvaalin jälkeen hän lienee kuitenkin havainnut, ettei Rangellilla hänen tukemanaankaan enää ollut mahdollisuuksia jatkaa pääministerinä olemista.» Ks. Vaikea aika (1970), 143—144.

Ilmeistä onkin, ettei tasavallan presidentin toimikauden vaihdos ollut Rangellin hallituksen eronpyynnön ainoa syy, tuskin edes pääsyykään (vrt. myös *Heinrichs* 1960, 326), vaikka eronpyynnössä aiempaan käytäntöön viitattiinkin (*Tanner* 1952, 34). Pikemminkin oli kysymys siitä, että eduskunta halusi vahvistaa asemaansa tasavallan presidenttiin nähden ja vaikuttaa aikaisempaa enemmän pääministerin valintaan. Vuodesta 1931 lähtien noudatettu, teknisistä syistä aiheutunut käytäntö vain antoi eduskunnan painostuksesta aiheutuneelle Rangellin hallituksen eronpyynnölle luontevan taustan. Paradoksaalista on, että pitkällä aikavälillä samainen eronpyyntö — katsomatta sen tosiasiallisiin syihin — tuli vahvistamaan tavanomaisen käytännön, jonka mukaan ministeristö pyytää eroa, kun presidentin toimikausi päättyy ja uusi alkaa (*Laakso* 1969, 120).

Mainittu tavanomainen käytäntö on myöhemmin kiinteän ja yhtäjaksoisen noudattamisen ansiosta tullut varsin vahvaksi. Kun esimer-

kiksi presidentti Kekkonen kolmas toimikausi oli päättymässä vuonna 1974 ja sen jatkamista neljällä vuodella tarkoittava poikkeuslaki oli hyväksytty, presidentin ilmoitettiin nimenomaisesti sopineen pääministerin kanssa siitä, että toimesta oleva ministeristö ei pyydä eroa (vrt. HS 1974: 36 »Juhlallisesti jatkoon»). Ilmoitus annettiin siitä huolimatta, että poikkeuslaki muodollisesti ottaen tarkoitti presidentti Kekkonen kolmannen kauden *jatkamista* eikä Kekkonen asettamista poikkeuslailla presidentin toimeen neljänneksi kaudeksi.

Kirjallisuutta (III.2.). Ministeristön eronpyyntöä presidentin toimikauden vaihtuessa selvittelee julkisoikeuden pro gradu -tutkielmassaan *Laakso*, Eduskunnan luottamus ja tasavallan presidentin vallankäyttö hallitusta muodostettaessa (Tampereen Yliopisto 1969), 118—120.

3. VALTIONEUVOSTON JÄSENTEN VAPAUTTAMINEN TEHTÄVÄSTÄ

Hallitusmuoto ei sisällä nimenomaisia säännöksiä valtioneuvoston jäsenten vapauttamisesta tehtävästä. Vallitsevan käsityksen ja käytännön mukaan eron myöntäminen *pyynnöstä* valtioneuvoston jäsenille on tasavallan presidentin asiana. Eroa ei tavallisesti voida myöntää välittömästi, vaan on odotettava, että seuraavan hallituksen ehkä kauankin kestävä muodostamisprosessi on päättynyt. Eron myöntämistä ei kuitenkaan tule kohtuuttomasti pitkittää.

Vapauttaminen eduskunnan ilmaiseman epäluottamuslauseen seurauksena. Parlamentaarinen periaate on — ainakin valtioneuvoston osalta — haluttu luottamuksen oletusteorian sisällöllisestä tyhjiydestä huolimatta pelastaa selittämällä, että HM 36 §:n luottamussäännös joka tapauksessa vaikuttaa kaikessa terävyydessään silloin, kun eduskunta nimenomaisesti ilmaisee ministeristölle tai sen yksittäiselle jäsenelle epäluottamuksensa. Tällöin ministeristö tai sen jäsen on velvollinen pyytämään eroa. Ellei eronpyyntöä esitetä, tasavallan presidentti on *velvollinen ilman pyyntöäkin vapauttamaan* ministeristön tai sen jäsenen tehtävästä.

Klassinen tapaus, jossa tasavallan presidentti täytti edellä mainitun velvollisuutensa, on sisäasiainministeri Yrjö Leinon vapauttaminen valtioneuvoston jäsenyydestä vuonna 1948. Eduskunta oli loppukeväästä 1948

hyväksynyt, käsitellessään perustuslakivaliokunnan mietintöä hallituksen kertomuksesta vuodelta 1945, ponnien, jossa lausuttiin, »ettei sisäasiainministeri Yrjö Kaarlo Leino nauti eduskunnan luottamusta» (1947 vp ptk 4051—4054/19.5.1948). Ministeri Leino viivytteli eronpyyntönsä esittämisessä pari päivää — kenties odottaen virallista ilmoitusta eduskunnan päätöksestä. Viivyttely riitti siihen, että tasavallan presidentti 22.5.1948 (VNptk 1948: V f. 656) nimenomaisesti viitaten HM 36 §:n säännökseen vapautti Leinon valtioneuvoston jäsenyydestä ilman eronpyyntöä (Jansson 1954, 295—301; Leino 1973, 269—271).

Syyt ministeristöjen eroon. Käytännössä ei eduskunnan ilmaisema epäluottamus ole kovinkaan usein aiheuttanut ministeristön eroa. Sänkiahon/Laakson laskelmien mukaan vuosina 1917—1966 näin kävi 6 tapauksessa 50:sta. Tärkeimpiä syitä ministeristön eroon ovat olleet kansanedustajain vaalit ja tasavallan presidentin toimikauden vaihtuminen (yht. 36 % kaikista tapauksista, N = 18). Ks. *Sänkiaho/Laakso*, Ministeristöjen muodostaminen ja eroaminen (1977), 157. Vuodesta 1945 on näet tulleet säännöllisesti noudatetuksi tavaksi, että ministeristö pyytää eroa kansanedustajain vaalien jälkeen. Näin annetaan eduskuntaryhmille tilaisuus arvioida vaaleissa ehkä ilmenneen poliittisten voimasuhteiden muutoksen vaikutusta hallituksen kokoonpanoon (*ibid.* 129, 169). Poikkeuksen tässä mielessä teki Liinamaan ministeristö lokakuun 1975 kansanedustajain vaalien jälkeen, mitä kenties voidaan pitää yhtenä osoituksena 1970-luvun alkupuolella muutenkin ilmenneestä parlamentaarisen aineksen vähentymisen ja presidiaalisen aineksen lisääntymisen tendenssistä valtiollisessa järjestelmässämme.

Eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön vapauttaminen.

Tasavallan presidentille on suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa yleensä tunnustettu valta vapauttaa tehtävästä, siis erottaa, myös sellainen ministeristö, jolle eduskunta ei ole lausunut epäluottamustaan ja joka liioin ei ole pyytänyt eroa (esim. *Erich* 1925, 67; *Ståhlberg* 1927, 80; *Björkstén* 1929, 140; *Tarkiainen* 1938, 330—331; *Jansson* 1959), joskin on ehkä lisätty, että käytännössä tuon vallan käyttäminen väistämättömästi johtaa siihen, että presidentin on samanaikaisesti määrättävä ennenaikaiset vaalit toimitettaviksi (*Kastari* 1961, 43—45; vrt. *sama* 1940, 316).

Käytännössä ei ole esiintynyt tapausta, jossa presidentti olisi valtioneuvostossa tekemällään nimenomaisella päätöksellä — ilman eronpyyntöä tai eduskunnan lausumaa epäluottamusta — erottanut ministeristön tai sen jäsenen. Siihen nähden oikeusdogmaatikolla on vapaa liikkumavara käsitellä mainittua tulkintakysymystä lähtien valtiosäännön kirjai-

mesta ja pitäen viime kädessä silmällä niitä seuraamuksia, joihin käytettävissä olevat tulkintavaihtoehdot johtavat.

Oikeudellisessa argumentoinnissa voidaan lähtökohtana pitää, että tasavallan presidentin toimivallan tulee perustua kirjoitetun valtiosäännön nimenomaisiin määräyksiin, ellei tavanomainen käytäntö ole niitä täydentänyt tai muuttanut. *Perustuslait eivät myönnä presidentille nimenomaista valtaa vapauttaa millä tahansa perusteella valtioneuvoston jäsenyydestä*; HM 36 § sääntelee suoraan vain ministeristön nimittämisen. Vapauttaessaan epäluottamuslauseen saaneen ministeristön presidentti viime kädessä vain toimeenpanee eduskunnan päätöksen, toteuttaa HM 36 §:n luottamussäännöstä. Tavanomaista käytäntöä, jonka mukaan presidentille kuuluisi valta erottaa ministeristö muissakin tapauksissa, ei ole kehittynyt.

Tulkintaratkaisuuun vaikuttavat myös yhteiskunnalliset arvostukset, joiden ero kärjistyy näkyviin erityisesti siinä tapauksessa, että kysymys on parlamentaarisen enemmistöhallituksen vapauttamisesta. Ministeristön vapauttamisoikeuden myöntävä kanta heijastelee autonomian aikaista käsitystä virkamiessenaattorien asemasta; samalla se nykyajan olosuhteissa ilmentää vahvasti presidiaalista, jopa antiparlamentaarista asennetta, etenkin kun tavanomaiset juridiset argumentit näyttävät puoltavan vapauttamisoikeuden eväämistä presidentiltä.

Lainvalmistelukunta ja ministerien erottaminen v. 1918. Kannattaa panna merkille, että lainvalmistelukunta v. 1918 halusi pysyttää valtionpäämiehen (siinä vaiheessa: valtionhoitajan/kuninkaan) hallintotoimin vapautettavissa »ne valtiolliset toimihenkilöt, joilla (...) on poliittisessa suhteessa huomattava virka». Tällaisia »valtiollisia toimihenkilöitä» olivat lainvalmistelukunnan laatiman lakiehdotuksen 1 §:n mukaan mm. »virkamiehet, jotka hallitusmuodon 14 ja 82 §:n säännösten mukaan ovat virkaan kutsutut tai nimitetyt». Hallitusmuodolla tarkoitettiin tässä ensimmäisen monarkkisen esityksen (HE 62/1917 II vp) mukaista HM-ehdotusta; tämän ehdotuksen 14 §:ssä oli säännös valtioneuvoston jäsenten kutsumisesta. Valtioneuvoston jäsenet rinnastettiin siis asemansa puolesta korkeimpiin virkamiehiin (vapauttamisesta hallintotoimin ks. s. 274). Ks. *Lvk* 1918:3.

Presidentin erottamisvallan tueksi ei ole esitetty kestäviä juridisia perusteita. Sillä, joka haluaa puoltaa eduskunnan oikeuksia ja valtiosäännön parlamentaarista ainesta, on tosiasiallisesti vain yksi tulkintavaihtoehto: evätä presidentin erottamisvalta.

Yhdensuuntaisesti edellä esitetyn tulkinnan kanssa ei niissä tapauksissa, joissa hallituksen enemmistö on halunnut vapautua joistakin ministeristön jäsenistä, ole turvauduttu presidentin suoraan erottamisvaltaan. Niinpä kansandemokraattisten ministerien tosiasiallinen erottaminen hallituksesta (Karjalainen II A) keväällä 1971 tapahtui siten, että pääministeri antoi presidentille eronpyynnön *koko* ministeristön puolesta (ks. myös *Klockare* 1972, 210—211). Tämän jälkeen — hallitukseen jääneiden ryhmien käytyä asianmukaiset neuvottelut keskenään — tasavallan presidentti myönsi eron vain kolmelle kansandemokraattiselle ministerille, nimitti näiden tilalle kolme sosialidemokraattia valtioneuvoston jäseniksi toimeenpannen samalla eräitä ministeristön sisäisiä henkilövaihdoksia (ks. TP:n avoin kirje 26. 3. 1971/AsK 250). Menettelyä ei katsottu *koko* valtioneuvoston vaihdokseksi, mihin nähden presidentinkierrosta ei suoritettu eikä HM 34.3 §:n katsottu soveltuvan tilanteeseen, vaan presidentin päätöksen »valtioneuvostossa toimeenpannuista muutoksista» varmensi pääministeri. Oikeuskanslerin vaatimuksesta sovittiin jo etukäteen, että ne ministerit, joita muodollisesta eronpyynnöstä huolimatta ei vapautettaisi tehtävästään, jättäisivät presidentille heti nimittämispäätöksen jälkeen eronpyynnön peruutuksen.

Presidentin käyttämä kaava. Tasavallan presidentin avoimessa kirjeessä (AsK 250/71) käytettiin seuraavaa — presidentin henkilökohtaisesti muotoilemaa — kaavaa: Sen jälkeen kun pääministeri on jättänyt valtioneuvoston jäsenten eronpyynnön, vapautetaan — — — (SKDL:n ministerit); samalla siirretään ja määrätään — — — (salkkua vaihtava ministeri); ja nimitetään ja määrätään — — — (uudet ministerit). — Tiedot ministeristön eronpyynnön tosiasiallisesta tarkoituksesta ovat peräisin tekijän presidentti Kekkonen kanssa käymästä keskustelusta, tiedot oikeuskanslerin kannasta keskustelusta oikeuskansleri Leskisen kanssa. Ks. tekijän muistiinp. 25.—26. 3. 1971.

Kun ministeristön taakse jäivät eduskunnassa enemmistönä olevat ryhmät, vastasi hallituksen täydentäminen esitetyllä tavalla ilmeisesti eduskunnan enemmistön tahtoa. Tähän nähden muutos olisi kenties voitu toteuttaa ilman eronpyynnön kiertotietä, suoraan pääministerin esittelystä. Mutta näin toteutettuna muutos olisi ehkä vaikuttanut ennakkotapauksena sen kannan puolesta, että presidentillä on valta vapauttaa valtioneuvoston jäsen myös ilman eduskunnan ilmaisemaa epäluottamusta. Nyt tällaista ennakkotapausta ei syntynyt.

Presidentin käytettävissä olevat välilliset keinot. Jos jätämme huomiotta puhtaasti oikeudelliset aspektit, tasavallan presidentillä on käytettävissä moniakin keinoja, joilla hän pystyy *tosiasiallisesti aikaansaamaan ministeristön eron*, olkoonkin ettei vaihdosta tällöin toteuteta suoralla vapauttamisella vaan ero ministeristölle myönnetään muodollisesti sen omasta pyynnöstä. Sekä ei-parlamentaarinen hallitus että parlamentaarinen vähemmistöhallitus nojaavat molemmat niin voimakkaasti tasavallan presidentin luottamukseen, että kummankin osalta riittänee eron aiheeksi presidentin tosiasiallisesti antama eronpyyntökehotus, mikä on osoituksena siitä, että ministeristö on kadottanut presidentin luottamuksen, toisin sanoen, että presidentti pitää ministeristön vaihdosta tarpeellisena. Tästä oli ilmeisesti kysymys esimerkiksi Rafael Paasion sosiaidemokraattisen vähemmistöhallituksen eronpyynnöstä (1972) (s. 262), jonka taustasta tosin ei vielä ole käsillä riittävästi selvityksiä.

Tosiasiallisesti presidentti näyttää pystyvän aikaansaamaan myös parlamentaarisen enemmistöhallituksen eron. Kuvaava esimerkki tällaisesta vallankäytöstä on Karjalaisen (II B) hallituksen ero syksyllä 1971.

Loppuvuodesta 1971 koetteli kiista maataloushintojen tarkistamista vakavasti silloin toimessa ollutta ministeristöä, jossa olivat edustettuina sekä maataloustuottajaväestö että palkanansaitelijat neljän puolueen välityksellä. Ajatus ennenaikaisista vaaleista oli tämän kiistan johdosta keskustelujen taustalla koko alkusyksyn 1971 ajan. Sen konkretisoi kuitenkin vasta tasavallan presidentti, joka 26. 10. 1971 lähetti pääministerille asiaa koskevan kirjeen. Siinä sanottiin mm.:

»Poliittinen tilanne on mielestäni sellainen, että lopullinen ratkaisu siitä, voidaanko maatalouden tulokysymyksestä päästä sopimukseen, olisi tehtävä viimeistään ensi perjantaina. Jos sopimusta ei näet saada aikaan, se merkitsee hallituksen hajoamista ja eduskunnan hajottamista. Siinä tapauksessa on tarkoituksenmukaista, että päätös uusien eduskuntavaalien pitämisestä ja eduskunnan hajottamisesta tehdään jo nyt päättymässä olevan lokakuun aikana. Uudet eduskuntavaalit pidetään silloin 2. ja 3. päivänä tammikuuta 1972.

Mikäli maatalouden tulokysymys voidaan nyt ratkaista ja hallitus jatkaa toimintaansa, edellytän, että uusia vaaleja ei ainakaan ensi keväänä tarvitse toimeenpanna, vaan että nykyinen hallitus hoitaa tehtävänsä tulevan työehtosopimuskauden alettua ja aikana.» (Kirje julkaistu mm. *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni, 2, 1976, 100.)

Maataloustulokiistaa ei pystytty sopimaan hallituksessa presidentin asettamaan määräaikaan eli 29. 10. 1971 mennessä. Tämän seurauksena

pääministeri — presidentin ohjetta noudattaen — esitti jo samana päivänä hallituksensa eronpyynnön. Presidentti määräsi välittömästi ennenaikaiset vaalit toimitettaviksi 2. ja 3.1.1972.

Kuvatussa tilanteessa presidentti näyttää olleen sillä kannalla, että ministeristö joka tapauksessa eroaisi vuoden 1972 kevään aikana. Jos ennenaikaiset vaalit pidettäisiin myöhemmin keväällä, maa olisi silloin talouskriisissä, mikä oli presidentin käsityksen mukaan sopimaton tausta eduskuntavaaleille (tekijän muistiinp. 21.10.1971), Julkisuudessa presidentti viittasi siihen, että kesäaika ei soveltuisi kansanedustajain vaaleille Helsingissä silloin ehkä pidettävän Euroopan turvallisuuskokouksen takia (puhe Karjalaisen hallitukselle, HS 1971:298). Siksi ennenaikaiset vaalit oli presidentin käsityksen mukaan parasta järjestää välittömästi.

Kun tasavallan presidentin kanta oli hänen kirjeensä välityksellä tullut tiedoksi, lähinnä sosialidemokraatit, jotka myös pyrkivät nopeasti uusiin vaaleihin, tarttuivat tilaisuuteen ja aikaansaivat maataloustuloneuvottelujen ajautumisen umpikujaan. Tämä laukaisi presidentin virittämän mekanismin. On ilmeistä, että ilman presidentin aktiivista osuutta hallitus ei olisi eronnut vielä marraskuussa 1971 eikä kansanedustajain vaaleja järjestetty vielä tammikuussa 1972.

Ennen aikaisten edustajainvaalien välitön määrääminen oli tapahtumasarjassa muodollisesti etualalla. Mutta päätös vaaleista antoi tasavallan presidentille samalla mahdollisuuden päästä eroon toimessa olevasta ministeristöstä, johon hän ei ollut tyytyväinen (pres. Kekkonen tekijän muistiinp. 27.10.1971 mukaan). Kirjeessään pääministerille presidentti nimenomaisesti totesikin, että hänen asettamansa ehdon täyttämättä jättäminen merkitsisi — paitsi ennen aikaisia vaaleja — myös hallituksen hajoamista. Näin presidentti ehdollisesti veti hallitukselta pois luottamuksensa, jo ennen kuin uuden eduskunnan kokoontuminen olisi aiheuttanut hallituksen eronpyynnön.

Presidentti pyrki toimillaan siten yhtä paljon *hallituksen vaihtamiseen* kuin ennen aikaisiin vaaleihin (ks. myös *Riepula* 1971 a, 75); VJ 3.2 §:n valtuutta (s. 181) käytettiin kahteen tarkoitukseen.

Kirjallisuutta (III.3). *Tarkiainen*, Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä (1938), 324—333; *Sänkiäho/Laakso*, Ministeristöjen muodostaminen ja eroaminen (1977); *Riepula*, Eduskunnan, etujärjestöjen, ja presidentin suhteista (teoksessa *Tammivaalit*, 1971), 71—76.

IV PÄÄTÖKSENTEKOTAVAT, VASTUU JA VALVONNANALAISUUS

1. PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKOTAVAT

Taustaa. Presidentin päätöksenteko ja sen valmistelu on muodoiltaan varsin tiukasti oikeussäännöin järjestettyä. Tällä kansainvälisestikin omalaatuisella sääntelyllä oli v. 1919 kotimaiset ja ulkomaiset esikuvansa, joista jälkimmäistenkin alkuperä oli tavallaan kotimainen: niiden juuret juontuivat siihen aikaan, jona Suomi oli osa Ruotsin valtakuntaa. Valtionpäämiehen äänestävä neuvonantajakunta, sen kannanottojen pöytäkirjaaminen, pöytäkirjaan sidottu neuvonantajien vastuu ja varmennuksen vähäinen merkitys valtionpäämiehen päätöksentekomenettelyssä ovat valtiollisina instituutioina peräisin 1600-luvun Ruotsista, päätöksenteko neuvonantajakunnan läsnäollessa taas säätyvallan ajalta 1700-luvulta. Kaikki nämä piirteet näkyivät Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodossa, jota Suomessa uutta hallitusmuotoa valmisteltaessa vuosina 1917—1919 käytettiin yhtenä esikuvana (*Jyränki* 1963, 31—46; *Kastari* 1960 a, 690—691).

Kotimaisina malleina presidentin päätöksentekomuotoja säänneltäessä olivat autonomian ajan ja valtionhoitajakauden järjestelmät. Keisarillinen Suomen senaatti oli — vaikka se toimi myös hallitsijan neuvonantajakuntana — järjestysmuodoltaan ja tehtäviltään tiukasti viraston luontoinen. Toimituskuntien päälliköt, senaattorit, olivat muodollisesti pikemminkin virkamiehen kuin hallitsijan neuvonantajan ja/tai poliittisen päätöksentekijän asemassa. Senaatin istunnoissa pidettiin pöytäkirjaa, niin kuin ruotsinvallan aikana kollegioissa oli pidetty. Itsenäisen Suomen valtioneuvoston toimintoihin siirtyi jotakin sen edeltäjän, senaatin, virastonluontoisuudesta (*Kastari* 1975 a ja 1976).

Ministerivaltiosihteerin varmennus keisarin ja suuriruhtinaan päätöksen sisältävissä asiakirjoissa oli autonomian aikana taannut vain asiakirjan oikeaperäisyyden (*Jyränki* 1963, 51). Näin kotimainen tausta tuki

ulkomaisen mallin omaksumista. Yhtäläinen vaikutus oli sillä, että valtionhoitaja teki osan päätöksistään koko hallituksen läsnäollessa (ks. *Erich* 1923, 35—36; *Lindman* 1968, 253—254).

Kun tasavallan presidentin päätöksentekomenettely vuoden 1919 HM:ssa järjestettiin, kytkettiin siihen konstitutionaalisen periaatteen mukaan päätöksenteosta syntyvän oikeudellisen vastuun sääntely. Samalla presidentin päätöksenteko muodostettiin sellaiseksi, että asioiden valmistelua johtavat ministerit saivat tilaisuuden henkilökohtaisesti esittää ratkaisuehdotuksensa valtionpäämiehelle. Kun ministeristö on poliittisessa vastuussa eduskunnalle toimiensa tarkoituksenmukaisuudesta ja näin velvollinen ottamaan toiminnassaan huomioon parlamentinkin, hallitusmuodon sääntelemästä ministerimyötävaikutuksesta tuli samalla kanava, jota pitkin eduskunnalla ehkä oli mahdollisuus saada äänensä kuuluville presidentin päätöksenteossa.

Presidentin päätösten valmistelu. Tasavallan presidentin päätökset valmistellaan pääsääntöisesti ministeriöissä. Valmistelijoina toimivat *valtioneuvoston esittelijät* ja muut virkamiehet, jotka laativat tai viimeistelevät päätösehdotukset tai oikeastaan — kun on kysymys tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvista asioista — luonnokset päätösehdotuksiksi; valtioneuvoston tai asianomaisen ministerin asiana on näet lopullisesti päättää, millainen päätösehdotus presidentille esitetään. Ministerin kanssa on virkamiesesittelijällä mahdollisuus jo valmisteluvaiheessa neuvotella laadittavan päätösehdotuksen sisällöstä.

Esittelyvelvollisuuden sisältö. »Esittelyvelvollisuuden asiallisena sisältönä on esittelijän velvollisuus valmistella esiteltävänä oleva asia. Tässä valmistelutyössään esittelijän tulee selvittää eri ratkaisumahdollisuudet ottamalla tällöin huomioon koko se asia-aineisto, jolla saattaa olla merkitystä asiaa ratkaistaessa, samoin kuin luonnollisesti se, että tehtävä ratkaisu on voimassa olevien säännösten mukainen. Esittelijän asiana on edelleen tehdä ehdotus asiassa tehtäväksi lopulliseksi ratkaisuksi tai ratkaisun kannalta tarpeelliseksi välitoimenpiteeksi. Esittelijän ehdotuksen tulee niin ollen sisältää hänen oma kannanottonsa siihen, millaista ratkaisua tai toimenpidettä hän asiassa esittää.» *Valtioneuvoston esittelijän opas* (1970), 9.

Jotkin presidentin ratkaistavista asioista on ministeriössä tapahtuneen valmistelun jälkeen lisäksi valmistelevasti käsiteltävä *valtioneuvoston raha-asiaainvaliokunnassa* (tulo- ja menoarvioesityksen antaminen, ehdollisen määrärahan hyväksyminen) (VNOS 47.1 §). *Valtioneuvoston ulko-*

asiainvaliokunnassa taas valmistelevasti käsitellään ne presidentin ratkaistavat asiat (HM 33 §), »joiden tärkeys sitä vaatii» (VNOS 48 §). Valiokunnat (niistä ks. *Nousiainen* 1977, 270—280; KM 1975: 120, 27—29) koostuvat valtioneuvoston jäsenistä (ks. tark. VNOS 46.1 §).

Valmistelevana — mutta epävirallisena — elimenä valtioneuvoston piirissä toimii myös ministerien neuvottelukokous, ns. *valtioneuvoston iltakoulu* (myös: hallituksen iltakoulu). Tässä neuvottelukokouksessa käsitellään sellaisia valtioneuvoston yleisistunnossa esille tulevia asioita, myös presidentin ratkaistavia, joilla on tärkeä poliittinen merkitys. Iltakoulukäsittely tosiasiaa usein ratkaisee valtioneuvoston kannan esille otettuun asiaan. Valtioneuvoston jäsenten lisäksi iltakouluun osallistuvat oikeuskansleri ja — yleensä myös — käsiteltävien asioiden virkamiesvalmistelijat. Tasavallan presidentti ei ole iltakoulussa saapuvilla, mutta on joskus poikkeuksellisesti osallistunut ministerien muunlaisiin epävirallisiin neuvotteluihin, joissa ulkopoliittisista kysymyksistä on neuvoteltu hänen puheenjohtolleen (*Nousiainen* 1977, 264—250).

VNOS 12.1 §:n mukaan »*valtioneuvoston yleisistunnossa* on käsiteltävä asiat, jotka tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvostossa». Yleisistuntoon ministeristö päätösvaltaisena — mutta yleensä ilman presidenttiä (vrt. HM 39.1 i.f. ja *Nousiainen* 1977, 242) — kokoontuu virallisesti käsittelemään toimivaltaansa kuuluvia asioita ja ratkaisemaan niitä (VNOS 5.1 §; ks. myös *Kastari* 1969, 217—220; KM 1975: 120, 25—26).

VNOS 12.1 §:n säännöstä ei ole ymmärretty aivan totaalisiksi. Asetuksentasoista valtioneuvoston ohjesääntöä täydennettiin 5. 1. 1944. antamalla valtioneuvoston päätöksellä (VNptk 1944: I f. 3 ss.; ns. Linkomiehen kiertokirje; kumottu pöytäkirjaamisen osalta VNp:llä 27. 6. 1973) uudet ohjeet asiain esittelystä valtioneuvostossa sekä siitä aiheutuvista toimenpiteistä. Tässä päätöksessä jaettiin presidentin toimivaltaan kuuluvat asiat ennakkokäsittelynsä puolesta kolmeen ryhmään:

1) Valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään valmistavasti ne asiat, joista valtioneuvoston on lain mukaan tehtävä tasavallan presidentille *esitys tai ehdotus*. Tärkeimpiä näistä ovat esitysten antaminen eduskunnalle (HM 18.2 §) ja eräiden virkamiesten nimittäminen (esim. HM 87 §). Yleisistunto tekee näissä — ja 2) kohdassa mainituissa asioissa — päätöksensä valtioneuvoston esittelijäin esittelystä. Valtioneuvoston päättämä esitys käsittää tasavallan presidentille esitettävän päätösehdotuksen.

2) Yleisistunnossa käsitellään lisäksi valmistavasti eräitä presidentin päätettäviä asioita, joista presidentille ei kuitenkaan tehdä *esitystä*. Täl-

laisia asioita ovat mm. asetusten antaminen, lakiehdotusten vahvistaminen ja vahvistamatta jättäminen sekä ne HM 87 §:ssä mainitut nimitysasiat, jotka presidentti ratkaisee ilman valtioneuvoston tekemää virkaesitystä. Näiden asioiden kohdalla valtioneuvosto päättää vain asian esittelemisestä presidentille. Näitä asioita oli myös ennen vuotta 1944 valmistavasti käsitelty yleisistunnossa, vaikkakin vuoden 1924 jälkeen epävirallisesti ja ilman pöytäkirjaamista (*Kastari* 1960 a, 703—704). Yleisistunnolle säädetty käsittelypakko antaa ainakin eräissä tapauksissa koko ministeristölle mahdollisuuden vaikuttaa siihen, onko asia yleensä vietävä presidentin ratkaistavaksi. Niinpä *Perttusen* (1966, 77) mukaan sellaiset asetusehdotukset, joiden antamista ministeristön enemmistö on asettunut vastustamaan yleisistunnossa, ovat rauenneet tulematta enää esille presidentin esittelyssä. Toisaalta taas erinäisissä tapauksissa yleisistunnolla ei ole harkinnan varaa, vaan valtioneuvosto on velvollinen joka tapauksessa saattamaan asian presidentin esittelyyn, kuten on presidentille vahvistettavaksi toimitettujen lakiehdotusten kohdalla laita (tark. s. 304). Mutta tällaisissakin tapauksissa käsittely yleisistunnossa antaa koko valtioneuvostolle mahdollisuuden ennen presidentin esittelyä virallisissa puitteissa lausua mielipiteensä kyseisestä asiasta, millä saattaa olla vaikutusta asian lopulliseen ratkaisuun.

Linkomiehen kiertokirjeen perusteluja. Vuonna 1944 yleisistunokäsittelystä annettuja uusia ohjeita perustelee muistelmissaan silloinen pääministeri *Edwin Linkomies* viitaten siihenastisen käytännön haittoihin: »Usein näet presidentti kysyi, mikä oli ollut valtioneuvoston kanta asiassa. Kun ei pöytäkirjaa ollut pidetty, olisi tietysti valtioneuvoston mielipiteestä voinut vieläpä syntyä erimielisyyttäkin. Sitä paitsi saattoi esittelevä ministeri helpommin olla kiinnittämättä huomiota valtioneuvoston suurenkin enemmistön mielipiteeseen, kun sitä ei näkynyt missään paperilla. Sellaisen tapauksen varalta täytyi toisten ministerien aina olla varuillaan ennättääkseen selittää asian laidan ennen kuin presidentti teki päätöksensä. Tietenkään ei mikään estänyt ministeriä senkään jälkeen, kun ohjesäännön * muutos oli tehty, esittelemästä asiaa presidentille oman kantansa mukaisesti, mutta hänen kävi vaikeammaksi olla samalla huomauttamatta, että valtioneuvoston enemmistö oli ollut toista mieltä.» Ks. *Vaikea aika* (1970), 258—259. — *Nousiainen* katsoo uudistuksen pohjautuneen siihen, että asiain käsittelyn reaalinainen painopiste oli alettu sijoittaa yleisistunnon puolelle. Silti ei

* Tässä kohtaa Linkomies muistaa väärin: muutosta ei toimeenpantu tältä osin valtioneuvoston ohjesääntöä muuttamalla vaan antamalla sitä täydentävä valtioneuvoston päätös.

esimerkiksi presidentti ennakolta aina saanut ennen esittelyä tietoonsa ministeristön kantaa. Ks. Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 III, 1977), 253.

3) Joitakin presidentin esittelyssä ratkaistavia asioita *ei käsitellä valmistavasti* valtioneuvoston yleisistunnossa. Tärkeimpiä näistä ovat valtioneuvoston jäsenten nimittäminen ja eron myöntäminen näille, kansalaisuusasiat sekä erivapauden ja armahduksen myöntäminen. Tällaiset asiat esitellään presidentille joko suoraan ministeriössä tapahtuneen valmistelun pohjalta (esim. armahdukset) tai presidentti päättää niistä ilman edellä käynyttä virallista valmistelua (ministeristön vaihdos).

Tasavallan presidentti saa toimivaltaansa kuuluvia asioita koskevista ratkaisuehdotuksista tiedon viimeistään *esittelylistoista*, jotka toimitetaan säännönmukaisesti — mutta ei poikkeuksetta — niin presidentille kuin valtioneuvoston jäsenille päivää tai kahta ennen esittelyä. Esittelylistat ja niiden mukana ehkä seuraavat muistiot sekä ehdotukset lakiesityksiksi ja asetuksiksi ovat se perusmateriaali, jonka presidentti saa ratkaisujensa pohjaksi. Monissa asioissa presidentti hankkii tai hänelle toimitetaan *lisäaineistoa*, joka on avuksi päätöksenteossa; yhtä hyvin on mahdollista, että asia sellaisenaan on otettu päätettäväksi presidentin aloitteesta tai että ratkaisuehdotus on presidentin ennen esittelyä lausuman kannan mukainen. Ulkoasiainhallinnon alalta presidentti saa vallitsevan käytännön mukaan automaattisesti huomattavasti yksityiskohtaisempia tietoja kuin muista hallinnonhaaroista: presidentille toimitetaan nähtäväksi kaikki Suomen ulkomaisista edustustoista tulevat sähköiset ja raportit. Presidentti saa siten saman informaation kuin ulkoasiainhallinnon johtavat virkamiehet ja enemmän tietoja tältä alalta kuin valtioneuvoston jäsenet yleensä. Päätöksentekoa tukevaa informaatiota presidentti saa myös erilaisista henkilökohtaisista tapaamisista.

Huomautus: epävirallisen valmistelun mahdollisuus. Kun varsinainen valmistelukoneisto, nimittäin ministeriöt, ei ole muodollisesti presidentin välittömän määräysvallan alainen, tästä saatetaan tehdä se päätelmä, että — ulkoasioita kenties lukuunottamatta — presidentin itsenäisten päätösten (s. 138) todennäköisyys käy tavallista suuremmaksi sellaisissa asioissa, joissa laajaa valmistelua ei tarvita, kuten valtioneuvoston jäsenten nimitämisessä, ennen aikaisten vaalien määräämisessä ja virkanimityksissä. Presidentillä on kuitenkin mahdollisuus turvautua epäviralliseen valmisteluun. Kun presidentin oma virasto on henkilökunnaltaan varsin suppea, saattaa presidentti itsenäistä linjaansa täsmentäessään ja hahmottaessaankin joutua turvautumaan, paitsi suoriin — mutta epävirallisiin — yhteyksiin valtio-

neuvoston alaiseen virkakoneistoon (s. 160), myös ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Tällöin ei ole mahdollisuuksien ulkopuolella presidentin satunnaista kiinteämpi yhteys esimerkiksi keskuspankin johtaviin toimihenkilöihin, suurten valtionyhtiöiden asiantuntijajohtajiin ja elinkeinoelämän järjestöjen johtohenkilöihin. (Tekijän havaintoja vuosilta 1970—73. Ks. myös *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 1—2, 1976, passim.) Voidaan tosin keskustella siitä, onko viimeksi mainituissa tapauksissa kysymys presidentin henkilökohtaisesta politiikasta vai esimerkiksi teknokraattien vaikutuksesta presidentin välityksellä. Vrt. *Duverger*, La monarchie republicaine, 1974, 246—247.

Presidentin esittely. Tasavallan presidentti tekee normaalitapauksessa päätöksensä ministeristön läsnä ollessa erityisessä juhlamuotoisessa tilaisuudessa, josta käytetään nimitystä presidentin esittely (myös: presidentin istunto). Presidentin esittelyssä on vähintään viiden ministerin oltava saapuvilla (VNOS 5.2 §). Jokaista asiaa käsiteltäessä tulee myös sen virkamiehen, joka valtioneuvoston esittelijänä on asian valmistellut, olla läsnä (VNOS 52.2 §). Samoin on oikeuskanslerin oltava saapuvilla asioita presidentille esiteltäessä (OKOS 2.2 §). Helsingin yliopistoa koskeissa asioissa on yliopiston kanslerilla oikeus olla saapuvilla presidentin esittelyssä ja käyttää siellä puhevaltaa.

Presidentin esittelyn aika ja paikka. Valtiosääntö ei sisällä määräyksiä siitä, miten presidentin esittelystä on valtioneuvoston jäsenille tiedotettava. Tavanomaisissa oloissa esittely järjestetään kerran viikossa, perjantaisin kello 11.00. Esittely pidetään tavallisesti Helsingissä valtioneuvoston linnassa erityisesti tätä varten varatussa, komeassa empire-tyyliin sisustetussa salissa. Presidentillä on kuitenkin valta määrätä ylimääräinen esittely toimitettavaksi esittämäänsä aikana, samoin kuin muutenkin muuttaa esittelyn aikaa ja paikkaa. Käytännössä on sattunut, että presidentin esittely on järjestetty esimerkiksi sairaalan tiloissa, mikä samalla on merkinnyt, ettei presidentin estettä sairauden vuoksi ole jouduttu toteamaan. Ks. esim. *HS* 1974: 184 («Eturauhanen piti UKK:n sairaalassa»).

Presidentti johtaa itse puhetta presidentin esittelyssä (HM 39.1 § i.f. ja VNOS 5.2 §). Päätökset tehdään esittelylistoihin merkittyjen *ratkaisuehdotusten* pohjalta. Asia asialta ministerit — vakiintuneessa järjestyksessä kukin omalta toimialaltaan — esittävät presidentille ratkaisuehdotuksensa (VNOS 52.1 §) toistaen sen, mitä esittelylistaan on merkitty.

Esittelylistan rakenne. Esittelylistan rakenne on seuraava: 1) asian nimike («Esitys että hallituksen esitys laiksi asutuslautakunnista annetun lain muuttamisesta peruutettaisiin»); 2) viittaus mahdollisiin liitteisiin (esim.

kirjelmäehdotus ja muistio); 3) ratkaisuehdotus (»Esitän kunnioittavasti, että Te, Herra Presidentti, peruuttaisitte tämän esityksen.«). Ks. *Valtioneuvoston esittelijän opas* (1970), johon sisältyy lukuisia esittelylistan malleja eri tapauksia varten.

Jos ministeristön piirissä on asiaa valtioneuvostossa valmistavasti käsiteltäessä ollut eri mieliä siitä, miten se olisi ratkaistava, ja asiasta on tehtävä presidentille esitys, esittelevä ministeri ensisijaisesti esittää presidentille valtioneuvoston enemmistön kannan mukaisen ratkaisuehdotuksen ja vasta tämän jälkeen lausuu oman, valtioneuvoston esityksestä ehkä poikkeavan mielipiteensä. Käytännössä tätä sääntöä yleensä noudatetaan silloinkin, kun asia muuten on yleisistunnossa valmistavasti käsitelty (*Perttunen* 1966, 91; vrt. myös *Kastari* 1960, 704).

Kun esittelevä ministeri on lausunut kantansa, presidentti antaa puheenvuoron valtioneuvoston muille jäsenille. Näillä on mahdollisuus halutessaan tarkistaa asian valmistavassa käsittelyssä esittämänsä mielipide. Valtioneuvostolla on tässä vaiheessa oikeus asettua kannattamaan toista mielipidettä, kuin sen tekemästä esityksestä ilmenee. Presidentillä on tilaisuus ministeri ministeriltä ottaa selko, mikä *valtioneuvoston mielipide* ratkaistavasta asiasta on. Vaikenevien ministerien katsotaan VNOS 52.1 §:n mukaisesti yhtyvän esittelevän ministerin mielipiteeseen.

Tavallisesti muut ministerit kuin esittelevä eivät kuitenkaan enää lausu mielipidettään presidentin esittelyssä. Valtioneuvoston kanta on tosiasiallisesti yleensä ratkaistu viimeistään valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa ehkä on äänestetty. Tämän kannan esittelevä ministeri saat-
taa presidentin tietoon, eivätkä yleisistunnossa vähemmistöön jääneet ministerit tavan mukaan enää presidentin esittelyssä uudista kannanottoaan (*Nousiainen* 1977, 249). Tästä seuraa, että presidentin päätöksentekotilaisuudessa ministeristö näyttää yleensä yksimielisemmältä, kuin se todellisuudessa on.

Tasavallan presidentillä on myös mahdollisuus, kuten valtioneuvoston jäsenilläkin, »ottaa asiakirjat», toisin sanoen pyytää ratkaistavana olevaa kysymystä koskevat, valmisteluvaiheessa syntyneet asiakirjat tutustuakseen asiaan tarkemmin niiden perusteella. Valtioneuvoston jäsenet käyttävät asiakirjojen ottamisen mahdollisuutta ensi sijassa ratkaisun viivyttämiseksi. Menettely perustetaan tällöin VNOS 53 §:n säännökseen, joka velvoittaa äänestyksessä noudattamaan samaa menettelyä »kuin kollegisesti järjestetyssä tuomioistuimessa» (vrt. oikeudenkäymiskaari 23:6 §). Kun tasavallan presidentillä — jos hänelle muutenkin periaat-

teessa tunnustetaan itsenäinen ratkaisuvallta — on myös valta itsenäisesti määrätä, onko ja milloin jokin asia hänelle esiteltävä (ks. myös VNOS 51.1 §), presidentti voi ottamalla asiakirjat itselleen jäädyttää asian käsittelyn toistaiseksi: asia otetaan uudelleen esille vasta, kun presidentti näin päättää. Presidentillä on myös valta suoraan määrätä, että jokin *esittelylista poistetaan* esiteltävien asioiden joukosta. Se, että presidentti pyytää asiakirjat, saattaa myös ennakoida joko sitä, että asian uudelleen esille tullessa presidentti ratkaisee sen vastoin valtioneuvoston ensi kerralla puoltamaa kantaa tai sitä, että presidentti pyrkii taivuttamaan valtioneuvoston enemmistön oman kantansa taakse, jolloin näkyvää ristiriitaa presidentin ja valtioneuvoston (enemmistön) välille ei synny.

Päätöksenteko kuuluu presidentille yksin. Kun presidentti on kuullut ministeristön kannan, hän ilmoittaa päätöksensä ja vahvistaa sen nuijaniskulla.

Presidentin esittelystä laaditaan *pöytäkirja* (VNOS 55.1 §; vrt. myös HM 43.2 §), johon merkitään ehdotukset, kannanotot ja päätös. Pöytäkirjaa pitää esittelystä läsnä oleva esittelysihteeri.

Presidentin päätösten voimaantulo. HM 34.2 §:n mukaan »presidentin päätökset ovat, voimaan tullaksensa, presidentin allekirjoitettavat ja sen ministerin varmennettavat, joka on asian esitelty». Tämä edellyttäisi, että presidentti allekirjoittaisi jokaisen päätöksensä ja että ministeri nimikirjoituksellaan varmentaisi jokaisen niistä.

Alemmanasteisin säännöksin ja viranomaiskäytännöllä HM 34 §:n sisältöä on melkoisesti muokattu (*Jyränki* 1967, 184—186). Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan näyttää muodollinen päätöksentekomenettely presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa normaalitapauksessa jakaantuvan kolmeen vaiheeseen: 1) suullinen päätöksenteko presidentin esittelystä, 2) päätöksestä johtuvan toimituskirjan tai kirjallisen ilmoituksen allekirjoittaminen ja varmentaminen (eräissä tapauksissa) sekä 3) valtioneuvoston pöytäkirjan tarkistaminen.

HM 34.2 §:n *allekirjoittamista* ja *varmentamista* koskevaa säännöstä on käytännössä sovellettu vain silloin, kun presidentin päätös aiheuttaa *toimituskirjan* antamisen tai *kirjallisen ilmoituksen*. Toimituskirja voidaan kuvata asiakirjaksi, jolla päätös annetaan tiedoksi nimetylle henkilölle (*Merikoski* 1964, 102). Toimituskirja on esimerkiksi virkaan nimetyille virkamiehelle annettava nimittämiskirja. Kirjalliseksi ilmoitukseksi on luonnehdittava esimerkiksi asetuksen tekstin sisältävä asiakirja,

jonka presidentti allekirjoittaa ja ministeri varmentaa ja joka toimitetaan julkaistavaksi Suomen asetuskokoelmassa. Toimituskirjaa tai kirjallista ilmoitusta presidentin päätöksestä ei anneta esimerkiksi silloin, kun presidentti vastoin esittelevän ministerin ehdotusta päättää olla antamatta esitystä eduskunnalle.

VNOS 56.1 §:ssä säädetään, että presidentin päätökset katsotaan tarkistetuiksi, kun toimituskirja tai kirjallinen ilmoitus on allekirjoitettu, tai, milloin toimituskirjaa tai kirjallista ilmoitusta ei anneta, kun merkintä tarkistuksesta on tehty pöytäkirjaan. Kun valtioneuvoston ohjesäännössä ei säädetä presidentin päätösten varmentamisesta, lieenee VNOS 56.1 §:ää verrattuna HM 34.2 §:ään tulkittava siten, että ministerin nimi-*kirjoituksen käsittävä tarkistusmerkintä korvaa sekä ministerin varmentuksen että myös presidentin allekirjoituksen, milloin toimituskirjaa tai kirjallista ilmoitusta ei anneta* (v. 1922 VNOS 47 §:n kannalta samasta ks. *Erich* 1925, 59). Merkinnän tarkistuksesta tekee se ministeri, joka asian on esitellyt. Kun tarkistus eräissä tapauksissa saa — kuten juuri havaitsimme — tärkeän konstitutionaalisen merkityksen, on erikoista, että VNOS 56.1 §:n mukaan päätös voidaan kiireellisissä tapauksissa — odottamatta pöytäkirjan valmistumista ja ennen tarkistusmerkinnän tekemistä siihen — *julistaa heti tarkistetuksi*. Tällaisissa kiireellisissä tapauksissa, mikäli toimituskirjaa tai vastaavaa ei anneta, valtioneuvosto kokonaisuudessaan tosiasiaa astuu varmentavan ministerin sijaan. Tiedossa ei ole tapauksia, joissa mainittua menettelyä, pöytäkirjan julistamista heti tarkistetuksi, olisi käytetty.

HM 41 §:n mukaan »valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset». Tätä perustuslainkohtaa täydentää HM 45 §:n säännös siitä, että valtioneuvosto on eräissä tapauksissa oikeutettu ja velvollinen kieltäytymään presidentin päätösten täytäntöönpanosta (s. 124). Tämän mukaan olisi *valtioneuvoston tekemä täytäntöönpanopäätös* osa presidentin päätösten voimaantulojärjestelmää: täytäntöönpanopäätös olisi sekin presidentin päätösten voimaantulon edellytyksenä.

HM 41 §:n säännös presidentin päätösten täytäntöönpanosta ei alun perinkään ollut ymmärrettävissä siten, että valtioneuvosto olisi »jonkinlainen presidentin täytäntöönpanoapulainen» (*Hakkila* 1939, 210). Valtioneuvosto on kyllä velvollinen ryhtymään toimiin, jotta presidentin päätökset pantaisiin täytäntöön, mutta varsinainen täytäntöönpano on ministeriöiden ja muiden hallintoviranomaisten asiana. Perusajatuksena HM

41 §:ssä lieneekin ollut se, että valtioneuvosto päätöksellään ikään kuin poistaa esteen presidentin päätöksen varsinaisen täytäntöönpanon tieltä.

Valtionhoitajakautena valtionpäämiehelle tapahtuvista esittelyistä pidettävään pöytäkirjaan merkittiin jokaisen päätöksen jälkeen, mitä täytäntöönpanotoimia valtioneuvosto kunkin päätöksen johdosta määräsi. Tämä käytäntö jatkui vielä senkin jälkeen, kun oli tullut voimaan vuoden 1922 valtioneuvoston ohjesääntö, joka määräsi (43.2 §) presidentin esittelyssä pidettäväksi eri pöytäkirjaa. Ristiriidan oikaisemiseksi valtioneuvoston kanslia määräsi kiertokirjeellään 17. 1. 1923, että valtioneuvoston päätöksistä, jotka laadittiin presidentin esittelyjen yhteydessä ja jotka koskivat presidentin päätöksistä aiheutuvia täytäntöönpanotoimia, oli laadittava erillinen pöytäkirja. Näiden pöytäkirjojen mukaan valtioneuvosto kokoontui yleisistuntoon heti presidentin esittelyn päätyttyä ja määräsi presidentin päätöksen täytäntöönpanosta. Tällaisia istuntoja ei koskaan pidetty; pöytäkirjurin oli vain meneteltävä, »ikään kuin» istunto olisi pidetty. Kysymys oli todellisuudessa *valepöytäkirjasta*. Monimutkaista pöytäkirjaamista kevennettiin valtioneuvoston kanslian uudella kiertokirjeellä 22. 1. 1927 siten, että valepöytäkirja laadittiin siitä lähtien vain lakien ja asetusten julkaisemisesta. Muista täytäntöönpanopäätöksistä (esim. valtakirjan antaminen nimitetylle virkamiehelle) tehtiin merkintä valtioneuvoston pöytäkirjaan presidentin päätöksen yhteyteen. Näitäkään päätöksiä ei tosiasiassa tehty.

Oikeuskirjallisuudessa HM 41 §:ää tulkittiin alun perin siten, että valtioneuvoston tulee päättää presidentin päätöksestä aiheutuvan toimituskirjan antamisesta tai päätöksen muunlaisesta tiedottamisesta; valepöytäkirjaus liittyi tähän tehtävään (*Björkstén* 1929, 168—169; *Hakkila* 1939, 210—211; *Kastari* 1940, 90). Ajattelulle merkitsi pakostakin umpikujaa valtioneuvoston pöytäkirjaustavan muuttuminen 1. 7. 1973 lukien (vrt. VNptk 1973: VI f. 754/27. 6. 1973). Nykyisin ei valtioneuvoston pöytäkirjaan enää merkitä, keille päätöksistä annetaan tieto, ellei valtioneuvosto ole todella sitä päättänyt. Nimenomaisesti määrättiin valtioneuvoston 2. 7. 1973 tekemällä päätöksellä (596/73), että tasavallan presidentin vahvistamat tai allekirjoittamat lait sekä hänen antamansa asetukset julkaistaan Suomen asetuskokoelmassa ilman erikseen tehtävää päätöstä, »jollei valtioneuvosto jossakin yksittäistapauksessa erikseen päättä julkaisemisesta». Virkamiestyöryhmä, joka päätöksen valmisteli, viittasi tässä yhteydessä perustuslain tasolla vain HM 20.2 §:n vaatimuksiin (»laki... on valtioneuvoston julkaistava Suomen asetuskokoelmassa»; vrt. myös

HM 28.2 § asetuksista). Alun perin ehkä keskeiseksikin valtiosääntökysymykseksi ajateltu presidentin päätösten täytäntöönpanoproblematiikka oli kaventunut pulmaksi siitä, mitä vaatimuksia perustuslain säännökset asettavat lakien ja asetusten julkaisemismenettelylle.

Poikkeuksellisia päätöksentekotapoja. Erinäisissä asioissa hallitusmuoto edellyttää tai sallii presidentin käyttävän toimivaltaansa HM 34.1 ja 2 §:ssä säädettyistä poikkeavin muodoin. Tärkeimmät näistä asiarhyhmistä ovat seuraavat:

1) HM 34.3 §:ssä säädetään, että jos »presidentin päätös koskee koko valtioneuvostoa, varmentaa sen asianomainen valtioneuvoston esittelijä». Tässä perustuslainkohdassa tarkoitetaan päätöstä, jolla presidentti myöntää valtioneuvoston jäsenille vapautuksen tehtävästä ja nimittää valtioneuvostoon uudet jäsenet. Näiden päätösten yhteydessä ei varsinaista esittelyä presidentille suoriteta, vaan presidentti perustaa päätöksensä hallituksen muodostamisesta käytyihin neuvotteluihin ja niistä saamiinsa tietoihin. Muodollisesti ministeristön vaihdosta koskeva päätös tehdään presidentin esittelystä, eroavan ministeristön läsnäollessa (*Kastari* 1940, 349—350). Päätöksen varmentaa valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö.

Jos valtioneuvostossa tapahtuu vain osittainen muutos, yksi tai useampia ministereitä korvataan toisilla, noudatetaan normaalia päätöksentekomenettelyä. Ministerin eron ja uuden nimittämisen esittelee presidentille pääministeri, joka myös varmentaa päätöksen.

2) HM 34.4 §:n mukaan »sotilaskäskyasiain ja sotilaallisten nimitysasiain esittelystä sekä presidentin niistä tekemäin päätösten varmentamisesta säädetään erikseen». Tässä perustuslainkohdassa tarkoitetut säännökset annettiin aiemmin pelkästään asetuksella, kunnes pääsäännökset asiasta sisällytettiin vuonna 1974 annettuun lakiin puolustusvoimista (402/74).

Sotilaskäskyasioilla tarkoitetaan niitä asioita, jotka presidentti ratkaisee ylipäällikönvaltansa (HM 30 §) nojalla (*Jyräski* 1967, 69—85), sotilaallisilla nimitysasioilla taas niitä, jotka presidentti ratkaisee HM 90.2 §:n ensi lauseen nojalla (*ibid.* 152—165). Kaikille sotilaskäskyasioille ja osalle sotilaallisista nimitysasioista on lailla määrätty poikkeuksellinen ratkaisumuoto.

Sotilaskäskyasiat esittelee — eräin poikkeuksin: tehtävään määrääminen (PLA 71.1 §:n 1 k.) ja ylentäminen (YlentA 7.2 §) — presidentille puo-

lustusvoimain komentaja. Esittely ei tapahdu valtioneuvostossa ministerien läsnäollessa, minkä vuoksi tässä yhteydessä usein puhutaan ns. *kabinettiesittelystä*. Puolustusvoimain komentaja myös varmentaa sotilaskäs-kyasioita koskevat presidentin päätökset. Puolustusvoimain upseereista korkeimmat presidentti nimittää virkaan normaalissa järjestyksessä valtioneuvostossa tapahtuvassa presidentin esittelyssä ja muut upseerit sotilaallisten nimityksien esittelyssä, joka tapahtuu samanlaisin muodoin kuin sotilaskäsytasiain esittely (PvL 8.1—2 § verr. PLA 67 §:ään).

HM 34.4 § ei välttämättä edellytä sotilaskäsytasiain ratkaisemista sotilasviranomaisen esittelystä, vaan sallii niiden ratkaisun siirtämisen myös *ministerin esittelystä* tapahtuvaksi (*ibid.* 284—320). Jos jälkimäinen, parlamentaarinen vaihtoehto otetaan käyttöön, sitä tuskin kuitenkaan on mahdollista säätää koskemaan aikaa, jolloin ylipäällikkyy-
sodan aikana on luovutettuna; ministerin asemaan ei näet hyvin sovel-
tune, että ministeri esittelee asioita muille kuin tasavallan presidentille. Mutta tämä seikka ei estä parlamentaarisen esittelyvaihtoehdon toteutta-
mista tavallisella lailla niiksi kausiksi, joina ylipäällikkyy-
sodanaikaisella ylipäälliköllä taas on luovutuksen jälkeen valta
ilman eri valtuutusta antaa sellaisia organisaatiomääräyksiä, jotka luo-
vutuksen ajaksi sääntelevät hänen omat päätöksentekotapansa (vrt.
Jyräki 1967, 165—178 ja *sama*, 1970 a, 694—699).

3) Kun tasavallan presidentti HM 47.1 §:n nojalla päättää *syytteen nostamisesta* — tai nostamatta jättämisestä — *ministeriä tai oikeuskans-
leria vastaan*, tämän päätöksen tekemistä eivät koske HM 34 §:ssä säädetty
muotomääräykset. Asianomainen päätös valmistellaan presidentin kans-
liassa tai muussa presidentin määräämässä virastossa, ja presidentti voi
tehdä päätöksensä täysin vapaamuotoisesti (*Hakkila* 1939, 163).

Päätöksentekomuotojen merkitys. HM 34 §:stä käy kiistatta ilmi
tarkoitus sitoa presidentin kaikkinaisen päätöksenteko — eräin harvoin
poikkeuksin — tapahtuvaksi ministeristön myötävaikutuksella (*Hakkila*
1939, 163—164). Myötävaikutussäännösten tosiasiallinen merkitys poliit-
tisen elämän käytännössä näyttäisi olevan se, että säännöstö korostaa
ministeristön osuutta presidentin päätöksenteossa ja omalta osaltaan —
myös valmisteluprosessin kautta — painaa päätöksentekoa ministeristön
mielipiteen suuntaiseksi.

Myötävaikutussäännösten merkitystä ei kuitenkaan saa yliarvioida.
Käytännössä lähes poikkeuksetta näyttää tosiasiallinen ratkaisu presi-

dentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa tapahtuvan muualla kuin valtiosäännön järjestämässä virallisessa päätöksentekotilaisuudessa. Kysymyksessä on ehkä yleisempikin yhteiskunnallinen säännönmukaisuus: *tosiasiallinen ratkaisutapahtuma pakenee sitä muotoa, joka ratkaisua varten yleisin säännöksin järjestetään.*

Presidentin vallankäytön muotosidonnaisuus joustaa pitkälti silloin, kun on kyse tilanteista, joissa presidentin päätösten tosiasiallinen sisältö määräytyy joko presidentin ja ministerien välisissä tai ministeristön sisäisissä ennakkoneuvotteluissa. Ratkaisut voidaan kirjata virallisissa päätöksentekotilaisuuksissa, presidentin esittelyissä, ja samalla säilyttää muotonormin edellyttämä julkisivu. Presidentin päätöksentekomuotoja järjestävä säännöstö joutuu koetukselle oikeastaan vasta sellaisissa tapauksissa, joissa presidentin tosiasiallinen päätös syntyy ilman kosketusta (koko) ministeristöön ja presidentti ilmoittaa tästä ratkaisustaan julkisesti tai muuten valtioneuvostoa tosiasiaassa sitovasti, ennen kuin muodollinen päätös presidentin esittelyssä on tehty (tark. s. 165).

Kuten havaittiin, käytäntö ei ole sietänyt kaikkea sitä jäykkyyttä, minkä hallitusmuodon oikeudellinen rakennelma on asettanut valtionpäämiehen päätöksentekoa rasittamaan. Allekirjoitus- ja varmennusinstituutio — täytäntöönpanoinstituutiosta puhumattakaan — ovat kokeneet valtio-oikeudellisesti merkittäviä oikaisuja. Erityisesti ulkoasiain alalla näyttää käytännössä kehittyneen HM 34 §:n kanssa kilpailevia presidentin päätöksentekomuotoja (s. 242).

Perustuslain säätämien päätöksentekomuotojen noudattamisella tai noudattamatta jättämisellä on silti oma merkityksensä sekä valtiosääntö-oikeudelliselta kannalta että laajemminkin, koko poliittisen järjestelmän kannalta. Sikäli kuin säännöllisiä päätöksentekomuotoja sivuutetaan, hämärtyy päätöksentekoon liittyvä oikeudellinen — ja poliittinenkin — vastuu. Sikäli kuin säännöllisten muotojen sivuuttaminen merkitsee samalla koko ministeristön myötävaikutuksen sivuuttamista, ilmiö kuvastaa parlamentaarisen aineksen heikkenemistä päätöksenteossa ja saattaa itse puolestaan edistää tätä heikkenemistendenssiä.

Kirjallisuutta (IV.1.) Presidentin päätöksentekomuotojen taustasta ks. *Jyränki*, Ministerimyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa (JFT 1963), 30—53. — Presidentin päätöksentekomuodoista yleisesti ks. *Kastari*, Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia (LM 1960), 675—709; *sama*, Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen (teoksessa

Urho Kekkosen juhlaulkaisu, 1975), 68—77; *sama*, Pykälän vaikutus tasavallan huipulla (HS 1975:116); *Nousiainen*, Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 III, 1977), 241—280. Ks. myös Valtion koulutuskeskuksen julk. *Valtioneuvoston esittelijän asema ja tehtävät* (1974), 11—13, 60—76. — Esitys pöytäkirjauksen kehityksestä perustuu monisteeseen *Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän selvitys valtioneuvostossa noudatettavasta pöytäkirjaamisjärjestelmästä ja sen kehittämisestä* (1971). — Presidentin päätösten valmistelua ja presidentin esittelyä koskevaa esitystä laadittaessa on hyödynnetty myös *Perttusen* valtiosääntöoikeudellisesta laudaturkirjoitusta Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto (Helsingin yliopisto 1966).

Ylipäällikönvallan käyttämisjärjestyksestä ks. *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyyks (1967), 187—202. Sotilaskäskyasiain ratkaisemisjärjestyksestä käydystä keskustelusta ks. myös Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö (KM 1971: A 18) jonka suosituksen mukaisesti säädettiin vuoden 1974 laki puolustusvoimista. Tätä mietintöä kritikoit *Blomberg*, Sotaväki saatava normaali kannelle (Ydin 1973: 4—5), 6—7, 47. Ks. myös Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö (KM 1976: 37), 42—43.

2. PRESIDENTIN OIKEUDELLINEN VASTUU

HM 47.2 §:n mukaan tasavallan presidentti on pääsääntöisesti vapaa virkatoimesta johtuvasta oikeudellisesta vastuusta: *syytetä presidentin virkatoimesta ei saa nostaa, ellei presidentti syyllisty valtio- tai maanpetokseen*. Historiallisesti katsoen tämä valtionpäämiehen (rikos)oikeudellinen vastuuttomuus on peräisin monarkioista, osaksi absolutismin opeista, osaksi englantilaisesta varhaiskonstitutionalistisesta valtioteoriasta. Tasavalloista osa on omaksunut vastuuttomuusperiaatteen sellaisenaan tai lievennettynä, osa taas torjunut sen. Amerikan Yhdysvalloissa, jonka valtiosääntöä Suomessa vuonna 1919 osittain käytettiin esikuvana, voidaan virkasyyte (engl. impeachment) panna vireille presidenttiä vastaan, jos edustajainhuone katsoo presidentin syyllistyneen maanpetokseen, lahjomiseen tai muuhun törkeään rikokseen. Jos senaatti havaitsee presidentin syyppäksi, se voi tuomita hänet viralta pantavaksi. 1800-luvun jälkipuoliskolla ilmeni erään tapauksen yhteydessä pyrkimyksiä kehittää impeachment-menettelystä prosessi, jolla kongressi voisi vapautua presidentistä, jos tämä ei nauti sen luottamusta (*Jyränki* 1962, 233). Yritys ei onnistunut, eikä sitä toistettu.

Presidentin vastuunalaisuutta koskeva kohta Suomen hallitusmuodossa lainattiin lähinnä Ranskan III tasavallan vuoden 1875 valtiosäännöstä (vrt. *Puhakka* 1923, 15). Jos valtioneuvosto tai oikeuskansleri katsoo presidentin syyllistyneen maan- tai valtiopetokseen, näiden on ilmoitettava asia eduskunnalle. Mikäli eduskunta kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostamisesta, on oikeuskanslerin asiana ajaa syytettä presidenttiä vastaan korkeimmassa oikeudessa (HM 47.2 §). Presidentin *virkasyytefoorumina* on siis tässä tapauksessa *korkein oikeus*. Viimeinen myönnytys, joka hallitusmuodon oikeistolaisille vastustajille kesällä 1919 tehtiin, koski juuri tätä: hallitusmuotoehdotuksesta poistettiin säännös eduskunnan oikeudesta tuomita neljän viidenneksen enemmistöllä presidentti maanpetoksesta virkansa menettäneeksi (s. 43).

Poliittinen oikeisto piti asiaa periaatteellisesti tärkeänä: kysymyksessä olisi ollut ainoa tapaus, jossa *eduskunta* olisi voinut katkaista toimessa olevan presidentin toimikauden ennaikaisesti (esim. *Jägerskiöld* 1969, 247). Kun säännös poistettiin, presidentti ei missään suhteessa jäänyt eduskunnan alaiseksi.

Presidentin vastuuttomuusperiaatteen merkitys on myöhemmin korostunut siinäkin, että vastuuttomuuden on katsottu ulottuvan presidentin tehtäviä sijaisena hoitavaan pääministeriin (esim. *Hakkila* 1939, 229; ks. myös s. 69).

Valtionpäämiehen saattaminen oikeudellisesti vastuuttomaksi on harkinnanvarainen ratkaisu. Välttämätön se ei ole. Vastuuttomuutta voidaan *Puhakan* (1923, 13) mukaan perustella seuraavasti: »Valtionpäämiehen aseman valtiota edustavana ylimpänä orgaanina, hänen tehtävänsä menestykselliseen hoitamiseen välttämättömän auktoriteetin säilyttämisen sekä samalla valtion oman arvon ja menestyksen turvaamisen on katsottu vaativan, ettei valtionpäämiestä sallita vetää riitapuoleksi oikeudenkäynteihin, jotka useinkin voisivat koskea aivan mitättömiä asioita.» Kun oikeudellinen vastuunalaisuus seuraamuksineen toisaalta on haluttu ulottaa ministereihin, huomataan, että ollaan tekemisissä arvotarkkaisuun kanssa, joka liittyy vuoden 1919 yleisiin pyrkimyksiin kohentaa presidentin asemaa suhteessa eduskuntaan ja ministeristöön. Tämä periaatekanta presidentin aseman suojaamisesta on myöhemminkin tullut nimenomaisesti näkyville (ks. esim. presidentin jättämisestä joukkotuhontaa koskevan yleissopimuksen säännöstämän vastuun ulkopuolelle *prvl* 1/1959 vp ja *Rieppula* 1973, 291).

3. PRESIDENTIN VIRKATOIMIEN LAILLISUUSVALVONTA

A. Valtiosäännön järjestämät laillisuustakeet

Ministereille kuuluva valvonta. Autonomian aikana kehittyi Suomessa rinnan konstitutionalismin kanssa sille läheistä sukua oleva *oikeusvaltio-ajattelu*, legalismi. Kumpikin tarkoitti itse asiassa samaa: kaiken valtiollisen vallankäytön sitomista lakiin ja samalla tarkan rajan vetämistä valtion kompetenssin ja yksityisen toimintavapauden välille (*Bihari* 1970, 172; *Marcic* 1963, 58 ss.). Taistelu autonomiasta voimisti suomalaista legalismia, jonka toinen kannattava yhteiskunnallinen taustatekijä oli kilpailukapitalismin syntyminen 1800-luvun jälkipuoliskolla (*Eriksson* 1976 a, 170—171).

Kuinka valtionpäämiehen oikeudellinen vastuuttomuus soveltui legalistiseen ajateluun? Ratkaisuna oli vuonna 1919 se, että tasavallan presidentin päätöksentekoon liitettiin myötävaikutusjärjestelmä, joka salli toisen, vastuunalaisen elimen osallistua päätöksentekoon ja etukäteen ehkäistä valtionpäämiehen perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevan vallankäytön (vrt. *Puhakka* 1923, 19).

Vuoden 1919 perustuslainsäätäjien suhtautuminen tasavallan presidenttiin oli osaltaan ehkä samalla tavoin kaksiarvoista, kuin oli ollut porvarillisten piirien asennoituminen Suomen suuriruhtinaaseen vuoden 1906 eduskuntauudistuksen jälkeen. Itsenäisesti hallitusvaltaa käyttävä presidentti koettiin toisaalta yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaksi instituutioksi, toisaalta taas — näin on myös HM 35 ja 45 §:stä pääteltävissä — keisarin ja suuriruhtinaan perilliseksi siinä mielessä, että presidentin valta saattoi uhata valtiosääntöä ja laillista menoa yleensä (vrt. *Kastari* 1940, 249). Joka tapauksessa perustuslainsäätäjät — niin kuin usein on laita — varautuivat *menneisyyden* vaaroja vastaan. Senaatti oli ns. sortokausien aikana useasti joutunut toteamaan, että hallitsijan päätös oli lainvastainen mutta sellaisenakin toimeenpantava, esimerkiksi noudatettavaksi julkaistava. Toimeenpanosta kieltäytymiseen ei senaatilla katsottu olevan laillista oikeutta, ja muutamissa tapauksissa senaattorit olivat joutuneet turvautumaan eronpyyntöön päästäkseen myötävaikuttamasta keisarin lainvastaisen päätöksen täytäntöönpanoon (*ibid.* 82—83). Nämä kokemukset heijastuivat hallitusmuodon myötävaikutussääntöön.

Hallitusmuodossa säädetään presidentin päätöksentekoon myötävai-

kuttaville valtioneuvoston jäsenille velvollisuus päätöksenteon eri vaiheissa — esittelyn, varmennuksen ja täytäntöönpanon yhteydessä — *tehdä huomautuksia*, jos nämä havaitsevat päätöksen lainvastaiseksi. Ellei huomautus saa presidenttiä muuttamaan tai peruuttamaan päätöstään, valtioneuvoston jäsenet ovat velvolliset *estämään päätöksen voimaantumalon* jättämällä varmentamatta perustuslain vastaiseksi katsomansa päätöksen ja joka tapauksessa jättämällä täytäntöönpanematta lainvastaiseksi katsomansa päätöksen (HM 35 § ja 45 §). Jos presidentin päätös on *ilmeisesti vastoin perustuslakia tai lakia* (vrt. MinisterivastuuL 7 §), sen syntymiseen ja voimaantumalon myötävaikuttaneet valtioneuvoston jäsenet voidaan lainvastaisesta menettelystä asettaa syytteeseen ja tuomita rangaistukseen (vrt. *Hakkila* 1939, 669). Tuomioistuimena on valtakunnanoikeus (VKOL 1.1 §).

Vajauksia muodollisissa laillisuustakeissa. Kun tasavallan presidentti käyttää toimivaltaansa poikkeuksellisin muodoin (s. 118), eivät HM 35 §:n ja 45 §:n säännökset sellaisinaan ole sovellettavissa: 1) Ministeristön vaihdosta koskevan päätöksen varmentavan virkamiehen vastuusta ja estämisvallasta ks. toisistaan poikkeavia käsityksiä a) *Kastari*, Eduskunnan hajotus Suomen oikeuden mukaan (1940), 361—371, ja b) *Kaira*, Virallisen vasta-vaittäjän lausunto em. teoksesta (LM 1941), 461—462. 2) Presidentin ylipäällikönvallan käyttöön myötävaikuttavan sotilasesittelijän vastuusta ja estämisvallasta ks. *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyys (1967), 209—211, ja *Merikoski*, Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa (Suomalaisen tiedeakatemian esitelmät ja pöytäkirjat 1966), 138.

Lisäksi on yleisesti huomautettava, että oikeudellinen ministerinvastuu ei kata presidentin sellaista menettelyä, johon hän ryhtyy ilman ministeri-myötävaikutusta ja vailla muutakaan kosketusta ministereihin mutta joka kuitenkin ilmenee presidentin virkatoimena tai jonka edellytyksenä ainakin on presidentin asema valtionorganina. Vrt. *Puhakka*, Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa (1923), 74, ja *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait (1939), 669. Oikeudellinen ministerinvastuu ei siten kata esimerkiksi tapausta, jossa presidentti ministereistä riippumatta syyllistyisi lahjoman ottamiseen virkatoimestaan (vrt. RL 40:1.1), mutta presidentti ei liioin HM 47.2 §:n mukaan olisi tällaisesta toimesta itsekään vastuussa. Vrt. *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 1 (1976), 136, jossa — ulkoasioiden osalta — presidentin vastuusta esitetty käsitys ei edellä sanotun mukaan ole oikea. — Sellaisista toimistaan, jotka eivät mitenkään liity presidentin asemaan valtionorganina, presidentti luonnollisesti vastaa kuten muutkin kansalaiset.

Tuomioistuimille kuuluva valvonta. Huolimatta vuosisadan alun legalismista tuomioistuimet ja tuomarit eivät hallitusmuotoa säädettyä

saaneet niin keskeistä asemaa julkisen vallan käytössä, kuin legalismin asema valtaideologiana olisi ehkä edellyttänyt (vrt. *Nousiainen* 1970 a, 5—8). Yhtenä selityksenä tähän on — eikä varmasti aiheetta — mainittu, että autonomian ajan korkein tuomioistuin, senaatin oikeusosasto, oli taipunut noudattamaan sellaisia venäläisen valtionorgaanien antamia säännöksiä, joita monet Suomessa olivat pitäneet tšekäläisen valtiosäännön vastaisesti annettuina ja siten laittomina. Oikeuslaitokseen tai tarkemmin sanoen sen hierarkian huippuun ei täysin luotettu vuoden 1919 perustuslakiuudistuksen aikaan (*Kastari* 1964, 915—917).

Hallitusmuoto jätti tasavallan presidentin päätökset pääsääntöisesti tuomioistuinten valvonnan ulkopuolelle. Tuomioistuimet eivät saaneet — ainakaan nimenomaisella säännöksellä — oikeutta kumota presidentin päätöksiä ja korvata niitä omillaan. Vain yhdessä tapauksessa tehtiin poikkeus: tuomioistuimet — mutta eivät vain tuomioistuimet vaan muutkin viranomaiset — saivat oikeuden puuttua presidentin antamiin *asetuksiin*. Tässäkin kohtaa havaitsemme muistuman sortokausien laillisuustaistelusta. Viranomaiset saivat oikeuden *jättää soveltamatta* presidentin antaman asetuksen, joka on ristiriidassa lain kanssa (HM 92.2 § verr. HM 28 §:ään; laajemmin asiasta s. 329).

Lyhyesti ilmaistuna HM 92.2 § tarkoittaa sitä, että selvitetessä, onko oikeussubjekti käyttäytynyt oikeusjärjestyksen mukaisesti, ei käyttäytymistä arvosteltaessa oteta huomioon lain kanssa ristiriidassa olevaa asetusta. Viranomainen joutuu siis ottamaan kantaa esikysymykseen, onko presidentin antama asetus — jota ehkä muutoin olisi käsillä olevassa yksittäistapauksessa sovellettava — ristiriidassa eduskuntalain kanssa. Jos viranomainen katsoo, että presidentti on jättänyt noudattamatta HM 92.2 §:n normin ja antanut lakia muuttavan asetuksen, se ei kumoa tuolaista asetusta, vaan ainoastaan jättää sen käsillä olevassa yksittäistapauksessa soveltamatta (esim. *Kaira* 1948, 328).

Oikeuskanslerille kuuluva valvonta. Tasavallan presidentin virkatoimia valvoo niiden laillisuuden kannalta myös valtioneuvoston oikeuskansleri, jonka valvonta samanaikaisesti kohdistuu valtioneuvoston jäseniin. Oikeuskanslerilla on oikeus ja velvollisuuskin — vuoden 1812 prokuraattorinohjesäännöstä periytyvän järjestelmän mukaisesti — olla saapuvilla presidentin esittelyssä (HM 46.3 §; OKOS 2.2 §). Jos presidentti menettelee lainvastaisesti virkatoimissaan, oikeuskanslerin on tehtävä siitä *huomautus* (HM 47.2 §; OKOS 3.1 §), jotta presidentin lainvastainen

päätös muutettaisiin tai peruutettaisiin. Jos huomautus jätetään varteenottamatta, oikeuskanslerin tulee merkittyttä mielipiteensä valtioneuvoston pöytäkirjaan. Presidentin lainvastaiseen päätökseen myötävaikuttaneiden ministerien osalta oikeuskanslerilla on lisäksi valta tehdä eduskunnalle ilmoitus mahdollista syytteen nostamista varten.

Oikeuskanslerin ohjesääntö (OKOS) uudistettiin vuonna 1957 (AsK 416). Uudistuksen yhteydessä oikeuskansleri sai oikeuden lausua mielipiteensä valtioneuvoston pöytäkirjaan myös siinä tapauksessa, että »valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jokin luonteeltaan oikeudellinen seikka oikeuskanslerin mielestä antaa siihen aihetta» (OKOS 3.2 §). Tämä asetuksentasoisen ohjesäännön kohta vapautti oikeuskanslerin kannanotoissaan kireästä kaksivaihteisuudesta »lainmukainen — lainvastainen» ja antoi hänelle mahdollisuuden virallisessa muodossa esittää »epäilyksiä» valtioneuvostossa käsillä olevan ratkaisuehdotuksen lainmukaisuudesta (vrt. myös *Rieppula/Timper/Kultalahti* 1976, 165).

Kirjallisuutta (IV.3.A.). Oikeusvaltio-ajattelun aatehistoriasta ks. esim. *Marcic*, *Verfassung und Verfassungsgericht* (1963), 168—201. — Presidentin ja ministerien oikeudellisesta vastuunalaisuudesta sekä ministerille kuuluvasta laillisuusvalvonnasta ks. *Puhakka*, *Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa* (1923); *Erich*, *Suomen valtio-oikeus II* (1925), 23—25, 67—81; *Hakkila*, *Suomen tasavallan perustuslait* (1939), 171—229, 635—672; *Kastari*, *Eduskunta sekä oikeudenkäyttö ja lainvalvonta* (teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia XI*, 1977), 248—260; *Vaarnas*, *Ministeristöjen toiminnan valvonta* (teoksessa *Valtioneuvoston historia 1917—1966 III*, 1977), 206—213. Ministerivastuun ja valvontamuotojen taustasta ks. myös *Jyränki*, *Ministerimyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa* (JFT 1963), 30—53. — Tuomioistuinten osuudesta yhteiskunnan keskeisissä päätöksentekoprosesseissa ks. esim. *Kaira*, *Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana* (teoksessa *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen juhlaulkaisu*, 1948), 311—334; *Kastari*, *Korkeimpien oikeuksiemme aseman muodostuminen ja kysymys lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta* (LM 1964), 909—921; *Nousiainen*, *Korkeimman oikeuden asema Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä* (1970).

B. Valvonta käytännössä

Valtioneuvoston osuus. Presidentin toimiin kohdistuvan laillisuusvalvonnan käytäntö on ollut toinen kuin hallitusmuodon säätäjät kenties arvasivat odottaa. Toimivaltanormien noudattamiseen kohdistuva val-

vontavalta ei ole liioin antanut ministeristölle sen enempää vaikutusta tasavallan presidentin päätöksiin, kuin ministeristöllä olisi ollut ilman tuollaista muodollista valvojan roolia.

Käytännössä ei HM 35 ja 45 §:n tarkoittamia ministerien reaktioita ole esiintynyt ainakaan valtioneuvoston pöytäkirjaan asti vietyinä. Ei ole liioin merkkejä siitä, että ministerit tosiasiaassa olisivat harjoittaneet presidentin päätöksentekoon kohdistuvaa, jatkuvaa, kiinteää ja yksityiskohtaista laillisuusvalvontaa. Varmennus- ja etenkin täytäntöönpano-instituution kuihtuminen varjoksi siitä, mitä hallitusmuotoa säädettäessä otaksuttavasti ajateltiin, osoittaa sekin, kuinka vähäiseksi ministerien harjoittaman laillisuusvalvonnan merkitys on jäänyt ja kuinka epätodennäköisenä valvonnan aktuaalistumista tulevaisuudessakaan pidetään. Valtioneuvoston jäseniä ei ole asetettu eikä vaadittu asetettavaksi syytteeeseen siitä, että he olisivat laiminlyöneet HM 35 ja 45 §:ssä tarkoitetun reaktiovelvollisuutensa. Tällä tasolla presidentin toimivaltanormien tulkinta ei ole siten noussut kiistakysymykseksi. Kenties valtioneuvosto on ollut legalistisen tradition puitteissa valvontaan liian poliittinen orgaani, kenties sen yhteydet eduskuntaan ja eduskuntaryhmiin eivät ole olleet riittävä tai sopiva tausta tässä suhteessa.

Toisaalta on huomattava, että siinä määrin kuin presidentti tekee päätöksensä ministeristön mielipiteen mukaisesti, HM 35 ja 45 §:ssä tarkoitettu valvonta olisi tosiasiaassa ministerien itsekontrollia. Vain siinä tapauksessa, että presidentti poikkeaa ministeristön kannasta, tuolla valvonnalla olisi edes mahdollisuus saada reaalista merkitystä. Tällä linjalla, reaktionä presidentin *itsenäisiin* päätöksiin, varmennuksesta ja täytäntöönpanosta kieltäytyminen olisivatkin voineet saada merkitystä keskeisinä valtio-oikeudellisina instituutioina. Tähän mahdollisuuteen kenties viittaavat *Erich* (1925, 77) ja *Hakkila* (1939, 228) huomauttaessaan, ettei ministerien HM 35 ja 45 §:ssä tarkoitettu toiminta itse asiassa ole laillisuusvalvontaa, vaan ministeristö »vastuunalaisena määrää oman suhtautumisensa» presidentin toimiin.

Rinnan edellä sanotun kanssa on ajateltava kehitystä erinäisissä Länsi-Euroopan maissa. Niissä perustuslaillisen hallitustavan omaksuminen merkitsi aluksi, että valtionpäämiehen päätöksiin myötävaikuttavat ministerit saivat vallan välttää näistä päätöksistä johtuvan oikeudellisen vastuun ja samalla vallan varmentamasta kieltäytymällä estää näiden päätösten voimaantulon. Aikaa myöten kieltäytymisvalta myönnettiin ministereille myös poliittisen vastuun välttämiseksi, mikä samalla

merkitsi, että ministerit saivat täyden vaikutusvallan valtionpäämiehen päätösten asiasisältöön (*Jyräki* 1967, 242—243). Näin ei Suomessa ole käynyt, kuten jäljempänä (V luku) havaitaan.

Ratkaisuehdotuksillaan valtioneuvosto tosin jatkuvasti vaikuttaa siihen, millaisen sisällön presidentin valtuudet käytännössä saavat, mutta tämä vaikutus tapahtuu yleensä asetelmassa joka ei ole niin jyrkästi dikotominen (lainmukainen — ei-lainmukainen) kuin esim. HM 45 § edellyttää. Noihin ehdotuksiin voi kylläkin *implicite* sisältyä myös laillisuuskannanottoja HM 45 §:n mielessä, mutta kuten kohta havaitaan, näiden kannanottojen osalta valtioneuvosto on vain välittäjä; ne eivät alun perin ole valtioneuvostosta lähtöisin.

Tuomioistuinten osuus. Käytännössä tuomioistuimet ovat vain muutamia kertoja käyttäneet HM 92.2 §:n valtuutta jättää lainvastainen asetus soveltamatta (s. 330). Tuomioistuinten valtaa puuttua presidentin päätöksiin ei lavennettu annettaessa vuonna 1950 laki muutoksenhausta hallintoasioissa (154/50). Sen mukaan (4 ja 5 §) valtioneuvoston ja ministeriön päätöksistä on pääsääntöisesti oikeus valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kun valitus tehdään sillä perusteella, ettei päätös ole lainmukainen. Mutta tasavallan presidentin — yksittäistapaustakin koskevat — päätökset jätettiin kokonaan säännöllisen muutoksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle.

Uusi mahdollisuus puuttua tasavallan presidentin päätöksiin avautui tuomioistuimille, tarkemmin sanoen *korkeimmalle hallinto-oikeudelle*, vuonna 1956. Otettuaan erästä tasavallan presidentin tekemää nimityspäätöstä koskevan purkuhakemuksen tutkittavakseen korkein hallinto-oikeus totesi mainittuna vuonna, että tuollaisen *päätöksen purkaminen* kuului sen toimivaltaan samanlaisin edellytyksin, kuin sen purkuvallan käytöstä muutenkin on voimassa (*KHO* 1956 I 16; ks. *KHOL* 3.2 § ja *HPurkuL* 6—10 §).

Valtiosääntöoikeudellista keskustelua purkuvallan suhteesta hallitusmuodon säännöksiin ei juurikaan ole käyty. Oikeuskirjallisuudessa (nimitysasioista vrt. jo *Tarjanne* 1943, 153) on — yleisesti vain oikeusvaltioperiaatteeseen vedoten — katsottu, että muutkin kuin virkanimitystä koskevat presidentin päätökset, joskaan eivät kaikki niistä, olisivat purkukelpoisia (*Kastari* 1956 a, 179—181). Korkeimman hallinto-oikeuden kannanotto voitaneen osaltaan tulkita merkiksi siitä, että hallitusmuodon säännöksiin järjestetty ja valtioneuvostoon keskitetty laillisuusvalvonta-

mekanismi ei ole kaikin osin toiminut tyydyttävästi; legalistinen paine on hakenut uusia ulospääsyeitä. — Toistaiseksi korkein hallinto-oikeus ei ole purkanut tasavallan presidentin päätöksiä.

Oikeusasiamiehen osuus. Siitä, mikä oikeus toisella korkealla lainvalvojalla, eduskunnan oikeusasiamiehellä, on valvoa tasavallan presidentin virkatoimia, esiintyy erityisesti hallitusmuodon säännösten nukan sanonnan vuoksi toisistaan jossain määrin eriäviä käsityksiä. Jos halutaan korostaa eduskunnan asemaa tasavallan presidenttiin nähden, ei ole vaikeuksia omaksua sitä tulkintaa, että lukuunottamatta huomautuksen tekemistä itse presidentille, presidentin valtio- ja maanpetoksen ilmoittamista eduskunnalle ja kenties purkuesityksen tekemistä presidentin päätöksestä oikeusasiamiehellä on presidenttiin nähden samanlaiset valvontaoikeudet kuin oikeuskanslerilla (vrt. *Kastari* 1956 a, 184—196). Korkein hallinto-oikeus on äänestyksen jälkeen ottanut sen kannan, ettei oikeusasiamiehen tehtävänä ole presidentin virkatointen laillisuuden valvonta (*KHO* 1956 I 16). Toisaalta, kun oikeusasiamies valvoo valtioneuvoston jäsenten toimia, hänen valvontansa ministerien myötävaikuttavan roolin vuoksi välillisesti joka tapauksessa kohdistuu myös presidentin toimiin (vrt. *HM* 49.2 ja *OAJ* 4.1 §).

Oikeusasiamiehellä on sama oikeus kuin oikeuskanslerilla olla saapuvilla valtioneuvoston istunnoissa (*OAJ* 2 §), myös presidentin esittelyissä (*Kastari* 1956 a, 188), mutta oikeusasiamies ei ole — jotakin aniharvaa poikkeusta lukuunottamatta — käyttänyt tätä oikeuttaan. Hän on toiminut fyysisesti erillään valtioneuvostosta, eikä hänen tosiasiallinen osuutensa presidentin toimien laillisuusvalvontaan ole tullut läheskään samanlaiseksi kuin oikeuskanslerin huolimatta siitä, että hän esittelylistojen ennakkotarkastuksen välityksellä (*Kastari* 1977, 240) on pystynyt samoin kuin oikeuskansleri (vrt. jälj.) läheltä seuraamaan presidentin päätöksentekoa.

Oikeuskanslerin osuus. Käytännössä on keskeiseksi orgaaniksi presidentin toimiin kohdistuvassa laillisuusvalvonnassa noussut valtioneuvoston oikeuskansleri. Tosin oikeuskanslerin harjoittamassa valvonnassa eivät olennaisiksi ole osoittautuneet ne muodot ja keinot, jotka hallitusmuoto varsinaisesti asettaa hänen käytettäväkseen, vaan *ennakollinen valvontatoiminta*, jonka muodot (valmisteluvaiheessa tapahtuva valvonta

ja esittelylistojen ennakkotarkastus) ovat kehittyneet käytännön tietä, valtiosäännön osoittamien muotojen rinnalle, *praeter constitutionem*.

Viimeistään toisen maailmansodan jälkeen näkyy säännöllistyneen oikeuskanslerin osallistuminen asiain valmisteluun valtioneuvostossa. Tämän toimintamuodon juuret ovat ilmeisesti kahtaalla, toisaalta HM 48.2 §:n säännöstämässä lausunto-instituutiossa (oikeuskanslerin lausunnot presidentille ja valtioneuvostolle) ja toisaalta oikeuskanslerin käyttämisessä lainkirjoitustekniikan asiantuntijana valtioneuvoston piirissä (*Jyränki* 1976, 180 ss.; vrt. *Charpentier* 1929, 220 ss.). Nykyisin tärkein muoto siinä valvonnassa, jonka oikeuskansleri kohdistaa tasavallan presidentin toimiin, on juuri *valmisteluvaiheessa tapahtuva valvonta*. Aloite siihen lähtee ministeriöistä: valtioneuvoston jäsenet tai virkamiehet tiedustelevat oikeuskanslerin kantaa laaditun päätös- tai säädösluonnoksen oikeudellisesta puolesta. Oikeuskanslerinviraston vastaus ennakkotiedusteluun annetaan suullisesti tai kirjallisesti. Vastauksen ytimenä on ilmoitus siitä, mitä asiassa on pidettävä lainmukaisena menettelynä minkälaisia vaihtoehtoja laki sallii tai mikä muuten on lain sisältö tiedustelun alaisessa kohdassa (*Jyränki* 1976, 182; *Leskinen* 1976, 154).

Hallituksen iltakoulussa oikeuskansleri voi oma-aloitteisestikin esittää käsityksensä suunnitellun ratkaisun lainmukaisuudesta. Oma-aloitteisesti voi oikeuskansleri puuttua lainmukaisuuskysymyksiin myös *esittelylistojen ennakkotarkastuksen* perusteella. Käytännössä on näet omaksuttu sellainen tapa, että oikeuskanslerille toimitetaan ennakolta presidentin esittelyssä (ja valtioneuvoston yleisistunnossa) käsiteltäviä asioita koskevat esittelylistat. Nämä listat tarkastetaan ennen päätöksentekotilaisuutta oikeuskanslerinvirastossa sitä silmällä pitäen, onko ehdotetuissa ratkaisuissa huomauttamista lainmukaisuuden kannalta. Tarkastus saattaa antaa oikeuskanslerille aiheen ottaa yhteyden asianomaiseen ministeriin tai esittelijään. Tämän kosketuksen tuloksena voi olla — jos oikeuskansleri asettuu vastustamaan laadittua ratkaisuehdotusta — että lista poistetaan tai että ministeri suoraan omaksuu sen ratkaisuvaihtoehdon, jota oikeuskansleri pitää lainmukaisena (ks. tark. *Charpentier* 1929, 226 s., *Hakkila* 1939, 224 ss., *Jyränki* 1976, 180).

Sekä valtioneuvoston jäsenet että virkamiehet taipuvat yleensä noudattamaan oikeuskanslerin valmisteluvaiheessa ja ennen päätöksentekotilaisuutta esittämiä kannanottoja. Valtioneuvoston jäseniin nähden antaa byrokratian keskuudessa ja koko yhteiskunnassa vallitseva legalismi oikeuskanslerille merkittävää arvovaltaa. Oikeuskansleri on vai-

kusvullaltaan hyvinkin rinnastettavissa yksityiseen ministeriin ja enemmänkin: oikeuskanslerin asemaa myös koko ministeristöön nähden lujittaa hänen käytännössä huomattavasti pitempi virkakautensa ja kiinteä osallistumisensa virallisiin ja tosiasiallisiin (iltakoulu) päätösten-tekotilaisuuksiin.

Kun valtioneuvoston jäsenet harkitsevat suhtautumistaan oikeuskanslerille kohdistettaviin ennakkotiedusteluihin, takana näyttää olevan vaikuttamassa tieto siitä, että oikeuskanslerilla on valta tarpeen vaatiessa esittää *ministerisyytteen* nostamista ja että ministerisyyte-instituutio ei ole jäänyt kokonaan käyttämättä (vrt. *Hidén* 1974, 120—121). Asiaan ei tunnu vaikuttavan se, että ministerisyytteen nostaminen tulkintaerimielisyyksien vuoksi on sangen epätodennäköistä. Liioin ei näytä vaikutusta olevan sillä, että ministerisyytteen nostamisesta viime kädessä päättää eduskunta tai tasavallan presidentti ja että syyteasian ratkaisee valtakunnanoikeus. Jo ministerisyytteen nostamismahdollisuutta pidetään epämääräisenä uhkana ja/tai poliittista uraa vaarantavana (vrt. *Jyränki* 1976, 183—184).

Kysymys ei tosin ole vain syytteistä. Ministeri, joka haluaa säilyttää poliittisen maineensa, pyrkii välttämään jo oikeuskanslerin valtioneuvostossa esittämiä huomautuksia, vaikka ratkaisuehdotus tuossa vaiheessa oikaistaisiinkin oikeuskanslerin kannan mukaiseksi. Jollei ehdotusta oikaista, on oikeuskanslerin pelkkä — jatkotoimittakin jäänyt — *sanelu valtioneuvoston pöytäkirjaan* sellainen vastalause, joka helposti langettaa valtioneuvoston toimien ylle »laittomuuden varjon» (*Honka* 1960, 108). Tällainen varjo pysyy poissa, kun oikeuskansleria kuullaan jo ratkaisujen valmisteluvaiheessa.

Vaikuttamalla valtioneuvoston jäsenten kantoihin oikeuskansleri vaikuttaa *tasavallan presidentille tehtävien ratkaisuehdotusten* sisältöön. Mutta presidentin muodollinen suhde oikeuskansleriin on toinen kuin ministerin. Presidenttiä ei oikeuskansleri pääsääntöisesti voi esittää syytteeseen pantavaksi; oikeuskirjallisuudessa on päin vastoin katsottu oikeuskansleri periaatteellisesti jopa presidentin alaiseksi (*Charpentier* 1929, 223 ja 236).

Silti oikeuskanslerin pelkkä huomautus tai pöytäkirjasanelu näyttäisi myös tasavallan presidentille olevan epämiellyttävä, arvovaltaa vähentävä seikka (vrt. *ibid.* 226). Presidentin ja oikeuskanslerin suhde voittaneenkin ymmärtää siten, että oikeuskansleri toisaalta on tarkoin harkinnut, missä asioissa kannattaa asettua presidentin henkilökohtaista kantaa

vastaan ja että presidentti puolestaan on välttänyt aiheuttamasta konfliktia oikeuskanslerin kanssa asioissa, jotka eivät hänen kannaltaan ole kaikkein tärkeimpiä.

Oikeuskanslerin yleiseltä merkitykseltään kenties tärkeimmäksi toimintamuodoksi on kuvattu »sen seuraaminen, että korkeimpien valtiotelinten, eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välinen kompetenssijako toteutuu sillä tavoin kuin valtiosääntöön sisältyvissä laeissa säädetään» (Leskinen 1976, 156). Kuvaus osunee pääpiirteissään oikeaan; kuitenkin siihen on tasavallan presidentin ja oikeuskanslerin suhteen osalta liitettävä erinäisiä varauksia.

Tasavallan presidentin ratkaistavista asioista on oikeuskansleri ottanut erityisen silmälläpitonsa alaiseksi asetusten antamisen, erityisesti kun se perustuu valtuuslakiin, ja virkanimityksistä päättämisen (Jyränki 1976, 185—186) sekä — eräiltä osin — myös esitysten antamisen eduskunnalle ja lakiehdotusten vahvistamisen (s. 316). Näissä asioissa presidentti näyttää yleensä jättäneen kärjistämättä mahdollisen erimielisyyden oikeuskanslerin kanssa avoimeksi ristiriidaksi ja pikemminkin seurailleen oikeuskanslerin kantoja (vrt. esim. Kekkonen 1976, 89) ja näissä asioissa oikeuskansleri on siten saanut vaikutusmahdollisuutta siitä määrittämiseen, mikä on presidentin valtuuksien sisältö. Samalla ehkä juuri noissa asioissa on ilmennyt suomalaiselle legalismille tyypillistä läpikotaista pyrkimystä muuttaa yhteiskunnalliset ristiriidat kiistoiksi lain tulkinnaasta ja soveltamisesta jopa siinä määrin, että legalismista on tullut helposti käytettävä väline todellisuuden kätkemiseen ja poliittiseen manipulointiin (vrt. Eriksson 1976 a, 171 ja Jyränki 1976, 186).

Oikeuskanslerin ennakkovalvonta on otaksuttavasti vaimentanut tuomioistuinten reaktiohalukkuutta ja poistanut reaktioaiheita, kun on ollut kysymys asetusten perustuslain- ja lainmukaisuuden jälkikäteisestä tutkimisesta (s. 329). Itse asiassa oikeuskansleri on tässä ollut vahvemmassa asemassa kuin HM 92.2 §:n nojalla toimiva viranomainen, koska hän on saattanut estää määräsältöisen asetuksen syntymisen eikä vain aiheuttaa sen soveltamatta jättämistä yksittäistapauksessa (ks. esimerkkitapausta Jyränki 1976, 184—185).

Oikeuskanslerin ennakkovalvonta on ilmeisesti osaltaan vaikuttanut siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden valta purkaa presidentin nimityspäätöksiä on toistaiseksi jäänyt käytöttä. Oikeuskansleri-instituutio on siten tässä — niin kuin myös asetusten tutkimisessa — tosiasiasa astunut tuomioistuimen sijalle.

Erityisen kiintoisa on oikeuskanslerin rooli silloin, kun valvonta tosin muodollisesti kohdistuu presidenttiin mutta sen tosiasiallisena kohteena kuitenkin on eduskunta. Näin on laita oikeuskanslerin osallistuessa *normivalvontaan* ja esittäessä käsityksiä siitä, millainen johtolause tasavallan presidentin eduskunnalle annettaviin lakiehdotuksiin tulisi sisällyttää, ja siitä, onko eduskunnan presidentille vahvistettavaksi toimitettavaan lakiehdotuksen johtolause asianmukainen (laajemmin s. 316). Kun yhä useammissa länsimaissa konstitutionalismi on saanut uuden korostuksen ja painopiste on siirtynyt hallituksen toimien laillisuusvalvonnasta parlamenttien toimien perustuslainmukaisuuden valvontaan, mikä taas on merkinnyt erityisten valtiosääntötuomioistuinten perustamista tai normivalvontavaltuuksien myöntämistä yleisille tuomioistuimille (vrt. *Marcic* 1968, 85, 189), näyttää Suomessa oikeuskansleri yksihenkilöisenä, tältä osin ei-julkisesti toimivana ja muuta kuin tuomioistuinmenettelyä noudattavana organaana paljolti ottaneen sen paikan, joka eräissä maissa kuuluu julkisesti ja joukkotiedotusvälineiden jatkuvan huomion kohteena toimivalle valtiosääntötuomioistuimelle (vrt. *Eriksson* 1976 a, 175). Näin on valtionpäämiehen toimia valvomaan asetettu aparaatti todella ottanut huolehtiakseen siitä, että myös eduskunta pysyy toimivaltansa rajoissa.

Varsinaisen laillisuusvalvonnan ulkopuolelle tosiasiassa jäävät presidentin toimet. Oikeuskansleri näyttää osoittaneen pidättyvyyttä sellaisissa presidentin toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jotka valtioneuvoston piirissä aikaa myöten on erityisen selkeästi alettu katsoa presidentin henkilökohtaisen vallankäytön alaan kuuluviksi, kuten *valtioneuvoston nimittäminen, ennen aikaisten vaalien määrääminen* (vrt. esim. *Merikoski* 1972, 17 ja 24) ja *päätökset ulkoasioissa* (vrt. esim. s. 267). Siten on ehkä syntynyt — samaan tapaan kuin Ranskassa (*actes de gouvernements*) ja etenkin USA:ssa (*political questions*) — alue, joka käytännössä on enimmäkseen jäänyt oikeuskanslerin harjoittaman laillisuusvalvonnan (»kvasituomioistuinkontrollin») ulkopuolelle (vrt. *Kastari* 1956 a, 176—180; *Corwin* 1957, 176—177; *Schwartz* 1955, 153—155; *Jyränki* 1962, 232). Vaikka oikeuskanslerin asiana onkin valvoa myös sellaista presidentin vallankäyttöä, joka tapahtuu valtioneuvoston ulkopuolella, viittaa juuri mainittuun suuntaan esimerkiksi se, että ulkoasioiden alalla on syntynyt presidentin normaalien päätöksentekomuotojen kanssa kilpailevia valtioneuvoston ulkopuolisia ratkaisumuotoja (s. 242). Uudet

muodot korostavat asioiden jäämistä tosiasiallisesti ministeristön (poliittisen) myös oikeuskanslerin (oikeudellisen) valvonnan ulkopuolelle.

Juuri mainittujen asiaryhmien osalta vallanjakoajattelu on jättänyt taemmaksi perinnäisen legalismin; presidentin itsenäinen päätösvalta on toisin sanoen tyydyttänyt samaa yhteiskunnallista tarvetta kuin oikeuskanslerin vaikutusmahdollisuus. Noissa asiaryhmissä on siten puuttunut tarvetta poliittisen päätöksenteon juridisointiin ja sitä kautta tapahtuvaan päätösvallan osittaiseen siirtoon oikeuskanslerille. Kenties on niin, että yhteiskunnassa toisen maailmansodan jälkeen tapahtunut yleinen siirtymä vasemmalle, joka Erikssonin mukaan (1976 a, 174) on kiihdyttänyt hallitustason päätöksenteon juridisointia, on jäänyt heijastumatta juuri noille presidentin itsenäisen päätöksenteon alueille.

Voidaan pitää mahdollisena, 1) että ns. reaaliset argumentit, esimerkiksi orgaanitoimella tavoiteltavat poliittiset ja yhteiskunnalliset päämäärät (vrt. Aarnio 1971, 99—100; Eriksson 1976 a, 171), ovat tavallista suuremmassa määrin päässeet vaikuttamaan valtioneuvoston nimittämistä, ennenaikaisten vaalien määräämistä ja ulkoasiainvallan käyttämisestä koskevien normien tulkintaan, ja 2) että orgaanikäytäntö on melko välittömästi vaikuttanut käsityksiin asianomaisten presidentin toimivaltaa sääntelevien normien oikeasta sisällöstä.

Presidentti ja valtiosäännöstä poikkeaminen. Kun kysymys on tasavallan presidentistä omaa toimivaltaansa sääntelevien normien tulkitsijana, on vielä huomattava, että presidentin toimivallan käyttäminen on eräässä tärkeässä suhteessa toisessa asemassa kuin eduskunnan toimivallan käyttäminen.

Eduskunnalla on näet lainsäädäntötoiminnassa käytettävissä perustuslainsäädäntömenettely, joka sallii eduskunnan ensin myöntää aikomansa lainsäädäntötoimen perustuslain vastaiseksi ja sen jälkeen kuitenkin — määräenemmistön turvin — toteuttaa sen. Tämän menettelyn käyttömahdollisuudesta seuraa, että eduskunta voi vaihtelevissakin yhteiskunnallisissa tilanteissa a) pitää perustuslain tulkinnan entisellään ja b) samanaikaisesti silti toteuttaa lainsäädäntöhankkeita, jotka perustuslaki entiseen tapaan tulkittuna kieltää. Paine eduskunnan toimintaa sääntelevien ja rajoittavien normien tulkinnan muutoksiin jää tämän vuoksi verrattain vähäiseksi (Jyränki 1973, 14—15; sama 1974, 37 ss.).

Presidentin orgaanitoimi taas on aina selitettävä lainmukaiseksi, jos se halutaan toteuttaa tai pitää voimassa. Presidentin itsensä käytettä-

vissä ei ole sellaista oikeudellista mekanismia, joka sallisi hänen myöntää aikomansa toimen lain, jopa perustuslain vastaiseksi ja silti toteuttaa sen.

Presidentti ja hätäoikeus. Käytännössä saattaa kuitenkin esiintyä tilanteita, joissa on pakko presidentinkin toimin ilmiselvästi poiketa valtiosäännön määräyksistä turvautuen ns. hätäoikeuteen. Ks. siitä *Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegointi (1965), 381—387. Sipponen mainitsee, että kun hätäoikeuden nojalla on ryhdytty johonkin toimeen, »eduskunnalle suvereenin kansan edustajana kuuluu se [toimi] kaikkine seuraamuksineen jälkikäteen hylätä tai hyväksyä sekä tarvittaessa liittää se oikeusjärjestykseen ja/tai ryhtyä syytetoimenpiteisiin.» — Kysymys hätäoikeudesta on monimutkainen, eikä siihen ole tilaa tässä laajemmalti puuttua. Käytännössä on hätäoikeuteen toiminnan perusteena viitattu mm. saatettaessa Moskovassa Suomen ja Neuvostoliiton välillä v. 1940 tehty rauhansopimus kansainvälisesti voimaan eduskunnan suostumuksetta. Ks. siitä tarkemmin *Erich*, Lainsäädännöllinen valtuutus ja sen nojalla annetut säännökset, LM 1941, 669—672.

Ilmeinen valtiosäännöstä poikkeaminen ei perusta sellaista ennakkotapausta, johon juridisessa argumentaatiossa voitaisiin vakuuttavasti vedota. Mutta jos valtiosäännöstä poikkeava orgaanikäyttäytyminen muistutuksista tai huomautuksista — tai viimein jopa tällaisista huolimatta — toistuu riittävän useasti samantyyppisen konkreetin asiointilan vallitessa, tullaan lopulta siihen, että on myönnettävä orgaanikäytännön laajentaneen asianomaisen valtiosääntönormin sisältöä tai kumonneen tämän normin kokonaan tai osittain.

Tavanomainen valtiosääntöoikeus. Tavanomaista valtiosääntöoikeutta syntyy ennen muuta sellaisissa tapauksissa, joissa kirjoitetun valtiosäännön normit — vaikka niitä tulkittaisiin laveastikin — eivät anna ohjetta siihen, miten jossakin erityisessä käytännön tilanteessa olisi meneteltävä. Tällöin voidaan puhua *normatiivisen aukon* olemassaolosta (vrt. jälj. esitykseen presidentin valtuuksista valtion budjetin yhteydessä). Aukkotapauksessa valtionorgaani voi vailla normatiivista painetta valita käyttäytymistapansa. Jos kerran omaksuttu käyttäytymistapa toistuu riittävän usein, se luo *tavanomaisen käytännön*. Jos taas tavanomaista käytäntöä noudatetaan riittävän kauan, saattaa seurauksena olla *tavanomaisoikeudellisen valtiosääntönormin* syntyminen. Edellytyksenä on, että asianomainen valtionorgaani [oikeastaan: siinä toimiva(t) henkilö(t)] kokee olevansa oikeudellisesti velvollinen menettelemään niin kuin tapana on ollut ja että tämä käsitys yleisestikin hyväksytään. Tavanomaista valtiosääntöoikeutta katsotaan voivan syntyä ainakin kirjoitettua valtiosääntöä *täydentämään* (*praeter legem*). Kirjoitetun valtiosäännön kanssa ilmeisessä *ristiriidassa*

olevan tavanomaisoikeuden (*contra legem*) syntymisen mahdollisuus sen sijaan on joskus kiistetty valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa (vrt. jälj. esitykseen HM 33.2 §:n tulkinnasta). — Ns. normatiivisista aukoista ks. esim. *Aarnio*, Laki, teko ja tavoite (1975), 152 ss. — Tavanomaisoikeudellisista valtiosääntönormeista ks. a) teoreettisia esityksiä kotimaasta, esim. *Kastari*, Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimuksen erikoisluonteesta (LM 1956), 770—790, ja *Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegoiminen (1965), 286—288, sekä ulkomailta, esim. *Andersen*, Forfatning og Saedvane (1947) ja *Ross*, Dansk Statsforfatningsret I (1966), 33—38; b) esimerkkinä käytännöstä (parlamentaarisen hallitustavan läpimurto ja kuninkaan itsenäisen päätösvalan katoaminen Norjassa v. 1880—1905) *Castberg*, Norges statsforfatning I (1964), 295—315, ja *Eckhoff*, Utviklingslinjer i norsk statsstyre og forfatningsrett 1814—1964 (1969), 38—42.

Kirjallisuutta (V.3.B.). *Kastari*, Voidaanko tasavallan presidentin päätös purkaa ja kuka voi siitä tehdä aloitteen (teoksessa T. M. Kivimäen juhla-julkaisu, 1956) 173—196. — Hallintopäätöksiä purkamisesta KHO:ssa ks. myös *Merikoski*, Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä (1968), 482—484. — Oikeuskansleri-instituution viimeaikaisista kehityssuuntauksista ks. Oikeus-aikakauskirjan tälle instituutiolle omistettuun vihkoon (4/1976) sisältyviä kirjoituksia, erit. *Leskinen*, Oikeuskanslerin asema ja tehtävät, *Eriksson*, Justitiekansler — legalitetens väktare, ja *Jyränki*, Oikeuskanslerin harjoittama ennakkovalvonta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätöksenteossa. — Oikeuskanslerin valvontatoiminnasta ks. myös *Charpentier*, Justitiekanslerns i Finland ställning och befogenheter (JFT 1929), 205—238; *Gellhorn*, Finland's Official Watchmen (University of Pennsylvania Law Review 1966); *Honka*, Oikeuskanslerin asema valtioneuvostossa (Pol 1960), 101—112; *sama*, Justitiekanslern och förvaltningen (NAT 1973); *Kastari*, Oikeuskansleri ja oikeusasiamies (LM 1962), 351—367; *Leskinen*, Syyttäjälaitos, nykyisyyttä ja tulevaisuuden näkymiä (LM 1976); *Sinisalo*, Mitä valtaa on oikeuskanslerilla ja kuka valvoo oikeuskanslerinviraston toimien laillisuutta (HS 1973: 127). — Eduskunnan oikeusasiamiehen vallasta tutkia tasavallan presidentin toimia ks. *Hidén*, Eduskunnan oikeusasiamies (1970), 102—109, jossa on myös luettelo oikeuskirjallisuudessa esitetyistä mielipiteistä ja oikeusasiamiesten omista kannanotoista. — Valtiosääntönormien tulkinnasta käydystä keskustelusta ks. esim. *Kastari*, Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimuksen erikoisluonteesta (LM 1956), 770 ss.; *sama*, Kansalaisvapauksien perustuslainturva (1972), 290 ss.; *Jyränki*, Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos (1973), 11 ss.; *Riepu*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana (1973), 101 ss.

V PRESIDENTINVALTA JA PARLAMENTARISMI

1. JOHDATUS TEEMAAAN

Presidentin vallankäytön itsenäisyydestä. Tasavallan presidentille on valtiosäännön määräyksen pidätetty ratkaistavaksi vähäisempi määrä asioita kuin valtioneuvostolle. Presidentille on näin tullut käytännössä mahdolliseksi perehtyä edes *osaan* niistä asioista, jotka hänen ratkaistavakseen esitetään. Presidentin henkilökohtaisen vallankäytön mahdollisuutta ei ole hukutettu rutiiniasioiden ruuhkaan.

Presidentin työtaakka. *Nousiainen* on laatinut selvityksen valtioneuvostossa loka—joulukuussa 1958 esitellyistä asioista. Valtioneuvoston yleisistunnossa esiteltiin 1215 asiaa, joista 308 esiteltiin edelleen tasavallan presidentille. Presidentille esiteltiin kaikkiaan 758 asiaa, joista arvonimiä ja vastaavia, armonanomuksia, avioliittoerivapausanomuksia sekä kansalaisuutta koskevia oli 452. Ks. Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 III, 1977), 257—258.

Kuitenkin myös presidentin esittelyssä ratkaistavien asioiden määrä on niin suuri, että on otaksuttava presidentin — hallintokoneistossa yleisesti vallitsevan käytännön mukaan — kaikissa olosuhteissa päättävän *joistakin* asioista perehtymättä niihin henkilökohtaisesti ja luottaen valmisteluun sekä sen pohjalta hänelle tehtyyn ratkaisuehdotukseen (toimivallan ns. tosiasiallinen delegointi; ks. *Heckscher* 1958, 158—160; *Uotila* 1963, 35). Kun presidentin päätöksenteko on yleensä kytketty ministeristön myötävaikutukseen, presidentin toimivalta tuollaisissa tapauksissa *tosiasiallisesti siirtyy* esittelevälle ministerille tai koko valtioneuvostolle — ellei peräti asian valmistellelle valtioneuvoston virkamiehelle.

Tässä luvussa jätämme syrjään presidentin toimivallan juuri mainitun siirtymisen ministeristölle. Huomio kiinnitetään toiseen puoleen presidentin ja ministeristön suhteessa. Tarkastelemme ensin sitä vaihtoehtoa, että a) sekä presidentillä että ministeristöllä (vrt. *Nousiainen* 1977, 245) on tosiasiallinen mahdollisuus ennalta määrätä kantansa esittelyssä

ratkaistavaksi tulevaan asiaan, ja että b) presidentti ja ministeristö (ministeristön enemmistö) asettuvat eri kannalle siitä, mikä sisältö asiaa koskevalla presidentin päätöksellä tulee olla. Kysymme, onko presidentillä perustuslain mukaan oikeus (tai: millaisin edellytyksin presidentti voi) käyttää toimivaltaansa vastoin ministeristön mielipidettä. Onko presidentillä oikeus käyttää toimivaltaansa *itsenäisesti*?

Presidentin ja valtioneuvoston *avoimen ja pöytäkirjatun erimielisyyden* ohella käsittelemme tässä luvussa sitä vaihtoehtoa, että presidentti tosiasiallisella käyttäytymisellään riistää ministeristöltä mahdollisuuden asettua omastaan poikkeavalle kannalle virallisessa päätöksentekotilaisuudessa, sekä muita presidentin *henkilökohtaisen vaikuttamisen* muotoja niissä asioissa, jotka valtiosäännön mukaan kuuluvat hänen toimivaltaansa.

Presidentinvallan parlamentaaristumisesta. Kehitystä siihen suuntaan, että valtionpäämies pidättyy toimimasta vastoin ministeristön (enemmistön) mielipidettä, sanotaan tavallisesti valtionpäämiehen vallan parlamentaaristumiseksi. Kuvaus ei Suomen oloissa ole täysin täsmällinen.

Ajattelutapa näyttää olevan seuraava: kun ministeristö on se pääkanava, jonka välityksellä eduskunnan vaikutus pääsee esille hallitustoiminna, merkitsee presidentin päätös, joka poikkeaa ministeristön kannasta, välillistä asettumista eduskuntaa (eduskunnan enemmistöä) vastaan. Mutta jos näin ajatellaan, ei oteta huomioon, että Suomessa pidetään valtiosäännön mukaisena — niin kuin edellä olemme osoittaneet — paitsi parlamentaarista enemmistöhallitusta myös parlamentaarista vähemmistöhallitusta ja ei-parlamentaarista hallitusta. Kaikki nämä hallitustyypit ovat myös esiintyneet käytännössä.

Ainoastaan siinä tapauksessa, että toimessa on parlamentaarinen enemmistöhallitus ja että tällainen ministeristö *yksimielisesti* omaksuu jonkin kannan, voimme suhteellisen varmasti sanoa, että tasavallan presidentti tehdessään päätöksen vastoin ministeristön kantaa saattaa itsensä *välillisesti ristiriitaan myös eduskunnan enemmistön kanssa*. Kun enemmistöhallitukset Suomessa ovat kahden tai useamman puolueen kokoomushallituksia, ne eivät aina ole yksimielisiä kannanotoissaan. Jos enemmistöhallitus on sisäisesti erimielinen, ei presidentti toimiessaan vastoin tällaisen hallituksen enemmistön mielipidettä välttämättä aiheuta välillistä ristiriitaa eduskunnan kanssa.

Jos taas toimessa on parlamentaarinen vähemmistöhallitus tai ei-parlamentaarinen hallitus, ei presidentin ja valtioneuvoston käsitysten yhtenevyydestä tai eroavuudesta saada suoraa johtoa siihen, menetteleekö itsenäisesti toimiva presidentti eduskunnan enemmistön käsitysten mukaisesti vai niitä vastaan. Tuollaisten hallitusten aikana ei presidentin ja hallituksen yksimielisyys ole tae siitä, että eduskunnan enemmistön mieltä noudatetaan. Hankkimalla mieleisensä (vähemmistö- tai ei-parlamentaarisen) hallituksen presidentti voi suotuisissa oloissa aikaansaada tilan, jossa hallitus toteuttaa hänen haluamaansa eikä eduskunnan haluamaa politiikkaa. Toisaalta on myös niin, ettei presidentin vallankäyttö, joka poikkeaa tuollaisen hallituksen kannasta, välttämättä saata presidenttiä vastakkain eduskunnan enemmistön kanssa.

Kun tasavallan presidentti hallitusta muodostettaessa vaikuttaa sen parlamentaariseen pohjaan, siihen mikä kolmesta hallituksen päätyypistä valitaan, hän samalla vaikuttaa niiden kehysten luomiseen, joiden puitteissa hänen vallankäyttönsä itsenäisyyttä on tapana arvioida. Presidentin vallankäytön itsenäisyydellä on eri tilanteissa parlamentarismien kannalta hyvinkin erilainen paino. Tämä varaus on huomattava, kun syvennyttään kysymyksen teoreettiseen ja käytännölliseen puoleen.

Myötävaikutuspisteet ja parlamentarismi. Parlamentarisissa järjestelmissä on valtionpäämiehelle kuuluva valta yleensä siirtynyt poliittisesti vastuunalaisen ministeristön käsiin. Kun tälle siirtymälle etsitään oikeudellista taustakonstruktiota, viitataan tavallisesti ministeristön valtaan kieltää myötävaikutus sellaisilta valtionpäämiehen toimilta, joiden sisältöä ministeristö ei hyväksy (vrt. s. 127). Valtiollisissa järjestelmissä, joissa tuollainen siirtymä on tapahtunut on itse myötävaikutusinstituutio, kuten varmennus, kyllä saattanut olla valtiosäännössä säännelty, mutta nimenomaista sääntelyä vaille on voinut jäädä se, millaisten edellytysten vallitessa myötävaikutus on lupa kieltää.

Varmennus Ranskan III tasavallassa. Ranskan vuoden 1875 valtiosäännössä säädettiin: »Tasavallan presidentin jokaisen päätöksen on oltava ministerin allekirjoittama.» (»Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre.» Loi du 25 février 1875, art. 3.) Varmennuksesta *kieltäytymisestä* ei valtiosäännössä säädetty mitään, mutta ministereille siirtyi käytännössä valta vapaasti harkita, oliko varmennus myönnettävä (ks. s. 15). Ranskan III tasavallan valtiosääntölakien teksteistä ks. esim. *Duverger*, *Constitutions et documents politiques* (1969), 110 ss.

Suomen kirjoitettu valtiosääntö tarjoaa poikkeuksellisen monia myötävaikutuspisteitä, joissa ministeristöllä tai yksittäisellä ministerillä saattaisi olla mahdollisuus myötävaikutuksesta kieltäytymällä estää presidentin päätöksen syntyminen ja tätä tietä päästä ratkaisevasti vaikuttamaan presidentin päätösten sisältöön. Presidentin päätöksentekomenettelyn kulkua seuraten voidaan ajatella seuraavia kieltäytymisen muotoja (vrt. *Kaira* 1941 a, 371—372):

- a) Ministeristö kieltäytyy valmistelemasta asiaa presidentin päätöksentekoa varten.
- b) Ministeristö kieltäytyy kokoontumasta presidentin esittelyyn, jossa asian on määrä tulla päätettäväksi.
- c) Ministeri kieltäytyy esittelemästä presidentille asiaa tai jonkin sisällöistä ratkaisuehdotusta.
- d) Ministeri kieltäytyy varmentamasta presidentin päätöstä.
- e) Ministeristö kieltäytyy täytäntöönpanemasta presidentin päätöstä.

Myötävaikutuksesta kieltäytymistä koskevia erityisiä säännöksiä on vain vaihtoehdoista d) ja e): HM 35 § ja 45 § säättävät *velvollisuuden* varmentamisesta ja täytäntöönpanosta kieltäytymiseen, jos presidentin päätös on (perustus)lain vastainen (s. 124). Mutta siitä, olisiko ministeri/ministeristö lisäksi joissakin muissa tilanteissa *oikeutettu* varmentamisesta/täytäntöönpanosta kieltäytymiseen, ei perustuslaissa ole erityisiä säännöksiä.

Äänestys HM 34 §:stä (1919). Jos tarkkaamme hallitusmuodon syntyvaiheita, voimme saada sen käsityksen, että ajatus myötävaikutuksesta kieltäytymisestä poliittisen vastuun välttämiseksi sinänsä ja kokonaisuudessaan suljettiin keskustelun ulkopuolelle hallituksen neljännen HMeesityksen eduskuntakäsittelyssä vuonna 1919. Sosiaalidemokraattien ed. H. Ryömä näet ehdotti HMe ehdotuksen toisessa käsittelyssä, että HM 34 §:ään lisättäisiin näin kuuluva säännös presidentin päätöksenteosta: »Päätös voi syntyä vain, jos valtioneuvoston enemmistö yhtyy presidentin mielipiteeseen.» Ehdotus ei saanut eduskunnan enemmistön kannatusta; se hylättiin porvarillisten kansanedustajain äänin (ks. 1919 vp ptk 737 ja 740; ks. myös *Ryömän ym. vastal/prvm* 2/HE 17/1919 vp, 66).

Ryömän ehdotus pyrki estämään presidentin valtioneuvoston mieli-

piteestä riippumattoman toimivallan käytön. Kun ehdotus hylättiin, eikö siitä ole tehtävä päätelmää, että eduskunnan enemmistö halusi pitää tien avoinna itsenäiseen presidentinvaltaan? Eikö »lujan hallitusvallan» ideologia edellyttänyt juuri tällaista ratkaisua?

Päin vastoin kuin saattaisimme otaksua, ei Ryömän ehdotuksen hylkääminen vuonna 1919 johtanut siihen, että myöhemmän ajan oikeusdogmatiikka olisi ollut yksimielinen suhtautumisessaan itsenäiseen presidentinvaltaan.

Presidentin henkilökohtaisen vallankäytön muodoista. Tasavallan presidentin vastoin valtioneuvoston mielipidettä tekemistä ratkaisuisista on *Perttunen* (1966, taulukko III) esittänyt valtioneuvoston pöytäkirjojen pohjalta eräitä asiaryhmiä koskevan taulukon (vuodet 1919—1956):

	Laki- ehdo- tukset	Lakien vahvis- taminen	Ase- tukset	Varain- hoito	Virka- nimi- tykset
Ståhlberg	4	1	2	—	2
Relander	2	—	1	—	5
Svinhufvud	1	—	—	3	5
Kallio	—	—	—	—	—
Ryti	2	—	2	—	2
Mannerheim	—	—	1*	—	2
Paasikivi	2	1	1	—	12

Urho Kekkosen tähänastisesta presidenttikaudesta ei vastaavaa selvitystä ole tehty. Jos sellainen tehtäisiin, tuloksena olisi todennäköisesti, että itsenäisen vallankäytön tapaukset nousevat enintään samoihin luke-miin kuin sodanjälkeisenä aikana ennen vuotta 1956 (vrt. *Kekkonen* 1972, 170 ja *sama* 1975, 8—9).

Jos halutaan kuvata presidentinvallan voimakkuutta, presidentin val-lankäytön henkilökohtaisuutta, on tärkeää huomata kaksi seikkaa. Ensimmäinen on edellä olevan taulukonkin osoittama tosiasia, että tasavallan presidentti päättää aika ajoin — mutta verrattain harvoin — toimival-taansa kuuluvan asian vastoin ministeristön enemmistön kantaa siten avoimesti, että tämä ristiriita tulee merkityksi valtioneuvoston pöytäkir-jaan. Toinen on se, että merkinnät valtioneuvoston pöytäkirjaan eivät

* Päättöksen teki pääministerin presidentin sijaisena.

anna täydellistä tietoa siitä, kuinka usein presidentti ajaa henkilökohtaisen kantansa perille niissä asioissa, jotka kuuluvat hänen toimivaltaansa.

Käytännössä presidentit näet näyttävät mahdollisimman pitkälle välttäneen avointa ristiriitaa valtioneuvoston kanssa. Syitä siihen on otaksuttavasti useita. Parlamentarismi — tosin »suomalaiseksi muunnelmaksi» selitettynä (vrt. esim. *KM* 1974: 27, 26) — on virallinen ideologia; siksi pyritään valtiollisen järjestelmän parlamentaarinen julkisivu pitämään mahdollisimman puhtaana. Sitä paitsi yleinen ilmiö on, että valtakäyttäjät pyrkivät kieltämään oman valtansa olemassaolon.

Vallanhaltijat ja valta. Ruotsalainen journalisti *Ake Ortmark* kirjoittaa: »Useimmat vallanhaltijat epäilevät tai joka tapauksessa kiistävät, että heillä on valtaa. Suuri poliitikko haluaa mielellään kuvata itsensä kansantahdon tai puolueen jäsenten työvälineeksi, suuri yritysjohtaja koettaa esiintyä välineenä, joka saattaa tuotantoresurssit kuluttajain toivomusten mukaisesti keskinäiseen yhteistoimintaan, keskeisessä asemassa oleva virkamies on hallituksen lojaali palvelija. Valta turmelee, valta täytyy kieltää. Luultavasti juuri demokraattinen ideologia tekee vallan myöntämisen vallanhaltijalle niin tukalaksi. Demokratiassahan tavallisten ihmisten pitää määrätä. Vallanhaltija, johtaja, esittää palvelijan osaa. Tämä taktisen ujouden erityinen laji, tai tämä syvällä oleva turha kainous, tuntuu olevan tunnusomainen vallanhaltijoille melkein kaikissa ryhmissä ja kaikilla tasoilla.» Ks. *Maktspelen i Sverige* (1967), 15. (Suom. A.J.). Vrt. myös *Heikkilä*, *Paasikivi* peräsimessä (1965), 83.

Tasavallan presidentillä on käytettävissään *monia tapoja harjoittaa henkilökohtaista politiikkaa*, tehdä valtioneuvoston kannasta riippumattomia ratkaisuja. Siihen on muitakin tapoja kuin presidentin valtuuksien käyttäminen avoimesti ristiriidassa valtioneuvoston kanssa. Niitä ovat välillinen vaikuttaminen presidentin esittelyssä tehtävien ratkaisu-ehdotusten sisältöön valtioneuvoston nimittämisen ja virkanimitysten kautta, välittömien toimintaohjeiden antaminen virkamiehille epävirallisesti valtioneuvoston ulkopuolella, ulkoasioita koskeva päätöksenteko suorassa kosketuksessa ulkovaltojen poliittisiin johtajiin, epäviralliset ennakkoneuvottelut valtioneuvoston jäsenten kanssa ja julkisten lausuntojen esittäminen.

Valtioneuvoston pöytäkirjoista saataville tiedoille presidentin ja ministeristön avoimista erimielisyyksistä ei tulekaan antaa liikaa merkitystä presidentin henkilökohtaisen vallankäytön laajuutta arvioitaessa; näillä tiedoilla on pääasiassa vain viitteellinen arvo.

2. PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON AVOIN ERIMIELISYYS: KATSAUS DOKTRIININ JA KÄYTÄNNÖN VUOROVAIKUTUKSEEN

Ståhlberg: itsenäisyyden kannalle. Ensimmäinen presidentti K. J. Ståhlberg lähti siitä käsityksestä, että presidentillä on yksittäistapauksessa oikeus tehdä päätöksiä vastoin ministeristön mielipidettä. Hän toteutti ajatuksensa myös käytännössä.

Ensimmäisen kerran presidentti Ståhlberg käytti toimivaltaansa itsenäisesti heti kautensa alussa vuonna 1919. Kysymyksessä oli päätöksen- teko asetuksesta, joka koski eräiden hallitus- ja hallintoasioiden pidät- tämistä presidentille. Presidentti päätti antaa asetuksen erään yksityis- kohdan osalta toisenlaisena, kuin se valtioneuvoston mielestä oli annet- tava (VNptk 1919: XII f. 1214—1218/19. 12. 1919; ks. myös *Perttunen* 1966, 129—130).

Valtioneuvoston pöytäkirjaan merkittiin presidentin ja ministeristön (tai sen enemmistön) ristiriita edellisen lisäksi useissa muissakin asioissa, kuten päätettäessä esitysten antamisesta eduskunnalle, asetusten anta- misesta, virkanimityksistä ja sopimusneuvotteluihin ryhtymisestä (*Pert- tunen* 1966, 126—150). Kaikkiaan tällaisia tapauksia kertyi Ståhlbergin kautena toistakymmentä. Lisäksi tulivat armahdusasiat.

Presidentin oikeutta itsenäisiin ratkaisuihin eivät Ståhlbergin kauden ministeristöt näytä ryhtyneen kiistämään. Ne eivät liioin pyrkineet kiel- tämällä myötävaikutuksensa estämään presidenttiä toimimasta itsenäi- sesti; eräästä rajatapauksesta tulee kohta puhe. Käytännön tasolla ei syntynyt HM 35 §:n ja 45 §:n tulkintaongelmia. Ei ole liioin merkkejä siitä, että oikeuskansleri olisi puuttunut presidentin alulle panemaan käytäntöön.

Vuoden 1924 tapahtumat: keskustelu presidentin vallasta. Presidentti Ståhlbergin valtioneuvoston kannasta ajoittain poikennut vallankäyttö ei aluksi herättänyt keskustelua lainopillisissa julkaisuissa eikä sanoma- lehdistössä. Vasta Ståhlbergin toimet vuoden 1924 alussa, jotka huipen- tuivat ministeristön vaihdokseen ja ennenaikaisten vaalien määräämi- seen (s. 88 ja 196), laukaisivat liikkeelle niin oikeusdogmaatikkojen kuin poliitikkojenkin keskustelun tasavallan presidentin asemasta sekä presi- dentin itsenäisen vallankäytön ja parlamentarismin suhteesta.

Vuoden 1924 kriisissä erimielisyys presidentin ja ministeristön kesken ilmeni ennen virallista päätöksentekotilaisuutta. Presidentti tiedusteli

pääministerin välityksellä yksityisesti ministeristön kantaa, ja kun pääministeri ilmoitti ministeristön vastustavan vaalimääräyksen antamista, presidentti selitti siitä huolimatta pitävänsä vaalimääräystä välttämättömänä. Kun ministeristö ilmoitti pyytävänsä eroa, jos presidentti pysyisi kannassaan, presidentti ryhtyi tunnustelemaan uuden hallituksen muodostamismahdollisuutta (*Maakansa* 1924: 15; *Blomstedt* 1969, 445). Kallion ministeristö sai pyytämänsä eron ennen kiistanalaisen vaalimääräyksen antamista. Käytettävissä olevat lähteet osoittavat, että pääministeri Kallio itse oli kiistakysymyksestä tosiasiallisesti presidentin kanssa hyvin pitkälle samaa mieltä (ks. esim. L. Ingmanin muistiinpanot 17. 12. 1923, VA). *Blomstedtin* mukaan (1969, 445) Kallio esittämällä hallituksensa eronpyynnön »halusi antaa presidentille tilaisuuden toimia». Tapahtumainkulku todistaakin presidentin ja pääministerin hiljaisesta yhteisymmärryksestä (ks. myös *Jutikkala* 1977, 148). Todellinen risti-riita oli presidentin ja eduskunnan välillä; se ratkesi jälkimmäisen tap-
pioksi.

Toisaalta havaitsemme, ettei tasavallan presidentti tehnyt päätöstään, ennen kuin ministeristö oli vaihdettu. Täsmällistä ja luotettavaa vastausta vaille on toistaiseksi jäänyt kysymys, katsoiko presidentti, että kiistanalaisen päätöksen tekemiselle ennen ministeristön vaihdosta oli olemassa valtio-oikeudellisia esteitä (vrt. *Ståhlberg* 1927, 80).

Itse asiassa kysymys ei vuonna 1924 ollut yksiselitteisestä tapahtumasarjasta; presidentin ja ministeristön toimista voitiin saada tukea monenlaisillekin lainopillisille konstruktioidelle. Pitkän päälle tuo tapahtumasarja tuli kuitenkin vahvistamaan käsityksiä siitä, että presidentti saattoi toimia vastoin valtioneuvoston kantaa — viime kädessä jopa valtioneuvostoa vaihtamalla (vrt. jo *Erich* 1924 a, 100).

Millään taholla ei vuonna 1924 väitetty tasavallan presidentin toimineen perustuslainvastaisesti. Poliittinen keskusta hyväksyi presidentin toimet, ja vasemmiston piirissä todettiin, että presidentin päätös oli »ainoa oikea» (*SSd* 1924: 13). Oikeisto sitä vastoin arvosteli presidenttiä siitä, että tämä — vaikka olikin oikeutettu vaatimaan ennenaikaisten vaalien toimeenpanoa — oli menetellyt vastoin eduskunnan enemmistön tahtoa ja että tämä ei ollut vaalimääräykseensä myötävaikuttamaan kutsunut sellaista ministeristöä, jolla olisi ollut edes jonkin eduskuntaryhmän etukäteiskannatus, siis parlamentaarista hallitusta (*US* 1924: 14). Pohjimiltaan tämäkään arvostelu ei ollut oikeudellista.

Oikeiston poliittinen arvostelu herätti oikeusdogmaatikkojen keskustelun. Pääkeskustelijoina olivat Robert Hermanson ja Rafael Erich.

Robert Hermanson esitti aluksi kolmiosaisen ajatusrakennelman tasavallan presidentin toimivallan itsenäisyydestä: 1) Presidentti ei toimivaltansa käyttäessään ole sidottu eduskunnan eikä ministeristön mielipiteeseen. 2) Jos presidentti ei kykene saamaan ministeristöä myötävaikutamaan (*»till medverkan förmå»*) aikomaansa päätökseen, hän on oikeutettu vapauttamaan ministeristön ja nimittämään sen tilalle toisen. 3) Jos eduskunta tuollaisen ministeristönvaihdon jälkeen antaa uudelle ministeristölle epäluottamuslauseen, presidentillä on oikeus määrätä ennenaikaiset vaalit ja oikeus pysyttää tämän jälkeen ministeristö toimessa epäluottamuslauseesta huolimatta (*Hermanson 1924*).

Argumentoidessaan presidentin itsenäistä päätösvaltaa Hermanson viittasi HM 43.2 §:ään, jossa hänen mielestään edellytettiin presidentin voivan tehdä päätöksensä vastoin ministeristön kantaa (*Hermanson 1924 a, 66*). Lisäksi Hermanson katsoi HM 35 ja 45 §:n tukevan mielipidettään. Hänen saatetaan olettaa ajatelleen, että noilla säännöksillä on mieltä oikeastaan vain sellaisissa tapauksissa, joissa presidentti päättää vastoin ministeristön kantaa (vrt. s. 127). Lopuksi Hermanson käytti yleisluontoisempaa perustelua: itsenäisen päätösvaltan riistäminen presidentiltä olisi »vastoin perittyä oikeuskäsitystä valtionpäämiehen asemasta, oikeuskäsitystä, joka ei ole sellainen, että sen olisi katsottava kumoutuneen sen johdosta, että valtiomuodosta on tullut tasavaltainen» (*ibid. 68*). Vuonna 1919 vaadittiin lujaa hallitusvaltaa. »Valta ilman vastapainoa on vaarallinen; hallitseva eduskunta on mielettömyys» (*ibid. 71*).»

Vaikka Hermanson ilmaisi ajatuksensa jossain määrin epämääräisesti, hänen täytyy katsoa erottaneen ministeristön vastuusta kieltäytymisen muunlaisesta ristiriidasta presidentin ja ministeristön kesken. Itse asiassa Hermanson kirjoittikin, että ministeristö voi vastuuseensa vedoten kieltäytyä täytäntöönpanemasta presidentin päätöstä (*»vägra att befordra beslutet därom till verkställighet»*). Tästä tilanteesta presidentti saattoi selvittää vapauttamalla ministeristön ja nimittämällä uuden (*ibid. 66*). — Tämä puoli Hermansonin ajatuksista jäi myöhemmin syrjään, ja vain hänen presidentin itsenäisyyttä korostava kantansa pysyi esillä.

Toisen oikeusdogmaattisen puheenvuoron esitti valtio-oikeuden tut-

kija Rafael Erich, joka vuonna 1919 oli yhtä lailla kuin Hermanson vastustanut myös osittaisparlamentarismia vaikkakin lopulta eduskunnan jäsenenä taipunut stählbergiläisen perusmallin kannalle. Vuoden 1924 tilanteessa Erich jossain määrin tarkisti aikaisempia käsityksiään ja asetui dogmaattikkona presidentinvaltaa rajoittavammalle kannalle kuin Stählberg, joka itse oli presidentin toimesta. Nyt Erich esitti, että presidentin henkilökohtaiselle vallankäytölle asettavat rajoja parlamentaariset periaatteet: presidentin vallankäytössä pitää olla myötävaikuttajana hallitus, joka nauttii eduskunnan luottamusta. Presidentin vallankäytön rajat näkyvät siitä, että ministeristöllä on valta evätä myötävaikutuksensa presidentin toimiin *kieltäytymällä valmistelemasta ja esittelemästä* presidentille sellaista ratkaisua, josta se ei halua ottaa poliittista vastuuta. Ministerien on pakko esitellä vain ne asiat, jotka presidentti lain mukaan on velvollinen hoitamaan (esim. virkojen täyttäminen) tai jotka koskevat presidenttiä henkilökohtaisesti (esim. ylipäällikkyuden luovuttaminen).

Erich korosti myös presidentin ja valtioneuvoston välisen ristiriidan ratkaisun epävirallista luonnetta: mielipiteitten sovittelun presidentin ja valtioneuvoston kesken tulee säännönmukaisesti tapahtua epävirallisesti, presidentin esittelyn ulkopuolella. Tässä vaiheessa presidentti voi yrittää vaikutusvallallaan täivuttaa ministeristön kannalleen tai — ellei hän siinä onnistu — ministeristön eroamaan. Jos presidentti onnistuu pakottamaan esille ministeristön eronpyynnön, hänen tulee vielä saada aikaan hallitus, jolla on kiistanalaisessa asiassa sama kanta kuin hänellä.

Erich esitti käsityksensä ensin ruotsinmaalaisessa aikakauslehdessä (Svensk Tidskrift 1924) ja perusteli niitä juridisesti vielä yksityiskohtaisemmin kotimaassa julkaistussa kirjoituksessa (JFT 1924). Erichin mukaan ei ollut osoitettavissa yleissäännöstä, josta presidentille johtuisi oikeus määrätä ministeri esittelemään jotakin asiaa. Vuoden 1922 VNOS 3.1 §:ssä tosin säädettiin, että »tasavallan presidentti määrää, milloin asiat ovat esiteltävät, jotka hän ratkaisee valtioneuvostossa», mutta säännös koski Erichin mukaan vain esittelyn ajankohtaa, ei sen sisältöä. Presidentti oli antamansa vakuutuksen mukaan (HM 24 §) velvollinen »voimassapitämään tasavallan valtiosääntöä ja lakeja», mutta tästä johtui Erichin mielestä presidentille oikeus ja velvollisuus päättää vain lakimääräisten — eikä siis harkinnanvaraisten asioiden, kuten ennenaikaisen vaalien määräämisen — esittelystä (Erich 1924 a, 117—120).

Myöhemmin on Erichin konstruktiota vastaan esitetty, ettei ministeristö sen avulla kykene estämään presidentin itsenäistä päätöksentekoa sellaisissa tapauksissa, joissa ratkaisuehdotus kyllä esitellään presidentille ministeristön kannan mukaisena mutta presidentin ratkaisu poikkeaa esittelystä (*Kastari* 1940, 256—257).

Ståhlbergin käsitys presidentinvallan itsenäisyydestä (1927). Kolme vuotta edellä selostetun keskustelun jälkeen presidentti Ståhlberg julkaisi Oslossa pidetyt luentonsa, joissa hän myös oikeusdogmaattisella tasolla esitteli ja eritteli tasavallan presidentin asemaa. Luennoista havaitaan Ståhlbergin ja Hermansonin aatemaailman 1920-luvulla — niin kuin edelliselläkin vuosikymmenellä — eronneen siinä, että vastoin Hermansonin antiparlamentaarista ideologiaa Ståhlberg oli edelleen valmis josain määrin korostamaan parlamentarismien merkitystä. Parlamentarismin ydinsisältönä Ståhlberg piti *yhteistoiminnan* ajatusta. Mutta loppulemisseään Ståhlbergin ajattelu ei sittenkään paljon poikennut Hermansonin käsityksistä: Ståhlberginkin mielestä *presidentin valtaoikeudet olivat reaaliset*. Suomen oloihin soveltuu parhaiten sellainen järjestelmä, että presidentti todella käyttää sitä valtaa, jonka valtiosääntö hänelle suo: »Presidentti on siis sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteeseensä.» (*Ståhlberg* 1927, 54—55)

Parlamentarismiin kuuluu Ståhlbergin mukaan, että valtionpäämiehen päätöksiin myötävaikuttaa eduskunnalle poliittisesti vastuunalainen ministeristö. Parlamentaarisen periaatteen tarkoituksena on — kuten jo mainittu — yhteistoiminnan ja luottamuksen aikaansaaminen eduskunnan ja toimeenpanevan vallan välille. Säännös siitä, että ministeristö on nimitettävä eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, otettiin Ståhlbergin käsityksen mukaan vuonna 1917 valtiosääntöön, jotta saataisiin takeet, ettei hallitustoimintaa johdeta suuntaan, jota eduskunta ei voi hyväksyä (*ibid.* 20).

Myöhempi tarkastelija jää kysymään, millä tavoin nuo takeet sitten tehoavat. Jos presidentti käyttää valtaansa yksittäistapauksittain vastoin ministeristön mielipidettä — kuten Ståhlberg sekä poliitikkona että oikeusdogmaatikkona edellytti voivan tapahtua — ei eduskunta välillisesti, ministeristöön vaikuttamalla, pääse ohjaamaan *koko* hallitustoiminnan suuntaa. Eikö presidentin ja ministeristön välisen ristiriidan ratkaisu edellisen eduksi olennaisesti heikennä eduskunnan vaikutusta hallitustoiminnan suuntaan?

Ståhlbergin ratkaisu oli siinä, että hän Hermansonin tapaan erotti ministeristön vastuusta kieltäytymisen siitä tapauksesta, että presidentin ja ministeristön välille muuten syntyy ristiriitaa presidentin päätöksen sisällöstä. Mikäli presidentti ja ministeristö todella tärkeässä asiassa pitävät kiinni omasta kannastaan, Ståhlberg kirjoitti, »(...) täytyy asianomaisen ministerin tai ministeristön erota, jos presidentti voi saada toisen sijaan, taikka jos se ei olisi presidentille mahdollista, tämän luopua mielipiteensä toteuttamisesta» (*ibid.* 56). Tuollaisesta syystä esitettyä ministeristön eronpyyntöä Ståhlberg nimitti »tosiasialliseksi varmentamisesta kieltäytymiseksi» (*ibid.* 80). Ståhlberg ei vain riittävän selvästi ja yksiselitteisesti osoittanut, missä vaiheessa tuollainen vastuusta kieltäytyminen tapahtuu ja millaisia oikeudellisia seuraamuksia siitä on; hän ei — kuten Hermanson — suoraan viitannut täytäntöönpanosta kieltäytymiseen. Vapauttaako eronpyyntö ministeristön myötävaikutusvelvollisuudesta, kunnes on saatu selko ministeristön vaihtamismahdollisuudesta? Jos vaihdosta ei saada aikaan, lujittaako sen toteaminen vanhan ministeristön asemaa niin, että jälkimmäisellä on oikeudellinen valta kieltää myötävaikutuksensa? Tähän *Paavo Kastarin* (1940, 256 ss.) myöhemmin kehrittelemään kysymykseen ei Ståhlberg ajatuksiaan kärjistänyt.

Orgaanikäytäntö Relanderin ja Svinhufvudin kaudella. Vuoden 1924 kriisiä seuranneiden viidentoista vuoden aikana jäi lainopissa vallitsevaksi Hermansonin/Ståhlbergin kanta ja siitäkin se puoli, joka korosti presidentin ratkaisuvallan itsenäisyyttä suhteessa valtioneuvoston mielipiteeseen. Tämä kanta sai katetta myös vuoden 1924 jälkeisestä orgaanikäytännöstä, samalla kun se legitimoiti tuota käytäntöä (esim. *Björksten* 1929, 134; *Tarkiainen* 1938, 96; *Hakkila* 1939, 190—191).

Ståhlbergin linjaa jatkoivat presidentin toimessa Lauri Kr. Relander ja P. E. Svinhufvud, jotka kumpikin tekivät erinäisiä valtioneuvoston pöytäkirjastakin ilmeneviä itsenäisiä ratkaisuja samantapaisissa asioissa kuin Ståhlberg presidenttinä oli tehnyt.

Relanderin kouluesimerkki. Yksi edellä mainituista tapauksista sattui tammikuussa 1930, jolloin presidentti Relander nimitti Helsingin yliopiston kasvatustieteen professorin virkaan ylim. professorin A. H. L:n yliopiston oman ehdotuksen mukaisesti mutta vastoin valtioneuvoston yksimielistä kantaa. Relander kertoo päiväkirjassaan: »Kun tämän päätöksen vakuu-
deksi löin nuijalla pöytään, oli siinä lyönnissä hieman siitä voimasta, mitä tuntee silloin kun on yksin. Minähän en ollut yksin sanan täydessä laa-

juudessa, kantanihan perustui yliopistoviranomaisten lausuntoihin, mutta hallituksessa olin yksin. Tällä päätöksellä statueerattiin oikein kouluesimerkki siitä, ettei presidentin oikeus tällaisissa asioissa ole ainoastaan muodollinen vaan myöskin asiallinen.» Ks. Presidentin päiväkirja II (1968), 375.

Selittäessään äsken mainittua päätöstään presidentti Relander esitti varteen otettavan seikan: jokainen presidentin itsenäinen päätös vahvistaa hänen periaatteellista oikeuttaan käyttää valtaansa vastoin valtioneuvoston mielipidettä.

Vuoden 1924 jälkeen presidentin ja ministeristön välinen kiista yksittäisen asian ratkaisemisesta on vain kerran, nimittäin vuonna 1932, johtanut ministeristön eroon. Tällöin eronpyyntö seurasi presidentin virallista ratkaisua. Tapaus oli seuraava.

Presidentti Svinhufvud kieltäytyi vuonna 1932 antamasta eduskunnalle J. E. Sunilan johtaman ministeristön hänelle esittelemää esitystä koronsäännöstelystä. Sunilan hallitus oli porvarillinen enemmistöhallitus, ja esityksen antamista kannatti hallituksen maalaisliittolainen enemmistö. Muut porvarilliset puolueet vastustivat esityksen antamista. Pääministeri Sunila piti presidentin kielteistä päätöstä niin vakavana iskuna politiikalleen, että heti päätöksen jälkeen esitti presidentille hallituksensa eronpyynnön (*Juva* 1961, 487; *Jääskeläinen* 1977 a, 509—510; *US* 1932: 333).

Sunilan hallituksen eronpyyntöä voidaan tuskin pitää yleensä myötävaikutuksesta tai erityisesti poliittisesta vastuusta kieltäytymisenä. Pikemminkin se oli protesti, vastalause presidentin menettelyä kohtaan tai — niin kuin myös sanottu (*Kekkonen* 1972, 170) — väistämätön seuraus hallituksen omista sisäisistä erimielisyyksistä. Se ei aiheuttanut sellaista kriisiä, joka olisi pysyvästi vaikuttanut presidentin yleiseen asemaan: presidentti ei joutunut vastakkain eduskunnan enemmistön kanssa. Kun presidentti nimitti eroa pyytäneen ministeristön tilalle parlamentaarisen vähemmistöhallituksen, eduskunta ja sen ryhmät tyytyivät tähän. Presidentin itsenäinen ratkaisu hyväksyttiin, ja hyväksyminen puolestaan vahvisti presidentin asemaa.

Presidentti Svinhufvudin kerrottu menettely oli samalla esimerkki valtionpäämiehen ns. *estämisvallan* (ransk. *faculté d'empêcher*) käyttämisestä: presidentti kieltäytyi käyttämästä toimivaltaansa. Sekä koti- että ulkomaisessa kirjallisuudessa on arvioitu, että parlamentarismien paineessakin valtionpäämies helpoimmin säilyttää päätöksentekonsa itse-

näisyyden silloin, kun on kysymys estämisvallan käytöstä (esim. *Tarkkainen* 1938, 116—122). Aktiivisesta päätöksenteosta kieltäytyvään valtionpäämieheen on vaikea soveltaa niitä opillisia konstruktioita, joiden lähtökohtana on ministeristön eikä valtionpäämiehen kieltäytymisoikeus.

Kastarin oppirakennelma ja keskustelu siitä (1940—1941). Svinhufvudia seurasi tasavallan presidenttinä Kyösti Kallio, joka tässä toimessa ei tavoitellut henkilökohtaista vaikutusvaltaa. Ero Svinhufvudin presidenttikauteen tulikin näkyväksi. Kalliota voidaan luonnehtia parlamentaariseksi valtionpäämieheksi, joka toimi niiden ehdotusten mukaan, joita hänen aikanaan toimessa olleet enemmistöhallitukset tekivät. Valtioneuvostoon nähden Kallion itsenäinen vallankäyttö rajoittui pariin vähämerkityksiseen tapaukseen (erivapausasioita).

Juuri Kyösti Kallion presidenttikaudella — aivan sen viime aikoina — esitettiin uusi täsmällinen konstruktio presidentin ja valtioneuvoston välisen ristiriidan ratkaisemisesta. Sen teki Paavo Kastari, joka väitöskirjassaan vuonna 1940 (*»Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan»*) rakensi uuden konstruktion *sekä* Erichin *että* Hermansonin/Ståhlbergin mallin pohjalle. Erichin alulle panemaan traditioon Kastari liittyi siinä, että hän selvästi osoitti pisteen, jossa ministeristö saattaa kieltää myötävaikutuksensa ja että hän kytki tähän kieltäytymiseen selkeän oikeusvaikutuksen. Hermansonin/Ståhlbergin linjaa Kastari taas seurasi siinä, 1) että hän periaatteellisesti myönsi presidentin oikeuden päättää vastoin valtioneuvoston mielipidettä, 2) että hän — nyt ajatuksen loppuun saakka kehittäen — tarkasti erotti toisistaan ministeristön pelkän västustavan kannan ja ministeristön poliittisesta vastuusta kieltäytymisen, ja 3) että hän näki hallituksen vaihdoksessa presidentin ulospääsyt vastuusta kieltäytymisen tapauksesta.

Kastari esitti itse asiassa uuden tulkintarakennelman, jonka hän perusti ministerien poliittisen ja oikeudellisen vastuun rinnastamiseen, viime kädessä HM 36 §:n laveaan tulkintaan. Hän ajatteli hallitusmuodosta olevan johdettavissa sen periaatteen, että *valtionpäämiehen vallankäytössä täytyy aina olla myötävaikuttaja, joka kantaa siitä sekä oikeudellisen että poliittisen vastuun*. Ministerit kantavat oikeudellisen vastuun, ja heillä on myös valta kieltäytyä sitä ottamasta. Samalla tavoin ministerit vastaavat presidentin päätöksistä myös poliittisesti, ja tämänkin vastuun ottamisesta heillä on oikeus kieltäytyä. Jos valtioneuvosto kieltäytyy ottamasta poliittista vastuuta presidentin päätök-

sestä, tämä päätös on kieltäytymisen takia syntymistavaltaan perustuslainvastainen, minkä vuoksi asianomainen ministeri on oikeutettu ja velvollinen kieltäytymään sitä varmentamasta (vrt. HM 35 §). Presidentin päätös ei tästä syystä tule voimaan. Tilanne laukeaa kuitenkin presidentin eduksi, jos presidentti oma-aloitteisesti vapauttaa vastuusta kieltäytyneen ministeristön ja nimittää tilalle uuden, joka haluaa ottaa päätöksestä johtuvan poliittisen vastuun.

Kastari ei pitänyt sinänsä perustuslainvastaisena sitä, että presidentti tekee päätöksen vastoin valtioneuvoston mielipidettä. Tällä tavoin hänkin legitimoii siihen asti noudatetun orgaanikäytännön ja selitti, että valtioneuvosto oli pöytäkirjaan viedyssä ristiriitatapauksissa kaikesta huolimatta täytäntöönpanovaiheessa suostunut ottamaan presidentin päätöksestä poliittisen (= parlamentaarisen) vastuun (*Kastari* 1941 b, 42–43). Mutta toisaalta Kastari — ensimmäisenä Erichin jälkeen — selkeästi osoitti kohdan, jossa presidentinvallan pitää taipua — ainakin toistaiseksi. Tähän on tosin lisättävä, että myöntämällä presidentille kriisin laukaisemiseksi vallan vapauttaa eduskunnan luottamusta nauttiva ministeristö Kastari ei oppirakennelmassaan lopultakaan liukunut kovin pitkälle parlamentaariseen suuntaan.

Kaiken kaikkiaan voidaan silti sanoa, että Kastarin esittämä oikeusdogmaattinen konstruktio vastasi Kallion presidenttikauden yleisiä tendenssejä. Siinä voidaan nähdä vaikutusta siitä parlamentarismille edullisesta poliittisesta ilmastosta, joka vuosina 1937–39 rauhanaikaisen vahvan enemmistöhallituksen aikana oli syntynyt ja jonka vallitessa tasavallan presidentti oli jäänyt syrjään tosiasiallisesta päätöksenteosta. Samalla Kastarin oppirakennelma pyrki itsekin aktiivisesti vaikuttamaan valtionelinten suhteisiin parlamentarismia korostavasti. Jos vuosien 1937–39 poliittinen ilmasto olisi jäänyt pitkäaikaiseksi ja tasavallan presidentti pitkään pidättynyt itsenäisestä vallankäytöstä, Kastarin oppirakennelmasta olisi hyvinkin saattanut tulla yleisesti hyväksytty valtiosäännön tulkinta.

Tosiasiassa kehitys kulki toiseen suuntaan. Vuoden 1940 jälkipuoliskolla — jo Kallion kauden lopulla pääministerin hoitaessa presidentin tehtäviä — alkoi vaihe, jonka aikana presidentinvallasta tuli vahvempi kuin koskaan siihen mennessä (*Jansson* 1959; ks. myös *Laakso* 1975, 250–252). Tätä uutta todellisuutta Kastarin oppirakennelma ei vastannut. Rakennelmaa eivät liioin hyväksyneet muut oikeusdogmaatikot, jotka puolsivat perinteisen lainopin käsityksiä, Hermansonin/Ståhlbergin tul-

kintalinjaa. Pääargumentiksi Kastarin ajatuksia vastaan tuli lainoppi-neiden väittelyssä lopulta se, että jos ne hyväksyttäisiin, »tasavallan pre-sidentin itsenäinen päätösvalta häviäisi» (*Kaira* 1941 a, 382).

Vastaväittäjän käsityksiä. Paavo Kastarin vastaväittäjä Kaarlo Kaira piti keväällä 1941 Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen kokouksessa esitel-män (*Kaira*, Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneu-vosto, LM 1941, 367—386), jossa hän torjui Kastarin käsitykset. Kaira huo-mautti, ettei Kastarin teoria soveltunut hallitusmuodon rakenteeseen eikä siinä omaksuttuihin oikeusteknisiin käsitteisiin. Jos Kastarin käsitykset hyväksyttäisiin, Kaira selitti, »valtiosääntömme systeemi kaksine eri valta-piirin omaavine hallituselimineen — tasavallan presidentti ja valtioneu-vosto — kävisi tarpeettomaksi ja turhaksi» (*ibid.* 383). Kun presidentille oli valtiosäännössä annettu eri toimivaltapiiri kuin valtioneuvostolle kolle-giona, presidentin toimivaltapiiri oli pidettävä voimassa eikä sallittava valtioneuvoston lopullisesti määrätä sen sisäpuolelle kuuluvien ratkaisujen sisällöstä. — Kairan käsityksiin yhtyi jo em. tilaisuudessa usea arvovaltai-nen puhuja. Kastarin edellisenä vuonna esittämästä toisenlaisesta ajatus-kannasta ei tilaisuudessa puhuttu mitään. Tämän johdosta Kastari aloitti asiasta keskustelun sanomalehtien palstoilla, joilla syntyikin polemiikkia. Vallitsevaa käsitystä presidentinvallasta tämä keskustelu ei muuttanut, pikemminkin vahvisti sitä. Ks. *Kastari*, Näkökohtia presidentin vallan-käyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen (teoksessa Urho Kekkosen juhlaulkaisu, 1975), 75—76, erit. av. 12.

Kun tarkasti lukee sen, mitä Paavo Kastarin vastaväittäjä, Kaarlo Kaira vuonna 1941 kirjoitti, havaitsee, että *Kaira itse asiassa meni pitem-mälle kuin sekä Hermanson että Ståhlberg olivat omissa oppirakennel-missaan menneet*. Kaira nimittäin — vaikkakin asettui yleisesti puolta-maan Hermansonin/Ståhlbergin linjaa — tosiasiasa kiisti ministeristön oikeuden missään vaiheessa vetäytyä myötävaikutuksesta kieltäytymällä ottamasta poliittista vastuuta presidentin päätöksestä. Hän selitti, että epäonnistuessaan hallituksen vaihtamisessa presidentin oli taivuttava ja luovuttava aikomastaan toimenpiteestä, »jollei hän katso aikomaansa päätöstä niin tärkeäksi, että hän siitä poliittisesta jännityksestä huoli-matta, mikä siitä saattaa johtua, päättää ryhtyä aikomaansa toimenpitee-seen» (*Kaira* 1941 a, 385).

Kaira olikin ehkä ensimmäinen oikeusoppinut Suomessa, joka — huo-limatta esityksensä tietyistä epäjohdonmukaisuuksista (vrt. esim. *ibid.* 386) — siirtyi käsittelemään ministeristön eronpyyntöä *tosiasialli-sena* eikä oikeudellisena keinona vaikuttaa presidentin toimintaan. Tämä seikka on epäilemättä yhdistettävissä siihen, että jo Svinhufvudin presi-

denttikaudella Kaira oli esiintynyt vahvan presidentinvallan legitimoidena puolustaessaan oikeusdogmaattisin perustein Svinhufvudin menetelyä hallitusta muodostettaessa vuonna 1936 (*Laakso* 1975, 162—163).

Samoihin aikoihin kuin Kastari ja Kaira kävivät keskustelua presidentinvallan oikeudellisista rajoista, nimittäin helmikuussa 1941, joutui valtioneuvoston enemmistö konkreettisessa yksittäistapauksessa vakavaan ristiriitaan tasavallan presidentin kanssa. Kysymys oli pika-asutuslain muuttamista koskevasta esityksestä, jolle ministeristön enemmistö tärkeässä yksityiskohdassa halusi toista sisältöä kuin tasavallan presidentti. Kun presidentti esitystä koskevissa neuvotteluissa pysyi kannassaan ja kun esittelevä ministeri tämän johdosta harkitsi varmentamisesta kieltäytymistä, asiasta hankittiin eräiden lainoppineiden, kuten K. J. Ståhlbergin, Kaarlo Kairan ja Y. W. Puhakan lausunto. Nämä kaikki asettuivat sille kannalle, että ministeri oli eronpyynnöstään huolimatta varmennusvelvollinen. Kun vielä oikeuskansleri yhtyi samaan kantaan, ajatus varmentamisesta kieltäytymisestä sai raueta (*Kastari* 1943, 392, ja *sama* 1960, 683; ks. myös VNptk 1941: II f. 376—377/25. 2. 1941).

Sodanjälkeinen aika: keskustelun painopiste siirtyy. Seuraavina aikoina, Risto Rytin vahvaa presidentinvaltaa ilmentäneen toimikauden jälkeen, painopiste valtiosääntödogmaattikkojen keskustelussa siirtyi yleisemminkin *oikeudellisesta tosiasialliseen* ja samalla presidentin *yksittäistapauksellisesta* vallankäytöstä vallankäytön *yleiseen* linjaan.

Uusista korostuksista näkyi merkkejä V. Merikosken viimeisenä sota-vuonna julkaisemassa teoksessa »Suomen julkisoikeuden oppikirja I» (1944). Yleisesti Merikoski liittyi vielä — käsitellessään presidentin vallankäytön itsenäisyyttä — Hermansonin/Ståhlbergin linjaan. Mutta eräät hänen ilmaisunsa viittasivat pikemminkin tosiasiallisiin kuin oikeudellisiin keinoihin; niinpä hän selitti, että ministeristö voi »uhkaamalla erota taivuttaa presidentin päättämään» tämän toimialaan kuuluvat asiat mielensä mukaan. Toisessa kohtaa hän lausui, että presidentti voi hajottamalla eduskunnan siirtää myöhemmäksi sen ajankohdan, jolloin hänen täytyy taipua, »mutta hän ei voi jatkuvasti toimia vastoin eduskunnan ilmituomaa 'kansan tahtoa'» (*ibid.* 108).

Kun Urho Kekkonen ensimmäisellä presidenttikaudellaan — ylläpidettyään edeltäjänsä J. K. Paasikiven tavoin presidentin periaatteellista

itsenäisyyttä ministeristöön nähden — koetti teoreettisella tasolla sovittaa yhteen valtiosäännön monarkkisia, presidiaalisia ja parlamentaarisia aineksia, hän lähti yleisesti ja keinoja täsmentämättä liikkeelle parlamentarismien periaatteesta. Merkittävä oli Kekkosen vuonna 1961 esittämä julkinen lasunto, jossa hän selitti, ettei presidentti voi jatkuvasti toimia vastoin eduskunnan enemmistön pysyvää ja määrätietoista tahtoa.

Kekkosen esitelmä v. 1961. Presidentti Kekkonen piti v. 1961 Valtiotieteellisessä yhdistyksessä esitelmän eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäisistä suhteista. Tosiasiallisesti esitelmä oli yhteydessä seuraavan vuoden alussa pidettäviin presidentin valitsijamiesten ja presidentin vaaliin; se oli osa vaalitaistelua. Presidentti lausui mm.: »Jos eduskunta ja hallitus eivät hyväksy presidentin käsityksiä siitä, miten maan suhteet ulkovaltoihin on hoidettava, ei presidentti pitkän päälle voi toteuttaa myöskään ulkopoliittikaansa. Jos presidentin tahtoa on vastassa pysyvä ja määrätietoinen eduskunnan enemmistön tahto, vetää presidentti lyhyemmän korren. Tämä koskee niin hyvin ulkopoliittikkaa kuin muitakin presidentin virkaan kuuluvia tehtäviä. Parlamentarismi on se vipusin, jonka avulla eduskunta saa tahtonsa läpi myös presidenttiä vastaan ja myös ulkopoliittikkaa koskevissa kysymyksissä.» Ks. ULA 1961, 44. Ks. myös Kekkosen aiempaa, samansuuntaista lausuntoa, ULA 1959, 23.

Hermansonin, Ståhlbergin, Kairan, Merikosken ja Kekkosen esittämiä ajatuksia kehitti edelleen tämän teoksen kirjoittaja käsitellessään vuonna 1967 väitöskirjassaan (»Sotavoiman ylin päällikkyys») tasavallan presidentin ja valtioneuvoston suhdetta. Siihen mennessä tasavallan presidentin itsenäinen vallankäyttö oli — Kallion ajan heikennyksin — jatkunut yli neljäkymmentä vuotta. Kirjoittajan mielestä oli ylitetty »raja, jonka tuolla puolen käytäntöä on pidettävä niin laajana ja vakiintuneena, että teorian on laskettava aseensa käytännön edessä» (vrt. *ibid.* 65 av. 49). Tätä taustaa vasten oli oikeusdogmatiikan tasolla ainoa realistinen kanta se, että hyväksytään presidentin itsenäinen vallankäyttö tosiasiana ja todetaan, ettei valtioneuvostolla ole oikeudellisia keinoja saattaa mielihpidettään voimaan vastoin presidentin kantaa. Kun tämä ajatus kehitellään johdonmukaiseen päätökseen, on lopputuloksena se, että valtioneuvosto on oikeudellisesti velvollinen myötävaikuttamaan vastustamaansakin presidentin päätökseen, kunnes uusi ministeristö on nimitetty (*Jyräski* 1967, 242—257; vrt. *Kastari* 1968, 423, ja *sama* 1975, 74—75 av. 11).

Tämän kirjoittaja yhtyi vuonna 1967 niihin, joiden mielestä presidentin ja valtioneuvoston ristiriitaa ei ratkaista oikeudellisella vaan tosiasiallisella tasolla. Huomio on suunnattava pitkään aikaväliin: »(...)

yksittäistapauksessa presidentti voi toimia vastoin eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön mielipidettä, mutta jatkuvasti meillä ei voida johtaa hallitustoimia eduskunnan hyväksymää suuntaa vastaan, mikäli eduskunta määrätietoisesti asettuu tällaista kehitystä vastustamaan» (*Jyränki* 1967, 252—253).

Kekkosen jatkopuheenvuoro v. 1967. Presidentti Kekkonen jatkoi samasta aiheesta keskustelua v. 1967 pitämässään esitelmässä »Vallankäyttö ja vastuu» (painettu mm. teoksessa Urho Kekkosen juhlaulkaisu, 1975, 1—12). Siinä Kekkonen selitti yhtyvänsä Jyrängin edellä selostettuun käsitykseen presidentin mahdollisuudesta toimia vastoin ministeristön kantaa. »Presidentin ja hallituksen välinen erimielisyys voi muuttua eduskunnan ja presidentin väliseksi,» Kekkonen esitti.

Kirjallisuutta (V.2.). 1) Valtionpäämiehen aseman kehittymisestä yleisesti ks. esim. *Kaltefleiter*, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie (1970), erit. 67 ss.; *Nousiainen*, Parlamentarismi (Wariksen ym. toim. teoksessa Yhteiskuntatieteiden käsikirja I, 1963). Myös Suomen osalta *Kastari*, Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia (LM 1960), 675—709. 2) Vuoden 1924 keskustelua: *Hermanson*, Ännu ett inlägg i frågan om nya val (Hbl 1924: 22); *sama*, Den senaste riksdagsupplösningen och grundlag (JFT 1924), 55—71; *Erich*, Parlamentarism och riksdagsupplösning i Finland i belysning av de senaste tilldragelserna (Svensk tidskrift 1924), 93—100; *sama*, Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll i Finlands statsförfattningsrätt (JFT 1924), 117—120. 3) Myöhempää keskustelua presidentin itsenäisestä vallankäytöstä: *Ståhlberg*, Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä (1927); *Kastari*, Eduskunnan hajoitus (1940), 246 ss.; *sama*, Eroaminen ja eronpyyntö valtioneuvoston vastuusta kieltäytymisen muotoina (LM 1941), 387—404; *sama*, Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita (VYV 1941), 39—63; *Kaira*, Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto (LM 1941), 367—386; *Merikoski*, Suomen julkisoikeuden opikirja I (1944), 64; *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyys (1967), 242 ss.; *Kekkonen*, Vallankäyttö ja vastuu (teoksessa Urho Kekkosen juhlaulkaisu), 1—12.

3. PRESIDENTIN ENNAKKONEUVOTTELUT MINISTERIEN KANSSA

Sekä K. J. Ståhlberg että Rafael Erich suosittelivat, että presidentin ja ministeristön väliset erimielisyydet oli koetettava ratkaista *epävirallisesti ennen presidentin esittelyä* (*Ståhlberg* 1927, 56; *Erich* 1924, 117).

Suosituksen ymmärtää, koska vain tuollaisissa puitteissa oli ajateltavissa, että presidentti voisi ministeristön painostuksesta »luopua» aikomastaan päätöksestä. Tosin Ståhlbergin suositus oli ristiriidassa hänen oman presidenttikautensa käytännön kanssa, jonka mukaan presidentin ja valtioneuvoston välinen erimielisyys useasti päätettiin näkyville virallisessa päätöksentekotilaisuudessa. Tiedossa ei toisaalta ole, kuinka laajalti Ståhlbergin kaudella erimielisyyksiä soviteltiin ennen presidentin esittelyä.

Relander ja Tanner (1927). Epävirallisten ennakoneuvottelujen luonnetta ja merkitystä valaisee selostus siitä ristiriidasta, joka vuoden 1927 alussa syntyi presidentin ja Väinö Tannerin johtaman sosialidemokraattisen vähemmistöhallituksen välille, kun tuli kysymys valtion seuraavan vuoden budjettiehdotuksen laatimisesta. Tannerin ministeristö suunnitteli suojeluskuntamäärärahojen poistamista esityksestä, kun taas presidentti vastusti poistoa ja selitti, ettei hän voinut olla mukana sellaisen esityksen antamisessa, josta suojeluskuntamäärärahat puuttuisivat.

Suojeluskuntamäärärahat v. 1927: presidentin kertomus. Presidentti *Lauri Kr. Relander* kertoo päiväkirjassaan pääministeri Tannerin todenneen, että presidentin kieltäytymisestä allekirjoittamasta hallituksen esitystä seuraisi vaikea parlamentaarinen konflikti, »sillä hallitus on edesvastuussa eduskunnalle eikä presidentillä ole tässä mitään». Keskustelun jatkoa presidentti Relander selostaa näin: »Tähän huomautin: 'Minä olen edesvastuussa Suomen kansalle siitä, että yleiset edellytykset olojen rauhalliselle kehitykselle pysytetään voimassa, ja tämän edesvastuun tuntien en voi olla mukana antamassa tällaista kädenliikettä suojeluskunnille.' Lopuksi Tanner pyysi, että minä aina etukäteen ilmoittaisin, onko minulla eri mielipide jossakin asiassa, ettei asiasta tarvitsisi istunnossa sen pitempää selvittelyä tapahtua. Tähän vastasin, että tähänkin asti olen niin menetellyt ja tulen vastakin menettelemään.» Ks. Presidentin päiväkirja I (1967), 387.

Suojeluskuntamäärärahat v. 1927: pääministerin kertomus. Pääministeri Väinö Tanner kertoo muistiinpanoissaan: »Presidentin kanssa syntyy keskustelu hall. > presidentin vallan rajoista & kompetenssista. Hän antoi ymmärtää, että voi joskus ratk. vastoin hall. kantaa. Esim. jos budjetista jätettäisiin pois suoj.k. määräraha, ei hän vahvistaisi budj. Ståhlbergin päätti usein vastoin hallitusta.

Tiukasti ilmoitin, ettei ainakaan nyk. hall. katso HM:n suovan presidentille tällamoista valtaa. Hallitus on Ed:lle vastuunal. ja se hallitsee. Pres. on riittävän laajat valtuudet muutenkin. Jos pres. ratkaisee jonkun

as. vast. hallitusta, on valtiosääntöriita valmis. Ståhlbergin menettely riipui siitä, että hallitukset sitä suvaisivat.

Sovittiin, että hän ajoissa ilm., jos on eri kannalla. Katsotaan silloin, voiko hänen kantansa ottaa huomioon. Jos hänen vastakkainen ratkaisunsa tapahtuu valtioneuvostossa, 'silloin räjähtää'. — Ks. Tannerin päiväkirja 1. 2. 1927, kansio 20, Väinö Tannerin kokoelma, VA.

Asia ratkesi kun presidentti Relander sairastui pitkäksi aikaa, ja pääministeri presidentin sijaisena antoi 13. 8. 1927 esityksen ilman suojelukuntamäärärahoja (ks. HE 12/1927 vp s. 67).

Tilanne oli erityisen mielenkiintoinen. Joulukuussa 1926 oli astunut toimeen ensimmäinen ministeristö, jossa sosialidemokraatit olivat vuoden 1917 jälkeen mukana, vieläpä puhtaasti sosialidemokraattinen ministeristö. Hallitusmuotoa säädettäessä sosialidemokraatit olivat kylläkin 3. käsittelyssä hyväksyneet HM-ehdotuksen kokonaisuudessaan mutta 2. käsittelyssä ehdottaneet presidentin päätösvallan sitomista valtioneuvoston mielipiteeseen (s. 140).

Nyt, kahdeksan vuotta myöhemmin, sosialidemokraattinen pääministeri esitti, ettei hallitusmuoto antanut presidentille valtaa päättää vastoin ministeristön kantaa. Sen, että presidentti oli aiemmin tehnyt tuollaisia päätöksiä, pääministeri selitti sillä, että ministeristöt olivat tuollaista menettelyä »suvainneet». Jos menettely uudistuisi, silloin »räjähtäisi». Mitä pääministeri tarkoitti tällä? Tuskin vähempää kuin perustuslaillista selkkausta, myötävaikutuksesta kieltäytymistä, tilannetta, johon Kallion ministeristö ei vuonna 1924 halunnut asioita kärjistää. Presidentti puolestaan käsitti pääministerin tarkoittaneen »vaikeaa parlamentaarista konfliktia», mitä vähemmistöhallitus tuskin kuitenkaan olisi pystynyt aikaansaamaan.

Pääministeri Tanner tarkoitti otaksuttavasti sitä, ettei presidentillä ollut oikeutta ratkaista asioita vasten ministeristön kantaa, jos ministeristö vakavasti asettui päätöstä vastustamaan. Ennakkoneuvotteluissa saatettiin sitä vastoin tutkia, voisiko ministeristö vapaaehtoisesti taipua presidentin kannalle. Näin tiukkaa linjaa Tannerin ministeristö ei pystynyt noudattamaan aivan toimintansa loppuun saakka. Loppuvuodesta 1927 on tiedossa pari tapausta, joissa erimielisyys presidentin ja ministeristön kesken säilyi presidentin esittelyyn saakka.

Itsenäiset päätökset Tannerin hallituksen aikana. Erästä kunnallisu-neuvoksen arvon myöntämisestä presidentti päätti 14. 10. 1927 (VNptk f. 346 v-347) vastoin valtioneuvoston kantaa. Ks. Relander, Presidentin päivä-

kirja I (1967), 439. Tämän ohella presidentti nimitti 25. 11. 1927 (VNptk f. 568) merenkulkuhallituksen lainoppineen merenkulkuneuvoksen virkaan ehdokkaan, jonka (Tannerin) hallitus oli pannut kolmannelle ehdokassijalle. Valtioneuvoston pöytäkirjan mukaan ei esittelevä ministeri kylläkään tehnyt presidentille varsinaista ratkaisuehdotusta, vaan esitteli ainoastaan »merenkulkuhallituksen kirjelmän», minkä ohella valtioneuvoston ehdollepanosta tekemä päätös merkittiin pöytäkirjaan. Menettely lieenee kuitenkin käsitettävä niin, että ministeri tosiasiaa ehdotti presidentille valtioneuvoston ensisijalle asettaman hakijan nimittämistä ja että muut ministerit legaalisen presuntion mukaan yhtyivät tähän.

Pääministeri välitysmiehenä. Presidentin ja ministeristön epävirallisista neuvotteluista (Relanderin kaudesta ks. mm. *Relander* 1968, 108) on tutkimustietoa olemassa varsin niukasti. Ilmeistä on kuitenkin, että neuvotteluista on aikaa myöten tullut instituutio, jonka välityksellä presidentti on voinut — joissakin asioissa — sanella tahtonsa ministeristölle tavalla, joka säilyttää ehjänä päätöksenteon parlamentaarisen julkisivun.

Viimeistään presidentti Paasikiven kaudesta lähtien painottuu pääministerin rooli presidentin ja valtioneuvoston välisissä yhteyksissä. Pääministeristä tulee välitysmies, jonka tehtävä on »hankkia enemmistö» presidentille, kun tietoon tulee, että presidentti on ratkaistavasta asiasta toista mieltä kuin valtioneuvosto. Pääministerin asiana on ilmoittaa presidentin kanta valtioneuvostolle, jotta valtioneuvosto saisi tilaisuuden muuttaa kantansa samaksi kuin presidentillä on (*Kekkonen, HS* 1961: 308; vrt. *Jyräki* 1967, 250; *Virolainen* 1969, 121). Samalla annetaan julkisuuteen se kuva, että hallitusasioita hoidetaan parlamentaarisen periaatteen mukaan.

Esimerkki: pääministerin kannantarkistus v. 1950. Valtioneuvoston pöytäkirjoista havaitaan, että kesäkuussa 1950 oli käsillä Itä-Suomen hovioikeuden hovioikeudenneuvoksen viran täyttäminen. Valtioneuvosto oli yleisistunnossa päättänyt, että presidentille oli esiteltävä asessori J:n nimittäminen virkaan. Presidentin esittelyssä 8. 6. 1950 pääministeri *Kekkonen* lausui kannattaneensa valtioneuvostossa J:n nimittämistä, mutta tutustuttuaan asiakirjoihin muuttaneensa mielipidettään ja nyt katsovansa, että asessori S. olisi pidettävä. Paikalla olleista yhdeksästä ministeristä viisi lausui nimenomaisesti yhtyvän pääministerin kantaan. Sen mukaisesti presidentti nimittikin virkaan asessori S:n. *Perttunen*, jonka tutkielmasta esimerkki on peräisin, pitää, (1966, 116—117) todennäköisenä, että asessori S. oli alun perin tasavallan presidentin ehdokas.

Kun tasavallan presidentin päätöksentekolinjat J. K. Paasikiven aikana vähitellen tulivat ministeristöjen tietoon, ei etukäteissovittelukaan aina tarvittu, vaan ministeristöt — ja jopa valmistelevat virkamiehet — alkoivat *ennakoida presidentin ratkaisuja* ehdottamalla ratkaisuksi sitä, mitä nämä pitivät presidentin arvattavissa olevana kantana (*Jyräski* 1967, 250; vrt. *Merikoski* 1975, 418). Näin oli laita etenkin nimitysasioissa. Toisaalta presidentti saattoi, jos poliittiset syyt sitä vaativat, asettaa jonkin ratkaisunsa nimenomaiseksi ehdoksi sen, että valtioneuvosto oli yksimielisesti samalla kannalla kuin hän. Näin presidentti sai taatuksi, että kaikki ministerit myös tosiasiallisesti ja nimenomaisesti — eivätkä vain muodollisesti — ottivat poliittisen vastuun hänen päätöksestään.

Esimerkki: sotasyllisten armahdusasia v. 1949. Fagerholmin I hallituksen (1948—50) jäsenenä toiminut *Emil Skog* kertoo keväällä 1949 olleesta presidentin esittelystä, jossa oli käsillä sotasyllisyyslain nojalla tuomittujen henkilöiden armahdusasia: »Kun olimme sijoittuneet paikoillemme pitkän pöydän molemmin puolin, presidentti avasi salkkunsu ja sanoi, että tarkoituks oli tässä istunnossa armahtaa ns. sotasylliset, mutta ehtona oli, että jokainen ministeri oli hänen kanssaan samaa mieltä. 'Minä teen päätöksen vain sillä ehdolla, että neuvonantajajat ovat samaa mieltä. Poliittinen tilanne vaatii näin tapahtuvan.' Ks. Sosialisti ja patriootti muistelee (1971), 294. Ks. myös *Hyvämäki*, Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957 (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 II, 1977), 337.

Ajan mittaan presidentin ja pääministerin epävirallinen kosketus on saanut vakiintuneita muotoja, joiden täyttäminen riittää tyydyttämään yhteydenpidon vähimmäistarpeen. Presidentin ja pääministerin neuvonpidot on yhdistetty presidentin esittelyyn; tapaaminen on välittömästi ennen esittelyä: »Pääministerillä on silloin hyvä tilaisuus keskustella presidentin kanssa ajankohtaisista kysymyksistä. Presidentti ottaa näiden tapaamisten aikana esille kysymyksiä, joihin hän haluaa tietoja tai joita hän toivoo hallituksessa käsiteltävän.» (*Virolainen* 1969, 118—119; ks. myös *ibid.* 121)

Presidentin ja pääministerin keskeisestä henkilösuhteesta jää riippumaan, onko näiden kahden valtiollisen toimihenkilön yhteydenpito taa-jempaa, kuin edellä on esitetty. Tässä kohtaa käytäntö on huomattavasti vaihdellut ainakin viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Joinakin ajanjaksoina pääministeri on useinkin käynyt presidentin luona selostamassa hallitusasioita ja keskustelemassa niistä. Näin on ollut laita

etenkin tärkeitten nimitysasioitten ratkaisemista valmisteltaessa. Presidentin ja pääministerin välistä yhteyttä on pidetty myös puhelimitse.

Muiden ministerien yhteydet presidenttiin. Jo pääministerin toiminta riittää selvittämään presidentille valtioneuvostossa vallitsevia käsitteitä ja valtioneuvoston jäsenille presidentin kantoja. Mutta tapahtuu myös, että muutkin ministerit pyytävät päästä yksityisesti presidentin puheille keskustellakseen hallinnonhaaransa ongelmista tai kääntyvät kirjeitse tai puhelimitse presidentin puoleen. Tarve yhteydenpitoon saattaa aiheutua ministerin pyrkimyksestä varmistua, ettei valtioneuvostossa epähuomiosta esitetä ratkaisuehdotusta, jota presidentti ei hyväksy. On myös mahdollista että presidentti kirjeitse esittää valtioneuvoston jäsenelle ryhdyttäväksi toimiin jossakin omaan toimivaltaansa kuuluvassa asiassa (tekijän muistiinp. 27. 10. 1970 keskustelusta TP Kekkonen kanssa; tekijän havaintoja 1970—73; ks. myös *Kekkonen* 1976, 71, 220, 240, ja *Nousiainen* 1977, 229).

Esimerkki: puoluelain muuttaminen v. 1973. Syksyllä 1972 18 kansanedustajaa, jotka oli valittu eduskuntaan Suomen maaseudun puolueen (SMP) listoilta, erosi tästä puolueesta ja sen eduskuntaryhmästä, johon jäi jäljelle viisi kansanedustajaa. Samaan aikaan presidentti pyysi oikeusministeriä tutkittamaan, miten puoluelakia olisi muutettava, jotta se uusi puolue, johon SMP:stä eronneet kansanedustajat olivat liittyneet (Suomen kansan yhtenäisyyden puolue, SKYP) voisi saada näiden kansanedustajain osuutta vastaavan avustuksen puoluetukimäärärahasta. Kun puoluelain toimitetuissa kansanedustajien vaaleissa saamien edustajien lukumäärän osoittamassa suhteessa», ei SKYP lain mukaan ollut oikeutettu avustukseen. Oikeusministeri suhtautui aluksi torjuvasti presidentin aloitteeseen. Myöhemmässä vaiheessa hän kuitenkin taipui ja laaditti esityksen puoluelain muuttamisesta, minkä tasavallan presidentti sittemmin päätti antaa eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi muutosehdotuksen, ja tammikuussa 1973 annettiin laki (1/73), jolla puoluetuen jakoperusteita muutettiin presidentin toivomalla tavalla. — Esitys perustuu tekijän omiin havaintoihin.

Edellä sanotun lisäksi on olemassa viitteitä siitä, että tasavallan presidentillä on ainakin 1970-luvulla ollut suoria yhteyksiä — paitsi ulkoasiainministeriön virkamiehiin (s. 239) — myös muiden hallinnonalojen johtaviin virkamiehiin, esimerkiksi virkanimitysasioissa ministeriöiden kansliapäälliköihin. Järjestelmällistä tietoa noista yhteyksistä tosin puuttuu (esimerkeistä ks. *Korte* 1971, 12, ja *Kekkonen* 1976 a, 119).

Kaikkiaan havaitsemme, että valtioneuvoston pöytäkirjoista näkyvät presidentin ja ministeristön erimielisyydet muodostavat jäävuoren hui-pun. Pinnan alle jää joukko tapauksia, joissa presidentin henkilökohtai-nen etukäteiskannanotto on määrännyt presidentin esittelyssä tehdyn ratkaisuehdotuksen sisällön.

Miksi yksityiskohtaista tietoa presidentin ennakkovaikutuksesta sitten ei ole saatavissa? Ministerien osalta näyttää vastaus olevan siinä, etteivät ministerit halua tehdä presidentin kanssa käytyjä ennakkoneuvotteluja julkisiksi. Valtioneuvoston jäsenenä toimineet ilmaisevat yksityisesti sen käsityksen, että tasavallan presidentti ei toivo julkisuutta käydyille ennakkoneuvotteluille. Toivomuksen rikkomisen katsotaan vaarantavan asianomaisen mahdollisuutta tulla toistamiseen samaan tehtävään. Ministeristöt vaihtuvat usein, ja nimittävällä orgaanilla, tasavallan presi-dentillä, on vaikutusta henkilövalintoihin.

Avoimen erimielisyyden mahdollisuus. Ennakkoneuvottelut supista-nevat tuntuvasti avointen erimielisyyksien määrää. Se mahdollisuus että presidentti virallisessa päätöksentekotilaisuudessa tekee ratkaisunsa vas-toin valtioneuvoston kantaa, jää todennäköiseksi siinä tapauksessa, että ennakkoneuvotteluja syystä tai toisesta ei ole käyty eikä presidentti liioin ole ennen esittelyä julkisesti ilmoittanut omasta kannastaan.

Esimerkki: itsenäinen päätös ilman etukäteisneuvotteluja. Mauno Koi-viston johtaman vasemmisto-keskustahallituksen (1968—70) enemmistö (pääministerin äänin 7—7) asettui v. 1969 kannattamaan vaalilainsäädän-nön muuttamista siten, a) että ns. vaalirenkaat sallittaisiin puolueiden keskeisinä vaaliliittoina, ja b) että ehdokkaiden määrä vaalipiirissä puo-luetta kohden olisi sama kuin vaalipiiristä valittavien edustajien määrä ja ehdokkaiden määrä vaaliliittoa kohden kaksi kertaa edellä mainittu määrä. Asia otettiin ratkaistavaksi presidentin esittelyssä 21. 2. 1969. Saa-vuttuaan esittelyyn presidentti ilmoitti haluavansa keskustella asiasta, ennen kuin virallinen esittely alkoi. Hän selitti haluavansa muuttaa esi-tykseen sisältyvää lakiehdotusta siten, ettei vaalirenkaita sallittaisi ja ettei vaaliliitto saisi asettaa ehdokkaita enempää kuin yksinään esiintyvä puo-lue. Hallituksen ehdottama muutos lisäisi presidentin mukaan painetta kaksipuoluejärjestelmään, johon suuntaan ei presidentin mielestä kehi-tystä pitänyt lainsäädännöllä johtaa. Presidentti selitti, että pääministeri oli vasta äsken — hänen saavuttuaan esittelyyn — saanut tietää hänen kannastaan. — Esittelyn alettua presidentti hyväksyi esityksen ministeristön vähemmistön kannan mukaisesti siten muutetussa muodossa, kuin hän vähän ennen oli ilmoittanut (VNptk 1969: IIa f. 386). Aikanaan eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen, joka edellä mainituissa suhteissa oli samansisältöinen kuin

presidentin eduskunnalle antama (ks. AsK 391/69). Ks. selostusta TP:n esittelystä HS 1969:59 («Näin muuttui hallituksen vaalilakiesitys»). Vrt. myös presidentin omaan kommenttiin, *Kekkonen*, *Kirjeitä myllystäni* 2 (1976), 37.

4. PRESIDENTIN JULKISET LAUSUNNOT

Presidentin tiedotusylivoima. Tasavallan presidentti käyttää nykyisin suhteellisen usein tilaisuutta vedotakseen joukkotiedotusvälineiden kautta suoraan kansalaisiin. Erityisesti radion/television välityksellä presidentti pystyy tavoittamaan käytännöllisesti katsoen jokaisen kansalaisen (vrt. *Minkkinen* ym. 1975, 301).

Valtionpäämies yleisradiolähetyksissä. Yleisradiotoiminta levisi 1920-luvun alussa Euroopan maihin, myös Suomeen. Englannissa kuningas Yrjö V (hallitsijana 1910–1936) aloitti hallituskauteensa tradition, jonka mukaan hallitsija pitää joulupäivänä radiopuheen Brittiläisen kansainyhteisön kansoille. Näillä puheilla oli merkittävä vaikutus yhteenkuuluvuuden luomisessa kaukanakin toisistaan asuvien ihmisten kesken. Ks. *Benemy*, *The Queen Reigns: She Does Not Rule* (1963), 31. Suomen samanlaisen perinteen loi P. E. Svinhufvud, joka v. 1935 aloitti presidentin uuden vuoden radiopuheitten sarjan.

Presidentin sanoman vaikutusta joukkotiedotuksessa tehostavat valtionpäämiehen aseman jo sellaisenaan antama arvovalta (vrt. *Minkkinen* ym. 1975, 316), presidentin rajoittamaton pääsy radioon ja televisioon, erityinen huomio jonka joukkotiedotusvälineet yleensä antavat presidentin lausunnoille (vrt. *KM* 1972: B 84, 3–6) ja ne juhlallisävyiset puitteet, jotka presidentin julkisille esiintymisille järjestetään. Kaikki tämä huomioon ottaen voidaan puhua jopa presidentin tilannekohtaisesta tiedotusylivoimasta, jota vastaan ministerien ja kansanedustajien on vaikea asettua, yksityisistä kansalaisista puhumattakaan. Presidentin julkiset lausunnot aiheuttavatkin varsin nopeita toimia valtioneuvoston ja muiden viranomaisten piirissä — myös sellaisissa asioissa, jotka eivät kuulu presidentin omaan toimivaltaan (ks. esim. vuoden 1967 ns. rattijuoppouspuheen vaikutuksista *Pernanen* 1967, 63–69).

Seuraavassa kiinnitetään huomio niihin presidentin julkisiin lausuntoihin, jotka koskevat presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita. Presidentin ulkopolitiittisia lausumia käsitellään erikseen VII luvussa.

Valtiopäivien avajais- ja päättäjäispuheet. Erityisasemassa tasaval-
lan presidentin julkisten lausuntojen joukossa ovat ne puheet, jotka pre-
sidentti pitää valtiopäivien juhlallisten avajaisien ja päättäjäisten yhtey-
dessä ja joita valtiopäiväjärjestys suoraan edellyttää. Presidentin asiana
on valtiopäivien avajaisissa »tervehtää eduskuntaa ja julistaa valtio-
päivät avatuiksi» (VJ 26 §; ks. myös 1906 VJ 24 §). Valtiopäiviä avates-
saan presidentti ilmoittaa, »mitkä hallituksen esitykset silloin eduskun-
nalle annetaan» (VJ 28.1 §; ks. myös 1906 VJ 26.1 §). Kun valtiopäivät
ovat lopetettavat, kansanedustajat kokoontuvat eduskuntataloon, jossa
»presidentti julistaa valtiopäivät päättyneiksi» (VJ 27 §; ks. myös 1906
VJ 25 §).

Kun valtionhoitaja Mannerheim avasi vuoden 1919 valtiopäivät, hän
esitti hallitukselle ennalta tarkistettavaksi avajaispuheensa, mikä *Jäger-
skiöldin* (1969, 128) mukaan antoi R. A. Wredelle aiheen huomauttaa, että
valtionpäämies oli rajoittanut toimintavapauttaan. K. J. Ståhlbergistä
tiedetään, että hänen valtiopäivien avajaisissa ja päättäjäisissä pitämänsä
puheet yleensä tarkastettiin ennakolta valtioneuvoston epävirallisessa
istunnossa (*Kastari* 1961, 54—55). Silti saattoi presidentin jokin tuollai-
sessa tilaisuudessa esittämä lausuma, esimerkiksi kannanotto tulevan
hallituksen pohjasta, edustaa mielummin presidentin henkilökohtaista
mielipidettä kuin ministeristön käsitystä (esim. *Lindman* 1937, 193—194).
Myös presidentti Relander näyttää esittäneen ainakin eräät valtiopäivä-
puheensa ennakolta valtioneuvoston epävirallisessa istunnossa (esim.
Relander 1967, 206). *Juva* (1961, 258) kertoo, että monet presidentti Svin-
hufvudin avajais- ja päättäjäispuheista kirjoitti pitkäaikainen pääminis-
teri Kivimäki ja että presidentti tarkastutti nämä puheensa etukäteen
valtioneuvoston epävirallisessa istunnossa.

Presidentin avajais- ja päättäjäispuheiden tarkastaminen valtioneu-
vostossa jatkui myöhemminkin. Vielä presidentti Paasikivi näyttää alis-
taneen — ainakin jotkin — noista puheistaan valtioneuvostossa tarkas-
tettavaksi.

Presidentti Paasikiven puheen tarkastus v. 1953. Tuomiojan hallituk-
sen (1953—54) puolustusministeri *Päiviö Hetemäki* kertoo: »Niinpä jouduin
toteamaan, että kun vuoden 1953 valtiopäivien päättäjäiset olivat tulossa,
esitti tasavallan presidentti ennen hallituksen erään virallisen istunnon
alkua valtioneuvoston jäsenille puheen, jonka hän aikoi pitää valtiopäi-
vien päättäjäisissä. Samalla presidentti Paasikivi ilmoitti, että valtioneu-
voston jäsenet saavat tehdä toivomuksia ja lisäysehdotuksia puheen suh-

teen ja lisäsi: 'Minä kuitenkin itse ratkaisen, missä määrin otan niitä huomioon.' »Ks. Tasavallan presidentin asema (US 1961:258).

Asiaintila oli siten ehkä jo Paasikiven kaudella muuttumassa ja presidentti saamassa suurempaa liikkumavapautta. Viimeistään Urho Kekkonen kaudella käytäntö on muuttunut siten, ettei presidentin avajais- ja päättäjäispuheita enää alisteta koko valtioneuvoston hyväksyttäväksi (vrt. Merikoski 1967, 139). Pääministeri ja ulkoasiainministeri — ja joskus joku muukin valtioneuvoston jäsen — tutustuvat puheeseen ennen sen esittämistä.*

Presidentin lausunnot ja ministeristön vastuu. Ainakin Relanderin kaudelta lähtien esiintyy mainintoja siitä, ettei presidentti ole muita julkisia lausuntojaan — kaikissa tapauksissa — esittänyt etukäteen ministeristölle (Relander 1968, 300, 358; Rytistä esim. Kastari 1961, 70). Tämän asiaintilan poliittinen ja valtiosääntöinen merkitys on luonnollisesti ollut suoraan verrannollinen siihen, millaisia asioita noissa lausunnoissa on käsitelty.

Ilmeistä on, että monet presidentin puheista ja muista julkisista lausunnoista ovat jääneet vaille asianomaisen ministerin ennakkohyväksymistä, koko valtioneuvostosta puhumattakaan. Tällaista käytäntöä voidaan perustella ja on perusteltukin kahdella seikalla: 1) kun presidentti ei ole velvollinen noudattamaan valtioneuvoston kantaa toimivaltaansa-kaan käyttäessään, hän on oikeutettu myös antamaan julkisia lausuntoja hankkimatta niille valtioneuvoston ennakkohyväksymistä; 2) presidentti saattaa ministeristön kokoonpanon perusteella olla vakuuttunut siitä, että ministeristö tulee lausunnon jälkikäteen hyväksymään (Kekkonen 1975, 11—12). Jos ja kun presidentin päätösvallan periaatteellinen itsenäisyys (suhteessa valtioneuvostoon) myönnetään, ei esitettyjä perusteita vastaan ole huomauttamista oikeusdogmaattisella tasolla. Ulkopoliittisten lausuntojen erikoisasemaan palataan jäljempänä.

* Tekijän hallussa on Merikosken artikkelin »Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa» (1967) alkuperäinen käsikirjoitus. Sen marginaaliin on, valtiopäivien avajais- ja päättäjäispuheita käsittelevän jakson kohdalle, presidentti Kekkonen merkinnyt käsin: »Paasikivi kirjoitti ne yleensä, itse ja siitä on tullut käytäntö. Pääministeri ja ulkoministeri tarkistavat ne ennen puheenpitämistä, joskus joku muukin ministeri.» Vrt. myös Kekkonen, Kirjeitä myllystäni 1 (1976), 267.

On kuitenkin syytä todeta, mitä seuraamuksia on siitä, että presidentti antaa julkisen lausunnon neuvottelematta etukäteen valtioneuvoston kanssa.

Presidentin henkilökohtaiseen vaikutukseen, joka kanavoituu epävirallisten ennakkoneuvottelujen kautta, sisältyy se piirre, että ministeristölle jää ainakin ajateltu mahdollisuus esittää vastalause presidentin aikoman toimen johdosta, jopa vaatia oikeutta vetäytyä poliittisesta vastuusta suunniteltuun päätökseen nähden (s. 156). Jos presidentti taas käyttää vaikutuskanavanaan julkisen lausunnon esittämistä neuvottelematta lausunnon sisällöstä ministeristön kanssa, ei ministeristö saa todellista mahdollisuutta harkita, haluaako se ottaa poliittisen vastuun presidentin lausunnosta. *Ministeristölle ei jää harkinnan varaa; se joutuu tapahtuneen tosiasian eteen.* Kun ministeristö ei mielellään pane valtionpäämiehen (ja samalla valtion!) arvovaltaa kyseenalaiseksi sanoutumalla irti presidentin lausunnosta sen julkistamisen jälkeen, sille enimmäkseen jää vain yksi käyttäytymisen malli: lausunnon jälkikäteinen hyväksyminen (vrt. Merikoski 1967, 142). Presidentin otaksuma, että ministeristö kyllä jälkikäteen tulee lausunnon hyväksymään, käy näin toteen, mutta ministeristön kokoonpanon kanssa tällä tosiasialla tuskin on tekemistä.

Julkinen lausunto vaikutuskanavana. Toiseksi voi sattua, että presidentti julkisessa lausunnossaan »viittaa kannanottoon, jonka hän tulee omaksumaan valtioneuvostossa tietyn kysymyksen tullessa esittelyyn» (Kekkonen 1975, 12). Presidentin lausunto voi toisin sanoen kohdistua hänen omassa toimivallassaan olevaan asiaan ja käsittää tällaista asiaa koskevan toimenpide-ehdotuksen taikka ilmoituksen, ettei presidentti tällaisessa asiassa tule jonkinsisältöistä päätöstä tekemään. Jos presidentin lausunto on tuollainen, valtioneuvostolle ei useinkaan jää lausunnon julkistamisen jälkeen muuta mahdollisuutta kuin valmisteluttaa ja esitellä presidentille hänen julkisuudessa puoltamansa ratkaisuehdotus tai vastaavasti luopua presidentin torjuman ratkaisun valmistelemisesta ja esittelemisestä (vrt. jo TP:n radiopuheessa 2.3.1932 luvattu Mäntsälän kapinan rivimiesten armahtaminen; Jääskeläinen 1977 a, 501). Tällaisissa tapauksissa ei valtionpäämiehen ja ministeristön välille pääse syntymään erimielisyyttä, jota olisi tarpeen sovitella ennakkoneuvotteluissa tai joka näkyisi jopa valtioneuvoston pöytäkirjassa. Vaikka ministeristö (tai sen enemmistö) tosiasiallisesti olisikin eri mieltä presidentin esille ottaman asian kiireellisyydestä, merkityksestä tai ratkaisutavasta, ministe-

ristö siitä huolimatta yleensä joutuu menettelemään presidentin edellyttämällä tavalla.

On luonnollista, ettei edellä kuvattu mekanismi aina toimi tarkoitetulla tavalla. Kun esimerkiksi on kysymys laajoista, suurimittaisista järjestelyistä ja sääntelyistä edellyttävistä presidentin julkisista aloitteista (esim. kunnallisen itsehallinnon uudistus; ks. *Hemánus* 1970, 80), ei käynnistyminen aina ole taattua. Mutta esimerkkejä on riittävästi myös siitä, että mekanismi toimii.

Esimerkki 1: presidentin asetuslainapuhe v. 1972. Oulun yliopiston tohtorinpromootiossa v. 1972 pitämässään puheessa tasavallan presidentti esitti, että kaikki asutustiloille Pohjois-Suomessa myönnettyt lainat olisi poistettava valtion saatavaluetteloista, toisin sanoen annettava anteeksi. Ks. *HS* 1972:132. Puhe näyttää yllättäneen täysin Rafael Paasion johtaman ministeristön (tekijän-havainto). Presidentti ei ollut ilmoittanut aikeestaan ennalta hallitukselle, joka vasta puheen jälkeen saattoi ryhtyä toimeen selvittääkseen ehdotuksen valtiolle aiheuttamat kustannukset. Samalla käynnistettiin asianomaisen lakiehdotuksen valmistelu. Varsin nopeasti presidentti saattoi antaa eduskunnalle esityksen, joka johti hänen ajatuksensa toteuttavan lain säätämiseen.

Esimerkki 2: presidentin asennoituminen valtiosääntöuudistukseen v. 1974—75. Valtioneuvoston asettama valtiosääntökomitea julkisti välimietintönsä (*KM* 1974:27) 5.4.1974. Komitean enemmistö asettui puoltamaan valtiosäännön muodollista ja asiallista kokonaisuudistusta. Mietinnön julkistamisen jälkeen tasavallan presidentti puuttui lausunnoissaan useita kertoja uudistuksen kiireellisyyteen, laajuuteen, suuntaan ja sisältöön, mm. seuraavasti:

1) Presidentti antoi lehdistöhaastattelun, jossa ilmaisi hyvin varauksellisen suhtautumisensa valtiosäännön kokonaisuudistukseen (»Koko valtiosääntöuudistus tuntuu jossakin mielessä hyvin keinotekoiselta.» *Ilta-Sanomat* 1974:143)

2) Presidentti toimitti 12.9.1974 sosialidemokraattisen puolueen puheenjohtajalle (sittemmin julkistetun) kirjeen, jossa totesi »harmilliseksi», ettei pääse samalle linjalle valtiosääntöuudistusasiassa puolueen johtavien ideologioiden kanssa. (»Nyt teidän johtavat periaatteen puolustajat ja tulevaisuuden suunnittelijat ja ideologian mestarit ovat hyvin selvästi asettuneet juuri näissä tärkeissä periaatteellisissa kysymyksissä sellaiselle kannalle, johon en voi yhtyä.» *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 2, 1976, 188—189)

3) Presidentti piti 24.5.1975 Tampereen yliopistossa puheen, jossa hän uudelleen torjui valtiosäännön kokonaisuudistuksen. (»Ainakin minun mielestäni eräät ehdotukset ja ajattelumallit ovat olleet siinä määrin molemmat jalat tukevasti ilmassa — — —.» *HS* 1975:137.

Presidentin kannanotot voidaan nähdä yhtenä syynä siihen, että valtiosäännön kokonaisuudistuksen valmistelu on pysähtynyt ja osittaisuudistustenkin valmisteluvauhti hidastunut. Kannanottojen vaikutusta oli nähtävissä jo poliittisten puolueitten syksyllä 1974 antamissa lausunnoissa (s. 377). Ks. myös *Jyränki*, Reunamerkintöjä valtiosääntökeskusteluun (Oikeus 1975), 31—32, myös av. 14; *Merikoski*, Muistiinpanoja valtiosääntöasian vaiheista (LM 1976), 616.

Esimerkki 3: presidentti rautatielakon murtajana v. 1976. Vuonna 1976 toimeenpannun rautatievirkamieslakon pääaiheena oli Rautatievirkamiesliiton vaatimus 670 virkasuhteessa olevan junansuorittajan eläkeiän alentamisesta 63 vuodesta 58 vuoteen. Lakon loppumisen aikaansai tasavallan presidentti, joka radio- ja televisiopuheessaan esitti mm. seuraavaa: »Nyt on pyrittävä estämään niiden suhteettomien taloudellisten tappioiden syntyminen, jotka pieni avainryhmä aikoo aiheuttaa yhteiskunnallemme. Tämän takia pidän tarpeellisena jo tässä vaiheessa ilmoittaa, että Tasavallan Presidenttinä en tule allekirjoittamaan sellaista hallituksen esitystä eduskunnalle enkä sellaista asetusta, jossa lakossa olevan virkamiesryhmän eläkeikää alennetaan lakon lopettamiseksi. Tähän minulla on valtiosääntömme antama valtuutus.» Ks. esim. *HS* 1976: 305.

Kirjallisuutta (V.4.). *Kastari*, Tasavallan presidentin asema (1961), 54—58; *Merikoski*, Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa (Suomalaisen tiedeakatemian esitelmät ja pöytäkirjat 1966, 1967), 139—141; *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 1 (1976), 266—268; *sama*, Vallankäyttö ja vastuu (teoksessa Urho Kekkosen juhlaulkaisu, 1975), 11—12; *Jyränki*, Presidentin puheet (Ajankohta 1967: 11); *Minkkinen* ym., Joukkotiedotus (1975); Tasavallan presidentin kanslian tiedotustoimikunnan mietintö (*KM* 1972: B 84). — Ks. myös *Yleisradion ohjelmatoiminnan säännöstö* (1972), josta käy ilmi mm., että tasavallan presidentin puheet eivät ole ennakkotarkastuksen alaisia ja että rajoitukset »poliitikkojen esiintymisestä ohjelmissa» eivät koske tasavallan presidenttiä.

5. PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON VÄLISEN RISTIRIIDAN RATKAISEMISESTA

Oikeusdogmaattinen lähestymistapa. Miten on oikeusdogmatiikassa 1970-luvun jälkipuoliskolla suhtauduttava kysymykseen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston erimielisyyden ratkaisemisesta? Periaatteessa HM 35, 36 ja 45 §:n sanamuoto on yhtä vähän tai yhtä paljon avoin erilaisille tulkintavaihtoehdoille kuin heti hallitusmuodon säätämisen jälkeen tai vuonna 1924 taikka vuonna 1940. Yhteiskunnalliselta kannalta

olisi tulkinnan muuttaminen nykyistä parlamentaarisempaan suuntaan suotavaa. Tässä mielessä on edelleen käyttökelpoinen Paavo Kestarin vuonna 1940 esittämä malli (vrt. Kestari 1975, 75); jopa Robert Hermansonin vuonna 1924 esittämää vastuusta kieltäytymisen vaihtoehtoa voitaisiin kehittää. Niille, jotka ovat kiinnostuneita tulkinnan parlamentaaristamisesta, tarjoaa 1960/1970-luvun vaihteessa käyty valtiosääntöpoliittinen keskustelu vieläpä runsaammin reaalisia argumentteja kuin aikaisemmin. Mutta orgaanikäytäntö on viimeisten kymmenen vuoden aikana toistuvasti — vaikkei varsin usein — vahvistanut sen perustuslaintulkinnan, että presidentti on toimivaltaansa käyttäessään riippumaton siitä mielipiteestä, minkä valtioneuvoston jäsenet presidentin esittelyssä tuovat ilmi.

Presidentin itsenäinen vallankäyttö: tuoreita esimerkkejä. Tätä teosta kirjoitettaessa on tuoreimpia esimerkkejä tasavallan presidentin valtioneuvoston pöytäkirjaan saakka viedystä itsenäisestä ratkaisusta Suomen Akatemian tutkimusjohtajan viran täyttäminen vuonna 1975. Valtioneuvoston päätettyä äänin 10—5 esittää virkaan nimitettäväksi professori P. K:n tasavallan presidentti pyysi nimitystä koskevat asiakirjat perehtyäkseen niihin ja myöhemmässä esittelyssä 26.9.1975 nimitti virkaan valtioneuvoston vähemmistön puoltaman filtri E. H:n (VNptk 1975: IX s. 570—571). — Ajatus presidentin päätöksenteon periaatteellisesta itsenäisyydestä näkyy syöpyneen niin syvälle, että pääministerikin on presidentin sijaisena toimiessaan voinut käyttää presidentin valtuuksia vastoin oman ministeristönä enemmistön kantaa. Ks. KU 1976:50 selostusta opetusministeriöstä annetun asetuksen muuttamisesta, mistä presidentin tehtäviä hoitava pääministeri päätti valtioneuvostossa äänin 7—9 vähemmistöön jääneen kannan mukaisesti. — Tapaus ei ollut laatuaan ensimmäinen. Ks. VNptk 1945: VI f. 260/2.6.1945 (pääministeri Paasikivi ja maanhankinta-asetuksen antaminen).

Entä sitten ministeristön poliittisesta vastuusta kieltäytymisen vaihtoehto? Orgaanikäytäntöhän voidaan edelleen selittää siten, että kaikissa tapauksissa ministeristö on sittenkin viime kädessä suostunut ottamaan vastustamastaan presidentin päätöksestä parlamentaarisen vastuun. Todellista poliittisesta vastuusta kieltäytymistä ei ole tapahtunut, emmekä ole voineet nähdä, mikä olisi tuollaisen tilanteen oikeudellinen ratkaisu. Herättämällä — Kestarin ehdotuksen mukaisesti — henkiin HM 35 §:n konstitutionaalisen vaikutuksen ministeristöllä — tai oikeastaan sen yksittäisellä jäsenellä — olisi mahdollisuus yrittää estää presidentin päätöksen voimaantulo. Mutta ministereiden, jotka tuollaiseen yritykseen

ryhtyisivät, olisi otettava huomioon tasavallan presidentin — oikeuskanslerin neuvosta tai ilman sellaistaakin — nostaman ministerisyytteen mahdollisuus. Syytteen perustana olisi katsomus, ettei ministerien omaksuma perustuslain tulkinta olisi oikea vaan että ministereillä päin vastoin olisi *velvollisuus* myötävaikuttaa presidentin päätökseen. Asian päätäisi lopullisesti valtakunnanoikeus, jonka kokoonpanossa ei ole enää perustuslain alun perin tarkoittamaa tasapainoa toisaalta parlamentaarisen edustuksen ja toisaalta virkatuomareiden ja lainoppineiden välillä; tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä (vrt. tosin HM 55 §) on uusia hovioikeuksia perustamalla (AsK 18/52 ja 318/76) valtakunnanoikeuteen hankittu virkatuomarien enemmistö. Ministerisyytteen nostamisen ja presidentin luottamusmiehinä nimitettyjen virkatuomarien saneleman rangaistukseen tuomitsemisen uhka pitäisi ministerit kaiken todennäköisyyden mukaan loitolla yrityksistä tulkita perustuslain myötävaikutussäännöksiä uudella tavalla.

Lainoppinut on luonnollisesti periaatteessa vapaa esittämään sellaisen tulkintasuosituksen, jota hän pitää perusteltuna. Mutta todennäköistä on, ettei tuollainen suositus pysty nähtävissä olevana aikana — perinteisellä eikä sitä avoimemmalla tavalla argumentoituna — muuttamaan käsityksiä presidentin ja ministeristön oikeudellisesta suhteesta.

Muuttamalla tulkintasuosituksia tuskin voidaan aikaansaada tilaa, jossa presidentti päätöksissään jättää poikkeamatta valtioneuvoston mieltäpiteestä.

Reaalinen lähestymistapa. Jos valtioneuvostolla ei ole *oikeudellisia* keinoja estää presidenttiä tekemästä päätöstä, jota se ei hyväksy, millaisia *tosiasiallisia* keinoja sitten on käytettävissä presidentin ja valtioneuvoston välisen ristiriidan ratkaisemiseksi?

Kysymykseen on vastattu viittaamalla ministeristön eronuhan käyttöön. On mainittu, että jos kiista presidentin kanssa johtaa eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön eroon, presidentillä ei eduskunnan pysyessä kannassaan ole mahdollisuutta muodostaa toista eduskunnan luottamusta nauttivaa hallitusta. Tällöin presidentille ei jää muuta keinoja kuin määrätä ennenaikaiset vaalit tai taipua ministereiden tahtoon. Jos vaalit määrätään ja uusi eduskunta pysyy edellisen kannassa, on presidentin viimeistään tällöin taivuttava. »Ministereiden parlamentaarisen vastuun takia presidentti ei voisi pitkään hallita vastoin eduskunnan

enemmistön tahtoa.» (Vanhanen 1976, 62; ks. myös Kekkonen 1975, 5, ja Jyränki 1967, 252—253)

Konstruktio lähtee siitä, että voimainmittely presidentin ja ministeristön kesken oikeastaan tapahtuu *ennen* presidentin päätöstä siinä vaiheessa, kun ministeristön eron uhka on käynyt selväksi mutta eroa ei ole vielä toteutettu. Jotta eronuhalla olisi vaikutusta, täytyy pitää todennäköisenä että ministeristö todella toteuttaa uhkauksensa, jos presidentti tekee aikomansa ratkaisun, ja että eronpyynnöllä on joitakin todennäköisiä, presidentille epäedullisia seuraamuksia. Tämän johdosta on huomautettava seuraavaa:

1) Ministeristön eronpyyntö on ymmärrettävä *vain vastalauseeksi*, protestiksi. Presidentti on jo tehnyt päätöksensä, eikä ministeristö tämän jälkeen voi kieltäytyä sitä toimeenpanemasta.

2) Jos eduskunnan enemmistö vain sietää ministeristöä, ts. ministeristö ei ole parlamentaarinen enemmistöhallitus, ei presidentin ja ministeristön vastakohtaisuudesta kokemuksen mukaan kehity presidentin ja eduskunnan vastakohtaisuutta.

3) Suomen oloissa ei helppo saada aikaan parlamentaarisia enemmistöhallituksia. Kun sellainen on koottu, ei hallituksen olemassaoloa hevin panna kyseenalaiseksi sen takia, että presidentti jossakin asiassa haluaa käyttää toimivaltaansa itsenäisesti.

4) Jos enemmistöhallitus kuitenkin asettuu presidenttiä vastustamaan, tukee presidentin asemaa vuodesta 1919 kehittynyt valtiollinen traditio. Hallitusmuodon voimaantulosta lähtien on kehittynyt ja vakiintunut käyttäytymismalli, jonka mukaan presidentti saa toimia *suoranaisesti*kin *vastoin eduskunnan enemmistön kantaa* eduskunnan reagoimatta tällaiseen toimeen (esim. ministeriön nimittäminen, ennen aikaisten vaalien määrääminen, vahvistuskielto). Presidentin ja eduskunnan enemmistön välinen mielipideristiriita ei ole Suomessa ollut syy vakavaan valtiolliseen kriisiin.

5) Jos kuitenkin niin kävisi, että presidentin ja ministeristön ja presidentin ja eduskunnan enemmistön välinen ristiriita kärjistyisi avoimeksi ja vakavaksi kriisiksi, on nykyisin yksi kriisin todennäköisimmistä laukaistusvaihtoehdoista presidentin julkinen esiintyminen, jossa presidentti vetoaa kansalaisiin yli eduskunnan ja ministeristön. Kokemuksen mukaan tämä saattaa riittää ministeristön ja/tai eduskunnan taivuttamiseen.

6) Valtiollisen tradition mukaan ministeristön eronpyyntö johtaakin Suomen oloissa vain uuden ministeristön nimittämiseen — vaikka eronpyynnön olisi aiheuttanut presidentin ja ministeristön ristiriita. Eduskunnan enemmistö on tottunut taipumaan.

Emme siten saata ajatella, että ministeristön eronpyyntö tai sellaisen uhka kuuluisi parlamentaarisen hallituksen vakiovarusteisiin ja että se olisi varalla toistuvasti ja tehokkaasti käytettäväksi ristiriitatilanteissa. Sikäli kuin eronpyynnöllä voisi olla vaikutusta, se täytyy ajatella *keralliseksi keinoksi, jonka seurauksena on vakava eduskunnan ja presidentin välinen kriisi*; tästä kriisistä eduskunnan oletetaan selviytyvän poliittisena voittajana. Konstruktio olisi tällöin se, että eduskunta ilmaisee epäluottamuksensa jokaiselle hallitukselle, jonka presidentti eroa pyytäneen ministeristön vapauttamisen jälkeen nimittää (*»hallituslakko»*) ja että eduskunta jatkaa tätä menettelyä mahdollisten ennen aikaisten vaalien jälkeenkin. Seurauksena olisi lopulta tasavallan presidentin eroaminen toimestaan. (Kekkonen 1975, 5; Jyränki 1967, 251; vrt. myös Merikoski 1976 a, 392 ss.)*

Valtiosääntö sallii presidentin eroamisen kesken toimikauden poliittisistakin syistä, mutta presidentin eroaminen ja etenkin eroaminen tuollaisella perusteella on varsin poikkeuksellinen tapahtuma. Sellainen oli presidentti Rytin ero vuonna 1944. Mitä on nykyisin ajateltava tuollaisen kriisin mahdollisuudesta?

Vastausta annettaessa voidaan aluksi viitata erinäisiin valtiollisiin tapahtumiin vuosina 1936—37 ja 1957—61.

Edellä on (s. 93) mainittu presidentti Svinhufvudin menettelystä hallitusta muodostettaessa vuonna 1936. Muodostamisprosessin aikana sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä reagoi aluksi rajusti presidentin vasemmistoa syrjivään kantaan ja päätti ehdottaa muille eduskuntaryhmille,

* Tekijän hallussa olevaan, V. Merikosken ed. s. 164 mainittuun artikkelikäsitkirjoitukseen on pres. *Urho Kekkonen* tehnyt seuraavanlaisen reunamerkin: »Jos tasavallan presidentti tekee todella suuressa asiassa aloitteen ilman hallituksen tietoa, on hän valmistautunut siihen, että hallitus opponeeraa, ja hänen on nähtävä, että kehitys voi johtaa uusiin vaaleihin. Jos niissä häntä kannattavat puolueet kärsivät tappion, on presidentin tehtävä omasta puolestaan johtopäätös. Mutta asialla on silloin oltava keskeinen valtakunnallinen merkitys.»

etteivät ne luovuttaisi edustajiaan mihinkään presidentin nimittämään hallitukseen. Sosialidemokraatit toisin sanoen esittivät hallituslakkoon ryhtymistä. Presidentin tarjottua hallituksen muodostamistehtävän Kyösti Kalliolle maalaisliiton ryhmä lakon sijasta päätti suositella parlamentaarisella pohjalla toimivan hallituksen muodostamista eduskunnan voimasuhteiden mukaan. Kun Kallio tulkitsi ryhmänsä kannanoton laveasti ja presidentin mielipiteen huomioon ottaen alkoi koota porvarillista vähemmistöhallitusta, sosialidemokraatit ilmoittivat suhtautuvansa tällaiseenkin vaihtoehtoon »asiallisesti». Sosialidemokraattisen eduskuntaryhmän kanta oli nopeasti muuttunut (Lehto 1958, 50—57).

Poliittinen reaktio Svinhufvudin hallitusratkaisuun tuli vasta seuraavan presidentinvaalin yhteydessä. Reaktio ei kulkenut parlamentaarista kanavaa pitkin, se ei ollut hallituslakko eikä epäluottamuslause presidentin nimittämälle ministeristölle. Svinhufvudia vastustavat poliittiset voimat valitsivat sen tien, jossa epäluottamus voitiin osoittaa välittömästi presidentille itselleen: uusintavaalin estämisen.

Sosialidemokraattinen puolue katsoi Svinhufvudin syrjivällä käyttäytymisellä syksyllä 1936 menettäneen mahdollisuutensa jatkaa tasavallan presidentin toimessa. Puolue aloitti järjestelmällisen poliittisen taistelun Svinhufvudin uudelleenvalintaa vastaan. Tuloksena oli, ettei ehdokkaaksi asettunutta Svinhufvudia maaliskuussa 1937 valittu uudelleen tasavallan presidentin toimeen.

Jollakin tapaa samankaltainen — mutta ei suinkaan identtinen — tapahtumasarja liittyi Urho Kekkosen ensimmäiseen presidenttikauteen. Vuoden 1958 ulkopoliittisen kriisin jälkeen presidentti palasi (vrt. s. 94) vähemmistöhallitus-linjalle. Samalla eduskuntaan syntyi eräänlainen »presidentin enemmistö» (vrt. *Duverger* 1974, 157) — maalaisliitto, SKDL ja vähemmistösosialidemokraatit — jota yhdistävä tekijä oli ulkopoliitikka ja yhdistävä ideologia oikeistorealismi (siitä ks. s. 353). Tämä enemmistö ei poliittisten mielipide-erojen vuoksi kyennyt harjoittamaan yhteistä hallituspolitiikkaa; presidentti oli ehkä sen vuoksi sille luontevampikin johtaja kuin pääministeri. Enemmistö tunnusti presidentin johdon ulkopoliitikassa ja oli siksi valmis tukemaan presidentin vuosina 1959—61 nimittämiä maalaisliittolaisia vähemmistöhallituksia. Samalla lisääntyi vastustus presidentti Kekkosta kohtaan niissä ryhmittymissä, jotka jäivät presidentin enemmistön ulkopuolelle. Vastustajat organisoi-
tuivat laajaksi, sosialidemokraattisen puolueen, oikeiston ja eräät kes-

kustapiirit kattavaksi liittoutumaksi, jonka tarkoituksena oli korvata Urho Kekkonen omalla ehdokkaalla vuoden 1962 presidentinvaalissa.

Osittain liittoutuma oli ilmausta ajankohdan yleisestä oikeistosuuntauksesta. Mutta erityisesti sosialidemokraattien halukkuutta presidentin henkilön vaihtamiseen lisäsi Kekkosen hallituksia muodostettaessa vuodesta 1957 harjoittama politiikka: presidentin enemmistö eduskunnassa oli sosialidemokraattisesta puolueesta lohjenneen fraktion osalta syntynyt myös presidentin omin toimenpitein.

Ristiriita ei vuosina 1958—61 ollut eduskunnan enemmistön ja presidentin välinen vaan pikemminkin kahden poliittisen suuntauksen välinen. Ristiriidan ratkaisu haluttiin viedä presidentinvaalitulanteeseen. Yritys kaatui jo ennen valitsijamiesvaaleja ns. Honka-liittoutuman hajotessa syksyn 1961 ulkopoliittiseen kriisiin.

Sille, joka nykyoloissa spekuloi presidentin eron mahdollisuudella presidentin ja eduskuntaenemmistönkin välisen ristiriidan laukaisijana, on aiheellista viitata vuoden 1946 jälkeiseen kehitykseen, jonka tuloksena tasavallan presidentistä on tullut, paitsi ulkopoliitiikan tosiasiallinen johtaja (s. 228) myös — ulkomaisten poliittisten päätöksentekijäin tajunnassa — ulkopoliitiikan eräänlainen takaaaja. Presidentin henkilön pysyvyyttä on alettu pitää ulkopoliittisen linjan muuttumattomuuden ilmaisijana. Tällaisen kehityksen myötä on tosiasiaa *erittäin epätodennäköiseksi* käynyt se mahdollisuus, että presidentin ja valtioneuvoston välinen — vaikkapa sisäpoliittista laatua oleva — ristiriita viime kädessä voisi ratketa eduskunnan hyväksi tavalla, joka pakottaisi presidentin eroamaan toimestaan.*

Miettunen ja »korkean luokan epäluottamusksymys» v. 1975. Ne mekanismit, jotka parlamentaarisessa järjestelmässä tavanmukaisesti sääntelevät eduskunnan ja ministeristön suhteita, ovat Suomessa presidentinvallan kasvun vuoksi viime vuosina pahasti lukkiutuneet. Kun esimerkiksi yksi eduskunnan suurista ryhmistä (SKDL) syksyn 1975 hallitusneuvotteluissa esitti ehdoksi osallistumiselleen parlamentaariseen enemmistöhallitukseen, että hallitusohjelmaan otettaisiin maininta EEC:n kanssa tehdyn vapaakauppasopimuksen (siitä ks. s. 263) irtisanomisesta, hallituksen

* Tuollainen kehitys ei ollut vielä täysin nähtävissä, kun tämän kirjoittaja 1960-luvun puolivälissä viimeisteli esitystään »valtioneuvoston eronpyynnön tosiasiasta» (*Jyräki* 1967, 251—252).

muodostaja, maaherra Miettunen, — lehtitietojen mukaan — kieltäytyi »jyrkästi edes keskustelemasta tällaisesta korkean luokan epäluottamus-kysymyksestä» (US 1975: 308).

Tasavallan presidentti ottaa siten varsin vähäisen riskin pitäessään kiinni henkilökohtaisesta kannastaan. Eduskunnan »pysyvä ja määrätietoinen tahto» (vrt. ULA 1961, 44) törmää ulkopoliittikan realiteetteihin.

Itse asiassa presidentin ja eduskunnan suhde on pikemminkin kääntynyt sellaiseksi, että eroamisen uhasta on tullut *presidentille* — niin kuin monarkille kruunusta luopumisen uhasta (vrt. *Ortmark* 1970, 31) — keino, jonka avulla presidentti vaikuttaa eduskunnan käyttäytymiseen (vrt. jo *Mannerheimista Jägerskiöld* 1969, 138 s.; *Voionmaa* 1971, 391). Kun esimerkiksi presidentti Kekkonen vuoden 1972 lopulla peruutti aiemmin antamansa suostumuksen jatkaa tasavallan presidenttinä vielä kolmannen toimikautensa jälkeen, hän tällä tavoin tosiasiasa näyttää taivuttaneen kansandemokraattisen eduskuntaryhmän luopumaan vaatimuksesta, että hänen toimikautensa jatkamista koskevan poikkeuslaki-ehdotuksen ja Suomen EEC-sopimusten käsittely kytkettäisiin irti toisistaan (ks. *Hentilä* 1973).

Edellä esitettyyn vastaukseen presidentin ja eduskunnan välisen ristiriidan ratkaisemisesta on tehtävä kuitenkin tärkeä varaus. Sanottu pitää paikkansa sillä edellytyksellä, että presidentti on eduskunnan enemmistön kanssa yhtä mieltä taloudellisyhteiskunnallisen järjestelmän perusteista. Erimielisyys noista perusteista saattaa aiheuttaa sellaisen tilapäisen kriisitilan, jossa sekä eduskunta että presidentti pyrkivät turvautumaan kaikkiin käytettävissä oleviin keinoihin. Tähän mahdollisuuteen palataan tuonnempana (s. 374).

Kirjallisuutta (V.5.). Edellisten jaksojen päätteeksi mainitun kirjallisuuden lisäksi ks. erit. *Kastari*, Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen (teoksessa *Urho Kekkosen juhlaulkaisu*, 1975), 75—77; *Merikoski*, Hallituslakko (LM 1976), 392—410; *Vanhanen*, Parlamentarismi ja presidentinvalta (Oker-Blomin toim. teoksessa *Millaiseksi perustuslaki?*, 1976), 55—72. — Vuosien 1936—37 vaiheesta ks. *Juva*, P. E. *Svinhufvud II* (1961), 521—528; *Soikkanen*, Kohti kansanvaltaa 1 (1975), 587—595. Ks. myös *Lehto*, Presidentvalet 1937 mot bakgrunden av den allmänna politiska utvecklingen (lic.avhandl., Åbo Akademi 1958). — Vuosien 1957—61 sisäpolitiikasta ks. esim. *Hakalehto*, Väinö Tanner, Omalla linjalla (1958); *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 1 (1976); *Skog*, Veljet vastakkain (1974).

6. TÄYDENTÄVIÄ HUOMAUTUKSIA

Presidentinvalta ja poliittinen vastuu. Länsimaisissa markkinatalousjärjestelmissä luetaan demokratian ja parlamentarismien perinteiseksi ainesosaksi kaksinkertainen poliittinen vastuu: ministeristön vastuu kansanedustuslaitokselle ja kansanedustuslaitoksen vastuu valitsijoille. Ihannemallina, jota joukkotiedotuksen valtasuhteet usein pahastikin vääristävät, on jatkuvan kritiikin järjestelmä: hallituksen ulkopuolelle jäänyt parlamentaarinen oppositio toimii nykyajan kollektiivisena kansantribuunina, jonka tärkeimpänä aseena on hallituksen toimien julkinen kritiikki niin parlamentissa kuin sen ulkopuolella joukkotiedotusvälineissä (Duverger 1974, 203—209).

Suomen valtiollisessa järjestelmässä *poliittiset vastuusuhteet hämärtyvät*, ja opposition kritiikin kohdetta on usein vaikea valita. Ei ole aina tiedossa, onko päätöksen takana tosiasiaassa valtioneuvoston enemmistö vai tasavallan presidentti, eduskunnan enemmistö vai tasavallan presidentti. Erityisesti niissä tapauksissa, joissa ministeristö taipuu presidentin kantaan ennakkoneuvottelujen jälkeen, se ottaa paljon selvemmin poliittisen vastuun presidentin päätöksestä kuin antaessaan erimielisyyden näkyä valtioneuvoston pöytäkirjasta. Esiintyessään muodollisesti presidentin ratkaisun ehdottajanakin valtioneuvosto ottaa kannettavakseen vastuun päätöksestä, jota se itse ei halunnut ja joka tosiasiallisesti on toisen orgaanin ratkaisu. Valitsijakunta — ehkä eduskuntakin — jää enimmäkseen vaille tietoa siitä, kuka tai ketkä hallituksessa tehtyjen ratkaisujen takana tosiasiaassa ovat. Järjestelmän julkisivu on parlamentaarinen, mutta tosiasiallisesti parlamentaarinen koneisto ei pääse toimimaan, niin kuin sen oletetaan toimivan.

Sanottu liittyy keskusteluun siitä, onko tasavallan presidentillä poliittista vastuuta ja miten tämä vastuu on toteutettavissa (ks. esim. Merikoski 1974 b, 168 s.; sama 1975, 407 ss.). Tuollainen keskustelu ei näytä mielekkäältä, ellei ole olemassa täsmällistä tietoa, mitkä päätökset tosiasiaassa ovat presidentin vastuulla.

Sitä julkista kritiikkiä, jonka esittämisen mahdollisuus on järjestelmän ideologisena pohjana, saattaa presidentin osalta tukahduttaa se, että presidentti on myös valtion symboli, jonka juuri tämän ominaisuutensa vuoksi edellytetään säilyvän vapaana julkisesta arvostelusta (Kastari 1969, 196; vrt. Jyränki 1962, 235; Kekkonen 1976, 88, ja sama 1976 a, 243).

Presidentin henkilökohtaisen vallankäytön säännönmukaisuus. Saatamme yhtyä siihen politologin yleistykseen, että nykyoloissa tasavallan presidentti voi tehdä, mitä hänellä on oikeus tehdä (*Nousiainen* 1970, 275). Presidentin valtuuksien osalta on tosiasiallinen valtiosääntö pitkälti identtinen kirjoitetun valtiosäännön kanssa. Presidentin kaikki valtaoikeudet ovat reaalisia valtaoikeuksia, vaikka ei presidentti päätöstensä sisältöön aina henkilökohtaisesti vaikuttaisikaan. Mutta vallasta puhuessamme emme niinkään tarkoita henkilön tai ryhmän tosiasiallista vaikutusta kuin *mahdollisuutta* vaikuttaa (*Eskola* 1969 a, 205).

1970-luvun jälkipuoliskoa ajatellen voimme todeta, että osa presidentin valtuuksista on sellaisia, joita presidentti *säännönmukaisesti* käyttää henkilökohtaisesti. Näitä valtuuksia (hallituksen nimittäminen, ennakkoajaisista vaaleista päättäminen, tärkeimmät ulkoasiat) saattaisimme monarkioista lainatun termin mukaan nimittää »*presidentin prerogatiiveiksi*». Mielessä on silloin se tosiasia, ettei hallitusta muodosteta, ennakkoajaisista vaaleista päätetä eikä tärkeisiin ulkopoliittisiin operaatioihin ryhdytä ainakaan *vastoin* presidentin henkilökohtaista mielipidettä.

Silti ei presidentin muiden valtuuksien sivuuttaminen ole perusteltua presidentin asemaa koskevassa yleisesityksessä. Vaikka on tiedossa, että esimerkiksi presidentin lainsäädäntö-, budjetti- ja armahdusvaltaa käyttää säännönmukaisesti ministeristö tai asianomainen ministeri, voidaan näilläkin aloilla aika ajoin havaita presidentin henkilökohtaista vaikutusta. »En ole koskaan puoltanut vahvaa presidentinvaltaa, mutta asiat eivät suju ilman presidentin henkilökohtaista vallankäyttöä.» Näin on asiaintilaa kuvannut presidentti Urho Kekkonen (tekijän muistiinp. 15. 10. 1970). Seuraavaan esitykseen presidentin henkilökohtaisen vaikutuksen säännönmukaisuus tai satunnaisuus heijastuu siten, että niitä valtuuksia, joissa vaikutus on satunnaisempaa, käsitellään suhteellisesti muita suppeammin. Henkilökohtaisuuden kriteeri vaikuttaa myös siihen järjestykseen, missä valtuudet otetaan käsiteltäviksi.

Käsittelyn ulkopuolelle jätetyt valtuudet. Sellaisia perustuslaeissa säänneltyjä presidentin valtuuksia, joihin ei muualla tässä teoksessa viitata, ovat eduskunnan kokoontumispaikan määrääminen poikkeuksellisissa oloissa (VJ 18 §), pääministerin sijaisen määrääminen (HM 39.1 §), ratkaisun tekeminen epäselvissä asioissa siitä, onko valtioneuvoston oikeutettu jonkin asian lopullisesti päättämään (HM 42 §), sotavoiman asettaminen liikekannalle (HM 75 §) sekä syytteen nostaminen oikeuskansleria vastaan ja sen määrääminen, kuka syytettä ajaa (HM 47 §).

Vallan »henkilökohtaistuminen». Eräät valtiosääntöteoreetikot pitävät poliittisen vallan henkilökohtaistumista (ransk. *personnalisation de pouvoir*) yleismaailmallisena ilmiönä. Tosin termillä tarkoitetaan silloin jotakin enempää kuin edellä on käsitetty. Sillä tarkoitetaan sitä, että poliittisen vallan keskitys ylittää valtiosäännön luomat institutionaaliset puitteet ja viranomaisille säädetyt muodolliset toimivaltarajat. Valta henkilökohtaistuu, se on vaikutusvaltaa, arvovaltaa, karismaattisen johtajan valtaa (esim. *Hamon/Mabileau 1964, passim*).

Suomen 1970-luvulle on ollut tyypillistä, että tasavallan presidentin vaikutus on ulottunut talous- ja työmarkkinapolitiikkaan ja muille sellaisille alueille, jotka eivät kuulu presidentin toimivaltaan. Presidentti vetoaa etujärjestöihin vakauttamisneuvottelujen loppuunsaattamiseksi, esittää oman suosituksensa tulopoliittiseksi kokonaisratkaisuksi, ottaa kantaa valtionyhtiöiden tärkeisiin investointeihin, puuttuu Suomen Pankin korkopolitiikkaan, kehoittaa palkanansaitsijoita pidättymään reaali-palkkatason nostamisesta ja esiintyy lakonmurtajana.

Ministereillä ja kansanedustajilla sanotaan olevan vaikeuksia asettaa presidenttiä vastustamaan, koska se saattaa merkitä poliittisen uran katkeamista. Yhtä lailla otaksutaan virkamiesten ajattelevan omasta virkaurastaan. Presidentin vaikuttamisen keinot ovat ehdollisia palkintoja ja rangaistuksia (vrt. *Ortmark 1967, 17—18; Ahmavaara 1976, 242; Eskola 1969, 39; Sipilä 1970, 117 s.*). Käytettävissä olevia palkintoja ovat julkinen tai yksityinen hyväksyminen, nimitys valtioneuvoston jäseneksi tai julkiseen virkaan, rangaistuksia taas yksityinen tai julkinen paheksuminen tai asianomaisen poistaminen nimitettävien listalta. Jos vallankäytön kohteet käyttäytyvät vallankäyttäjän haluamalla tavalla, heitä palkitaan, muussa tapauksessa seuraa rangaistus.

Vallan henkilökohtaistumista erittelevät teoreetikot sivuuttavat kuitenkin liian helposti sen tosiasian, että yksilön valta — myös poliittinen — on aina viime kädessä johdettavissa hänen ulkopuoleltaan. Jossakin mielessä kukaan ei sittenkään käytä yksin valtaa. Presidentin »itsenäisyys» ja hänen vallankäyttönsä »henkilökohtaisuus» — oli sitten kysymys muodollisesti presidentin toimivaltaan kuuluvasta asiasta tai ei — on käsitettävä suhteelliseksi ilmaisuksi, tekniseksi termiksi, joka kuvaa presidentin päätöksentekosuhdetta valtioneuvostoon ja eduskuntaan. Vaikemme voisikaan yhtyä ajatukseen presidentistä »yleisen edun» välittäjänä, on meidän silti todettava, että presidentti poliittisena päätöksentekijänä ja yhteiskunnallisena vaikuttajana aina edustaa jotakin laveam-

paa kuin omaa henkilökohtaista kantaansa. Vallankäyttöön tarvitaan ihmisiä, jotka sitä omien etujensa vuoksi tukevat. Yksilöt eivät tee historiaa vaan joukot. Absoluuttisen monarkian kehityksestä lähtien olemme nähneet, että vallan kerääntyminen jollekin valtiolliselle instituutiolle on viime kädessä johtunut vahvojen intressiryhmien asettumisesta tämän instituution taakse. Yksinvallan sortuminen vuonna 1719 oli tästä Ruotsissa (ja Suomessa) varhaisimpia näyttäviä esimerkkejä (ks. *Lagerroth* 1915, 232—244; *Thanner* 1953, 33—41). Elleivät presidentinvaltaa tukevat ryhmät 1900-luvun jälkipuoliskon Suomessa ole enemmistönä ministeristössä tai eduskunnassa, niillä on muuten vahva asema yhteiskunnassa (vrt. s. 113). Poliittinen valta ei viime kädessä ole henkilökohtaista; edellä kuvatussa mielessä sillä on aina yhteiskunnallinen luonne.

Eduskunnan vaikutuksen lisääminen valtionorgaanien käyttäytymisen muutoksella. Avatessaan vuoden 1975 toiset valtiopäivät presidentti Urho Kekkonen lausui: »Valtiosääntökeskustelussa näyttää huomattavaa poliittisten puolueiden kannatusta saaneen ajatus, jonka mukaan eduskunnan enemmistölle tulisi siirtää enemmän toimivaltaa hallituksen muodostamisessa. Tähän ei liene voittamattomia esteitä. Nykyinen hallitus jättää varmaan mielihyvin paikkansa poliittiselle hallitukselle, ja omasta puolestaanikin tervehdin tyydytyksellä hallitusta, josta eduskunnan enemmistö pääsee sopimukseen.» (*HS* 1975: 267). Muodollisesti tämä lausuma viittasi ei-parlamentaarisen hallituksen korvaamiseen parlamentaarisella, mutta tosiasiassa presidentti toisti sen muuallakin esittämänsä ja esitetyn ajatuksen, että eduskunnan ja tasavallan presidentin suhteen muuttamiseen ei tarvita valtiosäännön kirjaimen muuttamista. Riittää, että eduskunta muuttaa käyttäytymistään.

Ajatus on kenties liiaksi yksinkertaistava. On näet otettava huomioon, mitkä eri tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että tasavallan presidentistä on vähitellen tullut keskeinen vaikuttaja ministeristön vaihdoksissa ja että eduskunnan osuus on jäänyt toisarvoiseksi. Lähes kuudenkymmenen vuoden kuluessa on presidentin johtavaa roolia koskeva ideologia vahvasti sisäistetty. Tulkintadoktriiniksi on vakiintunut, ettei eduskunnan ennakkohyväksymistä nimitettävälle ministeristölle tarvitse hankkia; käytäntö on vakiinnuttanut tasavallan presidentin hallitusneuvottelujen käynnistäjäksi. Toisen maailmansodan jälkeen on syvälle juurtunut ajattelutapa, että presidentillä on oikeus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon. Onko ajateltavissa, että eduskunta tekee aloitteen halli-

tusasiassa, kun siltä *puuttuu* säädännäisiä toimintamalleja, kun sen *pitää* ottaa huomioon presidentin yllättäväkin puuttuminen asioihin missä tahansa hallitusneuvottelujen vaiheessa ja kun se *voi* ottaa huomioon, että neuvottelujen vaikeutuessa hallitus lopuksi kuitenkin voidaan nimittää presidentin luottamuksen varassa?

Se, minkä sisällön valtiosäännön kirjain saa, on ensi kädessä valtionorgaanien käyttäytymisen varassa. Jos esimerkiksi tasavallan presidentti järjestelmällisesti jättää käyttämättä veto-oikeutensa, määräämättä ennenaikaisia vaaleja tai päättämättä vastoin valtioneuvoston kantaa, saatetaan ajan mittaan havaita, että käyttämättä jääminen (*desuetudo*) vaikuttaa asianomaisten orgaanien suhteisiin, jopa asianomaisten toimivaltanormien sisältöön. Jos valtioneuvosto pidättyy esittelemästä presidentille esitysten peruuttamisista tai lakiehdotusten vahvistuskieltoja ja jättää eronpyyntönsä presidentin päättäessä näistä vastoin esittelyä, saattaa tälläkin *ajan mittaan ja vähitellen* olla vaikutuksensa presidentin asemaan. Jos eduskunta kieltäytyy säännönmukaisesti hyväksymästä korvaavia lakiehdotuksia tai ilmaisee heti nimittämisen jälkeen epäluottamuksensa ei-parlamentaariselle hallitukselle, sillä voi ennen pitkää olla vaikutusta presidentin asemaan ja valtiosäännön normeihinkin. Mutta ei ole realistista edellyttää, että valtionorgaani mutkattomasti ja ilman muuta missä tahansa oloissa ja milloin tahansa äkillisesti voisi muuttaa aikaisempaa käyttäytymistään.

Osittain olemme tekemisissä mekanismin kanssa, jossa syyt ovat muutuneet seurauksiksi. Presidentinvalta palautuu ainakin osaksi eduskunnan ja valtioneuvoston passiivisuuden tilanteissa, joissa vaihtoehtona olisi ollut selvä ja näkyvä reaktio presidentin toimiin; se palautuu joiltakin osin myös puoluehajanaisuuteen ja eduskunnan heikkoon yhteistointakykyyn. Mutta nykyisin presidentinvalta vaikuttaa takaisin: se passivoi ja ehkä lamauttaakin eduskuntaa. Tietoisuus siitä, että poliittiset ongelmat viime kädessä voidaan ratkaista presidentti-instituution varassa ei edistä yhtenäisten ryhmittymien syntymistä, ei viritä aloitteellisuutta. Presidentinvalta jopa aktiivisesti pyrkii estämään jonkinlaisten poliittisten yhteistoimintaryhmittymien syntymistä.

Poliittiset voimaryhmät, puolueet ovat eduskunnassa ja valtioneuvostossa — eri syistä — sallineet presidentinvallan kehittymisen ja juurruttaneet sitä tukevia ideologioita (ks. tark. X luku). Mutta ei ole perusteltua spekuloida sillä ajatuksella, että tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja eduskunta vapaasti ja ratkaisevasti voisivat missä tahansa oloissa

muuttaa käyttäytymistään, ikään kuin muutos olisi *pelkästään* näissä orgaaneissa toimivien henkilöiden *tahdon* asia. Esimerkkinä tällaisen spekulatiivisen heikosta pohjasta on edellä käsitelty eduskunnan mahdollisuutta laukaista presidentin ja valtioneuvoston välille syntynyt kriisi pakottamalla presidentti eroamaan.

Voimme väittää, että niin kauan kuin a) kirjoitettu valtiosääntö pysyy muuttamattomana, b) nykyisillä valtaideologioilla on edelleen dominoiva asema kansalaisten tajunnassa ja c) eräät tärkeät taustatekijät (tarve säännellä talousjärjestelmän toimintahäiriöitä julkisen vallan toimin, poliittisen oikeiston ulkopoliittinen asenneviivästymä, joka ehkäisee porvarillista puolta yhtenäistymästä ja vastaavasti vasemmiston yhtenäistymistä ehkäisevä erimielisyys yhteiskunnallisista tavoitteista jne.) pysyvät muuttumattomina, niin kauan *valtiollinen järjestelmä tuottaa melko suurella todennäköisyydellä valtionorgaaneissa samanlaista käyttäytymistä kuin tähän asti*. Toisin sanoen: mainittujen tekijöiden pysyessä muuttumattomina ei ole perusteltua odottaa ainakaan äkillisesti sellaista valtionorgaanien käyttäytymisen muutosta, joka esimerkiksi heikentäisi ratkaisevasti tasavallan presidentin asemaa eduskunnan ja valtioneuvoston eduksi.

VI ENNENAIKAISTEN VAALIEN MÄÄRÄÄMINEN JA EDUSKUNNAN HAJAANNUTTAMINEN

1. YLEISTÄ

VJ 3.1 §:n pääsäännöstä, jonka mukaan kansanedustajain vaalit toimitetaan joka neljäs vuosi, vahvistaa poikkeuksen saman pykälän toinen momentti: »Tasavallan presidentillä on oikeus, jos havaitsee sen tarpeelliseksi, määrätä uudet vaalit toimitettaviksi ennen 1 momentissa mainitun nelivuotiskauden päättymistä.» Tällaisessa tapauksessa uudet vaalit — tai niin kuin yleisesti sanotaan: *ennenaikaiset vaalit* — on toimitettava siinä kuussa, joka alkaa lähinnä 60 päivän kuluttua siitä, kun määräys uusien vaalien toimittamisesta julkaistiin (EVAaliL 46.2 §).

Ylimpien valtionorgaanien suhteen kannalta ei ole yhdentekevää, mille orgaanille oikeus määrätä ennenaikaiset vaalit kuuluu ja millä edellytyksillä vaalimääräys saadaan antaa. Ennenaikaisilla vaaleilla on monensuuntaisia, jopa keskenään ristiriitaisia vaikutuksia maan politiikkaan elämään.

Vaalimääräyksellä saatetaan pyrkiä poistamaan eduskunnassa olevien puolueiden välisiä jännityksiä, jotta parannettaisiin enemmistöhallituksen muodostamis- tai säilyttämismahdollisuuksia — ja onnistuakin tässä (vrt. KM 1975: 88, 289). Mutta toisaalta vaalimääräys vaikuttaa haitallisesti eduskunnan työskentelyyn: eduskunnan säännönmukainen työkausi katkeaa kesken. Edustajainvaalien toimittaminen tihein väliajoin — niin kansanvaltaiselta kuin se pinnallisesti katsoen näyttääkin — saattaa vakavasti vaikeuttaa kansaneduskunnan työskentelyä (vrt. KM 1974: 27, 59).

On muitakin syitä, joiden takia puolueet — tai osa niistä — voivat suhtautua kielteisesti tiheään toistuviin edustajainvaaleihin. Vaalit maksavat puolueille paljonkin, tyhjentävät niiden rahastot. Jos uudet vaalit toimitetaan pian edellisten jälkeen, saattavat jotkin poliittiset ryhmittymät joutua osallistumaan vaaleihin varsin niukoin taloudellisin voimavaroin. Siksi viittaukset ennenaikaisten vaalien mahdollisuuteen aiheut-

tavat usein levottomia reaktioita puoluetoimistoissa ja yhteydenottoja eduskuntapiireihin.

Poliittisille puolueille ei liioin ole yhdentekevää, milloin vaalit pidetään: vaalien tulos saattaa paljonkin riippua niiden ajankohdasta. Jos esimerkiksi maan havaitaan olevan kulkemassa kohti taloudellista kriisiä, on siihenastisesta talouspolitiikasta vastanneille poliittisille voimille edullista järjestää edustajainvaalit mahdollisimman joutuisasti, ennen kuin kriisi ennättää pahoin koskettaa kansalaisten jokapäiväistä elämää (vrt. esim. *Ruotsalainen* 1975).

Ennenaikaisiin vaaleihin liittyy tasavallan presidentin toinen valtuus, valta määrätä eduskunta hajaantumaan. Siitä säädetään VJ 20.1 §:ssä: »Jos tasavallan presidentti varsinaisten valtiopäivien aikana määrää uudet vaalit toimitettaviksi, on eduskunnan hajaannuttava sinä päivänä, jonka presidentti on julistuttanut.»

Molemmat kysymyksessä olevat valtuudet on käsitteellisesti erotettava toisistaan, vaikka ne liittyvätkin yhteen. Kuten jäljempänä tarkemmin esitetään, tasavallan presidentti voi antaa hajaantumismääräyksen ainoastaan, jos hän samalla antaa tai on sitä ennen antanut määräyksen ennenaikaisista vaaleista. Mutta ennenaikaisten vaalien määrääminen ei välttämättä edellytä eduskunnan hajaannuttamista.

Sanastoa. Ennen meidän aikaamme on hajaantumismääräystä — tai yleensä vanhan eduskunnan väistymistä uuden tieltä — pidetty niin olennaisena seikkana, että valtuutta määrätä ennenaikaiset vaalit ja siinä yhteydessä määrätä eduskunta hajaantumaan on usein yhtenä kokonaisuutena nimitetty hajotusvallaksi ja ennenaikaisten vaalien sekä eduskunnan hajaantumisen määräämistä yhdessä eduskunnan hajottamiseksi. Vuoden 1919 HM 27 §:ssä toisaalta säädetään, että presidentille kuuluu »määrätä uudet vaalit toimitettaviksi ja hajottaa eduskunta». Vuoden 1928 VJ 2 luvussa, jossa mm. käsitellään hajaantumismääräyksen antamista ja johon pääsäännös ennenaikaisista vaaleista (VJ 3.2 §) ei sisälly, on otsikkona »Valtiopäivien aloittaminen ja lopettaminen sekä eduskunnan hajottaminen». Mutta vielä vuonna 1940 Paavo Kastari otsikoi tärkeän monografiansa, joka koski pääasiassa VJ 3.2 ja 20.1 §:ssä säänneltyjen valtuuksien sisältöä ja käyttöä, nimellä »Eduskunnan hajoitus».

Kun »hajotus» on sanana kovin lähellä »hajaannuttamista», käytetään tässä kirjassa suuremman käsitteellisen selkeyden takia asianomaisista presidentin valtuuksista termejä »ennenaikaisten vaalien määrääminen» (myös: vaalimääräyksen antaminen; VJ 3.2 §) ja »hajaantumismääräyksen antaminen» (myös: hajaannuttaminen; VJ 20.1 §). Molempia valtuuksia kattavaa yhteistä nimitystä ei käytetä.

2. INSTITUUTION OTTAMINEN VALTIOJÄRJESTYKSEEN JA SEN KÄYTTÖTAPAUKSET

Omaksuminen Suomeen (1906). Parlamentin toimikauden päättäminen — tosin lain säätämän enimmäisajan rajoissa — ja uusien vaalien määrääminen on Englannissa vanhastaan ollut monarkin ja sittemmin tosiasiassa pääministerin vallassa. Länsi-Euroopan perustuslakeihin näitä toimia koskevat säännökset ovat kuitenkin kotiutuneet lähinnä Ranskan vuoden 1814 ja Belgian vuoden 1831 valtiosäännöstä, jotka molemmat rakentuivat paljossa Benjamin Constantin ajattelulle. Luonnollisesti Constantin oli tutustunut instituutioon Englannin järjestelmän välityksellä, mutta hän ei tavoitellut englantilaista parlamentarismia vaan puolustustaistelua käyvän monarkian perusteiden lujittamista (s. 26).

Kun Suomessa vuonna 1906 laadittiin valtiopäiväjärjestystä yksikamarista eduskuntaa varten, toimeen asetettu komitea, joka koostui pääasiassa porvarillisten ryhmien edustajista, jäljensi Ruotsin vuoden 1866 valtiopäiväjärjestyksen vaalimääräyksen antamista ja eduskunnan hajaannuttamista koskevat kohdat ehdotukseensa miltei sellaisinaan (*Kastari* 1940, 34—35). Eräin muutoksia, jotka merkitsivät hallitsijan oikeuksien laajentamista Ruotsiin verrattuna, ehdotus sisällytettiin uuteen perustuslakiin.

Ruotsissa instituution käyttöönotto oli liittynyt kansanedustuslaitoksen uudistamiseen ja sen toimintakausien uudelleenjärjestelyyn. Tavallaan kysymys ei ollut uutuudesta, koska hallitsijalla oli vanhastaan ollut oikeus määrätä uudet vaalit. Kun valtiopäivät Ruotsissa vuonna 1866 saivat säännöllisen pituisen toimikauden, annettiin kuninkaalle samalla oikeus keskeyttää tämä toimikausi määräämällä ennenaikaiset vaalit. Oikeutta perusteltiin sillä, että kuninkaalla piti olla mahdollisuus tarpeen vaatiessa »vedota kansaan». Tosiasiassa säännös oli tarkoitettu kuninkaanvallan turvaksi (*Sterzel* 1961, 19—30; vrt. myös *Kirchheimer* 1972, 30).

Constantin oppien mukaan monarkin oli käytettävä valtaansa määrätä uudet vaalit ja hajaannuttaa parlamentti, jos parlamentti ylitti toimivaltansa tai syntyi pahoja ristiriitoja hallituksen ja parlamentin kesken. Eduskunnan uudistamiskomiteassa vuonna 1905 taas — samoin kuin Ruotsissa 40 vuotta aikaisemmin — korostettiin, että hallitsijalla tuli olla oikeus vedota kansaan sekä että hallitsijan ja eduskunnan joutuessa ristiriitaan oli uusilla vaaleilla kysyttävä kansan mieltä (*Kastari* 1940, 34 av. 64). Huomio kiintyy siihen, ettei keisaria tässä ajateltu »sovittelevaksi

voimaksi» (pouvoir neutre) vaan keskeiseksi valtionorgaaniksi, jonka oma politiikka saattoi olla ristiriidassa eduskunnan omaksuman suuntauksen kanssa.

Käyttö ennen v. 1919 HM:n voimaantuloa. Venäjän keisari ja Suomen suuriruhtinas määräsi ennenaikaiset kansanedustajain vaalit toimitettaviksi Suomessa neljä kertaa, nimittäin v. 1908 (AsK 11), v. 1909 kahdesti (AsK 7 ja 60) ja v. 1910 (AsK 61). Toimenpidettä korosti joka kerran määräys eduskunnan välittömästä hajaantumisesta. Vaali- ja hajaantumismääräyksellä keisari/suuriruhtinas halusi ojentaa eduskuntaa sen asetuttua Suomen autonomiia puolustamaan; keisari käytti asianomaisia valtuuksia siis lähinnä Suomen ja Venäjän suhteen sääntelyyn. Niinpä vuoden 1909 vaalimääräystä keisari manifestissaan perusteli sillä, että eduskunnan puhemies oli eduskunnan nimissä sopimattomasti arvostellut erästä Venäjän ministerineuvoston päätöstä. »Koska eduskuntaa tässä tapauksessa ei ole ohjannut tietoisuus Suomen todellisesta hyvästä, (...)» keisari lausui, »emme tällaisten asianhaaran vallitessa odota hyödyllisiä tuloksia Eduskunnan toista sen nykyisessä kokoonpanossa.»

Vuonna 1917 Venäjän väliaikainen hallitus — käyttäen aiemmin keisarille kuulunutta valtaa — määräsi uudet vaalit toimitettaviksi Suomessa ja eduskunnan välittömästi hajaantumaan (AsK 50). Seuraavana vuonna taas valtionhoitaja määräsi ennenaikaiset vaalit (AsK 174) saattaakseen kansalaissodan seurauksista vajaaksi käyneen eduskunnan täysilukuiseksi.

Vuoden 1917 vaalimääräyksen poliittinen merkitys. Kansaneduskunnan toiminnan aikana merkittävin vaalimääräys annettiin kaiketi vuonna 1917. Sen perusteella suoritetuissa vaaleissa eduskunta menetti vasemmistoenemmistönsä. On otaksuttu, että kesän 1917 valtalakiehdotuksen raukeaminen ja vasemmistoenemmistöisen eduskunnan toiminnan katkaiseminen — viime kädessä venäläisen sotaväen apuun turvautuen — rohkaisivat sitä siipeä sos.dem. puolueessa, joka ajoi työväenjärjestöjen aseellista vallanottoa. Ks. esim. *Soikkanen*, *Kohti kansanvaltaa* 1 (1975), 238—239.

Vuosien 1919 ja 1928 perustuslait. Pääsäännökset valtionpäämiehen vallasta määrätä ennenaikaiset vaalit ja hajaannuttaa eduskunta sisältyivät vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen (*Kastari* 1940, 44—45). Mietinnössään vuodelta 1917 perustuslakikomitea (KM 1917:11) otti kantaa noiden valtuuksien puolesta sisällyttämällä niitä koskevan maininnan ehdotukseensa uudeksi hallitusmuodoksi (22 §). Muilla tahoilla tämän ins-

tituution vastustus sen sijaan oli vielä vuonna 1917 voimakasta: instituution käyttötarkoitukset autonomian loppuaikoina olivat tuoreessa muistissa. Vastauksessaan esitykseen, jonka pohjalta oli hyväksytty ehdotus valtalaiksi, eduskunta lausui kesällä 1917:

»Mitä erityisesti eduskunnan hajoittamisoikeuteen tulee, ei sitä voida myöntää Venäjän hallitukselle eikä Suomen senaatillekaan. Maan menestyksen valvominen vaatii, ettei kansaneduskuntaa voida hajottaa millään eduskunnan ulkopuolella lähtevällä määräyksellä.» *Edk:n vast./HE 9/1917 vp.* — Ks. myös ed. Valpas-Hännisen puheenvuoroa, 1917 II vp ptk 144/15. 11. 1917, joka sisälsi ajatuksen, että eduskunnan hajaannuttamisen ja uusien vaalien määräämisen siirto senaatille antaisi senaatille vallan viivyttää asiain käsittelyä toiseen aikaan, jolloin »porvariston lahtarikaarti mahdollisesti olisi niin voimakas, että senaatti voisi sen avulla hallita».

Torjuvasti asennoituivat kyseisiin valtuuksiin myös senaatti hallitusmuotoesityksessään syksyllä 1917 (vrt. kuit. s. 21) ja perustuslakivaliokunnan enemmistö vuodenvaihteessa 1917/1918. Valtiopäiväjärjestyksen asianomaisiin kohtiin ei tosin noissakaan yhteyksissä ehdotettu kosketta-
vaksi.

Sisällissodan jälkeen muut porvarilliset puolueet yhtyivät kannattamaan instituution säilyttämistä valtiopäiväjärjestyksessä, mutta maalaisliitto suhtautui siihen aluksi torjuvasti. Alkio edustajatovereineen perusteli huhtikuussa 1918 kielteistä kantaa sillä, että tällainen oikeus presidentillä

»ei ole sopusoinnussa eduskunnan oikeuden kanssa saada muiden sekaantumatta ja estämättä harjoittaa lainsäätäjätointia. Se voi johtaa käytännössä siihen, että presidentti voi pienen, vaikutusvaltaisen ympäristön vaikutuksen alaisena käyttää tätä keinoa maalle vaaraa tuottavalla tavalla. Kun eduskunta yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden perusteella valittuna täytyy mielestämme olla turvattuna hajotuksilta, jotka aiheutuvat useimmiten sellaisista kansanvaltaa vastaan tähdätyistä harrastuksista, joita kansan edun kannalta ei saata hyväksyä, ehdotamme, että Hallitusmuotoon ei sisällytetä presidentille lupaa valtiopäivien hajottamiseen (ks. s. 32 main. asiakirja).»

Tasavaltalaisten keskinäisissä neuvotteluissa kesäkuussa 1918 (s. 31) maalaisliittokin lopulta taipui. Yhteistä kantaa perusteltiin nyt seuraavasti:

»Hallitukselle on myöskin Suomen tasavallassa myönnettävä oikeus hajoittaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit toimitettaviksi. Tämä on tarpeen sitä varten, että kun vakavan ristiriidan sattuessa eduskunnan ja hal-

lituksen välillä on syytä olettaa, ettei eduskunnan mielipide vastaa kansassa vallalla olevaa katsantokantaa, voitaisiin vedota kansan ratkaisuun. Sen ohessa voi eduskunnan hajoittaminen ja uusien vaalien määrääminen käydä tarpeelliseksi myöskin silloin, kun perustuslain tai yleisen lain ehdotus on jätetty lepäämään uusien edustajanvaalien yli ja lain aikaansaaminen on kiireellinen. Hallituksen valta hajoittaa eduskunta on siten tärkeä tekijä siinä koneistossa, joka tarkoittaa saada kansantahdon ilmi ja vaikuttavaksi valtion asioissa.» (Vastal. V/prvm 14/HE 62/1917 II vp)

Sisällissota oli hälventänyt porvarillisten piirien aikaisemmat ikävät muistot ennen aikaisten vaalien määräämisestä, ja tilalle oli tullut yleistynyt vaatimus lujasta hallitusvallasta (*Kastari* 1940, 48). Perusteluissaan nuo piirit eivät ainakaan nyt käsillä olevan asian yhteydessä halunneet tehdä tai pystyneet tekemään eroa sen välillä, käyttäisikö »hallituksen» valtuuksia valtionpäämies riippumatta ministeristön kannasta vai sen mukaisesti.

Kun valtiopäiväjärjestys uudistettiin vuonna 1928, sen ennen aikaisia vaaleja koskeviin kohtiin tehtiin joitakin muutoksia, jotka koskivat kansanedustajain toimivaltaa vaalimääräyksen antamisen jälkeen. Muuten voi kysymyksessä olevan instituution sanoa sisältyneen peruspiirteittäin muuttumattomana valtiosääntöömme vuodesta 1907 lähtien.

Hallitusmuodon voimassa ollessa annetut vaalimääräykset. Tasavallan presidentti on vuoteen 1976 mennessä määrännyt ennen aikaiset kansanedustajain vaalit toimitettaviksi seitsemän kertaa. Vaalimääräysten viralliset perustelut — mikäli sellaisia on esitetty — on tavallisesti sisällytetty tasavallan presidentin Suomen Asetuskokoelmassa julkaistuuun (ks. VJ 22.1 § verr. HM 20.2 §:ään) »avoimeen kirjeeseen ja käskyyn» ennen aikaisten vaalien toimittamisesta. Vaalimääräyksen tosiasiallinen tausta on kuitenkin saattanut olla virallisesti ilmoitettua paljon monisyisempi. Seuraavassa vaalimääräysten luettelossa on virallisesti ilmoitetun perusteen rinnalle joissakin tapauksissa asetettu — tyhjentyvyyteen pyrkimättä — viittaus määräyksen oletettuun tosiasialliseen pääsyyn.

Tasavallan presidentin antamien vaalimääräyksien luettelo on seuraava:

1) 18. 1. 1924 (AsK 8). Virallinen perustelu: eduskunnan tosiasiallinen kokoonpano tullut säännönmukaisesta poikkeavaksi (sosialistisen työväenpuolueen eduskuntaryhmän vangitsemisen takia).

2) 19. 4. 1929 (AsK 29). Virallinen perustelu: kansan menestys ja valtion etu vaativat ennenaikaisia vaaleja. Tosiasiallinen syy: hallituksen (= presidentin ja ministeristön) ja eduskunnan erimielisyys virkamiesten palkoista (s. 197).

3) 15. 7. 1930 (AsK 263). Virallinen perustelu: eduskunnan (määrä)vähemmistö estänyt lainsäädäntötoimet, joilla tarkoitus ehkäistä valtakunnanvastaisten, rikollisuutta harjoittavien kansanainesten (= kommunistien ja vasemmistososialistien) toiminta.

4) 8. 12. 1953 (AsK 461). Virallinen perustelu: maan sisäpoliittinen kehitys johtanut tilaan, joka vaikeuttaa taloudellisten olojen tyydyttävää järjestelyä. Tosiasiallinen syy: SDP:n ja maalaisliiton välinen poliittinen jännitys.

5) 14. 11. 1961 (AsK 500). Virallinen perustelu: kansainvälisen jännityksen lisääntyminen vaatii ratkaisuja, joita ei voi siirtää lakimääräisten edustajainvaalien jälkeen (= ulkopoliittisesti toimintakykyisen enemmistöhallituksen tuen parantaminen eduskunnassa) (vrt. ULA 1961, 179—180, 187).

6) 29. 10. 1971 (AsK 736). Ei virallista perustelua. Tosiasiallinen syy: hallituspuolueiden välisen jännityksen laukaiseminen presidentin parhaaksi katsomana aikana pidettävillä edustajainvaaleilla ja presidentin tyytymättömyys ministeristön toimintaan (s. 107).

7) 4. 6. 1975 (AsK 75). Virallinen perustelu: poliittisten edellytysten turvaaminen pitkäjännitteisen talouspolitiikan harjoittamiselle (esitetty hallituksen kannanotossa, esim. HS 1975: 142). Tosiasiallinen syy: maan taloudellisen tilan heikentyminen ja siitä johtuva jännitys päähallituspuolueitten kesken, joka oli laukaistava uusilla vaaleilla ennen varsinaisen talouskriisin puhkeamista.

Voimasuhteiden muutoksia ennenaikaisissa vaaleissa. Ennenaikaisissa vaaleissa on eräitä kertoja sattunut Suomen oloihin nähden merkittäviäkin poliittisten voimasuhteiden muutoksia. Niinpä vuoden 1924 vaaleissa viranomaisten tukahduttamistoimien kohteeksi joutunut Suomen sosialistinen työväenpuolue menetti 9 paikkaa. Vuoden 1929 vaaleissa maalaisliitto, joka vastusti hallituksen virkapalkkalinjaa, voitti 8 paikkaa. Vuonna 1930 sosialistinen työväenpuolue estettiin terrorin avulla ja viranomaisten toimin osallistumasta vaaleihin; se menetti 23 paikkaa, ja kokoomuspuolue voitti vastaavasti 14 paikkaa. Vuonna 1962 sos.dem. puolue menetti 10 paikkaa, mikä ainakin osaksi johtui siitä, että näissä vaaleissa esiintyi ensi kerran puoluehajaannuksen syntymisen jälkeen kilpaileva sosialidemokraattinen puolue.

Kirjallisuutta. (VI.2.) Vuosien 1908—1930 vaalimääräyksistä ks. *Kestari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (1940), 204—224, sekä vuosien 1924—1930 vaalimääräyksistä, *Tarkiainen*, Tasavallan presidentin asema Suomen parlamenttaarisessa hallitusjärjestelmässä (1938), 180—196. — Kirjallisuutta yksittäisistä vaalimääräyksistä: a) 1924: *Blomstedt*, K. J. Ståhlberg (1969), 444—446; b) 1929: *Relander*, Presidentin päiväkirja II (1968), 216—281; *Jutikkala*, Kuka hajotti eduskunnan ja miksi 1929 (Historiallinen Aikakauskirja 1968), 129—144; c) 1930: *Rintala*, Three Generations: The Extreme Right Wing in Finnish Politics (1962), 177—182; d) 1953: *Skog*, Sosialisti ja patriootti muistelee (1971), 334—339; *Hyvämäki*, Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957 (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 II, 1977), 402—403; e) 1961: *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 1 (1976), 127—135; *Skyttä*, Presidentin muotokuva 2 (1970), 189—199; f) 1971: *Eskelinen/Huovinen* (toim.), Tammivaalit (1971); *Merikoski* (toim.), Ääni äänioikeuden puolesta (1972).

3. VAALIMÄÄRÄYKSEN JA HAJAANTUMISMÄÄRÄYKSEN OIKEUSVAIKUTUKSET

Eduskunnan toimikauden lyheneminen vaalimääräyksen johdosta. Tasavallan presidentin antama määräys ennen aikaisten vaalien toimittamisesta lyhentää eduskunnan lakimääräistä toimikautta (= vaalikautta). Kun vaalimääräys annetaan, meneillään oleva vaalikausi jää neljää vuotta lyhyemmäksi.

Eduskunta toimikautensa lyhentäjänä. Lakimääräinen vaalikausi on saattanut lyhentyä myös eduskunnan omin toimenpitein. Näin kävi, kun kansanedustajain vaaleista v. 1955 annettua lakia muutettiin v. 1965 (AsK 717) siten, että vaalien ajankohta pysyvästi siirrettiin heinäkuusta maaliskuuhun. Muutos koski jo seuraavia, v. 1966 toimitettavia kansanedustajien vaaleja, minkä johdosta v. 1962 valitun eduskunnan lakimääräinen toimikausi lyheni vastaavasti. — V. 1939 valitun eduskunnan toimikautta, joka olisi päättynyt v. 1942, pidennettiin sodan vuoksi kahteen otteeseen poikkeuslaeilla (764/41 ja 950/43) yhteensä kolmella vuodella. Tämä pidennetty kausi katkaistiin vuorostaan ennen aikaisesti lailla (861/44), jolla vaalit määrättiin toimitettaviksi jo v. 1945.

Valtiopäiväjärjestyksen uudistamisella vuonna 1928 ratkaistiin siihenastinen kiistakysymys, jatkuuko kansanedustajien toimikausi vaalimääräyksen antamisen jälkeen. VJ 3.3 §:n silloin saama sanamuoto on luettavissa vain yhdellä tavalla: *eduskunnan toimikausi jatkuu vaalimääräyk-*

sen antamisen jälkeen, *kunnes uudet vaalit on toimitettu* (esim. *Hakkila* 1939, 371).

Milloin vanhan eduskunnan toimikausi päättyy? Missä on sitten tarkka raja vanhan ja uuden eduskunnan toimikausien välillä? Vaalit on katsottava loppuun toimitetuiksi silloin, kun vaalipiirien keskuslautakunnat ovat julistaneet vaalien tuloksen. Ks. *Kastari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (1940), 106—107; *Salervo*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia X:1 (1971), 132. Nykyisen lainsäädännön mukaan tämä tapahtuu samanaikaisesti kaikissa vaalipiireissä: »vaalipiirin keskuslautakunta vahvistakoon vaalien tuloksen 5. päivänä toisen vaalipäivän jälkeen pitämässään kokouksessa» (EVAaliL 90 §). Siitä ks. myös *Tarkiainen*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia IX (1971), 192—194.

Keskeneräisten asioiden raukeaminen vaalimääräyksen johdosta. Vaalikauden puitteissa eduskunnan työ on jaoteltu lyhyempiin jaksoihin, valtiopäiviin. Varsinaisten valtiopäivien päättyminen ei tavallisesti keskeytä eduskunnassa vireille pantujen asioiden, kuten lainsäädäntöaloitteiden, käsittelyä. Sitä voidaan jatkaa seuraavilla varsinaisilla valtiopäivillä siitä, mihin edellisillä varsinaisilla valtiopäivillä jäätii. Tästä säännöstä tehdään VJ 35 §:n mukaan poikkeus ensimmäisillä edustajainvaalien jälkeisillä valtiopäivillä: *asia raukeaa, ellei sitä ole ennätetty käsitellä loppuun ennen vaalikauden päättymistä*. Jos näin rauennut asia halutaan seuraavalla vaalikaudella saattaa päätökseen, se on silloin pantava uudelleen vireille ja käsiteltävä uudelleen alusta saakka asianmukaisessa järjestyksessä.

Siihen nähden että vaalikauden päättyessä kesken olevat asiat raukeavat, tasavallan presidentillä on valta — määräämällä ennenaikaiset vaalit — tehdä tyhjiksi eduskunnan normaalipituista vaalikautta varten laatinut työskentelysuunnitelmat ja aikaansaada tällä tavoin tärkeidenkin lainsäädäntöhankkeiden raukeaminen.

Eduskunta omaksui asioiden käsittelyssä nykyisen ns. jatkuvuusperiaatteen vasta valtiopäiväjärjestyksen muutoksella vuonna 1918 (AsK 142). Siihen asti olivat keskeneräiset asiat rauenneet aina valtiopäivien päättyessä (ks. myös *Salervo* 1971, 37). Vuotta 1918 edeltäneissä oloissa ei ennenaikaisten vaalien määräämisellä siten ollut niin dramaattista vaikutusta eduskunnan työhön, kuin sillä myöhemmin on ollut.

Hajaantumismääräyksen vaikutus eduskunnan toimintaan. Valtiopäiväjärjestyksessä ei ole säännöksiä siitä, mitä oikeudellisia vaikutuksia

tasavallan presidentin eduskunnalle antamalla hajaantumismääräyksellä on. Kielellisesti »hajaantuminen» tarkoittaa sitä, että kansanedustajat hajaantuvat tahoilleen, eduskunta keskeyttää työskentelynsä (täysistunnossa, valiokunnissa jne), lakkaa olemasta kokoontuneena. Näin on asia myös käytännössä ymmärretty.

Tärkein ongelma on, saako eduskunta ja millä edellytyksin uudelleen kokoontua lopettamaan työskentelynsä presidentin antaman hajaantumismääräyksen jälkeen.

Alan kirjallisuudessa on hajaantumismääräyksellä katsottu olevan se oikeudellinen vaikutus, että hajaannuttamisen jälkeen eduskunnalla ei ole valtaa *oman* päätöksensä nojalla kokoontua istuntoihinsa asioita käsittelemään. Kansanedustajien toimivalta ei kylläkään vielä ole päättynyt, mutta *eduskunta on tullut toimintakyvyttömäksi*. Hajaannutetun eduskunnan voi vain tasavallan presidentti kutsua koolle — ylimääräisille valtiopäiville (vrt. VJ 21 §) — niin kauan kuin edustajien valtuudet ovat vielä voimassa (*Kastari* 1940, 115—132).

Eduskunnan hajaannuttamisella ja valtiopäivien päättämisellä on keskenään historiallinen yhteys. Vuoden 1869 VJ:n mukaan keisarilla oli oikeus »lakkauttaa valtiopäivät ja laskea valtiosäädyt kotiin». Valtiopäivien päättäminen merkitsi aina niiden hajaannuttamista, jota aatelitomissa säädysissä seurasivat aikanaan uudet valtiopäivämiesten vaalit. Vielä vuoden 1906 VJ 17 §:n mukaan valtiopäivien toiminta oli pääasiassa hallitsijan päätösten varassa. Keisari ja suuriruhtinas määräsi vuosittain pidettävien valtiopäivien pituuden: valtiopäivät oli viime kädessä sekä aloitettava että lopetettava päivänä, jonka keisari määräsi.

Suomessa vuonna 1906 käytetyssä mallissa, Ruotsin vuoden 1866 valtiopäiväjärjestyksessä, hajaannuttamisvaltuudella oli erityinen tehtävänsä: sitä käyttämällä hallitsija vapautui sidonnaisuudesta perustuslain parlamentille takaamaan vuosittaiseen neljän kuukauden vähimmäistyöskentelyjaksoon. Ennenaikaiset vaalit määrätessään Ruotsin kuningas saattoi samalla määrätä, että parlamentin oli lopetettava toimintansa, ennen kuin ne olivat asianomaisena vuonna olleet koolla neljä kuukautta (*Sterzel* 1961, 27). Tätä perustetta hajaannuttamisvaltuudelle ei vuosien 1907—1917 Suomessa ollut, koska vuoden 1906 VJ 17 § ei missään oloissa ehdottomasti turvannut eduskunnalle vuotuista vähimmäistyöskentelyaikaa (*Seitkari* 1958, 108—116). Hajaannuttamisvaltuuden käytön erityispiirteeksi Suomessa jäikin noina vuosina — erotukseksi valtiopäivien

tavalliseen päättämiseen nähden —, että hajaannuttamistapauksessa ei valtiopäiviä lopetettu juhlallisin päättäjäismenettelyin (*Kastari* 1940, 121). Tosiasiallinen ero »normaalivuosiin» verrattuna oli myös siinä, että »normaalivuosina» eduskunta sai — vuoteen 1914 saakka — yleensä olla koolla vähintään kolme kuukautta (*Salervo* 1971, 39—41; vrt. myös 1906 VJ 17.1 §).

Todellista merkitystä erillisenä valtuutena hajaannuttamisvaltuus sai itse asiassa vasta sen jälkeen, kun valtiopäämiehen valta määrätä valtiopäivien aloittamisesta ja lopettamisesta lakkautettiin vuoden 1906 VJ 17 §:n muutoksella lokakuussa 1918. VJ 3 § jäi tuolloin muuttamatta, ja sitä voitiin edelleen — vaikka asiasta olikin kiistaa — tulkita niin, että ennen aikaisten vaalien määrääminen jo sinänsä lakkautti kansanedustajien toimivallan (*Erich* 1924, 311—313; vrt. *Hakkila* 1939, 371—372; *Kastari* 1940, 51—52). Toimivaltaongelma oli keisarinvallan aikana ratkaistu siten, että vaalimääräyksen yhteydessä oli aina annettu määräys eduskunnan välittömästä hajaantumisesta. Vuonna 1919 meneteltiin jo toisin; valtionhoitajan toimet puolsivat sitä periaatekantaa, ettei vaalimääräys riistänyt edustajanvaltuuksia.

Mutta vaikka toimivaltaongelma sivuutettiin, oli jäljellä se tosiseikka, että vuonna 1918 jäi myös VJ 18.1 §:n hajaannuttamissäännös muuttamatta. Näin oli täysin mahdollista tulkita valtiopäiväjärjestystä siten, että eduskunnalle tosin oli pääsääntöisesti siirtynyt valta päättää koollaolostaan, mutta ennen aikaisten vaalien yhteydessä tämä valta poikkeuksellisesti kuului valtionpäämiehelle (vrt. *Hermanson* 1924 a, 61). Tämän mukaisesti menetteli valtionhoitaja vuonna 1919.

Kysymys edustajain toimivaltuuksien jatkumisesta ratkesi lopullisesti, kun vuoden 1928 VJ hyväksyttiin. Mutta uuteen valtiopäiväjärjestykseen siirrettiin myös sekä vanha pääsääntö eduskunnan oikeudesta päättää koollaolostaan että säännös valtionpäämiehen hajaannuttamisvallasta.

Määräys eduskunnan hajaantumisesta on ennen aikaisten vaalien alla annettu muina kertoina paitsi vuosina 1924 ja 1975.

Menettely vuosina 1924 ja 1975. Vuoden 1924 vaalimääräystä annettaessa vuoden 1923 valtiopäivät oli jo päätetty mutta vuoden 1924 valtiopäiviä ei vielä avattu, joten hajaantumismääräyksen antaminen ei ollut tarpeen. Vuoden 1975 vaalimääräyksessä taas lausuttiin, että »eduskunnan on hajaannuttava päivänä, joka myöhemmin määrätään». Tämän jälkeen eduskunta päätti itse lopettaa vuoden 1975 valtiopäivät. Sen johdosta tasavallan presidentti totesi valtioneuvostossa 12. 8. 1975, ettei aikaisemmin

ilmoitettua hajaantumismääräystä ollut tarpeen antaa (VNptk 1975:VIII s. 159).

Huomattakoon, että tasavallan presidentin *ei ole* perustuslain mukaan *välttämätöntä* antaa hajaantumismääräystä, kun ennenaikaiset vaalit määrätään (*Kastari* 1940, 131; toisin *Kaira* 1941, 456). Ellei presidentti hajaantumismääräystä anna, vanhalla eduskunnalla on ilman muuta oikeus vaalimääräyksestä huolimatta jatkaa varsinaisilla valtiopäivillä työskentelyään siksi, kun sen toimikausi päättyy tai kun se itse päättää lopettaa työskentelynsä.

Jos hajaantumismääräys annetaan, se voidaan antaa joko vaalimääräyksen yhteydessä (*uno actu*) tai myöhemmin eri asiakirjalla (*Kastari* 1940, 117; *Korte* 1971, 16—17; toisin *Kaira* 1941, 456). Hajaantumismääräyksessä eduskunta määrätään hajaantumaan joko välittömästi tai myöhemmin, ennen kuin edustajain valtuudet päättyvät.

Käytännössä esiintyneitä vaihtoehtoja. Eri asiakirjalla määräsi valtionhoitaja 24. 2. 1919 (AsK 16) ja tasavallan presidentti 23. 12. 1971 (AsK 1009) eduskunnan hajaantumaan. Vuoden 1917 jälkeen on määräys eduskunnan välittömästä hajaantumisesta annettu vuosina 1929 ja 1930. Muissa tapauksissa hajaantumispäivä on määrätty myöhemmäksi. — Vallitsevan tulkinnan mukaan määräys eduskunnan hajaantumisesta on ymmärrettävä jyrkästi ja sanatarkasti: jos eduskunta määrätään hajaantumaan välittömästi, se on velvollinen lopettamaan työskentelynsä vaikkapa kesken yksittäisen asian käsittelyn sinä hetkenä, jona sille annetaan tieto presidentin päättämästä hajaantumisesta. *Kastari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (1940), 130.

VJ 20.1 §:n säännös on sisältönsä puolesta peräisin vuotta 1918 edeltäneeltä ajalta, jolloin eduskunta ei vielä saanut päättää omasta työskentelystään ja jolloin maassa vallitsi vielä puolikonstitutionaalinen monarkia. Olisiko tätä säännöstä nykyisin aiheellista ja mahdollista tulkita niin, että eduskunnan oikeus päättää työskentelystään pysyisi voimassa hajaantumismääräyksen antamisesta huolimatta?

Jos vastaus on myönteinen, hajaantumismääräyksen funktio käy varsin epämääräiseksi. Määräyksen antamisella ei olisi mieltä, koska eduskunta (tai ehkä puhemieskin) voisi päätöksellään poistaa määräyksen vaikutukset. Toisaalta: jos hyväksytään tulkinta, että hajaantumaan määrätty eduskunta ei saa kokoontua ilman tasavallan presidentin suostumusta ja kutsua, hyväksytään samalla se mahdollisuus, että eduskunnalta riiste-

tään oikeus saattaa keskeneräisistä lainsäädäntöasioista edes tärkeimmät päätökseen ennen sen toimikauden ennen aikaista päättymistä. Mutta tämäkään ei ole tärkein näkökohta.

Olennaista on kenties se, että vallitsevan tulkinnan mukaan maa saat-
taa ennen aikaisten vaalien alla jäädä *ilman omasta aloitteestaan toimivaa eduskuntaa*, kunnes vaalit on toimitettu.

Eduskunnattoman tilan kesto aika. VJ 20.1 §:stä havaitaan, että epä-
normaali tila, jossa maa on ilman omasta aloitteestaan toimivaa eduskuntaa,
voi kestää enintään nelisen kuukautta. Momentissa säädetään, että edus-
kunnan on »uusien vaalien jälkeen taas kokoonnuttava varsinaisille valtio-
päiville sen kalenterikuukauden ensimmäisenä päivänä, joka alkaa lähinnä
yhdeksänkymmenen päivän kuluttua hajoittamisen jälkeen, taikka sinä
aikaisempaa päivänä, jonka presidentti on määrännyt». Ks. eriävistä käsi-
tyksistä siitä, mistä mainittu aika on laskettava, *Kastari*, Eduskunnan hajoi-
tus Suomen oikeuden mukaan (1940), 156, ja *Kaira*, Lausunto em. teoksesta
(LM 1941), 455. Näistä Kairan puoltama, hajaantumismääräyksen antamis-
päivän pitäminen lähtökohtana, lyhentää joissakin tapauksissa sitä aikaa,
jona eduskunnalta puuttuu valta määrätä toimistaan.

Hajaantumismääräyksen antamisen jälkeen maata on — vallitsevan
tulkinnan mukaan — mahdollista useiden kuukausien ajan hallita presi-
dentin ja tämän ehkä nimittämän ei-parlamentaarisen hallituksen (vrt.
kuit. s. 104 presidentin oikeudesta vaihtaa ministeristöä) päätöksin edus-
kunnan voimatta valvoa hallituksen toimintaa tai edes täysistunnoissaan
sitä arvostella. Parlamentarismin ja kansanvallan kannalta tuollainen
tila on mahdollisimman epäsuotava.

Ei siten tulisi herättämään voimakasta kritiikkiä, mikäli eduskunta
jossakin tulevaisuuden kärjistyneessä tilanteessa kävisi tulkitsemaan VJ
20.1 §:n sanonnaltaan varsin niukkaa säännöstä niin, ettei presidentin
antama hajaantumismääräys estä eduskuntaa päättämästä omasta kokoon-
tumisestaan. Tulkinnan muuttuminen poistaisi samalla suureksi osaksi
päiväjärjestyksestä teoreettisenkin keskustelun siitä, mitä rajoituksia
ennen aikaisten vaalien määräämiselle valtiosäännöstä ehkä välillisesti
on johdettavissa. Esimerkiksi keskustelu siitä, onko perustuslainmukaista
antaa uusi vaalimääräys, ennen kuin jo määrätty ennen aikaiset vaalit on
toimitettu, tai onko perustuslainmukaista antaa vaalimääräys välittömästi
sen jälkeen, kun edustajainvaalit — lakimääräiset tai ennen aikaiset —
juuri on toimitettu (vrt. *Kastari* 1940, 235 ja 378), ei itse asiassa liity niin-
kään vaalimääräyksen antamiseen vaan ennen muuta eduskunnan

samanaikaisen hajaannuttamisen mahdollisuuteen, siis mahdollisuuteen tätä tietä syrjäyttää eduskunta epämääräiseksi ajaksi. Jos hajaannuttamisoikeus jää pois, putoaa myös pohja eduskunnan syrjäyttämisspekulaatioilta, ja jäljelle jää vain mahdollisuus toistuvien vaalimääräyksiin estää eduskunnan pitkäjänteinen työskentely.

Vaalimääräyksen vaikutus eduskunnan ja valtioneuvoston suhteeseen. Tasavallan presidentin antamalla määräyksellä ennen aikaisista vaaleista on katsottu muun ohessa olevan sellainen vaikutus, että määräys tekee tyhjäksi eduskunnan ministeristölle antaman nimenomaisen epäluottamuslauseen. Siten ei epäluottamuslauseen saanut ministeristö olisi vaalimääräyksen jälkeen velvollinen eroamaan eikä presidentti velvollinen tällaista ministeristöä eronpyynnötkin tehtävästä vapauttamaan. Tuollainen velvollisuus syntyisi vasta, jos uusikin eduskunta osoittaisi ministeristölle epäluottamuksensa (*Kastari* 1940, 295).

Juuri mainitulla käsityskannalla on ilmeisiä yhtymäkohtia Ranskan III tasavallan aikaisten valtiosääntödogmaattikkojen kirjoituksiin, joissa koetettiin muuttaa vallitsevaa valtiollista käytäntöä esittämällä valtionpäämiehen asemaa tukevia näkökohtia (vrt. *Duverger* 1963, 449). Jos Suomessa hyväksytään tuo käsitys, se merkitsee, ettei HM 36 §:n luottamussäännöstä ole aina noudatettava edes nimenomaisen epäluottamuslauseen esiintyessä tai — lievemmin ilmaistuna — että tuon säännöksen noudattamista on viivytettävä, kunnes nähdään, uudistaako vaaleissa syntyvä eduskunta epäluottamuslauseen.

Käytännössä ei ole esiintynyt tilanteita, joissa vaalimääräyksen vaikutus epäluottamuslauseen tehoon olisi tullut punnittavaksi.

Ministeristön asenne joulukuussa 1953. Käsiteltäessä ehdotusta laiksi talouselämän säännöstelystä poikkeuksellisissa oloissa eduskunnassa esitettiin 18. 12. 1953 hyväksyttäväksi ponsiehdotus hallituksen erään säännöstelypäätöksen peruuttamisesta. Vaikka tasavallan presidentti oli vähän aikaisemmin (8. 12. 1953) määrännyt ennen aikaiset vaalit toimitettaviksi, pääministeri Tuomioja ilmoitti eduskunnassa hallituksen katsovan ponnen mahdollisen hyväksymisen merkitsevän, »ettei se nauti eduskunnan luottamusta» ja tulevan sen johdosta jättämään eroanomuksensa. Ks. 1953 vp ptk 2729. Eduskunta hylkäsi ponsiehdotuksen.

Käsitykselle, jonka mukaan ennen aikaisien vaalien määrääminen sinänsä syrjäyttää eduskunnan nimenomaisesti ilmaiseman epäluottamuslauseen, ei saata löytää tukea perustuslaista. Jos käsitys hyväksyttäisiin,

se joissakin tilanteissa voisi johtaa presidentin vallan arvaamattomaan vaikkakin ehkä vain väliaikaiseen laajentumiseen. Jos näet presidentti käyttää ns. luottamuksen oletusteorian mukaisesti valtuuttiaan ministeristön nimittämiseen asettamalla hallituksen, jonka eduskunta ehdottomasti hylkää, jää eduskunnan tärkeimmäksi aseeksi presidentin toimen torjumiseen juuri epäluottamuslauseen esittäminen. Mikäli eduskunnalta riistetään tämä oikeus, on presidentillä mahdollisuus uuden eduskunnan kokoontumiseen asti tosiasiaassa määrätä koko hallitusvallan käytöstä.

Käytännössä saattaa tosin sattua, ettei — jos eduskunta ennen aikaisten vaalien alla määrätään hajaantumaa — ole olemassa toimivaa eduskuntaa, jonka kanssa tasavallan presidentti keskustelisi uuden hallituksen muodostamisesta epäluottamuslauseen saaneen tilalle. Argumenttia ei välttämättä tarvitse pitää kovin painavana: eduskuntaryhmien kanssa voidaan keskustella vaikka eduskunta ei virallisesti olisi koolla. Mutta jos tuo argumentti halutaan ottaa vakavasti, se pikemminkin johtaa kysymään, *edellyttääkö HM 36 §:n luottamussäännös hajaannuttamisvaltuuden käyttämättä jättämistä sen jälkeen, kun ministeristö on saanut epäluottamuslauseen.* HM 36 §:n tulkinnassa voitaisiin tässä omaksua sama linja kuin HM 69.1 §:n tulkinnassa on tehty: presidentti ei saa käyttää valtaansa hajaannuttaa eduskunta, ennen kuin eduskunnalle HM 69.1 §:ssä tulo- ja menoarviokäsittelyyn varattu kahden kuukauden vähimmäisaika on kulunut umpeen (*Kastari* 1940, 244; *Korte* 1971, 13).

Kirjallisuutta (VI.3.). *Kastari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (1940), 99—185; *Kaira*, Lausunto em. teoksesta (LM 1941), 450—464; *Korte*, Vuoden 1972 vaalien oikeudelliset erikoispiirteet (teoksessa Tammi-vaalit, toim. Eskelinen/Huovinen, 1971); *Salervo*, Eduskunnan järjestys- ja työmuodot (teoksessa Suomen kansanedustuslaitoksen historia X:1, 1971).

4. PRESIDENTIN HARKINTAVALTA VAALIMÄÄRÄYSTÄ ANNETTAESSA

VJ 3.2 §:n mukaan tasavallan presidentillä on valta määrätä ennen aikaiset vaalit, »jos havaitsee sen tarpeelliseksi». Muita säännöksiä ennen aikaisten vaalien määräämisperusteesta ei ole olemassa; ei liioin ole olemassa muita nimenomaisia rajoituksia vaalimääräyksen antamiselle.

Ennenaikaisten vaalien määrääminen on monarkkista perua oleva instituutio, mutta se vahvistettiin nimenomaisesti tasavaltaisessa vuoden 1919 hallitusmuodossa. Silti olisi ollut mahdollista, että tasavaltaiseen ja puoli-parlamentaariseen järjestelmään siirtymisen jälkeen ennenaikaisten vaalien määräämisvaltaan olisi tavanomaisen käytännön kautta syntynyt rajoituksia, esimerkiksi kysymyksen ollessa vaalien määräämisen perusteesta tai valtionpäämiehen itsenäisestä harkintavallasta suhteessa valtioneuvostoon ja eduskuntaan.

Presidentin itsenäisestä harkintavallasta puhuttaessa ei ole syytä kiinnittää huomiota sellaisiin tapauksiin, joissa presidentti määrää ennenaikaisista vaaleista hyvässä yhteisymmärryksessä parlamentaarisen enemmistöhallituksen kanssa. Tärkeimpiä ovat ne tapaukset, joissa presidentti määrää vaalit vastoin valtioneuvoston mielipidettä tai ei-parlamentaarisen hallituksen taikka parlamentaarisen vähemmistöhallituksen tukeamana. Näissä tapauksissa on näet mahdollista, että presidentti tuossa varsin tärkeässä asiassa toimii *myös vastoin eduskunnan tahtoa*. Muodollisesti tällaista menettelyä voidaan perustella sillä, että presidentti ohi eduskunnan haluaa suoraan »vedota kansan ratkaisuun». Tosiasiassa kysymyksessä saattaa olla — vaikkei näin tarvitse olla laita — presidentin omia ja/tai poliittisen vähemmistöryhmän tavoitteita palveleva toimi.

Ståhlberg (1924): vastoin eduskunnan ja ministeristön kantaa. Vuonna 1924 tasavallan presidentti määräsi, kuten edellä (s. 88) on selvitetty, ennenaikaiset vaalit vastoin eduskunnan enemmistön kantaa. Tämän enemmistön muodostivat eduskunnan porvarilliset ryhmät, joissa kussakin tosin oli vaalimääräystä puoltavia edustajia, mutta enemmistöpäätöksiin jokainen näistä ryhmistä asettui vaalimääräyksen antamista vastaan (*Blomstedt* 1969, 444—446).

Myös ministeristön kanssa Ståhlberg ainakin muodollisesti joutui ristiiriitaan vaalikysymyksessä. Vastustanut ministeristö väistyi, ja presidentti nimitti sen tilalle toisen, hanketta kannattavan ministeristön.

Myöhemmän organikäytännön tarkastelu osoittaa, että tasavallan presidentti on lisäksi yhdessä tapauksessa (1929) ilmeisesti ja yhdessä (1971) mahdollisesti (vrt. s. 107) määrännyt ennenaikaiset vaalit vastoin eduskunnan enemmistön kantaa. Kaikissa näissä tapauksissa oli edellisistä edustajainvaaleista kulunut enintään kaksi ja puoli vuotta. Ei-parlamentaarisen hallituksen myötävaikutuksella on vaalimääräys annettu kolmesti (1924, 1953 ja 1971) ja parlamentaarisen vähemmistöhallituksen

myötävaikutuksella kahdesti (1929 ja 1961). Vuoden 1953 vaalimääräyksen eduskunnan enemmistö näyttää tosiasiaassa — vaikka asia ei ole aivan selvä — hyväksyneen etukäteen ja vuoden 1961 vaalimääräyksen jälkikäteen. Aloite ennen aikaisten vaalien toimittamiseen oli selvästi tasavallan presidentin vuosina 1924, 1961 ja 1971 ja kaikesta päättäen myös vuonna 1929.

Relander (1929): peruste voi olla mikä tahansa. Vuoden 1924 ennenaikaiset vaalit tasavallan presidentti määräsi tilanteessa, jota perustellusti voi nimittää poikkeukselliseksi: runsas kahdeksannes kansanedustajista oli vangittu. Vuonna 1929 presidentti antoi vaalimääräyksen lähes päinvastaisessa tilanteessa. Kysymyksessä oli *tasavallan poliittisen elämän arkipäivään kuuluva kiista, jonka ratkaiseminen ei välttämättä edellyttänyt ennenaikaisten vaalien toimittamista.*

Presidentin päätöksen taustana oli se kohtelu, minkä hallituksen esitys virkapalkkojen korottamisesta oli eduskunnassa saanut. Maan hallitusta hoiti Oskari Mantere vuodel 1928 lopulla muodostama yhden puolueen vähemmistöhallitus, jolla oli virallisesti takanaan vain kymmenen kansanedustajaa. Hallitus ehdotti virkapalkkojen tuntuva korottamista, mutta maalaisliiton ja vasemmiston yhtynyt rintama torjui kaikki sovitteilyrytyksetkin. Kompromissiksi esitetyn 85 milj. markan suuruisen määrärahan asemesta tämä ryhmittymä äänesti lisäbudjettiin asianomaiseen tarkoitukseen vain 3.5 milj. markkaa (1929 vp ptk 849—850/19.4. 1929) (*Jutikkala 1964 a, 57—59; sama 1968, 129 ss.*).

Tasavallan presidentti määräsi ennenaikaiset vaalit samana päivänä, kuin eduskunta hylkäsi hallituksen esityksen lisämäärärahan myöntämisestä virkapalkkojen korotuksiin. Kahta jäsentä lukuunottamatta koko ministeristö kannatti vaalimääräyksen antamista, mutta hallitusta vastassa oleva eduskunnan enemmistö ilmeisesti vastusti ennenaikaisia vaaleja yhtä lailla kuin hallituksen määrärahaesitystäkin.

Presidentti Relanderin perusteluja vaalimääräykselle. Presidentti Relander on julkaistussa päiväkirjassaan hyvinkin yksityiskohtaisesti eritellyt niitä syitä, jotka hänen mielestään puolsivat ennenaikaisia vaaleja. Syiden luettelo on pitkä. Sen laatimista ehkä vaikeutti sama seikka, joka hankaloitti perustelujen kirjoittamista presidentin avoimeen kirjeeseen: »kun ei voida suoraan sanoa, että eduskunta hajoitetaan sen kenkkuilemisen vuoksi» — kuten presidentti sanoo pääministerin asian ilmaiseen. — Päiväkirjassaan Relander mainitsi mm. seuraavat kaksi syytä vaalimääräyksen antamiseen: 1) »Parlamentin työtä häiritä yleinen epävarmuus

eduskunnassa. Tämä kävi ilmi siinä muodossa, että eduskunnassa kaikki ryhmät olivat hajallaan. (...) Johtajilla ei ollut mitään sanomista yksinkertaisesti siitä syystä, ettei johtajia yleensä eduskunnassa ollut. Parlamentarisen työn tilalle oli päässyt kukkoilemaan poliittinen peli. Eduskunnassa oli puute miehistä, samalla kun housupareja oli liikaa.» 2) »Eduskunnan itsensäkin vuoksi oli tarpeellista, että eduskunta alkaessaan sairastaa verisuonten kalkkiutumista sai jonkinmoisen huomautuksen 'katoavaisuudesta'. Vastaisuuden varallekin on hyvä, että eduskunta tietää, ettei presidentin hajoitusoikeus ole ainoastaan paperilla vaan myöskin elävässä elämässä. Itsensäilytsyaisto ohjaa parannukseen.» Ks. Presidentin päiväkirja II (1968), 280—281.

Presidentti ja hänen kannallaan oleva hallitus kärsivät vuoden 1929 toimenpiteen yhteydessä huomattavan poliittisen tappion: edustajainvaaleissa näet yksi vastustavista ryhmistä, maalaisliitto, voitti kahdeksan edustajanpaikkaa. Mutta vaikka presidentti oli henkilökohtaisesti ottanut kannan uusien vaalien puolesta sekä esittänyt hankkeessa aktiivista ja keskeistä roolia (*Jutikkala* 1968, 133 ss.) eikä vain neutraalisti antanut toimivaltaansa ministeristön käytettäväksi, kohdistui vuoden 1929 vaalitappion vaikutus ainoastaan ministeristöön: Mantereen hallitus pyysi vaalien jälkeen eron, ja sen tilalle nimitettiin vaalien voittajapuolueen, maalaisliiton, edustajista koostuva parlamentaarinen vähemmistöhallitus.

Myös presidentti oli silti kärsinyt tappion sekä eduskunnassa että perusvalitsijoiden keskuudessa. Oli jotenkin luonteenomaista Suomen oloille, ettei tuollainen tappio kuitenkaan vaikuttanut orgaanikäytäntöön, kun oli kysymys ennenaikaisten vaalien määräämisestä. Suomessa ei siten esiintynyt samansuuntaista kehitystä kuin III tasavallan Ranskassa, jossa presidentin valta määrätä ennenaikaiset vaalit oli jäänyt kokonaan pois käytöstä.

Vertailu Ranskaan: presidentti MacMahon v. 1877. Ranskan presidentti, monarkisteihin lukeutuva marsalkka MacMahon, nimitti v. 1877 monarkistisen vähemmistöhallituksen ja määräsi — estääkseen sen kaatumisen parlamentin epäluottamukseen — edustajakamarin ennenaikaiset vaalit. Vaalimääräyksen antamiseen hän tarvitsi toisen kamarin, senaatin, suostumuksen, minkä monarkistisen enemmistöinen senaatti antoikin. Vaaleissa edustajakamari sai uudelleen tasavaltalaisen enemmistön, ja presidentti nimitti uuden monarkistisen vähemmistöhallituksen. Tämä aiheutti presidentin ja edustajakamarin välille vakavan kriisin, joka lopulta johti presidentin eronpyyntöön v. 1879. Tämän jälkeen pidettiin Ranskan III tasavallassa ennenaikaisten vaalien määräämistä poliittisesti epäilyttävänä keinona, jolla lähinnä toteutettiin presidentin henkilökohtaista politiikkaa.

Tästä syystä vaalimääräys jäi kokonaan pois käytöstä. Ks. *Barthélemy/Duez, Traité de droit constitutionnel* (1933), 691—692; *Duverger, Institutions politiques et droit constitutionnel* (1963), 451—452, 516.

Toisaalta on huomattava, ettei presidentti Relander vaalien jälkeen pyrkinyt enää kärjistämään välejään eduskunnan kanssa eikä valtuuksiensa turvin ajamaan vaaleissa tappiolla jäänyttä poliittista linjaansa. Eduskunnalla ei siten tässä vaiheessa ollut konkreettista aihetta kohdistaa poliittisia sanktioita tasavallan presidenttiin, ellei se halunnut menetellä näin periaatteellisista syistä.

Valtiosäännön tulkinnan ja noudattamisen kannalta vuoden 1929 vaalimääräys merkitsi — paitsi toimintaa vastoin eduskunnan enemmistön kantaa — ennen muuta autonomian ajan käytännön arvonpalautusta: osoittautui, että valtionpäämies saattoi ilman reaktioita käyttää valtaansa määrätä ennenaikaiset vaalit myös eduskunnan ojentamiseen ja tämän organin poliittiseen arvovallan kaventamiseen. Tavanomainen käytäntö, jonka mukaan VJ 3.2 §:n tarkoittaman valtuuden käyttö olisi rajoittunut poikkeuksellisiin tilanteisiin (vrt. vuoden 1924 vaalimääräys) ei päässyt nyt — eikä myöhemminkään — alulle.

Presidentin tappioon johtaneen tapahtumasarjan tuloksena alkoi pikemminkin vakiintua käytäntö, jonka mukaan myös tasavaltaisessa Suomessa valtionpäämies voi vastoin eduskunnan tahtoakin millä tahansa harkitsemallaan perusteella määrätä ennenaikaiset vaalit.

Kekkonen (1961): eduskuntaa kuulematta. Myöhemmin annetuista vaalimääräyksistä on — vuoden 1971 ohella — kiinnostavin vuoden 1961 määräys, jonka yhteydessä uudella tavalla havainnollistui eduskunnan heikko asema tasavallan presidenttiin nähden. Kysymys oli eduskunnan mielipiteen kuulemisesta ennen vaalimääräyksen antamista. Edellä on mainittu, että vuosina 1924 ja 1929 ennenaikaiset vaalit määrättiin vastoin eduskunnan enemmistön kantaa. Mutta kummassakin tapauksessa presidentti oli käynyt vaalien määräämisen mahdollisuudesta ennakkokeskusteluja eduskuntaryhmien edustajien kanssa.

Lokakuun lopulla 1961 tuli tiedoksi, että Neuvostoliiton hallitus oli antanut Suomen hallitukselle nootin, jossa se — viitaten kansainvälisen jännityksen kiristymiseen Pohjois-Euroopassa — esitti Suomelle sotilaallisia neuvotteluja vuoden 1948 ystävyys-, yhteistyö ja avunantosopimuksen nojalla. Suomen ulkoasiainministeri matkusti kohta tämän jälkeen

Neuvostoliiton pääkaupunkiin tehtävänä hankkia lähempiä tietoja neuvostohallituksen ehdotuksista. Ulkoasiainministeri palasi Suomeen 13. 11. 1961 ja selitti neuvostohallituksen kiinnittäneen huomiota siihen, että poliittinen tilanne Suomessa oli käynyt epävakaaaksi. Suomeen oli muodostunut poliittinen ryhmittymä, jonka tarkoituksena oli estää siihenastisen ulkopoliittisen suuntauksen jatkuminen. Neuvostohallitus halusi pikaisen varmuuden, että Suomen ulkopoliittinen suuntaus jatkuisi. Jos se saataisiin, sotilaalliset neuvottelut ehkä olisivat vältettävissä (ULA 1961, 177—178).

Kuultuaan ulkoasiainministerin selonteon tasavallan presidentti jo seuraavana päivänä, 14. 11. 1961, antoi määräyksen ennen aikaisten vaalien toimeenpanosta.

Presidentti Kekkonen perustelu vaalimääräykselle. Päätöstään tasavallan presidentti perusteli radio- ja televisiopuheessaan 26. 11. 1961 seuraavasti: »Pyrkimyksenä oli osoittaa Neuvostoliitolle, että uusi eduskunta, jonka toimintakausi kestää neljä vuotta eteenpäin, tulee antamaan tukensa ystävyysspolitiikalle Neuvostoliiton kanssa.» ULA 1961, 187. — Kuten tiedetään, vaalimääräyksen antaminen ei riittänyt selvittämään tilannetta. Vasta myöhemmin — kuitenkin ennen edustajainvaaleja — neuvostohallitus katsoi mahdolliseksi siirtää esittämänsä sotilaalliset neuvottelut. Vaalien ollenainen tulos taas oli se, että eduskunnan enemmistö vaihtui porvarilliseksi ja että sos.dem. puolue menetti 10 edustajanpaikkaa verrattuna edellisten vaalien tulokseen.

Vuoden 1961 vaalimääräyksen antamisessa oli uutta aikaisempaan nähden se, että määräys tuli täydellisenä yllätyksenä kaikille eduskuntaryhmille (HS 1961: 309). *Presidentti ei keskustellut aikeestaan etukäteen eduskuntaryhmien kanssa eikä antanut siitä näille muutenkaan tietoa.* Kun kansanedustajat saivat tietää vaalimääräyksen antamisesta, eduskunnan enemmistöä edustavat ryhmät ilmoittivat kannattavansa presidentin toimenpidettä. Mutta näidenkään ryhmien kanssa ei ollut asiasta ennakolta neuvoteltu. Martti Miettusen johtama maalaisliittolainen vähemmistöhallitus tuki presidentin päätöstä. Silti aloite vaalimääräyksen antamiseen oli korostetusti tasavallan presidentin.

Tiivistelmä. Mahdollisuutta lyhentää eduskunnan lakimääräistä toimikautta tarvitaan epäilemättä sellaisia poikkeustilanteita varten, joissa ennen aikaiset vaalit näyttäivät ainoalta ulospääsylvä poliittisesta umpikujasta. Mutta jos valta määrätä ennen aikaiset vaalit kuuluu eduskun-

nan ulkopuoliselle ja siitä riippumattomalle orgaanille, kuten tasavallan presidentille, tällä orgaanilla on vaalimääräyksen tosiasiallisten vaikutusten takia — esimerkiksi puolueille koituvan ylimääräisen taloudellisen rasituksen vuoksi — *mahdollisuus ennenaikaisilla vaaleilla uhkaamalla painostaa eduskuntaa*, taivuttaa sitä haluamiinsa ratkaisuihin. Presidentillä on myös mahdollisuus määräämällä ennenaikaiset vaalit *aiheuttaa eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan ministeristön eroaminen*.

Vaalimääräyksellä presidentti voi kriittisessäkin vaiheessa katkaista ja *keskeyttää* sellaisen eduskuntaenemmistön kannattaman *lainsäädäntötyön*, joka hänen käsityksensä mukaan ehkä on saamassa sopimattoman ja/tai epätarkoituksenmukaisen käänteen. Valitsemalla vaalimääräyksen ajankohdan presidentti voi suosia *jotakin puoluetta ja syrjiä toista*. Vaalimääräykseen yhdistetty hajaannuttamismääräys antaa nykyisen tulkinnan mukaan presidentille tilaisuuden *hallita maata jonkin aikaa ilman eduskuntaa*. Poliittisina kriisiaikoina tällainen tilaisuus saattaa olla astinlautana *kansanvallan pitkäaikaiseenkin syrjäyttämiseen* hallinnollisin keinoin (presidentin ja valtioneuvoston valtuuksista sotatilalainsäädännön mukaan ks. s. 333).

Juuri esitetyt kriittiset huomautukset presidentistä vaalimääräyksen antajana ja eduskunnan hajaannuttajana menettävät luonnollisesti osan painoan, jos presidentti käyttää puheena olevia valtuuksiaan vain parlamentaarisen enemmistöhallituksen suosituksen mukaan. Tällaista rajoitusta presidentin asianomaisiin valtaoikeuksiin ei kuitenkaan johdu sen enempää kirjoitetusta valtiosäännöstä kuin noudatetusta orgaanikäytännöstäkään.

Orgaanikäytäntö pikemminkin osoittaa — eikä oikeusdogmatiikka pysty tähän esittämään vastaväitteitä — että tasavallan presidentillä on Suomen oikeuden mukaan valta määrätä ennenaikaiset vaalit *vastoin ministeristön ja eduskunnan enemmistön kantaa millä tahansa perusteella eduskuntaa ennalta kuulematta*.

Kiista vuoden 1972 vaalien laillisuudesta. Vuoden 1972 vaalimääräyksen antamisen jälkeen nousi poikkeuksellinen kiista itse vaalien toimittamisen laillisuudesta. Kysymys oli lähinnä siitä, oliko vuoden 1969 vaalilainsäädäntö jäänyt siten keskeneräiseksi, ettei vaaleja ollut mahdollista toimittaa. Tähän syyhyn vedoten vaadittiin vaalien toimeenpanon peruuttamista perustuslainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttävällä lailla (ks. Merikoski, Ääni äänioikeuden puolesta, 1972). Vaalien jälkeen keskuslautakuntien päätöksistä tehtyjen valitusten johdosta korkein hallinto-oikeus katsoi vaalilainsäädännön jääneen keskeneräiseksi ehdokkaiden asettamis-

menettelyn osalta, mutta mm. juuri tähän nähden se hylkäsi ehdokasasetelun väitettyyn virheellisyyteen perustuvat valitukset. Ks. KHO 1973 I 1 ja 2, II 2. Kysymys olisikin ilmeisesti alun perin tullut asettaa siten, rajoittiko vaalilainsäädännön mahdollinen puutteellisuus presidentin valtaa määrätä ennenaikaiset vaalit. Kun vaalimääräystä annettaessa oikeusministeriön kansliapäällikkö otti sen kannan, ettei puutteellisuutta esiintynyt (ks. Korte, Vuoden 1972 vaalien oikeudelliset erikoispiirteet, 12, Tammivaalit, 1971), ei kysymys presidentin valtuuksien tilapäisestä rajoittuneisuudesta missään vaiheessa näytä nousseen esille.

Kirjallisuutta (VI.4.). *Kastari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (1940), 248—375; *Kaira*, Lausunto em. teoksesta (LM 1941), 458—461. — Eduskuntaryhmien suhtautumista vaalimääräyksiin ovat selvittelleet yleisen valtio-opin laudatur-kirjoituksissaan *Koskimaa* »Eduskunnan hajoitus Suomessa v:n 1919 hallitusmuodon aikana» (Helsingin yliopisto 1962) ja *Louhelainen*, »Suomen eduskunnan hajottaminen itsenäisyyden aikana» (Helsingin yliopisto 1963). Eduskuntaryhmien suhtautumisesta vuoden 1953 vaalimääräykseen ks. myös *Salomaa*. Tavoitteena kansanvalta (1964), 219, ja *KU* 1953: 302.

VII ULKOASIAINVALTA

1. »SUOMEN SUHTEET ULKOVALTOIHIN»

Presidentin ulkoasiainvallasta säädetään HM: 33.1 §:ssä: »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädäntövallan alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta.» Termin »ulkovalta» on tässä yhteydessä — niin kuin VJ 69 §:ssä, jossa myös säännelään Suomen ja »ulkovaltojen» sopimuksiin liittyviä kysymyksiä — ymmärrettävä tarkoittavan, paitsi vierasta valtiota myös kansainvälistä järjestöä (*Saraviita* 1973, 30, 140—141). Mutta mitä tarkoitetaan Suomen »suhteilla» ulkovaltoihin? Samaistuuko tämä ilmaisu Suomen »ulkopolitiikkaan»?

Ulkopolitiikka. *Ulkopolitiikan perustavoite on* — ainakin Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle — valtion täysivaltaisuuden ja samalla valtiossa vallitsevan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen ylläpitäminen, toisin sanoen *valtion turvallisuuden ylläpitäminen* käsitteen laveassa merkityksessä (*Killinen* 1959, 13; *Rantala* 1963, 503; *KM* 1969: A 10, 9; vrt. *Jyränki* 1969 a). Ulkopoliitiikan keinot suhteutetaan perustavoitteeseen; keinojen valinta taas heijastuu valtioiden välisiin suhteisiin. Valtio voi etsiä turvallisuuttaan eristäytymällä muista valtioista, jopa asennoitumalla näihin hyökkäävästi, mutta yhtä hyvin se voi hakea turvallisuutta kansainvälisestä yhteistoiminnasta (*Killinen* 1959, 89 ss.). Valtion turvallisuus saattaa silti joutua uhanalaiseksi niin harjoitettaessa sotilaalliseen voimaan ja eristyneisyyteen perustuvaa ulkopoliitiikkaa kuin esimerkiksi sallittaessa kansainvälisen taloudellisen yhteistyön puitteissa vieraan pääoman maahantunkeutuminen.

Kun puhumme valtioiden välisistä suhteista, voimme tarkoittaa *valtioiden välisiä tosiasiallisia valtasuhteita*, perustuivat ne sitten aseelliseen voimaan, taloudelliseen mahtiin tai muihin vastaaviin tekijöihin. Val-

tioiden suhteilla voimme myös tarkoittaa sitä, *miten kunkin valtion johdava päätöksentekijä- tai vaikuttajaryhmä tajuaa toisen valtion vastaa-* *van ryhmän ulkopoliittiset tavoitteet ja niiden toteuttamiskeinot*, ts. millaisia tietoja ja uskomuksia näillä vaikuttajaryhmillä on toistensa tavoitteista ja keinoista ja millaiseen preferenssijärjestykseen nämä ryhmät asianomaiset tavoitteet ja keinot asettavat (ks. *'Rosen/Jones 1974, passim ja erit. 125—137; vrt. Ahmavaara 1976, 15—17*). Ja lopuksi saatamme valtioiden välisillä suhteilla tarkoittaa *valtioiden* (ja muiden kansainvälisen välisen oikeuden subjektien) *välisiä oikeussuhteita*, joihin vaikutetaan kansainvälisin oikeustoimin, kuten valtiosopimuksin.

HM 33.1 §:n soveltamisalasta. Suomen ja vieraan valtion suhteisiin — jos nämä suhteet käsitetään laveassa mielessä — on mahdollista vaikuttaa monin tavoin. Päättaessään suunnata ase- ja varustehankintoja määrävaltioon puolustusministeriö samalla päättää toimesta, jolla on ulkopoliittisia vaikutuksia. Mutta yhtä hyvin on kaikella ulkomaankaupalla viime kädessä ulkopoliittisia vaikutuksia; kauppa vie mukanaan politiikan, kuten sanotaan. Kun tasavallan presidentti julkisesti selittää Suomen pyrkivän parantamaan suhteitaan määrävaltioon, kysymyksessä on eittämättä ulkopoliittinen toimi. Mutta ulkopoliittisia vaikutuksia saattaa olla myös suurlevikkisessä sanomalehdessä julkaistulla kirjoituksella, johon ei ole merkitty edes kirjoittajan nimeä.

Energiahuolto ja ulkopoliitiikka. Melko yleistä käsitystä ulkopoliitiikan alan laveudesta ilmensi suuren valtionenemmistöisen yhtiön, Neste Oy:n, pääjohtaja Uolevi Raade eräässä sanomalehtihaastattelussa. Kun Raadelta tiedusteltiin, oliko hänen pysyttämisensä yhtiön pääjohtajana yli aiemmin suunnitellun eläkkeellesiirtymisajankohdan tasavallan presidentin ajatus, tämä vastasi: »Ei. Päätös syntyi hallintoneuvoston tasolla. Kuitenkin tällaisessa asiassa, joka koskettaa ulkopoliitiikkaa — energiapolitiikkahan on keskeinen osa ulkopoliitiikkaa — konsultoitin tietävästi sen tahon kanssa, joka on päävastuussa ulkopoliitiikastamme. Korostan siis termiä 'päävastuussa ulkopoliitiikkamme hoidosta'.» *US 1976: 239.*

Ulko- ja sisäpolitiikan välistä rajaa on aiheellisesti kuvattu veteen piirretyksi viivaksi. Nimittämällä jotakin ratkaisua tai kannanottoa ulkopoliittiseksi tai sisäpoliittiseksi, kuvataan usein vain asian jotakin puolta.

Kun HM 33.1 §:ssä puhutaan tasavallan presidentin oikeudesta määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin, on kielellisen ilmaisun pohjalta mahdollista ymmärtää säännös niin, että se koskee myös Suomen ja ulkoval-

tojen ei-oikeudellisia suhteita. Kun HM 33.1 §:n säännös otetaan valtiosäännön toimivaltanormina, on sitä kuitenkin tulkittava niin, että siinä *pääasiallisesti* (ks. tark. s. 216) tarkoitetaan presidentin toimivaltaa määrätä Suomen ja muiden kansainvälisen oikeuden subjektien välisistä oikeudellisista suhteista.*

Valtiosopimukset ja muut kansainväliset oikeustoimet. Valtiosopimus tai muu kansainvälinen oikeustoimi, josta tasavallan presidentti HM 33.1 §:n nojalla päättää, voi olla ensi kädessä ulkopoliittinen *tavoite* mutta viime kädessä vain *väline* jonkin etäisemmän päämäärän saavuttamiseksi. Oikeudelliselta kannalta tuollainen toimi on valtion tahdonilmaisuu, jonka tarkoituksena on aikaansaada tiettyjä oikeudellisia vaikutuksia (Castrén 1959, 238—239).

Sanastoa. Termillä »valtiosopimus» (engl. treaty) tarkoitetaan yleensä kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti kahden tai useamman valtion kesken ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen. Ks. HE 87/1976 vp. — Yleiskäsitteenä, joka kattaa sekä valtiosopimukset että sellaiset sopimukset, joissa on osapuolena yksi tai useampia kansainvälisiä järjestöjä, voidaan käyttää termiä »kansainvälinen sopimus» (engl. international agreement). Ks. HE 87/1976 vp; Saraviita, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (1973), 43. — Valtioiden kesken voidaan tehdä myös kansainvälisoikeudellisesti sitovia »suullisia välipuheita» (engl. oral agreements). Ks. Akehurst, A Modern Introduction to International Law (1970), 153; Brownlie, Principles of Public International Law (1973), 614. — Valtio voi sitoutua kansainvälisoikeudellisesti myös yksipuolisin toimin tai osallistumalla kansainväliseen järjestöpäätökseen. Ks. Brownlie m.t. 615 ss.; Saraviita m.t. 79—82. — Erilaisia sitoutumistoimia voidaan yhteisnimellä kutsua »kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumiseksi.» »Kansainvälinen oikeustoimi» voi taas olla, paitsi kansainväliseen velvoitteeseen sitoutuminen, muunlainen kansainvälisoikeudellisesti vaikuttava toimi, kuten vastalause. Ks. Castrén, Suomen kansainvälinen oikeus (1959), 238.

Valtiosopimus ilmaisee sopimusvaltioiden (poliittisten päätöksentekijöiden) tahdon yhdensuuntaisuutta siinä asiassa, jota sopimus koskee. Samalla se sisältää valtioon kohdistuvan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen toimia sopimuksen mukaisesti. Kun kansainvälisessä yhteisössä velvoitteiden täytäntöönpano pakkotoimin on melko kehittymättömässä

* Kuten huomataan, tekijä on, s. 216 lähemmin ilmenevällä tavalla, tarkistanut aiempaa kantaansa (siitä ks. esim. LM 1970, 696) HM 33.1 §:n sisällöstä.

tilassa, on valtiosopimuksen todellinen kansainvälinen merkitys enimmäkseen muualla kuin sen kansainvälisoikeudellisessa velvoittavuudessa: »valtiosopimus toimii (...) signaalina osoittaen, että se yhdensuuntainen osapuolten välinen tahto, jonka tuloksena sopimus aikoinaan jossakin historiallisessa tilanteessa syntyi, vaikuttaa edelleen samansuuntaisena» (Korhonen 1969, 97). Silti valtiosopimusten merkitystä ulkopoliittikan kokonaisuuteen vaikuttavina tekijöinä ei pidä aliarvioida; sopimuksen rikkominen ei ole sopimusvaltioille yhdentekevä seikka.

Valtiosopimuksissa voidaan niiden tavoitteen mukaan erottaa kaksi päätyyppiä. Osalla sopimuksista pyritään *kehittämään suvereenien valtioiden välistä yhteistoimintaa*, edistämään hankkeita, jotka menestyäkseen tarvitsevat kahden tai useamman valtion yhteistyötä, tai suorastaan luomaan pysyviä yhteistoimintajärjestelmiä, kuten kansainvälisiä järjestöjä. Osa sopimuksista taas pyrkii pääpainoisesti siihen, että *sopimusvaltioissa saatetaan* jostakin asiaryhmästä *voimaan yhtäpitävät oikeussäännöt*. Tähän ryhmään kuuluvat yleensä esimerkiksi kauppasopimukset (vrt. Korpela 1966, 123). Mainittujen kahden sopimustyyppin ero ei ole kuitenkaan täysin selkeä. Yhteistyösopimukset edellyttävät enimmäkseen myös sopimusvaltioiden valtionsisäisten oikeusjärjestysten yhdenmukaistamista asianomaisilta osin, ja oikeusjärjestysten yhdenmukaistamista tarkoittavat sopimukset usein samalla valtioiden — tai ainakin valtioiden yksityisten kansalaisten — välistä jonkinasteista yhteistoimintaa.

Esimerkkejä. 1) *Yhteistyösopimus*: Koillis-Atlantin kalastussopimus 24. 1. 1959 (HE 118/1975 vp). Sopimuksella on perustettu Koillis-Atlantin kalastuskomissio, johon jokainen sopimusvaltio nimittää edustajansa ja jonka asiana on tehdä sopimusvaltioille suosituksia Koillis-Atlantin ja sen naapurivesien kalakannan säilymisen ja kalastuksen järkevän hyväksikäytön turvaamiseksi. 2) *Lainsäädännön yhdenmukaistamissopimus*: pohjoismaisten instituuttien virkailijoiden oikeudellista asemaa koskeva sopimus 31. 1. 1974 (HE 133/1975 II vp). Sopimuksessa Suomi, Islanti, Norja, Ruotsi ja Tanska sitoutuvat mm. vastaanottamaan pohjoismaisten instituuttien virkailijat jäseneksi valtiolliseen eläkejärjestelmään palvelumaassa samoin ehdoin, kuin siellä on voimassa samassa asemassa valtion palveluksessa olevien osalta. — Esimerkit on satunnaisesti poimittu vuoden 1975 II valtiopäivien asiakirjoista.

Sikäli kuin valtiosopimukseen sitoutumisen tavoitteena tai seurauksena on valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen vaikuttaminen, sopimuk-

seen sitoutuminen rakenteellisesti pitkälti rinnastuu valtionsisäisen lainsäädäntövallan käyttöön. Näin on laita etenkin niissä valtioissa, jotka ovat valtionsisäisen ja kansainvälisen oikeuden suhteessa omaksuneet ns. *monistisen* kannan ja joissa kansainvälinen velvoite pääsääntöisesti suoraan velvoittaa viranomaisia ja kansalaisia samalla tavoin kuin valtionsisäistä menettelyä käyttäen voimaan saatettu oikeussääntö (ks. esim. USA:sta *Schwartz* 1955, 314 ss.; vrt. *Brownlie* 1973, 58). Näissä maissa kansainväliseen velvoitteeseen sitoutuminen on valtionsisäisen menettelyn kanssa kilpaileva tapa antaa oikeussääntöjä.

Suomessa on esillä olevaan kysymykseen omaksuttu ns. *dualistinen* ratkaisu. Täällä vaaditaan aina erillinen lainsäädäntötoimi, jotta valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen sisältö tulisi osaksi valtionsisäistä oikeutta. Tuollainen lainsäädäntötoimi saa erityisestä tarkoituksesta — kansainvälisen velvoitteen toteuttamisesta — oikeudellisia ja tosiasiallisia piirteitä, joita ei esiinny muissa lainsäädäntötoimissa. Mutta kun toisaalta valtiosopimuksen suoranaisena tavoitteena tai ainakin sen seurauksena yleensä on valtionsisäinen lainsäädäntötoimi, tämä oikeuttanee toteamaan, että Suomessa »menevät ulkopoliittikan ala ja lainsäädännön ala päällekkäin» (*Karapuu* 1971, 4).

Valtiosopimuksilla — ja yleensä kansainvälisiin oikeussuhteisiin vaikuttavilla toimilla — on siten *merkittävä sisäpoliittinen aspektinsa*. Valtiosopimus saattaa joskus vaikuttaa suomalaisen yhteiskunnan jokapäiväiseen elämään enemmänkin tai vähintään yhtä paljon kuin Suomen ja vieraan valtion suhteisiin. Ajateltakoon esimerkiksi sellaista valtiosopimusta, jonka tarkoituksena on tullien poistaminen valtioiden väliseltä kaupankäynniltä tai verotuksen yhdenmukaistaminen sopimusvaltioissa. Myös kansainvälisten suhteiden yleisellä tilalla on sellaisenaan vaikutuksia yksityisen kansalaisten elämään. Tällaisen vaikutuksen dramaattisin ilmenemismuoto on sodan mukanaan tuoma väkivalta ja aineellinen puute.

Kirjallisuutta (VII.1.). 1) Yleisesityksiä ulkopoliittikan alalta: *Killinen*, Kansainvälinen politiikka 1—2 (1958—59); *Hakalehto* (toim.), Suomi kansainvälisen jännityksen maailmassa (1969), josta ks. erityisesti *Korhosen* artikkelia Suomen valtiosopimukset; *Hakovirta/Väyrynen* (toim.), Suomen ulkopoliittikka (1975); *Apunen*, Paasikiven—Kekkosen linja (1977). 2) Yleisesityksiä kansainvälisen oikeuden alalta: *Castrén*, Suomen kansainvälinen oikeus (1959); *Eek*, Folkrätten (1975); *Brownlie*, Principles of Public International Law (1973).

2. ULKOASIAINVALLAN HISTORIALLISTA TAUSTAA

Autonomian aika. Venäjän keisarikunnan suhteista ulkovaltoihin määräsi ja keisarikuntaa edusti muihin valtioihin nähden sen valtionpäämies, keisari. Absoluuttiseen monarkiaan liittyi vanhastaan käsitys, että valtionpäämiehellä oli valta sopimuksin sitoa valtakuntansa; sopimukset tehtiinkin alun perin juuri monarkkien eikä heidän valtioittensa kesken.

Venäjän keisarin ulkoasiainvalta koski myös Suomen suuriruhtinaskuntaa. Kustavilaisia perustuslakeja ei sovellettu ulkoasiain hoitoon. Keisari johti toimivaltansa tällä alalla asemastaan keisarikunnan valtionpäämiehenä; hän ei tehnyt sopimuksia Suomen valtionorgaanina. Suomalaiset viranomaiset joutuivat sopimusten kanssa tekemisiin vain lausunnontantajina.

Sikäli kuin Venäjän tekemien valtiosopimusten määräykset olivat ristiriidassa Suomen lainsäädännön kanssa, ristiriita poistettiin siten, että valtiosopimuksen tekemisen jälkeen Suomen lainsäädäntöelimet hyväksyivät vastaavat muutokset tšekäläiseen lainsäädäntöön. Jos sopimukset muuten edellyttivät toimia Suomen viranomaisilta tai niiden velvoitukset kohdistuivat Suomen kansalaisiin, sopimukset julkaistiin Suomessa joko sellaisinaan tai erityisten julistusten muodossa. Tällaisen julkaisemisen oikeudelliset vaikutukset eivät aina olleet kiistattomia (*Kaira* 1932 a, 19—33).

Interregnum 1917—19. Kun Suomi itsenäistyi, maalle oli luotava ulkoasiainhallinnon elimet ja ratkaistava, mille orgaanille tai orgaaneille ylin päätösvalta ulkoasioissa kuuluisi ja miten päätöksenteko tapahtuisi. Kustavilaisen valtiosäännön (v. 1789 YVK 1. kohta) mukaan kuninkaan asiana oli »alkaa sota, päättää rauha ja liitto ulkomaisten valtioiden kanssa». Kysymykseen ulkoasiain johdosta ei ymmärrettävästi vielä puututtu, kun eduskunta 15. 11. 1917 otti korkeimman vallan, eikä vielä siirrettäessä valtuuksia Svinhufvudin senaatille marraskuun lopussa 1917.

Asia nousi — kuten käsitettävää olikin — esille vasta muodollisen itsenäisyysjulistuksen jälkeen. Tässä vaiheessa muutenkin eduskuntavaltaista järjestelmää kannattavat sosialidemokraatit vaativat, että eduskunnan tulisi toimia ulkoasioissa korkeimpana elimenä. Sosialidemokraatit pitivät salaista diplomatiaa ensimmäisen maailmansodan pääsyynä ja halusivat asettaa sen tilalle avoimen diplomatian. He ehdottivat, että eduskuntaan perustettaisiin erityinen ulkoasiainvaliokunta ja että tämä

valiokunta saisi itsenäisen aloitevallan asioissa, jotka koskivat Suomen kansainvälisiä suhteita. Eduskunnan ei tullut vain valvoa ulkopoliitikkaa vaan myös »määrätä sen suuntaviivat ja menettelytavat» (1917 II vp ptk 366—367, 539, 571—572; *Helelä* 1950, 81 ss.; *Broms* 1967, 150—153).

Eduskunnan porvarillinen enemmistö torjui sosialidemokraattien ajatuksen, että hallitus tehtäisiin ulkopoliitikassa riippuvaksi eduskunnan ulkoasianvaliokunnasta. Senaatin puheenjohtaja Svinhufvud selitti, ettei hän voinut luottaa sosialisteihin, jotka halusivat ehdotetun ulkoasiainvaliokunnan kautta »vain saada selville mitä hallitus aikoo tehdä toimiakseen sitä vastaan ja vahingoittaakseen maan vapauttamispolitiikkaa» (*Lindman* 1968, 202—203). Silti esimerkiksi maalaisliiton piirissä kannatettiin ennen sisällissotaa — jossain määrin sveitsiläisen mallin (*Kaira* 1932, 278 ss.) mukaan — järjestelmää, jossa »senaatti esiintyisi ulkonaisesti toimeenpanevana ja nimittäjänä, mutta valiokunnan ja tärkeimmissä kysymyksissä koko eduskunnan määräysten ja päätösten mukaan. Eduskunta olisi siis ulkoasiain ylin orgaani, ulkoasiainvaliokunta valmisteleva ja osaksi päättävä sekä senaatti esittävä ja toimeenpaneva orgaani» (1917 II vp ptk 569). Maalaisliitossa oli valmiutta hyväksyä mm. vasemmiston kanta siitä, että eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle tuli antaa viimekätinen valta vahvistaa ulkomaanedustuksen tärkeimmät virkänimitykset.

Ulkoasioiden johtoelimeksi tuli kuitenkin *senaatin talousosasto* (*Kaira* 1932 a, 60—63; *Erich* 1923, 31—34), johon kesällä 1918 perustettiin ulkoasiatoimituskunta (-ministeriö). Kairan tutkimusten mukaan senaatin talousosasto oli myös valtionhoitajakaudella keskeinen elin ulkoasiainhoidossa. Senaatin talousosasto oli joulukuussa 1917 ottanut ulkoasiain johdon eikä päästänyt sitä käsistään valtionhoitajan asettamisen jälkeenkään (*Kaira* 1932 a, 69—70). Edellä I luvussa olemme havainneet, ettei senaatin talousosasto valtionhoitajaa asetettaessa ollut aikonutkaan jättää ulkoasiain käytännöllistä johtoa valtionhoitajalle; vallansiirron tarkoituksena oli tällä alalla pikemminkin eduskunnan maksimaalinen irrottaminen ulkoasioista.

Uuden hallitusmuodon voimaantuloon saakka senaatin talousosasto/valtioneuvosto päätti muodollisestikin yksin valtiosopimuksia koskevien neuvottelujen aloittamisesta, määräsi neuvottelijat, antoi näille ohjeet, päätti sopimusten hyväksymisestä ja määräsi sopimusten allekirjoittajat. Virallisella tasolla jäi valtionhoitajan tehtäväksi pääasiassa vain eräiden asiakirjojen, kuten valtakirjojen ja ratifiointikirjojen allekirjoittaminen

(Kaira 1932 a, 64—71; vrt. Erich 1923, 31 ja Lindman 1968, 253). Muodolliselta kannalta valtionhoitajalla ei siten näytä olleen juurikaan tekemistä valtion sopimuksentekotahdon muodostamisen kanssa. Valtionhoitaja kytkettiin mukaan vasta, kun oli kysymys sopimuksentekotahdon ilmaise- misesta tarkoittavasta toimesta, mikä viittaa siihen, että hänellä katsottiin olevan *kelpoisuus edustaa Suomea* kansainvälisissä suhteissa (*ius repraesentationis*).

Sanastoa. Kairan (Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisista vaikutuksista, 1932, 103—115) käyttämää jaoittelua noudattaen valtiosopimuksen tekeminen voidaan jakaa kahteen vaiheeseen: 1) valtion sopimuksentekotahdon muodostaminen, ja 2) valtion sopimuksentekotahdon ilmoittaminen. Jälkimmäinen vaihe taas jakautuu päätöksentekoon ilmoittamisesta ja varsinaiseen ilmoittamistoimeen. Vasta ilmoittamistoimi on kansainvälisoikeudellisesti relevantti. Sitä edeltävillä toimilla on merkitystä valtionsisäiseltä, toisin sanoen valtionorganien välisen toimivallanjaon, kannalta.

Kairan jaoittelua ajatellen on keskeinen termi Wienissa v. 1969 tehdyssä kansainvälistä sopimusoikeutta koskevassa sopimuksessa (s. 263) »the consent of a State to be bound by a treaty», mikä asianomaisessa hallituksen esityksessä (HE 87/1976 vp) käännetään: »valtion suostuminen valtiosopimuksen noudattamiseen». Käännös on muodollisesti sananmukainen, mutta ehkä käyttökelpoisempi — ja asiallisesti yhtä tarkka — olisi ilmaisu »valtion sitoutuminen (valtiosopimukseen». Tältä pohjalta olisi helppo muodostaa käsitteitä edelleen ja — Kairaa mukaillen — erottaa: a) päätös sitoutumisesta 1. sitoutumistahdon muodostaminen, ja b) päätös sitoutumisen (oikeastaan: sitoutumistahdon) ilmoittamisesta ja varsinainen ilmoittaminen. Jos käytetään tällaista terminologiaa, voidaan esimerkiksi sanoa, että Wienin sopimuksen 11 artiklassa luetellaan »tavat, joilla ilmoitetaan (ilmaistaan) valtiosopimukseen sitoutuminen».

Tosiasiallisesti valtionhoitaja osallistui vuosina 1918—19 ministeristön ulkoasioita koskeviin epävirallisiin neuvotteluihin ja jopa kävi yksityisiä keskusteluja — ulkoasiainministerin olematta saapuvilla — ulkovaltain edustajain kanssa sellaisista kysymyksistä kuin sotilassopimuksesta Saksan kanssa (Svinhufvud) tai Suomen itsenäisyyden tunnustaminen (Mannerheim). Mutta toisaalta havaitaan, että ulkomaanvierailuilla valtionhoitajaa seurasi aina ulkoasiainministeri.

Kahdesta valtionhoitajasta oli ulkopoliittisesti aktiivisempi kenties Mannerheim, jonka ulkopoliittinen toiminta, jopa yksityiset neuvottelut sotilaallisesta väliintulosta Neuvosto-Venäjällä, olivat yhtenä syynä vasemmiston taipumiseen uuden hallitusmuodon kannalle vuonna 1919

(ks. Svinhufvudista erit. *Stenroth* 1931, 78, 99, 117—130, 165—166, ja *Juva* 1961, 218—219, 271, 279; Mannerheimistä ks. erit. *Jägerskiöld* 1969, 34—36, 70—105, 200, *Heinrichs* 1961, 335—362, *Jääskeläinen* 1977, 285). Mutta enemmän kuin vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjan sisältämä valtuus sodan aloittamiseen ilman valtiopäivien (eduskunnan) suostumusta saattoi vasemmiston asenteeseen vaikuttaa se, että valtionhoitaja Mannerheim oli — valtiosäännön mukaisesti — ottanut ylipäällikkyyden itselleen (*Jyränki* 1967, 23) ja pystyi sotavoimalle antamallaan käskyillä asettamaan eduskunnan tapahtuneen tosiasian eteen.

Toisessakin kohtaa valtionhoitajakauden orgaanikäytäntö poikkesi siitä, mitä kustavilaisen valtiosäännön vanhettunut kirjain ehkä edellytti. Senaatin talousosasto oli tulkinut tämän valtiosäännön määräyksiä, siten, että »sillä valtioelimellä, joka hallitusvaltaa käyttää, [on] valta tehdä valtiosopimuksia, kunhan huolehditaan siitä, että niille sopimusmääräyksille, joitten laatu sitä vaatii, jäljestäpäin lainsäädäntötoimin hankitaan valtionsisäinen pätevyys» (*HE* 55/1917 II vp). Tällä perusteella senaatti oli tehnyt keväällä 1918 Saksan kanssa rauhansopimuksen ja kauppa- ja merenkulkusopimuksen. Senaatti siis periaatteellisesti seurasi autonomian aikaista katsantokantaa. Mutta vanhasta käytännöstä senaatti teki poikkeuksen siinä, että se *pyysi eduskuntaa hyväksymään asianomaiset sopimukset kokonaisuudessaan*. Perusteluksi tähän esitettiin sopimusten poikkeuksellisen suuri merkitys ja se, että olisi käynyt hankalaksi erotella ne sopimusmääräykset, jotka »yleisen lainsäädännön alaa koskettelevina edellyttäisivät eduskunnan myötävaikutuksella tapahtuvaa lainsäädäntötointa». Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että eduskunnan hyväksymän ja hallituksen vahvistaman sopimuksen määräykset olisivat »lainveroisina voimassa». Tässä nojaututtiin ilmeisesti tuonaikaisen Saksan valtio-oikeuteen ja valtiolliseen käytäntöön.

Nojautuminen Saksan oikeuteen v. 1918. Saksan valtakunnassa käsiteltiin ennen vuotta 1919 lainsäädännön alaan kuuluvat valtiosopimukset kolmessa käsittelyssä, kuten lakiehdotukset, mutta lakitekstiä ei laadittu, annettu eikä julkaistu. Valtiosopimukset julkaistiin sellaisinaan, jolloin niistä tuli kansalaisia velvoittavia. Menettelyssä oli — kuten *Kaira* (1932, 227—228) on huomauttanut — monistista ainesta.

Santeri Alkion muistiinpanoissa (VA) on tietoja Saksan kanssa tehdyn kauppasopimuksen käsittelystä eduskunnan perustuslakivaliokunnassa 29. 5. 1918. Alkion mukaan prof. Rafael Erich »laajassa lausunnossaan selitti käsittäneensä, että hallitus oli HM 6 §:n mukaan voinut hyväksyä tämän

sopimuksen ilman eduskunnalle alistamista. Samaa mieltä oli Renvall. Mutta sitten katsottiin olevan syytä alistaa se kokonaan eduskunnan päättäväksi. Sen kautta sopimus saa lainvoiman. Useimmissa maissa menettellään näin. Esim. Saksassa käsitellään asia lainsäädäntöasiana.» — Valtio-oikeuden asiantuntijankin Erich näyttää osuneen jossain määrin harhaan rinnastuksessaan. Saksalaisen doktriinin mukaan näet parlamentin osallisuus ei merkinnyt vain osallisuutta sopimuksen valtionsisäiseen voimaansaattamiseen — kuten Suomessa oli noihin asti edellytetty — vaan myös osallisuutta valtion sitoutumistahdon muodostamiseen. Ks. *Kaira* ibid.

Yleistä epätietoisuutta siitä, mitä menettelyä valtiosopimuksia tehdessä oli noudatettava, osoittaa sekin, että kysymystä »kuinka valtiosopimukset tehdään» käsiteltiin kohta itsenäisyysjulistuksen jälkeen sekä senaatissa 8. 12. 1917 pidetyssä neuvottelussa että porvarillisten puolueitten yhteisen valtuuskunnan kokouksessa 16. 12. 1917. Ks. Lauri Ingmanin kok., kansio B 1: 4, VA.

Kun eduskunnan perustuslakivaliokunnassa käsiteltiin kyseisiä sopimuksia, lakimiesten kesken syntyi kiistaa kauppasopimuksen hyväksymismuodoista. Alkion mukaan (muistiinp. 29. 5. 1918, VA) »Ståhlberg ja Wrede kannattivat sellaista menettelyä, että eduskunta julistaisi sopimukset voimaan astuviksi myös siihen nähden, mikäli sopimukset poikkeavat voimassa olevasta laista». Rafael Erich ei tätä tulkintaa hyväksynyt. Perustuslakivaliokunta päättikin palata vanhalle kannalle, jonka mukaan sopimusten (valtionsisäistä) täytäntöönpanemista varten tarvitaan »lainsäädäntötoimenpidettä, jolla poistetaan ne esteet, mitkä voimassa oleva laki sille asettaa» (*prvm* 11/HE 55/1917 II vp). Eduskunta hyväksyi tämän kannan mutta pysyi hallituksen esityksen linjalla siinä, että se muiltakin osin »hyväksyi» sopimukset.

Kaikkiaan eduskunta siten päätyi menettelyyn, joka poikkesi hallituksen esittämästä. Eduskunta päätti 1) hyväksyä lakiehdotuksen, jolla sopimusten säännökset, sikäli kuin ne sisälsivät poikkeuksia eduskunnan myötävaikutuksella syntyneistä laeista, saatettiin valtionsisäisesti voimaan, ja 2) hyväksyä sopimukset ponsipäätöksellä »muiltakin kohdin» (*Edk:n vast./HE* 55/1917 II vp). Jälkimmäisessä päätöksessä voidaan ehkä nähdä halua korostaa eduskunnan asemaa, vaikka korkein valta — myös ulkoasioissa — oli jo siirretty valtionhoitajalle ja ulkoasioiden käytännöllinen johto joka tapauksessa muodollisesti irrotettu eduskunnasta. *Kaira* (1932 a, 73—74) pitää menettelyä hyvin ymmärrettävänä — paitsi sopimusten merkityksen takia — myös »katsoen silloisiin oloihin, jolloin eduskunta itse asiassa oli ainoa säännöllinen valtioelin». Tätä kantaa lieenee edustanut perustuslakivaliokunnassa maalaisliittolainen ed. Vuorimaa,

joka selitti, että »eduskunnan oli hyväksyttävä tämä sopimus, koska eduskunnalla oli valta» (Alkion muistiinp. 29. 5. 1918, VA).

Kahtiajakoisuus valtiosopimusten eduskuntakäsittelyssä — voimaansaattamislain ja ponsipäätösten hyväksyminen — jäi erinäisten ylimeno- vaiheiden jälkeen pysyväksi myös uuden hallitusmuodon voiman tultua. Selvää ennakkotapausta ei edellä selostetusta vuoden 1918 ratkaisusta tosin tullut, vaikka tällaisiakin käsityksiä on esiintynyt (näin — tosin epätarkasti — *Saraviita* 1973, 118—119). Vuoden 1918 ratkaisussa eduskunta näet »hyväksyi» valtiosopimusten eräät osat lainsäädäntötoimin ja muut osat taas ponsipäätöksin (ks. myös *prvm* 11/HE 55/1917 II vp), kun taas myöhemmin vakiintuneen käytännön mukaan (s. 244) hyväksymis- ponsi pääsääntöisesti kohdistetaan *samoihin* valtiosopimuksen osiin, joita voimaansaattamislakikin koskee.

Vuoden 1919 hallitusmuodon säätäminen. Vuoden 1919 hallitusmuodon 33.1 § kirjoitettiin siten epämääräiseksi, että sen sanamuodosta on vaikea päätellä, millaiseksi toimivallanjako ulkoasioissa eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken tarkkaan ottaen oli ajateltu. Ulkoasiainvallan sääntely ei noussut keskeiseksi kysymykseksi hallitusmuotoa säädettäessä, eikä tasavallan presidentille HM 33.1 §:ssä annettua valtuutta asetettu erikoisasemaan presidentin valtuuksien joukossa.

Ulkopolitiikan suunta ja valtiosääntö v. 1918. Suomen itsenäisyyden alkuvuosina (1917—1920) ulkopoliittikka oli monella tavoin keskeinen kysymys (itsenäisyyden tunnustaminen, suhteet Saksaan, Neuvosto-Venäjään ja länsivaltoihin). Tämä ulkopoliitiikan tärkeä sija ei heijastunut valtiosääntökeskusteluun pohdintana siitä, miten erityisesti ulkoasiainvallan käyttö säänneltäisiin, vaan paljon yleisemmällä tasolla: valtiomuodon valintaan vaikuttavana argumenttina. Erityisesti vuoden 1918 aikana valinta monarkisen ja tasavaltalaisen valtiomuodon välillä tajuttiin myös ulkopoliittiseksi ratkaisuksi niin Suomessa kuin ulkomaillakin. Monarkian valinta yhdistettiin saksalaisen ruhtinaan nousemiseen Suomen valtaistuimelle ja tästä johtuviin läheisiin suhteisiin Suomen ja Saksan välillä. Tätä kuvastaa hyvin Saksan Suomessa olevien sotilasedustajien Suomen valtionhoitajalle heinäkuussa 1918 antama ehdotus maiden väliseksi sotilassopimukseksi, jonka 4 § kuului: »Suomi sitoutuu omaksumaan valtiomuodon, joka takaa saksalaisystävällisen ulkopoliitiikan jatkuvuuden.» (»Finnland verpflichtet sich eine Staatsform einzuführen, die die Stetigkeit der deutschfreundlichen auswärtigen Politik gewährleistet.«). — Sopimusehdotuksen tekstistä ks. *Stenroth*, Ett halvt år som Finlands första utrikesminister (1931), 79.

Vaikka pystyttäisiin konstruoimaan olettamus, että Svinhufvudin senaatti tavoitteli HM-esityksessään vuonna 1917 presidentille ulkoasioissa samaa valtaa, kuin Venäjän keisarilla oli ollut (ks. *Saraviita* 1973, 56), niin valtionhoitajakauden kokemusten valossa tämän tavoitteen pysymistä voimassa seuraavina aikoina ei voida pitää varmana. Selväpiirteisimmin näyttää HM 33 §:n takaa hahmottuvan se absoluuttisen monarkian vaiheesta syntynyt ja konstitutionaalisen, jopa parlamentaarisen monarkian hyväksymä käytäntö, että valtionpäämies edusti valtiotaan kansainvälisissä suhteissa (*ius repraesentationis*; vrt. *Eek* 1975, 75—76). Pelkistetyimmillään ja nimenomaan kansainvälisen oikeuden kannalta tämä edustaminen merkitsi sitä, että valtionpäämies osallistui *valtion kansainvälis-oikeudellisen vaikuttamistahdon ilmaisemiseen* esimerkiksi allekirjoittamalla ratifiointikirjan tai antamalla valtuutuksen sopimuksen allekirjoittamiseen. Tämä oli asiointi valtionhoitajakaudella, ja sen säilyttämisen ja vahvistamisen voi otaksua olleen hallitusmuodon säätäjien vähimmäistavoitteena. Voitiin tosin ajatella, että tasavallan presidentti olisi saanut jo valtionpäämiehen yleisessä ominaisuudessaan, siis asemansa nojalla, kansainvälisen tapaoikeuden mukaan kelpoisuuden toimia Suomen puolesta niin, että hänen toimintansa luettiin valtion toiminnaksi. Mutta tuohon aikaan monet kiistivät kansainvälisen tapaoikeuden tällä kohtaa ja selittivät, että asian sääntely oli valtionsisäisen oikeuden, siis valtiosäännön, varassa (vrt. KM 1922: 2, 3; *Kaira* 1932, 148—161).

Jo ennen kuin eduskunta kesällä 1918 oli Saksan kanssa tehtyjen sopimusten käsittelyssä korostanut oman osuutensa merkitystä, oli Svinhufvudin senaatti — ilmeisesti USA:n järjestelmästä saatujen vaikutteiden pohjalta (*Lindman* 1968 a, 345) — ottanut syksyllä 1917 hallitusmuotoehdotukseensa säännöksen, jonka mukaan eduskunnan oli hyväksyttävä erinäiset valtiosopimukset. Tästä säännöksestä — eikä liioin HM 33 §:n lopullisestakaan sanamuodosta — ei ollut pääteltävissä, ajateltiinko eduskunnan hyväksymisellä eduskunnan osallisuutta valtion sopimuksentekotahdon muodostamiseen vai lainsäädäntötointa, jolla sopimus muunnetaan osaksi valtionsisäistä oikeutta. USA:n järjestelmä monistisine lähtökohtaineen (USA:n senaatin osuudesta ks. *Schwartz* 1955, 314—316; *Jyränki* 1962, 225) ei ollut paras mahdollinen esikuva Suomelle, jossa dualistinen katsantokanta oli pääsemässä vallalle.

Hallitusmuodon esitöistä ei saada paljon informaatiota tavoitteista, joita säätäjät asettivat HM 33.1 §:lle. Esimerkiksi se seikka, missä järjestyksessä valtion sitoutumistahto — tai laajemmin: kansainvälisoi-

dellinen vaikuttamistahto — muodostettaisiin, näyttää jääneen melko avoimesti tulevan orgaanikäytännön ja valtiopäiväjärjestyksen uudistamisen yhteydessä tehtävien ratkaisujen varaan.

Kirjallisuutta (VII.2.). Autonomian ajasta ks. *Kaira*, Valtiosopimuksista Venäjän vallan aikana (Historiallinen arkisto 1932). — Valtionhoitajakaudesta yleisesti ks. *Kaira*, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan (1932), 37—78; erityisesti Svinhufvudin kaudesta ks. *Stenroth*, Ett halvt år som Finlands första utrikesminister (1931); erityisesti Mannerheimin kaudesta ks. *Jägerskiöld*, Valtionhoitaja Mannerheim (1969). — HM 33 §:n syntyvaiheista ks. esim. *Saraviita*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (1973), 52—58.

3. PRESIDENTIN TOIMIVALTA HM 33.1 §:N MUKAAN

Tutkimuksen tilasta. Perustutkimus tasavallan presidentin HM 33.1 §:n mukaisista valtuuksista ja niiden käytöstä ei ole niin kattavaa, että sen nojalla olisi mahdollista lausua kovin varmoja yleistyksiä koko kaudelta 1919—1976. Perustutkimuksen puuttuminen johtuu osittain ulkoasioiden erikoisasemasta: empiirinen materiaali ei ole tutkijain käsille helposti saatavissa.

Valtiosopimusten osalta *Kairan* runsaasti dokumentoitu tutkimus (1932 a) kattaa vain koko 1920-luvun. *Korpelan* kauppasopimuksia koskeva tutkimus (1966) taas ulottuu vain vuoteen 1939. Muista kansainvälisistä oikeustoimista ei juurikaan ole olemassa HM 33.1 §:ää silmällä pitäen laadittuja erityistutkimuksia. Lisäksi on huomattava, ettei tähänastisissa valtiosopimusoikeutta ja ulkopoliittista päätöksentekoa koskevissa tutkimuksissa ole riittävästi kiinnitetty huomiota presidentin toimivaltaan ja siihen liittyvään erityisproblematiikkaan. Tämä ongelmaryhmä jää sivummalle esimerkiksi *Bromsin* (1967) ja *Saraviidan* (1973) tutkimuksissa.

Tämän teoksen kirjoittaja on voinut — jakson lopussa mainittujen lähteiden ohella — nojautua *Karapuun* valtiosääntökomitean toimeksiannosta kirjoittamaan muistioon »Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta» (1971). *Karapuun* esitys on Suomessa viime vuosina tehty merkittävin valtiosopimusoikeutta koskeva tutkimus, jossa puututaan myös presidentin ulkoasiainvaltaan liittyvään problematiikkaan.

Empiirisen materiaalin osalta se tukeutuu Kairan ja Korpelan tutkimuksiin.

Ulkopoliittisten toimien monimuotoisuus vaatii runsaasti tilaa oikeudelliseltakin selvittelyltä. Esityksen rajoittamiseksi kosketellaan tässä jaksossa yksityiskohtaisesti *vain valtiosopimukseen sitoutumista*. Kuten edellä olevasta käy selville, käsittely pohjaa pääasiassa sellaisiin tutkimuksiin, joiden empiirinen aineisto on peräisin toista maailmansotaa edeltävältä ajalta.

Yleistä presidentin ulkoasiainvallasta. Valtionhoitajakausi ei tullut antamaan suuntaa HM 33.1 §:n tulkinnalle ja noudattamiselle. Tasavallan presidentin ulkoasiainvallan käyttö ei jäänyt pelkäksi edustamiseksi sanan suppeimmassa mielessä. Käytännöksi vakiintui K. J. Ståhlbergin presidenttikaudella, että presidentti sekä nimenomaisin päätöksin osallistuu valtion sitoutumistahdon muodostamiseen että myös tekee päätökset tämän tahdon ilmoittamisesta (*Kaira* 1932 a, 84—137). Presidentille HM 33.1 §:n mukaan kuuluva toimivalta ulkoasioissa voidaankin määritellä siten, että presidentille kuuluu *päätöksenteko* sekä Suomen kansainvälisoikeudellisen vaikuttamistahdon muodostamisesta (yksin tai yhdessä eduskunnan kanssa) että tämän vaikuttamistahdon ilmoittamisesta (vrt. *ibid.* 116—118). Sen ohella presidentillä on *kelpoisuus ilmoittaa* tämä tahto toisen valtion edustajille. Sanottu koskee niin valtiosopimuksia kuin muita kansainvälisiä oikeustoimia. Edelleen HM 33.1 §:stä on johdettava presidentille valta *antaa* ulkoasiainhallinnon virkamiehille *toimintamääräyksiä* myös sellaisissa hallinnonalan asioissa, jotka eivät välittömästi liity kansainvälisten oikeustoimien valmisteluun ja suorittamiseen, vaan jotka sanan laiveimmassa mielessä koskevat Suomen suhteita vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Tärkein presidentin ulkoasiainvallan muodollinen rajoitus on siinä, että presidentin on erinäisille toimilleen hankittava eduskunnan hyväksyminen. HM 33 §:n nimenomaisen sanonnan mukaan tämä rajoitus koskee vain (kansainvälisiä) sopimuksia sekä sodasta ja rauhasta päättämistä.

Sodasta päättäminen. Sodanjulistuksen vieraalle valtiolle presidentti saa esittää vain eduskunnan suostumuksella (HM 33.1 §). Sama koskee sotatoimien aloittamista vierasta valtiota vastaan ilman sodanjulistusta. Kun Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltiot — niiden joukossa Suomi — ovat järjestön peruskirjan hyväksyessään sitoutuneet pidättymään »kansainvälisissä suhteissaan väkivallalla uhkaamisesta tai sen käyttämisestä»

SopS 1/56, 2 art.), on hyökkäyssodan aloittamiseen liittyvään problematiikkaan tässä teoksessa Suomen osalta puututtu vain historialliselta kannalta. Puolustautumistoiimiin ryhtymisestä taas ks. s. 285.

Kun sopimusten rinnalle yhä enemmän yleistyvät muunlaiset kansainvälisen velvoittautumisen muodot, on aiheellista ulottaa HM 33.1 §:ään sisältyvä vaatimus eduskunnan hyväksymisestä koskemaan kaikenlaatuista sitoutumista kansainväliseen velvoitteeseen. Muu tulkinta kaventaa aikaa myöten eduskunnan muodollista päätösvaltaa ulkoasioissa, vähentää suhteellisesti niiden asioiden määrää, joissa eduskunnan myötävaikutus on tarpeen (*Saraviita* 1973, 71—86; toisin *Kaira* 1932, 24).

Presidentin valtuudet sopimuksentekoprosessin eri vaiheissa. Valtiosopimukseen sitoutumisessa on *muodollisesti tärkein vaihe* se, jossa valtioitten edustajat ilmaisevat valtioittensa sitoutumistahdon asianmukaisin tavoin, kuten allekirjoittamalla sopimusasiakirjan, vaihtamalla ratifiointiasiakirjoja jne. *Asiallisesti ratkaiseva* on kuitenkin neuvotteluvaihe; neuvottelujen osapuolet ovat tosiasiallisesti sidottuja sopimusluonnokseen, joka on syntynyt neuvottelujen tuloksena. Tämän mukaisesti on tärkeä merkitys sopimusehdotuksilla, jotka osapuolet neuvottelujen pohjaksi esittävät, ja ohjeilla, jotka osapuolten edustajat kotivaltionsa poliittisilta päätöksentekijöiltä ennen neuvotteluja ja neuvottelujen aikana ehkä saavat.

Presidentillä on valta tehdä päätös valtiosopimuksen valtionsisäisen *esivalmistelun aloittamisesta* ulkoasiainministeriössä. Käytännössä on tosin sattunut, että ulkoasiainministeriö on valmistellut sopimusasiaa pitkältikin, ennen kuin se on esitelty presidentille. Joskus esittely on tapahtunut vasta sitten, kun on tullut aika tehdä virallinen päätös neuvottelujen aloittamisesta (*Korpela* 1966, 27—28). Aloittamispäätöksen tekeminen kuuluu presidentille. Hänellä on myös valta määrätä ne henkilöt, jotka Suomen puolesta käyvät neuvotteluja, ja antaa heille tätä varten *valtakirjat*. Presidentti ohjaa sopimusneuvotteluja vahvistamalla Suomen puolesta ehkä annettavan sopimusehdotuksen ja ainakin tärkeimmät *neuvotteluohjeet*, jotka on valmisteltu ulkoasiainministeriössä (*Kaira* 1932 a, 84—113; *Korpela* 1966, 16—151).

Muodollisena sääntönä on ollut vuodesta 1919 lähtien, että tasavallan presidentti *ei* käytännössä *henkilökohtaisesti* osallistu sopimuksen tekemistä koskeviin neuvotteluihin eikä — huolimatta siitä, että hänellä on

ius repraesentationis — itse allekirjoita sopimuksia.* Tällainen sääntö voidaan palauttaa niihin käsityksiin, joita kansainvälisessä yhteisössä on vallinnut valtionpäämiehen korkeasta asemasta. Suomen osalta säännölle saatetaan osoittaa myös valtiosääntöistä taustaa. Sopimusneuvottelut näet käydään usein ulkomailla, ja presidentti on vallalla olevan perustuslain tulkinnan mukaan (s. 67) ulkomailla oleskellessaan estynyt tointaan hoitamasta. Lisäksi voidaan viitata HM 33.2 §:ään, josta kohta tulee puhe.

Tosiasiassa presidentti on toisen maailmansodan jälkeen käynyt ulkomaanvierailujensa aikana keskusteluja, jotka merkitykseltään ja tuloksiltaan hyvinkin ovat olleet sopimusneuvotteluihin rinnastettavissa, vaikka näitä keskusteluja ei ankaran muodollisesti ottaen voitaisikaan luonnehtia neuvotteluiksi (s. 242).

Presidentti ETYK-valtuuskunnan puheenjohtajana v. 1975. Tasavallan presidentti poikkesi edellä mainitusta käytännöstä, kun hän kesällä 1975 otti toimiakseen Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) viimeisen vaiheen aikana Helsingissä (ks. myös s. 235) ja allekirjoitti konferenssin päätösasiakirjan. Tässäkään tosin ei ollut kyse valtiosopimukseen sitoutumisesta vaan kansainvälisen julistuksen allekirjoittamisesta.

Neuvottelujen tuloksena syntynyt sopimusluonnos alistetaan presidentille, jonka asiana on päättää, allekirjoitetaanko sopimus vai ei. Tosiasiassa valintaa ei tässä vaiheessa yleensä ole; allekirjoittamatta jättäminen aiheuttaisi häiriöitä maan kansainvälisissä suhteissa (*Korpela* 1966, 132—133). Presidentin todellinen ratkaisuvallan käyttö valtion sitoutumistahdon muodostamisessa sijoittuu siten sopimusehdotuksen hyväksymiseen neuvotteluja aloitettaessa ja neuvottelujen ohjaamiseen. Osan ratkaisuvallastaan presidentti tosiasiassa menettää jo silloin, jos hän jättää käyttämättä valtaansa ohjata Suomen puolesta annettavan sopimusehdotuksen valmistamista. Omalta osaltaan lopullisen päätöksen siitä, mikä

* Sanomalehtitietojen mukaan (ks. esim. *KU* 1977: 132) presidentti Kekkonen Neuvostoliittoon tekemällään valtiavierailulla 18.5.1977 itse allekirjoitti sopimuksen »pitkän ajanjakson ohjelmasta kaupallis-taloudellisen, teollisen ja tiedeellis-teknisen yhteistyön kehittämiseksi ja syventämiseksi Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltojen Liiton välillä vuoteen 1990». Tämä orgaanitoimi, joka kenties viittaa tekstissä todetun käytännön muuttumiseen, jää ajallisesti käsillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle.

valtion sitoutumistahdon *sisältö* on, presidentti tekee päättäessään neuvottelujen tuloksena syntyneen sopimusluonnoksen valtionsisäisestä ennakokohyväksymisestä. Sitoutumistahdon *ilmaisemisesta* presidentti taas päättää antaessaan toimeksi esimerkiksi sopimuksen allekirjoittamisen ja antaessaan valtuutuksen allekirjoittamiseen. Käytännössä toimeksiantopäätöksen yleensä katsotaan sisältävän allekirjoittamisvaltuutta koskevaan päätökseen.

Valtion sitoutumistahdon ilmoittaminen. Valtiosopimus tulee kansainvälisesti voimaan, kun asianomaiset valtiot ovat ilmaisseet sitoutumistahdonsa ja kun muut ehkä sovitut voimaantuloehdot ovat täyttyneet. Sitoutuminen valtiosopimukseen (oikeastaan: sitoutumistahto) voidaan ilmaista monin eri tavoin — lähinnä sen mukaan mitä asianomainen sopimus itse kussakin tapauksessa edellyttää. Tällaisia tapoja ovat — muiden ohessa — valtiosopimuksen perusasiakirjojen allekirjoittaminen, valtiosopimuksen perusasiakirjojen vaihtaminen (noottien vaihto), ratifioimisasiakirjojen allekirjoittaminen ja vaihtaminen sekä liittymisasiakirjan tallettaminen. Ratifiointiasiakirja sisältää nimenomaisen tahdonilmaisun, jolla valtio selittää olevansa kansainvälisesti sidottu jo allekirjoitettuun sopimukseen. Noottien vaihtaminen taas tarkoittaa sitä, että kahden valtion edustajat vaihtavat allekirjoittamansa ja samaa sisältävät asiakirjat. — Sitoutumistavoista ks. Wienin yleissopimus (HE 87/1976 vp) II osa. Ks. myös *Castrén*, Suomen kansainvälinen oikeus (1959), 245—248; *Kaira*, Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta (1932), 48—90; *Holloway*, *Modern Trends in Treaty Law* (1967), 40—101.

Jos valtiosopimus allekirjoitetaan *ratifiointiehdoin*, ei sopimus allekirjoittamisella vielä tule kansainvälisesti voimaan. Allekirjoittamisen jälkeen presidentillä on — ainakin muodollisesti — vielä tilaisuus harkita sopimuksen tarkoituksenmukaisuutta ja tehdä päätös siitä, että sopimusta ei ratifioida. Samalla tällainen ns. *yhdistetty sopimuksentekomenettely* (ks. *Kaira* 1932, 48 ss.) tarjoaa presidentille tilaisuuden esittää allekirjoitettu sopimus eduskunnan hyväksyttäväksi, milloin perustuslaki sitä vaatii (vrt. *Akehrst* 1970, 155). Yhdistetyssä menettelyssä kuuluu presidentin toimivaltaan tehdä myöhemmässä vaiheessa päätös sopimuksen ratifioinnista ja myönteisessä tapauksessa antaa toimeksi ratifiointiasiakirjojen vaihtaminen tai tällaisen asiakirjan tallettaminen (*Kaira* 1932a, 274—291). Kansainvälisen edustuskelpoisuutensa nojalla presidentti allekirjoittaa valtion puolesta ratifiointiasiakirjan ja vaihtoon tai tallettamiseen ehkä tarvittavat valtakirjat.

Presidentin valtuuksien delegointi. Käytännössä on vastattu myöntävästi kysymykseen, saako tasavallan presidentti delegoida sitä toimivaltaa, joka hänelle HM 33.1 §:n mukaan kuuluu (vrt. *Erich* 1924 a, 115; *sama* 1925, 46; *Kaira* 1932 a, 129—131; *Uotila* 1963, 102; *Saraviita* 1973, 66—68). Tällaista delegointia erityisesti ulkoasiainministerin suuntaan on tapahtunut sekä presidentin toimivallan käytöstä pidättymisen muodossa (valmistelu- ja neuvotteluvaihe) että nimenomaisin päätöksin (sopimukseen sitoutuminen ja sitoutumisen ilmoittaminen).

Vastaavasti Suomessa on hyväksytty (ks. *HE* 87/1976 vp, perustelut) se kansainvälisen tavanomaisoikeuden sääntö, että valtionpäämiehen ohella myös ulkoasiainministeri ja diplomaattinen edustaja voivat pelkästään asemansa nojalla — valtakirjaa esittämättä — ilmaista valtion sitoutumistahdon (vrt. myös *Kaira* 1932 a, 109, 121; *Sainio* 1970, 884—885; vrt. *Holloway* 1967, 384 ss.; *Sinclair* 1973, 27—32). Kun kuitenkin samalla on edellytetty että tasavallan presidentti on valtiosäännönmukaisella tavalla ensin päättänyt valtion sitoutumistahdon muodostamisesta ja ilmoittamisesta (*Kaira* 1932 a, 117), kuten noottien vaihdosta, ei kansainvälinen tavanomaisoikeus ole reaalisesti kaventanut sitä toimivaltaa, joka presidentille Suomen valtionsisäisen oikeuden mukaan kuuluu (vrt. VII. 9.)

Erityisesti toisen maailmansodan jälkeen erinäiset muut ministeriöt kuin ulkoasiainministeriö ja eräät keskusvirastot ovat toimialoillaan ryhtyneet tekemään Suomen puolesta kansainvälisiä sopimuksia ilman presidentin edeltävää päätöstä sopimukseen sitoutumisesta (*Niemi* 1974, 32 ss.; *Saraviita* 1973, 347—351; *KM* 1975: 88, 244—245). Tällaista menettelyä, johon on johtanut suoran kansainvälisen yhteistoiminnan lisääntyminen erikoisalojen kansallisten hallintoviranomaisten kesken, ei voi pitää HM 33 §:n mukaisena (*Karapuu* 1971, 59).

Sopimuksen irtisanominen. Jos sopimusvaltiolla on kansainvälisen oikeuden mukaan valta irtisanoa valtiosopimus tai muutoin aiheuttaa sopimuksen päättyminen (vrt. Wienin yleissopimuksen V osa), kuuluu tällaisen toimen suorittamisesta päättäminen Suomen osalta tasavallan presidentille. Presidentin asiana on siis päättää esimerkiksi siitä, että valtiosopimus irtisanotaan. HM 33 §:stä ja VJ 69 §:stä ei ole suoraan luetta- vissa, minkälaisin valtionsisäisin edellytyksin ovat irtisanottavissa sellaiset valtiosopimukset, joiden tekemiseen on vaadittu eduskunnan hyväksyminen. Oikeuskirjallisuus ja käytäntö ovat kallistuneet sille kannalle,

että näissäkin tapauksissa irtisanomisoikeus kuuluu *presidentille yksin* (Castrén 1959, 251; Karapuu 1971, 73); toimeen ei tarvita eduskunnan suostumusta, kyseessä ei ole velvoittautumistoimi. Irtisanomalla sopimuksen presidentti vaikuttaa myös sopimuksen voimaansaattamislainsäädäntöön: jos sopimus on saatettu voimaan ns. blankettilailla (s. 244), tällainen laki jää sopimuksen päätyttyä vaille sisältöä ja vaikutussettomaksi.

Kirjallisuutta (VII.3.). Valtiosopimusten tekemisestä yleisesti ks. *Kaira*, Valtiosopimuksista, niiden tekemisestä ja oikeudellisesta vaikutuksesta (1932), 48—118; *sama*, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan. (1932), 84—145, 271—303; *Korpela*, Suomen kauppasopimusneuvottelut (1966). Ks. myös *Sainio*, Ulkoasiainministerin oikeudellinen asema (LM 1970), 884—896; *Niemi*, Ministeriöiden kansainväliset suhteet ja niiden hoito (Ulkopol 1974: 4); ja — sotapäälliköiden sopimuksen-tekovallasta — *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyys (1967), 123—131.

4. ULKOASIAT JA PRESIDENTIN HENKILÖKOHTAINEN VALLANKÄYTTÖ

Käytännössä — vaikkei kirjoitettu valtiosääntö tätä edellytä — on vähitellen tultu siihen, että *tasavallan presidentin henkilökohtainen kanta määrää tärkeimpien ulkopoliittisten ratkaisujen sisällön*. Tämä asiain-tila on asetettava taustaksi niille jäljempänä mainittaville erikoispiirteille, jotka liittyvät presidentin ulkopoliittisten lausumien antamiseen ja presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon muotoihin. Puheena oleva käytäntö ei ole yhtä vanha kuin nykyinen hallitusmuoto; se on vakiintunut vasta 1960-luvulla.

Aika ennen toista maailmansotaa. Ståhlbergin — ja Relanderinkin kaudella — presidentti pyrki, kuten edellä on hallituksen muodostamisen yhteydessä tarkemmin esitetty, vaikuttamaan ulkopoliitiikan sisältöön pääasiassa *ulkoasiainministerin valinnan välityksellä*. Erityisesti Rudolf Holstin ministerikaudella (1919—1922) ulkoasiainministeri olikin ulkopoliitiikan todellinen muotoilija ja toteuttaja (*Alanen* 1976, 561—562; *Holsti* 1963, 63—64; *Ilvessalo* 1959, 157—158). Presidentti Ståhlberg käytti aika ajoin toimivaltaansa itsenäisesti myös ulkoasioissa — mutta kysymykset eivät silloin olleet suuria (ks. *Perttunen* 1966, 149). Ståhlberg ei aktiivisesti ryhtynyt puolustamaan — saatikka ajamaan — omaa ulkopoliittista

linjaansa, kun se satunnaisesti joutui ristiriitaan eduskunnan kanssa s. 253). Toisaalta presidentin ja eduskunnan enemmistön välillä ei juuri esiintynyt ulkopoliittisia suuntaeroja, joskin eduskunnan osuus ulkopoliittisessa päätöksentekoprosessissa heikentyi valtioneuvoston hyväksi 1920-luvun alkuvuosien jälkeen (*Suomi* 1973, 356—357).

Suomen ulkopoliitiikka vakiintui 1920-luvulla muodollisesti sitoumuksia välttäväksi mutta tosiasiaassa länteen suuntautuvaksi. Tätä ulkopoliitiikkaa johtivat presidentinvaihdoksenkin jälkeen (1925) pääasiassa ulkoasiainministerit. Presidentti Relanderin ulkopoliittisena johtoaajatuksena oli Skandinavian ja Baltian maiden sekä Puolan kokoaminen Suomen rinnalle aktiiviseen kanssakäymiseen, »yhteisrintamaan» — joskaan ei liittoon koska liittoutumia oli vältettävä — silmällä pitäen Neuvostoliitosta tulevaa uhkaa. Ajatus oli lähtöisin yhtä paljon presidentin pitkäaikaisesta ulkoasiainministeristä (Hj. Procopé) kuin presidentistä itsestään. Relanderin monien valtiovie railujen tarkoituksena oli kehittää ystävällisiä suhteita juuri niihin valtioihin, jotka ajateltuun yhteisrintamaan olisivat kuuluneet (*Ilvessalo* 1959, 117—119).

P. E. Svinhufvud näyttää olleen *Suomen presidenteistä ensimmäinen, joka korosti valtionpäämiehen henkilökohtaista oikeutta määrätä maan ulkopoliittisesta linjasta* (vrt. *Suomi* 1973, 357). Hän rakensi enemmän kuin edeltäjänsä Suomen turvallisuutta Saksan voimakkuuden varaan — myös Hitlerin valtaantulon jälkeen (*Korhonen* 1971, 74; *Jutikkala* 1977, 185). Euroopan yleispoliittisen kehityksen takia Svinhufvud joutui vastentahtoisesti hyväksymään Suomen ja Neuvostoliiton hyökkäämättömyyssopimusta koskevien neuvottelujen aloittamisen ja sopimuksen allekirjoittamisen tammikuussa 1932. Sopimuksen ratifiointia presidentti pystyi viivyttämään puolellatoista vuodella (*Korhonen* 1966, 227—229).

Vuosina 1932—36 ulkoasiainministerinä oli Svinhufvudin luottamusmies (Antti Hackzell), jolle presidentti antoi suhteellisen vapaat kädet ulkoasiain hoitamiseen molempien yhteisesti hyväksymän linjan, so. Saksaan lähentymisen, puitteissa. Kun ulkoasiainministeriksi syksyllä 1936 vastoin presidentin tahtoa tuli toinen henkilö (Holsti), Svinhufvud korosti asemaansa laadittamalla maan ulkopoliittisesta linjasta muistion, joka sisälsi yksityiskohtaiset ja sitovatkin ohjeet uudelle ministerille (*Juva* 1961, 541).

Hitlerin Saksan avoimesti ilmaisemat hyökkäyshankkeet saivat Neuvostoliiton 1930-luvulla pyytämään Suomelta takeita, että Suomi päättävästi asettuisi vastustamaan, jos kolmas valta yrittäisi käyttää Suomen

aluetta Neuvostoliittoa vastaan. Takeeksi kelpasi Neuvostoliiton ulkoasiainministerin mukaan se, että Suomi vuoden 1937 vaalissa valitsisi demokraattisen presidentin ja että ulkoasiainministeri ei vaihtuisi (Korhonen 1971, 39—41 ja passim; *Suomi* 1973, 186—375; vrt. myös Jääskeläinen 1962, 104). Presidentti Svinhufvudista oli siten Neuvostoliiton poliittisten johtajien tajunnassa tullut Suomessa esiintyneen saksalaisystävällisen suuntauksen henkilöitymä, yhtä lailla kuin ministeri Holstin katsottiin ilmentävän neuvostoystävällistä asennoitumista (presidentin ulkopoliittisesta roolista 1930-luvulla ks. myös Tarkianen 1938, 114—115).

Presidentti Kalliota ei valittu ulkopoliittisin vaan lähinnä sisäpoliittisin perustein. Mutta vaali toteutti myös Neuvostoliiton ulkoasiainjohtoon esittämän toiveen: Svinhufvud jäi valitsematta. Tätä asiointilaa täydensi se, että Rudolf Holsti jäi ulkoasiainministeriksi. Pitämällä pääministerikautensa ulkoasiainministerin edelleen hallituksessa Kallio, jolle ulkopoliittikka oli vieras ala, toivoi pääsevänsä puuttumasta tämän alan kysymyksiin (*Paasivirta* 1968, 116). Kallion kauden alkuaikoina pääministeri ja ulkoasiainministeri johtivatkin ulkopoliittikkaa (*Suomi* 1973, 292, 358—360; *Paasivirta* 1968, 100 ss.).

Eräissä olennaisen tärkeissä ulkopoliittikan asioissa ulkoasiainministeri/ministeristö sivuutti presidentti Kallion lähes yhtä täydellisesti kuin eduskunnan. Suomen ja Neuvostoliiton välisten turvallisuuskeskustelujen (ns. Jartsev-keskusteluista ks. s. 254) alkuvaiheessa presidentille tiedotettiin Neuvostoliiton esityksistä. Myöhemmin presidentti tuskin oli selvillä keskustelujen sisällöstä, ehkä kuitenkin siitä, että niitä edelleen käytiin (*Suomi* 1973, 357—358).

Toisen maailmansodan aika. Talvisodan alkamispäivänä 30.11.1939 presidentti Kallio käytti hallitusmuodon suomaa mahdollisuutta ja luovutti ylipäällikkyyden (siitä ks. s. 285) sotamarsalkka Mannerheimille. Sodanaikaisesta ylipäällikköä tuli samalla merkittävä ulkopoliittinen päätöksentekijä, jota kuulematta ei yhtään tärkeää ratkaisua tehty seuraavien vuosien aikana. Kallio jäi sivuun tärkeistä ratkaisuista myös kevään 1940 rauhanteon jälkeen (talvisodan ajasta ks. esim. *Soikkanen* 1977, 25, 39, 46). Ylipäällikkyyys pysyi vastoin hallitusmuotoa edelleen marsalkka Mannerheimilla (syistä ks. *Jyränki* 1970 a, 702—703). Elokuusta 1940 pääministeri Ryti hoiti Kallion sairauden takia myös presidentin tehtäviä.

Sen johtoryhmän, joka maaliskuusta 1940 kolmen vuoden ajan jokenkin riippumattomasti vastasi maan ulkopoliitikasta (ja yleensä tär-

keimmistä poliittisista ratkaisuista), muodostivat pääministeri ja tuleva presidentti Ryti, ylipäällikkö Mannerheim, puolustusministeri Walden (ylipäällikön luottamusmiehenä hallituksessa) sekä ulkoasiainministeri Witting (ks. esim. *Soikkanen* 1977, 151). Risto Rytistä tuli johtoryhmän merkittävin jäsen. Jo pääministerikautenaan hän ministeristön sisärenkaassa (ks. s. 348) osallistui aktiivisesti sekä ulko- että puolustuspoliittikan hoitoon (*Skyttä* 1971, 40—41; *Soikkanen* 1977, 8, 75).

Rytin asemaan tasavallan presidenttinä näyttää muiden tekijäin ohella vaikuttaneen hänen oma aiempi toimintansa pääministerinä sekä pääministeri Rangellin ja ulkoasiainministeri Wittingin parlamentaaristen yhteyksien puuttuminen (vrt. *Upton* 1964, 58). Pääministeriksi tullessaan J. W. Rangell oli tammikuussa 1941 asettanut tehtävän vastaanottamisen ehdoksi sen, ettei hänen tarvitsisi puuttua ulkopoliittikkaan (*Linkomies* 1970, 80). *Ulkopoliittikka jäi ensisijaisesti presidentti Rytille*, joka etsi Suomen turvallisuuskysymyksen ratkaisua poliittisesta ja sotilaallisesta yhteistyöstä Saksan kanssa (ks. esim. *Soikkanen* 1977, 135).

Rytin keskeistä asemaa ulkopoliitikassa osoittavat monet sodanaikaiset tapahtumat. Vastoin ulkoasiainministerin mielipidettä Ryti esimerkiksi vuonna 1942 otti torjuvan kannan Neuvostoliiton Suomelle tekemään rauhanaloitteeseen ja ajoi kantansa myös perille hallituksessa (*Polvinen* 1964, 127—132). Presidentin aktiivinen ote ilmeni myös hänen puuttuessaan sellaisiin sodanajan ylipäällikön toimivaltaan kuuluviin operatiivisiin asioihin, joiden ratkaisussa oli selvästi poliittisia aineksia (ks. tästä *Jyränki* 1967, 135—143; ks. myös *Soikkanen* 1977, 146).

Vuoden 1943 kevästä — Linkomiehen ministeristön muodostamisen jälkeen — presidentin aloitteellisuus näyttää jossain määrin vaimentuneen ja ulkopoliittistakin valtaa siirtyneen pääministerin, valtioneuvoston ja eduskunnan suuntaan. Kun Suomi huhtikuussa 1944 uudelleen torjui Neuvostoliiton rauhanaloitteen, päätöksen tekivät presidentti, valtioneuvosto ja eduskunta ainakin muodollisesti yksituumaisesti (*Linkomies* 1970, 326—327; *Lundin* 1961, 382; *Tanner* 1952, 232—242). *Jutikkalan* (1977, 240) mukaan presidentti olisi kesäkuussa 1944 ollut taipuvainen neuvottelemaan rauhasta myös ehdottoman antautumisen vaatimuksen pohjalta, mutta pääministerin kanta ratkaisi kielteisen vastauksen antamisen Neuvostoliitolle tuossa vaiheessa. Silti kannattaa panna merkille, että esimerkiksi rauhanopposition ns. 33 kirjelmässä 4. 8. 1943 käytettiin Rytistä nimitystä »maan ulkopoliittikan johtaja» (v. *Born* 1954, 125).

Presidentinvaihdos vuonna 1944 johtui osittain siitä, että presidentti Ryti oli ollut ulkopoliitiikan johtaja ja että valmistauduttaessa rauhan tekemiseen sitoutuneisuus menneeseen oli — muutenkin kuin ns. Ribbentrop-sopimuksen (s. 267) osalta — katkaistava. Uuden presidentin, C. G. Mannerheimin, päätehtävä oli maan johtaminen rauhaan. Tässä presidentti osoittikin verrattain suurta itsenäisyyttä. Rauhanneuvottelut aloitettiin presidentin määräämänä ajankohtana (*Tanner* 1952, 360—365); aselevosta presidentti päätti itsenäisesti valtioneuvoston ulkopuolella (*Jyränki* 1967, 128).

Välirauhansopimuksesta noottikriisiin. Mannerheimin poliittinen tehtävä päättyi välirauhansopimuksen tekemiseen. *Ulkopoliitiikan tosiasiallinen johto siirtyi pääministeriksi nimitetylle J. K. Paasikivelle*, joka tässä ominaisuudessa — yhdessä ulkoasiainministeri Carl Enckellin kanssa — johti maan ulkopoliitiikkaa ensimmäisen ratkaisevan rauhan vuoden ajan. Huomattakoon tosin, etteivät ulkopoliitiikan tärkeät kysymykset tuona aikana oikeudelliselta kannalta läheskään olleet kaikki »ulkopoliittisia», ts. liittyneet HM 33 §:n tarkoittaman valtuuden käyttämiseen. Ulkopoliittisesti tärkeää oli — paitsi maan uuden asennoitumisen painottaminen julkisin lausunnoin ja myönteisin elein — ennen muuta välirauhansopimuksen tunnollinen täyttäminen. Tähän sisältyi, paitsi diplomaattisia neuvotteluja (esim. sotakorvausten toteuttamisesta) ja maiden välisten komissioiden toimintaa, myös sellaisia toimia kuin erinäisten yhdistysten lakkauttaminen, tietojen toimittaminen valvontakomissiolle, sotavankien ja inkeriläisten palauttaminen, sotarikosten ja sotasyöpyllisyyskysymyksen selvittäminen jne. Pääministerin asiaksi jäi esimerkiksi sotasyöpyllisyylain läpiajaminen eduskunnassa ja henkilönvaihdosten välttämättömyyden korostaminen: sotapolitiikan johtavat hahmot oli saatava pois keskeisistä julkisista tehtävistä (*Apunen* 1977, 21—25; *Hyvämäki* 1977, 243—261; *Mannerkorpi* 1970, 128—129; *Paasikivi* 1966, 9—80; *Voionmaa* 1971, 404—411).

Paasikiven siirtyminen tasavallan presidentin toimeen — myös sijaisuusvaiheen kautta — muistutti Risto Rytin ajasta: *kaikissa vaiheissa Paasikivi tunsu ulkopoliitiikan johtamisen päätehtäväkseen*. Tehtävä ja johtoasema seurasivat henkilöä. Ulkopoliitiikalleen Paasikivi ei aluksi saanut eduskunnan enemmistön varauksetonta tukea. Vastoin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kantaa Paasikivi torjui vuonna 1947 Suomen osallistumisen ns. Marshall-suunnitelmaan. Mauno Pekkalan johtama

vasemmisto-keskustalainen enemmistöhallitus näyttää aluksi olleen asiassa epävarmalla kannalla mutta lopuksi yksimielisenä liittyneen presidentin mielipiteeseen (*Apunen* 1977, 40—43; *Heikkilä* 1965, 296; *Väyrynen* 1972, 88).

Myöhemmin kehityksen kannalta kenties merkittävintä oli presidentti Paasikiven toiminta yya-sopimusneuvottelujen yhteydessä keväällä 1948 (sopimuksen taustasta ks. *Korhonen* 1969, 98—105; *Väyrynen* 1972, 53—54). Paasikivi piti sopimuksen tekemistä poliittisena välttämättömyytenä, mutta toimi samalla siihen suuntaan, että sopimus sai toisen sisällön kuin Neuvostoliiton muiden naapuriensa kanssa tekemät vastaavat sopimukset. Neuvotteluvaiheessa eduskunnan ja valtioneuvoston enemmistö asettui vastustamaan presidentin kannattamaa sopimusluonnosta (s. 257), mutta presidentti antoi tästä huolimatta allekirjoittamismyönteisyyden ja ilmoitti samalla Neuvostoliiton hallitukselle takaavansa sopimuksen ratifiointin, jos sopimus allekirjoitettaisiin Suomen ehdotuksen mukaisena (*Forsman* 1969, 47; *Heikkilä* 1965, 323; *Söderhjelm* 1970, 184). Kun sopimus tuotiin eduskunnan käsiteltäväksi, siirtyivät sitä aiemmin vastustaneet ryhmät nyt kannattamaan sopimuksen hyväksymistä. Presidentti oli asettanut ne tapahtuneen tosiasian eteen. On ilmeistä, että nämä ryhmät halusivat välttää sopimuksen hylkäämisestä aiheutuvaa avointa ristiriitaa presidentin kanssa, mikä todennäköisesti olisi johtanut valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteita järkyttävään sisä- ja ulkopoliittiseen kriisiin (vrt. *Karvonen* 1973, 99—103). Sopimuksen alkuperäisille vastustajille Paasikiven mahdollinen väistyminen presidentin toimesta (vrt. *Forsman* 1969, 46) oli huonompi vaihtoehto kuin hänen pysymisensä siinä ja allekirjoitetun sopimuksen hyväksyminen.

Kun presidentti Paasikiven itsenäinen kannanotto koski valtiosopimusta, josta aikaa myöten tuli Suomen ulkopoliitiikan merkittävin asiakirja, muodostui tuosta kannanotosta tärkeä ennakkotapaus presidentin ja eduskunnan sekä presidentin ja valtioneuvoston suhteiden kannalta. Tähän liittyi se, että presidentille varmistui vähitellen ulkopoliittinen enemmistö maalaisliiton ja osan ruotsalaista kansanpuoluetta siirtyessä — kansandemokraattien ohella — tukemaan Paasikiven linjaa.

Paasikiven kauden lopulla presidentin aktiivisuus ja vaikutus ulkopoliitikassa kääntyivät laskuun. Vastaavasti pääministeri nousi presidentin ulkopoliittiseksi kilpailijaksi. Ryhdyttyään pääministerin toimeen keväällä 1950 Urho Kekkonen matkusti itse kauppasopimusneuvotteluihin Moskovaan ja keskusteli siellä Neuvostoliiton korkeimman johdon kanssa

(*Hyvämäki* 1977, 358). Käännekohtana oli pääministeri Kekkosen vuonna 1952 julkistama puhe, jossa korostetusti esitettiin ajatus Suomen puolueettomuudesta (tekstistä esim. *Hemánus* 1970, 47—48; ja taustasta *Apu-nen* 1977, 117—119). Kun toisen johtavan hallituspuolueen, sosialidemokraattien, puoluetöimikunta arvosteli pääministeriä siitä, ettei tämä ollut neuvotellut puheesta valtioneuvoston kaikkien jäsenten — ei edes hallituksen ulkoasiainvaliokunnan — kanssa, pääministeri osoitti puolueen puheenjohtajalle kirjeen, jossa hän lausui mm.:

»En voi tietenkään jäädä hallituksen pääministeriksi, jolle ja jonka ulkopoliitikalle toisen hallitusryhmän näkyvin johtomies ja puoluetöimikunta 'nurkan takaa' antaa tuomion, sillä minulle ei sen jälkeen jää mitään mahdollisuutta millekään suunnalle käsin valvoa menestyksellä ja arvovallalla maan ulkopoliittisia etuja. Tämä kantani on ehdoton, ei niinkään paljon oman henkilöni vuoksi, vaan maan asioiden hoidon takia, Meidän ei tarvitse kuin seurata Ranskaa alituisine hallituspuolineen, kaikkea ulkopoliittista arvovaltaa vaille olevine johtomiehineen ja maan jatkuvine rapiotiloineen.» (*Skog*, Sosialisti ja patriootti muistelee, 1971, 325).

Presidentti Paasikivi oli stilisoinut pääministerinsä puheen ulkopoliittisen osan (*Hyvämäki* 1977, 380). Silti pääministeri Kekkonen, reagoi-dessaan puheensa johdosta esitettyyn arvosteluun, puhui korostetusti *pääministerin ulkopoliitikasta* ja pääministeristä maan ulkopoliittisten etujen valvojana. Samalla tuli esille vaatimus luottamuksen antamisesta yhdelle henkilölle — nyt nimenomaan pääministerille — ulkopoliittikan hoidossa. Presidentti Paasikiven ulkopoliittisen johtoaseman heikentymistä osoittaakin, että vuonna 1955 pääministeri Kekkonen ajoi — vastoin presidentin kantaa — perille ajatuksen Suomen liittymisestä Pohjoismaiden Neuvostoon (*Skyttä* 1970, 170—171; *Skog* 1971, 359—360; *Törnudd* 1975, 159, 167; tiedon on myös pres. Kekkonen vahvistanut teki-jälle suullisesti 15. 10. 1970). — Pääministerin aseman aiempi korostaminen ei tosin estänyt Urho Kekkosta hänen ollessaan ulkoasiainministerinä vuonna 1954 osoittamasta tuolla paikalla itsenäisyyttä pääministeriä kohtaan (ks. *Skog* 1971, 341; *Hyvämäki* 1977, 411).

Urho Kekkosen astuessa tasavallan presidentin paikalle ei ollut kiistatonta, mille organille ulkopoliittikan johto kuuluisi. Kysymys kärjistyi syksyn 1958 ulkopoliittisen kriisin, ns. yöpakkasten, yhteydessä. Tällä kriisillä oli taustansa (ks. myös s. 358) sekä eduskunnan tukeman enemmistöhallituksen (1958) kokoonpanossa että presidentin tukeman vähem-

mistöhallituksen toimissa (devalvaatio ja länsikaupan osittainen vapauttaminen 1957); jälkimmäisten seurauksena oli ollut Suomen ja sosialististen maiden välisen kaupan supistuminen (*Väyrynen* 1972, 83—84, 129—141; *Hakalehto* 1974, 312; *Nyström* 1962, 12; hallituksen kokoonpanosta 1958 ks. myös *Skog* 1974, 78 ja 102; *Saukkonen* 1973, 274; *Kekkonen* 1976, 47—51). Hallituksen vaihdoksen jälkeen presidentti Kekkonen onnistui vuodenvaihteessa 1958/59 Neuvostoliiton ministerineuvoston puheenjohtajan (N. S. Hrushtshevin) kanssa Leningradissa käymillään keskusteluilla laukaista maiden välille syntynyt luottamuskriisi (*Karjalainen* 1962).

Vuoden 1958 kriisissä korostui että Suomen hallituksen kokoonpano on ulkopoliittinen kysymys: »(...) Neuvostoliitolla on hyvin perusteltavissa oleva intressi siihen, että Suomessa on ystävällismielinen hallitus, joka voi taata tekemiemme valtiosopimusten noudattamisen» (*ULA* 1959, 79). Samalla presidentin henkilökohtainen asema vahvistui kriisin yhteydessä. Presidentti ei antanut nimittämänsä uuden hallituksen pääministerille (V. J. Sukselainen) mahdollisuutta »*valvoa menestyksellä ja arvovallalla maan ulkopoliittisia etuja*» (vrt. s. 227), vaan otti itse vastuun kriisin selvittämisestä. Hänen onnistumisensa tässä lujitti käsitystä, että presidentille kuuluu ulkopoliitiikan tosiasiallinenkin johto ja että presidentille *tästä syystä* on myös HM 36 §:n luottamusvaatimukseen katso-matta tunnustettava reaalinen oikeus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon.

Syksyllä 1961 syntyi uusi jännitystilä Suomen ja Neuvostoliiton suhteisiin (s. 199). Myös tämän ns. noottikriisin laukaisemisessa (s. 200) oli merkittävä osuus tasavallan presidentin — ei pääministerin — Neuvostoliitossa käymillä keskusteluilla.

Ulkoasiainjohdon vakiintuminen presidentille. Vuoden 1962 jälkeen ulkopoliitiikan johto varmistui vähitellen presidentti Kekkoselle. Hänen ajamansa ulkopoliitiikan keskeinen sisältö on ollut kansallisen turvallisuuden rakentaminen rauhantilan pysymisen ja kansainvälisen jännityksen lieventymisen varaan (*Apunen* 1975, passim). Kekkonen aikana Suomen ulkopoliitiikka on virallisesti nimetty ja kansainvälisesti tunnustettu puolueettomuuspolitiikaksi (*Brodin* 1975, 15). Kekkonen harjoittamaa ulkopoliitiikkaa voitaisiin kutsua myös liikkumavapauspolitiikaksi: ylläpitämällä hyviä suhteita Neuvostoliittoon Suomi saa mahdollisuuden taloudellisesti lähestyä lännen kapitalistisia valtioita (*Blomberg* 1969 ja 1972; ks. myös jakso VII.8).

Nykyisin ulkoasiainvalta kuuluu tosiasiallisesti presidentille sekä perus- ja linjaratkaisujen että tarvittaessa myös yksityiskohtia koskevien päätösten osalta. Valtioneuvosto on jättänyt niin aloitteellisuuden kuin vastuunkin tärkeimmissä ulkoasioissa presidentille. Viime kädessä presidentin mielipide määrää ulkopoliittisten ratkaisujen sisällön. Presidentin järjestelmällinen puuttuminen ulkoasiainhallinnon yksityiskohtiin ei tosin käytännössä ole mahdollista (vrt. s. 240). Monissa asioissa presidentin osuus rajoittuukin yleisohjeiden antamiseen. Ulkoasiainhallinnon virkamiehille jää yleisohjeiden konkretisointi parlamentaarisesta valvonnasta suhteellisen riippumattomina (vrt. KM 1975: 88, 245). Toisaalta kansainvälisiä suhteita hoidetaan melko itsenäisesti muistakin ministeriöistä kuin ulkoasiainministeriöstä käsin (s. 220). Näiltä osin toiminta on ilmeisesti vähemmän presidentin valvonnan alaista kuin ulkoasiainministeriön hoitaessa asioita (vrt. Apunen 1974, 109).

Kirjallisuutta. (VII.4.). *Paasivirta*, Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliitiikan hoito itsenäistymisestä talvisotaan (1968); *Tommila* (toim.), Itsenäisen Suomen ulkopoliitiikan alkutaival (1962); *Korhonen*, Naapurit vastoin tahtoaan (1966); *sama*, Turvallisuuden pettäessä (1971); *Suomi*, Talvisodan tausta (1973); *Soikkanen*, Sota-ajan valtioneuvosto (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 II, 1977), 243—470; *Hyvämäki*, Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957 (ibid.) 243—325; *Skyttä*, Ei muuta kunniaa (1971); *Linkomies*, Vaikea aika (1970); *Karvonen*, Neljännesvuosisata yyy-sopimusta (1973); *Skog*, Sosialisti ja patriootti muistelee (1971); *Korhonen* (toim.), Urho Kekkosen, Rauhanpoliitikko (1975), *Apunen*, Paasikiven—Kekkosen linja (1977).

5. PRESIDENTIN ULKOPOLIITTISET LAUSUMAT JA HM 33.2 §

HM 33.2 §:n tausta ja tulkintavaihtoehtoja. HM 33.2 §:ssä säädetään: »Kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla ovat toimitettavat sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.» Säännöksessä olevassa relatiivilauseessa tarkoitetaan ulkoasiainministeriä tai ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita hoitavaa ministeriä.

HM 33.2 §:n pääongelmat ovat tässä yhteydessä: Koskeeko säännös tasavallan presidenttiä? Mitä tarkoitetaan »tiedonannoilla ulkovalloille»?

Nykyistä HM 33.2 §:ää vastaava säännös esiintyi ensimmäisen kerran — sanamuodoltaan osapuilleen nykyisen kaltaisena — vuoden 1918 ensimmäisessä monarkkisessa HM-ehdotuksessa (HE 62/1917 II vp, 13.3 §). Tosin jo perustuslakikomitea oli ehdottanut Suomen ja Venäjän hallituksen välisten tiedonantojen toimittamisesta hieman samantapaista säännöstä (KM 1917: 10, lakiehdotuksen 33 §). Mutta monarkkisen HM-ehdotuksen esikuvana oli silti ilmeisesti Ruotsin vuoden 1809 hallitusmuodon 11 §, jonka mukaan »asioissa, jotka koskevat valtakunnan suhdetta ulkovaltoihin, on kaikki tiedotukset ulkovallalle tai Kuninkaan lähettiläille ulkomailla, katsomatta asian laatuun, toimitettava ulkoasiainministerin kautta». Suomen hallitusmuotoehdotuksista säännös katosi välillä, mutta ilmaantui taas tasavaltaiselle pohjalle laadittuun ehdotukseen, johon eduskunnan perustuslakivaliokunta lisäsi sen keväällä 1919. Valiokunta perusteli lisäystä sillä, että »ulkoasiainministeri on vastuunalainen ulkoasiain hoidosta» (prvm 4/HE 17/1919 vp).

Viittaus ulkoasiainministerin vastuuseen voidaan tulkita monella tapaa. Saatetaan lähteä siitä, että säännöksellä on tahdottu »keskittää kaikki informaatio valtiosta ulkovaltoihin kulkemaan ulkoministerin kautta» (Saraviita 1973, 345), ja korostaa tässä yhteydessä, etteivät muut ministeriöt ja keskusvirastot saa ulkoasiainministeri(ö)n ohitse toimittaa ulkovalloille informaatiota (ks. myös Karapuu 1971, 18). Mutta vaikka tämä korostus hyväksyttäisiin, ei se sulje pois mahdollisuutta, että HM 33.2 §:ää olisi sovellettava myös tasavallan presidenttiin (ks. Erich 1925, 102; Kastari 1960 a, 699; Karapuu 1971, 19; sama 1973, 5).

Jos HM 33.2 §:ää on sovellettava myös presidenttiin, jää tulkinnalle sanamuodon puitteissa kaksi päävaihtoehtoa: a) säännös koskee presidentin toimia, jotka liittyvät kansainvälisten oikeustoimien valmisteluun ja suorittamiseen; b) säännös koskee yleisesti sellaisia lausumia, jotka tasavallan presidentti esittää Suomen ulkopoliittikan tavoitteista ja keinoista (presidentin ulkopoliittiset lausumat).

Esimerkkejä ulkopoliittisista lausumista. 1) »Suomen ulkopoliittisena linjana on kansamme turvallisuuden lujittaminen ja hyvinvoinnin takaaminen rauhanomaisen puolueettomuuspolitiikan avulla.» 2) »(...) tutkimme eri vaihtoehtoja suhteittemme järjestämiseksi yhteismarkkinoiden kanssa, (...)» 3) »Olen myös varma, että maamme poliittinen johto tulee nyt ja vastaisuudessa pitämään huolen siitä, että kaupankäynti EEC:n kanssa ei johda vieraan vallan kaupalliseen tai poliittiseen infiltraatioon, soluttautumiseen tai tunkeutumiseen maahamme.» — Esimerkit on poimittu presi-

dentti Urho Kekkosen radio- ja televisiopuheesta 11.9.1971. Ks. *ULA* 1971, 82—84.

Kun on ajateltavissa, että HM 34 §:n päätöksentekomenettelyä koskeva säännös ja HM 41 §:n täytäntöönpanoa koskeva säännös jo kattavat edellä a)-kohdassa tarkoitetut presidentin toimet, keskitytään seuraavassa siihen vaihtoehtoon, että HM 33.2 § koskee presidentin ulkopoliittisten lausumien esittämistä. Silmällä pidetään vain ulkovalloille — ei Suomen diplomaattisille edustajille — osoitettuja lausumia.

Ulkopoliittisten lausumien merkitys. Vieraiden valtioiden päätöksentekijöiden keskuudessa saavat suomalaisten ulkopoliittiset lausumat erityistä merkitystä, kun niitä esittävät henkilöt, joilla on orgaaniominaisuutensa vuoksi kelpoisuus edustaa Suomea muihin valtioihin nähden. Valtio menettää aikaa myöten luotettavuutensa, jos näiden edustajien lausunnot ovat ristiriidassa niiden päätösten kanssa, joita valtion toimielimet myöhemmin tekevät. Tämän johdosta esimerkiksi tasavallan presidentin esittämä ulkopoliittinen lausuma *tosiasiassa sitoo* melko pitkälle muidenkin Suomen kansainvälisoikeudellisen vaikuttamistahdon muodostamiseen osallistuvien orgaanien, ministeristön ja eduskunnan, käyttäytymistä. Jos tasavallan presidentin taas on alistettava ulkopoliittiset lausumansa ennen niiden esittämistä ulkoasiainministerin hyväksyttäväksi, jää Suomen valtionorgaanien tosiasiallinen sitominen ministerille, joka myös kantaa siitä poliittisen vastuun. Tällainen tulkintavaihtoehto korostaa enemmän parlamentarismia periaatetta kuin »lujaa hallitusvaltaa». Mutta HM 33.2 §:n sanamuoto eittämättä sallii tällaisenkin vaihtoehtoon.

Kun tasavallan presidentin henkilökohtaisen diplomatian kehittymisen liittyy tärkeänä piirteenä presidentin yleisen aseman kehitykseen toisen maailmansodan jälkeen, kiinnitetään seuraavassa huomio siihen, *miten presidentti eri ajanjaksoina on asennoitunut välittömiin keskusteluihin ulkovaltojen edustajien kanssa*. Jos presidentti käy tällaisia keskusteluja ulkoasiainministerin olematta saapuvilla, on presidentin samalla mahdollista ohi ministerin esittää sellaisia lausumia, jotka ovat luokiteltavissa HM 33.2 §:ssä tarkoitetuiksi »tiedonannoiksi».

Ståhlberg: vain ministerin läsnäollessa. Kosketuksissaan ulkovaltojen edustajiin K. J. Ståhlberg omaksui tiukemman asenteen, kuin valtionhoitajakaudella (s. 210) oli ollut tapana. Ståhlberg korosti ministerimyötväikutuksen merkitystä noudattamalla kirjaimellisesti HM 33.2 §:n sään-

nöstä: hän keskusteli ulkovaltojen edustajien kanssa ainoastaan ulkoasiainministerin läsnäollessa. Tällä linjalla hän meni niin pitkälle, että jopa kieltäytyi yksityisestä kirjeenvaihdosta Suomen ulkomailla olevien lähettiläiden kanssa. Ståhlbergin henkilökohtaiset kosketukset ulkomaiden edustajiin rajoittuivat yleensäkin melko vähiin (*Paasivirta* 1968, 109—113).

Ståhlberg ja valtiovierailut. Valtionhoitaja Mannerheim oli vuoden 1919 keväällä ulkoasiainministerin seurassa tehnyt virallisen vierailun sekä Ruotsiin että Tanskaan. Ks. *Jägerskiöld*, Valtionhoitaja Mannerheim (1969), 77 ss. Sitä vastoin K. J. Ståhlberg ei presidenttikautenaan tehnyt ainoatakaan virallista vierailua ulkomaille. Yksityisesti hän vuonna 1921 Suomen Lappiin tekemänsä matkan yhteydessä kävi myös Norjan puolella. Toisaalta ensimmäinen Suomeen tehty valtiovierailu sisältyi Ståhlbergin kauteen. Tulija oli Viron valtion ja hallituksen päämies (riigivanem) Konstantin Päts. Ks. esim. *US* 1922: 111—113.

Relander: keskustelut ilman ministeriä, valtiovierailut ulkomaille. Tasavallan presidentin vapautuminen ulkoasiainministerin tosiasiallisesta myötävaikutuksesta kosketuksissa ulkovaltoihin alkoi Lauri Kr. Relanderin kaudella. Relander näyttää keskustelleen tärkeistäkin poliittisista kysymyksistä ulkovaltojen Suomessa olevien diplomaattisten edustajien kanssa ulkoasiainministerin olematta läsnä (esim. *Relander* 1967, 81; *Ilves-salo* 1959, 132). Relander piti myös kiinni periaatteellisesta oikeudestaan käydä — valtiovierailujaan koskevaa — kirjeenvaihtoa Skandinavian monarkkien kanssa ilman ulkoasiainministerin myötävaikutusta (*Relander* 1967, 322—323).

Valtiovierailujen merkitys. Kolmekymmentä vuotta Relanderin kauden päättymisen jälkeen kirjoittaa suomalainen diplomaatti *Max Jakobson*: »Valtiovierailu on (...) monikäyttöinen ulkopoliittikan välikappale. Se voi olla pelinavaus — tai viimeinen valtti. Tarkoituksena on toisinaan saavutetun sopimuksen juhlistaminen, toisinaan uusien neuvottelujen aikaansaaminen. Mutta jokainen tällainen vierailu on myös usein ja ensisijaisesti itsetarkoitus. Kutsun lähettäminen toisen valtion ja hallituksen päämiehelle samoin kuin sen hyväksyminen ovat jo sinänsä merkityksellisiä eleitä — ja kun on kysymys ulkopoliitikasta, eleet ovat tavallisesti tekojen veroisia.» Ks. Englanti toukokuussa 1961 (teoksessa Urho Kekkonen idässä ja lännessä, 1962), 179—180.

Presidentti Relander teki valtiovierailun Viroon, Ruotsiin, Tanskaan ja Norjaan. Kaikilla vierailuilla oli mukana Suomen ulkoasiainministeri.

Silti presidentti saattoi vierailujen aikana ilman ministeriäkin keskustella isäntinään toimivien valtionpäämiesten kanssa (*Relander* 1967, 55—59, 64, 74—78; *US* 1925:139). Skandinavian maissa, joissa valtionpäämiehet olivat tosiasiallista poliittista valtaa vailla, keskustelujen puitteilla ei ollut merkitystä. Mutta Virossa riigivanem oli paitsi valtionpäämies myös hallituksen päämies ja siten poliittinen päätöksentekijä (*Niitemaa* 1959, 354—356).

Poikkeuksellinen oli presidentti Relanderin käynti Ruotsin kuningattaren hautajaisissa vuonna 1930. Tähän tilaisuuteen presidentti matkusti ilman ulkoasiainministeriä. Itse paikalla hän käytti avautunutta mahdollisuutta keskustellakseen Ruotsin ulkoasiainministerin kanssa Länsipohjan kysymyksestä ja molempien maiden lähentymisestä muutoinkin (*US* 1930:101; *Relander* 1968, 432—435).

Svinhufvud: yksityiset vierailut. Tasavallan presidentin yksityiset vierailut ulkomaisten valtionpäämiesten ja päätöksentekijäin luona aloitti P. E. Svinhufvud. Nämä vierailut erotti virallisista vierailuista se seikka, *ettei ulkoasiainministeri ollut mukana*. Vierailut tehtiin *presidentin yksityisestä aloitteesta* ilman ulkoasiainministerin välitystä; presidentin virallisia vierailuja taas oli Relanderin kaudella epävirallisesti käsitelty valtioneuvoston istunnossa (ks. esim. *Relander* 1967, 284). Mikään ei viittaa siihen, että Svinhufvudin yksityisten vierailujen ja hänen luokseen Suomeen kohdistettujen vastavierailujen aikana olisi käyty ulkopoliittisesti merkittäviä keskusteluja.

Svinhufvud ja Viron riigivanem. Presidentin yksityisten vierailujen sarja alkoi, kun P. E. Svinhufvud kohta tultuaan valituksi valtionpäämieheksi sai tietää, että Viron riigivanem aikoi »viettää muutamia kesäisiä päiviä Suomen kauniissa saaristossa». Presidentti toimitutti riigivanemalle yksityisluontoisen kutsun vierailla samassa yhteydessä luonaan Naantalin Kultarannassa. Riigivanem noudatti kutsua, ja seuraavana vuonna Svinhufvud puolestaan matkusti Viroon. Moleminpuolisista käynneistä tuli perinne Svinhufvudin koko presidenttikauden ajaksi. Ks. *Rebane*, Presidentin vierailut Virossa (Suomen vapaussota 1936:12), 12; *Juva*, P. E. Svinhufvud II (1961), 533—539; *US* 1931:192—193.

Ryti: kosketukset suurvaltaan. Risto Ryti oli Suomen presidenteistä ensimmäinen, joka kävi kahdenkeskisiä keskusteluja suurvallan poliittisten päätöksentekijäin kanssa. Hänellä oli kolme tapaamista Saksan johtohenkilöiden kanssa, kaikki Suomessa. Ensimmäinen niistä oli kesä-

kuussa 1942, jolloin Saksan valtakunnankansleri Adolf Hitler saapui Suomeen onnittelekäynnille marsalkka Mannerheimin syntymäpäivän johdosta. Sopimuksia tai epävirallisia poliittisia välipuheita ei Hitlerin käynnin aikana tehty, mutta vierailulla oli silti poliittista merkitystä: se korosti Saksan halua pitää Suomi tiukasti yhteisessä rintamassa Neuvostoliittoa vastaan. Toisen tapaamisen saksalaisena osapuolena oli Heinrich Himmler, ja keskustelu koski Suomen juutalaisten luovuttamista Saksalle. Kolmas liittyi ns. Ribbentrop-sopimuksen tekemiseen, josta tuonnempana tulee puhe (s. 267) (*Skyttä* 1971, 181—183; *Lundin* 1961, 395; ks. presidentti Rytin selostusta keskustelusta Ribbentropin kanssa, *Sotasyllisyysoikeuden pöytäkirjat II*, 13—16, VA).

Presidenttien kaikki edellä mainitut tapaamiset, Lauri Kr. Relanderin kaudesta lähtien, olivat *satunnaisia ilmiöitä*. Ulkopoliitiikan järjestelmälliseen hoitoon liittyvät henkilökohtaiset kosketukset ulkovaltojen edustajiin toteutettiin muuta tietä. Poliittisista päätöksentekijöistä keskeisimmässä asemassa tässä suhteessa oli ulkoasiainministeri, joka esimerkiksi jo rauhan vuosina 1932—34 toimeenpani laajan ulkomaisen vierailukieroksen ulkopoliittisen informaation kartuttamiseksi (*Paasivirta* 1968, 94). Presidenttien tapaamisilla oli ensisijaista merkitystä vain *ennakkotapauksina* HM 33.2 §:n tulkinnan kannalta; ne loivat puitteita, joihin myöhempi käytäntö saattoi enemmittä vaikeuksitta asettua.

Kekkonen: tapaamisista instituutio. Toisen maailmansodan aikana oli sodanjohdosta eri maissa vastaavilla päätöksentekijöillä tärkeitä henkilökohtaisia tapaamisia. Yksi ensimmäisistä aloitteentekijöistä oli Englannin pääministeri Winston Churchill, joka tähän tehtävään astuttuaan vuonna 1940 ryhtyi tekemään matkoja tavatakseen USA:n presidenttiä F. D. Rooseveltiä ja Neuvostoliiton johtajaa J. V. Stalinia. Churchill uskoi poliittisten päätöksentekijäin henkilökohtaisen kosketuksen suureen merkitykseen (*Benemy* 1965, 83).

Sodan jälkeen ovat poliittisten johtajien väliset neuvottelut tulleet yhä tärkeämmiksi. Neuvotteluihin ovat osallistuneet ne päätöksentekijät, jotka eri maissa käyttävät tosiasiallista (ulko)poliittista valtaa, katso-matta siihen, mikä asema heillä virallisesti on omassa maassaan (*KM* 1975: 88, 319). Tähän nähden ovat valtionpäämiesten keskinäiset tapaamiset virallisten vierailujen yhteydessä jääneet toisarvoiseen asemaan; monissa

valtioissa ei valtionpäämies ole tosiasiallinen poliittinen johtaja. Kuvattu kehitys on ollut yhteydessä toimeenpanovallan yleiseen vahvistumiseen; se on merkinnyt kansainvälisiä suhteita koskevan päätöksenteon siirtymistä entistä suppeampaan piiriin, usein kahdenkeskisten keskustelujen varaan.

Suomessa kehitys ei ole poikennut yleisestä kansainvälisestä suuntauksesta. On kuitenkin huomattava, että *poliittisten johtajien tapaamisissa ei Suomen edustajaksi ole tullut pääministeri eikä ulkoasiainministeri vaan tasavallan presidentti.*

Ulkopoliittiset johtajat ETYK:ssä v. 1975. Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) kesällä 1975 Helsingissä pidetty kolmas vaihe antoi havainnollisen kuvan siitä, missä asemassa olevia henkilöitä eri maissa pidettiin tosiasiallisina (ulko)poliittisina johtajina. Juuri nämä näet toimivat — monet vastoin tavanomaista diplomaattista käytäntöä — maansa valtuuskuntien virallisina johtajina konferenssin kolmannessa vaiheessa. Sosialististen maitten valtuuskuntien johtajina olivat puoluejohtajat viralliseen asemaan katsomatta, monarkioiden pääministerit, kapitalististen tasavaltojen myös pääministerit, paitsi USA:n, Ranskan ja Suomen valtuuskunnissa, joita kutakin johti presidentti. Portugalin valtuuskuntaa johti myös maan presidentti. Ks. *Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätösasiakirja* (1975), 92—109.

Suomen tasavallan presidentin henkilökohtainen kosketus ulkomaisiin poliittisiin päätöksentekijöihin (*presidentin ns. henkilökohtainen diplomaattia*) sai valtiollisena instituutiona varsinaisesti alkunsa presidentin pyrkimyksistä hoitaa uusin menettelytavoin Suomen ja Neuvostoliiton välisiä suhteita (tarkemmin ks. *Hyvärinen* 1975, 68—69).

Kekkonen ja Hrushtshev v. 1959. Tasavallan presidentin yksityinen vierailu Neuvostoliittoon v. 1959 näyttää olleen presidentin ensimmäinen yksityinen ulkomaanvierailu, johon sisältyi poliittisesti merkittäviä keskusteluja ulkomaisen päätöksentekijän kanssa. Tammikuussa 1959 Leningradiin tekemällään yksityisellä vierailulla presidentti Kekkonen tapasi Neuvostoliiton ministerineuvoston puheenjohtajan N. S. Hrushtshevin. Ulkomaankauppaministeri *Ahti Karjalainen*, joka presidentin kutsusta hieman myöhemmin saapui Leningradiin kuvaa tilannetta näin: »Molemmat valtiomiehet sulkeutuivat yhdessä tulkin kanssa presidentin käyttöön varattuun työhuoneeseen ja ryhtyivät jatkamaan ja täsmentämään edellisenä päivänä aloitettua ajatustenvaihtoa Suomen ja Neuvostoliiton välisistä suhteista sekä kansainvälisestä tilanteesta.» Ks. *Leningrad tammikuussa 1959* (teoksessa *Urho Kekkonen idässä ja lännessä*, 1962), 130.

Tasavallan presidentin tapaamisissa ulkomaisten päätöksentekijöiden kanssa ovat puitteina olleet joko valtiovierailut tai yksityiset vierailut. Näiden kahden vierailulajin ero on liikkunut ensisijaisesti seremoniaalisella tasolla. *Valtiovierailuissa* lisäksi Suomen ulkoasiainministeri on ollut mukana, yksityisissä vierailuissa ei. Mutta edellistenkin yhteydessä presidentti näkyy käyneen keskusteluja, joissa ulkoasiainministeri ei ole ollut saapuvilla (esim. Ranskan vierailusta HS 1962: 289). Presidentin *yksityisten vierailujen* täydellistä loitontumista virkistymatkan funktiosta osoittanee presidentin Neuvostoliiton vierailun jälkeen 28.6.1976 annetussa lopputiedonannossa käyttöön otettu uusi termi: »työvierailu» (tiedonannosta ks. esim. HS 1976: 171). Kaikkiaan on tapaamisista tullut merkittävä valtiollinen instituutio, jonka käyttö laajentunut koskemaan Suomen kansainvälisten suhteiden hoitoa kokonaisuudessaan.

Presidentti ja ulkomaisten diplomaattiset edustajat. Sen ohessa että tasavallan presidentti juhlallisessa audienssissa — ulkoasiainministerin läsnä ollessa — ottaa vastaan sekä valtuuskirjansa jättävät että pois siirtyvät Suomeen akkreditoidut ulkovaltojen edustajat, hän muutenkin aika ajoin tapaa Helsingissä olevien tärkeimpien ulkomaisten edustustojen päälliköitä. Kun kansainvälisessä politiikassa yleensä tai erityisesti kahdenvälisissä suhteissa on tapahtumassa tai tapahtunut jotakin merkittävää, vieras valtio saattaa antaa Suomessa olevalle edustajalleen tehtäväksi selvittää, paitsi ulkoasiainministeriölle, myös tasavallan presidentille tavoitteitaan ja asian taustaa. Asianomainen diplomaattinen edustaja pyytää tällaisessa tapauksessa presidentiltä tapaamista, mikä säännöllisesti myönnetään. — Samoin järjestetään maassa vieraileville johtaville ulkomaisille poliitikoille ja kansainvälisten järjestöjen, kuten YK:n, UNESCO:n, ECE:n ja OECD:n, johtaville toimihenkilöille sekä merkittävien ulkomaisten lehtiyritysten ja yleisradiolaitosten johtajille säännöllisesti mahdollisuus keskustella tasavallan presidentin kanssa. (Tekijän havaintoja 1970—73.)

Presidentin puheet ja haastattelut. Saatamme todeta, että käytännössä HM 33.2 §:n säännöstä on luovuttu tulkitsemasta presidentin toimia rajoittavasti, ainakin kun on kysymys presidentin välittömistä keskusteluista ulkovallan edustajan kanssa ulkoasiainministerin olematta saapuvilla. Tämän tulkintalinjan kanssa olisi johdonmukaista lukea HM 33.2 §:ää siten, ettei se muutenkaan rajoittaisi presidenttiä esittämästä ulkopoliittisia lausumia ilman ulkoasiainministerin myötävaikutusta. Näiltä osin ei tosin tutkimuksen käytössä ole paljonkaan tietoa erityisesti itsenäisyyden alkuvuosikymmeniltä. Tiedossa on, että viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana on tasavallan presidentin ulkopoliittisten puhei-

den ja haastattelujen rungot usein valmistettu ulkoasiainministeriössä (TP Kekkonen tekijän muistiinp. 24. 8. 1970 mukaan; ks. myös Kekkonen 1976, 267) ja että HM 33.2 §:n kirjain on noissa tapauksissa tullut täyteen. Mutta käytännössä on myös esiintynyt tilanteita, joissa presidentti on — erityisesti ulkomailla ollessaan — pitänyt ilman ulkoasiainministerin myötävaikutusta valmistettuja puheita tai vastaavissa oloissa antanut haastatteluja ulkopoliittikan alalta. Tämä viittaisi siihen, *ettei HM 33.2 §:n ole katsottu rajoittavan presidentin ulkopoliittisten lausumien antamista yleensäkin.*

Kirjallisuutta (VII.5.). Vuosilta 1919—39 on paras — joskin melko yleisluontoinen — esitys edellä käsitellystä aiheesta *Paasivirran* Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliittikan hoito itsenäistymisestä talvisotaan (1968), 109—117. Muuten noiltakin vuosilta ja erityisesti niiden jälkeiseltä ajalta ovat tiedot presidenttien käyttäytymisestä enimmäkseen hajallaan poliittista historiaa koskeissa tutkimuksissa, biografisessa ja muistelmakirjallisuudessa sekä sanomalehdistössä. Vuodesta 1956 lukien saa systemaattisen kuvan presidentin vierailu-instituution kehityksestä ja presidentin ulkopoliittisista lausumista ulkoasiainministeriön julkaisuihin kuuluvasta asiakirjakokoelmasarjasta »*Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja*», josta vuosittain julkaistaan uusi nidos. — Valtiosääntöoikeuden laudatur-kirjoituksessaan »Tasavallan presidentin oikeudellinen asema ulkopoliittikan johtajana» (Helsingin yliopisto 1962) *Väänänen* mainitsee eräitä ilman ministerimyötävaikutusta syntyneitä presidentin puheita ja haastatteluja, mm. Los Angelesissa 1. 11. 1961 pidetyn ratkaisevan ulkopoliittisen puheen, jossa presidentti selvitti Neuvostoliiton Suomelle jättämän nootin luonnetta.

6. PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKOMUOTOJEN KEHITYSSUUNTAUKSIA

Niitä päätöksiä, jotka presidentti tekee ulkoasiainvaltaansa käyttäessään, ei HM 34 §:ssä ole asetettu poikkeusasemaan. Presidentin on tehtävä myös ulkoasioita koskevat päätöksensä valtioneuvoston istunnossa, presidentin esittelyssä. Presidentin »päätöksellä» tarkoitetaan tässä ratkaisua, jonka hän tekee kansainvälisen oikeustoimen valmistelusta tai suorittamisesta taikka muunlaisen toimintaohjeen antamisesta ulkoasiainhallinnon virkamiehelle.

Samanaikaisesti, kuin presidentin henkilökohtainen diplomatia on kehittynyt, on esiintynyt oireita suuntauksesta siirtää osa presidentin

ulkopoliittisesta päätöksenteosta *muodollisestikin valtioneuvoston istunnon ulkopuolelle*. Ilmiöstä ei ole tehty systemaattista tutkimusta. Voimme kuitenkin sanoa, että suuntauksen ensi merkit olivat havaittavissa 1940-luvun alussa.

Välipuheet Saksan kanssa (1940—41). Toisen maailmansodan aikana 1939—44 Suomessa esiintyi taipumusta ratkaista ulkopoliitiikan kysymyksiä suppeassa päätöksentekijäpiirissä (s. 348). Yhtenä esimerkkinä on ns. jatkosodan alkamista edeltänyt suomalais-saksalaista sotilaallista yhteistyötä koskevien välipuheiden tekeminen. Ensimmäinen näistä välipuheista oli noottien vaihdolla 29. 9. 1940 tehty sopimus saksalaisten joukkojen kauttakulusta Suomen alueen läpi Norjaan ja Norjasta. Päätöstä tämän sopimuksen tekemisestä (toimeksiantopäätös) ei presidentin tehtäviä hoitava pääministeri Ryti tehnyt presidentin esittelyssä vaan nähtävästi vapaamuotoisesti. Valtioneuvosto sai tästä sopimuksesta tiedon vasta kun se oli tehty; sopimusta ei liioin koskaan esitetty eduskunnan hyväksyttäväksi (Korhonen 1961, 114—116; v. Born 1954, 382).

Kauttakulkusopimuksen puitteet rikottiin monenkertaisesti kun neljän saksalaisen divisioonan sallittiin 7.—22. 6. 1941 siirtyä Pohjois-Suomeen ja jäädä sinne. Siirtyminen perustui itse asiassa niihin yhteisiin suunnitelmiin, joita saksalaiset ja suomalaiset sotilasviranomaiset olivat Saksan ja Neuvostoliiton kesken ehkä puhkeavan sodan varalta laatineet. Yhteisiin suunnitelmiin kuului lisäksi mm. Suomessa toimeenpantava yleinen liikekannallepano, eräiden Suomen lentokenttien luovuttaminen Saksan sotavoiman käyttöön, saksalaisen kenraalin sijoittaminen Suomen päämajaan sekä yhden suomalaisen armeijakunnan operatiivinen alistaminen Saksan sotilasjohdolle. Asiaa havainnollistaneen, kun todetaan, että mainittu suomalainen armeijakunta sai alistuksen nojalla jo 22. 6. 1941 saksalaisilta käskyn hyökätä Neuvostoliittoon 1. 7. 1941 — kuten sittemmin tapahtuikin. Mutta sitä ennen oli saksalaisten joukkojen maassaolo provosoinut Neuvostoliiton erinäisiin ilmasotatoimiin Suomen aluetta vastaan, minkä jälkeen Suomen hallitus oli saattanut todeta maan olevan sodassa (Jyränki 1967, 94—95, 103—107).

Historiantutkimus ei ole täysin pystynyt selvittämään vuosien 1940—41 tapahtumien yksityiskohtia; käytettävissä oleva asiakirja-aineisto on erityisesti poliittisen päätöksenteon osalta vielä vajaata. Mutta eräiden tietojen mukaan Suomen sotilasviranomaiset alistivat saksalaisten kanssa

tekemänsä välipuheet tasavallan presidentille ja eräille ministereille viimeistään toukokuussa 1941 (*Krosby* 1967, 173—180). Samaten esiintyy tietoja, että tasavallan presidentti olisi 14. 6. 1941 — kun yhteistyösuunnitelmaa oli jo alettu panna täytäntöön — valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa hyväksynyt suomalaisten ja saksalaisten sotilasviranomaisten välipuheet (*Krosby* 1967, 195; *Jutikkala* 1977, 222). Presidentin esittelyssä koko valtioneuvoston läsnäollessa ei asiaa käsitelty.

Päätöksenteko valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa. Ulkoasioita koskevasta päätöksenteosta on vaikea saada järjestelmällistä ja täsmällistä tietoa pitkältä aikaväliltä, mutta hajatiedoista päätellen ei sotavuosien ulkopoliittinen päätöksentapa ole jäänyt kokonaan pois käytöstä.

Uusiin menettelymuotoihin näyttäisi kuuluvan tasavallan presidentin päätöksenteko valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa (tekijän havainnot 1970—73). Valtiosääntö ei presidentin tällaista päätöksentekofoorumia tunne; ulkoasiainvaliokunta on valtioneuvostoa varten asetettu valmisteleva elin (s. 110). Presidentin osallistuminen asiain käsittelyyn valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa (ks. *Nousiainen* 1977, 272) voidaan tosin sekin arvioida vain valmistelun luontoiseksi (ks. *Kastari* 1969, 210 ja 224; *sama* 1975; vrt. myös *Perttunen* 1976, 106). Mutta sikäli kuin mainituissa kokoonpanossa käsiteltyä kysymystä — esimerkiksi ulkovalle tehtävää aloitetta sopimusneuvotteluihin ryhtymisestä — ei ole myöhemmin tuotu presidentin esittelyssä päätettäväksi asia voidaan ymmärtää myös siten, että joko tasavallan presidentti tai ulkoasiainministeri on tehnyt mahdollisinkin ratkaisun mainituissa tilaisuudessa.

Suorat ohjeet ulkoasiainministeriölle. Presidentti saattaa käyttää ulkoasiainvaltaansa myös kokonaan valtioneuvoston ulkopuolella. Vanhaa perua on se käytäntö, että presidentti käy esittelyjen ulkopuolella keskusteluja ulkoasiainministerin kanssa tämän toimialaan kuuluvista asioista (*Ståhlberg* 1927, 53; *Tarkiainen* 1938, 36; *Kastari* 1960, 36; *Nousiainen* 1977, 229). Myöhemmin on tavaksi tullut myös, että presidentti ylläpitää suoraa yhteyttä ulkoasiainhallinnon johtaviin virkamiehiin.

Presidentin yhteydet ulkoasiainhallinnon virkamiehiin. Presidentti Urho Kekkonen kuvaa televisiohaastattelussaan 22. 5. 1969, kuinka syntyi päätös aloitteesta, jonka Suomen hallitus esitti Euroopan eri valtioille turvallisuus- ja yhteistyökonferenssia koskevasta asiasta: »(..) huhtikuun

29. päivänä oli Tamminiemessä aamiainen ja siellä oli joukko ulkoasiainhallinnosta vastaavia henkilöitä. Silloin tuli esille kysymys siitä, että meidän kai pitäisi tätä turvallisuuskonferenssia koskevassa kysymyksessä antaa jonkunlainen virallinen tiedote, että me kannatamme tätä konferenssia niin kuin me jo aikaisemmin olemme tehneet. Mutta kuta kauemmin asiaa sitten käsiteltiin ja keskusteltiin, niin aina tuli uusia ja uusia näkökohtia esille. Keskustelun päätteeksi tultiin lopuksi siihen yksimieliseen tulokseen, että Suomen hallituksen tulee toimia niin, ja niin on toimittu aiwan samoin kuin 29. päivänä huhtikuuta sovittiin.» Ks. *ULA* 1969, 162. Aloitteesta ja sen taustasta ks. *Apunen*, Paasikiven—Kekkonen linja (1977), 295—299. — Kuvatussa tilaisuudessa on ulkoasiainministeri saattanut olla saapuvilla. Mutta presidentti on pitänyt yhteyksiä ulkoasiainministeriön virkamiehiin myös ilman ministerin välitystä. Ks. esim. *Kekkonen*, Kirjeitä myllystäni 1 (1976), 21—22, 131—135, 202, 248. Ks. myös *Mäkinen*, Keskustelen Kekkonen kanssa (1974), 54.

Suorassa yhteydenpidossa tasavallan presidentillä on mahdollisuus antaa sekä ulkoasiainministerille että ulkoasiainhallinnon virkamiehille valmistelu- ja muita toimintaohjeita ohi valtioneuvoston ja ohjata virkamiesten toimintaa tarpeen vaatiessa käyttämättä edes ulkoasiainministerin välitystä. Yksinkertaisimmillaan tällainen ohjaus on silloin, kun presidentti tekee kirjallisia huomautuksia hänelle toimitettuihin ulkoasiainhallinnon asiakirjoihin.

Erityisesti voidaan mainita, että ulkoasiainministeri alistaa Suomen YK-valtuuskunnan puheenjohtajalle ennen järjestön yleiskokousta annetavat yleisohjeet epävirallisessa keskustelussa tasavallan presidentille (TP Kekkonen tekijän muistiinp. 15. 10. 70 mukaan). Muodollisesti nämä ohjeet, joita vastaavat yleisohjeet Suomen Kansainliitto-valtuuskunnalle näkyy ennen toista maailmansotaa päätetyn presidentin esittelyssä (*Broms* 1967, 270 av. 88; *Korhonen* 1971, 96), ovat lähtöisin ulkoasiainministeristä, mutta tosiasiallisesti presidentti päättää niistä.

Välipuheet vierailujen yhteydessä. Tasavallan presidentin ulkomaille tekemien *virallisten vierailujen* ja vastaavasti ulkomaisten päätöksen tekijöiden Suomen presidentin luo tekemien vierailujen päätteeksi on 1950-luvulta lähtien julkaistu yhteinen *tiedonanto* (kommunikea), jossa tehdään selkoa siitä, mistä tapaamisen yhteydessä on keskusteltu ja mitä vierailun aikana muuten on tapahtunut. Vuodesta 1958 lähtien tiedonantoihin on aika ajoin sisällytetty ilmoitus siitä, että vierailun yhteydessä on sovittu valtiosopimuksen tekemisestä.

Vierailun lopputiedonanto v. 1958. Tasavallan presidentin v. 1958 Neuvostoliittoon tekemän virallisen vierailun päätteeksi julkaistussa tiedonannossa lausuttiin mm. seuraavaa: »(...) osapuolet sopivat Suomen taholta tehdyn aloitteen nojalla siitä, että tehdään uusi sopimus tavaraintoimituksista vuosina 1961—65 sekä siitä, että tästä ryhdytään neuvottelemaan hyvissä ajoin.» ULA 1956—58, 137.

Edellä esitetty tiedonannon tekstiä on mahdollista lukea siten, että siinä kirjataan esisopimuksen (*pactum de contrahendo*) tekeminen (vrt. *Kaira* 1932 a, 92—94). Presidentin oman ilmoituksen mukaan presidentti ei ole allekirjoittanut tiedonantoja; tiedonannot on tehty »asianomaisen hallituksen jäsenen myötävaikutuksella, usein yksityiskohdista on keskusteltu valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa» (*Kekkonen* 1976, 120, 267). Jos oletamme, että valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassa on käsitelty myös esisopimuksen tekemistä, täytyy presidentin olettaa päättäneen esisopimuksen tekemisestä ulkoasiainvaliokunnassa tai valiokunnan ulkopuolella mutta valiokunnan valmisteltua asiaa.

Presidentin yksityisiin vierailuihin ei sopimuselementti alkuaan liittynyt sillä tavoin kuin virallisiin vierailuihin. Julkisuudessa on korostettu-kin yksityisten vierailujen merkitystä ulkopoliittisen informaation hankkimisen ja välittämisen keinona.

Arviointeja yksityisten vierailujen merkityksestä. Ulkoasiainministeri Ahti Karjalaisen vastauksessa 3. 6. 1969 erään kansanedustajan eduskunnassa tekemään kirjalliseen kysymykseen lausutaan: »(...) virallisten matkojen ohella on osoittautunut joustavaksi ja tulokselliseksi menettelyksi, että tasavallan presidentti tapaa vieraiden valtioiden johtomiehiä myös epävirallisissa muodoissa. Näinhän on vuosien mittaan tapahtunut sekä eräiden itäisten että läntisten valtiomiesten osalta. Tällöin ei tietenkään käydä mitään virallisia neuvotteluja, vaan vain yksityisluontoisia poliittisia keskusteluja, joten eduskunnalle vastuunalaisen ministerin mukanaoloa ei tällöin voida pitää välttämättömänä. Tällaiset keskustelut saattavat merkittävästi edesauttaa virallisten päätösten ja kannanottojen valmistelua.» ULA 1969, 144. — Urho Kekkonen taas selvittää eräässä haastattelussaan presidentin yksityisten ulkomaanvierailujen funktiota seuraavasti: »(...) ne yleiset poliittiset näkökohdat ja seikat ja tiedot, jotka tällaisissa yhteyksissä tulevat esille, ovat kuitenkin asetettavat kaiken etualalle. Minä voin sanoa, että minä tämän jälkeen olen paremmin varustautunut minulle uskottuja tehtäviä hoitamaan, koska tiedän enemmän monista seikoista. Sen ei tarvitse olla mitään dramaattista tietoa, mutta niinkuin hyvin ymmärrämme parkettikin koostuu monista pienistä kappaleista.» ULA 1971, 352.

Presidentin yksityiset vierailut erotti virallisista vierailuista alun perin kaksi seikkaa: ulkoasiainministeri ei ollut saapuvilla, eikä yhteistä tiedonantoa julkaistu. *Tiedonannon osalta käytäntö muuttui vuonna 1965.* Presidentin tuolloin Neuvostoliittoon tekemän yksityisen vierailun päätteeksi julkaistiin tiedonanto, jossa todettiin, että osapuolet keskustelujen yhteydessä olivat sopineet »Suomeen tapahtuvasta naftatuotteiden, erityisesti dieselöljyn ja masutin lisämyynnistä». Neuvostoliitto puolestaan tuli tiedonannon mukaan ostamaan Suomesta lisää elintarvikkeita sekä nahka- ja tekstiilituotteita (*ULA* 1965, 181).

Lähellä on ajatus, että juuri mainitussa tiedonannossa julkistettiin *jonkinlaatuisen kansainvälisen välipuheen* — vaikkapa vain suullisen — syntyminen. Asia on saattanut olla valmistelun kohteena ulkoasiainministeriössä ja valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnassakin (vrt. *Perttunen* 1976, 106). Mutta jos päätöstä tiedonannon julkaisemisesta ei tehty presidentin esittelyssä, voidaan asia ymmärtää myös niin, että presidentti päätti Suomen sitoutumistahdon muodostamisesta ja ilmaisemisesta valtioneuvoston ulkopuolella, kenties vasta keskustelutilanteessa ulkomaisien päätöksentekijäin kanssa ja ilman ulkoasiainministeriä.

Päätelmiä. Aikaisemmin totesimme (s. 237), ettei HM 33.2 § noudatetun orgaanikäytännön mukaan koske presidentin ulkopoliittisten lausumien esittämistä. Kattaisiko tämä säännös sitten ministerimyötävaikutuksella sellaiset kansainvälisten oikeustoimien valmisteluun ja tekemiseen liittyvät tulkinnanvaraiset tilanteet, joissa erillisen »päätöksen» tekeminen presidentin esittelyssä kohtuuttomasti hankaloittaisi asioiden hoitamista (vrt. *Karapuu* 1971, 19—20)? Käytännön valossa kysymys jää avoimeksi ja HM 33.2 §:n merkitys presidentin kannalta problemaattiseksi.

Monet seikat viittaavat siihen suuntaan, ettei HM 34.1—2 §:n päätöksentekomuotoa koskevaa säännöstä ole ulkoasioissa 1940-luvulta lähtien pidetty sitovana normina. Presidentin päätöksentekomuodot ulkoasioissa ovat kehitymässä siihen suuntaan, että kytkentä ministeristöön osittain jää ulkoasiainministerin tai valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan varaan ja osittain katkeaa kokonaan.

Oletamus jälkikäteisestä hyväksymisestä. Keskustellessaan aiheesta tekijän kanssa v. 1970 pres. Urho Kekkonen sanoi, että »tarkkaan ottaen» presidentin olisi lähes päivittäin neuvoteltava valtioneuvoston kanssa ulko-

a

politiikkaa koskevista toimistaan. Näin ei tapahdu, mikä perustuu siihen, että presidentti ymmärtää ministeristön *jälkikäteen* hyväksyvän toimensa (vrt. s. 164). Tekijän muistiinp. 15. 10. 1970.

Toisaalta on havaittavissa, että kysymys presidentin irtautumisesta ministerimyötävaikutuksesta ulkoasiainvallan käytössä menettää osan merkitystään, kun ulkoasiainministerin asema samanaikaisesti muuttuu: ministeristä tulee presidentin politiikan toimeenpanija, joka ei itse muutoile politiikkaa (vrt. s. 229). Valtioneuvoston muihin jäseniin nähden *ulkoasiainministeri joutuu poikkeuksellisen epäitsenäiseen asemaan* (vrt. *Nousiainen* 1977, 229), jonka perusta on jo nimitysvaiheessa: presidentin käsityksellä on ministerin henkilövalinnassa ratkaiseva merkitys (s. 100).

Ulkopoliittisilla lausumillaan presidentti pystyy tosiasiallisesti sitomaan ministeristön käyttäytymistä niissäkin tapauksissa, joissa kytkentä siihen myötävaikutuksen välityksellä säilyy. Tuollaiset lausumat, jotka tosiasiaassa saavat sitovien yleisohjeiden luonteen, tasaavat myös sitä päätöksenteon delegoitumista ulkoasiainministeri(ö)lle (s. 220), mitä etenkin vähemmän tärkeiden asioiden valmisteluvaiheessa tapahtuu.

Kirjallisuutta (VII.6.). Jaksossa käsitellyistä kehityssuunnauksista ei ole olemassa tutkimuksia eikä muita systemaattisia esityksiä. Orgaanikäytännöstä antaa viitteitä mm. *Kekkonen*, *Kirjeitä myllystäni* 1—2 (1976). Tärkeä lähde on myös *Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja*-sarja. — Presidentin, ulkoasiainministerin ja ulkoasiainhallinnon johtavien virkamiesten keskinäisiä suhteita erit. v. 1971 käsittelee *Mänttinen*, *Tapaus Jakobson* (1973).

7. PRESIDENTIN SITOUTUMISVALLAN RAJAT: VAATIMUS EDUSKUNNAN HYVÄKSYMISESTÄ

Käytäntö ei vastaa VJ 69 §:ää. HM 33.1 § vaatii, että eduskunnan on hyväksyttävä erinäiset presidentin toimet. Tämän perustuslainkohdan edellyttämästä hyväksymismenettelystä saatiin tarkempia säännöksiä vasta vuoden 1928 VJ 69 §:ssä. Pykälän sanamuodon mukaan eduskunta »hyväksyy» 1) ne sopimukset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, lainsäätämisyjärjestyksessä (VJ 69.1 §) ja 2) muut sopimukset, jotka sen on hyväksyttävä, yksinkertaisella ponsipäätöksellä (VJ 69.2 §). Eduskunta oli kuitenkin vuoteen 1928 mennessä ehtinyt valtiosopimusten käsittelyssä

omaksua toisenlaisen käytännön, joka oli niin vakaantunut, ettei uusi valtiopäiväjärjestys enää pystynyt sitä muuttamaan. Käytäntö jäi entiselleen huolimatta siitä, että se oli ja on edelleen vastoin VJ 69 §:n selvää sanamuotoa (*Kaira* 1932 a, 233).

Vallitsevan käytännön mukaan eduskunta aina hyväksyy valtiosopimuksen, jos HM 33.1 §:n tällaista hyväksymistä katsotaan edellyttävän, yksinkertaisella *enemmistöllä* tehdyllä erillisellä *ponsipäätöksellä*. Poikkeuksellisesti kuitenkin eduskunnan katsotaan antaneen suostumuksensa ehdotukseen sellaisesta muutoksesta valtakunnan rajoihin, joka sisältää valtakunnan alueen vähentämisen, ainoastaan, jos ehdotusta on kannattanut vähintään *kaksi kolmasosaa* annetuista äänistä (VJ 69.2 §).

Sen ohella, että eduskunta hyväksyy sopimuksen ponsipäätöksellä, se hyväksyy sopimuksen valtionsisäistä voimaansaattamista koskevan lakiehdotuksen, jos tällainen muuntamistoimi katsotaan perustuslain mukaan välttämättömäksi.

Kansainväliseen velvoitteen valtionsisäinen voimaansaattaminen. Kysymys valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden valtionsisäisestä voimaansaattamisesta ei välittömästi sivua presidentin ulkoasiainvaltaa, joten sen yksityiskohdat jätetään tässä esityksessä syrjään. Pääsääntönä voidaan — puuttumatta erinäisiin tulkintavivahteisiin — mainita, että valtiosopimus on saatettava valtionsisäisesti voimaan eduskuntalailla silloin, kun sopimus on HM 33.1 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttävä sillä perusteella, että sopimuksen sisältämä säännös »kuuluu lainsäädännön alaan». Tarkoitukseen käytetään useimmiten ns. *blankettilakia*, jonka pelkkänä sisältönä on säännös siitä, että nimeltä mainitun sopimuksen säännökset ovat voimassa, niin kuin niistä on sovittu. Lisäksi laissa säädetään, että tarkempia määräyksiä sopimuksen soveltamisesta annetaan asetuksella. — Osa valtiosopimuksista saatetaan voimaan pelkästään asetuksella tai joskus jopa sitä alemman asteisella säädöksellä. Voimaansaattamisasetusta ei anneta, ennen kuin sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan. Tällaisessa asetuksessa määrätään myös mahdollisen voimaansaattamislain voimaantulopäivä. — Voimaansaattamislaeista ja -asetuksista ks. *Kaira*, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan (1932), 304 ss.; *Saraviita*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (1973), 116 ss.

Vaikka HM 33.1 §:ssä puhutaan vain valtiosopimuksista, on edellä (s. 217) omaksuttu se kanta, että eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös muille kansainvälisille velvoitteille, jos ne sisällöltään täyttävät samat ehdot kuin valtiosopimukset. Mitä seuraavassa lausutaan valtioso-

pimuksista, soveltuu siten *mutatis mutandis* myös muihin kansainvälisiin velvoitteisiin.

Millaiset sopimukset ovat eduskunnan hyväksyttäviä? Tasavallan presidentin on esitettävä eduskunnan hyväksyttäväksi ensinnäkin sellaiset valtiosopimukset, jotka sisältävät »lainsäädännön alaan» kuuluvia säännöksiä. Täyttä yksimielisyyttä ei oikeuskirjallisuudessa vallitse siitä, miten tämän sopimusryhmän rajat on vedettävä. Tosiasiassa näet käytännöllisesti katsoen kaikki valtiosopimukset kuuluvat »lainsäädännön alaan» siinä mielessä, että ne kansainvälisesti voimaan tultuaan rajoittavat eduskunnan lainsäädäntövaltaa, katsomatta siihen oliko niiden tekemiseen välttämätön eduskunnan hyväksyminen vai ei. Eduskunnalla ei ole edes oikeutta Suomen puolesta irtisanoa valtiosopimusta (s. 221). Yleensä on asetettu sille kannalle, että eduskunnan hyväksyttäväksi on »lainsäädännön alaan» kuuluvina esitettävä sellaiset sopimukset joiden sisältö on ristiriidassa jonkin jo voimassa olevan eduskuntalain — myös perustuslain — kanssa (*Kaira* 1932 a, 150; *Saraviita* 1973, 97). Tässä yhteydessä on tosin otettava huomioon, että VJ 69.2 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös sellaiselle sopimukselle, joka sisältää velvoitteen ylläpitää tiettyä lainsäädäntöä määrätyn ajan.

Eduskunnan hyväksyminen on edelleen hankittava niille valtiosopimuksille, jotka »*valtiosäädännön mukaan muuten*» vaativat sitä. Näihin on luettava rauhansopimukset (HM 33.1 §) sekä sellaiset sopimukset, jotka niissä perustetun liitto- yhteistyö- tms. suhteen välityksellä rajoittavat eduskunnan oikeutta valita sodan ja rauhan välillä (ks. *Castrén* 1959, 196; *Jyränki* 1967, 108, 113—115; vrt. *Hakkila* 1939, 155; *Kaira* 1932 a, 187—188; *Broms* 1967, 136—139). Samoin niihin kuuluvat valtakunnan rajoja muuttavat (HM 3 § ja VJ 69.2 §), valtiolainan ottamista koskevat (vrt. HM 64 §) sekä ne sopimukset, joiden toteuttaminen aiheuttaa valtiolle välittömiä kustannuksia (vrt. HM 66.1 §). Rajatapausryhmän muodostavat ne sopimukset, joihin eduskunnan hyväksyminen ehkä tarvitaan sen takia, että ne rajoittavat valtion täysivaltaisuutta (vrt. HM 1 §) (ks. *Kaira* 1932 a, 189—199; *Karapuu* 1971, 62—66; *Saraviita* 1973, 246 ss.).

Lopuksi on mainittava ne valtiosopimukset, joihin tasavallan presidentti pyytää eduskunnan hyväksymistä, *vaikkei valtiosäädäntö tähän velvoittaisikaan* (ks. VJ 69.2 §). Tähän ryhmään kuuluvat oikeastaan nekin

tapaukset, joissa valtiosopimus itsessään edellyttää, että se esitetään eduskunnalle.

Hyväksymisen laajuus. Eduskunnan hyväksymistä valtiosopimukselle pyydetään tavallisesti hallituksen esityksellä, johon sisältyy asianomaisen sopimuksen teksti. Jos hyväksymispyyntö johtuu siitä, että sopimus kuuluu *lainsäädännön alaan*, eduskunta hyväksyy sopimuksen vain *tältä osin*. Jos taas hyväksymistä pyydetään *muulla perusteella*, eduskunta hyväksyy *koko* sopimuksen.

Eduskunnan on *muuttamatta* hyväksyttävä tai hylättävä sille esitetty sopimus; sillä ei ole oikeutta tehdä muutoksia sopimuksen tekstiin. Eduskunnalla on kuitenkin oikeus hyväksymispäätöksensä yhteydessä edellyttää, että tasavallan presidentti sopimukseen sitoutuessaan käyttää sopimukseen ehkä sisältyvää mahdollisuutta tehdä siihen varauma (*Kaira* 1932 a, 258).

Varaumat valtiosopimuksissa. Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1. d) -kohdan mukaan »varauma» tarkoittaa miten tahansa muotoiltua tai nimitettyä yksipuolista selitystä, jonka valtio antaa allekirjoittaessaan, ratifioidessaan tai hyväksyessään valtiosopimuksen tai siihen liittyessään ja jonka tarkoituksena on valtiosopimuksen tiettyjen määräysten oikeudellisten vaikutusten poistaminen tai muuttaminen niitä sovellettaessa tähän valtioon». Ks. myös *Sinclair*, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* (1973), 40—50.

Milloin hyväksyminen on annettava? HM 33.1 § ja VJ 69 § vaikenavat siitä, missä vaiheessa tasavallan presidentin on pyydettävä eduskunnan hyväksymistä valtiosopimukselle. Oikeuskirjallisuudessa on omaksuttu se *Kaarlo Kairan* aikanaan — tosin eräin varauksin — esittämä kanta, että eduskunta hyväksyessään valtiosopimuksen osallistuu valtion sopimuskentekotahdon muodostamiseen (1932 a, 408). Jos tämä kanta kehitellään johdonmukaisesti loppuun — mitä *Kaira* itse ei ole tehnyt —, tul-laan siihen, että eduskunnan hyväksymisen olisi oltava käsillä silloin, kun valtion sopimuskentekotahto ilmaistaan.

Sopimuskentekotahdon ilmaiseminen näet saa aikaan sen, että sopimus — ellei esimerkiksi yleissopimusten osalta ole myöhemmästä ajankohdasta tai joistakin lisäedellytyksistä sovittu — tulee kansainvälisesti voimaan, käy siihen osallisia valtioita velvoittavaksi. Kun sopimus on tullut kansainvälisesti voimaan, sopimusvaltiolla on oikeus vaatia toiselta

valtiolta sopimusvelvoitteen toteuttamista ja oikeus asettaa toinen valtio erinäisten pakotteiden alaiseksi siinä tapauksessa, ettei tämä velvoitetta toteuta (esim. *Castrén* 1959, 247, 278, 322).

Suomessa omaksutun dualistisen katsantokannan (s. 207) mukaan Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen syntyminen ei merkitse, että tämä velvoite sen jälkeen kohdistuisi välittömästi Suomen kaikkiin viranomaisiin ja kansalaisiin. Täkäläisen käsityksen mukaan velvoite kohdistuu valtion niihin toimielimiin, joilla on oikeus edustaa Suomea kansainvälisissä suhteissa (*ius repraesentationis*) ja/tai joiden toimivaltaan kuuluu huolehtiminen siitä, että velvoitteen sisältö tulee viranomaisia ja kansalaisia välittömästi sitovaksi ja pysyy sellaisena (transformaatiovalta). Tällaisia toimielimiä ovat eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto sekä pääministeri ja ulkoasiainministeri (vrt. *Kaira* 1932 a, 305—311).

Sanotusta seuraa, että valtiosopimus, jossa Suomi on osallisena ja joka on asianmukaisella tavalla tullut kansainvälisesti voimaan, sitoo muiden orgaanien ohessa myös eduskuntaa esimerkiksi siten, että eduskunta on velvollinen muuttamaan lainsäädäntötoimin sopimuksen sisällön osaksi valtionsisäistä oikeutta ja velvollinen pidättymään sopimuksen kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön hyväksymisestä. Hyväksymispäätöksellään eduskunta on näin — jos valtiosopimus sittemmin tulee voimaan — sitonut itsensä ja seuraavat eduskunnat niin, ettei eduskunta orgaanina enää kykene tuota sitoumusta purkamaan.

Kun eduskunta hyväksyy valtiosopimuksen yleensä yksinkertaisella enemmistöllä, vaikka sopimuksen valtionsisäistä voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus olisi VJ 69.1 §:n ja VJ 67 §:n mukaan perustuslaista poikkeavana hyväksyttävä kahden kolmanneksen enemmistöllä, voimme kuvitella tilanteen, jossa eduskunta hyväksyy sopimuksen mutta jossa määräenemmistöä ei ole saatavissa asianomaisen lakiehdotuksen taakse. Jos presidentti eduskunnan hyväksymisen saatuaan ja odottamatta lakiehdotuksen käsittelyä sitoutuu kysymyksessä olevaan sopimukseen, sopimus voimaan tultuaan velvoittaa eduskunnan määräenemmistönkin hyväksymään voimaansaattamislakia koskevan ehdotuksen (ks. *Karapuu* 1971, 47; vrt. *Saraviita* 1971, 155—157). Ankaran juridisesti katsoen sopimuksen valtionsisäinen voimaansaattamisprosessi ei siten ole rajoittamassa presidentin ulkoasiainvaltaa, vaan tämä prosessi on pikemminkin riippuvainen ulkoasiainvallan käytöstä.

Mutta miten on laita, jos Suomen sitoutumistahto on muodostettu noudattamatta valtiosäännössä määrättyä menettelyä? Jos valtiosääntö edel-

lyttää eduskunnan hyväksymisen hankkimista valtiosopimukselle ja presidentti on ilmaissut tai antanut toimeksi ilmaista Suomen sitoutumisen hankkimatta tuollaista hyväksymistä, sitooko sopimus myös tässä tapauksessa eduskuntaa? Velvoittaako sopimus eduskuntaa osallistumaan sopimuksen valtionsisäistä voimaansaattamista tarkoittavan lain säätämiseen?

Vastaus on tähän mennessä riippunut paljolti siitä, onko haluttu korostaa valtiosääntöjen merkitystä vai kanssakäymisen joustavuutta ja luottamuksen vaatimusta kansainvälisissä suhteissa (vrt. *Holloway* 1976, passim). Viimeaikainen tendenssi (s. 267) menee jälkimmäiseen suuntaan; valtion oikeutta vedota siihen, että sen sitoutumisen ilmaisemista ei ole edeltänyt valtiosäännön vaatima päätöksentekomenettely, pyritään kansainvälisin yleissopimuksin rajoittamaan.

Jos lähdetään siitä, että valtiosopimus edes joissakin tapauksissa voi tulla Suomea kansainvälisesti sitovaksi ilman eduskunnan hyväksymistä vaikka Suomen valtiosääntö tätä hyväksymistä vaati, ei HM 33.1 §:n ja VJ 69 §:n kannalta ole muuta vaihtoehtoa kuin edellyttää, että hyväksyminen on hankittava, ennen kuin sopimus tulee Suomea kansainvälisesti sitovaksi. Sitoutumistahdon muodostamisen täytyy käydä ennen sitoutumisen ilmaisemista. Oikeuskirjallisuudessa on tästä huolimatta katsottu, että — rauhansopimuksia lukuunottamatta — eduskunnan hyväksymistä saadaan pyytää myös sen jälkeen, kun sopimus on tullut Suomea kansainvälisesti sitovaksi (ks. *Kaira* 1932 a, 211, 274, 427—429; *Erich* 1924, 381; *Saraviita* 1973, 113 av. 131; toisin *Karapuu* 1971, 38, ja *sama* 1973, 5).

Käytännössä menetellään tavallisesti niin, että eduskunnan hyväksyminen pyydetään ennen sopimukseen sitoutumista ja että voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus — jos sellainen on tarpeen — samassa yhteydessä esitetään eduskunnan hyväksyttäväksi. Siitä, kuinka usein on menetelty toisin, ei ole tehty systemaattisia selvityksiä. *Kairan* esityksestä (1932 a, 408) päätellen ei toisenlaista menettelyä esiintynyt 1920-luvulla. Sitä vastoin myöhemmin on sattunut useita kertoja, että tasavallan presidentti on pyytänyt eduskunnan hyväksymistä valtiosopimukselle vasta sen jälkeen kun Suomeen kohdistuva kansainvälinen velvoite on syntynyt.

Tapauksia, joissa eduskunnan hyväksyminen on hankittu jälkikäteen. Ensimmäisiä tunnettuja tapauksia on Moskovan rauhansopimuksen tekeminen vuonna 1940 (*HE* 95/1940 vp). Sopimus tuli Neuvostoliiton hallituksen vaatimuksesta välittömästi allekirjoituksella voimaan, ennen kuin Suomen hallituksella oli mahdollisuus hankkia sille eduskunnan suostumus.

Ks. *Kaira*. Moskovan rauhansopimuksen eduskuntakäsittelyä koskevia huomioita (LM 1941), 102 ss. Myös Moskovan välirauha-sopimus vuonna 1944 tuli voimaan välittömästi allekirjoituksella, ja sillekin pyydettiin (HE 70/1944 vp) eduskunnan suostumus vasta jälkikäteen, joskin välirauhan ehdot oli ennakolta esitetty eduskunnalle valtioneuvoston tiedonannolla (1944 vp ptk III 89 ss.). Samoin Pariisin rauhansopimukseen vuonna 1947 Suomi tuli sidotuksi jo allekirjoituksen perusteella. Ks. *Castrén*, Suomen kansainvälinen oikeus (1959), 247. — Myöhemmistä tapauksista mainitsee *Karapuu*, Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta (1971), 38, eräät noottien vaihdolla tehdyt sopimukset (HE:t 60/1950 vp, 93/1971 vp, 133/1971 vp) ja erään ns. Fin—EFTA-järjestön yhteisneuvoston päätöksellä syntyneen sopimuksen (HE 102/1971 vp).

Orgaanikäytäntö tuskin kuitenkaan on niin yhtenäinen, että sen perusteella voitaisiin tehdä pitäviä päätelmiä HM 33.1 §:n sisällöstä, kun kysymys on eduskunnan hyväksymisen hankkimisajankohdasta. Jos eduskunnan hyväksyminen halutaan käsittää eduskunnan osallisuudeksi valtiosopimuksen tekemiseen, on ainoa mahdollisuus puoltaa sellaista HM 33.1 §:n ja VJ 69 §:n tulkintaa, että eduskunta hyväksyessään sopimuksen antaa tasavallan presidentille luvan sopimukseen sitoutumiseen (ks. *Karapuu* 1971, 24). Sen mukaan *presidentti ei saa sitoutua sopimukseen, ennen kuin eduskunta* — jos sen hyväksymistä valtiosäännön mukaan vaaditaan — *on hyväksymisensä antanut*.

Valmistelu- ja neuvotteluvaiheen merkitys. Kaikista Suomen tekemistä valtiosopimuksista vain osa tulee eduskunnan hyväksyttäväksi (esim. v. 1958—67 n. 30 %; ks. *Karapuu* 1971, 49). Muihin sitoutumisesta päättää tasavallan presidentti ilman eduskuntaa. Eduskunnan hyväksymisen merkitystä vähentää vallalla oleva tulkinta siitä, missä vaiheessa hyväksyminen on hankittava.

Jotta eduskunnalla olisi reaalista vaikutusvaltaa valtiosopimusten tekemisessä, ei kuitenkaan riitä, että vallitsevaa tulkintaa muutetaan ja sopimukset esitetään eduskunnan hyväksyttäväksi, ennen kuin ne saatetaan Suomea sitoviksi. Tasavallan presidentillä näet säilyy ulkoasioissa yliote eduskuntaan nähden niin kauan, kuin valtiosopimukset esitetään eduskunnalle vasta sitten, kun kansainvälisissä neuvotteluissa niiden teksti on jo asiallisesti hyväksytty. Valtion arvovalta ei juurikaan salli vetäytymistä näin pitkälle neuvotellusta sopimuksesta.

Eduskunta ei yleensä olekaan evännyt hyväksymistään sopimuksilta.

Vuoden 1919 jälkeen se on vain kahdesti (1926 ja 1927; ks. *ibid.* 41) nimenomaisesti kieltäytynyt hyväksymästä sille esitettyä sopimusta; sen ohella sopimus on joskus saattanut jäädä kokonaan käsittelemättä eduskunnassa (ns. Varsovan sopimuksesta ks. s. 253). Jonkin kerran on lisäksi sopimuksen hyväksymisestä äänestetty eduskunnassa (Korpela 1966, 276).

Yleensä eduskunnalle on jäänyt ainoaksi mahdollisuudeksi valtiotodellisuuden hyväksyminen (Korpela 1966, 244, 282; Perttunen 1976, 110). Eduskunnan hyväksymistä koskevien valtiosääntönormien tulkintaa koskevilla ongelmilla ei ole siten ollut paljonkaan merkitystä todellisuudessa. *Todellista merkitystä vaatimus eduskunnan hyväksymisestä saa vasta, jos eduskunta pääsee vaikuttamaan valtiosopimusten sisältöön jo valmistelu- ja neuvotteluvaiheessa* (ks. Karapuu 1971, 6; KM 1975: 88, 320 ss.).

Eduskunnan ennakkokuuleminen: valtioneuvoston tiedonanto. VJ 36.1 ja 2 §:n mukaan valtioneuvosto voi ulkopuolella päiväjärjestyksen antaa eduskunnalle tiedonannon »jostakin valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevasta asiasta». Tiedonanto-instituution alkuperäisenä tarkoituksena on ollut, että ministeristö sen avulla oma-aloitteisesti voi saattaa kysymyksen nauttimastaan luottamuksesta eduskunnan punnittavaksi (Hakkila 1939, 479). Tämän mukaisesti tiedonannoissa on yleensä kajottu ministeristön jo suorittamiin toimiin.

Oikeudellista estettä ei kuitenkaan ole sille, että tiedonannossa kosketellaan esimerkiksi *sellaisia ulkopoliittikan alaan kuuluvia toimia, joita hallituksen piirissä vasta ollaan panemassa tai on pantu vireille*. Tasavallan presidentti, jonka toimivaltaan kyseiset toimet viime kädessä kuuluvat, ei tosin voine määrätä tiedonantoa annettavaksi eduskunnalle; kysymyksessähän on valtioneuvoston tiedonanto. Mutta ministeristö, jonka yhteys eduskuntaan yleensä on läheisempi kuin presidentin, tuskin asettuu tiedonannon esittämistä vastustamaan, mikäli presidentti esittämistä pyytää. Eduskunnalla on VJ 36 §:n mukaan oikeus käydä keskustelu tiedonannon johdosta, minkä jälkeen eduskunnan kannanotto suunniteltuun toimeen näkyy siitä päiväjärjestyksen siirtymisen tavasta, jonka eduskunta hyväksyy. Näin meneteltiin itse asiassa vuonna 1944 saatettaessa Moskovian välirauha-sopimuksen ehdot — tosin vasta neuvottelujen jo päättyttyä — eduskunnan tietoon (s. 249). Mutta voidaan ajatella tapauksia, joissa tiedonantoa käytettäisiin eduskunnan kannan selvittäjänä jo valtiosopimuksen valmisteluvaiheessa.

Ulkoasiainvaliokunnan osuus: VJ 48 §:n tulkintaongelmia. VJ 48.1 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee »valmistella kysymykset niistä valtiosopimuksista tai valtiosopimukseen sisältyvistä määräyksistä, jotka hallitusmuodon mukaan ovat eduskunnan hyväksyttävät, (...)» Saman pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään: »Niin usein kuin asianhaarat vaativat tulee valiokunnan saada hallitukselta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltoihin; ja antakoon valiokunta, mikäli katsoo sen tarpeelliseksi, hallitukselle lausuntonsa selonteon johdosta. Valiokunnan tulee myös tarkastaa 29 §:ssä mainittu [hallituksen] kertomus, mikäli se koskee suhteita ulkovaltoihin ja tehdä siitä aiheutuvat ehdotukset.»

Kerrottujen perustuslainkohtien sanamuoto on sangen avoin; se jättää tilaa monenlaisille tulkinnoille.

VJ 48 §:n säännös on peräisin vuodelta 1928. Jo vuonna 1919 eduskunnan enemmistö oli torjunut sosialidemokraattien tekemän ehdotuksen, jonka mukaan tasavallan presidentin ulkoasiainvaltaa koskevaan hallitusmuodon pykälään olisi liitetty seuraava lisämomentti: »Ulkovaltoja koskevat asiat ovat asianomaisen ministerin valmisteltavat ja ennen päätöksen tekemistä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle lausunnon antamista varten tiedoksi saatettavat.» (II *Vastal/prvm* 2/HE 17/1919 vp) Ehdotuksen tarkoituksena oli ollut järjestää eduskunnalle oikeus ulkoasiain pysyvään seuraamiseen ja valvontaan. VJ 48 §:ää ei ole liioin käytännössä tulkittu siten, että ulkoasiainvaliokunnalla olisi ehdoton oikeus osallistua valtiosopimusten valtiosisäiseen valmisteluun; »valmistelu» 48.1 §:ssä on tulkittu toiminnaksi, joka kohdistuu eduskunnan hyväksyttäväksi jo esitettyihin sopimuksiin (ks. *Korpela* 1966, 283). Valiokunnan oikeutta antaa »lausunto» ja tehdä »ehdotus» ei liioin ole tulkittu tasavallan presidenttiä sitovaksi vallaksi tehdä aloite valtiosopimukseen sitoutumisesta. Eduskunnalla ei ole tällaista aloitevaltaa (ks. myös *prvl* 32/HE 44/1921 vp ja siitä *Riepula* 1973, 290). Sitä vastoin on — etenkin viime vuosina — kiinnitetty huomiota siihen, että VJ 48.2 §:ssä tarkoitettun hallituksen selonteon välityksellä voidaan valiokunnalle antaa tilaisuus lausua mielensä *vireillä olevista sopimusasioista*.

Ulkoasiainvaliokunnalla on katsottu ja katsottava olevan itselläänkin aloiteoikeus selonteon saamiseen (*Kaira* 1932 a, 245; *Broms* 1967, 220). Tätä oikeutta korostaa vuonna 1969 tehty VJ 43.2 §:n muutos (685/69), jonka mukaan valiokunta on — hallituksen tointa odottamatta — kutsuttava

koolle, jos kolmasosa sen jäsenistä sitä pyytää. Epäilemättä VJ 48.2 § koskee myös asioiden valmistelu- ja neuvotteluvaihetta kaikkienkin sopimusten osalta, mutta sen soveltamista rajoittaa VJ 53 §:n yleissäännös: hallituksella *ei ole velvollisuutta* toimittaa valiokunnalle kaikkia sen pyytämiä tietoja.

Kuka antaa selonteon valiokunnalle »hallituksen» puolesta? Miten on sana »hallitus» ymmärrettävä tässä yhteydessä? Tavanomaista on, että selonteon ulkoasiainvaliokunnalle antaa ulkoasiainministeri tai joku muu valtioneuvoston jäsen. Mutta sitä mukaa kuin tasavallan presidentin henkilökohtainen diplomatia (s. 235) on lisääntynyt, on yhä selkeämmin pidettävä kiinni siitä, että valiokunnalla on oikeus pyytää *myös tasavallan presidentti* kuultavakseen (toisin Sainio 1970, 892—893); on mahdollista, ettei ulkoasiainministeri pysty antamaan valiokunnalle samaa informaatiota kuin presidentti (käytännön tapauksista ks. esim. KU 1977: 145).

Toinen asia on, ettei kieltäytyvää presidenttiä vastaan eduskunnalla ole käytettävissä samoja poliittisia aseita kuin valtioneuvoston jäsentä vastaan.

Luonnollista on, että samaan tavoitteeseen kuin selonteon antamisella päästään neuvottelemalla *vapaamuotoisesti* eduskuntaryhmien edustajien kanssa ja antamalla tässä yhteydessä valtiosopimusten valmistelua ja sopimusneuvotteluja koskevia tietoja. Käytännössä erityisesti hallitusvastuussa olevien eduskuntaryhmien johtohenkilöt näyttävät saaneen tietoja ulkoasioista juuri tätä tietä (ks. esim. Perttunen 1976, 113).

Tasavallan presidentillä ja ministeristöllä on valtiosääntöinen *oikeus* kuulla eduskuntaa ja/tai sen ulkoasiainvaliokuntaa valtiosopimusten valmistelu- ja neuvotteluvaiheessa. Valtiosääntöistä *velvollisuutta* kuulemiseen ei ole. Ulkoasiainvaliokunnalla taas on oikeus esittää tietojen saamista koskeva pyyntö, mutta ei ehdotonta oikeutta saada tietoja.

Käytännössä tosin ulkoasiainvaliokunnan pyyntöön lienee aina suostuttu, kun sellainen on esitetty (*ibid.* 112). Ongelmana on pikemminkin ollut, ettei selontekoa valiokunnalle ole tärkeissäkään asioissa aina tarjottu, eikä valiokunta ole arvannut sellaista pyytää (näin Broms 1967, 121 ss., 219).

Eduskunnan informointi: käytännön tapauksia. Vuonna 1922 allekirjoitti ulkoasiainministeri Rudolf Holsti, joka lukeutui poliittiseen kes-

kustaan, Varsovan Suomen, Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan välisen yhteistoimintasopimuksen (ns. Varsovan sopimus). Tämä ratifiointiehdoin tehty sopimus muun ohessa edellytti allekirjoittajavaltioiden neuvottelevan keskenään yhteisistä toimista, jos yksi niistä joutuisi provosoimattoman hyökkäyksen kohteeksi. Holsti allekirjoitti sopimuksen yleisin valtuuksin pyytämättä tasavallan presidentiltä erityistä ennakkohyväksymistä edellä mainitulle yhteistoiminta-artiklalle (Holsti 1963, 194, 205—206; Jääskeläinen 1977, 334). Juuri tältä osin mutta yleensäkin ei sopimuksen sisältö miellyttänyt poliittista oikeistoa eikä vasemmistoa. Erityistä tyytymättömyyttä eduskunnassa aiheutti kuitenkin se, että Holsti ei ollut ennakolta antanut ulkoasiainvaliokunnalle eikä muutenkaan muille ryhmittymille kuin keskustalle tietoja aikomuksistaan. Eduskunnan enemmistö tunsu itsensä syrjäytetyksi, jopa harhaanjohdetuksi.

Eduskunnan nyreys ilmeni ensin siinä, ettei sopimuksen hyväksymistä tarkoittavaa hallituksen esitystä otettu käsiteltäväksi. Mutta sen ohella tyytymättömyys kohdistui sopimuksen allekirjoittaneeseen ulkoasiainministeriin. Tasavallan presidentti hyväksyi ministerinsä toimet, joita hän piti omaksumansa yleisen linjan mukaisina, mutta ei ryhtynyt Holstia aktiivisesti puolustamaan eduskuntaa vastaan. Ulkoasiainministeri sai eduskunnalta epäluottamuslauseen, minkä johdosta koko ministeristö lopulta erosi (ks. Alanen 1976, 577—578; Blomstedt 1969, 429—431; Broms 1967, 254—259; Hakalehto 1973, 149—150; Jääskeläinen 1977, 332—338; ks. myös päämin. Vennola 1921 vp ptk 2767—2768).

Varsovan sopimuksen käsittelyvaiheilla oli se merkitys, että hallitus pyrki tämän jälkeen antamaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle tiedoksi »poliittiset» sopimukset ennen niiden solmimista (Broms 1967, 259). Sitä vastoin ulkoasiainvaliokunta oli *kauppasopimusten* osalta — joilla niilläkin toki oli oma »poliittinen» luonteensa — jatkuvasti tyytymätön sekä hallituksen sille antaman informaation määrään että omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa sopimusten teossa. Saattoi jopa sattua, että eduskunnan hyväksymistä vaativa kauppasopimus allekirjoitettiin valiokunnan tietämättä (Korpela 1966, 200, 252 ja 291). Vuonna 1937 tähän asiaintilaan koetettiin vakavasti saada parannusta. Ulkoasiainministeri ilmoitti, että valiokunnalle tiedotettaisiin ennen kauppasopimusneuvottelujen päättymistä allekirjoittamiseen sopimusehdotusten pääasiallinen sisältö, jotta valiokunta saisi tilaisuuden lausua mielensä näistä sopimuksista (Broms 1967, 281).

Muutosta aikaisempaan käytäntöön merkitsi hallituksen asennoituminen tietojen antamiseen eduskunnalle Suomen ja Neuvostoliiton välisten turvallisuusneuvottelujen yhteydessä vuosina 1938—39.

Neuvotteluja — tai aluksi oikeastaan epävirallisia keskusteluja — kävivät Suomen puolesta eräät valtioneuvoston jäsenet. Lokakuussa 1938 valtioneuvosto — eduskuntaa kuulematta — päätti vastata kieltävästi Neuvostoliiton ehdotuksiin. Maaliskuussa 1939 Suomen ulkoasiainministeri — samoin eduskuntaa kuulematta — torjui Neuvostoliiton tekemän siihen asti konkreettisimman neuvottelualoitteen, joka tähtäsi, paitsi eräiden saarien vuokraamiseen Neuvostoliitolle, samantapaisen sopimuksen tekemiseen, mikä yhdeksän vuotta myöhemmin solmittiin maiden välille ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimuksen nimisenä (s. 256). Jälleen uuden Neuvostoliiton aloitteen johdosta tasavallan presidentti päätti 9. 10. 1939 lähettää valtuuskunnan Moskovaan neuvottelemaan »konkreettisista poliittisista kysymyksistä». Kun Neuvostoliiton ehdotuksista oli neuvottelujen välityksellä saatu tietoa, tasavallan presidentti päätti valtioneuvostossa niihin annettavista vastauksista. Vastaukset esitettiin Neuvostoliiton edustajille toisella neuvottelukierroksella, joka alkoi 23. 10. 1939. *Eduskuntapiireihin Suomen hallitus otti — ja nytkin epävirallisesti — yhteyttä vasta sen jälkeen, kun kaksi ratkaisevinta neuvottelukierrosta oli käyty* (Broms 1967, 290—293; Jakobson 1956, 219 ss.; Korhonen 1971, 187—203; Paasikivi 1958, 37 ss.; Suomi 1973, 186—204, 310—333; Tanner 1951, 51—124).

Neuvostoliiton hallitus halusi pitää vuosien 1938—39 neuvottelut luotamuksellisina. Tämä ei liene merkinnyt, ettei tietoja olisi eri vaiheissa voitu antaa esimerkiksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Itse asiasahan Neuvostoliiton esittämä sopimus olisi täytynyt, jos Suomi olisi halunnut tehdä sen, alistaa koko eduskunnankin hyväksyttäväksi. Mutta vaikka Suomen hallitus ymmärsikin saavansa tuen politiikalleen eduskunnan enemmistöltä, se ilmeisesti pelkäsi sitä kielteistä arvostelua, jonka se olisi saanut eduskunnan vähemmistöltä.

Seuraavina vuosina, 1940—41, rikottiin jo valtiosäännönkin rajat, kun eduskunta tehtäessä välipuheita yhteistoiminnasta Saksan kanssa, jäi sivuun eräistä ratkaisuksista, joissa tosiasiaa oli kysymys valinnasta sodan ja rauhan välillä (s. 238). Mutta muutenkin antoivat tasavallan presidentti ja ulkoasiainministeri Moskovon rauhaa seuranneina toisen maailmansodan vuosina eduskunnalle ja sen ulkoasiainvaliokunnalle sangen

niukasti ja yleensä jälkikäteen tietoja tärkeistäkin ulkopoliittisista ratkaisuksista. Poikkeuksia tosin esiintyi, kuten rauhaa koskevat ratkaisut keväällä ja syksyllä 1944, mutta yleinen linja oli *tietojen salaamisen linja* (ks. esim. *Soikkanen* 1977, 166).

Ulkoasiainvaliokunta 13.6.1941. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtaja Väinö Voionmaa selostaa valiokunnan kokousta: »Ulkoasiainvaliokunnalla oli 13.6.1941 koko kevätkauden merkillisin kokous. Ulkoasiainministeri Witting teki kerrankin avomielisesti selkoa valiokunnalle poliittisesta tilanteesta, joka lyhyesti ilman perusteluja ja kommentaatioita oli seuraava. Saksalaisia on tullut Pohjois-Suomeen yksi vahva divisioona ja Kirkenesistä on tullut (alas) yksi pieni divisioona. Ne tapaavat toisensa Rovaniemellä ja toimivat siellä miten toimivat (...)» Voionmaa kertoo ulkoasiainministerin selonteon jälkeen valittaneensa, että oli saatu tietoja vasta tapausten jälkeen: »Taisin lisätä, että kun hallituksella on asioita, joita se ei uskalla ilmoittaa eduskunnalle, ne eivät ole oikeita asioita; että maan kohtaloista eivät jaksa kantaa vastuuta muutamat hallitusmiehet yksin; (...)» Ks. Kuriiripostia 1941—1946 (1971), 36—37. Ks. myös *Soikkanen*, Sota-ajan valtioneuvosto (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 II, 1977), 130. — Ulkoasiainvaliokunnan asemasta ks. laajemminkin mainittua teosta. Ks. myös esim. *Halila*, Väinö Voionmaa (1969) 324.

Toisen maailmansodan jälkeen ovat eduskunnan — 1960-luvun lopulta lähtien tiheästikin (ks. *Kuusi* 1969, 47—48; *Perttunen* 1976, 111—112) — saamat *suulliset ja kirjalliset selonteot yleensä olleet jälkikäteisiä* (ks. *Kuusinen* 1969, 56—57), eivätkä ne tällaisina ole suoneet ulkoasiainvaliokunnalle reaalisia vaikutusmahdollisuuksia (vrt. myös *Kekkonen* 1976, 121). Vain eräistä erityisen tärkeistä valtiosopimuksista eduskunta on tavalla tai toisella saanut lausua käsityksensä jo valmisteluvaiheessa. Tällaisia ovat olleet mm. vuoden 1948 sopimus ystävydestä, yhteistoi-minnasta ja avunannosta Neuvostoliiton kanssa (ns. yya-sopimus), liittyminen Pohjoismaiden Neuvostoon vuonna 1956 ja assosioituminen EFTA:an vuonna 1958 (*Kuusinen* 1969, 57).

Bromsin tutkimusten mukaan (1967, 223—227) eduskunnan ulkoasiainvaliokunta oli vuoteen 1967 käyttänyt vain kolmasti oikeuttaan antaa lausunto hallitukselta saamansa selonteon johdosta. Valiokunnan omaaloitteinen luopuminen tuosta oikeudestaan on kenties yhdistettävissä tietoisuuteen vaikutusmahdollisuuksien vähäisyydestä. Kun valiokunta ensimmäisen kerran käytti lausunnonantamisoikeuttaan ja suositteli Suomen osallistumista ns. Marshallin suunnitelmaa koskeviin keskusteluihin vuonna 1947, päätti tasavallan presidentti ministeristön kannan mukai-

sesti (vrt. s. 225) vastata neuvottelukutsuun kieltävästi (*ibid.* 1967, 224—225).

Toisaalta juuri 1940-luvun lopulla alkoi presidentin ja eduskunnan suhteissa *uusi vaihe*, jonka aikana eduskunnan toisarvoinen asema ulkoasiain hoidossa ei ole enää palautettavissa vajavaiseen ennakkotietojen saantiin. Kysymys Suomen osallistumisesta Marshall-neuvotteluihin oli yksi 1940-luvun lopun murrosajan ilmiöistä. Toinen oli *vuoden 1948 yya-sopimuksen solmiminen*, jonka yhteydessä eduskunta ja presidentti törmäsivät vastakkain juuri valmisteluvaiheessa presidentin pitäessä eduskuntaa ajan tasalla sopimusneuvottelujen kuluista.

Kun yya-sopimusta koskevia neuvotteluja keväällä 1948 valmisteltiin, tasavallan presidentti kävi asiasta samanaikaisesti keskusteluja eduskuntaryhmien kanssa. Näissä keskusteluissa ilmeni, että eduskunnan enemmistö (kansandemokraattien, sosialidemokraattien ja ruotsalaisen kansanpuolueen eduskuntaryhmä) — osa siitä kuitenkin varauksellisesti — kannatti neuvotteluihin ryhtymistä (*Forsman* 1969, 23—25; *Karvonen* 1973, 58—65). Valmistetuista neuvotteluohjeista ja sopimusehdotuksesta ulkoasiainministeri antoi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle sen kokouksessa selonteon (*Söderhjelm* 1970, 124—126); valiokunta ei kuitenkaan halunnut antaa asiasta VJ 48 §:n tarkoittamaa lausuntoa (*Broms* 1967, 345). Vasta tämän jälkeen presidentti valtioneuvostossa tekemällään päätöksellä nimitti Suomen neuvotteluvaltuuskunnan ja vahvisti sille ohjeet sopimusehdotuksineen.

Neuvottelujen kuluessa Suomen valtuuskunta — Neuvostoliiton tekemän vastaehdotuksen johdosta — laati luonnoksen Suomen tarkistetuksi sopimusehdotukseksi, joka eräässä tärkeässä kohdassa poikkesi alun perin vahvistetuista ohjeista. Jälkimmäisissä näet kuului hyökkäystapauksessa annettavaa sotilaallista apua koskeva sopimuskohta seuraavasti: »Jos Suomen omat voimat tällöin eivät ilmeisesti riitä hyökkäyksen torjumiin, Neuvostoliitto yhteisymmärryksessä Suomen kanssa antaa Suomelle sen tarvitsemaa apua.» Suomalaisten neuvottelijain laatiman uuden luonnoksen mukaan sopimuksessa taas oli määrättävä, että hyökkäystapauksessa »Neuvostoliitto antaa Suomelle tarpeen vaatimaa apua, jonka antamisesta sopimuspuolet sopivat keskenään» (*Söderhjelm* 1970, 151—162, 221—225).

Kun Suomen valtuuskunnan välitysratkaisuksi laatima luonnos oli toimitettu tiedoksi tasavallan presidentille, tämä tiedusteli luonnoksesta eduskuntaryhmien kantaa. Tällöin ilmeni, että vain eduskunnan vähem-

mistö (kansandemokraatit ja ruotsalaisen kansanpuolueen ryhmä erään varauksin) puolsi uuden luonnoksen hyväksymistä sopimusehdotukseksi. Eduskunnan enemmistö oli kielteisellä kannalla (*Söderhjelm* 1970, 176—177). Ministeristön piirissä luonnoksen kannatus jakautui samalla tavalla. Tästä huolimatta tasavallan presidentti — *vastoin eduskunnan ja ministeristön enemmistön kantaa* — päätti vahvistaa valtuuskunnan laatiman luonnoksen uusiksi ohjeiksi (*ibid.* 178—179). Yy-sopimus syntyi uuden sopimusehdotuksen pohjalta; se allekirjoitettiin ratifiointiehdoin 6. 4. 1948.

Ennen ratifiointia koskevaa päätöstään presidentti antoi — viitaten yleisluontoisesti HM 33 §:n säännökseen — eduskunnalle esityksen, jossa pyydettiin, että eduskunta hyväksyisi yy-sopimuksen (*HE* 171/1947 vp). Esityksessä ei täsmennetty, miksi hyväksymistä pyydettiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta yhtyi siihen, että sopimus vaati eduskunnan hyväksymistä. Se perusteli kantaansa sillä, että »sopimukseen sisältyvät uudet velvoitteet merkitsevät eräänlaista sidonnaisuutta sotaan ja rauhaan liittyvien kysymysten osalta» (*prvl* 9/1947 vp). Näin eduskunta sai tilaisuuden virallisestikin, valtionorgaanina, ottaa kannan sopimukseen, samalla kun sopimuksen ratifiointi jäi riippumaan siitä, antaisiko eduskunta hyväksymisensä. Lopputulos oli, että kaikki eduskuntaryhmät — yhtä vähäistä ryhmää lukuunottamatta — asettuivat hyväksymisen kannalle (*Karvonen* 1973, 94—105; vrt. s. 226).

Sodanaikaisista päätöksentekomenetelmistä poikkesi presidentin vuonna 1948 tekemä ratkaisu siinä, ettei eduskuntaa — eikä valtioneuvostoa päätöksentekofoorumina — sivuutettu, vaan valtionelinten välinen ristiriita selvitettiin valtiosäännön mukaisessa järjestyksessä. Yhteistä sodanajan johtamisideologian kanssa taas oli »ulkopoliittisen johdon» merkityksen korostaminen eduskuntaan verrattuna (ks. tark. s. 353).

Niissä sopimusasioissa, jotka 1940-luvun lopun jälkeen on valmisteluvaiheessa tavalla tai toisella tuotu eduskunnan käsiteltäväksi, ei näy esiintyneen ristiriitaa eduskunnan enemmistön ja presidentin kesken. *Eduskunta on vähitellen luopunut itsenäisesti arvioimasta ulkopoliittisia kysymyksiä ja jättänyt tosiasiallisen vastuun niistä tasavallan presidentille* (vrt. *KM* 1975: 88, 154). Presidentti on usein osoittanut eduskunnalle suunnan pelkillä lausumillaan sitoen eduskunnan jo varhaisessa vaiheessa lausumissa tarkoitettujen toimien taakse. Kun eduskunta näin on tosiasiallisesti siirtänyt ratkaisuvaltansa ulkoasioissa presidentille (vrt. s. 229), on kysymys siitä, missä vaiheessa asiat tuodaan eduskuntaan,

käynyt koko lailla merkityksettömäksi. Samalla presidentille on eduskunnalta siirtynyt käytännöllisesti katsoen kokonaan se lainsäädäntövalta, mikä valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyy: eduskunnan muuntamistoimiin ei sisälly itsenäisen harkinnan mahdollisuutta.

Valtioneuvoston selonteko ja sen funktio. Presidentin ja eduskunnan uuteen suhteeseen liittyviä ilmiöitä on valtioneuvoston selonteko-instituution ottaminen valtiopäiväjärjestykseen vuonna 1969 (VJ 36.3 §). Valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon samoista asioista kuin tiedonannon. Ero tiedonantoon on siinä, että keskustelun jälkeen eduskunta päätöstä tekemättä siirtyy päiväjärjestykseen. Selonteko-instituution käyttöönottoa perusteltiin virallisesti sillä, että haluttiin luoda menettely, jonka puitteissa ulkopoliittisia kysymyksiä — jopa sellaisia jotka vielä ovat ratkaisematta — voidaan tuoda eduskunnassa keskusteltavaksi, eikä hallituksen kuitenkaan ole tarpeen »harkita sitä, haluaako se alistaa asemansa eduskunnan punnittavaksi silloin, kun se vasta seuraa jonkun tietyn asian kehittymistä ja suunnittelee vain alustavia toimenpiteitä sen osalta» (ks. HE 132/1969 vp; KM 1969: B 48, 5—6). Muodollisesti tämä piti yhtä tiedonanto-instituution alkuperäisten tarkoituksien kanssa. Mutta haluttomuudesta asettaa ministeristön asema vaakalaudalle ulkopoliittikan kysymyksissä silti tuskin oli kysymys. Tiedonantoa oli käytetty vain vähän ulkopoliittisissa kysymyksissä, koska hallitus ei ollut halunnut, että ulkopoliitikasta ehkä vallitsevat mielipideerot olisivat tulleet eduskunnan äänestyksissä mitattaviksi (Kuusi 1969, 49). Selonteko-instituutiosta jäi tämä riskimomentti pois: *eduskunta voi keskustella ajankohtaisista ulkopoliittikan kysymyksistä ottamatta niihin orgaanina kantaa*. Se, että eduskunta koki tällaisen vaihtoehdon tarpeelliseksi, tuskin todisti siitä, että se piti itseään keskeisenä ulkopoliittisena orgaanina.

Kirjallisuutta (VII.7.). Eduskunnan hyväksymisvaatimusta on valtiosopimusten osalta perusteellisimmin selvitetty *Kaira*, jonka teokseen Valtiosopimusten tekemisestä ja voimaansaattamisesta Suomen oikeuden mukaan (1932, 147 ss.) tämän jakson alkuosa pääasiallisesti perustuu. Muuta kirjallisuutta: *Puhakka*, Ulkovaltojen kanssa tehty. sopimukset, joissa on lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä (LM 1931), 290—301; *Korpela*, Suomen kauppasopimusneuvottelut (1966), 241—291; *Broms*, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (1967); *sama*, Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan toimivaltuudet ja niiden kehittäminen (LM 1967), 48—63; *Kuusi*, Eduskunta ja ulkopoliittikka, ja siihen liittyvät puheenvuorot (Hakalehdon ja Mikkosen

toim. teoksessa *Politiikan näköaloja*, 1969); *Saraviita*, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (1973); *Perttunen*, Päätöksenteko ulkoasioissa (Oker-Blomin toim. teoksessa *Millaiseksi perustuslaki?* 1976).

8. ESIMERKKITAPAUKSET: PRESIDENTTI JA VUODEN 1973 VAPAAKAUPPASOPIMUKSET

Hyvän kuvan presidentin johtavasta asemasta maan politiikassa yleensä ja erityisesti sen ulkopoliitikassa saamme tarkastelemalla presidentin osuutta vuonna 1973 Suomen ja Euroopan Talousyhteisön sekä Suomen ja Euroopan Hiili- ja Teräsyhteisön välillä allekirjoitettujen vapaakauppasopimusten (jälj. lyh. EEC-sopimukset) syntyyn. Kun näiden sopimusten voimaan tultuaan tiedettiin syvällisesti vaikuttavan sekä koko suomalaisen yhteiskunnan vastaiseen kehitykseen että myös maan kansainvälisiin suhteisiin (ks. esim. *Tuomioja* 1971; *Väyrynen* 1973), sopimushanke oli korostetusti sekä sisä- että ulkopoliittinen kysymys. Itse asiassa hanke havainnollisti sitä, ettei tarkan eron tekeminen ulko- ja sisäpolitiikan hoitamisen kesken ole mahdollista muualla kuin ehkä juridiikan piirissä.

EEC-hankkeessa tasavallan presidentti esitti poliittisesti keskeistä roolia, mutta ei toiminut vastoin eduskunnan tai valtioneuvoston enemmistön mielipidettä. Eduskunnan enemmistö oli ilmeisesti alusta lähtien hankkeen takana. Sitä vastoin eduskunta tietoisesti jätti vastuun asian »ulkopoliittisesta puolesta» tasavallan presidentille. Samoin tekivät ne ministeristöt, jotka vuosina 1970—73 hoitivat hallitusta, oli sitten kysymys parlamentaarisesta enemmistö- tai vähemmistöhallituksesta taikka ei-parlamentaarisesta hallituksesta. Presidentin asiaksi jäi harkita sopimusaloitteiden tarkoituksenmukaisuus, ne toimet joilla aloitteita ulkopoliittisesti tasapainotettiin ja kaikkien toimintojen ajoittaminen. Presidentti määräsi Suomen etenemisnopeuden hankkeen eri vaiheissa ja piti hankkeen koko ajan tiukasti käsissään. Presidentti oli *hankkeen poliittinen moottori*, joka saattoi — ainakin toistaiseksi — pysäyttääkin sen kehittelyn (toisin *Saraviita* 1975, 434).

Sopimushanketta hoitaessaan presidentti ei käyttänyt vain ulkoasiainvaltaa vaan muitakin valtuuksiaan, mitä ei saata pitää poikkeuksellisenä asiain-tilana; näin näyttäisi säännönmukaisesti olevan laita. Hoitaessaan asiakokonaisuuksia presidentti käyttää useampia valtuuksiaan rinnakkain tai peräkkäin; takana on lisäksi muidenkin valtuuksien *käyttömahdolli-*

suus. Sama koskee presidentin tosiasiallisten vaikutuskanavien käyttöä, josta siitäkin saamme EEC-hankkeen yhteydessä monipuolisen kuvan.

Hallitus antoi elokuussa 1961 tiedonannon Suomen suhtautumisesta Euroopan integraatiosuunnitelmiin (*ULA* 1961, 89), mikä *Apusen* mukaan (1977, 163) merkitsi suunnan ottamista kohti Euroopan Talousyhteisöä. Tätä yhtä paljon presidenttiin kuin eduskuntaan tukeutuvan vähemmistöhallituksen hyväksymää tiedonantoa tuskin voi ajatella annetuksi ilman tasavallan presidentin suostumusta. Kuusi vuotta myöhemmin, marraskuussa 1967, presidentti Kekkonen eräässä aikakauslehtihaastattelussaan määritteli Suomen lähivuosien kauppapoliittisen linjan:

»Meidän talouselämämme kehityksen kannalta olisi hyvin vahingollista, jos jäisimme taloudellisesti yhtyneen Länsi-Euroopan ulkopuolelle. (...) Ei riitä, että saamme suhteemme hoidetuksi Länsi-Euroopan integraatiojärjestelmän kanssa. On välttämätöntä, että samalla voimme ylläpitää taloudellisen yhteistyön Neuvostoliiton kanssa. (...) Efta-kysymys voitiin hoitaa vuonna 1960 tavalla, jossa sekä lännen että idän kauppaan liittyvät etumme voitiin saada saman katon alle. Samoilla edellytyksillä uskon voitavan aikanaan huolehtia maan eduista Euroopan taloudellisessa yhdentymisprosessissa.» (*Viikkosanomat* 1967: 43).

Presidentti antoi juuri lainatun lausuntonsa aikana, jolloin EEC:n pikainen laajeneminen oli sangen epätodennäköistä. Mutta kun asennoituminen laajentumiseen oli EEC-järjestössä muuttunut vuonna 1969 ja pohjoismaiden välinen ns. Nordek-hanke rauennut keväällä 1970, muut pohjoismaat valmistautuivat neuvottelemaan suhteistaan Euroopan Talousyhteisöön. Tällöin presidentti Kekkonen konkretisoi aikaisemmin esittämänsä toimintalinjan käytännön toimenpide-ehdotuksiksi. Valtiopäivien avajaispuheessa huhtikuussa 1970 presidentti totesi, että Euroopan markkina-asetelmien mahdollisesti muuttuessa EEC:n laajenemisen vuoksi »meidän on huolehdittava kilpailuedellytystemme säilyttämisestä myös tällä suunnalla» (*ULA* 1970, 17).

Presidentin puheen teksti luovutettiin Brysselissä välittömästi EEC:n komission puheenjohtajalle. Samalla Suomen edustaja ilmoitti, että Suomi oli kiinnostunut kauppasopimuksesta EEC:n kanssa ehdolla, ettei sopimus loukkaa Suomen puolueettomuutta (*Kumpulainen/Melin* 1971, 35). Tämän mukaisesti määriteltiin Suomen tavoitteet myös heinäkuussa 1970 muodostetun A. Karjalaisen II hallituksen ohjelmassa (*Hakovirta/Koskiahho* 1973, 314).

Marraskuussa 1970 presidentti päätti Suomen lausunnosta Brysselissä tapahtuvaa neuvottelunavausta varten EEC:n kanssa. Lausunnossa ilmoitettiin, ettei Suomi hakenut osallistumista EEC:n elinten toimintaan, vaan että »yhteisin järjestelyin olisi löydettävä sopivat puitteet esille tulevien kysymysten käsittelylle». »Kaupan vastavuoroisen vapauttamisen kautta tapahtuva taloudellisen yhteistyön kehittäminen», siis vapaakauppasopimuksen tekeminen Suomen ja EEC:n kesken, oli jo tässä vaiheessa Suomen tavoitteena (*Apunen* 1977, 329), vaikka siihen avauslausunnossa (*ULA* 1970, 140—141) vain ohimennen viitattiin.

Presidentti Kekkonen koetti — samaan tapaan kuin EFTA-kysymyksessä 1950/60-luvun vaihteessa (vrt. *Kekkonen* 1976, 169) — löytää EEC-kysymyksessä sellaisen ratkaisun, joka turvaisi myös taloudellisen yhteistyön jatkumisen ja yhteisymmärryksen Neuvostoliiton kanssa. Tähän hän pyrki käymällä yhdentymisasiasta keskusteluja Neuvostoliiton poliittisten johtohenkilöiden kanssa. Vierailtuaan tammikuussa 1971 Neuvostoliitossa presidentti mainitsi televisiohaastattelussa, että »näissä Euroopan talousyhteisön asioissa keskusteltiin hyvinkin paljon». Presidentti lisäsi, että Neuvostoliitto suhtautui varsin suurin epäilyksin taloudellisiin kansainvälisiin kauppaliittoihin (*ULA* 1971, 351).

Alustavien EEC-keskustelujen jatkuessa Brysselissä presidentti eritteli radio- ja televisiopuheessaan syyskuussa 1971 Suomen tavoitteleman kauppapoliittisen järjestelyn sisältöä ja poliittisia vaikutuksia. Hän myönsi, että tietyissä olosuhteissa pelkästään kaupallinen yhteistyö EEC:n kanssa voisi muodostaa uhkan puolueettomuuspolitiikallemme, »koska se voisi välillisesti saattaa maamme poliittiseen riippuvuussuhteeseen». Mutta presidentti vakuutti sopimukset laadittavan siten, että tällaiselta kehitykseltä suljettaisiin portit (*ULA* 1971, 84). — Varsinaiset neuvottelut EEC:n kanssa käynnistettiin joulukuussa 1971 (ks. esim. *HS* 1971: 337).

Seuraavana vuonna Suomen EEC-neuvottelut, joita koko ajan oli käyty presidentin huolellisen valvonnan alaisina, saatettiin päätökseen. Suomen ja EEC:n neuvottelijat pääsivät yhteisymmärrykseen solmittavan vapaakauppasopimuksen sisällöstä, ja sopimusluonnos vahvistettiin neuvottelijain nimikirjaimin. Neuvotteluista vastaava Suomen hallituksen jäsen saattoi 18. 7. 1972 ilmoittaa lehdistölle, että Suomi lähipäivinä allekirjoittaisi valmiiksi neuvotellun EEC-sopimuksen (*HS* 1972: 183). Ottaen huomioon presidentin tiukan otteen neuvotteluihin ministerin tuskin voi olettaa tehneen ilmoitustaan, ellei presidentti olisi ensin näyttänyt vihreää valoa. Ilmoitusta seuranneena päivänä Paasion sosialidemokraatti-

nen vähemmistöhallitus kuitenkin esitti eronpyyntönsä. Se perusteli eroaan sillä, ettei se vähemmistöhallituksena katsonut voivansa ottaa vastuuta sopimuksen allekirjoittamisesta. Allekirjoittamisen hallitus ilmoitti lykkääntyvän toistaiseksi (HS 1972: 184).

Myöhemmin on tullut julki, ettei presidentti sallinut sopimuksen allekirjoittamista tuossa vaiheessa (ks. *Kekkonen* 1976 a, 140). Saatamme siis olettaa presidentin kannan äkkiä muuttuneen ja hallituksen eronkin takana olleen presidentin aloitteen.

Eräiden tietojen mukaan Neuvostoliiton johtajat olisivat esittäneet elokuussa 1972 presidentti Kekkoselle epäilyksensä EEC-sopimusten vaikutuksesta Suomen ulkopoliittikkaan. He korostivat sitä tosiseikkaa, että kauppa säännöllisesti vie mukanaan politiikan. Samojen tietojen mukaan presidentti lupasi — sen tapauksen varalta että Suomi tekee EEC-sopimukset — ottaa henkilökohtaisesti vastuun siitä, että suhteet Suomen ja Neuvostoliiton välillä pysyvät hyvinä ja kehittyvät myönteisesti (ks. esim. *Apunen* 1977, 330—331). Kun presidentinvaali oli toimitettava jo puolentoista vuoden kuluttua, presidentti Kekkonen tosiasiaa kytki näin yhteen oman uudelleenvalintansa ja EEC-hankkeen (ks. kiertoaastattelu *Ydin* 1973: 1). On mahdollista, että juuri tämä takuuajatus oli saanut presidentti Kekkonen jo vuoden 1972 keväällä muuttamaan aiempaa kantaansa ja antamaan suostumuksensa uudelleenvalinnalleen vuonna 1974 päättävän toimikautensa jälkeen.

Presidentti Kekkonen näyttää kesällä 1972 tulleen siihen tulokseen, että enemmistöhallitus olisi sopivin myötävaikuttamaan EEC-sopimusten allekirjoittamispäätökseen, kun päätöksen aika tulisi (vrt. myös *Kekkonen* 1976 a, 122). Tässä tarkoituksessa hän pyrki eroa pyytäneen vähemmistöhallituksen tilalle saamaan sosialidemokraattien ja keskustan yhteishallituksen. Keskustapuolueen taivuttamiseksi mukaan hallitukseen presidentti kävi elokuussa 1972 tämän puolueen valtuuskunnan kokouksessa ja vaikutti puheenvuorollaan siihen, että puolueen kanta kääntyi yhteishallitukselle myönteiseksi (*Laakso* 1975, 279).

Marraskuussa 1972 presidentti käytti uudelleen julkisen puheenvuoron vakuuttaakseen kansalaisia EEC-linjansa oikeutuksesta. Hän sanoi mm.:

»Eikä yleensä mikään kaupallinen järjestely, jonka teemme lännen suunnalla, voi vastoin omaa etuamme suistaa meitä sellaiselle tielle, joka johtaisi taloudellisen yhteistyön edellytysten heikentymiseen idän suunnalla. Siitä pystymme kyllä huolehtimaan. Tahtoisinkin omana mielipiteenäni esittää, että jos tullisopimus EEC:n kanssa tehtäisiin ja myöhem-

min havaittaisiin, että se estäisi Suomen ja Neuvostoliiton kauppaa lisääntymästä niin kuin sen jatkuvasti tulee lisääntyä, on Suomen käytettävä EEC-sopimukseen sisältyvää kolmen kuukauden irtisanomisoikeuttaan.» (ULA 1972, 58; vrt. Kekkonen 1976 a, 125).

Presidentti Kekkonen vuonna 1974 päättyvää kolmatta toimikautta jatkettiin tammikuussa 1973 annetulla poikkeuslailla neljä vuotta (s. 55) Lakiehdotuksen hyväksymisen taakse (äänin 170—28) asettuivat eduskunnassa niin ne, jotka katsoivat presidentin toimikauden jatkumisen tärkeäksi Suomen ja Neuvostoliiton suhteiden kannalta, kun nekin, joille toimikauden jatkuminen ensisijaisesti turvasi Suomen EEC-sopimusten toteutumista (äänestyksestä ks. 1972 vp ptk 4467).

Toisen päähallituspuolueen, sosialidemokraattien, puolueenvaltuutti marraskuussa 1972 puolueen puoluetoimikunnan viemään EEC-sopimuksia koskevan ratkaisun päätökseen. Samalla se edellytti, että ratkaisua tehtäessä otetaan huomioon »yhteisymmärryksessä maan ulkopoliittisen johdon kanssa, asiaan vaikuttavat ulkopoliittiset näkökohdat» (*Sosialidemokraatit ja EEC*, 1973, 88). Puolue siirsi ulkopoliittisen vastuun ratkaisusta tasavallan presidentille. Presidentti taas puolestaan asettui sille kannalle, ettei sopimuksia allekirjoitettaisi, jos sosialidemokraattinen puolue sitä vastustaisi (tekijän havainto syksyltä 1972).

Päätöksen EEC-sopimusten allekirjoittamisesta presidentti Kekkonen teki 3. 10. 1973 pidetyssä esittelyssä. Ratkaisun yhteydessä presidentti saneli valtioneuvoston pöytäkirjaan lausuman, jossa hän tähdensi, että ratkaisu oli kauppapoliittinen. Vaikka Euroopan kauppapoliittiset asetelmat muuttuvat, presidentti sanoi, Suomen rauhantahtoinen ulkopoliittinen peruslinja, jonka kulmakivi on yya-sopimus, tulee säilymään muuttumattomana (VNptk 1973: X s. 4—5).

Kirjallisuutta (VII.8.). *Apunen*, Paasikiven—Kekkonen linja (1977), 324—334. — Vapaakauppasopimusten taustasta ks. myös esim. *Korpinen*, Suomi ja laajeneva EEC (Ulkopol 1973: 1); *Väyrynen*, EEC ja ulkopoliitiikka (1973).

9. PRESIDENTIN ULKOASIAINVALTA JA WIENIN YLEISSOPIMUS

Vuonna 1969 allekirjoitettiin Wienissä *kansainvälistä sopimusoikeutta koskeva yleissopimus*, jota voidaan pitää valtiosopimusten tekemistä — siis tavallaan kansainvälistä lainsäädäntömenettelyä — koskevana yleissää-

döksenä. Wienin yleissopimuksen allekirjoitti myös Suomen edustaja. Sopimus ei ole vielä kansainvälisesti voimassa; voimaantulo edellyttää, että tietty määrä valtioita on ratifioinut sopimuksen tai liittynyt siihen, mitä ei ole vielä tapahtunut. Suomessa sopimus esitettiin vuonna 1976 eduskunnalle (HE 87/1976 vp), joka 10. 5. 1977 hyväksyi sekä sopimuksen asianomaisilta osin että lakiehdotuksen niiden sopimusmääräysten voimaansaattamisesta, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Tämän teoksen painoon mennessä sopimusta ei ole vielä Suomen puolesta ratifioitu eikä voimaansaattamislakiehdotusta vahvistettu.

Wienin yleissopimus sisältää yksityiskohtaiset säännökset valtiosopimusten tekemisestä, voimaantulosta, noudattamisesta, soveltamisesta, tulkinasta, muuttamisesta, pätemättömyydestä, päättymisestä, tallettamisesta, rekisteröimisestä ynnä eräistä muista sopimus-instituutiolle merkityksellisistä seikoista. Se käsittää kansainvälisen oikeuden laajan kodi-fikaation, johon on pyritty kokoamaan niitä kansainvälisen tapaoikeuden (tai käytännön) sääntöjä, joita valtiosopimuksia tehtäessä on noudatettu. Lisäksi yleissopimukseen on otettu määräyksiä, joiden tarkoituksena on kansainvälisen sopimusoikeuden kehittäminen.

Seuraavassa käsitellään Wienin yleissopimuksen määräyksiä kahdessa tärkeässä kohdassa: 1) kenellä on kelpoisuus ilmaista valtion sitoutuminen sopimukseen (valtion sitoutumistahto), ja 2) mitä seuraamuksia on sitoutumista koskevien valtionsisäisten toimivalta- ja menettelytapanormien sivuuttamisesta.

Sitoutumisen ilmaisemiskelpoisuus. Jotta valtiosopimus voitaisiin tehdä, täytyy kullakin sopimusvaltioista olla orgaani, jolla on kelpoisuus toimia valtion puolesta niin, että sen toiminta luetaan valtion toiminnaksi. Kansainvälistä oikeutta kiinnostaa valtion sitoutumisen ilmaiseminen enemmän kuin se, miten sitoutumistahdon muodostamisesta ja ilmaisemisesta valtionsisäisesti päätetään. On kaksi päävaihtoehtoa sitoutumisen ilmaisemiskyvyn sääntelemisessä: 1) sääntely jätetään kunkin valtion valtionsisäisen oikeuden varaan, ja 2) sääntely jätetään kansainvälisen oikeuden varaan.

Suomen HM 33 §:ssä säädetään siitä, kuinka päätetään valtion sitoutumistahdon muodostamisesta ja ilmaisemisesta. Mutta HM 33 § viittaa myös valtioiden välisten suhteiden tasolle: se osoittaa tasavallan presidentin orgaaniksi, jolla on Suomen puolesta *ius repraesentationis*, kyky (kelpoisuus) sitoutumisen ilmaisemiseen (vrt. s. 216). Valtionsisäisesti tosin

ilmaisemistoimi, kuten ratifiointiasiakirjan allekirjoittaminen ja vaihtaminen, voidaan nähdä toimenä, joka on muodollisesti mutta ei asiallisesti tärkeä; se on — kuten presidentin vahvistaman lakiehdotuksen allekirjoittaminen — presidentin päätöksen voimaantulon edellytyksenä (vrt. HM 34.2 ja s. 115). Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ilmaisemistoimen suorittaminen ei enää ole samalla tavoin vallankäyttöä kuin sitoutumistahdon muodostamista ja ilmaisemista koskevat päätökset; valtiosääntöoikeudellisesti ilmaiseminen on jo liitännäinen toimi.

Toisin on kansainvälisen oikeuden kannalta: sitoutumisen ilmaisemisen käsittävä toimi on se, jonka kautta kansainvälinen sopimus syntyy.

Sitoutumisen ilmaisemiseen oikeutetuista säädetään Wienin yleissopimuksen 7.2 artiklassa: »Tehtävänsä (engl. functions) nojalla ja tarvitsematta esittää valtuutusta seuraavien henkilöiden katsotaan edustavan valtiotaan: a) Valtion päämiehet, hallituksen päämiehet sekä ulkoasiainministeri kaikkien valtiosopimuksen tekemiseen liittyvien tehtävien (engl. acts) osalta. (...)» Lisäksi diplomaattisten edustustojen päälliköillä ja eräillä muilla henkilöillä on erinaisissa tilanteissa rajoitettu asemavaltuus edustaa valtiotaan. Muuten perustuu oikeus valtion edustamiseen (= sitoutumisen ilmaisemiseen) asianmukaiseen valtakirjaan, ellei erityisistä seikoista muuta johdu.

Siinä hallituksen esityksessä, jolla yleissopimus annettiin eduskunnan hyväksyttäväksi, lausuttiin, että sopimuksen 7.2 artiklan tarkoituksena »ei ole sinänsä laajentaa sopimuksentekovaltaa, vaan ainoastaan keventää sopimuksentekomenettelyyn liittyviä muodollisuuksia luopumalla valtakirjan esittämiskaavimuksesta». Epäilysten välttämiseksi hallitus kuitenkin ilmoitti olevan tarkoituksena »antaa ratifiointiin yhteydessä selitys, jossa todetaan, että toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu Suomessa tasavallan presidentille ja että yleissopimus ei tältä osin muuta valtiosääntöä» (selityksen, ts. varauman, antamismahdollisuudesta Wienin yleissopimukseen ks. *Castrén* 1969, 744).

Yleissopimuksen 7.2 artikla ei riistä tasavallan presidentiltä kansainvälistä edustuskelpoisuutta, mutta se vahvistaa pääministerille ja ulkoasiainministerille yhtäläisen edustuskelpoisuuden: kullakin näistä kolmesta on yleissopimuksen mukaan yhtäläinen kelpoisuus ilmaista sopimukseen sitoutuminen ilman valtakirjaa ja allekirjoittaa Suomen sitoutumisen ilmaisemiseen oikeuttava valtakirja. *Kansainvälisen* oikeuden kannalta sopimus ei muuta tähänastista tavanomaisoikeudellisesti noudatettua käytäntöä (näin myös *prol* 1/HE 87 (1976 vp)/1977 vp). Suomen

osalta tuon käytännön noudattaminen tosin on ollut poikkeuksellista (ks. s. 220), eikä Wienin sopimus luonnollisestikaan velvoita Suomea luopumaan täällä pääasiallisesti noudatetusta valtakirjakäytännöstä (*prol* 1/1977 vp). Jos taas *valtionsisäisen* oikeuden kannalta lähemme siitä, että päätökset Suomen sitoutumistahdon muodostamisesta ja ilmoittamisesta tehdään HM 33 §:ssä ja 34 §:ssä määrätyin tavoin, ei kansainvälisen edustuskelpoisuuden vahvistaminen 7.2 artiklassa määritellyille toimielimille sinänsä ole ristiriidassa sen kanssa, että tasavallan presidentille HM 33 §:n mukaan kuuluu valta päättää Suomen suhteista ulkovaltoihin.

Valtionsisäisten toimivalta- ja menettelytapanormien loukkaaminen. Yleissopimuksen 7.2 artikla antaa sopimusvaltioille — kuten englantilainen *Sinclair* (1973, 31) toteaa — yleisen oikeuden olettaa, että valtionpäämiehet, hallituksen päämiehet ja ulkoasiainministerit ovat *ex officio* valtionsa puolesta oikeutettuja sitoutumaan kaikkiin niihin sopimuksiin, joihin he käytännössä sitoutuvat, katsomatta siihen, mitä valtionsisäisessä oikeudessa heidän toiminnastaan säädetään. Valtion oikeus vedota siihen, että valtionsisäistä toimivalta- ja menettelytapanormia on loukattu, rajoitetaan yleissopimuksen 46 artiklassa suhteellisen suppeaksi.

Kokonaisuudessaan Wienin yleissopimus on osoituksena siitä, että kauan keskenään taistelleista kahdesta koulukunnasta on valtiosääntöjen merkitystä korostava jäänyt alakynteen ja *kansainvälisten suhteiden tärkeyttä* korostava koulukunta päässyt voitolle (*Sinclair* 1973, 89—91). *Eliasin* (1974, 144—146) mukaan Wienin yleissopimuksessa omaksuttu ratkaisu vastaa *dualistista* käsitystä kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden suhteesta (s. 207).

Mainittu ratkaisu näkyy muun ohessa yleissopimuksen 46 artiklassa. Jos kysymys siitä, miten valtion sitoutumistahto muodostetaan ja miten sen ilmaisemisesta päätetään on valtionsisäinen (valtiosääntöoikeudellinen) ongelma, on vastaava kansainvälinen (kansainvälisoikeudellinen) ongelma se, *onko ja missä tapauksessa sopimusvaltio velvollinen varmistumaan, että toisen valtion sitoutumisesta on päätetty valtiosäännön mukaisella tavalla.* Yleissopimuksen 46 artiklassa säädetään tästä: »1. Valtio ei voi mitätöidäkseen antamansa suostumuksen vedota siihen, että sen suostumus noudattaa valtiosopimusta on ilmaistu loukkaamalla sen sisäisen oikeuden valtiosopimuksentekokelpoisuutta koskevia määräyksiä, ellei loukkaus ole ilmeinen ja koske sen merkitykseltään perustavan laatuista sisäisen oikeuden sääntöä. 2. Loukkaus on ilmeinen, mikäli se on

puolueettomasti katsoen selvä jokaiselle valtiolle, joka itse menettelisi asiassa tavanomaisen käytännön ja vilpittömän mielen vaatimusten mukaisesti.» Määräyksillä »valtiosopimuksentekokelpoisuudesta» (engl. competence to conclude treaties) tarkoitetaan edellä olevassa valtiosäännön määräyksiä siitä, millä orgaaneilla on ja millaisia menettelytapoja noudattamalla valta muodostaa valtion sitoutumistahto ja päättää sen ilmaisemisesta sekä ilmaista se (ks. *Sinclair* 1973, 90—91).

Sitoutumalla Wienin yleissopimukseen valtiot — myös Suomi — lupuvat suurelta osalta oikeudestaan tulevaisuudessa vedota siihen, että sitouduttaessa sopimukseen valtionsisäisiä säännöksiä on loukattu. Tuollaisien sisäisten säännösten ryhmään, jota 46 artikla tarkoittaa, kuuluvat esimerkiksi HM 34 §:n säännökset presidentin päätöksentekotavasta sekä HM 33 §:n säännös eduskunnan hyväksymisen hankkimisesta erinäisille valtiosopimuksille.

Esimerkki valtionsisäisten säännösten sivuuttamisesta: Rytin selitys v. 1944. Esimerkin tapauksesta, jossa olisi voinut nousta kysymys valtionsisäisten normien noudattamatta jättämisen kansainvälisoikeudellisista vaikutuksista, tarjoaa presidentti Rytin 26.6.1944 Saksan hallitukselle antama selitys, joka kulkee ns. Ribbentrop-sopimuksen nimellä. Selityksen ydinosa kuului seuraavasti: »Huomioonottaen sen aseveljeysavun, jota Saksa antaa Suomelle sen nykyisessä vaikeassa asemassa, selitän Suomen tasavallan presidenttinä, etten muutoin kuin yhteisymmärryksessä Saksan valtakunnan hallituksen kanssa tee rauhaa Neuvostoliiton kanssa enkä salli nimittämieni Suomen hallitusten tai kenenkään muun ryhtyä aselepoa tai rauhaa koskeviin keskusteluihin tahi näitä tarkoituksia palveleviin neuvotteluihin ilman Saksan valtakunnanhallituksen kanssa saavutettua yhteisymmärrystä.» Selityksen antamista olivat edeltäneet oikeudelliset selvittelyt, joissa oli päädytty siihen, ettei presidentti olisi voinut tehdä vastaavan sisältöistä, Suomen valtiota ja seuraajiaan velvoittavaa valtiosopimusta ilman eduskunnan suostumusta (vrt. HM 33 §), ja poliittiset selvittelyt, jotka osoittivat, ettei eduskunta olisi antanut hyväksymistään tuon sisältöiselle sopimukselle. Selitys oli sitoumuksen luontoinen; vaikka se annettiin yksipuolisena, siinä viitattiin Saksan hallituksen tarjoamaan aseelliseen (joukot ja sotamateriaali) sekä muuhunkin apuun (viljatoimitukset). Tosiasiassa kysymys oli *kansainvälisestä välipuheesta*. — Ministeristön enemmistö suosittelee selityksen antamista, ja päätös antamisesta tehtiin presidentin esittelystä. Valtionsisäisten normien vuoksi välipuhe sai presidentin antaman yksipuolisen ja henkilökohtaisen selityksen muodon. Hallituksen juridinen neuvonantaja tri Erik Castrén katsoi, että tällaista muotoa käyttäen eduskunnan hyväksyminen voitiin jättää hankkimatta ja että selitys vain velvoitti presidentti Rytin henkilökohtaisesti, eikä Suomen valtiota. Oikeuskansleri ei esittänyt asiasta huomautuksia.

Selityksen sisältävä asiakirja jäi lopuksi vaille ulkoasiainministerin varmennusta — otaksuttavasti ministerin itsensä aloitteesta. — Tosiasiassa vahvoja syitä voidaan esittää sen puolesta, että *selitys perusti sellaisen kansainvälisen velvoitteen, johon presidentti Rytillä ei ollut oikeutta sitoutua ja samalla sitoa Suomen valtiota edes omaksi toimikaudekseen ilman eduskunnan suostumusta*. Käytännössä asia ratkesi siten, että presidentin-vaihdoksen jälkeen presidentti Mannerheim ilmoitti Saksan hallitukselle, ettei hän katsonut Rytin antaman selityksen velvoittavan itseään. — Asiaa ei ole perusteellisesti analysoitu oikeudelliselta kannalta; selvittelyt sotasyyllisyysoikeudenkäynnissä perustuivat taannehtivaan erikoislakiin. — Rytin selityksen teksti, jäljennös asianomaisesta valtioneuvoston pöytäkirjasta ja Erik Castrénin lausunto sisältyvät *Sotasyyllisyysoikeuden pöytäkirjojen I osaan, s. 70—74, VA*. Ks. myös Erik Castrénin presidentin oikeudesta päättää sodasta ja rauhasta 15. 4. 1943 antamaa lausuntoa, Risto Rytin kokoelma, kansio 37, VA. — Asian vaiheita kuvaavat mm. *Tanner*, Suomen tie rauhaan (1952), 283—307; *Linkomies*, Vaikkea aika (1970), 349—361; *Voionmaa*, Kuriiripostia 1941—1946 (1971), 359—381; *Soikkanen*, Sotajan valtioneuvosto (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 II, 1977), 200—212.

Wienin yleissopimuksen 46 artiklassa kehitettyyn loukkauksen »ilmeisyyden» vaatimukseen sisältyy se ajatus, *etteivät valtioiden edustajat ole velvollisia tuntemaan toisten valtioiden valtiosääntöjen yksityiskohtia* (sitoutumiskompetenssin osalta). Eduskunnan perustuslakivaliokunta näyttää ymmärtäneen ratifioinnin yhteydessä annettavan selityksen (varauman) siten, että selityksen tarkoituksena on pelastaa Suomen presidentin ulkoasiainvallan yksinomaisuus (pääministeriin ja ulkoasiainministeriin nähden) loukkauksen »ilmeisyyden» piiriin. Tässä ei ole mahdollisuutta keskustella siitä, tuleeko presidentin toimivallan yksinomaisuus selityksen antamisella »puolueettomasti katsoen selväksi jokaiselle valtiolle» (vrt. *Sinclair* 1973, 89—91). Todettavaksi jää, ettei perustuslakivaliokunta — eikä hallitus — ole kantanut huolta esimerkiksi niiden valtiosääntöjen säännösten sivuuttamisesta, jotka koskevat eduskunnan osallistumista valtiosopimusten tekemiseen.

Wienin sopimus ja Suomen perustuslait. Muuttaako Wienin yleissopimus Suomen valtiosääntöä, kun Suomi on sopimuksen ratifioinut, sopimus tullut kansainvälisesti ja asianomainen voimaansaattamislaki valtiosääntöisesti voimaan? Vastaus voidaan aloittaa toistamalla, että yleissopimuksen 7.2 ja 46 artiklaa voidaan Suomen näkökulmasta lukea seuraavasti:

1) kelpoisuus ilmaista sopimukseen sitoutuminen on valtion eräillä muillakin toimielimillä kuin tasavallan presidentillä; ja

2) yleissopimuksella Suomi luopuu kansainvälisissä suhteissaan suu-
relta osalta oikeudestaan vedota sitoutumispäätöksen syntytapaa sää-
nöstävien normien loukkaamiseen.

Jyrkän dualistisesti — Suomessa perinteisesti vallinnutta ideologiaa seuraten — voidaan ajatella, että 7 ja 46 artikla koskevat *vain valtioiden kansainvälisoikeudellisia suhteita*; niillä ei ole mitään tekemistä valtionsisäisen oikeusjärjestyksen kanssa. Yleissopimus selvästi edellyttää, että eri valtioissa on olemassa toisistaan poikkeavia sopimukseen sitoutumista koskevia säännöstöjä (näistä ks. *Holloway* 1967, 151 ss.). Valtionsisäisten sanktiojärjestelmien varaan jää niiden säännöstöjen faktisen noudattamisen turvaaminen. Tästä seuraisi, että — sikäli kuin 7 ja 46 artiklasta on kyse — yleissopimuksen ratifiointiin ei olisi tarvittu eduskunnan hyväksymistä eikä sopimusta olisi tarpeen erityisellä lailla valtionsisäisesti voimaansaattaa.

Hallitus sekä eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta valitsivat kuitenkin toisen linjan. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan suostumus oli tarpeen, koska »yleissopimukseen sisältyy valtiosopimusten tekomenettelyä, sitovuutta, pätemättömyyttä, päättymistä ja riitojen ratkaisumenettelyä koskevia ja siis *lainsäädännön alaan* [kurs. AJ:n] alaan kuuluvia määräyksiä» (*prvl* 1/1977 vp). Mutta kun valiokunta samalla katsoi, ettei asianomaisen voimaansaattamislain hyväksymisessä ollut käytettävä VJ 67.1 ja 69.1 §:n säännöstämää supistettua perustuslainsäädäntöjärjestystä, tämä on käsitettävä niin, etteivät yleissopimuksen säännökset olleet ristiriidassa sen enempää HM 1 §:n suvereenisuussäännöksen (siitä ks. *Kaira* 1932 a, 189—199, erit. 194—196, ja *Saraviita* 1973, 246—249, 293—294) kuin HM 33 §:n ja VJ 69 §:n ulkoasiainvaltaa koskevien säännösten kanssa, eivätkä yleensääkään minkään perustuslainsäädännön kanssa. Vallitsevan käytännön (vrt. s. 315) huomioon ottaen tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen valinta implikoi sitä, että voimaansaattamislaki voimaantullessaan syrjäyttäisi jonkin valtiosäätöön kuuluvan *tavallisen lain* tasoisen säännöksen. Mikä tällainen säännös olisi, ei käy selville valtiopäiväasiakirjoista.

Wienin yleissopimukseen yhtymisellä ja sen säännösten valtionsisäisellä voimaansaattamisella ei ole ollut tarkoitus muuttaa Suomen valtionorgaanien perustuslaissa säädettyjä toimivaltasuhteita. Sopimuksen tosiasialli-

nen vaikutus voi kuitenkin olla toinen. On olemassa kiistaton *tendenssien ristiriita* yleissopimuksen ja Suomen perustuslakien kesken. Edellinen suosii vapaita päätöksentekemuotoja, eduskunnan sivuuttamista ja ministerien rinnastamista ulkoasiainhoidossa tasavallan presidenttiin, jälkimmäiset eivät sitä tee. Tulevaisuudessa jää nähtäväksi, mitä edellisen suuntauksen kansainvälinen voimistuminen merkitsee Suomen presidentin asemalle ulkoasiainhallinnossa.

Eduskunnassa käytetty järjestys Wienin yleissopimusta käsiteltäessä jättää tarpeettoman avoimeksi tulkinnallisille keinotteluille, mikä oikeus-tila vallitsee ulkoasiainhoidon alalla sen jälkeen, kun yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan ja käynyt Suomea ja Suomessa velvoittavaksi. Selkeämpi vaihtoehto tässä mielessä olisi ollut esimerkiksi yleissopimuksen voimaansaattaminen *pelkästään asetuksella*, mikä olisi korostanut sopimuksen vaikutusten suuntaamista pelkästään valtioiden välisten suhteiden tasolle.

Kirjallisuutta (VII.9.). *Castrén*, Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (LM 1969), 731—744; *Sinclair*, The Vienna Convention on the Law of Treaties (1973); *Brownlie*, Principles of Public International Law (1973), 584 ss. — *Hollowayn* laaja esitys, Modern Trends in Treaty Law (1967), on kirjoitettu niiden ajatusten puolustukseksi, jotka sittemmin Wienin yleissopimusta hyväksyttäessä jäivät tappiolle.

VIII VIRKANIMITYS- JA SOTILASKÄSKYASIA

1. VIRKAMIESTEN NIMITTÄMINEN JA VAPAUTTAMINEN

A. Presidentin valtuudet

Presidentin valta nimittää virkaan. Autonomian aikana keisari täytti korkeimmat virat Suomessa. Syksyllä 1917 näiden virkojen täyttäminen suurelta osalta siirrettiin senaatin talousosastolle, jolla se pysyi myös valtionhoitajakauden ajan. Siirto ei ollut periaatteellinen ratkaisu, vaan sen takana oli yritys sovittaa suomalaisia ja venäläisiä kantoja korkeimman vallan käytöstä. Senaatin talousosasto oli Suomen ylimpänä kotimaisena hallituselimenä ainoa kansallinen taho, jolle nimitysvaltaa voitiin siirtää, ellei sitä haluttu antaa eduskunnalle.

Samaan aikaan, syksyllä 1917, perustuslakikomitea esitti hallitusmuotoehdotuksessaan, että »ylempäin virkamiesten» nimittämisoikeus pidätettäisiin tasavallan presidentille. Komitealle riitti perusteluiksi viittaus toisaalta autonomian aikana vallinneeseen nimitysasiain järjestykseen, toisaalta siihen, »miten ehdotuksessa yleensä toimivalta ylimpään hallituselinten kesken on jaettu» (KM 1917: 11, 46—47). Jälkimmäinen viittaus presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivallanjakoon voitaneen tulkita siten, että ylempäin virkojen täyttäminen oli kuuluva tasavallan presidentille, koska tälle muutenkin oli pidätetty tärkeämmät asiat kuin valtioneuvostolle. Vaille eduskunnan enemmistön kannatusta jäi siten vasemmiston vielä keväällä 1919 puoltama mielipide, jonka mukaan virkamiesten nimittämisen järjestystä ei olisi pitänyt sitoa perustuslain säännöksiin (ks. esim. *Vastal II/prvm 2/HE 17/1919 vp*), mikä olisi pitänyt tien avoinna tärkeidenkin nimitysten uskomiseen tavallisella lailla valtioneuvostolle, kenties eduskunnallekin.

Valta nimittää valtiokoneiston tärkeimpiin virkoihin on vuoden 1919 hallitusmuodossa ja eräissä muissa säädöksissä pidätetty tasavallan presidentille. Eräillä aloilla, kuten ulkoasiain- ja puolustushallinnossa, pre-

sidentin nimitymisvalta selvästi ulottuu johtavan virkamiesryhmän ulkopuolelle.

Presidentti nimittää suoraan hallitusmuodon nojalla oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin, Helsingin yliopiston kanslerin ja professorit, (Espoon) teknillisen korkeakoulun professorit, korkeimpien oikeuksien presidentit ja muut jäsenet, hovioikeuksien presidentit ja muut jäsenet, keskusvirastojen päälliköt ja muut jäsenet, maaherrat, presidentin kanslian virkamiehet, valtioneuvoston ja korkeimpien oikeuksien esittelijät, lähettiläät ja lähetetyt konsulit sekä puolustusvoimien upseerit (HM 87 ja 90.2 §). Lisäksi presidentti nimittää *erinäisten säädösten nojalla* mm. Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja muut jäsenet (AsK 365/25, muut. 440/38, 23.1 §), kansaneläkelaitoksen hallituksen puheenjohtajan ja muut jäsenet (AsK 593/56, muut. 41/73, 48.1 §), muiden valtion yliopistojen ja korkeakoulujen professorit (esim. AsK 637/74, 53 §), Suomen Akatemian tutkijaprofessorit (AsK 872/69, 19.2 §), ulkomaanedustuksen muutkin viran haltijat kuin lähettiläät ja lähetetyt konsulit (AsK 159/64, 10.1 §) sekä lääninneuvokset (AsK 751/75, 8 §).

Virkanimityksiin nähden pääsääntönä voidaan pitää — korkeimpia virkoja koskevia nimityksiä lukuunottamatta — että valtioneuvoston kanta määrää niiden sisällön. Presidentin vaikutus (ja presidentin kannan huomioonottaminen) näyttäisi nimitysasioissa kuitenkin olevan huomattavasti yleisempää kuin esimerkiksi lainsäädäntövallan käytössä. Valtioneuvoston nimitymisvaltuuteen (HM 36 §) virkanimitysvalta rinnastuu siinä, että presidentillä on virkanimityspolitiikallaan mahdollisuus lisätä henkilökohtaista vaikutusvaltaansa (vrt. s. 177; ks. myös *Heiskanen* 1977, 50).

Presidentin nimitymisvallan rajoitukset: kelpoisuusehdot. Presidentin nimitymisvallalle hallitusmuoto sekä jo itsessään asettaa rajoituksia (nimitettävän kansalaisuus, HM 84.1 §) että sallii lailla tai asetuksella — siis myös presidentin omin toimin — asetettavan rajoituksia nimitettävältä vaadittavien kelpoisuusehtojen muodossa (opinnäytteet, HM 85 §). Käytännössä hallitusmuodon ei ole katsottu estävän sitä, että nimitymisvaltaa rajoittavien kelpoisuusehtojen joukkoon otetaan muitakin kuin hallitusmuodossa nimenomaan mainittuja, siis kansalaisuutta ja opinnäytteitä koskevia, ehtoja.

Enin osa kelpoisuusehdoista on säädetty asetuksella, jollaisen muuttaminen on presidentin omassa harkinnassa. Lailla säädettyistä muodolli-

sista kelpoisuusehdoista (esim. kielitaito, ks. AsK 149/22) presidentillä on valta antaa vapautus, jos asianomaisessa laissa yleensä annettu mahdollisuus erivapauden saamiseen kelpoisuusehdoista (HM 29.2 §; vrt. AsK 149/22,5 §). Myös asetukseen, jossa säädetään muodollisista kelpoisuusehdoista, voidaan ottaa säännös presidentin oikeudesta antaa erivapaus näistä ehdoista (*Merikoski* 1937, 246); muuten erivapauden antaminen kuuluu HM 85 §:n nojalla valtioneuvostolle.

Erinäisissä tapauksissa kelpoisuusehdot on asianomaisessa säädöksessä ilmaistu tavalla, joka jättää nimittäjälle runsaasti harkinnan varaa (vrt. *ibid.* 266—267). Tällaisten ei-muodollisten kelpoisuusehtojen tosiasiallinen merkitys presidentin nimittämism vallan rajoittajana riippuu käytännössä muun ohessa siitä, minkä kannan oikeuskansleri nimitysasian valmistelun yhteydessä yksittäistapauksessa omaksuu kelpoisuusehdon sisältävän säännöksen tulkinnasta (vrt. s. 132).

Harkinnanvaraisia kelpoisuusehtoja. Esimerkkejä joustavia oikeusnormeja sisältävästä kelpoisuusehtojen sääntelystä: a) Korkein oikeus: »Presidentiksi ja (...) jäseniksi (...) nimittää tasavallan presidentti oikeamielisiä ja lainoppineita henkilöitä, joilla on *taitoa ja kokemusta tuomarin toimissa.*» (AsK 74/18, 2.1 §) b) Sisäasiainministeriö: »Kelpoisuusehtona vaaditaan (...) kansliapäällikön sopimuspalkkaiseen virkaan siihen soveltuva korkeakoulun loppututkinto ja *hyvä perehtyneisyys hallintotehtäviin; (...).*» (AsK 72/73, 34 §) c) Läänihallitus: »Maaherralta vaaditaan, että hän on *taitavaksi tunnettu* sekä että hän on *perehtynyt hallintotoimintaan ja osoittanut hyvää hallintokykyä.*» (AsK 188/55, 52.1 §)

Presidentin nimittämism vallan rajoitukset: erityinen nimittämismenettely. Joissakin tapauksissa erityinen nimittämismenettely rajoittaa presidentin toimivaltaa. Erinäisistä viroista on säädetty, että virkaan saadaan nimittää vain se, joka sitä määräajan kuluessa on *hakenut* ja että presidentti on nimittämism valtaansa käyttäessään sidottu alemman viranomaisen tekemään *ehdollepanoon*: virkaan saadaan nimittää vain yksi kolmesta ehdolle pannusta henkilöstä. Virkaehdotuksen perusteella presidentti nimittää mm. hovioikeuksien jäsenet (HM 89.1 §) ja — pääsääntöisesti — valtion yliopistojen ja korkeakoulujen professorit (esim. AsK 228/24 muutoksineen).

Joistakin viroista taas on säädetty, että presidentti täyttää ne toisen viranomaisen (esim. valtioneuvoston tai korkeimman oikeuden) tekemän *virkaesityksen* jälkeen. Esityksestä täytettäviä ovat mm. korkeimpien oikeuksien jäsenen, keskusviraston päällikön, maaherran ja erilaiset val-

tiöneuvoston esittelijän virat sekä puolustusvoimien korkeimmat virat (HM 87 §; PLA 67 §:n 1 k.). Virkaesitys ei oikeudellisesti sido tasavallan presidenttiä. Se on itse asiassa vain suositus presidentille siitä, kuka virkaan olisi nimitettävä.

Nimitysasiat presidentti ratkaisee yleensä valtioneuvostossa *presidentin esittelyssä*, eräät niistä kuitenkin valtioneuvoston ulkopuolella *sotilaallisten nimityksien esittelyssä* (s. 119). Myös ne nimitysasiat, joista ei virkaehdotusta eikä -esitystä tehdä, kuten oikeuskanslerin, korkeimpien oikeuksien presidenttien ja puolustusvoimain alempien upseerien nimittämisestä koskevat, *valmistellaan asianomaisessa ministeriössä* tai — upseerien osalta — *pääesikunnassa*. Ellei valtioneuvosto tee virkaesitystä, eikä kysymyksessä ole valtioneuvoston ulkopuolella ratkaistava nimitysasia, asia kuitenkin käsitellään valmistavasti valtioneuvoston yleisistunnossa, jossa tosin muodollisesti vain päätetään, että nimitysasia esitellään tasavallan presidentille (s. 111). Ministerille kuuluu tällaisessakin tapauksessa tehdä presidentin esittelyssä ehdotus siitä, kuka virkaan on nimitettävä.

Presidentin valta vapauttaa virasta. Vuoden 1919 hallitusmuoto jätti — tuomareita lukuunottamatta — varsinaisesti sääntelemättä niiden virkamiesten virasta vapauttamisen, joiden nimittämisestä siihen otettiin säännöksiä. HM 91.2 § edellytti virkamiesten virassapysymisoikeudesta annettavaksi eri säännöksiä, ja laissa hallitusmuodon täytäntöönpanosta (9 §) määrättiin, että ennen näiden säännösten antamista asiasta jäivät voimaan — muiden kuin tuomarien osalta — entiset säännökset. Uusia säännöksiä saatiin vuonna 1926 annetussa laissa (VirkamL), joka varsinaisesti koski virkamiesten oikeutta pysyä virassaan, mutta joka samalla tuli sääntelemään myös sitä, millä orgaanilla oli oleva toimivalta virasta vapauttamiseen. Tästä laista voidaan päätellä, ettei presidentin nimittämisvaltaan automaattisesti liity valtaa vapauttaa asianomaisesta virasta (vrt. *Kastari* 1945, 499; *Jyränki* 1967, 160—161). *Presidentillä ei ole oikeutta vapauttaa kaikkia niitä virkamiehiä, jotka hän nimittää.*

Vanhastaan, autonomian aikana, keisarilla oli ollut valta hallintotoimin vapauttaa virasta erinäiset ns. luottamusmiehet, toisin sanoen sellaisten virkojen haltijat, jotka hän nimitti ilman hakemusta ja virkaehdotusta (*Lvk* 1918: 3, 15). Näiden joukossa olivat, muiden ohella, senaattorit. Vuoden 1926 lailla luottamusvirkamiesten piiriä kavennettiin entisestään: presidentin vapautettavaksi hallintotoimin jäivät ne virkamiehet,

joille nimittämiskirjaksi oli annettava avoin kirje. Tällaisen nimittämiskirjan tulivat saamaan ne virkamiehet, joiden viralla oli »poliittinen luonne» (Lvk 1918: 3, 29).

Avoimella kirjeellä nimitetyt virkamiehet. Nimittämiskirjaksi saavat avoimen kirjeen: oikeuskansleri ja apulaisoikeuskansleri, Helsingin yliopiston kansleri, maaherra, tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö ja linnanvouti, hallinnollisen keskusviraston päällikkö, ulkoasiainhallinnon viranhaltija, puolustusvoimain upseerinviran haltija, Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtaja ja jäsen sekä kansaneläkelaitoksen hallituksen puheenjohtaja ja jäsen. Ks. AsK 202/26, 1.2 §; 203/26, 2 §; 679/73; 365/25, muut. 440/38, 23.1 §; 594/56, 3 §.

Presidentillä on valta vapauttaa avoimella kirjeellä nimitetty virkamies, »kun yleinen etu sitä vaatii» (VirkamL 2.1 §). Lainvalmistelukunta viittasi vuonna 1918 — kuten edellä mainittiin — näiden virkamiesten virkojen poliittiseen luonteeseen, mutta selitti samalla, ettei virasta vapauttaminen saanut tapahtua »puoluenäkökohtien perusteella taikka muuten mielivaltaisesti ja ilman riittävää perustetta» (Lvk 1918: 3, 24 av. 1). Tämä perustelujen tosiasiallinen ristiriitaisuus, jonka taakse häipyä VirkamL 2.1 §:n varsinainen ratio, on ehkä osaltaan vaikuttanut siihen, että »yleistä etua» vapauttamisperusteena on käytännössä tulkittu melko suppeasti ja VirkamL 2.1 §:n mukaista vapauttamisvaltuutta käytetty varsin harvoin, pääasiassa reaktioksi virkamiesten syytejuttuihin ja alkoholisoitumiseen (vrt. Huttunen 1969, 90 ss.; Tarjanne 1934, 179—180).

Sopimuspalkkaisten virkamiesten nimittäminen ja vapauttaminen. Aikaa myöten erinäiset valtion virat — joukossa myös niitä jotka tasavallan presidentti täyttää — on muodostettu sopimuspalkkaisiksi (ks. AsK 1030/42, muut. 266/58, 6 §; AsK 36/43, muut. 622/70, 2 §; ks. myös Tarjanne 1943, 134—136). Näihin virkoihin viranhaltijat asetetaan *sopimuksen perusteella*, jolla samalla määrätään virkasuhteen ehdot. Nykyisin valtiolla on yli 700 sopimuspalkkaista virkaa (Modeen 1976, 47); niiden joukossa on mm. useita keskusviraston pääjohtajan ja valtioneuvoston esittelijän virkoja. Sopimuksen viranhaltijan kanssa tekee valtioneuvosto, tosin muodollisesti vasta sen jälkeen, kun presidentti on tehnyt nimittämispäätöksensä. Tosiasiallisesti voidaan olettaa valtioneuvoston saaneen jossain määrin lisää vaikutusvaltaa niihin presidentille kuuluviin virkanimityksiin, joihin on liitetty sopimuksen tekeminen.

Sopimus, jonka perusteella viran tai toimen haltija asetetaan, tehdään yleensä olemaan voimassa toistaiseksi (AsK 266/58, 6.3 §; ks. kuit. esim. AsK 76/71). Siinä on määrättävä kummankin sopimuspuolen irtisanomis-aika, samoin kuin ne perusteet, joiden nojalla sopimuspuoli on oikeutettu purkamaan sopimuksen. Yleisesti käytössä olevan sopimusmallin mukaan (*Modeen* 1976, 48—53) valtioneuvostolle on varattu mahdollisuus irtisanoa sopimus perusteeseen katsomatta päättymään 3 kuukauden määräajan kuluttua ja *purkaa* sopimus välittömästi ehdoin, jotka vastaavat VirkamL 6 §:ssä mainittuja valtakirjavirkamiesten kurinpidollisen viraltapanon edellytyksiä. Irtisanomisesta tai purkamisesta päättää valtioneuvosto, minkä jälkeen nimittävän viranomaisen on vielä myönnettävä asianomaiselle virkamiehelle ero (*Rytkölä* 1975, 36).

Kirjallisuutta (VIII.1.A). *Rytkölä*, Virkamiesoikeus (1975); *Modeen*, Virkamiesoikeus pääpiirteittäin (1976). — Virkakelpoisuusehdoista ja ylentämisperusteista presidentin harkintavallan rajoittajina ks. myös *Merikoski*, Harkintavalta nimityksasioissa (teoksessa T. M. Kivimäen juhla-julkaisu, 1956); *sama*, Virkakelpoisuuserivapauden ala (LM 1937), 239—273. — Ks. myös Urho Kekkosen puhetta 25. 6. 1974 (julkaistu mm. HS 1974: 167, »Jatkuva koulutus ehtona virkamiesten ylentämiselle»). — Nimittämismenettelystä ja sen vaikutuksista, myös viran haettavaksi julistamisesta ks. *Tarjanne*, Kirjoituksia ja lausuntoja (1943), 130—160; *Merikoski*, Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I (1974), 262—272. — Presidentin virastavapauttamisvallasta ks. *Tarjanne*, Virkasuhteen lakkaaminen Suomen valtionhallinnossa (1934), 177 ss. sekä erit. VirkamL 2 §:n taustasta *Lainvalmistelukunnan ehdotus* 1918: 3.

B. Presidentin valtuuksien yhteiskuntapoliittinen merkitys

Oikeuslaitoksen virat. Tuomioistuinten jäsenten nimittämisjärjestys ja tuomarien oikeus pysyä virassaan liitetään tavallisesti keskusteluun *tuomioistuinten riippumattomuudesta* ja oikeusvaltion toteuttamisesta. Kansalaisten oikeusturvan katsotaan parhaiten toteutuvan, jos tuomioistuinten ulkopuoliset tahot eivät voi antaa tuomareille sitovia ohjeita siitä, miten näiden on asiat yksittäisissä tapauksissa ratkaistava, ja jos yksittäistä ratkaisua ei voi välittömänä reaktiona seurata tuomarin erot-taminen virasta. Nämä periaatteet hyväksyttäneen yleisesti; eri mieltä on sen sijaan oltu siitä, miten tuomioistuinten toimintaa muuten pitäisi ja voitaisiin valvoa sen estämiseksi, etteivät tuomioistuimet käytä lakien

tulkinnanvaraisuutta poiketakseen kansalaisten enemmistön kannattamista yhteiskunnallisista tavoitteista (ks. esim. *Lindholm/Seppänen* 1971, 22—78). Tähän nähden saa tärkeää merkitystä, mikä orgaani nimittää tuomarit, erityisesti korkeimpien oikeusien jäsenet, ja keitä tuomareiksi nimitetään, etenkin kun tuomarit yleensä ovat erotettavissa vain toisen tuomioistuimen päätöksellä ja kun määräaikaisia tuomarinvirkoja esiintyy vain poikkeuksellisten järjestelyjen yhteydessä (ylimääräisistä oikeusneuvoksista ks. L 22. 7. 1918/74, 2.2 § ja ylimääräisistä hovioikeudenneuvoksista AsK 319/76, 2 §; vrt. myös *Kastari* 1969, 255—256, ja *KM* 1975: 88, 230).

Asiasta viime vuosina käyty keskustelu ei ole vyöryttänyt esille uutta ongelmaa. Tosiasiallisesti samaa keskustelua käytiin jo vuosina 1917—18 korkeimpien oikeuksien jäsenten nimittämisyjärjestyksestä. Eduskunta hyväksyi heinäkuussa 1917 sosialidemokraattien ja maalaisliittolaisten äänin lakiehdotukset korkeimmasta oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Niiden mukaan näiden tuomioistuinten jäsenet olisi senaatti nimittänyt viideksi vuodeksi kerrallaan »hankittuaan eduskunnan lausunnon tekemästään ehdollepanosta». Takana oli ajatus, että nämä tuomioistuimet käyttävät merkittävää valtaa; siksi niiden täytyy olla julkisen valvonnan alaisia.

Korkein oikeus eduskunnan valvonnassa. Vastauksessaan esitykseen laiksi korkeimmasta oikeudesta eduskunta lausui 30. 7. 1917: »Valtiovallan yhtenäisyys ei kuitenkaan voi sallia tuomioistuinten itsenäisyyden ulottumista hajoittavaan riippumattomuuteen asti. (...) Yksinkertaisin ja eniten kansanvaltaisuuden periaatteiden mukainen keino, jolla saadaan aikaan Korkeimman oikeuden riittävän tehokas valvonta, on se, että Korkeimman oikeuden jäsenten pysyttäminen toimessaan aika ajoin asetetaan kansan ratkaistavaksi edustajainsa kautta.» *Edk:n vast/HE* 6/1917 vp. — Samaan suuntaan eduskunta lausui korkeimmasta hallinto-oikeudesta.

Syksyn 1917 vaaleissa eduskunnan voimasuhteet muuttuivat, Juuri mainittuja lakiehdotuksia ei vahvistettu, vaan eduskunta sai uudet ehdotukset käsiteltäväkseen. Samoihin aikoihin eduskunnan porvarillinen enemmistö hyväksyi senaatin oikeusosaston jäsenten nimittämisen siirtymisen senaatin talousosastolle. Mutta tästä huolimatta eduskunnan lakivaliokunta pysyi mietinnössään tammikuussa 1918 — sosialidemokraattien ja maalaisliiton äänin — kesän 1917 kannalla korkeimpien oikeuksien jäsenten nimittämisyjärjestykseen. Perustelut vain muuttuivat: nyt viitattiin siihen, että esimerkiksi korkeimmalla oikeudella oli *hallinto-tehtäviä*, muun muassa tärkeitä virkanimityksiä, suoritettavanaan (*lakivm*

6/HE 10/1917 vp). Vasta sisällissodan jälkeen — eduskunnan tultua vajaa-lukaiseksi — pääsi enemmistöön se kanta, että »hallitus» nimittäisi korkeimman oikeuden jäsenet määräämättömäksi ajaksi ja ilman eduskunnan lausuntoa. Mutta silti vielä kesällä 1918 maalaisliiton kansanedustajat äänestivät korkeinta oikeutta koskevan lakiehdotuksen toisessa käsitte-lyssä lakivaliokunnan tammikuisen ehdotuksen puolesta (1917 II vp ptk 1110). Lakitekstiin jäi nimittäväksi orgaaniksi »hallitus» (vrt. vasta AsK 804/49), vaikka hallitusmuotoehdotuksissa 1917—19 ja lopullisestikin hyväksytyssä hallitusmuodossa nimittämisen edellytettiin kuuluvan valtionpäämiehelle. Tosiasiassa »hallitukselle» annettiinkin tämä merkitys-sisältö; ensimmäiset korkeimman oikeuden jäsenet nimitti senaatin puheenjohtaja korkeimman vallan haltijan ominaisuudessa (sen. tal. os. ptk 1918: VIII f. 70—71/2. 8. 1918). — Samantapaisia vaiheita koki korkeimman hallinto-oikeuden jäsenten nimittämisjärjestyksen sääntely vuosina 1917—18.

Hallitusmuodon ja sitä alemmanasteisin säädöksin (ks. esim. hovioikeuksista AsK 288/52, 3.1 §) perustettiin oikeuslaitoksen piiriin nimitysjärjestys, jolla on huomattavassa määrin *itsetäydennysjärjestelmän* piirteitä (vrt. *Nousiainen* 1970 a, 5): oikeuslaitoksen virat täytetään — lukuunottamatta kahta huippuvirkaa — tuomioistuinten omin päätöksin tai ainakin jonkin tuomioistuimen tekemän virkaehdotuksen tai -esityksen pohjalta. Poikkeuksena tosiasiallisesta itsetäydennysjärjestelmästä on raastuvanoikeuksien neuvosmiesten nimittäminen (AsK 302 ja 303/27), joskin myös siihen asianomaiset tuomioistuimet itse pääsevät välillisesti vaikuttamaan sijaisten ym. rekrytointipolitiikalla. Vaatimus tuomioistuinten riippumattomuudesta poliittisiin orgaaneihin nähden (vrt. *Kastari* 1971 a, 429) vietiin v. 1919 näin tuomarien asettamistavan osalta lähes niin pitkälle, kuin käytännössä yleensä oli mahdollista.

Korkeimpien oikeuksien ja ylioikeuksien tuomarien nimitysvallan antaminen tasavallan presidentille näyttää olleen yhteydessä siihen käsitykseen, että *presidentti olisi* vähemmän riippuvainen eduskunnasta, siis *vähemmän »poliittinen» kuin valtioneuvosto*. Siitä, missä määrin presidentin oikeuslaitosta koskeissa nimityspäätöksissä yleensä on poikettu esimerkiksi korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden virkaesityksistä ja lausunnoista (vrt. HM 89.1 §), ei ole tehty tarkkoja ja kattavia selvityksiä. Mutta selvitykset niistä tapauksista, joissa tasavallan presidentti on valtioneuvoston pöytäkirjan mukaan tehnyt päätöksensä vastoin ministeristön enemmistön kantaa, tuovat asiaan jossain määrin

valaistusta. Niinpä voidaan havaita, että presidentin »itsenäiset» päätökset oikeuslaitoksen nimityksissä on useimmiten tehty tilanteissa, joissa ministeristö on halunnut poiketa KKO:n tai KHO:n kannanotosta. *Presidentin asiaksi on näissä tapauksissa jäänyt huolehtia siitä, ettei itsetäydennysjärjestelmän toiminta häiriidy* ja että oikeuslaitoksen ylimmät virat täytetään henkilöillä, jotka tuomioistuinhierarkian huipulla olevat haluavat niihin nimitettävän (ks. *Perttunen* 1967, 140—145; tapauksista ks. esim. VNptk 1930: V f. 428/23. 5. 1930 ja samasta *Relander* 1968, 445—447). Vain aivan muutamissa tapauksissa näyttää presidentin pöytäkirjaan saakka viety tai muuten läpi ajettu itsenäinen kanta olleen myös vastoin korkeimman oikeuden ilmaisemaa mielipidettä (ks. esim. VNptk 1949: XI f. 360/18. 11. 1949 ja samasta *Perttunen* 1967, 145; *Jyränki* 1976, 188 av. 20.)

Valtionhallinnon virat. Vaikka osa hallintotoiminnassa tehtävistä ratkaisuisista kuuluu ns. sidottuun hallintotoimintaan (tosin siitäkin ks. esim. *Sipponen* 1965 a) ja vaikka valtioneuvosto ja ministerit jossain määrin pystyvät ohjaamaan ministeriöiden virkamiesten vapaaharkintaisia ja tosiasiallisia virkatoimia, on etenkin sillä virkamiesryhmällä, jonka nimitäminen kuuluu tasavallan presidentille, huomattavasti tosiasiallista vaikutusvaltaa.

Muodollisestikin *itsenäistä ratkaisuvalltaa* on erityisesti keskusvirastojen virkamiehillä, ministeriöillä kun ei ole toimivaltaa puuttua yksittäisiin keskusviraston ratkaistaviksi kuuluviin asioihin (*Uotila* 1963, 120—121). Valtioneuvoston ja ministeriöiden käytettävissä olevat yleiset ohjauskeinot keskusvirastoihin nähden, kuten määrärahojohto ja yleisohjeiden antaminen, taas ovat enimmäkseen sen laatuaisia, että niiden teho viime kädessä riippuu asianomaisen keskusviraston virkamiesten yhteistyöhalukkuudesta (*KM* 1975: 120, 52; vrt. myös *Mäenpää* 1976, passim).

Virkamiesten tosiasiallinen vaikutusvalta on lähinnä *valmisteluun liittyvä asiantuntijavalltaa* (vrt. *Sipponen* 1967, 98) osin myös *päätöksenteon hidastamisen mahdollisuutta*. Asiantuntijavallaksi voidaan nimittää sellaista yhteiskunnallista tilaa, jossa asiantuntijat — eivätkä poliittiset päätöksentekijät — asettavat tavoitteita, arvopäämääriä. Usein tämä tapahtuu siten, että viedään joko »puhtaasti teknisinä» tai »ainoina mahdollisina» läpi merkittäviä yhteiskunnallisia ratkaisuja poliittisten päätöksentekijäin saamatta mahdollisuutta ottaa kantaa todellisiin käytettävissä oleviin ratkaisuvaihtoehtoihin. Tällaista menettelyä helpottaa

teknisen asiantuntemuksen virkamiehille antama arvovalta, jota korostaa virkamiesten hitaampi vaihtuvuus verrattuna esimerkiksi valtioneuvoston jäseniin.

Kierto johtavien hallintovirkamiesten ryhmässä on sitä hitaampi, kun määrääjäksi täytettäviä virkoja on suhteellisen vähän (ks. esim. AsK 517/59, 76/71), kun VirkamL 2.1 §:n mukaista *vapauttamisvaltaa on käytetty varsin niukasti* ja kun juurikaan ei ole käytetty mahdollisuutta irtisanoa sopimuspalkkaisia johtavia virkamiehiä. Käytännössä ei esimerkiksi johtavia virkamiehiä ole — irtisanomis- tai vapauttamisvaltaa käyttämällä — vaihdettu sellaisina ajankohtina, jolloin kansanedustajain vaalien tulos ja sitä seurannut valtioneuvoston henkilökokoonpanon muuttuminen on selvästi ilmentänyt yleisen politiikan suunnan muuttumista (vrt, esim. vuoden 1966 vasemmistokeskustahallituksen syntyyn) ja joissa »yleinen etu», toisin sanoen virkakoneiston toiminnan saattaminen tehokkaasti palvelemaan poliittista tavoitteenasettelua, olisi voinut edellyttää henkilönvaihdoksia johtavilla paikoilla. Erityisinä murroskausinakin, kuten vuoden 1944 välirauhan jälkeen, jolloin yleistä poliittista suunnanmuutosta on haluttu tehostaa henkilönvaihdoksin myös johtavassa virkamiehistössä (*Ilmonen* 1976, 36—38), on vaihdokset yleensä saatu aikaan toisin keinoin, kuten hallituksen asianomaisille osoittamalla vetoomuksella vetäytyä syrjään. Tällaisen vetoomuksen takana on tosin ollut presidentille VirkamL 2.1 §:ssä annetun valtuuden käyttömahdollisuus.

Vuoden 1945 henkilönvaihdoksia. Kun pääministeri Paasikivi vastasi eduskunnassa 4. 7. 1945 välikysymykseen, joka koski johtavilla paikoilla välttämättömiä henkilönvaihdoksia, hän esitti toivovansa, että tietyt henkilöt vapaaehtoisesti väistyisivät syrjään. Ks. 1945 vp ptk 619—620. Samana päivänä pyysi virastaan eroa kouluhallituksen pääjohtaja L. Arvo P. Poijärvi. Jo muutamia päiviä aikaisemmin olivat pyytäneet virastaan eroa Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtaja Risto Ryti ja pankin johtokunnan jäsen J. W. Rangell sekä puolustusvoimain komentaja A. E. Heinrichs. Ks. *US* 1945: 171, 172 ja 176. Ks. myös *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyys (1967), 271—272. — Myöhemminkin hallitus pysyi sillä kannalla, että suoranaista virasta vapauttamista oli vältettävä.

Kaikessa pysyvyydessään henkilönvalinnat valtionhallinnon johtaviin virkoihin ovat tärkeitä yhteiskuntapoliittisia ratkaisuja. Sikäli kuin tasavallan presidentti vaikuttaa henkilökohtaisesti nimitysvaltaansa kuuluvien asioiden ratkaisemiseen, hän samalla välillisesti vaikuttaa siihen, miten asioita tullaan valmistelemaan ja ratkaisemaan hallitus- ja hal-

lintotoiminnassa (vrt. s. 142). Tätä välillisen vaikuttamisen tietä rajoittavat virkakelpoisuusehtoja koskevat ja muut vastaavat säännökset sitä vähemmän, mitä runsaammin yhteiskunnallisten katsomusten kaikki pääsuunnat ovat edustettuina pitkälti koulutettujen kansalaisten ryhmässä.

Kirjallisuutta (VIII.1.B.). a) Viime vuosien varsin laajasta keskustelusta oikeuslaitoksen riippumattomuudesta ja tosiasiallisesta itsetäydennysjärjestelmästä sekä tuomarinvirkojen täyttämisyjärjestyksestä ja mahdollisesta määräaikaistamisesta ks. esim. *Eriksson*, Luokkayhteiskunnan tuomioistuimet (teoksessa Kantajana kansalainen, 1969); *Jyränki*, Tuomioistuinten poliittisuudesta (Ylioppilaslehti 1969: 24); *Nousiainen*, Korkeimman oikeuden asema Suomen lainsäädäntöjärjestelmässä (teoksessa Nuet och historien, 1970); *Kekkonen*, Kansanvallasta ja sen toteuttamisesta lainkäytössä (LM 1970: 6); *Vikatmaa*, Uudistusta tarvitaan, mutta mihin suuntaan? (LM 1970), 1010—1019; *Lindholm/Seppänen* (toim.), Oikeus ja politiikka (1971), 22—78; *Aaltonen*, Havaintoja lainkäytöstä (LM 1971), 575—581; Oikeuslaitostoimikunnan mietintö (KM 1971: B 112); *Havansi*, Oikeuslaitostoimikunnan mietinnön kritiikkiä (LM 1972), 1—35; *Kastari*, Tuomioistuinten riippumattomuus ja demokraattisuus (LM 1971), 419—437; Valtiosääntökomitean välimietintö 1974 (KM 1974: 27), 98—105; Toisen valtiosääntökomitean mietintö 1975 (KM 1975: 88), 228—232.

b) Tuomioistuinten liikkumavarasta oikeudellisessa ratkaisutoiminnassaan ks. esim. *Aarnio*, Oikeudellisen ajattelun perusteista (1971), 183—187; *Backman*, Mietteitä analyttisen oikeusteorian johdosta (teoksessa Oikeustiede 1972: 1); *Makkonen*, Zur Problematik der juristischen Entscheidung (1965), 78—97, 181—197.

c) Hallintovirkamiesten vaikutusvallasta asiantuntijoina ja asioiden valmistelijoina ei Suomessa ole toistaiseksi olemassa laajoja ja yksityiskohdaisia tutkimuksia. Ks. kuitenkin yleisesti esim. *Sipponen*, Päätöksenteko kansanvallassa (1967), 98—100 ja yksittäistapauksesta (lakiehdotuksen valmistelu) esimerkkinä *Jaakkola*, Law in books & Law in action (Sos 1969), 90—92. Ruotsin osalta ks. esim. *Ortmarkin* — tosin reportaasinomaista mutta havainnollista — selvitystä, Maktspelet i Sverige (1967), 71—89, verolainsäädännön uudistamista tarkoittaneen ehdotuksen synnystä.

d) Itsenäisen ratkaisuvallan siirtämisestä ministeriöiden virkamiehille ks. esim. *Uotila*, Päätösvallan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa (1963), 150—160, sekä keskusvirastojen riippumattomasta asemasta *sama*, 120—121; Valtion keskushallintokomitean I osamietintö (KM 1975: 120), 49—62; *Mäenpää*, Ministeriön keskusvirastoon kohdistama johto ja valvonta (1976).

e) Keskustelusta hallintovirkamiesten poliittisesta roolista ja sen vaikutuksista nimityksiin ja nimitysten määräaikaistamisesta ks. esim. *Merikoski*, Hallinnon politisoituminen (1968); *Jyränki*, Poliittisista virkanimityksistä (SSd 1966: 259); *Pöyhönen*, Poliittisen valtiosihteerin rooli (HS 1976: 309).

2. PRESIDENTIN YLIPÄÄLLIKÖNVALTA

Tasavallan presidentillä on HM 30 §:n mukaan sotavoiman ylin päällikkyys. Presidentin ylipäällikönvallan käsitteleminen samassa luvussa presidentin virkanimitys- ja virastavapauttamisvallan kanssa saa oikeutuksensa siitä, että nämä valtuudet — suhteessa presidentin vallankäytön henkilökohtaisuuteen — muodostavat yhdessä eräänlaisen väliryhmän Presidentin henkilökohtaisesta vaikutuksesta virkanimitysasioihin oli jo puhe. Kun ylipäällikönvallan käytöstä (= sotilaskäskyasioista) valtioneuvoston osuus on lain säännöksiin melkein kokonaan suljettu pois, näissä asioissa jää presidentin henkilökohtaiselle vallankäytölle ainakin periaatteellisesti enemmän sijaa kuin esimerkiksi lainsäädäntöasioissa. *Presidentti on näet ainoa poliittinen orgaani, joka päättää sotavoiman toiminnasta.*

Ylipäällikönvallan sisältö. HM 30 § antaa presidentille sotavoimaan nähden ylimmän sotilaallisen käskyvallan. Nykyisin vastaa HM 30 §:ssä tarkoitettua sotavoimaa *puolustusvoimat*-niminen aseellinen organisaatio.

Puolustusvoimat. Suomen sotalaitosjärjestelmä perustuu yleiseen asevelvollisuuteen, joka on saatettu voimaan HM 75.1 §:ään nojautuvalla lainsäädännöllä. Nykyisessä (452/50) ja sitä ennen voimassa olleissa asevelvollisuuslaeissa on miesspuolisille kansalaisille säädetty velvollisuus palvella puolustusvoimissa laissa tarkemmin määrätyn edellytyksin. Asevelvollisen henkilöstön ohella puolustusvoimissa on muutakin henkilökuntaa; muun muassa koko päällystys on virkasuhteessa ja presidentin nimitämää (ks. HM 90.2 §).

PvL 2 §:n mukaan puolustusvoimain tehtävänä on mm. huolehtia valtakunnan maa- ja vesialueen sekä ilmatilan valvonnasta yhteistoiminnassa muiden valvontaviranomaisten kanssa, turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus tarvittaessa voimakeinoja käyttäen, huolehtia valtakunnan sotilaallisen puolustusvalmiuden ylläpidosta ja kehittämisestä sekä antaa sotilaskoulutusta. Tehtävät liittyvät siis ensisijaisesti *ulkopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseen* (s. 203).

Puolustusvoimat on keskitetysti johdettu organisaatio, jonka välitön johto ja valvonta kuuluu puolustusvoimain komentajalle (PvL 6.1 §). Komentaja puolestaan on HM 30 §:n ja PLA 5.1 §:n nojalla *välittömästi tasavallan presidentin käskynalainen.*

Käskyvaltaansa presidentti voi käyttää antaakseen puolustusvoimille sodan ja rauhan aikana toimintamääräyksiä (sotilaalliset operaatiot ja sotilaskoulutus), ratkaistakseen puolustusvoimain henkilöasioita (ylentäminen, tehtävään määrääminen) ja antaakseen puolustusvoimain organisaatiota koskevia määräyksiä (*Jyränki* 1967, 50—181). Tämä on HM 34.4 §:n tarkoittamien *sotilaskäskyasioiden* pääala.

Ylipäällikönvallan käyttäminen. Ylipäällikönvaltaansa tasavallan presidentti käyttää — eräin poikkeuksin (s. 118) — valtioneuvoston ulkopuolella *puolustusvoimain komentajan esittelystä*. Valtioneuvoston jäseniä ei esittelystä ole paikalla.

Normaalioloissa presidentti puuttuu niukasti puolustusvoimain toimintaan. Henkilöasioita lukuunottamatta hän *yleensä pidättyy* ylipäällikönvaltansa käyttämisestä, jolloin puolustusvoimain komentajalle jää puolustusvoimain toiminnan yhtenäistäminen. Tämä merkitsee, että komentaja antaa koko sotavoimaa koskevia määräyksiä ja — henkilöasioita lukuunottamatta — tosiasiaissa käyttää samanlaista valtaa, kuin presidentille kuuluu HM 30 §:n nojalla. Olennaista ei HM 30 §:n mukaan olekaan, käyttääkö presidentti kaikissa tilanteissa ylipäällikönvaltaansa. Olennaista on, että puolustusvoimat on presidentin käskynalainen ja että presidentillä näin on jatkuvasti mahdollisuus, jos hän haluaa, käyttää hänelle HM 30 §:n mukaan kuuluvaa valtuutta (*ibid.* 235—238).

Käytännössä presidentti valvoo puolustusvoimain toimintaa *ensisijaisesti päättäessään* virkanimityksistä ja muista *henkilöasioista* (tehtävään määrääminen, ylentäminen). Tätä kautta valtioneuvostokin pääsee — ylemmän päällystön osalta — jossain määrin vaikuttamaan valvontaan.

Sikäli kuin presidentti päättää sotilaskäskyasioista, saattaa erityisesti henkilöasioissa — siltäkin osin kuin ne kuuluvat puolustusvoimain komentajan esiteltäviin — ajoittain esiintyä erimielisyyttä ratkaisun sisällöstä presidentin ja komentajan kesken. Tällöin mielipide-ero sovitellaan *ennakkoneuvotteluissa*, eikä erimielisyyksiä kirjata esittelylistoihin (vrt. s. 161). Sovittelu voi päättyä ja on päättynytkin myös presidentin kannan hyväksi (*ibid.* 239—241).

Tasavallan presidentin ja puolustusvoimain komentajan suhteessa on havaittavissa yhtäläisyyttä presidentin ja ulkoasiainministerin suhteeseen, sikäli kuin jälkimmäisessä on kysymys esimerkiksi valtiosopimusten valmistelusta (vrt. s. 220). Kummassakin on ongelmana, missä määrin presidentin tulee käyttää ja missä määrin hän tosiasiaissa käyttää hallitus-

muodon mukaista toimivaltaa (HM 30/33 §) ja onko presidentin pidättyminen vallankäytöstä tulkittava toimivallan siirroksi (delegoitumiseksi) toiselle organille.

Puolustusministeriöllä (ja valtioneuvostolla) on puolustusvoimiin nähden toimivaltaa enimmäkseen vain taloudellisissa asioissa (*ibid.* 79—81). Tämän takia, ja kun presidentin HM 30 §:n mukaisen toimivallan käyttö on harvinaista, puolustusvoimat on saanut valtiokoneiston sisäpuolella tosiasiallisesti varsin itsenäisen aseman.

Vuonna 1957 perustetun *puolustusneuvoston* (AsK 137/57) tehtävänä on ollut koordinoita toisaalta puolustusvoimien ja toisaalta muiden hallinnonhaarojen toimintaa. Kun puolustusneuvostoon kuuluu useita valtioneuvoston jäseniä, olisi teoriassa mahdollisuus kytkeä parlamentaarinen aines, ministeristön vaikutus, ylipäällikönvallan käyttöön juuri puolustusneuvoston kautta. Puolustusneuvosto ei kuitenkaan juuri lainkaan ole käsitellyt sotilaskäskyasioita (*ibid.* 227—228, 260—263). Presidentillä on oikeus johtaa puhetta puolustusneuvostossa, mutta hän on hyvin harvoin käyttänyt tätä oikeuttaan, nykyinen presidentti vain ensimmäisen toimikautensa alussa (tekijän muistiinp. 27. 10. 1970).

Ylipäällikkyyden luovuttaminen. HM 30 §:n mukaan tasavallan presidentti voi sodan aikana luovuttaa toiselle ylipäällikkyyden. Luovuttamisesta ei ole täsmentäviä säännöksiä muualla perustuslaissa eikä perustuslakia alemmanasteisissa säädöksissä.

Ylipäällikkyyden luovutus merkitsee lähinnä kahta asiaa: 1) sodan-aikainen ylipäällikkö saa presidentille HM 30 §:stä johtuvan toimivallan, ja 2) presidentti ei ole oikeutettu puuttumaan sodanaikaisen ylipäällikön toimiin (*Jyränki* 1970 a, 695; toisin *Kastari* 1968, 422). Luovutuksessa siirtyy sodanaikaiselle ylipäällikölle *koko ylipäällikön valta*; se koskee koko sotavoimaa ja kaikkia sotilaskäskyasioita. Luovutusta ei voida rajata koskemaan vain tiettyjä, toisistaan erillään olevia ajanjaksoja.

Ylipäällikkyyden luovuttaminen riippuu tasavallan presidentin vapaasta harkinnasta, mikäli toimen lailliset edellytykset muuten ovat olemassa. Sodanaikaiselle ylipäällikölle voidaan hallitusmuodon pohjalta tuskin asettaa muita kelpoisuusvaatimuksia, kuin että tämän tulee olla täysi-ikäinen ja Suomen kansalainen. Sodanaikaisen ylipäällikön ei tarvitse olla sotilashenkilö tai sotilaallista koulutusta saanut, vaan presidentti on oikeudelliselta kannalta vapaa luovuttamaan ylipäällikkyyden esimerkiksi puolustusministerille.

Ainoa HM 30 §:ssä luovutukselle säädetty nimenomainen edellytys on, että luovutus tapahtuu »sodan aikana». Sotana on tässä yhteydessä pidettävä — paitsi sodanjulistuksen synnyttämää tilaa — jokaista laajahkoa aseellista selkkausta, joka vaarantaa maan alueellisen koskemattomuuden tai poliittisen riippumattomuuden ja jossa Suomi on osallisena, vaikkei tällainen selkkaus perustaisikaan kansainvälistä sotatilaa. Sitä vastoin luovutus ei ole oikeutettu valtionsisäisen sotatilan (ks. AsK 303/30 ja 356/30 ja s. 333) aikana, ellei juuri mainittuja edellytyksiä muuten ole olemassa (*Jyräki* 1970 a, 701—703).

Presidentillä on valta *peruuttaa* ylipäällikkyyden luovutus, milloin hän katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Peruuttamiseen presidentti on suorastaan velvollinen, kun »sodan aika» lakkaa (*ibid.* 704—705).

Ylipäällikkyyden luovutus v. 1939—44. Tasavallan presidentti luovutti ylipäällikkyyden sotamarsalkka C. G. Mannerheimille 30. 11. 1939, samana päivänä, kun Suomen ja Neuvostoliiton väliset vihollisuudet alkoivat (VNptk 1939: XI f. 526 v). Presidentti ei — vastoin perustuslakia — peruuttanut luovutusta, kun Suomen ja Neuvostoliiton kesken tehtiin rauhansopimus 13. 3. 1940 (vrt. s. 223). Valtionsisäinen sotatila tosin jatkui myös rauhanteon jälkeen, mutta tämän asiointilan ei voi katsoa oikeuttaneen luovutuksen ylläpitämiseen. Uuden sodan puhjettua v. 1941 marsalkka Mannerheim säilytti edelleen ylipäällikkyyden, kunnes ylipäällikön ja presidentin tehtävät yhdistyivät Mannerheimin tultua lailla määrätyksi tasavallan presidentin toimeen v. 1944 (s. 55). Ks. *Jyräki*, Ylipäällikkyyden luovuttamisesta (LM 1970), 701—705; *sama*, Sotavoiman ylin päällikkyyden (1967), 42—43, 67, 100, 321—322.

Puolustautumistoiimiin ryhtyminen. Presidentin ylipäällikönvaltaa rajoittaa HM 33.1 §:n säännös siitä, että sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Ongelmallista on, onko presidentti HM 33.1 §:n estämättä oikeutettu eduskuntaa kuulematta antamaan puolustusvoimille määräyksen aseelliseen vastarintaan ryhtymisestä, jos vieras valtio asevoimin loukkaa Suomen aluetta tai muutoin väkivalloin pyrkii rajoittamaan valtakunnan täysivaltaisuutta. Mahdollista on esimerkiksi, että Suomen alue — vaikkapa ilmatila tai vesialue — joutuu vieraan sotavoiman suorittaman tilapäisen alueloukkauksen kohteeksi. Vieras sotavoima ei kenties, ainakaan aluksi, käytä väkivaltaa. Mutta jos sitä vastaan käytetään väkivaltaa, ovat samanlaiset vastatoimet mahdollisia, minkä seurauksena keskinäinen väkivallan käyttö saattaa laajeta sodaksi. Yhtä lailla on tietenkin mahdollista, että vieras valtio ennalta

laaditun suunnitelman mukaan Suomen toimiin katsomatta laajentaa alueloukkauksen täysimittaiseksi sodankäynniksi.

Kun puolustautumistoiimiin ryhtyminen aina saattaa johtaa täysimittaiseen sodankäyntiin, olisi johdonmukaista edellyttää, että puolustautumistoiimiin ryhtymistä koskeva päätös aina esitettäisiin eduskunnan hyväksyttäväksi, koska valinta sodan ja rauhan välillä HM 33.1 §:n mukaan kuuluu eduskunnalle ja presidentille yhteisesti. Tällainen yleisen periaatteen sovellutus ei kaikissa olosuhteissa näytä realistiselta. Puolustautumistoiimien lykkääminen eduskunnan kannanoton hankkimiseksi saattaa merkitä, että valtio menettää suvereenisuutensa eduskunnan päätöstä odottaessa. Siksi tasavallan presidentille onkin myönnettävä valta HM 30 §:n nojalla antaa puolustusvoimille sellaisia toimintamääräyksiä, jotka ovat tarpeen konkreettisen alueloukkauksen tai hyökkäystoimen välittömäksi torjumiseksi (*Jyränki* 1967, 99—100).

Itse asiassa sotilasviranomaiset ovat lain mukaan velvolliset jo ennen presidentin määräystäkin, »jos valtakunnan turvallisuutta uhkaa välitön vaara», ryhtymään asian vaatimiin torjuntatoimiin ja käyttämään tarvittaessa voimakeinoja (AsK 185/63, 41.3 §; vrt. myös PvL 2 §). Olennaista onkin, että toimivaltainen poliittinen orgaani, tasavallan presidentti, saa mahdollisimman nopeasti tilaisuuden, yhteistoimin puolustusneuvoston kanssa, omin päätöksin ohjata puolustusvoimain toimintaa. Tähän nähden *ylipäällikkyyden luovuttaminen ei ole suositeltava ratkaisu*, vaikka aseellinen toiminta laajenisi sodaksikin.

Sodan alkaminen v. 1939. Neuvostoliiton sotavoiman ylitettyä 30. 11. 1939 Suomen maarajan ja ryhdyttyä ilmapommituksiin Suomen asutuskeskuksia vastaan asettuivat rajalla olevat suomalaiset suojajoukot välittömään vastarintaan. Suomalaiset joukot saivat ensin ohjeita Karjalan Kannaksella olevilta sotilasviranomaisilta ja myöhemmin päämajasta. Kysymystä puolustautumistoiimiin ryhtymisestä ei käsitelty presidentin esitelyssä 30. 11. 1939. Samana päivänä eduskunta hyväksyi — kuultuaan valtioneuvoston tiedonannon — hallituksen (oikeastaan: sotilasjohdon) toimet. Ks. *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyyys (1967), 100—101.

HM 33.1 §:ää täytynee kuitenkin tulkita niin, ettei puolustautumistoiimia presidentin ja sotilasviranomaisten päätöksin ole lupa laajentaa ylisin, mikä on tarpeen konkreettisen alueloukkauksen tai hyökkäyksen välittömäksi torjumiseksi. Jos toimia halutaan laajentaa, on presidentin pyydettävä eduskunnan suostumusta (*Jyränki* 1967, 106). On tosin huomattava, että eduskunta säilyttää parhaiten tosiasiallisen mahdollisuu-

tensa valita sodan ja rauhan välillä, kun se pidetään ulkoasioista mahdollisimman *hyvin informoituna* ja kun sille annetaan tilaisuus kannanotoillaan *vaikuttaa tosiasiallisesti ratkaisevissa vaiheissa*. Tällaista tosiasiallista mahdollisuutta ei eduskunnalle vuosina 1939 ja 1941 annettu (s. 254 ja s. 238).

Turvallisuuspoliittisen päätöksenteon kaksijakoisuus. Sodan aikana tai oikeastaan jo sodan uhatessa ylipäällikönvallan poliittinen merkitys kasvaa nopeasti, kuten vuosina 1939—45 oli havaittavissa. Tuollaisissa vaiheissa tulevat tuntuviksi myös ne organisatoriset erikoisuudet, jotka sisältyvät sotilaallisen maanpuolustuksen valtiosääntöiseen järjestelyyn Suomessa. Niihin kuuluu ensinnäkin se seikka, että parlamentaarinen aines, ministeristön myötävaikutus, ei ole ylipäällikönvallan käytössä sillä tavoin muodollisesti varmistettu kuin presidentin muussa vallankäytössä. Puolustusneuvoston olemassaolo ei, kuten jo on mainittu, tällaista vaikutusta vielä sinänsä takaa. Toiseksi ylipäällikönvallan ja sen käytön sääntely sisältää *kolminkertaisen kaksijakoisuuden*: 1) sotilaallinen maanpuolustus on jaettu presidentin ja valtioneuvoston alaiseen hallintoon; 2) presidentti voi luovuttaa ylipäällikkyyden, jolloin sotilaskäskyasioita koskeva päätöksenteko joutuu toisiin käsiin kuin ulkopoliittinen päätöksenteko; 3) vaikka presidentti sodan aikana pitäisi ylipäällikkyyden itsellään, turvallisuuspoliittinen päätöksenteko jakautuu silti kahtia niin, että osan päätöksistään (ulkoasiat) presidentti on velvollinen tekemään valtioneuvostossa ja osan (sotilaskäskyasiat) lain mukaankin oikeutettu tekemään valtioneuvoston ulkopuolella (muutosmahdollisuuksista tältä osin ks. s. 119).

Puolustusvoimain valtionsisäinen käyttö. Kansainvälisen jännityksen lieventyessä ja eurooppalaisen sodan todennäköisyyden käydessä entistä vähäisemmäksi korostuu puolustusvoimain käyttömahdollisuus valtion rajojen sisäpuolella *omia kansalaisia vastaan*.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on ensisijaisesti poliisin asiana. Mutta siihen mahdollisuuteen, että myös puolustusvoimia käytetään omia kansalaisia vastaan, viitataan esimerkiksi PvL 2 §:ssä. Sen mukaan puolustusvoimain tehtäviin kuuluu myös »puolustaa valtakuntaa ja sen oikeusjärjestystä» sekä »antaa tarvittaessa *virka-apua* yleisen järjestyksen ja turvallisuuden voimassa pitämiseen niin kuin siitä erikseen on säädetty». Jälkimmäinen lainkohta viittaa mm. 20.1.1896

annettuun julistukseen sotavoiman kutsumisesta antamaan virka-apua ja siitä, mitä silloin on vaarinotettava.

Sotavoima virka-apua antamassa. Sotavoimaa on käytetty sisäisen järjestyksen varmistamiseen mm. ns. Mäntsälän kapinan yhteydessä vuonna 1932 (ks. *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyyys, 1967, 121—122) ja Nivalassa samana vuonna sekä Kemissä 1949 (ks. *Hyvämäki*, Valtioneuvosto 2. maailmansodan jälkeen vuoteen 1957, teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966, 1977, 341). Ks. myös vuoden 1956 yleislakon tapahtumista *Skog*, Sosiaalisti ja patriootti muistelee (1971), 388—389. Viimeksi virka-apusäännöksiä on käytetty Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin yhteydessä Helsingissä kesällä 1975, jolloin huomattava määrä sotavoimaa oli komennettu varmistamaan kokouksen turvallisuutta. Sanomalehtitietojen mukaan puolustusvoimat antoi mainitussa yhteydessä virka-apua 15148 miestyöpäivää.

Vuonna 1976 mietintönsä antanut puolustuslaitoskomitea toteaa, »etteivät Suomen puolustusvoimat ole vuoden 1918 jälkeen virka-aputehtäväänsään joutuneet käyttämään aseitaan» (*KM* 1976: 10, 103). Virka-apua on voimassa olevan oikeuden mukaan niin puolustusvoimain toiminta kapinatilanteessa kuin esimerkiksi puolustusvoimain osallistuminen vankikurin kiinniottamiseen. Puolustuslaitoskomitea yhtyy suosittamaan virka-avun piirin supistamista jälkimmäisen kaltaisen toimiin, jolloin puolustusvoimain toiminta kapinatilanteessa jäisi sen mukaan »*valtion johdon*» harkintaan (*ibid.* 102).

Mitä sitten tarkoitetaan »valtion johdolla»? Vuoden 1896 julistuksen mukaan puolustusvoimien aseellinen toiminta omia kansalaisia vastaan riippuu pääsääntöisesti niistä *siviiliviranomaisista*, joille julistus antaa vallan kutsua puolustusvoimien joukko-osastoja virka-apua antamaan. Tällaisia viranomaisia ovat lääninhallitukset, sisäasiainministeriö ja valtioneuvosto. Tasavallan presidentillä on HM 30 §:n nojalla valta määrätä puolustusvoimia myös valtionsisäisiin valmiustoimiin. Vuoden 1896 julistus rajoittaa kuitenkin presidentin toimivaltaa niin, ettei presidentillä — eikä sotilaskomentajilla — ole valtaa käskää puolustusvoimia tai niiden osia aloittamaan aseellista toimintaa omia kansalaisia vastaan, ellei puolustusvoimia vastaan suoranaisesti hyökätä. Kun siviiliviranomaiset ovat antaneet luvan asevoiman käyttöön, jää puolustusvoimien valtionsisäinen toiminta riippumaan sotilaskomentajien ja viime kädessä presidentin käsystä, kunnes järjestys on palautettu (*Jyränki* 1967, 53, 67—68, 119).

Vuoden 1896 julistus on asetuksentasoinen säädös, joka presidentillä

on valta kumota. Jos julistus kumotaan eikä sen tilalle anneta erityisiä säännöksiä puolustusvoimain toiminnasta kapinatilanteessa, jäävät toimintaa tuollaisessa tilanteessa sääntelemään toisaalta HM 30 §, joka säätelee siitä, mikä poliittinen orgaani (= tasavallan presidentti) viime kädessä määrää puolustusvoimien käytöstä, ja PvL 2 §:n säännökset puolustusvoimain käyttötarkoituksista. Jälkimmäisten säännösten laueaan tulkinnaan on olemassa ilmeinen suuntaus, kuten vuoden 1976 puolustuslaitoskomitean selvittelyt puolustusvoimain käyttämisestä lakkotilanteissa »kansan elinmahdollisuuksien puolustajana» (vrt. PvL 2 §:n 3. k.) osoittavat (KM 1976: 10, 103—104).

Kirjallisuutta (VIII.2.). Perusteos alalta on *Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyyks (1967). Ks. myös *sama*, Ylipäällikkyyden luovuttamisesta (LM 1970) 694—706. Puolustusvoimain ylimmän johdon järjestelystä ks. myös *Rytkölä*, Puolustushallinto (1967), 7—48. — Turvallisuuspoliittisesta päätöksenteosta ja sen kehittämistä ks. Parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö (KM 1971: A 18), 38—39; Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietintö (KM 1976: 37), 42—53; Puolustusvoimat ja yhteiskunta (KM 1976: 10), 71—95; *Blomberg/Joenniemi*, Kaksiteräinen miekka (1971), 119—134. — Sotavoiman sisäpoliittisesta roolista ks. KM 1976: 10, 101—104; *Eriksson*, Armeijan rooli sisäpolitiikassa (Ydin 1969: 4—5); *Kinnunen* (toim.) Rauhanpolitiikan perusteet (1972), 84—90.

IX LAINSÄÄDÄNTÖ, BUDJETTI, ARMAHDUKSET

1. LAINSÄÄDÄNTÖALOITTEIDEN TEKEMINEN

Tasavallan presidentin eduskunnalle antama *hallituksen esitys* (HM 18.1 ja 2 §; vrt. VJ 28 §) on se kanava, jota pitkin hallintokoneistossa (ministeriöissä, valtioneuvoston asettamissa komiteoissa ja ministeriöiden asettamissa toimikunnissa ja työryhmissä) sekä kansainvälisissä elimissä valmistellut lakiehdotukset (valmistelusta tark. esim. *Sainio* 1969, 42—56; *Nousiainen* 1977, 359—372) siirretään eduskunnan käsiteltäväksi. Kun eduskunta on saanut esityksen, se on oikeutettu ja velvollinen ottamaan sen käsiteltäväkseen. Lakiehdotusten sisällöstä päättää viime kädessä presidentti, mutta käytännössä lainsäädäntöaloitteen tekemistä voidaan pitää ministeristön asiana, johon presidentti henkilökohtaisesti vain poikkeustapauksessa puuttuu.

Sanastoa. Hallituksen *esitys* sisältää yhden tai useampia lakiehdotuksia *perusteluineen*. Esityksen tarkoituksena on saada aikaan uuden lain säätäminen, ennestään olevan lain muuttaminen taikka tällaisen kumoaminen. Sama tarkoitus on kansanedustajan tekemällä *lakialoitteella*. Esityksistä ja lakialoiteista käytetään tässä teoksessa yhteistä nimitystä *lainsäädäntöaloite*. Vrt. *Sainio*, Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa (1969), 39—41.

Presidentin lainsäädännölliselle aloitevallalle ei valtiosäännössä ole —eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuunottamatta — asetettu rajoituksia.

Aloite kirkkolain säätämiseen. Aloite evankelis-luterilaisen kirkon omia asioita koskevan eduskuntalain säätämiseen kuuluu kirkolliskokoukselle. Ks. VJ 32 § ja kirkkolain (635/63) 15.2 §. Presidentti päättää kirkolliskokouksen aloitteen johdosta, annetaanko aloitteen sisältävä esitys eduskunnalle, mutta ei voi antaa esitystä ilman kirkolliskokouksen aloitetta. Ks. *Sainio*, Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa (1969), 78—79, ja — tosin vanhan kirkkolain kannalta — *Kaira*, Kirkkolain säätämisestä (LM 1941), 693—720.

Aloite eduskuntalain säätämiseen voi lähteä *myös eduskunnan itsensä piiristä*; sekä yksittäisillä kansanedustajilla (VJ 31.1 ja 32.1 §) että eräissä tapauksissa myös eduskunnan valiokunnilla (VJ 49.2, 50.2, 68.2 ja 3. §) on lainsäädännöllinen aloiteoikeus. Ero presidentin aloiteoikeuteen on siinä, että kansanedustajain aloiteoikeus on monin tavoin rajoitettu. Presidentille on näin ainakin muodollisesti pidätetty *ensisijainen asema* lainsäädäntöaloitteiden tekemisessä (Nousiainen 1961, 35).

Historiallinen tausta. Valtionpäämiehen lainsäädäntöaloitteen kainpuolinen muodollinen ensisijaisuus kansanedustuslaitoksen omaan lainsäädäntöaloitteeseen nähden on vanhaa historiallista perua. Vuoden 1789 jälkeen kuului Ruotsissa oikeus panna lainsäädäntöasioita vireille valtiopäivillä yksinomaan hallitsijalle (1789 YVK 6 k.). Saman periaatteen vahvisti vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys Suomessa. Vasta vuonna 1886 valtiosäädylle palautettiin oikeus lainsäädäntöaloitteiden (esityshedotusten) tekemiseen. Tämän oikeuden käyttö oli kuitenkin rajoitettu yleiseen aloiteaikaan; sen ohella saattoivat vain valtiopäivien aikana sattuneet erityiset tapaukset oikeuttaa lainsäädäntöaloitteen tekemiseen. Keisarille jäi sitä paitsi edelleen yksinomainen aloiteoikeus a) perustuslakia koskevissa asioissa ja b) ns. taloudellisen lainsäädännön alaan kuuluvissa asioissa (Nousiainen 1961, 36; Riepula 1973, 129). Asia-alaltaan yhtäläisen aloiteoikeuden kuin valtionpäämies sai kansanedustuslaitos vasta vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n muutoksella toukokuussa 1918.

Säätyvaltiopäiviltä on peräisin myös se etuoikeutettu asema, mikä hallituksen esityksillä on verrattuna kansanedustajain lainsäädäntöaloitteisiin: hallituksen esitykset on käsiteltävä niin valiokunnissa kuin täysistuinrossakin ennen kansanedustajain aloitteita (1928 VJ 87 §; vrt. 1869 VJ 55.2 §).

Ne rajoitukset, jotka 1800-luvulla perustuslain säännöksiin asetettiin säätyeduskunnan valtiopäivämiesten lainsäädännölliselle aloiteoikeudelle ja sen käyttämiselle, siirtyivät eduskuntauudistuksen läpi autonomian ajan yksikamariseen eduskuntaan (1906 VJ 29, 30 ja 72.2 §) ja myöhemmin — eräiltä osin — vielä tasavaltaisen Suomen kansanedustuslaitokseen. Jotkin noista rajoituksista otettiin — tosin hieman tarkistettuina — edelleen vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen (VJ 31.1, 32.1 ja 87 §), joka näiltä osin sanamuodoltaan muuttamattomana on yhä voimassa olevaa oikeutta.

Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen mukaan kansanedustajain lakialoitteen tekeminen on tarkoin sidottu määrämuotoon. Lakialoite saadaan tehdä vain joko määräaikana valtiopäivien avaamisesta lukien (ns. yleinen aloiteaika) tai, jos hallituksen esityksen antaminen tai muu valtiopäivillä sattunut tapaus antaa aloitteeseen aihetta, määräaikana tällaisen tapauksen jälkeen (ns. ylimääräinen aloiteaika) (VJ 32.1 §). Rajoitukset ovat siis näiltä osin suunnilleen samat kuin säätyeduskunnan aikana. Viime vuosisadalla näiden rajoitusten monarkkiskonservatiivinen tausta oli ilmeinen: ne korostivat hallitsijan asemaa korkeimpana valtionorgaanina. Yleisen aloiteajan asettamista valtiopäivämiesten esitysehdotuksille (ensiksi anomusehdotuksille eli nykyisille toivomusaloitteille) tosin perusteltiin vuoden 1869 VJ:tä säädettäessä sillä, että säätyjen oli tärkeää »hyvissä ajoin» saada tieto niistä asioista, joita ne tulisivat käsittelemään (Ahla, *prvm* 17/1957 vp). Mutta hallitsijan aloitevallan käyttöä ei rajoitettu saman perusteen mukaan sallimalla vain niiden esitysten antaminen, jotka hallitsijan pitämässä (tai hänen puolestaan pidetyssä) valtiopäiväin avajaispuheessa oli mainittu (vrt. 1869 VJ 26 § i.f.).

Valtiollisten olojen muututtua oli vanhaa juurta olevia aloitesäännöksiä perusteltava oikeuskirjallisuudessa uudella tavalla. Yleisimmin on viitattu parlamentarismien periaatteeseen, esimerkiksi siten, että aloitesäännökset rakentuvat »parlamentaarisen hallitustavan periaatteiden mukaisesti (...) sille pohjalle, että aloite ja johto lainsäädäntöasioissa kuuluvat *vastuunalaiselle hallitukselle*, jolla yksinään on mahdollisuus laajakantoisten lainsäädäntökysymysten perinpohjaiseen selvittämiseen ja valmistamiseen» (Hakkila 1939, 623; ks. myös Erich 1924, 323; Nousiainen 1961, 35 ja sama 1970, 232). Tällainen perustelu tosin lievästi ontuu siinä, että valtiosäännön mukaan rajoittamaton lainsäädännöllinen aloite ei *muodollisesti* kuulu ministeristölle vaan tasavallan presidentille, joka ei ole eduskunnalle oikeudellisesti eikä poliittisesti vastuunalainen.

Presidentin lainsäädäntöaloitteiden asema eduskuntakäsittelyssä. Vuoden 1928 VJ:n tultua voimaan näyttää eduskunnassa tehdyn selvä ero toisaalta hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin kohdistuvien muutosten ja lisäsehdotusten ja toisaalta määrämuotoisten kirjallisten rinnakkaisaloitteiden kesken. Eduskunta rajoitti tulkintateitse omaa oikeuttaan hyväksyä suullisten ehdotusten pohjalta muutoksia ja lisäyksiä (ns. *amendangeja*) hallituksen esittämiin lakiehdotuksiin, mutta salli otettavan

käsiteltäväksi muutoin kiellettyjä muutos- ja lisäysehdotuksia, jos ne tehtiin rinnakkaisaloitteiden muodossa (*Riepula/Kurikka* 1976, 65—66). Perustuslakivaliokunta vahvisti nimenomaisella kannanotollaan sellaisen amendemangioikeutta rajoittavan tulkinnan, että »eduskunnassa ei voida ottaa käsiteltäväksi jonkun asian yhteydessä tehtyjä sellaisia ehdotuksia, jotka muuttaisivat asian sisällön ja tarkoituksen toiseksi kuin aloitteessa oleva» (*prvl* 2/ltvm 12/HE 62/1935 vp; eduskunnan ja sen puhemiehen reaktioista ks. myös 1935 vp ptk 2355, 3176—3177).

Omaksutulla valtiopäiväjärjestyksen tulkinnalla ei ollut suoranaista tukea perustuslaissa. Mutta tulkinta ei juuri heikentänyt eduskunnan asemaa lainsäätäjänä suhteessa hallituksen asemaan, koska vuoden 1928 VJ:llä oli otettu käyttöön kansanedustajain *rinnakkaisaloitteet*. Näitä koskevaa säännöstä (VJ 32.1 §: »hallituksen esitys... suorastaan anna aiheita») tulkittiin aluksi — parin vuosikymmenen ajan — sillä tavoin, että rinnakkaisaloitteissa on lupa laventaa sitä asiapiiriä, mikä sisältyy hallituksen esitykseen (*Riepula/Kurikka* 1976, 66). Myöhemmin, 1950-luvulla, tämä tulkintalinja alkoi muuttua. Silloin omaksuttiin periaate, ettei rinnakkaisaloite pääsääntöisesti saa poiketa hallituksen esityksestä enempää kuin suullinen muutos- tai lisäysehdotus; hallituksen vireille paneman lainsäädäntötoimen »*luonne ja tarkoitus*» eivät saa edustajan rinnakkaisaloitteen johdosta *muuttua toiseksi* kuin ne ovat hallituksen esityksessä. Muuttamisrajoituksesta saadaan poiketa vain, jos hallituksen esitys koskee jonkin oikeusalan uutta kokonaisjärjestelyä (ks. *prvm* 17/Puhemiehen menettely/1957 vp; ja siihen liitt. Ahlan, Kairan, Kastarin ja Kostian lausunnot; vrt. myös *Hakulinen* 1962, 434—437; *Nousiainen* 1961, 45—48; *Riepula/Kurikka* 1976, 67—68).

Esitetty tulkinta ei ollut yksiselitteisesti luettavissa VJ 32.1 §:n sanamuodosta. Tämä sanamuoto salli muitakin tulkintoja, jopa porttien avaamisen kansanedustajain rajoittamattomalle muutosoikeudelle rinnakkaisaloitteiden kautta. Välittävä tulkintalinja taas olisi omaksuttu, jos kansanedustajille olisi tunnustettu oikeus saada rinnakkaisaloitteilla »*käsittelyyn sellaisiakin puolia asiasta, joita ei ole otettu huomioon hallituksen esityksessä*» (Kaira, *prvm* 17/1957 vp).

Muut käytettävissä olevat vaihtoehdot kuitenkin sivuutti edellä mainittu tulkinta, jonka perustelu oli pahoin puutteellinen ja osin harhaanjohtavakin (ks. *Riepula/Kurikka* 1976, 68) ja joka kiistatta samalla oli kannanotto eduskunnan oikeuksia vastaan. Viime kädessä tuon tulkinnan takana oli täsmällinen ja sanoiksikin puettu käsitys siitä, millaisten

eduskunnan ja presidentin (hallituksen) suhteiden tulee olla. Ajatuksena oli, että toisenlaisen tulkinnan johdosta »hallituksen ote eduskunnan lainsäädäntötyön ohjaajana voisi nykyisestään huomattavasti löystyä» (Kas-tari, *prvm* 17/1957 vp). Muodollisesti oikein käytetty hallitus-termi tus-kin pystyi kätkemään sitä valtiosääntöoikeudellista perusseikkaa, että tässä saattoi olla kysymys myös tasavallan presidentin eikä vain minis-teristön »otteesta».

Hallitus johtaa lainsäädäntötoimintaa. Koko itsenäisyyden aikaa käsittävää laadullista ja määrällistä selvitystä hallituksen ja kansan-edustajain lainsäädäntöaloitteen käytön suhteesta ei ole tehty. Jos siihen ryhdyttäisiin, olisi nähtävästi erikseen selvitettävä toisaalta se, missä määrin säädöksiin pohjana on ensisijaisesti ollut hallituksen esitys ja missä määrin lakialoite, ja toisaalta se, missä määrin hallituksen esittä-mät lakiehdotukset ovat muuttuneet eduskunnassa rinnakkaisaloitteiden ja suullisten muutos- ja lisäysehdotusten johdosta.

Yleisenä suuntauksena — jossa tosin esiintyy vaihteluja lyhyillä aika-väleillä — on ollut lakialoitteiden määrän kasvaminen suhteessa halli-tuksen esitysten määrään (*Salervo* 1971, 126—127). Eduskunnan suhtau-tumisesta aloitteisiin, jotka ovat tulleet sen omasta piiristä, saa viitteitä eräistä vuoden 1957 valtiopäiviä koskevista tiedoista. *Nousiaisen* (1961, 114, 118—119, 165) esittämistä luvuista voidaan laskea, että kaikista vuo-den 1957 valtiopäivillä tehdyistä lainsäädäntöaloitteista oli hallituksen esityksiä n. 64 %, kaikista noilla valtiopäivillä tehdyistä ja loppuun käsi-tellyistä lainsäädäntöaloitteista hallituksen esityksiä n. 75 % sekä kaikista noilla valtiopäivillä tehdyistä ja hyväksytyistä lainsäädäntöaloitteista hallituksen esityksiä n. 98 %. Kyseessä olivat vaalikauden viimeiset val-tiopäivät. Tilaston ulkopuolelle jäivät luonnollisesti ne aloitteet, jotka kansanedustajain aloitevallan oikeudellisten rajoitusten vuoksi on jätetty laatimatta tai torjuttu eduskunnan keskuskansliassa.

Numerot eivät kerro hallituksen ja kansanedustajien tekemien lain-säädäntöaloitteiden yhteiskunnallisesta merkityksestä. Mutta ne vah-vistavat sen tiedon, että presidentti/ministeristö johtaa lainsäädäntötoi-mintaa: *eduskuntalait säädetään yleensä hallituksen esitysten pohjalta*.

Erillinen kysymys on eduskunnan oikeus rinnakkaisaloitteiden tai amendemangiehdotusten välityksellä vaikuttaa hallituksen esittämien lakiehdotusten sisältöön. Parlamentaaristen enemmistöhallitusten aikana eduskunnan enemmistön kädet ovat kuta kuinkin sidotut, eikä tuollaisella

oikeudella ole käytännöllistä merkitystä. Mutta ilmeisesti vähemmistöhallitusten ja ei-parlamentaaristen hallitusten aikana — eivätkä tällaiset ajanjaksot ole jääneet lyhyiksi — rinnakkaisaloiteoikeuden ja amendumangioikeuden rajoituksilla on todellista merkitystä: ne kaventavat myös käytännössä eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja vastaavasti lisäävät presidentin/ministeristön valtaa (vrt. s. 139). Rajoitusten ylläpitämistä tuskin voidaan enää perustella eduskunnan oman henkilökunnan (siis eduskunnan valmistelukapasiteetin) vähäisyydellä. Pikemminkin on tuo eduskunnan itserajoitus, näkyi se sitten valtiopäiväjärjestyksen tulkinassa tai eduskunnassa tehtyjen aloitteiden hylkäämisessä, osoituksena periaatteellisesti kielteisestä asennoitumisesta siihen, että lakeja säädetään kansanedustajien ehdotusten pohjalta (ks. myös Heiskanen 1977, 97—98).

Lopuksi on huomautettava alasta, jolla tasavallan presidentillä muodollisesti ja käytännössäkin on lainsäädännöllinen aloitemonopoli, nimittäin valtiosopimusten voimaansaattamislainsäädännöstä. Kuten edellä havaitsimme, tähän lainsäädäntöön liittyy myös se erikoisuus, että eduskunnan ei käytännössä yleensä ole mahdollista evätä hyväksymistään valmiiksi neuvotellulta valtiosopimukselta eikä siten myöskään hylätä sopimuksen voimaansaattamista tarkoittavaa lakiehdotusta (s. 258). Jos eduskunnalle usein muunlaisten lakiehdotusten osalta — monistakin syistä — jäävät pääasiassa pelkän hyväksymisen ja hylkäämisen vaihtoehdot, niin valtiosopimusten valtiosisäistä voimaansaattamista koskevien lakiehdotusten osalta saatettaisiin puhua eduskunnalla olevasta tosiasiallisesta hyväksymispakosta.

Kirjallisuutta (IX.1.). Lainsäädäntöaloitteen järjestelystä v:een 1886 ks. Sipponen, Valtiovallan kolmijako (Pol 1961), 187—188. — Nykyisestä lainsäädäntöaloitteesta ks. Sainio, Lainsäädäntöaloite Suomen oikeudessa (1969) ja Riepula/Kurikka, Rinnakkaisaloitteiden käytössä ja käyttöedellytyksissä tapahtuneet muutokset (Oikeus 1976), 63—70. — Jakson aihepiiristä ks. myös Nousiainen, Eduskunta aloitevallan käyttäjänä (1961), joka tosin käsittelee muutakin kuin lainsäädännöllistä aloiteoikeutta.

2. ESITYSTEN PERUUTTAMINEN

Hallituksen esityksen käsittelyn eduskunnassa keskeyttää esityksen peruuttaminen. VJ 28.3 §:n mukaan »hallituksen esitys voidaan, milloin

aihetta siihen on, peruuttaa». Tässä eikä muuallakaan perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä siitä, mille orgaanille peruutuksesta päättäminen kuuluu. Käytännössä päätöksenteon on katsottu olevan *tasavallan presidentin asiana*, mikä onkin johdonmukaista siihen nähden, että presidentti päättää myös esitysten antamisesta. *Riepu*lan tutkimusten (1975, 90—91) mukaan on käytännössä peruuttamisen yleensä tosiasiallisesti ratkaissut ministeristö; faktinen päätös on usein tehty jopa alemmalla eli ministeriön tasolla.

Peruutus-instituution ottaminen valtiojärjestykseen ja sen käyttötiheys. Peruutus-instituutio otettiin valtiopäiväjärjestykseen vasta vuonna 1928. Valtioapäiväjärjestyksen uudistamista valmistellut komitea perusteli asianomaista säännöstä lyhyesti sillä, että peruuttaminen saattoi »jossakin tapauksessa käydä tarpeelliseksi» (*KM* 1921: 21, 33; ks. myös *Tammio* 1946, 542, ja *Riepu*la 1975, 4).

HM-esityksen peruuttaminen v. 1918. Tunnetuimpia peruutustapauksia ennen vuotta 1928 oli hallituksen ensimmäisen HM-esityksen (*HE* 1/1917 II vp) peruuttaminen toisella esityksellä (*HE* 62/1917 II vp: »sen johdosta raukeaa Hallituksen aikaisemmin antama esitys») kesäkuussa 1918 (vrt. s. 31). Perustuslakivaliokunnassa K. J. Ståhlberg ja R. A. Wrede joutuivat kiistaan tämän peruutuksen lainmukaisuudesta. Ståhlberg katsoi, ettei hallituksella ollut oikeutta peruuttamiseen, vaan eduskunta saattoi jatkaa peruutetun esityksen käsittelemistä. Wrede puolestaan oli sitä mieltä, että hallituksella oli peruutus-oikeus, koska »sellaisen kieltämiseen [hallitukselta] ei ole lakia». Ks. Alkion muistiinpanot 11. 6. 1918, VA. Äänestyksen jälkeen valiokunta otti käsittelyn pohjaksi uuden esityksen.

Oikeuttaan peruuttaa hallituksen esitys presidentti käytti ensi kerran marraskuussa 1929 (*HE* 38/1929 II vp; peruutus 1929 II vp ptk 538). Kaikkiaan on vuosina 1929—74 peruutettu 149 esitystä (luettelosta ks. *Riepu*la 1975, 130 ss.). Kaikista eduskunnalle mainittuna ajanjaksona annetuista esityksistä (N = 7108) peruutettiin siten 2.1 % (*ibid.* 118).

Peruutustoimi ja sen vaikutukset. Peruutus kohdistuu esitykseen, jota eduskunta ei vielä ole käsitellyt loppuun. Kun presidentti peruuttaa esityksen, sen käsittely keskeytyy, ja *asia raukeaa*. Eduskunta on itse tulkinnut VJ 28.3 §:ää hyväksymällä työjärjestykseensä sitä täsmentävän säännöksen (ETyöJ 54 §). Jälkimmäinen edellyttää, että hallituksen peruutettua esityksensä »on asian käsittely keskeytettävä sillä asteella,

millä se silloin on». Peruutetun esityksen antamisen johdosta aikanaan tehtyjen rinnakkaisaloitteiden käsittelyä peruutus ei sitä vastoin keskeytä (Tammio 1948, 51). Jotta peruutettuun esitykseen sisältyvä asia voitaisiin jälleen ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi, se on pantava vireille uudella hallituksen esityksellä tai kansanedustajan lakialoitteella. Käsittely on uuden vireillepanon jälkeen aloitettava alusta. Jos käytetään lakialoitetta, on otettava samalla huomioon VJ 87 §:n etuoikeussäännön hidastava vaikutus.

Peruutuksen funktioista. Riepuhan mukaan (1975, 91) yli puolet peruutetuista esityksistä on peruutettu eduskunnan esityksiin kohdistaman vastustuksen tai eduskunnan tekemien muutosten johdosta. Yli kolme neljännestä peruutuksista on päätetty vaiheessa, jossa peruutusta on voitu käyttää *eduskunnan tahdon mitätöntämiseen*. Joissakin tapauksissa peruutustoimi on ollut osoituksena parlamentaarisen enemmistöhallituksen heikosta kyvystä hoitaa yhteistoimintaa hallitusvastuussa olevien eduskuntaryhmien kanssa; peruutusta on käytetty, kun jokin hallituksen takana olevista ryhmistä on yksittäistapauksessa liittynyt oppositioon kannattamaan muutoksia hallituksen esittämään lakiehdotukseen. Suomalaiselle poliittiselle käytännölle ominaiseen tapaan ministeristö on pidätynyt tekemästä asiasta nimenomaista luottamuskysymystä eikä liioin ole tulkinnut eduskunnan enemmistön käyttäytymistä luottamuksen epämi-seksi (vrt. s. 97). Sitä vastoin ministeristö on turvautunut presidentille kuuluvaan peruutusvaltaan, *korjannut poliittisessa yhteistoiminnassa olevan heikkouden muodollis-juridisin keinoin* ja tukeutunut presidentin valtuuksiin siinä, missä vaihtoehtona olisi ollut luottamuksen avoin punninta ja/tai neuvotteluyhteyden tehostaminen eduskunnan suuntaan (ks. esim. perintö- ja lahjaverolakiesityksen kohtalosta *suurvm* 145/HE 100/1938 vp; ptk 2836, 2864—2884; *US* 1939:146; yleisesti funktioista myös Riepuha 1975, 81—88).

Peruutuksen murtaminen lakialoitteella. Hallituksen esityksen peruuttaminen on eittämättä sellainen VJ 32.1 §:n tarkoittama »muu valtiopäiväin aikana sattunut tapaus», joka oikeuttaa kansanedustajan tekemään peruutettuun esitykseen sisältyvästä asiasta lakialoitteen *yleisen aloiteajan ulkopuolella* (ks. Riepuha 1975, 70). Kansanedustajilla on siten — ainakin ajateltu — mahdollisuus saada peruutuksen johdosta rauennut lainsäädäntöasia lakialoitteella uudelleen vireille ja loppuun

käsitellyksi. Samalla lakialoite on toinen eduskunnan käytössä olevista pääreaktiotavoista, kun tasavallan presidentti peruuttaa esityksen eduskunnan lainsäädäntökäyttäytymisen johdosta, toisin sanoen siksi, että eduskunta on muuttanut esitykseen sisältyvää lakiehdotusta epätoivottavaan suuntaan. Toinen pääreaktiotavoista on nimenomaisen epäluottamuksen ilmaiseminen sille ministeristölle, joka on myötävaikuttanut presidentin peruutuspäätökseen (ja ehkä sen tosiasiallisesti aiheuttanutkin) (tark. s. 102).

Vuoden 1959 valtiopäivillä koettivat kansanedustajat ensimmäisen kerran saada peruutuksen johdosta rauenneen lainsäädäntöasian uudelleen vireille ja loppuun käsitellyksi tekemällä siitä VJ 32.1 §:n nojalla lakialoitteen. Samanlainen yritys tehtiin useana seuraavana vuonna; kaikkiaan yrityksiä kertyi viisitoista, mutta yksikään lakialoitteista ei johtanut tulokseen. Syynä aloitteiden kariutumiseen oli luultavasti sama seikka, joka näyttää aiheuttaneen yritysten vähälukuisuuden: peruutusta seurasi yleensä — kolmessa tapauksessa neljästä — presidentin samasta asiasta antama uusi esitys. Vasta vuonna 1965 peruutuksen johdosta tehty lakialoite ensimmäisen kerran johti lakiehdotuksen hyväksymiseen eduskunnassa (*HE* 142/1964 vp; *ltvm* 7 samasta; *LA:t* 176 ja 177/1965 vp; *ltvm* 8 samoista; *AsK* 491/65; *HS* 1965: 109—110; *Riepula* 1975, 69—80).

Myöhemmin (1971) on peruutuksen johdosta tehty lakialoite uudelleenkin johtanut lakiehdotuksen hyväksymiseen (*Riepula* 1975, 78—79). Silti ei ole muodostunut sääntöä, että eduskunta murtaisi peruutuksen lakialoitteen pohjalta hyväksymälläan lakiehdotuksella aina, kun presidentti peruuttaa esityksen eduskunnan lainsäädäntökäyttäytymisen johdosta, tai aina, kun presidentti ei anna peruuttamaansa esitystä korvaavaa uutta esitystä eduskunnalle.

Kirjallisuutta (IX.2.). Päätutkimus aiheesta on *Riepula*, Hallituksen esityksen peruuttaminen (1975), johon edellä oleva esitys enimmäkseen perustuu. Ks. myös *Tammio*, Hallituksen esityksen ja eduskunta-aloitteen peruuttaminen (LM 1946), 542—550.

3. LAKIEHDOTUSTEN VAHVISTAMINEN JA VAHVISTAMATTA JÄTTÄMINEN

Eduskunnan päättämä lakiehdotus on toimitettava tasavallan presidentille vahvistamista ja lakina antamista varten (VJ 84.1 §). Jos presi-

dentti vahvistaa lakiehdotuksen, hänen on vahvistettava se sellaisena, kuin eduskunta on sen hyväksynyt (HM 19.1 ja 2 §). Vahvistuspäätöksensä presidentti ilmoittaa suullisesti presidentin esittelyssä. Tämän jälkeen lakiehdotus annetaan lakina eli promulgoidaan, ts. presidentti *allekirjoittaa* ja ministeri varmentaa lain sisältävän asiakirjan. Lopuksi asiakirjan teksti julkaistaan Suomen asetuskokoelmassa. Presidentin vahvistama lakiehdotus tulee lakina voimaan, ts. kansalaisten noudatettavaksi ja viranomaisten sovellettavaksi, välittömästi siitä lukien, kun sen teksti on julkaistu, ellei asianomaisessa laissa ole muuta säädetty (ks. *Jyräki* 1975 a, 58 ss.; ks. myös A Suomen asetuskokoelmasta, 373/32, ja VNp lakien ja asetusten julkaisemisesta Suomen asetuskokoelmassa, 596/73).

Tasavallan presidentti ei ole velvollinen vahvistamaan hänelle toimitettua, eduskunnan päättämää lakiehdotusta. Jos presidentti jättää ehdotuksen vahvistamatta, se palaa — eräin edellytyksin — edustajainvaalien jälkeen eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi. Presidentin valtaa jättää lakiehdotus vahvistamatta sanotaan usein *lykkääväksi l. suspensiiviseksi veto-oikeudeksi*.

Sanastoa. Hallitusmuodossa käytetään termiä »lain vahvistaminen» (19 §), kun taas valtiopäiväjärjestyksessä puhutaan »lakiehdotuksen vahvistamisesta» (74 ja 84 §). Kun vahvistamisen kohteena oleva asiakirja ei ennen vahvistamispäätöksen tekemistä vielä ole laki, näyttäisi oikeuskirjallisuudessa olevan asiallisempaa käyttää termejä »lakiehdotuksen vahvistaminen» ja »lakiehdotuksen vahvistamatta jättäminen», ellei nimenomaisesti tarkoiteta presidentin yksittäistä tointa, jolla on vahvistettu tietty lakiehdotus. Vrt. *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait (1939), jonka kielenkäyttö (ks. esim. 90—93) mainitussa suhteessa horjuu. — Vahvistamatta jättämistä tarkoittavaa presidentin tointa sanotaan seuraavassa esityksessä myös *vahvistuskielloksi*. Termiä käyttää jo *Erich*, Suomen valtio-oikeus II (1925), 195.

Presidentille HM 19 §:ssä annettu valta jättää eduskunnan hyväksymä lakiehdotus vahvistamatta on mielenkiintoinen sen keskeisen merkityksen takia, minkä se sai hallitusmuodon hyväksymistä edeltäneessä pitkässä keskustelussa. Käytännön lainsäädäntöpolitiikassa veto-oikeudella ei tosin ole ollut niin merkittävää roolia, kuin sille vuosina 1917—1919 — erityisesti oikeiston piirissä — suunniteltiin (vrt. *Lindman* 1968 a, 408). Lisäksi voidaan huomauttaa, ettei yksikään valtioneuvoston pöytäkirjaan merkityistä presidentin ja ministeristön erimielisyystupauksista ole koskenut vahvistuskiellon käyttämistä. *Kastarin* mukaan (1961, 30—31) vah-

vistuskiellon käyttämistä tuskin koskaan tosiasiallisestikaan on sanellut presidentin henkilökohtainen kanta, kun taas *Sarkkinen* (1971, 71—72) huomauttaa, että noin puolessa kaikista vetotapauksista (26/55) vuosina 1919—1970 presidentillä voidaan katsoa olleen suurin vaikutus vahvistuskiellosta päättämiseen. *Sarkkinen* lisää kuitenkin, että — kun puuttuu selvitystä mahdollisista ennakkoneuvotteluista (vrt V.3.) — ei voida sanoa, miltä taholta aloite vahvistuskieltoon kussakin tapauksessa alkuaan on ollut lähtöisin.

Vaikka lähdetäisiinkin siitä, että vahvistuskiellon antaminen pääasiallisesti kuuluu presidentin käytännössä parlamentaaristuneisiin valta-oikeuksiin, on instituution laajahko käsittely siitä huolimatta aiheellista — eikä vain siitä syystä, ettei aiheesta tähän mennessä ole julkaistu yksityiskohtaista ja painavaa tutkimusta. Vahvistuskiellon käyttäminen näet merkitsee eräitä harvinaisia poikkeuksia (ns. tekniset virheet!) lukuunottamatta periaatteellisesti aina sitä, että tasavallan presidentti (ja oletettavasti enimmäkseen myös ministeristö) asettuu *vastustamaan eduskunnan nimenomaista tahtoa* (vrt. s. 138). Tätä tosiseikkaa ei tee tyhjäksi se asiointila, että presidentti käyttää veto-oikeuttaan parlamentaarisen enemmistöhallituksen myötävaikutuksella, niin kuin vahvistuskieltojen enemmistöstä on päätetty (*ibid.* 81).

Veto-oikeuden alkuperäisiä tarkoituksperiä. Autonomian aikana hallitsijan lainsäädännöllinen aloiteoikeus ja ehdoton veto-oikeus täydensivät toisiaan. Niiden vaikutuksesta kansanedustuslaitokselle jäi periaatteessa — ja usein käytännössäkin — vain kaksi mahdollisuutta : hyväksyä hallitsijan antama lakiehdotus tai hylätä se. Nykyisen hallitusmuodon säätämistä edeltäneissä keskusteluissa ja neuvotteluissa valtionpäämiehen veto-oikeudella oli tärkeä osuus. Perustuslakikomitea ehdotti vuonna 1917 tämän oikeuden pysyttämistä valtionpäämiehellä, tosin vain lykkäävänä: vahvistamatta jätetty lakiehdotus olisi vaalien jälkeen ollut — pääsääntöisesti — hyväksyttävissä vain kahden kolmanneksen enemmistöllä eduskunnassa. Tällaista sääntelyä perusteltiin sillä, että se *takaisi lainsäädännölle »johdonmukaisen, hetkellisistä mielipidevirtauksista riippumattoman kehityksen»*. Uusien vaalien kautta siirtyisi vahvistamatta jätetty lakiehdotus tosiasiaassa kansan hyväksyttäväksi. Jos vaaleissa kävisi ilmi, että »kansan suuri enemmistö todella haluaa» vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen voimaan saattamista, ehdotus tulisi ilman vahvistustakin lakina voimaan (KM 1917: 11, 38, 53; vrt. myös s. 28).

Sisällissodan jälkeen maalaisliitto vielä päättävästi asettui vastustamaan presidentin veto-oikeutta esittäessään eriävän mielipiteensä porvarillisten ryhmien valtiosääntökannanottoihin:

»Jos presidentti tällaista veto-oikeutta joutuisi useinkin käyttämään vastoin kansan enemmistön tahtoa, seuraisi siitä ennen pitkää sovittamatomat suhteet presidentin ja eduskunnan välillä, josta taasen maan yleisten asiain hoito joutuisi ilmeisesti kärsimään.

Kun mielestämme hallitusmuotomme perusajatuksiksi pitäisi saada sen, että Suomessa on lainsäädäntövalta eduskunnalla ja hallitusvalta presidentillä, ei tätä vallan selväpiirteistä kahtia jakoa saisi vahingoittaa valankaappauksella presidentin hyväksi» (ks. s. 32 main. asiakirja).

Alkio kumppaneineen viittasi siihen, että lainsäädännöllinen jarrutus vahvistuskieltoja käyttämällä autonomian ajan loppuvaiheessa (s. 16) ei ollut tuottanut maalle onnea vaan päinvastoin synnyttänyt yhteiskunnallista patoutumista. Se oli itse asiassa aiheuttanut vuosien 1916—17 sosialistisen enemmistön. Tällaisen enemmistön vastainen syntyminen estettäisiin, jos patoutumia ei päästettäisi muodostumaan.

Maalaisliiton argumentit eivät tehonneet; puolue itsekin joutui tasavaltalaisten neuvotteluissa luopumaan kannastaan (s. 31). Toiselta puolen keskusta yhdessä vasemmiston kanssa torjui hallitusmuodon hyväksymisvaiheessa sen oikeiston puoltaman kannan, että presidentin veto-oikeuden perustuslakiasioissa olisi pitänyt olla ehdoton ja että vahvistuskielto muissa asioissa olisi ollut murrettavissa vain kahden kolmanneksen enemmistöllä vaalien jälkeen. Sen sijaan hyväksyttiin nykyisenlainen lykkäävä veto-oikeus, jonka perustelut tosin virallisasiakirjoissa jäivät lähes olemattomiksi. Tosiasiassa suspensiivinen veto-oikeus tietenkin kuului osana »lujan hallitusvallan» järjestelmään.

Oikeuskirjallisuudessa perusteltiin veto-oikeuden ottamista hallitusmuotoon sillä, *ettei eduskunnan enemmistö lainsäätämistoiminnassaan aina edusta kansan enemmistön »pysyvää vakaumusta»* (esim. Puhakka 1923 a, 22). Tämä merkitsi — aina sen mukaan, määräsikö veto-oikeuden käytöstä tosiasiassa presidentti itse vai ministeristö —, että eduskunnan ja presidentin tai eduskunnan ja ministeristön kesken edellytettiin voivan syntyä kiistaa kansan »todellisesta tahdosta» ja että valitsijakunta asetettiin erotuomariksi asiassa.

Täysparlamentaariselle järjestelmälle veto-oikeuden käyttö tietenkin on vierasta (vrt. Lindman 1968 a, 387—388), koska se merkitsee asettumista eduskunnan enemmistön tahtoa vastaan.

Kansainvälistä vertailua. Kansainvälisesti katsoen Suomen presidentin reaalin veto-oikeus on poikkeuksellinen ilmiö. Monarkioissa on tällaisen oikeuden käyttämisestä tosiasiaa luovuttu siinä vaiheessa, kun parlamentarismi on alkanut saada niissä jalansijaa (esim. Tanskassa jo 1860-luvulla; ks. *Herlitz*, *Nordisk offentlig rätt* II, 1958, 56). Ranskan III ja IV tasavallassa presidentillä oli valta pyytää parlamenttia käsittelemään uudelleen sen hyväksymä lakiehdotus, mutta parlamentilla oli oikeus torjua pyyntö. Samoin on laita Ranskan V tasavallassa (*Duverger*, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1963, 515). Saksan Weimarin tasavallassa (1919—33) presidentti oli velvollinen allekirjoittamaan parlamentin hyväksymän lakiehdotuksen, ellei hän katsonut sitä syntymistavaltaan perustuslainvastaiseksi (*Apelt*, *Geschichte der Weimarer Verfassung*, 1946, 243—248). Vain USA:ssa presidentin veto-oikeus on osapuilleen rinnastettavissa Suomen vastaavaan instituutioon. Ks. *Jyränki*, *Yhdysvaltain ja Suomen presidentin aseman vertailua* (Pol 1962), 217—218.

Vahvistuskielto lainsäädäntöpolitiikassa. Vuosina 1919—76 tasavallan presidentti jätti vahvistamatta kaikkiaan 64 lakiehdotusta. Veto-oikeuden käytössä on tapahtunut suhteellista nousua. Kun presidentti esimerkiksi vuosina 1930—39 jätti vahvistamatta 10 lakiehdotusta, oli vastaava luku vuosina 1960—69 20.

Kun presidentti käyttää myös lainsäädännöllistä aloitevaltaa, näyttäisi veto-oikeuden käyttäminen tulevan harkittavaksi vain silloin, kun eduskunta on *muuttanut* hallituksen esitykseen sisältyvän *lakiehdotuksen tekstiä* tai *hyväksynyt* lakiehdotuksen kokonaan *lakialoitteen pohjalta*. Tosiasiaa tämä on ollutkin vahvistuskieltojen yleisin syy. Enemmistö presidentin päättämistä vahvistuskielloista on kohdistunut sellaisiin lakiehdotuksiin, jotka eduskunta on hyväksynyt pelkän lakialoitteen pohjalta tai joiden takana on ollut sekä hallituksen esitys että kansanedustajan rinnakkaisaloite.

Käytännössä voivat tosin muutkin syyt aiheuttaa vahvistamatta jättämisen. Voidaan ajatella, että esityksen antamisen jälkeen ministeristö vaihtuu ja että *vahvistamatta jättämistä suosittaa presidentille toinen ministeristö* kuin se, joka puolsi asianomaisen esityksen antamista. Erityisen selvä on tällainen asetelma silloin, kun uudet kansanedustajain vaalit jäävät eduskunnan hyväksymispäätöksen ja presidentin vahvistuskiellon väliin. Vaalien jälkeen ministeristö tavan mukaan vaihtuu, ja sen poliittinen pohja saattaa samalla muuttua. Tällaisissa tapauksissa vahvistuskielto ei varsin pahoin näytä eduskunnan tahdon vastustamiselta; sitä eduskuntaa, joka lakiehdotuksen hyväksyi, ei enää ole olemassa, kun vah-

vistuskiellosta päätetään. Noin neljännes kaikista vahvistuskielloista on päätetty tällaisten olosuhteiden vallitessa.

Vahvistuskiellon vähäinen käyttötaajuus liittyy siihen, että ministeristöllä on ollut tosiasiaassa keskeinen asema lainsäädäntötoiminnassa. Hallituksen esityksistä on ottanut poliittisen vastuun ministeristö, jolla on ollut suora yhteys eduskuntaan, usein sen enemmistön kannatus. Lisäksi on huomattava, että eduskunnan oikeus muuttaa hallituksen esittämiä lakiehdotuksia on rajallinen. Näiden syiden ohella peruutusoikeuden käyttö näyttää vähentäneen veto-oikeuden käyttötarvetta: peruutuspauksien luvun kasvaessa ei vahvistuskieltojen luku ole kasvanut samassa suhteessa (*Rieppula* 1975, 107—108).

Vahvistuskiellot eivät liioin enimmältään ole koskeneet yhteiskunnallisesti ensiarvoisen tärkeitä lakiehdotuksia. Viitattakoon tässä kuitenkin ns. *Lex Pulkkiseen* (1924) ja kansakoululaitoksen kustannuksia koskevaan lakiehdotukseen (1932), joista kummastakin jäljempänä tässä luvussa tulee puhe. Viime vuosilta on paras esimerkki parlamentaarisen vähemmistöhallituksen ja eduskunnan ristiriita kansaneläkkeiden korottamisesta vuonna 1972 (*HE* 78/1972 vp ja *LA* 348/1972 vp), jolloin eduskunnan pyrkimykset muuttaa hallituksen esittämää lakiehdotusta osittain kilpistyivät amendemangi-oikeuden rajoituksiin (ks. *prvl* 2/*HE* 78 ja 1972 vp ptk 1428—1429), mutta jonka yhteydessä eduskunta kuitenkin rinnakkaisaloitteen pohjalta onnistui parantamaan kansaneläkeläisten etuuksia hallituksen esittämästä niin, että valtion vuotuisten eläkemenojen nousu olisi hallituksen tarkoittaman 200 milj. markan sijasta ollut 600 milj. markkaa (puhemiehen menettelystä tässä ks. ptk 1424). Ristiriita koski siis viime kädessä valtiontalouden hoitoa. Ministeristön poliittisen pohjan laventamisen jälkeen tasavallan presidentti jätti (29. 9. 1972) vahvistamatta eduskunnan hyväksymät kaksi lakiehdotusta (*VNptk* 1972: IX f. 417 v). Eduskunnan reaktioilta taitettiin kärki korvaavilla esityksillä (niistä s. 311), jotka aikanaan johtivat lainmuutoksiin (*AsK* 8—9/73).

Lakiehdotuksen vahvistamatta jääminen HM 19.3 §:n mukaan. Perustuslain mukaan eduskunnan päättämä lakiehdotus voi jäädä vahvistamatta kahdella tavalla. Toinen niistä on se, että tasavallan presidentti valtioneuvoston istunnossa tekemällään nimenomaisella päätöksellä jättää lakiehdotuksen vahvistamatta. Toisesta on säännös HM 19.3 §:ssä. Sen mukaan presidentin »katsotaan (...) kieltäytyneen lakia vahvistamasta», ellei

hän ole sitä vahvistanut kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on hänelle vahvistettavaksi toimitettu.

Aikaa myöten vakiintuneen käytännön mukaan katsotaan sen »vahvistettavaksi toimittamisen», josta kolmen kuukauden määräaika lasketaan, tapahtuneen silloin, kun eduskunnan vastauksen sisältävä kirjelmä on kirjattu vastaanotetuksi valtioneuvoston kirjaajankonttorissa (ks. esim. OK:n kert. v:lta 1956, 73).

Onko HM 19.3 §:ssä mainitussa tapauksessa aina kysymys tasavallan presidentin omasta ratkaisusta, jolla vahvistus kielletään? Se, joka etsii presidentinvallan parlamentaaristumista edistäviä tulkintaratkaisuja, saat-
taa HM 19.3 §:n tarjoamista vaihtoehtoista olla löytävinään juuri tällai-
sen: jos puolletaan valtioneuvoston jäsenten valtaa pidättää vahvistetta-
vaksi toimitettu lakiehdotus poissa presidentin esittelystä, mahdollistetaan
veto-oikeuden käytön siirtyminen ministerien tosiasialliseen määräysval-
taan. Tämän tulkintavaihdon parlamentaarisuus on silti vain näennäistä,
koska veto-oikeuden käyttö sinänsä — vaikka siitä määräisivät poliitti-
sesti vastuunalaiset ministerit — ei kuulu parlamentaariseen järjestel-
mään.

VNRatKL 1 §:n mukaan tasavallan presidentin on lopullisesti käsitel-
tävä mm. eduskunnalta tulevat kirjelmät. Tätä lainkohtaa tuskin voidaan
lukea muuten, kuin että asianomaisen ministerin velvollisuutena on val-
voa, että eduskunnan vastauksen sisältävä kirjelmä, joka käsittää edus-
kunnan päättämän lakiehdotuksen perusteluineen, otetaan valtioneuvos-
ton yleisistunnossa hyvissä ajoin valmistavaan käsittelyyn. Valtioneu-
vosto kokonaisuudessaan taas vastaa siitä, että tehdään päätös eduskun-
nan vastauksen esittelemisestä tasavallan presidentille, ja ministeri tämän
jälkeen siitä, että laaditaan esittelylista, johon sisältyy vahvistamista kos-
keva ratkaisuehdotus, ja toimitetaan se presidentin esittelyyn osallistu-
ville. *Presidentille jää päätöksenteko siitä, poistetaanko esittelylista vai
otetaanko siihen merkitty asia ratkaistavaksi.* Jos lista poistetaan tai presi-
denti pyytää sitä koskevat asiakirjat itselleen, ei asiaa oteta uudelleen
esille presidentin esittelyssä, ennen kuin presidentti siitä määrää (ks.
s. 115). Presidentin pidätyminen enemmistä toimista asian vaiheilla saat-
taa määrääjan kuluttua johtaa siihen, että HM 19.3 § tulee sovellettavaksi.
Tällaisen menettelyn puitteissa käy mahdollisimman selväksi, kenellä on
poliittinen vastuu vahvistuskiellosta.

HM 19.3 §:ssä edellytetyt tapaukset käytännössä. Käytännössä on
neljästi sattunut, että tasavallan presidentti ei ole tehnyt nimenomaista

päätöstä lakiehdotuksen vahvistamisesta tai vahvistamatta jättämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun eduskunnan päättämä lakiehdotus on hänelle vahvistettavaksi toimitettu. Tapaukset ovat seuraavat: 1) *EE* 36/1919 vp laiksi elokuun 18 päivänä 1917 työväen tapaturmavakuutuksesta annetun asetuksen 1 §:n muuttamisesta. Toteamus vahvistamatta jäämisestä: VNptk 1920: III f. 489—490/19. 3. 1920. 2) *HE* 63/1936 vp laiksi opetusfilmien kansainvälisen levikin helpottamista tarkoittavan sopimuksen hyväksymisestä. Toteamus vahvistamatta jäämisestä: VNptk 1939: III f. 106—110/10. 3. 1939. 3) *LA* 124/1953 vp laiksi lapsilisälain muuttamisesta. Toteamus vahvistamatta jäämisestä: VNptk 1954: IV f. 1347/27. 4. 1954. 4) *LA*:t 18 ja 19/1966 vp laiksi elatusavun ennakosta annetun lain muuttamisesta. Toteamus vahvistamatta jäämisestä: VNptk 1968: Xa f. 138/4. 10. 1968.

Kerrotuista tapauksista ensimmäisessä asiakirjat puhuvat sen puolesta, että nimenomaisen vahvistuskiellon viivästyminen johtui tasavallan presidentin omista toimista. Ks. akti N:o 2/5 K.D.Sos.M. 1919, VA. Siitä käy ilmi, että eduskunnan hyväksymä lakiehdotus oli 5.12.1919 saapunut presidentin siviilikansliaan ja että kanslia oli 3.1.1920 pyytänyt siitä sosiaalihallituksen ja vakuutusneuvoston lausunnon. Asianomaisten, 10.2.1920 päivätyjen lausuntojen saavuttua presidentti Ståhlberg toimittui asiakirjat sosiaaliministeri Alkiolle pyytäen »aikanaan saada neuvotella» asiasta. Akti kirjattiin saapuneeksi sosiaaliministeriöön 4.3.1920, jolloin HM 19.3 §:ssä säädetty määräaika oli juuri kulumassa umpeen.

Myöskään edellä mainituissa 2. ja 3. tapauksessa ei tasavallan presidentin henkilökohtainen puuttuminen ole poissa laskuista. Sitä vastoin 4. tapauksessa johtui virkamiehen laiminlyönnistä, ettei asiaa ajoissa tuotu presidentin esittelyyn. Oikeuskansleri reagoi tähän laiminlyöntiin, ja hovioikeus totesi asianomaisen virkamiehen menetelleen virheellisesti. Ks. *OK:n kert. v:lta* 1969, 72—73.

Käytännölle ei siten ole tuntematon sekään vaihtoehto, jonka mukaan *presidentti ja asianomainen ministeri valtioneuvoston ulkopuolella sopivat siitä, että eduskunnan päättämän lakiehdotuksen tuomista presidentin esittelyyn lykätään*, mistä taas seurauksena voi olla HM 19.3 §:n soveltaminen. Menettelyä voi tuskin väittää perustuslainvastaiseksi, mutta sen haittapuolena on asiaan liittyvän oikeudellisen (vrt IV.2 ja 3.A.) ja poliittisen vastuun sumentuminen. Sitä paitsi — jos tällaiset epäviralliset järjestelyt yleistyvät — käy mahdolliseksi, että kolmannellekin taholle, nimittäin virkamiehistöille, avautuu tätä kautta tie päästä vaikuttamaan asiaan viivyttämällä sitä ja näin käyttämään tosiasiaa varsin merkittävää poliittista valtaa, valtaa ainakin toistaiseksi tehdä tyhjäksi eduskunnan lainsäädäntötahto. HM 19.3 §:ssä edellytetyt oikeusvaikutukset näet syntyvät, vaikka valtioneuvoston esittelijä vastoin virkavelvollisuuttaan

jättäisi toimittamatta lakiehdotuksen presidentin esittelyyn (vrt. OK:n kert. v:lta 1969, 72—73).

Vahvistuskiellon oikeusvaikutukset. Kun tasavallan presidentti on kieltäytynyt vahvistamasta eduskunnan päättämää lakiehdotusta, ehdotus ei tule lakina voimaan, vaan palaa takaisin eduskuntaan. Eduskunta ei saa ottaa lakiehdotusta heti uudelleen käsiteltäväksi, vaan *käsittely on lykättävä seuraavalle vaalikaudelle*. Tällainen lykkäys voidaan vahvistuskiellolla aikaansaada myös sellaisen lakiehdotuksen käsittelyyn, joka ehdotus jo kerran on VJ 66.7 §:n tai VJ 67.1 §:n nojalla äänestetty lepäämään yli vaalien (ks. esim. ns. Lex Pulkkisen osalta HE 79/1921 vp; 3. K. 1921 vp ptk 3008; vaalien jälkeen uusi 3. K. 1922 vp ptk 1064; vahvistuskielto VNptk 1923: IV f. 313—320; vaalien jälkeen AK 1924 vp ptk 2099).

Vahvistamatta jätetty lakiehdotus tulee vaalien jälkeisillä valtiopäivillä vireille eduskunnassa ilman eri aloitetta. Nyt on eduskunnan *uudelleen päätettävä ehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä*. Uudelleen hyväksymiseen riittää äänen enemmistö, myös siinä tapauksessa että vahvistamatta jätetty lakiehdotus on hyväksytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Vahvistuskieltosäännösten kiertäminen. Jos lakiehdotukseen sisällytetään säännös, jonka mukaan *»tämän lain voimaantulosta säädetään asetuksella»*, on epäilemättä kysymys yrityksestä kiertää HM 2, 19 ja 20 §:n säännöksiä, joiden mukaan lainsäädäntövalta pääsääntöisesti kuuluu eduskunnalle ja jotka myös sääntelevät, millaisin edellytyksin eduskunnan päättämä lakiehdotus voi jäädä lakina voimaan tulematta. Ensin mainitun kaltainen säännös näet siirtää presidentille oikeuden asetuksella määrätä, *ettei lakiehdotus tule lainkaan lakina voimaan*, vaikka eduskunta on sen hyväksynyt ja presidentti asianmukaisesti vahvistanut. Jos taas lakiehdotukseen otetaan säännös, jonka mukaan *»tämä laki tulee voimaan asetuksella määrättävänä päivänä»*, tällainen säännös antaa mahdollisuuden lykätä asianomaisen lain voimaantuloa epämääräisen ajan. Siksi tuollaisenkin säännöksen perustuslainmukaisuuteen on suhtauduttava kriittisesti. Ks. tarkemmin Jyräki, »Ehdollisesta» lainsäädännöstä (teoksessa Urho Kekkosen juhlaulkaisu, 1975). Vrt. myös OK:n lausumaan VNptk 1974: IX f. 82. — Samantapaisia ongelmia, kuin juuri on esitetty, saattaa ilmetä, kun valtiosopimuksen valtiosisäistä voimaansaattamista tarkoittavassa asetuksessa määrätään se päivä, jolloin voimaansaattamista tarkoittava laki tulee voimaan. Ks. Saraviita, Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa (1973), 176—177. Mainittuihin ongelmiin ei tässä ole mahdollista syventyä. Voimaansaattamisasetuksista ks. myös s. 244.

HM 19.2 §:n ja VJ 73 §:n määräykset siitä, että vahvistamatta jätetty lakiehdotus on »vaalien jälkeen» pantava eduskunnassa uudelleen vireille, ovat käytännössä jättäneet tilaa vaihtoehtoisille tulkinnoille. Milloin lakiehdotus on pantava eduskunnassa uudelleen vireille, jos edustajainvaalit toimitetaan sen jälkeen, kun eduskunta on hyväksynyt lakiehdotuksen, mutta ennen kuin presidentti on kieltäytynyt sitä vahvistamasta? Tarcoitetaanko vaaleilla niitä vaaleja, jotka toimitetaan lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeen, vai niitä, jotka toimitetaan vahvistuskiellon jälkeen?

Käytännössä (1922, 1939) meneteltiin aluksi niin, että »uusina vaaleina» pidettiin lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeen toimitettuja vaaleja, vaikka lakiehdotus olikin jätetty vahvistamatta vasta noiden vaalien jälkeen. Lakiehdotus otettiin viimeksi mainituissa tapauksissa siis uudelleen käsiteltäväksi samalla vaalikaudella, jolla se oli jätetty vahvistamatta. Tämä menettelytapa muuttui 1950-luvun alussa.

Eduskunta oli vuoden 1950 valtiopäivillä (12. 6. 1951) hyväksynyt lakialoitteen (LA 21/1950 vp) pohjalta ehdotuksen laiksi varojen varaamisesta pientilallisille myönnettäviä sähköistämislainoja varten. Edustajainvaalit toimitettiin kohta tämän jälkeen 2.—3. 7. 1951. Vasta vaalien jälkeen tasavallan presidentti päätti 14. 9. 1951 (VNptk: IX f. 1247) jättää kyseessä olevan lakiehdotuksen vahvistamatta. Tähän nähden lakiehdotus otettiin eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi vasta, kun vahvistuskiellon jälkeen oli toimitettu uudet edustajainvaalit 7.—8. 3. 1954. — Samalla tavoin menefeltiin erään toisen lakiehdotuksen kohdalla.

Menettely tuli aikanaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tutkitavaksi. Kuultuaan asiantuntijoita perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain oikean tulkinnan mukaan lakiehdotus olisi ollut pantava vireille vuoden 1951 edustajainvaalien jälkeen saman vuoden valtiopäivillä (*prvl* 1/vvm 20/Vahv. jäänyt lakiehd./1954 vp; *puhemiesneuvoston kirj./Lep.* tai vahv. jät. lakiehd. vireillepano/1953 vp ja siihen liitt. Puhan, Kairan ja Ahlan lausunnot).

Samalla kun perustuslakivaliokunta esitti ratkaisun juridis-tekniseen ongelmaan — ratkaisun jota myöhemmin on johdonmukaisesti seurattu —, se kannanotollaan tuli tarkistaneeksi sitä ideologiaa, jolla veto-oikeutta ja sen käyttöä 1920-luvun alun oikeuskirjallisuudessa oli perusteltu.

Alkuaan oli ajateltu, kuten edellä esitettiin, että vahvistuskiellollaan presidentti alistaa ne lakiehdotukset, joista presidentin (hallituksen) ja eduskunnan välille on syntynyt erimielisyyttä, viime kädessä perusvalit-

sijain ratkaistaviksi. Lausunnossaan vuoden 1954 perustuslakivaliokunta ei käynyt selvittämään niitä funktioita, joita presidentin veto-oikeus tosiasiallisesti oli saanut. Mutta se teki johtopäätökset siitä, että vahvistamatta jääneistä lakiehdotuksista ei ollut tullut erityistä kiistakysymystä vaalitaisteluissa; perinnäinen ideologia ei ollut saanut käytännön tukea. Valiokunta totesi olennaiseksi seikaksi sen, että *eduskunta käsittelee lakiehdotuksen*, johon vahvistuskielto on kohdistunut, »*kahdessa eri kokoonpanossa*». Asiantuntijalausunnoissa (Ahla) viitattiin tässä kohtaa vahvistuskieltoon »häätäisten päätösten» estäjänä.

»Kahta kokoonpanoa» koskevalla kannanotollaan perustuslakivaliokunta nosti veto-oikeuden käytön pääfunktioiksi lainsäädäntöasian siirtämisen toiselle vaalikaudelle niin, että vaalienjälkeisellä eduskunnalla, jonka voimasuhteet ehkä ovat toiset kuin ennen vaaleja toimineen eduskunnan, on mahdollista tehdä tyhjäksi edellisen eduskunnan tuosta asiasta tekemä päätös (vrt. vastaavista ongelmista lepäämään jättämissäännösten osalta *Saraviita* 1971, 311—318). Kysymys oli tavallaan palautumisesta perustuslakikomitean aikanaan puoltamaan »*pysyvän vakauksen*»-ideologiaan, joskin asiaa nyt lähestyttiin toiselta suunnalta.

»Kahden eduskunnan»-säännön kehittäjä. Kun vanhan eduskunnan toimivalta ei pääty välittömästi uusien vaalien toimittamisen jälkeen vaan vasta hieman myöhemmin (ks. s. 189), jää vanhalle eduskunnalle mahdollisuus kokoontua päättämään keskeneräisistä asioista joiksikin päiviksi vielä vaalien jälkeenkin. Vahvistuskieltoon liittyvää »kahden eduskunnan»-sääntöä on vuoden 1954 jälkeen sovellettu niin johdonmukaisesti, että lakiehdotus, jonka vanha eduskunta on *vasta vaalien jälkeen* hyväksynyt ja joka tämän jälkeen on jätetty vahvistamatta, on odottamatta seuraavia vaaleja samalla vaalikaudella otettu eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi. Vetosäännösten natioksi aiemmin esitetty ajatus »valitsijoiden ratkaisusta» on näin totaalisesti sivuutettu. Ks. *HE* 109/1961 vp sekä *LA*:t 103 ja 106/1961 vp, joiden pohjalta vanha eduskunta hyväksyi kaksi lakiehdotusta 3. K:ssa 16. 2. 1962 (1961 vp ptk 2734—2741). Vaalit oli toimitettu 4.—5. 2. 1962. TP jätti lakiehdotukset vahvistamatta 1. 6. 1962 (VNptk 1962: VI f. 23—26). Lakiehdotukset otettiin eduskunnassa uudelleen käsiteltäviksi vielä vuoden 1962 valtiopäivillä (ptk 139—146), jolloin ne hylättiin. — Yhtäläistä menettelyä sovellettiin vahvistamatta jätettyyn lakiehdotukseen, jonka eduskunta oli hyväksynyt *HE*:n 115/1961 vp pohjalta.

Päättyessään vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä eduskunta on sidottu edellisenä vaalikautena hyväksymäänsä lakitekstiin: vahvistamatta jätetty lakiehdotus saadaan uudelleen

hyväksyä *vain muuttamattomassa muodossa* (HM 19.2 §, VJ 73.1 §). Tässä kohden eduskunta on itse rajoittanut toimivaltaansa omaksumalla käytännössä tulkin, jonka mukaan muuttamattomuuden vaatimusta on sovellettava kirjaimellisesti.

Muuttamattomuuden vaatimus on johtanut esimerkiksi siihen, ettei eduskunta ole katsonut voivansa hyväksyä sellaista vahvistamatta jätettyä lakiehdotusta, jonka olisi — sen tullessa vaalien jälkeisessä eduskunnassa uuteen käsittelyyn — aiemmin hyväksytyn tekstin mukaan jo pitänyt olla voimassa tai sovellettavana. Ensimmäinen tällainen tapaus sattui vuonna 1927 (*prvm* 9/Vahv. jätetty lakiehd./1927 vp). Valaiseva esimerkki on vuodelta 1962. Kun tasavallan presidentti oli jättänyt vahvistamatta vuoden 1961 valtiopäivillä hyväksytyn lakiehdotuksen kansakoululain muuttamisesta (*Edk:n vast./HE* 82/1961 vp), eduskunta vaalien jälkeen hylkäsi tämän ehdotuksen sitä uudelleen käsitellessään huhtikuussa 1962. Hylkäämistä eduskunta perusteli sillä, että lakiehdotukseen sisältyvän voimaantulosäännöksen mukaan laki olisi tullut voimaan 1. 1. 1962. Kun päivämäärä jo oli sivuutettu, ei lakiehdotusta voitu hyväksyä muuttamattomana (*sivm* 3/Vahv. jätetty lakiehd./1962 vp; ks. myös *Hidén* 1974, 268—277, ja vrt. *Saraviita* 1971, 335—342).

Noudatetun tulkintalinjan eduskunnan perustuslakivaliokunta vahvisti uudelleen vuonna 1966, jolloin oli kysymys muun ohessa siitä, kuuluuko lakiehdotuksen johtolause (HM 20.1 §) — jota perustuslaki ei välttämättä edellytä vielä eduskunnassa lakiehdotukseen liitettäväksi — niihin lakiehdotuksen osiin, joita muuttamattomuusvaatimus koskee. Perustuslakivaliokunta lausui asiasta HM 19.2 §:ään ja VJ 73.1 §:ään viitaten:

»Mainitut säännökset lakiehdotuksen muuttamatta hyväksymisestä on perustuslakivaliokunnan mielestä tulkittava ahtaasti, niin kuin lainsäädäntökäytännössä on tapahtunutkin. Siten on katsottava, ettei lakiehdotusta voida muuttaa miltään osalta. Tämä kiello koskee ehdotuksen johtolauseettakin, josta eduskunta vakiintuneen käytännön mukaan päättää samalla kun se hyväksyy varsinaisen lakitekstin.» Ks. *prvl* 1/Vahv. jätetty lakiehd./1966 vp.

Eduskunnan omaksuma tulkinta — joka ei ole ainoa perustuslain tekstin puitteissa käytettävissä oleva — lisää niiden tapausten lukua, joissa tasavallan presidentin *lykkääväksi säädetyistä veto-oikeudesta tuleekin ehdoton veto-oikeus*: vaalien jälkeiselle eduskunnalle jää vain hylkäämisen mahdollisuus.

Kun vaalien jälkeinen eduskunta hyväksyy vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen, ehdotus tulee nyt lakina voimaan ilman *presidentin vahvistustakin* (HM 19.2 §). Mutta myös tällaisessa tapauksessa presidentti osallistuu asianomaisen lain promulgoimiseen.

Presidentin veto-oikeus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmässä. Tasavallan presidentillä on oikeus, jos hän katsoo Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksymän maakuntalain koskevan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun tieto maakuntalain päättämisestä on hänelle toimitettu, määrätä, että *maakuntalaki on raukeava* (Ahvenanmaan itsehallintolaki, 670/51, 14.2 §). Presidentillä on *velvollisuus* käyttää kyseistä oikeuttaan, jos maakuntapäivät ovat ylittäneet toimivaltansa hyväksymällä lain, joka koskee valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Vrt. *Erich*, Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll enligt Finlands författningsrätt (JFT 1924), 137.

Veto-oikeus ja korvaavat lait. Tasavallan presidentti ryhtyi käyttämään veto-oikeuttaan kohta hallitusmuodon voimaan tultua. Presidentti Ståhlberg jätti kaksi lakiehdotusta vahvistamatta jo kautensa alussa syksyllä 1919 (VNptk 1919: IX f. 95—96). Kaikkiaan Ståhlbergin presidenttikaudella kirjattiin kahdeksan vahvistuskieltoa. Niistä eräiden takaa erottuu selvänä käsitys, että eduskunnalla ei aina ole riittävää aineellista tai juridista asiantuntemusta lainsäädäntöasioissa. Eduskunnan asiantuntemattomuus tekee vahvistuskiellon käyttämisen hyväksyttäväksi.

Presidentti Ståhlbergin ensimmäiset vahvistuskiellot koskivat lakiehdotuksia, jotka oli kansanedustajain aloitteesta hyväksytty eduskunnassa jo vuonna 1913 ja joiden alalta lainsäädännön muutos oli laajempaan komitean valmisteltavana. Yhdessä niistä (tapaturmavakuutuslain muutosehdotus) valtioneuvoston pöytäkirjaan merkittiin lakiehdotuksesta, että »niinhyvin Sosiaalihallitus kuin Vakuutusneuvosto olivat pitäneet sitä nykyisessä muodossaan mahdolltomana vahvistaa» (VNptk 1920: III f. 490). Mainittujen viranomaisten lausunnot näyttää hankitun presidentin henkilökohtaisesta aloitteesta (s. 305).

Ne lainsäädäntöasiat, joiden lopullinen ratkaisu presidentin päättämän vahvistuskiellon johdosta lykkäytyi vaalien jälkeiseen eduskuntaan, saivat 1920-luvulla useimmissa tapauksissa uuden käänteen sen takia, että presidentti samanaikaisesti tai jonkin aikaa myöhemmin antoi eduskunnalle esityksen, jolla saman kysymyksen oikeudellinen sääntely saatiin uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi. Perustuslaki ei tuollaisten korvaa-

vien esitysten antamista kieltänyt — mutta ei tuolloin sitä nimenomaisesti sallinutkaan. Korvaavilla esityksillä pehmennettiin sopivasti sitä ristiriitaa, minkä vahvistuskielto epäilemättä aiheutti eduskunnan ja presidentin (ynnä hallituksenkin) välille (vrt. *Blomstedt* 1969, 467—468). Samalla veto-oikeus sai monissa tapauksissa tosiasiallisesti funktion, jota sille kenties ei vuonna 1919 ollut ajateltu: vahvistuskiellosta siihen liittyvine korvaavine esityksineen tuli eduskunnan ja presidentin (ynnä hallituksen) välisten mielipide-erojen sovittelumekanismi.

Esitettyä taustaa vasten — ja muistakin syistä — on ymmärrettävää, ettei eduskunta alun perinkään käytettävissään olevin keinoin, esimerkiksi välikysymyksellä tai lakialoitetta käyttäen, reagoinut vahvistuskieltoihin. Päinvastoin eduskunta säännöllisesti vaalien jälkeen hylkäsi vahvistamatta jääneet lakiehdotukset päättämällä, etteivät ne aiheuttaisi mitään toimia eduskunnan taholta. Tällaiseen menettelyyn näkyy yleisimpänä syynä olleen se, että vahvistuskiellon jälkeen oli samasta asiasta hyväksytty korvaava lakiehdotus tai annettu korvaava esitys tai ainakin pantu korvaavan esityksen valmistelu vireille hallintokoneistossa. Oli myös tapauksia, joissa vahvistuskieltoa ei seurannut tuollainen toimi, mutta niissä vahvistuskielto nojattiin perustuslaillisiin syihin tai muihin poikkeuksellisiin perusteluihin, jotka eduskunta hyväksyi.

Vuodesta 1919 noudatetun käytännön vahvisti vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen otettu säännös, jonka mukaan vahvistamatta jäänyt lakiehdotus katsotaan rauenneeksi, jos eduskunta myöhemmin on hyväksynyt samasta asiasta korvaavan lakiehdotuksen (VJ 74 §). Tähän liittyvät tulkintaongelmat ovat analogisia niiden kanssa, jotka liittyvät kysymykseen lepäämään jätettyjä lakiehdotuksia korvaavista laeista (niistä ks. *Saraviita* 1971, 361—383).

Kun eduskunta koko 1920-luvun ajan joko hylkäsi vahvistamatta jätetyt lakiehdotukset tai katsoi ne rauenneiksi ja kun se jatkoi tätä käytäntöään myös seuraavan vuosikymmenen puolelle, alkoi vähitellen vakiintua käsitys, että tavanomaisesta käytännöstä syntynyt *sovinnaissääntö* esti vaalien jälkeistä eduskuntaa hyväksymästä vahvistamatta jätettyä lakiehdotusta (*Tarkiainen* 1938, 169). Tältä käsitykseltä putosi pohja P. E. Svinhufvudin presidenttikaudella.

Presidentin vahvistuskiellon murtaminen eduskunnan uudella päätöksellä. Eduskunta hyväksyi huhtikuussa 1932 kansanedustajain lakialoitteen (LA 3/1932 vp) pohjalta lakiehdotuksen kansakoululaitoksen

kustannuksista annetun lain muuttamisesta. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli palauttaa lainsäädäntö sille aiemmalle — ja pulakauden takia myöhemmin muutetulle — kannalle, että koulutarvikkeet olivat ilmaisia kaikille kansakoulujen oppilaille. Tämän lakiehdotuksen tasavallan presidentti jätti vähemmistöhallituksen suosituksesta vahvistamatta elokuussa 1932 (VNptk 1932: VIII f. 49—51). Päätöstä perusteltiin sillä, ettei valtiolle haluttu aiheuttaa lisämenoja.

Vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen tilalle ei tasavallan presidentillä ja vahvistuskieltoon myötävaikuttaneella Kivimäen hallituksella ollut nähtävästi aikomustakaan antaa eduskunnalle korvaavaa esitystä. Kun vahvistuskiellosta päätettäessä oli tiedossa eduskunnan siihenastinen suhtautuminen vahvistamatta jätettyihin lakiehdotuksiin, voidaan päätellä, että kiellon tarkoituksena oli estää asianomaisen lakiehdotuksen voimaantulo lopullisesti eikä vain lykätä sitä seuraavalle vaalikaudelle.

Uudet vaalit toimitettiin vuoden kuluttua presidentin päätöksestä, jolla kansakoululaitoksen kustannuksia koskeva lakiehdotus oli jätetty vahvistamatta. Ensimmäisillä vaalien jälkeisillä valtiopäivillä eduskunta (äänin 107—75) hyväksyi uudelleen kysymyksessä olevan lakiehdotuksen (AK 1933 vp ptk 361). Presidentti allekirjoitti sen, ja se tuli aikanaan lakina voimaan (282/33).

Presidentin vahvistuskielto poikkesi tavoitteiltaan siihenastisesta linjasta niin rajusti, että se antoi eduskunnalle riittävän sysäyksen tavanomaisen käytännön muuttamiseen. Perustuslaillista kriisiä, jonka seurauksena presidentin veto-oikeus olisi jäänyt pois käytöstä, ei tapaus sitä vastoin aiheuttanut. Eduskunnan reaktio jäi vahvistuskiellon murtamiseen.

Tasavallan presidentti on vuoden 1932 jälkeenkin lukuisia kertoja käyttänyt veto-oikeuttaan, myös samantapaisiin tarkoituksiin, kuin juuri kuvattiin. Eduskunta puolestaan on vielä neljä kertaa (v. 1958, 1962 ja 1966) uudella päätöksellä vaalien jälkeen murtanut presidentin vahvistuskiellon.

Kaikissa näissäkin tapauksissa on kysymys ollut lakialoitteen pohjalta hyväksytystä lakiehdotuksesta.

Veto-oikeuden poliittisista funktioista. VJ 74 §:n säännöksiä korvaavasta laista on vuodesta 1928 sovellettu noin puolessa kaikista vahvistuskieltotapauksista. Kun näihin lisätään ne tapaukset, joissa eduskunta on vaalien jälkeen hylännyt vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen siksi,

- että samasta asiasta on annettu korvaava esitys, havaitaan, että käytännössä vahvistuskiellon pääfunktioiksi ei ole niinkään paljon tullut asianomaista alaa koskevan lainsäädäntötyön pysäyttäminen kuin *eduskunnan taivuttelu tarkistamaan aiempaa kantaansa*.

Korvaavien lakien suuri määrä selittää osaltaan, miksi eduskunta niin harvoin on ryhtynyt murtamaan vahvistuskieltoa. Toinen selityseruste on siinä, että korvaavan lain puuttuessa ei eduskunta useinkaan ole enää vaalien jälkeen katsonut voivansa hyväksyä vahvistamatta jätettyä ehdotusta muuttamattomana. Itse asiassa tämä on yleisin syy vahvistamatta jätettyjen ehdotusten hylkäämiseen vaalien jälkeen. »Kahden eduskunnan»-säännön takana oleva ajatus eduskunnan mielenmuutoksesta vaalien jälkeen ei ole montakaan kertaa päässyt toteutumaan.

Joissakin tapauksissa vahvistuskielto voi saada lepäämään jättämisinstituutiota täydentävän merkityksen. Jos näet parlamentaarisen vähemmistön voimat eivät riitä lakiehdotuksen siirtämiseen toisella tavalla koostuvan eduskunnan käsiteltäväksi, presidentti (ja vähemmistöhallitus) voi tulla *vähemmistön avuksi* käyttämällä veto-oikeuttaan. Samalla tavoin kuin lepäämään jättämisestä voi vahvistuskiellosta herkästi tulla *lopullinen*: sen käytöllä voidaan monissa tapauksissa epämääräiseksi ajaksi estää tietynsisältöisen lain aikaansaaminen. Tämä johtuu osin lainsäädäntöteknisistä syistä (ks. ed.), osin siitä, että monilla lainsäädäntöasioilla on kiire. Jos lakia ei saada aikaan yhdessä muodossa, pyritään korvaavaan esityksen avulla saamaan aikaan saman asian sääntely toisessa muodossa (vrt. *Saraviita* 1972, 33—34). Yleensäkin on mahdollista, että jo vahvistuskiellolla *uhkaaminen* on vaikuttanut eduskunnan lainsäädäntökäyttäytymiseen (vrt. *ibid.* 61 ss.), joskaan asiasta ei ole ole-massa selvityksiä.

Vaikka vahvistuskieltoa on käytetty suhteellisen harvoin, on käyttö kuitenkin ollut riittävän taajaa, jotta veto-oikeus on säilynyt elävänä ja reaalisenä. Poliittinen traditio ei — tavanomaisnormeista puhumatta-kaan — rajoita vahvistuskiellon käyttöä, oli päätöksen takana sitten tosi-asiassa presidentti tai ministeristö. Tältä pohjalta veto-oikeuden poliittinen merkitys voi äkkiä paljonkin kasvaa jossakin tulevaisuuden tilanteessa, esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, että tasavallan presidentillä on toinen yhteiskunnallinen katsomus kuin eduskunnan enemmistöllä. Ei liioin ole mahdotonta, että vahvistuskielto tulevaisuudessa saa nykyistä enemmän käyttöä normivalvonnan keinona (ks. *Riepula* 1969, 11), erityi-

sessä siinä tapauksessa, että eduskunta ryhtyy joltakin kohdin tarkistamaan nykyistä linjaansa perustuslain tulkinnassa.

Kirjallisuutta (IX.3.). Presidentin veto-oikeudesta ei ole kirjoitettu oikeudellista monografiaa. Vahvistamatta jätetyistä ja jääneistä lakiehdotuksista, niiden eduskuntakäsittelystä ja presidentin vahvistuskieltopäätöksistä sisältyy yksityiskohtainen selvitys *Jyrängin/Kultalahden* julkaisuun Vahvistamatta jätetyt lakiehdotukset v. 1919—1976 (1978). Siinä olevan selvityksen pohjana taas on *Sarkkisen* julkisoikeuden pro gradu-tutkielma Lain vahvistaminen ja vahvistamatta jättäminen (Tampereen Yliopisto 1971). — Veto-oikeudesta ks. myös *Erich*, Suomen valtio-oikeus II (1925), 194—198; *Tarkiainen*, Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä (1938), 156—169; *Hakkila*, Suomen tasavallan perustuslait (1939), 89—93, 589—590; *Tammio*, Lain säätäminen itsenäisessä Suomessa (1948), 97—103.

4. PRESIDENTIN VALTUUDET JA LAKIEN PERUSTUSLAIN-MUKAISUUDEN ENNAKKOVALVONTA

Tasavallan presidentille kuuluvat valtuudet lainsäädäntöaloitteen tekemiseen ja eduskunnan päättämän lakiehdotuksen vahvistamatta jättämiseen on sekä oikeuskirjallisuudessa että orgaanikäytännössä kytketty myös lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontaan. Kysymys ei ehkä niinkään ole presidentin henkilökohtaisesta osallistumisesta tällaiseen normivalvontaan kuin siitä, että muut viranomaiset saattavat tosiasiallisesti harjoittaa tätä valvontaa vaikuttamalla niihin päätöksiin, joita presidentti tekee osallistuessaan eduskuntalakien säätämiseen.

Eduskuntalakeja koskeva ennakollinen normivalvonta on mitä suurimmassa määrin kehittynyt tavanomaisen käytännön pohjalta. Perustuslait eivät sisällä erityisiä säännöksiä sen tapauksen varalta, että asianmukaisesti promulgoidun ja julkaistun lain väitettäisiin tai havaittaisiin olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Hallitusmuotoa säädettäessä ehdotettiin lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteistä tutkimista annettavaksi korkeimmalle oikeudelle, mutta eduskunta hylkäsi tätä koskevan ehdotuksen kesäkuussa 1919 (esim. *Hidén* 1968, 476). Autonomian ajalta periytyi kuitenkin käytäntö, jonka mukaan lakien perustuslainmukaisuus tutkittiin *ennakolta*, jo säätämisvaiheessa: jos eduskunnassa vireille pannun lakiehdotuksen havaittiin olevan ristiriidassa perustus-

lain kanssa, lakiehdotus käsiteltiin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä (esim. *Kastari* 1960, 75 ss.). Tämä käytäntö jatkui myös vuoden 1919 jälkeen ja sai oikeastaan muodollisen vahvistuksenkin vuoden 1919 HM 95.1 §:ssä (ks. myös *Jyränki* 1974, 32 ss.). Perustuslainsäädäntöjärjestyksestä nykyisin voimassa olevat säännökset sisältyvät vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen (67 ja 69 §).

Valtiollisen järjestelmän kannalta on varsin keskeinen kysymys, tunnustetaanko *eduskunnalle itselleen ratkaiseva ja lopullinen valta* päättää siitä, millaista käsittelyjärjestystä minkin lainsäädäntöasian kohdalla on noudatettava. Se joka vastaa kysymykseen kieltävästi, nojaa säätämisvaiheessa viime kädessä presidentin valtaoikeuksiin.

Esityksen antaminen ja päätöksenteko johtolauseesta. Sitä järjestystä, missä lakiehdotus eduskunnassa käsitellään, pyrkii ennalta osoittamaan lakiehdotuksen *johtolause* (ks. HM 20.1 §), joka — vuodesta 1917 vakiintuneen käytännön mukaan — liitetään jo hallituksen esityksessä olevaan lakiehdotukseen (*Kastari* 1965, 97—99). Sen jälkeen kun eduskunta on hyväksynyt lakiehdotuksen ja toimittanut sen tasavallan presidentille vahvistettavaksi, johtolause taas todistaa — tai sen tulee todistaa —, missä järjestyksessä lakiehdotus tosiasiaassa on käsitelty ja hyväksytty.

Johtolauseet. Johtolauseen paikka on välittömästi lain nimikkeen ja antamispäiväyksen jälkeen. Ne johtolauseen perustyytit, jotka tämän esityksen yhteydessä kiinnostavat, ovat seuraavat: 1) »eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään», ja 2) »eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyllä tavalla, säädetään». Näistä jälkimmäinen ilmaisee perustuslainsäädäntöjärjestyksen käyttämistä, edellinen sen, että perustuslainsäädäntöjärjestystä ei ole käytetty. — Johtolauseessa annetaan myös muita kuin säätämisjärjestystä koskevia tietoja, mutta ne eivät tässä yhteydessä vaikuta asiaan.

Lainsäädäntökäytäntöä koskevat selvitykset viittaavat siihen suuntaan, että eduskunta yleensä käyttää sitä säätämisjärjestystä, jonka hallituksen esitykseen otettu johtolause osoittaa (*Hidén* 1974, 311—328; *Kultalahti/Pohjolainen* 1975, 43). Päätös siitä, millainen johtolause hallituksen esitykseen sisällytetään, ennakoii eduskunnan ratkaisua säätämisjärjestyksestä.

Kun mikään nimenomainen normi ei velvoita tasavallan presidenttiä liittämään johtolauseita eduskunnalle esitettävään lakiehdotukseen (*Kastari* 1965, 99—100), ei johtolauseen valinta ainakaan esityksen antamis-

vaiheessa ole oikeudellinen ratkaisu vaan samanlainen tarkoituksenmukaisuusratkaisu kuin lakiehdotuksen sisällön harkinta muutenkin. Toisaalta voidaan otaksua, että johtolauseen valinta esityksen antamisvaiheessa — jos lakiehdotuksen sisältö asiaan vaikuttavilta osiltaan pysyy muuttumattomana — jossain määrin tosiasiallisesti sitoo esityksen antajan käyttäytymistä vahvistamisvaiheessa. Mutta tällaista sidonnaisuutta ei ilmeisesti synny kaikissa tapauksissa, mistä tasavallan presidentin kohta puheeksi tuleva käyttäytyminen Lex Pulkkinen yhteydessä on hyvänä osoituksena.

Tasavallan presidentin (ja ministerienkin) henkilökohtainen vaikutus esityksiä annettaessa tehtyihin johtolausevalintoihin näyttää käytännössä jääneen harvinaiseksi ilmiöksi (vrt. *Hidén* 1974, 309—319; *Kekkonen* 1976, 26—27). Valinnat tapahtuvat yleensä lainvalmistelutasolla; päätöksiä johtolauseista tekevät tosiasiallisesti komiteat, toimikunnat ja virkamiesvalmistelijat (vrt. *Nousiainen* 1977, 369). Presidentillä ja valtioneuvostolla on mahdollisuus pyytää esitysehdotuksesta *korkeimman oikeuden ja/tai korkeimman hallinto-oikeuden lausunto*; tällaisessa lausunnossa voidaan käsitellä myös johtolauseen valintaa. Käytännössä korkein oikeus on lausunnoissaan — jotka kaikki ovat olleet ministeristön pyytämiä — kymmenkunta kertaa puuttunut johtolauseeseen. Kaikissa näissä tapauksissa on esitykseen sisältyvää johtolauseetta valittaessa noudatettu korkeimman oikeuden kantaa (*Hidén* 1974, 293—300).

Siitä huolimatta, ettei johtolauseen valintaa ainakaan esityksen antamisvaiheessa voida pitää oikeuskysymyksenä, näyttää olevan mahdollista, että *oikeuskansleri* puuttuu asiaan esityksen antamista valtioneuvostossa käsiteltäessä.* Tähän nähden saatetaan katsoa todennäköiseksi — selvityksiähän asiasta ei ole olemassa (vrt. *Riepula* 1974, 640) — että oikeuskansleri(nvirasto) myös lakiehdotusten valmisteluun kohdistuvan ennakkovalvonnan yhteydessä (s. 132) vaikuttaa johtolauseiden valintaan (toiseen suuntaan *Hidén* 1974, 288—290).

Perustuslainmukaisuuden valvonta vahvistusvaiheessa. Onko tasavallan presidentti sitten velvollinen jättämään vahvistamatta sellaisen lakiehdotuksen, joka on sisällöltään ristiriidassa perustuslain kanssa

* OK Risto Leskinen selitti 1.6.1976 tämän kirjoittajalle tekensä valtioneuvoston istunnossa huomautuksen hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen johtolauseesta niissä tapauksissa, joissa hän ilmeisesti joutuisi tekemään saman huomautuksen lakiehdotuksen vahvistamisvaiheessa.

(tästä ks. esim. *Jyränki* 1968 a, 994—998; *Riepula* 1973, 93—99; *Hidén* 1974, 28 ss.) ja jota tästä ristiriidasta huolimatta ei ole käsitelty perustuslain-säädäntöjärjestyksessä. Kysymys ei siis ole perustuslain sanamuodon muuttamisesta, vaan lakiehdotuksesta, joka olisi ollut käsiteltävä ns. poikkeuslakina. Jos vastaus on myöntävä, katsotaan presidentin asiaksi huolehtiminen siitä, ettei virheellisessä järjestyksessä käsitelty lakiehdotus tule lakina voimaan. Presidentin olisi näin toimittava viimeisenä asteena lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa.

Ratkaisu siitä, onko jonkin yksittäisen lainsäädäntöasian yhteydessä käytettävä perustuslainsäädäntöjärjestystä, on — perustuslain sanamuodon muutoksia lukuunottamatta — yleensä vaikka ei aina tulokinnanvarainen asia (ks. esim. *Jyränki* 1973, 12—14). Tasavallan presidentti saa eduskunnan päättämän lakiehdotuksen johtolauseesta selon siitä, onko ehdotus käsitelty VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä. Jos presidentin tiedossa on, ettei johtolause vastaa asiain todellista kulkua eduskunnassa, näyttäisi järkevämältä — toisin sanoen: vähemmän vahinkoa aiheuttavalta — ratkaisulta myöntää presidentille oikeus johtolauseen oikaisemiseen vahvistusvaiheessa kuin vaatia lakiehdotuksen vahvistamatta jättämistä. Mutta tasavallan presidentin toimeen ei luontevasti kuulu syventyminen siihen kysymykseen, olisiko lakiehdotus, jota ei ole käsitelty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, pitänyt tässä järjestyksessä käsitellä (vrt. tosin *Kekkonen* 1976, 26—27). Noudatettuun säätämisyjärjestykseen kohdistuva epäily tuskin viriääkään presidentin esittelyssä, jossa kysymys lakiehdotuksen vahvistamisesta otetaan ratkaistavaksi, ellei epäilystä ole aiemmassa vaiheessa virallisesti tai epävirallisesti esittänyt jokin lainopillinen auktoriteetti. Ensisijaisesti asia riippuu oikeuskanslerin käyttäytymisestä: oikeuskanslerillahan on jo siinä vaiheessa, kun vahvistettavaksi toimitettua lakiehdotusta valmistavasti käsitellään valtioneuvoston yleisistunnossa, tilaisuus lausua mielensä siitä järjestyksestä, missä lakiehdotus on eduskunnassa käsitelty (vrt. *Leskinen* 1976, 155).

Oikeuskanslerin linjanvetoa v. 1976. Kun eduskunnan vastaus hallituksen esitykseen laiksi kananmunien markkinointimaksusta otettiin käsiteltäväksi valtioneuvoston yleisistunnossa 6.5.1976, oikeuskansleri saneli valtioneuvoston pöytäkirjaan lausuman, jossa hän selitti mm.: »Esiteltävänä olevan eduskunnan vastauksen johdosta on oikeuskanslerille lähetetty kolme eri kirjettä, joissa kussakin suunnilleen samoin perustein katsotaan, että vastaukseen sisältyvä laki on eduskunnassa käsitelty virheellisessä

säättämisyjärjestyksessä eli siis, että laki olisi edellyttänyt VJ 67 §:ssä määrättyä käsittelyjärjestystä. Tämän johdosta kirjelmässä esitetään, että oikeuskansleri ryhtyisi toimenpiteisiin, jotta vastaukseen sisältyvä eduskunnan hyväksymä laki jätettäisiin vahvistamatta.» Tämän jälkeen oikeuskansleri lausui pitävänsä aiheellisenä, että asiasta oli aikanaan hankittu eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto (ks. *prol* 2/vvm 23/ HE 13/1976 vp). Oikeuskansleri selitti yhtyvänsä valiokunnan kantaan, jonka mukaan asianomainen lakiehdotus voitiin käsitellä VJ 68 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Lausuma päättyi seuraavasti: »Tämän vuoksi en pidä aiheellisenä (...) esittää valtioneuvostolle tai tasavallan presidentille, että lakiehdotuksesta olisi HM 19 §:n 1 momentin mukaisesti hankittava korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden lausunto. Asia on esiteltävissä tasavallan presidentille vahvistamista varten.» Ks. VNptk 1976: V a s. 18. Ks. myös *Leskinen*, Oikeuskanslerin asema ja tehtävät (Oikeus 1976), 155.

Tasavallan presidentillä on oikeus, ennen kuin hän tekee päätöksensä lakiehdotuksen vahvistamisesta, pyytää asiasta *lausunto korkeimmalta oikeudelta ja/tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta*. Jos lausunto pyydetään ja jos syynä siihen on epäily virheellisestä käsittelyjärjestyksestä, on todennäköistä, että pyynnön takana on oikeuskanslerin aloite.

Lex Pulkkinen (1923): vahvistuskielto normivalvonnan keinona. Kysymys tasavallan presidentin veto-oikeuden käytöstä normivalvonnan tarkoituksessa nousi ensi kerran vakavasti esille ns. Lex Pulkkinen vahvistamista valtioneuvostossa käsiteltäessä vuonna 1923. Tässä asiassa tasavallan presidentti ja eduskunta joutuivat lopuksi vastakkain arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta.

Vuonna 1915 oli annettu eduskunnan päättämä asetus, jolla rajoitettiin puutavarayhtiöiden maanhankintaa niin, etteivät nämä yhtiöt saaneet hankkia omakseen viljeltyä eivätkä viljelyskelpoista maata. Tätä asetusta (itse asiassa: eduskuntalakia) olivat puutavarayhtiöt kiertäneet. Perustamalla apuyhtiöitä (bulvaaneja) ne olivat laista huolimatta hankineet maata omistukseensa. Vuonna 1924 arvioitiin puutavarayhtiöiden laittomien maanhankintojen määräksi jo 400 000 hehtaaria. Hallitus valmisti lakiehdotuksen, joka edellytti laittomasti hankittujen tilojen pakkoluovuttamista valtiolle ilman korvausta ja kokonaan, siis myös muun kuin viljelysmaan osalta. Lakiehdotus perustui esitykseen, jonka esittelijäsihteeri Pulkkinen johdolla toiminut komitea oli laatinut (ks. *KM* 1920: 19).

Kysymyksessä olevan, Lex Pulkkiseksi nimetyn lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä käytiin keskustelua jo esityksen antamisvaiheessa. Valtioneuvosto pyysi asiasta korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon, mutta vastoin sitä ministerien enemmistö asettui kannattamaan johtolausetta, joka merkitsi tavallista säätämisyjärjestystä. Presidentti päätti antaa esityksen tämän mukaisena (VNptk 1922: III f. 368—379/11. 3. 1922).

Myös eduskunnassa syntyi erimielisyyttä siitä, olisiko Lex Pulkkinen HM 6 §:n omaisuudensuojasäännöksiä ehkä loukkaavana käsiteltävä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä. Lakiehdotus hyväksyttiin 1906 VJ 57.5 §:n nojalla jätettäväksi lepäämään yli vaalien; vaalien jälkeen säätämisyjärjestyksestä lopulta äänestettiin eduskunnan täysistunnossa. Äänestyksessä 1906 VJ 60 §:n mukainen käsittelyjärjestys lopulta torjuttiin äänin 103—66 ja ehdotus hyväksyttiin tavallisessa järjestyksessä. Kun eduskunnan vastaus esiteltiin tasavallan presidentille, tämä päätti oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannan mukaisesti pyytää noudatetusta säätämisyjärjestyksestä korkeimman oikeuden lausunnon (VNptk 1923: II f. 445—446/17. 2. 1923). Valtioneuvoston enemmistö ei vastustanut lausunnon pyytämistä, mutta toisaalta se oli valmis puoltamaan lakiehdotuksen vahvistamista ilman lausunnon hankkimistakin (Lohi 1963, 77).

Lex Pulkkisesta antamissaan lausunnoissa oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja korkein oikeus katsoivat, että tämä lakiehdotus olisi pitänyt käsitellä VJ 60 §:n mukaisessa järjestyksessä. Korkein oikeus tähdensi, ettei tilojen alkuperäisiltä myyjiltä saanut tavallisella lailla ottaa heidän oikeuttaan saada tilansa takaisin moitekanteella (MtM KD 75/87 1923, VA).

Sen jälkeen, kun esitys Lex Pulkkisesta oli annettu eduskunnalle, ministeristö oli vaihtunut. Toimessa olevan Kallion hallituksen enemmistö (vrt. Perttunen 1967, 130) ei katsonut saatujen lausuntojen jälkeen voivansa presidentille puoltaa tämän lakiehdotuksen vahvistamista. Presidentti Ståhlberg taas, jonka aikanaan päättämässä esityksessä johtolause oli — Cajanderin ministeristön enemmistön kannan mukaan — edellyttänyt tavallista säätämisyjärjestystä, katsoi, ettei hänkään voinut olla ottamatta huomioon lainopillisten auktoriteettien lausuntoja. Tämän mukaisesti *presidentti* parlamentaarisen vähemmistöhallituksen myötävaikutuksella *päätti jättää Lex Pulkkisen vahvistamatta* (VNptk 1923: IV f. 313—320/16. 4. 1923), vaikkei ollutkaan täysin vakuuttunut noudatetun säätämisyjärjestyksen virheellisyydestä.

Myöhemmin samasta asiasta annettiin toisensisältöinen esitys eduskunnalle. Siinä yhtiöiden pakkoluovutusvelvollisuutta oli supistettu. Silti tämä ehdotus käsiteltiin perustuslainsäädäntöjärjestyksessä. Presidentti vahvisti eduskunnan hyväksymän ehdotuksen, joka näin tuli laiksi (155/25) (Lex Pulkkinen vaiheista ks. *Lohi* 1963, 73—77; *Blomstedt* 1969, 438, 466; *Kastari* 1958, 533; *sama* 1960 b, 953).

Tuloksena presidentin vahvistuskiellosta oli siten lopuksi lainsäädännöllinen ratkaisu, joka avoimesti — vastoin eduskunnan enemmistön ja sen mukana äänestäneen maalaisväestön puolueen alkuperäistä kantaa — palveli suurten puunjalostusyhtiöiden taloudellista intressiä (vrt. *KM* 1920:19, 12—29). Samalla asiaan liittyi periaatteellinenkin puoli: millainen sisältö HM 6 §:n omaisuudenturvasäännöksille oli annettava. Tähän kysymykseen annettu vastaus oli yksi niitä tulkintaratkaisuja, jotka ohjasivat HM 6 §:n soveltamista myöhemmin hyvin tunnetuksi tulleelle ylikireälle linjalle.

Lex Pulkkinen vahvistuskielto ei jäänyt lajissaan ainoaksi. Viidesti myöhemmin (v. 1925 kahdesti, 1927, 1933, 1951) tasavallan presidentti on jättänyt lakiehdotuksen vahvistamatta sillä perusteella, että on katsonut sen olevan *ristiriidassa perustuslain kanssa*.

Kahdesti presidentti ja ministeristö ovat tällaisesta vahvistuskiellosta päättäessään joutuneet ristiriitaan, paitsi yleisesti eduskunnan, erityisesti perustuslakivaliokunnan kanssa, joka oli noissa tapauksissa nimenomaisesti puoltanut tavallisen säätämisyjärjestyksen käyttämistä (Lex Pulkkinen 1923, *prvl* 46/HE 79/1921 vp; ja lakiehdotus ahvenanmaalaisten luotsi- ja majakkapalveluksesta 1925, *prvm* 2/HE 33 (1924 vp)/1925 vp). Neljässä käsillä olevista kuudesta tapauksesta on vahvistettavaksi tulleesta lakiehdotuksesta pyydetty lausunto korkeimmalta oikeudelta, joka on virheellisenä pitämänsä käsittelyjärjestyksen takia puoltanut vahvistuskieltoa. Presidentti on siis tähän mennessä säännönmukaisesti noudattanut korkeimman oikeuden kantaa, kun tämä tuomioistuin on puoltanut vahvistuskieltoa perustuslainvastaisuuden vuoksi (*Hidén* 1974, 301—305). Menetellessään näin presidentti on arvovallallaan estänyt konfliktin syntymisen korkeimman oikeuden ja poliittisten voimien välille (vrt. *Nousiainen* 1970 a, 11). Tähän tavoitteeseen presidentti on päässyt siirtämällä ristiriidan kahden poliittisen orgaanin keskeiseksi. *Korkeimman oikeuden ja poliittisten orgaanien välinen konflikti on muunnettu viime kädessä eduskunnan ja presidentin väliseksi*.

Vaalienjälkeisen eduskunnan reaktiot. Miten on sitten menetelty, kun perustuslainvastaisena vahvistamatta jätetty lakiehdotus on vaalienjälkeisessä eduskunnassa HM 19.2 §:n mukaisesti otettu uudelleen käsiteltäväksi? Tuossa vaiheessahan eduskunnan ei ole enää lupa kajota lakiehdotuksen sisältöön. Ehdotus hyväksytään enemmistöpäätöksin tavallisessa järjestyksessä; kvalifioitua järjestystä ei eduskunta valtiopäiväjärjestyksen mukaan enää — vaikka sitä haluaisikin — voi noudattaa.

Käytännössä eduskunta on taipunut ja välttänyt kärjistämästä uudelleen ristiriitaa, jossa sen vastapuolena olisivat olleet sekä tasavallan presidentti (ja todennäköisesti myös ministeristö) että lainopilliset auktoriteetit. Lex Pulkisen yhteydessä ongelma ei tosin tullut ajankohtaiseksi, koska asiasta hyväksyttiin toinen lakiehdotus, jota — vuoden 1928 VJ:n terminologian mukaan — voitiin pitää korvaavana. Eduskunta saattoi tällä perusteella luopua enemmistä toimista asiassa. Mutta kahdesti myöhemmin (1927 ja 1929) *eduskunta on vaalien jälkeen taipunut hylkäämään vahvistamatta jääneen lakiehdotuksen sillä perusteella, että »olisi arveluttavaa saattaa laki voimaan vastoin korkeimman oikeuden (...) lausuntoa»* (*prvm* 5/Vahv. jäänyt lakiehd./1927 vp) tai että »on syntynyt epäilyksiä» lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta (*prvl* 6/ltvm 2/Vahv. jäänyt lakiehd./1929 II vp).

Eduskunnan vähemmistö korkeinta oikeutta vastassa v. 1929. Kun vahvistamatta jätetty ehdotus laiksi luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtion maille tuli vuoden 1929 edustajainvaalien jälkeen eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi, eduskunta päätti hylätä ehdotuksen äänin 114—53. Vähemmistönä olivat sosialidemokraatit, joiden käsityksiä ilmaisi ed. J. F. Aalto mm. seuraavaan tapaan: »Siis perustuslakivaliokunnalla ei ole mitään muuta perustetta hylkäävän kantansa tueksi kuin kohteliaisuus korkeinta oikeutta ja tasavallan presidenttiä kohtaan. Mielestäni tällainen peruste on liian heikko ja erikoisesti sen tekee heikoksi vielä se, että korkein oikeuskaan ei ole hylkäävän kantansa perusteeksi esittänyt mitään ehdottoman varmaa. (...) Minä en pidä oikeana periaatteelliseltakaan kannalta sitä, että eduskunta luopuu oikealta kannalta vain senvuoksi, että tasavallan presidentti on jättänyt lain vahvistamatta ja että korkein oikeus epäilee asiaa.» 1929 II vp ptk 449.

Muissa tapauksissa, joissa vahvistuskielto on pohjannut virheellisenä pidettyyn käsittelyjärjestykseen, vahvistamatta jätetty lakiehdotus on vaalienjälkeisessä eduskunnassa katsottu rauenneeksi korvaavan lain takia tai muista syistä.

Voimme siten ajatella, että tasavallan presidentin päätös jättää Lex Pulkkinen vahvistamatta vuonna 1923 osoitti eduskunnalle sen paikan lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa. Presidentin ratkaisu teki selväksi, ettei eduskunta ole viimeinen ja lopullinen auktoriteetti, kun on kysymys perustuslakien tulkinnasta (vrt. *Kastari* 1972, 53). Ratkaisu korosti lainopillisten auktoriteettien merkitystä ja osoitti, että näiden kannan sivuuttamisesta saattaa seurata vahvistuskielto.

Myöhemmin eräässä toisessa yhteydessä eduskunta on nimenomaisesti lausunut, että *tasavallan presidentin veto-oikeus kuuluu osana suomalaiseseen normivalvontamekanismiin*. Lausuma sisältyi eduskunnan vuonna 1931 hyväksymään perustuslakivaliokunnan mietintöön hallituksen esityksestä, jolla pyrittiin — perustuslakia täydentämällä — antamaan korkeimmalle oikeudelle lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen valvonta. Valiokunta totesi, että Suomen valtiosääntöön jo sisältyy tehokkaita takeita perustuslainvastaisten lakien säätämistä vastaan. Sen mukaan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus voi tulla tarkastettavaksi vielä vahvistusvaiheessa, jolloin presidentti saattaa pyytää ehdotuksesta korkeimpien oikeuksien lausunnon. »Milloin eduskunnan hyväksymä laki on näyttänyt olevan ristiriidassa perustuslain kanssa, onkin se jätetty vahvistamatta, eikä eduskunta puolestaan ole käyttänyt mahdollisuutta, joka sillä olisi ollut saattaa laki voimaan ilman vahvistustakin.» Valiokunnan mielestä säätämisyjärjestyskysymykset oli edelleen paras jättää lainsäädäntöelinten harkittavaksi. Mutta valiokunta korosti, että myös tasavallan presidentti on lainsäädäntöelin (*prvm* 8/HE 8/1931 vp).

Kun tasavallan presidentti silti ei ole montakaan kertaa käyttänyt vahvistuskieltoa normivalvontatarkoituksessa tämä lienee johtunut siitä, että eduskunta on ennakolta pyrkinyt väistämään vahvistusvaiheen konflikteja lainopillisten auktoriteettien kanssa. Tällaisesta pyrkimyksestä todistane se, että hallituksen esitykseen merkitty johtolause on saanut useimmissa tapauksissa määrätä käsittelyjärjestyksen. Takana on kaiketi ajatus, että esityksessä oleva johtolause osoittaa tasavallan presidentin, ministeristön ja oikeuskanslerin kannan. Jos eduskunta poikkeuksellisesti valitseekin toisen säätämisyjärjestyksen, kuin hallituksen esitys on edellyttänyt, se yleensä vallitsee kvalifioidun säätämisyjärjestyksen hallituksen esittämän tavallisen järjestyksen sijasta (*Hidén* 1974, 319; ks. myös *Jyränki* 1974, 37—39). Mutta tuollaisia poikkeaviakin ratkaisuja — jotka taas ehkä puolestaan ovat olleet perustana hallituksen esitysten johtolauseiden valinnalle — tehdessään eduskunta on enenevästi turvautunut

ulkopuolisiin oikeusdogmatiikan asiantuntijoihin, joiden yhteneväisiä kannanottoja se yleensä myös on seurannut (*Rieppula* 1973, 307—326; *sama* 1973 a, 103—104).

Veto-oikeus vallansiirron välineenä. Jos eduskuntaa pidetään ensisijaisena ja tärkeimpänä lainsäädäntöelimenä, voidaanko vahvistuskiellon käyttämistä puoltaa missään tapauksessa? On ilmeistä, että tasavallan presidentti ei ole oikeutettu vahvistamaan laiksi sellaista asiakirjaa, jota eduskunta ei ole lainkaan käsitellyt eikä hyväksynyt. Mutta siinä ei itse asiassa olisi kysymys lakiehdotuksen vahvistamisesta. Samoin vallinnee yksimielisyys siitä, ettei presidentin pidä vahvistaa sellaista lakiehdotusta, jonka käsittelyssä on tapahtunut jokin karkea virhe. Tuollainen virhe on esimerkiksi se, että perustuslain sanamuotoa muuttava lakiehdotus on käsitelty tavallisessa järjestyksessä tai että Ahvenanmaan itsehallintolakia muuttavalle lakiehdotukselle ei ole hankittu maakuntapäivien suostumusta. Itse asiassa ovat juuri mainitut tapaukset sellaisia, joiden yhteydessä saatetaan keskustella siitä, onko laki, jota tuollainen puutteellisuus rasittaa, nulliteetti, vaikka se olisi asianmukaisesti vahvistettu, promulgoitu ja julkaistu (vrt. *Kaira* 1948, 323—325).

Toisin on laita lakiehdotusten, joiden käsittelyjärjestyksen valinta on tulkinnanvarainen. On otettava huomioon, mitä seuraa, jos hyväksytään käsitys, että tasavallan presidentillä olisi suorastaan oikeudellinen velvollisuus jättää tavallisessa järjestyksessä hyväksytty lakiehdotus vahvistamatta, kun hän tulkintaoperaation tuloksena päätyy siihen käsitykseen, että lakiehdotus olisi pitänyt käsitellä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä (kannan puoltajista ks. *Hidén* 1974, 163 av. 353; ks. myös *Leskinen* 1976, 155). Jos näet veto-oikeuden käyttämisestä tässä mielessä tulee oikeuskysymys, saattaa lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonta HM 19.1 §:n ja 48.2 §:n lausuntosäännösten pohjalta pääpainoisesti ja viime kädessä siirtyä oikeuskanslerille ja/tai korkeimmille tuomioistuimille. Kenties juuri tällaista asiaintilaa tavoiteltiinkin alun perin, kun hallitusmuotoa koskevaan esitykseen (*HE* 17/ 1919 vp) otettiin säännös, jonka mukaan presidentin oli kaikista vahvistettaviksi tuleviksi lakiehdotuksista vaadittava joko korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden lausunto. Pakollinen lausuntomenettely olisi pitkälti korvanut tuomioistuinten harjoittaman jälkikäteisen normivalvonnan (vrt. *Hidén* 1968, 474—476). Lausuntomenettelyn saattaminen harkinnanvaraiseksi muutti asetelman toiseksi. *Keskustelu presidentin velvollisuuksista*

vahvistamisvaiheessa saattaa ainakin osittain ilmentää pyrkimyksiä korjata tulkinnalla sitä, mikä hallitusmuodon säätämismuodossa lakiteksissä menetettiin.

Jos korkeimpien oikeuksien tai oikeuskanslerin lausunnot pääsevät vaikuttamaan presidentin käyttäytymiseen lakiehdotusten vahvistamisvaiheessa, näille orgaaneille samalla siirtyy tosiasiallista ratkaisuvalltaa eduskunnan jo päättämässä lainsäädäntöasioissa (vrt. *Duverger* 1974, 94). Käsitys, jonka mukaan veto-oikeuden käyttäminen ei edellämainituissa tapauksissa ole presidentin vapaassa harkinnassa, onkin syytä torjua (ks. esim. *Kastari* 1965, 108; vrt. myös *Kaira* 1948, 325; *Hidén* 1974, 274), jos pyritään pitämään lainsäädäntövalta poliittisilla orgaaneilla (*Riepula* 1973, 350).

Sanotusta seuraa suoraan, että *vaalienjälkeinen eduskunta on oikeutettu hyväksymään* sellaisen vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen, jonka tasavallan presidentti ja ehkä myös valtioneuvosto, oikeuskansleri ja korkein oikeus/korkein hallinto-oikeus ovat katsoneet käsitellyn virheellisessä järjestyksessä, jos kysymys on tulkinnanvaraisesta tapauksesta. Presidentti on velvollinen tällaisen lain allekirjoittamaan, ministeri varmentamaan ja valtioneuvosto julkaisemaan (vrt. *Tammio* 1948, 99).

Kirjallisuutta (IX.4.). *Hidén*, Säädosvalvonta Suomessa I (1974); *Kaira*, Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana (teoksessa Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen juhla-julkaisu, 1948); *Riepula*, Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana (1973).

5. ASETUSTEN ANTAMINEN

Historiallista taustaa. Hallitsijalle kuului ruotsinvallan ajoista lähtien ja kautta koko autonomian ajan ns. *taloudellinen lainsäädäntövalta*, jonka nojalla valtionpäämies saattoi määrätä noudatettavaksi oikeussääntöjä kansanedustuslaitoksen myötävaikutuksesta riippumatta. Tätä valtaansa hallitsija voi — ylimalkaisesti ilmaistuna — käyttää sellaisilla aloilla, joita ei ollut hallitsijan ja kansanedustuslaitoksen yhteisin päätöksin ns. yleisellä lailla (esim. vuoden 1734 laki) säännelty.

Omasta vallastaan hallitsija antoi esimerkiksi vuoden 1667 merilain, vuoden 1773 konkurssisäännön, vuoden 1851 metsäjärjestyksen, vuoden 1865 kalastusasetuksen, vuoden 1869 tullitaksan ja vuoden 1877 rangaistus-

säännön Suomen sotaväelle (*Hermanson* 1892, 377—390; *Sipponen* 1965, 234—235, 399—400).

Valmistaessaan ehdotusta uudeksi hallitusmuodoksi vuoden 1917 perustuslakikomitea piti luonnollisena vanhan eron säilyttämistä yleisen lainsäädännön (eduskuntalait) ja taloudellisen lainsäädännön (asetukset) välillä. Komitea edellytti, että kehityksen myötä yhä suurempi osa asioista siirtyisi eduskuntalainsäädännön varaan (*KM* 1917: 11, 36—37). Tällaista kehitystä oli omiaan varmistamaan sekin, että VJ 29 §:n muutoksella vuonna 1918 mahdollistettiin eduskunta-aloitteiden tekeminen myös niistä asioista, jotka aiemmin oli säännelty hallinnollisessa järjestyksessä. Osa viimeksi mainituista asioista pidätettiin sittemmin vuoden 1919 hallitusmuodolla suoraan eduskuntalain alaan.

Syksyn 1917 yleinen suuntaus eduskunnan vallan lisäämiseen johti siihen, että perustuslakivaliokunta poisti tammikuussa 1918 hallitusmuotoehdotuksesta presidentin asetuksenanto-oikeuden (*Lindman* 1968 a, 353). Sisällissodan jälkeen tätä valtuutta koskeva säännös palasi ehdotuksiin ja jäi hallitusmuodon lopulliseen tekstiin.

Presidentin asetuksenantokompetenssi hallitusmuodon mukaan. Tasa-vallan presidentillä on HM 28.1 §:n mukaan valta, ellei hallitusmuodossa ole toisin säädetty tai oikeutta ole valtioneuvostolle annettu, a) antaa asetuksia asioista, jotka ennestään (= v. 1919 HM:oa edeltäneenä aikana) ovat hallinnollisessa järjestyksessä säänneltyt, b) antaa asetuksella tarkempia määräyksiä lakien täytäntöönpanosta, ja c) antaa asetuksella tarkempia määräyksiä valtion omaisuuden hoidosta ja hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta (»tarkemmista määräyksistä» ks. *Sipponen* 1965, 411). HM 28.1 §:n mukaan asetuksella voidaan siten ilman eduskunnan myötävaikutusta antaa sekä oikeussääntöjä että hallinnollisia yleismääräyksiä, jotka on tarkoitettu vaikuttamaan yksinomaan hallintokoneiston sisäpuolella, sääntelemään esimerkiksi johonkin virastoon kuuluvien virkamiesten toimintaa.

Presidentin asetuksenantovallan alaan osoitetaan lisäksi erinäisiä asioita HM 38.2 §:ssä, 40 §:ssä, 77.2 §:ssä ja 85 §:ssä. Kun presidentti näissä ja HM 28 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa antaa asetuksia, puhutaan presidentin *omaperäisistä* asetuksista (*Erich* 1925, 186; *Sipponen* 1965, 402—403).

Jos jostakin asiasta on aiemmin säädetty hallinnollisessa järjestyksessä (asetuksella) ja siitä myöhemmin säädetään eduskuntalailla, asia

on tältä osin siirretty pois presidentin suoraan hallitusmuotoon perustuvasta asetuksenantovallasta. Tämän toimivallan ala supistuuakin käytännössä jatkuvasti eduskunnan lainsäädäntötoiminnan johdosta (*Sipponen* 1965, 405). — Asetuksenantovalta kuuluu presidentin parlamentaaristuneisiin valtaoikeuksiin, mutta satunnaisesti presidentti voi osoittaa itenäisyyttään myös tämän valtuuden käytössä.

Esimerkki: poliisitoimen sääntely. Vuoteen 1966 saakka oli poliisitoimesta voimassa pääasiassa asetuksen taseisia säädöksiä. Ks. voimaantulosäännöksiä poliisilaissa (84/66, 32 §) ja poliisiasetuksessa (119/69, 104 §).

Valtuuttavaan lakiin perustuva presidentin asetuksenantokompetenssi. Perustuslaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä siitä, onko eduskuntalailla lupa siirtää muille orgaaneille sitä lainsäädäntövaltaa, joka HM 2.2 §:n yleissäännöksen mukaan kuuluu eduskunnalle ja presidentille. Oikeuskirjallisuudessa ja orgaanikäytännössä kysymykseen on vastattu myöntävästi. On katsottu, että lainsäädäntövaltaa saadaan *tavallisessa järjestyksessä* hyväksytyllä eduskuntalailla siirtää tasavallan presidentille sekä valtioneuvoston yleisistunnolle, jopa ministeriölle (ks. esim. *prvl* 9/HE 132/1957 vp; *Sipponen* 1965, 488—490, 607—611). Tällaisissa tapauksissa puhutaan *lainsäädäntövallan delegoinnista* (*Sipponen* 1965, 1—3). Lakia jolla lainsäädäntövaltaa delegoidaan, sanotaan valtuuttavaksi laiksi.

Sipponen (1965, 433—435) huomauttaa, että on vaikea käytännössä vetää rajaa HM 28 §:n tarkoittamien täytäntöönpanosäännösten ja sellaisten soveltamissäännösten välille, jotka voidaan antaa vain laissa olevan valtuussäännöksen nojalla. Hän toteaa (440), ettei ainakaan *uusia velvoitteita* (= kansalaisten oikeusasemaan välittömästi vaikuttavia säännöksiä) voida ottaa lakia alempiasteiseen säännökseen muuten kuin lainsäädännöllisen valtuutuksen nojalla.

Suomessa ei ole ryhdytty yksityiskohtaisesti selvittämään, onko lainsäädäntötoiminnan painopiste nykyisin eduskuntalakien säätämässä vai lakeja alempiasteisiin säädöksiin sisältyvien oikeussääntöjen antamisessa. Sääntelevätkö muiden orgaanien ja viranomaisten kuin eduskunnan hyväksymät säädökset kansalaisten toimintaa yksityiskohtaisemmin kuin varsinaiset eduskuntalait? Kuinka suuressa määrin eduskunnan hyväksymien lakiehdotusten tosiasiallinen sisältö jää riippumaan niiden soveltamissäännöksistä? Näihin kysymyksiin ei vastaa *Sipponen*, joka lainsäädäntövallan delegointia koskevassa laajassa tutkimuksessaan (1965)

syventyy pääasiassa normihierarkisiin ongelmiin. Kun puhutaan delegoinnista, näyttäisi — ehkä enemmänkin kuin yleensä korostetaan — merkitystä olevan asetuksentasoisilla soveltamissäännöksillä, jotka annetaan tavalliseen lakiin sijoitetun valtuutuksen nojalla ja jotka voivat tarkoittaa myös säädöksen ajallisen, asiallisen, alueellisen ja henkilöllisen ulottuvuuden rajojen osoittamista (vrt. *ibid.* 434—435).

Perustuslaista johtuvat asetuksenantovallan rajoitukset. Presidentin antamaan asetukseen ei HM 28.1 §:n mukaan saa ottaa mitään sellaista, joka sisältäisi lain muutoksen. Asetus ei siis miltään osin saa olla *ristiriidassa lain*, ei myöskään perustuslain kanssa (ks. myös HM 92.2 §). Sannottu koskee ilman muuta presidentin omaperäisiä asetuksia. Mutta valtuuttavan lain nojalla presidentti on antanut asetuksia, joiden sisältö on ollut ristiriidassa jonkin muun lain kuin valtuuttavan lain kanssa.

HM 28.1 §:n ja 92.2 §:n tehokkuus voidaan tästä ristiriidasta huolimatta pelastaa selittämällä, että *valtuuttava laki itse asiassa on muuttanut toista lakia*: asetuksella toteutettu sääntely on sisältynyt — ainakin *implicite* — jo valtuuttavaan lakiin (toisin Sipponen 1965, 420—421).

Toinenkin asetuksenantovallan rajoitus johtuu suoraan perustuslaista. Useissa kohdin hallitusmuoto edellyttää, että jostakin asiasta saadaan säätää vain eduskuntalailla. Erityisesti perusoikeussäännöksissä hallitusmuoto *pidättää* monia asioita *eduskuntalain alaan* määräten esimerkiksi, että perusoikeuden »käyttämisestä säädetään lailla» (HM 10 §; vrt. myös Kastari 1964, a, 225 ss.).

Eduskunnan delegointivallan rajat. Ne hallitusmuodon säännökset, joista juuri on ollut puhe, asettavat rajoja myös valtuuttavien lakien säätämislle: *lakiin ei saa ottaa valtuutusta säätää asetuksella sellaisesta asiasta, josta hallitusmuodon mukaan on säädettävä lailla*. Ainakin pelkän valtuutuksen sisältävän lain (avo- eli blankettilain) antaminen tuollaisesta asiasta näyttäisi olevan ristiriidassa hallitusmuodon kanssa.

Aivan niin tarkkaa huolta, kuin juuri esitetty tulkinta edellyttäisi, ei meillä kuitenkaan ole pidetty eduskunnan perustuslainmukaisesta lainsäädäntökompetenssista. Kun keskustelu valtuutuslainsäädännön perustuslaillisista rajoista Suomessa 1940-luvun lopussa ja 1950-luvun alussa toden teolla heräsi, se parhaasta päästä — ylikorostetustikin — kohdistui valtuuksiin, jotka koskivat verosta säätämistä.

Keskustelu liittyi sellaisiin konkreettisiin kysymyksiin, kuin oliko lupa siirtää eduskunnan ulkopuoliselle organille, esimerkiksi valtioneuvostolle, valta vahvistaa jonkin veron osalta verovelvollisuuden ja veron suuruuden määräämisen peruste. Kun HM 61.1 §:n mukaan verosta säädetään lailla, oli eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannan mukaan juuri mainituista asioista säädettävä eduskuntalaissa (ks. esim. *prvl* 10/HE 114/1955 vp; *prvl* 4/vvm 91/HE 123/1956; ks. myös *Sipponen* 1965, 498—527).

Sitä vastoin eivät hallitusmuodon perusoikeussäännökset saaneet juuri kuvatussa — eivätkä myöhemmässä — delegointikeskustelussa erityistä merkitystä (vrt. tosin *Sipponen* 1965, 490 ss.). Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että perusoikeudet ovat eräissä suhteissa turvatut myös lakiin perustuvaa puuttumista vastaan ja että valtuuttava laki ei tässä suhteessa ole erikoisasemassa (*ibid.* 489). Sanotusta on tehty se päätelmä, että valtuuttava laki on hyväksyttävä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, jos se luvattomalla tavalla — yli normaalin käyttämissääntelyn — oikeuttaa asetuksella puuttumaan perusoikeuksiin. Mutta keskustelu ei juurikaan ole ulottunut siihen, olisiko valtuuttava laki jossakin tapauksessa hyväksyttävä perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, koska se oikeuttaa asetuksella antamaan sellaisia perusoikeuden käyttämistä koskevia säännöksiä, jotka hallitusmuodon mukaan olisi annettava eduskuntalailla.

Käytännössä näyttää suhtautuminen asetuksella toteutettavaan perusoikeussääntelyyn olleen luvattoman väljää. Siten on esimerkiksi tavalisella lailla valtuutettu presidentti asetuksella määräämään rangaistavista teoista, toisin sanoen asetuksella sääntelemään HM 6.1 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden rajoja (ks. *Sipponen* 1965, 592—595; vrt. *Merikoski* 1943, 262—268).

Kun valtuuttava laki on eduskunnassa käsitelty perustuslainsäädäntöjärjestyksessä, on presidentti sen nojalla voinut laillisesti antaa asetuksia, joiden sisältö on ristiriidassa perustuslain kanssa.

Valtuuttavien lakien säätämiselle on löydetty hallitusmuodosta yleisempikin rajoitus. Kun HM 2.2 § edellyttää lainsäädäntövallan pääsääntöisesti kuuluvan eduskunnalle, on katsottu, että lainsäädäntövallan delegointi on vastoin tuota perustuslainsäädännöstä, jos kysymyksessä on kokonaisen oikeusalan sääntelyn siirtäminen avolailla alemmanasteisen säädöksen (esim. asetuksen) varaan (*Sipponen* 1965, 488—489).

Keskustelu vallanjakoperiaatteen seuraamuksista. Kuten aiemmin on esitetty, vallanjako-periaate otettiin Suomen nykyisen hallitusmuodon poh-

jaksi ja kirjoitettiin myös näkyviin HM 2 §:ään, joskin varauksin, jotka lievensivät sitä (ks. I. 3.). Ilmeistä ristiriitaa on esiintynyt tämän pykälän tulkinnassa annettaessa uusia valtuuksia toisaalta tasavallan presidentille ja toisaalta eduskunnalle. Eduskunnan osalta on myönnetty, että HM 2 § ei — puhumattakaan perustuslaista muuten — tosin selväpiirteisesti määrää lainsäädäntövaltaa yksin eduskunnalle eikä toimeenpanovaltaa yksin presidentille ja valtioneuvostolle. Mutta kun on tullut kysymys *uusien hallintotehtävien antamisesta eduskunnalle*, on selitetty, että voimassa olevat perustuslait tyhjentävästi sääntelevät ylimpien valtionelinten toimivallan jaon. Tästä seikasta taas on katsottu johtuvan, että eduskunnalle saadaan entisten, perustuslaissa jo säänneltyjen hallintotehtävien (esim. budjetista päättäminen, kansainvälisten sopimusten hyväksymisen jne.) lisäksi antaa uusia hallintotehtäviä vain perustuslainsäädäntöjärjestyksessä. Ks. esim. *prol 1/HE 141 (1945 vp)/1946 vp*; ks. myös *Merikoski, Lausuntoja (1974), 1—3*. HM 2 §:n taustaa ja sisältöä laveamminkin selvittelee *Sipponen, Valtiovallan kolmijako III (Pol 1962), 34—67*.

Kun taas on tullut kysymys *uuden perustuslaissa edellyttämättömän lainsäädäntövallan siirtämisestä tasavallan presidentille* ja muille toimeenpanovallan orgaaneille, on katsottu, ettei tuollaiseen siirtämiseen kaikissa tapauksissa tarvita perustuslainsäädäntöjärjestyksessä hyväksyttyä lakia. Ristiriita suhteessa hallintotehtävien siirtämiseen eduskunnalle on sivuutettu selittämällä, että lainsäädäntövallan delegointikysymys »ei ole selvitetävissä vallanjako-opin pohjalta» — vaikka tätä oppia muuten, esimerkiksi eduskunnan valtuuksia säänneltäessä, ei saakaan syrjäyttää. Ks. esim. *Kastari, Suomen Pankin erikoisasema valtiokoneistossa (1955), 63—65*. — Juuri mainittuun ristiriitaan kiinnittää huomiota myös *Heiskanen, Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä (Valtioneuvoston historia 1917—1966 III, 1977), 51—52*.

Asetuksen perustuslain- ja lainmukaisuuden tutkiminen. HM 92.2 §:ssä säädetään: »Jos asetuksessa oleva säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, älköön tuomari tai muu virkamies sitä sovellettako.» Tämä perustuslainsäädäntö oikeuttaa ja velvoittaa kaikissa viranomaisissa toimivat virkamiehet yksittäistapauksittain ottamaan kantaa asetuksen lain- ja perustuslainmukaisuuteen (ks. myös IV.3.). Jos tulos on kielteinen, se johtaa siihen, ettei asetusta sovelleta siinä yksittäistapauksessa, jonka yhteydessä asia on tullut esille.

Käytännössä HM 92.2 §:ää on sovellettu erittäin harvoin. Kaikki tapaukset näyttävät liittyneen *korkeimman hallinto-oikeuden* toimintaan. Tiedossa on, että korkein hallinto-oikeus on kolmesti kieltäytynyt soveltamasta presidentin antamassa asetuksessa olevaa säännöstä sillä perusteella, että se on katsonut säännöksen olevan ristiriidassa lain kanssa.

Ristiriitatapauksia. Käytännössä sattuneista tapauksista ks. esim. KHO 1948 II 298. Tiedonannon mukaan valtiokonttori oli oikaissut 5. 5. 1945 annetun toisen korvauslain mukaan valittajalle tulevan korvauksen määrän. Valitus, joka koski tätä oikaisua, oli toimitettu KHO:lle postitse. KHO katsoi, että korvauksen saajan, jos hän tahtoi valittaa oikaisupäätöksestä, oli asiakirjojen lähettämisestä 31. 1. 1930 annetun lain 3 §:n (muut. lailla 27. 4. 1945) mukaan ollut annettava valituskirjansa KHO:lle itse tai laillisesti valtuuttamansa asiamiehen edustamana. KHO:n mielestä ei toisen korvauslain täytäntöönpanemisesta ja soveltamisesta 5. 5. 1945 annetun asetuksen 29 §:n säännöksillä ollut voitu lisätä niiden viranomaisten lukua, jotka mainittiin asiakirjojen lähettämistä koskevan lain 3 §:ssä. Kun valitusta ei siten ollut ajettu perille laillisessa ajassa, KHO jätti sen tutkimatta. — Muista ristiriitatapauksista ks. KHO 1928 I 50 ja KHO 1939 II 534. — Tiedot ristiriitatapauksista perustuvat *Ruokolaisen* julkisoikeuden pro gradu-tutkielmaan Korkeimpien oikeuksiemme suorittama normivalvonta (Tampereen Yliopisto 1971), 107—108. Ruokolainen taas on kerännyt aineistonsa korkeimpien oikeuksien vuosikirjoista. — Oikeuskirjallisuudessa tarkastelevat HM 92.2 §:n sisältöä ja soveltamista mm. *Kaira*, Tuomioistuimet valtiosäännön vartijana (teoksessa Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen juhlaulkaisu), 326—328; *Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegointi (1965), 667—668; *Makkonen*, Kunnallinen säädösvalta (1968), 176—181. Vrt. myös *Vilkkonen*, Hallintotoimen mitättömyydestä (1970), 79—86.

HM 92.2 §:n sanamuodon kirjaimellinen seuraaminen johtaa asetuksen perustuslain- ja lainmukaisuuden tutkimisvallan antamiseen tuomioistuille ja muille viranomaisille myös silloin, kun asetus perustuu valtuuttavaan lakiin. Kaikissa tapauksissa tätä tulosta ei voida pitää tyydyttävänä. Jos asetuksen *perustuslainmukaisuuden* tutkiminen näet johtaa sen toteamiseen, että valtuuttava laki on ristiriidassa perustuslain kanssa, ei tutkintavaltaa voida viranomaisille myöntää, koska viranomaisilla ei ole Suomen järjestelmässä valtaa tutkia lakien perustuslainmukaisuutta (keskustelusta ks. *Sipponen* 1965, 674; *Kastari* 1965 a, 1041; *Makkonen* 1968, 177—178; *Riepula* 1973, 93—94; *Hidén* 1974, 349—350). Mutta viranomainen voinee todeta, että perustuslaki estää tulkitsemasta valtuuttavaa lakia määrätavalla, ts. antamasta sen nojalla määräsisältöistä asetusta. Viranomaisella on myös valta tutkia, onko valtuuttava laki edellyttänyt määräsisältöisen asetuksen antamista. Jos vastaus kuitenkin on myöntävä, ei HM 92.2 §:ää ole käytettävä sellaisessakaan tapauksessa, että valtuuttavan lain nojalla annettu asetus *muodollisesti toisen lain kanssa ristiriidassa olevana* tekee vaikutuksettomaksi osia tällaisesta laista.

Presidentin antama asetus ei sinänsä kumoudu sen johdosta, että tuomioistuin tai muu viranomainen kieltäytyy sitä yksittäistapauksessa soveltamasta. Mutta esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden kieltäytymispäätöksellä on todennäköisesti sellainen *ennakkoratkaisun* merkitys, että muutkin viranomaiset ottavat päätöksen huomioon omissa ratkaisuissaan (vrt. *Sipponen* 1965, 674—676). Näin asetus jää osittain tai kokonaan vaikutuksettomaksi. Tähän nähden tuomioistuimen päätös saattaa lopuksi aiheuttaa sen, että tasavallan presidentti kumoo kyseisen asetuksen tai muuttaa sitä (ks. esim. *KHO* 1928 I 50 ja *AsK* 331/28).

Valtuutuksen nojalla annettujen säädösten alistaminen eduskunnalle. Laajojenkin lainsäädännöllisten valtuuksien luovuttaminen eduskunnan ulkopuolelle on yleistynyt sitä mukaa, kuin taloudellisen toiminnan säännöstely (esim. hyödykkeiden tuotannon, jakelun, hintojen, tuonnin ja viennin sääntely) on lisääntynyt ja jonkinasteisena käynyt jopa pysyväisluontoiseksi. Ilmiö on liittynyt yleiseen kansainväliseen kehityssuuntaukseen. Suomessa tuollaisia laajoja valtuuksia on siirretty pääasiassa valtioneuvostolle ja ministeriöille, vähemmässä määrin tasavallan presidentille.

Moniin niistä laeista, joilla lainsäädäntövaltaa on siirretty eduskunnalta, on sisällytetty määräys, että niiden nojalla annetut asetukset ja muut säädökset on *alistettava eduskunnan tarkastettavaksi* ja että nämä säädökset on *kumottava, jos eduskunta niin päättää* (ks. esim. *Salervo* 1971, 86 av. 2). Tuollainen määräys vaikuttaa melko tehokkaalta; sen voi ajatella lieventävän valtuutuksen vaikutuksia ja palauttavan siirrettyä lainsäädäntövaltaa takaisin eduskunnalle. Tosiasiassa eduskunnan valvontamahdollisuus voi kuitenkin jäädä varsin heikoksi.

Ensiksi: eduskunta ei aina käytännössä ehdi muilta toimiltaan riittävän joutuisasti määrittelemään kantaansa sille alistettuihin säädöksiin (ks. *Tammio* 1948, 106). *Toiseksi:* eduskunta ei pysty suorastaan kumoamaan sille alistettua säädöstä, vaan ainoastaan hyväksymään siitä säädöksen antajalle velvoittavan ohjeen. *Kolmanneksi:* eduskunnan päätöksen johdosta voidaan alistettu säädös kyllä kumota, mutta presidentti tai valtioneuvosto voi antaa sen tilalle sisällöltään samanlaisen — vaikkakin sanamuodoltaan erilaisen — säädöksen. Tällainen menettely on perusajatukseltaan epäparlamentaarinen; silti mahdollisuus sellaisen käyttöön on haluttu oikeuskirjallisuudessa asianomaisille organeille varata (*Erich* 1941, 665; hieman lievemmin *Sipponen* 1965, 649).

Sipposen tutkimus (1965, 640—641) osoittaa, että vuosina 1932—62 eduskunta päätti kumottaviksi 14 (0.9 %) sille alistetuista 1483 säädöksestä. Asetuksia ei tässä ole otettu erikseen. *Janssonin* mukaan (1954, 244—245) vuosina 1939—52 kumottavaksi päätetyistä 8 säädöksestä yksi oli asetus. Nykyisin voidaan pitää todennäköisenä, että oikeuskanslerin ennakkovalvonta (ks. s. 132) vähentää sekä HM 92.2 §:n mukaisen että eduskunnan harjoittaman jälkikontrollin intensiteettiä (vrt. myös *Rieppula* 1973, 92—94, 154—155).

Kirjallisuutta (IX5.). *Puhakka*, Laki ja asetus Suomen oikeudessa (1925); *Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegoiminen (1965); *sama*, Valtiovallan kolmijako (Pol 1962), 34—67; *Jansson*, Grundlagsutskottets funktioner vid riksdagarna 1939—52 (1954), 211—276 (valtuutuksen nojalla annettujen säädösten tarkastus eduskunnassa). — 1940- ja 1950-luvun delegointikeskustelua selostaa ja erittelee yksityiskohtaisesti *Rieppula* julkisoikeuden liseniaattitutkielmassaan Verolakien säätäminen (Tampereen Yliopisto 1968), 115—177.

6. PRESIDENTIN VALTUUDET POIKKEUKSELLISISSA OLOISSA

Presidentin valtuudet sotatilalainsäädännön mukaan. Valtuuttavasta lainsäädännöstä on erikseen käsiteltävä eräitä poikkeuksellisia oloja koskevia säädöksiä, jotka antavat presidentille keskeisen aseman asianomaisten valtuuksien soveltamisessa ja/tai soveltamisen käynnistymisessä. Tähän ryhmään kuuluu sotatilalainsäädäntö (STilaL ja L sen säännösten soveltamisesta sotavoiman liikekannallepanon sattuessa, 356/30). Tasavallan presidentin asiana on toisaalta *sotatilan julistamisesta ja lakkauttamisesta* päättäminen, toisaalta erinäisten *sotatilan aikana noudatettavien yleisten säännösten* antaminen. Presidentin julistamispäätös on edellytyksenä sille, että sotatilalakiin sisältyviä kansalaisvapauksien rajoittamisvaltuuksia saadaan ryhtyä käyttämään.

Kun arvioidaan sitä merkitystä, mikä presidentin vallalla julistaa sotatila on, saatetaan huomauttaa, että sotatilalainsäädäntö on ensisijaisesti tarkoitettu käyttöön vain ulkoisen kriisin, ennen kaikkea sodan, varalta ja että ulkopoliittiset tekijät estävät tämän lainsäädännön soveltamisen sisäisissä kriiseissä: valtionsisäisen sotatilan julistamisella on aina ulkopoliittinen aspektinsa. Mutta sotatilalainsäädäntö ei itsessään tällaista

erottelua tee. Sen mukaan tasavallan presidentillä on valta julistaa sota-tila, a) kun on syntynyt »sota» Suomen ja vieraan valtion välille, ts. kun näiden välille on julistettu sota (vrt. s. 216) tai puhjennut aseellinen selkkäus, jota voidaan luonnehtia sodaksi, b) kun maassa on puhjennut kapina, tai c) kun »sota» Suomen ja vieraan valtion välillä näyttää olevan syttymäisillään ja sotavoima tai osa siitä on määrätty pantavaksi liikekannalle (STilaL 1 § ja L 356/30). Sotatila on julistettava lakanneeksi, kun »sota» tai »kapina» on päättynyt tai — c) kohdan tapauksessa — kun uhka on poistunut tai sotavoima palautettu rauhankannalle. Harkittessaan päätöstä sotatilan julistamisesta tasavallan presidentti ei ole oikeudellisesti sidottu eduskunnan asiasta ehkä hyväksymiin lausumiin, joskin ministeristön kanta tosiasiaassa saattaa olla ratkaiseva päätöstä tehtäessä.

Sotatila v. 1939—1947. Tasavallan presidentti julisti sotatilan 30.11.1939 (AsK 441/39) vihollisuuksien puhjettua Neuvostoliiton kanssa. Sotatila ei lakkautettu — mikä oli ilmeisen lainvastaista — kun Moskovan rauha solmittiin 13.3.1940. Toisen sodan päättyttyä välirauhansopimukseen 19.9.1944 sotatila pysytettiin edelleen, kunnes Pariisin rauhansopimus oli kansainvälisesti ja valtionsisäisesti astunut voimaan 16.9.1947. Tämän jälkeen presidentti antoi julistuksen sotatilan lakkaamisesta 26.9.1947 (AsK 700/47). — Lakkaamispäätöksen siirtämiseen tuohon ajankohtaan on saattanut vaikuttaa, paitsi lopullisen rauhansopimuksen viipyminen, myös Suomen ja Saksan välillä vallinnut sotatila. Ks. *Suontausta*, Suomen ja Saksan suhteiden oikeudellisesta taustasta (LM 1954), 579 ss.

Sotatilalainsäädännöllä on siirretty presidentille ja valtioneuvostolle valta *puuttua* yleissäännöksiin ja — valtioneuvostolle — yksittäistapauksiakin koskevin päätöksin varsin pitkälle rajoittavasti *kansalaisvapauksiin*. Tasavallan presidentillä on valta sotatilan aikana asetuksella antaa määräyksiä mm. sanomalehtien ja painotuotteiden sekä yleisradio-toiminnan valvonnasta (ennakkosensuurista), puhelinkuuntelusta, sähköiden ja kirjeiden tarkastuksesta, eräänlaisten kokousten estämisestä, paikkakunnalta toiselle liikkumisen ja paikkakunnalla oleskelun rajoittamisesta, ulkonaliikkumisen kieltämisestä sekä järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen siirtämisestä sotilasviranomaisille (STilaL 7.1 §, 9 §, 10 § ja 13 §).

Muita kansalaisvapauksien rajoituksia sotatilan aikana. Valtioneuvostolla on vastaavasti valta sotatilan aikana mm. antaa yksittäistapauksessa yli yhdistylainsäädännön säännösten määräyksiä yhdistyksen toi-

minnan rajoittamisesta ja kieltämisestä (8 §) sekä määrätä väestön poistamisesta tietyltä alueelta (11 §). Tuomioistuimella on valta määrätä henkilö pidettäväksi sotatilan ajan vangittuna eräin edellytyksin silloinkin, kun häntä vain epäillään erinäisistä rikoksista (6 §). — Sotatilalainsäädännön vapausrajoitukset heijastavat ajattelutapaa, jonka mukaan kansalaisoikeuksia ja -vapauksia puolustetaan parhaiten rajoittamalla niitä. Ks. esim. HE 27/1922 vp, perustelut. Tällaisen ajattelun kritiikistä ks. esim. Hedtjörn ym., Siviilivastarinta ja turvallisuuspolitiikka (1971); *Sadankomitean puheenvuoroja* (1971), 57—70.

Presidentin ja valtioneuvoston sotatilalainsäädännön nojalla antamat määräykset on alistettava *eduskunnan tarkastettaviksi*. Tähän tarkastusmahdollisuuteen pätevät samat huomautukset, jotka yleisesti esitettiin valtuuslakeja käsiteltäessä (s. 331).

Presidentin muita poikkeusvaltuuksia. Kun tasavallan presidentti on julistanut sotatilan, hänellä on myös valta antaa määräys *yleisen työvelvollisuuden* voimaansaattamisesta (ks. työvelvollisuuslaki 418/42, 1 ja 2 §; ks. myös väestönsuojelulaki 438/58, 32 §). — Laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/70) antaa valtioneuvostolle laajat valtuudet *talouselämän sääntelyyn* eräänlaisten olosuhteiden vallitessa. Valtioneuvosto saa ryhtyä käyttämään tämän ns. kriisilain mukaisia valtuuksiaan, kun tasavallan presidentti on asetuksella määrännyt, että lain säännöksiä voidaan soveltaa ja kun eduskunta on päättänyt, ettei mainittua asetusta ole kumottava. Ellei alistusta eduskunnalle voida ilman huomattavaa haittaa toteuttaa, voi presidentti ilman eduskunnan suostumustakin asetuksella säätää, että kriisilain säännöksiä on välittömästi noudatettava. Lain nojalla annetut säännökset on välittömästi alistettava eduskunnalle jolla on valta määrätä ne kumottaviksi. Tähän mennessä on kriisilain soveltamiseen ryhtymisestä määrätty vain kerran; kysymys oli silloin vientisääntelyvaltuuksien soveltamisesta öljytuotteisiin (AsK 801/73 ja 912/73).

Kirjallisuutta (IX.6.). *Saraviita*, Lukeeko hätätila lakia (Ydin 1969:4—5) — Erityisesti sotatilalainsäädännöstä: *Tervasmäki*, Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939 (1964), 87—109; *Rytkölä*, Puolustushallinto (1967), 187—197; *Erich*, Lainsäädännöllinen valtuutus ja sen nojalla annetut säännökset (LM 1941), 653—675; *Sipponen*, Lainsäädäntövallan delegoiminen (1965), 490—497, 624—630. — Sotatilalainsäädännön soveltamisesta v. 1939—47 ks. esim. *Vilkuna*, Sanan valvontaa (1962). — *Riepula*, Kriisitilalaista ja sen soveltamisesta (Ydin 1971:5).

7. BUDJETTIESITYSTEN ANTAMINEN JA EHDOLLISTEN MÄÄRÄRAHOJEN VAHVISTAMINEN

Tasavallan presidentti antaa vuosittain eduskunnalle valtioneuvoston valmisteleman valtion tulo- ja menoarvioesityksen sekä budjettikauden aikana esitykset tarpeellisiksi havaituiksi lisäyksiksi ja muutoksiksi tulo- ja menoarvioon. Presidentti päättää myös, onko tulo- ja menoarvioon ehdollisena otettu määräraha soveltamiskelpoinen. Mainittujen valtuuksien merkitys saatettaisiin periaatteessa arvioida huomattavaksikin. Käytännössä budjettivaltuudet on kuitenkin luettava presidentin parlamentaaristuneiden valtuuksien joukkoon. Kun lisäksi tiedämme, että kaikkein tärkeimpiä valtiontaloutta koskevia ratkaisuja ei tehdä budjetin yhteydessä vaan menoja eri tavoin sidottaessa (*Vesanen* 1970, 105—106) ja veroperusteista päätettäessä verolainsäädäntöprosessin yhteydessä, tulemme siihen, ettei presidentin budjettivaltuuksilla ole suurtakaan merkitystä presidentin yleisen aseman kannalta (tähän suuntaan myös *Heiskanen* 1977, 53 ja *Nousiainen* 1977, 344).

Budjettiesitys. VJ 30.1 §:n mukaan »jokaisilla varsinaisilla valtiopäivillä annetaan eduskunnalle esitys, joka sisältää ehdotuksen valtion tulo- ja menoarvioksi seuraavaa varainhoitovuotta varten». Perustuslaissa ei ole säännöksiä siitä, mikä orgaani päättää budjettiesityksen antamisesta; käytännössä *presidentti* on päättänyt siitä vuodesta 1919 lähtien, jolloin v. 1906 VJ 26.2 § sai samankaltaisen muodon kuin nykyinen VJ 30.1 §. Noudatettua tulkintaa on oikeuskirjallisuudessa perusteltu sillä, että »presidentin asiaksi katsotaan myös sellaisten hallituksen esitysten antamisesta päättäminen, jotka koskevat eduskunnan yksinään lopullisesti hyväksyttäviä asioita» (*Vesanen* 1970, 104). Käytäntö pitää myös yhtä sen vuoden 1917 perustuslakikomitean ajatuksen kanssa, että budjetti olisi ollut hyväksyttävä lain muodossa, jolloin valtionpäämies olisi antanut sitä koskevan esityksen niin kuin lakiesitykset yleensäkin (ks. *KM* 1917: 9, ehdotus laiksi valtiontalouden oikeusperusteista 7, 9—10 §; ks. samoin *KM* 1917: 11, ehdotus hallitusmuodoksi 61 ja 63.3 §).

Ehdolliset määrärahat. Eduskunnan hyväksymä tulo- ja menoarvio on toimitettava tasavallan presidentille (VJ 84.2 §) ja esiteltävä hänelle (VN RatkL 1 §). Vastaavasti säädettiin v. 1906 VJ 75.2 §:ssä, että eduskunnan päätökset, jotka olivat vastauksia valtionpäämiehen eduskunnalle

antamiin esityksiin, oli ilmoitettava valtionpäämiehelle eduskunnan kirjelmillä. Kun budjettisäännöstö vuosina 1918—1919 uusittiin, jäi kirjoitetusta valtiosäännöstä puuttumaan — kuten edelleenkin puuttuu — määräys siitä, miten on meneteltävä, kun eduskunnan päättämä tulo- ja menoarvio esitellään tasavallan presidentille. Kysymyksessä oli ilmeinen normatiivinen aukko (vrt. s. 136). Välittömästi vuoden 1919 hallitusmuodon voimaantulon jälkeen omaksuttiin käytäntö, jonka mukaan *presidentin asiana on allekirjoittaa tulo- ja menoarvio* sekä valtiovarainministerin varmentaa se. Presidentillä ei ole valtaa kieltäytyä budjettia allekirjoittamasta (ensimmäisestä budjetin esittelystä TP:lle ks. VNptk 1920: III f. 740/26.3.1920). V. 1922 annetun VNRatkL 1 §:n 1 kohta on hieman täsmentänyt oikeustilaa mutta ei kokonaan peittänyt valtiosääntöön vuonna 1919 jäänyttä normatiivista aukkoa (ks. tarkemmin *Vesanen* 1965, 43).

Eduskunta siis pääsääntöisesti päättää yksin budjetista, ja sillä on myös valta hyväksyä määrällisiä muutoksia hallituksen budjettiesitykseen, vaikka tämän oikeuden merkitys käytännössä jää vähäiseksi: budjetti valmistellaan hallintokoneistossa, ja eduskunnan hyväksymät muutokset — yleensä lisäykset — jäävät tavallisesti muutaman prosentin tasolle budjetin loppusummasta laskettuina (ks. taulukkoa *Meinander* 1977, 185).

Jäänteinä vuoden 1917 perustuslakikomitean pyrkimyksestä laajentaa eduskunnan finanssivaltaa mutta pitää budjetti kuitenkin tiukasti hallituksen valvonnassa on — poikkeuksena eduskunnan budjettivallan täydellisyyttä koskevasta pääsäännöstä — ehdollisten määrärahojen järjestelmä: HM 68.3 §:n mukaan »määräraha, jonka eduskunta on päättänyt valtiopäivillä tehdystä aloitteesta, otetaan tulo- ja menoarvioon ehdollisena». Nykyisen käsityksen mukaan määräraha on »ehdollinen», HM 68.3 §:n tarkoittamassa mielessä, jos sen hyväksymiseksi budjettiin on ollut tarpeen kansanedustajan VJ 32.1 §:ssä tarkoitetun erityisen *raha-asia-aloitteen tekeminen* (*Vesanen* 1970, 161—162). Ehdollisuuden katsotaan merkitsevän että määräraha on — jotta budjetti tulisi sen osalta soveltamiskelpoiseksi — »vahvistettava» ja että *vahvistaminen on tasavallan presidentin asiana*. Presidentti voi myös vahvistamisesta kieltäytyä (ns. *budjettiveto*), eikä eduskunta voi tätä vahvistuskieltoa uudella päätöksellä murtaa. Asiasta ei ole nimenomaista säännöstä valtiosäännössä, mutta pitkäaikainen tavanomainen käytäntö on tältä osin täydentänyt kirjoitettua valtiosääntöä.

Ensimmäisen kerran presidentti käytti ns. budjettivetoa vuonna 1935 (ks. HE 77/1934 vp ja RA 25/1935 vp, ptk 2819—20, 2830; VNptk 1935: XII f. 612). Tapaus oli myöhempää käytäntöä ajatellen tyypillinen: kysymys oli määrärahasta, jota hallitus jo budjettikäsittelyssä oli ilmoittanut vastustavansa ja jonka eduskunta oli siitä huolimatta budjettiin ottanut. Vuosina 1919—1970 tasavallan presidentti käytti budjettivetoa yhteensä 92 kertaa, minkä ohella ehdollinen määräraha jätettiin kuudesti presidentille esittelemättä. Keskimääräinen ehdollisten määrärahojen vahvistusprosentti on ollut 81.5 % näiden määrärahojen markkamääräisestä arvosta.

Kirjallisuutta (IX.7.). 1) Historiallisesta taustasta: *Vesanen*, Valtiontalouden hoitoa koskevien periaatteiden kehittymisestä (Kansantaloudellinen Aikakauskirja 1963), 35—53, 143—166; *sama*, Valtiontalouden hoidosta (1970), 11—23; *Alanen*, Santeri Alkio (1976), 430—431; *Lindman*, Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI (1968), 224, 292—293. 2) Budjettiesityksestä, ehdollisista määrärahoista ja budjetin allekirjoittamisesta: *Vesanen*, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta (1965), 43—47, 107—108; *sama*, Valtiontalouden hoidosta (1970), 103—104, 158—163, 180; *Purhonen*, Eduskunnan budjettivalta (1961), 42—58; *sama*, Parlamentaarinen valtiontilintarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä (1955), 15, 22—25; *Nousiainen*, Valtioneuvoston järjestysmuoto ja sisäinen toiminta (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966, III, 1977), 338—352. — Ehdollisista määrärahoista ja niiden vahvistamisesta ja vahvistamatta jättämisestä esittää tilastotietoja *Meklin* julkisoikeuden gradu-tutkielmassaan Ehdolliset määrärahat (Tampereen Yliopisto 1970).

8. ARMAHTAMINEN

HM 29.1 §:n mukaan »presidentti voi yksityisissä tapauksissa, saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta, armoa antamalla kumota rankais-
tuksen tai lieventää sitä». Armahdus-instituution teoreettista taustaa ja yhteiskunnallista funktiota ei Suomessa ole paljonkaan selvitetty (Ruotsin osalta ks. esim. *Nelson* 1953, 116—135). Historiallisesti tämä institutio palautuu siihen keskiajan vaiheeseen, jossa kuningas käytti sekä lainsäädäntövaltaa että ylintä rikoksia koskevaa tuomiovaltaa oikeuksin muuttaa ja purkaa tuomioistuinten päätöksiä ja vapauttaa rikoksesta aiheutuneesta vastuusta (ks. esim. *Hermanson* 1893, 474—475; *Forsman* 1887, 267—269; *Jägerskiöld* 1955, 250—251). Valtio-opillisesti ja oikeus-

poliittisestikin kiintoisin ongelma armahdusvallan yhteydessä on, käyttääkö tasavallan presidentti armahduksista päättäessään valtuutta, joka kilpailee eduskunnan lainsäädäntövallan ja/tai tuomioistuinten tuomiovallan kanssa. Käyttämällä armahdusvaltaansa laajasti ja johdonmukaisesti presidentillä olisi ainakin ajateltu mahdollisuus mitätöntää voimassa olevan rikoslain vaikutus joltakin osin ja asettaa rikoslain jonkin säännöksen tilalle tosiasiallisesti toinen oikeusnormi. Vastaavasti ja erityisesti ottamalla armahduspäätöksissä kantaa näyttökysymyksiin presidentti voisi tosiasiaassa muuntaa armahdusvallan käytön tuomiovallan käyttämiseksi (*Jägerskiöld* 1955, 252—255; vrt. myös *Kekkonen* 1970, XX).

Tosiasiaassa armahdusoikeutta ei ole käytetty taajaan. Esimerkiksi vuosina 1967—73 presidentti hyväksyi vuosittain vähemmän kuin sata armonanomusta (*Rosti* 1975, 53). Luku on huomattavasti pienentynyt itsenäisyyden alkuajasta, jolloin kansalaissodan seuraamukset olivat siinä vielä näkyvissä, ja sotavuosista (huippu v. 1943: N = 3129), jolloin poikkeukselliset olot myös olivat vaikuttamassa asiaan. Tasavallan ensimmäinen presidentti käytti armahdusvaltaansa hyvinkin itsenäisesti, mutta nykyisin presidentin henkilökohtainen armahdusratkaisu on harvinainen (*ibid.* 40—41) (sotasyllisten armahtamisesta v. 1949 ks. s. 159).

Presidentti Ståhlberg ja armahdukset. Presidentti Ståhlbergin yhteiskunnallista sovintoa hakevan asennoitumisen kanssa oli ilmeisessä ristiriidassa hänen jyrkän legalistinen armahduspolitiikkansa — ainoa lohko, jolla hänen voidaan sanoa johdonmukaisesti vieneen läpi oman linjansa. Ståhlberg katsoi 1920-luvun alussa, että vankiloissa oli valtiorikosvangeista jäljellä enää vuoden 1918 kapinan johtajia, joita ei tullut armahtaa yleisen armahduksen suovalla lailla. Eduskunnalle ei annettukaan esitystä armahduslaista, vaan armahdukset jäivät presidentin yksittäistapauksittain päätettäviksi. Ks. *Blomstedt*, K. J. Ståhlberg (1969), 438. Vrt. myös *Jääskeläinen*, Keskustapolitiikan aika (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 I, 1977), 315—316, 327—329, 353—354. Näissä ratkaisuisaan Ståhlberg ajoi usein kovempaa linjaa kuin oikeusministeri. Kaikkiaan 110 tapauksessa presidentti ratkaisi armonanomuksen *vastoin oikeusministerin* ja tämän käsitykseen yhtyneen muun ministeristön *kantaa*. Näistä 82 tapauksessa presidentti *epäsi* armahduksen, jota oikeusministeri oli esittänyt. (Tiedot perustuvat *Matti Hiltusen* esitelmään valtiosääntöoikeuden seminaarissa Helsingin yliopistossa 15. 11. 1965.)

Menettely armahdusasioissa. Armahdusasia tulee normaalisti vireille armonanomuksen johdosta, jonka ei tarvitse olla tuomitun itsensä esittämä. Armahduksen myöntämisen edellytyksenä on HM 29.1 §:n mukaan,

että asiasta on hankittu *korkeimman oikeuden lausunto* (ks. myös L KKO:sta 74/18, 4.1 §:n 4 k.) (oikeuskanslerin lausunnoista armahdusasioissa ks. *Hakkila* 1939, 226; *Charpentier* 1929, 229; *Honka* 1960, 102 ss.). HM 29.1 §:ää on vuodesta 1949 tulkittu siten, että korkeimman oikeuden lausunto hankitaan *vain* niistä armonanomuksista, joilla arvelaan olevan mahdollisuuksia tulla hyväksytyiksi ja niistä, jotka koskevat rajatapauksia (*Rosti* 1975, 8). Päätöksen lausunnon hankkimisesta tekee oikeusministeri. Ellei lausuntoa ole hankittu, ei tasavallan presidentillä ole esittelyssä muuta mahdollisuutta kuin ministerin ehdotuksesta hylätä armonanomus — sikäli kuin presidentti ei katso tässä tilaisuudessa aiheelliseksi määrätä lausuntoa hankittavaksi. Tähän nähden »merkitsee päätös olla pyytämättä tuota lausuntoa asiallisesti samaa kuin anomuksen hylkääminen» (*ibid.* 44). — Presidentin esittelyssä armahdusasiat esittellään yhtenäisen luettelon muodossa (*Nousiainen* 1977, 246).

Korkeimman oikeuden lausunto ei oikeudellisesti sido tasavallan presidenttiä, jolla on valta lausunnon sisältöön katsomatta kokonaan tai osittain hyväksyä armonanomus tai hylätä se. Käytännössä korkeimman oikeuden lausunnoilla on ollut suuri tosiasiallinen merkitys. Niinpä presidentti vuosina 1963—1972 vastoin KKO:n lausuntoa *hylkäsi* kaikkiaan vain kolme armonanomusta. Vastoin KKO:n lausuntoa *hyväksyttyjä* armonanomuksia oli mainittuna ajanjaksona vuosittain keskimäärin n. 10 % kaikista hyväksytyistä anomuksista (*Rosti* 1975, 42, 54).

Kun erityisesti ottaa huomioon oikeusministeriöllä lausunnon pyytämisessä olevan harkinnanvaran, voi sanoa, ettei korkein oikeus kuitenkaan ole päässyt ohjaamaan armahduskäytännön linjaa eikä yksityiskoh tia. Presidentti-instituutio on armahduksien kautta jossain määrin päässyt tunkeutumaan lainkäytön alueelle, mutta *presidentille kuuluvia valtuuksia ovat käyttäneet tosiasiaa enimmäkseen oikeusministeri ja oikeusministeriön asianomainen esittelijä* (vrt. *ibid.* 44).

Armahdusvallan sisältö. Armahdus kohdistuu tuomioistuimen tuomitsemaan *rangaistukseen* — ei muuhun julkisen vallan elimen määräämään velvoitteeseen, jonka kansalainen ehkä kokee negatiivisen sanktion veroiseksi (maksettavaksi tuomittu saatava, elatusmaksu, vero).

Mitä kuuluu armahdettavan »rangaistuksen» alaan? HM 29.1 §:ssä tarkoitettu »rangaistus» on epäilemättä vapaus- ja sakkorangaistus, myös mahdollisena tuomittu, samoin virkamiehelle tuomittu erikoisrangaistus. Rikosoikeudellisista turvaamistoimenpiteistä (elinkeinon harjoittamisoikeu-

den, moottoriajoneuvon ajoluvan menettäminen jne.) on käytännössä katsottu voitavan armahtaa, jos *tuomioistuin* on sellaisen määrännyt. Turvaamistoimenpiteen käsitteestä ks. esim. *Ailio*, Esinekonfiskaatio Suomen rikosoikeudessa (1964), 13—32, armahtamisesta erit. 15 av. 9. Ks. myös L Suomen Hallitusmuodon täytäntöönpanemisesta 94/19, 8 §, jolla armahduksen alaa on hieman lavennettu yli HM 29.1 §:ssä säännellyn. — Vahingonkorvausvelvollisuutta ei ole katsottu mahdolliseksi poistaa armoteitse.

Armahduksen on oltava *yksittäistapauksellinen*. »Yleinen armahdus» saadaan antaa vain erityisellä lailla (HM 29.1 §). Armahdus poistaa teon rikosoikeudelliset seuraamukset tai lieventää niitä, mutta se ei poista itse rikosta. Armahduksella ei ole mahdollista vähentää sitä oikeutta, mikä asianomistajalle on syntynyt rikoksen johdosta.

Erivapauden myöntäminen. Armahduksesta on erotettava erivapauden myöntäminen. HM 29.2 §:n mukaan tasavallan presidentillä on oikeus »suoda vapautusta lain säännöksistä niissä tapauksissa, joissa oikeus sellaisen erivapauden myöntämiseen on laissa myönnetty.» Tämä säännös ei perusta presidentille yleistä oikeutta erivapauden myöntämiseen, vaan ainoastaan viittaa erinäisiin muihin säännöksiin. Sellaisia sisältyy mm. avioliittolakiin (243/29, 2 §; erivapaus avioitumisen vähimmäisiästä) ja lakiin virkamiehiltä vaadittavasta kielitaidosta (149/22, 5 §). Virkakelpoisuudesta myönnettävästä erivapaudesta ks. myös s. 273. Erivapaus-instituutiosta tark. ks. esim. *Merikoski*, Erivapauden käsite (1939).

Kirjallisuutta (IX.8.). Yksityiskohtaisin jakson aihepiiristä Suomessa tehty tutkimus on tekijän havaintojen mukaan *Rostin* valtiosääntöoikeudellinen tutkielma Tasavallan presidentin armahdusoikeus (Helsingin yliopisto 1975). Tutkielmassa on mm. runsaasti tilastotietoja armahdusasioista. Tekijän käytettävissä on myös ollut *Reinikaisen* valtiosääntökomitean toimeksiannosta kirjoittama muistio Lainlievennysvalta (1974), joka pääasiassa käsittelee armahdusvaltaa ja johon sisältyy myös suppea oikeusvertaileva katsaus. — Yleisistä armahdus-instituutiota koskevista näkökohdista ks. myös *Nelson*, *Brott och nåd* (1953); *Jägerskiöld*, *Några statsrättsliga synpunkter på nådeinstitutet* (SvT 1955), 249—269. — Suomen oikeuden kannalta ks. myös *Ignatius*, *Om benådningsrätten* (Festskrift för B. J. Grotenfelt, 1929), 309—314; *Salervo*, Havaintoja viimeaikaisesta käytännöstä armahdusasioissa (DL 1948), 159—181.

X KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA*

1. VALTIONORGAANIEK KÄYTTÄYTYMISEK TAUSTAA

A. Vuodet 1919—1939

Myöhemmän ajan tutkijat ovat selittäneet tasavallan presidentin itenäisiä otteita suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon 1920- ja 1930-luvulla viittaamalla yleisesti *monipuoluejärjestelmän* vaikutukseen. Maailmansotien välisenä aikana ei yhdelläkään puolueella ollut yksinään enemmistöä eduskunnassa. Porvarillisilla puolueilla oli koko ajanjakson yhdessä enemmistö, mutta ne eivät kyenneet keskenään luomaan kiinteitä poliittisia liittoutumia.

Kansainvälisen kokemuksen mukaan ei enemmistöpuolueen tai kiinteän ja vakaan enemmistökoalition puuttuminen sinänsä välttämättä aiheuta presidentinvallan vahvistumista, sen enempää kuin tällaisen puolueen tai liittoutuman olemassaolo ei estä vahvan presidentinvallan kehittymistä. Ranskan poliittisesta elämästä III ja IV tasavallan aikana (1875—1958) havaitsemme, ettei kiinteän parlamenttienemmistön puute johtanut presidentinvallan vahvistumiseen. Keskeisessä asemassa pysyi parlamentti, joka nosti valtaan ja poisti vallasta erilaisiin ja vaihteleviin enemmistökoalitioihin perustuvia ministeristöjä (s. 15). Vuodesta 1962 taas Ranskan parlamentissa on ollut pysyvä enemmistöliittoutuma, mutta sitä on pidetty presidentinvallan perustana eikä sen heikentäjänä (ks. esim. *Duverger* 1963, 495—627; *sama* 1974, 135—279).

Suomen puoluejärjestelmä kuvataan kuitenkin laadultaan *poikkeukselliseksi*, jollakin tavoin vioittuneeksi. Sen ominaispiirteisiin sanotaan kuuluvan epätavallisia ilmiöitä, kuten vahva kommunistinen puolue, kielivähemmistön puolue ja agraariväestön puolue. Lisäksi viitataan fasis-

* Tässä luvussa on teoksen sisäisten viittausten määrä supistettu vähimpään mahdolliseen. Lukijaa pyydetään tähän tutustuessaan ottamaan huomioon kaikki mitä edellisissä luvuissa on esitetty.

tisen puolueen toimintaan vuoteen 1944 saakka (*Kastari* 1961, 14—16; *Nousiainen* 1970, 317—320; *Korppi—Tommola* 1975, 103). Suomen puolueet kuvataan yhteistoimintakyvyttömiksi: parlamentaarisia enemmistöhallituksia on vaikea saada aikaan, ja ne hajoavat herkästi toimittuaan vuoden tai enintään kaksi vuotta.

Maaailmansotien välisenä aikana sosialidemokraattinen puolue oli Suomessa johtava eduskuntapuolue. Sitä se oli aivan erityisesti niinä jaksoina, joina sosialidemokraateista vasemmalle sijoittunut työväenliikkeen osa ei vielä ollut järjestäytynyt (1919—22) ja joina tämän osan toiminta oli julkisin toimin tukahdutettu (1930—44). Sosialidemokraattisen puolueen kansanedustajain määrä ylti 80 edustajaan tai sen yli vaalikausina 1919—22 ja 1936—39. Aluksi puolue asetti hallitukseen osallistumiselleen varsin ankarat ehdot, joiden lieventämispyrkimyksiä esti muun ohessa kapinavankien armahduksen hidastelu (*Mannersola* 1967, 19—23); keskustan kanssa hallitusmuodon käsittelyn alla armahduksesta saavutettu periaatteellinen yhteisymmärrys tuotti hitaanlaisesti tuloksia. Kun SDP vuonna 1926 sitten lievensi ehtojaan (*Lindman* 1940, 10) ja otti vuodeksi yksin kantaakseen hallitusvastuun, alkoi kohta tämän jälkeen nousunsa oikeistoradikaalinen liike, mikä yleisen vasemmistonvastaisen mielialan kanssa käytännössä teki mahdottomaksi sosialidemokraattien yhteistyön porvarillisten puolueitten kanssa useiden vuosien ajaksi. Ilman sosialidemokraatteja oli parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostaminen porvarillisen rintaman rikkinäisyyden vuoksi erityisen vaikeaa. Se olisi vaatinut ja vaatikin aina vähintään kolmen, usein neljänkin porvarillisen puolueen liittoutumista. Maaailmansotien välissä porvarillinen enemmistöhallitus olikin toiminnassa vain vuosina 1920—21, 1924—25 ja 1930—32 (*Merikoski* 1974, 101).

Parlamentaaristen vähemmistöhallitusten ja ei-parlamentaaristen hallitusten tulkitseminen valtiosäännön mukaisiksi saakin selityksensä eduskunnassa olleiden poliittisten ryhmien kyvyttömyydestä tuottaa parlamentaarisia enemmistöhallituksia. Enemmistöhallitusten jääminen poikkeukselliseksi ilmiöksi — mitä tendenssiä presidentin oma armahduspolitiikka (s. 338) 1920-luvulla vahvisti — antoi tasavallan presidentille liikumavaraa hallituksen muodostamisessa (*Duverger* 1974, 226), kun valtiosäännössä ei ollut nimenomaista säännöstä siitä, että ministeristön — myös vähemmistöhallituksen — kokoonpano oli etukäteen esitettävä eduskunnalle (ks. III.1.; vrt. Ruotsin vuoden 1974 hallitusmuotoon). Presidentin itsenäisten päätösten tekeminen helpottui, kun eduskunnassa ei

ollut säännöllisesti enemmistökoalitiota, joka olisi reagoinut tehokkaasti tällaisiin päätöksiin ja kun valtiosäännössä ei ollut nimenomaista säännöstä siitä, että presidentti on päätöksenteossaan sidottu ministeristön kantaan (ks. V.1.).

Toisaalta enemmistöhallitusten harvinaisuudesta ei välttämättä johdunut sitä, että hallituksenmuodostamisprosessista myös käytännössä tuli presidenttikeskeinen, eikä puoluejärjestelmän hajanaisuus muutenkaan yleisesti pakottanut presidenttiä tekemään itsenäisiä päätöksiä (ns. valta-tyhjiöteorian kritiikistä ks. Kirchheimer 1972, 86). On muitakin seikkoja, joita puoluejärjestelmän hajanaisuus ei hyvin selitä. Enemmistöhallituksetkin sietivät presidentin itsenäistä vallankäyttöä. Eduskunta suvaitsi reaktioita vähemmistöhallituksen myötävaikutuksella tapahtuvaa puutumista eduskunnassa jo hyväksytyjen lakiehdotusten sisältöön (veto-oikeus ja korvaavat esitykset), ennen aikaisten vaalien määräämistä poliittisen ojentamisen ja nöyryyttämisenkin tarkoituksessa (1929) ja enemmistön syrjimistä hallitusta muodostettaessa (1936). Eduskunta jopa tyytyi tulkitsemaan omia valtuuksiaan rajoittavasti, kuten Tannerin hallituksen pyrkiessä esittäytymään sille (1926) tai harkitessaan kansanedustajien aloiteoikeuden laajuutta (1935). Jos kansanedustajien enemmistö olisi mieltänyt eduskunnan aseman puolustamisen todella tärkeäksi, reaktioihin olisi otaksuttavasti löytynyt riittävästi yhtenäisyyttä myös sotienvälisessä eduskunnassa.

Ajattelutapa oli kuitenkin toinen. On otettava huomioon, että maailmansotien välisenä aikana presidentin tointa hoitivat ja ministeristöissä ja eduskunnan jäseninä toimivat pääasiallisesti samat henkilöt, jotka olivat olleet säätämässä vuoden 1919 hallitusmuotoa. On perusteltua lähteä siitä, että ainakin porvarillisella puolella näitä ihmisiä ohjasi sama »lujan hallitusvallan» ideologia ja sama oppi presidentistä »yleisen edun puolustajana» kuin vuosina 1918—1919. Presidentti Svinhufvud ilmaisi 1930-luvulla tämän asian varsin selvästi: »Presidentin asema oli itsenäinen ja tarkoitettu itsenäiseksi, jotta hän voisi menestyksellisesti hoitaa maan hallitusta; (. . .)» (Juva 1961, 526; ks. myös Relander 1968, 375). Presidentti käytti valtuuksiaan itsenäisesti, koska piti itsenäistä vallankäyttöä legitimiinä, ja kansanedustajat ja ministerit jättivät reagoimatta presidentin toimiin, koska hekin pitivät presidentin vallankäyttöä legitimiinä (samaa suuntaa perustuslakivaliokunnasta Rieppola 1973, 285 ja 293). Samanlainen oli asennoituminen yhteiskunnassa yleensä, jopa kansankirkossakin. Kirkkokäsikirjan tekstissä »valtakunnan presidentti,

kansamme päämies» sai luontevasti korvata »rakastetun Keisarimme» kristillisen esivallan miekan kantajana, esirukousten kohteena (muutoksesta ks. vuoden 1937 kirkolliskokouksen pöytäkirjat, liitteet, kirkkokäsi-kirjakomitean mietintö, 8).

Vuosien 1918—1919 ideologia sai ns. ensimmäisen tasavallan aikana luonnollisen ilmauksensa siinä, että tasavallan presidentti ei vain kiirehtinyt ottamaan selvää, kuinka valtionhoitaja oli erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa käyttäytynyt (s. 77), vaan myös antoi ennen hallitusmuodon voimaantuloa aloitetun *orgaanikäytännön jatkoa* tärkeissäkkin asioissa niissä kohdin, joissa valtiosäännön normit eivät muuttuneet hallitusmuodon mukana (esim. ministeristön nimittämisestä s. 84 ja hajaantumismääräyksen antamisesta eduskunnalle s. 191). Tasavaltaan siirtymistä ei näiltä osin pidetty olennaisena tapahtumana. Tässä voidaan viitata myös siihen, mitä valtio-opin tutkija Tuttu Tarkiainen kirjoitti vuonna 1938: »(...) maassamme vallinnut oikeuskäsitys on jossakin määrin sieittänyt poikettavan siitä periaatteesta, jonka mukaan jonkun on aina vastattava hallitustointen tarkoituksenmukaisuudesta. Tähän ilmiöön sisältyy ikään kuin jäte monarkian periaatteen mukaisesta ajattelusta, jota valtiomuotomme demokraattisuus ei ole poistanut.» (Tarkiainen 1938, 155).

Erityinen huomio on kiinnitettävä *socialidemokraattien käyttäytymiseen*. Olemme havainneet SDP:n vuonna 1919 vastustaneen monien valtaoikeuksien uskomista presidentille (s. 35). Tähän nähden ei socialidemokraattien myöhempi käyttäytyminen eduskunnassa ja valtioneuvostossa ollut täysin johdonmukaista. He tosin pitivät Tannerin ministeristössä vuonna 1926 suhteellisen tarkasti kiinni siitä, ettei presidentillä ollut oikeutta päättää vastoin valtioneuvoston kantaa. Mutta he eivät esimerkiksi protestoineet hallituksen muodostamisaloitteen siirtymiseen presidentille vuonna 1919; vuonna 1924 he varauksitta hyväksyivät presidentin menettelyn kriisin laukaisemiseksi. Lainsäädäntötoiminnassa he vastustivat eduskunnan aloiteoikeuden tulkinallista kaventamista (esim. 1935 vp ptk 3177) ja olivat vuonna 1929 vaatimassa perustuslainvastaisena vahvistamatta jätetyn lakiehdotuksen uudelleenhyväksymistä vaalien jälkeisessä eduskunnassa. Mutta he eivät alusta saakka johdonmukaisesti vastustaneet vahvistamatta jätettyjä lakiehdotuksia korvaavia esityksiä. Huomio kiintyy myös siihen, että socialidemokraatit enemmistöhallituksessa ollessaan itse turvautuivat presidentin valtuuksiin eduskuntaa vastaan, kun hallituksen päättämän lakiehdotuksen sisältöä eduskunnassa muutettiin. Ministeristö ei halunnut tulkita eduskunnan käyt-

täytymistä epäluottamuslauseeksi, vaan yhteisymmärryksessä presidentin kanssa käytti presidentille kuuluvaa esityksen peruuttamisvaltuutta palauttaakseen takanaan olevat eduskuntaryhmät järjestykseen (1939). Yhtä lailla sosialidemokraatit hallituksessa vuonna 1939 myötävaikuttivat veto-oikeuden käyttöön (esim. LA 19/1938; veto VNptk 1939: VIII b/ 25. 8. 1939). Vaadittuaan vuosina 1917—19 ponnekkaasti salaisen diplomatian lopettamista sosialidemokraatit olivat vuosina 1938—39 hallituksessa mukana salaamassa eduskunnalta Suomen ja Neuvostoliiton välisiä turvallisuusneuvotteluja.

Osa sosialidemokraattien käyttäytymisen epäjohdonmukaisuuksista voidaan epäilemättä lukea poikkeuksellisten tilanteiden tiliin, kuten esimerkiksi vuoden 1924 vaiheet. Mutta osaa niistä tuskin voimme tulkita muuten kuin siten, että *sosialidemokraatit olivat vähitellen sisäistämässä vuosien 1917—19 vallanjakoideologiaa*. Jos kohta tämän ideologian funktiona olikin säätämisvaiheessa ollut vuoden 1919 hallitusmuotoon sisällytettyjen dualististen piirteiden oikeuttaminen, niin myöhemmin tämä ideologia näyttää vaikuttaneen myös sosialidemokraattien poliittiseen käyttäytymiseen presidentin henkilökohtaista vallankäyttöä tai joka tapauksessa eduskunnan asemaa heikentäviä tulkintoja legitimoivasti. Kun vallanjakoideologia vuonna 1919 oli ilmentänyt vastavaikutusta toimintaan yhteiskunnan perusteiden radikaaliksi muuttamiseksi, voidaan sosialidemokraattien myöhemmässä suhtautumisessa vallanjakoideologiaan nähdä yleisempääkin luopumista puolueen alkuperäisistä radikaaleista tavoitteista (tästä ks. esim. *Haataja* ym. 1977, 153—211).

Vuodelta 1919 periytyvän ajattelun — jota voimme tässä nimittää *monarkkis-konservatiiviseksi* huolimatta sen tasavaltalaisistakin edustajista — merkittäviä tulkkeja 1920- ja 1930-luvulla olivat valtio-oikeuden tutkijat, kuten Robert Hermanson, Kaarlo Kaira ja Rafael Erich mutta myös K. J. Ståhlberg. Näistä Hermanson kenties selvimmin sekä vaati vastapainoa eduskunnalle että myös selitti, miksi vastapainoa tarvittiin: eduskunnassa oli sosialidemokraattien ja kommunistien ryhmittymä, joka pyrki proletariaatin diktatuuriin (*Hermanson* 1927, 60—66).

Yleisluontoisemmin — mutta Hermansoniin viitaten — Kaarlo Kaira puolestaan selitti, että presidentin oli toiminnassaan vapaasti harkittava, mitä »maan etu» vaati. Vallanjaon periaate oli omaksuttu valtiosääntöön, koska oli

»tahdottu järjestää eräänlainen tasapaino vallan käytössä kansanedustuslaitoksen ja toimeenpanovallan välillä toivoen täten saatavan vallan väärinkäyttöä vastaan takeita, jotka eivät sisälly puhtaaseen parlamentaariseen järjestelmään sellaisenaan (*Kaira* 1936).»

Rafael Erich puolestaan piti vääränä ja vaarallisena oppina, että parlamentti katsoisi itsensä kutsutuksi käyttämään puhevaltaa missä tahansa valtiollisessa asiassa kykenemättä näkemään tästä johtuvia vaikutuksia. Vuonna 1937 julkaisemassaan kirjoituksessa — johon epäilemättä Svinhufvudin presidenttikausi heijastui — Erich näki tulevan kehityksen kulkevan loitommalle parlamentarismista:

»Ehkä voidaan kuitenkin laskea, että kehitys suuntautuu kohti sisäisesti kiinteämpiä ja jäsenmäärältään pienempiä mutta työkykyisempiä edustuselimiä ja lujempia, toimintakykyisempiä ja vähemmän puolueisiin sidottuja hallituksia sekä tietyissä tapauksissa kohti kansanäänestyksiä oikaisukeinoina oikeuden loukkauksia ja vallan väärinkäyttöä vastaan (*Erich* 1937, 80).»

Meidän aikamme terminologiaa käyttäen Erichin suosittelemaa poliittista järjestelmää voitaisiin nimittää *gaullelaiseksi* (vrt. *Debré* 1974). Toimintakyvyn korostaminen liitti Erichin myös Ståhlbergin ajatusmaailmaan. Mutta yhtä näkyvä liittymäkohta Erichillä oli 1920-luvun lopun ja 1930-luvun alun *oikeistoradikaalisiin* virtauksiin. Erich oli yhdysside konservatismiin ja oikeistoradikalismiin välillä (näiden eroista ks. esim. *Klinge* 1972, 180).

Oikeistoradikaalisen liikehdinnän taustana oli 1920- ja 1930-luvun vaihteessa alkanut taloudellinen lama. Liikehdinnän ideologisia juuria olivat oikeistolainen nationalismi ja alkiolainen populismi. »Talouspulan iskiessä populistinen talonpoikaisuus kääntyi fasistiseksi talonpoikaiseksi liikkeeksi, joka sai vastakaikua yläluokasta ja jota liike-elämä käytti hyväkseen (*Alapuro* 1973, 45)». Konservatiivisista ja populistisista virtauksista yhdistynyt fasistinen liike järjestyi aluksi Lapuan liikkeen ja, kun tämä oli lakkautettu, isänmaallisen kansanliikkeen nimisenä.

Lapuan liikkeen tavoitteena — valtiojärjestyksen osalta — oli poliittisen toiminnan vapauden kaventaminen sekä ehdokkaiden asettamisoi-
keuden ja vaalioikeuden rajoittaminen. Jos liikkeen ehdotukset olisi toteutettu, vaalioikeus olisi riistetty yli puolelta miljoonalta vähävaraiselta kansalaiselta (*Talikka* 1965, 48; ks. myös *Kokko* 1930, 57—58). Toi-

sessä sijassa liike korosti hallituksen vallan lisäämistä aikaansaamalla »parempi vallanjako hallituksen ja eduskunnan välillä» (Ajan Sana 1931: 265).

Lapuan liikkeen toimintaa jatkanut isänmaallinen kansanliike painotti edellistä enemmän toimeenpanovallan vahvistamista eduskunnan vallan kustannuksella. Se katsoi, että »valtakuntaa todellisuudessa on hallittu puolueiden eduskuntaryhmistä ja puoluekanslioista useinkaan välittämättä valtakunnan todellisesta tahdosta ja kokonaisedusta» (Borg 1965, 213). Tulevassa järjestelmässä olisi hallituksella suurin vastuu kansakunnan menestyksestä. Jos hallituksen oli pakko jatkuvasti kuunnella eduskuntaa, se ei pystyisi huolehtimaan kansakunnan menestyksestä. Siksi oli tärkeää, ettei eduskunnalla ollut ratkaisevaa sananvaltaa tulevaisuuden poliittisessa järjestelmässä (Rintala 1965, 436—437).

Oikeistoradikalismi tuki siten perinteistä monarkkis-konservatiivista ajatussuuntaa, kun oli kysymys presidentinvallan periaatteellisesta itsenäisyydestä (ks. myös Laakso 1976). Jos ajatellaan niitä 1920- ja 1930-luvun tapauksia, joista edellisissä luvuissa on ollut puhe, voitaneen oikeistoradikalismin sekoittumatonta vaikutusta selvimmin nähdä presidentti Relanderin vuonna 1929 antamassa vaalimääräyksessä. Presidentin lausekäänneet hänen perustellessaan vaalimääräystä muistuttavat samanaikaisesta kansallissosialistisesta retoriikasta Saksassa. Toimellaan ja sen perusteluilla presidentti ilmensi samanlaista parlamentin ja monipuoluejärjestelmän väheksyntää kuin Hitler ja hänen kannattajansa. Mutta vielä näkyvämmän Relander antoi valtionpäämiehen arvovallan oikeistoradikalismin käyttöön osallistumalla ns. talonpoikaismarssin pääjuhlaan Helsingissä vuonna 1930. Tässä tilaisuudessa hän lausui mm.:

»Luottakaamme siihen, että isänmaallinen kansanliike on kiirastulen tavoin puhdistava ja herättävä — kokoava kansalaiset luottamukselliseen rakentavaan yhteistyöhön sisäisesti ja ulkonaisesti lujan valtion luomiseksi, työhön rakkaan isänmaamme tosionneksi ja menestykseksi.» (Kokko 1930, 49; vrt. Relander 1968, 350—351).

Oikeistoradikaalinen liike epäilemättä jossain määrin lujitti presidentinvaltaa (vrt. Vanhanen 1976, 66). Vastaavasti Relanderin seuraaja Svinhufvudkin ymmärsi oikeistoradikaalista liikettä sangen pitkälle ja piti sen toimintaa kommunismin ehkäisemiseksi ohimenevänä mutta välttämättömänä (Juva 1961, 452). Liikkeen presidentinvaltaa vahvistava vaikutus rajoittui tosin vain muutamiin vuosiin. Vaikutuksen ehtyminen

sattui ajankohtaan, jolloin sosialidemokraattien yhdentyminen vallitsevaan poliittis-yhteiskunnalliseen järjestelmään oli jo edistynyt pitkälle ja jolloin maalaisliiton ja sosialidemokraattien koalitio oli hahmottumassa.

Kirjallisuutta (X. 1.A.). Sosialidemokratian aatteellisesta ja poliittisesta kehittämisestä vuoden 1919 jälkeen ks. esim. *Haataja* ym. (toim.), Suomen työväenliikkeen historia (1977), 105 ss.; *Soikkanen*, Kohti kansanvaltaa 1 (1975), 359 ss. — Sosialistisen työväenpuolueen ja sen seuraajien vaiheista ks. esim. *Hakalehto*, Suomen kommunistinen puolue ja sen vaikutus poliittiseen ja ammatilliseen työväenliikkeeseen 1918—1928 (1966), 154—207; *Upton*, Kommunismi Suomessa (1970), 52—118. — Monarkkis-konservatiivista ideologiaa ilmentävät kirjoituksissaan mm. *Hermanson*, Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus (1927); *Kaira*, Presidentin valta ja parlamentarismi (US 1936: 293); *Erich*, Partistyre och författningsrätt (NAT 1937), 77—80. — Suomalaisesta oikeistoradikalismista ks. *Rintala*, Finland (Rogerin ja Weberin toim. teoksessa *The European Right*, 1965); *Klinge*, Vihan veljistä valtiososialismiin (1972), 158 ss.; *Alapuro*, Akateeminen Karjala-Seura (1973), 37—57. Vuosien 1929—33 vaiheista ks. myös *Jääskeläinen*, Demokratian kriisi (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 I, 1977), 457—520. Lapuan liikkeen ohjelma on julkaistu sanomalehdessä *Ajan Sana* 1931: 265; Isänmaallisen kansanliikkeen perusohjelmasta ks. *Borg*, Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880—1964 (1965), 210—223.

B. Vuodet 1939—1944

Sodan ja kriisin aikana 1939—1945 poliittinen valta keskittyi suppealle johtoryhmälle kaikissa ns. läntisissä demokratioissa (*Killinen* 1956, passim). Näin oli Suomessakin. Ajanjakson yleisen luonteen mukaisesti merkittävimmät ratkaisut olivat *ulkopoliittisia*. Ulkopoliitiikka nousi kansallisessa tärkeysjärjestyksessä sisäpolitiikan edelle.

Suomessa hoidettiin ulkoista kriisiä syksystä 1939 ensin *ministeristön sisärenkaassa*, johon sodanaikainen ylipäällikkökin kuului, ja sitten — kevään 1940 jälkeen — pääasiassa *presidentti-instituution varassa toimivassa johtoryhmässä*. Jälkimmäisessä vaiheessa *tasavallan presidentistä tuli poliittisen johtoryhmän merkittävin jäsen*. Johdon rakenteen muutos aiheutui viime kädessä eräistä konkreettisiin tilanteisiin ja henkilöasetelmiin liittyvistä tekijöistä (s. 224).

Kansanedustajain vaaleja ei tarkasteltavalla ajanjaksolla suoritettu, vaan vuonna 1939 valittu porvarillisenemmistöinen eduskunta hoiti

poikkeuslakien nojalla tointaan aina vuoden 1945 alkuun saakka. Ministeristöt olivat laajapohjaisia parlamentaarisia enemmistöhallituksia; vuosina 1941—43 hallituksessa olivat mukana kaikki eduskuntapuolueet. Tämä oli omiaan helpottamaan johdon keskitystä hallitukselle (*Laakso* 1975, 247—248).

Kansainvälisen politiikan muutokset heijastuivat toisen maailmansodan aikana erityisen herkästi Suomenkin oloihin ja vaativat poliittisilta päätöksentekijöiltä kannanottoja. Muutokset sotatilanteessa olivat aiheina sellaisiin ratkaisuihin kuin ministeristön vaihdos vuonna 1943, joka heijasti itärintaman taistelujen kääntymistä Saksan tappioksi, ja presidentti Rytin ero vuonna 1944, jossa taas näkyi sotilaallisen tilanteen kehitys niin Karjalan Kannaksella kuin Baltiassa.

Joskus eduskunnan sivuuttaminen saattoi johtua pakkotilasta, ulkovan hallituksen asettamista ehdoista, kuten sitouduttaessa Moskovan rauhansopimukseen vuonna 1940 ilman eduskunnan suostumusta. Ns. Ribbentrop-sopimuksen tekemisessä eduskunta taas ohitettiin, koska se ei olisi antanut suostumustaan, jos tätä olisi pyydetty. Mutta monissa tapauksissa eduskunnan syrjäyttäminen päätöksenteosta ei merkinnyt sitä, että poliittisen johtoryhmän ja eduskunnan enemmistön kesken olisi vallinnut erimielisyyttä politiikan suunnasta. Kun eduskunnalle esimerkiksi kesäkuussa 1941 annettiin tilaisuus — sodan juuri uudelleen alettua — ilmaista mielensä harjoitetusta ulkopoliitikasta, antoi eduskuntaryhmä toisensa jälkeen hyväksymisensä noudatetulle politiikalle. Ainoa varsinainen oppositioryhmäkin, sosialidemokraattisesta puolueesta vuonna 1940 erotetut kuusi kansanedustajaa, jotka olivat järjestäytyneet sosialistiseksi eduskuntaryhmäksi, lievensi arvostelunsa vähimpään mahdolliseen — saadakseen toimintavapautensa säilytetyksi (*Wirtanen* 1964, 147 ja 177; ks. myös 1941 vp ptk 976—977. Tämä ei auttanut, vaan hallitus vangitutti ryhmän kaikki jäsenet elokuussa 1941. Poliittisen vasemmistopposition ääni oli vaiennettu koko sodan ajaksi.

On kuitenkin huomattava, että kansanedustajain reaktioita saattoi niin kesäkuussa 1941 kuin muissakin tärkeissä tilanteissa vaimentaa lähes täydellinen *tietojen puute*. Sensuuri poisti hallituksen toimien julkisen arvostelun, mutta ei-julkista kritiikkiä esiintyi erityisesti sosialidemokraattien keskuudessa ja jossain määrin porvarillisissakin puolueissa. Tällaista *kritiikkiä lievensi* ja poliittisen johdon toimintaa helpotti eduskunnan ja joskus ministeristön enemmistönkin sivuuttaminen.

Osallistuessaan Rangellin ministeristöön (1941—43) *sosialidemokraatit joutuivat ensi kertaa hallituksessa tekemisiin vahvan presidentinvallan kanssa*. Ei ole kuitenkaan merkkejä siitä, että presidentin itsenäistä päätösvaltaa vuonna 1919 vastustaneet sosialidemokraatit olisivat vuosina 1941—44 reagoineet erityisen voimakkaasti presidentin itsenäisiin päätöksiin. Vahvin ministerireaktio näyttää tulleen pika-asutuslain muutosesityksen yhteydessä (1941) mutta ei sosialidemokraattien vaan maalaisliiton piiristä (s. 153). Siinäkin ehkä jännittynyt ulkopoliittinen tilanne esti maalaisliittolaisia ministerejä reagoimasta eronpyynnöllä (*Kastari* 1960, 683). Laajapohjaisen enemmistöhallituksen koossapysymistä kansallisen yhtenäisyyden ilmentymänä pidettiin arvokkaampana kuin pika-asutuslakia koskevien vaatimusten toteutumista ja presidentin itsenäiseen menettelyyn kohdistuvan vastalauseen ilmaisemista.

Kansallinen yksimielisyyys, kansan eheyttäminen olikin keskeinen elementti sotavuosien ideologiassa. Sota otettiin kansallisen yhdentymisen palvelukseen (vrt. *Baumgarten* 1945, 520—522), samalla kun sodan selitettiin vaativan kansallista yhdentymistä. Kansallisen yksimielisyyden vaatimuksen ideologiset juuret olivat moniaalla, 1920-luvun valtiososialismissa ja kansalaissovinnon linjassa, oikeistoradikalismissa ja 1930-luvun lopun vasemmistokeskustayhteistyössä (*Klinge* 1972, passim ja erit. 187—188). Yksimielisyyden vaatimusta tulkitsi presidentti Risto Ryti eräässä radiopuheessaan seuraavasti:

»Tulevinakin päivinä jokaisen suomalaisen on lähtemättömästi syövyttävä mieleensä tietoisuus, että kaikista kansallisista voimista yksimielisyyys on mahtavin. Me tulemme vastaisinkin aikoina olemaan vartiopaidalla seisova kansa. Me olemme edelleenkin suurten rinnalla pieni kansa. Ei mikään muu kuin yksimielisyyys ole kyllin voimakas luodakseen itsenäisen Suomen äänelle sen kantavuuden, joka kansojen keskeisessä yhteiselämässä pysyvästi takaa kunnioitetun ja turvallisen aseman. Ei mikään muu kuin yksimielisyyys ole kyllin voimakas tehdäkseen meille mahdolliseksi voittajina suoriutua edessämme olevasta valtavasta sisäisestä rakennustyöstä. Itse sota on kypsyttänyt voimia tämän yksimielisyyden vartioksi (*Ryti* 1942, 21—22).»

Valtiollisten ja yhteiskunnallistenkin asioiden ratkaisussa vaadittiin yksimielisyyttä, ja *tasavallan presidentistä tuli* — vuodesta 1941 — *kansakunnan mielipiteen tärkein tulkki*.

Poliittisen johdon keskitystä oikeuttamaan esitettiin myös vaatimus *varauksettomasta luottamuksesta johtoon*. Kahden sodan välillä toukokuussa 1941 annettu laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa keskitti talouselämän ohjausvaltaa ennen näkemättömässä määrin valtioneuvostolle. Kun eduskunnassa käsiteltiin tätä lakiehdotusta, pääministeri *J. W. Rangell* lausui mm.:

»Puhtaasti periaatteellinen keskustelu siitä, onko vallan painopisteen oltava eduskunnassa vai hallituksessa, on aikana, jolloin kansan elämä on kysymyksessä, täysin hedelmätöntä, (...) (1941 vp ptk 290).»

Rangellia vuonna 1943 pääministerinä seurannut *Edwin Linkomies* puolestaan esitti saman lakiehdotuksen käsittelyssä:

»Nykyisenä aikana on pakko uskoa hallituksen harkinnan varaan vielä tärkeämpiäkin kysymyksiä, sellaisia, joissa tapahtuvat ratkaisut voivat kohtalokkaasti vaikuttaa koko kansan tulevaisuuteen. Täytyy luottaa esim. siihen, että hallitus pystyy suorittamaan ulkopoliittiset ratkaisut maan edun mukaisesti (1941 vp ptk 466).»

Siinä tavassa, jolla ulkopoliittisen kriisin vuosina 1939—44 hoidettiin valtiollisia asioita, olivat keskeisiä aineksia *julkisen keskustelun välttäminen ja autoritaarinen vaatimus luottamuksesta suppeaan poliittiseen johtoryhmään »maan edun» valvojana*. Keskustelun vaijentaminen, tietojen salaaminen ja yleisen mielipiteen yhdensuuntaistaminen viranomaisten toimin oli niin tehokasta, että välttämätön ulkopoliittinen suunnanmuutos syksyn 1944 välirauhansopimuksen jälkeen täytyi sekin toteuttaa keinoin, jotka jossain määrin muistuttivat edellisten vuosien johtoideologiasta.

Kirjallisuutta (X. 1.B.). Vuosista 1939—44 ei ole olemassa yhtenäistä ja kriittistä, ajan tasalla olevaa poliittis-historiallista tutkimusta. *Lundin*, Suomi toisessa maailmansodassa (1961), on lähteistöltään jo vanhentunut. Erityislohkoja koskevista tutkimuksista mainittakoon esim. *Soikkanen*, Sotajan valtioneuvosto (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 II, 1977); *Krosby*, Suomen valinta 1941 (1967); *Upton*, Finland in Crisis 1940—1941 (1964); ja *Polvinen*, Suomi suurvaltojen politiikassa 1941—44 (1964). Ajanjakson päätöksentekomenetelmistä päätöksentekijäin kannalta ks. myös esim. *Tanner*, Olin ulkoministerinä talvisodan aikana (1951); *sama*, Suomen tie rauhaan 1943—44 (1952); *Linkomies*, Vaikea aika (1970). Hallituspuolueiden sisäisestä kritiikistä ks. esim. *Voionmaa*, Kuriiripostia 1941—1946 (1971)

ja Wirtanen, Pimeitä voimia vastaan (1964). Sosialistisen eduskuntaryhmän (ns. kuutosten) vaiheista ks. *Helo*, Vaiennettuja ihmisiä (1965). Sensuurin toiminnasta ks. *Vilkuna*, Sanan valvontaa (1962), ja sodanaikaisesta propagandasta *Kulha*, Tarkoituksellista tiedotustoimintaa (1972). Ajanjakson virallista ideologiaa kuvastaa esim. *Risto Rytin* puhekokoelma Ratkaisun hetkiä (1941).

C. Vuodet 1944—1956

Vuoden 1944 välirauhansopimus päästi vapaaksi sen yhteiskunnallisen tyytymättömyyden, jota puolitoista vuosikymmentä oli julkisen vallan pakkotoimin pidetty pinnan alla, näkymättömissä. Suomen kommunistinen puolue sai toimintaoikeudet, ja syksyllä 1944 perustivat kommunistit sekä sosialidemokraattisesta puolueesta eri vaiheissa erotetut ryhmät yhteistoimintajärjestykseen Suomen kansan demokraattisen liiton.

Ulkopolitiikassa välirauhansopimus aloitti uuden kauden. Sotaa oli edeltänyt molemminpuolisen epäluulon aika Suomen ja Neuvostoliiton välillä. Nyt otettiin tavoitteeksi ystävällisten ja luottamuksellisten suhteiden luominen Neuvostoliittoon.

Uutta ulkopoliittista suuntausta kannattavien keskuudessa esiintyi eri mieliä siitä, miltä pohjalta suhteita Neuvostoliittoon ja muihin toisen maailmansodan voittajavaltioihin olisi lähdeittävä kehittämään.

Osa vasemmistoa, nimittäin kansandemokraatit ja sosialidemokraattien vasen siipi — *Osmo Apunen* (1972, 70) käyttää näistä yhteistä nimitystä *vasemmistodemokraatit* — lähti siitä, että suomalaisen yhteiskunnan rakenteessa oli merkittäviä vajavuuksia, jotka oli korjattava. Suomalaisesta demokratiaa oli kehitettävä, toimeenpantava syviä ja laajoja yhteiskunnallisia muutoksia, vaihdettava henkilöitä johtavilla paikoilla. Nämä muutokset olivat Neuvostoliiton, USA:n ja muiden yhdistyneiden kansakuntien luottamuksen saavuttamisen ehtona. Suomessa oli pyrittävä demokratian lujittamiseen, jotta maa voisi kuulua siihen demokraattiseen maailmanjärjestelmään, jonka sodan voittavat valtiot olivat ottamassa rakentaakseen. *Ulko- ja sisäpolitiikka olivat siten erottamattomia*; niiden välillä ei ollut selvää rajaa. Ulkopoliittikkaa oli itse asiassa pidettävä sisäpolitiikan jatkeena. Se oli mitä suurimmassa määrin *puoluepoliittinen kysymys*.

Ulkopoliittista suunnanmuutosta kannattivat myös eräät *porvarilliset piirit*. Näiden ajattelutapaa ilmensi J. K. Paasikivi, josta syksyllä 1944 tuli pääministeri. Hänkin lähti siitä, että suhde Neuvostoliittoon oli

Suomen varsinainen ulkopoliittinen ongelma. Sille oli löydettävä ratkaisu, ja siitä riippui Suomen kansan tulevaisuus. Juuri solmittu väli-
rauhansopimus oli tunnontarkasti pantava täytäntöön. Se ei kuitenkaan
yksin riittänyt. Paasikivi täsmensi:

»Mutta yli tämän sopimuksen säännösten on tulevaisuudessa hyvät ja
luottamukselliset suhteet aikaansaattava suuren naapurimme kanssa. Epä-
luulo on poistettava, ystävyys perustettava. Kansamme perusetujen mu-
kaista on, että tulevaisuudessa Suomen ulkopoliitiikkaa johdetaan niin, ettei
se tule kulkemaan Neuvostoliittoa vastaan (Paasikivi 1966, 10).»

Paasikiven mukaan Suomen oli itsenäisyytensä turvaamiseksi itse
varmistuttava siitä, ettei maan ulkopoliittinen johto joutuisi sellaisiin
käsiin, jotka eivät haluaisi tai pystyisi rakentamaan luottamuksellisia
suhteita Neuvostoliittoon.

Ulkopoliitiikan ja erityisesti suhteen Neuvostoliittoon Paasikivi mää-
ritteli — toisin kuin vasemmistodemokraatit — *epäideologiseksi, kansal-
lisen edun* sanelemaksi kysymykseksi. Sillä ei hänen mukaansa ollut
mitään tekemistä valtiojärjestystä ja yhteiskuntamuotoa koskevien kysy-
mysten kanssa. Tältä pohjalta oli luotavissa edellytykset suomalaisten
kansalliselle yksimielisyydelle ulkopoliitiikan alalla. *Ulkopoliitiikka ja
sisäpolitiikka ovat olennaisesti erilaisia kysymyksiä.* Kun niiden näkö-
kohdat joutuvat keskenään ristiriitaan, ulkopoliitiikka saa käydä sisäpoli-
tiikan edellä. Tärkeissä ulkopoliittisissa ratkaisuissa kansalaisten on
luotettava ulkopoliittisesti riittävällä tavalla informoidun *valtiollisen
johdon tilannearvioon*. Tämä koski Paasikiven mielestä myös sellaisia
sisäpoliittisia ratkaisuja, joilla on ulkopoliittisia vaikutuksia. Postuu-
misti julkaistussa muistelmateoksessaan — arvostellessaan Väinö Tanne-
ria siitä, että tämä kevään 1940 rauhanneuvotteluissa otti liikaa huomioon
puolueensa kannan ja yleisen mielipiteen — Paasikivi kirjoittaa:

»Ulkopoliitiikka on aivan liian vaikea ja monimutkainen asia 'kadun
miehen' ratkaistavaksi. Johtajien on rohkeasti otettava vastuu ja ohjattava
yleistä mielipidettä (Paasikivi 1958, 118).»

Kun Paasikivi korosti, että ulkopoliitikassa on kysymys kansallisesta
edusta, hänen linjaansa voidaan kuvata *kansalliseksi realismiksi*. Mutta
kun hän samalla eristi ulkopoliitiikan epäideologiseksi kysymykseksi,
hänen linjaansa on kuvattava *oikeistorealismiksi* (Apunen 1972, 58). Paa-
sikiven oikeistorealismien tavoitteena oli Suomen valtiollisen itsenäisyy-

den turvaaminen mutta samalla myös maan taloudellis-yhteiskunnallisen järjestelmän säilyttäminen ja maan pysyttäminen kapitalistisen maailmanjärjestelmän piirissä (*Ruotsalainen* 1974). Paasikiveä kannattaneiden yksityisen pääoman edustajien käsityksiä vuoden 1944 välirauhansopimuksen jälkeen kuvaa ruotsalaisen kansanpuolueen poliitikko ja teollisuusjohtaja J. O. Söderhjelm:

»(...) on taivuttava idän myrskyn edessä, yritettävä joustavasti hoitaa suhteita ja vältettävä tarpeettoman ärsyttävää esiintymistä. Samaan aikaan olisi hoidettava sisäinen rintama ja pidettävä kommunistit aisoissa (*Söderhjelm* 1970, 112).»

Rinnan Paasikiven kanssa ja pääpiirteittäin yhdensuuntaisesti hänen kanssaan kehitti ajatuksiaan ulkopolitiikan johtamisesta myöhempi tasavallan presidentti Urho Kekkonen. Sodan aikana Kekkonen oli pitänyt parempana *luottamusta ulkopolitiikan johtoon* kuin avoimeen keskusteluun pohjautuvaa mielipiteenmuodostusta:

»Tuskin yhdessäkään demokraattisessa maassa valtiojohto on saanut niin täysin valtuuksin johtaa maan ulkopolitiikkaa kuin meillä nykyisen sodan aikana. Kansa on antanut nämä valtuudet siinä luottamuksessa, että valtionjohto oikealla tavalla käsittää vastuunalaisuutensa ja saattaa minäkään tekojen häiritsemättä ohjata valtakunnan onnellisesti sitä uhkaavien vaarojen ohi (*Kekkonen* 1944, 41).»

Välirauhansopimuksen jälkeen Kekkonen korosti johtajanvastuuta seuraavaan tapaan:

»Vaikeina aikoina, jolloin kansakunnan tulevaisuus on vaakalaudalla, on valtiollisen johtajan vastuu ääretön. Hän joutuu määräämään oman kantansa ja maansa kannanoton kysymyksiin, joista maan olemassaolo on riippuvainen. Nämä kysymykset ovat yleensä ulkopoliittista laatua ja valtiollisilla johtajilla on niistä parhaimmat mahdolliset asiatiedot. He eivät voi jättää ratkaisua kenellekään toiselle, se on heidän tehtävänsä. He eivät voi kysyä kansalta, miten olisi tehtävä, eikä heillä ole aina edes oikeutta kuunnella kansan mielialoja, olivat ne kuinka selvät ja voimakkaat tanaan (*Kekkonen* 1944 a, 32—33).»

Paasikiven ja Kekkonen esittämät ajatukset olivat yhteydessä vuoden 1945 edustajainvaalia edeltäneeseen tilanteeseen: kansalaisten keskuuteen — harjoitetun sensuurin ja mielipiteenmuokkauksen tuloksena — vakiintuneiden käsitysten ja poliittisen todellisuuden välinen kuilu oli

varsin suuri. Ei ollut varmuutta siitä, että uusi ulkopoliittinen suuntaus saisi vaaleissa valitsijain enemmistön kannatuksen ehdokkailleen. Silti suuntaus oli koetettava vakiinnuttaa; jos se olisi oikea, se saisi aikanaan kansan hyväksymisen. — Toisaalta on otettava huomioon, että Paasikiven ja Kekkonen esittämällä ajatuksilla johtajanvastuusta oli ideologiset juurensa syvällä edellisten vuosikymmenien aatemaailmassa.

Vasemmistodemokraatit esittivät vuoden 1945 vaalien alla toisen vaihtoehdon: uusi ulkopoliittinen linja oli yhteydessä maan sisäiseen demokratisoimiseen. Kumpikin tavoite oli toteuttavissa viime kädessä vain joukkovoiman avulla; kannatus sosialistisille ryhmille antoi pohjaa uudelle ulkopoliitikalle.

Vuoden 1945 alussa pidetyissä edustajainvaaleissa porvarilliset puolueet säilyttivät niukasti eduskuntaenemmistönsä; se pysyi Paasikiven presidenttikauden loppuun saakka. Sosialidemokraatit saivat 50 ja kansandemokraatit 49 edustajanpaikkaa. Paasikiven muotoilemaa ulkopoliittista linjaa asettuivat kannattamaan kansandemokraatit ja sosialidemokraattien sisäinen oppositio. Nämä pitivät oikeana siihen sisältyvää pyrkimystä päästä uuteen suhteeseen Neuvostoliiton kanssa. Mutta myös eduskunnan porvarillisissa ryhmissä Paasikiven linja sai — tosin epä-määräisempää ja epävarmempaa — kannatusta, koska linjan viimekätisenä tavoitteena oli maassa vallitsevan taloudellis-yhteiskunnallisen järjestelmän turvaaminen. Porvarillisellakin taholla esiintyi tältä pohjalta valmiutta myöntää tarpeellinen toimintavapaus »maan ulkopoliittiselle johdolle».

Oikeistorealistisen kannan mukaisesti ulkopoliittikka alkoi vähitellen erottua omaksi, epäideologiseksi sektorikseen. Sitä mukaa kuin »ulkopoliittinen johto» aikaa myöten samastui tasavallan presidenttiin, *oikeistorealismista kehittyi ideologia joka osittain korvasi sotaa edeltäneeltä ajalta periytyneen monarkkis-konservatiivisen ideologian presidentinval-lan oikeuttamisessa.*

Vuosina 1944—56 ministeristöt olivat pääasiassa parlamentaarisia enemmistöhallituksia. Vasemmiston ryhmillä oli hallituksessa enemmistö vuosina 1945—48. Ulkopoliittisen tilanteen vakiinnuttua vuoden 1948 yya-sopimuksen jälkeen eduskunnan muut puolueet kävivät haluttomiksi hallitusyhteistoimintaan kansandemokraattien kanssa, mikä supisti enemmistöhallituksen pohjayhdistelmien lukua mutta ei ratkaisevasti vaikeuttanut hallitusten muodostamista.

Vasemmiston piiristä tulivat kommunistit ja muut kansandemokraatit ensi kertaa mukaan — marraskuusta 1944 — ministeristön toimintaan ja — kevästä 1945 — eduskunnan työhön (ks. *Hyvämäki* 1977, 251, 257—261). Kansandemokraattisella liikkeellä ei ollut tässä vaiheessa yksityiskohtaista ohjelmallista kantaa porvarillisen valtiojärjestyksen kehittämistä (*Borg* 1965, 293); kommunistisen puolueen vuoden 1918 periaateohjelman vaatimus siitä, että työväenliikkeen oli luovuttava osallistumasta eduskunnan toimintaan (*Borg* 1965, 148), jäi paperille. *Kansandemokraattinen ministeri oli ensi kerran tekemisissä presidentin itsenäisen päätösvalan kanssa* helmikuussa 1945: presidentti nimitti kaksi oikeusneuvosta vastoin ministeristön enemmistön kantaa (VNptk 1945: III f. 631/23. 3. 1945). Tiedossa ei ole, että hallitukseen kuulunut kansandemokraattinen ministeri olisi erityisesti reagoinut presidentin menettelyn johdosta.

Kansandemokraattien suhtautuminen presidentinvaltaan voidaan paljolti selittää sillä olettamuksella, että nämä vuoden 1945 edustajainvaalien ja erityisesti vuoden 1946 presidentinvaihdoksen jälkeen katsoivat tasavallan presidentin olevan selvemmin ja vankemmin oikeistorealistisen ulkopoliitiikan takana kuin eduskunnan. Seuraavien kahdenkymmenen vuoden aikana tällä asenteella näyttää olleen pohjaa todellisuudessa, vaikkakin uusi ulkopoliittinen linja saavutti myös eduskunnassa selkeän — joskin niukan — enemmistön viimeistään vuoden 1948 tienoilla ja uudelleen vuoden 1958 tienoilla. Kansandemokraattisen eduskuntaryhmän pitkäaikainen johtohenkilö Hertta Kuusinen kirjoittaa:

»Tärkeämpää kuin muodot, joiden ulkoasiainhoidonkin osalta tulisi olla mahdollisimman demokraattisia, on politiikan sisältö. Siinä suhteessa (...) presidenttivaltaisuus ei ole sotien jälkeisenä aikana ollut haitaksi Suomen kansainväliselle asemalle (*Kuusinen* 1969, 57—58).»

Mainitulta pohjalta oli luontevaa hyväksyä presidentin itsenäinen vallankäyttö ulkopoliitiikan alalla. Sen seurauksena näyttää kuitenkin olleen presidentin henkilökohtaisen vallankäytön hyväksyminen muillakin lohkoilla. *Oikeistorealistisen ajatuskannan tosiasiallinen omaksuminen heikensi siten kansandemokraattienkin vastustuskykyä perinteistä konservatiivista vallanjakoideologiaa kohtaan.*

Kirjallisuutta (X. 1.C.). Edellä oleva esitys rakentuu paljossa *Apusen* tutkimuksen Kansallisen realismi ja puolueettomuus Suomen ulkopoliittisina

valintoina (1972) varaan. *J. K. Paasikiven* sodanjälkeisistä puheista on julkaistu valikoima Paasikiven linja (1966). *Urho Kekkonen* kehitteli vuonna 1944 ajatuksiaan Pekka Peitsen nimimerkillä julkaistuissa lentokirjasissa Löysin rantein ja Tässä sitä ollaan. — Suomen ulkopoliittisen aseman kehityksestä vuosina 1944—1956 ks. esim. *Hakovirta/Väyrynen* (toim.), Suomen ulkopoliitiikka (1975), 21 ss.; *Apunen*, Paasikiven—Kekkonen linja (1977), 14—126. — Kansandemokraattisesta ja kommunistisesta liikkeestä vuoden 1944 jälkeen ks. *Salomaa*, Tavoitteena kansanvalta (1964); *Hodgson*, Communism in Finland (1967), 172—214; *Upton*, Kommunismi Suomessa (1970), 159 ss.

D. Vuodet 1956—1968

Eduskunnassa oli tarkasteltavana kautena vasemmistoenemmistö kahdesti, nimittäin 1958—62 ja 1966—(70). Kauden alkupuolelle oli tunnusomaista enemmistöhallitusten puuttuminen. Muut puolueet eivät ennen vuotta 1966 hyväksyneet kansandemokraattista liikettä yhteistyökumppanikseen. Sosialidemokraattinen liike taas hajaantui kahtia; vanhan pääpuolueen hallitukseen osallistumisesta katsottiin — puolueessa vallalle päässeän suuntauksen takia — johtuvan maalle ulkopoliittisia rasitteita. Näin mahdollisten hallitusvaihtoehtojen luku supistui tuntuvasti. Esimerkiksi Lehdon ei-parlamentaarisen ministeristön nimittäminen epämääräiseksi ajaksi (1963) oli yhteydessä siihen, että sen edeltäjänä toiminut porvarillinen enemmistöhallitus oli presidentin käsityksen mukaan ollut pohjaltaan noissa oloissa ainoa mahdollinen parlamentaarinen hallitus (vrt. *Loikkanen* 1973, 122—157; *Kekkonen*, *Maakansa* 1963: 294). Puoluehajaannus antoi presidentille aiheen ja mahdollisuuden lisätä vaikutusvaltaansa, samalla kun presidentin omat toimet (niiden syistä ks. s. 94) lisäsivät hajaannusta.

Presidentti joutui hallituksen kokoonpanoa koskevassa asiassa vuosina 1957—58 kahdesti *vastakkain eduskunnan kanssa*. Ensimmäisellä kerralla (1957) eduskunta ilmaisi epäluottamuksensa presidentin tukemalle vähemmistöhallitukselle, toisella kertaa (1958) presidentti taipui nimittämään hallituksen, jonka kokoonpanoa hän ei täysin hyväksynyt. Presidentin ja eduskunnan yhteenotoilla oli yhteytensä 1950-luvun alkupuoliskolta voimistuneeseen oikeistosuuntaukseen (ks. esim. *Hakovirta/Väyrynen* 1975, 45—51) ja sen mukanaan tuomiin ulkopoliittisiin riskeihin. Yksioikoisten päätelmien tekemistä tapahtumista on silti syytä varoa. Epäluottamusta hallitukselle äänestivät vuonna 1957 sekä enemmistösosialedemokraatit että kansandemokraatit. (s. 95). Presidentin omilla ja hänen

tukemansa vähemmistöhallituksen kauppapoliittisilla toimilla oli osuutensa vuoden 1958 kriisin syntymiseen (s. 228). Sitä paitsi poliittisen oikeiston mukaan ottaminen vuoden 1958 Fagerholmin hallitukseen ja kansandemokraattien syrjäyttäminen siitä näyttää olleen presidentinkin toivoma tulos (*Skog* 1974, 78 ja 102), mutta presidentti vastusti hallituksen sisäisten voimasuhteiden oikeistovoittoisuutta ja eräitä henkilöratkaisuja (*Saukkonen* 1973, 274). Tässä eduskunnan enemmistö ajoi kantansa perille.

Kaksi seikkaa on aihetta panna merkille Urho Kekkosen ensimmäisestä toimikaudesta (1956—62). Presidentin asema oli aluksi huomattavan epävakaa. Eduskunnan enemmistö ei esimerkiksi vuonna 1957 — vastoin vallanjakoideologian ja oikeistorealismien perusajatuksia — kokenut presidentin vallankäyttöä legitimiiksi vaan reagoi siihen epäluottamuslauseella. Toiseksi näkyvänä tuloksena vuosien 1958 ja 1961—62 ulkopoliittisista kriiseistä oli presidentin aseman vahvistuminen. Samalla oikeistorealismi palautui viralliseksi ideologiaksi ja täsmentyi legitimoimaan tasavallan presidentin vallankäyttöä.

Vielä vuonna 1961 Urho Kekkonen luonnehti presidentin roolia seuraavasti:

»Normaalisina aikoina ja eritoten silloin, kun eduskunta ja hallitus toimivat kitkattomassa yhteistyössä, tasavallan presidentin tehtävä ylimmän hallitusvallan käyttäjänä ikäänkuin peittyi hallituksen ja eduskunnan toiminnan varjoon. Presidentti on silloin enemmänkin representatiivinen figuuri, Paasikiven sanoja käyttäkseni. Mutta jos maa joutuu poikkeuksellisiin sisäpoliittisiin vaikeuksiin tai jos maan ulkopoliittinen asema tulee vaaranalaiseksi, silloin presidentti niin sanoakseni astuu esille (*ULA* 1961, 45; vrt. *Jyränki* 1967, 307).»

Kuusi vuotta myöhemmin esitti ulkoasiainministeri Ahti Karjalainen samasta ongelmaryhmästä seuraavaa:

»En paljasta suurta salaisuutta todetessani, että yksi Suomen Tasavallan Presidentin tärkeimmistä tehtävistä on ulkopoliitiikan hoitaminen ja viime kädessä päättäminen tärkeimmistä kansainvälisistä suhteistamme. (...) Kuten hyvin tiedetään, ei tämä Tasavallan Presidentin vastuu ulkopoliitikasta ole nykymaailmassa mikään pelkkä muodollisuus. Se on vaativa ja jatkuvaa asioiden seuraamista edellyttävä tehtävä. (...) Tähän voidaan vielä lisätä, että Presidentin kannalta ei riitä, että hän vain seuraa asioita. Hänen on usein viime instanssina määriteltävä kantansa esille tuleviin kysymyksiin ja ongelmiin, (...) (*ULA* 1967, 74).»

Toisen ja kolmannen toimikautensa vaihteessa presidentti Kekkonen itse totesi:

»Tehtävänäni tasavallan presidenttinä, jonka tulee hallitusmuodon 33 §:n mukaan määrätä maan suhteista ulkovaltoihin, tulee olemaan huolehtia siitä, että maan menestyksellisesti noudattama ulkopoliittinen linja jatkuu ja että luottamus ulkopoliitiikkaamme kohtaan säilyy ja vahvistuu (ULA 1968, 16).»

Painotukset olivat kuudessa vuodessa muuttuneet. *Oikeistorealismin puitteissa samastettiin uudelleen korostetusti »vastuunalainen ulkopoliittinen johto» ja tasavallan presidentti.* Presidentin asiana ei ollut johtaa ulkopoliitiikkaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa, vaan huolehtia noudatetun ulkopoliittisen linjan jatkumisesta. Ajatus siitä, että *presidentti henkilökohtaisesti takaa maan ulkopoliittisen linjan*, alkoi saada konkreettista hahmoa (ks. myös Kekkonen 1967, 449).

Kirjallisuutta (X. 1.D.). Vuosien 1958—68 sisäpoliittisen kehityksen päälinjoja valaisevat Klockare, Yleislakosta kansanrintamaan (1972), ja Hissa, Ministeristöt ja hallituspolitiikka 1957—1968 (teoksessa Valtioneuvoston historia 1917—1966 II, 1977). Ks. myös Nousiainen, Näkökohtia 1950-luvun parlamentarismista Suomessa (teoksessa Studia historica Jyväskyläänsia I, 1962). — Vuosien 1958—59 ja 1961—62 ulkopoliittisten kriisien taustasta ks. Väyrynen, Conflicts in Finnish-Soviet Relations (1972). — Ulko- ja sisäpolitiikan vuorovaikutusta, mm. puolueiden »ulkopoliittista hallituskelpoisuutta», tarkastelee mielenkiintoisesti Hakovirta, Suomettuminen (1975), 48—86. — Oikeistorealismin kehityksen kannalta ovat tärkeitä puheenvuoroja — D-jakson tekstissä mainittujen ohella — mm. Jansson, Presidentmakt och parlamentarism (Hbl 1959: 72) ja sama, Urho Kekkonen tasavallan presidenttinä (Revon toim. teoksessa Urho Kekkonen, 1960).

E. Aika vuodesta 1968

Presidentin aseman uusi *lujittuminen* 1960- ja 1970-luvun vaihteesta lähtien on näennäisessä ristiriidassa sen kanssa, että samanaikaisesti eduskuntaryhmien yhteistoimintakyky näyttää tehostuvan, ainakin jos yhteistoimintakykyä mitataan hallitusten koostumuksella. Vuodesta 1966 hallitusta hoitaa vähäisin poikkeuksin parlamentaarinen enemmistöhallitus, joka pitkiä jaksoja nojaa kolmeen neljännekseen eduskunnan vahvuus-

desta. Suurin puolue, sosialidemokraatit, omaksuu sodanjälkeisen ulkopoliittisen linjan. Presidentinvallan objektiivinen funktio ei ole enää ulkopoliittisen linjan jatkuvuuden turvaaminen eduskuntaenemmistöjen epävarman vaihtelun varalta (vrt. *Kekkonen* 1967, 449). Hallituksia muodostettaessa eduskunta on valmis aikaansaamaan koalitioita, joilla ei ole ulkopoliittisia rasituksia.

Silti presidentinvalta vahvistuu edelleen.

Presidentinvaltan kasvu on yhdistettävissä *valtion roolin muuttumiseen*. Valtiota tarvitaan sääntelemään niitä markkinatalousjärjestelmän toimintahäiriöitä, jotka aiheutuvat tosiasiallisen monopoli- ja oligopoliaseman saavuttaneiden kansallisten ja ylikansallisten suuryritysten toiminnasta ja jotka 1970-luvun puolivälissä kärjistyvät kansainväliseksi *talouslamaksi*. Häiriöitä aiheuttaa myös pohjoisamerikkalaisen ja länsieurooppalaisen pääoman kilpailusta johtuva paine Länsi-Euroopan *taloudelliseen yhdentymiseen*. Yhdentymisprosessi, johon osallistuminen Suomessakin selitetään maan talousjärjestelmän toiminnalle välttämättömäksi, aiheuttaa tuotannon supistuksia, kaataa yrityksiä ja lisää työttömyyttä.

Suomen talousjärjestelmä siirtyy 1960-luvulla uuteen vaiheeseen, jossa tarvitaan aiempaa huomattavasti kiinteämpää *yhteistyötä* toisaalta teollisuuden, kaupan ja luottolaitosten ja toisaalta julkisen vallan elinten kesken. Talousjärjestelmän häiriöiden sääntely ei ole enää mahdollista yksityisen sektorin omin toimin. Valtion on puututtava asiaan, ja valtionelimistä joutuvat liikekannalle, paitsi valtioneuvosto ja varsinainen virkakoneisto, myös tasavallan presidentti, samalla kun paine lisääntyy vallan eneneväksi siirtämiseksi pois eduskunnalta (*Eriksson* 1975 a, 153—154; ks. myös *Duverger* 1974, 87—89; *Kekkonen*, *ULA* 1961, 44). *Presidenttiä tarvitaan* koossapitävänä tekijänä, *taloudellis-yhteiskunnallisen kriisin selvittäjänä* siinä, missä eduskunta, puolueet, ministeristö ja virkakoneisto osoittavat tähän tehtävään kykenemättömyytensä (*Hentilä* 1973; vrt. *Heiskanen* 1977, 15).

Uuden vaiheen taustaideologiassa on edelleen aineksia vanhasta konservatiivis-monarkkisesta ajattelusta, esimerkiksi etsittäessä oikeutusta presidentin vallankäytön periaatteelliselle itsenäisyydelle. (Vrt. *Kurjen-saari* 1973, 158—159: »Meillä vallitsee kansanpsykologinen monarkia») Oikeistorealistinen presidenttikeskeinen ajatuskanta säilyy, vaikka se on irtautunut siitä historiallisesta tilanteesta, missä se syntyi. Nyt sen tehtä-

väksi jää — »historialliseen kokemukseen nojaten» — abstraktilla tasolla presidentinvallan oikeuttaminen etenkin poliittisen vasemmiston suuntaan.

Oikeistorealismin rinnalla kehittyä ajatuskanta, joka tähdentää *presidentin asemaa* »kaikkien suomalaisten presidenttinä», »kansallisen edun» tai »yhteisedun» puolustajana eri aloilla, myös talous- ja työmarkkina-politiikassa. Jo vuoden 1968 presidentinvaalin alla Urho Kekkonen — tiedusteltaessa syitä hänen kannatuksensa lisääntymiseen — lausuu:

»Ehkä kansalaiset arvostavat myös ponnistelujani paremman yhteiskuntasovun aikaansaamiseksi ja kansallisen solidariteetin kohottamiseksi (Viikkosanomat 1967: 44).»

Kahta vuotta myöhemmin — tehdessään ehdotuksensa työmarkkina-ratkaisuksi (ns. UKK-suositus) — presidentti Kekkonen lopettaa puheensa:

»Rohkenen koko kansan edun nimessä vedota työmarkkinain keskusjärjestöihin sellaisen ratkaisun aikaansaamiseksi, jolla voitaisiin kohtuullisesti ja maan etuja vaurioittamatta tyydyttää kaikkien piirien tavoitteita yleiseen yhteiskuntakehitykseen soveltuvalla tavalla.» (HS 1970: 329)

Siirtymä kansallisen solidaarisuuden ideologiaan ei ole vaikea kun ottaa huomioon presidentin aseman valtion symbolihahmona (ks. s. 1; vrt. Miliband 1970, 222) ja presidentti-instituutioon liittyvän aikaisemman aatteellisen tradition. 1970-luvulla tämän instituution keskeiseksi funktioksi nousee entistä korostetummin valtakunnallisen ajattelutavan luominen, *kansalaisten keskinäisen solidaarisuuden* kehittäminen ja luottamuksen aikaansaaminen vallitsevan yhteiskuntajärjestelmän elinvoimaan. »Kansallinen etu» samastuu näissä korostuksissa usein teollisuuden, luottolaitosten ja muun elinkeinoelämän etuihin; lakot, palkankorotuspyrkimykset ja muut vastaavat toimet taas esitetään yhteisedun vastaisiksi.

Kirjallisuutta (X. 1.E.). Valtion roolin muuttumisesta ks. esim. Blom. Valtio, oikeus ja yhteiskunta (1976), 232 ss. — Presidentin viimeaikaisen aseman rakenteellisia taustatekijöitä ei ole paljonkaan analysoitu. Merkittävimpiä kirjoituksia ovat Eriksson, Jakobinismens konsekvenser (Nya Argus 1974), 196—199, ja Ruotsalainen, Rauhanpolitiikka, presidentin valtuudet ja luokkataistelu (KU 1974: 319—320).

2. IDEOLOGIAKRITIIKKIÄ

Miten Suomen järjestelmä on luokiteltavissa? Suomen valtiollinen järjestelmä on usein luokiteltu vallanjakojärjestelmän ja parlamentaaris- sen järjestelmän sekamuodoksi (esim. *Ståhlberg* 1927, 50). Vallanjaon osittaisuutta (vrt. s. 26) osoittavat monet seikat. Lainsäädäntövallan käyttöön osallistuu jo perustuslain mukaan tasavallan presidentti eduskunnan rinnalla; perustuslain on lisäksi katsottu sallivan lainsäädäntö- vallan suhteellisen lavean siirtämisen eduskunnalta. Valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvä lainsäädäntä on käytännössä kokonaan siir- tynyt tasavallan presidentin valvontaan. Lainsäädäntään materiaali- sesti kuuluva lainvalmistelu tapahtuu pääosin ministeriöissä; myös kor- keimmat tuomioistuimet osallistuvat jossain määrin lainvalmisteluun lau- suntoja antamalla. Eduskunnan varsinainen tehtävä on lainsäädäntä, mutta eduskunnalle kuuluu myös toimenpanovallan käytöksi luonneh- dittavia tehtäviä, kuten budjetin hyväksyminen, ministeristön oikeudelli- nen ja poliittinen valvonta sekä erinäisten hallintotoimintaa harjoittavien elinten asettaminen. Korkeimmilla tuomioistuimilla on oikeushallintoon kuuluvia tehtäviä, kuten alituomarien nimittäminen. Tasavallan presi- dentti ja tosiasiallisesti myös oikeusministeri voivat välillisesti puuttua lainkäyttöön armahdusten kautta.

Edellä on I luvussa huomautettu, että »suomalaisessa vallanjakojär- jestelmässä» ovat tyypillisiä piirteitä valtionpäämiehen suhteellisen riip- pumaton asema ja eduskunnan vallan rajoittuneisuus. Eduskunta ei muo- dollisestikaan yksin ole korkein valtioneelin. Eduskunnalle ei ole lupa siir- tää uusia tehtäviä, eduskunta ei saa puuttua presidentin toimintaan mutta presidentti kyllä eduskunnan (ks. myös s. 329).

Länsisaksalainen valtiosääntötutkija Werner Kaltefleiter rinnastaa valtionpäämiehen asemaa koskevassa vertailevassa tutkimuksessaan Itä- vallan, Suomen, Weimarin Saksan ja Ranskan V tasavallan ja luokittelee nämä »kaksinapaisen toimeenpanovallan» järjestelmiksi (saks. System bipolarer Exekutive). Kaltefleiterin omien kriteerien mukaan ei Suo- men valtiosäännön sijoitus tuohon ryhmään ole aivan osuva. Suomessa on kyllä kaksi poliittista valtakeskusta, eduskunta ja tasavallan presi- dentti, sekä kaksijakoinen toimeenpanovallan huippu, presidentti ja mi- nisteristö, joista jälkimmäisen muodostamiseen edellinen osallistuu (vrt. *Kaltefleiter* 1970, 130 ja passim). Mutta Suomessa presidentille kuuluu

itsenäisesti, ministeristön kannasta riippumatta käytettävää toimeenpanovaltaa eikä vain muutamia itsenäisesti hoidettavia valtiollisia tehtäviä, kuten ministeristön nimittäminen ja ennenaikaisten vaalien määrääminen. Tässä suhteessa Suomen järjestelmä poikkeaa esimerkiksi Weimarin Saksan valtiosäännöstä, jota Kaltefleiter pitää kaksinapaisen systeemin perusmallina.

Tunnettu ranskalainen valtiosääntöteoreetikko Maurice Duverger taas nimittää kotimaassaan nykyisin vallitsevaa järjestelmää puolipresidiaaliseksi ja lukee tähän kategoriaan nykyisen Ranskan ohella Itävallan, Suomen, Irlannin ja Islannin sekä Weimarin Saksan (Duverger 1974, 122). Puolipresidiaalisen järjestelmän olennaisina osina on Duverger'n mielestä kolme seikkaa: 1) presidentti valitaan kansanvaalilla, 2) ministeristö toimii parlamentin luottamuksen varassa, ja 3) presidentillä on valta määrätä ennenaikaiset vaalit.

Muodolliselta kannalta Suomen valtiollinen järjestelmä on lähempänä USA:n vallanjakoperiaatteelle nojaavaa täyspresidiaalista järjestelmää kuin esimerkiksi Ranskan valtiojärjestystä. Suomen presidentin asema on tosin heikompi kuin USA:n presidentin. Erityisesti on pantava merkille USA:n presidentin suuri vaikutusvalta valtionhallinnossa. Sen mahdollistaa virkanimitys- ja virastavapauttamisvallan käyttö tavalla, joka on kokonaan tuntematon Suomen oloissa: presidentin henkilön vaihtuessa vaihtuu samalla henkilöstö käytännöllisesti katsoen kokonaan hallinto-byrokratian kärkeä (Jyränki 1962, 220).

Valtiosäännön kirjain antaa Suomen presidentille huomattavasti vahvemman aseman kuin Ranskan valtionpäämiehelle. Eroa on varsinkin siinä, että jälkimmäisellä on valtiosäännön mukaan vain muutamia henkilökohtaiseksi tarkoitettuja valtuuksia, kuten pääministerin nimittäminen ja ennenaikaisten vaalien määrääminen; muiden valtuuksien käyttäminen edellyttää ministerin varmennusta ja samalla — muodollisesti — ministerin kannan seuraamista (Jyränki 1967 a, 833). Käytäntö on tosin ollut toinen. Kun kysymys on vaikutusvallan järjestelmällisesti käytöstä, ei Ranskan — parlamenttienemmistön johtajana toimiva — presidentti jääne jälkeen Suomen valtionpäämiehestä.

Nykyaikana tuskin on enää täsmällistä puhua »parlamentarismin suomalaisesta lajista» (vrt. Sipponen 1965, 484). Kun ottaa huomioon tasavallan presidentin käytännössäkin keskeisen aseman valtiokoneistossa (vrt. V luku), vaikuttaa Duverger'n systematisointi tarkoituksenmukai-

selta: suomalaista järjestelmää on mieluummin kuvattava *puolipresidiaaliseksi* kuin puoliparlamentaariseksi (vrt. myös *Nousiainen* 1970, 316). Korostus osuu silloin oikeaan.

Ovatko hallitusmuodon säätäjien pyrkimykset toteutuneet? Enemmistö hallitusmuodon säätäjistä halusi »*lujaa hallitusvaltaa*». Tämä pyrkimys on eittämättä toteutunut.

On kuitenkin otettava huomioon, mitä *tavoitteita* »lujan hallitusvalan» avulla haluttin saavuttaa. Vuonna 1919 ei tähdätty vain siihen, että presidentti olisi parlamentaarisen paineen keskellä vakaa ja vakauttava tekijä, joka edustaisi pysyvyyttä siinä, missä ministeristöt vaihtuvuutta. Takana oli myös ajatus siitä, että presidentti puolustaisi »yleistä etua», vallitsevan taloudellis-yhteiskunnallisen järjestelmän intressejä radikaalistuvaa eduskuntaa vastaan. Tätä varten presidentille annettiin muun ohessa veto-oikeus muutosten viivästyttämiseksi. Miten tämä ajatus on toteutunut?

Yksioikoista vastausta ei voida antaa, koska eräät vuoden 1919 näkymät eivät ole — toistaiseksi — käyneet toteen. Kaikilla presidenteillä on tosin ollut yhteiskunnan perusteita säilyttävä, porvarillinen katsantokanta, mutta eduskunnassa ei ole ollut sellaista yhtenäistä enemmistöä, joka olisi ollut valmis yhteiskunnan radikaaliin muuttamiseen. Vuosien 1958—62 ja 1966—70 vasemmistoenemmistöjä ei sellaisiksi voi luonnehtia.

»Lujaa hallitusvaltaa» ei siten ole tarvittu alkuperäiseen tarkoitukseensa, radikaalin eduskuntaenemmistön vastapainoksi. Silti »luja hallitusvalta» on kehittynyt ja sen on annettu kehittyä *siltä varalta*, että tuollainen eduskuntaenemmistö syntyisi. Mutta »luja hallitusvalta» ja valtiollisen järjestelmän *presidiaaliset piirteet* eivät näy presidentin ja eduskunnan ristiriitoina ja yhteenottoina; pikemminkin ja ensi sijassa ne *näkyvät siinä johtoasemassa, mikä presidentille on tunnustettu*.

Taloudellis-yhteiskunnallisen järjestelmän perusteiden säilyttämiseksi presidentti-instituutio toimii toisella tapaa kuin asettumalla vastustamaan eduskunnan kannattamia lainsäädäntötoimia: se *pehmentää luokkaristiä*, *lieventää oikeisto-vasemmisto-vastakohtaisuutta*, *vaimentaa talousjärjestelmän toimintahäiriöitä*, *juurruttaa kansalaisten tajuntaan järjestelmän perustana olevia arvoja itsestäänselvyyksinä*. Presidentti-instituution perusfunktio on vanha, mutta se toteuttaa tätä funktiotaan tavalla joka vastaa nykyisen yhteiskunnan vaatimuksia (vrt. *Renner* 1965).

Seuraavassa tarkastelemme kriittisesti presidentti-instituution johtoa-asemaa legitimoivia ideologioita, vallanjako-ideologiaa ja sen eräitä muunnelmia.

Vallanjako työnjakona. Muissa pohjoismaissa kuin Suomessa vallanjako-oppi on hallituksen ja eduskunnan suhteisiin vaikuttavana ideologiana väistynyt syrjään; keskustelua vallanjako-opin vaiheilla käydään enää käsiteltäessä tuomioistuinten asemaa (ks. esim. *Eckhoff* 1964). Suomessa on laita toisin. Vallanjako-oppi on kaikilta osin elävä ideologia.

Valtiosäännön perusteita koskevassa keskustelussa on niillä, jotka puoltavat perusteiden säilyttämistä ennallaan, kaksi päälähtökohtaa. Toiselta puolen vallitsevan järjestelmän vallanjakopiirteet selitetään työnjakoratkaisuksi, toiselta puolen ne myönnetään valtaratkaisuksi. Kummaltakin näkökannalta vallanjakopiirteitä pidetään yhteiskunnallisesti hyödyllisinä ja hyväksyttävinä.

Ne, jotka korostavat työnjakoaspektia, selittävät, että Suomen valtiosääntö eriyttää lainsäädäntövallan, hallitusvallan (hallinnon) ja tuomiovallan pääasiassa eri toimielimille uskotuiksi tehtäviksi. Näiden *tehtävär ryhmien toisistaan poikkeava erityisluonne* riittää perustelevaan kolmijaon. Eduskunta on kuitenkin ylivertaisessa asemassa muihin valtiot elimiin nähden, koska se tarvittaessa yksinkin pystyy määräämään lainsäädännön sisällöstä. Lainsäädännöllä taas määrätään valtiot vallan kaikkien kolmen toimintahaaran tehtävistä ja tavoitteista (ks. esim. *Jokela, KM* 1975: 88, 358).

Jos edellä kerrotuin tavoin klassisesta valtiollisten perustehtävään kolmijaosta tehdään valtiorgaanien keskeisen työnjaon pohja, havaitaan, että eduskunnan kuvaaminen kolmen toiminnanhaaran yhtenäistäjäksi yksinkertaistaa todellisuutta liikaa: eduskunta ei pääse lainsäädännön välityksellä eikä muutenkaan määräämään esimerkiksi hallitustoiminnan alaan kuuluvista tehtävistä siten, että se olisi ylivertaisessa asemassa tasavallan presidenttiin nähden.

Työnjako-ongelmaa voidaan lisäksi lähestyä toisinkin. Saatetaan myöntää valtiollisten perustehtävien erityisluonne, mutta vaatia, että *kaikkien keskeisten valtiollisten ratkaisujen* tulee kuitenkin kuulua eduskunnalle ja että hallitusvallan (ja ehkä myös tuomiovallan) käyttäjien tulee toimia *eduskunnan valvonnan alaisina* (vrt. *KM* 1975: 88, 240). Jos nämä premissit hyväksytään, Suomen järjestelmästä voidaan todeta: 1) eduskunnalle eivät muodollisesti eivätkä tosiasiallisesti kuulu kaikki kes-

keiset ratkaisut (vrt. valtioneuvoston nimittäminen, ennakkaisten vaalien määrääminen, esteetön lainsäädäntövalta); 2) osa toimeenpanovaltaa (tasavallan presidentille kuuluva lohko) ei ole eduskunnan poliittisen valvonnan alaista; ja 3) toimeenpanovaltaa käyttävä presidentti voi omilla toimillaan pikemminkin valvoa eduskuntaa.

Pelkästä työnjaosta ei Suomen järjestelmän vallanjakopiirteissä ole kysymys.

Vallanjako valtakysymyksenä. Suomen poliittisen järjestelmän vallanjakopiirteitä onkin perusteltu myös selittämällä, että järjestelmä »edustaa monikeskeistä, pluralistista (moniarvoista) kansanvaltaa, jossa kansanvallan toteutuminen syvenyy muun muassa siten, että julkisen vallan käyttö hajaantuu ylimpien valtionelinten kesken. Näin muodostuva yhteiskunnan tasapainojärjestelmä on *esteenä poliittisen keskittymisen pyrkimyksille* (kurs. A. J.). Poliittisen vallan keskittymistä taas olisi pidettävä Suomen vakiintuneen pluralistisen kansanvallan vastakohtana ja vakavana vaarana Suomen kansanvaltaisen hallitustavan säilymiselle (Pesonen, *KM* 1975: 88, 398)».

Esitetty perustelu lähenee Montesquieun alkuperäisiä vallanjako-opin perusteluja: vallan keskittyminen lisää vallan väärinkäytön mahdollisuutta. Nykyinen suomalainen yhteiskunta on toinen kuin se, jonka muuttamiseksi Montesquieu ajatuksensa esitti. Siksi perusteluihin on aihetta paneutua tämän ajan ja tämän yhteiskunnan kannalta.

Historiallisissa yhteyksissään Montesquieun vaatimus merkitsi, että vallan väärinkäyttö voitiin estää vain asettamalla yhteiskunnan valtar ryhmät valvomaan toisiaan (s. 26). Feodaalisesta valtiosta nyky-yhteiskuntaan siirrettynä vaatimus merkitsee esimerkiksi sen suosittamista, että yksi yhteiskuntaluokka tai -ryhmä valvoo kansanedustuslaitosta ja toinen hallitusta. Tämä edellyttämys taas on ilmeisessä ristiriidassa sen periaatteen kanssa, että valtiovalta kuuluu koko kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Muuan Montesquieun tulkinta. On syytä korostaa, että jokainen myöhempi aikakausi on tulkinnut Montesquieun ajatuksia omalla tavallaan. Viimeaikaisista tulkinnoista on kiintoisimpia länsisaksalaisen Karschin esittämä. Sen mukaan Montesquieun suurin merkitys oli *objektiivisesti* katsoen — joskaan ei ehkä ajatellen hänen subjektiivisia tavoitteitaan — siinä, että hän ensimmäisenä teoreettikkona 1) nosti *osallisuuden valtaan* kysymykseksi, joka oli ratkaistava valtiosääntöoikeudellisen sääntelyn

avulla, ja 2) vaati a) yhteistoimintaa vallankäytössä ja b) uusille yhteiskuntaryhmille osallisuutta valtaan. Ks. Karsch, Demokratie und Gewaltenteilung (1973), erit. 94—114. — Lukija voi verrata tätä tulkintaa edellä tekstissä esitettyyn.

Tasavallan presidentin ja eduskunnan asettaminen toisistaan riippumattomina valtiomahteina yhtäläisiksi suvereenin kansan edustajiksi johtaa loogiseen umpikujaan: keskinäisen konfliktin sattuessa molemmat organit eivät voi edustaa kansan (enemmistön) mielipidettä. Vallanjako laajenee tässä — Marxin (1973, 127) ilmaisuä käyttääksemme — »sietämättömäksi ristiriidaksi». Valitsijakunta asettaa — suoraan tai välillisesti — kummankin valtionorganin, mutta konfliktin sattuessa toisen orgaaneista on taivuttava. Suomen järjestelmä ei takaa, että eduskunnan tahto pääsisi voitolle; tasavallan presidentti pystyy pitkälti ehkäisemään eduskunnan tahdon toteutumista tai vastaavasti ajamaan perille oman tahtonsa eduskuntaakin vastaan. Umpikujasta voidaan päästä vain selittämällä J. W. Snellmanin tavoin, että kansan tahtoa edustaa milloin kansanedustuslaitos, milloin hallitus (= valtionpäämies) (s. 27; vrt. myös Heiskanen 1977, 15). Loogisuus vaatii lisäämään, että vasta konfliktin ratkettua on jälkikäteen nähtävissä, kumpi näistä orgaaneista puhui suvereenin kansan äänellä.

Toinenkin ratkaisu on tosin mahdollinen: nostetaan valtionpäämies joskaan ei varsinaisesti kansan enemmistön niin abstraktisti koko kansakunnan, kansakokonaisuuden, »yleisen edun» edustajaksi ja puolustajaksi (vrt. Kirchheimer 1969, 68). Selitetään, että presidentti ja eduskunta toimivat eri tasoilla. Tätä ajattelutapaa, jonka kehitystä Suomessa on edellä (I ja X.1.) seurattu, tukee hyvin presidentin rooli valtion symbolina ja käsitys siitä, että presidentti on poliittisten puolueiden ulko- ja yläpuolella. Suomessa ei presidentin moniroomisuus ole herättänyt arvostelua kuten esimerkiksi USA:ssa, jossa poliittisen johtajan ja kansallisen symbolin yhdistelmän on sanottu ajan mittaan koituvan demokratialle vaaralliseksi (Finer 1960, 132—134; ks. myös Jyräki 1962, 234—235).

Kuinka tasavallan presidentti voi sitten samalla kertaa sekä edustaa koko kansakuntaa, »yleistä etua», ja toimia puolueitten ulko- ja yläpuolella että tehdä poliittisia ratkaisuja, joista puolueiden kesken vallitsee erimielisyyksiä (vrt. Duverger 1974, 236)? Tämä on mahdollista siten, että presidentin tekemät ratkaisut selitetään »ei-poliittisiksi»; ratkaisu on laadultaan »ei-poliittinen», koska presidentti sen tekee — eikä eduskunta tai ministeristö. Vastaavasti asetetaan presidentin vaalissa pää-

paino puoluekannan sijasta *henkilökysymykseen*; huomio kiinnitetään ehdokkaiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin. Samalla kun vedotaan kansan »ruumillistuneiden ihanteiden tarpeeseen» (vrt. *Linkomies* 1970, 181) selitetään, että presidenttiehdokas yksilönä tulee — jos hänet valitaan — pitämään huolta kansakunnan »yhteisestä edusta». Näin presidentti-instituutio — yksihenkilöisenä valtionelimenä — *hämärtää valtiollisten ratkaisujen poliittis-yhteiskunnallista luonnetta ja ohjaa pois huomion yhteiskuntaryhmien ja -luokkien välisistä vastakohtaisuuksista, yhteiskunnallisen elämän peruskysymyksistä.*

Pohjoisamerikkalaisessa perusmuodossaan presidialismi poliittisena järjestelmänä merkitsee, että valtaa käytetään ilman puolueitten mahdollistamaa demokraattista välitystä kansalaisten ja vallankäyttäjien kesken (*Duverger* 1974, 236 ss.). Suora vetoaminen kansalaisiin yli ja ohi parlamentissa toimivien puolueiden ilmaisee *atomistista yhteiskuntakäsitystä ja väheksyy organisoitua mielipiteenmuodostusta.* Eduskunta puolestaan instituutiona korostaa puoluelaitoksen merkitystä kansalaisten mielipiteitten organisoimisessa. Eduskunnan toiminnassa myönnetään avoimesti ratkaisujen poliittisuus, yhteiskunnallisten ristiriitojen olemassaolo. Tietoisuus tästä leimaa kansanedustajain yaalia.

Vallanjako ja pouvoir neutre. Suomen järjestelmän rakenteellista, vallanjakoperiaatteen ja parlamentarismin välistä, ristiriitaa, on koetettu lieventää vaatimalla, että tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta olisi säästettävä *pouvoir neutre*-käyttöön, »poliittisten kriisien selvittämiseksi ja solmujen aukomiseksi» (*Merikoski* 1967, 143; vrt. myös Lindman, *KM* 1975: 88, 370).

Kun irrotetaan *pouvoir neutre*-ideologia siitä historiallisesta yhteydestä, missä se syntyi, huomataan pian sen heikkoudet valtioteoreettisena konstruktiona. Jos tasavallan presidentillä *pouvoir neutre*-organina on todellisia valtaoikeuksia ja jos hän niitä myös käyttää, *vallankäyttö sisältää aina yhteiskunnallisia kannanottoja, poliittisia ratkaisuja.* Neutraali, puolueeton, ei tuollainen vallankäyttö yhteiskunnalliselta ja poliittiselta kannalta voi olla, oli sitten kysymys esimerkiksi pääministerin tai hallituspuhjan valinnasta taikka ennen aikaisten vaalien ajankohdan määrittämisestä. Jotakin poliittista suuntaa tai yhteiskunnan ryhmää tuollainen ratkaisu aina suosii ja jotakin syrjii. Presidentti ei voi olla »sitoutunut vain tehtävälleen» (vrt. *Kekkonen, US* 1974: 227).

Jos taas presidentillä ei ole todellisia valtaoikeuksia tai jos hän jättää ne käyttämättä, hän kenties paremminkin pystyy keskusteluihin, neuvotteluihin ja sovitteluihin todella täyttämään eräänlaisen pouvoir neutre-funktion. Mutta tällöin ei hänen valtuuksillaan ole merkitystä, eikä pouvoir neutre-funktiolla liioin voi perustella valtuuksien uskomista tasavallan presidentille (*Schmitt* 1957, 350—352).

Pouvoir neutre-ideologia ei vaikuttanut Suomen kirjoitetun valtiosäännön muotoutumiseen vuosina 1917—1919 (*Tarkiainen* 1938, 127). Tämän ideologian historiallisena tehtävänä oli sen kotimaassa Ranskassa vallanjako-opin kuljettaminen — edes lievennettynä — uuteen vaiheeseen, jossa kuninkaanvallan kanssa kilpailevat yhteiskunnalliset voimat vaativat jo parlamentin ylivaltaa vallanjaon sijasta (vrt. s. 26). Samantapainen funktio näkyy tuolla ideologialla olevan 1900-luvun jälkipuoliskon Suomessa: sitä käytetään presidentinvallan legitimoimiseen, koska se puhdasta vallanjako-oppia paremmin soveltuu ajan aatteelliseen ilma-
piiriin ja parlamentarisminkin teoreettisiin kuvioihin. Tuollaisen argumentin ilmaantuessa on syytä kiinnittää huomio myös siihen, ettei nykyi-
nen presidentinvallan todellisuus vastaa pouvoir neutre-ideologian muo-
dollisia vaatimuksia, vaan ulottuu huomattavasti laueammalle.

Vallanjako ja oikeistorealismi. Presidentin laveakin vallankäyttö on ulkopoliitiikan osalta haluttu pelastaa pouvoir neutre-konstruktion piiriin selittämällä, että tasavallan presidentti toteuttaessaan yleisesti hyväksyttyä ulkopoliittista linjaa käytännön konkreettisissa tilanteissa liikkuu puolueiden yläpuolella olevalla tasolla ja säilyttää täten puolue-
poliittisen neutraalisuutensa (*Lindman* 1960, 262). Tämä selitys jättää — muun ohessa — huomiotta sen, että ulkopoliitiikan alalla tosin vallinne-
laaja yksimielisyys tavoitteista mutta että ulkopoliitiikan keinot ovat jat-
kuvan erimielisyyden kohteina, niin kuin esimerkiksi vuosien 1970—73.
ulko(maankauppa)poliittinen keskustelu osoitti.

Joka tapauksessa voitaneen vuoden 1944 oikeistorealismia todella pitää pouvoir neutre-ajattelun — ja siten myös vallanjakoajattelun — yhtenä muunnelmana. Nykyisessä muodossaan oikeistorealismi erottaa yhden poliittisten ratkaisujen ryhmän, nimittäin ulkoasiat, »epäpoliittiseksi» alueeksi, kansallisen edun kysymykseksi, jonka hoitaminen jää hyvin informoidun eliitin, viime kädessä tasavallan presidentin vastuulle.

Oikeistorealismi-ideologiana on taipuvainen passiivoimaan kansalaisia ulkopoliitiikan kysymyksissä: kaikkikin poliittiset puolueet ovat olleet

mukana juurruttamassa ideologiaa, jonka mukaan juuri presidentti ilmaisee oikean ulkopoliittisen linjan. Näin oikeistorealismi on korostanut *ylhäältä tapahtuvaa vaikuttamista kansalaisten mielipiteisiin* ja väheksynyt demokraattisen keskustelun merkitystä ulkopoliittisen linjan aktiiviselle, lavealla ja syvälliselle omaksumiselle. Oikeistorealismi on luonteeltaan elitistinen ideologia: kansalaismielipidettä ohjataan, ja sitä voivat ohjata vain ne, »jotka tuntevat äärimmäisen vastuunsa kansakunnan onnesta ja kohtalosta» (vrt. Brodin 1975, 25).

Ulkopoliittisen johdon tukena tulisi kaikissa olosuhteissa olla yleisen kansalaismielipiteen. Osmo Apunen kirjoittaa: »Voimakkaasti keskittyssä ulkopoliittisessa järjestelmässä sekä sisältö että muoto ovat melko ohuen poliittisen kerroksen varassa. Tällainen järjestelmä on — sanoisin: liian — epävakaa ja altis kansainvälisen tilanteen muutoksille (KM 1975: 88, 319).» Keskitetty, autoritaarissävyinen ulkopoliittikan johto *ei anna tilaa sellaiselle vakuuttelevalle keskustelulle*, jonka tuloksena tosiasiat tunnustava, järkevä ulkopoliittinen linja pääsisi juurtumaan syvälle yleiseen kansalaismielipiteeseen. Tällainen juurtuminen on kokonaan muuta kuin pintamielipiteiden ohjailu tajuntateollisuuden keinoin ja auktoriteetteja käyttäen. Presidenttivaltaisuus on sopiva järjestelmä, jos halutaan varata mahdollisuus ulkopoliittisille äkkikäänöksille. *Linjan vakaana säilyttämiseen, juurruttamisesta puhumattakaan, järjestelmä ei ole välttämätön, ei ehkä paras mahdollinenkaan.* Poliittinen järjestelmä, joka vaatii kansalaisvastuuta ja luottaa enemmistön käsityksiin yhdellä loholla ja toisella näitä vähättelee, johtaa tuskin millään alalla parhaisiin mahdollisiin tuloksiin.

Valtaideologioiden autoritaarinen juonne. Suomessa joutuivat kulu-
van vuosisadan alussa vastakkain — monistisen valtiokäsityksen puitteissa — Rousseau'n kansansuvereenisuusperiaate ja Hegelin valtiosuvereenisuusperiaate. Sekä Rousseau että Hegel myönsivät kansallisen yhteisiedun keskeiseksi käsitteeksi. Edellisen mukaan yhteisetu pelkistyi kansan enemmistön tahdosta, jälkimmäisen mukaan hallitsija puolueettomana erotuomarina ratkaisi, mikä on kansan etu. J. W. Snellmanin välittämänä hegeliläinen käsitys yleisedusta ja sen ilmaisemisesta siirtyi — tosin jossain määrin lieventyneenä — vuosien 1917—19 monarkkis-konservatiiviseen vallanjakoideologiaan, myös K. J. Ståhlbergin valtiosääntöajatteluun: valtionpäämies voi yhtä hyvin kuin eduskunta ilmaista yleisedun. Sama käsitys näkyi Ståhlbergiä nuoremmissa valtiosääntöteoree-

tikoissa (esim. Kaarlo Kaira), yhtä hyvin kuin se ilmeni 1930-luvun oikeistoradikaalien virtausten vaatimuksissa siitä, että hallituksella tuli olla suurin vastuu kansakunnan menestyksestä. Sotien ajan kansallisen yksimielisyyden vaatimukset tähtäsivät siihen, että kansalaiset kritiikittä luottaisivat niihin ratkaisuihin, jotka poliittiset johtohenkilöt harkitsivat maan edun mukaisiksi. Vuoden 1944 myötä syntynyt oikeistorealismi sekin vaati, että ulkopoliittisen johdon — tasavallan presidentin, kuten asia lopuksi täsmentyi — oli saatava omalla vastuullaan harkita »kansallisen edun» kysymykset. 1970-luvulla on kuultu tasavallan presidentin maan edun nimessä vetoavan työmarkkinajärjestöihin ja vaativan puolueilta hallitusratkaisuja.

Itse asiassa olemme tekemisissä ilmiön kanssa, jota on perusteltua nimittää *valtaideologioiden autoritaariseksi juonteeksi* (vrt. Eriksson 1974 a, 197).

Vastakkain ovat auktoriteettiushko ja mielipiteitten erilaisuuden hyväksyminen, yhteiskunnallisten ristiriitojen olemassaolon kieltäminen ja myöntäminen, luottamus yhden ainoan oikean mielipiteen ilmaisevaan auktoriteettiin ja luottamus keskustelemaan, monijäseniseen ja heterogeeniseen eduskuntaan.

Auktoriteetin ilmaiseman yleisedun sisältö on aikojen vaihteluissa saattanut muuttua ja muuttunutkin jonkin verran, mutta itse peruspiirre, auktoriteetin tunnustaminen on säilynyt.

Autoritaarisen ajattelun (siitä ks. esim. *Ahmavaara* 1976, 129 ja passim) olemassaoloon vaikuttavat osittain ihmisten vuosituhantiset tottumukset. »Ihmiset kaipaavat vielä varsin yleisesti sitä näennäistä turvallisuutta, jonka jokin ehdoton auktoriteetti heille antaa ja sitä näennäistä selkeyttä, jota yhden oikean mielipiteen järjenvastainen oppi heille antaa (*Ahmavaara* 1974)». Nykyisenäkään aikana ei ole vaivatonta hyväksyä mielipidepluralismia, keskustelun vapautta, yhteiskunnallisten ristiriitojen olemassaoloa, ihmisten enemmistön oikeutta ja mahdollisuutta päättää yhteisistä tavoitteista ja niiden toteuttamiskeinoista. Demokraattisen järjestelmän edellytetään vastapainokseen vaativan »voimakkaita persoonallisuuksia» (P. E. Svinhufvud *Juvan* 1961, 611, mukaan). Väittämä »miehet tekevät historiaa» on sen käsityksen, että »alamaisten ymmärrys on rajoittunut», historiallis-metodologinen kääntöpuoli (*Kühnl* 1973, 81). Autoritaarisuutta ei esiinny vain päätöksentekijöissä. Itse asiassa autoritaarisuus käy mahdolliseksi vasta, kun hallittavien joukossa on riittävästi sellaisia, jotka »karttavat itsenäistä päätöksentekoa, halua

vat luopua kiusalliseksi koetusta vapaudesta ja alistua hallittaviksi» (Eskola 1969, 78), toisin sanoen autoritaarisia ihmisiä.

Puolentoista vuosisadan aikavälillä autoritarismi — myös Suomessa — kuuluu *hegeliläisen valtiokäsityksen perintöön* (vrt. myös Allardt 1973, 9—17).

Onko tuo autoritaarinen juonne poistettavissa? Onko olemassa demokraattisia päätöksentekovaihtoehtoja, jotka samalla turvaavat järkevän, ihmisten enemmistön etujen mukaisen politiikan? Tämä kysymys nousi esille, kun keskustelu *valtiosääntöuudistuksesta* lähti käyntiin 1960-luvun lopulla.

Kirjallisuutta (X. 2.) *Kaltefleiter*, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie (1970); *Duverger*, La monarchie republicaine (1974); *Jyräski*, Yhdysvaltain ja Suomen presidentin aseman vertailua (Pol 1962), 208—244; *sama*, Monarkkinen aines Ranskan ja Suomen valtiosäännössä (LM 1967), 832—838; *Eckhoff*, Noen refleksjoner om domstolens uavhengighet (teoksessa *Festschrift tillägn. K. Olivecrona*, 1964), 109—147; *Jokelan ja Pesosen lausunnot Toisen valtiosääntökomitean mietinnössä* (KM 1975: 88), 357—360 ja 396—400; *Lindman*, »Pouvoir neutre» (teoksessa *Festschrift till G. Andrén*, 1960), 261—274; *Schmitt*, Verfassungslehre (1957), 282—353; *Miliband*, Statsmakten i det kapitalistiska samhället (1970); *Ahmavaara*, Yhteiskuntakybernetiikka (1976); *Kühnl*, Liberalismista fasismiin (1974). — Ks. myös jaksossa I.3. main. lähteitä sekä alajaksojen X. 1.A.—E. lopussa olevia kirjallisuusluetteloja.

3. VAIHTOEHTOINEN LINJA

Vasemmistolaisista valtiosääntötavoitteista (1970—74). Valtiosäännön uudistushankkeen vireilletulo vuosina 1969—70 merkitsi *vasemmistolaisen aloitteen läpimurtoa* (Jyräski 1975 b, 31). Perusta vasemmiston kannanotoille vuonna 1970 asetetussa valtiosääntökomiteassa luotiin kahta vuotta myöhemmin (1972) tehdyissä puolue- ja edustajakokouspäätöksissä (ks. niistä *Suomen valtiosäännön uudistaminen* 1974, 81—85).

Valtiosääntökomitean vasemmistolaisissa kannanotoissa saatamme erottaa kolme *periaatteellista* lähtökohtaa:

1) Keskustelevan, avoimen demokratian puoltaminen ylhäältä ohjatun autoritaarisen tai autoritaarissävyisen järjestelmän sijasta.

2) Enemmistövallan puoltaminen niissä ratkaisuihin, jotka eivät koske kaikille ihmisille tärkeitä perusoikeuksia.

3) Puolueiden myöntäminen poliittisen mielipiteen organisoimisen tärkeimmiksi yksiköiksi (KM 1974: 27, 18—21, 51).

Vasemmiston yleisenä tavoitteena oli päätöksentekohierarkioiden *kai-kinpuolinen purkaminen* (termistä ks. Ahmavaara 1976, 214). Se pyrki valtiosääntöisiin järjestelyihin, jotka oikeuttaisivat tuotantovälineiden yhteiskunnallistamiseen, tulonjaon tasaamiseen, poliittis-hallinnollisen vallan siirtämiseen alaspäin ja vähemmistöjen diskriminoinnin rajoittamiseen. Osana tästä yleisestä tavoitteesta oli *eduskuntakeskeinen järjestelmä*, koska

»kansanvaltaista tietä tapahtuva yhteiskunnan kehittäminen edellyttää, että kansan valitsemasta eduskunnasta muodostetaan keskeinen valtionelin, jonka rinnalla ei ole muita sen kanssa kilpailevia toimielimiä ja jonka kansanvaltaisen arvon ja ensisijaisuuden kaikki käytännössä tunnustavat. Eduskunnan toimivaltuudet ja toimintatavat on järjestettävä siten, että eduskunta pääsee keskittymään yhteiskunnallisen kehityksen suunnittelemiseen ja ohjaamiseen lainsäädännöllä ja valtion tulo- ja menoarviolla sekä valvomaan hallintoviranomaisten toimintaa ja seuraamaan lainkäyttöä. (...) parlamentaarinen järjestelmä on toteutettava täydellisenä siten, että tasavallan presidentille ei anneta tosiasiallista päätösvaltaa yksittäisviranomaisena, vaan hänen vallankäyttönsä sidotaan ministeristön myötävaikutukseen ja mielipiteeseen. (...) hallitusvaltaa käyttäville elimille ei saa antaa valtaoikeuksia, jotka suuntautuvat eduskuntaa tai sen päätöksiä vastaan esimerkiksi eduskunnan hajotuksen tai lainsäädännöllisen veto-oikeuden muodossa. Myös ministeristön asettamista ja tehtävästä vapauttamista koskevat säännökset on uudistettava niin, että ratkaiseva valta näissä asioissa tulee kuulua eduskunnalle (KM 1974: 27, 137—138).»

Miksi uudistushanke ajankohtaistui? Miksi valtiosäännön uudistushanke ajankohtaistui juuri 1960- ja 1970-luvun vaihteessa? Yhteiskunnassahan olivat edelleen samat perusvastakohtaisuudet olemassa kuin edellisen suuren valtiosääntökeskustelun aikaan vuosina 1917—1919. Ne valtiosääntökohdat, joita vaadittiin tarkistettaviksi, eivät olleet järkevässä määrin kuluneiden viidenkymmenen vuoden aikana nousseet yhteiskunnallisen uudistustyön esteiksi: porvarillisilla ryhmillä oli näet ollut eduskunnassa enemmistö vuoteen 1958.

Sen jälkeen kun *vasemmistoenemmistö* eduskunnassa oli kahdesti (1958 ja 1966) saavutettu ja *keskustelu vasemmiston yhteistyöstä* 1960-

luvun lopulla alkanut, oli mitä suurimmassa määrin ajankohtaistunut kysymys *reformipolitiikan valtiosääntöisistä esteistä*.

Vasemmistopuolueitten vuoden 1972 valtiosääntöpäätöksissä ei luonnollisestikaan voi olla havaitsematta tiettyä ristiriitaa siihen nähden, että sosialidemokraatit vuoden 1919 jälkeen ja kansandemokraatit vuoden 1944 jälkeen olivat osaltaan käyttäytymisellään eduskunnassa ja valtioneuvostossa olleet mukana vahvistamassa presidentinvaltaa. Mutta samalla kannanottojen takaa oli mahdollista lukea se käsitys, ettei vaadittuja valtiosääntömuutoksia käynyt — ainakaan yksinomaisesti — toteuttaminen valtionorgaanien käyttäytymistä muuttamalla (vrt. s. 180).

Vasemmiston valtiosääntökannanottojen — sellaisina miksi ne valtiosääntökomiteassa täsmentyivät — voi sanoa tähänneen pitemmällekin kuin tulevan reformipolitiikan edellytysten parantamiseen. Silmällä pidettiin sellaista tulevaisuuden tilannetta, jossa eduskunnassa olisi taloudellis-yhteiskunnallisen järjestelmän perusteiden muuttamista kannattava enemmistö ja jossa poliittisesti tietoinen valitsijoiden enemmistö olisi samalla kannalla. Ehdotukset perustuslain säätämismenettelyn helpottamisesta, tasavallan presidentin itsenäisen aseman poistamisesta ja kansallistamisen toimeenpanon mahdollistamisesta tavallisella lailla olivat myös kannanotto *taloudellis-yhteiskunnallisen järjestelmän rauhanomaisen muutoksen puolesta*. Sikäli kuin oli kysymys presidentin aseman muuttamisesta, oli kyllä tiedossa, että presidentin itsenäinen vallankäyttö suhteessa ministeristöön ja eduskuntaan on pitkän päälle mahdollista vain, jos presidentti toimii sopusoinnussa konkreettisten yhteiskunnallisten valtasuhteiden kanssa, ts. jos presidentti on hallituksen ja eduskunnan enemmistön kanssa *yhtä mieltä perusasioista*, tarkemmin sanoen taloudellis-yhteiskunnallisen järjestelmän perusteisiin liittyvistä kysymyksistä (ks. s. 174; vrt. *Kirchheimer* 1969, 69; *Eriksson* 1970, 320; *Miliband* 1970, 82—85). Yhteiskunnallisten valtasuhteiden muuttumista presidentinvalta ei kykene estämään, jos muutospainne on riittävän voimakas. Mutta presidentti voi olla lisätekijänä vaikeuttamassa muutoksen syntymistä. Kun nykyisessä valtiolisessa järjestelmässä legitiimiin muutokseen vaaditaan sekä eduskunnan että presidentin myötävaikutus, presidentti voi olla mukana *riistämässä tapahtumassa olevalta muutokselta legitiimisyttä*, vaikuttamassa muutoksen luonteen vaihtumiseen rauhanomaisesta väkivaltaiseksi.

Samassa yhteydessä voitiin viitata Ruotsin vuoden 1974 valtiosääntöuudistukseen, jolla monarkin muodollinen valta poistettiin. Ehkäpä pää-

syynä muutokseen oli tieto siitä, että kriisitilanteissa valtiosäännön normeja ollaan taipuvaisia tulkitsemaan niiden kirjaimen mukaan: pitkällisenkään käyttämättömyys ei estä poikkeuksellisessa tilanteessa vetoamasta muodollisesti voimassa olevaan valtiosääntönormiin ja hakemasta siitä toiminnan legitiimisyyttä (*Holmberg/Stjengvist* 1974, 27). Valtiosääntönormien oikeusnormin luonne ilmenee terävimmän juuri kriisitilanteissa, jolloin niillä voidaan oikeuttaa *ultima ratio*, voimakeinojen käyttö.

Ruotsin valmisteilla oleva uusi hallitusmuoto oli myös lähiesimerkkinä siitä, että monin tavoin Suomen kaltaisessa valtiossa katsottiin tarkoituksenmukaiseksi valtiosääntöinen järjestelmä, jossa valtionpäämiehellä ei ole lainkaan — ei edes muodollista — toimivaltaa. Ruotsin vuoden 1974 hallitusmuodon mukaan valtionpäämiehellä on vain seremoniaalisia tehtäviä. Sellaisetkin valtaoikeudet, jotka monissa muissa maissa kuuluvat valtionpäämiehelle, on Ruotsissa annettu eduskunnalle ja sen puhemiehelle taikka hallitukselle ja pääministerille.

Ulkopolitiikan hoito harkinnan kohteena. Valmisteltaessa kannanottoa, jonka mukaan valtiosääntöuudistuksella poistettaisiin presidentin itsenäinen päätösvalta kaikilla lohkoilla, oli luonnollisesti otettava huomioon presidentin tähänastinen rooli ulkopoliitiikan johtajana ja harkittava suhtautuminen oikeistorealistiseen doktriiniin. Tämä doktriini oli tulosta sodan aiheuttamasta muutoksesta: sosialististen voimien vaikutus lisääntyi koko maailmassa, myös Suomessa. Doktriinia voidaankin luonnehtia *rationaaliksi porvarilliseksi ideologiaksi*, joka antoi äärimmäisiin puolustusasemiin vetäytyneelle porvaristolle sodanjälkeisessä historiallisessa tilanteessa välttämättömän toimintastrategian. Doktriini ei ollut poliittisen vasemmiston luoma, mutta siihen kuuluvan *ulkopolitiikan sisältö* vastasi sosialistisen työväenliikkeen vähimmäisvaatimuksia, ja siksi tämä liike asettui noudatettua ulkopoliitiikkaa tukemaan. Mutta *puollettaessa oikeistorealismien osoittamia keinoja sodanjälkeisen ulkopoliittisen linjan toteuttamiseksi jouduttiin samalla hyväksymään tähän ideologiaan kuuluva sisä- ja ulkopoliitiikan jyrkkä erottelu ja ajatus ulkopoliitiikan epäpoliittisuudesta.*

Toisen maailmansodan jälkeen presidentinvalta oli työväenluokan (käsitteestä ks. esim. *Asplund* 1976, 36 ss.) kannalta eräissä kysymyksissä edustanut porvarillisesti ajattelevan kansanosan edistyksellisimpien ryhmien pyrkimyksiä. Mutta toisaalta 1970-luvun alussa oli havaittavissa,

että presidentti-instituutio yhteiskunnallisten ristiriitojen kärjistyessä todella suuriin kysymyksiin (esim. EEC-kiista 1970—73) asettui kannalle, jota ei sosialistisen ideologian lähtökohdista voitu hyväksyä (ks. VII.8.) Reuna-alueiden asioissa oli tasavallan presidentiltä tosin kuultu radikaaleiltakin vaikuttavia kannanottoja. Monet näistä — kuten muistakin presidentti-instituutioon liittyvistä radikaaleilta näyttävistä piirteistä — voitiin katsoa alistetuksi keskeisten alueiden politiikalle ja yhteiskunnallisen integraation palvelukseen. Niiden objektiivisena funktiona oli ollut sosialistisen työväenliikkeen hyväksymisen saaminen yhteiskunnallisesti tärkeämmille tavoitteille (vrt. *Eskola* 1972, 28—38).

Itse oikeistorealismin doktriinin kannalta oli helppo havaita, ettei pelkkä *HM* 33 §:n mukainen valtuus riitä presidentille ulkopoliitiikan johtamiseen, jos ulkopoliittikka ymmärretään mahdollisimman laajasti — niin kuin viime vuosikymmeninä on tehty (ks. *Eriksson* 1973; *Jyränki* 1975 b, 37; *Kivistö* 1974, 9; *Riepula* 1974 b, 4). Käytännön tilanteissa presidentin tulee voida — päästäkseen eduskunnan rinnalle ja tarvittaessa sen yläpuolellekin — käyttää myös muita valtuuksia, kuten valtaa nimittää valtioneuvoston jäsenet ja määrätä ennenaikaiset vaalit.

Presidentin »ulkopoliittiseksi» tarkoitettu valta ja vallankäyttö ei toisaalta ole kovinkaan selvästi rajattavissa muunlaisesta vallasta ja vallankäytöstä. Presidentinvalta on yhtenäinen kokonaisuus, jota käytännön toiminnassa ei voi jyrkästi erottaa ulko- ja sisäpoliittisiin lohkoihin (vrt. *Väyrynen* 1972, 104). Jos presidentti vaatii ja saa vaikutusta hallituksen muodostamiseen pitääkseen silmällä ulkopoliittisia näkökohtia, hän saa tällaista vaikutusta hallituksen muodostamiseen yleensä (*Eriksson* 1974 a, 198). Ja jos presidentin mahdollisuus julkisin lausunnoin arvovaltaisesti ohjata maan ulkopoliittista linjaa lisääntyy, tätä samaa arvovaltaa on mahdollista käyttää esimerkiksi talous- ja työmarkkinapolitiikan alueella. Kun yhteiskunnalliset toiminnot jatkuvasti kansainvälistyvät, presidentin vastattavaksi siirtyy yhä suurempia ja tärkeämpiä lohkoja yhteiskuntapolitiikasta (*Riepula* 1974 b, 5).

Vasemmistolaisten kannanotot valtiosääntökomiteassa (1974). Edellä on kuvattu ajatuskulkuja, joita käytettiin perustelemaan niitä ehdotuksia, joita valtiosääntökomitean vasemmistolaiset jäsenet — eräin vähäisin poikkeuksin — vuonna 1974 tekivät tasavallan presidentin aseman muuttamisesta. Ehdotukset, jotka monilta osin saivat hajäkannatusta eräiltä komitean porvarillisilta jäseniltä, käsittivät mm. seuraavat kohdat:

- 1) tasavallan presidentin valinta siirretään eduskunnalle;
- 2) ennen aikaisten vaalien määrääminen siirretään eduskunnalle;
- 3) eduskunnan lainsäädännöllistä aloitevaltaa vahvistetaan;
- 4) tasavallan presidentille kuuluva veto-oikeus poistetaan;
- 5) asetuksenantovalta siirretään presidentiltä valtioneuvostolle;
- 6) pääministerin valinta määrätään eduskunnan tehtäväksi ja muiden valtioneuvoston jäsenten valinta siirretään pääministerille;
- 7) presidentin ja ministeristön suhde järjestetään siten, että presidentti on päätöksiä tehdessään sidottu ministeristön mielipiteeseen;
- 8) kohdassa 7) mainittu periaate ulotetaan koskemaan myös suhteita ulkovaltoihin koskevia kysymyksiä;
- 9) puolustusvoimat siirretään ministeristön yleiseen johtoon; ja
- 10) korkeimpien oikeuksien jäsenten valinta siirretään eduskunnalle.

Poliittisten puolueitten kannat (1974—75). Kun poliittiset puolueet vuoden 1974 jälkipuoliskolla antoivat lausuntonsa valtiosääntökomitean mietinnöstä, kävi ilmi, että poliittinen ilmapiiri oli muuttunut konservatiiviseen suuntaan (syistä ks. *Jyränki* 1975 b, 31—32; ks. myös s. 166). Laajaa kannatusta — vasemmistosta oikealle päin — saivat vain seuraavat edellä mainituista ehdotuksista (ks. *KM* 1975: 88, 31—82):

- a) eduskunnan lainsäädännöllisen aloiteoikeuden vahvistaminen;
- b) presidentin veto-oikeuden poistaminen; ja
- c) asetuksenantovalan siirtäminen ministeristölle; sekä
- d) eduskunnan vaikutuksen lisääminen hallitusta muodostettaessa (mutta ei pääministerin valinnan välitön siirtäminen eduskunnalle).

Ennen aikaisten vaalien määräämisen halusivat kaikki porvarilliset puolueet säilyttää tasavallan presidentillä. Tärkein mielipide-ero puolueiden kesken koski tämän ohella presidentin oikeutta päättää toimivaltaansa kuuluvista asioista vastoin valtioneuvoston mielipidettä. Kaikki puolueet edellyttivät — joskin hieman poikkeavin vivahtein — että presidentin itsenäinen päätösvalta tulisi säilyttää HM 33.1 §:n alaan kuuluvissa asioissa. Suuret porvarilliset puolueet, keskustapuolue ja kokoomuspuolue, edellyttivät, että presidentin itsenäinen päätösvalta säilyisi muissakin hänen toimivaltaansa kuuluvissa (ja siihen jäävissä) asioissa.

»Luja hallitusvalta», josta porvarilliset puolueet nykyisin haluavat pitää kiinni, nojaa siis edelleen presidentin välilliseen — tai mieluummin

välittömään — kansanvaaliin. Noille puolueille *strategisesti tärkeitä vallankäytön lohkoja*, jotka on säilytettävä parlamentaarisen valvonnan ulkopuolella, ovat *eduskunnan toimikauden sääntely, virkanimitykset, ulkopolitiikan hoito ja aseellisten voimien toiminnasta päättäminen*. Kaikki ovat valtuuksia, joiden käytössä ministeristön vaikutus on nykyisin keskimääräistä pienempi. Ne presidentin valtuudet (edellä kohdat a—c), jotka nykyisin ovat kohtuullisen pitkälle parlamentaaristuneet, porvarillisetkin puolueet ovat halukkaita siirtämään myös muodollisesti ministeristölle. Tämän havainnon kautta saamme uuden näkökulman siihen, *mistä syystä* sanotut valtuudet ovat parlamentaaristuneet: niitä ei ole pidetty strategisesti tai taktisesti tärkeinä.

Puolueiden antamien lausuntojen ja toisen valtiosääntökomitean mietinnön julkistamisen jälkeen keskustelu presidentin, eduskunnan ja valtioneuvoston keskinäisten suhteiden muuttamisesta on julkisen vallan elimistä siirtynyt takaisin kansalaisjärjestöihin, joukkotiedotusvälineisiin, yliopistoihin ja korkeakouluihin tutkijoiden keskuuteen.

Kirjallisuutta (X.3.). Valtiosääntökomitean välimietintö 1974 (KM 1974: 27). Toisen valtiosääntökomitean mietintö (KM 1975: 88). Jälkimmäisen pääosan muodostavat puolueiden, muiden yhteisöjen ja viranomaisten sekä yksityisten asiantuntijoiden (Apunen, Blom, Borg, Eskola, Hidén, Jokela, Kastari, Lindman, Nousiainen, Partanen, Pesonen, Sädevirta, Uotila, Vanhanen) Valtiosääntökomitean välimietinnöstä antamat lausunnot. Ks. myös Eriksson, *Politisk demokrati ja socialism* (FBT 1967: 1) (kirjoitusta voitaneen pitää valtiosääntöuudistuskustelun alkuna); *Jyränki/Riepula* (toim.), *Mitä muuttaisin hallitusmuodossamme* (1969) (sis. Dufholmin, Setälän, Jyrängin, Pertusen, Vikatmaan ja Borgin puheenvuorot); *Merikoski*, *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme* (1969); *Karapuu* (toim.), *Harvojen tasavalta* (1970) (sis. mm. Jyrängin, Saraviidan, Erikssonin ja Mäkelän kirjoitukset); *Karapuu*, *Toteutuuko kansanvalta* (1971); *Kekkonen*, *Puheita ja kirjoituksia IV* (1972); *Karapuu*, *Perustuslait yhteiskunnallisen uudistustyön esteinä* (Ydin 1973); *SDP — perustuslakikirja* (1973) (sis. mm. Jyrängin ja Mäkelän kirjoitukset); *Eriksson*, *Jakobinismens konsekvenser* (Nya Argus 1974), 196—199; *Häikiö*, *Onko perustuslakeja muutettava?* (1974); *Jyränki*, *Perustuslakiuudistus* (1974); *sama*, *Kontinueetti, legaliteetti, stabiliteetti* (Oikeustiede V, 1974); *Merikoski* *Kansa ja kansanvalta* (1974); *Perustuslain uudistaminen* (Jyväskylän Talvi 1974) (sis. mm. Kivistön ja Riepulankin kirjoitukset); *Pohjolainen*, *Eräitä näkökohtia valtiosääntökomitean välimietinnöstä* (Pol 1974, 219—232; *Politiikka-aikakauskirjan valtiosääntöuudistukselle omistettu vihko* 1974: 2 (sis. mm. Nousiaisen, Apusen, Erikssonin, Raumolinin ja Riepulankin kirjoitukset); *Suomen valtiosäännön uudistaminen* (Tampereen yli-

opiston oikeustieteen laitoksen B Raportteja 1/1974); Ulkopoliitiikka 1974:2 («Valtiosääntöuudistus ja ulkopoliitiikka» — Sipposen, Jyrängin, Sinisalon, M. Kekkosen ja Häikiön lausunnot); *Hakovirta/Väyrynen* (toim.), Suomen ulkopoliitiikka (1975) (sis. mm. Kalelan ja Joenniemen kirjoitukset); *Jyränki*, Reunamerkintöjä valtiosääntökeskusteluun (Oikeus 1975:3); *Korppi—Tomola* (toim.), Kansa kaikkivaltias (keskustelijoina Allardt, Kastari, Merikoski, Laaksonen, Pesonen, Puntila, Uotila); Lakimies-aikakauskirjan valtiosääntöuudistukselle omistettu vihko 1975:4 (sis. mm. Nuorvalan, Merikosken ja Saraviidan kirjoitukset); *Merikoski*, Muistiinpanoja valtiosääntöasian vaiheista (LM 1976), 610—621; *Oker-Blom* (toim.), Millaiseksi perustuslaki (1976) (sis. mm. Vanhasen, Perttusen, Dufholmin ja Holopaisen kirjoitukset); *Timonen*, Luopuisimmeko parlamentarismista? (HS 1976:194).

Suomen tasavallan presidentit

<i>Presidentti</i>	<i>Toimikausi</i>	<i>Puoluekanta toimeen astuessa</i>
K. J. Ståhlberg	25. 7. 1919— 1. 3. 1925	edistys
Lauri Kr. Relander	1. 3. 1925— 1. 3. 1931	maalaisliitto
P. E. Svinhufvud	1. 3. 1931— 1. 3. 1937	kokoomus
Kyösti Kallio	1. 3. 1937—19. 12. 1940	maalaisliitto
Risto Ryti	21. 12. 1940— 1. 8. 1944	edistys
C. G. Mannerheim	4. 8. 1944— 4. 3. 1946	(porv.)
J. K. Paasikivi	11. 3. 1946— 1. 3. 1956	kokoomus
Urho Kekkonen	1. 3. 1956—	maalaisliitto

Tasavallan presidentin pitkähköt estyneisyysjaksot ja sijaiset niiden aikana

<i>Presidentti</i>	<i>Estyneisyysaika</i>	<i>Esteen laatu</i>	<i>Sijainen</i>
Lauri Kr. Relander	2. 5.—18. 8. 1927	sairaus	pääministeri Väinö Tanner
Kyösti Kallio	9. 6.—15. 8. 1939	— » —	pääministeri Risto Ryti
	29. 8.—19. 12. 1940	— » —	— » —
C. G. Mannerheim	18. 10. 1945—		pääministeri
	3. 3. 1946	— » —	J. K. Paasikivi

SUMMARY

The President

A Study of the Position of the Head of State in Finland from 1919 to 1976

I. In 1917 after the overthrow of the tsarist regime, the Russian provisional government launched a reform of the constitution of Finland. After various vicissitudes the reform resulted in the enactment of a new constitution for the Finnish independent nation in 1919. The form of government adopted in the constitutional solution of 1919 was semi-parliamentary — or semi-presidential. From an international point of view, the Finnish constitutional solution was a short-cut: Finland passed by certain constitutional stages which had for example in France lingered on a long time. Without going through a stage of constitutional monarchy marked by division of power nor through parliamentarism of the type prevailing on the continent, this nation adopted a semi-presidential model of government at a time when the counteraction against parliamentarism had already set in also on the continent (the Weimar regime in Germany!).

Ultimately, the 1919 constitutional reform evolved from the basic structural contradiction prevailing in Finnish society. The aim of the socially privileged groups to secure their position by constitutional arrangements as well the rationale of the way in which the mutual relations of the highest political institutions were fixed. In addition to this contradiction, however, during the years 1906—1919 also some political and other social phenomena influenced the 1919 constitutional reform. Such phenomena were i.e. the 1906 parliamentary reform; the legislative policy of the tsarist regime during the years 1907—1916; the disturbance of the relation between Finland and Russia because of the revolutions in Russia; Finland's striving for independence, and the threat of civil war in autumn 1917. After the Civil War opinions were, again, moulded by

the presence of German troops and, in general, by the monarchic schemes supported by Germany, by the fear (among the Right) of a renewal of the armed conflict between the social classes and the fear (among the Left) of the re-establishment of the military semi-dictatorial regime which had been governing the area occupied by the so-called Whites during the Civil War. In this sense we may say that the 1919 constitution proceeded from »the gun-barrels of the peasant army».

Foreign doctrines, ideologies and constitutional solutions gave ready models, offered themselves for use when after 1906 — and especially in 1917—1919 — the different social groups in Finland were looking for satisfactory patterns of using political power and for arguments justifying their use of power. Finland's own constitution — as it had developed during the period of autonomy and the short interregnum following it — and the experience of its working led to original adaptations of foreign models and finally to the constitutional solution the majority adopted in 1919.

Excessive importance was attached at the time — and has been attached also later on — to the opposition between the monarchists and the republicans, which was of current interest especially in 1918. Indeed, the most important opposition has not been the one between the monarchists and the republicans but between the supporters of division of power, on the one hand, and the supporters of a system where Parliament would either be in a central position or be by far the most powerful political institution, on the other. The latter opposition began to take shape in Finland as early as in the years 1905—1907. The social risk associated with the introduction of the general and singular franchise resulted in a negative attitude on the part of the bourgeoisie to a body representative of the people and to the rights of this body. In the years 1905—1907 the bourgeois parties supported a reform of the constitution based on a constitutional monarchy where sovereign would have real power. The bourgeoisie did not demand a central position for the people's representative body even in 1917, when tsarist regime had been abolished and parliamentarism could have become the leading doctrine, as had happened in most European countries. At this stage the Finnish representative body already differed, as to its framework and composition, from the parliaments around which parliamentarism had come about as a West-European ideology.

The 1906 parliament and franchise reform offered the labour move-

ment the possibility to gain a majority in Parliament. In view of this perspective the labour movement demanded that Parliament should be made a central political body. The principal ideas of Rousseau's doctrine of the people's sovereignty were underlying the program, but certain features of the constitutional model put forward by the Social Democrats were also related the French parliamentarism as it was to be found at the end of the nineteenth century. Of the foreign ideologists most influential to the program, the most remarkable is the important representative of Middle-European leftist social democracy, Karl Kautsky.

In 1917 the Social Democrats adopted a constitutional model based purely on the predominance of Parliament. They criticized the semipresidential constitution proposed by bourgeois circles on the same grounds found in Marx's criticism of Louis Bonaparte (1852). On the other hand, they could no longer approve of French parliamentarism, because in this system the representative body had too little power it could directly use. During the Civil War in 1918 the social democratic constitutional ideology centered on a predominant Parliament was elaborated and moulded into concrete form in the provisional constitution of so-called Red Finland and in the proposal for a new constitution introduced in the legislative body of this regime. In the latter document an attempt was made to combine a non-parliamentary representative system with direct democracy.

The victory of the bourgeois forces in the Civil War in the spring of 1918 sealed the defeat of the ideology centered on the predominance of Parliament. As far as constitutional matters are concerned, a decisive political turning-point was reached when in June, 1918 the Members of Parliament belonging to the Agrarian Party, which represented the Centre, joined the supporters of a semi-presidential constitution.

On the winning side the liberal bourgeois lawyer K. J. Ståhlberg became the most important ideologue. One of the principal political concepts he used in connection with the constitutional reform was »lawful but firm and efficient government». Broadly speaking Ståhlberg's starting-point was the doctrine of division of power. He advocated the independent power of decision of the head of State also in normal political situations more clearly than Benjamin Constant. As to other foreign theorists, the emphasis Ståhlberg laid on efficiency connects him with the German social scientist Max Weber, who during the drafting stage of the Weimar constitution (1919) aimed at maximizing the general decision-making power of the government and the administration by pronouncing for basing the

president's position directly on the people's support. The most significant foreign influence on Ståhlberg seems, however, to have come from the presidential system of the U.S.A.

The emphasis on the relatively independent position of the head of State, on the one hand, and on the limited scope of the power of Parliament, on the other hand, is typical of Ståhlberg and, in general, of the Finnish conception of division of power. By proceeding to develop a semi-presidential system where — as a partial application of parliamentarism — the Cabinet is politically responsible to Parliament, K. J. Ståhlberg participated in the creation of a constitutional structure differing both from the theoretical models developed elsewhere and from the practical applications of these models.

II. When the new Constitution Act of Finland was enacted in 1919 the principle of the separation of powers was maintained, albeit in a mitigated form. According to the new Constitution Act, Parliament did not alone function as the highest level of political decision-making. Indeed, a rival political institution was placed on a par with it: the head of State, whose independent power of decision was not explicitly limited in the provisions of the Act and who was given power to interfere with the activities of Parliament.

Abiding by a custom which had been prevailing until 1919 the legislator of the Constitution Act adopted a solution that was peculiar from an international point of view: the supreme competence to deal with governmental affairs was divided in two. The body of counsellors of the head of State (the Council of State) acquired its own field of action secured by constitutional law. For certain affairs the president, and for others the council of State was designed as supreme governmental body. In the Constitution Act the most important matters from a political point of view were reserved to the president, for example the appointment of the Council of State, the calling of premature elections, deciding on foreign policy, the signing of parliamentary bills and the appointment of the most important officials. The Council of State was given independent power to decide on a larger number of issues, but most of these issues were less significant than those belonging to the president's competence. The most important of these issues are certain cardinal decisions on the finances of the State.

The Finnish political system has often been classified as a hybrid of the system based on the separation of powers and the parliamentary

system. Numerous factors indicate that the separation of powers is only partial. According to the text of the Constitution Act, Parliament shares the legislative power with the president. Moreover, the Constitution Act is interpreted so that it permits a relatively broad delegation of legislative power from Parliament to the president. The adoption of legislative measures connected with the enforcement of treaties has in practice been transferred entirely to the president's sphere of action.

The drafting of legislation is mainly performed in the Ministries concerned. The Supreme Court and the Supreme Administrative Court also participate to some extent in the drafting of legislation by reporting on certain issues. The actual task of Parliament is legislative, but Parliament also exercises some functions which should be characterized as use of executive power. Such functions are for example the approval of the budget, the juridical and political supervision of the Government and the appointment of certain bodies performing administrative tasks. Both Supreme Courts have functions relating to the administrative organization of the judiciary, such as the appointment of the judges of the inferior courts. The president may intervene indirectly in the administration of justice by using his right to grant pardons.

According to the Finnish system of separation of powers Parliament may not be charged with new tasks by ordinary legislation. Parliament may not interfere in the president's activities but the president has the right to intervene in the working of Parliament.

In his 1970 comparative study on the position of the head of State, Werner Kaltefleiter, the West German scholar of constitutional law draws a comparison between Austria, Finland, Germany under the Weimar regime, and the Fifth Republic in France. He calls these political systems »bipolar executive systems» (Systeme bipolarer Exekutive). If we use Kaltefleiter's own criteria it does not seem quite appropriate to class Finland in this group. It is true that in Finland there are two centres of power, Parliament and the president, and two executive centres, the president and the Government; it is also true that the president participates in the formation of the Government. However, in Finland the president has executive power independent of the views adopted by the Government, and he has more than just a few governmental functions he may carry out independently, such as the appointment of the Cabinet and the calling of premature elections. In this respect the Finnish system deviates

for instance from the constitution of the Weimar Republic, which Kaltefleiter regards as the basic model of a bipolar system.

Maurice Duverger, the well-known French theorist, in his 1974 work on »republican monarchy« labels the system prevailing at present in his country semi-presidential. He classes Austria, Finland, Ireland, Iceland and the Weimar Republic in the same category as France. According to Duverger the following three constituents are essential to the semi-presidential system: 1) the president is elected by popular vote, 2) the activities of the Government are based on the confidence of Parliament, and 3) the president has the right to call premature elections.

From a formal point of view the Finnish political system is nearer to the purely presidential system based on the separation of powers prevailing in the USA than for example to the French regime. It is true that the president's position in Finland is weaker than in the USA. Special attention should be paid to the considerable influence the president of the USA exerts on administration on the federal level. This influence is made possible by the president's power to appoint and to dismiss officials to a degree which is unknown in Finland: when a new president takes office almost all the highest officials of the federal administration are replaced by other officials.

It is justified to call the Finnish system more semi-presidential than semi-parliamentary, as Duverger does, because the former term puts the emphasis in the right place. However, we should keep in mind that the wording of the Finnish constitution confers a considerably stronger position on the president than the French constitution on the French head of State. Indeed, the latter is invested with only a few powers intended as personal ones, such as the appointment of the prime minister and the calling of premature elections. When using his other powers the president needs the counter-signature of the minister concerned, which implies — at least in principle — that the president adopts the minister's view. In practice, however, the situation is quite different. Where the systematical use of influence is concerned, the president of France — who is at the same time the leader of the majority group in Parliament — is not second to the Finnish head of State.

III. As the president and Parliament are political institutions independent of each other, placing them on an equal footing as representatives of the sovereign people leads to a dilemma: when a conflict arises between them they cannot both represent the people's will (or the majority of

public opinion). The electorate appoints — directly or indirectly — both political bodies, but when there is a clash between them, one of them has to make concessions. The Finnish system does not guarantee that the will of Parliament will predominate. Indeed, the president is to a large extent able to prevent Parliament from realizing its purpose or, correspondingly, to carry through his own objectives against the will of Parliament. This dilemma can only be solved by explaining that the people's will is sometimes represented by Parliament and sometimes by the head of State.

Another solution is also possible, to be sure: the head of state may be elevated to the position of representative and defender, if not of the actual majority of the people, of — in an abstract sense — the whole nation, of the entirety of the people or of the »public interest». According to this conception the president and Parliament operate on different levels; the decisions made by the president are »non-political». This pattern of reasoning has roots going back into the history of Finland. It is corroborated by the president's role as symbol of the state and by the prevailing view that the president stands outside of and above the political parties. The fact that the president has several roles has not occasioned the same kind of criticism as in the USA, where it has been said that the combination of political leadership and national symbol in one and the same person will jeopardize democracy as time goes on.

ASIAHAKEMISTO

- Adjutantit, presidentin** 76
Amendemangioikeus 292—295, 303
Armahtaminen 176, 337—340, 343
Asetuksenantovalta 45, 132, 143, 167, 175, 306, 324—332, 377
Asiantuntijavalta, virkamiesten 279—280
Asutuslainat 166
Autoritaarisuus 351, 370—372
- Budjetti**
 — esityksen antaminen 156—157, 176, 335
 — allekirjoittaminen 336
 — budjettiveto 336
- Delegointi, lainsäädäntövallan**
 Ks. Valtuuttava laki
Dualistinen kanta 207, 217, 244, 247, 266
- Eduskuntakeskeinen järjestelmä** 10, 20—21, 373
EEC 173, 230, 259, 263, 376
Ehdolliset määrärahat 335—337
Ei-parlamentaarinen hallitus, käsite 87
Energiapolitiikka 204
Ennakkotapaus, käsite 6
Ennen aikaisten vaalien määrääminen 1, 21, 29, 35, 106—107, 112, 133, 143—145, 169—170, 176, 179, 181—189, 195—202, 343, 363, 366, 376, 377—378
Erivapauden myöntäminen 273, 340
Esittely tasavallan presidentille
 — normaali 45, 113—115, 120, 131—132, 140, 146, 304—306, 336, 339
 — valtioneuvostoa nimitettäessä 118
 — sotilaskäskyasioissa 118—119, 283
 — sotilaallisissa nimitysasioissa 119, 274
 — asiakirjojen ottaminen esittelyssä 114
 — esittelylistan poistaminen 115, 304
 Ks. Päätöksentekotavat
ETYK 218, 235, 239—240, 288
- Gaullelainen järjestelmä** 346
- Hajaannuttaminen, eduskunnan** 182, 184, 189—194, 201, 344
Hallituksen esitys
 — antaminen 29, 45, 161, 163, 290—291, 315—316, 319, 325
 — asema eduskuntakäsittelyssä 292—295
 — peruuttaminen 179, 295—298, 303, 345
Hallituksen muodostaminen
 Ks. Valtioneuvoston nimittäminen
Hallituslakko 171—172
Hegeliläinen valtiokäsitys 28, 370—372
Hätäoikeus 135
- Itsetäydennysjärjestelmä tuomioistuinlaitoksessa** 278—279
Ius repraesentationis
 — valtionpäämiehen 210, 214, 216, 218, 247, 264—270
 — pääministerin 265—270
 — ulkoasiainministerin 265—270
- Jartsev-keskustelut v. 1938—39** 223, 254, 345
Johtolause 315—317, 322
Julkaiseminen, lain 299, 314, 323—324
- »**Kahden eduskunnan**»-sääntö 308, 313
Kananmunien markkinointimaksu 317
Kansainvälinen oikeustoimi, käsite 205
Kansainvälinen sopimus, käsite 205
Kansainväliseen velvoitteeseen sitoutuminen, käsite 205
Kansanedustajain vaalilaki 161—162
Kansansuvereenisuusoppi 15, 22—23, 370
»Kansallinen etu»
 Ks. »Yleinen etu»
Kansallinen realismi
 Ks. Oikeistorealismi
Kansallinen yksimielisyys 350, 353, 371
Kanslia, presidentin 63, 75—76, 305
Kommunikea
 Ks. Tiedonanto vierailusta
Korvaava esitys
 Ks. Korvaava laki

Korvaava laki 179, 310—313, 321, 343

Lainsäädäntöaloite, käsite 290

Legalismi 123, 132—134, 338

Legitimointi

— vallankäytön yleensä 374—375

— presidentin vallankäytön 146, 345, 355, 369

Lepäämään jättäminen 313

Lex Pulkkinen 303, 306, 316, 318—322

Liikekannallepano 176, 332

Liikkumavapauspolitiikka

Ks. Puolueettomuuspolitiikka

Linkomiehen kiertokirje 111

Luokkavastakohtaisuudet 1, 57, 368, 371

»Luja hallitusvalta» 25, 34, 39, 47—48, 145, 231, 343, 364, 377

Luottamuksen oletusteoria 80

Maakuntalait, Ahvenanmaa 310

Marshall-suunnitelma 225—226

Monarkkis-konservatiivinen ideologia 345—347, 355, 360, 370

Monistinen kanta 207, 214

Moskovan rauhansopimus v. 1940 135, 248—249, 333

Moskovan välirauha-sopimus v. 1944 225, 249—250, 333, 352—354

Noottien vaihto, käsite 219

Noottikriisi 1961—62 173, 199—200, 228, 358

Normatiivinen aukko, käsite 135

Normivalvonta 313—324

Oikeistoradikalismi 56, 346—348, 350

Oikeistorealisismi 353—356, 358—360, 369—371, 375—376

Oikeudellinen vastuu, presidentin 43, 121—122, 124

Omaperäiset asetukset 325

Orgaanikäytäntö, käsite 5

Orgaanitoimi, käsite 4

Pariisin rauhansopimus v. 1947 333

Parlamentaarinen enemmistöhallitus, käsite 85

Parlamentaarinen vähemmistöhallitus, käsite 85

Parlamentarismi 5, 8, 11, 14, 21, 24, 28, 44, 61, 69, 79, 83, 95, 138—139, 142, 144, 147, 150, 154, 231, 301, 303, 331, 346, 362—363, 364, 378

Perusoikeudet

— käyttämisen sääntely 327—328

— rajoittaminen 328, 333

Poliittinen vastuu, presidentin 60, 172—177

Populismi 19

Pouvoir neutre 26, 368—369

Prerogatiivit, presidentin 176

Presidentin enemmistö 58, 172

Presidentinkierros

— käsite 84—85

— käyttö 96

Presidentti-instituutio

— Ranskassa 8, 11, 47, 56, 62—63, 122, 139, 198, 302, 340, 363

— Saksassa (1919—33) 8, 40—42, 302, 362—363

— USA:ssa 8, 24, 27, 39, 302, 363

Presidialismi 9, 24, 27, 154, 364, 368

Promulgointi 299, 310, 314, 323

Puolueettomuuspolitiikka 228

Puoluejärjestelmä 341—342

Puoluelaki 160

Puolustautumistoiimiin ryhtyminen 285—287

Puolustusneuvosto 284

Puolustusvoimat 282

— valtionsisäinen käyttö 287—289

Pääministeri ulkopoliittikan johtajana 223—227

Päätöksentekohierarkioiden purkamisen 373

Päätöksentekotavat, presidentin 108—121

— erityisesti ulkoasioissa 133, 237—243

— päätösten allekirjoittaminen 115—116, 120

— päätösten varmentaminen 115—116, 120—124, 127—128, 140, 145, 151—153, 324, 336

— päätösten täytäntöönpano 116—118, 120, 124, 127—128, 140, 231, 265

Ks. Esittely tasavallan presidentille

Ratifiointi, valtiosopimuksen 219

Rautatievirkamieslakko v. 1976 167

Ribbentrop-sopimus 73, 225, 234, 267—268

Rinnakkaisaloite 293—295, 297, 303

Ristiriita

— lain ja asetuksen 125, 327, 329—331

— perustuslain ja lain 328, 330

Selonteko

— eduskunnalle ulkoasioissa 258

— ulkoasiainvaliokunnalle 251—252, 255—256

Sitoutuminen valtiosopimukseen, käsite 210

Sodasta päättäminen 208, 216—217, 238—239, 245

Sopimuspalkkaiset virkamiehet 275—276

- irtisanominen 220—221, 229—230
- kansainvälisoikeudellinen sääntely 263—270
- Valtiosäännön funktiot 3
- Valtiosääntöehdotus, kansanvaltuuskunnan v. 1918 22—23
- Valtiosääntökannanotot
 - kansandemokraattien/kommunistien 36—37, 226, 356, 372, 372—374, 377
- keskustapuolueen/maalaisliiton 18—20, 30—31, 40, 82, 185—186, 226, 209, 350, 377
- sosiaalidemokraattien 14—16, 18—23, 33—37, 46, 185, 208—209, 226, 321, 344—345, 350, 372—374, 377
- Valtiosääntöuudistus 166—167, 372—379
- Valtiovierailu, käsite ja tarkoitus 232, 236
- Valtuuttava laki 326—332, 362
- Varaumat valtiosopimuksissa 246
- Varsovan sopimus v. 1922 86, 221—222, 252—253
- Vasemmistodemokraatit 352—355
- Veto-oikeus
 - Ks. Vahvistamatta jättäminen
- Wienin yleissopimus 210, 220, 263—270
- Virasta vapauttaminen 274—276, 280, 363
- Virkaan nimittäminen 29, 45—46, 112, 143, 146, 148—149, 160, 177, 271—275
- Virkaehdotus 273
- Virkaesitys 273—274
- Virkamieshallitus
 - Ks. Ei-parlamentaarinen hallitus
- Voimaantulo, lain 299, 306, 309
- Vuoden 1924 kriisi 88—89, 143—146, 186—187, 191, 196—197, 344
- Välipuheet Saksan kanssa v. 1940—41 238—239, 254—255
- YK-valtuuskunta, ohjeet 240
- Yksityinen vierailu, käsite 236
- »Yleinen etu» 1, 15, 28, 32, 47, 177, 275, 361, 364, 367—370
- Ylipäällikönvalta 29, 146, 282—289, 377—378
- luovuttaminen 223
- Yya-sopimus 199—200, 226, 254—257
- Yöpakkaset v. 1958—59 172, 228, 235, 357—358

