

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 110

Seppo Laakso

HALLITUKSEN MUODOSTAMINEN SUOMESSA

**Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta,
tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä.**

Mit deutscher
Zusammenfassung

**SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN
JULKAISUJA**

A-sarja N:o 110

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 110

SEPPÖ LAAKSO

HALLITUKSEN MUODOSTAMINEN SUOMESSA

Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta,
tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä

AKATEEMINEN KIRJAKAUPPA
JAKAJA

HALLITUKSEN MUODOSTAMINEN SUOMESSA

Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta,
tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä.

KIRJOITTANUT

SEPPO LAAKSO

Yliopistollinen väitöskirja, joka Tampereen yliopiston
taloudellis-hallinnollisen tiedekunnan suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi
Tampereen yliopiston luentosalissa I
lauantaina maaliskuun 22 päivänä 1975 klo 12.

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISBN 951-9068-40-6 nid.
ISBN 951-9068-41-4 sid.
ISBN 978-951-855-577-6 (PDF)

ISSN 0356-7206 (painettu)
ISSN 2814-8053 (verkkojulkaisu)

ALKUSANAT

Käsillä oleva tutkimus poikkeaa kysymyksenasettelunsa puolesta perinteisestä valtiosääntöoikeudellisesta tutkimuksesta. Viime vuosien oikeusteoreettinen keskustelu antoi herätteitä, jotka johtivat ajattelun jossain määrin toisaalle kuin mitä oikeustieteen tutkimustraditio antaisi myötä. Tutkimuksen kohteena ollut valtiosääntökysymys näytti myös tarjoavan tilaisuuden tavanomaisesta poikkeavalle metodiselle asennoitumiselle. HM 36 §:n oikeusdogmaattinen selvittely on näet — sanotun säännöksen joustavuudesta johtuen — varsin vähällä tyhjiin ammennettu. Tutkimustehtävä asetettiin pitäen lähtökohtana HM 36 §:ään liittyvän problematiikan laaja-alaisempaa tarkastelua kuin pyrkimystä tulkinta-direktiivien esittämiseen.

Myös tutkimuksen luonne väitöskirjatyönä näytti antavan luontevan kontekstin tavanomaisesta poikkeavalle kysymyksenasettelulle. Arvelin, että opinnäytteelle voidaan asettaa sekin vaatimus, ettei työ ole pelkääntään vanhan toistamista.

Omaksumani metodisen ajattelutavan muotoutumiseen ovat merkittävästi vaikuttaneet ne keskustelut, joita eri yhteyksissä olen käynyt dos. *Antero Jyrängin* ja vs. prof. *Esko Riepulan* kanssa. Näiden kummankin tutkijan uutta etsivä, uudennlaisiin näkökulmiin ja yhteyksiin huomiota kiinnittävä ennakkoluuloton ajattelutapa on antanut monia virikkeitä. Olen pitänyt niitä arvokkaina siitakin huolimatta, että perinteisestä poikkeava ajattelu ei näytä yliopistomiljöössä yleensä saavan suopeaa vastaanottoa — ei siltikään, että tieteellisen keskustelun oma luonne näyttäisi antavan tähän mahdollisuuden, jopa edellyttävän sitä. — Osoitan mainituille henkilöille kiitokseni myös siitä auliin kannustavasta suhtautumisesta, jota he ovat tutkimustyötäni kohtaan osoittaneet.

Hyviä neuvoja olen saanut myös vt. prof. *Ilkka Saraviidalta* ja apulaisprof. *Mikael Hidéniltä*. Esitän heille parhaat kiitokseni. Vt. prof. *Saraviitaa* kiitän myös häneltä saamastani muusta avusta sekä myönteisestä suhtautumisesta pyrintöihini.

Kiitollisuudella muistan myös lainsäädäntöjohtaja *Kari Sinisalon* kanssa pari vuotta sitten käymäni keskustelut. Oli paljolti juuri niiden ansiota, että jätin muut kirjalliset ja yhteiskunnalliset harrastukseni vähemmälle ja suuntasin huomioni väitöskirjatyöhön.

Tutkimustyön suorittamista on tuntuvasti edesauttanut se, että olen syksystä 1973 lähtien voinut toimia Suomen Akatemian tutkimusassistenttina ja siten käyttää kaiken aikani tutkimukselle. Tampereen kaupungin tiederahastoa ja Suomen Kulttuurirahaston Pirkanmaan rahastoa kiitän saamistani apurahoista. Osoitan kiitokseni myös Suomalaiselle Lakimiesyhdistykselle, joka on ottanut tutkimukseni julkaisusarjaansa.

Työn valmistuessa ei voi olla tuntematta kiitollisuutta niitä työtovereita, ystäviä ja lähimmäisiä kohtaan, joiden joukossa on voinut työtään tehdä ja joiden vilpittömään ystävyYTEEN on aina voinut luottaa. Muitakaan unohtamatta mainitsen erikseen yo *Maire Lindvallin*, *VTL Markku Laakson* ja *HTL Teuvo Pohjolaisen*.

Tampereella joulukuussa 1974

Seppo Laakso

SISÄLLYSLUETTELO

Alkusanat	V
Sisällysluettelo	VII
Lähteet	XIII
Lyhenteitä	XXVII

I luku

ESIKYSYMYKSIÄ

1. Erilaisista hallitustyypeistä ja erityisesti parlamentaarisesta hallitus- tavasta	1
a) Klassinen parlamentarismi	3
b) Parlamentarismin omaksuminen manner-Euroopassa	8
c) Eräitä mannermaisen parlamentarismin sovellutuksia	12
— Monistinen parlamentarismi	13
— Dualistinen parlamentarismi	15
— Dualistisen parlamentarismin sovellutuksia	18
— Pohjoismaat	22
d) Presidenttivaltainen järjestelmä (Yhdysvallat)	23
e) Eduskuntavaltainen järjestelmä (Sveitsi)	25
2. Tutkimusongelman taustaa ja HM 36 §:n analysointia	26
— Hallitusmuodon johtavat periaatteet	26
— HM 36 §:n sisältöä kuvaavat oikeusnormilauseet	29
— Luottamussäännöstä koskeva aiempi kysymyksen asettelu	31
— HM 36 § toimivaltanormina	33
— HM 36 §:n joustavuus	34
— Ns. parlamentarismin doktriinikriteerit	35
3. Valtiosääntöoikeudellisesta tutkimuksesta Suomessa	37
— Valtiosääntötutkimus normatiivisena ja ei-selittävänä tieteenä	38
— Valtiosääntönormien erityispiirteistä	45
— Dogmaattisen valtiosääntötutkimuksen kehitysilmioitä	46
— Uusi tutkimussuunta	49
— Valtiosääntötutkimus ja valtio-oppi/politologia	50
4. Tutkimustehtävä ja tutkimusmetodiikka	51

II luku

**LUOTTAMUSSÄÄNNÖKSEN TAUSTA, MUOTOUTUMINEN JA
MERKITYSSISÄLTÖ: lainsäätäjän käyttäytyminen**

A. Historiallista taustaa

1. Ruotsin vallan aika	57
— Keskiajalta vapauden ajan alkuun	57
— Vapauden aika	58
— Kustavilainen aika	60
2. Venäjän vallan aika	61
— Senaatti	62
— Hallitusvallan sentralismi	64
— Eräitä uudistuspyrkimyksiä 1800-luvulla	65
3. Hallitsijan yksinvallassa parlamentarismiin	66
— Parlamentarismin varhaisilmiöitä	66
— Parlamentarismin läpimurto: Tokoin senaatti	69
— Eduskunta senaatin asettajana: Svinhufvud I	70
— Erilaiset menettelytavat senaatin asettamisessa	71
4. Eräitä valtiosäännön uudistamiskysymyksiä ennen kevättä 1917	72
— V:n 1906 eduskuntauudistus	72
— Porvarien ja sosialistien erisuuntaiset uudistustavoitteet	74
— Mechelinin senaatin HM-ehdotus v. 1907	75

B. Parlamentarismisäännösten sisällyttäminen valtiosääntöön vuonna 1917:
v. 1906 VJ 32 §:n muuttaminen ja valtalaki

1. Parlamentarismisäännösten muotoutuminen ja hyväksyminen	77
— Maaliskuun manifesti	77
— Perustuslakikomitea	78
— Prk:n kannanotto luottamussäännökseen ns. vallansiirtolain valmistelun yhteydessä	79
— HE 9/1917 I vp	82
— Prk:n ehdotus 1906 VJ:n muuttamiseksi	83
— Vastuu- ja luottamussäännösten muotoutuminen Prk:ssa	84
— Vastuu- ja luottamussäännösten erillisyyss	89
— Eduskunta hyväksyy parlamentarismisäännösten	89
— Miksi parlamentarismisäännöstö sisällytettiin valtiosääntöön?	90
2. Parlamentarismisäännösten merkityssisältö	94
— Prk:n käsitykset	94
— Vasemmistolaisia näkemyksiä	96
— Oikeistolaisia käsityksiä	98
— Luottamuksen oletusteorian syntysanat	98
— Tavoitteiden ja motiivien ristiriitoja	100
— »Lainsäätäjän tahto»	102

3. Valtalaki	103
— Prv:n mietintö — HE 9/1917 I vp	103
— Näkökohtia eduskuntakeskeisestä valtiojärjestyksestä	104
— Eduskuntakeskeisyyden pelkoreaktioita	107
— Valtalain kariutuminen	108
— Valtalaki ja yhteiskunnan kahtiajako	109
4. Oikeusoppineiden näkemyksiä	110
— Rafael Erich	110
— Robert Hermanson	113
— R. A. Wrede	115
 <i>C. Luottamussäännöksen sisällyttäminen hallitusmuotoon</i>	
1. Perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotus	117
— Historialliset perinteet	117
— Voimakas hallitusvalta	118
— Luottamussäännöksen muotoutuminen Prk:ssa	119
— Luottamussäännöksen ratio	122
— Luottamussäännöksen merkityssisältö	124
— R. A. Wreden vastalause	127
— Hermansonin neuvot Prk:lle	128
— Erichin kritiikki	130
2. Ensimmäinen tasavaltainen hallitusmuotoesitys	130
— Lähetekeskustelu	131
— Suunnanmuutos prv:ssa: eduskunnan aseman korostuminen	132
3. Monarkkiset hallitusmuotoesitykset	134
— Luottamussäännöksen puuttuminen I monarkkisesta HM-esityksestä	135
— HM-esityksen suhde 1906 VJ 32 §:ään	136
— Luottamussäännöksen puuttuminen II monarkkisesta HM-esityksestä	137
— Kannanottoja luottamussäännöksestä II monarkkisen HM-esityksen käsittelyssä	139
— Luottamussäännös sisällytetään lakiehdotukseen	140
4. Hallitusmuutokysymys keväällä ja kesällä 1919	142
— Tasavaltalaisten HM-ehdotus kesällä 1918	142
— II tasavaltainen HM-esitys ja Ritavuoren eduskuntaesitys	144
— Porvarillisen keskustan valtiosääntönäkemyksiä	144
— Vasemmiston valtiosääntötavoitteet	145
— Oikeiston valtiosääntötavoitteet	148
— Prv:n mietintö — HE 17/1919 vp	148
— Näkökohtia I ja II eduskuntakäsittelystä	151
— Rafael Erichin näkemykset	152
— Luottamussäännös — presidentin harkintavalta	155
— Hallitusmuodon säätäminen	157
— »Lainsäätäjän tahto»	158

III luku

LUOTTAMUSSÄÄNNÖSTÖÄ KOSKEVA TULKINTADOKTRIINI:
tulkitsijoiden käyttäytyminen

1. Tulkintadoktriinin ydinsisältö	161
a) Kaarlo Kairan teesit	162
b) Tulkintakäyttäytymisen selittäminen ja ymmärtäminen	163
2. Tulkintadoktriinin synty, kehitys ja sen selityspäruusteet	167
a) Robert Hermanson	167
b) Rafael Erich	172
c) K. J. Ståhlberg	177
d) Eräitä vertailevia näkökohtia	180
e) Muu suomalainen kirjallisuus	186
— Ennen v. 1940 ilmestynyt	186
— V:n 1940 jälkeen julkaistu	189
— Tulkinnan selityspäruusteet: tiivistelmä	190
3. Tulkintadoktriinin analyysia	191

IV luku

LUOTTAMUSSÄÄNNÖS JA VALTIOKÄYTÄNTÖ:
soveltajien käyttäytyminen

1. Soveltamiskäytännön tausta ja syntyminen: hallitusratkaisut v. 1919	193
a) K. Castrénin hallitus	193
— Kysymys hallituspohjasta	194
— Eduskunnan aloitteellisuus: Mikael Soinisen toiminta	195
— Valtionhoitajan asiaan puuttuminen	196
— Luottamussäännös — vähemmistöhallitus	198
— Näkemyksiä valtionhoitajan menettelystä	198
— Erichin 1906 VJ 32,1 §:ää koskeva tulkinta	201
— Wreden ja Ståhlbergin näkemyksiä	202
b) H. J. Vennolan I hallitus	204
— Hallitusvaihdoksen tausta	204
— Luottamussäännös — vähemmistöhallitus	206
— Parlamentarismin 'oikea' tulkinta	207
2. Käytännön vakiintuminen: K. J. Ståhlberg	208
— Ståhlbergin sovittaleva rooli	209
— Luottamussäännös — toimitusministeristö	211
— Ståhlbergin henkilökohtainen vaikutus hallitusratkaisuiissa	213
— Cajanderin II ministeristön muodostaminen	215

— Presidentin vallankäyttö — parlamentarismi	217
— Presidentin vallankäytön pouvoir neutre -aspekti	219
3. »Parlamentarismien pula»: L. Kr. Relander	222
— Ståhlbergin luomat traditiot	223
— Relander — »edustava symboli»	224
— Relander — pouvoir neutre	227
— Oppositio/hallitusvastuu -vuorotteluperiaate	227
— Vähemmistöparlamentarismi	228
— Relanderin kielteinen suhtautuminen virkamieshallitukseen	230
— Relanderin vaikutus ministeristöjen henkilököönpanoon	231
4. Presidiaalinen suuntaus: P. E. Svinhufvud	234
— Svinhufvudin käsitys presidentin harkintavallasta HM 36 §:n perusteella	234
— Sunilan II ministeristö	235
— Kivimäen hallitus	236
— Sosialidemokraattien syrjäyttäminen	237
— Käsityksiä v:n 1936 hallitusratkaisusta	239
— Kaarlo Kairan tulkintakannanottoja	240
— Svinhufvudin muuttunut käsitys presidentin asemasta	241
— Seuraamukset Svinhufvudin henkilökohtaisesta vallankäytöstä	243
— Presidentin vaikutus ministeristöjen henkilököönpanoon	243
5. Paluu »normaaliparlamentarismiin»: Kyösti Kallio	244
— Sosialidemokraattien hyväksyminen hallituspuolueeksi	245
— Parlamentarismien monistinen linja	246
6. Suurkoalitioden aika (1939—1946)	246
a) Hallitusratkaisujen erityispiirteitä	247
b) Kallion presidenttikauden loppupuoli	249
c) Rytin presidenttikausi	250
d) Mannerheimin presidenttikausi	252
7. Presidentti — pouvoir neutre: J. K. Paasikivi	255
— Paasikiven käsityksiä presidentin asemasta	256
— Paasikiven I presidenttikauden ministeristöt	257
— Sosialidemokraattien ja maalaisliiton hallitusyhteistyö	258
— Pääministerin valinta	261
— Muut ministerivalinnat	262
— Ulkoministeri	263
8. Toinen presidiaalinen kausi: U. K. Kekkonen	265
a) Kekkonen käsityksiä presidentin asemasta	266
— Presidentti — puolueiden ulko- ja yläpuolella oleva voima	266
— Näkökohtia erityisesti HM 36 §:stä	268
b) Ulkopoliittiset tekijät ja hallituskysymys	269
— Fagerholmin III ministeristö	270

— Hallitusneuvottelut vuodenvaihteessa 1958/59	271
— Sosialidemokraattien syrjäyttäminen: motiivit ja seuraamukset	274
c) Keskustan ja vasemmiston hallitusyhteistyö Kekkonen tavoitteena	277
— KESK:n painostaminen kesällä 1972	278
— Presidentti hallitusneuvottelujen johtajana v:n 1972 alussa	280
d) Pyrkimyksiä kaikkien puolueiden hallitukseen	283
— Eräitä esimerkkitapauksia	283
— Yhteishallitus — ulkopoliittikka	284
— Yhteishallitus — valtiosääntö	285
e) Kekkonen suhtautuminen virkamieshallitukseen	287
— Auran II ministeristö	291
f) Kekkonen vaikutus ministeristöjen henkilökokoonpanoon	292
9. Näkökohtia presidentin asemasta: tiivistelmä	294

V luku

PARLAMENTARISMIN DOKTRIINIKRITEERIT

1. Eduskunnan luottamuksen varmistaminen	302
— Eri vaihtoehdot	302
— Ulkomaiset esikuvat	304
— Välikysymys hallituksen ohjelmasta v. 1922	305
— Ministeristön esittäytymisen eduskunnalle v. 1926	306
— Presidentin käsitys esittäytymisvelvollisuudesta	307
— 1928 VJ 36 §:n mukainen tiedonantomenettely	308
2. Luottamuksen oletusteoria — valtiokäytäntö	309
— HM 34,3 §:ssä säädetty päätöksentekomenettely	309
— Ns. presidentinkierros ja hallitusneuvottelut	312
— Puolueiden sisäinen päätöksenteko hallituskysymyksessä	314
— Ministeristön muodostamismenettelyn sääntelemättömyys: seuraamuksia	317
3. Enemmistöparlamentarismin vaatimus	319
— Valtiosääntöoikeudellinen doktriini	319
— Poliittinen käytäntö	320
4. Oppositio/hallitusvastuu -vuorotteluperiaate	322
5. Doktriinikriteerien toteutumattomuus	325
— Selityspäätöksiä	325
— SDP ja hallitusvastuu	326
Zusammenfassung	330
Hakemisto	342

LÄHTEET

Alla olevassa lähdeluettelossa ei ole mainittu kaikkia käytettyjä lähteitä. Milloin tiettyä lähdekirjaa tms. on käytetty vain jonkin erityiskysymyksen kohdalla tai lähde muuten ei ole ollut tutkimuksen keskeisen teeman kannalta tärkeä, on sanottua lähettä koskevat bibliografiset tiedot mainittu asianomaisessa yhteydessä alaviitteessä.

Lyhenteiden käytössä on noudatettu tavanomaisia lyhennystapoja. Teoksiin viitattaessa on käytetty joko pelkästään tekijän nimeä tai, milloin viitataan saman tekijän useihin julkaisuihin, tekijän nimeä yhdessä julkaisuvuoden kanssa. Näissä tapauksissa käytetty lyhenne on mainittu sulkeissa. Aikakauslehdissä ja vuosikirjoissa oleviin artikkeleihin viitattaessa on mainittu tekijän nimen ohella lehden tai vuosikirjan nimi (tai vast. lyhenne) sekä julkaisuvuosi.

1. Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis: Analyysistä, käyttäytymisen selittämisestä ja vähän muustakin.

Lm 1970 s. 566—590.

— » — Juridisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Lm 1972 s. 218—236.

— » — Justifiointi ja selittäminen. Lm 1974 s. 305—339.

— » — Oikeudellisen ajattelun perusteista. Vammala 1971. (Aarnio 1971).

— » — Oikeustiede ja »oikeustiede». Oikeus 2/1973 s. 9—13.

— » — Oikeustieteen vieraantuminen. Lm 1971 s. 456—484.

— » — Sananen »lakipositivismista». Lm 1970 s. 276—288.

— » — Suomalaisen oikeusteorian kehityspiirteitä. Lm 1973 s. 339—373.

Adamovich, Ludwig: Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien 1971.

Ahla, Eino J.: Folket, riksdagen och regeringen. NAT 1928 s. 117—141.

Ahmavaara, Yrjö: Yhteiskuntatieteen kyberneettinen metodologia ja metodologisen positivismin kritiikki. 2. lisätty painos. Helsinki 1970.

- Alanen, Aatos*: Näkökohtia oikeudellisista käsitteistä. Rikosoikeudellisia kirjoituksia Brynolf Honkasalolle (Vammala 1949), s. 16—22. (Alanen 1949)
- » — Yleinen oikeustiede ja kansainvälinen yksityisoikeus. 2. uusittu painos. Porvoo 1965. (Alanen 1965)
- Alin, Oscar*: Bidrag till svenska rådets historia under medeltiden. UUA 1872 s. 1—58.
- Alkio, Santeri*: Maalaisliitto ja hallitusmuoto-kysymys. Vaasa 1918.
- Andenaes, Johs.*: Statsforfatningen i Norge. Oslo 1962.
- Andersen, Ernst*: Forfatning og saedvane. Studier over nogle af forfatningsrettens hovedspørgsmaal. København 1947.
- Andrén, Georg*: Till den moderna parlamentarismens formlära. StvT 1932 s. 1—19.
- Andrén, Nils*: Government & Politics in the Nordic Countries. Uppsala 1964.
- Apelt, Willibalt*: Geschichte der Weimarer Verfassung. München 1964.
- Arrhén, Erik*: Den tyska parlamentarismens utveckling under kejsardöm och riksdemokratisk republik. Uppsala 1929.
- Backman, Eero*: Mietteitä analyttisen oikeusteorian johdosta. Oikeustiede — Jurisprudencia II/1972:1 (Vammala 1972), s. 315—360.
- Badura, Peter*: Parlamentarismus und parteienstaatliche Demokratie. Festschrift für Karl Michaelis zum 70. Geburtstag am 21. Dezember 1970. (Göttingen 1972), s. 9—25.
- Bagehot, Walter*: The English Constitution. London 1867 («The World's Classics». London 1961).
- Benemy, F. W. G.*: The Elected Monarch. The development of the Power of the Prime Minister. London 1965.
- Bergh, Edv.*: Suomen valtio-oikeudellinen kehitys 1808:n jälkeen. Helsinki 1889.
- Beyme, Klaus v.*: Das politische System Italiens. Stuttgart 1970. (Beyme 1970).
- » — Die parlamentarische Regierungssysteme in Europa. 2., durchgesehene und ergänzte Auflage. München 1973. (Beyme 1973)
- Björkstén, S. R.*: Huru Finland utvecklades till en demokratisk, parlamentarisk republik. StvT 1930 s. 398—413.
- » — Statsrådet i Finland från konstitutionell synpunkt. Helsingfors 1929. (Björkstén)
- Björnberg, Arne*: Parlamentarismens utveckling i Norge efter 1905. Uppsala 1939.
- Blomstedt, Yrjö*: K. J. Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta. Keuruu 1969.
- Blücher, Wipert v.*: Suomen kohtalonaikoja. Muistelmia vuosilta 1935—44. Porvoo 1950.
- Bonsdorff, Göran*: Tuomiojas ministär. FiT 1953 s. 161—165.
- Borg, Olavi*: Suomen puolueet ja puolueohjelmat 1880—1964. Porvoo 1965.
- Brusewitz, Axel*: Den tyska riksförfattningens typologiska byggnad. StvT 1928 s. 197—233.
- Carlsson, A. B.*: Den svenska centralförvaltningen 1521—1809. Stockholm 1913.
- Castberg, Frede*: Norges Statsforfatning I. Oslo 1964.
- Corwin, Edward S.*: The President. Office and Powers 1787—1957. History and Analysis of Practice and Opinion. 4th ed. New York 1957.
- Dahl, Ottar*: Historiantutkimuksen metodiopin peruspiirteitä. Suom. Kyösti Jaakonksaari. Tapiola 1971.

- Dumbauld, Edward*: The Constitution of the United States. Oklahoma 1965.
- Enckell, Carl*: Poliittiset muistelmani I. Suom. Heikki Impola. Porvoo 1956.
- Erich, Rafael*: Ajattelumaton lainsäädäntökokeilu ja sen vaikutukset. US 15. 4. 1919/87 s. 5—6.
- » — Das Staatsrecht des Grossfürstentums Finnland. Tübingen 1912. (Erich 1912)
- » — Die Verfassungsentwicklung in Finnland bis Ende 1931. JÖR 20/1932 s. 320—337.
- » — Finlands parlamentarism — ett tjugoförminne. ST 1937 s. 252—258.
- » — Finlands Riksföreståndarens ställning och befogenheter. JFT 1923 s. 21—38.
- » — Finsk parlamentarism. — Missriktad lagstiftning. NS 1917 s. 352—363.
- » — Hallituksen vastuunalaisuus nykyaikaisissa valtioissa. Lm 1909 s. 1—17, 62—78.
- » — Muutamia piirteitä hallituksen asemasta nykyajan valtioissa. Lm 1908 s. 205—223.
- » — Några drag ur Finlands politiska liv under de senaste åren. ST 1923 s. 226—242.
- » — Parlamentarism och riksdagsupplösning i Finland. ST 1924 s. 93—100.
- » — Parlamentarismi. Vtk III s. 68—81.
- » — Partistyre och författningsrätt. NAT 1937 s. 77—80.
- » — Regeringsmakt och parlamentarism. StvT 1930 s. 495—503.
- » — Suomen valtio-oikeus I—II. Helsinki 1924 ja Porvoo 1925. (Erich I—II)
- » — Valtioelämän murroskaudelta. Helsinki 1917. (Erich 1917)
- » — Y. W. Puhakka: Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Lm 1924 s. 52—64.
- Eriksson, Lars D.*: Värderingar, fakta och juridik. JFT 1969 s. 414—430.
- Evers, Jan*: Argumentationsanalys för jurister. Gleerups förlag 1970.
- Federley, Martti*: Laintulkinnasta deskriptiivisena tulkintaoppina. Lm 1965 s. 296—302.
- Fenno, Richard F.*: The President's Cabinet. New York 1958.
- Fieandt, Rainer v.*: Omaa tietään kulki vain. Helsinki 1970.
- Finer, Herman*: The Presidency. Crisis and Regeneration. An Essay in Possibilities. Chicago 1960.
- de Gaulle, Charles*: Toivon vuodet 1958—63. Suom. Osmo Mäkeläinen. Porvoo 1971.
- Giacometti, Z. — Fleiner, F.*: Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1965.
- Glum, Friedrich*: Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Grossbritannien und Frankreich. 2. neuarbeitete und erweiterte Auflage. Nordlingen 1965. (Glum 1965 a)
- » — Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Bund und Länder — Parlament und Regierung. Bonn 1965. (Glum 1965 b)
- » — Staatsoberhaupt und Regierungschef. ZfP 1959 s. 293—309.
- Hakalehto, Ilkka* (toim.): J. K. Paasikivi Suomen politiikassa. Helsinki 1970.
- Hakalehto, Ilkka*: Väinö Tanner. Taipumattoman tie. Helsinki 1973. (Hakalehto 1973)
- » — Väinö Tanner. Omalla linjalla. Helsinki 1974. (Hakalehto 1974)

- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait sekä eräitä niihin liittyviä lakeja, asetuksia ja säännöstöjä. Porvoo 1939.
- Hakovirta, Harto*: Suomen parlamentarismen kriisi: oireita — analyysiongelmia — taustatekijöitä. Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945—1973 (Toim. Hakovirta, Harto & Koskiahio, Tapio, Helsinki 1973), s. 87—148.
- Hammar skjöld, Åke*: Om den franska republikens president. StvT 3/1914 s. 173—207.
- Haniel, Erich*: Regierungsbildung und Regierungskrisen in der Verfassungsentwicklung der französischen Vierten Republik. Tübingen 1961.
- Hausen, Horst*: Das Präsidialkabinett. Eine staatsrechtliche Betrachtung der Kabinette von Brüning bis Hitler. Erlangen 1933.
- Hayakawa, S. I.*: Ajattelun ja toiminnan kieli. Suom. Jorma Toivanen. Helsinki 1968.
- Heikkilä, Toivo*: Paasikivi peräsimestä. Pääministerin sihteerin muistelmat 1944—1948. Keuruu 1968.
- Heinrichs, Erik*: Mannerheim Suomen kohtaloissa I—II. Keuruu 1959. (Heinrichs I—II)
- Herlitz, Nils*: Grunddragen av det svenska statsskickets historia. Stockholm 1936 (Herlitz 1936)
- » — Nordisk offentlig rätt I—III. Stockholm 1958. (Herlitz I—III)
- Hermanson, Robert*: Anteckningar öfver Finlands statsförfattningsrätt I—IV. Helsingfors 1894, 1898, 1892, 1893. (Hermanson I—IV)
- » — Anteckningar i Finlands grundlagar. Helsingfors 1890. (Grundlagar)
- » — Den senaste riksdagsupplösningen och grundlag. JFT 1924 s. 55—71.
- » — Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus. Porvoo 1927. (Hermanson 1927)
- » — Lausuntoja ja mietintöjä. Helsinki 1933. (Hermanson 1933)
- » — Näkökohtia valtiosääntökysymyksestä. Helsinki 1918. (Hermanson 1918)
- » — Suomen valtiosääntö. Porvoo 1923. (Hermanson 1923)
- » — Svensk konungamakt, parlamentariskt styrelsesätt och folkviljan. Helsingfors 1915. (Hermanson 1915)
- » — Vuoden 1917 valtiopäivät. Porvoo 1917. (Hermanson 1917)
- » — Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin liitettynä perustuslait ja niihin liittyviä lakeja. 4., uudistettu painos. Toim. Kaarlo Kaira, Porvoo 1965. (Hermanson—Kaira)
- Hermens, Ferdinand A.*: Verfassungslehre. Frankfurt am Main 1964.
- Herrfardt, Heinrich*: Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung. Öra 5/1927 s. 1—61.
- Herzberg, Lars*: Ymmärtävä »metodi». Sos 1971 s. 162—170.
- Hesse, Konrad*: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Karlsruhe 1973.
- Hessler, Carl Arvid*: Parlamentarismens begrepp. Studier tillägnade Fredrik Lagerroth (Lund 1950), s. 172—182.
- Hidén, Mikael*: Eduskunnan oikeusasiamies. Vammala 1970.

- Hildebrand, Emil*: Svenska statsförfattningens historiska utveckling från äldsta tid till våra dagar. Stockholm 1896.
- Hilpinen, Risto*: Praktinen päättely ja oikeuskysymyksen ratkaiseminen. Lm 1972 s. 208—217.
- Hinderling, Hans Georg*: Rechtsnorm und Verstehen. Die metodischen Folgen einer allgemeinen Hermeneutik für die Prinzipien der Verfassungsauslegung. Bern 1971.
- Hirvikallio, Paavo*: Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950. Porvoo 1968.
- Hjelt, Edv.*: Vaiherikkailta vuosilta I—II. Helsinki 1920.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils*: Vår nya författning. Stockholm 1974.
- Holsti, Kalevi J.*: Suomen ulkopoliittikka suuntaansa etsimässä vuosina 1918—1922. Helsinki 1963.
- Huttunen, E.*: Mietteitä nykyisestä tilanteesta. Helsinki 1920.
- Huuska, Väinö*: Etujärjestöt ja hallituspolitiikka. Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945—1973 (Toim. Hakovirta, Harto & Koskiahho, Tapio, Helsinki 1973), s. 165—190.
- Israel, Joachim*: Onko ei-normatiivinen yhteiskuntatiede mahdollista? Sos 1971 s. 150—161.
- Jansson, Jan-Magnus*: Poliitiikan tutkimus Suomessa. Pol 1959 s. 1—6.
- » — Poliitiikan teoria. Helsinki 1971. (Jansson 1971)
- » — Valtio-oppi valinkauhassa. Pol 1961 s. 29—35.
- Jennings, W. Ivor*: Babinet Government. Cambridge 1947.
- Jussila, Osmo*: Suomen perustuslait venäläisten ja suomalaisten tulkintojen mukaan 1808—1863. Helsinki 1969.
- Jutikkala, Eino*: Kuka hajotti eduskunnan ja miksi 1929. HA 1968 s. 129—144.
- Juva, Einar*: P. E. Svinhufvud I—II. Porvoo 1957/1961. (Juva I—II)
- » — Rudolf Walden. Porvoo 1957. (Juva 1957)
- Jyränki, Antero*: Kriittinen katsaus perustuslakiemme syntyvaiheisiin. Harvojen tasavalta (Toim. Heikki Karapuu, Helsinki 1970), s. 11—24. (Jyränki 1970 a)
- » — Ministerimyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa. JFT 1963 s. 30—53.
- » — Monarkkinen aines Ranskan ja Suomen valtiosäännössä. Lm 1967 s. 823—838.
- » — Perustuslaki ja yhteiskunnan muutos. Helsinki 1973. (Jyränki 1973)
- » — Sotavoiman ylin päällikkyys. Vammala 1967. (Jyränki 1967)
- » — Teesejä juridiikasta ja juristeista. JFT 1969 s. 880—892.
- » — Valtio-oppi ja oikeustiede. Pol 1970 s. 117—123.
- » — Valtiosäännön säätäjien tarkoitukset ja noudatettu käytäntö. Sos 1968 s. 20—28.
- » — Yhdysvaltain ja Suomen presidentin aseman vertailua. Pol 1962 s. 208—244.
- Jägerskiöld, Stig*: Mannerheim 1918. Helsinki 1967.
- Jääskeläinen, Mauno*: Itsenäisyyden ajan eduskunta 1919—1938. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VII. Helsinki 1973.
- Kaira, Kaarlo*: Paavo Kastari: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Lm 1941 s. 450—464.

- Kaira, Kaarlo*: Presidentin valta ja parlamentarismi. US 29.10.1936/293 s. 10.
 — » — Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto. Lm 1941 s. 367—386.
- » — Valtio-oikeuden suhde valtio-oppiin ja politiikkaan. Festskrift för professorn, jur. utr. dr. Otto Hjalmar Granfelt (Helsingfors 1934), s. 340—353. (Kaira 1934)
- Kaltefleiter, Werner*: Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie. Opladen 1970.
- Kastari, Paavo*: Eduskunnan hajotus Suomen oikeuden mukaan. Vammala 1940. (Kastari 1940)
- » — Näkökohtia tasavallan presidentin mahtiaseman muodostumisesta. Lm 1967 s. 953—973.
- » — Tasavallan presidentin asema. Porvoo 1961. (Kastari 1961)
- » — Tasavallan presidentin asemaa koskevia näkökohtia. Lm 1960 s. 675—709.
- » — Tasavallan presidentti Suomen poliittisessa järjestelmässä: uusia näkökohtia ja kehityssuuntia. Pol 1969 s. 157—168.
- » — Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet. Porvoo 1969. (Kastari 1969)
- » — Valtiosääntö ja yhteiskunta. Suomalainen Lakimiesyhdistys 75 vuotta (Helsinki 1973), s. 189—205. (Kastari 1973)
- » — Valtiosääntöjen normatiivisuudesta ja hierarkkisesta ylemmänasteisuudesta. Lm 1966 s. 761—781.
- » — Valtiosääntöoikeuden ja sen tutkimuksen erikoisluonteesta. Lm 1956 s. 770—790.
- Kehlenbeck, Paul*: Der Staatspräsident. Die Gestaltung des Präsidentenamtes in den Verfassungen seit 1945. Hamburg 1955.
- Kekkonen, Urho*: Näkökohtia eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäisistä suhteista. HS 14.11.1961/308 s. 16—17. (Kekkonen 1961)
- » — Puheita ja kirjoituksia I—II. Toim. Tuomas Vilks. Helsinki 1967. (Kekkonen I—II)
- » — Vallankäyttö ja vastuu. HS 24.10.1967/269 s. 5. (Kekkonen 1967)
- Kelsen, Hans*: Puhdas oikeusoppi. Suom. Olli Nikkola. Porvoo 1968.
- Kimminich, Otto*: Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 25 (Berlin 1967), s. 2—90.
- Kivimäki, T. M.*: Suomalaisen politiikan muistelmät. Porvoo 1965.
- Kivivuori, Antti*: Politische Rechtswissenschaft. Helsinki 1971. (Kivivuori 1971)
- » — Suomen vahingonkorvauslainsäädännön kehitys I. Rikoslainsäädäntö 1809—1875. Joensuu 1969. (Kivivuori 1969)
- Klami, Hannu Tapani*: Johdatus oikeustieteelliseen analyysiin. Turun Kauppakorkeakoulun julkaisuja A I—3: 1973. Turku 1973. (moniste)
- Klinghoffer, Hans*: Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen. Stuttgart 1928.
- Laakso, Seppo*: Hallitusten muodostaminen 1966 ja 1970. Nuorisovaalit — protestivaalit (Toim. Pertti Pesonen, Tampere 1972), s. 396—417. (Laakso 1972)
- » — Systeemimalli oikeudellisen ratkaisun ja tulkintatoiminnan kuvaajana. Lm 1973 s. 661—691.

- Lagerroth, Fredrik*: Frihetstidens författning. Stockholm 1915.
- Langhoff, Aug.*: Sju år såsom Finlands representant inför tronen. Minnen och anteckningar åren 1906—1913. IV. Helsingfors 1923.
- Laski, Harold J.*: Parliamentary government in England. London 1938.
- Leskinen, Väinö*: Asevelisocialismista kansanrintamaan. Helsinki 1967.
- Lindblom, Olavi*: Punaista vai valkoista. Helsinki 1969.
- Lindman, Sven*: Begreppet parlamentarism. HiT 1954 s. 126—133.
- » — De homogena partiregeringarna i Finland 1926—1928. I (Det socialdemokratiska regeringsexperimentet 1926—1927) och II (Den första agrarregeringen 1927—1928). Åbo 1940—1941. (Lindman 1940—1941)
- » — Eduskunnan aseman muuttuminen. Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI. Helsinki 1968. (Lindman 1968)
- » — Några synpunkter på vår parlamentarism. Granskaren 1935 s. 72—75.
- » — Parlamentarism och presidentmakt i Finland. NoT 1937 s. 603—612.
- » — Parlamentarismen i Finland. NoK 1963 s. 773—775.
- » — Parlamentarismen i Finland. K-A. Fagerholm — Mies ja työkenttä (Helsingfors 1961), s. 93—99. (Lindman 1961)
- » — Parlamentarismens införande i Finlands statsförfattning. Uppsala 1935. (Lindman 1935)
- » — »Pouvoir neutre«. Festskrift till Georg Andrén (Uppsala 1960), s. 261—273. (Lindman 1960)
- » — Presidentens ställning i teori och praxis. FiT 1956 s. 5—10.
- » — Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926 med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem. Åbo 1937. (Lindman 1937)
- Linkomies, Edwin*: Vaikea aika. Suomen pääministerinä sotavuosina 1943—44. Helsinki 1970.
- Loewenberg, Gerhard*: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1969.
- Loewenstein, Karl*: Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien. Band I. Parlament/Regierung/Parteien. Berlin—Heidelberg 1967. (Loewenstein 1967)
- » — Verfassungslehre. Tübingen 1959. (Loewenstein 1959)
- Loikkanen, Jouko*: Hallitse ja hajoa. Karjalaisen I hallituksen muodostaminen, toiminta, hajoaminen. Pääministerin sihteerin päiväkirjaa. Rauma 1973.
- Mackintosh, John P.*: The British Cabinet. London 1962.
- Makkonen, Kaarle*: Toimivalta. Oikeusteoreettinen erittely. Lm 1964 s. 778—784.
- » — Zur Problematik der juristischen Entscheidung. Eine strukturanalytische Studie. Turku 1965. (Makkonen)
- Mangoldt, Hermann & Klein, Friedrich*: Das Bonner Grundgesetz. Band II. Berlin 1966.
- Mannerheim, G.*: Muistelmat I—II. Helsinki 1951—52.
- Mannerkorpi, Matti*: Tarton rauhasta Porkkalan palauttamiseen. J. K. Paasikivi (Toim. Matti Mannerkorpi, Hämeenlinna 1970), s. 89—143.
- Marshall, Geoffrey & Moodie, Graeme C.*: Some problems of the Constitution. 4th ed. London 1968.

- Merikoski, Veli*: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Pol 1967 s. 1—15.
- » — Mikä on poliittinen presidentinhallitus? HS 17.12.1958/340 s. 15.
- » — Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Porvoo 1969. (Merikoski 1969)
- » — Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin I. 5. p. Porvoo 1974. (Merikoski 1974)
- » — Suurkoalitio hallitusjärjestelmänä. Valvoja 1967 s. 6—14.
- » — Tasavallan presidentin asema suomalaisessa parlamentarismissa. Suomalainen Tiedeakatemia, esitelmät ja pöytäkirjat 1966 (Helsinki 1966), s. 129—146. (Merikoski 1966)
- » — Valtiosääntöisiä vinosuuntauksia I. Lm 1964 s. 800—806.
- Molin, Björn & Månsson, Lennart & Strömberg, Lars*: Offentlig förvaltning. Stockholm 1969.
- Niukkanen, Juho*: Talvisodan puolustusministeri kertoo. Porvoo 1951.
- Nordenstreng, S.*: L. Mechelin. Hans statsmannagärning och politiska personlighet. II. Helsingfors 1937.
- Nousiainen, Jaakko*: Hallitus. Ytk I s. 131—135.
- » — Näkökohtia 1950-luvun parlamentarismista Suomessa. Historica I (Jyväskylä 1962), s. 453—471. (Nousiainen 1962)
- » — Parlamentarismi. Ytk I s. 455—463.
- » — Suomen poliittinen järjestelmä. 3. p. Porvoo 1967. (Nousiainen 1967)
- Oittinen, R. H.*: K.-A. Fagerholm och hans verksamhet. K.-A. Fagerholm — Mies ja työkenttä (Helsingfors 1961), s. 7—53.
- Paasikivi, J. K.*: Eräitä ilmiöitä valtiollisessa elämässämme. Esitelmä 7.3.1925. Paasikiven linja II, Puheita ja esitelmiä vuosilta 1923—1942 (Porvoo 1962), s. 27—48.
- Paasivirta, Juhani*: Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliittikan hoito itsenäistymisestä talvisotaan. Porvoo 1968. (Paasivirta 1968)
- » — Suomen itsenäisyyskysymys 1917. I—II. Porvoo 1947. (Paasivirta I—II)
- » — Suomi vuonna 1918. Porvoo 1957. (Paasivirta 1957)
- Pesonen, Pertti*: Behavioraalinen ja vertaileva politiikan tutkimus. Pol 1972 s. 238—249.
- Petrén, Gustaf*: Fredrik Sterzel, Om riksdagsupplösning och nyvalsförordnande. StvT 1963 s. 542—559.
- Poetzsch, Fritz*: Die Reichsregierung. JöR 1925 s. 162—194.
- Polvinen, Tuomo*: Venäjän vallankumous ja Suomi. I. Helmikuu 1917 — toukokuu 1918. Porvoo 1967.
- Puhakka, Y. W.*: Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa. Helsinki 1923. (Puhakka)
- » — Suomen presidentin oikeudellinen asema. Lm 1923 s. 1—29.
- Punttila, L. A.*: Kolkuttajan osa. Puheita 1948—64. Keuruu 1965.
- Purhonen, Eino*: Parlamentaarinen valtioneuvoston tarkastus Suomen valtiontalouden valvontajärjestelmässä. Vammala 1955.
- Rauhala, K. W.*: Keisarillinen Suomen Senaatti 1809—1909. I—II. Helsinki 1921. (Senaatti I—II)
- » — Kysymys maamme hallituksen vastuunalaisuudesta 1860—80 luvuilla. HA 1906 s. 147—169.

- » — Suomen keskushallinnon järjestämisestä vuosina 1808—1817. I—II. Helsinki 1910. (Keskushallinto I—II)
- Redslob, Robert*: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tübingen 1918.
- Rein, Th.*: Leo Mechelinin elämä. Helsinki 1915.
- Relander, L. K.*: Presidentin päiväkirja. I—II. Julk. Eino Jutikkala. Helsinki 1967 ja 1968. (Relander I—II)
- Reuterskiöld, C. A.*: Finlands regeringsform. FiT 1919 s. 273—284.
- Rexius, Gunnar*: Studier i Frankrikes författningsproblem. Uppsala 1917.
- Riepula, Esko*: Eduskunnan, etujärjestöjen ja presidentin suhteista. Tammivaalit (Keuruu 1971), s. 57—59. (Riepula 1971)
- » — Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala 1973. (Riepula 1973)
- » — Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja sen turvaamasta valtasuhdejärjestelmästä. Pol 1970 s. 124—155.
- » — Oikeudellisen tutkimuksen näköaloja. Oikeus 2/1973 s. 3—8.
- » — Tasavallan presidentin asema ja vaalitapa. Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimuksia 2/1972. (Riepula 1972)
- Ross, Alf*: Dansk Statsforfatningsret I. København 1966. (Ross I)
- » — Om Ret og Retfaerlighed. 1966. (Ross)
- Routamo, Eero*: Sääntötutkimus oikeustieteen osana. Lm 1967 s. 429—441.
- Räikkönen, Erkki*: Svinhufvud ja itsenäisyssenaatti. Helsinki 1935.
- Saraviita, Ilkka*: Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen. Vammala 1971.
- Schauman, Georg*: Valtiomuototaistelu Suomessa 1918. Porvoo 1924.
- Scheuner, Ulrich*: Entwicklungslinien des parlamentarischen Regierungssystems in der Gegenwart. Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag (Frankfurt am Main 1969), s. 385—404.
- Schmitt, Carl*: Der Hüter der Verfassung. Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart (Bd. 1). Tübingen 1931. (Schmitt 1931)
- » — Verfassungslehre. Zweite unveränderte Auflage. Berlin 1954. (Schmitt 1954)
- Schumann, Klaus*: Das Regierungssystem der Schweiz. Köln 1971.
- Schybergson, E.*: Politiska bekymmer, Regeringsfrågan. FiT 1919 s. 245—251.
- Seitkari, O.*: Edustuslaitoksen uudistus 1906. Suomen kansanedustuslaitoksen historia V (Helsinki 1958), s. 7—162.
- Setälä, E. N.*: Puolueparlamentarismi vaiko kansanparlamentarismi. US 31/8, 1/9, 2/9 1927.
- Sipponen, Kauko*: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965. (Sipponen)
- » — Valtiovallan kolmijako I—III. Pol 1961 s. 129—145, 174—203 ja 1962 s. 34—68.
- Skog, Emil*: Sosialisti ja patriootti muistelee. Porvoo 1971. (Skog 1971)
- » — Veljet vastakkain. Porvoo 1974. (Skog 1974)
- Skyttä, Kyösti*: Presidentin muotokuva. II. Helsinki 1970. (Skyttä 1970)
- » — Risto Rytin kujanjuoksu 1939—1945. 3. p. Helsinki 1971. (Skyttä 1971)
- Soikkanen, Hannu*: Sosialismin tulo Suomeen. Porvoo 1961.

- Stavenow, Ludvig*: Det adertonde århundradets parlamentarism i Sverige. UUA 1923 s. 1—32.
- » — Om riksrådsvälden under frihetstiden. Uppsala 1890. (Stavenow)
- Sternberger, Dolf*: Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland. PV 1960 s. 22—37.
- » — Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle. PV 1964 s. 6—19.
- Stjenschantz, Göran*: Välikysymysoikeuden käyttö Suomessa vuoteen 1917. VYV 1944 s. 152—174.
- Strömholm, Stig*: Lagtolkning: huvudproblem och funktioner. Gävle 1972.
- Ståhlberg, K. J.*: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927. (Ståhlberg 1927)
- » — Puheita 1919—1925. Helsinki 1925. (Ståhlberg 1925)
- » — Suomen hallitusmuodon valmistelusta. Lm 1952 s. 451—460.
- Suomi, Juhani*: A. K. Cajanderin »punamultahallituksen» syntyvaiheet. HA 1971 s. 111—127.
- Suontausta, Tauno*: Presidentens ställning inom Finlands statsförfattning. Tfr 1950 s. 63—72.
- » — Presidentin asema. Suomalainen Suomi 1961 s. 397—401. (Suontausta 1961)
- » — Tasavallan presidentin asema. Suomen tasavallan presidentit (Porvoo 1965), s. 5—10. (Suontausta 1965).
- Svento, Reinhold*: Ystäväni Juho Kusti Paasikivi. Porvoo 1960.
- Tanner, Väinö*: Itsenäisen Suomen arkea. Valikoima puheita. Helsinki 1956. (Tanner 1956)
- Tanner, Väinö*: Kahden maailmansodan välissä. Muistelmia 20- ja 30-luvuilta. Helsinki 1966. (Tanner 1966)
- » — Kuinka se oikein tapahtui. Vuosi 1918 esivaiheineen ja jälkiselvittelyineen. 3. p. Helsinki 1957. (Tanner 1957)
- » — Olin ulkoministerinä talvisodan aikana. Helsinki 1950. (Tanner 1950)
- » — Suomen tie rauhaan 1943—44. Helsinki 1952. (Tanner 1952)
- Tarkiainen, Tuttu*: Hallituslakko presidentin poliittisen vastuunalaisuuden muotona. Suomalainen Suomi 1939 s. 387—397.
- » — Suurpuolueiden yhteistoiminta Itävallassa. Suomalainen Suomi 1960 s. 97—102, 153—159.
- » — Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä. Jyväskylä 1938. (Tarkiainen)
- Teljo, Jussi*: Suomen valtioelämän murros 1905—1908. Porvoo 1949. (Teljo)
- » — Valtionpäämiehen asema Suomessa. Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356.
- Tiainen, Hannes*: Kun puolue räjähti. Helsinki 1968.
- Torvinen, Taimi*: J. R. Danielson-Kalmari Suomen autonomian puolustajana. Porvoo 1965.
- Tuominen, Uuno*: Autonomian ajan yksikamarinen eduskunta 1907—1916. Suomen kansanedustuslaitoksen historia V (Helsinki 1958), s. 163—411. (Tuominen)
- » — Senaatin jäsenet valtiopäivillä 1863—1917. Hist. Ark. 57 s. 361—425.
- Törne, P. O. v.*: Parlamentarismen i Europa. Förgången tid — nutid — framtidsproblem. Helsingfors 1936.

- Uotila, Jaakko*: Normitieto ja reaalitieto. Lm 1967 s. 839—847.
- Wade, E. C. S. & Phillips, G. Godfrey*: Constitutional law. 8th ed. London 1970.
- Wahlbäck, Krister*: Mannerheimista Kekkoseen. Porvoo 1968.
- Vesanen, Tauno*: Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. Porvoo 1965.
- Vilkkonen, Eero*: Hallintolainkäytön alasta. Tutkimus hallintolainkäytön suhteesta yleiseen lainkäyttöön, ulosottomenettelyyn ja hallintomenettelyyn. Vammala 1973.
- Virkkunen, Paavo*: Itsenäisen Suomen alkuvuosikymmeniltä. Helsinki 1954. (Virkkunen)
- » — Parlamentarismin pula nykyaikana. Valvoja-Aika 1927 s. 287—313.
- Virolainen, Johannes*: Pääministerinä Suomessa. Helsinki 1969.
- Wittmayer, Leo*: Demokratie und Parlamentarismus. Breslau 1928.
- Voionmaa, Väinö*: Kuriiripostia 1941—1946. Helsinki 1971. (Voionmaa)
- » — Parlamentarismin mahdollisuudet ja muodot Suomessa. SA 1920 s. 3—7.
- Wrede, R. A.*: Itsenäisyyskysymys ja Suomen eduskunta. Helsinki 1917. (Wrede 1917)
- » — Parlamentaarin järjestelmä erityisesti Suomeen katsoen. Valvoja 1918 s. 287—306.
- » — På sluttande planet. FiT 1920 s. 24—39.
- » — Statsrådets sammansättning. Hbl 11. 4. 1919/100 s. 4.
- » — Vuoden 1917 jälkimmäiset valtiopäivät ja Suomen itsenäisyys. Helsinki 1918. (Wrede 1918)
- Ziebur, Gilbert*: Die V. Republik. Frankreichs neues Regierungssystem. Opladen 1960.
- Zürn, Peter*: Die republikanische Monarchie. Zur Struktur der Verfassung der V Republik in Frankreich. München 1965.

2. Julkaisemattomat tutkimukset

- Heiskanen, Ilkka*: Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä. 1973 (käsikirjoitus valtioneuvoston historia -teosta varten). (Heiskanen)
- Jyränki, Antero*: Tasavallan presidentin asema Suomessa. Esitelmä ulkoasiainministeristön kansainvälisten asiain valmennuskurssilla 25. 11. 1970. (koneella kirjoitettu, 13 s.) — Kansliapäällikkö Kauko Sipposen tasavallan presidentin kansliasta SL:n käytettäväksi luovuttama kappale. (Jyränki 1970 b)
- Laakso, Seppo — Sänkiaho, Risto*: Ministeristöjen muodostaminen ja eroaminen. 1973 (käsikirjoitus valtioneuvoston historia -teosta varten). (Laakso—Sänkiaho)

3. Komiteanmietinnöt, valtiopäiväasiakirjat, säädöskokoelmat ja muut virallisjulkaisut

Hildebrand, Emil (utg. av): Sveriges regeringsformer 1634—1809 samt konungaförsäkringar 1611—1800. Stockholm 1891.

Komiteanmietinnöt (KM):

1887: 9 — Förslag till Regeringsform för Storfurstendömet Finland och till Ståndprivilegier, i öfverensstämmelse med gällande grundlags- och privilegiistadganden uppgjorda af en för ändamålet tillsatt Komité. Helsingfors 1887. (Kom. bet. 1887: 9)

1906: 12 — Eduskunnanuudistamiskomitealta. Sis. mm.: Ehdotus Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtiopäiväjärjestykseksi.

1906: 13 — Eduskunnanuudistamiskomitealta. Ehdotus laiksi Suomen suuriruhtinaanmaan kansaneduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenien virkatoimien laillisuutta.

1917: 6 — Perustuslakikomitean mietintö n:o 2. Ehdotus laiksi Suomen eduskunnan oikeudesta tarkastaa hallituksenjäsenien virkatoimien lainmukaisuutta. (PrkM 2)

1917: 7 — Perustuslakikomitean mietintö n:o 3. Ehdotus laiksi heinäkuun 20 päivänä 1906 annetun Valtiopäiväjärjestyksen 32, 46 ja 51 §:n muuttamisesta toisin kuuluviksi. (PrkM 3)

1917: 8 — Perustuslakikomitean mietintö n:o 7. Ehdotus Suomen Hallitusmuodoksi. (PrkM 7)

1973: 30 — Oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomitean mietintö. Helsinki 1973.

1974: 27 — Valtiosääntökomitean välimietintö 1974. Helsinki 1974.

Mayer-Tasch, Peter: Die Verfassungen Europas. Stuttgart 1966.

Mechelin, L. — *Hjelt, Fr.* (utg. av): Storfurstendömet Finlands grundlagar jemte bihang. Helsingfors 1877.

Puolueiden säännöt:

Kansallinen Kokoomuspuolue (r.p.) 1971.

Keskustapuolue (r.p.) 1968.

Liberaalinen Kansanpuolue (r.p.) 1970.

Ruotsalainen Kansanpuolue (r.p.) 1968.

Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (r.p.) 1960.

Suomen Kommunistinen Puolue (r.p.) 1957.

Suomen Kristillinen Liitto (r.p.) 1966.

Suomen Maaseudun Puolue (r.p.) 1970.

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (r.p.) 1960 ja 1969.

Sammling av stadganden, som angå Kejsarliga Senatens sammansättning och ärendenas behandling i Senaten. Helsingfors 1884.

Statens offentliga utredningar (SOU):

1963: 16 — Författningsutredningen: VI. Sveriges statsskick. Lagförlag. Stockholm 1963.

1963: 17 — Författningsutredningen: IV. Sveriges statsskick. Motiv — förslag till regeringsformen. Stockholm 1963.

1967: 26 — Partiell författningsreform. Betänkande av grundlagsberedningen. Stockholm 1967.

1970: 16 — Riksdagsgrupperna — Regeringsbildningen (av Hans G. Andersson/Henrik Hermerén). Stockholm 1970.

1972: 15 — Ny regeringsform — Ny riksdagsordning. Stockholm 1972.

Suomen Asetuskokoelma (Ask) 1907—1974.

Valtiopäiväasiakirjat:

Säätyeduskunnan asiakirjat 1863—1906:

- Ridderskaps och Adels protokoll (RoA)
- pappissäädyn pöytäkirjat (pappiss.)
- borgareståndets protokoll (porv.s.)
- talonpoikaissäädyn pöytäkirjat (talons.p.s.)
- asiakirjat (A.)

Yksikamarisen eduskunnan asiakirjat 1907—1974:

- eduskunnan pöytäkirjat (ptk)
- asiakirjat (A.)
- liitteet

4. Asiakirja-aineisto

Valtionarkisto (VA):

- Santeri Alkion muistiinpanot 1917—1919.
- Perustuslakikomitean asiapaperit 1917.
- K. J. Ståhlbergin muistiinpanot perustuslakikomitean toiminnasta 1917.
- Senaatin täysistuntojen pöytäkirjat 1907.
- Senaatin talousosaston pöytäkirjat 1917.
- Valtioneuvoston pöytäkirjat 1918, 1922, 1924, 1925, 1927, 1930, 1932 (VNptk).

Eduskunnan arkisto (EA):

- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pöytäkirjat 1917—1919.

Tampereen yliopiston kirjasto:

- Suomen Sosialidemokratisen puolueen viidennen edustajakokouksen (VIII:n työväenyhdistyksien edustajakokouksen) pöytäkirja. Kokous pidetty Oulussa 20—27 p:nä elokuuta 1906. Tampere 1906.
- Suomen Sosialidemokratisen puolueen yhdeksännen puoluekokouksen pöytäkirja. Kokous pidetty Helsingissä kesäkuun 15—18 p:nä 1917. Turku 1918.
- Pöytäkirjaselostus sosialidemokraattisen puolueen kymmenennestä (ylimääräisestä) puoluekokouksesta, joka pidettiin Helsingissä marraskuun 25—27 p:nä 1917. Turku 1925.
- Pöytäkirja Suomen sos.dem.puolueen ylimääräisestä puoluekokouksesta. Helsingissä 27—29 p:nä jouluk. 1918. Kotka 1920.
- Suomen Sosialidemokraattisen puolueen kahdennentoista puoluekokouksen pöytäkirja. Kokous pidetty Helsingissä, joulukuun 8—16 p:nä 1919. Tampere 1920.

- Pöytäkirja tehty Suomen Sosialidemokraattisen puolueen XIII:ssa puoluekokouksessa Helsingissä 31/3—4/4 1922. Liitteenä kokouksessa esitetyt kertomukset ja alustukset. Helsinki 1922.
- Pöytäkirja tehty Suomen Sosialidemokraattisen puolueen XIV:ssa puoluekokouksessa Helsingissä 1/2—6/2 1926. Helsinki 1926.

Tasavallan presidentin kanslia:

- Muistiinpanot Tasavallan Presidentin epävirallisista keskusteluista viiden puolueen neuvottelijoiden kanssa 11. 1. 1972 ja 18. 1. 1972. (Kansliapäällikkö Antero Jyrängin laatimat keskustelupöytäkirjat) — Annettu presidentti Urho Kekkosen suostumuksella SL:n käytettäväksi. (Muistiinpanot TP:n keskusteluista 11. 1. 1972 ja 18. 1. 1972)

5. Sanomalehdistö

Aamulehti (AL) 1971—72.

Demokraatti 1919.

Helsingin Sanomat (HS) 1919, 1948, 1950, 1953—54, 1957—59, 1961—62, 1966, 1968, 1970, 1972.

Hufvudstadsbladet (Hbl) 1919, 1922.

Ilkka 1919.

Kansan Työ 1919.

Maakansa 1919.

Suomen Sosialidemokraatti (SS) 1919, 1925, 1931, 1972.

Suomenmaa 1972.

Turun Sanomat (TS) 1919.

Uusi Suomi (US) 1919, 1927, 1936, 1971—72.

Åbo Underrättelser (ÅU) 1922.

6. Haastattelu

Dos. *Antero Jyränki* 17. 10. 1974. ja 31. 10. 1974 (tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkö 1970—73).

LYHENTEITÄ

A	=	asetus
Amm.	=	ammattiministeri
AsK	=	Asetuskokoelma
DL	=	Defensor Legis
EA	=	Eduskunnan Arkisto
ed.	=	edustaja
EDP	=	Edistyspuolue
ETyöjärj	=	Eduskunnan työjärjestys 19. 12. 1927
EVaaliL	=	L kansanedustajain vaaleista 13. 6. 1969/391
FiT	=	Finsk tidskrift för vitterhet, vetenskap, konst och politik
HA	=	Historiallinen Aikakauskirja
HE	=	hallituksen esitys
Hist. Ark.	=	Historiallinen Arkisto
HiT	=	Historisk Tidskrift
1634 HM	=	V:n 1634 hallitusmuoto
1719 HM	=	V:n 1719 hallitusmuoto
1720 HM	=	V:n 1720 hallitusmuoto
1772 HM	=	V:n 1772 hallitusmuoto
HM	=	Suomen hallitusmuoto 17. 7. 1919/94
HtF	=	Historisk tidskrift för Finland
IKL	=	Isänmaallinen Kansanliike
JFT	=	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JöR	=	Jahrbuch des öffentlichen Rechts für Gegenwart
KESK	=	Keskustapuolue (r.p.)
KHO	=	Korkein hallinto-oikeus
KKO	=	Korkein oikeus
KM	=	komiteanmietintö
KOK	=	Kansallinen Kokoomuspuolue (r.p.)
KP	=	Kansanpuolue
KTP	=	Kristillinen Työväenpuolue
L	=	laki
LKP	=	Liberaalinen Kansanpuolue (r.p.)
Lm	=	Lakimies
MinisteriöL	=	L valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta 30. 3. 1922/78
ML	=	Maalaisliitto
NAT	=	Nordisk Administrativ Tidskrift
NoK	=	Nordisk Kontakt

NoT	= Nordisk Tidskrift
NS	= Det Nya Sverige
OS	= ohjesääntö
Pol	= Poliitiikka
Prk	= perustuslakikomitea
PrkM	= perustuslakikomitean mietintö
prv	= perustuslakivaliokunta
prvm	= perustuslakivaliokunnan mietintö
ptk	= pöytäkirja
PuolueL	= Puoluelaki 10. 1. 1969/10.
PV	= Politische Vierteljahresschrift
RKP	= Ruotsalainen Kansanpuolue (r.p.)
SA	= Sosialistinen Aikakauslehti
SAK	= Suomen Ammattiyhdistysten Keskusliitto
SDP	= Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (r.p.)
1809 SenOS	= Senaatin ohjesääntö 18. 8. 1809
1892 SenOS	= Senaatin ohjesääntö 13. 9. 1892/30
SKDL	= Suomen Kansan Demokraattinen Liitto (r.p.)
SKL	= Suomen Kristillinen Liitto (r.p.)
SKYP	= Suomen Kansan Yhtenäisyyden Puolue (r.p.)
SMP	= Suomen Maaseudun Puolue (r.p.)
Sos	= Sosiologia
SOU	= Statens offentliga utredningar
suurv	= suuri valiokunta
suurvm	= suuren valiokunnan mietintö
StvT	= Statsvetenskaplig tidskrift för politik — statistik — ekonomi
ST	= Svensk Juristtidning
SVT	= Suomen virallinen tilasto
TfR	= Tidskrift för Rettsvitenskap
TPSL	= Työväen ja Pienviljelijäin Sosialidemokraattinen Liitto
uav	= ulkoasiainvaliokunta
UUA	= Uppsala Universitets Årskrift
VA	= Valtionarkisto
1869 VJ	= Valtiopäiväjärjestys 15. 4. 1869
1906 VJ	= Valtiopäiväjärjestys 20. 7. 1906
VJ	= Valtiopäiväjärjestys 13. 1. 1928/7
VN	= valtioneuvosto
VNOS	= Valtioneuvoston ohjesääntö 17. 12. 1943/995
vp	= valtiopäivät
Vtk	= Valtiotieteiden käsikirja
VYV	= Valtiotieteellisen Yhdistyksen Vuosikirja
ylim. vp	= ylimääräiset valtiopäivät
Ytk	= Yhteiskuntatieteiden käsikirja
YVK	= Yhdistys- ja Vakuuskirja v:lta 1789
ÖrA	= Öffentlich-rechtliche Abhandlungen
ZfP	= Zeitschrift für Politik

I l u k u

ESIKYSYMYKSIÄ

1. ERILAISISTA HALLITUSTYYPEISTÄ JA ERITYISESTI PARLAMENTAARISESTA HALLITUSTAVASTA

”Verfassungsfragen sind ursprünglich nicht Rechts-, sondern Machtfragen. Die wirkliche Verfassung eines Landes existiert nur in den reellen tatsächlichen Machtverhältnissen, die in einem Lande bestehen; geschriebene Verfassungen sind nur dann von Wert und Dauer, wenn sie der genaue Ausdruck der wirklichen in der Gesellschaft bestehenden Machtverhältnisse sind.” — *Ferdinand Lassale* 1862.

Valtion tehtävien suorittaminen edellyttää valtaa. Vallankäyttöä harjoittavien valtion elinten organisaation ja toimivaltasuhteiden perusteet on järjestetty valtiosäännöllä. Sillä on legitimoitu ja institutionalisoitu julkisen vallan käyttö: se mitkä organit valtaa valtiossa käyttävät, minkälainen on vallankäytön asiallinen laajuus, samoin myös se, miten tuota vallankäyttöä kontrolloidaan.¹

Ryhdyttäessä tarkastelemaan julkisen vallan käyttämistä esille tulevat yhteiskunnan poliittisen järjestelmän keskeisten julkisten rakenteiden, kansaneduskunnan, hallituksen (ministeristön) ja valtionpäämiehen väliset vallanjakokysymykset sekä vuorovaikutus-, vastuu- ja kontrollisuhteet. Tältä pohjalta on mahdollista tehdä erilaisia järjestelmien tyyppiluokituksia. Jos jätämme sosialistiset järjestelmät sekä myös diktaatuurit tarkastelun ulkopuolelle ja rajoitumme vain ns. läntisiin demokratioihin, voimme esittää seuraavan luokituksen: *parlamentaarinen*

¹ Vallasta ja vallankäytöstä poliittisessa järjestelmässä ks. mm. *Loewenstein* 1959 s. 3 ss.

*järjestelmä, presidenttivaltainen (amerikkalainen) järjestelmä ja eduskuntavaltainen (sveitsiläinen) järjestelmä.*²

Länsi-Euroopassa yleisesti vallitsevana oleva parlamentaarinen hallitustapa ilmenee eri maissa erilaisissa muodoissa. Parlamentarismi on yleinen valtiosääntöperiaate. Vaikka parlamentarismista onkin esitetty runsaslukuinen joukko erilaisia määritelmiä, emme voi antaa sille mitään yleispätevää merkityssisältöä. *Nousiaisen* tavoin voimme vain yleisesti luonnehtien sanoa parlamentarismien merkitsevän luottamuksellisen ja johdonmukaisen yhteistyön aikaansaamista kansaneduskunnan, ministeristön ja valtionpäämiehen kesken sellaisen vuorovaikutussuhteen avulla, että *äänestäjäkunta* määrää parlamentin kokoonpanon ja poliittiset päälinjat; *parlamentti* määrää ministeristön kokoonpanon perusteet ja sen politiikan yleisen suunnan, joskin ministeristö on kiinteämmin tai heikommin riippuvainen myös sen muodollisesti nimittävistä valtionpäämiehistä; ja *ministeristö* määrää pääasiassa valtionpäämiehen päätösten sisällön, ts. tämä käyttää valtaoikeuksiaan ministeristön ehdotusten ja neuvojen mukaisesti.³

² Mainittu kolmijako ei ole ainoa tapa tyypitellä hallitusjärjestelmiä. — *Loewenstein* 1959 s. 73 ss. esittää seuraavan jaottelun: (1) die unmittelbare Demokratie, (2) die Versammlungs-Regierung, (3) die parlamentarische Regierung, (4) die Kabinettsregierung, (5) der Präsidialismus sekä (6) die Direktorialregierung. — *Ross* I s. 373—379 pitää hallitustyyppien jaottelussa peruskriteerinä kysymystä siitä, onko hallitus kansan vaiko parlamentin valitsema («folkevalgt og parlamentvalgt»). — Vrt. myös *Valtiosääntökomitean mietintö* (KM 1974: 27) s. 24—31, jossa hallitustyyppit on jaettu vallanjakojärjestelmään, parlamentaariin järjestelmään ja eduskuntavaltaiseen järjestelmään. Tähän rinnastettavan jaottelun esittää myös *Kehlenbeck* s. 9 ss.

³ *Nousiainen* 1967 s. 291—292. — Vertailun vuoksi esitettäköön myös *Glumin* (1965 a s. 1) parlamentarismi-käsitteelle antama merkityssisältö. Hän toteaa, ettei parlamentaarinen hallitustapa merkitse pelkästään sitä, että hallitusjärjestelmään kuuluu kansaa edustava parlamentti, vaan parlamentarismi »soll darunter ein politisches und staatsrechtliches Phänomen verstanden werden, bei dem dieses Parlament von entscheidender Bedeutung für die Bildung und das Funktionieren der Regierung im Staate ist. Einfluss auf die Regierung in dem Sinne, dass diese bei ihren Entscheidungen auf das Parlament Rücksicht zu nehmen hat, genügt nicht, sondern die Männer, die regieren, müssen vom Parlament sowohl bei ihrer Einsetzung als Regierung abhängig sein und auch nach ihrer Einsetzung von diesem, von dem sie auch bei der Ausübung ihrer Regierungsfunktionen abhängig sind, wobei es Gradunterschiede dieser Abhängigkeit geben kann, aberufen werden können.» (kurs. alkup.) — Vrt. myös *Hessler* s. 172—182; *Lindman*, *HiT* 1954 s. 126—133; *von Beyme* 1973 s. 29 ss.

Luonnehdinta on ylimalkainen ja jättää likipitäen kaikilta osiltaan liikkumavaraa. Käsillä olevan tutkimuksen kannalta ei kuitenkaan ole tarpeen ryhtyä luonnostelemaan mitään tarkoin eksplikoitua parlamentarismin määritelmää. Sen sijaan näyttää tarpeelliselta hahmottaa yleiskuva eri hallitusjärjestelmistä silmällä pitäen erityisesti kysymystä ministerien valintamekanismeista.

Seuraavassa tehdään ensinnä selkoa parlamentarismista sen kotimaassa Englannissa ja sen jälkeen selostetaan sanotun periaatteen sovellutuksia Euroopan mantereella. Lopuksi esitetään lyhyt katsaus Yhdysvaltain presidenttijärjestelmään ja Sveitsin eduskuntavaltaiseen järjestelmään.

a) KLASSINEN PARLAMENTARISMI

Englannissa muotoutunut parlamentaarinen hallitustapa on pitkän, useita vuosisatoja kestäneen kehityksen tulos. Siirtyminen perustuslaillisesta hallitustavasta parlamentarismiin alkoi 1600-luvulla. Vuosina 1832 ja 1868 toimeenpantujen vaalireformien ansiosta järjestelmä sai vakiintuneet ja nykypäiviin saakka jatkuneet muotonsa. Parlamentaarinen hallitustapa kehittyi vähitellen ilman minkään valtiosääntöteorian suoranaista vaikutusta — osittain pelkkien sattumienkin johdosta.⁴ Hallitustapaa ei ole säännelty kirjoitetussa valtiosäännössä. Niin kuin Englannin valtiosääntö yleensä myös parlamentaarinen hallitustapa perustuu käytäntöön, tapaan ja sovinnaisääntöihin (constitutional convention).⁵

Dogmaattisesti ajatellen brittiläinen hallitusjärjestelmä on yhä edelleen vallanjako-opin mukainen perustuslaillinen monarkia. Ministerit ovat vain kuninkaan neuvonantajia ja palvelijoita ("His/Her Majesty ser-

⁴ Parlamentaarisen hallitustavan historiallisesta taustasta ja kehityksestä Englannissa ks. *Glum* 1965 a s. 10—24; *Loewenstein* 1967 s. 15—25, 374—380; *Mackintosh* s. 33 ss.

⁵ Englannin valtiosäännön luonteesta tarkemmin ks. *Jennings* s. 5—12; *Loewenstein* 1967 s. 43—61, 74—83; *Marshall/Moodie* s. 25—40; *Wade/Phillips* s. 1—22, 79—96. — *Marshall/Moodie* s. 26: »By the conventions of the Constitution we mean certain rules of constitutional behaviour which are considered to be binding by and upon those who operate the Constitution, but which are not enforced by the law courts (although the courts may recognise their existence), nor by the presiding officers in the House of Parliament.»

vant"): monarkki on vapaasti valiten ottanut heidät palvelukseensa ja voi heidät harkintansa mukaan myös erottaa. Kirjoitettu valtiosääntö ei tunne sellaista valtio-orgaania kuin kabinetti (Cabinet). Pääministeristä (Prime Minister) säädännäisessä laissa on vain joitakin detaljisäännöksiä, jotka nekään eivät koske pääministerin asemaa hallitusorganisaatiossa.⁶ Tältä pohjalta katsottuna kabinetti todellakin on vain se sama neuvonantajakunta, joka muotoutui jo 1600-luvulla (Privy Council).

Mutta Englannissa valtiosäännön muodollinen puoli ("dignified part") on kokonaan toisenlainen kuin millaisena valtiosääntö todellisuudessa ilmenee ja toimii ("efficient part").⁷ Niinkin keskeiset instituutit kuin pääministeri ja kabinetti perustuvat vain valtiokäytäntöön ja ovat sen pohjalta syntyneiden konventioiden tuotteita.

Vaikka päätösvalta hallitusasioissa muodollisesti kuuluukin monarkille, valtaa tosiasiassa käyttää parlamentille vastuunalainen kabinetti.⁸ Hallitusvalta ja lakiasäättävä valta eivät ole toisistaan erillään niin kuin säädännäiseltä perustaltaan konstitutionaalinen valtiosääntö näyttäisi edellyttävän. Päinvastoin hallitusjärjestelmän olennaisena piirteenä on hallitusvallan ja lakiasäättävän vallan täydellinen yhteensulautuminen: samat voimat ovat määrääviä sekä hallituksen että parlamentin toiminnassa.⁹ Tämän integraation saa aikaan parlamentin enemmistöpuolue: kabinetti asetetaan sen johtomiesten keskuudesta.¹⁰ Pääminis-

⁶ Ks. Loewenstein 1967 s. 381, 406—408; Wade/Phillips s. 193 ss.

⁷ Mainitut kaksi käsitettä on konstruoinut brittiläisen parlamentarismien ensimmäisenä teoreetikkona kuuluisaksi tullut Walter Bagehot (s. 4, 10).

⁸ Loewenstein 1967 s. 483 kirjoittaa: »Die Eigenart des politischen Prozesses besteht nun darin, dass die Krone zwar ein wesentlicher und nicht hinwegzudenkender Bestandteil der Regierung und Regierungsführung ist, dass dies aber allseitig, und gerade auch vom jeweiligen Träger der Krone — dem Souverän —, als eine verfassungsrechtliche Fiktion anerkannt ist.» (kurs. SL).

Laski s. 396: »The King must act upon the advice of his ministers; that is the central theme in the metaphysics of our Monarchical system.» — Ks. myös Mars-hall/Moodie s. 41 ss.; Wade/Phillips s. 16—37, 170 ss.

⁹ Bagehot s. 9: »The efficient secret of the English Constitution may be described as a close union, the nearly complete fusion, of the executive and legislative powers (...) connecting link is the Cabinet.»

¹⁰ Ks. Laski s. 221 ss. — Hermens, s. 255—257 korostaa järjestelmälle ominaisena kolmea tekijää, joista hän käyttää nimitystä Homogenität, Verantwortung und Solidarität.

teri samoin kuin muutkin ministerit ovat — niin konventio edellyttää — kaikki parlamentin jäseniä ja kuuluvat sen enemmistöpuolueeseen.¹¹

Kabinetin ja parlamentin välisessä suhteessa on dominoiva kabinetti: paitsi että se de facto käyttää hallitusvaltaa, se myös johtaa parlamentin lainsäädäntötoimintaa. Tiukka äänestyskuri parlamentissa ja kabinetin käytettävissä oleva oikeus parlamentin hajoitukseen ovat tämän johtoaseman tehosteina. Kabinetin valta-asema on niin selvä, että järjestelmää luonnehdittaessa on toisinaan puhuttu jopa kabinettidiktatuurista ("dictatorship of Cabinet").¹² Hallituksen sisällä valta on keskittynyt pääministerille. Tätä ilmentää mm. pääministerin oikeus valita muut ministerit. Kabinetin käyttäessä monarkin valtaoikeuksia (Royal Prerogative) on valtionpäämiehen asema lähinnä edustavan figuurin rooli. Tästä näkökulmasta monarkki kuuluu siihen osaan valtiösääntöä, josta edellä käytettiin nimitystä "dignified part", pääministerin ollessa "efficient part of the constitution".¹³

Ministerit ovat parlamentille vastuunalaisia. Parlamentin oppositio-
puolue on keskittynyt kabinetin toiminnan seurantaan ja valvontaan. Koska kabinetilla säännönmukaisesti on takanaan parlamentin enemmistö, ei oppositio voi estää hallitusta toteuttamasta aikomuksiaan. Kontrolli muodostuu pikemminkin siitä, että kabinetti toimii parlamenttivaaleissa realisoituvan vallanvaihdon uhan alaisena. Jos oppositiopuolue saavuttaa vaaleissa enemmistön, se saa samalla mahdollisuuden kabinetin muodostamiseen ja hallitusvallan käyttämiseen.¹⁴

Kabinetin poliittinen kohtalo ei siis ole riippuvainen monarkista mutta ei myöskään — poikkeustilanteet pois lukien — parlamentista, vaan parlamentin valitsijakunnasta. Tällä tavoin muodostuu portaittai-

¹¹ Tätä sääntöä on noudatettu jo 1700-luvulta lähtien. Ks. *Loewenstein* 1967 s. 15. — On syytä huomata, että Englannissa kabinetti (Cabinet) ja ministeristö/hallitus (Government) eivät ole identtisiä käsitteitä. Kabinetti on eräänlainen hallituksen sisärengas ministeristön käsittäessä myös kabinettiin kuulumattomia ministereitä. Esim. MacMillanin hallitus (1963) muodostui 21 kabinetin jäsenestä ja 22 kabinettiin kuulumattomasta ministeristä. — Ks. *Loewenstein* 1967 s. 402—408.

¹² *Glum* 1965 a s. 93—94; *Hermens* s. 279—283.

¹³ Ks. *Bagehot* s. 10. — Tosiasiallisia valtasuhteita hyvin kuvaavana seikkana voidaan mainita, että pääministeristä käytetään toisinaan ilmaisua »elected Monarch». Näin mm. *Benemy* (1965). — Ks. myös *Jennings* s. 139 ss.; *Mackintosh* s. 381 ss.

¹⁴ Ks. *Mackintosh* s. 478 ss.

nen poliittinen tahdonmuodostus: valitsijakunta määrää parlamentti-enemmistön ja tämä puolestaan ministeristön. Myös vastuusuhteet ja poliittinen kontrolli noudattavat samaa linjaa. Järjestelmän toiminnan kannalta keskeiset tekijät ovat toisaalta hajoitusinstituutti ja toisaalta kaksipuoluejärjestelmä. Nämä yhdessä enemmistövaalitavan kanssa muodostavat Englannin parlamentaarisen järjestelmän perusrakenteen.¹⁵

Normaalioloissa ministeristön muodostaminen on varsin mutkaton toimenpide: ministeristön muodostaa vaaleissa enemmistöaseman saavuttanut puolue. Monarkin valta nimittää hallitus on pelkästään muodollinen: konvention mukaan pääministeriksi tulee voittaneen puolueen johtaja, joka puolestaan valitsee muut ministerit. Oppositio on saattanut jo valtaanpääsyä odotellessaan muodostaa eräänlaisen varjohallituksen (Shadow Cabinet) ja on niin ollen valmis ottamaan hallitusvastuun.¹⁶

Edellä sanotusta näyttäisi johtuvan, ettei monarkilla ole hallitusvaihdoksissa eikä muutenkaan mitään reaalista funktiota: ministeristön muodostaminen tapahtuu automaattisesti puoluesuhteiden perusteella ja hallitsijan prerogatiiveja kaytteelele tosiasiassa kabinetti. Kuva ei aina ole näin selväpiirteinen. Saattaa syntyä tilanteita, joissa valtionpäämiehen henkilökohtainen asioiden kulkuun puuttuminen tulee kysymykseen.

Kun hallitusjärjestelmä toimii normaalilla tavalla, monarkin ei tarvitse käyttää valtaoikeuksiaan. Hallitsijan prerogatiivit eivät silti — näin englantilainen teoria asian näkee — ole lakanneet olemasta: ne ovat vain latentteja. Valtuuksien käyttäminen aktualisoituu, milloin järjestelmän toimintaan ilmestyy kitkatekijöitä. Kun kabinetin tavanomaiseen syntyprosessiin tulee "aukkoja", valtionpäämiehen tehtävänä on niiden täyttäminen. Kun monarkki tällaisessa tilanteessa ryhtyy henkilökohtaiseen vallankäyttöön, sanotaan hänen tarttuvan ns. *reserve power* -valtaansa (Reservegewalt).¹⁷

Reserve power -vallan käyttäminen voi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti ja silloinkin vallankäytöllä on konventioista johtuvat rajoitukset.¹⁸ Vallankäyttö on mahdollista lähinnä vain silloin, kun ei

¹⁵ Ks. *Hermens* s. 255 ss.; *Jennings* s. 20 ss.

¹⁶ Ks. *Mackintosh* s. 447—451.

¹⁷ Ks. *Hermens* s. 262; *Kaltefleiter* s. 30—33.

¹⁸ Po. konventioista ks. *Loewenstein* 1967 s. 58—61.

saada aikaan homogeenia enemmistöhallitusta. Muulloinhan pätee sääntö, että valtionpäämiehen on alistuttava enemmistöhallituksen tahtoon.¹⁹ Vallan käyttämisen tarkoituksena saa tällöinkin olla vain pyrkimys edistää enemmistöhallituksen aikaan saamista. Englantilainen teoria korostaa, että monarkin persoonallinen vallankäyttö on vain ultima ratio. Reserve power -instituuttiin kuuluu myös pyrkimys, ettei vallankäyttöön olisi ryhdyttävä.²⁰

Kun mikään puolue ei ole saavuttanut vaaleissa parlamenttienemmistöä, reserve power tulee esille toisaalta parlamentin hajoitusoikeuden ja toisaalta pääministerin nimitysoikeuden käyttämisessä. Valtionpäämiehellä on tällaisessa tilanteessa harkintavaltaa. Mutta harkinta ei ole vapaata vaan konventioiden säännöstelemää. Sääntönä on, että pääministeriksi on nimitettävä suurimman puolueen johtaja. Suurimman parlamenttiryhmän johtajalle on annettava kabinettin kokoaminen myös silloin, kun tämän puolueen lisäksi muu tai muut puolueet ovat halukkaita osallistumaan enemmistöhallitukseen. Lisäksi kummassakin tapauksessa — samoin kuin silloin, kun hallitus menettää enemmistöasemansa parlamentissa — hallitsijan on taattava pääministerille oikeus parlamentin hajoitukseen.²¹

Mainitut rajoitukset johtuvat konventiosta, jonka mukaan valtionpäämiehen velvollisuutena on huolehtia siitä, että saadaan aikaan enemmistöhallitus.²² Tehokas keino tämän aikaan saamiseksi on juuri parlamentin hajoitusvallan käyttäminen, ja tätä keinoa todella myös käytetään. Vähemmistöhallitukset samoin kuin koalitiollahitukset ovat olleet Englannissa harvinaisia ja esiintyessään yleensä lyhytaikaisia.²³

¹⁹ Tähän liittyvät myös seuraavat sovinnassäännöt: (1) valtionpäämies ei voi kieltäytyä hyväksymästä vallassa olevan pääministerin pyyntöä parlamentin hajoittamiseen; (2) valtionpäämies ei voi toimestaan vapauttaa hallitusta, jolla on parlamentin enemmistön luottamus; sekä (3) valtionpäämies ei voi hajoittaa parlamenttia vastoin vallassa olevan enemmistöhallituksen kantaa. — Ks. tarkemmin *Kaltefleiter* s. 52.

²⁰ Ks. *Kaltefleiter* s. 48—49; *Loewenstein* 1967 s. 522—524.

²¹ Ks. *Jennings* s. 24—46; *Kaltefleiter* s. 53—56; *Wade/Phillips* s. 82—85.

²² *Jennings* s. 28: »The King's task is only to secure a Government not to try to form a Government which is likely to forward a policy of which he approves.»

²³ Ks. *Hermens* s. 263—269; *Mackintosh* s. 246 ss.

Aiemmin reserve power saattoi aktualisoida pääministerin valinnassa myös sen vuoksi, että parlamentin enemmistöryhmällä ei ollut tunnustettua johtajaa. Monarkin harkintavallan käyttäminen tuli esiin vielä viime vuosikymmenellä eräissä konservatiiviseen puolueeseen kuuluvien pääministerien valinnoissa (mm. Harold MacMillan ja Sir Alec Douglas-Home). Labour-puolueen kohdalla monarkilla ei ole ollut harkintamahdollisuutta, koska puolueella on aina ollut selvästi asetettu pääministeriehdokas. Nytemmin myös konservatiivinen puolue on säännellyt omat johtajavalintansa, joten monarkin reserve power on tältä osin kaventunut.²⁴

Paitsi varsinaisena vallankäyttönä reserve power ilmenee myös ja ennen kaikkea virallisen julkisivun taustalla olevana vaikutusvaltana.²⁵ Tässä mielessä valtionpäämiehen asemaa on luonnehdittu ilmaisulla "the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn".²⁶

b) PARLAMENTARISMIN OMAKSUMINEN MANNER-EUROOPASSA

Englannin hallitusjärjestelmällä on ollut huomattava vaikutus muiden Euroopan maiden valtiosääntökehitykselle, joskaan tätä järjestelmää ei sellaisenaan ole omaksuttu Euroopan mantereella. Manner-Euroopassa parlamentarismi on melko myöhäsyntyinen ilmiö: vasta 1800-luvun jälkipuoliskolta tapaamme ensimmäiset selvät parlamentarismien sovellutukset.

1800-luvun alkupuoliskon valtiosääntöideologiaa hallitsi Locken ajatusperinteeseen pohjautuva ja Montesquieun muotoilema *vallanjakoteoria*. Se teki eron hallitusvallan ja lakiasäättävän vallan välillä asentaen samalla vaatimuksen, ettei näitä vallan eri muotoja saanut antaa samojen henkilöiden käytettäväksi.²⁷

²⁴ Ks. Marshall/Moodie s. 49—57.

²⁵ Hermens s. 269: »Wenn heute die Königin einen Premierminister ernennt, dann hat sie — sofern die Möglichkeit einer Auswahl besteht — Macht; sie übt dann ein Recht aus, das ihr sowohl nach der Verfassung wie auch nach der Logik des parlamentarischen Systems zusteht. Sonst besitzt sie meistens nur Einfluss.»

²⁶ Bagehot s. 67. — Ks. myös Jennings s. 250 ss.; Kaltefleiter s. 57—66; Laski s. 388 ss.

²⁷ Montesquieun vallanjakoteoriaa ovat selostaneet ja analysoineet mm. Sipponen, Pol 1961 s. 132—137; Ross I s. 203—206; Loewenstein 1959 s. 31—39.

Montesquieu rakensi teoriansa 1700-luvun puolivälissä Englannin valtiosäännön pohjalta tavoitteena kuvata tuonaikaista brittiläistä hallitusjärjestelmää. Mutta Montesquieu ei havainnut tai ei ainakaan ottanut huomioon Englannissa jo tuolloin orastanutta parlamentarismia. Englannissa hallitusvalta ja lainsäädäntövalta eivät olleet — niin kuin edellä esitetystä voimme panna merkkeille — toisistaan jyrkästi erotettuja. Montesquieun oppi rakentui valtiosäännön sen osan pohjalle, josta edellä on käytetty nimitystä "dignified part". Se ei perustunut valtiosääntötodellisuuteen.

Montesquieun mekanistisesta vallanjako-opista tuli johtava periaate 1800-luvun alkupuoliskon manner-Euroopan valtiosäännöissä.²⁸ Jo aikaisemmin se oli saanut ilmauksensa Amerikan Yhdysvaltojen perustuslaissa (1787). Sanotuille järjestelmille oli ominaista jyrkkä dualismi hallitusvallan ja lakiasäättävän vallan välillä. Hallitusvaltaa käytti monarkki apunaan neuvonantajakunta, ministerit. Hallitusvallan käyttämisessä monarkki itse oli *pouvoir actif*. Ministerit valtionpäämies nimitti vapaasti oman harkintansa perusteella. Kun valtionpäämies ei ollut toimistaan vastuunalainen ("the king can do not wrong"), saatettiin ministerit vastuunalaisiksi hallituksen toiminnasta. Paitsi dualistisuus oli järjestelmille ominaista — rajoitetusta vaalioikeudesta johtuen — voimakkaasti aristokraattinen leima. Kun valtionpäämiehen rinnalle osaksi hallitusorganisaatiota tuli myös ministeristö, merkitsi tämä joka tapauksessa etääntymistä aiemmasta absolutismista. Tässä mielessä konstitutionalismia on pidetty eräänlaisena esiparlamentarismin kautena.²⁹

Konstitutionalismien kaudella ministerivastuu oli luonteeltaan *oikeudellista* vastuuta. Juuri ministerisyyteinstituutti nähtiin perustuslaillisen valtion olennaisena tunnusmerkkinä. Ministerien oikeudellisen vastuujärjestelmän toteuttaminen oli ollut jo Ranskan suuresta vallankumouksesta lähtien konstitutionalismien teoreetikkojen tärkein vaatimus. 1800-luvulla säädettiinkin lähes kaikissa Euroopan maissa vastuunalaisuuslaki.³⁰

²⁸ Voidaan mainita esim. seuraavat valtiosäännöt: Ranska 1791 ja 1819, Ruotsi 1809, Hollanti 1812, Norja 1814, Belgia 1833 sekä Tanska 1849. — Ks. *Kal-tefleiter* s. 67—68.

²⁹ *Glum*, *ZfP* 1959 s. 294—297. Ks. myös *Scheuner* s. 391—396.

³⁰ Ks. *von Beyme* 1973 s. 397 ss.

Niin kauan kuin valtiosääntöideologia oli sidoksissa jyrkkään vallanjako-oppiin, oli ministerien vastuunalaisuus vain väline hallitusvallan pitämiseksi valtiosäännön edellyttämien rajojen puitteissa. Oikeudellisen ministerivastuun järjestelmä ei merkinnyt rajoitusta valtionpäämiehen harkintavallalle ministerien valinnassa.

Vallanjakoteorian kannatus alkoi 1800-luvun puolivälissä — mm. kansansuvereniteettiopin ansiosta — vähin erin murentua. Samalla ministerivastuunalaisuus sai toisen funktionaalisen ulottuvuuden. Oikeudellisen vastuun rinnalle tuotiin vaatimus ministerien poliittisen vastuun toteuttamisesta kansaneduskunnalle, mikä puolestaan edellytti ministerien nimittämistä yhteisymmärryksessä parlamentin enemmistön kanssa. Keinoksi poliittisen vastuunalaisuuden toteuttamiselle kehitettiin mm. välikysymysinstituutti.³¹

Rinnan yllä mainitun kehityksen kanssa tapahtui nykyaikaisen puoluelaitoksen muotoutuminen³² — syntyi myös sosialistinen puolue — ja kansaa edustavan lainsäädäntöelimen demokratisointi: äänioikeutettujen alaa laajennettiin päätyen lopulta — kuluvan vuosisadan alussa — yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen. Tämä kehityskulku oli välttämätön edellytys parlamentaarisen hallitustavan voitolle pääsyyn. Vasta kansanedustuslaitoksen demokratisointi teki mahdolliseksi hallitusvallan demokratisoinnin.³³

Ensimmäiseen maailmansotaan mennessä olivat useimmat Euroopan maat käyneet läpi yllä mainitun prosessin: usein vuosikymmeniä kestänyt taistelu perustuslaillisen ja parlamentaarisen hallitustavan välillä päättyi jälkimmäisen hyväksi. Parlamentarismiin voimaan saattaminen tapahtui useissa valtioissa ilman valtiosäännön muodollista muuttamista: poliittisen vallan painopiste liukui tosiasiaassa hallitsijalta parlamentille. Näin kävi mm. pohjoismaissa. — Siirtyminen absolutismista konstitutionalismiin kautta parlamentarismiin oli yhteydessä ensin porvariston nousuun yhdeksi yhteiskunnalliseksi valtakelijäksi ja sitten 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa sosialistisen työväenliikkeen aseman voimistumiseen.

³¹ von Beyme 1973 s. 425: »Die Interpellationsrecht war die Krone aller parlamentarischen Waffen im Kampf um die Parlamentarisierung.»

³² Aatteellisista virtauksista 1800-luvun Euroopassa ks. mm. Hermens s. 291 ss.

³³ Ks. Schmitt 1954 s. 303—319; von Beyme 1973 s. 426 ss.

Ranska oli ensimmäinen valtio, jossa kirjoitettuun valtiosääntöön sisällytettiin nimenomainen säännös hallituksen jäsenten poliittisesta vastuunalaisuudesta kansaneduskunnalle. Tämä tapahtui v. 1875. Eräitä parlamentarismia ennakoivia piirteitä oli havaittavissa jo Ranskan aiemmissakin valtiosäännöissä aina suuresta vallankumouksesta lähtien, mutta vasta v:n 1875 valtiosäännössä tehtiin selvä ero oikeudellisen ja poliittisen vastuunalaisuuden välillä.³⁴

Ranskan valtiosääntö toimi perusmallina, kun ensimmäisen maailmansodan jälkeen parlamentarismien periaate sisällytettiin nimenomaisena sääntönä useiden — sekä vanhojen että uusien — valtioiden valtiosääntöasiakirjoihin. Ministerien poliittista vastuuta tarkoittava säännös sisällytettiin — erilaisin modifikaatioin — mm. Suomen (1919), Saksan (1919), Eestin (1920), Itävallan (1920), Tshekkoslovakian (1920), Latvian (1922) ja Liettuan (1922) valtiosääntöihin. Sanottu säännös kirjoitettiin yleensä ns. joustavan oikeusnormin muotoon.³⁵

Useimmissa valtioissa omaksuttiin periaate, että valtionpäämiehellä oli määräämisvaltaa ministeristön muodostamisessa.³⁶ Vallankäytön muodot ja sen laajuus vaihtelivat: toisissa valtionpäämiehen harkintavalta oli melko laaja (esim. Tshekkoslovakia), toisissa taas rajoitetumpi (esim. Liettua). Itävallassa omaksuttiin tästä peruslinjasta olennaisesti poikkeava valtiosääntömalli: ministerit valitsi kansaneduskunta.

Parlamentarismi on manner-Euroopan valtioissa saanut kovin erilaisia piirteitä. Missään se ei kuitenkaan ole saavuttanut esikuvana yleensä pidetyn Englannin kabinettiparlamentarismien toimintamuotoja. Vallitsevana on ollut monipuoluejärjestelmä.³⁷ Valtionpäämiehen asema on muotoutunut toisenlaiseksi kuin mitä se on Englannissa. Ennen toista maailmansotaa brittiläistä perusmallia kuitenkin pidettiin yleisesti ta-

³⁴ Ks. von Beyme 1973 s. 197 ss.

³⁵ Ks. tarkemmin Klinghoffer erit. s. 1—32; von Törne s. 114—133.

³⁶ Klinghoffer s. 16 näkee valtionpäämiehen määräämisvallassa »eine staatsrechtliche Reminiszenz an die Zeiten und an die Ideologie der Beamtenregierung».

³⁷ Kaltefleiter s. 72 tietää kertoa, että kahdeksassa Euroopan parlamentaarisessa valtiossa (Norja, Ruotsi, Tanska, Hollanti, Belgia, Ranskan IV tasavalta, Italia v:n 1945 jälkeen ja Saksan Liittotasavalta) ensimmäisen maailmansodan ja v:n 1969 välisenä aikana toimeenpannuissa 96 parlamenttivaaleissa vain 11 tapauksessa on joku puolue saavuttanut ehdottoman enemmistön. 85 tapauksessa on siis enemmistöhallituksen aikaan saaminen jo teoreettisestikin edellyttänyt koalitiota. — (Huomattakoon, että mainituissa luvuissa ei ole mukana Ranskan III ja V tasavallan vaaleja.)

voiteltavana hallitustyyppinä — miten sen luonne sitten kulloinkin käsitettiin.

Sodan jälkeen tästä ajattelutavasta on jossain määrin luovuttu. Ensisikikin parlamentarismien sääntelyssä on pyritty aiempaa yksityiskohmaisempaan normeerukseen: yleissäännökset on korvattu kasuistisemmillä normeilla (esim. Saksan Liittotasavalta 1949 ja Ruotsi 1974). Tämä on myös merkinnyt järjestelmän tietoista ohjaamista määräsuuntaan. Tässä mielessä on nähtävissä toisaalta eduskuntakeskeinen linja (esim. Ruotsi) ja toisaalta valtionpäämiehen asemaa korostava suuntaus (esim. Ranskan V tasavalta).

c) ERÄITÄ MANNERMAISEN PARLAMENTARISMIN SOVELLUTUKSIA

Manner-Euroopan parlamentarismien sovellutukset voimme karkeasti abstrahoiden jakaa kahteen pääryhmään: *eduskuntavaltaiseen (monistiseen) parlamentarismiin ja presidiaaliseen (dualistiseen) parlamentarismiin*.³⁸ Ensin mainittuun ryhmään kuuluvat mm. pohjoismaat, Hollanti, Belgia, Itävalta, Italia sekä Ranskan III ja IV tasavalta. Siihen voimme sisällyttää myös Saksan Liittotasavallan. Presidiaalisen parlamentarismien järjestelmiä taas ovat esim. Weimarin Saksa ja Ranskan V tasavalta sekä myös Suomi. Näille viimeksi mainituille on tunnusomaista ns. kaksihuippuinen hallitusvalta (bipolar/zweigeteilte Exekutive). — Sanotun jaottelun taustalla ei ole yksinomaan valtiosääntöjen muodollinen sisältö vaan myös järjestelmien käytännön sovellutus. Esitet-

³⁸ Kirjallisuudessa parlamentaarisia järjestelmiä on tyypitelty eri tavoin sen mukaan, mitä kriteereitä on käytetty luokitusperusteina.

Loewenstein 1959 s. 81 ss. esittää parlamentaarisen hallitustavan alalajeina seuraavat: (a) klassischer Parlamentarismus: Frankreich, (b) unechter Parlamentarismus: die zweigeteilte Exekutive, (c) kontrollierter Parlamentarismus: die Bonner Version, (d) gebändigter Parlamentarismus: die französische Fünfte Republik.

Schmitt 1954 s. 303—307, 340—353 jakaa parlamentaariset järjestelmät presidentti-, parlamentti-, pääministeri- ja kabinettivaltaisiin.

Kaltefleiter s. 26 ss. käyttää seuraavaa kolmijakoa: (a) »klassisch»-parlamentarische Regierungssystem, (b) quasi-parlamentarische Regierungssystem, (c) System bipolarer Exekutive. — Ks. myös von Beyme 1973 s. 387—395, jossa on esitetty useita erilaisiin kriteereihin perustuvia tyypittelyjä ja luokitteluja.

tyyn tyypittelyyn on suhtauduttava kuten typologiaan yleensä: se on yleistys. Molempien ryhmien sisällä vallitsee heterogeenisuutta.

Tässä ei ole mahdollisuutta ryhtyä seikkaperäisesti analysoimaan erilaisia parlamentarismien sovellutuksia.³⁹ Aiheemme kannalta on kuitenkin tarpeen luoda katsaus — vaikkakin ylimalkainen — eräisiin niin eduskuntavaltaisen kuin presidiaalisenkin parlamentarismien sovellutuksiin ja teoreettisiin lähtökohtiin.

Monistinen parlamentarismi. Kuten edellä mainittiin, Ranskan v:n 1875 valtiosääntöön sisällytettiin ministerien poliittista vastuuta osoittava säännös. Tämä oli kompromissin tulos monarkistien ja tasavaltalaisten — tuon ajan oikeiston ja vasemmiston — tavoitteiden välillä. Ranskan III tasavallan valtiosäännön teoreettiset lähtökohdat perustuvat vallanjako-opille: lakia säätävä valta ja toimeenpanovaltaa käyttävä presidentti olivat toisiinsa nähden samanarvoisia.⁴⁰ Ministeristö toimi eräänlaisena välittäjänä näiden kahden valtakeskuksen välillä: vastuuta vailla oleva presidentti käytti toimeenpanovaltaa nimittämänsä ministeristön myötävaikutuksella. Presidentille kuului mm. veto-oikeus sekä oikeus edustajakamarin hajoittamiseen. Vallanjakoa lievensi paitsi poliittista vastuuta osoittava säännös myös se, että presidentin valinnan suoritti edustajakamarin ja senaatin muodostama kokous.

Dualistisista lähtökohdistaan huolimatta Ranskan III tasavallan (1875—1940) valtiosäännön käytännön sovellutus sai selvästi *monistisen, eduskuntavaltaisen luonteen*. Ratkaisevana seikkana tässä oli tasavallan ensimmäisen presidentin, monarkistisen *MacMahonin* epäonnistunut yritys hallita konstitutionalismin periaatteiden mukaisesti ja parlamentarismista piittaamatta. Presidentin nimitettyä edustajakamarin tasavaltalaisesta enemmistöstä huolimatta monarkistisen ministeristön ja toimeenpantua tämän avulla parlamentin hajoituksen (1877) syntyi perustuslaillinen kriisi, joka päättyi parlamentin voittoon ja johti lopulta presidentin eroamiseen.⁴¹ III tasavallan valtiosääntökehitykselle tällä tapahtumalla oli ratkaiseva merkitys. *Parlamentti kohosi keskeiseksi*

³⁹ Yksityiskohtainen selvonteko parlamentarismien sovellutuksista Euroopan eri maissa sisältyy *von Beymen* laajaan (yli 1000 sivua käsittävään) teokseen: *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa* (1973).

⁴⁰ Valtiosäännön ideologisesta taustasta ja valmistelusta ks. mm. *von Beyme* 1973 s. 197—223.

⁴¹ Tapauksen yksityiskohdista ks. *von Beyme* 1973 s. 223—227; *Kaltefleiter* s. 113—114.

valtiomahdiksi samalla kun valtionpäämiehen asema olennaisesti heikkeni. Hajoitusoikeus koki eräänlaisen desuetudon: III tasavallan aikana sitä ei toistamiseen käytetty. Samoin kävi veto-instituutille.

MacMahonin jälkeen ministeristöjen muodostaminen ja niiden vallassa pysyminen oli riippuvainen ensi sijaisesti parlamentista ja sen kulloisistakin puoluesuhteista. Edustajakamarin keskeisestä asemasta johtuen hallitusjärjestelmästä ryhdyttiin käyttämään nimitystä "*gouvernement d'assemblée*" tai "*régime conventionnell*" (Regierung durch das Parlament).⁴²

Ministeristöjen muodostamisessa presidentin rooli ei jäänyt täysin muodolliseksi: monipuoluejärjestelmästä johtuen valtionpäämiehellä oli pääministerin valinnassa useasti harkintamahdollisuutta. Puoluesuhteet eivät muutenkaan tehneet mahdolliseksi sentapaista hallitus/oppositiovuorottelua, mikä oli ominaista tuon ajan englantilaiselle valtiokäytännölle. Toisinaan presidentti saattoi toimia hyvinkin aktiivisesti johtaen hallituspulan selvittämistä tarkoittavia neuvotteluja.⁴³ Mutta joka tapauksessa presidentin asema muotoutui erilaiseksi kuin Englannin monarkin: Englannissa valtionpäämiehen reserve power saattoi aktualisoitua vain poikkeuksellisesti. Yhtäläisyyttä ranskalaisen ja brittiläisen parlamentarismien välillä oli sikäli, että kummassakin maassa ministeristöjen kokoonpano määräytyi parlamentin puoluepoliittiselta perustalta. Ministeristön ja parlamentin välinen suhde sen sijaan oli erilainen: Englannissa dominoivana oli kabinetti, Ranskassa eduskunta.

Kolmannen tasavallan hallitukset olivat lyhytikäisiä: tämän tasavallan aikana oli kaikkiaan yli 100 eri ministeristöä.⁴⁴ Syitä tähän on etsitty toisaalta epästabiilista puoluelaitoksesta ja toisaalta siitä, ettei parlamentin hajoitusta käytetty.⁴⁵ Epävakaisuudesta johtuen Ranskan III tasavallasta tuli eräänlainen malliesimerkki huonosti toimivasta parlamentarismista. *Redslobille* se tarjosi aiheen jaotella parlamentarismi kahteen lajiin: aitoon ja epäaitoon.⁴⁶

⁴² Ks. *Glum*, ZfP 1959 s. 299.

⁴³ Ministeristöjen muodostamiskäytännöstä ks. *Kaltefleiter* s. 109—120.

⁴⁴ *Ibid* s. 109.

⁴⁵ Ks. mm. *Hermens* s. 320 ss.

⁴⁶ *Redslob* s. 8 ss. — Tulkoon mainituksi, että *Friedrich Glum* on eräs niistä harvoista valtiosääntöteoreetikoista, jotka ovat suhtautuneet myönteisellä tavalla Ranskan III tasavallan valtiokäytäntöön. Ks. *Glum* 1965 a erit. s. 388—395, jossa todetaan mm.: »Das französische parlamentarische Regierungssystem der dritten

Suunnilleen samanlaisena kuin III tasavallassa presidentin asema säilyi myös Ranskan IV tasavallan aikana (1945—1958). Kompromissina erisuuntaisten pyrkimysten välillä⁴⁷ tähän valtiosääntöön sisällytettiin ns. *investituurajärjestelmä*, jonka avulla tavoiteltiin mm. pääministerin aseman vahvistamista samoin kuin ministeristöjen suurempaa pysyvyyttä. Ministeristö saatiin nimittää vasta sen jälkeen, kun presidentin nimeämä pääministeri oli esittänyt ministeristönsä politiikkaa ja ohjelmaa koskevan selonteon parlamentille ja saanut luottamuslauseen. Tästä huolimatta presidentti ei menettänyt merkitystään ministeristöjen muodostamisessa. Valtionpäämiehen vaikutusmahdollisuudet lienevät olleet suunnilleen samaa luokkaa kuin III tasavallan aikana.⁴⁸

Dualistinen parlamentarismi. Valtiosääntöteoreetikkoja Ranskan III tasavallan eduskuntavaltainen parlamentarismi ei tyydyttänyt. Presidentti ei ollut saavuttanut sitä itsenäistä asemaa, jota tasavaltaa luottaessa oli — etenkin monarkistien taholla — tavoiteltu. Vuosisadan vaihteen tienoilla syntyi reformiliike, joka otti tavoitteekseen presidentin aseman kohottamisen. Liikkeen toimesta syntyi klassisesta parlamentarismista poikkeava ns. *dualistinen parlamentarismien teoria*. Opin rakentajina toimivat ennen muuta *Duguit* ja *Barthelémy*. Tuolloin muotoutunut erottelu monistiseen ja dualistiseen parlamentarismiin on yhä edelleen käytetty dikotomia parlamentaaristen järjestelmien erittelysä.⁴⁹

Republik ist vielfach kritisiert worden, insbesondere der häufige Wechsel des Kabinetts und die relativ schwache Stellung des Staatspräsidenten. Aber man wird nicht bestreiten können, dass das *Verhältnis von Parlament und Regierung in Frankreich dem Ideal des parlamentarischen Regierungssystems am nächsten gekommen ist.* (...)» (kurs. alkup.)

⁴⁷ Mainittakoon, että hylätyksi tullut ensimmäinen valtiosääntöehdotus perustui olennaisilta osiltaan ns. kansansuvereniteetiopille ja oli varsin eduskuntakeskeinen. Presidentin asema olisi ollut täysin muodollinen. Presidentin samoin kuin pääministerinkin valinta olisi kuulunut parlamentille. Pääministerin valinnassa valtionpäämiehellä ei olisi ollut edes ehdotuksenteko-oikeutta. Ks. *Haniel* s. 6—9, 23—27.

⁴⁸ Ks. *Haniel* s. 9—13, s. 27 ss.

⁴⁹ Suomalaisesta kirjallisuudesta ks. mm. *Hakovirta* s. 90; *Nousiainen*, Ytk I s. 457—458; *Tarkiainen* s. 14—18.

Jaottelu toisaalta monistiseen ja toisaalta dualistiseen parlamentarismiin on nyttemmin menettänyt merkitystään. Toisen maailmansodan jälkeen on hallitusvallan ja lakiasättävän vallan välinen suhde melkein pä järjestelmään katso-

Mainitut teoreetikot eivät rakentaneet oppiaan III tasavallan valtiokäytännön varaan. Heidän kontruktionsa ja mallinsa olivat normatiivisia: he esittivät, miten parlamentarismien — sen ”oikean” tulkinnan mukaan — *olisi pitänyt* toimia.⁵⁰ Tämä lähtökohta poikkesi brittiläisestä teoriasta: Bagehotin alulle panema parlamentarismien teoria oli analyysi Englannin hallitusjärjestelmän tosiasiallisesta toiminnasta, ei normatiivinen ohje.

Dualistisen teorian mukaan parlamentarismi ei tarkoittanut kansansuvereniteettioppiin pohjautuvaa eduskuntakeskeistä järjestelmää. Päinvastoin oikein ymmärretylle parlamentarismille oli ominaista vallanjako lakiasäättävän ja toimeenpanevan vallan välillä (*séparation des pouvoirs*). Parlamentaarin järjestelmä oli *tasapainojärjestelmä*: ministerien vastuunalaisuutta parlamentille vastasi hallituksen (valtionpäämiehen) valta hajoittaa parlamentti.⁵¹

Hajoitusvalta sai teoriassa osakseen keskeisen huomion. Eräänä syytä siihen, miksi parlamentarismi oli Ranskassa kehittynyt eduskuntavaltaiseen suuntaan, nähtiin juuri hajoitusoikeuden käyttämättömyys.⁵² Tasapainosuhteen saavuttamiseksi korostettiin, että presidentin tuli itsenäisesti käyttää hajoitusvaltaa. Ero englantilaiseen teoriaan oli tässä kohdin selvä: Englannissa hajoitusoikeus ei ollut eikä ole valtionpäämiehen ase parlamenttia vastaan. Ensiksikin hajoituksesta määrää tosiasiassa ministeristö, ja toiseksi: sitä käytetään vain keinona enemmistöhallituksen aikaansaamiseksi.

Dualistinen teoria korosti, että ministerien valinnassa presidentillä tuli olla harkintavaltaa ja tämän tuli sitä käyttää: valtionpäämiehen

matta muuttunut samaan suuntaan: vallan painopiste on siirtynyt hallitusvallan puolelle. Parlamentarismien yleisen teorian kannalta on tätä nykyä keskeinen kysymys se, miten valta on hallitusorganisaatiossa jakautunut ja kenen käsiin se on siellä keskittynyt. Ks. mm. *Badura* erit. s. 21—25; *Scheuner* erit. s. 396—404. Ks. myös *Kimminich*, passim.

Sanottu koskee parlamentarismien teoriaa yleensä. Sen sijaan hallituksen muodostamista koskevan problematiikan osalta näyttää perustellulta edelleen käyttää esillä olevaa dikotomiaa.

⁵⁰ *Glum* 1965 a s. 131: »Die französische Staatsrechtslehre (...) liegt die Anatomie mehr als die Physiologie, die Deduktion mehr als die Empire.»

⁵¹ Yksityiskohtainen selonteko dualistisen opin synnystä ja teorian sisällöstä on teoksessa *Rexius* s. 55 ss. — Ks. myös *Glum* 1965 a s. 103—131, jossa on esitely mm. Esmein, Duguit'in ja Barthélemin ajattelua.

⁵² Ks. *Kaltefleiter* s. 115.

oli itsenäisesti ratkaistava, kenelle hän antoi tehtäväksi ministeristön muodostamisen, samoin myös vaikutettava muiden ministeripaikkojen täyttämiseen.

Teorian edustajien mukaan ei dualistisen parlamentarismien voimaan saattamiseen tarvittu Ranskassa valtiosäännön muodollista muuttamista. Presidentin tuli vain toimia oikeaoppisesti ja käyttää hänelle varattuja oikeuksia: vaikuttaa ministerien valintaan, käyttää parlamentin hajotusoikeutta, ottaa näkyvästi osaa hallituspolitiikkaan sekä valvoa ministerien toimintaa.⁵³

Tämä parlamentarismien malli poikkesi olennaisesti eduskuntakeskeisestä parlamentarismista. Monistisessa ajattelussa ei hallitusvallan ja lakiasäättävän vallan välistä tasapainoa pidetä tunnusmerkillisenä: vallan painopiste on parlamentin puolella. Valtionpäämiehen oikeus nimitää ministerit on lähinnä muodollisuus. Se että valtion tehtävät on jaettu eri elimille, ei merkitse tasapainosuhdetta: parlamentti on ylin valtioelin.

Puheena oleva dualistinen parlamentarismikäsitys on eräänlainen englantilaisen parlamentarismien ja puhtaan vallanjako-opin (konstitutiionaalisen monarkian tai amerikkalaisen presidenttijärjestelmän) seka-muoto. *Rexius* onkin käyttänyt tästä suuntauksesta nimitystä "amerikaniserande reformriktningen".⁵⁴ Teoriahan edellytti valtionpäämiehen toimivan aktiivisena poliittisena tekijänä, *pouvoir actif*-voimana.⁵⁵

⁵³ *Duguit* kirjoitti (Glum 1965 a s. 127—128 mukaan) mm. seuraavasti: »Hoffen wir, dass die kommenden Staatschefs sich von diesen Prinzipien inspirieren lassen und nicht verzichten werden, eine persönliche Politik zu entwerfen. Diese würde sonst bald zerbrechen, aber nicht ohne Nachteile, vielleicht schwere Nachteile für das Land. Hoffen wir, dass sie auch begreifen werden, dass wenn sie genaueste die wirklichen Prinzipien der parlamentarischen Regierung ganz respektieren, sie einen sehr glücklichen und sehr aktiven Einfluss auf die innere und äussere Politik des Landes ausüben können und zwar auf Grund ihrer persönlichen Autorität, ihrer Erfahrung, ihrem Wissen und auch dem Prestige, das man ihrer hohen Stellung schuldet. Schliesslich möchten wir wünschen, dass sie nicht vergessen, dass sie verfassungsmässig eine beträchtliche Macht ausüben, wenn sie im Falle einer ministeriellen Krise den Politiker auswählen, der den Auftrag erhält ein neues Kabinett zu bilden und zu präsidieren.»

⁵⁴ *Rexius* esim. s. 145.

⁵⁵ Vrt. toisaalta *Lindman* 1968 mm. s. 342—343, 357, 390—391, 402—403, jossa ranskalaisen reformisuuntauksen käsitys valtionpäämiehen asemasta paljolti samaistetaan Benjamin Constantin käsitykseen valtionpäämiehen asemasta *pou-*

Dualistisen parlamentarismin sovellutuksia. Dualistisella parlamentarismin teorialla oli syvälle käyvä merkitys eräiden maiden parlamentarismin kehitykselle. Tämän teorian mukaisia piirteitä on selvästi nähtävissä mm. Weimarin Saksan sekä Ranskan V tasavallan valtiosäännössä.

Weimarin valtiosäännön (1919) teoreettiset perusteet pohjautuivat — kuten tunnettua — *Robert Redslobin* parlamentarismikäsitteille. Kuuluisaksi tulleen teoriansa ydinsisältönä Redslob esitti — myös ranskalaiselle reformisuuntaukselle ominaisen — väittämän siitä, että parlamentarismi merkitsee hallitusvallan ja lakiasäättävän vallan välistä *tasapainoa*. Valtionpäämiehen tehtävänä oli toimia hallitusjärjestelmässä tasapainoa ylläpitävänä voimana.⁵⁵ Tässä ominaisuudessa valtionpäämiehelle tuli kuulua oikeus parlamentin hajoitukseen sekä oikeus nimittää ja erottaa ministerit. Voidakseen tehokkaasti käyttää valtuuksiaan ja ollakseen siten "*die schöpferische Kraft des Mechanismus*" valtionpäämiehellä tuli olla parlamenttiin nähden itsenäinen ja riippumaton asema. Vain tällä edellytyksellä hän saattoi täyttää välittäjän tehtävänsä ja valvoa tasapainon säilymistä.⁵⁷

Tällaista tasapainojärjestelmää Redslob kutsui aidoksi (*echt*) tai todelliseksi (*wahr*) parlamentarismiksi. Sen perusmallina hän näki Englannin hallitusjärjestelmän. Tämän vastakohtana oli epäaito (*unecht*) parlamentarismi, jota edusti Ranskan III tasavalta.⁵⁸ Sille oli ominaista

voir neutrena, välittävänä ja tasoittavana tekijänä valtioelämässä. — Vrt. myös jälj. s. 300—301.

⁵⁶ *Redslob* s. 6—7: »Das Staatsoberhaupt ist in diesem Mechanismus nur ein Instrument, das als Mittler dient, zwischen den Wählern auf der einen, dem Parlament und dem Ministerium auf der anderen Seite. (...) Das parlamentarische Regime ist vergleichbar einer Waage. Der nominelle Träger der Gewalt, der Monarch oder der Präsident, hält sie in Händen. Die beiden Platten sind das Ministerium und das Parlament. Die Schwerkraft entspricht dem unwiderstehlichen Zwang, der aus den Wahlen folgt. Das Staatshaupt soll das Gleichgewicht herstellen, indem es die Gewichte auf die eine oder andere Seite verteilt.»

⁵⁷ *Ibid* s. 5: »Das Staatshaupt hat nur zwei Kompetenzen, die persönlich sind und ihm erlauben eine freie Initiative zu entfalten: es ist die Bildung des Ministeriums und die gegen die Regierung unternommene Kammerauflösung. Man kann also die ganze Untersuchung zusammenfassen, indem man sagt, dass dem Staatshaupt nur eine einzige wahrhaft eigene Kompetenz gehört: die Wahl der Regierung. Das ist die eigentliche Machtbefugnis des Staatshauptes, die einzige, die selbständiges Leben hat.»

⁵⁸ *Ibid* s. 8 ss.

tasapainosuhteen puuttuminen. Presidentti oli parlamentin valitsema ja hajoitusoikeutta ei käytetty.⁵⁹ Eli niin kuin Redslob selitti: Ranskassa vallitsi parlamenttidiktatuuri.⁶⁰

Mutta yhtä kaikki Redslob erehtyi luullessaan brittiläistä parlamentarismia punnusten ja vastapunnusten tasapainojärjestelmäksi. Monarkki ei käyttänyt itsenäisesti parlamentin hajoitusoikeutta yhtä vähän kuin hän valitsi itsenäisesti kabinetin jäsenet. Redslobin käsitys Englannin valtiosäännöstä tasapainojärjestelmänä oli seurausta valtiosäännön toimivan puolen ("efficient part") sivuuttamisesta.

Hugo Preussin välityksellä Redslobin käsitykset omaksuttiin Weimarin valtiosäännön johtaviksi periaatteiksi.⁶¹ Dualistista elementtiä konstituoiti tässä valtiosäännössä kansan valitsema presidentti, jolle taatiin laajat valtaoikeudet ja keskeinen asema hallitusorganisaatiossa. Presidentille kuului mm. hajoitusoikeus sekä oikeus nimittää valtakunnan-kansleri ja ministerit. Toisin kuin Ranskassa ja Englannissa hallitusasiat jaettiin toisaalta presidentin ja toisaalta ministeristön ratkaista-viin.

Weimarin valtiosäännön käytännön sovellutuksessa presidentin asema muodostui keskeiseksi.⁶² Kun vielä kehitettiin perustuslaintulkinta, jonka mukaan valtionpäämies saattoi nimittää ja pysyttää vallassa parlamentista ja puolueista riippumattomia ns. presidentinhallituksia, oli itse asiassa siirrytty pois parlamentaarisesta järjestelmästä.⁶³ 1930-luvulla Saksassa ajauduttiinkin diktatuuriin.

Weimarin valtiosäännön kokemuksista viisastuneena pyrittiin sodan jälkeisessä Saksan Liittotasavallassa luomaan järjestelmä, joka estäisi presidentinhallitusten pystyttämisen, turvaisi sen, että hallituksen takana olisi parlamentin enemmistö, ja antaisi parlamentille muutenkin keskeisen aseman. Tavoiteltiin "heikkoa" presidenttiä.⁶⁴ Tässä mielessä

⁵⁹ Ks. tarkemmin *ibid* s. 135 ss., 149 ss. ja s. 178 ss.

⁶⁰ *Ibid* s. 139: »Es gibt nur noch ein einziges Organ im Staate. Es hat das andere seinem Willen unterworfen. Es hat ihm seine unabhängige Existenz genommen. Es hat ein Werkzeug aus ihm gemacht. Es herrscht parlamentarische Diktatur.»

⁶¹ Ks. tarkemmin *Apelt* s. 56 ss.; *Arrhén* s. 165—203; *Brusewitz*, *StvT* 1928 s. 197 ss.; *Glum* 1965 a s. 135 ss. ja 161 ss.; *Kaltefleiter* s. 129 ss.; *von Beyme* 1973 s. 262 ss.

⁶² Ks. *Glum* 1965 a s. 221 ss.; *Kaltefleiter* s. 153—167.

⁶³ Ks. *Glum* 1965 a s. 252 ss.; *Glum* 1965 b s. 152—154.

⁶⁴ Ks. *Glum*, *ZfP* 1959 s. 305—309.

perustuslakiin (1949) sisällytettiin säännöstöjä, jotka korostavat hallituksen riippuvuutta eduskunnasta (Bundestag).

Ministeristön muodostamismenettely on Bonnin perustuslaissa säännelty varsin yksityiskohtaisesti. Pääsääntö on se, että parlamentti valitsee liittokanslerin, joka puolestaan nimeää hallituksen muut jäsenet. Kanslerin valinnan parlamentti suorittaa liittopresidentin ehdotuksesta, mutta ellei presidentin ehdokas saa taakseen enemmistöä, presidentti on velvollinen nimittämään parlamentin keskuudestaan valitseman liittokanslerin (GG Art. 62—64). Toistuvat hallituspulat on pyritty välttämään säätämällä (GG Art. 67), että eduskunta voi antaa hallitukselle epäluottamuslauseen vain edellytyksin, että se samalla valitsee uuden liittokanslerin (das konstruktive Misstrauendesvotum). Hallituksen muodostamismenettelyyn liittyviin varsin monimutkaisiin säännöstöihin ei tässä yhteydessä ole tarpeen syventyä.⁶⁵ Todettakoon vain, että sääntelyllä on myös käytännössä päästy niihin tavoitteisiin, joita järjestelmää luotaessa pidettiin silmämääränä.⁶⁶

Kun Saksan Liittotasavallassa äsken sanotulla tavalla on saatettu voimaan eduskuntakeskeinen parlamentarismi, on Ranskassa vuodesta 1958 lähtien ollut voimassa dualistiselle pohjalle rakentunut valtiosääntö. Asiakirjaa laadittaessa vaatimusta voimakkaasta valtionpäämiehestä perusteltiin mm. III ja IV tasavallan hallitusten epävakaisuudella. Monistinen parlamentarismi asetettiin kyseenalaiseksi. Tämä johti etsimään ratkaisua vallanjako-opista ja dualistisesta parlamentarismin teoriasta.⁶⁷

Charles de Gaullen, Michel Debrén ja René Capitant'in ajatusten pohjalta laadittu V tasavallan valtiosääntö näyttää muodolliselta rakenteeltaan olevan parlamentaarinen. Ministeristö on riippuvainen parlamentin luottamuksesta, joskin epäluottamuslauseen antamista tarkoitavia menettelytapoja on vaikeutettu.⁶⁸

⁶⁵ Ministeristön muodostamismenettelystä ks. *Glum* 1965 a s. 335 ss.; *Glum* 1965 b s. 155—172, 193—209; *Hesse* s. 247 ss.; *Kaltefleiter* s. 198 ss.; *Mangoldt—Klein* s. 1192 ss.

⁶⁶ Ks. *Loewenberg* s. 265—318. — Saksan Liittotasavallan hallitusjärjestelmän luonteesta verrattuna toisaalta vallanjako-oppiin ja toisaalta parlamentarismien teoriaan ks. myös *Sternberger*, PV 1960 s. 22—37.

⁶⁷ Ks. *Kaltefleiter* s. 148—151.

⁶⁸ Vuosi valtiosäännön voimaan tulon jälkeen *Glum*, ZfP 1959 s. 300, kirjoitti mm.: »Die neue Verfassung (...) kann nicht, wie vielfach irrtümlich angenommen wird, als eine Diktatur- oder Präsidentschaftsverfassung, wobei man an das amerikanische Präsidentschaftssystem zu denken geneigt ist, angesprochen

Valtionpäämiehen asemaa eduskunnan rinnalla pyrittiin kuitenkin monin eri tavoin korostamaan. Presidentti saa oman harkintansa perusteella valita pääministerin. Tämän ohella säädetään, että ministerit eivät samanaikaisesti voi toimia parlamentin jäseninä. Järjestelmän pääarkkitehti de Gaulle käsitti valtioelinten väliset suhteet hyvin presidenttivaltaisesti. Valtiosääntöön sisällytettiin — niin kuin de Gaulle totesi — ”hyviä määräyksiä toimeenpanovallan vahvistamisesta”.⁶⁹

Käytännön sovellutuksessa valtiosääntö on saanut voimakkaasti konstitutionaalisia piirteitä.⁷⁰ Presidentit — ja ennen muuta de Gaulle⁷¹ — ovat käyttelleet valtaoikeuksiaan itsenäisellä tavalla. Tämä parlamentista riippumaton linja on tullut näkyviin — eikä suinkaan vähiten — myös ministerien valinnassa. Presidentin itsenäistä asemaa on vielä korostanut v. 1962 voimaan saatettu menettely, jonka mukaan presidentti valitaan suoralla kansanvaalilla (”investiture populaire”).⁷²

werden. Sie ist vielmehr aus Elementen der Verfassung der ersten, zweiten, dritten und der vierten Republik zusammengesetzt.»

⁶⁹ Ks. *de Gaulle* s. 27—37, jossa selostetaan valtiosäännön valmistelua. *de Gaulle* toteaa, ettei valmisteluvaiheessa esiintynyt vastustusta hänen edustamaansa kantaan nähden, ja jatkaa: »Tästä lähtien valtion päämies todella on hallitusvallan johdossa, (...) hän todella valitsee hallituksen ja johtaa puhetta sen istunnoissa, hän todella nimittää hallinto- ja oikeusvirkamiehet ja sotilaat, hän todella on armeijan päällikkö, toisin sanoen hänelle todella kuuluvat kaikki tärkeät ratkaisut (...) Hänen (= pääministerin) tehtävänään olisi ministeritoveriensä kanssa päättää politiikasta ja johtaa sitä, mutta kun hänen valtansa on peräisin hallitsevassa asemassa olevalta presidentiltä, hän ei ilmeisestikään voisi toimia elintärkeissä asioissa muuten kuin tämän ohjeiden mukaan.» — Ks. myös *Ziebur* erit. s. 95—115.

⁷⁰ Ks. mm. *Zürn* s. 49—50, 57—59, 113—124, 260—271; *Jyränki*, Lm 1967 s. 832 ss.

⁷¹ Ks. *de Gaulle* s. 241 ss., jossa hän ilmoittaa huolehtivansa siitä, »ettei vähitellen ja kohta kohdalta vesitetä kansanedustuslaitoksen uudistuksen pääosaa, jonka mukaan parlamentti, vaikka se keskustelee ja äänestää laeista ja valvoo ministeristöä, ei enää ole politiikan ja hallituksen alkulähde», ja toteaa edelleen: »Sen vuoksi Debrén ministeristöä ja sen tilalle myöhemmin tulevaa ministeristöä muodostettaessa varon kysymästä parlamentaaristen ryhmien mieltä, koska ne silloin entiseen tapaan joutuisivat osallistumaan asiaan, joka ei enää kuulu niiden alaan. Sen vuoksi kutsun ministereiksi useita henkilöitä, jotka eivät ole parlamentaarikkoja.»

⁷² *von Beyme* 1973 toteaa (s. 367), että »die fünfte Republik ist ein dunkler Fleck auf dem optimistischen Bild der parlamentarischen Regierung, das sich für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg im allgemeinen zeigen lässt». Ja edel-

Pohjoismaat. Ehkä enemmän kuin muualla on parlamentarismin sovelutus pohjoismaissa — Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa — saavuttanut piirteitä, jotka muistuttavat klassista englantilaista perusmallia. Näissä monarkioissa parlamentarismi tuli voimaan ilman valtiosäännön muodollista muuttamista. Vallanjako-opille pohjautuneet perustuslailliset hallitusjärjestelmät muuttuivat vähitellen — viime vuosisadan lopulla ja 1900-luvun alkuvuosikymmeninä — parlamentaariksi: valtionpäämiehen valtaoikeudet siirtyivät tosiasiassa parlamentaaristen ministeristöjen käytettäväksi.⁷³ *André*nin Norjan kuninkaasta antama määritelmä — "the king is the ceremonial head without any nominal administrative or political powers"⁷⁴ — on pitkään ollut pätevä myös Tanskassa ja Ruotsissa.⁷⁵ — Nytemmin parlamentaarinen hallitustapa on valtiosääntöisesti vahvistettu sekä Tanskassa (1953) että Ruotsissa (1969/1974).

Monipuoluejärjestelmästä johtuen on ministeristöjen vaihdoksissa valtionpäämiehen harkintavallan käytölle toisinaan — ja joka tapauksessa suuremmassa määrin kuin Englannissa — tarjoutunut tilaisuuksia. Tämä on tullut esiin ensi sijaisesti pääministerin valinnassa. Toisaalta puoluelaitos on pohjoismaissa ollut melko stabiili. Tätä on lisännyt sosialidemokraattien kannatuksen nousu sodan jälkeen. Ruotsissa sosialidemokraateilla on useiden vaalikausien aikana ollut parlamenttien enemmistö, mistä on seurannut tämän puolueen enemmistöhallitusten kausia. Puoluelaitos on saavuttanut kaksipuoluejärjestelmää muistuttavia piirteitä.⁷⁶

Perustuslailliselle pohjalle rakentunut Ruotsin v:n 1809 hallitusmuoto (RF) korvattiin äskettäin uudella varsin eduskuntakeskeisellä perustuslailla. Tämän v. 1974 RF:n mukaan valtionpäämiehellä ei ole muodollisestikaan ottaen varsinaista poliittista valtaa.⁷⁷ Tätä perus-

leen (s. 383): »De Gaulles Rückkehr zum vorparlamentarischen konstitutionellen Dualismus hat bereits ähnliche Folgen gezeigt wie der alte Konstitutionalismus.»

⁷³ Parlamentarismin kehityksestä Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa ks. *Castberg* s. 116—120; *Ross* I s. 115—120; *SOU* 1963: 17 s. 129—134. Ks. myös *Herlitz* I s. 94—97; *Hessler* s. 172—182.

⁷⁴ *André*n s. 127.

⁷⁵ Ks. *Herlitz* II s. 183 ss. ja III: 1 s. 177 ss.

⁷⁶ Parlamentarismin käytännön sovellutuksista ks. *André*n s. 27 ss., 117 ss. ja 139 ss. — Ks. myös *Kaltefleiter* s. 72—95; *von Beyme* 1973 s. 284—296.

⁷⁷ *Holmberg/Stjernquist* s. 98 kirjoittaa mm.: »Och det rådde stor enighet om att kungen inte skulle kunna utöva någon politisk makt. Hans uppgifter skulle

linjaa noudattaen on säännelty myös ministerien valinta. Hallituksen muodostamismenettely muistuttaa Saksan Liittotasavallassa noudatettavaa järjestelmää, mutta se on kuitenkin tätä eduskuntakeskeisempi. Pääministerin valinnan suorittaa Ruotsissa eduskunta sen puhemiehen tekemän ehdotuksen perusteella. Liittotasavallassa sanotun ehdotuksen teko kuuluu valtionpäämiehelle.

Ministeristön muodostamisessa toimii RF:n mukaan liikkeelle panevana voimana eduskunnan puhemies. Voidakseen tehdä ehdotuksen pääministeriksi on puhemiehen ensinnä järjestettävä neuvottelu, johon osallistuu edustaja kustakin parlamenttipuolueesta. Tämän tapahduttua ja neuvoteltuaan varapuhemiehen kanssa puhemies tekee eduskunnalle ehdotuksensa uudeksi pääministeriksi. Eduskunnan on neljän päivän kuluessa otettava kantaa tehtyyn ehdotukseen. Jos yli puolet eduskunnan jäsenistä äänestää ehdotuksen puolesta, se on tullut hyväksytyksi (RF 6:2).

Mikäli eduskunta ei hyväksy puhemiehen ehdotusta, tämän on tehtävä uusi ehdotus. Jos eduskunta neljännellä kerralla vielä hylkää puhemiehen ehdotuksen, voidaan valintamenettelyyn tämän jälkeen ryhtyä vasta, kun uudet eduskuntavaalit on toimitettu (RF 6:3).

Eduskunnan äänestys koskee vain pääministeriä. Muiden ministerien nimeäminen kuuluu pääministerille. Kun tämän toimesta muodostettu ministerilista on saatettu eduskunnan tietoon, tapahtuu ministeristön vaihdos erityisessä konseljissa valtionpäämiehen tai — eräissä tapauksissa — puhemiehen luona. Pääministerin nimittää toimeensa eduskunnan nimissä toimien sen puhemies, muut ministerit pääministeri (RF 6:4). — Milloin eduskunta selittää, että pääministeri tai joku muu ministeri ei nauti eduskunnan luottamusta, on puhemiehen tehtävänä vapauttaa hallituksen jäsenet tehtävästään (RF 6:5).⁷⁸

d) PRESIDENTTIVALTAINEN JÄRJESTELMÄ (YHDYSVALLAT)

Montesquieun teorian mukainen valtiosääntömalli on nykyään ehkä selvimmin näkyvissä Yhdysvaltain kohta 200 vuotta vanhassa valtiosäännössä. Se rakentuu varsin selväpiirteisesti vallanjaon periaatteelle (separation of powers) ja eri valtioelinten tasapainojärjestelmälle (cheks

ligga på det representativa och ceremoniella planet, hans funktion skulle vara symbolisk.»

⁷⁸ Ks. tarkemmin *ibid* s. 102—107, 207—208. — Säännösten taustasta ja syntyvaiheista ks. SOU 1963: 16 s. 63, 100; SOU 1963: 17 s. 134—148; SOU 1967: 26 s. 9, 16—17, 163—178; SOU 1972: 15 s. 21—22, 76, 93—97.

and balances): lainsäädäntövaltaa käyttää kongressi, toimeenpanovalta on uskottu presidentille ja tuomiovalta tuomioistuinlaitokselle.⁷⁹ Kul-lakin valtakeskuksella (body of magistracy) on omalla toimialallaan autonomia ja toimintavapaus, johon muut vallankäyttöelimet eivät voi puuttua. Hallitusvallan ja lainsäädäntövallan välillä ei ole sellaista yhteyttä kuin parlamentaarisessa järjestelmässä.⁸⁰

Hallitusvalta on Yhdysvalloissa keskitetty täydellisesti presidentille.⁸¹ Järjestelmä ei tunne ministeristöä siinä mielessä kuin se esiintyy parlamentaarisissa valtioissa; pääministeriä ei Yhdysvalloissa ole ylipäänsä lainkaan. Departementtien (ministeriöiden) päälliköt — yhdessä eräiden muiden virastojen päälliköiden kanssa — kylläkin muodostavat kabinetin, mutta sillä ei juurikaan ole yhtäläisyyksiä parlamentaaristen ministeristöjen kanssa. Kabinetti on muutenkin olemassa vain ekstrakonstitutionaalisenä (extraconstitutional) laitoksena; valtiosääntö ei sitä tunne. Kabinetin institutionaalinen asema perustuu käytäntöön.⁸² Päätöksenteossaan presidentti ei ole sidottu ministerien mielipiteisiin — hän ei ole sidottu minkäänlaiseen ministerien myötävaikutusjärjestelmään. Presidentti voi kuulla ministerien mielipiteitä tai olla kuulematta, hän voi tehdä päätöksensä neuvonantajien kokouksessa tai yhtä hyvin kabinetin ulkopuolella. Päätöksenteko kuuluu yksinomaan presidentille.⁸³

Järjestelmään kuuluu olennaisena osana se, että ministerien nimitäminen ja erottaminen tehtävästään on presidentin vapaassa harkinnassa. Sillä seikalla, että valtion ylimmät virat — oikeudellisesti ministerit rinnastetaan tavallisiin virkamiehiin — presidentti täyttää senaa-

⁷⁹ Ks. *Dumbauld* s. 263—264. — Presidiaalisen järjestelmän tunnusomaisista piirteistä yleensä ks. *Kehlenbeck* s. 13 ss.

⁸⁰ Ks. *Loewenstein* 1959 s. 109—115.

⁸¹ Presidentin asemasta toimeenpanovallan haltijana ks. *Dumbauld* s. 255—267; *Finer* s. 42—119.

⁸² Ks. *Fenno* s. 9—20.

⁸³ *Fenno* s. 29 kirjoittaa kabinettiin viitaten seuraavaa: »The President's power to use or not to use it is complete and final. The Cabinet is his to use when and if he wishes, and he cannot be forced into either alternative. He has the power of life or death over it at this point.» — Edelleen *Fenno* s. 35—36 toteaa kabinetin asemasta näin: »The generic function of the President's Cabinet is to advise the President. (...) The Cabinet has no one stereotyped and immutable role to play in presidential decisionmaking, and the President's own desire for, receptivity to, and use of advice is a key variable in determining that role for any particular Cabinet.» — Ks. myös *Corwin* s. 79—95; *Finer* s. 215—233.

tin suostumuksella ("by and with the advice and consent of the Senate"), ei ole käytännössä merkitystä.⁸⁴ Kongressilla ei myöskään ole keinoja saada sille epämieluisista ministeriä erotetuksi tehtävästään. Kabinetin ja kongressin välinen yhteys puuttuu muutenkin täydellisesti: virkamiehet eivät Yhdysvalloissa saa olla kongressin jäseniä.⁸⁵ Ministerit tavataankin valita kokonaan poliittisen elämän ulkopuolelta.

Kabinetin jäsenet tai — kuten myös sanotaan — valtiosihteerit eivät siis ole parlamentaarisesti vastuunalaisia ministereitä. He toimivat pelkästään presidentin apulaisina siinä kuin muukin presidenttiä avustava henkilökunta. Ministerien ohella hallitusasioiden valmistelua hoitaa presidentin laaja hallintovirasto (the Executive Office of President). Tämä toimii välittömästi presidentin alaisena ja viraston miehitys on presidentin vapaassa harkinnassa.⁸⁶

e) EDUSKUNTAVALTAINEN JÄRJESTELMÄ (SVEITSI)

Kansansuvereniteetille pohjautuvassa Sveitsin valtiosäännössä (1874) säädetty eduskuntavaltainen järjestelmä poikkeaa perusteellisesti niin presidenttijärjestelmästä kuin parlamentaarisestakin hallitustavasta.⁸⁷ Toimeenpanovalta ja sen suhde lakiasäättävään valtaan on Sveitsissä järjestetty varsin erikoislaatuksella tavalla.

Hallitusvallan käyttö on Sveitsissä uskottu 7-jäseniselle liittoneuvostolle (Bundesrat), joka toimii kollegiaalisena orgaanina. Neuvoston jäsenet valitsee parlamentin molempien kamarien muodostama kokous (Bundesversammlung). Neuvoston jäsenet valitaan aina vaalikaudeksi — neljäksi vuodeksi — kerrallaan (96 Art. BV). Neuvoston istuntoja johtaa presidentti (Bundespräsident), jonka — samoin kuin varapresidentin — yllä mainittu kokous valitsee neuvoston jäsenistä vuodeksi kerrallaan (98 Art. BV).

⁸⁴ Ks. *Fenno* s. 51 ss.

⁸⁵ Valtiosäännössä (Art. I, Sec. VI) säädetään nimenomaisesti, että »no person holding any office under the United States shall be a member of either house during his continuance in office.» — Ks. myös *Dumbauld* s. 100—101.

⁸⁶ Ks. *Corwin* s. 99—100; *Finer* s. 202—215.

⁸⁷ *Loewenstein* 1959 s. 120—124 käyttää po. hallitustyyppistä nimitystä direktoriaalihallitus (Direktorialregierung).

Toimikautensa aikana liittoneuvosto on täysin riippumaton parlamentista: parlamentilla ei ole keinoja esim. epäluottamuslausein pakottaa neuvostoa tai sen jäsentä eroamaan tehtävästään. Neuvosto kuitenkin muistuttaa parlamentaarista hallitusta sikäli, että se on poliittisin perustein kokoonpantu: neuvoston jäsenet valitaan säännönmukaisesti parlamentin jäsenistä. Poliittista yhteyttä parlamentin ja hallituksen välillä ei tästä huolimatta pääse syntymään, koska valtiosäännön mukaan parlamentin jäsen ei samanaikaisesti voi toimia liittoneuvoston jäsenenä (77 Art. BV). Parlamentin jäsenen valinta hallitukseen aiheuttaa parlamentin täydentämisen. Hallituksen poliittinen vastuu toteutuu siten vain joka neljäs vuosi. Ominainen piirre tälle hallitustavalle on ollut se, että neuvoston jäsenet on useasti valittu toimikauden päätyttyä uudelleen. Hallitusvallan käytölle on Sveitsissä ollut luonteenomaista stabiilisuus.⁸⁸

2. TUTKIMUSONGELMAN TAUSTAA JA HM 36 §:n ANALYSOINTIA

Hallitusmuodon johtavat periaatteet. Perussäännökset Suomen valtion ylimpien elinten toimivallasta ja niiden keskinäisestä suhteesta sisältyvät v. 1919 säädetyn hallitusmuodon 2, 36 ja 43 §:ään.

HM 2 §:n mukaan valtion harjoittama vallankäyttö jakautuu lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan. Näiden eri "valtojen" käyttäminen on uskottu eri elimille: lainsäädäntövalta eduskunnalle yhdessä tasavallan presidentin kanssa, toimeenpanovalta presidentille ja tuomiovalta riippumattomille tuomioistuimille. Lisäksi on säädetty, että valtion yleistä hallitusta varten on valtioneuvosto. HM 2 §:llä on katsottu ns. *vallanjako-opin* mukainen valtion tehtävien jaottelu tulleen sisällytetyksi Suomen valtiosääntöön.¹

Vallanjako-opissa — sellaisena kuin se Suomessa ilmenee — ei ole kysymys pelkästään organisatorisesta tehtäväjaottelusta. Kysymys on myös ja ennen kaikkea poliittisen vallan jakamisesta toisistaan erillään toimiville instansseille ja orgaaneille. Sekä oikeustieteellisessä kir-

⁸⁸ Ks. *Giacometti—Fleiner* s. 568—607; *Schumann* s. 178—234.

¹ HM 2 §:n geneetikasta ja sisällöstä ks. *Sipponen*, Pol 1962 s. 34—68.

jallisuudessa² että eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisutoiminnassa³ vallanjako-oppia on tulkittu varsin tiukasti.

Samalla kun valtiosääntö äsken sanotulla tavalla vakuuttaa hallitusvallan ja lainsäädäntövallan välisen suhteen *jäykkyyttä*, se toisaalta säättää tämän suhteen — ainakin eräiltä osin — *joustavaksi*. HM 43 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaisia, ja HM 36 §:ssä säädetään, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Näillä säännöksillä on sanottu *parlamentaarisen hallitustavan* tulleen yhdeksi valtiosäännön perusperiaatteeksi.⁴

Havaitsemme, että valtiosääntöön on sisällytetty toisilleen melko tavalla vieraita periaatteita. HM 2 § viittaa valtionpäämiehen itsenäistä asemaa korostavaan montesquieulaiseen vallanjakoteorian perinteeseen, HM 43 § konstitutionalismiin kauden ministerivastuunalaisuuteen ja HM 36 § moderniin parlamentarismiin.

Suomen valtiosääntöä ei ole kirjoitettu minkään yksiselitteisen teoreettisen oppirakennelman mukaisesti. Hallitusjärjestelmä on sisäiseltä siikaltaan ristiriitainen: erilaiset periaatteet lyövät toisiaan korville.⁵ Sivumennen sanottuna tämä pitää paikkansa valtiosääntöön laajemmaltikin. Niinpä HM 5 § julistaa kansalaisten yhdenvertaisuutta samalla kun toiset normit antavat perustuslain tasoista turvaa eräille sääty-erioikeuksille. Ristiriitaisten ainesosien yhdistelmänäkin valtiosääntö on osoittautunut — ihme kyllä — melko kestäväksi: viisi vuotta sitten vietettiin hallitusmuotomme 50-vuotisjuhlaa.

Kun HM 2 § korostaa valtionpäämiehen ja HM 36 § eduskunnan keskeistä asemaa hallitusjärjestelmässä, nousee esille joukko kysymyksiä. Miten nämä kaksi toisilleen vastakkaista periaatetta on sopeutettavissa yhteen saman kokonaisuuden puitteissa? Onko pääpaino vallanjako-opilla vaiko parlamentarismien periaatteella? Ja edelleen: onko parlamentarismi ymmärrettävä dualistisella vaiko kenties monistisella tavalla?

Tehtävänämme ei ole ottaa mainittua problematiikkaa käsittelyn

² Ks. *Hakkila* s. 20—22, 183—184; *Sipponen* 1965 erit. s. 463—469; *idem*, *Pol* 1962 erit. s. 42—59.

³ Ks. *Riepula* 1973 s. 251 ss.

⁴ Näin mm. *Ståhlberg* 1927 s. 37, 48—51.

⁵ Ks. *Teljo*, *Suomalainen Suomi* 1937 s. 343—356, jossa on varsin taidokkaasti analysoitu Suomen hallitusjärjestelmän luonnetta.

kohteeksi koko laajuudessaan, vaikka tutkimuksen alaisena oleva kysymys — hallituksen muodostaminen — eräiltä keskeisiltä osiltaan liittyikin puheena olevaan ongelmakokonaisuuteen. Todettakoon vain se jo aiemmin mainittu seikka, että Suomi kuuluu niihin järjestelmiin, joissa on toteutettu ns. kaksihuippuinen hallitusvalta. Järjestelmä on pääpiirteittäin esitettynä seuraavanlainen.

Presidentille kuuluu HM:ssa erikseen lueteltu joukko valtaoikeuksia, so. tärkeimpien hallitusasioiden ratkaisu. Eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston tehtävät jakautuvat kahteen ryhmään: ensinnäkin se ratkaisee ne toimeenpanovallan käyttämiseen kuuluvat asiat, joita ei ole uskottu presidentille, ja toiseksi se on presidentin apuna tämän valtaoikeuksien käyttelyssä mm. valmistelemalla presidentin ratkaisultaan kuuluvat asiat ja panemalla presidentin päätökset täytäntöön. Presidentillä on valta ratkaista toimivaltaansa kuuluva asia itsenäisesti, myös vastoin esittelevän ministerin tai koko valtioneuvoston kantaa. Valtioneuvostolla ei ole oikeudellisia keinoja saattaa mielipidettään voimaan vastoin presidentin kannanottoa. Valtioneuvoston enemmistön kannasta poikkeavat presidentin päätökset jäävätkin vaille parlamentaarisen vastuun katetta. Parlamentarismi ulottuu täydellä tehollaan vain valtioneuvoston suorittamaan vallankäyttöön.⁶

Hallitusvallan käyttäminen ei myöskään tosiasiallisesti ole parlamentarisoitunut. Presidentit ovat — niin kuin tiedämme — käytelleet valtaoikeuksiaan yksityisten ministerien samoin kuin koko valtioneuvoston käsityksistä poikkeavalla tavalla. Hallitusjärjestelmään sisältyy siten selvä dualistinen elementti: eduskunta ei ole ainoa keskeinen valtiomahti.⁷ On kylläkin sanottu, ettei vallanjako-opin mukainen itsenäinen presidentinvalta sinällään ole soveltumaton parlamentaariseen hallitusjärjestelmään.⁸ Mutta yhtä kaikki: tämän kysymyksen arviointi ei riipu muusta kuin siitä, mikä merkityssisältö parlamentarismikäsitteelle annetaan.

HM 36 §:n mukaan presidentille kuuluu oikeus nimittää valtio-

⁶ Ks. *Jyränki* 1967 s. 247—253; *Rieppula* 1972 s. 4—10.

⁷ Mainittakoon, että juuri parlamentarismin dualistisen teorian edustajien (mm. *Redslob*) taholta Suomen valtiosääntö sai 1920- ja 1930-luvulla osakseen kiinnostusta ja myös kiitosta siitä, että hallitusvallan ja lakiasäättävän vallan välillä oli toteutettu dualistisen opin mukainen järjestelmä. — Ks. mm. *Lindman*, *Granskaren* 1935 s. 72—75.

⁸ *Ståhlberg* 1927 s. 21. Ks. myös *Erich II* s. 91.

neuvoston jäsenet. Yllä mainitut kysymykset tulevat esille — tosin jossain määrin toisen luontoisina — myös tämän valtaoikeuden käyttämisessä. Miten kysymyksiin on tässä yhteydessä vastattava? Voimme lähestyä ongelmaa analysoimalla HM 36 §:n sisältöä.

HM 36 §:n sisältöä kuvaavat oikeusnormilauseet. HM 36 §:n ensi virke kuuluu seuraavasti: "Valtioneuvoston jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia."

Säännös on sanonnaltaan varsin epämääräinen ja ylimalkainen sekä ohjelmallisen väljä. Kysymyksessä on mitä tyypillisin ns. joustava oikeusnormi. Analyysin lähtökohdaksi voimme kirjoittaa seuraavat säännöksen sisältöä kuvaavat oikeusnormilauseet:

- (1) 'Valtioneuvoston jäseniksi *nimitettävien* henkilöiden on nautittava eduskunnan luottamusta.'
- (2) 'Valtioneuvoston jäseniksi *nimitettyjen* henkilöiden on nautittava eduskunnan luottamusta.'

Näille lauseille voidaan esittää myös "negaatiot":

- (3) 'Valtioneuvoston jäseniksi ei voida nimittää henkilöitä, jotka eivät nauti eduskunnan luottamusta.'
- (4) 'Valtioneuvoston jäseninä ei voi olla henkilöitä, jotka eivät nauti eduskunnan luottamusta.'

Lauseet (1)–(3) johtuvat suoraan HM 36 §:n sanamuodosta. Lause (4) on näistä looginen johdannainen. HM 36 §:ssä sen paremmin kuin muuallakaan HM:ssa ei ole nimenomaisesti säädetty, että jos valtioneuvoston jäsen menettää eduskunnan luottamuksen, hänen tulee erota tehtävästään. — Tulkinnalliselta kannalta puheena olevan säännöksen ydinongelma on siinä, *mitä yllä esitetyt oikeusnormilauseet lähemmin merkitsevät.*

Ministeristön muodostamiseen liittyviä säännöksiä on perustuslaissa vain niukalti. HM 36 §:ssä on sen lisäksi, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, säädetty, että sen ministerin, jonka käsiteltäviä oikeushallintoa koskevat asiat ovat, sekä vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainoppineita. HM 2,3 §:n mukaan valtioneuvostoon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä. Tähän liittyen on HM 38 §:ssä säädetty, että valtioneuvostossa on "niin monta ministeriötä, kuin eri hallinnonhaaroja varten on tarpeen" ja että jokaisen ministeriön päällikkönä on ministeri. Sanottuun lain-

kohtaan sisältyvän valtuutuksen nojalla on ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta säädetty laki (78/30.3. 1922), joka sisältää säännökset muun ohessa ministerien enimmäismäärästä. Tähän liittyviä yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältyy myös VNOS:öön (995/17.12. 1943).

Mainittujen säännösten lisäksi koskee valtioneuvoston jäsenten nimittämistä ja eroa HM 34,3 §. Siinä säädetään presidentin päätöksen varmentamisesta niissä tapauksissa, joissa päätös koskee koko valtioneuvostoa. Yleisestä ministerivarmennuksesta poiketen presidentin päätöksen varmentaa näissä yhteyksissä ”asianomainen valtioneuvoston esittelijä”.

Edellä mainitut säännökset ovat ainoat, jotka suoranaisesti koskevat ministeristön muodostamista. HM 36 §:n sisältöä on muilla HM:n säännöksillä ja alemmanasteisilla säädöksillä täsmennetty ja konkretisoitu vain valtioneuvoston jäsenten lukumäärän osalta. Muodostamismenettelyä säätelevät ainoastaan HM 34,3 ja 36 §. Sitä paitsi voidaan todeta, että HM 34,3 §:ssä on säädetty — vaikka siinä käytetäänkin ilmaisua ’esittelijä’ — ainoastaan presidentin päätöksen varmentamisesta, ei esittelystä tämän sanan tavanomaisessa merkityksessä.

Käytännön valtioelämässä ministeristön muodostamismenettely on vakiintunut melko kiinteän kutyymien muotoon. Hallituksen muodostaminen aloitetaan ns. *presidentinkierroksella*: presidentti neuvottelee eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien puheenjohtajien kanssa. Tämän neuvonpidon jälkeen presidentti antaa valitsemalleen henkilölle tehtäväksi hallituksen muodostamisen. Vasta kun pääministeriehdokkaan johdolla on laadittu ehdotus uuden hallituksen kokoonpanoksi ja kun presidentti on tämän ehdotuksen puolestaan hyväksynyt, tulee asia virallisesti esille valtioneuvoston istunnossa, jossa presidentti tekee nimityspäätöksen. Mainitut menettelytavat perustuvat — kuten sanottu — käytäntöön ja ovat siis lainsäädännöllä sääntelemättömiä.⁹

Siihen kysymykseen, mitä edellä esitetyt oikeusnormilauseet (1)—(4) lähemmältä sisällöltään merkitsevät, ei siis saada vastausta suoraan sen paremmin HM 36 §:n kuin muidenkaan säännösten perusteella. Käytännössä noudatettu hallituksen muodostamismenettely on kylläkin

⁹ Ks. tarkemmin jälj. s. 312 ss. — Yksityiskohtainen selonteko ministeristöjen muodostamisen käytännön menettelytavoista Euroopan eri maissa sisältyy teokseen *von Beyme* 1973 s. 522 ss.

seurannut melko vakiintuneita linjoja, mutta menettelymuodot eivät ole vakiintuneet siinä määrin, että voisimme puhua tapaoikeudesta.¹⁰ Kysymys on lähinnä ns. *sovinnaissäännöistä*.¹¹

Oikeuskirjallisuudessa luottamussäännöstä onkin pidetty vaikeasti selvitettävänä tai sitten se on nähty ei niinkään oikeusnormina vaan pikemminkin moraalisenä tai poliittisena toimintaohjeena.¹² Säännöksen oikeusnormiluonteeseen nähden voidaan tietenkin kohdistaa ne epäilykset, jotka — niin kuin jäljempänä esitetään — ovat luonteenomaisia useille perustuslakinormeille. On kuitenkin aiheellista huomauttaa, ettei sillä seikalla, että normi on ilmaus jostakin poliittisesta periaatteesta tai toimintaohjeesta, sinänsä ole merkitystä säännöksen oikeusnormiluonteeseen nähden. Kokonaan eri asia on, että useat perustuslakinormit — niin kuin käsillä oleva HM 36 §:kin — ovat sisällöllisesti vaikeaselkoisia ja epämääräisiä.

Luottamussäännöstä koskeva aiempi kysymyksen asettelu. HM 36 §:ään liittyvää problematiikkaa on usein — vallankin vanhemmassa kirjallisuudessa — lähdetty tarkastelemaan pitäen lähtökohtana termiä *luottamus*. On kysytty: *mitä on eduskunnan luottamus?*¹³ On siis pyritty määrittelemään merkityssisältö positiivisoikeudelliselle luottamuskäsitteelle. Tulkinnan lähtökohtana on tällöin usein ollut se aiemmalle oikeusteoreettiselle ajattelulle luonteenomainen näkemys, että oikeussäännökseen liittyvän sanan tai termin käsitesisältöä määriteltäessä on pohjaksi asetettava ilmaisun merkitys yleisessä kielenkäytössä.¹⁴ Kuten tiedetään, luottamus-sanalla on yleiskielessä useita erilaisia merkityksiä

¹⁰ Valtio-oikeudellisen tapaoikeuden edellytyksistä ks. mm. *Andenaes* s. 23—25; *Andersen* s. 128—139; *Sipponen* 1965 s. 286—288.

¹¹ *Kastari*, Lm 1956 s. 772.

¹² Niinpä *Erich* II s. 39 kirjoittaa, että »eduskunnan luottamus ja epäluottamus ovat vaikeasti määriteltäviä sekä täsmällistä oikeudellista sisältöä vailla olevia käsitteitä». Edelleen *Erich*, StvT 1930 s. 501, ilmoittaa olevansa sitä mieltä, että luottamussäännös »trots alla grundlagsstadganden och trots juridisk omklädning är och förblir grundat på en politisk princip». *Erich*, ST 1924 s. 94, korostaa myös, että HM 36 § sisältää »mer eller mindre innehållslösa dispositiva regler». — Samaan suuntaan myös *Andrén*, StvT 1932 s. 17, jonka mielestä käsite eduskunnan luottamus »kan icke få i strängste mening juridisk formulering». — Vrt. toisaalta *Puhakka* s. 186—188.

¹³ Leimallisesti tämä kysymyksenasettelu on tullut esiin etenkin *Erichin* kirjallisessa tuotannossa. Ks. esim. *Erich*, Vtk III s. 78.

¹⁴ Ks. mm. *Alanen* 1949 s. 17.

tämän termin käyttötilanteesta riippuen.¹⁵ On niin ollen ymmärrettävää, että tästä lähtökohdasta on päädytty toteamaan, että HM 36 §:ään sisältyvä termi luottamus on sisällöltään epämääräinen.

Sanottu lähtökohta on myös johtanut siihen, että annettaessa merkityssisältöä ilmaisulle eduskunnan luottamus on määrittelyperusteina käytetty sellaisia terminologisia käsitteitä kuin 'parlamentaarinen vastuu' tai 'poliittinen vastuu'. Samalla on tultu sellaisten ongelmien eteen kuin mikä on 'oikea' ja mikä 'väärä' parlamentarismien muoto ja mikä merkityssisältö HM 36 §:lle tulisi antaa juuri parlamentarismien 'oikeasta' tulkinnasta käsin.

Voimme myös panna merkille, että tulkitsijat — tarkoitan etupäässä 1920- ja 1930-lukua — asettivat kysymyksensä ikään kuin HM 36 §:n luottamussäännöksellä olisi *yksi ainoa oikea sisältö*. Kuitenkaan lauseilla ja sanoilla ei yleiskielessä sen paremmin kuin lakitekstissäkään ole varmuudella osoitettavaa yleispätevää merkityssisältöä. Uskoa tällaisen maksimin olemassaoloon on sattuvasti nimitetty semanttiseksi naiviudeksi (Strömholm).¹⁶ Merkityssisällön antaminen on aina arvovalinta eri vaihtoehtojen välillä. Myös käsitys siitä, että laintulkinnassa olisi lähtökohdaksi aina asetettava ilmaisun merkitys tavanomaisessa kielenkäytössä, on altis kritiikille.¹⁷

Kun kysymyksenasettelu on lähtenyt liikkeelle ilmaisusta eduskunnan luottamus, on samalla saatettu päätyä toteamaan, ettei eduskunnan luottamus ole riittävä edellytys sen paremmin ministerien nimittämiseksi kuin heidän pysymiselleen toimessaan. On korostettu, että valtioneuvostolla tulee olla myös presidentin luottamus.¹⁸ Tällä tavoin on

¹⁵ *Nyky-suomen Sanakirjan III* (Porvoo 1954) s. 266 mukaan luottamus voi merkitä jonkin pitämistä varmana tai taattuna, johonkin uskomista tai turvautumista. — Luottamus-sanana erilaisista merkityssisällöistä ks. myös *Hayakawa* s. 72—73.

¹⁶ *Strömholm* s. 13.

¹⁷ Ks. *Makkonen* s. 105—106; *Ross* s. 139—140.

¹⁸ *Kastari* 1961 s. 44 kirjoittaa: »Vaikka valtioneuvoston jäsenten tulee perustuslakiin otetun parlamentarismien periaatetta ilmaisevan säännöksen mukaan nauttia eduskunnan luottamusta, nojaa hallitus — tai ainakin voi eräissä tapauksissa nojata — myös presidenttiin siinä määrin kiinteästi, että täydellä syyllä voidaan sen asemaa siihenkin suuntaan luonnehtia — vaikka tätä ei ole valtiosäännössä lausuttukaan julki — vaatimuksella, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia myös presidentin luottamusta.» (kurs. SL) — Myös *Erich*, ST 1937

tarkastelun kohteeksi tullut kaksi luottamussuhdetta: ministeristön luottamussuhde toisaalta eduskuntaan ja toisaalta presidenttiin. Kun nyt on ryhdytty tarkastelemaan näin luotua käsitteistöä, on tietysti jouduttu vaikeiden selitys- ja määrittelyongelmien eteen. — Tämä antaa aiheen tarkastella esillä olevaa kysymystä toisesta näkökulmasta kuin pitäen lähtökohtana ilmaisua eduskunnan luottamus.

HM 36 § toimivaltanormina. HM 36 § on toimivaltanormi: se perustaa presidentille toimivallan valtioneuvoston jäsenten nimittämiseen.¹⁹ Tätä pohjalta voidaan tehdä seuraava kysymys: minkälaisen oikeusvaikutuksen perustaviin toimiin presidentillä on valta ryhtyä HM 36 §:n nojalla? Tai toisin ilmaistuna: mitä presidentti saa sanotun säännöksen perusteella tehdä?²⁰ Paitsi ministerien nimittäminen esiin tulee myös kysymys valtioneuvoston jäsenten vapauttamisesta tehtävästään. Vaikka HM 36 §:ssä on nimenomaisesti säädetty vain ministerien nimittämisestä, presidentille kuuluu myös valta vapauttaa valtioneuvoston jäsenet tehtävistään näiden omasta pyynnöstä. Mutta jos kysytään, voiko presidentti oma-aloitteisesti ja ilman asianomaisen pyyntöä toimestaan erottaa eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston jäsenen, ollaan tekemisissä erään nyt esillä olevaan säännökseen liittyvän keskeisen kysymyksen kanssa.

Kysymys on siitä, millä tavoin luottamussäännös rajoittaa presidentin harkintavaltaa HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämisessä, eli toisin sanottuna: mitkä ovat presidentin harkintavallan rajat hänen käyttäessään ministerien nimittämis- ja erottamisvaltaa. Selvää on, ettei puolueiden keskuudessa tehty hallitussopimus vielä sinänsä riitä tekemään ministerikandidaateista valtioneuvoston jäseniä, eikä eduskunnan epäluottamuslause yksistään ole riittävä erottamaan ministeriä valtioneuvoston jäsenyydestä. Kummassakin yhteydessä tarvitaan presidentin määrämuotoja noudattaen tekemä nimenomainen päätös. On-

s. 55 toteaa, että »regeringens medlemmar ärö i behov icke blott av riksdagens, utan även av presidentens förtroende». Ks. myös *Björkstén* 1929 s. 227.

¹⁹ Toimivallasta ks. *Makkonen*, Lm 1964 s. 778—784. Makkonen määrittelee toimivallan siten, että se tarkoittaa »oikeustosisekkujen ja oikeusseuraamusten suhdetta, sitä, että oikeusjärjestys liittyy tiettyihin tosiseikkoihin tiettyjä seuraamuksia».

²⁰ Vrt. *Jyrängin* 1967 s. 81—82 HM 30 §:n sisällön selvittämiseksi tekemää kysymyksen asettelua.

gelma siis itse asiassa palautuu kysymykseen edellä mainittujen oikeusnormilauseiden (1)—(4) merkityssisällöstä.

Vertailtaessa HM 36 §:ää muihin presidentin toimivaltanormeihin voimme havaita, että HM 36 §:n presidentille perustama toimivalta on sisällöltään yksi kaikkein epämääräisimpiä. Toimivaltaa ei myöskään ole alemmanasteisin säädöksiin täsmennetty tai konkretisoitu, niin kuin on laita mm. HM 30 §:n kohdalla.²¹ HM 36 §:n presidentille perustama toimivalta on lisäksi yksi niistä presidentin valtaoikeuksista, joissa hallitusmuodon vallanjako-oppiin perustuvat presidiaaliset piirteet näyttävät tulevan kaikkein terävimpinä esille. Onhan kysymys niiden henkilöiden valinnasta ja tehtävään nimittämisestä, jotka toimivat myötävaikuttajina presidentin käyttäessä valtaoikeuksiaan.

HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämiseen liittyy periaatteelliselta merkitykseltään tärkeä poikkeussäännös: HM 34,3 §:n mukaan presidentin päätöksen varmentaa — yleisestä ministerivarmennuksesta poiketen — virkamies. Lisäksi päätöksenteko tapahtuu niin ikään normaalikäytännöstä poikkeavalla tavalla, ilman varsinaista esittelyä. Ne parlamentarismista johtuvat rajoitukset, jotka ministerimyötävaikutusjärjestelmä asettaa presidentin toimivallan käyttämiselle yleensä, eivät näytä tulevan esille presidentin käyttäessä HM 36 §:ssä säädettyä toimivaltaa — eivät ainakaan samassa muodossa ja samassa laajuudessa kuin muissa yhteyksissä.

HM 36 §:n joustavuus. Presidentin harkintavallan laajuus HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämisessä on sanotun säännöksen samoin kuin muidenkin HM:n säännösten perusteella vaikeasti määriteltävissä. Luottamusvaatimus merkitsee rajoituksia presidentin harkintavallalle, mutta ongelma on siinä, minkälaisia nämä rajoitukset sisällöltään ovat.

Parlamentarismin teoriassa on tehty — niin kuin edellä on esitetty — erottelu toisaalta *monistiseen* ja toisaalta *dualistiseen* parlamentarismiin. Edellinen korostaa eduskunnan, jälkimmäinen valtionpäämiehen määräämisvaltaa ministerien valinnassa. Vaikka tiedämme, että hallitusmuoto säädettiin dualistisessa hengessä, ei silti ole epäilystä, etteikö HM 36 §:n perusteella voitaisi kirjoittaa kummankin — myös monistisen — teorian mukaiset normipropositiot ja väittää niitä valtiosäännön mukaisiksi. *Olennaista on havaita se seikka, että HM 36 § sallii*

²¹ Ks. Jyränki 1967 erit. s. 85—90.

erilaisia tulkintoja. Parlamentarismi on yleensäkin joustava järjestelmä. Voidaankin sanoa, että silloin kun parlamentarismi perustuu pelkästään käytäntöön tai kun valtiosäännössä on vain sitä koskeva yleissäännös, kuten Suomessa on asian laita, juuri tästä joustavuudesta johtuu, että parlamentarismia on mahdollista tulkita ja soveltaa monella eri tavalla.

Joka tapauksessa parlamentarismin keskeisenä tarkoituksena on pyrkimys rajoittaa valtionpäämiehen vapaata harkintaa tai poistaa se kokonaan kytkemällä ministerien valinta eduskunnan enemmistön keskuudessa vallitseviin mielipiteisiin. Rajoitukset voivat olla yksityiskohteisesti säänneltyjä (Saksan Liittotasavalta) tai rajoiltaan epämääräisiä. Vain harvoissa valtioissa hallituksen muodostamismenettely on enää nykyisin säännelty niin ylimalkaisin säännöksin kuin Suomessa. Useat valtiosäännöt sisältävät erityisiä menettelytapasääntöjä, joiden avulla parlamentin vaikutus hallituksen asettamisessa on pyritty varmistamaan. *Italiassa* ministeristön on saatava luottamuslause parlamentin molemmilta kamareilta kymmenen päivän kuluessa nimittämisestään lukien (Art. 92).²² *Ranskassa* ministeristö esittyy kansalliskokoukselle ja esittää sille ohjelmansa, joskaan luottamusäänestystä ei tässä yhteydessä toimeenpanna. Neljännen tasavallan aikana sen sijaan oli voimassa luottamusäänestyksen sisältänyt ns. investituurajärjestelmä.²³ — Suomalaisen järjestelmän luonteen tekee ymmärrettäväksi sen historiallinen tausta, johon palataan jäljempänä.

Ns. parlamentarismien doktriinikriteerit. Yllä mainitun kaltaisten nimenomaisten määräysten ohella²⁴ tai muutoin on parlamentarismien käytännössä kehittynyt tiettyjä periaatteita ja kriteereitä, joita pyritään seuraamaan ministeristön muodostamisessa. Niiden katsotaan olevan ilmaus parlamentarismista.

Tärkeimpänä kriteerinä on pidetty *enemmistöperiaatetta*: ministeristöjen tulee olla enemmistöhallituksia rakentuen parlamentin enemmistön positiivisen tuen varaan. Tämä merkitsee, että ministeristön muodostaa enemmistönä oleva puolue, tai — milloin millään puolueella ei yksin ole enemmistöä — useat puolueet niin, että ne koalitiona kä-

²² Ks. von Beyme 1970 s. 49—56.

²³ Ks. ed. s. 15.

²⁴ Mainittakoon, että ministeristön esittätymismenettelyä parlamentille on saatettu noudattaa myös ilman asiaa koskevia nimenomaisia säännöksiä. Näin on ollut asian laita mm. Belgiassa. — Ks. SOU 1970: 16 s. 110.

sittävät parlamenttienemmistön. Tärkeänä parlamentaarisen järjestelmän tunnusmerkkinä on pidetty myös sitä, että hallituksen kaataneen *opposition* oikeus ja tavallaan myös velvollisuus on aktiivisesti ottaa osaa uuden hallituksen muodostamiseen. — *Demokraattisen kontrollin* periaatteella on ilmaistu oppi siitä, että vaaleissa voittaneen puolueen asiana on joko yksin tai yhdessä muiden puolueiden kanssa osallistua hallitusvastuuseen. Tähän liittyy myös vaatimus, että *suurimman puolueen* tulisi olla mukana hallituksessa. — Hyvin toimivaan parlamentarismiin on katsottu kuuluvan myös *vallanvaihdon periaatteen*: järjestelmä sallii ajan mittaan eri puolueille jossain määrin tasapuolisen mahdollisuuden osallistua hallitusvallan käyttämiseen.²⁵

Mainitut periaatteet ovat joustavia. Sitä paitsi ne ovat keskenään jossain määrin ristiriitaisia. Niiden soveltamismahdollisuudet ovat myös sidoksissa ao. maan puoluelaitoksen luonteeseen. Mutta olennaista tässä on joka tapauksessa se, että puheena olevat kriteerit ovat muotoutuneet — paitsi järjestelmän toimivuuden lisääjiksi — tavoitteena valtionpäämiehen vaikutusvallan vähentäminen ministeristöjen muodostamistilanteissa. Parlamentarismin kehityshistoria Englannissa tarjoaa tästä hyvän esimerkin. Po. periaatteiden taustalla on ajatus siitä, että kansan — jolle demokraattisessa järjestelmässä kaiken valtiovallan pitäisi viime kädessä kuulua — vaaleissa ilmaisema tahto tulisi asianmukaisesti huomioon otetuksi hallituksen asettamisessa ja sitä tietä hallitusvallan käyttämisessä. Ne siis tähtäävät täysin samaan päämäärään kuin itse vaatimus parlamentin luottamuksesta. Itse asiassa ne ovatkin eräänlaisia luottamussuhteen operationaalisia osatekijöitä.

Voidaanko HM 36 §:stä sanoa johtuvan, että valtioneuvoston jäsenten nimittämisessä on pyrittävä toteuttamaan puheena olevia kriteereitä? Ts. onko presidentin harkintavallan rajoitukset johdettavissa sanotuista tekijöistä? Positiivinen vastaus tietäisi sitä, että edellä esitetyt oikeusnormilauseet (1) ja (3) voitaisiin kirjoittaa uuteen muotoon siten, että ilmaisun 'eduskunnan luottamus' tilalle tulisi tätä konkretisoiva ilmaisu. Mutta yhtä kaikki HM 36 §:stä sen paremmin kuin muistakaan säännöksistä emme saa yksiselitteistä vastausta asetettuun kysymyk-

²⁵ Mainituista kriteereistä on tehnyt seikkaperäisesti selkoa, von Beyme 1973 s. 501 ss. — von Beyme käyttää niistä seuraavia nimityksiä: das Majoritätsprinzip, das Pluralitätsprinzip, das Schuldprinzip, das plebiszitäre Prinzip, das Gravitationsprinzip. — Vrt. myös Hakovirta s. 90—92.

seen. Kuten sanottu: luottamussäännöksestä on mahdollista esittää useita merkityssisällöltään toisistaan poikkeavia tulkintalauseita.

★ ★ ★

Ollaan siis itse asiassa palattu siihen, mistä lähdettiin: perustuslain säännöksistä sen paremmin kuin parlamentarismien teoreettisista opeistakaan emme ole voineet saada selviä kriteereitä sille, minkälainen harkintavalta presidentillä on hänen käyttäessään HM 36 §:ssä säädettyä valtaa nimittää valtioneuvoston jäsenet.

Vastausta olisi mahdollista etsiä kahtaalta: toisaalta lainlaadinta-aineistosta pyrkimyksin saada selkoa siitä, minkälainen harkintavalta presidentille tarkoitettiin HM:n säätämisvaiheessa antaa, ja toisaalta valtiokäytännöstä tavoitteena selvittää, miten valtionpäämies on tosiasiassa käyttänyt HM 36 §:ssä säädettyä toimivaltaa. Tämän lähtökohdan mukaisesti on edettykin. Mutta ennen kuin ryhdymme analysoidaan mainittuja asiakirjoja ja ilmiöitä, on tutkimustehtävää täsmennettävä samoin kuin on suoritettava tutkimusmetodiikkaa koskevat perusratkaisut. Näiden taustaksi on tarpeen ensinnä tarkastella Suomessa harjoitettua valtiosääntöoikeudellista tutkimusta.

3. VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISESTA TUTKIMUKSESTA SUOMESSA

Tieteellistä tutkimusta voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: ensinnäkin tarkastelu voi kohdistua tutkimusmetodiikkaan ja toiseksi siihen, minkälaisia ovat luonteeltaan ne lauseet, joita tutkimus esittää tuloksinaan. Tästä lähtökohdasta voimme pyrkiä valaisemaan myös harjoitetun valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen luonnetta.

Tutkimusmenetelmän osoittamiseksi voimme ottaa esille jaottelun selittävään ja ei-selittävään tutkimukseen. Tärkeimmät *selittävät* metodit ovat looginen, kausaalinen ja finaalin selitys (lisäksi puhutaan mm. probabilistisesta, funktionaalista ja geneettisestä selityksestä). *Ei-selittävä* tutkimus käyttää nimensä mukaisesti jotain muuta kuin äsken mainittua selittävää metodia, tai sitten tällainen toiminta ei ylipäänsä ole sellaista, jonka yhteydessä voisimme puhua tieteellisestä tutkimusmenetelmästä.

Tutkimuksen sisällön osalta voidaan tehdä erottelu normatiivinen/ei-normatiivinen. *Normatiivisuus* merkitsee, että tutkimuksen tuloksena esitettävät lauseet ovat normeja, ts. preskriptiivisia tai niihin rinnastettavia ilmaisuja. *Ei-normatiiviset* lauseet voivat puolestaan olla tosiasiaväittämiä tai performatiivi-ilmaisuja, lausumia, joilla aikaansaadaan jokin asiantila.

Esitetyt vaihtoehdot voimme kombinoida seuraavasti:¹

<i>Metodi</i>	<i>Sisältö</i>
selittävä	normatiivinen
ei-selittävä	normatiivinen
selittävä	ei-normatiivinen
ei-selittävä	ei-normatiivinen

Mainituista vaihtoehdoista ensimmäinen jää tarkastelun ulkopuolelle: jos tutkimus on selittävää, sen tulokset eivät — eräitä erityistapauksia lukuun ottamatta (peliteoria) — ole normatiivisia. — Mihin jäljellä olevista kolmesta vaihtoehdosta valtiosääntöoikeudellinen tutkimus sijoittuu?

Valtiosääntötutkimus normatiivisena ja ei-selittävänä tieteenä. Jo pikainenkin silmäys alan kirjallisuuteen riittää osoittamaan, että valtiosääntöoikeudelliset tutkimukset ovat Suomessa viime vuosisadan loppupuolelta — *Robert Hermansonin* ajoista lähtien² — aina 1970-luvulle saakka pääasialliselta sisällöltään koostuneet joukosta eri tavoin aikaan saatuja tulkintakannanottoja kulloinkin käsittelyn kohteena olleista valtiosäännön säädösteksteistä. *Valtiosääntötutkimus on ollut traditio-naalista tulkintajuridiikkaa.* Tutkimuksen tavoitteena on ollut antaa käsillä olevalle säädöstekstille tietyn argumentaatiotekniikan avulla merkityssisältö. Tehtävä on asetettu kysymällä: miten 'voimassa olevan oikeuden mukaan' pitäisi tai pitää olla.³ Tähän annettu vastaus on kuulunut: säännös N on käsitettävä/tulkittava (perusteilla $f_1 \dots f_n$) ta-

¹ Jaottelusta ja sen tausta tarkemmin ks. *Aarnio* 1971 s. 115 ss.

² *Hermansonin* oikeus- ja tieteenteoreettisista lähtökohdista ks. *Jyränki* 1973 s. 58—62.

³ Oikeusdogmaattisesta kysymyksen asettelusta ks. mm. *Aarnio* 1971 s. 60—61; *Jyränki*, *Pol* 1970 s. 117—118; *Makkonen* s. 13 ss.

valla T. Tuloksena on siis esitetty määräsältöinen oikeusnormilause (tulkintalause), jonka tehtävä on ollut välittää tietoa voimassa olevasta normista.⁴ Aiheemme kannalta näyttää tarpeelliselta lähemmin kosketella kysymystä siitä, miten oikeusnormilauseet muodostetaan ja minkälaisia lauseet ovat sisällölliseltä luonteeltaan ajatellen erityisesti niiden verifioitavuutta.

Muodostettaessa tiettyä normia koskeva oikeusnormilause, ts. esittäessä väittämä tietyn normin voimassaolosta, välittömänä lähtökohtana ovat tavallisesti *lakitekstin* kielelliset ilmaukset. Ne ovat yleensä semanttisesti epämääräisiä sikäli, että erilaiset merkityssisällöt ovat mahdollisia. Säädöstekstistä saatava informaatio ei useinkaan ole ainoa perusta, jolle oikeusnormilause rakentuu. Kysymykseen tulevat eräät muutkin lähteet. Käytetyt "oikeuslähteet" on tavattu ryhmittää toisaalta juridis-teknisiin ja toisaalta reaalisiin argumentteihin.⁵ Väittämä määräsältöisen normin voimassaolosta on voitu argumentoida nojautuen jompaan kumpaan tai molempiin ryhmiin kuuluvilla argumenteilla. Toisinaan oikeusnormilause esitetään tuomatta argumentteja lainkaan esille (ns. on katsottava -ilmaisut).⁶

Kun käsillä olevasta materiaalista muodostetaan määräsältöinen oikeusnormilause, ei kysymys ole *loogisesta* (deduktiivisesta tai induktiivisesta) päättelystä. Argumenttien käytösäännöt ja tulkintapäätteilyä ohjaavat säännöt eivät tarjoa tähän riittäviä edellytyksiä. Tulokinnassa ei myöskään ole kysymys kausaalisen tai finaalisin taikka minkään muunkaan *selittävän* metodin käyttämisestä. Tulkintatoimintaa itseään voidaan kyllä selittää ja tehdä ymmärrettäväksi esim. finaalisin selit-

⁴ Sanotun taustalla on se käsitteellinen erottelu, joka on tehty ilmaisun deskriptiivisen (kuvailevan) ja preskriptiivisen (määräävän) käyttötavan välillä. — Oikeusnormin, so. imperatiivin: käskyn, luvan tai kelpuutuksen, ja sitä kuvaavan oikeuslauseen välistä eroa on tähdentänyt erityisesti *Kelsen* s. 79 ss. Samalta pohjalta lähtee myös *Makkosen* s. 27 ss. ajattelu hänen erottaessaan toisistaan lakitekstin lauseen, joka antaa tietoa oikeusnormista, sekä oikeusnormilauseen, joka lausuu jotakin oikeusnormin voimassaolosta ja sen sisällöstä. — Ks. myös *Aarnio* 1971 s. 63 ss.

⁵ Argumenttien ryhmittelystä ks. esim. *Aarnio* 1971 s. 96—104.

⁶ Tekstissä on oikeusnormilauseen muodostaminen samaistettu normiväittämän esittämiseen. Normiväittämän asemesta ja/tai rinnalla voitaisiin myös käyttää ilmaisua normisuositus. Viime mainittua käsitettä ei ole otettu käyttöön, koska normiväittämän ja -suosituksen välisellä erolla ei ole tässä katsannossa merkitystä. — Eron tekemisen välttämättömyyttä po. käsitteiden välillä on erityisesti korostanut *Klami* s. 1 ss.

tämisen mallin avulla, mutta tulkinta ei sinällään ole mitään selittämistä. Tulkinta ei myöskään ole ei-selittävää deskriptiota, jossa kuvataisiin ja analysoitaisiin säädöstekstejä tai viranomaisratkaisuja ottamatta kantaa niiden sisältöön. Tällä ei ole haluttu väittää, etteivätkö useat tutkimukset sisältäisi myös tämän luontoista ainesta.⁷ Mutta kuten sanottu: perinteisen oikeustieteen lauseilla on tahdottu lausua jotakin juuri normin sisällöstä.

Havaitsemme, että perinteisen oikeustieteen metodi ei ole selittävä eikä se myöskään ole deskriptiivisen kuvaamisen menetelmä. *Se ei ylipäänsä seuraa mitään erityistä tieteellistä menetelmää.* Aarnio onkin luonnehtinut tulkintatoimintaa eräksi tavoitteellisen käyttäytymisen muodoksi.⁸

Minkälaisia sitten oikeustieteen lauseet ovat sisällölliseltä luonteeltaan?

Eräät oikeusteoreetikot ovat pitäneet oikeusnormilauseetta kuvauksena normin sisällöstä siinä mielessä, että lauseella on totuusarvo. *Makkonen* mm. on esittänyt, että määräsisältöinen oikeusnormilause on tosi, jos sen edellyttämä asiantila yhteiskunnassa todella vallitsee.⁹ Makkonen kuitenkin näyttää sivuuttavan asiaan liittyvän keskeisen ongelman: kysymyksen siitä, mikä toimii totuusarvon mittana normin sisältöä kuvaavalle lausumalle.¹⁰ Normejahan ei yleensä — ja näin ei Makkonenkaan tee — pidetä sellaisena fysikaalisena todellisuutena, jota koskevaksi väittämäksi oikeusnormilause voitaisiin katsoa.¹¹ Tämä

⁷ Oikeustieteen tuloksia, tulkintalauseita, analysoidessaan *Aarnio* 1971 s. 89—96 on esittänyt jaottelun, jossa lauseet on jaettu neljään tyyppiluokkaan. Hän puhuu deskriptiivisista, auktoriteettiuskoisista, auktoritatiivisista ja perustelluista tulkintalauseista. Deskriptiivisilla lauseilla *Aarnio* tarkoittaa sellaisia lausumia, jotka eivät väitä mitään siitä, millä tavoin lakiteksti on ymmärrettävä.

⁸ *Aarnio* 1971 erit. s. 115—129.

⁹ *Makkonen* s. 36—37 kirjoittaa mm.: »Die Rechtsnormsätze sind also trotz dem Sollen deskriptive Sätze, die wahr oder unwahr sein können. Wenn wir sagen: »Für alle Staatsbürger gilt, dass sie, wenn sie Bürgen sind, für ihre Verbindlichkeit haften sollen«, oder wenn wir das kürzer ausdrücken: »Alle Bürgen haften für ihre Verbindlichkeit«, ist der Satz also in dem Fall wahr, dass in der Gesellschaft eine solche Ordnung herrscht.» — Myös *Kelsen* s. 81—83 korostaa, että oikeustieteen muotoilemat, oikeutta kuvaavat pitämislauseet ovat tosia tai epätosia.

¹⁰ Vrt. kuitenkin *Makkonen* s. 57—67.

¹¹ Sanottu ei tarkoita, etteikö normeja voitaisi *Backmanin* s. 33—36 tavoin pitää »eräänlaisina yhteiskunnallisina tosiasioina». Vrt. myös *Riepula*, *Oikeus* 2/1973 eritt. s. 3—5.

puolestaan johtaa meidät normien voimassaoloa koskevaan ilmeisesti tyhjentyttömään problematiikkaan, johon ei tässä yhteydessä voida puuttua.¹² Todettakoon vain, että erään luontevan verifiomisperustan tarjoaisi viranomaiskäyttäytyminen. Mutta jos pyrkimyksenä on lausua jotain tulevasta viranomaiskäytännöstä, ts. väitetään tietyn oikeusnormilauseen olevan tässä mielessä tosi, emme ole tekemisissä perinteisen tulkintajuridiikan kanssa. Kysymys on tällöin ns. *ennusteteorian* mukaisesta lausumasta. Tulkintalauseiden tärkeänä ominaisuutena on kuitenkin pidetty ei suinkaan ennusteominaisuutta vaan päinvastoin sitä, että lauseet sisältävät tietynlaisen addressaattiin vaikuttamaan pyrkivän elementin.¹³

Oikeustieteen tulkintalause ei ole väittämä sen paremmin tulevan kuin jo tapahtuneen viranomaiskäyttäytymisen sisällöstä. Tulkintapropositio ei ole senlaatuinen lause, jota *Federley* tarkoittaa ns. deskriptiivisestä laintulkinnasta puhuessaan, ts. lause, jossa viranomaisten käytännöllinen tulkinta muodostaisi sen todellisuuden, josta tieteellinen tulkinta löytäisi tulkintaperusteensa.¹⁴ *Perinteisen oikeustieteen lause ei ole edes tarkoitettu empiirisesti konfirmoitavaksi väittämäksi*. Puheena olevat lauseet ovat totuusarvoa vaille jääviä lausumia siitä, että määräsältöinen normi sisältyy oikeusjärjestykseen, ts. että tietynsisältöisen oikeustositiseikasto/oikeusseuraamus -relaation pitää vallita.¹⁵ Pitä-

¹² Normien voimassaoloa koskevista erilaisista käsityksistä ks. esim. *Klami* s. 17—21; *Kelsen* erit. s. 226—232; *Ross* s. 41 ss.

¹³ *Aarnio*, Lm 1974 s. 333, kirjoittaa mm., että tulkitsija pyrkii »saamaan addressaatin vakuuttuneeksi kannanoton paikkansa pitävyydestä, siitä, että väite on oikeusjärjestyksen mukainen. Tutkijan tarkoituksena on niin muodoin vaikuttaa tulkinnalla ympäristöönsä, toisiin tulkitsijoihin, lain soveltajiin, lainsäätäjään tai suureen yleisöön. Tältä pohjalta selittyy, miksi tutkija valitsi juuri tietty argumentti tulkintansa tueksi ja minkä vuoksi hän painotti niitä juuri määrättyllä tavalla.» (kurs. alkup.) — Ks. myös jälj. s. 204.

¹⁴ Ks. *Federley*, Lm 1965 s. 296—302.

¹⁵ Vrt. *Aarnion* 1971 s. 130 ss. suorittamaa perusteellista analyysia oikeustieteellisestä tulkinnasta. — *Aarnio* puhuu toisaalta teknisiä normeja esittävästä tulkinnasta ja toisaalta aitoja tulkintalauseita tuottavasta tulkintatoiminnasta. Edellisen *Aarnio* luonnehtii toiminnaksi, jossa tietty tulkinta esitetään määrättyjen seuraamusten toteuttamisen välttämättömänä keinona. Aitoja tulkintalauseita taas ovat tutkijan arvostuksen sisältävät kannanotot siitä, mikä on seuraamusten valossa oikea tulkinta.

Teknisiä normeja esittävän tulkinnan *Aarnio* luonnehtii »puhtaasti juridiseksi» ja myös sen laatuiseksi toiminnaksi, jonka tulosten paikkansa pitävyydestä on mahdollista keskustella. Tekninen normi voi olla joko tosi tai epätosi. Tämän

miselementti ei kuitenkaan merkitse preskriptiivisuutta siinä mielessä, että oikeustieteen lausumia olisi viranomaiskäytännössä sitovina sääntöinä noudatettava.

Tulkintaprosessi on luonteeltaan avoin systeemi: myös systeemin ulkopuoliset tekijät vaikuttavat prosessiin ja sen tuottamaan tulokseen. Tulkinnessa argumentaatioaineiston valinta ja käsittely tapahtuu tilanteessa, jossa systeemiympäristöllä (yhteiskuntatodellisuudella) on merkittävä vaikutus. Sanottu merkitsee muun ohessa sitä, että tulkinnan tulokseen vaikuttavat erilaiset yhteiskunnalliset ja muut *arvostukset* (esim. poliittiset, taloudelliset, moraaliset ja eettiset arvostukset).¹⁶ Tulkinta ei ole näistä riippumaton omaehtoinen ilmiö.

Tulkintaprosessin tuottama lopputulos — tietty tulkintalause — ei siis ole ennuste (proгноosi), mutta se ei myöskään ole mikään kuvaus (deskriptio) sen paremmin kuin selityskään (eksplanaatio). Arvovalintana erilaisten vaihtoehtojen välillä tulkintalause on sekä tulkitsijan omilla että häneen vaikuttavan ympäristön arvostuksilla kyllästetty

tulkinnan ehtona on juuri se, ettei tulkitsija ota omakohtaisesti kantaa päämääränasetteluihin nähden, vaan esittää ainoastaan keinot, joilla päämäärä voidaan saavuttaa. Aitoihin tulkintalauseisiin sen sijaan sisältyy tulkitsijan subjektiivinen elementti, koska ne pohjautuvat asianomaisen tulkitsijan motivaatiotaustaan ja kausaalikäsitteeseen. Näillä lauseilla ei ole totuusarvoa siinä mielessä, että niiden voitaisiin sanoa pitävän paikkansa. Ympäristötekijöistä kuitenkin Aarnion mukaan johtuu, ettei kysymys ole täydellisestä subjektivismista, koska eri yksilöiden arvostuksissa on havaittavissa voimakasta yhdentymistä.

Yllä tekstissä esitetty luonnehdinta tulkintatoiminnan luonteesta vastannee sitä, mitä Aarnio omassa esityksessään nimittää aitoja tulkintalauseita tuottavaksi tulkinnaiksi. Sitä paitsi Aarnion konstruktio tulkinnoista teknisinä normeina ei sittenkään ole kovin etäällä aidoista tulkintalauseista. Teknisen normin esittäjä näet asettaa itse päämäärän ja sen jälkeen esittää ao. säännöksestä tulkinnon keinona tuon päämäärän saavuttamiseksi. Tilanne olisi toinen, jos tuo päämäärä tai tavoite olisi saatavissa jostakin ulkopuolelta. Mutta näin ei yleensä ole asian laita.

Molemmat tulkinnan lajit ovat yhtä hyvin ymmärrettävissä ns. praktisen päättelyn avulla. Kummankin tulkinnan tulokset ovat »tosia» täysin samoilla ehdoilla. Jos tulkitsija (A) esittää, että E:n saavuttamiseksi on säännöstä N tulkitettava tavalla T, ja tulkitsija (B) sanoo saman säännöksen N pohjalta, että 'voimassa olevan oikeuden mukaan' pitää olla T, ei näiden välisen eron tarvitse olla muuta kuin esitystekninen. Tietty päämäärä on kummallakin, toinen vain tuo sen julki, toinen ei. Tavoitteen julki lausuminen ei tee toimintaa — sitä kokonaisuutena tarkastellen — yhtään sen objektiivisemmaksi. — Vrt. jälj. luku III.

¹⁶ Ks. tarkemmin *Laakso*, Lm 1973 s. 668 ss.

normatiivinen kannanotto.¹⁷ Se on jotain kokonaan muuta kuin ns. objektiivinen tutkimustulos. Oivallisesti onkin sanottu, että oikeustiede "on 'sananselitystä' huolimatta siitä, että tämä toteamus jonkun mielessä herättää paheksuntaa" (Routamo).¹⁸

Tämän toteamuksen rinnalla on syytä mainita, että oikeustiede ei toki ole ainoa ns. normatiivinen tiede: myös (dogmaattisessa) teologiassa — esimerkiksi — tapaamme selvän normatiivisen elementin. Ei ole mikään ihme, että kysymys perinteisen oikeustieteen tieteellisestä luonteesta on askarruttanut viime aikojen oikeusteoreettista keskustelua.¹⁹

Tulkintalauseiden normatiivisuus on tietenkin nostanut esille kysymyksen tulkintatoiminnan metodisesta kontrolloitavuudesta. On sanottu, että tulkinnassa ei sittenkään ole kysymys täysin subjektiivisesta hengentoiminnasta. Oikeustieteen lauseet voidaan myös jossain määrin todentaa: niitä on mahdollista pitää "tosina" tietyn auditorion puitteissa. Lause on "tosi", jos vastaanottava auditorio sen hyväksyy.

¹⁷ Praktista ratkaisutilannetta analysoidessaan *Makkonen* s. 43 on esittänyt varsin hyvän kuvauksen po. normatiivisesta kannanotosta, ts. pitämiselementin luonteesta. Hän kirjoittaa: »Irgendjemand kann der Meinung sein, dass (um bei den Verhaltensnormen zu bleiben) eine bestimmte Verhaltensregel in der Gesellschaft gelten soll. Er weiss vielleicht nicht, wie die Dinge nach der Rechtsordnung sind, aber er nimmt Stellung dazu, wie sie seiner Ansicht nach sein sollten. Wenn derjenige, der eine Entscheidung fällen soll, so denkt, will er den wirklichen Inhalt der Rechtsordnung klarlegen, nicht aber diese ändern oder beeinflussen. In eine solche Lage kommt z.B. der Richter, wenn er wegen der Unklarheit einer ihm vorliegenden Sache unschlüssig hinsichtlich des Inhalts der Rechtsordnung ist. Aufgrund des Charakters des betreffenden Einzelfalles denkt er: »So soll es sein«. Ich schreibe dies folgendermassen: (x) $S[f(x) \rightarrow g(x)]$.»

Backman s. 337 kirjoittaa käsityksensä, että »lainopin normatiivisuus on toisaalta siinä, että hyväksytään joko tietoisesti tai tiedostamattomasti oikeusjärjestyksen arvoperusta, ja siinä, että tosiasioiden tutkiminen tapahtuu normatiivisen kannanoton valmisteluna».

Vrt. myös *Uotila*, Lm 1967 erit. s. 839—841, jossa esitetty käsitys ns. normitiedosta ja sen hankkimisen menetelmistä näyttäisi merkitsevän sitä, että mikä tahansa normeja koskeva tieto olisi luonnehdittavissa normatiiviseksi. Yllä tekstissä omaksuttu käsitys normatiivisuudesta ei tarkoita tätä. — Vrt. myös *Riepula*, Oikeus 2/1973 s. 3 ss.

¹⁸ *Routamo*, Lm 1967 s. 435.

¹⁹ Erityisen kriittisesti tulkintajuridiikan tieteellisyyttä ovat arvostelleet *Kivivuori* (1969 s. 26—27), *Jyränki* (JFT 1969 s. 883, 887) ja *Riepula* (Oikeus 2/1973 s. 6—7).

Aarnio nimittää tällaisia tietyn auditorion uskomuksien ja arvostusten varassa hyväksyttyjä — ja siis tässä mielessä "tosia" — lausumia *justifoiduiksi*.²⁰

Olemme kuitenkin tekemisissä varsin suhteellisen totuuden kanssa. Tämä "totuuden" relatiivisuus käy ymmärrettäväksi, jos vaikkapa kuvittelemme, että fysiikan lait olisivat tosia, jos joku auditorio ne toiksi uskoisi. Havaitsisimme esim., että ne jotka aikanaan väittivät maapalloa pyöreäksi ja joutuivat tuon käsityksensä vuoksi polttorovioli-le, eivät osanneet valita auditoriotaan ja forumiaan oikein — tässä auditoriossa kun pidettiin "totena" maapallon litteää ominaisuutta.

Lienee paikallaan huomauttaa, että ns. empiiriset yhteiskuntatieteet eivät nekään ole arvostuksista täysin vapaita. Yhteiskuntatieteellisen tiedon normatiivisuutta, sen kytkeytymistä asianomaisen yhteiskunnan arvoperustaan, on tähdentänyt erityisesti *Ahmavaara*.²¹ Viime vuosina käydyssä yhteiskuntatieteiden metodikeskustelussa näyttää positivistinen tieteenihanne saaneen yleisemminkin kritiikkiä osakseen. On puhuttu jopa ei-normatiivisen yhteiskuntatieteen mahdottomuudesta.²² Perinteisen oikeustieteen ja muiden yhteiskuntatieteiden välinen eroavuus on silti pysynyt ylitsekäymättömänä. Tulkintajuridiikkana oikeustiede ei ole pyrkinyt eikä taida edes voida pyrkiä ei-normatiivisuuteen: se kun on ottanut tehtäväkseen juuri normatiivisten kannanottojen esittämisen, ts. eräänlaisen yhteiskunnallisen vaikuttamisen.²³ Tässä mielessä oikeustieteen lauseiden normatiivisuus on myös toisenlaatuista kuin esim. sosiologian tutkimustulosten normatiivisuus.

Summa summarum: Perinteinen oikeustiede ja sen mukana myös dogmaattinen *valtiosääntöoikeudellinen tutkimus on toimintaa, joka ei noudata mitään yleistä tieteellistä menetelmää ja jonka tuottamat tulokset ovat sisällöltään arvosidonnaisia, normatiivisia*. Edellä esitetyssä jaottelussa perinteinen valtiosääntötutkimus sijoittuu toisen vaihtoehdon

²⁰ *Aarnio*, Lm 1974 erit. s. 322—334.

²¹ Ks. *Ahmavaara* s. 11 ss. ja 239 ss.

²² Ks. *Israel*, Sos 1971 s. 150—161.

²³ Vrt. toisaalta *Backman* s. 337, jossa tähdennetään, että oikeustieteen ja empiirisen yhteiskuntatieteen jyrkkä erottaminen saattaa osoittautua »analysoimattomaksi yksinkertaistukseksi».

kohdalle: *tutkimus on metodiltaan ei-selittävää ja sisällöltään normatiivista.*²⁴

Valtiosääntönormien erityispiirteistä. Argumentaatiolla ja päättelyn premisseillä on valtiosääntöoikeudessa muihin oikeusaloihin verrattuna eräs omaleimainen piirre: tältä alalta puuttuu yksi keskeinen argumenttilähde, varsinainen oikeuskäytäntö. Näin ollen argumentaatiopohja on valtio-oikeudessa kapeampi kuin niillä oikeuden aloilla, joissa tulkintatoiminnan argumentaatioperustana voidaan käyttää tuomioistuinten — esim. KKO:n ja KHO:n — ratkaisukäytäntöä.

Tuomioistuinkäytännön puuttuminen johtuu siitä, että valtiosääntönormeista vain harvat (esim. eräät PuolueL:n ja EVAaliL:n säännökset) voivat joutua tuomioistuimissa oikeudellisen ratkaisun kohteiksi — perustuslakinormeista vielä harvalukuisemmat. Suomessa ei ole erityistä valtiosääntötuomioistuinta, joka tutkisi valtioelinten toiminnan perustuslainmukaisuutta. Tämä tehtävä ei myöskään kuulu ylimmille tuomioistuimille. Pääsääntönä valtioelinten toiminnassa onkin, että ne itse viime kädessä ja lopullisesti määrittelevät, onko niiden tietty toiminto perustuslainmukainen tai ei. Tästä seuraa, että meidän on yleensä mahdollista saada tietoja vain siitä, miten valtioelimet ovat tosiasiaassa käyttäytyneet. Tuomioistuinten normatiivisia kannanottoja siihen nähden, minkälainen käyttäytyminen määrätilanteessa on katsottava perustuslain mukaiseksi tai sen vastaiseksi, ei juuri ole olemassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkinta- ja ratkaisutoiminta, joka sekä rakenteellisesti että sisällöllisesti samoin kuin funktionsa puolesta paljolti muistuttaa tuomioistuinten ratkaisutoimintaa,²⁵ eräiltä osin poistaa po. argumentaatioaineiston kapea-alaisuutta. Valiokunnan kannanotot ovatkin saaneet keskeisen argumenttilähteen arvon useissa valtiosääntöoikeudellisissa tutkimuksissa.²⁶ Huomattava kuitenkin on, että perustuslakivaliokunnan tutkittaviksi tulevat lähinnä vain eduskunnan omaan toimintaan — pääasiassa lainsäädäntövallan käyttöön — liittyvät perustuslakikysymykset.

²⁴ Tulkintatoiminnan luonnetta on tässä yhteydessä käsitelty laajemmalti kuin mitä yllä mainitun lopputuleman osoittamiseksi olisi ollut tarpeen. Olen kuitenkin pitänyt tarpeellisena selostaa tulkintaa näinkin laajasti, koska jäljempänä joudumme yhtenäen tekemisiin tulkinnan ja sen tulosten kanssa.

²⁵ Ks. tarkemmin *Rieppula* 1973 s. 85—100.

²⁶ Uusimmista tutkimuksista ks. mm. *Kastari, Paavo*: Kansalaisvapauksien perustuslainturva (Vammala 1972) ja *Hidén, Mikael*: Säädosvalvonta Suomessa, I Eduskuntalait (Vammala 1974).

Valtiosääntönormeilla on eräitä muitakin, oikeusjärjestyksen muista normeista poikkeavia ominaisuuksia. Nämä valtiosääntönormien erityispiirteet voidaan karkeasti ottaen jakaa toisaalta *normiloogisiin* ja toisaalta *normatiivisiin*.²⁷ Ensin mainittuun kategoriaan sisältyvät sellaiset seikat kuin perustuslakienormien hierarkkinen ylemmänasteisuus, niiden ajallinen pysyvyys ja stabiilisuus sekä säännöstekstien vähäsanaisuus, abstraktisuus ja monimerkityksellisyys. Normatiiviseksi erikoispiirteeksi voidaan karakterisoida se yllä jo mainittu useille valtiosääntönormeille kuuluva erityispiirre, joka johtuu pakkokvaliteetin puuttumisesta.²⁸ Tähän ryhmään voidaan sisällyttää myös ongelma ns. säädetyistä ja tosiasiallisesta valtiosäännöstä.

Puheena olevien normien erityispiirteistä normien tutkimukselle aiheutuvat seuraamukset on oivallettu vasta äskettäin — sikäli kuin on yleensä oivallettu. Tämä käy selvästi ilmi, jos tähänastista positiivisoikeudellista valtiosääntötutkimusta tarkastellaan vaikkapa siitä näkökulmasta, missä määrin *valtiokäytäntöä* on otettu huomioon tulkintakannanottojen argumentaatioperustana.

Dogmaattisen valtiosääntötutkimuksen kehitysilmiöitä. Tältä kannalta katsottuna sotaa edeltänyt aika muodostaa kauden, jolle oli leimallista muun kuin puhtaasti juridis-teknisen tietoa-ineksen karttaminen. On tietenkin luonnollista, ettei esim. hallitusmuodon säännöksistä esitettyjä

²⁷ Po. jaottelusta ks. *Hinderling* s. 172—182. — *Kastari*, Lm 1956 s. 770, esittää valtiosääntöoikeuden erikoisluonteen johtuvan etenkin kahdesta seikasta: toisaalta perustuslakienormien hierarkkisesta ylemmänasteisuudesta ja toisaalta siitä, että näiden normien noudattamista ei kaikilta osiltaan ole mahdollista saada tuomioistuinten tutkittaviksi eikä lailla järjestettyä pakkoa käyttäen toteutetuiksi. Ks. myös *Riepula* 1973 s. 104.

²⁸ Pakkokvaliteetin ja oikeudellisen sanktion puuttuminen on nostanut esille kysymyksen, onko tällaisia ns. *lex imperfecta* -säännöksiä ylipäänsä pidettävä oikeusnormeina. — Mm. *Makkonen* s. 74—77 on omaksunut sen lähtökohdan, että oikeusnormista on kysymys vasta silloin, kun viranomaisreaktio on sen perusteella mahdollinen. Toisaalta Makkonen tähdentää, ettei suinkaan ole estettä sille, etteikö lainsäätäjä voisi antaa määräyksiä liittämättä niihin mitään tehostetta. Mutta se, että lainsäätäjä julkituo jonkun periaatteen, ei vielä sinänsä tee siitä oikeusnormia. — Vrt. toisaalta *Alanen* 1965 s. 37—38.

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on asetettu sille kannalle, että kirjoitettuihin perustuslakeihin sisältyvillä normeilla on velvoittava oikeusnormiluonne, vaikka niihin ei liittyisikään tuomioistuimessa määrättävää sanktiota. Ks. *Kastari*, Lm 1966 s. 764—765; *idem* 1969 s. 33—41; *Suontausta* 1961 s. 400.

tulkintalauseita voitu kohta po. säädöksen säätämisen jälkeisenä ajan-kohtana argumentoida valtiokäytäntöön viittaamalla. Mutta sama perus-assenne säilyi myöhemminkin: valtiosäännön tulkitsijat pitivät sopimat-tomana analysoida valtiokäytäntöä samoin kuin tarkasteltujen sään-nösten yhteiskunnallisia sidonnaisuuksia ja funktioita. Sallittuna pidet-tiin ainoastaan sääntöjen tarkastelua, niiden systematisointia ja tulkin-taa. Tämä tapahtui irrallaan muusta yhteiskuntatodellisuudesta.

Sanotun lähtökohdan mukaista metodista asennoitumista on osu-vasti luonnehdittu *spekulatiiviseksi*: ilman yhteyttä viranomaiskäytän-töön tutkija pelkän normiaineiston pohjalla päättelee tai arvelee, että lakia on tietyllä tavalla tulkittava.²⁹ Tällaisia "puhtaan valtiosääntö-oikeuden" edustajia olivat mm. *Hermanson, Erich, Björkstén, Puhakka* ja *Kaira*.³⁰

Merkittävää poikkeamaa tähän linjaan merkitsi v. 1940 julkaistu *Kastarin* väitöskirja. Siinä ja sen arvostelussa kohtasivat toisensa tuon ajan vanha ja uusi valtiosääntöoikeudellinen tutkimus. Lähtökohtaisesti Kastari kylläkin jatkoi aiempaa tulkintajuridiikan mukaista perinnet-tä.³¹ Uutta oli se, että tutkimukseen oli sisällytetty — paitsi normaalia tulkintajuridiikkaa — myös jossain määrin kuvauksia käytännön valtio-elämässä sattuneista eduskunnan hajoitustapauksista, eritelty niiden syitä ja seurauksia. Tämä oli myös se seikka, johon vastaväittäjä *Kaarlo Kaira* tarttui.

Tällaisten "positiivisen oikeuden ulkopuolelle lankeavien" ilmiöiden, joiksi Kaira niitä nimitti, esittäminen ei ollut tarpeellista. Mutta se ei myöskään ollut luvallista, koska näin menetellen tieteiden väliset rajat olivat vaarassa hämärtyä.³² Jo aikaisemmin Kaira oli asettunut sille kannalle, että "valtio-oikeutta on harjoitettava puhtaana oikeustietee-nä", koska "ainoastaan näin säilyy tämän tieteen metodipuhtaus".³³ Valtioikäytännöllä ei ollut valtio-oikeudellisen tutkimuksen kanssa mi-tään tekemistä, eli niin kuin Kaira itse kirjoitti: "oikeussääntöjen syi-den ja niiden käyttämisen tarkoitus ei varsinaisesti kuulu oikeuden

²⁹ Ks. *Vilkkonen* s. 232—233.

³⁰ Ks. mainittujen henkilöiden kirjallista tuotantoa, joka on mainittu lähde-luettelossa.

³¹ Ks. *Kastari* 1940 s. 54—57.

³² *Kaira*, Lm 1941 s. 450—451.

³³ *Kaira* 1934 erit. s. 340—349.

eikä siis oikeustieteen alaan”.³⁴ Lakitekstiä oli tarkasteltava sen sääntämisperusteista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista riippumattomana ilmiönä.

Kastarin omaksuma suuntaus vakiintui sittemmin suomalaisen valtio-oikeudellisen tutkimuksen periaatteelliseksi lähtökohdaksi. Tässä tutkimusotteessa ahdassisältöinen oikeusdogmatiikka ei ole täysin hallitsevassa asemassa. Voidakseen antaa valtiosäännöstä oikean kuvan tutkimuksen on — Kastari tähdentää — kiinnitettävä huomiota myös viranomaisten käytäntöön ja sovinnaisääntöihin. Näin käsitettynä valtiosääntöoikeudellinen tutkimus jossain määrin lähenee valtio-opillista tutkimusta.³⁵ Kastarin omassa tutkimustyössä tämä valtioelämän reaaliin tapahtumiin huomiota kiinnittävä tutkimusote on saanut melko keskeisen aseman.³⁶

Kastarin luoma metodinen perusta on saanut ilmauksensa lähes kaikessa uudemmassa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa. Tämä on havaittavissa mm. *Hidénin*, *Jyrängin*, *Saraviidan*, *Sipposen* ja *Vesasen* väitöskirjatöissä.

Suomalaiselle valtiosääntöoikeudelliselle tutkimukselle on kaikesta huolimatta ollut luonteenomaista traditionaalisuus: pitäytyminen perinteisiin tehtävänasetteluihin ja tutkimustapoihin. Toisaalta on kyllä sa-

³⁴ *Kaira*, Lm 1941 s. 456—457. — Kairan esityksestä voidaan panna merkille myös eräs tuon ajan ajattelulle luonteenomainen piirre: Kastarin tulkintakannanottoja arvioidessaan *Kaira* piti niitä joko »oikeina» tai »väärinä». Se perusta, johon tulkintalauseet »verifioitiin» tai »falsifioitiin», oli jonkun tai joidenkin auktoriteettien asiasta aiemmin esittämä tulkintakannanotto.

³⁵ *Kastari*, Lm 1956 s. 778—779. — Ks. myös *Kastari* 1973 erit. s. 189—194, jossa tähdennetään, että vaikka juridiikan kärki ei kohdistukaan kausaaliseen todellisuuteen vaan normeihin, »se ei kuitenkaan voi eikä saa irtautua tosiasioista. Päinvastoin sen pitää mitä kiinteimmin liittyä niihin.» — Vrt. myös *Riepula* 1973 s. 62; *Jyränki*, Pol 1970 s. 121.

Voidaan panna merkille, että myös skandinavisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on valtiokäytännön tutkimusta ns. normitutkimuksen rinnalla ja siihen kytkeytyvänä korostettu verraten voimakkaasti. *Herlitz*, Svenska statsrätens grunder (2. uppl. Stockholm 1958) s. 11, mm. toteaa: »Det finnes ingen olyckligare metod att studera statsrätt än att utan urskilling — utan hänsyn till det levande livet — inlära grundlagarna paragraf för paragraf.» — Myös *Andersen* s. 137 korostaa, että »Laeran om Forfatningen maa nødvendigvis tage Hensyn til den levende Forfatning».

³⁶ Ks. *Kastari* 1960; *idem*, Lm 1960 s. 675—709; *idem*, Lm 1967 s. 953—973; *idem* 1969 (erit. s. 300—316).

nottava, että ns. Kastarin koulukunta on poikennut edukseen monien muiden oikeusalojen tutkimusperinteestä. Esim. hallinto-oikeudessa näyttää spekulatiivinen lähestymistapa vasta nyt 1970-luvulla saaneen rinnalleen enemmän oikeuskäytäntöön huomiota kohdistavan tutkimusotteen.³⁷

Uusi tutkimussuunta. Yllä hahmoteltua tutkimustapaa voidaan edelleen pitää valtiosääntötutkimuksessa vallitsevana. Mutta se ei enää ole ainoa. Kuluvalla vuosikymmenellä on syntynyt — kenties viime vuosien oikeusteoreettisen keskustelun seurauksena — uusi, aiemmasta tutkimustraditiosta olennaisella tavalla poikkeava tutkimussuunta. Tätä uutta suuntausta edustavat *Esko Riepulan* ja *Antero Jyrängin* v. 1973 ilmestyneet tutkimukset. Niissä on pyritty vapautumaan normatiivisuudesta ja tutkimusmetodiksi on ainakin osittain valittu selittävä metodi. Riepulan perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaa käsittelevän tutkimuksen tieteenteoreettinen perusta kytkeytyy *finaalisen selittämisen* malliin, ja sen tutkimusmetodina on ensi sijassa käytetty sisällönanalyysia: tutkittavan aineiston kvalitatiivista ja kvantitatiivista erittelyä.³⁸ Jyrängin tutkimuksessa tarkastellaan varallisuus oikeuksien ja taloudellisen toiminnan vapauden perustuslainsuojan kehittymistä tulokinnan avulla v. 1863—1919. Siinä on omaksuttu toisaalta *deskriptiivinen* tutkimusote: on tutkittu kuinka oikeussääntöjä on tulkittu ja sovellettu, mutta ei ole esitetty niitä koskevia normatiivisia kannanottoja, ja toisaalta *selittävä metodi*: on pyritty etsimään selitysperspektiivejä sille, miksi tarkastelun kohteena olleiden säännösten tulkinnot saivat määräisisältöjä.³⁹

³⁷ Ks. *Vilkkonen* erit. s. 232 ss.

³⁸ Tutkimuksensa metodista perustaa asettaessaan *Riepula* näyttää ainakin jossain määrin lähteneen erottelusta tieteellinen/ei-tieteellinen. Oikeusdogmatiikan kysymyksen asettelun mukaista tulkintajuridiikkaa *Riepula* ei pitänyt tieteenä, mistä seurasi huomion kiinnittäminen yleisiin yhteiskuntatieteellisiin menetelmiä hyväkseen käyttävän valtiosääntötutkimuksen tarjoamiin mahdollisuuksiin. Kun tutkimuskohteena oli perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminta, täytyi tutkimuksen *Riepulan* mielestä »kohdistua perustuslakivaliokunnan ja siinä toimineiden ihmisten käyttäytymisen tutkimiseen». Ks. *Riepula* 1973 s. 54—65, 72—80; *idem*, *Oikeus* 2/1973 s. 3—8. — *Riepulan* omaksumalla tutkimusasetteella on läheisiä kosketuskohtia Kivivuoren ajatteluun ja tämän luomaan ns. poliittisen oikeustieteen toimintamalliin. Ks. *Kivivuori* 1969 s. 21—32 ja *idem* 1971, passim. — Vrt. toisaalta *Aarnio*, *Oikeus* 2/1973 s. 9—13.

³⁹ Ks. *Jyränki* 1973 s. 16—19.

Valtiosääntötutkimus ja valtio-oppi/politologia. Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen tarkastelussa on edellä sivuttu kysymystä siitä, millä tavoin tutkimuksessa on suhtauduttu ns. empiiriseen tietoon valtioelinten tosiasiallisesta käyttäytymisestä. Tähän liittyen on syytä kysyä, millä tavoin valtiosäännön ja valtiollisen elämän tutkimustyötä harjoitetaan valtio-opin alalla.

1950-luvun puoliväliin saakka oli valtio-opillisessa tutkimuksessa vallalla kaksi tutkimussuuntaa: toinen keskittyi tutkimaan valtiokoneiston rakennetta ja toimintaa, toista kiinnostivat poliittiset aatteet.⁴⁰ Ensin mainitulta alalta voidaan mainita tutkimukset presidentin asemasta, parlamentarismista, presidentin vaalista, tulo- ja menoarvion eduskuntakäsittelystä ja perustuslakivaliokunnasta.⁴¹ Tutkimuksen ote valtio-opin tällä lohkolle oli yleensä konkreettista ja kuvailevaa, vailla kokoavaa systematiikkaa; vallalla oli ns. raaka empirismi. Tutkimusten sisältö oli luonteeltaan formaalista, normatiivista ja spekulointia. Niinpä monet valtio-opin tutkijat pitivät poliittisia puolueita kauan sopimattomina valtio-opin tutkimuskohteiksi, koska puolueista ei ollut mainintaa valtiosäännössä.⁴²

Valtio-opillinen tutkimus oli lähellä valtio-oikeudellista tutkimusta. Mutta samoihin aikoihin, jolloin valtiosääntöoikeuden luonne edellä esitetyllä tavalla jossain määrin muuttui, koki valtio-opillinen tutkimus perusteellisen muodonmuutoksen: tutkimus suunnattiin uusille aloille ja käyttöön otettiin uudet tutkimusmenetelmät. Valtio-oppi muuttui varsinaiseksi yhteiskuntatieteeksi.⁴³ Se tieteellistämisyhtymä, joka oikeustieteessä ajoittui 1960- ja 1970-lukujen taitteeseen, sijoittui valtio-opin kohdalla viisitoista vuotta aiempaan ajankohtaan. Valtio-opin tutkimusmenetelmiksi omaksuttiin käyttäytymistieteelliset menetöt ja tutkimus suunnattiin toisaalta yksityisten ihmisten poliittisen käyttäytymisen ja toisaalta muiden kuin virallisten poliittisten insituutioiden empiiriseen tutkimukseen. Valtio-opin nimikin muutettiin politologiaksi.⁴⁴

Valtio-opillinen tutkimus on siis omaksunut uudet lähtökohdat, eikä

⁴⁰ Ks. *Jansson*, Pol 1959 s. 1—4.

⁴¹ *Tarkiainen*: Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä (1938); *Lindman*: Studier över parlamentarismens tillämpning i Finland 1919—1926 med särskild hänsyn till regeringsbildningens problem (1937); *Hirvikallio*: Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919—1950 (1958); *Teljo*: Valtion tulo- ja menoarvion eduskuntakäsittely (1937); *Jansson*: Grundlagsgutskottets funktioner vid riksdagar 1939—1952 (1954).

⁴² Ks. *Pesonen*, Pol 1972 s. 238—239.

⁴³ Ks. *Jansson*, Pol 1959 s. 2—3; *Pesonen*, Pol 1972 s. 239.

⁴⁴ Valtio-opin tutkimuskohteista ks. mm. *Jansson*, Pol 1961 s. 29—35; *idem* 1971 s. 9—35.

paluuta aiempaan ajattelutapaan näytä olevan. *Pesonen* on ilmaissut tämän ajatuksen toteamalla, että ”jos normatiiviset ja spekuloiivat todistelut pääsevät valtio-opissa syrjäyttämään reaalisten ilmiöiden empiirisen tutkimuksen, tieteen kehityksessä tapahtuu turruttava taantumus”.⁴⁵

Nyt kun valtio-oppi on suunnannut tutkimuksellisen mielenkiinton- sa suurelta osin muualle kuin valtioelinten rakenteen ja toiminnan tarkasteluun, on varsin aiheellista kysyä, minkä tieteen nimikkeen alla valtioelinten käyttäytymistä selvittävää ja selittävää tutkimustietoa tulisi hankkia. Politologian tutkijoita se ei kiinnosta, ja traditionaalisen valtiosääntöoikeuden harrastajat eivät dogmaattiselle asenteelleen uskollisena katso sitä voivansa (ainakaan laajemmassa mitassa) tehdä.

Olemme tekemisissä sen seikan kanssa, että eräs tärkeä alue on vaarassa jäädä tutkimuksen ulkopuolelle vain sen vuoksi, että vedetään ahtaita raja-aitoja eri tieteenkategorioiden välille ja tarpeettomasti viipaloidaan yhteiskunnalliset ongelmat kapeisiin osa-alueisiin.⁴⁶ Olisi paljon järkevämpää nähdä tutkimusongelmat laajemmasta näkökulmasta kuin pelkästään tietyn tieteenalan suppeasta perspektiivistä. *Jyränkiä* lainatakseni: ”Tuollainen puhdasoppisuus saisi olla jo taakse jäänyttä.”⁴⁷

4. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSMETODIIKKA

Erilaisten tutkimusmenetelmien vertailu niiden keskinäistä paremmuutta arvostellen ei irrallisena ilmiönä ole mielekäästä: tietyn meto-

⁴⁵ *Pesonen*, Pol 1972 s. 243. — Jo runsaan kymmenen vuotta aikaisemmin *Jansson*, Pol 1959 s. 5, tähdensi, että valtio-opin alalla »on pyrittävä vapautumaan sovinnaisista kysymyksen asetteluista ja irroittauduttava juristien tehtävää varten kehitetyistä lähtökohdista».

⁴⁶ Tätä seikkaa ovat korostaneet etenkin *Riepula* 1973 s. 60—64 ja *Backman* s. 336. — Viimeksi mainittu kirjoittaa: »Tutkimuksen kannalta ei ole mielekäästä paloitella yhteiskunnallista tietoa moniin erilaisiin lohkoihin ja korostaa näiden lohkojen välisiä eroja. Näin on länsimaisessa yhteiskuntatieteessä kuitenkin tapahtunut ja tuloksena on ollut se, että lohkojen reuna-alueet ovat jääneet vähäisemmälle tutkimukselle kuin ne tutkimusalueet, jotka ovat kunkin tieteenalan keskeisiksi koettuja ongelmia. Samoin on tullut vaikeaksi nähdä eri tieteenalojen välisiä yhteyksiä.»

⁴⁷ *Jyränki*, Pol 1970 s. 117.

din hyvyttä voidaan arvioida vain tutkimuksen tavoitteiden ja saavutettujen tulosten suhteessa. Tietenkin on mahdollista nostaa esille kysymys siitä, minkälainen selvittelytyö on luonteeltaan tiedettä, minkälainen taas ei sitä ole. Juuri tämä kysymys onkin ollut yksi viime aikojen oikeusteoreettisen keskustelun ydinkysymyksiä. Vastauksen antamisen sanottuun kysymykseen on kuitenkin viime kädessä riippuvainen konventionaalisista määritelmäseikoista.

Tutkimustehtävä on mahdollista asettaa eri tavoin. Kysymyksen asettelu ja tutkimuksessa käytettävä metodiikka kytkeytyvät toisiinsa. *Kysymyksen asettelulla on varsin tärkeä, jopa ensiarvoinen merkitys.*¹ Kysymykset ovat ensisijaisia sen vuoksi, että ne määräävät ei ainoastaan sen, millä tavoin vastauksia voidaan saada, vaan itse asiassa myös sen, mitä vastauksia saadaan. Tutkimustehtävän asettaminen on tutkimuspoliittinen arvoratkaisu.

Nyt esillä olevassa tutkimuksessa on kysymyksen asettelu suoritettu pitäen taustana pyrkimystä tutkimuksen kohteena olevan valtiosääntökysymyksen kokonaisvaltaiseen tarkasteluun. Tämä lähtökohta perustuu toisaalta oikeudellisten ilmiöiden ymmärtämiseen kokonaisvaltaisella tavalla, toisaalta siihen edellä jo esillä olleeseen seikkaan, ettei tutkimuksen kannalta ole hedelmällistä tarkastella tutkittavaa ilmiökenttää pelkästään tietyn disiplinaarin edellyttämästä ahtaasta näkökulmasta.

Oikeusnormin pääfunktio on yhteiskunnallisten ilmiöiden sääntely. Normit ovat ideologisesti sidoksissa yhteiskuntaan: ne perustuvat aina tietynlaiselle yhteiskunnalliselle tavoite-, arvostus- ja uskomusjärjestelmälle.² Asianomaisesta yhteiskunnasta riippuu, minkä sisältöinen on tämä järjestelmä, jota yhteiskunnan normikokonaisuus heijastaa. Po. sidonnaisuudesta johtuen oikeusnormeja ei ole syytä pitää muusta yhteiskuntatodellisuudesta erillään olevina kieltoina, käskyinä, lupina tms., joilla ei ole muita yhteyksiä kuin niiden keskinäiset suhteet. Oikeusjärjestys voidaan nähdä myös avarammasta näkökulmasta ja ko-

¹ Jyränki, Pol 1970 s. 121, on voimakkaasti korostanut juuri kysymyksen asettelun merkitystä ja tähdentänyt samalla ongelmakeskeisen tieteen vaatimusta.

² Ks. mm. Aarnio, Lm 1973 s. 339; Backman s. 356. — Eriksson, JFT 1969 s. 424, kirjoittaa: »i de rättsliga normerna har de politiska konflikterna på det samhälleliga planet fått sin lösning. En rättsnorm är alltså blott en i skriftlig normativ form formulerad lösning på en politisk värde- eller intressenkonflikt. (...) De flesta rättsliga problem är alltså i normativ dräkt utklädda politiska problem.»

konaisvaltaisemmin: tällöin oikeusnormi käsitetään sen historiallisen taustan, syntyperusteiden, sisällön, tavoitteiden ja tosiasiallisten vaikutustensa funktiona.³

Perinteisen oikeusdogmatiikan tehtävänasettelu on lähtenyt kysymyksestä: mikä on 'voimassa olevan oikeuden' kanta tietyssä kysymyksessä? Ensisijaisena kiinnostuksen kohteena on ollut oikeusnormin sisältö, joka on pyritty tulkinnan avulla saamaan päivänvaloon. Tulkin-tajuridiikkaa ei ole kiinnostanut normin muut funktionaaliset ulottuvuudet, ei siitäkään huolimatta, että niiden selvittäminen ja hyväksikäyttö huomattavasti kohottaisi tulkinnallisen päättelyn rationalisuuden astetta.⁴

Vasta kun oikeudellisessa tutkimuksessa otetaan lähtökohdaksi yllä mainittu laajempi normikäsitelmä, tutkimus saa kokonaisvaltaisen luonteen.⁵ Vasta tällä edellytyksellä voimme myös *ymmärtää*, miten normit toimivat käytännössä. Tarkasteltava normisto on toisin sanoen sijoitettava historiallisiin ja yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä.⁶

³ Ks. *Rieppula* 1973 s. 60 ja siinä main. kirjall. — Ks. myös KM 1973: 30 s. 42 ss.

⁴ *Jyränki*, Pol 1970 s. 119 kirjoittaa: »(...) oikeusdogmatiikka eristää oikeusnormin yhteiskuntatodellisuudesta. Tästä eristyksestä on haittavaikutuksia useaan suuntaan. Yksilö, joka on saanut ammattikoulutuksensa oikeusdogmatiikan muodossa, ei tunne sitä yhteiskuntaa, josta oikeusnormi on lähtöisin ja johon hänen pitäisi normia soveltaa. Sama puute vaivaa oikeusdogmatiikan teoreetikkoja. Teoreetikon tulkintasuositus käytännön lakimiehelle nousee samalta kapealta pohjalta: tässä on siis — karkeasti sanoen — sokea opastamassa sokeaa. Tämä on vakava yhteiskunnallinen haitta.»

⁵ Lienee syytä huomauttaa, ettei kokonaisvaltaisuudella tässä yhteydessä tarkoiteta sellaista ajattelutapaa, jonka *Tirkkonen* on asiasta omaksunut kritisoidessaan oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomitean (KM 1973: 30) mietinnössä esiintynyttä kokonaisvaltaisen ajattelutavan korostamista. *Tirkkonen* näet toteaa kuvittelevansa, »että kokonaisvaltainen tarkastelu on eräänlainen yksityiskohtaisen tarkastelun vastakohta» (*Tirkkonen*: Eräitä mietteitä oikeustieteellisten opintojen uudistamiskomitean mietinnön johdosta, Lm 1973 s. 637—654). — Esitetty ajatustapa on varsin omalaatuinen. Eihän ole mitään esteitä sille, etteikö kokonaisvaltainen tarkastelu saata olla miten yksityiskohtainen tahansa. Kysymys on *tarkastelukulman* laaja-alaisuudesta, ei selvityksen seikka-peräisyydestä.

⁶ Ks. *Aarnio*, Lm 1971 s. 477, jossa todetaan mm. seuraavaa: »Oikeussäännöksen antaminen lainsäätäjän toimesta merkitsee poliittista kompromissia, eräiden arvostusten jäädyttämistä virallisesti hyväksytyiksi. Toisesta näkökulmasta se on vallankäyttöä. — Normi saa puolestaan lopullisen *sisältönsä* tavassa, jolla se

Käsillä olevassa tutkimuksessa tarkastelun kohteena oleva valtiosääntökysymys koskee ministeristöjen muodostamista Suomessa. Asiaa koskeva perussäännös sisältyy HM 36 §:ään. Edellä olevan (s. 26 ss.) esityksen perusteella on varsin helppo havaita, että sanotun säännöksen selvittely ahtaasta oikeusdogmaattisesta näkökulmasta tavoitteena merkityssisältöjen määrittely HM 36 §:ssä oleville semanttisesti epäselville ilmaisuille ja käyttäen yksinomaan tyypillisiä tulkintajuridiikan keinoja, on varsin vähällä tyhjiin ammennettu. Mutta mikä myös tärkeää: tällainen lähtökohta ei täytä kokonaisvaltaisuuden vaatimusta. Tästä lähtökohdasta emme saa tietoa mm. siitä, miksi luottamussäännös sisällytettiin valtiosääntöön. Avoimiksi jäisivät myös seuraavat kysymykset: Miten eri poliittisten ryhmien keskuudessa suhtauduttiin parlamentarismien ottamiseen perustuslakiin? Miksi säännöksen tulkinnassa on omaksuttu tietty tulkintalinja, ts. miten tulkitsijoiden käyttäytyminen on selitettävissä? Miksi säännöstä on sovellettu käytännössä määrätavalla? Jne.

Edellä esitetyt seikat huomioon ottaen on käsillä olevassa tutkimuksessa asetettu tavoitteeksi kartuttaa tietoaamme HM 36 §:ään sisältyvän luottamussäännöksen taustasta ja syntyperusteista, sitä koskevasta valtiosääntöoikeudellisesta tulkintadoktriinista ja soveltamiskäytännöstä, samoin kuin selittää ja tehdä ymmärrettäväksi näitä ilmiöitä.⁷

Kysymyksenasettelu implikoi toisaalta *deskriptiivistä* ja toisaalta niin geneettisesti kuin teleologisesti (finaalisesti) *selittävää* tutkimusotetta. Onhan tehtävänä — muun ohessa — kuvata ja selittää lainsäätäjän, tulkitsijain ja soveltajain käyttäytymistä. Metodinen asennoituminen on siis osittain selittävä ja osittain ei-selittävä. Voitaisiin myös puhua ns. *ymmärtävästä tutkimusotteesta*. Toisaalta on syytä korostaa, että tutkimustyössä ei ole seurattu ahtaasti tietyn metodin mukaista ajattelu- ja/tai esitystapaa, ts. metodiset ratkaisut eivät ole määränneet, mitä on kysytty.

Säädöstekstejä, asiakirjoja ja ilmiöitä ei ole analysoitu pelkästään myöhemmin esitettävän normatiivisen kannanoton valmistelun tarkoi-

toimii yhteiskunnassa so. tavassa, jolla se vaikuttaa oikeusalamaisten, tutkijoiden jne. käyttäytymiseen. — Voidaksemme ymmärtää jotakin oikeudellista järjestelyä meidän on näin ollen oivallettava, miten se toimii *sosiaalisessa käytännössä*. Systeemi on sijoitettava yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä, mikä edellyttää sen kehityksen ja vaikutuksen selvittämistä.» (kurs. alkup.)

⁷ Vrt. Jyränki 1973 s. 18—19.

tuksessa. Tavoitteena ei siis ole ollut argumentaatiomateriaalin keräily omakohtaisen tulkintasuosituksen antamiseksi HM 36 §:n luottamus-säännökselle. Tästä ei kuitenkaan pidä tehdä sitä johtopäätöstä, että tutkimus olisi etäällä perinteisestä oikeusdogmatiikasta. Päinvastoin: HM 36 §:n genetiikan, tulkinnan ja sovellutuskäytännön analyysissa on paikoin melko läheltä sivuttu perinteistä normatiivista valtiosääntö-tutkimusta.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa eräästä tutkimuksen lähde-materiaaliin liittyvästä seikasta, joka koskee HM 36 §:n sovellutuskäytäntöä koskevaa tutkimusjaksoa (luku IV). Siinä suoritettu valtiokäytännön selvitystyö on perustunut paitsi valtiosääntöoikeudelliseen, valtio-opilliseen ja poliittisen historian alaan kuuluvaan tutkimustietoon myös osittain elämäkerta- ja muistelmakirjallisuuteen sekä lehdistöma-teriaaliin. Viime mainittuja kohtaan voidaan lähdekritiikin kannalta tehdä huomautuksia.⁸ Toisaalta on kuitenkin otettava lukuun, että tarkastelun kohteena olevaa problematiikkaa valaiseva ns. alkuperäis-aineisto on lähes täydelleen tavoittamattomissa. En silti ole luopunut yrityksestä hahmottaa kuvaa HM 36 §:n käytännön soveltamisesta. Kun tutkimuksen tavoitteena ei ole ollut ministeristöjen muodostamista tar-koittavan historian kirjoittaminen, on käytetyn lähteistön perusteella presidentin vallankäytöstä ja vaikutusvallasta, joka on tutkimuksen tä-män osan keskeinen teema, saatu joskaan ei aivan tarkkaa selontekoa niin ainakin — uskoakseni — riittävä yleiskuva esillä olevasta kysy-myksen asettelusta lähtien.

Ministeristön muodostamiseen liittyvä valtiosääntöproblematiikka on siinä määrin laaja-alainen ongelmakenttä,⁹ ettei nyt esillä olevan kal-taisessa tutkimuksessa voida käsitellä kaikkia asiaan liittyviä kysy-myksiä. Syrjään on jätetty mm. problematiikka, joka kytkeytyy pre-sidentin päätösten myötävaikutusjärjestelmään ja laillisuustakeisiin hä-

⁸ Lähdekritiikistä *historiantutkimuksen* metodisista lähtökohdista käsin ks. Dahl erit. s. 38—61.

⁹ Käsillä olevassa tutkimuksessa käytetään synonyymeina ilmaisuja 'hallituk-sen muodostaminen' ja 'ministeristön muodostaminen'. Valtiosäännössä termiä hallitus on käytetty useissa eri merkityksissä. Jäljempänä sanoilla hallitus, valtioneuvosto ja ministeristö tarkoitetaan yleensä valtioneuvoston jäsenten — ministerien — muodostamaa kokonaisuutta. Asiayhteydestä käy ilmi, milloin termi hallitus on tarkoitettu kuvaamaan presidenttiä valtioneuvostossa. — Halli-tus-sanan eri merkityksistä ks. Merikoski 1974 s. 88; Nousiainen, Ytk I s. 131—132.

nen käyttäessään HM 36 §:ssä säädettyä toimivaltaa. Myös ministeristön eroon liittyviä kysymyksiä on voitu käsitellä vain osittain.

Puoluelaitoksen asemaa ja funktiota on sitäkin voitu tarkastella vain rajoitetusti huolimatta siitä, että puolueiden merkitys ministeristöjen kokoonpanon määräytymisessä on varsin keskeinen. Puoluelaitoksen funktio hallituksen muodostamis- ja ylläpitämisprosessissa vaatisi kokonaan oman erillistutkimuksensa. Edelleen on syytä todeta, että eduskunnan hallituksen toimintaan kohdistama poliittinen kontrolli — parlamentaarisen hallitustavan yksi keskeinen osatekijä — ei instituutiona kuulu tutkimustehtävän alaan.¹⁰ — Alaotsakkeen mukaisesti tutkimuksen pääteemana on luottamussäännöksen analysointi ministeristön muodostamistilanteessa.

¹⁰ Varsin seikkaperäisen ja tuoreen kuvan parlamentaarisesta kontrollista niin valtiosäännössä säänneltynä instituuttina kuin käytännössä toimivana järjestelmänä saa itävaltalaisen *Peter Gerlichin* tutkimuksesta 'Parlamentarische Kontrolle im politischen System. Die Verwaltungsfunktionen des Nationalrates in Recht und Wirklichkeit.' (Wien 1973).

II l u k u

LUOTTAMUSSÄÄNNÖKSEN TAUSTA, MUOTOUTUMINEN JA MERKITYSSISÄLTÖ: lainsäätäjän käyttäytyminen

A. Historiallista taustaa

Valtioneuvosto kuuluu niihin HM:ssa säänneltyihin valtiollisiin laitoksiin, jotka edustavat jatkuvuutta ennen HM:n säätämistä vallinneelta kaudelta. Tämä jatkuvuus ja sen merkitys tuli monin tavoin esille vuosien 1917—1919 valtiosääntökeskustelussa. Valtioneuvoston välitön historiallinen tausta palautuu autonomian ajan senaattiin. Ruotsin vallan aikana tätä instituuttia vastasi valta(kunnan)neuvosto.

1. RUOTSIN VALLAN AIKA

Keskiajalta vapauden ajan alkuun. Valtakunnanneuvosto syntyi 1200-luvulla.¹ Ensimmäiset neuvostoa koskevat säännökset sisältyivät 1300-luvun puolivälissä annettuun Maunu Eerikinpojan maanlakiin. Sen kuninkaankaaren mukaan neuvoston tuli toimia kuninkaan neuvonantajana: sen tuli neuvoa kuningasta siinä, minkä tiesi hänelle ja valtakunnalle hyödylliseksi. Näitä säännöksiä täydennettiin Kristofferin maanlaissa (1442), joka sekin sisälsi periaatteen, että kuninkaan tuli hallita maata neuvoston avulla ("styra och råda med råds råde").²

Periaatteessa kuningas sai vapaasti valita neuvoston jäsenet.³ Tosi-

¹ Neuvoston varhaishistoriasta ks. *Karl Westman: Svenska rådets historia till år 1306* (Uppsala 1904). Ks. myös *Alin* s. 1 ss.; *Herlitz* I s. 49 ss.

² Neuvoston asemasta ja tehtävistä tarkemmin ks. *Alin* s. 27—28; *Herlitz* 1936 s. 46—48; *Hildebrand* s. 114—119. — Ennen valtiopäivien syntyä ja osittain vielä sen jälkeenkin neuvosto käsitettiin luonteeltaan myös eräällä tavalla kansaa edustavaksi elimeksi. Tämä johtui siitä, että neuvoston tehtävänä oli valvoa, että kuningas piti valansa. Ks. *Hildebrand* s. 179—181, 261—262.

asiassa valintavapaus oli kuitenkin rajoitettu: kysymykseen saattoivat tulla vain maallisen ja hengellisen ylimystön aristokraattiset piirit. Täytyipä kuninkaan toisinaan sitoutua ottamaan neuvostoon uusia jäseniä vain sen suostumuksella tai sallia neuvoston itse täydentää itseään. Neuvoston jäsenyys ei ollut virka sanan varsinaisessa merkityksessä. Neuvosmiehet olivat kuninkaan henkilökohtaisia palvelijoita ja apulaisia.⁴

Pysyvää elintä neuvostosta ei vielä keskiajalla eikä 1500-luvullakaan muodostunut. Juhana III:n aikana neuvosto tosin sai perinteisen neuvonantajaroolinsa lisäksi oikeuden tehdä aloitteita ja esityksiä kuninkaalle, mutta Linköpingin valtiopäivillä (1602) neuvosto palautettiin entiseen asemaansa määräämällä, että "rådet skall råda och icke regera".⁵

Kustaa II Aadolfin aikana neuvoston asemassa tapahtui huomattavia muutoksia. Hallitusjärjestelmää tuolloin uudistettaessa oli pääpyrkimykseenä neuvonantajien tehtävien yhdistäminen pysyviin valtakunnanvirkoihin. Perustettiin kiinteästi organisoidut kollegiot eri hallinnonhaaroja varten, ja näiden johdossa olleiden korkeiden valtakunnanvirkojen haltijat tulivat neuvoston jäseniksi muodostaen sen ytimen.⁶ V. 1634 HM:lla ei neuvostosta vielä tehty pysyvää virkakuntaa, joskin siinä vahvistettiin se aiempi periaate, että maata oli hallittava neuvoston avulla (4 §). Kiinteän aseman neuvosto sai v. 1656, jolloin määrättiin, että jokaisen neuvosherran oli osallistuttava valtakunnan tärkeimpien asioiden ratkaisuun.⁷ Hallitsijalla oli edelleen oikeus vapaasti valita neuvoston jäsenet. V. 1660 HM:oon sisällytettiin kuitenkin säännös, että kuningas sai valita uusia neuvosmiehiä ainoastaan "med råds vetskap och samtycke".

Säätyjen vuosina 1680 ja 1682 antamien lainselitysten myötä alkoi Ruotsissa itsevaltiuden kausi. Selityksissä lausuttiin, ettei kuningas ollut sidottu hallitusmuodon säännöksiin. Todettiin myös, että lain sanonta, jonka mukaan kuninkaan tuli hallita "med riksens råds råde", sisälsi vain sen, että kuningas saattoi kuulla neuvostoa silloin kun hän sen itse näki hyväksi. Tämä merkitsi neuvoston pysyvän luonteen häviämistä. Neuvosto menetti asemansa niin kuninkaan neuvonantajakuntana kuin hallinnon ylimpänä johtajana.⁸

Vapauden aika. 1700-luvun alussa Ruotsin valtiollisessa järjestysmuodossa tapahtui perinpohjainen muutos: kuninkaan yksinvalta lakkau-

³ Stavenow s. 1 toteaa yleisesti: »Af ålder har det tillhört den svenska konungen att fritt välja sina rådgivare.»

⁴ Ks. Alin s. 17—27; Herlitz I s. 24—25; Hildebrand s. 115—116.

⁵ Ks. Carlsson s. 1—6; Hildebrand s. 266—268.

⁶ Hallinnon järjestämisestä ks. Carlsson s. 6—7; Herlitz 1936 s. 102—107; Molin/Månsson/Strömberg s. 31—33.

⁷ Ks. Carlsson s. 27—28.

tettiin, ja vallan painopiste siirtyi säätyjen puolelle. Samalla valtakunnanneuvosto kohosi keskeiseksi valtioelimeksi.

Järjestelmän oikeudelliset perusteet määriteltiin v:n 1719 ja v:n 1720 HM:ssa sekä v:n 1723 VJ:ssä. Pääpyrkimyksenä valtiosäännön laajitsoilla oli ennen kuninkaan yksinvallan aikaa olleen valtiollisen järjestysmuodon voimaan palauttaminen: haluttiin luoda takeet kuninkaan yksinvaltaa vastaan.⁹ Vallanjako kuninkaan, neuvoston ja säätyjen kesken järjestettiin uudelta pohjalta. Kuningas sidottiin neuvoston myötävaikutukseen ja mielipiteeseen kaikissa tärkeimmissä asioissa. Neuvosto puolestaan asetettiin riippuvaiseksi säädyistä ja niiden kontrollin alaiseksi.¹⁰

V:n 1719 HM 13 §:ssä säädettiin, että kuninkaan oli hallittava maata neuvoston neuvojen mukaan, ei ilman niitä, vielä vähemmän niitä vastoin ("med och således icke utom, mindre emot riksens råds råde"). Hallitsija oli velvollinen tekemään päätöksensä neuvostossa, ja neuvoston enemmistön kanta määräsi päätöksen asiasisällön (HM 15 §). Kuninkaalla oli kaksi ääntä ja äänten mennessä tasan ratkaiseva ääni. Tämä koski tärkeimpiä asioita. Vähemmän merkittävät asiat kuningas ratkaisi kabinetissaan kahden neuvoksen läsnä ollessa.¹¹

Olennaisen muutoksen koki myös neuvoston nimittämisjärjestelmä: kuninkaan oli nimitettävä neuvoston jäsenet säätyjen asettamien ehdokkaiden joukosta. Säätyjen asettama valiokunta nimesi kolme ehdokasta kutakin täytettävää neuvospaikkaa varten.¹² Kuninkaan harkinta oli rajattu näihin kolmeen ehdokkaaseen. Myös tämä nimityspäätös oli tehtävä neuvoston istunnossa. Tällä tavoin neuvoston kokoonpano tuli riippuvaiseksi säädyistä kuninkaan jäädessä pelkäksi muodolliseksi tekijäksi.

Neuvoston vastuun kohdalla saatettiin niin ikään voimaan uusi järjestelmä: valtaneuvokset tulivat säädyille vastuunalaisiksi kuninkaalle antamistaan neuvoista ("för deras rådslag, votering och förhållande" — 1720 HM 14 §). Säätyjen kontrollivalta ulottui itse asiassa koko hallituspolitiikan sisältöön, koska neuvoston mielipide ratkaisi kuninkaan päätösten asiasisällön. Asiaa ei muuksi muuttanut se HM:oon edelleen otettu periaate, jonka mukaan neuvoston tuli "råda, men ej regera".¹³

⁸ Ks. *Carlsson* s. 85—87; *Herlitz* 1936 s. 110—111; *Hildebrand* s. 272, 396—397, 408—410.

⁹ Ks. tarkemmin *Hildebrand* s. 459—460; *Stavenow*, UUA 1923 s. 8—9.

¹⁰ Hallitusjärjestelmän valtiosääntöteoreettisesta taustasta ks. *Jyränki*, JFT 1963 s. 38; *Lagerroth* s. 254—255, 313—314.

¹¹ Ks. tarkemmin *Herlitz* 1936 s. 171—172; *Hildebrand* s. 462—464.

¹² Valiokunnan kokoonpanosta ja toimintatavoista ks. *Stavenow* s. 72—108.

¹³ Säätyjen suorittama valvonta tapahtui käytännössä neuvoston pöytäkirjojen tarkastuksena. — Vastuukysymyksestä tarkemmin ks. *Hildebrand* s. 483—484; *Jyränki*, JFT 1963 s. 39—41.

Oikeudellisen vastuun periaatteesta kehittyi vapauden ajalla eräänlainen poliittisen vastuunalaisuuden järjestelmä. Neuvoston jäsenyys käsitettiin tuohon aikaan viraksi, josta voitiin erottaa ainoastaan tuomion perusteella. Tämä erottamattomuusprinsiippi johti siihen, ettei neuvoston kokoonpano aina vastannut säätyjen puoluejakautumaa. Kun säätyjen enemmistö ei tyytynyt siihen, että neuvostossa oli sen poliittisia vastustajia, keksittiin tilanteesta ulospääsyyn nerokas ratkaisu: oikeudellisen vastuun toteuttamismenettely syytteineen ja tuomioineen otettiin käytäntöön myös poliittisen vastuun toteuttamiseksi. Jälkeenpäin saatettiin todeta, että erotetut neuvokset eivät olleet tuomitut "juridice", vaan "politice". Aina ei tarvinnut nostaa edes syytettä, sillä usein pelkkä uhkaus sen nostamisesta riitti neuvosmiehen eroamiseen. Tällä tavoin — tai muusta syystä — vapaaksi tullessiin paikkoihin enemmistöpuolue sitten valitsi omia kannattajiaan.¹⁴ — On tietenkin selvää, ettei neuvosto tuon ajan oloissa saavuttanut — eräistä yhtäläisyyksistä huolimatta — nykyaikaisen ministeristön asemaa.

Kustavilainen aika. Kun vapauden ajalla valtiollinen valta oli säädöillä, siirtyi Kustaa III:n valtaantulon jälkeen vallan painopiste takaisin kuninkaan puolelle. V:n 1772 HM:lla kumottiin säätyjen erioikeuksia lukuun ottamatta kaikki "perustuslakeina pidetyt säännöt", jotka olivat syntyneet v:n 1680 jälkeen.¹⁵

Hallitusvaltaan säädetyt menettivät kaiken merkityksensä. HM 2 §:ssä lausuttiin nimenomaan, että kuninkaan tuli hallita maata, "hänen eikä kenenkään muun" ("Konungen äger styra Rike sino, Han och ingen annan."). Neuvoston asema muuttui ratkaisevasti kahdessa suhteessa. Ensinnäkin säätyjen valta neuvoston jäsenten valinnassa lakkasi kokonaan, ja toiseksi: kuningas ei enää ollut riippuvainen neuvoston mielipiteistä hallitusasioita ratkaistessaan. Vain muutamissa poikkeustapauksissa kuninkaalla oli edes velvollisuus kuulla neuvostoa, vielä harvemmin kuninkaan tuli noudattaa neuvoston mielipidettä.¹⁶

Hallitsijalla oli taas valta määrätä neuvoston jäsenet: HM 4 §:n mukaan kuninkaan tuli "yksinään itsellensä" ottaa ja valita valtakunnan neuvokset. Neuvoston jäsenmääräksi säädettiin 17, mutta kuningas ei ollut tähän sidottu.

¹⁴ Ks. *Lagerroth* s. 261, 317—327; *Stavenow* s. 143—151; *idem*, UUA 1923 erit. s. 4—7, 12—14, 24—28. — Vrt. toisaalta *Hildebrand* s. 483—484, jossa korostetaan, ettei tällöin pystytty tekemään selvää eroa poliittisen ja oikeudellisen vastuun välillä.

¹⁵ Montesquieun vallanjako-opin mahdollisesta vaikutuksesta HM:n sisältöön ks. *Herlitz* 1936 s. 184; *Lagerroth* s. 703—710. — Vrt. toisaalta *Jyränki* 1973 s. 22—23.

¹⁶ Niistä asioista, joissa kuninkaan tuli kuulla neuvostoa tai ottaa sen mielipide huomioon, säädettiin 1772 HM 6 ja 10 §:ssä.

Kuninkaalla oli valta määrätä, ketkä olivat läsnä käsiteltäessä asioita, joita hänen ei tarvinnut ratkaista neuvoston istunnossa. Kuninkaasta myös riippui, mitkä asiat jätettiin neuvoston valmisteltaviksi ja mitkä hän ratkaisi ilman tällaista valmistelua. Neuvoston ja kuninkaan välille ei päässyt syntymään kiinteää yhteistyötä. Kuningas ryhtyikin ratkaisemaan asioita tilapäisissä ja kokoonpanoltaan vaihtelevissa konseljeissa tai suoraan esittelevien valtiosihteerien neuvojen perusteella.

Vähitellen tämä vapaamuotoisuus ulotettiin koskemaan myös niitä asioita, jotka HM nimenomaan määräsi ratkaistavaksi neuvoston istunnossa ("i sittande råd"). Neuvoston osaksi tuli siten sama kohtalo, jonka se oli kokenut vuosisataa aikaisemmin: se syrjäytettiin hallitusasioiden käsittelystä.¹⁷

V:n 1789 YVK tuli merkitsemään neuvoston lopullista lakkauttamista. Sen 1 § antoi kuninkaalle täyden vallan määrätä valtakunnan hallinnosta sillä tavoin kuin hän hyödyllisimmäksi näki.¹⁸ Kun 2 §:n mukaan kuningas sai määrätä neuvoston jäsenten lukumäärän, kuningas erotti neuvostosta loput jäsenet, nimittäin ne, jotka eivät itse olleet pyytäneet eroa. Kun neuvostolle sen oikeusrevision ominaisuudessa kuulunut tuomiovalta vielä siirrettiin juuri perustetulle korkeimmalle oikeudelle, oli neuvoston toiminta tässäkin muodossa lakannut. Tästä lähtien kuningas ratkaisi kaikki asiat vaihtelevissa konseljeissa.¹⁹

V:een 1809 saakka — kaikkiaan siis parin vuosikymmenen ajan — valtakunta oli ilman neuvostoa. Tänä aikana hallitsijan neuvonannolle ei kehittynyt vakiintuneita muotoja. Ajankohtana, jolloin Suomi siirtyi Ruotsin vallan alaisuudesta Venäjän yhteyteen, ei kuninkaan rinnalla ollut mitään varsinaista hallituselintä.

2. VENÄJÄN VALLAN AIKA

Ruotsin vallan aikana Suomi oli valtakunnan osa: lait ja hallintojärjestys olivat koko valtakunnassa yhdenmukaiset. Suhteessa Venäjän valtakuntaan Suomesta muodostettiin erillisesti hallittu alue. Ruotsalaisen keskushallintokoneiston tilalle luotiin uusi järjestelmä. Sen perusteiden vahvistaminen tapahtui Porvoon valtiopäivillä v. 1809.²⁰

Autonomian alkuvuosina Suomeen luotu hallitus- ja hallintojärjestelmä käsitti keisarin alapuolella kolme erillistä valtakeskusta: kenraali-

¹⁷ Ks. *Herlitz* 1936 s. 201—203; *Herlitz* I s. 30; *Hildebrand* s. 520—521.

¹⁸ *Hildebrand* s. 537.

¹⁹ Ks. tarkemmin *Carlsson* 183—185; *Hildebrand* s. 503—531.

²⁰ V:n 1772 HM:n ja 1789 YVK:n omaksumisesta Suomen perustuslaiksi ks. *Jussila* erit. s. 97—113, 212—213.

kuvernöörin, senaatin sekä Suomen asioita hallitsijalle esittelevän organin. Näiden elinten organisaatio ja toimintamuodot järjestettiin hallinnollisin säädöksin keisarin organisaatiovallan perusteella.²¹ Kenraalikuvernöörin tehtävät ja toimivalta määriteltiin 12. 2. 1812 annetulla Johtosäännöllä Suomenmaan Kenraalikuvernöörille. Sanottu johtosääntö oli voimassa koko autonomian ajan. Esittelevän organin toimintamuodoissa tapahtui muutoksia useita kertoja 1800-luvun kuluessa.²²

Senaatti. Kotimaisen hallituslaitoksen ydin oli senaatti: 1809 SenOS 1 §:n mukaan sille oli uskottu Suomen ”yleinen hallitus”. Senaatti jakautui kahteen osastoon: oikeusosastoon ja talousosastoon. Ensimmäiselle kuului ylimmän yleisen tuomioistuimen asema; jälkimmäisen toimipiiriin taas sisältyivät ne Suomen yleistä taloutta ja hallintoa koskevat asiat, joita Ruotsin vallan aikana olivat käsitelleet lähinnä kollegiot ja muut vastaavat keskusvirastot. SenOS 15 §:ssä lueteltiin ne asiat, jotka olivat suljetut senaatin toimivallan piiristä ja joiden ratkaisu kuului välittömästi korkeimmalle vallalle. Kaikki valta nähtiin olevan peräisin keisarista: tämä vain oli delegoinut osan vallastaan alemmille viranomaisille.²³

Hallitsijan neuvonantajakunnan asemaa ei senaatille ohjesäännössä edellytetty, eikä sen asemaa sellaiseksi yleensä käsitettykään. Tätä vastaan puhuivat jo käytännöllisetkin seikat. Sitä paitsi keisarilla oli oikeus ratkaista asiat itsenäisesti ja ilman, että päätöksenteon olisi tullut tapahtua neuvonantajakunnan istunnossa. Välittäessään lausuntoja antamalla mielipiteitään keisarin tietoon senaatti tietysti tosiasiasa toimi eräänlaisena neuvonantajakuntana.²⁴ Mutta lausuntomenettelykään ei ollut ehdoton edellytys keisarin päätöksenteolle.

²¹ Kysymys siitä, kuinka laajat valtuudet keisarilla oli hallinto-organisaation järjestämisessä ilman säätyjen myötävaikutusta, osoittautui varsin vaikeaksi ja se oli eri yhteyksissä esillä koko autonomian ajan. Tässä tulkoon mainituksi kaksi ajatussuuntaa, jotka kummatkin saivat kannatusta: v. *Weissenbergin* komitean käsitys (ks. Kom.bet. 1887: 9, motiv s. 9—11 ja 61—80) sekä samaan mietintöön sisältyvässä vastalauseessa esitetty *Robert Hermansonin* näkemys (ibid, reservation s. 32—84). — Lyhyesti sanottuna käsitysten erona oli se, että Hermanson katsoi keisarille kuuluvan laajemman vallan kuin komitea. Ks. myös *Hermanson III* s. 412—416 ja IV s. 470—474.

²² Esittelevänä organina toimi aluksi (1811—1826) Suomen asiain komitea. Vuodesta 1826 lähtien esittelystä huolehti koko autonomian ajan valtiosihteerinvirasto. Vuosina 1857—1891 oli virastossa pysyvä neuvonantajakomitea. — Yksityiskohtainen selonteko 1800-luvun alussa toimineen esittelevän organin asemasta sisältyy teokseen *Keijo Korhonen: Suomen asiain komitea* (Helsinki 1963).

²³ Senaatin tehtävistä ja toimivallasta tarkemmin ks. mm. *Björkstén* s. 89—104; *Rauhala, Keskushallinto I* s. 220—225, 300—303.

²⁴ *Erich* 1912 s. 45 toteaaakin, että senaatti toimi osittain myös »als beratende Behörde».

Senaatin puheenjohtajana toimi kenraalikuvernööri. Lisäksi kummallakin osastolla oli oma varapuheenjohtajansa, joka kenraalikuvernöörin poissa ollessa johti puhetta.

SenOS 5 §:ssä säädettiin, että senaatin jäsenet ”valitsee ja nimittää Keisarillinen Majesteetti”. Samassa ohjesäännön kohdassa oli myös määräys, jonka mukaan toinen puoli senaatin jäseniä oli otettava ritaristosta ja aatelistosta sekä toinen puoli muista säädyistä. SenOS 11 §:n mukaan keisari määräsi senaatin jäsenet toimeensa kolmeksi vuodeksi kerrallaan, joksi ajaksi heille annettiin ns. valtalupa. Hallitsijan itsenäisyyttä senaattorien valinnassa korostettiin säätämällä, että valtaluvan päätyttyä keisarin vallassa oli ”nimittää kokonansa uudet jäsenet tahi pysyttää entinen Konselji joko tykkänään taikka osaksi” (SenOS 13 §).

Siitä, kuka oli tekevä ehdotuksen senaattorien nimittämisestä, ei ohjesääntö sisältänyt määräyksiä. SenOS 12 §:ssä kuitenkin säädettiin, että senaatin oli tehtävä ilmoitus palveluajan päättymisestä keisarille kuusi kuukautta ennen määräajan loppumista. Keisari määräsi säännöksi, että kenraalikuvernööri ehdotti senaatin jäsenet.²⁵ Myöskään senaatin jäsenten vapauttamisesta kesken kolmivuotiskauden ei SenOS:ssä ollut mainintaa. Keisarilla kuitenkin oli valta muuttaa senaatin kokoonpanoa muulloinkin kuin valtalupien vaihtuessa.²⁶

Senaatin oikeudellisesta vastuusta ei ohjesääntö sisältänyt säännöksiä. Näin ollen voimaan jäi — soveltuvin osin — se järjestelmä, jonka kustavilaisen ajan perustuslait sisälsivät. 1772 HM:n säännösten soveltuvuus oli kuitenkin ongelmallista sikäli, että senaatti ei suoraanaisesti vastannut mitään Ruotsin hallintojärjestelmän viranomaista tai orgaania.²⁷

1809 SenOS korvattiin v. 1892 annetulla asetuksella (30/13.9. 1892). Tämä sisälsi senaattia koskevat aiemmin annetut säännökset yhteen koottuina. Vaikka sillä olikin pääasiassa kodifioimistehtävä, siihen sisältyi eräitä uusia määräyksiä, joilla senaatin järjestysmuotoa kehitettiin. Tähän ohjesääntöön ei enää sisältynyt säännöstä, että puolet senaatin jäsenistä tuli olla valittuja aatelissäädyistä. Uutta oli myöskin se, että senaattorien valtaluvan päättymistä tarkoittavan ilmoituksen tekeminen keisarille säädettiin nyt kenraalikuvernöörin tehtäväksi. Ohjesääntöön sisältyi edelleen se keisarin harkintavaltaa korostava säännös, jonka mukaan keisarin vallassa oli valtaluvan päättyessä ”nimittää

²⁵ *Rauhala*, Keskushallinto I s. 169; *idem*, Senaatti I s. 40.

²⁶ Ks. *Björkstén* s. 95. — *Hermanson*, JFT 1924 s. 68—69 toteaa yleisesti: »Före tillkomsten av 1919 års RF var det en given sak, att statens högsta funktionärer kunde entledigas även mot sin vilja.»

²⁷ Senaatin vastuukysymyksestä ks. *Björkstén* s. 102; *Hermanson*, *Grundlagar* s. 70—75, 114—116; *Puhakka* s. 44. — Ks. myös *Rauhala*, HA 1906 s. 158—160.

aivan uudet senaattorit taikka pysyttää entinen Senaatti, kokonaan tahi joksikin osaksi”.

Hallitusvallan sentralismi. Venäjän vallan aikaiselle hallituslaitokselle oli ominaista tiukka keskitys. Hallitsijan alapuolella toimiva — kenraalikuvernööri, senaatin ja (ministeri)valtiosihteerin käsittävä — hallitusvallan triumviraatti oli niin järjestetty, että kukin osa oli alamaissuhteessa keisariin. Tärkeimmät virkamiehet nimitti hallitsija, jolle yksin nämä olivat toiminnastaan vastuussa.

Tällaisen sentralisoidun järjestelmän luominen oli ollut mahdollista kustavilaisen ajan perustuslakien pohjalta. Ne antoivat hallitsijalle vallan määrätä hallitusvallan organisaatiosta ilman säätyjen myötävaiikutusta. Sitä paitsi hallitsija käsitti valtansa Suomessa periaatteessa samanlaiseksi kuin Venäjällä: keisari ei ollut yksinvaltiain vain omassa maassaan. Suomen säädyt olivat keisarin näkökulmasta ainoastaan neuvonantajia ja tietojen hankkijoita, eivät hallitsijan valtaa rajoittava valtiomahti: keisari kysyi ja säädyt vastasivat alamaisesti.²⁸ Autonomisen Suomen hallitusjärjestelmä rakentui itsevaltiuden ideologiselle perustalle.

Koska säädyt Porvoon valtiopäivien jälkeen kokoontuivat ensi keran vasta v. 1863, ei yli puoleen vuosisataan voinut ylipäänsä tulla kysymykseen säätyjen keskuudessa vallitsevien ajatussuuntien huomioon ottaminen senaattorin paikkoja täytettäessä. Kun kansanedustuslaitos ei toiminut ja kun tuon ajan vähäinen sanomalehdistö oli ahdistettuna sensuurin alle, ei mitään vastapainoa hallitsevan vallan toimenpiteille ollut olemassa. Samoin kuin Venäjän hallitusjärjestelmässä toteutettiin myös Suomen senaatin jäsenten nimityksipolitiikassa suosikkijärjestelmää.²⁹ Keisarin luottamuksen tulkitsijoina toimivat omalta osaltaan toisaalta kenraalikuvernööri, jolle kuului ehdotuksen tekeminen senaatin kokoonpanoksi, toisaalta (ministeri)valtiosihteeri, joka esitteli asiat hallitsijalle.

1880- ja 1890-luvuilla tapahtui kuitenkin jossain määrin kotimaisen hallituksen — senaatin talousosaston — ”politisoitumista”. V. 1882 talousosaston jäseniksi tuli kaksi poliittista johtomiestä: Y. S. Yrjö-Koskinen suomenmielisestä puolueesta sekä Leo Mechelin liberaaleista. Samalla liberaalien toinen keskeinen henkilö R. A. Montgomery nimettiin oikeusosaston jäseneksi. Seuraavan valtaluvan alkaessa liberaalit vahvistivat vielä edustustaan, kun talousosaston varapuheenjohtajaksi nimitettiin S. W. von Troil.³⁰ Tapahtunut oli uutta myös sikäli, että tähän saakka talousosaston jäsenet oli yleensä valittu maan korkeim-

²⁸ Ks. Jussila mm. s. 83—89, 97—98, 153—156 ja 213—216.

²⁹ Ks. Rauhala, Senaatti I—II, jossa on tehty selkoa senaatin kokoonpanosta ja jäsenkunnasta vuosina 1809—1909.

³⁰ Ks. Rauhala, Senaatti II s. 290—296, 311—312.

pien virkamiesten keskuudesta. Tämä vaihe jäi kuitenkin lyhyeksi. Talousosasto säilytti v:n 1905 suurlakkoon saakka byrokraattisen virkamieskunnan luonteensa.³¹

Eräitä uudistuspyrkimyksiä 1800-luvulla. Kustavilaiselta ajalta periytyneet perustuslait olivat Suomen autonomiseen asemaan eräiltä osin soveltumattomia. Tämän vuoksi nousi heti 1800-luvun alussa esille kysymys uuden valtiosäännön säätämisestä. Asia oli vireillä koko autonomian ajan. Tärkeimmät 1800-luvulla laaditut suunnitelmat ja ehdotukset ajoittuvat vuosille 1819—25, 1840, 1865 ja 1886—1891.

Hallitsevana piirteenä kaikissa uudistussuunnitelmissa oli traditio-nalismi: pyrkimys säilyttää 1772 HM:n ja 1789 YVK:n peruseriaatteen. Tavoitteena oli yhdistää ja kodifioida entiset perustuslait yhteen valtiosääntöasiakirjaan. Mitään suurisuuntaisia uudistuksia ei ollut tarkoitus toteuttaa. Se seikka, johon tässä on syytä kiinnittää huomiota, on *kysymys senaatin jäsenten saattamisesta säädylle vastuunalaisiksi*.

Tältä osin voidaan todeta, että vuosina 1819—25 sekä 1830- ja 1840-lukujen taitteessa tehdyt valtiosääntösuunnitelmat, joista tärkeimmät olivat K. J. Walleenin laatimia, sisälsivät periaatteen, että hallituksen jäsenet olisivat tulleet säädylle vastuunalaisiksi virkatoimistaan.³² Ehdotusten esikuvana oli ilmeisesti Ruotsissa v. 1810 voimaan saatettu valtioneuvoston oikeudellista vastuunalaisuutta tarkoittanut laki. V. 1864 asetetun J. M. Nordenstamin komitean ehdotukseen³³ yhtä vähän kuin v. 1886 lopulla mietintönsä jättäneen v. Weissenbergin ns. kodifikaatiokomitean hallitusmuotoehdotukseen ei sanottua periaatetta sisällytynyt.³⁴ Niiden mukaan senaatti olisi ollut vastuussa ainoastaan keisarille.

1800-luvun jälkipuoliskolla kysymys senaatin vastuunalaisuudesta sai huomiota osakseen myös säätyjen keskuudessa. Asia oli esillä useaan otteeseen.

Kysymys tuli esille jo 1863 vp:llä C. J. Carpellanin ja A. Törn-grenin anomusehdotuksissa, jotka molemmat sisälsivät — muun ohessa — vaatimuksen hallituksen saattamisesta toimistaan säädylle vastuun-

³¹ Senaatin ja kansanedustuslaitoksen välisestä vuorovaikutuksesta 1800-luvulla ks. Tuominen, HistArk 57 s. 364—390.

³² Yksityiskohtainen selonteko Walleenin ehdotuksista samoin kuin muistakin tuon ajan valtiosääntösuunnitelmista sisältyy J. R. Danielson-Kalmarin kirjoitukseen »Uuden valtiosäännön valmistelu 1819» (Tien varrelta kansalliseen ja valtiolliseen itsenäisyyteen. I. Porvoo 1928. S. 53—151). Ks. myös Jussila s. 140—150.

³³ Nordenstamin komitean HM-ehdotus sisältyy Kustavi Grotenfeltin julkaisuun »Suomen perustuslakikomitea vuonna 1865 ynnä sitä koskevia asiakirjoja» (Historiallinen Arkisto XXIII. Helsinki 1912. s. 25—55).

³⁴ Kom.bet. 1887:9.

alaisiksi.³⁵ Myöhemmältä ajalta kannattaa mainita *Th. Reimin* ja *J. Forsmanin* 1882 vp:llä tekemät anomusehdotukset, joissa ehdotettiin 1869 VJ:een sellaista lisäystä, että säädyt olisivat saaneet oikeuden tarkastaa hallituksen toimia asettamansa tutkimusvaliokunnan avulla ja tehdä tämän perusteella keisarille tarpeelliseksi katsomiaan muistutuksia.³⁶ Näiden tultua hylätyiksi Forsman uudisti ehdotuksensa 1885 vp:llä,³⁷ joilla oli esillä myös *von Bornin* tekemä saman suuntainen anomusehdotus.³⁸ — Mitkään näistä ehdotuksista eivät johtaneet uudistustoimenpiteisiin.

Vastuunalaisuuden käsite oli säätyjen keskuudessa jossain määrin epäselvä. Näkemykset olivat eriytymättömiä: puhuttiin oikeudellisesta (tai juridisesta taikka kriminaalisesta), poliittisesta tai parlamentaarisesta samoin kuin moraalisestakin vastuusta ilman, että näiden välillä olisi tehty selkeää käsitteellistä eroa. Tämä ei sinänsä ole ihme, sillä olihan asiaa koskeva terminologia tieteellisessäkin kirjallisuudessa tuohon aikaan selkiintymätöntä.³⁹

3. HALLITSIJAN YKSINVALLASTA PARLAMENTARISMIIN

Parlamentarismin varhaisilmiöitä. Edellä puheena ollut senaatin jäsenten nimittämiskäytäntö ei jatkunut sellaisenaan koko autonomian aikaa. 1900-luvun alussa nimittämispolitiikassa tuli katkeama vuosisadan jatkuneeseen byrokraattiseen ja hallitsijavaltaiseen linjaan. Ensimmäisen ja toisen sortokauden väliaikana kansaneduskunnan käsitykset pääsivät jopa merkittäväällä tavalla vaikuttamaan kotimaisen hallituksen kokoonpanoon. Selvästi tämä tuli ilmi *Mechelinin* senaatin nimittämisen yhteydessä v. 1905.

Taustan v:n 1905 hallitusvaihdokselle loi Venäjän sisäinen kriisi, joka heijastui Suomeen lokakuussa 1905 puhjenneen lakon muodossa. Tilanne nähtiin otolliseksi muutosten aikaansaamiselle. Paitsi laillisten olojen palauttamista vaadittiin myös yhteiskunnallisia ja valtiollisia

³⁵ Ks. 1863—64 vp ptk/RoA II s. 880—883 (Carpellan) ja s. 884—890 (Törn-gren).

³⁶ Ks. 1882 vp ptk/RoA I s. 75—78 (Rein) ja ptk/pappiss. s. 114—117 (Forsman).

³⁷ Ks. 1885 vp ptk/pappiss. s. 106—109 (Forsman).

³⁸ Ks. 1885 vp ptk/RoA s. 54—57 (von Born). — Ks. myös *Rauhala*, HA 1906 s. 147 ss.

³⁹ Ks. esim. *Rudolf Kjellen* (Studier rörande ministeransvarigheten. Uppsala 1890), joka erotti väitöskirjassaan (mm. s. 30, 40—41, 45—46, 119—127) neljä vastuunalaisuuden lajia: (1) juridinen eli konstitutionaalinen vastuu, (2) poliittinen vastuu, (3) parlamentaarinen vastuu, sekä (4) moraalinen vastuu.

uudistuksia, ennen muuta kansanedustuslaitoksen uudistamista. Näihin perustuslaillisten ja sosialistien vaatimuksiin kuului myös vaatimus silloisen senaatin korvaamisesta uudella. Lokakuun lopulla 1905 senaatti ilmoittikin jättävänsä paikkansa.

Uuden senaatin muodostamiseksi oli lakon jälkeen esillä erilaisia vaihtoehtoja. Työväen edustajat esittivät kokoomushallitusta. Myös vanhasuomalaisten suunnitelmissa oli kokoomussenaatti, joskin pääasiassa perustuslaillisten varaan rakentuvana. Viimeksi mainitut kieltäytyivät menemästä hallitukseen yhdessä vanhasuomalaisten kanssa ja olivat "puhtaan" listan kannalla. Kenraalikuvernööri pyysi perustuslaillisilta ehdotusta uudeksi senaatiksi. Näiden valtiopäivävaltuuskunta hyväksyi senaattorilistan, jossa talousosaston varapuheenjohtajana oli *Leo Mechelin* ja oikeusosaston *R. A. Wrede*. Muutoin perustuslailliseen senaattorilistaan sisällytettiin myös yksi työväen edustaja: sosialidemokraattisen puolueen puoluesihtööri *J. K. Kari*, josta piti tulla salkuton senaattori. — Eräiden välivaiheiden jälkeen keisari nimitti (1. 12. 1905) uuden senaatin, joka kokoonpanoltaan — lukuun ottamatta oikeustoimituskunnan päälliköksi ajateltua *P. E. Svinhufvudia* — vastasi perustuslaillisten valtiopäivädelegaation hyväksymää senaattorilistaa.⁴⁰

Ensimmäisen kerran autonomian aikana senaatti oli nyt kokonaisuudessaan vaihtunut. Tähän asti oli aina osa senaattoreista valtuustupien vaihtuessa nimitetty uudelleen. Uutta oli niin ikään se tapa, jolla senaattoriehdokkaat nimettiin: listan hyväksyi säätyjen keskuudessa enemmistönä olleiden perustuslaillisten valtuuskunta. Senaatti syntyi myös uuden poliittisen suuntauksen merkeissä: kotimainen hallituselin miehitettiin aiemman opposition edustajilla. Näistä syistä Mechelinin senaatti selvästi erosi menneen ajan byrokraattisista hallituksista. Syntymistapansa puolesta se muistutti parlamentaarista ministeristöä.⁴¹

Varsinaisesta parlamentarismista ei vielä Mechelinin senaatin yhteydessä voida puhua. Niinpä senaatti jäi paikalleen v:n 1907 eduskuntavaalien jälkeen, vaikka hallituspuolueet (nuorsuomalaiset ja ruotsalaiset) kärsivätkin vaaleissa selvän tappion ja saivat eduskuntaan vain 50 edustajaa.⁴² Liioin ei eduskunnan v. 1907 välikysymysmenet-

⁴⁰ Senaatin muodostamisesta tarkemmin ks. *Blomstedt* s. 191—199; *Juva* I s. 313—333; *Rein* s. 177—178.

⁴¹ Ks. *Teljo* s. 47—48. — Myös *Lindman* 1935 s. 10 toteaa, että Mechelinin senaatti syntyi »under former, som påminna om tillvägagångssättet i parlamentariskt styrelse».

⁴² Ks. kuitenkin *Blomstedt* s. 236—239. — Erityisesti oikeusosaston varapuheenjohtaja *R. A. Wrede* painotti, että senaatin tuli pysyä paikallaan. Asiasta laatimassaan muistiossa hän korosti, että parlamentaarisella hallitustavalla ei ollut lainsäädännöllistä tukea, eikä parlamentarismien toteuttaminen sosialistien — eduskunnan suurimman ryhmän — avulla ollut mahdollista. Senaatin tuli

telyn yhteydessä hallitukselle antamalla epäluottamuslauseella ollut poliittisia seuraamuksia:⁴³ senaatti pysyi paikallaan.

Kun eduskunta seuraavana vuonna kolmen välikysymyksen johdosta hyväksyi epäluottamusponnen,⁴⁴ senaatti jätti eronpyyntönsä hallitsijalle. Tämän johdosta keisari päätti hajottaa eduskunnan. Korkeimman vallan taholla hajoitusta ei nähty eduskunnan ja senaatin välisen ristiriidan laukaisijana, vaan kysymyksessä oli pikemminkin eduskunnan ja keisarin välisten suhteiden selvittely: eduskunta oli menettelyllään loukannut keisarin arvovaltaa, ja tämän kostotoimenä oli eduskunnan hajoitus.⁴⁵

Hallituskysymys hoidettiin niin, että ratkaisu korosti senaatin riipuvuutta hallitsijasta. Ensinnäkään keisari ei myöntänyt eroa koko hallitukselle, vaan ainoastaan varapuheenjohtaja Mechelinille sekä kolmelle muulle senaattorille. Senaatin täydennyskysymyksen kanssa ei eduskunnalla ollut mitään tekemistä: asia hoidettiin ennen kuin uusi eduskunta ehti kokoontua. Uusien senaattorien valintaa ei kuitenkaan — vielä tällä kertaa — suoritettu täysin irrallaan puoluelaitoksesta.⁴⁶

Vaikka Mechelin senaattinsa eronpyynnön yhteydessä antoikin ulospäin kuvan parlamentaarisen käytännön noudattamisesta, hän ei johdonmukaisesti edustanut sanotun periaatteen velvoitteita. Mechelin näyttää ajatelleen myös sitä mahdollisuutta, että keisari olisi pysyttänyt senaatin sen eronpyynnöstä huolimatta paikallaan antaakseen siten eräänlaisen ”hyvityksen senaatille eduskuntaa vastaan”.⁴⁷

Mechelinin jälkeen nimitetystä *Edv. Hjeltin* senaatista ei tullut pitkäikäistä. Ristiriidat keisarin kanssa johtivat siihen, että v:n 1909

myös välttää kaikkia ohjelmallisia lausuntoja. Hallituksen eroaminen olisi Wreden mukaan tuonut mukanaan kohtalokkaita seurauksia. — Ks. tarkemmin *Nordenstreng* II s. 385—388.

⁴³ 1907 vp ptk s. 709, 1135, 3174. Ks. myös *Stjernschantz*, VYV 1944 s. 162.

⁴⁴ 1908 vp ptk s. 409—501. Ks. myös *Juva* I s. 401—404; *Tuominen* 1958 s. 185—188.

⁴⁵ Senaatin talousosaston eroa ja siihen liittyviä tapahtumia on seikkaperäisesti selostanut silloinen ministerivaltiosihteeri *Langhoff* tarkkoihin asiakirjamuistiinpanoihin perustuvassa teoksessaan (IV s. 115—142). Ks. myös *Juva* I s. 406—407; *Tuominen* 1958 s. 188—190.

⁴⁶ Ks. *Hjelt* I s. 214—220; *Langhoff* IV s. 123—147.

⁴⁷ Saman tapaista näkemystä edusti myös oikeusosaston varapuheenjohtaja *R. A. Wrede*. Sekä kenraalikuvernöörille että ministerivaltiosihteerille hän korosti toimenpiteiden oikean ajoittamisen tärkeyttä. Hänen mielestään oli vältettävä ratkaisujen suorittamista niin, että ne tietäisivät parlamentarismien noudattamista. Senaatin täydentäminen oli suoritettava ennen eduskunnan kokoontumista, mieluummin jo ennen kuin vaalien tulokseen oli selvillä. — Ks. tarkemmin *Langhoff* IV s. 136—137.

lopulla senaatin oli erottava.⁴⁸ Tämän jälkeen senaatit olivat aina v:n 1917 kevääseen saakka venäläisin voimin miehitettyjä. Senaatista tuli taas yksinomaan keisariin nojautuva virkakunta. Luonteenomaista tälle oli mm. se, että toisen sortokauden aikana senaatti ei kertaakaan vastannut sille tehtyihin välikysymyksiin.⁴⁹ V. 1906 alkanut parlamentaarisen kehityksen kausi oli ohimenevä ilmiö. Mutta valtiosääntö ei kyllä edellyttänytkaan parlamentarismia. Valtiollisen elämän kulkeminen parlamentaariseen suuntaan johtui yksinomaan Venäjän valtakunnan sisäisestä kriisistä.

Parlamentarismien läpimurto: Tokoin senaatti. Muutokset ulkoisissa olosuhteissa, jotka 1900-luvun alussa tekivät mahdolliseksi mm. eduskuntaudistuksen, toivat mukanaan tilaisuuden myös parlamentarismien läpimurrolle. Maaliskuun vallankumous 1917 ja keisarin kukistuminen johtivat *Borovitš*in senaatin eroon ja uuden senaatin asettamiseen kotimaisten poliittisten piirien myötävaikutuksella.

Senaatin kokoaminen ei keväällä 1917 ollut helppo tehtävä. Hallituksen kokoonpanosta oli nyt sovittava kotimaisissa piireissä. Aiempaa kokemusta tällaisen kysymyksen ratkaisemisesta ei juuri ollut: senaatin miehittämisestä oli vastannut keisari apulaisineen. Toinen kysymys liittyi sosialidemokraatteihin. Näiden olisi eduskunnan suurimpana ryhmänä tullut parlamentaaristen pelisääntöjen mukaan aktiivisesti pyrkiä hallitukseen. Mutta asialla oli taustansa: jo aikaisemmin puolue oli selittänyt, ettei se voi muutoin kuin hätätilan vallitessa olla mukana porvarillisen valtion hallituksessa.⁵⁰ Aluksi sosialidemokraatit asettuivatkin hallitukseen menoon kielteiselle kannalle.⁵¹

On syytä panna merkille, ettei porvarillisten puolueiden piirissä liiemmin kunnioitettu parlamentarismien vaatimuksia: kaavailtiin kokoomushallitusta, jossa sosialisteilla — näiden eduskuntaenemmistöstä huolimatta — olisi ollut vain neljä hallituspaikkaa ja porvarillisilla puolueilla kymmenen. Ajatustapa, ettei hallituksen muodostamista ilman vasemmistoa pidetty mahdollisena, vakiintui kuitenkin porvarillisten ohjenuoraksi.

Pelko vanhan senaatin paikalleen jäämisestä muutti sosialidemokraattien kielteisen kannan ja puolue päätti mennä hallitukseen. Kompromissina muotoutui 12 senaattoria käsittänyt hallituslista, jossa oli kuusi sosialistia ja niin ikään kuusi porvarillisten puolueiden edus-

⁴⁸ Ks. *Blomstedt* s. 279—285; *Langhoff* IV s. 174—188; *Tuominen* 1958 s. 203—205.

⁴⁹ Vuosina 1910—1914 tehtiin kaikkiaan 12 välikysymystä. *Stjernschantz*, VYV 1944 s. 169—170.

⁵⁰ Ks. *Soikkanen* s. 263—264.

⁵¹ Sosialidemokraattisen puolueen keskuudessa hallitusasiasta esitettyjä näkemyksiä on selostanut *Tanner* 1957 s. 21—23.

tajaa. Vasemmistolla oli tässä kaikkien puolueiden senaatissa niukka enemmistö: varapuheenjohtajaksi tuli sosialidemokraatti, Suomen Ammattijärjestön puheenjohtaja *Oskari Tokoi*. Venäjän väliaikainen hallitus nimitti uuden senaatin 26.3.1917.⁵²

Syntymistapansa puolesta hallitus muistutti Mechelinin senaattia. Mutta toisin kuin tämä Tokoin senaatti omaksui parlamentarismien selväksi ohjenuorakseen ollen toiminnassaan koko ajan läheisessä vuorovaikutuksessa eduskunnan kanssa.⁵³ *Tokoin senaatti oli ensimmäinen parlamentarismien periaatteen mukaan toiminut hallitus Suomessa.*

Eduskunta senaatin asettajana: Svinhufvud I. Sosialidemokraattien erottua senaatista syyskesällä 1917 talousosaston tehtäviä hoitivat paikalleen jääneet porvarilliset senaatin jäsenet *E. N. Setälän* toimiessa väliaikaisena varapuheenjohtajana.⁵⁴

Kun hajoitusvaalien jälkeinen eduskunta syksyllä kokoontui, Setälä teki sille 15.11.1917 ilmoituksen, että senaatti katsoi mahdottomaksi pitempään jatkaa toimintaansa ja pyysi eduskuntaa "ryhtymään mitä pikaisimpiin toimiin uuden hallituksen aikaansaamiseksi".⁵⁵ Tämän tiedonannon Setälä ilmoitti istunnossa, jossa käsiteltiin kysymystä korkeimman vallan järjestämisestä. Sanotun asian käsittely päättyi siihen, että eduskunta päätti "toistaiseksi itse käyttää sitä valtaa, joka voimassaolleen säännösten mukaan on kuulunut keisarille ja suuriruhtinaalle".⁵⁶ Seuraavana päivänä talousosaston jäsenet jättivät eduskunnalle eronpyyntönsä.⁵⁷

Eduskunnan päätös merkitsi, että toimivalta uuden senaatin nimitämisessä kuului nyt eduskunnalle itselleen. Kun ehdotus hallituksen muodostamista varten asetettavan erityisen hallitusasianvaliokunnan

⁵² Hallituksen muodostamisvaiheista ks. *Lindman* 1968 s. 24—32; *Paasivirta* I s. 71—79; *Tanner* 1957 s. 20—27.

⁵³ Voimakas parlamentarismien korostus tuli ilmi *Tokoin* eduskunnassa 20.4.1917 pitämässä puheessa, jossa hän lausui mm. (1917 vp ptk s. 49): »Voin vakuuttaa teille, että hallitus on kaikista asioista, olkoot ne mitä laatua tahansa, ensi hetkestä lähtien, kun se on astunut paikoilleen, sitoutunut tekemään tiliä ja vastaamaan töistään eduskunnalle. Me olemme aina tavattavissa, aina löydettävissä, milloin ikinä tahdotte meitä kutsua. Ja me olemme myös aina valmiit jättämään paikkamme eduskunnan käytettäväksi, silloin kun te ette enään meitä tarvitse.» — Ks. myös *Tuominen*, *HistArk* 57 s. 415—420.

⁵⁴ Jo heinäkuussa valtalain tultua eduskunnassa hyväksytyksi senaatti ilmoitti eduskunnalle, että talousosaston jäsenet jättävät paikkansa »eduskunnan käytettäväksi» (1917 vp ptk s. 1068/19.7.1917). Kun eduskunta ei tehnyt tämän johdosta mitään päätöstä, senaatti jatkoi toimintaansa.

⁵⁵ 1917 II vp ptk s. 119—120.

⁵⁶ *Ibid* s. 145.

⁵⁷ *Ibid* s. 169—170.

perustamisesta tuli hylätyksi,⁵⁸ jäi kysymys uuden hallituksen kokoamisesta ryhmäneuvottelujen varaan. Niissä syntyi jyrkkä kahtiajako: toisaalta asetettiin tavoitteeksi porvarillinen hallitus, toisaalta pyrittiin saamaan aikaan ”punainen senaatti”. Tältä pohjalta muotoutuivat *Svinhufvudin* ”valkoinen” ja *Tokoin* ”punainen” senaattorilista.⁵⁹ Molemmat listat sekä kummankin ryhmittymän hallitusohjelma esiteltiin eduskunnalle 24. 11. 1917. Parlamentaariset voimasuhteet sanelivat asian ratkaisun: *Svinhufvudin* ehdotus tuli hyväksytyksi äänin 100—80.⁶⁰ Näin *eduskunta* oli ainoan kerran Suomen historiassa asettanut maalle hallituksen.

Erilaiset menettelytavat senaatin asettamisessa. *Svinhufvudin* senaatin asettamista eivät — eduskunnan 15. 11. 1917 tekemän päätöksen johdosta — säännelleet 1772 HM ja 1789 YVK, vaikka nämä säädökset muutoin olivatkin yhä voimassa. V:n 1892 SenOS:öön sisältynyt valtalupajärjestelmä oli poistettu jo 8. 11. 1917 annetulla asetuksella (96/17). V:n 1917 viimeisenä päivänä tuli voimaan hallituksen asettamisessa kokonaan uudenlainen järjestelmä: 1906 VJ:n muutoksella saatettiin voimaan parlamentarismi (199/17). Näin ollen vuonna 1917 oli voimassa useita erilaisia järjestelmiä hallituksen asettamisessa: keisarin yksinvallasta oli puhtaasti eduskuntakeskeisen järjestelmän kautta siirrytty parlamentarismiin.

Vuodenvaihteessa 1917/18 vallinnut tilanne on valtio-oikeudelliselta kannalta kiintoisa. Senaatin asettamista koskeva kysymys oli jossain määrin epäselvä 15. 11. 1917 lähtien 18. 5. 1918 saakka eli ajankohtaan, jolloin ns. valtionhoitajakausi alkoi.

Eduskunnan 15. 11. 1917 tekemä päätös merkitsi, että eduskunta oli toimivaltainen valitsemaan ja toimestaan vapauttamaan senaatin jäsenet. Toisaalta *Svinhufvud* ilmoitti eduskunnalle 23. 11. 1917 jättämässään kirjelmässä, ettei eduskunta ollut päätöksellään tarkoittanut itse ryhtyä käyttämään hallitusvaltaa. *Svinhufvud* edellytti, että eduskunta oli jättänyt senaatin käytettäväksi ne oikeudet, jotka olivat välttämättömiä, jotta senaatti saattoi täyttää maan hallituksen tehtävät. Hän luetteli eräitä tällaisia tehtäviä puuttumatta kuitenkaan kysymykseen senaatin jäsenten nimittämisestä.⁶¹ Tämä lienee käsitettävä niin, että eduskunnan oikeutta asettaa maalle hallitus ei kiistetty. Ollisihan ollut jossain määrin luonnotonta, että senaatti itse olisi täydenäntyt itseään.

V:n 1918 alusta lukien, jolloin parlamentarismisäännös jo oli voi-

⁵⁸ Ks. *ibid* s. 169—175/16. 11. 1917.

⁵⁹ Hallitusneuvotteluista ks. *Juva* II s. 68—74; *Lindman* 1968 s. 185—194; *Paasivirta* II s. 156—164; *Räikkönen* s. 29—45; *Tanner* 1957 s. 143—154.

⁶⁰ 1917 II vp ptk s. 260—261/16. 11. 1917.

⁶¹ Ks. tarkemmin 1917 II vp ptk s. 1182/24. 11. 1917.

massa, oli tilanne myös omalaatuinen: korkeimman vallan haltijana eduskunta saattoi ilman sanottua säännöstäkin selittää, ettei hallitus nauttinut eduskunnan luottamusta, ja asettaa myös uuden hallituksen. Parlamentarismisäännös oli itse asiassa merkityksetön. Säännöksellä olikin relevanttia merkitystä vasta sitten, kun senaatin nimityksien kuului valtionhoitajan toimivaltaan.

4. ERÄITÄ VALTIOSÄÄNNÖN UUDISTAMISKYSYMYKSIÄ ENNEN KEVÄTTÄ 1917

Suomessa parlamentaariseen järjestelmään ei siirrytty sillä tapaa vähitellen käytännön tietä kuin useissa muissa valtioissa. Muutos järjestelmästä toiseen tapahtui äkillisenä ilmiönä, kun esteet keisarivallan luhistumisen myötä olivat poistuneet. Samalla tavalla purkautui myös se patoutuma, joka oli syntynyt kun pyrkimykset lainsäädäntöteitse uudistaa hallituslaitosta olivat nekin tukahtuneet keisarin yksinvallan edessä. Suomi oli ensimmäinen maa Euroopassa, jossa parlamentaarinen luottamussäännös sisällytettiin kirjoitettuun valtiosääntöön. Jo tätä ennen kysymys *hallituksen jäsenten oikeudellisesta ja poliittisesta vastuunalaisuudesta* oli ollut eri yhteyksissä esillä. Edellä käsiteltiin eräitä 1800-luvun uudistushankkeita. Seuraavassa tehdään selkoa sanotusta kysymyksestä 1900-luvun alussa ennen kevättä 1917.

V:n 1906 eduskuntauudistus. Vuosisadan alun eduskuntareformi jätti kansanedustuslaitoksen suhteet niin hallitsijaan kuin senaattiinkin nähdessä — eräitä vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta — ennalleen.⁶² VJ 33 §:ään tosin sisältyi periaatelausuma eduskunnan oikeudesta tutkia hallituksen jäsenten virkatoimen lainmukaisuutta, mutta säännös jäi merkityksettömäksi, koska asiaa koskevaa menettelytapalakia ei säädetty.

Senaatin ja eduskunnan välisiä suhteita ajatellen VJ kylläkin toi mukanaan aiemmin täysin tuntemattoman instituutin: eduskunnan oikeuden tehdä senaatin jäsenille kysymyksiä näiden virka-alaan kuuluvista asioista (1906 VJ 32 §). Tämä välikysymystä muistuttava järjestelmä oli monella tavalla puutteellinen ja vajavainen. Se ei vastannut nykyistä 1928 VJ 37 §:n mukaista välikysymysmenettelyä.

Kysymyssäännöstö kuului niihin uudistuksen kohtiin, joita konservatiivit vastustivat. Tämä käy ilmi mm. VJ-uudistusta valmistelleen komitean mietinnöstä: komitean puheenjohtaja *Robert Hermanson* (yhdessä toisen konservatiivin *T. J. Boismanin* kanssa) liitti mietintöön

⁶² Ks. *Seitkari* erit. s. 118, 161.

⁶³ KM 1906:12 s. 131—132. Ks. myös *Hermanson* 1933 s. 301; *Rieppala* 1973 s. 124.

muun ohessa tätä asiaa koskevan vastalauseen. Siinä todettiin, ettei kysymysoikeudella ollut "sijaa meikäläisissä oloissa". Se näet olisi saattanut merkitä jonkinlaisen poliittisen kontrollin toteuttamista mahdollisine epäluottamuslauseineen, mitä vastalauseen allekirjoittajat eivät voineet hyväksyä.⁶³ Toisaalta on kyllä huomattava, ettei VJ-uudistuksen yhteydessä puututtu parlamentarismiin ja sen ideologiseen perustaan, vaikka kysymyssäännösten ohella eräitä muitakin alkeellisia parlamentaarisia menettelytapoja sisällytettiin VJ:een.⁶⁴ Esityksen säätykäsittelyssäkään ei asiaa — yllättävää kyllä — lainkaan kosketeltu.⁶⁵

Kokonaan vaille huomiota ei parlamentarismikysymys 1905—06 vp:llä jäänyt: asia tuli esille hallituksen oikeudellista vastuunalaisuutta tarkoittaneen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Tätäkin koskevan ehdotuksen valmisteli eduskunnan uudistamiskomitea (KM 1906:13). Komitean ehdotus samoin kuin sen pohjalta laadittu hallituksen esitys rakentuivat puhtaasti oikeudellisen vastuunalaisuuden periaatteelle.⁶⁶ Näihin asiakirjoihin ei sisällynyt edes viittausta poliittisen vastuun periaatteeseen. Mutta perustuslakivaliokunnassa tuli myös tämä vastuunalaisuuden puoli esille. Eräät valiokunnan jäsenet tähdensivät, ettei vastuunalaisuutta olisi tullut rajata pelkästään juridiseen vastuuseen, vaan se olisi pitänyt ulottaa ylipäänsä hallituksen hoitoon. Valiokunnan enemmistö kuitenkin katsoi, että uuden VJ:n säännökset kysymys-, anomus- ja adressioikeudesta antoivat eduskunnalle tilaisuuden vaikuttaa "hallituksen politiikkaan yleensä", joten oikeudellisen vastuun toteuttaminen oli riittävää.⁶⁷

Myös esityksen säätäkäsittelyssä — aatelis- ja pappissäädystä — tuotiin esille ajatuksia, että vastuunalaisuus ilman poliittista vastuuta jäi puolinaiseksi ja epätäydelliseksi.^{68a} Mutta nämä näkökohdat saivat

⁶⁴ Ks. 1906 VJ 27 ja 51 §. — Mainittakoon, että eduskunnan uudistamiskomitea ehdotti (KM 1906:12 s. 76—77, 128) VJ:een myös säännöstä, jonka mukaan senaatin olisi tullut vuosittain antaa eduskunnalle kertomus maan hallinnosta. Senaatin toimesta tämä säännös kuitenkin poistettiin lakiehdotuksesta (HE 11/1905—06 vp A. II). — Vrt. myös prvm 1/HE 11/1905—06 vp A. II erit. s. 15—20, 70—72, 78.

⁶⁵ Ks. 1905—1906 vp ptk/pappiss. s. 625—678; ptk/porv.s. s. 571—638; ptk/RoA s. 346—441; ptk/talonp.s. s. 788—925.

⁶⁶ HE 16/1905—06 vp A. II.

⁶⁷ Ks. prvm 3/HE 16/1905—06 vp A. II erit. s. 3—4.

^{68a} Ks. 1905—06 vp ptk/RoA s. 797—798, 807 (Schauman) ja ptk/pappiss. s. 890—894 (Norlund). — Vrt. toisaalta ptk/RoA s. 799—808 (Cronstedt, Rein, Fraser ja Wrede).

Erityisesti on syytä panna merkeille Wreden puheenvuoro (s. 803—805). Hän ei pitänyt mahdollisena poliittisen vastuunalaisuuden voimaan saattamista. Siihen ei ollut edes ulkoisia edellytyksiä: ei ollut ministeriaalista hallitusta, hallitsija oli maan ulkopuolella ja sitä paitsi mahtavan valtakunnan valtiias. Perinteet

osakseen kannatusta varsin vähän. Itse asiassa voidaan havaita, että pyrkimykset säätyjen kontrollivallan lisäämiseen olivat 1800-luvun lopulla aktiivisempia ja saivat myös laajempaa kannatusta kuin nyt, jolloin ulkoiset edellytykset uudistusten toteuttamiselle olisivat olleet käsillä. Kysymys, oliko tällä seikalla yhteyttä sen kanssa, että eduskunnan nyt demokratisoitua pyrittiin VJ:n säätämistä kontrolloineiden ryhmien keskuudessa hankkimaan pidäkkeitä tulevan — kenties hyvinkin radikaalin — eduskuntaenemmistön valtaa vastaan, on jätettävä vain tämän maininnan varaan.^{68b}

Porvarien ja sosialistien erisuuntaiset uudistustavoitteet. Yllä mainituja lainsäädäntöhankkeita käsiteltäessä vasemmisto ei ollut edustettuna sen paremmin senaatissa kuin säätyeduskunnassakaan. Eduskunnan uudistamiskomiteassakin vasemmiston edustus oli vähäinen.⁶⁹ Näin sosialistien näkemykset mainituissa kysymyksissä eivät tulleet valtiopäivillä esille. Vasemmiston käsitykset pääsivät kuuluville vasta yksikamarisen eduskunnan aloitettua toimintansa. Tämän seurauksena hahmottuikin jo 1900-luvun ensi vuosikymmenellä parlamentarismikysymykseen nähden se rintamalinja, joka sittemmin 1917—19 valtiösääntökeskustelun aikana lopullisesti muotoutui. *Vasemmisto ajoi eduskunnan kontrollivallan laajentamista porvarillisten piirien asettuessa kannattamaan silloisten perustuslakien pääperiaatteita.* Tämä tavoitteiden erisuuntaisuus tuli selvästi näkyviin eduskunnan piirissä tehdyissä aloitteissa valtiosäännön kehittämiseksi.

Porvarillisten piirien tavoitteena oli sellaisen uuden hallitusmuodon aikaansaaminen, joka olisi sisältänyt tuolloin voimassa olleet hallitusmuodon alaan kuuluvat säännökset yhteen asiakirjaan kodifioituina ja täydennettyinä. Varsinaiset uudistukset olisivat eduskunnan finanssivallan laajentamisen lisäksi koskeneet vain eräitä jossain määrin toisarvoisia kysymyksiä. Eduskunnan ja hallituksen välinen perussuhde olisi säilynyt ennallaan.⁷⁰

Sosialidemokraatit sen sijaan vaativat parlamentaaristen kontrollikeinojen kehittämistä. V:n 1907 vp:llä tätä tarkoittavia ehdotuksia sisältyi sekä V. Tannerin että E. Aromaan anomusehdotuksiin. Edellisessä

ja käsitykset eivät Wreden mielestä muutenkaan olleet sellaiset, että parlamentarismi olisi ylipäänsä soveltunut maamme hallitusjärjestelmään.

^{68b} Vrt *Jyrängin* (1970a s. 11—15 ja 1973 s. 101—106) ja *Riepuhan* (Pol 1970 s. 126—133) esittämiä näkökohtia VJ-uudistuksesta.

⁶⁹ Komitean poliittisista voimasuhteista ks. *Riepuhan*, Pol 1970 s. 127—128; *Seitkari* s. 17—22.

⁷⁰ Ks. E. N. Setälän ym. anomusehdotus (n:o 1/1907 vp Liitteet I,4 s. 21—28/25.5.1907) sekä J. R. Danielson—Kalmarin ym. anomusehdotus (n:o 59/1907 vp Liitteet I,5 s. 29—35/4.6.1907).

esitettiin VJ 32 §:n kysymyssäännösten kehittämistä⁷¹ ja jälkimmäisessä ehdotettiin pyydettyväksi esitystä perustuslaiksi, jonka mukaan Suomen senaatti olisi muodostettu ministerihallitukseksi, ja sen jäsenet olisi saatettu vastuunalaisiksi eduskunnalle hallitustoimenpiteitten tarkoituksenmukaisuudesta.⁷² Ehdotukset eivät johtaneet tulokseen. Myöhemmin sosialidemokraatit vielä uudistivat nämä anomusehdotuksensa, jotka kuitenkin raukesivat.⁷³

Sosialidemokraattien pyrkimykset pohjautuivat puolueen v. 1906 edustajakokouksessa hyväksyttyyn periaateohjelmaan. Tämä asiakirja on erittäin merkittävä: *siinä esitettiin ensi kertaa Suomessa yhtenäisessä ja selkeässä muodossa parlamentaarisen demokratian perusperiaatteet*. Eduskunnan vaikutus- ja valvontavaltaa maan yleiseen hallitukseen oli sen mukaan lisättävä mm. niin, että toimeenpanevan vallan johto luovutetaan eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen käsiin; että valtionpäämiehen päätökset on hallituksen jäsenen varmistettava ja siten otettava niistä vastuu; että hallituksen jäsenet ovat eduskunnalle vastuunalaisia paitsi toimintansa lainmukaisuudesta myös tarkoituksenmukaisuudesta; että eduskunnalla on oikeus valvoa hallituksen toimintaa kaikissa suhteissa.⁷⁴ Ohjelmaluonnoksen oli laatinut O. V. Kuusinen.⁷⁵

Porvarillisten puolueiden kannanotot ja ohjelmat eivät sisältäneet yllä mainitun kaltaisia tavoitteita. Niissä kyllä vaadittiin hallitusmuodon uudistamista, mutta — niin kuin mm. Suomalaisen puolueen v:n 1906 ohjelmassa sanottiin — ”rakentuen vanhojen perustuslakien pohjalle”.⁷⁶

Mechelinin HM-ehdotus v. 1907. Vanhan valtiosäännön pohjalle rakentui myös se HM-ehdotus, jota koskevan alistuksen senaatti 1. 7. 1907 hyväksyi lähetettäväksi keisarille.⁷⁷ Tämänkin ehdotuksen — samoin kuin vastaavien 1800-luvulla tehtyjen — päätavoitteena oli hallitusmuo-

⁷¹ Ks. V. Tannerin ym. anomusehdotus (n:o 142/1907 vp Liitteet I,24 s. 141—142).

⁷² Ks. E. Aromaan ym. anomusehdotus (n:o 183/1907 vp Liitteet I,6 s. 36—38).

⁷³ Ks. V. Perttilän ym. anomusehdotus (n:o 11/1908 vp Liitteet I,3 s. 7), joka oli asiasisällöltään samanlainen kuin Tannerin 1907 vp:llä tekemä ehdotus. — E. Aromaan ym. anomusehdotus (n:o 70/1908 vp Liitteet I,6 s. 15) merkitsi hänen aiemmin tekemänsä ehdotuksen uudistamista. Saman sisältöisen ehdotuksen teki 1910 vp:llä N. Walavaara ym. (n:o 38/1910 vp Liitteet I,4 s. 23).

⁷⁴ Ks. tarkemmin SDP:n V:n edustajakokouksen ptk s. 129—152, 432—434, 439—440.

⁷⁵ Seuraavan vuoden alussa Kuusinen esitteli näkemyksiään ja puolueen ohjelmaa aikakauslehtiartikkelissa »Kysymys hallitusmuotomme uudistamisesta» (Sosialistinen Aikakauslehti n:o 25/1907 s. 3—10).

⁷⁶ Puolueohjelmista ennen vuotta 1917 ks. Borg s. 12—122.

⁷⁷ Senaatin yhteisistunnon ptk 1. 7. 1907 (liitteenä HM-ehdotus), VA.

don alaan kuuluvien säännösten kodifioiminen yhteen asiakirjaan pyrkien samalla jossain määrin kehittämään ja täydentämään jo vanhentuneita säännöksiä.⁷⁸ Hallitsijan valtaoikeudet oli tässä HM-ehdotuksessa, jonka henkisenä isänä oli *Leo Mechelin*,⁷⁹ säilytetty suunnilleen entisellään.

Senaattia koskevat perussäännökset sisältyivät ehdotuksen III lukuun. Ehdotuksen 20 §:n mukaan senaatille kuului suuriruhtinaskunnan yleinen hallitus. Senaatin puheenjohtajana toimi kenraalikuvernööri, ja lisäksi senaatilla oli varapuheenjohtaja. Senaattorien vastuuta koskeva säännös sisältyi ehdotuksen 23 §:ään. Sen mukaan jokainen, joka oli ottanut osaa asian käsittelyyn eikä ollut pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eriävää mielipidettään, oli päätöksestä vastuussa (siis lähes sanantarkasti sama säännös, joka sisältyy nykyisin voimassa olevan HM:n 43,2 §:ään).

Senaatin jäsenten nimittämistä koskeva säännös ei sisältynyt edellä mainittuun III lukuun. Se oli sijoitettu lukuun IX, jonka otsikkona oli ”Erityisiä määräyksiä valtionviroista”. Ehdotuksen 79 §:ssä oli luettelo niistä virkamiehistä, jotka keisari nimitti, ja tähän luetteloon sisältyivät myös senaatin varapuheenjohtaja ja jäsenet. Senaatin jäsenkunta rinnastettiin tässä mielessä muihin valtion virkamiehiin. Siitä, kuka oli tekevä ehdotuksen senaatin kokoonpanoksi, ei HM-ehdotuksessa ollut mainintaa. Asian järjestäminen oli nähtävästi ajateltu tehtäväksi — vanhaan tapaan — hallinnollisin säädöksin. — Kuten tunnettua senaatin alistus ei johtanut tulokseen. Asiakirja hautautui jo kenraalikuvernöörinvirastoon.⁸⁰

⁷⁸ Uudistuksen tavoitteet ilmaistiin esitysehdotuksen johdannossa (s. 2) seuraavasti: »(...) att från de gamla grundlagarna upptaga alla sådana grundsatser, som enligt erfarenhetens vittnesbörd fortfarande böra bevaras, samt att i hufvudsak bibehålla bestående institutioner, men därjemte införa ändringar och tillägg, innebärande en utveckling af landets konstitution, där sådan funnits af behovet påkallad; äfvensom att i formellt afseende åstadkomma en systematisk fördelning af lagens innehåll jämte tydligt utstakande af de offentliga myndigheternas rättigheter och skyldigheter, så vidt dessa böra genom grundlag bestämmas.»

⁷⁹ Muutamia vuosia aikaisemmin laatimissaan suunnitelmissa Mechelin oli kaavaillut varsin radikaaleja uudistuksia, mm. parlamentaarisen hallitustavan toteuttamista ja kenraalikuvernöörinviran lakkauttamista. — Ks. *Tuominen* 1958 s. 238. — Ks. myös *Jyränki* 1973 s. 119—128.

⁸⁰ *Nordenstreng* II s. 360—361.

B. Parlamentarismisäännösten sisällyttäminen valtiosääntöön vuonna 1917: v. 1906 VJ 32 §:n muuttaminen ja valtalaki

1. PARLAMENTARISMISÄÄNNÖSTÖN MUOTOUTUMINEN JA HYVÄKSYMINEN

Maaliskuun manifesti. Venäjän väliaikaisen hallituksen Suomelle 20.3.1917 osoittamassa manifestissa lausuttiin mm., että eduskunnalle tultaisiin antamaan esitys uudeksi hallitusmuodoksi ja, jos asianhaarat niin vaatisivat, sitä ennen ehdotuksia erityisiksi perustuslainsäännöksiksi, joiden avulla maan valtiosääntöä kehitettäisiin tavoitteena eduskunnan oikeuksien laajentaminen. Manifestissa sanottiin myös, että niin ikään "on valtiopäiville annettava lakiehdotus eduskunnan oikeudesta tarkastaa Suomen hallituksen jäsenten virkatoimia".¹

Manifestin valmisteluun osallistuneiden kotimaisten puolueyhymien keskuudessa oli vallinnut erilaisia näkemyksiä julistuskirjaan sisällytettävän valtiosäännön kehittämisohjelman sisällöstä. Porvarilliset puolueet lähtivät siitä, että oli tyydyttävä vain ylimalkaisesti viittaamaan vanhentuneen valtiosäännön kehittämiseen. Sosialidemokraattisen puolueen puolue toimikunnan 18.3.1917 vahvistama ohjelmajulistus sisälsi osittain samantapaisia vaatimuksia kuin porvarillisten puolueiden valtuuskunnan ohjelma, osittain muita. Viime mainittuihin kuului mm. *vaatimus senaatin talousosaston jäsenten saattamisesta lakisääteisesti eduskunnalle niin oikeudellisesti kuin poliittisesti vastuunalaisiksi*. Neuvotteluissa kävi ilmi, että lakisääteiseen poliittiseen vastuuseen suhtauduttiin porvarillisten piirien keskuudessa kielteisesti: vedottiin muun ohessa siihen, ettei tällaista periaatetta ollut vahvistettu muidenkaan maiden valtiosäännöissä. Manifestiin sisällytettiinkin vain yleismaininta eduskunnan tarkastusoi-

¹ Julistuskirja Suomen suuriruhtinaanmaalle valtiosäännön vakuuttamisesta sekä jälleen saattamisesta täysin toteutetuksi 20.3.1917/Ask n:o 20.

keudesta, mikä oli mahdollista tulkita tarkoittavan ainoastaan oikeudellista vastuunalaisuutta.²

Sosialidemokraattien tässä yhteydessä omaksuma kanta oli johdonmukaista jatkoa niille parlamentaarisille pyrkimyksille, joita puolue eduskuntauudistuksen ajoilta lähtien oli edustanut. Niin kuin edellä on mainittu, sosialidemokraatit tekivät v. 1907 lähtien useita hallituksen poliittisen vastuunalaisuuden toteuttamiseen tähdänneitä eduskunta-aloitteita.

Perustuslakikomitea. Maaliskuun viimeisenä päivänä 1917 senaatti asetti perustuslakikomitean valmistelemaan manifestissa tarkoitettuja uudistusehdotuksia. *Komitea sai vankan porvarillisen enemmistön* siitä huolimatta, että eduskunta oli vasemmistoenemmistöinen (103—97) ja että myös senaatissa sosialisteilla oli niukka enemmistö (milloin kenraalikuvernööri ei ollut läsnä).³ Puheenjohtajaksi 12-jäseniseen komiteaan senaatti kutsui *K. J. Ståhlbergin*. Porvarillisilla puolueilla oli komiteassa kaksi edustajaa kullakin ja sosialisteilla yhteensä neljä. Nuorsuomalaisia edusti Ståhlbergin lisäksi *F. O. Lilius*. Vanhasuomalaisia edustivat *J. K. Paasikivi* ja *J. R. Danielson-Kalmari*, ruotsalaista puoluetta *Julius Grotenfelt* sekä *R. A. Wrede*. Maalaisliitosta olivat mukana *Santeri Alkio* ja *August Raatikainen*. Komitean sosialidemokraattiset edustajat olivat *Anton Kotonen*, *O. W. Kuusinen*, *Einari Laaksovirta* ja *Yrjö Sirola*.

Sosialidemokraattien komiteatyöskentely ei muodostunut täysipainoiseksi. Jos tarkastellaan tässä esille tulevia mietintöjä n:o 3 (4. 5. 1917) ja n:o 7 (3. 10. 1917) — edellinen sisälsi ehdotuksen 1906 VJ 32, 46 ja 51 §:n muuttamiseksi ja jälkimmäinen ehdotuksen hallitusmuodoksi — voidaan todeta, että vasemmisto oli yhtä edustajaa (Kotonen) lukuunottamatta poissa kummankin mietinnön lopullisesta käsittelystä. Mietinnön n:o 3 allekirjoittivat yhdeksän komitean jäsentä, kaikki muut paitsi Kuusinen, Laaksovirta ja Sirola. HM-ehdotuksen käsittelystä jäi näiden kolmen sosialistin lisäksi pois maalaisliiton Alkio ja ruotsalaisten Grotenfelt. Komitean voimasuhteet olivat siten porvarien hyväksi edellisen mietinnön osalta 8—1 ja jälkimmäisen 6—1.⁴

² Manifestin taustasta, valmistelusta ja sisällöstä ks. mm. *Blomstedt* s. 303—316; *Lindman* 1968 s. 12—24; *Paasivirta* I s. 59—71; *Polvinen* I s. 16—27.

³ Vrt. *Paasivirta* I s. 154 alav. 1, jossa todetaan, että perustuslakikomitean kokoonpanoa määrättäessä »noudatettiin samaa demokraattisuuden periaatetta» kuin asetettaessa Hermansonin komiteaa vuonna 1905.

⁴ Ks. PrkM 3 s. 2; PrkM 7 s. 2. — Ks. myös *Riepula*, Pol 1970 s. 135.

Puheena olevat lainsäädäntöhankkeet toteutuivat komitean ehdotusten pohjalta: muutos 1906 VJ 32 §:ään hyväksyttiin komitean ehdotukseen nähden vain vähäisin muodollisin muutoksin ja hallitusmuoto hyväksyttiin sekin asiallisesti jokseenkin komitean ehdottamassa muodossa.

Lainvalmisteluvallan käyttämisen merkitystä on syytä korostaa. Yleisesti ottaen voitane sanoa, että mitä laaja-alaisemmasta lainsäädäntöhankkeesta on kysymys, sitä vähäisemmät mahdollisuudet lopullisella päätöksentekijällä, lainsäätäjällä, on tosiasiallisesti vaikuttaa lainsäädäntötoimen asialliseen sisältöön. Säädos muodostaa kokonaisuuden, jonka yksittäisten säännösten muuttaminen ei useinkaan saata tulla kysymykseen ilman, että samalla muutetun lainkohdan soveltuvuus kokonaisuuteen vaarantuu. Tämä taas asettaa esteen yksittäisten kohtien muuttamispyrkimyksille.⁵ Tätä näkökulmaa ei ole unohdettava myöskään nyt esillä olevien lainsäädäntöasioiden tarkastelussa.⁶

Lainvalmisteluvallaa käyttivät puheena olevien lainsäädäntöhankkeiden kohdalla pääasiallisesti porvaripuolueiden edustajat. *Perustuslakikomitean ehdotukset olivat arvosidonnaisuudeltaan porvarillisten puolueiden valtiosääntöaatteiden mukaisia.* Olennainen merkitys tällä oli etenkin hallitusmuodon kohdalla.⁷

Prk:n kannanotto luottamussäännökseen ns. vallansiirtolain valmistelun yhteydessä. Ståhlbergin johtama perustuslakikomitea paneutui ennen HM-ehdotuksen valmistelua valtiosäännön osittaisuudistuskysymyksiin. Manifestissa mainitun vastuunalaisuuskysymyksen osalta komitea laati kaksi ehdotusta: toinen sisälsi ehdotuksen hallituksen jäsenten saat-

⁵ Vrt. Aarnio, Lm 1970 s. 573—578, jossa on tehty selkoa perintökaaren säätämisen eduskuntakäsittelystä v:n 1964 valtiopäivillä.

⁶ Kannattaa tässä yhteydessä mainita perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Ritavuoren seuraava toteamus eduskunnassa 14.6.1919 tuolloin kolmannessa käsittelyssä olleen HM-ehdotuksen suhteista Prk:n valmistelemaan ehdotukseen (1919 vp ptk s. 879): »Se hallitusmuotoehdotus, joka nyt on käsiteltävänä, perustuu kaikilta oleellisilta osiltaan vuonna 1917 asetetun perustuslakikomitean ehdotukseen, jonka laatimiseen silloin ottivat osaa kaikkien porvarillisten ryhmien edustajat, jotka sitä laatiessaan myöskin kaikissa tärkeissä kohdissa pääsivät yksimielisyyteen.»

⁷ Ks. Rieppula, Pol 1970 s. 124—128, jossa käsitellään valtiosääntönormien arvosidonnaisuutta yleensä ja seikkaperäisesti eritellään kysymystä 1906 VJ:n ja 1919 HM:n kytkeytymisestä porvarilliseen ideologiaan. — Ks. myös Jyränki 1970 a s. 11—24.

tamisesta eduskunnalle *oikeudellisesti vastuunalaisiksi* (PrkM 2) ja toinen ehdotuksen hallituksen jäsenten saattamisesta eduskunnalle *poliittisesti vastuunalaisiksi* (PrkM 3). Komiteassa tosin esitettiin ajatuksia, että kumpakin vastuunalaisuuden lajia tarkoittavat säännökset olisi yhdistetty samaan lakiehdotukseen, mutta lopputuloksena oli erilliset ehdotukset.⁸

Mietintöön n:o 3 sisältyi mm. ehdotus parlamentaarisen luottamus-säännöksen sisällyttämisestä valtiosääntöön (1906 VJ). Komitea oli ottanut kantaa tähän säännökseen jo ennen kuin se ryhtyi käsittelemään

⁸ Komiteassa kummankin vastuunalaisuuden yhdistämistä samaan lakiehdotukseen ajoivat sosialidemokraatit, innokkaimmin A. Kotonen. Hän lähti siitä, että poliittista vastuunalaisuutta oli kehitettävä yhdessä oikeudellisen kanssa. Jos vastuunalaisuutta ei uloteta »myöskin tarkoituksenmukaisuuteen, se jää puolinaiseksi». Kotosen mielestä näiden vastuunalaisuusperiaatteiden toteuttaminen voitiin saada aikaan erillislaeilla, mutta hän piti kuitenkin parempana menettelytapana niiden yhdistämistä samaan lakiin, koska se hänen mielestään kävi päinsä »vaikeuksitta».

Komitean jaosto, joka asiaan ensinnä otti kantaa, päätyi äänin 4—2 (Alkio, Danielson-Kalmari, Lilius ja Wrede/Kotonen ja Kuusinen) siihen, että oikeudellinen ja poliittinen vastuu erotetaan toisistaan. Oikeudellisesta vastuusta piti laatia erillinen lakiehdotus ja poliittisen vastuun toteuttamiseksi oli ryhdyttävä kehittämään 1906 VJ 32 §:n määräyksiä välikysymysoikeudesta. — Prk:n ptk 4/4 1917 ja jaostokok:n ptk 10/4 1917 (pöytäkirjamuistiinpanot sisältyvät perustuslakikomitean papereihin, kansio 'Perustuslakikomitean pöytäkirjoja 1917', VA); Alkion muistiinpanot 10/4 1917, VA.

Jaoston kannanoton pohjalta komiteassa käytiin asiasta perusteellinen keskustelu. Kotonen piti edelleen kiinni omaksumastaan ajattelutavasta, joskin nyt lievennetyssä muodossa. Vaikka rajoituttaisiinkin oikeudelliseen vastuuseen, oli tähän Kotosen mielestä tehtävä lavennus: hallituksen jäsentä vastaan oli voitava nostaa syyte myös silloin »jos hän virkatoimessaan on ilmeisesti menetellyt vastoin maan todellista parasta». Kotonen piti pääasiana, että »luodaan uusi rikoskäsite», sivuasia oli minne se sijoitetaan. — Tällä ehdotuksella ei sellaisenaan ollut menestymisen mahdollisuuksia, vaikka Kotonen tähdensikin, ettei hänen ehdottamansa ilmaisu ollut yhtään sen epämääräisempi kuin esim. yhdistyslain maininta »vastoin hyviä tapoja», mikä sekin oli tuomioistuinten tulkittavissa. Wrede huomautti Kotoselle, että »eihän esim. tyhmyyksistä voi ketään tuomita». Alkio puolestaan tähdensi, että »rikokseksi ei saa kenenkään poliittisesta vakauksesta lähtenyt tekoa merkitä». — Kotonen muutti vieläkin ehdotustaan: ainoastaan sitä, joka tahallaan oli väärinkäyttänyt virka-asemaansa, koskivat lain säännökset. Tältä pohjalta ao säännös muokattiinkin lopulliseen lakiehdotukseen. — Ks. Prk:n ptk 11/4 1917; Alkion muistiinpanot 11/4—20/4 1917, VA. Ks. myös Lindman 1935 s. 16—17; *idem* 1968 s. 89—90.

sille annettuja valtiosäännön uudistussuunnitelmia. Komiteassa näet tuli heti sen asettamisen jälkeisinä päivinä senaatin toimesta käsiteltäväksi korkeimman vallan käyttämisen väliaikaista järjestämistä koskenut lainsäädäntöhanke, josta myöhemmin kehittyi kuuluisaksi tullut valtalaki. Suunniteltiin järjestelyä, jonka mukaan keisari-suuriruhtinaalle kuuluneet valtaoikeudet olisi suurelta osin siirretty senaatin talousosastolle ja kenraalikuvernöörille. "Korkeimman hallitusvallan" tehtäväksi olisi jäänyt kenraalikuvernöörin nimittäminen, jolle puolestaan olisi annettu oikeus nimittää senaatin talousosaston jäsenet.

Tässä yhteydessä tuli esille kysymys siitä tavasta, miten kenraalikuvernööri suorittaisi senaattorien nimityksen. Komitean sosialidemokraattiset jäsenet *Kotonen* ja *Kuusinen*, joiden mielestä oli periaatteellisesti jokseenkin samantekevää nimittikö senaattorit kenraalikuvernööri vaiko venäläinen hallitus, katsoivat, että jos nimitysoikeus nyt annetaan kenraalikuvernöörille, oli saatava aikaan järjestely, että *senaattorien nimittäminen tapahtui eduskunnan ehdotuksesta*.

Tämä esitys ei saanut komitean keskuudessa kannatusta. *Danielson-Kalmari*, jonka mielestä aluksi oli "muodotonta" että kenraalikuvernööri nimittäisi senaatin jäsenet, teki vastaehdotuksen: hän ehdotti säännökselle muotoilua, että *senaattorit nimitettäisiin henkilöistä, jotka nauttivat eduskunnan luottamusta*. Aluksi tätäkin vastustettiin. Paasikivi huomautti, että voi sattua tilanteita, ettei saada hallitusta, jolla on eduskunnan luottamus, "ja täytyy usein muodostaa minoritetista". Lakiin ei olisi tullut sisällyttää esitettyä periaatetta, joka hänen mukaansa yleensä ilmenikin vain käytännössä. Oikeustoimituskunnan päällikkö *Tulenheimo* (hän oli senaatin edustajana käsiteltäessä po. lainsäädäntöhanketta) ja *Wrede* korostivat, että nyt oli kysymyksessä valtasuhteiden muuttaminen ja maan oikeusaseman kehittäminen, eikä parlamentarismikysymys kuullut tähän yhteyteen. Näistä epäilyistä huolimatta komitea äänin 9—2 hyväksyi *Danielson-Kalmarin* ehdottaman sanamuodon: kenraalikuvernööri nimittäisi senaatin talousosaston jäsenet eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä.⁹

Luottamussäännöksestä ei tässä yhteydessä käyty varsinaista periaatekeskustelua. Tämä selittynee sillä, että nyt oli kysymys väliaikaiseksi tarkoitettusta vallansiirtolaista, ei pysyvästä perustuslaista. Sitäpaitsi

⁹ Ks. Prk:n ptk 3/4 1917. Ks. myös *Blomstedt* s. 316—317; *Lindman* 1968 s. 62—63; *Paasivirta* I s. 154—157.

säännös oli hyvin sopusoinnussa niiden pyrintöjen kanssa, jotka tähtäsivät kotimaisten hallituselinten riippumattomuuden korostamiseen ja vapautumiseen venäläisten hallituspiirien holhouksesta. Mutta mikä tärkeintä: *luottamussäännökseen nähden nyt omaksuttua kantaa ei käsitetty komitean periaatepäätökseksi sille annettujen valtiosääntöuudistusten valmistelutyössä.* Kuten jäljempänä esitetään, ei komitean tarkoituksena alun perin ollutkaan ehdottaa luottamuskannan sisällyttämistä VJ:een.

HE 9/1917 I vp. Senaatin vallansiirtoasiasta laatima esitysehdotus valmistui 7. 4. 1917, mutta Venäjän hallituspiirien ollessa aluksi vastaan niin pitkälle menevää vallansiirtoa kuin minkä ehdotus sisälsi, annettiin lakiehdotus (HE 9/1917 I vp) eduskunnalle vasta 11. 6. 1917.¹⁰ Ehdotuksen 2 §:n 2 mom. kuului seuraavasti:

”Kenraalikuvernööri nimittää Senaatin Talousosaston jäsenet ja prokuraattorin Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä.”

Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä tulivat leimallisesti esille ne näkemykselliset eroavuudet, jotka olivat vasemmistolaisten ja porvarillisten piirien valtiosääntökäsitysten välillä. Ennen näiden seikkojen tarkastelua on palattava perustuslakikomitean lainvalmistelutehtäviin.

Todettakoon kuitenkin sitä ennen, että HE:een 9/1917 I vp sisältynyt ehdotus luottamussäännökseksi oli se perusmuoto, jonka pohjalta vastaava säännös kirjoitettiin niin 1906 VJ 32,1 §:n muuttamista tarkoittaneeseen Prk:n ehdotukseen (PrkM 3) kuin myös komitean HM-ehdotukseen (PrkM 7).

On eräällä tapaa paradoksaalista, että yhä edelleenkin voimassa olevan luottamussäännöksen (HM 36 §) kantaisäksi osoittautui *Danielson-Kalmari* — paradoksaalista sikäli, että hän lukeutui eduskunnan vallan lisäämistä vastustaneen konservatistien etujoukkoon. Vähän ennen Prk:n asettamista hän oli julkisesti hyökännyt v:n 1906 eduskuntauudistusta vastaan asettaen kyseenalaiseksi sanotun reformin tarpeellisuuden.¹¹ Vuo-

¹⁰ Esityksen syntyvaiheista ja taustasta ks. myös *Enckell* I s. 80—87; *Paasivirta* I s. 152—174; *Polvinen* I s. 67—83.

¹¹ Vuonna 1916 Härmäläis-Osakunnassa pitämässään esitelmässä Danielson-Kalmari lausui v:n 1906 eduskuntauudistuksesta mm.: »Mutta harvoin tuollaisen historiallisen kontinuiteetin ylenkatsomiset jäävät tuomatta mukanaan katkeria hedelmiä, ja me olemme saaneet jo runsain määrin nauttia näitä hedelmiä tuon toimenpiteen johdosta. Tämä ei tiedä sitä minun puoleltani, etten edelleen katsoisi, että tuolla muutoksella on ollut hyvät puolensa, mutta kieltämätöntä on,

sien 1917—1919 valtiosääntökeskustelun aikana hän oli leimallinen monarkisti arvostellen etenkin sosialidemokraattien kansanvaltaisia ja eduskuntakeskeisiä valtiosääntöpyrkimyksiä. Myöhemmin lapuanliike sai hänestä innokkaan kannattajan.¹²

Prk:n ehdotus 1906 VJ:n muuttamiseksi. Mietinnössään n:o 3 komitea ehdotti parlamentaarisen hallitustavan saattamista voimaan siten, että asiaa koskevat säännökset sisällytettäisiin 1906 VJ:een. Komitea ehdotti VJ 32 §:ään lisättäväksi uuden ensimmäisen momentin näin kuuluvana:

”Hallituksen jäsenet, jotka nimitetään Suomen eduskunnan luotamusta nauttivista henkilöistä, ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan.”

Sanotun pykälän muihin momentteihin ehdotettiin sisällytettäväksi uudistetut säännökset välikysymysmenettelystä, koska ensimmäisen momentin lausuma, kuten mietinnösssä todettiin, ”ei kuitenkaan sinänsä riitä saattamaan voimaan hallituksen valtiollista vastuunalaisuutta”.¹³ Niin kuin aiemmissa yhteyksissä on mainittu, olivat 1906 VJ:n välikysymystä koskevat säännökset puutteellisia. Komitea ehdotti nyt säännösten korjaamista pitäen silmämääränä sitä, että eduskunnan käytettäväksi varataan sellainen täydellinen välikysymysmenettely, joka on otettu käytäntöön useimmissa niissä maissa, missä parlamentaarinen hallitustapa on voimassa.¹⁴ Komitea katsoi myös tarpeelliseksi täydentää VJ 46 §:n

että meidän eduskuntamme sellaisena kuin se nykyään ilmenee ja toimii, ei voisi säännöllisissäkään oloissa saavuttaa sitä vaikutusta kansamme asioitten johtoon ja hallitukseen kuin toisella tavalla kokoonpantu, edellisestä nelijakoisesta eduskunnasta enemmän historiallista yhtäjaksoisuutta silmälläpitävällä tavalla toimeenpantu eduskunta olisi voinut.» — *Torvinen s. 374—375.*

¹² Ks. *Torvinen s. 444—447.*

¹³ PrkM 3 s. 10.

¹⁴ Komitean mielestä (PrkM 3 s. 10—11) 1906 VJ:n välikysymyssäännösten olennaisena heikkoutena oli se, että eduskunnalla ei ollut mahdollisuutta jatkaa välikysymyksen käsittelyä, jos hallituksen jäsen katsoi aiheelliseksi kieltäytyä vastaamasta tehtyyn kysymykseen. Hallituksen jäsenelle tuli sellaisten tapauksen varalta, jolloin »maan etu» vaati jonkin asian pitämistä salassa, edelleen myöntää oikeus kieltäytyä vastaamasta tehtyyn kysymykseen. Mutta jos hallituksen jäsenet todella tahdottiin saattaa eduskunnalle vastuunalaisiksi, tuli komitean käsityksen mukaan eduskunnalla olla valta harkita, oliko kieltäytymiseen ollut aihetta, ja oikeus jatkaa asian käsittelyä silloinkin, kun annettu selitys sisälsi tällaisen kieltäytymisen, samoin kuin siinä tapauksessa, ettei mitään selitystä annettu.

säännöstä virallisten asiakirjain ja tietojen antamisesta eduskunnan valiokunnille.¹⁵

Vastuu- ja luottamussäännösten muotoutuminen Prk:ssa. Eduskunnan kontrollivallan lisäämistä senaatin ja sen jäsenten toimiin nähden ajoivat nimenomaan komitean *vasemmistolaiset* jäsenet. Kun komiteassa oli esillä kysymys siitä, mitä sen toimeksianto itse asiassa sisälsi, olivat komitean porvarilliset jäsenet taipuvaisia katsomaan, että kysymys oli vastuunalaisuuden ”juridisesta puolesta” (Paasikivi). Sosialistijäsenet puolestaan korostivat, että oli myös ”mahdollisimman tarkkaan parlamentarismi lausuttava valtiopäiväjärjestyksessä” (Sirola).¹⁶ Tämän suhteen komitea teki päätöksen, että oikeudellista vastuuta tarkoittava lakiehdotus valmistellaan erikseen, mutta samalla ryhdytään kehittämään 1906 VJ:n säännöksiä välikysymysoikeudesta. Juuri *wälikysymyssäännöstöä* kehittämällä oli tarkoitus saattaa senaatti eduskunnalle poliittisesti — tai valtiollisesti taikka parlamentaarisesti, joita sanoja tässä yhteydessä myös käytettiin — vastuunalaiseksi,¹⁷ ts. senaatin jäsenten oli vaadittaessa tehtävä toimistaan tiliä eduskunnalle. — *Aluksi komitea siis otti tehtäväkseen vain välikysymyssäännösten uudistamisen ja kehittämisen.*

Ehdotuksen uudeksi välikysymyssäännöstöksi laati komitean jäsen *Anton Kotonen* muokaten eduskunnan työjärjestyksen 33 §:n pohjalta uuden VJ 32 §:n.¹⁸ Tämä tuli komiteassa hyväksytyksi, vaikka eräistä yksityiskohdista — mm. siitä, oliko 20 edustajan määrä sopiva välikysymyksen tekemiseen — esiintyikin mielipide-eroja. Tässä yhteydessä esitettiin myös ehdotus siitä, että pykälään lisättäisiin säännös, jonka mukaan hallituksen jäsenen on erottava toimestaan saatuaan eduskunnalta

Komitea piti epätyydyttävänä myös sitä VJ:n säännöstä, että kysymyksen esittämiseen vaadittiin eduskunnan enemmistön suostumus, minkä vuoksi se ehdotti, että välikysymyksen esittämiseen vaadittiin 20 eduskunnan jäsenen siihen yhtyminen. — Edelleen komitea piti tarpeellisenä täydentää perusteltua päiväjärjestykseen siirtymistä koskevaa kohtaa siten, että siitä kävi selvästi ilmi, ettei eduskunta ollut sidottu asiaa valmistelleen valiokunnan ehdotukseen.

¹⁵ PrkM 3 s. 11—12.

¹⁶ Ks. Prk:n ptk 4/4 1917 ja Prk:n jaostokok:n ptk 10/4 1917, VA.

¹⁷ Vastuunalaisuuden eri lajien suhteen komiteassa vallitsi jossain määrin käsitteellistä epäselvyyttä. Mainittakoon, että esim. Wrede totesi vastuunalaisuudessa olevan kysymys joko ’laillisuudesta’, ’poliittisesta’ tai ’tarkoituksenmukaisuudesta’. — Alkion muistiinpanot 11/4 1917, VA.

¹⁸ Kotosen ehdotus on Prk:n papereiden joukossa (kansio ’Perustuslakikomitean mietintö n:o 3’), VA.

epäluottamuslauseen (Kotonen, Sirola). Lisäysehdotus ei saanut kannatusta: tällaisen määräyksen ei ylipäänsä katsottu kuuluvan tähän yhteyteen vaan hallitusmuotoon (Paasikivi, Ståhlberg).¹⁹

Siinä vaiheessa kun uusi välikysymyssäännöstö oli tullut komitean jaoston toisessa lukemisessa hyväksytyksi, otti Kotonen keskusteltavaksi kysymyksen hallituksen poliittista vastuunalaisuutta eduskunnalle osoittavan yleisen lausuman sisällyttämisestä VJ:een. Kun ei ollut tietoa milloin hallitusmuoto saadaan, pitäisi jo nyt — Kotonen ehdotti — valtiosääntöön ottaa määräys, ”että hallituksen jäsenet ovat poliittisesti vastuunalaiset”. Hän ehdotti säännöksen sisällytettäväksi VJ 33 §:ään sen ensimmäiseksi momentiksi; sanotun 33 §:n 2 mom. olisi silloin sisältänyt yleissäännöksen senaatin jäsenten oikeudellisesta vastuusta. Kotosen ehdottama säännös kuului seuraavasti:

”Hallituksen jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan.”

Samansuuntaisia ehdotuksia olivat komitean vasemmistolaiset jäsenet tehneet jo aiemmissa kokouksissa, mutta ne olivat jääneet ilman suurempaa huomiota.²⁰ Nyt asiasta virisi keskustelu, kun Kuusinen ja Alkio ilmoittivat kannattavansa tehtyä ehdotusta. Jaoston oikeistolaiset jäsenet riensivät torjumaan Kotosen ehdotuksen: säännös ei soveltunut VJ:een (Danielson-Kalmari, Lilius, Wrede). Jaosto ei kuitenkaan määritellyt asiaan kantaansa, vaan jätti lopullisen ratkaisun komitean täysistunnon harkintaan.²¹

Seuraavana päivänä pidetyssä täysistuntokokouksessa Kotonen uudisti ehdotuksensa vastuusäännöksen sisällyttämisestä VJ:een, kuitenkin niin, että säännös tulisi VJ:n 32 §:n 1 mom:ksi ja 33 § jäisi ennalleen. Jaostossa esiintyneet mielipide-erot tulivat uudelleen esille. Komitean oikeistolaiset jäsenet suhtautuivat ehdotukseen epäillen: säännös ei muodollises-

¹⁹ Ks. Prk:n ptk 20/4 ja 24/4 1917 sekä Prk:n jaostokok:n ptk 20/4, 23/4 ja 25/4 1917, VA. — Ks. myös Alkion muistiinpanot 20/4 1917, VA.

²⁰ Jo 10/4 1917 pidetyssä jaostokokouksessa Kuusinen tähdensi, että poliittisesta vastuusta tarvitaan nimenomainen määräys samaan tapaan kuin Ranskassa. Niin ikään Sirola kiinnitti tähän kysymykseen huomiota komitean kokouksessa 20/4 1917 ehdottaen VJ:een sisällytettäväksi määräyksen, että hallituksen jäsenet ovat poliittisesti vastuunalaisia eduskunnalle.

²¹ Ks. Prk:n jaostokok:n ptk 27/4 1917, VA; Alkion muistiinpanot 27/4 1917, VA.

tikaan soveltunut VJ:een (Danielson-Kalmari, Paasikivi, Wrede). Wrede vastusti säännöstä myös periaatteelliselta kannalta: "Jos ajatellaan, mitä voitettaisiin niin ei voi tulla muuhun kuin siihen, ettei voiteta mitään." Mielipiteet komitean keskuudessa kuitenkin muokkauituvat ehdotukselle suopeiksi. Ja niin kävi, ettei kukaan kannattanut Wreden hylkäävää ehdotusta, joten *komitea äänestyksettä hyväksyi vastuusäännöksen sisällytettäväksi VJ:een*. Äänin 8—2 päätettiin, että se otetaan VJ 32,1 §:ksi eikä 1 mom:ksi VJ 33 §:ään.²²

Mistä mainittu yksimielisyys johtui? Vastustihan komitean oikeistolainen osa vastuusäännöstä paitsi muodollisin perustein myös asiallisista syistä: hallitus tuli riippuvaiseksi eduskunnasta. Asia selittynee osittain tuon ajan poliittisella tilanteella, mutta ilmeisesti tärkein tekijä oli se seikka, että säännöksellä nähtiin olevan eräänlaisen *periaatelausuman luonne*.

Tältä kannalta on valaiseva komiteassa 27.4.1917 käyty keskustelu. Wrede näet ilmoitti vastustavansa säännöstä paitsi muista syistä myös siksi, että se hänen mielestään oli "vain koristus". Kotonen puolusti ehdotustaan todeten, että se kylläkään "ei ole pelkkä koristus", joskin tällaiset säännökset ovat "usein deklaratorisia määräyksiä". Kun sitten säännöksen hyväksymisen kannalle asettunut Alkio ilmoitti tehneensä sen siitä syystä, että säännös ainakin "siveellisesti velvoittaa hallitusta, varsinkin kansanvaltaista hallitusta",²³ muuttuivat porvarillisten jäsenten alun perin kielteiset kannat säännökselle myönteiseen suuntaan. Ståhlbergin mielestä oli "ajatus näin lausuttuna hyväksyttävä", eikä niin ollen ollut mahdotonta sisällyttää säännöstä VJ:een, joskin se kyllä paremmin soveltui hallitusmuotoon. Aluksi vastustavalla kannalla ollut

²² Ks. Prk:n ptk 28/4 1917, VA; Alkion muistiinpanot 28/4 1917, VA. — Vrt. Lindman 1935 s. 16—17.

²³ Alkio on muistiinpanoihinsa 27/4 1917 merkinnyt puoltaneensa vastuusäännöksen ottamista lakiin, »koska kansanvalta asettaa hallitukselle moraalisia velvollisuuksia, johon tämä velvoittaa, vaikka se ei laillisesti sido. Se estää kansanvaltaistakin hallitusta tekemästä järjestömyyksiä.» — Säännöksen vastustajille Alkio toteaa huomauttaneensa siitä, »ettei ehdotettu lisäys sido hallitusta», ja jatkaa: »Se ei sido byrokraattista hallitusta, joka aina nojaa ja etsii turvaa lainkirjaimesta ja on välinpitämätön demokratian arvostelmista. Mutta se antaa valtuuden demokratialle hätyyttää ja velvoittaa byrokr. hallitusta. Kansanvalta taas tulee pitämään tätä siveellistä velvoitusta lakina, niin hallitus, niin eduskunta. Kun sen lisäksi juuri sosialidemokr. sitä tahtovat, ei ole mitään syytä vastustaa. Muotoseikkojen täytyy väistyä.»

Danielson-Kalmari asettui niin ikään puoltamaan säännöstä, joka hänen mielestään ”ensin tuntui mahdottomalta ottaa valtiopäiväjärjestykseen”.²⁴

On varsin ymmärrettävää, että vastuusäännös nähtiin etupäässä jonkinlaisen periaatelausuman luontoisena.²⁵ Sen yhteyteen sen paremmin kuin muuallekaan ei sisällytetty määräystä siitä, että senaatin tai sen jäsenen oli erottava saatuaan eduskunnalta epäluottamuslauseen. Pidettiin selvänä, että näin tulee käymään, jos maata ylipäänsä hallitaan demokraattisin menettelytavoin. Mitenkään täysin luonnottomana ei vastuusäännöstä voitu pitää senkään vuoksi, että VJ 33 §:ään sisältyi saman tapainen joskin oikeudellista vastuuta tarkoittava periaatelausuma.

* * *

Vaikka komitea päätyikin ehdottamaan VJ:een säännöstä senaattorien poliittisesta vastuunalaisuudesta eduskunnalle, *ei sen tarkoituksena ollut käsitellä senaatin jäsenten nimittämiseen liittyviä kysymyksiä*. Nämä seikat eivät missään muodossa tulleetkaan komiteassa esille sen jälkeen kun asiaa oli senaatin aloitteesta käsitelty heti komitean asettamisen jälkeen vallansiirtolain yhteydessä. Mutta siinä vaiheessa kun komitea oli saanut senaattorien oikeudellista vastuuta koskevan ehdotuksensa valmiiksi (PrkM 2 on päivätty 24. 4. 1917) ja kun se poliittista vastuuta koskien oli lyönyt asiallisesti kantansa lukkoon niin välikysymyssäännösten osalta kuin siltäkin osin, joka koski poliittista vastuuta osoittavan lausuman sisällyttämistä VJ:een, tuli yllättäen esille kysymys senaattorien nimittämistavasta.

Sysäys tuli tälläkin kertaa ulkoapäin, taaskin senaatin taholta. Komitean kokouksessa 30. 4. 1917 puheenjohtaja Ståhlberg totesi senaatin oikeustoimituskunnan päällikön Tulenheimon hänelle ilmoittaneen, että komiteassa tulisi kiireellisesti käsiteltäväksi kysymys valtiopäiväkauden jatkamisesta ”sekä ehdotus, että johonkin käsillä olevaan lakiin lisättäisiin määräys, että Suomen senaatin jäsenten tulee olla eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, sekä mahdollisesti, että senaatin jäsenet nimittäisi kenraalikuvernööri”.²⁶

²⁴ Ks. Prk:n ptk 28/4 1917; Alkion muistiinpanot 28/4 1917, VA.

²⁵ Vrt. PrkM 3 s. 9—10, jossa todetaan, että komitea on pitänyt tarpeellisena ehdottaa parlamentarismia koskevan *julkilausuman* sisällyttämistä VJ:een.

²⁶ Alkion muistiinpanot 30/4 1917, VA.

Tämä senaatin taholta tullut tiedonanto liittyi siihen, että suunniteltu vallansiirtolaki, jota koskeva ehdotus huhtikuun alussa oli toimitettu väliaikaiselle hallitukselle, oli kohdannut Venäjän hallituspiireissä vastustusta, ja koko asian pelättiin raukeavan.²⁷ Vielä samana päivänä kun Ståhlberg teki komitealle yllä mainitun ilmoituksen, tuli senaattori *Tulenheimo* itse komiteaan selostamaan asiaa. Todettuaan, että ilmeisesti piti jättää "auki sen lain kohtalo toistaiseksi, joka nyt on Pietarissa" hän esitti näkemyksensä, että asiasta ei kuitenkaan luovuttaisi, vaan pyritäisiin hallinnollisiin säädöksiin lisäämään senaatin valtaa. "Mutta hallinnollisiin säädöksiin ei voitaisi", *Tulenheimo* jatkoi, "järjestää parlamentaarista edesvastuuta, jossa suhteessa siis perustuslakisäännös olisi suotava". Asian näin ollen senaattori toivoi, että johonkin lakiin voitaisiin saada sellainen määräys, että senaatti "nauttisi eduskunnan luottamusta". *Pyrkimyksenä oli siis vallansiirtolain raukeamisen varalta saada luottamussäännös sisällytetyksi valtiosääntöön jotain muuta tietä.*

Kun komitea ei vielä ollut ehtinyt jättää poliittista vastuuta koskevaa mietintöä käsistään, keksi *Alkio* *Tulenheimon* pyrintöjen toteuttamiseksi oivallisen ratkaisun: hän ehdotti, että "interpellationsipykälän ensi kappaleeseen sisällytettäisiin määräys, että senaatin jäsenet tulee nimitää eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä". *Alkion* ehdotusta pidettiin hyvänä. Kuitenkin *Wrede* asettui vastustamaan esitettyä periaatetta yleensä samoin kuin sen sisällyttämistä VJ:een: "Eihän se ole minikään laista, että relatiivilauseeseen toisessa laissa säädetään uusi tärkeä periaate." Mikäli periaate hyväksyttäisiin, olisi se *Wreden* mukaan tarvinnut kokonaan eri lain, "johon sitten voi panna viisasta ja hullua". *Ståhlberg* asettui vastustamaan *Wreden* näkemystä kannattaen järjestelyä, että säännös sisällytettäisiin *Alkion* ehdotuksen mukaisesti VJ:een.²⁸

Kun *Wrede* ei saanut taakseen kannatusta, komitea äänestyksettä hyväksyi luottamussäännöksen ja äänin 7—3 päätti, että se sisällytetään VJ 32,1 §:ään eikä asiasta laadita erillistä lakiehdotusta. — Näin "alkuaan 'muodottomaksi' leimattu lisäys sai vielä lisämuodottomuuden, mutta tarpeen vaatiessa tuntui hyvin sopivan", merkitsi *Alkio* päiväkirjaansa.²⁹

²⁷ Ks. *Paasivirta* I s. 157—163.

²⁸ *Alkio* on merkinnyt muistiinpanoihinsa (30/4 1917, VA) *Ståhlbergin* tässä yhteydessä käyttämän puheenvuoron: »*Ståhlberg* moitti, ettei siinä ole aihetta eri lakiin, joten siitä tulisi kuin hämäläisten kaappi, johon pitäisi etsiä, mitä sinne panna. Parempi siis panna Valtiopäiväjärjestykseen.»

²⁹ *Alkion* muistiinpanot 30/4 1917, VA.

Vastuu- ja luottamussäännösten erillisyyys. Luottamussäännöksen myöhempiä käsittely- ja tulkintatilanteita ajatellen on syytä painokkaasti korostaa, että *luottamussäännös sisällytettiin VJ 32,1 §:ään erillään vastuusäännöksestä. Ne muodostivat kaksi toisistaan erillistä ja erilaista periaatetta.* Asiaa koskevassa kirjallisuudessa on — havaintojeni mukaan — poikkeuksetta lähdetty siitä, että luottamussäännös olisi jo alun alkaen suunniteltu muodostamaan vastuusäännöksen kanssa tietyn kokonaisuuden. Tämän virheellisen ja harhaanjohtavan kuvan antaa mm. Lindman vuosien 1917—1919 valtiosääntökysymyksiä selostaessaan.³⁰

Mainitulla seikalla on periaatteessa sangen tärkeä merkitys — koskien mm. kysymystä luottamussäännöksen ohjelmaluontoisuudesta. Vastuusäännöksen osalta komiteassa omaksuttiin, niin kuin edellä on esitetty, näkemys säännöksen luonteesta lähinnä deklaratorisena periaatteena. Mutta koska kysymys luottamussäännöksestä tuli komiteassa ylipäänsä esille vasta pari päivää sen jälkeen kun vastuusäännös jo oli hyväksytty, eivät deklaratorisuutta koskevat näkökohdat ulottuneet — eivät edes voineet — luottamussäännöksen sisältöön. Mm. Lindman on päätenyt selittämään, että mainittu ohjelmaluontoisuus kohdistuisi myös luottamussäännökseen. Tämä näkökanta kuitenkin perustuu virheelliseen käsitykseen luottamussäännöksen synnystä.³¹

Eduskunta hyväksyy parlamentarismisäännöstön. Komitean ehdotuksen pohjalle rakentunut hallituksen esitys (HE 5/1917 I vp) annettiin eduskunnalle 5. 6. 1917. Ehdotus 1906 VJ 32,1 §:n muuttamiseksi oli komitean ehdotuksen mukainen muutoin paitsi että sanat 'hallituksen jäsenet' oli korvattu ilmaisulla 'senaatin talousosaston jäsenet'. Perustuslakivaliokunta ja suuri valiokunta puolsivat po. säännösehdoituksen hyväksymistä sellaisenaan.³² Täysistuntokäsittelyssä säännös säilytti tämän muodon, ja 22. 6. 1917 pidetyssä kolmannessa käsittelyssä eduskunta päätti äänin 169—2 julistaa lakiehdotuksen kiireelliseksi ja hyväksyi sitten ehdotuk-

³⁰ Ks. Lindman 1968 esim. s. 64—65, 90—91.

³¹ Ks. Lindman 1968 s. 361; *idem* 1937 s. 10—11. — Lindman näyttää tällä kohdin käyttäneen lähteenään Prk:n pöytäkirjoja. Ne ovat kuitenkin siinä määrin suppeat ja puutteelliset, ettei niissä ole edes mainintaa Tulenheimon esiintymisestä komiteassa. Alkion muistiinpanot, joita Lindman ei näytä tämän asian yhteydessä käyttäneen, sen sijaan sisältävät yksityiskohtaisemman selonteon komitean toiminnasta.

³² Ks. prvm 5/HE 5/1917 I vp A.I (12. 6. 1917) ja suurvm 10/HE 9/1917 I vp A.I (18. 6. 1917).

sen niin ikään äänin 169—2.^{33a} — Koska kysymys korkeimman vallan haltijasta oli tuolloin epäselvä, jäi lakiehdotus tässä vaiheessa vaille vahvistusta. Vihdoin joulukuussa eduskunta korkeimman vallan haltijana vahvisti lain, ja se tuli voimaan vuoden 1917 viimeisenä päivänä (199/17).^{33b}

Miksi parlamentarismisäännöstö sisällytettiin valtiosääntöön? Vajaa kolme kuukautta sen jälkeen kun Prk oli asetettu, eduskunta oli lähes yksimielisesti hyväksynyt parlamentarismisäännösten sisällytettäväksi Suomen valtiosääntöön.³⁴ Mistä tämä johtui? Puhuihathan järjestelyä vastaan itse asiassa monet seikat. Vaikka parlamentarismi oli useissa tuon ajan valtioissa — mm. muissa pohjoismaissa — noussut valtioelämää ohjaavaksi periaatteeksi, ei luottamusnormia ollut nimenomaisena oikeusohjeena sisällytetty valtiosääntöön kuin joissakin harvoissa Euroopan ulkopuolisissa valtioissa. Suomessa parlamentarismi ei ollut käytännössäkään päässyt kehittymään, joten siitä ei ollut mitään kokemuksia. Edelleen on syytä panna merkeille, että myös oikeistopuolueet olivat säännöksen takana. Toisaalta parlamentarismi eduskuntakeskeisyyttä korostavana periaatteena oli vastoin oikeistopuolueiden valtiosääntöisiä näemyksiä, joiden mukaan hallitusvalta ei saanut olla alistussuhteessa eduskuntaan.

Vastausta äsken esitettyyn kysymykseen ei saada Prk:n mietinnöstä. Ehdotuksen perusteluissa todettiin vain yksikantaan, että komitea ”on

^{33a} 1917 I vp ptk s. 608—609/22. 6. 1917. — Todettakoon, että prv:ssa Estlander teki Liston kannattamana ehdotuksen, että luottamussäännös (ehdotus ei koskenut vastuusäännöstä) poistettaisiin lakiehdotuksesta. Tämä ehdotus tuli hylätyksi äänin 14—2. Ks. prv:n ptk 11/6 1917, EA.

^{33b} Joulukuussa lain vahvistamista koskeva kysymys tuli esille *sosialidemokraattien* taholta: 18. 12. 1917 Manner, Jokinen ja Sirola tekivät ehdotuksen, että eduskunta korkeimman vallan haltijana vahvistaisi lakiehdotuksen. Vahvistamispäätöksen eduskunta teki 21. 12. 1917 (1917 II vp ptk s. 195, 712). — Sanottu päätös tehtiin itse asiassa viime hetkellä, sillä 3. 12. 1917 Svinhufvudin senaatti oli antanut eduskunnalle samaa asiaa tarkoittaneen uuden hallituksen esityksen (HE 7/1917 II vp A.I.). Tähän VJ:n muuttamista tarkoittaneeseen esitykseen ei sisällynyt *parlamentarismisäännöstöä*. Myöhemmin tämä esitys katsottiin rauenneeksi edellä mainitun vahvistamispäätöksen johdosta (1917 II vp ptk s. 1016/22. 11. 1918).

³⁴ Selvennyksenä todettakoon, että ilmaisua parlamentarismisäännöstö käytetään tässä yhteydessä yläkäsitteenä, joka kattaa sekä vastuusäännöksen että luottamussäännöksen.

pitänyt asianmukaisena, että parlamentaarisen hallitustavan periaate tulee meillä perustuslaissa nimenomaan julkilausutuksi”.³⁵ Sama näkökoh- ta toistettiin HE:n perusteluissa,³⁶ eikä perustuslakivaliokunta sisällyttä- nyt mietintöönsä mitään mainintaa vireillä olleen lainsäädäntöhankkeen tavoitteista.³⁷

Asia kuitenkin selittyy, kun se kytketään Suomen tuon ajan valtiol- liseen asemaan ja poliittiseen tilanteeseen. Vaikka v. 1906 toteutettu eduskuntareformi olikin merkinnyt suurta askelta kohti kansanvaltaista valtiojärjestystä, se ei vaikuttanut eri valtioelinten keskinäisiin toimi- valtasuhteisiin. Keisari oli edelleen yksinvalti ja määräsi hallitus- vallan käytöstä. Eduskunnalla ei ollut suoranaista eikä välillistäkään vaikutusmahdollisuutta kotimaisen hallituksen kokoonpanoon; myös se- naatin toimessaan pysyminen oli yksinomaan keisarista riippuvainen. Eduskuntauudistuksen jälkeisinä vuosina esiintynyt vähän vapaampi ajanjakso oli sekin osoittautunut ohimeneväksi. Toisen sortokauden se- naatit oli jälleen koottu henkilöistä, joilla ei ollut kansan sen parem- min kuin eduskunnankaan luottamusta.

Senaatti oli osallistunut venäläistytämispolitiikan toteuttamiseen; oli suunniteltu yleisvaltakunnallista lainsäädäntöä; eduskunta oli yhte- nään hajoitettu ja vihdoon v:n 1914 jälkeen sitä ei enää oltu kutsuttu koolle. Oli luonnollista, että kun keväällä 1917 järjestelmä Venäjällä sortui ja valtiolliselle elämälle avautui Suomessa toimintamahdollisuu- det, tilannetta pyrittiin käyttämään hyväksi.

Tärkein syy parlamentarismisäännösten sisällyttämiselle perustusla- kiin oli juuri siinä, että tällä tavoin haluttiin hankkia takeet siitä, ettei eduskunnan luottamusta ja kannatusta vailla olevia senaatteja enää olisi voitu venäläisten toimesta nimittää ja pysyttää vallassa. Korkein valta oli yhä venäläisten käsissä. Sitä paitsi senaatti joka tapauksessa olisi jäänyt näistä ulkopuolisista hallitusviranomaisista riippuvaiseksi: suunnitelmien mukaan senaatin nimittäminen olisi tullut kenraalikuver- nöörin — Venäjän hallitusvaltaa Suomessa edustavan viranomaisen — tehtäväksi. Varsin selkeästi luottamussäännöksen ration esitti Tulen- heimo Prk:ssa asiasta puhuessaan: jos lakiin saataisiin määräys, että senaatin on nautittava eduskunnan luottamusta, ”venäläiset ei voisi tän-

³⁵ PrkM 3 s. 9.

³⁶ HE 5/1917 I vp A.I s. 1.

³⁷ Prvm 5/HE 5/1917 I vp A.I s. 1.

ne koskaan saada senaattia, joka vastenmielisiä vaatimuksia panisi toimeen”.³⁸

Luottamussäännöksen *occasio legis* oli siinä, että vallansiirtolain — joka myös sisälsi mainitun periaatteen — kohtalosta ei ollut tietoa. Venäläisissä piireissä lakia kohtaan osoitettu vastustus antoi aiheen etsiä muita kanavia pyrkimyksille irroittautua väliaikaisen hallituksen holhouksesta. Myöhemmin asenteet vallansiirtolakia kohtaan tosin lieventyivät ja asiaa koskeva esitys annettiin eduskunnalle. Mutta ennen kuin tämä esitys tuli eduskunnassa asiallisesti tärkeimpään käsittelyvaiheeseensa, parlamentti oli jo ehtinyt hyväksyä luottamussäännöksen sisällyttäväksi VJ 32,1 §:ään.

Luottamussäännöksen tarkoituksiperät selittävät myöskin sen, miksi asiasta ei Prk:n mietinnön perusteluissa sen paremmin kuin muissaakaan asiakirjoissa tehty tarkemmin selkoa — seikka, jota myöhemmässä kirjallisuudessa on kovasti ihmetelty. Vaikka luottamusnormi olikin positiivisoikeudellisena sääntönä aikansa moderni ilmiö, sen takaa on turha etsiä mitään salattua mieltä. Mietinnön suppeat perustelut ja se, että niissä viitataan lähinnä vain vastuukysymykseen, johtuivat yksinkertaisesti siitä, ettei myönteiseen ratkaisuun päätymistä haluttu panna vaakalaudalle. Kun lakiesitykselle oli saatava venäläisten hallituspiirien tuki, ei tässä yhteydessä käynyt asian todellisten perusteiden esittäminen. Jos esitysehdotuksen perusteluihin olisi kirjattu esim. ne näkökohdat, jotka Tulenheimo Prk:ssa toi julki, lakiesitys olisi saattanut jäädä — niin kuin juuri oli tapahtunut vallansiirtolakia koskevalle esitysehdotukselle — eduskunnalle antamatta. Tästä myös johtuu, että mietinnön perustelut ovat jossain määrin harhaanjohtavat: ne on eräiltä osin kirjoitettu ikään kuin luottamussäännöstä ei olisi komitean ehdotuksiin lainkaan sisältynyt.³⁹

Yllä mainituista seikoista johtui sekini, että R. A. Wrede — parlamentarismien vakaumuksellinen vastustaja — luopui aikomuksestaan jättää Prk:n mietintöön jo valmiiksi suunnitteleman vastalauseen.⁴⁰

³⁸ Alkion muistiinpanot 30/4 1917, VA.

³⁹ Kannattaa mainita, että komitean mietinnön perustelut oli jo alustavasti valmiiksi kirjoitettu 30/4 1917 mennessä, jolloin kysymys luottamussäännöksen sisällyttämisestä VJ:een tuli komiteassa esille. Perustelut jäivät vähäisin korjauksin lähes alkuperäiseen muotoonsa.

⁴⁰ Alkion muistiinpanoista 4/5 1917, siis päivää ennen kuin komitea lopullisesti päätti mietinnön sisällöstä, käy ilmi, että Wrede luopui vastalauseestaan

Syksyllä 1917 valmistunut Prk:n HM-ehdotus sen sijaan sai liitteekseen Wreden eriävän mielipiteen nimenomaan sen parlamentarismisäännöksen johdosta.⁴¹ Kun pyrkimykset erillisyyteen Venäjän hallitusvallasta olivat kaikille poliittisille ryhmille yhteisiä, olivat myös oikeistopuolueiden edustajat keväällä ja kesällä 1917 valmiita hyväksymään luottamussäännöksen.⁴² Vasta myöhemmin HM-keskustelun yhteydessä oikeiston antiparlamentaariset asenteet tulivat esille.

juuri sen vuoksi, ettei luottamussäännöksen hyväksymistä olisi vaarannettu. Alkio kirjoittaa mm.: »Wrede ei tätä rajoitus-määritelmää (= luottamussäännös) tahdo. Epäiltiin että vastalause voisi saattaa koko muutosehdotuksen vaaraan. Puheenjohtaja ehdotti, että vapaaherra Wrede vielä harkitsisi, eikä voisi vastalauseensa peruuttaa. Mutta ei voinut. Saa nähdä miten käy!»

Vastalauseensa, joka kirjapainossa jo oli ehditty latoakin, Wrede aloitti toteamalla, että olot Suomessa olivat kehittyneet sellaisiksi, että parlamentaarinen hallitustapa oli, mikäli mahdollista, täällä otettava käyttöön. Hän hyväksyi välikysymyssäännökset, jotka hänen mielestään »pääasiallisesti sisältävät kaiken sen, mikä lainsäädäntötietä voidaan tehdä parlamentaarisen periaatteen toteuttamiseksi». Wrede ei tahtonut vastustaa sitä, että parlamentarismista otettaisiin jokin periaatteellinen lausuma VJ:een, mutta hän ei voinut hyväksyä komitean asiasta tekemää ehdotusta. — Ensinnäkään säännöksen paikka ei ollut VJ:ssä vaan hallitusmuodossa. Säännöksellä oli myös se »arveluttava vika, että sen soveltaminen eräissä oloissa voi käydä vaikeaksi, jopa mahdottomaksikin». Wrede viittasi siihen, että maassa oli useita puolueita, joista tavallisesti millään ei ollut ehdotonta enemmistöä.

Tämän vuoksi saattoi helposti sattua, »ettei saada kokoon riittävää määrää sellaisia henkilöitä, jotka nauttivat eduskunnan enemmistön luottamusta, ja että sen vuoksi käy tarpeelliseksi muodostaa sellainen hallitus, joka ei täytä niitä vaatimuksia, mitä kysymyksessä oleva säännös sisältää». — Sopimattomana Wrede piti myös sitä, että senaatin jäsenet tahdottiin säätää yhteisesti vastuunalaisiksi hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta. Säännös oli liian epämääräinen ja sitä paitsi vastoin Suomen oikeuden mukaan voimassa olevaa periaatetta, että kukin vastaa ainoastaan omista, mutta ei muiden teoista. — Edellä mainituista syistä Wrede ehdottikin säännökselle seuraavaa sanamuotoa: »Senaatin jäsenet ovat virkatoimistaan vastuunalaiset eduskunnalle.» — Wreden vastalause sisältyy komitean vedosasteella olleeseen mietintöön, joka on Prk:n papereiden joukossa VA:ssa (kansio 'Perustuslakikomitean mietintö n:o 3').

⁴¹ Ks. PrkM 7 s. 62—63.

⁴² Tässä mielessä valaisevia ovat mm. ed. *Gadolinin* lakiesityksen toisessa käsittelyssä julki tuomat näkemykset. Hän epäroi esityksen hyväksymistä mutta ilmoitti kuitenkin asettuvansa sitä tukemaan perustellen kantaansa seuraavasti: »Man har ju en ganska färsk erfarenhet utaf, att sådana personer kunna sitta i regeringen, som icke åtnjuta förtroende hos något enda af landets partier, och med hänsyn därtill kan detta stadgande i hvarje fall hafva en viss betydelse. Jag

Luottamussäännöksen sisällyttäminen valtiosääntöön selittyy siis ensi sijaisesti Suomen tuon ajan valtiollisesta asemasta.⁴³ Jossain määrin jälkikäteiseltä kaunistelulta vaikuttaa se *Ståhlbergin* kymmenen vuotta myöhemmin mainitsema näkökohta, että perussyynä parlamentarismien omaksumiseen oli "vakaumus parlamentarismien arvosta menestykselliselle valtioelämälle".⁴⁴

Parlamentarismista ei Suomessa keväällä 1917 ollut mitään kokeuksia, ja tietoisuus tämän periaatteen sisällöstä ja merkityksestä rajoittui muutenkin varsin suppeisiin piireihin.⁴⁵ Mistään vakautuneesta arvosta emme voi puhua. Valtiosääntöteoreettisilla näkökohdilla ei luottamussäännöksen hyväksymistä voida perustella. Säännöksen omaksumiseen vaikuttivat ensi sijaisesti edellä esitetyt *pragmaattiset tekijät*.

2. PARLAMENTARISMISÄÄNNÖSTÖN MERKITYSSISÄLTÖ

Prk:n käsitykset. VJ 32,1 §:ään hyväksytty parlamentarismisäännöstö sisälsi kaksi elementtiä: toisaalta jälkikäteistä poliittista vastuuta osoittavan säännöksen ja toisaalta määräyksen siitä, että senaattiin talousosaston jäseniksi nimitettävien tuli nauttia eduskunnan luottamusta. Mitä nämä sitten lähemmin merkitsivät? Valtiollisen vastuunalai-

skulle sålunda påyrka, att utskottsbetänkandet i forevarande afseende oförändradt skulle godkännas.» 1917 I vp ptk s. 570.

⁴³ Vrt. *Erich*, US 15.4.1919/87 s. 4, joka toteaa parlamentarismisäännöksen sisällyttämisestä VJ:een, että vuonna 1917 saatettiin jonkinlaisella oikeutuksella viitata siihen, että silläkin tavoin saavutettaisiin »eräitä takeita Venäjän vallan väärinkäytöksiä vastaan, mutta jos suoraa kieltä puhutaan, täytyy sanoa, että tuo äärimmäinen radikaalisuus viime kädessä lienee johtunut asiantuntemuksen ja kaukonäköisyyden puutteesta». — Säännöksen ratiosta esitetyistä erilaisista näkemyksistä ja arveluista ks. myös *Erich*, NS 1917 s. 357; *Jyräki*, Sos 1968 s. 22—23; *Kaira*, US 11.1.1937/9 s. 4; *Lindman* 1935 s. 19—20; *idem* 1968 s. 91; *Wrede*, Valvoja 1918 s. 304.

⁴⁴ *Ståhlberg* 1927 s. 44—45.

⁴⁵ *Erich*, NS 1917 s. 359, toteaa, että parlamentaarinen hallitustapa »ännu helt nyligen, t.o.m. inom bildande kretsar var föga mer än till namnet bekant och om hvilket äfven grundlagskommittén själf måtte ha haft ganska oklara begrepp — åtminstone att döma af den häpnadsväckande ytlighet, hvarmed den behandlat frågan». Ks. myös *Erich*, ST 1937 s. 257, jossa todetaan parlamentarismien vuonna 1917 olleen »fullkomligt obekanta».

suuden, jonka nojalla komitean käsityksen mukaan ns. parlamentaarinen hallitustapa muodostui, komitea määritteli seuraavasti.⁴⁶

”Hallituksenjäsenen valtiollinen vastuunalaisuus kansaneduskunnalle sisältää, paitsi velvollisuutta vaadittaessa tehdä tiliä hallitustoimistaan, myöskin sen, että hallituksen tulee olla kokoonpantu eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä ja että hallituksen tai sen yksittäisen jäsenen, joka on menettänyt tämän luottamuksen, on erottava.”

Poliittista vastuuta koskevan säännöksen sisältö oli selvä: siinä lausuttiin julki se periaate, että hallitus oli eduskunnan kontrollin alainen ja velvollinen tekemään sille toimistaan tiliä. Valvontavaltaansa eduskunta käytti välikysymyssäännöksissä osoitetuin menettelytavoin. Jos eduskunta välikysymyksen käsittelyn yhteydessä päätyi perusteltua päiväjärjestykseen siirtymistä käyttäen ilmaisemaan, ettei hallituksen tai sen jäsenen toiminta tyydyttänyt eduskuntaa, oli tällaisen senaatin tai yksittäisen senaattorin erottava. Kysymys oli hallituksen toiminnan jälkikäteisestä kontrollista, toimintojen poliittisesta valvonnasta. Analoginen rinnastus tälle oli VJ 33 §:ssä julkilausuttu oikeudellisen vastuun periaate, mikä niin ikään merkitsi jo tehtyjen toimien jälkikäteistä tarkastusta.

Ongelmallisempi sen sijaan on kysymys siitä, minkälaisen sisällön komitea tarkoitti *luottamussäännökselle*. Vastuusäännöksen esikuvana oli Ranskan v:n 1875 valtiosäännön 6. artikla, josta se oli suoranainen kopio. Mutta Ranskan valtiosäännössä ei ollut säännöstä ministerien nimittämisestä: siinä ei ollut säännöstä, että ministerit oli valittava henkilöistä, jotka nauttivat parlamentin luottamusta.⁴⁷ Tässä suhteessa komitealla ei ollut käytettävissään positiivisoikeudellisia esikuvia muista maista.

Mutta luottamussäännöstä ei VJ 32,1 §:ään sisällytetty ilman nimenomaista tarkoitusta. Tavoitteeksi asetettiin sen turvaaminen, että kenraalikuvernööri tai muu nimittävä viranomainen olisi ollut velvollinen ottamaan huomioon eduskunnan mielipiteet senaattorien valinnassa. Muutoinhan puheena olevan säännöksen sisällyttäminen VJ:een olisi ollut täysin tarpeetonta: jälkikäteiskontrolli oli jo järjestetty.

⁴⁶ PrkM 3 s. 6.

⁴⁷ Ks. von Beyme 1973 s. 207 ss.; Glum 1965 a s. 39—41.

Luottamussäännöksen sanamuoto ("jotka nimitetään") viittaa siihen, että eduskunnan luottamus olisi pitänyt jollakin tavalla nimenomaisesti varmistaa ennen senaatin jäsenten nimittämistä. Säännöksen ratio puhuu samaan suuntaan. Komiteassa asiaa ei käsitelty — sikäli kuin käytettävissä olevista lähteistä voi päätellä. *Säännöksen lähempi sisältö jäi määrittelemättä.* Mietinnössä vain todetaan parlamentarismiin kuuluvan sen, että "hallituksen tulee olla kokoonpantu eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä".

Voi olla että säännöksellä tarkoitettiin saattaa voimaan — tämä on eräs mahdollinen selitys — samantapaiset menettelytavat, jotka tuon ajan parlamentaarisisissa valtioissa olivat ministeristöjen kokoamisessa muotoutuneet käytännöksi. Katseet saattoivat tämänkin säännöksen kohdalla suuntautua Ranskaan. Siellähän oli ministerien vastuunalaisuusperiaatteesta — siis yllä mainitusta valtiosäännön 6. artiklasta — johdettu vaatimus, että ministerit oli nimitettävä parlamentin luottamusta nauttivista henkilöistä. Ministeristön muodostamistilanteessa presidentti oli sidottu parlamentin enemmistön näkemyksiin siten, että pääministeriksi oli kutsuttava henkilö, joka saattoi koota parlamentti-puolueiden enemmistön tuen omaavan ministeristön. Valtionpäämiehen valta ministeristöjen kokoonpanoon nähden oli muodostunut hyvin vähäiseksi. Ministeristöt olivat lähes täydellisesti riippuvaisia parlamentista.⁴⁸

Vasemmistolaisia näkemyksiä. Jos Prk:ssa luottamussäännös sisällytettiin lakiehdotukseen jokseenkin vähäisen keskustelun jälkeen ja erittelemättä, mistä itse asiassa oli kysymys, tuli ehdotuksen eduskuntakäsittelyssä esiin eräitä varsin merkittäviä seikkoja.

Jo ensimmäisessä käsittelyssä (15. 6. 1917) vasemmiston taholta kiinnitettiin huomiota säännöksen sanamuotoon. *Hänninen-Walpas* piti sitä "hiukan omituisena". Selvempää olisi hänen mukaansa ollut sanoa, että "senaatin jäsenet on nimitettävä niistä ja niistä henkilöistä". Lakiehdotuksen sanamuoto ei ollut riittävä: "Voisi selvästi määrätä, että senaatin jäsenet on nimitettävä eduskunnan esittämistä henkilöistä." Näkemystään *Hänninen-Walpas* perusteli paitsi säännöksen epäonnistuneella sanamuodolla myös sillä, että ehdotettu säännös jätti Venäjän hallitus-

⁴⁸ Ks. mm. *Haniel* s. 20—23. Ks. myös *Hammar skjöld*, *StvT* 1914 s. 173—207.

piireille ja kenraalikuvernööreille liian suuren harkintamahdollisuuden.⁴⁹ Jos säännös olisi muutettu hänen ehdottamallaan tavalla, ei "hallituksella olisi varaa loiria itselleen mieleisiään" senaattoreja, koska ehdokaiden asettaminen olisi eduskunnan tehtävänä.

Lakiesityksen toisessa käsittelyssä (19. 6. 1917) Kuusinen teki ehdotuksen 32,1 §:n muuttamiseksi näin kuuluvaksi:⁵⁰

"Senaatin talousosaston jäsenet, jotka ovat nimitettävät Suomen eduskunnan esittämistä henkilöistä, ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset (. . .)."

Kuusinen perusteli ehdotustaan kolmentyyppisillä argumenteilla. Ensinnäkin esitykseen sisältynyt säännös oli sanamuodoltaan "häätämödoetuksena" epäonnistunut.⁵¹ Toiseksi hän — viitaten vallitseviin olosuhteisiin — piti tärkeänä, että "tämä asia on tiukasti sanottu, ettei sitä voi väärin tulkita": "Kuka tietäisi, minkälaisia senaatteja tänne nimittettäisiin, ellei sanottaisi ehtoa niin, ettei sitä voi kiertää." Kolmanneksi voidaan panna merkille, että Kuusisen ehdotuksen taustalla oli tietoinen pyrkimys järjestää valtioelinten keskinäiset suhteet niin, että eduskunta oli keskeinen valtioelin. Tekemäänsä muutosehdotusta vastustaneille Kuusinen näet ilmoitti, että vähin erin pitäisi tottua siihen ajatukseen, että "hallituksen pitää olla riippuvainen eduskunnasta, mahdollisimman riippuvainen jo nimityshetkestään alkaen tai ehdokkaitten asettamisesta alkaen".

Kuusisen mielestä parlamentarismista esitetyt näkemykset antoivat ymmärtää, että siinä oli kysymyksessä itse asiassa "hyvin löyhää lajia" edustava riippuvaisuus. Hän viittasi Sveitsin valtiojärjestelmään todeten, että siellä hallituksen riippuvaisuus eduskunnasta oli "jo koko

⁴⁹ Luottamussäännöksen sanamuodon epämääräisyydestä Hänninen-Walpas totesi, että siitä »voisi pilkallisesti vetää sen johtopäätöksen, etteivät ne senaatin talousosaston jäsenet, jotka eivät ole nimitetyt Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, ole eduskunnalle toimistaan vastuunalaiset». 1917 I vp ptk s. 560.

⁵⁰ 1917 I vp ptk s. 568, 570 (Kuusinen).

⁵¹ Kuusinen totesi (s. 569), että luottamussäännöksen hänen mielestään epäonnistunut sanamuoto syntyi Prk:ssa kun käsiteltävänä oli senaatin vallan laajentamista tarkoittanut lainsäädäntöhanke, ja jatkoi: »Muistaakseni ensimmäinen ehdotuksemme kuului, että senaatin jäsenet on nimitettävä 'eduskunnan esityksen mukaan', mutta se tuli siellä jauhaessa jotenkin tämän tapaiseksi muokattua. Ehdottamamme muutos olisi nyt parannus.» Vrt. ed. s. 81.

lailla tiukempaa". Kuusisen mielestä tuo riippuvuussuhde oli Suomessa saatava tätäkin tiukemmaksi.⁵²

Oikeistolaisia käsityksiä. Porvaripuolueiden edustajat *Estlander*, *Ingman*, *Alkio* ja *Nevanlinna* asettuivat vastustamaan Kuusisen tekemää ehdotusta.⁵³ Ingman ilmoitti vastustavansa ehdotusta paitsi muista syistä myös sen tähden, että se edellyttäisi VJ:een määräyksiä siitä, millä tavoin eduskunta esittää puheenalaiset henkilöt, "jommoisia säännöksiä VJ:ssä ei ole ja jotka eivät myöskään VJ:een sovellu".⁵⁴ Alkio esitti kielteisen kantansa tueksi sen, että ehdotettu menettely olisi useissa tapauksissa tehnyt hallituksen muodostamisen hyvin monimutkaiseksi ja vaikeaksi, eikä sillä Alkion mielestä olisi käytännössä saavutettu "minäkäänlaista sen varmempaa tulosta eduskunnan luottamukseen nähden, kuin edelliselläkään muodostelulla", joka hänen mielestään oli "luonnollisempi". Nevanlinnan mielestä taas ei voinut tulla kysymykseenkään, että perustuslakiin otettaisiin säännös "jommoista ei tietävästi mikään kansakunta maailmassa ole katsonut mahdolliseksi".⁵⁵

Luottamuksen oletusteorian syntyisanat. VJ 32,1 §:n myöhempää tulkintaa ajatellen oli keskeinen merkitys niillä näkökohdilla, joita *Ståhlberg* ja *Alkio* keskustelun kuluessa esittivät. Kummatkin vastustivat Kuusisen muutosehdotusta. *Ståhlberg* ilmaisi käsityksensä seuraavasti:⁵⁶

"Kun hallituksen esityksessä on saatu ehdotetuksi periaate, jonka ydin on se, että hallitukseen on nimitettävä henkilöitä, joiden

⁵² 1917 I vp ptk s. 571.

⁵³ *Estlander* oli liittänyt jo perustuslakivaliokunnan mietintöön (prvm 5/HE 5/1917 I vp A.I s. 8) vastalauseen, jossa hän ehdotti luottamussäännöksen poistamista lakiesityksen 32,1 §:stä. Hän perusteli tätä sillä, että sanottua säännöstä »ei voida ottaa Valtiopäiväjärjestykseen». Se ei hänen mielestään ollut tarpeellistakaan, koska eduskunnalle jätettyyn toiseen lakiesitykseen (tarkoittaa HE 9/1917 I vp) jo sisältyi sama säännös.

⁵⁴ 1917 I vp ptk s. 568 (*Ingman*). — Myös ed. *Lohi* (s. 570) katsoi, että Kuusisen ehdotuksen hyväksyminen olisi merkinnyt, että samalla olisi tullut säätää, missä järjestyksessä ehdokkaat eduskunnassa asetetaan.

⁵⁵ 1917 I vp ptk s. 569 (*Nevanlinna*). — *Söderholm* asettui vastustamaan säännöstä, koska hän käsitti sen merkitsevän, että eduskunnan luottamus oli varmistettava jo etukäteen (»-- landtdagen redan på förhand skall förklara, hvilka personer, som åtnjuta dess förtroende, utan att landtdagen ännu vet, hvilka program dessa personer hafva ställt för sig och som de äro sinnade att realisera»).

⁵⁶ *Ibid* s. 570 (*Ståhlberg*).

voidaan otaksua nauttivan eduskunnan luottamusta, ja että eduskunta epäluottamuslauseella voi saada hallituksen ja hallituksen jäsenet eroamaan, niin tämän periaatteen voimaan saattamista ei olisi tehtävä mahdottomaksi sellaisilla muutoksilla, kuin ed. Kuusinen on ehdottanut.” (kurs. SL)

Tässä tapaamme ensi kerran sen luottamussäännöksen tulkinnan — ns. oletusteorian —, joka myöhemmin tuli esiin paitsi HM-kysymyksen käsittelyn yhteydessä myös valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa 1920-luvulta lähtien.

Myös Alkion käsitykset näyttävät kulkeneen samaan suuntaan kuin Prk:n puheenjohtajan näkemykset.⁵⁷ Kun parlamentarismi edellytti myös hallituksia, jotka ovat kokonaan enemmistöpuolueiden muodostamia, olisi silloisessa tilanteesta tästä — ”seurattaessa tavallista parlamentaarista järjestystä”, kuten Alkio asian ilmaisi — johtunut, että pitäisi asettaa kokonaan sosialidemokraattinen hallitus. Alkio oli huolestunut, miten porvarillisen vähemmistön vaikutusmahdollisuuksien tällöin kävisi. Hän piti varmana, että jos eduskuntaa vaadittaisiin tekemään ehdotus senaattoreista, niin myös vähemmistön taholta esitettäisiin jonkinlainen ehdotus. Mutta kuka sitten muodostaisi näiden välillä kokoomuksen, suhteellisen kokoomuksen? Kun tällaisen hallituksen aikaan saaminen olisi Kuusisen ehdotuksen mukaan tullut mahdottomaksi, ei Alkio sitä voinut hyväksyä. Hän asettui hallituksen esityksen taakse todeten samalla:

”Minun mielestäni, kun laissa määrätään, että senaatin jäsenet nimitetään eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, sillä varataan tilaisuus siihen, että jos esimerkiksi Venäjän väliaikainen hallitus nimittää meille tällä viikolla hallituksen, jolla ei ole eduskunnassa luottamusta, tämän lain mukaan, heti kun se on voimaanastunut, eduskunta voi tavallista tietä ilmaista käsityksensä asiasta ja laillisessa järjestyksessä sellainen eduskunnan epäluottamusta nauttiva hallitus on poistuva.” (kurs. SL)

Alkion lausumassa on selvä ja yksipuolisesti jälkikäteiskontrollia korostava sisältö: eduskunta saattoi puuttua hallituksen kokoonpanoon vasta tämän nimittämisen jälkeen, sitä ennen ei eduskunnalla ollut asian kanssa mitään tekemistä. Alkio ei edes vaatinut olettamusta luottamuksen olemassaolosta, jota Ståhlberg oli tähdentänyt. Alkion kanta

⁵⁷ Ibid s. 570—571 (Alkio).

merkitsi itse asiassa sitä, ettei luottamussäännös tarkoittanut muuta eikä enempää, kuin mikä sisältyi poliittista vastuuta osoittavaan lausumaan.

Huomioon ottaen luottamussäännöksen alkuperäisen ration vaikutavat yllä mainitut tulkinnat jossain määrin omalaatuisilta. Oliko nyt luovuttu tavoittelemasta sitä, mihin esillä olevalla säännöksellä alun perin pyrittiin? Näin yksinkertainen ei asia ilmeisestikään ole. Yllä mainitusta Alkion puheenvuorosta saamme valaistusta siihen, miksi eduskunnan porvarillinen osa halusi jättää luottamussäännöksen *sanonnallisesti epämääräiseksi* ja minkä vuoksi säännös nyt käsitettiin hyvin *väljälsisältöiseksi*.

Syy oli siinä, että eduskunnassa oli sosialistienemmistö. Niin englantilaisen kuin ranskalaisenkin parlamentarismikäsityksen mukaan olisi tuon vasemmistoenemmistön asiana ollut muodostaa hallitus. Oikeistopuolueet eivät halunneet menettää mahdollisuutta päästä senaattiin ja muutenkin vaikuttaa sen kokoonpanoon. Tähän tähtäsi Alkion ajatuskulkua suhteellisesta kokoomuksesta. On syytä muistaa, että Tokoin hallitusta muodostettaessa oli oikeiston taholta aluksi ajateltu antaa vasemmistolle vain neljä hallituspaikkaa näiden eduskuntaenemmistöstä huolimatta.

Tavoitteiden ja motiivien ristiriitoja. Porvaripuolueiden tavoitteet olivat ristiriitaiset: toisaalta piti saada takeet siitä, että senaattiin ei voitaisi nimittää sellaisia vain Venäjän hallituspiirien luottamusta nauttivia henkilöitä, joita sortokauden aikana oli senaatissa ollut, toisaalta oli saatava aikaan sopiva turvajärjestelmä siltä varalta, että sosialidemokraatit ryhtyisivät eduskuntaenemmistönsä turvin yksin käyttämään hallitusvaltaa tai määräämään sen käyttämisen edellytyksistä. Porvarillisten eduskuntaryhmien taholla pidettiin parhaimpana olla spesifioimatta luottamussäännöksen sanamuotoa: *epämääräinen sisältö jätti mahdollisuuden tulkinnallisille manöövereille*.

On myös otettava huomioon se seikka, että sosialidemokraatit eivät olleet Kuusisen ehdotuksen takana yksimielisesti. Kun toisessa käsittelyssä äänestettiin tämän ja suuren valiokunnan ehdotuksen välillä, voitti jälkimmäinen äänin 124—63.⁵⁸ Tässä sai ilmauksensa se periaatekysymyksissä ilmennyt näkemysero, joka sosialidemokraattisessa puo-

⁵⁸ Ibid s. 572.

luessa tuolloin oli havaittavissa toisaalta radikaalisen siiven ja toisaalta maltillisemman suuntauksen välillä. Juuri hallituskysymys oli yksi tällainen asia, josta esiintyi eri suuntiin meneviä käsityksiä. Ongelmana oli, millä edellytyksillä — vai oliko se ylipääntensä mahdollista — sosialistit saattoivat olla porvarillisen valtion hallituksessa.⁵⁹

Kuusinen esitti eduskunnassa, "ettei ainakaan hallituksen säännöllisissä oloissa pitäisi olla, niin kauan kuin tätä porvarillista yhteiskuntaa jatkuu, muiden kuin porvarillisten käsissä".⁶⁰ Samoin Hänninen-Walpas korosti, että sosialistisesta eduskuntaenemmistöstä huolimatta saattoi vallassa hyvin olla porvarillinen hallitus, jos se vain toteutti sosialidemokraattien hyväksymää ohjelmaa. On ilmeistä, että nämä sosialidemokraattisen puolueen jyrkemmän siiven esiintymiset saivat aikaan sen, etteivät porvarilliset puolueet missään tapauksessa halunneet tukea järjestelyä, että senaattoriehdokkaat asettaisi eduskunta, ts. eduskunnan sosialistinen enemmistö.⁶¹

⁵⁹ Sosialidemokraattien suhtautumisesta hallituskysymykseen ks. tarkemmin jälj. s. 326—.

⁶⁰ 1917 I vp ptk s. 571 (Kuusinen).

⁶¹ Kun Kuusinen oli esittänyt yllä tekstissä mainitun käsityksensä käytti Alkio puheenvuoron (s. 571), jossa hän ihmetteli sosialistien tavoitteita: »Sillä jos sosialidemokraatit aikoisivat päästä siihen, että he tällaisen lain muodostelun kautta voisivat esittää Venäjän väliaikaiselle hallitukselle täällä muodostettavaksi, nykyisten voimasuhteiden vallitessa täällä eduskunnassa, porvarillisen hallituksen, mitä narrinpieliä se silloin olisi?»

Koska Hänninen-Walpaksen mainittuun Alkion puheenvuoroon esittämä vastaus hyvin valaisee sosialistien keskuudessa tuolloin vallinneita ajatuskuluja, on syytä siteerata tämä lausunto kokonaisuudessaan. Se kuului seuraavasti: »Sosialistien keskuudessa löytyy kuitenkin mielipiteitä, että kapitalistisen järjestelmän ollessa sosialisteja ei pidettäisi yksinomaan tai enemmistönä hallituksessa, sillä eihän sosialisteille oikeastaan kuulu kapitalistisen järjestelmän asiain hoitaminen. Jos kuitenkin sosialisteja sattuisi olemaan eduskunnassa enemmistö, niin olisihan sellainen mahdollisuus, että porvarien keskuudessa löytyisi joku puolue taikka erikoisia henkilöitä, jotka määräaikana suostuisivat noudattamaan jotakin sosialidemokraattien tekemää minimiohjelmaa, semmoista ohjelmaa, joka voidaan toteuttaa porvarillisen yhteiskunnan sisällä. Semmoisen ohjelman toteuttajien ei tarvitse olla välttämättä sosialidemokraatteja, vaan ne voivat olla reformistiväällisiä porvareita. Sosialidemokraattinen enemmistö eduskunnassa voisi olla kukistamatta sellaista porvarillista hallitusta sinä aikana, jona se toteuttaa tuota ohjelmaa. Silläkin tavalla voitaisiin ylläpitää porvarillista hallitusta, vaikka olisi sosialidemokraattinen enemmistö eduskunnassa. Mutta tietysti sellainen suhde voisi aiheuttaa myöskin muunlaisia menettelyjä. Kaikkia eri mahdollisuuksia ei voida ennakolta luetella.»

"Lainsäätäjän tahto". Edellä on varsin seikkaperäisesti tehty selkoa 1906 VJ 32,1 §:ään kesällä 1917 hyväksytyn parlamentarismisäännösten syntyvaiheista, säätämistaustasta ja -tarkoituksesta. Pyrkimyksenä on ollut esillä olevan lainsäädäntöhankkeen kokonaisvaltainen tarkastelu tavoitteena selittää ja tehdä ymmärrettäväksi lainsäätäjän käyttäytymistä. Muuan tähän liittyvä kysymys on ollut sen selvittäminen, mikä oli po. lainkohtaan sisältyvälle luottamussäännökselle tarkoitettu merkityssisältö, ts. mikä oli tässä yhteydessä ns. lainsäätäjän tahto. Mainittu tahtokäsite on laintulkinnan teoriassa liitetty subjektiiviseen (historialliseen) tulkintaan tai tarkoitustulkintaan.⁶² Näiden tulkintatekniikkojen perusajatus voidaan ilmaista seuraavasti: ajatellaan, että lainsäännöksellä oli tietty spesifinen merkityssisältö, jonka lainsäätäjä on tarkoittanut ao. säännöstekstille antaa, ja että tämä lainsäätäjän tahto on pelkistettävissä esille lainlaadinta-aineistosta.

Voimmeko nyt edellä esitetyn selonteon perusteella päätellä jotain sen suhteen, minkälaisen sisällön lainsäätäjä tarkoitti luottamussäännökselle antaa, ts. minkä sisältöisen normin lainsäätäjä tahtoi asettaa?

Tavanomaisen juridisen argumentaation perusteella voimme tehdä ainakin tämän päätelmän: kun Kuusisen muutosehdotus tuli eduskunnassa hylätyksi, ei po. säännökselle ilmeisestikään tarkoitettu sisältöä, joka olisi edellyttänyt eduskunnan luottamuksen varmistamista etukäteen sillä nimenomaisella tavalla, että senaatin jäsenet olisi pitänyt nimittää eduskunnan ehdottamista henkilöistä. Myös seuraava päätelmä on perusteltu: luottamussäännös tarkoitti muuta kuin jälkikäteisen poliittisen vastuun ilmaisevaa periaatetta; tätä periaatetta ilmensi toinen säännös. Mutta tämän pitemmälle tuskin voimme edetä. *Lainsäätäjän luottamussäännökselle tarkoittama merkityssisältö ei ole rekonstruoitavissa.* Toisaalta po. normille asetettu tavoite — sen tarkoitus — oli selvä: pyrkimyksenä oli minimoida venäläisten hallituspiirien vaikutus kotimaisen hallituksen kokoonpanoa määrättäessä. Sen sijaan niitä keinoja, joilla tämä päämäärä tuli saavuttaa, emme voi lainlaadinta-aineiston sen paremmin kuin muidenkaan esille tulleiden seikkojen perusteella todentaa. Ja juuri näihin keinoihin, siihen mitä eduskunnan luottamus lähemmin tarkoitti ja miten se oli varmistettavissa, liittyy esillä olevan problematiikan ydin. Houkuttelevalta tuntuisi omaksua

⁶² Erilaisten tulkintatapojen ja -teorioiden perusteista ks. esim. *Alanen* 1965 s. 101 ss.; *Ross* s. 128 ss.

lainsäätäjän tahtona se näkemys, jonka Ståhlberg lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä toi esiin, siis luottamuksen oletusteoria. Tämä olisi kuitenkin liian yksioikoista. *Emme kerta kaikkiaan voi pelkistää esiin mitään selvää ja yksiselitteistä "lainsäätäjän tahtoa" luottamussäännöksen yksityiskohtaisesta sisällöstä, vaikka itse lainsäädäntöhankkeen tavoite olikin selvä. Luottamussäännöksen lähempi sisältö jäi avoimeksi ja niin ollen tulkinnan ja sovellutuskäytännön varaan.*

Lainsäätäjän tahdosta puheen ollen on syytä huomauttaa, että kun päätöksentekijänä on monijäseninen orgaani — niin kuin nyt esillä olevassa tapauksessa on asian laita — on myös teoreettisesti jossain määrin muodotonta puhua jostakin kollektiivitahdosta.⁶³ Itse asiassa voimme vain esittää, selittää ja analysoida niitä seikkoja ja näkökohtia, joita lainvalmistelun ja lainsäädäntöprosessin yhteydessä tulevat esille. Komitean lausetta, lakiesityksen virkettä, valiokunnan argumenttia ja eduskunnassa esitettyä puheenvuoroa ei voida — *Kivivuoren* vähän toisenlaisessa yhteydessä käyttämää ilmaisua lainatakseni⁶⁴ — millään rationaalisella tavalla laskea yhteen ja saada tulokseksi jotain määrää lainsäätäjän tahtoa.

3. VALTALAKI

Hallituksen esitykset n:o 5 ja n:o 9/1917 I vp olivat luottamussäännöksen osalta molemmat saman sisältöisiä. Viime mainitun eduskuntakäsittelyssä tapahtui kuitenkin siirtymistä eduskuntavaltaisempaan suuntaan. Lakiehdotuksen eri käsittelyvaiheissa sosialidemokraattien rintama säilyi yhtenäisenä — toisin kuin HE:n n:o 5 kohdalla.

Prv:n mietintö — HE 9/1917 I vp. Viikko sen jälkeen kun eduskunta oli kolmannessa käsittelyssä hyväksynyt VJ:n muuttamista tarkoittaneen lakiehdotuksen, prv antoi mietintönsä (29. 6. 1917) vallansiirtolakiehdotuksen johdosta. Ehdotuksen valiokunnassa saama muoto poikkesi useassa kohdin hallituksen esityksestä.⁶⁵ Niinpä eduskunta olisi nyt kokoontunut valtiopäiville ilman erityistä kutsua ja eduskunta itse olisi käyttänyt hajoitusoikeutta. Senaatin talousosaston jäsenten nimittämistä koskeva ehdotuksen 2,2 § sai uuden näin kuuluvan muodon:

⁶³ Vrt. *Evers* s. 47—50; *Ross* s. 164—168.

⁶⁴ Ks. *Kivivuori* 1969 s. 26.

⁶⁵ Prvm 9/HE 9/1917 I vp A.I. — Ks. myös ed. s. 79—82.

”Kenraalikuvernööri nimittää senaatin talousosaston jäsenet ja prokuraattorin Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä, jotka eduskunta tai valtiopäiväin väliaikana eduskunnan valtuuttama valiokunta esittää. Jos eduskunta lausuu senaatille epäluottamuksensa, tulee senaatin jäsenten erota.”

Talousosaston jäsenet oli siis nimitettävä *eduskunnan esittämistä henkilöistä*. Tämän sisällön säännös sai valiokunnan sosialististen jäsenten ehdotuksesta.⁶⁶ Tässä muodossa säännös myös sisälsi kaikki ne elementit, joita sosialidemokraattien taholta aikaisemmin niin Prk:ssa kuin eduskunnassakin oli — tosin huonolla menestyksellä — ehdotettu luottamussäännökseen sisällytettäväksi.

Valiokunnan mietintöön liitettiin kolme vastalauseetta. Kaksi ensimmäistä päätyivät ponteen, että eduskunta hyväksyisi hallituksen esityksen eikä siis valiokunnan ehdotusta.

Näkökohtia eduskuntakeskeisestä valtiojärjestyksestä. Komitean vanhasuomalaisen ja nuorsuomalaisen jäsenten (Ingman, Nevanlinna, Repo, Retulainen, Ståhlberg ja Pennanen) allekirjoittamassa vastalauseessa I tähdennettiin eräiden ehdotuksen säännösten — esillä oleva 2,2 § kuului näihin — menevän lakiehdotuksen puitteiden ulkopuolelle ja olevan muutenkin asialliselta sisällöltään sellaisia, etteivät asianomaiset voineet niitä hyväksyä. Edelleen korostettiin, että eduskunta oli jo toisessa yhteydessä hylännyt valiokunnan enemmistön nyt uudelleen tekemän ehdotuksen siitä, että senaatin talousosaston jäsenet nimetään eduskunnan esityksestä.⁶⁷

⁶⁶ HE 9/1917 I vp oli prv:ssa esillä 13.6.1917, jolloin Ingman Ståhlbergin kannattamana ehdotti lakiehdotuksen hyväksymistä sellaisenaan. Asia kuitenkin päätettiin antaa jaoston valmisteltavaksi (jaostoon kuuluivat Kuusinen, Piisinen, Alkio, Nevanlinna, Ingman, Estlander ja Mäkelin sekä varalla Ståhlberg ja Karhinen). Prv:n ptk 13/6 1917, EA.

Jaosto puolti lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana. Kuitenkin jaoston sosialistiset jäsenet laativat asiasta oman ehdotuksensa, minkä valiokunta päätti äänin 9—5 ottaa käsittelyn pohjaksi (vastaan äänestäneet olivat Ingman, Repo, Retulainen, Nurmela ja Ståhlberg). Sanotun ehdotuksen senaatin jäsenten nimittämistä koskeva säännös (2,2 §) kuului seuraavasti: »Kenraalikuvernööri nimittää Senaatin talousosaston jäsenet ja prokuraattorin Suomen eduskunnan tai eduskunnan valtuuttaman valiokunnan esittämistä henkilöistä. Jos eduskunta lausuu Senaatille epäluottamuksensa, on Senaatin jäsenten erottava.»

— Ks. prv:n ptk 22/6, 26/6 ja 29/6 1917, EA.

⁶⁷ Ks. prvm 9/HE 9/1917 I vp A.I s. 9—12.

Alkion allekirjoittamassa vastalauseessa II (tähän oli yhtynyt prv:n toinen maalaisliittolainen jäsen Nurmela) korostettiin, että kun parlamentaarisen hallituksen kokoonpano usein on "mitä monimutkaisin ja vaikein suoritettava, tuntuu aivan mahdottomalta, että eduskunta tai sen asettama valiokunta voisi tällaisen tehtävän suorittaa siten, että hallitukseen tulisi sellaisia henkilöitä, jotka riittävillä edellytyksillä voisivat tämän tehtävän suorittaa". Eduskunta ei siis ollut kelvollinen asettamaan maalle hallitusta. Venäläisten hallituspiirien kykyjä ei sen sijaan asetettu kyseenalaiseksi. Mutta vastustavaan kantaan liittyikin ajatus siitä, että hallituksesta tulisi epäitsenäinen: menetelmä oli johdettava siihen, että hallituksella "ei voisi olla mitään itsenäisyyttä". Näin muodostuva "heikko hallitus" olisi Alkion mielestä ollut maalle onnettomuus.⁶⁸

Tässä selvästi julkilausuttiin se porvariston keskuudessa vallalla ollut pelko eduskuntakeskeistä järjestelmää kohtaan, joka myöhemminkin tuli näyttelemään valtiosääntökeskustelussa näkyvää osaa. Prv:n mietinnön pohjalta käydyssä asian ensimmäisessä käsittelyssä nämä näkökohdat tulivat jo jossain määrin esille,⁶⁹ mutta korostetun painotuksen

⁶⁸ Prvm 9/HE 9/1917 I vp A.I s. 13—16.

⁶⁹ Alkio totesi (1917 I vp ptk s. 698/2. 7. 1917) mm.: »(...) jos meillä hallitus joutuu sellaiseen asemaan, että siitä tulee eduskunnan orja tai lakeija, minä surkuttelen tätä kansaa. Minä nimittäin en ihaile heikkoa hallitusta ja sen vuoksi sellaisesta hallituksen kokoonpanolistasta, joka saattaisi syntyä eduskunnan kokoonpanosta, ei millään tavalla saattaisi tulla mitään muuta kuin sellainen hallitus, joka nöyrästi toimittaisi ainoastaan eduskunnan määräämiä kansliatehtäviä. (...) Minä olen sitä mieltä, että Suomen kansa tulee aina tarvitsemaan menestyäkseen lujaa hallitusta.»

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Yrjö Mäkelin esitti (s. 685—686) perusteluiksi ehdotuksen 2,2 §:n muuttamiselle toisaalta sen, että ehdotettu laki oli tarkoitettu olemaan voimassa väliaikaisesti, ja toisaalta sen, että »lähin tulevaisuus on valtiollisessa elämässämme todennäköisesti muodostuva epävakaiseksi», minkä vuoksi »on tahdottu varata täydellinen varmuus siitä, että senaatin jäsenet kaikissa mahdollisissa oloissa todella tulevat olemaan eduskunnan luottamusta nauttivina».

Huomionarvoinen on myös senaattori *Tulenheimon* puheenvuoro (s. 679—683), jossa hän vastusti ehdotuksen 2,2 §:n uutta muotoa mm. sen vuoksi, että senaatin tuli aina epäluottamuslauseen saatuaan erota. Voi sattua tapauksia — Tulenheimo tähdensi —, joissa eduskunnan luottamusta nauttiva senaatti jossakin suuressa ja kansalle tärkeässä kysymyksessä joutuu olemaan toisella kannalla kuin eduskunnan enemmistö, ja että senaatti tulee silloin luonnollisesti saamaan epäluottamuslauseen. »Mutta minusta on enemmän todellisen kansanvallan luonteen mukaista»,

ne saivat asian toisessa ja kolmannessa käsittelyssä. Suuressa valiokunnassa lakiehdotus oli vielä kokenut olennaisen muutoksen merkiten siirtymistä yhä eduskuntavaltaisempaan suuntaan. Valiokunnan ehdotama lakiehdotuksen 3 § kuului näin:⁷⁰

Tulenheimot jatkoivat, »että senaatille jätetään tilaisuus tällaisessa tapauksessa vedota kansaan, jos sen käsityksen mukaan eduskunnan mielipide ei enää vastaa kansan mielipidettä, oikeus hajottaa eduskunta ja valmistaa kansalle tilaisuus uusien vaalien kautta lausua mielipiteensä kysymyksessä olevasta asiasta, kuin että senaatin tulisi erota satunnaisen eduskuntaenemmistön jäädessä hallitsemaan, ilman että olisi minkäänlaista mahdollisuutta sen päätöksistä tai siitä vedota kansaan.» — Näiden näkemyksen mukaan ehdotus ei vastannut valtiojärjestelmän struktuurin kannalta sitä punnusten ja vastapunnusten järjestelmää, joka oli ominainen piirre porvarilliselle käsitykselle. Vrt. *Paasivirta* I s. 172—173.

⁷⁰ Kun lakiehdotus tuli suuren valiokunnan käsiteltäväksi, se pyysi muuttuneisiin olosuhteisiin viitaten perustuslakivaliokuntaa laatimaan asiassa uuden ehdotuksen (suurv:n kirje prv:lle 6. 7. 1917 n:o 23). Prv:ssa ehdotus sai kokonaan uuden muodon; sen nimi muutettiin kuulumaan »Laki Suomen korkeimman valtiiovallan käyttämisestä». Tämä prv:n uusi ehdotus oli valiokunnan sosialistijäsenten ehdotuksen mukainen.

Kun suurv:n kirje tuli prv:ssa esille, hylkäsi valiokunta äänin 12—4 Nevanlinnan ehdotuksen, että valiokunta vastaisi olevansa asiassa entisellä kannalla. Asia jätettiin jaoston valmisteltavaksi. Prv:n ptk 6/7 1917, EA.

Jaostokäsittelyn tuloksena oli valiokunnalla kaksi ehdotusta ('jaosto I' ja 'jaosto II'). Kun sosialisteilla oli valiokunnassa enemmistö, tuli heidän kantansa ('jaosto I') äänin 9—8 käsittelyn pohjaksi ja myös valiokunnan lopulliseksi kannanotoksi.

Ehdotuksen 3 §:n osalta vallitsi eri suuntiin käyviä mielipiteitä. Valiokunnassa äänestettiin kolmen eri ehdotuksen välillä. Ensimmäinen ehdotus oli sosialistien laatima (em. 'jaosto I'), ja se vastasi sisällöltään lopullisesti hyväksytyn valtalin 3 §:ää. Toisessa ehdotuksessa (em. 'jaosto II') 3 § kuului seuraavasti: »Ylintä toimeenpanovaltaa käyttää toistaiseksi Senaatin Talousosasto, jonka jäsenet Kenraalikuvernööri nimittää.» On syytä panna merkille, ettei tässä prv:n jaoston porvarillisten jäsenten ehdotuksessa ollut luottamussäännöstä. Alkio kuitenkin ehdotti, että tähän ehdotukseen tehtäisiin lisäys: » — — — Kenraalikuvernööri nimittää eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä.»

Valiokunnan täysistunnon ensimmäisessä äänestyksessä olivat vastakkain Alkion ehdotus ja 'jaosto II'. Alkion ehdotus voitti äänin 12—5. Sen puolesta äänestivät kaikki sosialistit sekä porvareista Alkio, Hultin ja Ståhlberg. Vastaan äänestäneet olivat Estlander, Ingman, Nevanlinna, Repo ja Retulainen. Toisessa äänestyksessä olivat vastakkain voittanut Alkion ehdotus ja sosialistien ehdotus 'jaosto I'. Viime mainittu tuli valiokunnan päätökseksi äänin 9—8. — Ks. prv:n ptk 7/7 1917, EA.

Suuri valiokunta hyväksyi prv:n ehdotuksen muuttamattomana. Suurvm 19/HE 9/1917 I vp A.I (prv:n 9. 7. 1917 päivätty lausunto on suurvm:n liitteenä). — Valta-

"Eduskunta määrää Suomen toimeenpanevan vallan. Ylintä toimeenpanovaltaa käyttäköön toistaiseksi Suomen senaatin talous-osasto, jonka jäsenet eduskunta asettaa ja erottaa."

Tässä muodossa säännös hyväksyttiin toisessa käsittelyssä.⁷¹ Siinä muodossa se myös sisältyi hyväksyttyyn valtalakiin.⁷²

Eduskuntakeskeisyyden pelkoreaktioita. Käsittelyn aikana oikeiston taholla alleviivattiin, että lakiehdotuksen hyväksyminen vie eduskuntamielivaltaan ja että siten eduskunnan ja hallituksen väliset rajat pyyhitään pois.⁷³ Pelättiin, että ollaan luomassa "hallitsevaa eduskuntaa", josta tulisi poliittisen mielivallan temmelyskenttä. Esiin marssitettiin kuvauksia parin vuosisadan takaa, vapauden ajalta. Sieltä oli osoitettavissa "eläviä esimerkkejä" siitä, mihin "eduskuntamielivalta" ja voimakkaan toimeenpanevan vallan puuttuminen oli maan asiat johtava.⁷⁴

Poliittisesta kehityksestä ja tilanteiden muutoksesta Venäjällä kuitenkin johtui, että porvarillisessa keskustassa tapahtui mielipiteiden muutosta laille myötämieliseen suuntaan. Ennen kaikkea on syytä panna merkkille *Alkion* ja myös muiden maalaisliittolaisten käsitysten muuttuminen. Alkiohan oli prv:ssa vielä ollut HE:n sellaisenaan hyväksymisen kannalla, mutta oli nyt valmis hyväksymään uuden sisällön saaneen lain.⁷⁵ Tämä asennemuutos ei kuitenkaan ollut seurausta muut-

lain vaiheista ks. myös *Blomstedt* s. 323 ss.; *Enckell* I s. 88 ss.; *Lindman* 1968 s. 62 ss.; *Paasivirta* I s. 204 ss.; *Polvinen* I s. 67 ss.

⁷¹ 1917 I vp ptk s. 911/10. 7. 1917.

⁷² Lakiehdotus julistettiin ensin kiireelliseksi äänin 165—27 ja hyväksyttiin sen jälkeen äänimäärällä 136—55. 1917 I vp ptk s. 1064; Eduskunnan vastaus/HE 9/1917 I vp A.I.

⁷³ 1917 I vp ptk s. 883/10. 7. 1917 (Rosenqvist).

⁷⁴ Ibid s. 869 (Rantakari). — Oikeiston taholla vallinneita katsomuksia hyvin kuvaa seuraava ed. Sopasen lausuma (s. 1026): »Oikeusjärjestyksen ehdottomana edellytyksenä on, ettei valtiovallan eri tehtäviä, lainsäädäntöä, hallintoa ja lainkäyttöä, keskitetä yksin käsiin, vaan että niitä varten täytyy olla olemassa eri orgaaneja, jotka tehtävänsä suorittamisessa ovat riippumattomia, ovat itsenäisiä. Eikä voitane tällä kannalla ollen hyväksyä sitäkään, että näitä valtiovallan eri tehtäviä edes väliaikaisestikaan keskitetään yksin käsiin, ei edes eduskuntaankaan, niinkuin tässä lakiehdotuksessa on ehdotettu.» — Ks. myös s. 881 (Ingman), s. 886 (Schybergson), s. 904 (Söderholm), s. 911 (Hornborg), s. 1007 (Tulenheimo), s. 1011—1012 (Nevanlinna), s. 1014 (Estlander). — Vrt. toisaalta esim. s. 877—880 (Mäkelin) ja s. 1054—1058 (Hänninen—Walpas).

⁷⁵ Ks. *ibid* s. 889—891 ja 1036—1037 (Alkio). Ks. myös s. 895—896 ja 1059—1060 (Kallio).

tuneesta suhtautumisesta eduskuntakeskeiseen järjestelmään. Se johtui tapahtumista Venäjällä, jotka nyt näyttivät mahdollistavan lakiehdotuksen mukaisen vallansiirron Venäjän väliaikaiselta hallitukselta kotimaisille orgaaneille.

On syytä panna merkille, että lain lopullista hyväksymistä vastustanut oppositio oli varsin suuri (55 ed.). Vastustava asenne johtui jossain määrin myös niistä epävarmuustekijöistä, jotka Venäjän olojen kehitykseen liittyivät.⁷⁶ Mutta näille tekijöille ei ole pantava liian suurta painoa. Eduskuntakeskeinen järjestelmä yhdessä sen seikan kanssa, että sosialisteilla oli eduskunnan enemmistö, olivat ne primäärit tekijät, jotka aiheuttivat lain vastustuksen. Eduskuntavallalle etsittiin vastapainoa. Kuvaavaa tälle ajattelulle on mm. *Ståhlbergin* ja *Estlanderin* toiminta: kun prv teki suurelle valiokunnalle edellä mainitun valtalakiehdotuksen, nämä prvn jäsenet koettivat vaikuttaa siihen, että senaatin talousosaston jäsenten nimitys olisi annettu kenraalikuvernöörin tehtäväksi.⁷⁷ *Blomstedt* toteaaakin, että *Ståhlbergin* mainituksessa tekemä vastaehdotus on tulkittava yritykseksi torjua valtalain sisältämä tuon ajan valtiojärjestyksellemme vieras eduskuntavaltaisuus ja pelastaa perinteellinen vallanjako. *Ståhlbergista* oli tärkeää, että "ei käytäisi muuttamaan vallanjaon historiallisesti vakiintuneita ja valtiösäännössä kiteytettyjä periaatteita".⁷⁸

Valtalain kariutuminen. Vastapaino sosialistiselle eduskuntaenemmistölle löytyikin: se löytyi Venäjän väliaikaisesta hallituksesta. Oikeiston ja ministerivaltiosihteerin toimin asia hoidettiin niin, ettei valtalakia vahvistettu vaan toimeenpantiin eduskunnan hajoitus.⁷⁹ Ministerivaltiosihteerinä tuolloin toiminut teollisuusmies *Carl Enckell* — henkilö, joka sittemmin oli useaan otteeseen Suomen ulkoministerinä — toteaa muistelmissaan, ettei häntä liikuttanut eduskunnan menettely. Hän terotti väliaikaiselle hallitukselle, että se korkeimman vallan haltijana oli "velvoitettu ryhtymään toimiin eduskunnan menettelyä vastaan", ja korosti, ettei hän voinut nähdä tilanteesta muuta ulospääsyä kuin uusien vaalien määräämisen ja eduskunnan heti tapahtuvan hajoituksen.⁸⁰

⁷⁶ Ks. *Lindman* 1968 s. 78 ss.; *Paasivirta* I s. 219—222.

⁷⁷ Ks. myös *Lindman* 1968 s. 76.

⁷⁸ *Blomstedt* s. 325—327. Ks. myös *Paasivirta* I s. 214 ss.

⁷⁹ Ks. Manifesti eduskunnan hajoittamisesta 31.7.1917 ja uusien vaalien toimittamisesta. AsK n:o 50/1917.

⁸⁰ *Enckell* I s. 90—92.

Valtalaki ja yhteiskunnan kahtiajako. Eräs valtalakihankkeen yhteydessä keskeiseksi noussut kysymys koski sitä tapaa, miten senaatin talousosaston jäsenet oli valittava. Huhtikuussa Prk:n istunnoissa oltiin eri poliittisten ryhmien kesken yhtä mieltä siitä, että kaikki voitava oli tehtävä venäläisten hallituspiirien vaikutuksen minimoimiseksi kotimaaisen hallituksen kokoonpanoa määrättäessä. Tällöin jopa Wredekkin asetui sietämään näitä eduskunnan asemaa vahvistavia pyrkimyksiä. Porvariston ja sosialidemokraattien tavoitteet olivat yhteiset: parlamentarismisäännösten avulla senaatti tulisi — näin arveltiin — riippumattomaksi väliaikaisesta hallituksesta.

Mutta tämä yhteisrintama alkoi varsin pian rakoilla. Jo kesäkuun alussa, kun käsittelyn kohteena oli HE 5/1917 I vp, syntyi rintamalinja sosialistien ja porvarillisten välille: vasemmisto halusi senaatin suurempaa riippuvaisuutta eduskunnasta kuin mihin porvarilliset piirit olivat taipuvaisia menemään. Ajan mukana tämä kahtiajako terävöityi saavuttaen huippunsa valtalakikysymyksen yhteydessä. Tärkeämmäksi kuin vapautuminen venäläisten hallituspiirien holhouksesta kohosi oikeistolaisissa piireissä nyt kysymys siitä, miten pelastaa vanha hallitusjärjestelmä ja miten estää vasemmiston mahdollisuudet eduskuntaenemmistönsä tehokkaaseen käyttämiseen. Oikeiston pyrintöjen ensisijainen vastustaja ei enää ollut väliaikainen hallitus, vaan kotimaasta löytyvä sosialistinen työväenliike.

Suomalaisen yhteiskunnan kahtiajakoon johtanut tapahtumasarja oli pantu liikkeelle jo maaliskuun manifestilla. Tsaarinvallan kukistuminen oli merkkitapahtuma nimenomaan työväestölle, jonka piirissä jo pitkään oli kytynyt sosiaalisten olojen uudistamista vaativa paine. Ei ollut sattuma, että sosiaalisen uudistusohjelman sisällyttämistä manifestiin esitettiin juuri vasemmiston taholta. Oikeiston toimin manifesti kuitenkin sai olennaisesti toisen luonteen. Mutta vallankumouksen antiina tulivat kuitenkin yhdistymis-, kokoontumis- ja lakkovapaus. Vasemmisto tunsu voimansa ja halusi käyttää sitä yhteiskunnallisten epäkohtien korjaamiseen: etenkin työaikakysymys, kunnallislait sekä elintarvikepulan ja takaperoisten maanomistusolojen ratkaiseminen nousivat keskeisiksi. Kesä 1917 oli levottomuuksien, mielenosoitusten, lakkojen, työttömyyden ja nälän kesä. Lakkoliikkeen seurauksena — keuhalla 1917 toimeenpantiin kaikkiaan noin 500 lakkoa — alkoivat hahmottua myös suojeluskunnat ja punakaartit.⁸¹

⁸¹ Ks. *Rasila, Viljo* (Kansalaissodan sosiaalinen tausta, Helsinki 1968)

Vihdoin sosialistien läpi ajama valtalaki oli viimeinen pisara rauhalliseen elämänmenoon tottuneelle porvaristolle. Lain voimaantulo olisi keskittänyt yhteiskuntapoliittisen vallan eduskunnalle ja kaiken lisäksi niin, ettei enää olisi ollut sellaisia vastapunnuksia, joiden avulla eduskunnan päätökset olisi voitu mitätöidä — eduskunta kun olisi itse käyttänyt lakien vahvistamisoikeutta, itse päättänyt hajoittamisestaan ja sille olisi myös kuulunut oikeus toimeenpanevan vallan asettamiseen.

4. OIKEUSOPPINEIDEN NÄKEMYKSIÄ

Parlamentarismisäännösten myöhempiä vaiheita ja etenkin sen tulkintaa ajatellen on jo tässä yhteydessä syytä tarkastella niitä mielipiteitä, joita oikeustieteen harjoittajat esittivät kesällä 1917 esillä olleista valtiosääntökysymyksistä. Tarkastelu liittyy myöhemmin esille tulevaan parlamentarismien tulkintadoktriinia selvittävään tutkimuksen osaan. Tässä yhteydessä on käsittelyn kohteeksi valittu kolmen tuon ajan oikeustieteen auktoriteetin, *Rafael Erichin*, *Robert Hermansonin* ja *R. A. Wreden* esittämät käsityskannat.

Rafael Erich. Erich arvosteli esillä olevaa säännöstöä — ja etenkin luottamusnormia — niin valtiosääntöpoliittiselta kuin lainsäädäntötekniseltäkin kannalta. Kummastakin näkökulmasta eduskunnan hyväksymä uusi 1906 VJ 32,1 § oli hänen mielestään torso: lainsäädäntö oli mennyt väärään suuntaan.⁸² Erich kiinnitti huomiota siihen, että Prk — jossa Erichin mielestä ei ollut yhtään varsinaista valtio-oikeuden asiantuntijaa — ei millään tavoin ollut perustellut syitä parlamentarismien omaksumiseen eikä sen mietinnöstä myöskään käynyt ilmi, minkä tyyppisenä komitea tarkoitti parlamentarismien sisällyttää valtiosääntöön.⁸³ Erich arveli, että komitean kantaan oli vaikuttanut

s. 14—18. Ks. myös HE 9/1917 I vp lähetekeskustelussa 12/6 1917 käytettyjä puheenvuoroja (1917 I vp ptk s. 504—520).

⁸² Erich esitti näkemyksensä parlamentarismisäännöstöstä 12.7.1917 valmistuneessa artikkelissa 'Finsk parlamentarism — missriktad lagstiftning' (NS 1917) ja vähän myöhemmin samana vuonna julkaistussa kirjasessa 'Valtioelämän murroskaudelta'. Asian arviointia sisältyy myös Erichin 15.4.1919 Uudessa Suomessa julkaisemaan artikkeliin 'Ajattelematon lainsäädäntökokeilu ja sen vaikutukset' (US 15.4.1919/87 s. 4).

⁸³ Erich, US 15.4.1919/87 s. 4, katsoi, että »mietintö on heikommin perustelluja lainvalmistelutuotteita mitä meidän maassamme on julkisuuteen tullut; pinta-

huolenpito turvata kotimaiset hallituselimet venäläisiltä vaikutuksilta, mutta hän ei pitänyt tätä riittävänä perustana näin suurisuuntaiseen reformiin ryhtymiselle. Hän pelkäsi, että osittaisuudistuksella saatettiin ennakoida tulevan hallitusmuodon sisältöä.⁸⁴ Sitä paitsi Erich epäili, ettei luottamussäännöksellä saavutettaisi — suhteessa Venäjän hallituspiireihin — sille asetettuja tavoitteita.⁸⁵

Kritiikin kärki suuntautui siihen, että parlamentarismisäännöstö oli omiaan saattamaan eduskunnan keskeiseksi valtioelimeksi. Tämä puolestaan horjutti sitä vallanjako-opille perustuvaa dualistisen parlamentarismien periaatetta, jonka Erich olisi eräin edellytyksin saattanut hyväksyä. Mutta luottamussäännöstä ei siinäkään tapauksessa olisi saanut sisällyttää nimenomaisena säännöksenä perustuslakiin. Niin ei oltu menetelty muissakaan maissa, ei edes Ranskassa. Dualistisen teorian auktoriteetteihin (Jellinek, Faguet, Duguit) viitaten Erich korosti välttämättömyyttä, että "saadaan luoduksi omaperäinen ja riippumaton hallituselin".⁸⁶ Nyt oli kuitenkin valtiosäännössä laskettu perusta — niin kuin Erich lausui — "sille vertojaan etsivälle ja vastapainoa vailla olevalle vallalle, joka meillä on tahdottu jättää vastuuttoman kansaneduskunnan käsiin."

Erichin mielestä oltiin tilanteessa, josta oli — kuten hän totesi — lyhyt askel "täysivaltaiseen parlamenttiin; lyhyt askel sanomme, edellyttäen, ettei tietoisesti pyritty etsimään eduskuntavallalle tarpeellista vastapainoa — Venäjän väliaikaisen hallituksen puolelta."⁸⁷

Parlamentarismien teoria olisi Erichin mielestä myös edellyttänyt, että hallituskriisin sattuessa olisi voitu turvautua eduskunnan hajoitukseen. Tämä oikeus kuitenkin oli edelleen Venäjän väliaikaisen hallituksen käsissä eikä kotimaisen hallituksen käytettävissä.⁸⁸

Tähän Erichin kielteiseen asenteeseen eduskuntakeskeistä järjestel-

puolisuus ja riittävän asiantuntemuksen puute astuvat siinä selvästi näkyviin. Jyrkän parlamentarismien edellytyksiä ja soveltuvaisuutta meidän oloihimme ei ensinkään tutkita eikä asiallisesti perustella.» — Vrt. ed. s. 92.

⁸⁴ *Erich*, NS 1917 s. 353, totesi nimenomaan: »Ur lagstiftningsteknikens synpunkt sedt var det naturligtvis betänkligt att omedelbart före en allmän revision af grundlagarna vidtaga sådana partiella reformer, vilka föregripa den blifvande nya regeringsformen.»

⁸⁵ Ks. *Erich*, NS 1917 s. 357.

⁸⁶ *Erich* 1917 s. 69.

⁸⁷ *Ibid* s. 80—81.

⁸⁸ *Erich*, NS 1917 s. 357.

mää kohtaan liittyi hänen vieroksuva suhtautumisensa puoluelaitokseen.⁸⁹ Nimenomaisen parlamentarismisäännösten sisällyttäminen perustuslakiin merkitsi hänen mukaansa melkein välttämättömyydellä sitä, että jokin tai jotkut puolueet määräävät, miten hallitus on kokoonpantava. Tämän lisäksi oli tarjolla vaara, että eduskunnan enemmistöpuolue saattoi selittää, etteivät muut kuin sen omat jäsenet nauti tämän enemmistön luottamusta, ja siten rajoittaa nimittävän viranomaisen harkintaa. Erich piti selvänä, että asiantuntemuksen ja asiallisen kelpoisuuden vaatimukset tällöin jäävät kokonaan syrjään. Kaiken kaikkiaan komitean ehdottama parlamentarismisäännöstö oli Erichin käsityksen mukaan johtava "mitä arveluttavimpaan parlamenttiherruuteen, vieläpä täydelliseen puolueherruuteen".⁹⁰

Erich korosti, että uutta hallitusmuotoa laadittaessa hänen esittämänsä kritiikki oli otettava huomioon. Tämä tiesi mm. sitä, että parlamentaarisen hallitustavan säätäminen sitovaksi oikeusohjeeksi oli "ehdottomasti vältettävä". Oli saatava aikaan omintakeinen ja riittävissä määrin itsenäinen hallitusvalta: "Meillä ei kelpaa hallitus, jonka itenäisyys ja vapaus on kaikenpuolisesti niin rajoitettu, että voimattomuus, hedelmättömyys ja ehdoton riippuvaisuus on siitä seurauksena." Taustana Erichin ajatuskululle oli se, ettei hän luottanut demokraattisesti valittuun eduskuntaan.⁹¹

"Säännöllisissä oloissa ei nykyään juuri tule kysymykseen, että hallitusvalta menisi toimivaltaansa ulommaksi ja sortaisi muitten

⁸⁹ Ks. Erich 1917 s. 73—74.

⁹⁰ Se, että parlamentarismän kritiikki paljolti pohjautui vieroksuvaan asenteeseen demokratiaa ja erittäinkin sosialidemokraattista puoluetta kohtaan, käy ilmi Erichin kirjoituksista varsin selvästi. — Erich kirjoitti (NS 1917 s. 360—361) mm.: »Det nyvarande majoritetspartiet i landtdagen, socialdemokraterna, har tillsvidare icke ådalagt någon synnerligt förmåga att framgångsrikt handhafva statens angelägenheter och torde väl knappast i en öfverskådlig framtid komma att göra det. (...) Skulle emellertid det socialidemokratiska herraväldet i landtdagen förbli bestående, så är det ej svårt att inse, huru utvecklingen enligt de valda riktlinjerna komme att gestalta sig. Beredda att äfven i politisk hänseende draga de ytterska konsekvenserna skulle socialdemokraterna ej tveka att i det längsta upprätthålla en partiregering, möjligen tillsatt med en del borgerliga element, en regering, som intet annat vore än ett landtdagens verkställande utskott och som t.o.m. i detaljer vore beroende af en oansvarig landtdagsmajoritet och i sista hand af en oansvarig partiledning.» (kurs. SL)

⁹¹ Erich 1917 s. 86—87.

valtio-organien vapautta. Sen sijasta on todellinen vaara ole-massa siinä, että kansaneduskunta ei pysy niissä rajoissa, jotka sen oma luonne ja tarkoitus sekä valtion etu sen toiminnalle asettavat, vaan valtansa alaisiksi alistaa muut valtioelimet.”

Olipa valtiomuoto tuleva monarkkiseksi tai tasavaltaiseksi, oli Erichin mukaan huolehdittava siitä, ”että valtion päämiehellä on suhteellisesti itsenäinen valta”. Ministerien valintatapaan nähden tämä maksiimi mer-kitsi sitä, että valtionpäämiehen tuli voida ”oman harkintansa mukaan valita hallituksen jäsenet”.⁹²

Erichin näkemykset edustivat varsin selvästi konstitutionalistista perinnettä ja *vallanjako-opille* pohjautuvaa valtiosääntöihannetta. Sikäli kuin parlamentarismi oli tähän ylipäänsä kytkettävissä, siitä ei ollut lupa säätää perustuslaissa.

Tämä parlamentarismin dualistinen korostus ei ollut Erichille uusi. Vajaa kymmenen vuotta aikaisemmin julkaisemissaan artikkeleissa hän jo näyttää omaksuneen — lähinnä ulkomaisten auktoriteettien vaiku-tuksesta — parlamentarismikäsitteilleen dualistiset lähtökohdat.⁹³

Robert Hermanson. Erichiin verrattuna vielä jyrkempää kielteistä asennetta eduskuntavaltaa ja parlamentarismia kohtaan edusti tuon ajan valtio-oikeuden suurin auktoriteetti Robert Hermanson. Kirjanen ’Vuoden 1917 valtiopäivät’ — sen esipuhe on päivätty 5.9. 1917 — si-sältää Hermansonin kritiikin lähinnä valtalakia kohtaan.

Pyrkimys keskittää valtaa eduskunnalle merkitsi Hermansonin mu-kaan yritystä muodostaa siitä ”hallitseva eduskunta”. Vertailukohta löytyi Ruotsi-Suomen historiasta: valtalain kautta tavoiteltiin saman-tapaista hallitsevaa kansanedustuslaitosta kuin vapauden ajan säädyt

⁹² *Ibid* s. 87—88. — Paitsi valtionpäämiehen voimakasta asemaa eduskunnan vastapainona Erich esitti myös muita keinoja »vastuuttoman» eduskunnan toimen-piteiden estämiseksi. Hän kirjoitti (NS 1917 s. 363): »För att fortfarande hålla sig endast till författningslagstiftningen, må här blott framhållas, att då hvarje förändring af folkrepresentationens sammansättning måste anses vara utesluten, så kunde vissa garantier mot förhastade och olämpliga lagstiftningsåtgärder ernås t.ex. genom inrättande af ett stort och väl sammansatt *lagråd* med uppgift att afgiva utlåtande om hvarje lagförslag, förr än detsamma erhåller gällande kraft. Ett afstyrkande utlåtande af en sådan instans kunde gifvetvis i hög grad stärka regeringens ställning, om den finner det nödigt att häfda en ståndpunkt, som afviker från landtdagens.»

⁹³ Ks. *Erich*, Lm 1908 s. 205—223 ja Lm 1909 s. 1—17, 62—78.

olivat olleet. Hermanson muistutti mieliin, kuinka "säätymävaltiut johti mitä räikeimpään vallan väärinkäyttöön", ja miten v:n 1772 HM oli tehnyt lopun tästä "arvottomasta ja turmiollisesta valtiopäiväin yksinvallostasta". Hermanson ei voinut hyväksyä, että eduskunta nyt oli valtailla tahtonut "yksipuolisesti tästä perustuslaista poistaa sen pääperiaatteet".⁹⁴

Hermanson ei hyväksynyt parlamentarismia, koska siitä saattoi olla seurauksena "hallituksen heikontuminen, jopa sen voimattomuus". Hänen valtiosääntöihanteenaan oli paitsi v:n 1772 HM myös toinen samoilta ajoilta peräisin oleva perustuslakiasiakirja, minkä sisältöä hän esikuvanomaisesti selosti, nimittäin Yhdysvaltain valtiosääntö.⁹⁵

Hermansonin kielteinen asenne parlamentarismia kohtaan oli selkiytynyt jo ennen v:n 1917 tapahtumia. Se oli saanut ilmauksensa juuri pari vuotta aikaisemmin, kun hän oli tarttunut kynään puolustaakseen Ruotsin kuninkaan itsenäistä valta-asemaa tuolloin voimakkaasti esiin nousseita parlamentarismipyrkimyksiä vastaan. Parlamentarismi ei mil-

⁹⁴ *Hermanson* 1917 s. 24 ss. — Hermansonin argumentaatiolle ominainen piirre, vetoaminen positiivisen oikeusjärjestyksen yläpuolella olevaan »korkeampaan», »jumalalliseen» voimaan, joka on nähtävissä useissa hänen teoksissaan, tuli ilmi myös tässä yhteydessä. Näiden ylipositiivisten periaatteiden suhteesta valtalakiin Hermanson (s. 41—42) kirjoitti: »Mutta lähellä on se ajatus, että nykyään laajoissa piireissä melkein tykkänään puuttuva vanhurskauden, oikeuden ja oikeamielisyyden tunto on yhä enemmän valtaan päässeeseen sekä teoreettisen että käytännöllisen jumalankieltämisen ja kaiken pyhän halveksimisen yhteydessä. Sillä käsitteisiin oikeus ja oikeamielisyys on tähän saakka liittynyt miele jostakin korkeammasta, jostakin inhimillisestä tahtomisesta ja ajattelemisesta, ihmisyydestä ja -toimesta riippumattomasta. Mutta jos Jumala ja jumalallinen eliminoidaan käsityksestämme, jos ajatus korkeasta ja täydellisestä järjestyksestä häviää, minne joutuu silloin käsitys, että oikeus on jotakin meitä hallitsevaa, *korkeampaa*, jota ei rankaisematta loukata? Tosiasia on, että nykyään on lukuisia yhteiskuntakerroksia, joissa tuskin kuulee puhuttavan *oikeudesta*. Ja mitä on tullut tilalle? Sikäli kuin näyttää, se uskonkappale, että kansan tahto on korkein laki.» (kurs. alkup.)

Hermansonin käsitykset liittyvät läheisesti luontaisoikeudellisiin oppeihin siitä, mikä on velvoittavaa oikeutta. Suomen valtiosäännön kommentaarinsa johdannossa Hermanson (1923 s. 10—11) kirjoittaa: »On kuitenkin huomattava, että, jos inhimillinen laki käskisi sellaista, mikä on vastoin jumalallista järjestystä, tai kieltäisi, mitä jumalallinen järjestys käskää, niin sellaisella säännöksellä ei olisi pyhyyttä, se ei siis kuuluisi *oikeusjärjestykseen* eikä olisi velvoittava.» (kurs. alkup.) — Ks. myös *Hermanson—Kaira* s. 1—3.

⁹⁵ Ks. *Hermanson* 1917 s. 25—28.

lään muotoa — Hermanson kirjoitti — soveltunut Ruotsin hallitusjärjestelmään eikä se yleisenä periaatteena muutenkaan ollut hänen mielestään kannatettava.⁹⁶

R. A. Wrede. Mainittujen kahden valtiosääntöjuristin kintereille liittynyt kolmas oikeusoppinut R. A. Wrede oli varsinaisesti siviilioikeuden edustaja, mutta tämä ei estänyt häntä tarttumasta valtio-oikeudellisiin kysymyksiin. Edellä on jo nähty, miten Wrede Prk:ssa edusti kielteistä kantaa parlamentarismisäännöstöön nähden. Myöhemmin vuonna 1917 hän esitti ajatuksiaan kesän valtiosääntökysymyksistä kirjasessa 'Itsenäisyyskysymys ja Suomen eduskunta'.

Etenkin valtalaki oli Wreden arvostelun kohteena. Hänenkin näkemysensä oli, että "hallitseva eduskunta on huonoimpia mahdollisia hallitusmuotoja". Vallan keskittäminen yhteen elimeen oli johtava — siitä Wrede oli varma — vallan väärinkäyttöön ja sortoon — näin etenkin silloin, kun tämä elin on demokraattinen kansaneduskunta.⁹⁷ Kielteinen suhtautuminen parlamentarismiin ja eduskuntakeskeiseen valtiojärjestykseen yleensä johtui suurelta osin Wreden antipatiasta sosialidemokraatteja kohtaan ja siitä pelosta, jota hän tunsi vasemmistolaiseen eduskuntaenemmistöön nähden.⁹⁸

Kuten Erich myös Wrede pelkäsi, että kesän 1917 lainsäädäntöhankkeilla saatettiin ennakoida tulevan hallitusmuodon sisältöä. Valtiosääntöä uudistettaessa oli hänen mielestään joka tapauksessa pysytet-

⁹⁶ Ks. *Hermanson* 1915 erit. s. 42—57.

⁹⁷ Ks. *Wrede* 1917 s. 16—29.

⁹⁸ Yllä mainittu ajatusta käy varsin selvästi ilmi Wreden HE 9/1917 I vp johdosta kirjoittamasta tekstistä (Wrede 1917 s. 6—7): »Kun lakiehdotus niinmuodoin kokosi talousosaston käsiin sen vallan, joka oli kuulunut hallitsijalle Suomen suuriruhtinaana, sekä samalla teki osaston jäsenet kokonaan riippuvaisiksi eduskunnasta, niin tämä merkitsi sellaista vallanjaon muutosta valtiovallan eri elimien kesken, jonka täytyi vahvasti houkutella sosialisteja käyttämään hyväkseen tätä lakiehdotusta pannakseen maan oloissa toimeen sen sisäisen mullistuksen, joka heille aivan varmaan oli alusta pitäen näyttäytynyt sinä hedelmänä, mikä täällä oli korjattava Venäjän vallankumouksesta. Jos valtiotalta eri haaroineen kokonaisuudessaan keskittyisi eduskuntaan ja sosialistit siinä säilyttäisivät vallitsevan asemansa, ja jos he lisäksi äärimmäisyyteen menevällä kunnallisen edustuksen kansanvaltaistuttamisella saisivat myöskin kuntien tai niiden enemmistön hallitusohjat käsiinsä, niin he tulisivat kaikkivaltiaiksi Suomessa ja saataisivat muovata yhteiskunnan omien ihanteittensa mukaan sekä myös hallita sen taloudellisia varoja.» (kurs. SL)

tävä tasapaino eri valtiolinten kesken. Tämän periaatteen ydinsisällön Wrede ilmaisi seuraavasti:⁹⁹

”Äärimmäinen parlamentarismi, joka tekee hallituksen jäsenet kokonaan riippuvaisiksi eduskunnasta, edellyttää, turmiollisen vaikutuksen ehkäisemiseksi, valtionpäämiestä, hallitsijaa tai presidenttiä, taikka muita valtionlaitoksia (esim. kaksikamarijärjestelmää), jotka voivat olla vastapainona demokraattiselle enemmistölle ja ehkäistä sen taholta lähtevää sortoa.”

Tämän ajatuskulun mukaisen järjestelmän toteuttaminen olikin Wreden silmämääränä hallitusmuotokysymyksen eri käsittelyvaiheissa.

Myös Wreden antiparlamentaarinen asenne oli selkiytynyt jo ennen vuotta 1917. Eduskuntauudistuksen yhteydessä hän oli asettunut vastustamaan parlamentaarisiin menettelytapoihin viittaavien säännösten sisällyttämistä valtiosääntöön.¹⁰⁰ Samoin hän oli — toimiessaan senaatin oikeusosaston puheenjohtajana — vastustanut niitä parlamentarismiin tähdänneitä pyrkimyksiä, joita eduskuntauudistuksen jälkeisinä vuosina esiintyi.¹⁰¹

★ ★ ★

Edellä on selostettu kolmen oikeustieteen edustajan näkemyksiä ja suhtautumista parlamentarismiin varsin laajasti. Tämä on ollut tarpeellista taustan luomiseksi niiden näkökohtien ymmärtämiselle, joita asianomaiset myöhemmin HM-keskustelun yhteydessä asiasta esittivät. Lisäksi nämä samat henkilöt esittivät tulkintakannanottoja luottamussäännöksen sisällöstä ao. säädösten voimaan tultua. Myös näiden tulkintapropositioiden selityspüsteet palautuvat puheena olevien henkilöiden jo näiden säädösten valmistelu- ja säätämisvaiheessa omaksumiin käsityksiin ja mielipiteisiin.

⁹⁹ Wrede 1917 s. 54—55.

¹⁰⁰ Ks. ed. s. 73 alav. 68 a.

¹⁰¹ Ks. ed. s. 67 alav. 42 ja s. 68 alav. 47.

C. Luottamussäännöksen sisällyttäminen hallitusmuotoon

”Minä ymmärrän tätä asiaa siten, että kaikissa maissa ja poikkeuksetta aina silloin kun on kysymys siitä, minkälainen hallitusmuoto johonkin maahan laaditaan, niin se laaditaan sen perusteella, minkälaiset voimasuhteet ja minkälainen tilanne kullakin kerralla kussakin maassa on vallalla.” — *Otto Elfving* 2. 6. 1919 (1919 vp ptk s. 663).

1. PERUSTUSLAKIKOMITEAN HALLITUSMUOTOEHDOTUS

Hallitusmuodon säätäminen tapahtui monien välivaiheiden kautta. Siitä kun HM-ehdotuksen valmistellut Prk jätti senaatille mietintönsä (3. 10. 1917), kului lähes kaksi vuotta ennen kuin uusi, kustavilaiset perustuslait korvannut Suomen hallitusmuoto tuli lakina voimaan (17. 7. 1919). Eduskunta käsitteli neljää hallituksen antamaa HM-esitystä; lopullisesti laki säädettiin eduskunta-aloitteen pohjalta.

Koska hallitusmuodon syntyvaiheista on kirjoitettu seikkaperäinen yleisesitys,¹ kiinnitetään tässä yhteydessä päähuomio vain HM 36 §:n genetiikkaan. Säännöstä ei kuitenkaan tarkastella irrallaan sen kontekstista: on pidetty tarpeellisena jossain määrin kosketella myös hallitusjärjestelmän koko struktuuria ja valtionpäämiehen asemaa tässä järjestelmässä.

Historialliset perinteet. Työnsä pohjana Prk:lla oli Ruotsin vallan ajoilta periytynyt kustavilainen valtiosääntö sekä se HM-ehdotus, joka Mechelinin senaatin toimesta vuonna 1907 oli laadittu.² Sekä vanha

¹ *Lindman* 1968 s. 331—426.

² *Lindman* 1968 s. 332—333 korostaa, että Prk on käyttänyt Mechelinin HM-ehdotusta työnsä lähtökohtana laajemmin kuin yleisesti on oivallettu. — Samaan suuntaan kirjoittaa *Jyräki* 1973 s. 222 tähdentäessään, että Mechelinin rooli

valtionsääntö että Mechelinin senaatin ehdotus olivat hallitsijavaltaisista ja rakentuivat puhtaasti vallan periaatteelle. Vallan painopiste oli hallitsijan suunnassa, ei kansaneduskunnalla. Mainittu HM-ehdotus oli — niin kuin aiemmin on esitetty — uusiin olosuhteisiin muokattu kodifikaatio, jolla ei ollut tarkoitus toteuttaa olennaisia muutoksia silloin voimassa olleeseen valtiosääntöön.

Tähän perinteelliseen vallanjoon kaavaan komitea yhdisti parlamentarismia.³ Mutta se tapahtui tavalla, jonka seurauksena vallanjako edelleen säilyi keskeisenä periaatteena. Parlamentarismi — sellaisena kuin komitea sen käsitti — ei tiennyt eduskuntakeskeisyyttä. Komitea viittasikin siihen, että useissa demokraattisissa valtioissa oli eduskunnan vaikutus hallitukseen "rajoitettu sikäli, että kansanedustajille tosin on varattu mahdollisuus välillisesti määrätä hallituksen yleinen suunta, mutta hallituselimille samalla pysytetty se itsenäisyys, mikä vaaditaan hallituksen voimakkaaseen hoitamiseen".⁴ Lopputulos vastasi jonkinlaista lievennetyn vallanjoon mallia.⁵

Voimakas hallitusvalta. *Hallituksen voimakas asema sidottiin ei suinkaan valtioneuvoston vaan presidentin asemaan ja tälle annettuihin laajoihin valtaoikeuksiin.* Presidentille tuli kuulumaan ylin toimeenpanovalta ja tässä ominaisuudessa oikeus ratkaista tärkeimmät hallitusasiat. Näitä olivat valtiopäivien koollekutsuminen, eduskunnan hajotus, lakiesitysten antaminen, lakien vahvistaminen, asetuksenantovalta, valtion ylimpien virkojen täyttäminen ja sotavoiman ylipäällisyys.⁶ Nä-

»Suomen ensimmäisenä nykyaikaisena (porvarillisena) valtiosääntöjuristina ja tosiasiallisesti paljolti myös nykyisen hallitusmuotomme pääarkkitehtina on suotta jäänyt unohtuun». — Tapahtumasta kun Prk kesäkuun alussa 1917 ryhtyi käsittelemään HM-kysymystä, on Alkio merkinnyt päiväkirjaansa seuraavan toteutuksen: »Ryhdyttiin alustavasti keskustelemaan hallitusmuodosta pohjana hallituksen esitys v:ltä 1906» (tark. v:ltä 1907). — Alkion muistiinpanot 4/6 1917, VA. Vrt. Lindman 1968 s. 333 alav. 2.

³ Komitea (PrkM 7) totesi nimenomaan, että sen mielestä »on vanhemmista perustuslaeista otettava ne periaatteet, mitkä edelleen ilmaisevat kansan oikeustajunnan». Epäilemättä komitea tällä tahtoi viitata juuri vallanjakoperiaatteeseen. Vrt. Merikoski 1966 s. 131.

⁴ PrkM 7 s. 27.

⁵ Näin Lindman 1968 s. 342.

⁶ On merkille pantavaa, että siinä yhteydessä kun mietinnön perusteluissa (PrkM 7 s. 32—33) esitellään niitä valtaoikeuksia, jotka presidentille tulisivat

mä valtaoikeudet vastasivat karkeasti ottaen niitä oikeuksia, jotka keisari oli valtaansa senaatille delegoidessaan pidättänyt itselleen.

Presidentti muodosti vastapunnuksen eduskunnalle. Sveitsin valtiojärjestelmään viitaten komitea nimenomaan korosti, ettei ollut edellytyksiä sille, että "kokonaan kansaneduskunnasta riippuva hallitus voisi menestyksellä täyttää tehtävänsä". Vallan keskittäminen eduskunnalle olisi komitean mielestä ollut arveluttavaa myös sen tähden, että Suomi oli yhdistetty Venäjään ja oli eräissä suhteissa siitä riippuvainen valtio.

Julkilausuttu parlamentarismin periaate merkitsi eräänlaista presidenttivaltaisuuden lievikettä. Komitea käsitti asian niin, että vaikka hallitukselle annetaankin "tarpeellisessa määrin riippumaton asema", toisaalta kuitenkin varataan eduskunnalle "mahdollisuus estää hallituksen hoitamista vastoin vakautunutta kansantahtoa".⁷ Komitea korosti, ettei poliittista vastuunalaisuutta voitu ulottaa presidenttiin samalla heikentämättä tämän asemaa. Samalla itsenäinen valtionpäämies turvasi hallitusvallan käyttämisessä sen jatkuvuuden, joka ehkä muuten jäisi saavuttamatta, koska ministerit eduskunnalle poliittisesti vastuunalaisina vaihtuisivat.⁸

Luottamussäännöksen muotoutuminen Prk:ssa. Perustuslakikomitea

kuulumaan, ei lainkaan mainita valtionpäämiehen oikeutta nimittää valtioneuvoston jäsenet.

Periaatteellisen kantansa presidentin asemaan ja valtuuksiin komitea oli määritellyt kesäkuun alussa pitämissään kokouksissa. Asiasta esiintyi jyrkkä kahtiajako toisaalta oikeistolaisen siiven ja toisaalta komitean vasemmistolaisten jäsenen välillä. Oikeiston taholla lähdettiin siitä, että »presidentistä pitäisi koettaa saada lujaperusteinen hallitsija, joka kykenisi panemaan vastaan eduskuntaakin» (Raatikainen) ja että presidentille annettaisiin »huomattavan vakavia valtuuksia, joiden kautta hän saisi vallan huomattavasti hallita» (Wrede). Vasemmiston piirissä taas ajateltiin valtionpäämiehelle »hyvin pientä valtaa» (Kotonen). Näiden kahden vaihtoehdon välille tuli myös kolmas linja: Ståhlberg puolsi järjestelyä, että presidentille annettaisiin »yleinen hallituksen johto». Kun tämä sai kannatusta, komitea äänesti — niin kuin Alkio päiväkirjassaan toteaa — »Wreden monarkistiseen suuntaan menevän ehdotuksen ja Ståhlbergin vapaamman välillä» päättyen (äänin 5—3) jälkimmäiseen. Tämä vapaampi näkemys merkitsi jonkin asteista lievennystä monarkistiseen järjestelmään nähden. Mutta yhtä kaikki ei kovin suurta: tämän suunnan kannalla ollut Alkio katsoi presidentin joka tapauksessa edustavan »huomattavan suurta valtaa». — Alkion muistiinpanot 4/6, 6/6, 7/6 ja 8/6 1917, VA.

⁷ PrkM 7 s. 28.

⁸ Ibid s. 32.

määritteli kantansa hallitusmuodon keskeisiin periaatekysymyksiin — mm. presidentin yleiseen asemaan — jo kesäkuun 1917 alussa pitämiseen kokouksissa. Tässä yhteydessä kysymys parlamentarismista kuitenkin sivuutettiin. Asiakirjoista käy ilmi, että komiteassa kyllä oli esillä eräitä muita valtioneuvostoa koskevia seikkoja: käsiteltiin mm. kysymystä valtioneuvoston nimestä, ministerien lukumäärästä ja kompetenssiehdoista sekä ministerien oikeudesta olla eduskunnan jäseninä.⁹ Vaikka ministerien nimittämistä ja parlamentarismia koskeva problematiikka ei tullut esille,¹⁰ eivät mitkään seikat kuitenkaan puhu sen puolesta, että komitea olisi tarkoittanut jättää parlamentarismisäännösten HM-ehdotukseen ottamatta. Saattaa olla (komitean viimeinen kokous kevätkesällä oli 15. 6. 1917), että komitea odotteli eduskunnalle 5. 6. 1917 annetun, VJ 32 §:n muuttamista tarkoittaneen lakiesityksen lopullista käsittelyä.

Oli miten oli, kesän aikana komitean jäsenten *Ståhlbergin*, *Kotosen* ja *Wreden* laatimaan luonnokseen hallitusmuodoksi luottamussäännös joka tapauksessa sisältyi. Tässä luonnoksessa ministerien nimittämistä koskeva säännös (18,1 §) kuului seuraavasti:¹¹

”Valtioneuvoston jäsenet nimittää presidentti eduskunnan luottamusta nauttivista Suomen kansalaisista.”

Sanamuotonsa puolesta säännös muistutti 1906 VJ 32,1 §:ään hyväksyttyä vastaavaa määräystä (jos huomioon ei oteta vastuusäännöstä). Samassa muodossa säännös oli myös ensimmäisessä komitean valmistamassa jo painettuun asuun saatetussa HM-versiossa, joskin sanavalinta nyt oli vähän toinen (24,1 §):

”Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti eduskunnan luottamusta nauttivia Suomen kansalaisia.”

Ratkaisevaksi vaiheeksi näyttää muodostuneen komitean 7. 9. 1917 pitämä kokous. Tuolloin *Wrede* teki ehdotuksen pykälän muuttamiseksi

⁹ Ks. Alkion muistiinpanot 6/6 ja 7/6 1917, VA; *Ståhlbergin* muistiinpanot 6/6 ja 7/6 1917 (*Ståhlbergin* muistiinpanot ovat Prk:n papereiden joukossa, VA).

¹⁰ Ainoa parlamentarismia koskeva maininta esiintyy Alkion muistiinpanoissa 7/6 1917. Alkion on merkinnyt muistiin *Wreden* perustelun tämän puoltaessa ministereille tiettyjä kompetenssiehtoja. Perustellessaan ehdotustaan, että kolmen ministerin tulisi olla siviilivirkoihin perehtyneitä ja kahden tai kolmen lakimiehiä, *Wrede* totesi samalla, että »parlamentarinen hallitustapa katsottanee yleensä tehneen vararikon».

¹¹ Mainittu asiakirja sisältyy Prk:n papereihin (kansio 'Hallitusmuoto'), VA.

niin, ettei valtioneuvoston jäseniltä olisi vaadittu eduskunnan luottamusta; heidän olisi tullut ainoastaan olla "kunniga, erfarna och allmänt aktade finska medborgare". *Ståhlberg* teki tälle vastaehdotuksen:

"Valtioneuvoston jäsenten, jotka presidentti kutsuu toimeensa, tulee olla eduskunnan luottamusta nauttivia Suomen kansalaisia."

Ståhlbergin ehdotus voitti äänin 5—1.¹² Wrede ei kuitenkaan luopunut kannastaan, vaan uudisti myöhemmin ehdotuksensa luottamussäännöksen poistamisesta.¹³ Tälläkään kertaa hän ei saanut kannatusta, ja nyt hyväksytyksi tullut säännös, joka näyttää olleen *Danielson-Kalmarin* muotoilema, kuului seuraavasti:

"Valtioneuvoston jäsenten, johon toimeen presidentti kutsuu rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia, tulee nauttia eduskunnan luottamusta."

Komitean lopullinen ehdotus muotoutui tältä pohjalta, ja mietintöön sisällytetty säännösehdotus (31,1 §) oli näin kuuluva:

"Valtioneuvoston jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia."

Sanamuodoltaan säännös muotoutui toisenlaiseksi kuin komitean 1906 VJ 32,1 §:ään ehdottama ja sittemmin hyväksytty määräys, jonka mukaan senaatin talousosaston jäsenet "nimitetään Suomen eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä". Käytettävissä olevista asiakirjoista ei selviä, miksi nyt päädyttiin erilaiseen muotoiluun. Muutoksen syynä on arveltu olleen sen, että VJ:een sisällytetyn säännöksen sanamuoto saattoi antaa aiheen "väärinkäsityksiin" — siihen, että eduskunnan luottamus olisi pitänyt edeltäkin ennen ministeristön nimittämistä nimenomaisesti varmistaa.¹⁴ Epäilemättä tälle käsitykselle saadaan tiettyä tukea Prk:n mietinnön perusteluista samoin kuin niistä seikoista, jotka tulivat esille käsiteltäessä eduskunnassa VJ 32 §:n muuttamista tarkoittanutta lakiehdotusta.

¹² Äänimäärin 5—1 komitea hylkäsi myös Wreden tekemät muut ehdotukset. Ensimmäinen näistä sisälsi sen, että osan valtioneuvoston jäsenistä olisi tullut olla lainoppineita, ja toinen koski lähisukulaisten kieltoa olla samanaikaisesti ministereinä. Ks. *Ståhlbergin* muistiinpanot 7/9 1917, VA.

¹³ Ibid 29/9 1917.

¹⁴ Näin mm. *Lindman* 1968 s. 334.

Puheena olevan 31,1 §:n rakennetta tarkasteltaessa on syytä huomata myös se seikka, ettei tähän pykälään enää kytketty vastuusäännöstä. Ministeristön poliittista vastuuta osoittava periaate sisällytettiin nyt — toisin kuin oli laita VJ 32,1 §:n kohdalla — erilleen luottamussäännöksestä, nimittäin ehdotuksen 37 §:ään¹⁵ Näin myös säädöstekstissä selvästi erotettiin toisistaan ne kaksi periaatetta, jotka VJ:ssä vielä oli sisällytetty välittömästi samaan systemaattiseen yhteyteen. — Tästä lähtökohdasta ehdotuksen 31,1 §:stä kehittyi nykyinen HM 36 § ja ehdotuksen 37 §:stä nykyinen HM 43 §. Mutta kun sanotusta 37 §:stä vähin erin HM-ehdotusten eri käsittelyvaiheissa karsittiin pois poliittista vastuuta tarkoittavat ainekset, jäi jäljelle vain yleinen maininta siitä, että "valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset". HM:n säätämisyvaiheessa — kuten myöhemmin käy ilmi — tämän käsitettiin tarkoittavan vain *oikeudellista* vastuuta. Näin ollen nykyisessä HM:ssa ei enää ylipäänsä ole säännöstä, johon olisi kirjattu poliittista vastuuta osoittava periaate siihen tapaan kuin tämä sisältyi Prk:n HM-ehdotukseen samoin kuin VJ 32,1 §:ään.

Luottamussäännöksen ratio. Kuten edellä on mainittu, ei Prk määritellyt kesäkuun alussa pitämissään istunnoissa kantaansa parlamentarismikysymykseen; se jäi vielä tässä vaiheessa avoimeksi. Kesän ja syksyn kuluessa muokattuun HM-ehdotukseen luottamussäännös kuitenkin sisällytettiin. Mutta tässä vaiheessa komitea oli enää "tynkäkomitea": paitsi kolme sosialistia (Kuusinen, Laaksovirta ja Sirola) olivat komiteatyöskentelystä — ilmeisesti valtakikikiistojen vuoksi — jääneet pois myös Alkio ja Grotenfelt.¹⁶ Komitea oli saanut selvän oikeisto-porvarillisen kokoonpanon. Tähän nähden, ja kun ottaa huomioon kesän 1917 tapahtumat valtakikikiistoihin samoin kuin senkin, että auktoriteetteina pidettyjen oikeusoppineiden taholla oli asetettu jyrkästi vastustamaan parlamentarismisäännöstöä, nousee esiin seuraava kysymys: miksi komitea piti edelleen säännöstöstä kiinni?

¹⁵ Ehdotuksen 37 § kuului kokonaisuudessaan seuraavasti:

»Valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan.

Jokainen valtioneuvoston jäsen, joka on ottanut osaa asian käsittelyyn valtioneuvostossa, taikka presidentin luona, on vastuunalainen päätöksestä, jollei hän ole pöytäkirjaan merkittäväksi ilmoittanut eroavaa mielipidettä.»

¹⁶ Ks. *Blomstedt* s. 328—329; *Lindman* 1968 s. 331—332.

Komitean VJ 32 §:n muuttamista tarkoittaneeseen ehdotukseen verrattuna voidaan panna merkille, että luottamussäännöksen ratio oli nyt toinen kuin kevätkesällä 1917. Silloinhan säännöksen kärki oli suuntautunut nimenomaan venäläisiä hallituspiirejä kohtaan. Tilanne oli tässä suhteessa muuttunut: HM-ehdotuksen mukaan hallituksen jäsenten nimittäminen oli tuleva kotimaiselle presidentille. Enää ei oltu sidoksissa niihin tilanepoliittisiin tekijöihin, jotka keväällä olivat näytelleet keskeistä osaa. Sitäpaitsi oltiin suunnittelemassa pysyväksi tarkoitettua perustuslakia.

Selityksenä on viitattu asian psykologiseen puoleen: siitä, mitä jo keväällä oli esitetty, oli pidettävä kiinni.¹⁷ Mutta kun otetaan huomioon se seikka, ettei aloite luottamusnormin sisällyttämiseksi VJ:een alun perin lähtenyt komitean omasta keskuudesta vaan tuli ulkopuolelta ja että säännöksellä oli tuossa tilanteessa omat erityiset tavoitteensa, voidaan tuskin sanoa, että sisällyttäessään luottamussäännöksen myös HM-ehdotukseen komitea toimi pelkästään tai edes pääasiassa ”entisyydelleen uskollisena” (Erich).¹⁸

Komitea jätti HM-mietintönsä senaatille 3. 10. 1917. Kahtena edellisenä päivänä oli toimitettu ennenaikaiset eduskuntavaalit. Lopullista ehdotusta muokatessaan komitealla oli tiedossaan nämä vaalit, mutta ei sen sijaan sitä, että vasemmisto oli vaaleissa menettävä enemmistöasemansa. Huolimatta muuttuneesta kokoonpanostaan Prk ei tietenkään voinut sivuuttaa niitä valtiosääntötavoitteita, joita vasemmiston — tuolloin siis vielä eduskunnan enemmistön — keskuudessa pidettiin tärkeinä. Komitean oli arvioitava myös kysymystä ehdotuksensa läpivietävyydestä.

Hallituksen asettamista koskevassa kysymyksessä oli vasemmiston silmämääränä se valtalaisa ilmauksensa saanut periaate, että hallituksen tuli olla täydellisesti riippuvainen eduskunnasta. Vallansiirtolain yhteydessä oli juuri vasemmiston toimesta siirrytty ”pelkästä” luottamussäännöksestä — välivaiheena se, että senaatin talousosaston jäsenet nimitetään eduskunnan asettamista ehdokkaista — siihen, että eduskunnan tehtävänä oli suorastaan asettaa ja erottaa hallitusvallan käyttäjät. *Itse asiassa komitea valitsi lievimmän mahdollisen vaihtoehdon — korjaten vielä 1906 VJ 32,1 §:ään hyväksytyn luottamussäännöksen*

¹⁷ Ks. Jyränki, Sos 1968 s. 23; Lindman 1935 s. 32.

¹⁸ Erich 1917 s. 111.

mahdollisesti "harhaanjohtavaa" sanamuotoa. Oli ilmeisen selvää, ettei luottamussäännöstä sisältämättömällä HM-ehdotuksella voitu tuolloin ajatella olevan reaalisia hyväksytyksi tulemisen edellytyksiä.¹⁹ Tämä näkökulma tuo mukanaan seuraavan ajatuksen: oliko säännöksen sanamuodon muutoksen takana sittenkään pelkästään halu selventää säännöksen syntaktista sanontaa vai oliko tarkoituksena myös muuttaa säännöksen semanttista merkityssisältöä?

Luottamussäännöksen merkityssisältö. Parlamentaarisen luottamusvaatimuksen sisältöä ja siitä johtuvia seuraamuksia ministerien valintatapaan nähden ei Prk:n mietinnössä liiemmästi eritelty. HM-ehdotuksen yleinen rakenne — tämä käy mietinnön perusteluistakin ilmi — vastasi lähinnä dualistisen parlamentarismen teoreettisia lähtökohtia. Mutta millä tavoin luottamusvaatimus oli rajoittava presidentin harkintaa ministerien nimittämisessä? Mietinnön perusteluissa oleva lausuma, joka näyttäisi antavan lähtökohdan ajatuksenjuoksulle, kuuluu näin:²⁰

"Valtioneuvoston jäsenet *valitsisi* ehdotuksen mukaan presidentti, ja näihin toimiin olisi kutsuttava rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia (31 §)." (Kurs. SL)

Käytetty sanavalinta ja se, ettei tässä kohdin ole viittausta luottamusehtoon, antaa aiheen olettaa, että presidentille tarkoitettiin jättää suhteellisen suuri liikkumavara valtioneuvoston jäseniä "valitessaan". Tähän viittaa myös mietinnön perusteluissa oleva selitys siitä, mitä komitea tarkoitti ehdotuksen 31 ja 37 §:n säännöksillä:²¹

"Puheena olevilla säännöksillä on tahdottua perustuslaissa saada takeita siitä, että hallitusta ei johdeta suuntaan, jota eduskunta ei hyväksy. *Parlamentaarinen hallitustapa ei sitä vastoin tiedä sitä, että hallituksen jäsenet olisi valittava kansaneduskunnan luottamusmiehistä taikka henkilöistä, joille eduskunta edeltäpäin on julkilausunut luottamuksensa.*" (kurs. SL)

¹⁹ Vrt. ed. Kuusisen puheenvuoroa 5. 12. 1917 HM-esityksen (HE 1/1917 II vp) johdosta, jossa viitattiin mahdollisuuteen, että sosialidemokraatit saattaisivat käyttää äänivaltaansa estääkseen heille epämieluisan hallitusmuodon säätämisen. — 1917 II vp ptk s. 353—355.

²⁰ PrkM 7 s. 34.

²¹ Ibid s. 35.

Lausumalla nähtävästi tarkoitettiin samaa, minkä *Ståhlberg* oli ke-säkuussa 1917 esittänyt eduskunnassa käsiteltäessä 1906 VJ 32 §:n muuttamista tarkoittanutta lakiehdotusta (HE 5/1917 vp), eli siis sitä, että *pelkkä oletamus luottamuksen olemassaolosta oli nimitysvaihees-sa riittävä*.

Äsken mainitut lausumat ovat oikeastaan ainoat valtioneuvoston jä-senten nimittämistä koskevat näkökohdat, jotka mietinnön perusteluis-sa mainitaan. Nykyajan näkökulmasta tämä tuntuu jossain määrin omi-tuiselta: onhan kysymyksessä yksi keskeisimmistä presidentin toimi-valtanormeista. Mutta on huomattava, että "vallanjakomallin" ja "par-lamentarismin mallin" yhdistämisessä valtioneuvosto jäi eräällä tapaa syrjään. Ministeristö jätettiin eri suunnilta tulevien voimien leikkaus-kohtaan: se jätettiin toisaalta parlamentarismin kautta eduskunnan ja toisaalta voimakkaasti korostetun vallanjakoperiaatteen kautta presi-dentin armoille.²² Tähän liittyy vielä se, ettei valtioneuvoston asemaa tuolloin pidetty niin keskeisenä ja tärkeänä kuin tämän valtioelimen asema nyt nähdään.

Valtioneuvoston aseman yleinen määrittely sai ilmauksen, että val-tioneuvosto toimii presidentin "ohessa" maan yleisenä hallitusviran-omaisena. Presidentille tuli kuulumaan tärkeimpien asioiden ratkaisu, valtioneuvostolle vähemmän tärkeiden. Ehdotuksen mukaan (29 §) pre-sidentti olisi ratkaissut vain osan hänen toimivaltaansa kuuluvista asioista valtioneuvoston istunnossa.

Voidaan panna merkille, että komitea käytti valtioneuvostosta eräis-sä yhteyksissä ilmaisua *virasto*. Juuri tästä virastoajattelusta johtuen komitea katsoi aiheelliseksi, että valtioneuvosto järjestetään kollegi-seksi (34 §), "koska sellainen järjestys tarjoaa suurempaa varmuutta siitä, että harkinta tulee kaikinpuolinen, mikä etu Komitean käsityksen mukaan painaa tuntuvasti enemmän kuin se haitta, että asiain ratkai-su käy hitaammin kuin jos, niinkuin eräissä maissa on laita, päätös-valta olisi uskottu yksityisille ministereille".²³ Nämä argumentit ovat tyypillisiä silloin, kun käsitellään hallinnollisten virastojen ja laitosten

²² Ks. *Heiskanen* s. 8. — Kannattaa tässä yhteydessä mainita, että ensimmäi-sessä Prk:n piirissä laaditussa HM-luonnoksessa (Prk:n paperit, kansio 'Hallitus-muoto', VA) valtioneuvoston asema nähtiin varsin vaatimattomaksi. Luonnoksen 3 § kuului: »Maan hallitusta hoitaa presidentti sekä hänen *valvontansa alaisena* valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä».

(kurs. SL)

²³ PrkM 7 s. 33.

organisaatiokysymyksiä, mutta eivät niinkään sellaisissa yhteyksissä, joissa sääntelyn kohteena ovat yhteiskuntapolitiittisesti keskeisiä hallitusasioita ratkaisevien instanssien toimintamuotojen perusteet.

Komitea näyttää myös tässä asiassa olleen vahvasti sidoksissa historiallisiin perinteisiin. Senaattihan syntyi alun alkaen lähinnä kollegioiden — siis Ruotsin keskusvirastojen — tilalle. Vähin erin senaatin asemassa tapahtui sekä normatiivisesti että institutionaalisesti muutosta: sen toimivaltaa laajennettiin ja sen merkitys yhteiskuntapolitiikassa kasvoi. Mutta keskeiseksi elimeksi se ei Venäjän vallan aikana kohonnut. Ajankohtana, jolloin komitea laati HM-ehdotuksen, senaatti toimi ei niinkään nykyistä valtioneuvostoa muistuttavana orgaanina vaan todella virastona, joka kollegisia päätöksentekemuotoja noudattaen käsiteli etupäässä hallinnollisia rutiiniasioita ja hallinto-oikeudellisia valitusasioita.²⁴ Se ei ollut kehittynyt sellaiseksi hallintoa ja lainsäädäntöpolitiikkaa johtavaksi elimeksi, jollaisia vastaavat orgaanit tuon ajan muissa maissa (esim. Englannissa) olivat. Senaatin jäsenkunta ei muodostanut ministeristöä sanan nykyisessä merkityksessä.

Mechelinin HM-ehdotuksessa senaatin jäsenet oli sijoitettu muiden virkamiesten kanssa samaan luetteloon, johon kuuluvat virkamiehet keisari-suuriruhtinas nimitti. Nyt tämä yhteys kylläkin katkaistiin, mutta mainittuun virastojatteluun hyvin sopi komitean käyttämä ilmaisu, että presidentti "valitsee" valtioneuvoston jäsenet.

Vastauksen antaminen yllä esitettyyn luottamussäännöksen sanamuodon muuttamista tai "oikaisemista" tarkoittaneeseen kysymykseen ei ole helppo tehtävä. *Emme ole voineet rekonstruoida sen paremmin HM-ehdotuksen 31,1 §:lle kuin 1906 VJ 32 §:llekään tarkoitettua merkityssisältöä kuin summittaisesti. Nytkin säännöksen sisältö — ajatellen nimittävän viranomaisen harkintavaltaa — jäi epämääräiseksi ja tulkinnanvaraiseksi.* Mutta jos otamme huomioon kummankin esillä olevan säännöksen ration, on epäilemätöntä, että keväällä ajateltiin selvästi tiukemman normin säätämistä kuin nyt HM:n yhteydessä. Eri asia on,

²⁴ Havainnollisen kuvan vuoden 1917 senaatin talousosaston toiminnasta ja työskentelytavoista antaa Tokoin senaatin valtiovaraintoimituskunnan päällikkö Väinö Tanner. Hän toteaa mm. seuraavaa: »Senaatin valta oli vain muodollista laatua. Vallan painopiste oli kaikkialla muualla: eduskunnassa ja Pietarissa, vieläpä levottomien kansanjoukkojen käsissä. Me olimme vain työjuhtia, ilman suurtakaan vaikutusvaltaa.» — Tanner 1957 s. 35—40.

että VJ 32,1 §:n kohdalla jo sen eduskuntakäsittelyssä — aikaisemmin mainituista syistä — esitettiin tulkintoja, jotka merkitsivät liukumista väljempään suuntaan. Sitäpaitsi presidentille HM-ehdotuksessa kaavailtu voimakas asema implikoi, ettei valtionpäämiestä tarkoitettu ministerien nimityskysymyksessä sen paremmin kuin muutenkaan sitoa yksipuolisesti eduskunnan käsityksiin.

R. A. Wreden vastalause. Olosuhteiden ja samalla myös luottamussäännöksen ration muutoksesta johtuen Prk:n HM-mietintö sai liitteekseen R. A. Wreden vastalauseen.²⁵ Sen ydinsisältö oli vallanjako-opin korostus ja presidentin itsenäisen, eduskunnasta riippumattoman aseman vaatimus. Parlamentarismiin Wrede oli aina suhtautunut kielteisesti. Tässä suhteessa hänen kantansa oli nytkin selvä: ehdotuksen 31,1 §:stä oli luottamussäännös poistettava. Sen sijaan ehdotuksen 37 §:ään sisältynyttä yleistä lausumaa valtioneuvoston jäsenten jälkikäteisestä poliittisesta vastuusta Wrede ei asettunut vastustamaan. Ne argumentit, joilla Wrede luottamussäännöksen poistamista perusteli, voidaan jaotella neljään ryhmään.

Ensinnäkin hän näki eduskunnan vallan — varsinkin valtiontalouden alalla — niin laajaksi, että luottamussäännös oli tarpeeton. Ministeristön, jolla ei ollut takanaan eduskunnan enemmistöä, oli mahdotonta "ainakaan pitempää aikaa" hoitaa hallitusta. Toiseksi nimenomainen luottamusehto saattoi eräissä tapauksissa osoittautua mahdottomaksi soveltaa: erittäinkin "pula-aikoina" olisi suureksi eduksi, jos valtiosäännössä ei olisi parlamentarismisäännöstä. Sitä paitsi ei missään muussaakaan maassa — ei edes Ranskassa — ollut po. periaatetta otettu nimenomaisena säännöksenä perustuslakiin. Kolmantena seikkana vastalauseessa tähdennettiin, ettei parlamentaarisella hallitustavalla ollut Suomessa "perintätapoja". Wrede pelkäsi, että tästä saattasi olla seurauksena "vallanväärinkäytön ja enemmistösorron vaara". Neljänneksi: parlamentarismi oli omansa saattamaan "hallituksen heikoksi ja voimattomaksi". Hallitus ei enää omaisi "tarpeellista lujuutta ja voimaa".

Kaikesta päätellen juuri hallituksen riippuvaisuus eduskunnasta oli Wreden vastustavan asenteen ydinkohta. Parlamentaarista järjestelmää ei voitu saattaa voimaan maalle vaaraa tuottamatta. Etenkin vasemmiston taholla — sen Wrede oli pannut merkille — vallitsi "epäter-

²⁵ PrkM 7 s. 60—65.

veellistä halua saattaa hallitus, yksityisseikoissakin, riippuvaiseksi edes-vastuuttomasta eduskuntaenemmistöstä ja viime kädessä sekä eduskunnan että valtiosäännön ulkopuolella olevasta puoluejohdosta”.

Parlamentaarisia pyrkimyksiä tämä vanhoillinen konservatiivi — uskollisena demokratiaa ja eduskuntavaltaa kohtaan omaksumalleen vieroksuvalle asenteelle — piti arveluttavina valtiollisen kypsyyden, tahdikkuuden ja vastuunalaisuudentunnon puutteen ilmauksina.²⁶ Asian näin ollen ei Wrede voinut päätyä muuhun kuin vaatimaan *luottamussäännöksen poistamista* ehdotuksen 31,1 §:stä.²⁷

Luottamusnormin sisällyttämistä hallitusmuotoon vastustivat Wreden lisäksi professorit *Robert Hermanson* ja *Rafael Erich*. Heidän nyt esittämänsä kannanotot noudattivat samaa peruslinjaa, jota ne olivat edustaneet jo kesällä 1917 niin 1906 VJ 32 §:n muutoksen kuin valtalainkin suhteen.

Hermansonin neuvot Prk:lle. Hermanson esitti näkemyksensä komitealle tämän pyynnöstä antamassaan kirjallisessa lausunnossa.²⁸ Siinä kiinnitettiin erityistä huomiota HM-ehdotuksessa kaavailtuun vallanjaon ja parlamentarismien yhdistelmään. Hermanson piti hyvänä pyrkimystä presidentin itsenäisen aseman korostamiseen. Mutta valtionpää-

²⁶ Vrt. *Lindman* 1968 s. 339, jossa on selostettu po Wreden vastalauseita. Siinä ei kuitenkaan ole lainkaan viitattu niihin kannanottoihin, joista käy ilmi Wreden kielteinen asennoituminen parlamentarismia kohtaan nimenomaan hänen poliittisesti konservatiivisten asenteidensa vuoksi. Muutenkin *Lindman* näyttää hallitusmuodon syntyhistoriaa selvittäessään arvioineen eri ehdotuksia ja kannanottoja ehkä liiaksi tiettyjen valtioteoreettisten mallien taustaa vasten ja unohtaneen niiden yhteiskuntapoliittiset sidonnaisuudet. Eri ehdotuksille ja ratkaisumalleille on tietenkin mahdollista löytää valtio-opillisesta ja/tai valtiosääntö-oikeudellisesta teoriasta viitekehyksiä ja rinnastuskohteita, mutta ne eivät mitenkään selitä sitä, miksi tietty malli valittiin. Sitäpaitsi Suomen hallitusmuodon syntyvaiheista voidaan todeta, että sanottu säädös ei syntynyt mitään tiettyä teoreettista kaavakuvaa ahtaasti noudattaen. Eri HM-ehdotusten sisältöön vaikutti olennaisella tavalla kulloinkin vallinnut yhteiskuntapoliittinen tilanne ja erinäiset muut pragmaattiset seikat.

²⁷ Wrede ehdotti 31,1 §:lle seuraavaa sisältöä (PrkM 7 s. 63): »Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. Sen ministerin, jonka käsiteltäviä oikeushallintoa koskevat asiat ovat sekä vähintään kahden muun ministerin tulee olla lainoppineita.»

²⁸ Hermansonin lausunnon 22 ensimmäistä sivua, jotka komitea virallisesti ehti käsittelemään, ovat Prk:n papereiden joukossa (kansio 'Perustuslakikomitean mietintö n:o 7'), VA. — Ks. myös *Lindman* 1968 s. 336—338.

miehelle kaavailtu asema ei häntä kuitenkaan tyydyttänyt: presidentti ei ehdotuksen mukaan ollut koko toimeenpanovallan haltija, vaan hänellä oli ainoastaan tiettyjä erillisiä valtaoikeuksia. Hallintoonkin nähden presidentti oli — Hermanson huomautti — ”blott inspektör eller revisor”.

Etenkin luottamussäännös oli Hermansonin kritiikin kohteena. Paitsi että säännös salli erilaisia tulkintoja — mitä seikkaa Hermanson piti erityisen arveluttavana, koska perustuslain, ”som i sista hand tolkas efter parti-intressen”, pitäisi olla niin kirjoitettu etteivät erilaiset tulkinnat olisi mahdollisia — oli myös todennäköistä, että vallitseva enemmistö tulisi säännökseen vedoten vaatimaan, että presidentti jo etukäteen tiedustelisi nauttivatko hänen ministereiksi aikomansa henkilöt eduskunnan luottamusta. Muistutettuaan vapauden ajan säätyjen toiminnasta Hermanson katsoi mainitusta säännöksestä johtuvan, että tosiasiassa eduskunta tulisi käyttämään niitä oikeuksia, jotka perustuslain mukaan kuuluivat presidentille. Näin presidentillä olisi todellisuudessa hyvin vähäinen vaikutusvalta. Valtion päämies ei tulisi muodostamaan mitään vastapainoa eduskuntaenemmistölle. Asiaa ei Hermansonin mukaan olisi auttanut sekään, että nimenomainen säännös parlamentarismista olisi jätetty pois, jos samalla säilytettiin säännös siitä, että eduskunta saattoi antaa hallitukselle epäluottamuslauseen. — Hermanson ei siis itse asiassa hyväksynyt edes jälkikäteisen poliittisen vastuun periaatetta.

Usko parlamentarismiin — ”den blinda tro på demokrati och parlamentarism”, kuten Hermanson selitti — oli kuitenkin voittanut alaa siinä määrin, että eduskunnan enemmistö tuskin enää salli muuta kuin sen hyväksymän ministeristön, vaikka asianomaista säännöstä ei sisältyisikään perustuslakiin. Tavallisissa oloissa tämän voi jotenkin ymmärtää, mutta saattoi hyvin tulla aikoja — Hermanson tähdensi — jolloin oli tärkeää, etteivät eduskunnan puolueet lamaannuttaisi valtionpäämiehen toimintaa, ja tällöin taas oli ”behöfligt, att regeringen kunde uppträda med auktoritet och nödigt eftertryck”. Muutoinkin parlamentarismi merkitsi presidentin vallan tukahduttamista. Hermansonin mielestä asia kun oli niin, että kansan valitsemalla eduskunnalla oli taipumus ja ehdotuksen mukaan nyt myös mahdollisuus pitää valtaa käsisään. Valtiovallan keskitys yhteen orgaaniin oli kuitenkin johtava vallan väärinkäyttöön yhtä varmasti tai vieläkin varmemmin silloin, kun tämä orgaani oli demokraattinen kansaneduskunta kuin että se oli

monarkki. Sitäpaitsi Hermanson piti varmana, että "det skulle komma tider, då en härskande majoritet vid landtdagen begagnar *alla* möjliga medel för att faktiskt få *hela* makten i sin hand och kunna genomdrifva sina idéer".

Pelko eduskuntavaltaa kohtaan hallitsi Hermansonin ajatuksia varsin selvästi. Lopputulos oli selvä ja yksiselitteinen: *luottamussäännös oli ehdottomasti jätettävä pois HM-ehdotuksesta.*

Erichin kritiikki. Erichin omaksumat näkemykset olivat monessa suhteessa samanlaisia kuin Hermansonin kritiikin ydinkohdat. Kohta komitean HM-ehdotuksen valmistuttua Erich ilmaisi toteavansa tyydytyksellä, että "presidentille oli tahdottu turvata varsin itsenäinen asema ja laaja toimivalta".²⁹ Valtaoikeuksiinsa nähden Suomen presidentti tulisi hyvin suuresti muistuttamaan mahtavaa virkatoveriaan Pohjois-Amerikan Yhdysvalloissa, ellei komitea — Erich pahoitteli — "olisi sitonut häntä ja ministereitä ankarasti parlamentaariseen hallitustapaan". *Luottamussäännöstä hän ei hyväksynyt:*

"Tämä epämääräinen, tulkinnasta riippuva ja puoluetarkoituksiin helposti mukautuva säännös voipi johtaa siihen, että hallitus menettää sen itsenäisyyden, jonka perustuslaki on tahtonut sille turvata, että siis valtiosääntö, puoleksi vasten tahtoaan, toisella kädellä ottaa hallitukselta pois sen, minkä se toisella kädellään on sille antanut."

Erich toivoi, ettei lainsäädännön kehitys menisi siihen suuntaan kuin komitean ehdotus näytti ennakoivan, mutta kesän tapahtumiin viitaten hän oli pessimisti. Erich pelkäsi, että presidentin valta muodostuisi Suomessa samalla tavalla näennäiseksi kuin se oli tuon ajan Ranskassa.

2. ENSIMMÄINEN TASAVALTAINEN HALLITUSMUOTOESITYS

Perustuslakikomitean mietinnön pohjalle rakentunut esitys Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1917 II vp) annettiin eduskunnalle 4. 12. 1917. Esitys oli *Setälän* ja *Svinhufvudin* porvarillisten senaattien valmistelema. Komitean ehdotukseen tehdyistä muutoksista suurin osa johtui

²⁹ *Erich* 1917 s. 110—112.

maan itsenäistymisestä.³⁰ Asiallisista muutoksista merkittävin oli se, että presidentille ei esityksen mukaan olisi kuulunut eduskunnan haajoitusoikeutta (22 §). *Komitean ehdottama 31,1 § sisältyi esitykseen sellaisenaan.* Oikeusoppineiden kritiikki oli tässä vaiheessa jäänyt vaille merkitystä. Sen sijaan esityksen 38 §:n 1 mom. poikkesi komitean ehdotuksesta ja kuului nyt näin:

”Valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoiminnastaan eduskunnalle vastuunalaiset.”

Maininta ministerien yhteisestä ja henkilökohtaisesta vastuusta, joka oli sisällytynyt komitean ehdotukseen, oli siis poistettu. Samalla säännös oli saanut pelkästään oikeudellista vastuuta tarkoittavan sisällön.³¹

Lähetekeskustelu. Esityksen lyhyeksi jääneessä lähetekeskustelussa tuli hyvin esille se näkemysero, joka porvariston ja vasemmiston välillä vallitsi hallituksen asettamista koskevassa kysymyksessä samoin kuin valtiosäännön rakenteessa yleensäkin. *Kuusinen* esitti hallituksen esitystä kohtaan purevaa kritiikkiä: HM-ehdotuksessa oli ”pääpiirteenä kaikkein yksinkertaisin muoto harvainvaltaa”. Hän ei hyväksynyt valtanjakoperiaatetta eikä sitä, että presidentille olisi annettu esitetyt, hänen mielestään liian laajat valtaoikeudet. Tasavallasta olisi tullut ”maailman yksinvaltaisin tasavalta”. *Kuusinen* päätyikin — esiteltyään Sveitsin valtiosääntöä — lopputulokseen, että valtalain sisältämä järjestelmä pitäisi saattaa voimaan. Erityisen korostuksen *Kuusisen* puheenvuorossa sai vaatimus, että hallituksen tuli olla eduskunnasta riippuvainen.³²

³⁰ Ks. tarkemmin *Lindman* 1968 s. 344 ss.

³¹ Lakiesityksen käsittelystä ensin *Setälän* ja sitten *Svinhufvudin* senaatissa voidaan todeta, että kummatkin senaatit näyttävät olleen yksimielisiä luottamussäännöksen (31,1 §) sisällyttämisestä HM-esitykseen Prk:n ehdottamassa muodossa.

Sen sijaan 38,1 §:n kohdalla tuli esiin erilaisia käsityksiä. Viittauksen poliittiseen vastuunalaisuuteen poisti *Setälän* senaatti. Kun asia tuli *Svinhufvudin* senaatissa käsittelyn kohteeksi, oikeustoimituskunnan päällikkö *Talas* (nuors.) ehdotti, että säännös hyväksyttäisiin komitean ehdottamassa muodossa (»Valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan.»). — Talaksen ehdotusta kannattivat senaattorit A. *Castrén* (nuors.), J. *Castrén* (nuors.), *Pehkonen* (ml) ja *Kallio* (ml). Nämä jäivät kuitenkin vähemmistöön. Ks. senaatin talousosaston ptk 22/10 ja 30/11 1917. — Ks. myös *Lindman* 1968 s. 344—345.

³² 1917 II vp ptk s. 348—355/5. 12. 1917.

Esitystä puolustamaan asettuivat oikeustoimituskunnan päällikkö *Talas* ja edustaja *Ståhlberg*. He olivat vallanjaon ja voimakkaan hallitusvallan kannalla. Vasemmiston vaatimusta, että eduskunnan pitäisi valita hallituksen jäsenet, *Talas* vastusti perustellen kantaansa sillä, että tällainen järjestelmä saattaisi olla vaikea soveltaa käytännössä. Sitä paitsi esitykseen sisältyi hänen mielestään jo kaksinkertaiset takeet siitä, että valtioneuvosto nojautui kansaan: ministerien nimittämiseen myötävaikuttaisivat niin eduskunta kuin kansan valitsema presidenttikin. Tässä tuli hyvin esille se piirre, että valtioneuvosto nähtiin ikään kuin ”kahden herran palvelijana”. Mutta on syytä huomata myös, ettei *Talas* tuon ajan eduskuntaan luottanut: ”Rohkenen nimittäin väittää, että eduskunta ei aina tuo esille kansan todellista tahtoa.” Tästä näkökulmasta selittyy, miksi hän kertoi olevansa ”lujan hallitusvallan kannattaja”.³³ Samoin *Ståhlberg* oli sitä mieltä, että maalla oli oltava ”ei ainoastaan tehtävänsä tasalla oleva lakiasäättävä ja valtiotaloutta järjestävä eduskunta vaan myöskin lainalainen mutta luja ja tehokas hallitusvalta”.³⁴

Suunnanmuutos prv:ssa: eduskunnan aseman korostuminen. Kuten tunnettua jäi tämän HM-esityksen käsittely eduskunnassa kesken, ja eduskunnalle annettiin kansalaissodan jälkeen kesällä 1918 uusi, nyt monarkkiselle perustalle rakentunut HM-esitys. Perustuslakivaliokunta kuitenkin käsitteli joulu- ja tammikuussa po. ensimmäistä tasavaltaista HM-esitystä,³⁵ joskaan käsittely ei ehtinyt niin pitkälle, että asiasta olisi valmistunut mietintöä tai edes mietintöluonnosta. Valiokunta kuitenkin ehti määrittelemään kantansa eräisiin HM-ehdotuksen keskeisiin säännöksiin.

Prv:n enemmistö — sosiaalidemokraatit ja maalaisliitto — ei hyväksynyt HE:een sisällynyttä vallanjakomallia. Useissa HM:n keskeisissä periaatteissa valiokunta omaksui esityksestä poikkeavan ja selvästi eduskunnan asemaa korostavan kannan. Valiokunnan enemmistö päätti poistaa presidentiltä veto-oikeuden; samoin presidentin asetuk-

³³ Ibid s. 367—379/6. 12. 1917.

³⁴ Ibid s. 379—381. — Ks. myös *Blomstedt* s. 344—346.

³⁵ Niistä keskusteluista, joita valiokunnassa käytiin ennen kuin se päätti ottaa käsittelyn pohjaksi HE 1/1917 II vp eikä muita tarjolla olleita vaihtoehtoja, ks. Alkion muistiinpanot 8/12, 11/12 ja 12/12 1917; Prv:n ptk 11/12 1917, VA. — Ks. myös *Lindman* 1968 s. 351—352.

senantovaltaa rajoitettiin. Presidentille ei myöskään olisi annettu eduskunnan hajoitusoikeutta. Edelleen presidentin valinta olisi tullut eräissä tapauksissa eduskunnan suoritettavaksi.³⁶

Se, missä hallituksen esitys koki olennaisimman muutoksen, koski valtioneuvoston jäsenten nimittämistä. Tämänkin kysymyksen kohdalla valiokunta jakautui kahtia: porvarilliset jäsenet (maalaisliittolaisia lukuun ottamatta) asettuivat käsittelyn pohjana olleen esityksen taakse vasemmiston kannattaessa järjestelyä, että hallituksen jäsenet valitsee eduskunta. Viime mainittu kanta kohtasi vastustusta ensinnäkin periaatteellisista syistä: näin meneteltäessä oli vaarana, että ”hallitus tulee eduskunnan komiteaksi” (Ingman) ja että hallitus ”ei voisi olla itsenäinen” (Hultin). Se olisi tiennyt vallan painopisteen siirtymistä eduskunnalle. Tämän vuoksi *Wrede* huomauttikin, että ”Suomen valtio ei voi pysyä pystyssä, jos valtiovalta on annettu yksin käsiin”, ja että jos tahdotaan ”saada aikaan Suomessa vakava ja pysyvä valtiovalta, on valtiovalta jaettava kahden valtiovallan kesken”. Ministerien valinta-oikeuden uskomista eduskunnalle vastustettiin myös käytännöllisiin näkökohtiin vedoten: ”jos eduskunta ei satu olemaan koolla kun hallitus tai joku sen jäsenistä eroaa, syntyy vaikeus siinä, ettei saada valituksi senaattia” (Ingman, Ståhlberg).

Valiokunnan porvarillisista jäsenistä *Alkio* asettui vasemmiston ehdotuksen taakse tähdentäen, ettei esitetyillä käytännöllisillä vaikeuksilla ollut merkitystä ja että ”ei tässä ole kysymys hallitsevasta eduskunnasta”. Sosialistien ja maalaisliittolaisten kanta voitti: äänin 9—7 valiokunta päätti, että *valtioneuvoston jäsenet valitsee eduskunta*.

Lisäksi päätettiin — nyt sosialistien ja Ingmanin ollessa ehdotuksen takana —, että eduskunnan puolesta asetetaan valiokunta, joka toimittaa ministerivalinnat ”eduskunnan hajalla ollessa”.³⁷

Kaiken kaikkiaan valiokunnan kannanotot merkitsivät huomattavaa poikkeamista niin Prk:n HM-ehdotuksesta kuin asiaa koskevasta hallituksen esityksestäkin. Selitys tälle eduskuntakeskeiseen suuntaan tapahtuneelle muutokselle on mm. siinä, että nyt vasemmisto — sitten Prk:n asettamisen — ensi kertaa saattoi sille kuuluvalla ominaispai-

³⁶ Ks. Alkion muistiinpanot 9/1, 11/1, 14/1, 17/1 ja 21/1 1918, VA. — Ks. myös *Blomstedt* s. 346; *Lindman* 1968 s. 353.

³⁷ Alkion muistiinpanot 9/1 ja 22/1 1918, VA.

nolla vaikuttaa HM-ehdotuksen sisältöön.³⁸ HM:n valmistelu oli tähän saakka ollut lähes täysin porvarillisten piirien käsissä.

Mutta kuten sanottu HM-esityksen käsittely jäi valiokunnassa kesken: väliin tuli kapina. Sen jälkeen eduskuntakeskeisellä valtiosääntömallilla ei enää ollut menestymisen mahdollisuuksia. Prv:ssa tammikuussa 1918 tehdyt päätökset olivat kompromisseja dikotomiassa sosialistit/ei-sosialistit. Kansalaissodan jälkeen nämä kompromissimahdollisuudet olivat poissuljettuja: keskustelu siirtyi kysymykseen siitä, mikälainen vaihtoehto erilaisista porvarillisista valtiosääntömalleista oli mahdollista saada säädetyksi.

3. MONARKKISET HALLITUSMUOTOESITYKSET

Sodan vielä kestäessä syntyi pääkaupungin vaikutusvaltaisissa piireissä ajatus ratkaista kapinan keskeyttämän hallitusmuotokysymyksen loppuun saattaminen siten, että maahan säädettäisiin monarkkinen hallitusmuoto.³⁹ Asia kehittyi varsin joutuisasti: jo 6.6.1918 eduskunnalle annettiin monarkian perustalle rakentunut HM-esitys (HE 62/1917 II vp). Ne pääargumentit, joihin esitys pohjautui, olivat toi-

³⁸ Se valtiosääntönäkemys, jonka sosialistit etenkin joulukuussa 1917 ja sitä seuranneen tammikuun aikana toivat eduskunnassa painokkaasti esille, sai ilmauksensa siinä ehdotuksessa Suomen valtiosäännöksi, joka keväällä 1918 laadittiin 'Suomen kansanvaltuuskunnan' toimesta. Ehdotuksen johtavana ajatuksena oli monistinen eduskuntakeskeisyys. Ylimpänä toimeenpanevana elimenä olisi ehdotuksen (58 §) mukaan ollut eduskunnan valvonnan alaisena ja sen määräysten mukaan toimiva *kansanvaltuuskunta*. Sen jäsenet olisi eduskunta valinnut joka kolmas vuosi. Kansanvaltuuskunnan puheenjohtajana olisi toiminut 'Suomen Tasavallan Esimies', jonka eduskunta olisi määrännyt kansanvaltuuskunnan jäsenten keskuudesta enintään kolmeksi vuodeksi (59 §). — Suomen kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi työväen pääneuvostolle tarkastettavaksi ja päätettäväksi yleistä kansanäänestystä varten (Helsinki 1918). — Sanotun valtiosääntöehdotuksen taustasta ja syntyvaiheista tarkemmin ks. *Ari Nieminen*: Kansanvaltuuskunnan ehdotus Suomen valtiosäännöksi (julkisoikeuden pro gradu-tutkimus Tampereen yliopistossa, 1973). Ks. myös *idem*: Punaisen Suomen 'punainen' perustuslaki (Oikeus 1/1974 s. 3—14).

³⁹ Monarkkistisen liikkeen synnystä ja taustasta ks. mm. *Blomstedt* s. 352—368; *Juva* II s. 228—236; *Lindman* 1968 s. 256—271; *Paasivirta* 1957 s. 264—290; *Schauman* s. 12—30.

saalta kansalaissodan aikaan saama lujan hallitusvallan vaatimus ja toisaalta ulkopoliittiset tekijät.⁴⁰

Luottamussäännöksen puuttuminen I monarkkisesta HM-esityksestä. *Perusrakenteeltaan esitys noudatti puhtaan vallanjako-opin linjaa: siinä ei ollut viittaustakaan parlamentaariseen hallitustapaan.* Valtioneuvosto toimi esityksen mukaan kuninkaan apuna (8 §). Ministerien nimittämistä koskeva esityksen 14,2 § kuului seuraavasti:

”Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu kuningas rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia.”

Ehdotuksen 23 §:ssä olivat säännökset ministerien oikeudellisesta vastuusta. Ne olivat saman sisältöiset kuin joulukuussa annetun tasavaltalaisen HM-esityksen 38 §:n säännökset; ainoastaan sana presidentti oli pykälän 2 mom:ssa nyt korvattu kuningas-sanalla.

Luottamussäännöksen puuttuminen merkitsi tietenkin sitä, että kuninkaalla olisi ministereitä — neuvonantajiaan — valitessaan ollut täysin vapaa harkintavalta.

Esityksen johdosta antamassaan mietinnössä prv puolsi 14,2 §:n hyväksymistä sellaisenaan.⁴¹ Valiokunnassa kysymys parlamentarismis-

⁴⁰ Esityksen perusteluissa (HE 62/1917 II vp A.III s. 2—5) monarkiaa perusteltiin mm. seuraavilla sisäpoliittisilla näkökohdilla: »Jotta järjestys ja levollisuus palaisivat maahan sekä valtiolämä jälleen eri aloilla pääsisi säännölliseen uomaansa, on välttämätöntä, että hallitusvaltaa ja sen johdosta valtiovaltaa yleensäkin harjoitetaan sillä lujudella, voimalla sekä sillä vakavuudella ja johdonmukaisuudella, minkä ainoastaan monarkkinen valtiomuoto voi turvata.»

Perustuslakivaliokunnan mietinnön (prvm 14/HE 62/1917 II vp) perusteluissa s. 8—9 nämä sisäpoliittiset tavoitteet ilmaistiin mm. seuraavasti: »Sisäisesti tarvitsemme taas ennen kaikkea lujaa, keskitettyä ja tarkoituksistaan tietoista hallitusvaltaa, joka kykenisi toisaalta palauttamaan yhteiskuntamme järkytetyin järjestyksen sekä saattamaan valtiolämämme säännöllisiin uomiinsa, toisaalta taas ryhtymään tarmokkaiisiin toimenpiteisiin yhteiskunnallisten olojemme parantamiseksi ja kehittämiseksi. Sellaisen hallitusvallan voi, Valiokunnan vakaumuksen mukaan, vain monarkkinen valtiomuoto turvata. Nykään, kun vallankumouksen mainingit vielä eivät ole asettuneet, ei tasavaltainen valtiomuoto (...) voisi luoda sitä voimakasta hallitusvaltaa, jota kaipaamme. (...) Luja, arvovaltainen hallitusvalta on siis varmimmin saavutettavissa monarkkisella kuin tasavaltaisella valtiomuodolla.»

⁴¹ Mainittakoon kuitenkin, että ehdotuksen 23 §:ään valiokunta teki lisäyksen, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenet olivat virkatoimistaan vastuussa paitsi eduskunnalle myös kuninkaalle. Mietinnön perusteluissa (s. 11) valiokunta totesi

ta kyllä nostettiin *Alkion* toimesta esille, mutta ajatus luottamussäännöksen sisällyttämisestä puheena olevaan pykälään kohtasi jyrkkää vastarintaa. *Wrede* tähdensi, että jos ministerien tulee nauttia eduskunnan luottamusta, "on mahdotonta saada aikaan lujaa hallitusta". *Alkion* tämän johdosta esittämä huomautus, »että tällöin tullaan siihen, että ministerien ei tarvitse välittää eduskunnan epäluottamuslauseesta, joten tämä hallitusmuoto tulee samaan kuin vanha, nyt voimassa oleva hallitusmuoto», ei saanut vastakaikua.⁴²

HM-esityksen suhde 1906 VJ 32 §:ään. Esillä olevaan asiaan liittyy myös se merkillinen piirre, että sen paremmin HE:ssä kuin prv:n mietinnön perusteluissa *ei sanallakaan viitattu parlamentarismiin siitä huolimatta, että luottamussäännös oli 1906 VJ 32 §:ään sisällytettynä tullut perustuslain tasoisena normina voimaan 31. 12. 1917.* Valiokunnan mietintöön liittämässään vastalauseessa *Estlander* ja *Wrede* tarttuivat myös tähän ja esittivät, että uuden hallitusmuodon voimaantulosäännöksiin oli sisällytettävä nimenomainen määräys siitä, että sanottu joulukuulta 1917 oleva laki tuli kumotuksi. Ne perustelut, jotka he tämän kantansa tueksi esittivät, olivat asiallisesti samat kuin siinä vastalauseessa, jonka *Wrede* oli liittänyt Prk:n mietintöön n:o 7. Ainoastaan yksi siinä yhteydessä lausuttu argumentti nyt puuttui, nimittäin viittaus "edesvastuuttomaan eduskuntaenemmistöön". Se, ettei kesällä 1918 eduskunnan enemmistö enää ollut edesvastuuton, kuvastaa hyvin vastalauseen allekirjoittajien maailmankatsomusta. Istuihan tuon ajan "tynkäeduskunnassa" ainoastaan yksi vasemmistolainen; muut v:n 1917 vaaleissa eduskuntaan valitut sosialidemokraatit olivat joko saaneet sodassa surmansa, olivat vankileireillä taikka maanpaossa.

Se ettei HE:ssä eikä prv:n mietinnössä puututtu VJ 32,1 §:n luottamussäännökseen, viittaa mahdollisuuteen, että sanottu VJ:n säännös olisi katsottu myöhemmin säädetyllä HM:lla tulleen — sen kanssa ristiriidassa olevana — kumotuksi (*lex posterior degorat legi priori*).⁴³ Toi-

pitäneensä tätä lisäystä asianmukaisena, »vaikkakin tätä ehkä voitaisiin pitää itsestään selvänä».

⁴² *Alkion* muistiinpanot 12/6 1918, VA. — *Alkio* on tällä kohtaa merkinnyt muistiinpanoihinsa myös seuraavat paljon puhuvat sanat: »on mielenkiintoista, että monarkistit nielevät älähtämättä pykälän pykälän jälkeen.»

⁴³ HM-esityksen 90,2 § olisi sanamuotonsakin puolesta vaivattomasti antanut pohjan yllä tekstissä esitetylle tulkintamahdollisuudelle. Mainitun lainkohdan

nen mahdollisuus olisi tietenkin ollut se, että luottamusnormille olisi tulkinalla annettu väljä sisältö tai että se olisi selitetty pelkästään deklaratoriseksi periaatelausumaksi ilman velvoittavaa sisältöä.⁴⁴ Kuten myöhemmin havaitaan, esitettiin oikeuskirjallisuudessa tähän suuntaan meneviä kannanottoja myös HM 36 §:stä. — Joka tapauksessa niin HE kuin prv:n mietintökin oli kirjoitettu ikään kuin VJ 32 §:n luottamusmääräystä ei olisi valtiosääntöön tuolloin sisällyntynyt.⁴⁵ Suuri valiokunta ei kovin suppeassa mietinnössään sekään asiaan millään tavoin puutunut.⁴⁶

Eduskunnan toisessa käsittelyssä niin 14 § kuin 23 §:kin hyväksyttiin ilman ainuttakaan puheenvuoroa valiokunnan ehdottamassa muodossa.⁴⁷ Sen sijaan äänestys syntyi, kun Wrede ehdotti — prv:n mietintöön liittämiensä vastalauseen mukaisesti — että esityksen 90 §:ään lisättäisiin maininta siitä, että HM:lla kumotaan VJ 32,1 §. Wrede sai kannattajakseen vastalauseen toisen allekirjoittajan *Estlanderin*, mutta ehdotus tuli hylätyksi.⁴⁸ — Jossain määrin yllättävänä seikkana voidaan pitää sitä, ettei esillä olevasta asiasta lainkaan keskusteltu. Puheenvuorot eri käsittelyvaiheissa keskittyivät kuningasmielisten ja tasavallan kannattajien kiistelyksi siitä, kumpi valtiomuoto oli ”etevämpi”.

Kolmannessa käsittelyssä po. HE hyväksyttiin jätettäväksi lepäämään yli vaalien, kun ehdotus asian käsittelemisestä kiireellisenä ei saanut taakseen riittävää kannatusta.⁴⁹

Luottamussäännöksen puuttuminen II monarkkisesta HM-esityksestä. Tähän monarkkiahanke ei kuitenkaan jäänyt: 28.9. 1918 hallitus antoi uuden monarkkisen hallitusmuotoesityksen kuninkaanvaalia toimittamaan koolle kutsutuille v:n 1918 ylimääräisille valtiopäiville (HE 1/1918

mukaan hallitusmuoto olisi kumonnut paitsi 1772 HM:n ja 1789 YVK:n »myös kaikki muiden lakien ja asetusten säännökset, jotka ovat ristiriidassa tämän uuden hallitusmuodon kanssa».

⁴⁴ Vrt. *Lindman* 1968 s. 359—362.

⁴⁵ *Erich*, US 15. 4. 1919/87 s. 4, toteakin, että kun monarkkista hallitusmuotoehdotusta eduskunnassa käsiteltiin, »oli hyvin käsitettävissä, ettei ylimalkaan tahdottu kajota tähän arkaan kohtaan, jottei suotuisaa ratkaisua vaikeutettaisi».

⁴⁶ Suurvm 54 ja 54a/HE 62/1917 II vp A.III.

⁴⁷ 1917 II vp ptk s. 1704—06/13. 7. 1918.

⁴⁸ *Ibid* s. 1717.

⁴⁹ *Ibid* s. 1857/7. 8. 1918.

ylim. vp). *Tämäkään esitys ei sisältänyt viittausta parlamentarismiin.* Esityksen 14,2 § ja 23 § olivat saman sisältöiset kuin ensimmäisessä monarkkisessa HM-esityksessä. Myös prv:n mietintö oli kirjoitettu samalla tavalla kuin edelliselläkin kerralla.⁵⁰ Mietintöön liittämässään vastalauseessa *Estlander* jälleen esitti, että 1906 VJ 32,1 §:n luottamussäännös olisi tullut kumota. Perustelu säännöksen kumoamiselle oli sangen omaperäinen: luottamusnormi oli "omiaan vaikeuttamaan hallituksen ja hänen neuvonantajakuntansa sekä kansaneduskunnan ja sen johtajain välisen suhteen luonnollista kehittymistä onnelliseen suuntaan".⁵¹

Wrede ei tällä kertaa yhtynyt vastalauseeseen — johtuen ehkä siitä, että hän toimi valiokunnan puheenjohtajana. Mutta yhtä kaikki *Wrede* ei jättänyt saattamatta käsityksiään julkisuuteen. Hän otti parlamentaarisen järjestelmän tarkasteltavakseen erityisessä aikakauslehtiartikkelissa.⁵² *Wreden* sanoman ydin oli se, ettei parlamentarismia tullut saattaa voimaan. Järjestelmän etuja ja haittapuolia punnittuaan hän päätyi tulokseen, "että parlamentaarisen järjestelmän soveltamiselle ei Suomessa ole melkeinpä mitään edellytyksiä". Sillä seikalla, että luottamussäännös jo oli sisällytetty VJ:een, ei asiaa *Wreden* mielestä vielä voitu pitää lopullisesti ratkaistuna. Kysymys oli otettava uudelleen harkittavaksi ja HM:n säätämisen yhteydessä VJ 32,1 § oli kumottava.⁵³

⁵⁰ Prvm 2/HE 1/1918 ylim. vp/4. 10. 1918.

⁵¹ Ibid s. 32—34.

⁵² *Wrede*, Valvoja 1918 s. 287—306.

⁵³ Pääargumenttina *Wreden* kritiikissä oli se, että luottamussäännös olisi saattanut hallituksen liiaksi riippuvaiseen asemaan eduskunnasta. — Parlamentarismi ei sopinut monarkkiseen järjestelmään, joka juuri tarjosi sen edun, että ministerien valinnassa ja erossa valtionpäämies ei ollut riippuvainen kansanedustuslaitoksesta. *Wrede* pelkäsi eduskunnan liiallista vaikutusta: »Kun eduskuntaenemmistöllä ei ole mitään toista valtioelintä vastapainonaan, johtaa tällainen järjestelmä helposti enemmistösortoon, joka (...) voi olla paljon raskaampaa kuin se, jota jokin itsevaltiias voi aikaansaada.» *Wreden* mielestä ei puolueiden laatu myöskään ollut sellainen, jota parlamentarismi olisi edellyttänyt. Hän viittasi nimenomaan sosialidemokraattiseen puolueeseen, jota hän ei luokkapuolueena voinut hyväksyä.

Wreden mielestä eivät myöskään valtiollinen kypsyyt ja tahdikkuus saati sitten »kiinteät traditsionit ja oikeuden jatkuvaisuuden taju» olleet riittävän kehittyneitä parlamentarismiin toteuttamiselle. Näitä ominaisuuksia ei *Wreden* mielestä ollut ainakaan eduskunnan enemmistöllä — »sehän on silmää räpäyttämättä hyväksynyt mitä mullistavimpia lakiehdotuksia». Viitattuaan valtalakiin *Wrede*

Kannanottoja luottamussäännöksestä II monarkkisen HM-esityksen käsittelyssä. Toisin kuin edellisen HM-esityksen yhteydessä *kysymys parlamentarismista nousi nyt voimakkaasti esille*. Jo prv:n mietintöön liittämässään vastalauseessa valiokunnan maalaisliittolaiset jäsenet nimenomaisesti totesivat, ettei heidän muutosehdotuksistaan oltu ainoatakaan valiokunnan enemmistön taholta hyväksytty, mistä oli ollut seurauksena mm., että ehdotuksen 14 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenten "ei tarvitse olla eduskunnan luottamusta nauttivia".⁵⁴

Tämä maininta oli viittaus siihen, että *Alkio* oli tälläkin kertaa prv:ssa tuloksetta vaatinut luottamuskannan sisällyttämistä esityksen 14 §:ään. Ehdotus sai nyt kyllä enemmän kannatusta kuin *Alkion* vastaava ehdotus I monarkkisen HM-esityksen prv-käsittelyssä, mutta äänin 12—5 ehdotus kuitenkin hylättiin.⁵⁵

Valiokunnan mietinnön pohjalta suoritettussa asian ensimmäisessä käsittelyssä vanhasuomalaisten *Nevanlinna* tarttui maalaisliittolaisten vastalauseeseen: siinä esitetyt näkökohdat olivat hänen mielestään suurelta osin "joko melkein käsittämättömään tietämättömyyteen tai väärinymmärrykseen perustuvia". Ehdotuksen 14 §:stä esitetty huomautus ärsytti *Nevanlinnaa* erityisesti: vastalauseen allekirjoittajien olisi pitänyt tietää, että asiasta jo oli olemassa perustuslainsäädännös. Hän myös ihmetteli oliko ylipäänsä merkitystä sillä seikalla, sisältyikö säännös kahteen vaiko yhteen perustuslakiin.⁵⁶

Tähän *Alkio* vastasi, että jo I monarkkisen HM-esityksen käsittelyn

totesi tässä mielessä tahtovansa myös mainita »kunnallislait ja kahdeksantuntisen työpäivän lain, joilla katsomatta niihin arveluttaviin vaikutuksiin, mitä niillä voi olla kuntien raha-asioihin ja teolliseen tuotantoon, on se virhe, ettei niitä voida soveltaa, sekä puheenaolleen parlamentarismia koskevan säännöksen, jolla on sama virhe.» — Ks. *Wrede*, Valvoja 1918 eritt. s. 287—290, 298—306.

⁵⁴ Prvm 2 s. 27.

⁵⁵ Perustuslakivaliokunnassa *Alkion* ehdotus luottamussäännöksen sisällyttämiseksi HM:oon sai aluksi useiden valiokunnan jäsenten kannatuksen. Myöhemmässä vaiheessa monet kuitenkin luopuivat kannatuksestaan ja, niin kuin valiokunnan jäsen *Pennanen* asian ilmaisi, »tyytyivät siihen, että asia on valtiopäiväjärjestyksessä järjestetty». Näyttää siltä, että *Nevanlinnan* jyrkän kielteinen asenne sai nämä epävarmat valiokunnan jäsenet luopumaan *Alkion* ehdotuksen kannattamisesta. *Nevanlinna* näet korosti, että »ei ole missään maailmassa sellaista lainsäädöstä, että valtioneuvoston tulee nauttia eduskunnan luottamusta», eikä hän voinut ymmärtää, »miten tuomari tulkitsee tällaista lakia». — *Alkion* muistiinpanot 2/10 1918, VA.

⁵⁶ 1918 ylim. vp ptk s. 26/4. 10. 1918. — Ks. myös *ibid* s. 30 (*Talas*).

yhteydessä oli esitetty parlamentaarisen luottamusvaatimuksen sisällyttämistä po. 14 §:ään, mutta oikeiston taholta oli tuolloin selitetty, "ettei valtioneuvoston tarvitsisi olla eduskunnalle edesvastuussa". Alkio katsoi, että jos kerran pyrittiin parlamentaariseen hallitusjärjestelmään, oli asiasta myös säädettävä hallitusmuodossa.

Alkion käsitykset tuon ajan valtiosääntöjuristien tulkintatoiminnasta eivät puhuneet luottavaisuudesta tulkintojen "objektiivisuuteen". Aiempiin kokemuksiinsa viitaten Alkio ilmoitti epäilevänsä, että jos hallitusmuotoon ei sisällytetä luottamussäännöstä, niin vastaisuudessa "kun tullaan rinnakkain selittämään valtiopäiväjärjestystä ja tätä hallitusmuotoa, laintulkitsijat tulevat hyvällä omallatunnolla selittämään, että jälkimmäinen lainsäännös on kumonnut ennen syntyneen".⁵⁷

Nähtävästi Alkio osui jokseenkin oikeaan. Olivathan kaikki auktoriteetteina pidetyt oikeusoppineet — Erich, Hermanson ja Wrede — asennoituneet jyrkästi luottamussäännöstä vastaan. Eritoten Wreden laintulkinta oli kesällä ja syksyllä 1918 selvästi valjastettu puhtaitten poliittisten päämäärien palvelukseen. Käsiteltäessä ensimmäistä monarkista HM-esitystä Wrede selitti, että eduskunta ei itse asiassa ollut edes oikeutettu omaksumaan muuta kuin monarkkisen hallitusmuodon; muunlainen menettely olisi Wreden tulkinnan mukaan ollut "vastoin perustuslakiemme henkeä ja tarkoitusta" ("mot våra grundlagarnas anda och mening").⁵⁸ Kun samassa yhteydessä tasavaltaiisten taholta vaadittiin kansanäänestyksen suorittamista valtiomuotokysymyksen ratkaisemiseksi, Wrede selitti sellaisen menettelyn merkitsevän "ratkaisun jättämistä niiden käsiin, jotka eivät ole ainoastaan monarkian, vaan ylipäänsä koko meidän yhteiskuntamme vihollisia", ja katsoi, että "heillä ei ole mitään oikeutta ottaa osaa maan kohtaloiden ratkaisuun".⁵⁹ Näistä lähtökohdista versionnut laintulkinta saattoi tuskin tavoitella kovinkaan suurta tasapuolisuutta.

Luottamussäännös sisällytetään lakiehdotukseen. Nähtävästi ensimmäisessä käsittelyssä virinnyt ajatuksenvaihto antoi lopullisen sysäyksen sille, että luottamussäännöstä ei haluttu jättää yksinomaan VJ:n varaan. Seuraavana päivänä suuri valiokunta päätti ehdottaa *parlamente-*

⁵⁷ 1918 ylim. vp ptk s. 27/4. 10. 1918 (Alkio).

⁵⁸ 1917 II vp ptk s. 1650—1651/12. 7. 1918 (Wrede).

⁵⁹ Ks. *Schauman* s. 57—58.

tarismisäännöksen sisällyttämistä hallitusmuotoon. Valiokunta esitti lakiehdotuksen 14,2 §:lle seuraavaa sisältöä.⁶⁰

”Valtioneuvoston jäseniksi kuningas kutsuu rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia, joiden tulee nauttia Eduskunnan luottamusta.”

On syytä panna merkille, että luottamusehto oli sijoitettu viimeiseksi lauseeksi eikä säännöksen alkuosaan erilliseksi sivulauseeksi, kuten oli ollut laita joulukuun 1917 tasavaltaisessa HM-esityksessä. Näin menettellen ehkä ajateltiin varattavan mahdollisuus tulkita säännöstä kuninkaan vapaalle harkinnalle suotuisasti. Sitä paitsi hallitusvallan itenäisyyttä ja vallanjakoperiaatetta oli korostettu niin voimakkaasti, että luottamussäännös kovin huonosti soveltui HM:n muuhun rakenteeseen. Suuren valiokunnan motiiveista ja tavoitteista on kuitenkin vaikea esittää mitään varmaa näkemystä — mietintö kun ei sisällä lainkaan perusteluja.

Lakiehdotuksen toisessa käsittelyssä Wrede teki — nytkin *Estlanderin* kannattamana — ehdotuksen 14 §:n muuttamiseksi takaisin prvn hyväksymään muotoon eli siis esitti luottamussäännöksen poistamista. Äänestyksessä tämä Wreden ehdotus hävisi ja eduskunnan enemmistö hyväksyi suuren valiokunnan kannan.⁶¹ On syytä panna merkille, että keskustelua ei tästä valiokunnassa tapahtuneesta periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta käyty sen paremmin toisessa kuin kolmannesakaan käsittelyssä. Sinänsä muutos tietenkin merkitsi myönnytystä tasavaltaisen vähemmistön vaatimuksiin.⁶² — Mutta tästäkään huolimatta lakiehdotus ei saanut taakseen riittävää kannatusta kiireelliseksi

⁶⁰ Suurvm 2/HE 1/1918 ylim. vp A.I/5. 10. 1918.

⁶¹ Wrede perusteli ehdotustaan seuraavasti: »Att jag motsätter mig godkännande af denna paragraf beror därpå, att det tillägg, som den fått, gör att den blifvit i vissa fall omöjlig att tillämpa, och en sådan lagstiftning, som icke i tillämpningen kan förverkligas, kan jag icke heller vara med om.» 1918 ylim. vp ptk s. 48/5. 10. 1918. — Ks. myös s. 35—36 (Wrede) ja s. 43 (Luopajarvi).

⁶² Mm. senaattori Paasikivi viittasi tähän seikkaan ehdotuksen kolmannen käsittelyn alussa käyttämässään puheenvuorossa. Hän huomautti — ajatellen nähtävästi lakiehdotuksen vastustajia — että nyt parlamentaarinen hallitustapa, »mikäli eduskunta puoluerikkinäisyydeltään kykenee sitä toteuttamaan, — mikä kylläkin voi olla kyseenalaista, — tulisi toteutetuksi ja eduskunnan vaikutusvalta asiain kulkuun olisi täysin taattu». — Ibid s. 53/8. 10. 1918.

julistamisen puolesta; ehdotus hyväksyttiin lepäämään vaalien jälkeisiin ensimmäisiin valtiopäiviin.⁶³

Kannattaa lopuksi mainita, että nimenomaan Erichin ja Wreden panos oli merkittävä monarkkisten HM-suunnitelmien kehittämisessä ja toteutuksessa. Yhdessä Talaksen ja Setälän kanssa he mm. laativat ensimmäisen monarkkiselle perustalle rakentuneen HM-esityksen, joka tuli samalla olemaan niin Erichin kuin Wredenkin valtiosääntöideologioiden konkreettinen näyttö. Syyttä heitä ei olekaan sanottu tämän esityksen ”kummeiksi” (Lindman).⁶⁴

4. HALLITUSMUOTOKYSYMYKSET KEVÄÄLLÄ JA KESÄLLÄ 1919

Kuningashankkeen kaatuminen ja sitä seuranneet niin ulko- kuin sisäpoliittisetkin tapahtumat merkitsivät luopumista yrityksestä saada ”tynkäeduskunnan” avulla maahan monarkkinen hallitusmuoto. Keväällä 1919 toimitettiin eduskuntavaalit ja uudelle eduskunnalle, jossa myös sosialidemokraatit olivat mukana, annettiin 13.5.1919 esitys tasavaltaiseksi hallitusmuodoksi (HE 17/1919 vp). Sisällöltään tämä porvarilliseen keskustaan nojanneen K. Castrénin hallituksen valmistelema esitys vastasi keskeisiltä osiltaan tasavaltaisen vähemmistön kesällä 1918 laatimaa HM-ehdotusta, joka oli vastalauseena liitetty prv:n mietintöön ensimmäisen monarkkisen HM-esityksen käsittelyn yhteydessä. Asian tarkastelu voidaan luontevasti aloittaa tästä vastalauseesta.

Tasavaltalaisten HM-ehdotus kesällä 1918. Vastalause sisälsi täydellisen HM-ehdotuksen.⁶⁵ Tarkastelun kohteena oleva luottamus- ja vastuusäännöstö pohjautui aiemmille ehdotuksille. Luottamussäännös (33 §) oli identtinen Prk:n HM-ehdotuksen 31,1 §:n kanssa; samassa muodossa säännös oli sisältynyt myös joulukuussa 1917 eduskunnalle annettuun HM-esitykseen. Vastuusäännös (40 §) oli sisällöltään samanlainen kuin se oli ollut mainitussa ensimmäisessä tasavaltaisessa HM-esityk-

⁶³ Ibid s. 50 ja 91.

⁶⁴ Ks. Lindman 1968 s. 355—369.

⁶⁵ Prvm 14/HE 62/1917 II vp A.III s. 60—97. Vastalauseen olivat allekirjoittaneet K. J. Ståhlberg, Santeri Alkio, Eero Erkko, Antti Juutilainen, J. P. Kokko, Pekka Pennanen ja A. O. Vuorimaa.

sessä (sen 38 §). Muiltakin osin po. HM-ehdotus rakentui näiden kahden perusmallin varaan. Niistä kannanotoista, joita prv:ssa oli tammikuussa 1918 hyväksytty, ei näkynyt jälkeäkään. Päinvastoin presidenttikeskeisyys sai nyt aiempaa voimakkaamman korostuksen. Niinpä presidentillä olisi ehdotuksen mukaan ollut myös eduskunnan hajoitusoikeus (23 §); tähän ei sisältynyt I tasavaltaiseen HM-esitykseen. Ehdotuksen perusteluista on luettavissa tendenssi hallitusvallan itsenäisyyden ja riippumattomuuden selvään korostukseen.⁶⁶

Syynä tapahtuneeseen suunnanmuutokseen oli kansalaissota. Tosin voidaan panna merkille, että mm. Ståhlberg — tasavaltalaisten johtava hahmo — ei vuodenvaihteessa 1917—1918 ollut asettunut kannattamaan silloin prv:ssa tapahtunutta siirtymää eduskuntakeskeiseen suuntaan. Se oli ollut seurausta valiokunnan maalaisliittolaisten jäsenten ja sosialidemokraattien yhteisestä esiintymisestä. Kesällä 1918 ei prv:ssa ollut sosialidemokraatteja, ja sitäpaitsi maalaisliiton edustajat olivat — talven ja kevään tapahtumista johtuen — siirtyneet oikealle: he edustivat nyt voimakkaan hallitusvallan linjaa tasavallan puitteissa.⁶⁷

⁶⁶ Se että presidentinvalta sai parlamentarismiin verrattuna voimakkaan korostuksen, käy ilmi mm. seuraavasta ehdotuksen (= vastalauseen) perusteluihin sisältyneestä lausumasta: »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 kansan valitseman presidentin johtamalle hallitukselle kuin sellaiselle, jossa päämiehenä aluksi olisi vieras, olojamme tuntematon hallitsija (...)» Prvm 14 s. 63—64.

⁶⁷ Tapahtunutta asenteellista kehitystä, jonka merkitystä on voimakkaasti korostettava, kuvaa hyvin maalaisliiton johtomiehiin lukeutuneen senaattori Kyösti Kallion lausuma eduskunnassa 12. 6. 1918 hänen todetessaan: »On aivan luonnollista, että tällaisen kauhean kansalaissodan jälkeen on lujan hallitusvallan kaipuu kansassamme suuri.» 1917 II vp ptk s. 1258 (Kallio).

Alkio on päiväkirjaansa tehnyt merkintöjä prv:n tasavaltalaisten neuvotteluista kesäkuun alkupäivinä 1918. Niistä käy ilmi, että Alkio luopui useista aikaisemmista — siis tammikuussa 1918 valiokunnassa edustamistaan — kannanotoistaan. Hän asettui nyt välillisen presidentinvaalin kannalle sekä hyväksyi presidentille annettavaksi niin veto-oikeuden kuin eduskunnan hajoitusoikeudenkin sekä myös oikeuden nimittää valtioneuvoston jäsenet. — On syytä huomata, että Alkion takana oli koko maalaisliiton eduskuntaryhmä. Hän näet hankki valiokunnassa esittämilleen kannanotoille ryhmän hyväksymisen. — Alkion muistiinpanot 8/6 ja 9/6 1918, VA. — Ks. myös Alkio 1918 s. 43—45.

II tasavaltainen HM-esitys ja Ritavuoren eduskuntaesitys. Hallituksen keväällä 1919 eduskunnalle antama HM-esitys rakentui valtioelinten keskinäisiä suhteita sääntelevien määräysten osalta edellä mainitun v. 1918 tasavaltaisen ehdotuksen periaatteille. Tämä sama ehdotus oli perustana myös sille *Heikki Ritavuoren* ym. heti v. 1919 valtiopäivien alussa jättämälle eduskuntaesitykselle, joka sisälsi ehdotuksen Suomen hallitusmuodoksi.⁶⁸ Myös luottamussäännös oli näissä kummassakin esikuvana olleen säännöksen kaltainen. HE:n 34 § kuului näin:

”Valtioneuvoston jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia.”

Säännöksen sanamuoto oli siis pysynyt samanlaisena Prk:n ehdotuksesta (PrkM 7) lähtien — vain sana ”syntyperäisiä” oli nyt lisätty.⁶⁹ Valtioneuvoston vastuuta koskeva säännös oli niin HE:ssä (41 §) kuin Ritavuoren ehdotuksessa (40 §) identtinen I tasavaltaisen HE:n (38 §) kanssa.⁷⁰ — Todettakoon, että nyt esillä olevat ehdotukset luottamus- ja vastuusäännöksiksi tulivat sisällytetyiksi tässä muodossa lopullisesti hyväksyttyyn HM:oon (36 § ja 43 §).

Porvarillisen keskustan valtiosääntönäkemyksiä. Keväällä ja kesällä 1919 käydyssä valtiosääntökeskustelussa tulivat jälleen esiin ne erilaiset mielipidesuunnat, jotka kaksi vuotta aikaisemmin olivat hahmottuneet ja jotka leimallisesti kävivät ilmi juuri suhtautumisessa luottamus- ja vastuusäännöksiin.⁷¹ Sekä hallituksen esitystä että Ritavuoren ehdotusta voidaan ainakin näiltä osin luonnehtia ideologiselta taustaltaan *porva-*

⁶⁸ Edusk. esit. 1/1919 vp Liitteet I, 1 s. 5—28/14. 4. 1919.

⁶⁹ HE:n 34 §:ään sisältyi luottamussäännöksen lisäksi säännös siitä, että sen ministerin, jonka käsiteltäviä oikeushallintoa koskevat asiat ovat, sekä vähintään yhden muun ministerin tulee olla lainoppineita. Tämä sittemmin lopulliseen HM:oon hyväksytty vaatimus ei ollut esiintynyt aikaisemmissa HM-ehdotuksissa, ei edes monarkkisissa. Täysin tuntematon se ei tähänkään saakka ollut, sillä Wrede oli eri yhteyksissä — mm. PrkM:öön n:o 7 liittämässään vastalauseessa — ehdottanut tällaisen klausuulin sisällyttämistä HM:oon.

⁷⁰ Tarkkaan ottaen I tasavaltaisen HM-esityksen 38 § poikkesi mainituista myöhemmistä säännöksistä sikäli, että sen mukaan valtioneuvoston jäsenet olivat eduskunnalle vastuunalaisia »virkatoiminnastaan», kun taas myöhemmissä säännöksissä käytettiin ilmaisua »virkatoimistaan».

⁷¹ Vuoden 1919 valtiosääntökeskusteluista yleisesti ks. *Lindman* 1968 s. 373 ss.

rillis-keskustalaisiksi.⁷² Tämän suunnan henkinen isä oli K. J. Ståhlberg. Hän oli johdonmukaisesti kesästä 1917 lähtien edustanut sitä peruslinjaa, joka sai ilmauksensa Prk:n HM-ehdotuksessa: parlamentarismien kytkemistä voimakkaaseen presidentinvaltaan. Tähän edistyspuolueen linjaan liittyivät nyt myös maalaisliittolaiset.

Vasemmiston valtiosääntötavoitteet. Vasemmistolaiset lähtökohdat kevään 1919 valtiosääntökeskusteluun saivat ilmauksensa valtiopäivien alussa jätetyssä *Hannes Ryömän* eduskuntaesityksessä, joka sisälsi ehdotuksen Suomen Hallitusmuodon perusteista.⁷³ Kuten muistetaan, vasemmiston tavoitteena oli ennen kansalaissotaa eduskuntakeskeinen valtiojärjestelmä, jonka esikuvana tuolloin toimi Sveitsin valtiosääntö. Tämä lähtökohta säilyi, joskin se sisällöltään nyt sai uuden ja lievemmän muodon. Enää ei vaadittu valtioneuvoston jäsenten valintaoikeuden uskomista eduskunnalle. Ministerien nimittämistä koskeva Ryömän ehdotuksen 13,1 § kuului seuraavasti:

”Valtioneuvoston jäseniksi, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta, nimittää presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia. He ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset, kaikki yhteisesti hallituksen toiminnan yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan.”

Luottamussäännöksen osalta pykälä vastasi HE:tä. Uutta sen sijaan oli pykälän jälkimmäinen virke, joka sisälsi ministerien poliittista vastuuta osoittavan yleisperiaatteen. Esikuvana oli kaikesta päättäen 1906 VJ 32,1 §.

Tarkkaan ottaen HE:n 34 § poikkesi yllä olevasta sanamuodosta sikäli, että HE:ssä käytettiin ilmaisua ”kutsuu”, kun taas Ryömän aloitteessa oli tällä kohtaa sana ”nimittää”. Saattaa olla — tämä on vain arvelu — että Ryömän sanavalinnan taakse kätkeytyi ajatus siitä, että presidentin harkintavalta olisi tässä ajateltu kapeammaksi kuin HE:ssä — eittämättä ilmaisu ”kutsuu” viittaa suurempaan harkintamahdollisuuteen. Myös ehdotuksen yleinen rakenne viittaa tähän: se pohjautui

⁷² Edistyspuolueen ohjelmassa (hyv. 8.12.1918) ilmoitettiin puolueen asettuvan tasavallan kannalle, ja lisäksi siinä todettiin mm.: »Eduskunnalla on oleva ratkaiseva valta lainsäädäntöasioissa ja hallitus on kokoonpantava eduskunnan luottamusta nauttivista henkilöistä.» — Ks. *Borg* s. 128—130.

⁷³ Edusk. esit. 4/1919 vp Liitteet I, 2 s. 29—35/16. 4. 1919.

monistisen, eduskuntakeskeisen mallin varaan.⁷⁴ Ehdotuksen perusteluissa mainittiinkin sopivimmaksi järjestelmä, että hallituksen asettamisessa noudatettaisiin ns. sveitsiläistä järjestelmää, jonka mukaan eduskunta suoraan valitsisi hallituksen päämiehineen, mutta jatkettiin:

”(...) ei liene kuitenkaan syytä vielä tällä hetkellä eikä ainaakaan kysymyksessä olevan lain säätämisen yhteydessä muuttaa asiata koskevaa valtiopäiväjärjestyksen säädöstä, joka *oikein tulkittuna jo sellaisenaankin takaa eduskunnalle täydellisen määrittämisen vallan asiassa.*” (kurs. SL)

On syytä todeta, että tässä tarkoitetun VJ 32,1 §:n sisällön konkreettisoiva tulkinta ja sovellutuskäytäntö tuolloin vielä puuttuivat. Juuri samoihin aikoihin tämä realisointi kylläkin tapahtui, jos kohta täysin toiseen suuntaan kuin mitä sosialidemokraatit näyttävät toivoneen.⁷⁵ Joka tapauksessa vasemmiston taholla oltiin nyt valmiita hyväksymään parlamentaarinen järjestelmä — tosin eduskuntakeskeiseen suuntaan modifioidussa muodossa. Oli itsestään selvää, ettei valtalaki-ideal la enää ollut toteutumisen mahdollisuuksia.

Sosialidemokraattien kannanmuutos oli tullut esiin jo edellisen vuoden lopulla pidetyssä puoluekokouksessa (27.—29.12. 1918). Hallitusmuotokysymyksestä tuolloin pitämässään alustuksessa Väinö Voionmaa luonnehti puolueen lähtökohtia toteamalla, että kun ”me kirjoitamme perustuslakiin tasavallan ja parlamenttaarisuuden, niin tiedämme seisovamme historiallisella pohjalla, taistelevamme kansan saavutettujen, luovuttamattomien oikeuksien puolesta”. Ministerien nimittämistä koskevaksi lausumaksi puolueen valtiosääntöohjelmaan Voionmaa ehdotti muotoa, että⁷⁶

⁷⁴ Ehdotuksen mukaan olisi presidentin valinnan suorittanut eduskunta. Presidentillä ei olisi ollut eduskunnan hajoitusoikeutta eikä veto-oikeutta. Monistisen teorian kannalta tärkeä oli myös se 12 §:n säännös, että presidentin tuli tehdä päätöksensä valtioneuvostossa »ja voi päätös syntyä vain silloin, kun valtioneuvoston enemmistö yhtyy presidentin mielipiteeseen». Viime mainitun osalta ehdotuksen perusteluissa (s. 30) todettiin, että sillä tavoin »kartetaan henkilökohtainen kabinettihallitus ja toiselta puolen turvataan toimeenpanevan vallan toiminnan yhtenäisyys».

⁷⁵ Ks. jälj. s. 193 ss.

⁷⁶ Voionmaan esittämät perustelut tälle ehdotukselle olivat jossain määrin omalaatuiset: »Huoli hallituksen kokoonpanosta on jätetty presidentille. On tahdottu siten vapauttaa eduskunta joskus sangen ikävistä tehtävistä ja samalla korostaa hallituksen palvelusasemaa. Kun valtiollinen johtovalta luonnollisesti

”tasavallan presidentti kutsuu valtioneuvoston jäseniksi rehellisiä ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia, jotka nauttivat eduskunnan luottamusta.”

Vaikka kokouksen menettelytapavaliokunta asettui puoltamaan Voionmaan esitystä, ei sitä kuitenkaan oltu valmiita sellaisenaan hyväksymään. Kokouksessa tuotiin painokkaasti esille puolueen asiasta aiemmin omaksumat periaatteet, joiden mukaan valtioneuvoston jäsenten tuli olla eduskunnasta mahdollisimman riippuvaisia. Koska ei ollut — kokouksessa selitettiin — riittävästi selvitetty, oliko edullisinta asetua parlamentarismiin vaiko sveitsiläisen järjestelmän kannalle, olisi puolueen kanta vielä jätettävä tarkemmin määrittelemättä. Tältä pohjalta puoluekokouksen päätökseksi asiassa tulikin lausuma, että⁷⁷

”valtioneuvoston jäseniksi asetetaan rehellisiä ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia, jotka nauttivat eduskunnan luottamusta.”

Vuodenvaihteessa 1918—1919 sosialidemokraattien kanta ministerien nimittämistä koskevaan kysymykseen jäi siis vielä avoimeksi. Mutta huhtikuun puoliväliin mennessä puolueen — tai ainakin sosialidemokraattien eduskuntaryhmän — kanta oli selkiytynyt: Ryömän eduskuntaaloitteessa oli asetettu parlamentarismilinjaa kannalle.⁷⁸

on kuuluva eduskunnalle, ja kun hallitus kokonaisuudessaan ja sen jäsenet kukin erikseen tulevat olemaan sekä oikeudellisesti että valtiollisesti vastuunalaisia eduskunnalle, ei näytä olevan syytä vaikeuttaa eteväin ammattitaitoisten henkilöitten kiinnittämistä hallitukseen, vaikkei heidän asemansa puolue-elämässä olisikaan erityisemmin huomattava, kunhan heillä vain havaitaan olevan vilpittöntä halua palvella yhteiskuntaa.» — SDP:n ylim. puoluekokouksen 1918 ptk s. 44—51.

⁷⁷ Puoluekokouksen päätös ei tässä kohdin ollut yksimielinen. Puolueen vasemmistosiipi esitti päätökseen vastalauseensa, jossa se katsoi, että kokouksen hyväksymä ohjelma (sisälsi kaikkiaan viisi kohtaa) ei vastannut »sitä ihannetta, johon työväen edun kannalta olisi lähemmin pyrittävä». Oppositio vaati eduskunnan aseman selvempää korostamista: puolueen valtiosääntöohjelman olisi tullut sisältää paitsi vaatimus tasavallasta myös lausuma, »että eduskunnalla on korkein, kaikinpuolinen valtiovalta, jota se käyttää joko itse välittömästi tai välillisesti valtioneuvoston kautta». — Ks. *ibid.* s. 113—114.

⁷⁸ Huhtikuun alussa 1919 käytyjä hallitusneuvotteluja varten SDP:n eduskuntaryhmä hyväksyi — kuten sanonta kuului — »pääasiassa viimeisen ylimääräisen puoluekokouksen päätöksiin nojautuvan» ohjelman, joka sisälsi myös ryhmän kannanoton HM-kysymyksessä. Tämän ohjelman, jonka mukaan ensin oli säädettävä hallitusmuodon perusteita koskeva perustuslaki, sisältämässä peri-

Oikeiston valtiosääntötavoitteet. Täysin vastakkaisia vasemmistolaisille ajatuksille olivat ne mielipiteet, jotka olivat vallalla oikeiston (kokoomus ja ruotsalainen kansanpuolue) keskuudessa. Heti valtiosääntökeskustelun alettua vuonna 1917 oli tällä taholla asetettu puhtaan valtanjako-opin taakse: parlamentarismia ei tullut sisällyttää valtiosääntöön. Tämä valtionpäämiehen asemaa korostava dualistinen valtiosääntömalli oli leimallisimmin tullut esille oikeiston monarkiapyrkimyksissä. Keväällä ja kesällä 1919 nämä peruslähdekohdat säilyivät: eri yhteyksissä oikeistolaisten taholta vaadittiin luottamussäännöksen jättämistä pois hallitusmuodosta ja sanotun säännöksen poistamista 1906 VJ 32,1 §:stä.⁷⁹

Prv:n mietintö — HE 17/1919 vp. Edellä abstrahoitu näkemysten kolmijako suhtautumisessa luottamussäännökseen tuli selvästi esille perustuslakivaliokunnan HE:n johdosta antamassa mietinnössä ja siihen liitettyissä vastalauseissa.⁸⁰

Valiokunta puolsi luottamussäännöksen (34 §) hyväksymistä sellaisenaan.⁸¹ Sen sijaan vastuusäännökseen (41 §) prv — nähtävästi Ruotsin valtiosääntöä esimerkkinä pitäen — ehdotti lisättäväksi uuden kolmannen momentin, jonka mukaan ”jokaisten varsinaisten valtiopäivien alussa ovat valtioneuvoston ja sen eri ministeriöiden pöytäkirjat eduskunnan perustuslakivaliokunnalle esitettävät”.⁸²

Valiokunnan kanta luottamussäännökseen nähden ei syntynyt yksimielisesti. Säännöstä valiokunnassa käsiteltäessä *Estlander* ja *Erich* te-

aatteessa koskien hallituksen muodostamista tarkoittavaa säännöstä sanottiin, että »tasavallan presidentti kutsuu valtioneuvoston jäseniksi rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja Suomen kansalaisia, jotka nauttivat eduskunnan luottamusta». — Sanottu ohjelma on julkaistu mm. SS:ssa 7. 4. 1919/80 s. 2.

⁷⁹ Kokoomuspuolueen ohjelmassa (hyv. 9. 12. 1918) asetuttiin hallitusmuotokysymyksessä edelleen monarkian kannalle: vaadittiin lepäämään äänestetyin monarkkisen HM-esityksen hyväksymistä. Ohjelmassa kehoitettiin kansalaisia toimimaan tämän esityksen puolesta, joka »takaa sekä lujan että todella vapaan valtiojärjestyksen että kansan pysyväisen tahdon toteutumisen valtioelämässä». — Ks. *Borg* s. 141—142.

⁸⁰ Prvm 2/HE 17/1919 vp A.I/21. 5. 1919.

⁸¹ Mainittakoon, että prv ehdotti esityksen 34 §:stä poistettavaksi eräiden valtioneuvoston jäsenten lainopillista kvaliteettia tarkoittavan jälkimmäisen virkkeen.

⁸² Mietinnön perusteluissa (s. 6) lisäyksen syiksi ilmoitettiin vain se, että näin »eduskunta voisi valvoa hallituksen jäsenten virkatointen lainmukaisuutta».

kivät ehdotuksen säännöksen poistamisesta, mikä ehdotus kuitenkin hylättiin äänin 13—4. Säännöksen poistamista kannattivat myös valiokunnan jäsenet von Born ja Setälä.⁸³

Luottamussäännöksestä suoritettiin valiokunnassa myös toinen merkille pantava äänestys. *Niukkanen* näet ehdotti, että sanonnasta 'valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti' sana 'kutsuu' korvattaisiin ilmaisulla 'nimittää'. Oliko tämän ehdotuksen taustalla ajatus siitä, että uudella sanavalinnalla olisi vaikutettu jotakin presidentin harkintavallan laajuuteen, on käytettävissä olevien lähteiden perusteella mahdotonta sanoa. Joka tapauksessa *Niukkanen* ehdotus tuli hylätyksi (äänin 11—5).⁸⁴

Prv:n mietintö ilmensi *porvarillisessa keskustassa* vallinneita näkemyksiä. Oikeiston ja vasemmiston kannanotot kirjattiin mietinnön vastalauseisiin.

Oikeistolaiset näkemykset tulivat esille vastalauseissa I ja IV. Ensin mainituissa, jonka olivat allekirjoittaneet tunnetut ruotsalaiset oikeistomiehet *Ernst von Born* ja *Ernst Estlander*, katsottiin, että hallituksen esityksen hyväksyminen merkitsisi "valtiovallan oleellista siirtymistä yksipuolisesti kansaneduskunnan eduksi" samalla kun toimeenpanevasta vallasta vastaavasti tulisi "epäitsenäinen ja heikko". Eräs keino tämän vaaran torjumiseksi oli se, että saadaan oikaisu "siihen osittain harhaan suuntautuneeseen sekä lujan että työkykyisen hallituksen aikaansaamiselle haitalliseen n.s. parlamentaariseen käytäntöön, joka on meillä pääsemässä valtaan". Tämän mukaisesti vaadittiin luottamussäännöksen poistamista HM-esityksestä. Mutta ei siinä kaikki: 1906 VJ 32,1 § olisi pitänyt HM:n voimaantulosäännöksiin nimenomaisesti kumota.⁸⁵

⁸³ Prv:n ptk 5/5 ja 15/5 1919, EA.

⁸⁴ *Niukkanen* ehdotuksen puolesta äänestivät hänen lisäksi valiokunnan jäsenet *Ryömä*, *Elfving*, *Helle* ja *Juutilainen*. On syytä huomata, etteivät sen paremmin maalaisliiton kuin sosialidemokraattienkaan valiokuntaryhmät olleet asiassa yksimielisiä, sillä kummastakin ryhmästä osa äänesti HE:n puolesta. — Prv:n ptk 5/5 1919, EA.

⁸⁵ Perusteluina luottamussäännöksen poistamiselle von Born ja *Estlander* esittivät myös sen, ettei luottamusmääräyksellä »ole mitään tekemistä kelpoisuusvaatimuksia koskevain säännösten kanssa». He katsoivat myös, että kelpoisuusehtona valtioneuvoston jäsenille tuli asettaa maamme molempain kielten tuntemus. Heidän mielestään vaatimusta naisten pääsemisestä valtioneuvoston jäseneksi ei voinut »syylä perustaa meidän yhteiskuntaoloihimme». He ehdottivatkin säännöksen sanamuodoksi seuraavaa:

Vastalauseen IV olivat allekirjoittaneet kokoomuslaiset *E. N. Setälä, Rafael Erich ja Wilh. Malmivaara*. Myös tässä vastalauseessa vaadittiin luottamusperiaatteen poistamista esityksestä samoin kuin VJ 32,1 §:n kumoamista. Ne argumentit, joilla vaatimusta perusteltiin, ovat monessa suhteessa merkittäviä:⁸⁶

”Jos parlamentarismen tunnettu kaavalauselma, jonka mukaan hallituksen jäsenten tulee nauttia kansaneduskunnan luottamusta, ja joka tietenkin soveltuu poliittiseksi toimintaohjeksi, vastoin omaa luonnettaan korotetaan perustuslainvoimaiseksi oikeusperiaatteeksi, on se jo *epämääräisen sisällyksensä vuoksi* omiansa hämmentämään säännöllistä parlamentaarista hallitusjärjestelmää. Niinpä nousee kysymys siitä, *onko tuo 'luottamus' todettava jo ennen ministerien nimittämistä, kenen ratkaistava tämä kysymys silloin on ja jääkö valtionpäämiehelle enää mitään itsenäisyyttä ministerien valintaan nähden*. Niinikään voidaan tätä säännöstä sovelluttaa sellaisella tavalla, että kokoomushallitusten muodostamista hyvin suuresti vaikeutetaan, muista mahdollisista haitallisuuksista puhumattakaan.” (kurs. SL)

Mainitut kokoomuspuolueen keulamiehet eivät esiintyneet asiassaan ensi kertaa. Luottamusnormin poistaminen valtiosäännöstä oli saanut keskeisen huomion mm. Erichin kirjallisessa toiminnassa jo useaan otteeseen. Yksi keskeinen argumentti tälle vaatimukselle oli nyt niin kuin aiemminkin pelko siitä, ettei valtionpäämiehelle jäisi ”enää mitään itsenäisyyttä” valtioneuvoston jäsenten valinnassa. Mutta myös muut näkökohdat ovat huomionarvoisia — olletikin kun niiden takana oli valtio-oikeuden asiantuntija. Ei ollut lainkaan selvää, mitä luottamussäännöksellä itse asiassa tarkoitettiin.

Viittaus siihen, että kokoomushallitusten muodostaminen saattoi luottamusvaatimuksen johdosta vaikeutua, ei ollut sekään uusi. Jo kesällä

»Valtioneuvoston jäseniksi kutsuu presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen miehiä. Valtioneuvoston jäsenten tulee omata tarpeellinen perehtyminen maamme molempiin kieliin. Oikeusministerin ja sisäasiainministerin sekä lisäksi vähintään yhden muista ministereistä tulee olla lainoppineita.»

Vastalauseessa vaadittiin myös valiokunnassa ehdotuksen 41 §:ään tehdyn lisäyksen poistamista. Ks. prvm 2 s. 33—60.

⁸⁶ Ks. *ibid* s. 72—85. — Todettakoon, että myös tässä vastalauseessa (s. 80) ehdotettiin valiokunnan enemmistön esityksen 41 §:ään hyväksymän lisäyksen poistamista.

1917 käsiteltäessä ehdotusta parlamentarismisäännösten sisällyttämiseksi 1906 VJ 32 §:ään oli tämä seikka tuotu esiin.⁸⁷ Tuolloin se paljolti selittyi sillä, että eduskunnassa oli sosialidemokraateilla enemmistö, jonka turvin heillä oli mahdollisuus — parlamentarismien periaatteen mukaisesti — miehittää hallitus vaikkapa yksinomaan vasemmistolaisin voimin. Nähtävästi pelko tämännäköisen mahdollisuuden uudelleen avautumisesta kyti yhä oikeistopiireissä, sillä olihan vasemmisto kevään vaaleissa saanut eduskuntaan — jossain määrin yllättäen — peräti 80 edustajaa.

Vasemmistosuuntausta edusti sosialidemokraattien allekirjoittama mietinnön vastalause II.⁸⁸ Tässä esitetyt näkökohdat ja muutosehdotukset olivat sisällöltään sen ajatustaustan mukaisia, joka oli saanut ilmauksensa mm. Ryömän eduskunta-aloitteessa. Keskeinen piirre oli siis eduskunnan aseman korostaminen. Kritisoiitiin painokkaasti sitä, ettei hallitusvaltaa oltu ”kokonaisuudessaan perustettu parlamentaarisuuden kestäväälle pohjalle”, vaan oli säädetty tarpeellista vastuunalaisuutta vailla oleva ”persoonallinen ylin hallitusvalta”. Mutta vastalauseessa ei puututtu esityksen luottamus- ja vastuusäännöksiin. Tältä osin sosialidemokraatit yhtyivät porvarillisen keskustan edustamaan linjaan. Kannattaa kuitenkin pitää mielessä se Ryömän aloitteessa mainittu seikka, että luottamussäännös tyydytti sosialidemokraatteja ”oikealla tavalla” tulkittuna — mikä tuo oikea tapa sitten olikin.

Näkökohtia I ja II eduskuntakäsittelystä. Edellä kosketellut näkemyserot tulivat esille myös HM-esityksen ensimmäisessä eduskuntakäsittelyssä. Oikeiston taholla korostettiin, että parlamentarismi merkitsi presidentin itsenäisen aseman vesittämistä eikä käsittelyn alaisena ollut ehdotus muutenkaan taannut presidentille riittäviä toimintaedellytyksiä.⁸⁹ Ehdotus perustui — näin Erich asian ilmaisi — ”täydellisesti jyrkään parlamentaariseen järjestelmään”, eikä se tyydyttänyt vaatimusta itsenäisestä hallitusvallasta. Mm. Ranskan valtiollinen elämä oli Erichin mukaan selvästi osoittanut parlamentarismien puutteet. Eduskuntakeskeiseen järjestelmään ei missään tapauksessa tullut pyrkiä. Päinvastoin

⁸⁷ Ks. ed. s. 99. — Ks. myös 1917 II vp ptk s. 351/5. 12. 1917 (Kuusinen).

⁸⁸ Prvm 2 s. 61—69. Vastalauseen olivat allekirjoittaneet Hannes Ryömä, Aino Lehtokoski, O. V. Elfving, Edv. Helle, Väinö Voionmaa, Kaarle Hakala ja Julius Ailio. Anton Kotonen yhtyi vastalauseeseen vain osittain.

⁸⁹ Ks. 1919 vp ptk s. 499—504 (Setälä) ja s. 504—506 (Estlander)/24. 5. 1919.

tarvittiin valtionpäämies, ”joka personifioi hallitusvallan ja joka todella on vaikutusvaltainen siinä merkityksessä, että hän edustaa varsinaista yhteiskunnallista voimaa”.⁹⁰

Vasemmistolaiset edustajat tähdensivät, ettei erityistä persoonallisella vallalla varustettua valtionpäämiestä ylipäänsä tarvittu. Sosialidemokraatit olivat kuitenkin valmiit tästä peruslähdekohdastaan perääntymään ja hyväksymään presidentin, tosin edellyttäen, että tämä ”ei harjoita persoonallista valtaa, vaan toimii yksissä neuvoin valtioneuvoston kanssa”. Luottamussäännöksestä vasemmiston taholla pidettiin jyrkästi kiinni. Tässä asiassa ei ollut tinkimisen varaa.⁹¹

Tämä perusasetelma säilyi myös esityksen toisessa käsittelyssä.⁹² Oikeiston taholla ehdotuksen nähtiin merkitsevän eduskuntadespotismia,⁹³ vasemmiston piirissä taas oli vallalla käsitys, että eduskunnan valta ja asema olivat jääneet kovin heikoiksi.⁹⁴ Varsin mielenkiintoisia ovat ne näkökohdat, joita *Erich* tässä yhteydessä esitti.

Rafael Erichin näkemyksiä. Erichin arvioinnin kohteena oli nimenomaan parlamentarismi. Jo toisen käsittelyn yleiskeskustelussa hän käytti asiasta pitkän puheenvuoron⁹⁵. Erichin näkemykselle oli ominaista hallitusvallan aseman ja itsenäisyyden korostaminen eduskunnan rinnalla ja siitä riippumattomana valtiomahtina. Dualistisen ajatteluta-

⁹⁰ Ibid s. 523—528 (Erich).

⁹¹ Vaatimukselleen luottamussäännöksen säilyttämisestä HM:ssa Voionmaa esitti mielenkiintoisia perusteluja. Hän näet totesi, että muualla sivistysvaltioissa po. säännös olisi »naurettava»: niissä parlamentarismi pysyy pystyssä ilman nimenomaisia säännöksiäkin, koska niissä ei ole räikeitä ristiriitoja eri kansanluokkien välillä. Mutta niissä maissa ei myöskään »vilpistellä kansaa vastaan niin kuin meidän maamme byrokratia alituisesti tekee». Suomessa parlamentarismia koskeva nimenomainen säännös oli tuiki tarpeellinen ja sitäpaitsi — tämä oli Voionmaan näkemys — »me tarvitsemme hyvin paljon muita samanlaisia säännöksiä, ennenkuin me tästä kaikesta näennäisestä kansanvallasta, parlamentarismista huolimatta, pääsemme kunnollisen ja säännöllisen valtiollisen elämän alkuun». — Ibid s. 514—522. Ks. myös s. 507—510 (Ryömä).

⁹² Suuressa valiokunnassa luottamussäännös säilytti entisen muotonsa. Sen sijaan vastuusäännöksestä valiokunta poisti — kuten mietinnössä sanottiin — »tarpeettomana» kolmannen momentin eli säännöksen valtioneuvoston pöytäkirjojen toimittamisesta pr.v:n tarkastettavaksi. Muutoin ehdotusta muokattiin — mm. presidentin vaalitavan osalta — oikeiston vaatimusten mukaiseen suuntaan. — Ks. suurvm 2/HE 19/1919 vp A.I/5. 6. 1919.

⁹³ Ks. esim. 1919 vp ptk s. 647—648/2. 6. 1919 (Procopé).

⁹⁴ Ks. ibid esim. s. 649—651 (Voionmaa).

van mukaisesti oli ehdottomasti tarpeen saada hallitus, "jolla on ainakin jonkun verran itsenäisiä toimintamahdollisuuksia, jolla on arvovaltaa eduskunnan ja kansan silmissä, jolla on asiantuntemusta ja vaikutusvaltaa". Mutta tätä ei saavutettu, jos hallituksen ja eduskunnan välinen suhde oli niin järjestetty, että hallituksen aina täytyi pelätä kukistumistaan. Yliote ei saanut olla eduskunnalla. Tarvittiin "ehdottomasti tasapainojärjestelmää". Vaikka Erich tässä yhteydessä viittasikin presidentin asemaan tasoittavana tekijänä, hän kuitenkin julisti olevansa sillä kannalla, että "meidän hallitusvaltaa suunnitellamme olisi pyrittävä lähinnä Amerikan Yhdysvaltain esikuvaa toteuttamaan". Tämä teesi heijasti selvästi puhtaan vallanjako-opin kaavaa.⁹⁶ Tähän ei sopinut parlamentarismien kirjoittaminen valtiosääntöön. 1906 VJ 32 §:ään viitaten Erich ilmoittikin pitävänsä "valitettavana, että tuo mainittu säännös, joka tarjoaa aiheen niin suurille, merkityksellisille ja laajakantoisille tulkintamahdollisuuksille, on meidän valtiosääntöömme otettu".

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisessa käsittelyssä Erich toisti näkemyksensä siitä, että luottamussäännös "ei luonteeltaan sovellu valtiosääntöisesti vahvistettavaksi oikeusperiaatteeksi". Puhuja ilmoitti, ettei hän vastusta "oikeissa rajoissa" toimivaa parlamentarismia sinänsä, mutta vaarana oli,⁹⁷

"ettei se voi näissä oikeissa rajoissa pysyä eikä toimia oman olemuksensa mukaisesti, jos valtiosääntöön otetaan tuollainen nimenomainen määräys, joka luonteeltaan on aivan poliittinen ja joka lisäksi on, niinkuin jo tiedämme, altis aivan erilaatuisille tulkinnoille sekä siksi epämääräinen, että senkään vuoksi ei sovellu valtiosääntöön otettavaksi periaatteeksi, niin suuri merkitys, kuin sillä poliittisena toimintaohjeena saattaakin olla."

Erich ilmoitti kannattavansa ruotsalaisen oikeiston taholta (Procopé ja Estlander) tehtyä ehdotusta luottamussäännöksen poistamisesta, jokaan hän ei — omien sanojensa mukaan — tahtonut suositella sitä, ettei

⁹⁵ Ibid s. 658—661 (Erich).

⁹⁶ Vrt. *Lindmanin* 1968 s. 408—409 esittämiä näkökohtia.

⁹⁷ 1919 vp ptk s. 745/4. 6. 1919. — Tässä yhteydessä Erich jälleen huomautti, »että oikein käsitetyn ja terveellisen parlamentarismien tarkoituksena on se, että valtiossa vallitsee tasapaino, että siellä vallitsee yhteistoiminta eduskunnan ja hallituksen välillä ja että eduskunta oikeissa rajoissa käyttää valvontaoikeuttaan hallitukseen nähden.»

HM:ssa olisi ollut mitään viittausta parlamentaariseen hallitustapaan. Jos HM-ehdotuksen 36 §:stä poistettaisiin luottamussäännös, Erich ilmoitti olevansa valmis kannattamaan sitä, että ehdotuksen 43 §:n 1 momenttiin lisätään seuraava lausuma: "Valtioneuvoston jäsenet ovat virkatoimistaan eduskunnalle vastuunalaiset kaikki yhteisesti hallituksen yleisestä suunnasta ja kukin erikseen omista virkatoimistaan." Tässä muodossa parlamentarismi olisi hänen mielestään täydellisesti tyydyttänyt "kaikki luonnollisen ja terveän parlamentarismin vaatimukset"; näin olisi parlamentaarille hallitustavalle annettu "yllin kyllin ja kaikki, mitä sille on tuleva".⁹⁸

Mainittu ehdotus tiesi sitä, että 43 §:n sisältämää oikeudellista vastuuta olisi lavennettu käsittämään myös poliittisen vastuunalaisuuden periaate. Erich siis hyväksyi — ja tämä on asian ydin — *jälkikäteiskontrollin*. Mutta jälkikäteinen valvonta ei olisi asettanut presidenttiä ministerien nimittämisessä sen rajoituksen alaiseksi, että nimitettävien tuli nauttia eduskunnan luottamusta. Presidentin harkintavalta olisi tässä suhteessa ollut — muodollisesti ottaen — täysin vapaa.⁹⁹

Vaatiessaan tasapainojärjestelmää ja voimakasta valtionpäämiestä Erich edusti sitä dualistisen parlamentarismin ajatusperinnettä, joka oli syntynyt ranskalaisen reformisuuntauksen myötä ja jota *Redslob* juuri edellisenä vuonna (1918) oli kehitellyt. *Redslob* näki parlamentarismen tasapainojärjestelmänä ("parlamentarische Regime ist also ein System des Gleichgewichts") ja vaati tämän saavuttamiseksi itsenäistä valtionpäämiestä.¹⁰⁰

Paitsi Suomessa dualistiset opit tulivat esille myös Saksassa Weimarin valtiosäännön valmistelutyössä v:n 1919 alussa. Saksassa näitä edusti ennen muuta *Hugo Preuss*, jolla — niin kuin edellä on mainittu — oli huomattava vaikutus valtiosäännön sisältöön. Preussin parlamentarismikäsitys perustui *Redslobin* ajatteluun. Tähän tukeutuen *Preuss*

⁹⁸ Ibid s. 742—743 (Erich).

⁹⁹ Huhtikuussa 1919 julkaisemassaan artikkelissa Erich jo oli esittänyt saman tapaisia näkökohtia kuin nyt eduskunnassa. Tässäkin yhteydessä hän korosti, että jälkikäteistä kontrollia tarkoittavaa säännöstä voitiin »jossain määrin puolustaa», mutta jos »lisäksi säädetään, että ministerit ovat nimitettävät parlamentin luottamusta nauttivista henkilöistä, niin joudutaan aivan väärälle tolalle». Ks. tarkemmin *Erich*, US 15. 4. 1919/87 s. 4.

¹⁰⁰ *Redslob* s. 4. — Ks. myös ed. s. 18—19.

ilmoitti uskovansa, "dass das parlamentarische System ein solches Gleichgewicht der Gewalten verlangt und voraussetzt".¹⁰¹

Sternberger on todennut, että Preuss ymmärsi parlamentarismilla "ertens Gewaltenteilung und zweitens präsidentielle Bestellung und drittens Ministerantwortlichkeit gegenüber einem auf latentes Miss-trauen angelegten Parlament. Noch kürzer: Es war eigentlich Gewaltenteilung und parlamentarische Kontrolle, aber gerade nicht parlamentarische Regierung".¹⁰² Tämä kuvaus Preussin käsityksistä saattaisi yhtä hyvin olla tiivistelmä Erichin parlamentarismikäsityksestä ja siitä järjestelmästä, jota hän tavoitteli.

Luottamussäännös — presidentin harkintavalta. Vaikka luottamussäännöksen käsitettiin merkitsevän rajoitusta presidentin harkintavaltaan ministerien nimittämisessä, ei eduskuntakeskusteluissa noussut esille kysymystä siitä, millä tavoin tuo rajoitus oli ilmenevä. Tähän ei Erichkään puuttunut. Asiasta käytetyt puheenvuorot sitä paitsi osoittavat, etteivät parlamentaarikot olleet täysin selvillä siitä, mitä he olivat säätämässä: *käsitys luottamussäännöksen sisällöstä ei ollut kietytynyt minkään määräsisältöisen maksiimin muotoon.*

Toisessa käsittelyssä luottamussäännöksestä esiin tulleista näkökohdista kannattaa tässä yhteydessä mainita *Procopén* puheenvuoro, jossa hän tarkasteli ilmaisun "eduskunnan luottamus" merkitystä. Ensinnäkin hän käsitti säännöksen niin, että eduskunnan luottamus tuli varmistaa nimenomaisesti jo *etukäteen*, siis ennen ministeristön nimittämistä. Luottamus ilmeni siinä, että hallitukseen nimitettävät ovat sellaisia, "att deras politiska åskådning omfattas utav riksdagens majoritet". Mutta koalitiollahitukset, joita *Procopé* arveli ministeristöjen tulevan olemaan, eivät täyttäisi sanottua ehtoa. Tämän vuoksi ja kun säännös ei muutenkaan ollut hyväksymisen arvoinen, *Procopé* ehdotti sen poistamista.¹⁰³

Myös *von Wendt* ja *Schauman* kiinnittivät huomiota *Procopén* mai-

¹⁰¹ Preussin käsityksiä on yksityiskohtaisesti selostanut *Glum* 1965a s. 134 ss. — Ks. myös *Kaltefleiter* s. 130—139.

¹⁰² *Sternberger*, PV 1964 s. 8—10.

¹⁰³ Vastustavan kantansa tueksi *Procopé* esitti myös sen, että parlamentarismi olisi edellyttänyt monarkkista valtiomuotoa. Tasavaltaan parlamentarismi oli sopimatonta. Lisäksi parlamentarismilla ei Suomessa ollut perinteitä. *Procopé* ei ylipäänsä ymmärtänyt parlamentarismipyrkimyksiä enää tässä vaiheessa kun Suomi oli itsenäinen valtio. Venäjän vallan aikana asia oli ollut jossain määrin toisin. — Ks. 1919 vp ptk s. 741—742.

nitsemaan seikkaan: heidänkään mielestään koalitionhallituksen jäsenistä ei voinut sanoa, että he nauttivat kaikkien asianomaisten eduskuntaryhmien luottamusta. Vain hallitus sellaisenaan saattoi olla eduskunnan enemmistön luottamusta nauttiva. He ehdottivatkin säännöksen sanamuodon selventämistä ("Till medlemmar i statsrådet, vilket bör åtnjuta riksdagens förtroende — — —").¹⁰⁴

Se, ettei luottamussäännöksen sisältö tullut perusteellisen erittelyn kohteeksi, näyttää ainakin jossain määrin johtuneen siitä, että hallitusten ajateltiin tulevan olemaan (porvarillisia) enemmistöhallituksia. Tämä oli nähtävästi eräs syy myös siihen, että luottamussäännös sai lopulta varsin suppean, vain sivulauseessa ilmaistun muodon. Sanotusta seikasta johtui ilmeisesti sekin, *ettei pidetty tarpeellisena tähän yhteyteen sisällyttää säännöksiä ministeristön muodostamismenettelystä tai vaatimusta siitä, että ministeristön tuli eduskunnan luottamuksen menetettyään erota*.¹⁰⁵ Viimeksi mainittu vaatimus tosin yleisesti kirjattiin valtiosääntöön useissa ensimmäisen maailmansodan jälkeen säädetyissä parlamentaarisisissa valtiosäännöissä. — Ajatus enemmistöparlamentarismista oli ollut vallitseva itse asiassa koko HM-keskustelun ajan. Siihen, että maassa samaan aikaan oli vähemmistöhallitus, ei näytetä juuri kiinnitetyn huomiota.¹⁰⁶

Luottamussäännöstä kohtaan osoitetulla kritiikillä ei ollut merkittävää vaikutusta: muutosehdotukset hylättiin ja luottamussäännös hyväksyttiin II käsittelyssä siinä samassa muodossa kuin se oli sisältynyt HE:een.¹⁰⁷ Eduskunnan enemmistölle, joka käsitti porvarillisen keskustan ja vasemmiston, luottamussäännös edusti periaatetta, josta ei voitu

¹⁰⁴ Ibid s. 743—745.

¹⁰⁵ Tämä ajatuskulku tuli leimallisesti esiin ed. Juutilaisen puheenvuorosta (s. 743), jossa tämä totesi mm.: »Kun minä luotan täydellisesti siihen, että vastaisuudessakin eduskunnan enemmistölle, joka kulloinkin hallituksen muodostaa, on isänmaan asia yhtä kallis, kuin tälle eduskunnalle, (...) pidän tarpeettomana, että hallitusmuotoon lisätään erinäisiä ohjesääntöjä siitä, millä tavoin ministeristö on kokoonpantava.»

¹⁰⁶ Ainoastaan Procopé (s. 742) viittasi tähän näkökohtaan todeten, että kahden viime vuoden aikana maassa on ollut yksi tai korkeintaan kaksi »i någon mån parlamentariska regeringar enligt vesteuropeiskt begrepp», nimittäin Svinhufvudin ja Ingmanin hallitukset. Vain niillä oli ollut kiinteä ja voimakas enemmistö takanaan. Luottamussäännökseen nähden tämä sai Procopén toteamaan: »Erfarenheten borde alltså redan hava visat oss, att ett fasthållande vid detta stadgande icke är möjligt.»

¹⁰⁷ Ibid s. 746.

luopua. Tälle osalle eduskuntaa sanottu säännös oli — niin kuin maa-laisliiton *Lohi* asian ilmaisi — ”yksi tärkeimpiä kulmakiviä tässä hal-litusmuodossa”.¹⁰⁸ Myös valtioneuvoston jäsenten oikeudellista vastuua koskeva säännös hyväksyttiin HE:n mukaisena.¹⁰⁹

Kuten tunnettua kolmannessa käsittelyssä lakiehdotus ei saanut taakseen riittävää kannatusta tullakseen julistettua kiireelliseksi; se hyväksyttiin lepäämään yli vaalien.¹¹⁰ Kun valtionpäämies ei ollut saa-nut sitä itsenäisyyttä, jota oikeisto oli vaatinut, esti 33 ruotsalaisen kansanpuolueen ja kokoomuksen edustajaa asian kiireellisen käsitte-lyn.¹¹¹

Hallitusmuodon säätäminen. Umpikujaan ajautuneesta tilanteesta päästiin, kun prv ryhtyi jatkamaan HE:n antamisen johdosta kesken jäänyttä *Ritavuoren* ym. eduskuntaesityksen käsittelyä. Prv:n ehdotus, joka jo 17. 6. 1919 oli täysistunnossa ensimmäisen käsittelyn kohteena, oli vähäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta yhdenmukainen lepäämään jätetyn lakiehdotuksen kanssa.¹¹²

Suuressa valiokunnassa ehdotukseen tehtiin eräitä presidentin ase-maa koskevia oikeiston vaatimia muutoksia.¹¹³ Ehdotuksen 36 §:n luot-tamussäännös samoin kuin 43 §:n vastuusäännös säilyivät entisessä muodossaan ollen siten yhdenmukaiset lepäämään jätetyn HM-ehdotuk-sen vastaavien säännösten kanssa.¹¹⁴ Toisessa käsittelyssä nämä kaksi

¹⁰⁸ Ibid s. 743 (*Lohi*).

¹⁰⁹ Schauman tosin teki ehdotuksen, että 43 §:ään lisättäisiin prv:n ehdottama mutta suurv:n poistama kolmas momentti, joka koski valtioneuvoston pöytäkirjo-jen toimittamista prv:n tarkastettavaksi. — Myös Hupli teki saman tapaisen ehdo-tuksen, kuitenkin siten muutettuna, että vaikka pöytäkirjat tuli esittää prv:lle, ei säännöksessä olisi ollut mainintaa siitä että ne toimitettiin valiokunnan tarkas-tettavaksi. — Kummatkin ehdotukset tulivat hylätyiksi. Ks. ibid s. 747—748.

¹¹⁰ Ibid s. 931—932/14. 6. 1919.

¹¹¹ Oikeistolaisista käsityksistä, joissa katsottiin presidentin tulleen »epäitse-näiseksi ja eduskunnasta riippuvaiseksi» ks. esim. s. 892—894 (*Estlander*), s. 896—898 (*Setälä*), s. 923—925 (*Virkkunen*) ja s. 929—931 (*Procopé*).

¹¹² Ks. prvm 4/1919 vp A.V/17. 6. 1919. — Ks. myös prv:n ptk 16/6 1919, EA.

¹¹³ HM-ehdotuksesta poistettiin mm. säännös, jonka mukaan eduskunnalla olisi ollut oikeus 4/5 enemmistöllä erottaa presidentti, jos tämän katsottiin syyli-listyneen valtio- tai maanpetokseen (47 §). — Ks. suurvm 18/1919 vp A.V/18. 6. 1919.

¹¹⁴ Ehdotuksen 36 §:ään tehtiin kuitenkin se muutos, että siihen jälleen sisäl-lytettiin — aiemmin jo poistettu — vaatimus kahden valtioneuvoston jäsenen juri-disesta kvalifikaatiosta.

pykälää hyväksyttiin tässä samassa muodossa keskustelutta.¹¹⁵ — Tällä kertaa asian kiireelliseksi julistaminen sai taakseen — oikeisto kun piti tehtyjä muutoksia riittävinä — siihen vaadittavan kannatuksen (173—23), ja lakiehdotus hyväksyttiin (165—22).¹¹⁶ Valtionhoitaja vahvisti uuden hallitusmuodon 17. 7. 1919.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että tarkastelun kohteena olevat luottamus- ja vastuusäännökset säilyttivät loppuun saakka sen saman muodon, joka niillä oli ollut jo joulukuussa 1917 eduskunnalle annettussa I tasavaltaisessa HM-esityksessä.

”Lainsäätäjän tahto”. Parlamentarismisäännöstö sai HM:ssa toisenlaisen ilmenemismuodon kuin mitä sillä oli 1906 VJ 32 §:ssä. HM 36 §:ään sen paremmin kuin HM 43 §:äänkään ei kirjattu sitä valtioneuvoston jäsenten poliittista vastuuta osoittavaa periaatetta, joka sisältyi mainittuun VJ 32 §:n 1 mom:iin. Luottamussäännös sisältyi kumpaankin lakiin, jos kohta sanamuodoltaan hieman erilaisena.

Äsken sanotusta ei ole tehtävä sitä johtopäätöstä, että poliittisen vastuun periaate nyt olisi haluttu poistaa valtiosäännöstä. Siitä ei ollut kysymys. VJ 32 §:ssä oli itse asiassa jouduttu saman asian kaksinkertaiseen sääntelyyn: luottamussäännökseen sisältyi jo sinällään myös poliittista vastuuta tarkoittava elementti. Järjestelyyn oli keväällä 1917 jouduttu yllättäen, ja tuolloin luottamussäännös vain lisättiin jo valmiiksi muotoillun vastuusäännöksen relatiivilauseeksi. Prk:ssa vastuusäännöksellä ajateltiin olevan lähinnä deklaratorinen luonne.

Mutta mainittu deklaratorisuus ei koskenut luottamussäännöstä keväällä 1917 sen paremmin kuin nytkään HM 36 §:ään sisällytettynä. Säännöksellä oli selvästikin tarkoitettu asettaa tietyt rajat valtionpäämiehen harkinnalle tämän käyttäessä hänelle kuuluvaa toimivaltaa nimittää valtioneuvoston jäsenet. Mutta toisaalta kysymys tämän toimivallan lähemmästä sisällöstä ja presidentin harkintavallan rajoista jäi HM-keskusteluissa jokseenkin täydellisesti vaille huomiota. Mitään selvää ”lainsäätäjän tahtoa” ei tältä osin ole rekonstruoitavissa.

Voimme kuitenkin kiinnittää huomiota eräisiin näkökohtiin. Presidentin valta-aseman nähtiin perustuvan ensi sijassa kolmeen seikkaan: presidentin vaalitapaan, veto-oikeuteen ja eduskunnan hajoitusoikeu-

¹¹⁵ 1919 vp ptk s. 973/17. 6. 1919.

¹¹⁶ Ibid s. 1028—1029/21. 6. 1919.

teen.¹¹⁷ Presidentin oikeutta nimittää valtioneuvoston jäsenet ei nähty näihin rinnastettavana presidentin itsenäisen aseman tukipilarina. HM 36 § jäi näiden tärkeimpinä pidettyjen säännösten varjoon.

Kannattaa myös palauttaa mieleen se seikka, että *luottamussäännöksen nähtiin antavan mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille*. Niin paradoksaaliselta kuin se vaikuttaakin, oli nähtävästi juuri luottamuskannormin epämääräisyys se, joka pelasti säännöksen säilymisen HM:ssa ja tavallaan turvasi myös sen, ettei uuden HM:n säätäminen kompastunut tähän pykälään.

Oikeisto oli kautta linjan vaatinut lujaa presidentinvaltaa. Jos HM 36 § olisi käsitetty tavalla, että presidentti olisi valtioneuvoston jäsenten valinnassa ollut täysin sidottu eduskunnan tai puolueiden käsityksiin, on tuskin luultavaa, että oikeisto — sen maltillinenkaan osa — olisi ollut valmis myötävaikuttamaan HM:n lopulliseen hyväksymiseen. Säännöksen tulkinnanvaraisuuden nähtiin avaavan mahdollisuuden toimia niin, ettei valtionpäämies ollut liiaksi sidottu eduskuntaan. Oikeiston toiveet olivat tässä suhteessa saaneet myönteisen tuloksen jo konkreettisellakin tasolla: K. Castrénin hallituksen muodostamistilanteessa valtionhoitaja *Mannerheim* menetteli niiden suuntaviivojen mukaisesti, jotka oikeistopiireissä hyväksyttiin.¹¹⁸

Myös vasemmiston keskuudessa, jossa silmämääränä koko HM-kes-

¹¹⁷ Tuon ajan tyypillisen ajatuskonstruktion ilmaisi prv:n puheenjohtaja Ritavuori HM-esityksen kolmannessa käsittelyssä tällä tavoin: »Mitä presidentin valtaan tulee, on todettava, että hallitusmuotoehdotuksen mukaan, sen *vaalitavan* johdosta, jonka mukaan presidentti on valittava, presidentille myönnetyn laajan *veto-oikeuden* ja *eduskunnan hajoitusoikeuden* sekä hänelle muuten myönnettyjen laajojen valtuuksien nojalla on laajempi kuin presidentin valta useimmissa tasavalloissa ja laajempi kuin kuninkaan valta monissa kuningaskunnissa (...).» (kurs. SL) — 1919 vp ptk s. 877/14. 6. 1919.

¹¹⁸ Se mitä oikeiston taholla presidentin asemasta ajateltiin, tuli leimallisesti esille Ritavuoren HM-ehdotuksen kolmannessa käsittelyssä. HE:n kiireellisyyttä vastustaneiden rintamaan kuuluneen Virkkusen puheenvuoro on tässä suhteessa valaiseva. Hän totesi, että opposition taholla oli käydyssä taistelussa koetettu ylläpitää »valtiovallan terveellisen kahtiajaon ja tasapainosuhteen periaatetta» ja että saavutukset — nyt kun ehdotuksen 47 §:kin oli saanut tyydyttävän sisällön — eivät olleet vähäisiä. Hän katsoi, että tämän muutoksen kautta »saa valtion päämies täysin itsenäisen ja riippumattoman aseman eduskunnan rinnalla. Eikä häntä millään muullakaan hallitusmuodon säädöksellä aseteta eduskuntaan nähden alistussuhteeseen.» — 1919 vp ptk s. 1018/21. 6. 1919, Ks. myös *ibid* s. 914 (Kailla), s. 1021—1024 (Erich) ja s. 1026—1028 (Setälä).

kustelun ajan oli ollut eduskunnan aseman korostaminen, pantiin toivoa luottamusehdon "oikealle" tulkinnalle. Osittain juuri tästä johtuen sosialidemokraatit keväällä 1919 asettuivat kannattamaan luottamussäännöstä ja luopuivat aiemmista, enemmän eduskuntavaltaa korosta-neista vaatimuksistaan.¹¹⁹

Presidentin harkintavallan rajat HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämisessä jäivät siis epämääräisiksi ja tulevalla sovellutuskäytännöllä osoitettaviksi. Kannattaa panna merkille, että HM:n säätämisvaiheessa oltiin täysin selvillä sen seikan suhteen, että presidentin aseman lopullinen muotoutuminen riippui siitä, millä tavoin presidentti oli *tosiasialisesti* käyttävä hänelle uskottua toimivaltaa. Oikeistolaiset toivoivat, että valtionpäämiehet rohkenisivat voimakkaalla tavalla ja *parlamentarismista huolimatta* hallita valtakuntaa.¹²⁰ Vastaavasti vasemmiston taholla uskoteltiin, että kun oli kysymys paitsi muodollisista valtuuksista myös siitä, millä tavoin vallankäyttöä todella harjoitetaan, ei ollut syytä kokonaan tuomita presidenttilaitosta. *Voionmaa* totesikin, että saattoi olla valtiolle hyväksi, "ei ainakaan missään tapauksessa vahingoksi, sellaisen presidentin toiminta, joka ei harjoita persoonallista valtaa, vaan toimii yksissä neuvoin valtioneuvoston kanssa".¹²¹

Kun myöhemmin on korostettu, ettei hallitusmuotoa säädettäessä presidentistä tarkoitettu tehdä mitään "edustusfiguuria" vaan todella keskeinen valtiomahti,¹²² on syytä ottaa lukuun — vaikka mainittu seikka sinänsä onkin paikkansa pitävä — se näkökohta, ettei HM:n säännöksillä tätä kysymystä vielä ratkaistu. Kokoomuksen edustaja *Arajärvi* esitti tässä mielessä osuvan luonnehdinnan todetessaan, että puolueen taholta HM:ssa turvattavaksi vaadittua lujaa hallitusvaltaa "ei kuitenkaan saada aikaan etupäässä hallitusmuotoja rakentelemalla".¹²³

¹¹⁹ Todettakoon, että kun HM-ehdotus oli toukokuussa 1919 prv:n käsittelyssä, sosialidemokraatit hyväksyivät esityksen 36 §:n muutosehdotusta tekemättä. Useiden muiden säännösten kohdalla he tekivät muutosehdotuksia, jotka noudattelivat vasemmiston tuon ajan valtiosääntöpoliittisia tavoitteita. — Ks. prv:n ptk 5/5, 15/5 ja 19/5, EA.

¹²⁰ Ks. 1919 vp ptk esim. s. 1027—1028 (Setälä).

¹²¹ Ibid s. 519 (Voionmaa).

¹²² Ks. mm. *Suontausta* 1961 s. 400.

¹²³ 1919 vp ptk s. 1025 (Arajärvi).

III l u k u

LUOTTAMUSSÄÄNNÖSTÄ KOSKEVA TULKINTA- DOKTRIINI: tulkitsijoiden käyttäytyminen

1. TULKINTADOKTRIININ YDINSISÄLTÖ

Edellä suoritettu HM 36 §:n analyysi osoitti, että luottamussäännös on sisällöltään epämääräinen ja erilaisia tulkintavaihtoehtoja mahdollistava. Todettiin myös, että HM 36 §:n presidentille perustama toimivalta on vailla selviä rajoja. 1906 VJ 32 §:n ja HM 36 §:n geneettinen selvittely ei tuonut luottamussäännöstä tarkoittavalle tulkintatoiminnalle yksiselitteisiä kriteerejä.

Äsken sanotusta riippumatta luotiin valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa 1920- ja 1930-luvulla jokseenkin kiinteäsisältöinen tulkintadoktriini HM 36 §:n sisällöstä.¹ Opin lopullinen vakiintuminen ns. valitsevaksi käsitykseksi tapahtui *Kallion IV* ministeristön muodostamistapahtumien yhteydessä ja niiden seurauksena vuonna 1936. Hallitusmuodon voimaan tulosta oli tuolloin kulunut 17 vuotta.

¹ On syytä huomauttaa, että HM 36 §:n 'teoreettista' tulkintaa on käsitelty paitsi nyt käsillä olevassa osastossa myös po. säännöksen sovellutuskäytäntöä koskevassa luvussa.

Tässä yhteydessä on myös syytä korostaa, että HM 36 §:n tulkinta ja sen soveltaminen eivät ole toisiinsa nähden mitenkään erillisiä ilmiöitä. Soveltaminen on sekin yhteydessä tulkintaan: käyttäytyessään soveltajat ottavat kantaa oikeussäännöksen sisältöön nähden, ts. muodostavat sen perusteella itselleen toimintaohjeen.

Tässä tarkoitettu oikeussäännöksen (HM 36 §) soveltaminen ei kuitenkaan merkitse mitään oikeudellisen konfliktin ratkaisemista. Kysymyksessä ei ole ratkaisutilanne ja normin soveltaminen siinä merkityksessä kuin *Makkonen* tarkoittaa oikeudellisesta ratkaisutoiminnasta puhuessaan. Nyt esillä olevan kalta-

Kuten toisaalla tarkemmin esitetään, presidentti *Svinhufvud* kieltäytyi v. 1936 nimittämästä muodostettavaan hallitukseen sosialidemokraatteja siitä huolimatta, että nämä olivat voittaneet juuri pidetyissä eduskuntavaaleissa ja parlamentin suurimpana ryhmänä (83 ed.) myös olivat valmiit ottamaan osaa hallitusvastuuseen.² Presidentin menettelystä sukeutui keskustelu, jonka ytimeksi nousi kysymys siitä, minkälainen on presidentin harkintavallan laajuus HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämisessä.

a) KAARLO KAIRAN TEESIT

Yllä mainittuun keskusteluun osallistui myös *Kaarlo Kaira*, joka valtio-oikeuden professorin ominaisuudessa julkaisi artikkelin presidentin vallasta ja parlamentarismista.³ Koska siinä yhtenäisessä muodossa esitettiin HM 36 §:n tulkintaa koskeva doktriini, on syytä toistaa opin pääkohdat.

Kysyttäessä mitä merkitsee, että presidentin tulee kutsua ministereiksi henkilöitä, jotka nauttivat eduskunnan luottamusta, Kaira totesi, että "oikeusoppineiden kesken vallitsee tämän säännöksen tulkintaan nähden suuri yksimielisyys", ja jatkoi:

"Niinpä ollaan yksimielisiä siitä, että tarvittavan luottamuksen katsotaan olevan olemassa, kunnes vastakohta, että hallituksella ei ole eduskunnan luottamusta, nimenomaan ilmaistaan (Ståhlberg), joten presidentti voi kutsua hallituksen jäseniksi sellaisia henkilöitä, joilla hän voi olettaa olevan eduskunnan luottamuksen, tai sellaisia, joista voidaan olettaa, että heille ei heti anneta epäluottamuslausetta (Hermanson), jotavastoin henkilön kutsuminen ministeriksi olisi perustuslain vastaista, jos epäämättömien, vallankin oikeudellisesti todettujen tosiseikkojen nojalla on ilmeistä, että hän henkilökohtaisesti on eduskunnan luottamusta vailla (Erich). Yhtä mieltä ollaan siitä, ettei mitään edelläkäyvää hyväksymislausuntoa eduskunnan puolesta vaadita. Tähän voidaan vielä lisätä, ettei luottamuskysymystä tarvitse ottaa esille heti senjälkeen, kun hallitus on nimitetty (...)."

nen soveltaminen merkitsee — Makkosen (s. 27 ss. ja 140 ss.) terminologian mukaan — käyttäytymisnormin eikä reaktionormin säätlemää toimintaa.

² Ks. jälj. s. 237 ss.

³ *Kaira*, US 29.10.1936 ('Presidentin valta ja parlamentarismi').

Kysymykseen, pitääkö eduskunnan luottamus jollakin nimenomaisella tavalla varmistaa, Kaira siis vastasi *kielteisesti*. Mutta Kairan mukaan HM 36 § ei edellyttänyt myöskään niiden kriteerien noudattamista, jotka edellä on todettu parlamentaarisisa järjestelmissä yleisesti omaksutuiksi menettelytapaohjeiksi. Kaira katsoi ensinnäkin, ettei hallituksen eron tarvinnut merkitä toiseen hallituspolitiikkaan siirtymistä: se saattoi johtaa ainoastaan uuteen henkilökokoomukseen hallitussuunnan pysyessä muutoin enemmän tai vähemmän entisellään. Tästä oltiin Kairan mukaan valtio-oikeusoppineiden keskuudessa yksimielisiä samoin kuin siitä, ettei presidentin kaikissa olosuhteissa tarvinnut antaa hallituksen muodostamista enemmistöpuolueeseen lukeutuvalla henkilölle, joka on kaatanut hallituksen.

Sen lisäksi, ettei eduskunnan luottamusta ollut tarpeen erityisesti varmistaa ja etteivät myöskään ns. parlamentarismin doktriinikriteerit olleet velvoittavia toimintaohjeita, voimme panna Kairan opista merkille kolmannen — mainituista seikoista itse asiassa johtuvan — perustekijän: *presidentin vapaan harkintavallan korostuksen*. Presidentin oli Kairan mukaan vapaasti harkittava, mitä maan etu kulloinkin vaati ja toimittava tämän vakaumuksen mukaisesti.

b) TULKINTAKÄYTTÄYTYMISEN SELITTÄMINEN JA YMMÄRTÄMINEN

Oikeustieteen harjoittajien suorittama tulkintatoiminta on monitahtoinen prosessi: tiettyyn kannanottoon päätyminen on seurausta varsin monista seikoista. Kaiken pohjana ovat tietenkin tarkastelun kohteena olevat säännöstekstit.⁴ Ne eivät useinkaan ole yksiselitteisiä: tarvitaan tulkintaa, jonka avulla merkityssisällöt tulkinnanvaraisille ilmaisuille annetaan.⁵ *Tulkinnassa ei ole kysymys merkityssisältöjen löytämisestä,*

⁴ Ks. Ross s. 132 ss.

⁵ Käsitteitä tulkinta ja tulkinnanvarainen on oikeustieteellisessä kirjallisuudessa käytetty jossain määrin eri merkitysyhteyksissä. Ehkä yleisimmin tulkinta käsitetään tavalla, jonka Makkonen s. 102 on ilmaissut seuraavasti: »Allgemein ausgedrückt ist die Auslegung Semantik der Sprache, Klärung der Bedeutung von Sätzen und Worten.» Ross s. 139 sanoo tulkinnaksi »den virksomhed, der går ud på naermere at angive en ytrings mening».

vaan niiden antamisesta.⁶ Argumentit, joilla tulkintakannanottoja perustellaan, on tapana jaotella toisaalta juridisiin ja toisaalta reaalisiin.⁷

Systeemitoreettisesti tarkasteltuna tulkintatapahtuma muodostaa luonteeltaan *avoimen systeemin*.⁸ Tulkinna suorittajat eivät ole sidottuja tiettyihin toimintaohjeisiin: määräsisältöinen tulkintakannanotto on seurausta myös muista kuin yksinomaan juridisiksi leimattavista argumenteista. Sitä paitsi juridistenkaan argumenttien käytösäännöt eivät ole kiinteäsisältöisiä ja yksiselitteisiä.⁹ Sanottu merkitsee muun ohessa sitä, että tulkitsijoiden henkilökohtaiset arvostukset, heidän yhteiskunnallinen kokemustaustansa, tavoitteensa ja päämääränsä vaikuttavat tulkintakannanottojen sisältöön. Näiden merkitys on sitä suurempi mitä epämääräisempi on säännöksen semanttinen sisältö. Tietyn tulkinna perusteiksi esitetyt argumentit eivät myöskään välttämättä tarvitse olla osoitus niistä premisseistä, jotka de facto ovat johtaneet tulkitsijan antamaan käsillä olevalle normilauseelle määräsisällön. — Tulkintatoiminnan luonnetta on yksityiskohtaisesti käsitelty jo edellä (s. 38 ss.), joten muilta kuin yllä mainituilta osin viittaan sanottuun esitykseen.

Päätymistä tiettyyn tulkintoon voidaan selittää ja tehdä ymmärrettäväksi yhtenä *tavoitteellisen käyttäytymisen* ilmenemismuotona. Tästä näkökulmasta tulkintatapahtumaa voidaan valaista ns. *praktisen syllogismin* avulla.

Praktista päättelyä kuvaava päätelmäskeema voidaan yleisessä muodossa esittää seuraavasti:¹⁰

A tavoittelee E

A katsoo, ettei saavuta E ellei tee T

Siis: A ryhtyy tekemään T.

⁶ Tätä seikkaa on erityisesti korostanut Makkonen s. 102 ss. — Vrt. toisaalta Kelsen s. 370—371, jossa lähdetään siitä, että tulkinta on »puhtaasti teoreettista, tiedostavaa, oikeusnormien sisällön toteamista». Kun oikeustieteen harjoittaja ottaa kantaa normien sisältöön nähden, hän voi Kelsenin mukaan esittää vain oikeusnormin mahdolliset merkityssisällöt. Kelsen jatkaa: »Tutkimuskohdettaan koskevana tietona se ei voi tehdä ratkaisua osoittamiensa mahdollisuuksien välillä, sen on jätettävä tämä ratkaisu oikeusorganille, jolla oikeusjärjestyksen mukaan on oikeuden soveltamiseen toimivalta.»

⁷ Ks. ed. s. 39. — Ks. myös Ross s. 90—127.

⁸ Ks. tarkemmin Laakso, Lm 1973 s. 668 ss.

⁹ Ks. Aarnio 1971 s. 101—104; Ross s. 159—187.

¹⁰ Ks. mm. Hülpinen, Lm 1972 s. 208—217; Aarnio, Lm 1972 s. 228—236.

Syllogismin mukaan johtopäätös on seurausta premisseistä: tiettyjen premissien vallitessa A toimii tavalla T. T:n tekeminen on toimivan subjektin arvion mukaan välttämätön ehto hänen tavoitteensa (E) toteutumisen kannalta; lopputulos on seuraus subjektin päämäärästä ja kausaalikäsituksesta.

Nyt esillä olevassa tilanteessa on kysymys sen selittämisestä, *miksi* tulkitsija päätyy tietyn sisältöiseen tulkintoon, ts. *miksi* hän eri vaihtoehtoisista mahdollisuuksista valitsee juuri määräsältöisen. Jos kyttemme esitettyyn skeemaan oikeussäännöksen (N) tulkinnan, voimme kirjoittaa tulkintatoimintatoimintaa kuvaavan seuraavan päätelmäfiguurin:¹¹

A pyrkii tavoitteeseen E
 A uskoo, että vain esittämällä säännöksestä N tulkinnon T
 hän voi toteuttaa tavoitteen E
 Siis: A esittää tulkinnon T säännöksestä N.

Tulkinto T on seurausta tulkitsijan tavoitetiedosta (motivaatiotautasta) ja kausaalikäsituksesta. Tulkitsija uskoo säännöksestä N johdetavan tulkinnon T ja hänen tavoitteensa E välillä vallitsevan sellaisen suhteen, että T toteuttaa tavoitetta E. Sanottua tavoitetta ei toteuttaisi esim. tulkinto U. Tavoitteen E kannalta on käytännöllinen välttämättömyys esittää juuri tulkinto T.

¹¹ Tulkintatoiminnan tavoitteellisuudesta ja ns. praktisesta päättelyssä ks. Aarnio 1971 s. 75—89, 104—115. — Ks. myös Backman s. 349—355; Herzberg, Sos 1971 s. 162—170; Kivivuori 1969 s. 27—31.

Yllä tekstissä esitetyn praktisen päättelytavan mukainen on myös Makkosen s. 118—119 esittämä seuraava päätelmäkaavio:

Haluan päätyä oikeusseuraamukseen X.
 Ellen tulkitse lausetta Y tavalla Z, en voi päätyä oikeusseuraamukseen X.
 Siis: minun pitää tulkita lausetta Y tavalla Z.

Tämä Makkosen figuuri on tehty kuvaamaan nimenomaan konkreettista ratkaisutilannetta, so. tilannetta, jossa käsillä on tietty oikeudellinen konflikti ja kysymyksessä sen ratkaiseminen — siis tilanne, jossa arvioinnin kohteena on sekä fakta- että normi-informaatio. Kaavaa voidaan soveltaa myös teoreettiseen tulkintatilanteeseen, joskin tällöin on huomattava, että oikeusseuraamusten osalta kysymys on ajatelluista, hypoteettisista seurauksista.

Praktisen päättelyn figuuri on *ymmärtämisen väline*, kun tutkimme ja tulkitsemme henkilöiden käyttäytymistä. Lähtökohtana on — kuten sanottu — ajatus siitä, että inhimillinen käyttäytyminen yleensä samoin kuin myös tulkintakäyttäytyminen on teleologista.

★ ★ ★

Tältä pohjalta voimme selittää ja tehdä ymmärrettäväksi niin Kairan kuin muidenkin tulkitsijoiden tulkintakäyttäytymistä. *HM 36 §:stä ei loogisesti seuraa sitä doktriinia, jonka Kaira esitti. Lopputulos ei ole selitettävissä ns. loogisen syllogismin avulla.*¹² Sen sijaan praktisen syllogismin ajatteluperustaa apuna käyttäen voimme saada valaistusta siihen, miksi tulkitsijat antoivat HM 36 §:lle määräsällön. Tämä edellyttää tietoa ao. henkilöiden tavoitteista ja motiiveista, koska muutoin emme voi muodostaa syllogismin premissejä.

Kairan oppinsa tueksi eksplisiittisesti esittämä argumentaatio rakentui pääasiassa kahdelle perustalle: toisaalta auktoriteettien varaan ja toisaalta valtiokäytännön pohjalle. Kaira totesi aiempien hallitusvaihdosten antavan tukea hänen esittämälleen doktriinille. On tosin huomattava, että argumentaatioperustana valtiokäytännön asema oli toissijainen: se vain antoi lisävahvistusta hypoteettisesti johdetuille ja jo sinälläänkin "oikeille" tulkintalauseille. Voidaan myös panna merkille, että Kairan oppi sisälsi normiväittämiä, ei normisuosituksia.

Pyrkimys löytää selityspenusteita puheena olevalle tulkintaopille johtaa meidät tarkastelemaan opin syntyä ja muotoutumista, niitä lähtökohtia ja perusteita, jotka määräisivät opin sisällön. Ensinnäkin voidaan todeta se Kairan esityksestäkin ilmi käynyt seikka, että doktriinin luojat olivat *Hermanson, Erich* ja *Ståhlberg*. Asian selvittely voidaan luontevasti aloittaa näiden esittämistä näkökohdista. Lisäksi on syytä selvittää, onko esillä oleva tulkinta myöhemmin kehittynyt siitä, jonka Kaira v. 1936 esitti. — Oikeuskirjallisuuden analysointi on suoritettu lähinnä siitä näkökulmasta, minkälainen harkintavalta presidentillä on nähty HM 36 §:ssä säädetyn nimittämisvallan käyttämisessä olevan.

¹² Loogisesta syllogismista ja sitä koskevasta kritiikistä ks. esim. *Aarnio* 1971 s. 70 ss.; *Makkonen* s. 47 ss.

2. TULKINTADOKTRIININ SYNTY, KEHITYS JA SEN SELITYSPERUSTEET

a) ROBERT HERMANSON

Nähtävästi ensi kertaa HM:n säätämisen jälkeen Hermanson käsiteli parlamentarismia ja ministeristön muodostamiseen liittyvää problematiikkaa v. 1923 julkaistussa suppeahkossa Suomen valtiosäännön yleisesityksessä.¹³ Siinä hän totesi, että 1906 VJ 32,1 §:n sanamuoto saattoi antaa aihetta siihen käsitykseen, että eduskunnan luottamus oli selvitettävä jo ennen ministeristön nimittämistä. Mutta Hermansonin mielestä tämän säännöksen yhtä vähän kuin HM 36 §:kään perusteella ”presidentti ei ole velvollinen ennakolta tiedustelemaan eduskunnan mielipidettä”.

Tässä yhteydessä Hermanson ei ryhtynyt enemmälti analysoimaan presidentin harkintavallan laajuutta. Tämä ilmeisesti johtui siitä seikasta, että Hermanson näki luottamussäännöksellä olevan merkitystä lähinnä vain jälkikäteiskontrollin muodossa. HM 36 §:ää oli parlamentarismien periaatteiden mukaisesti — niin kuin Hermanson kirjoitti — tulkittava siten, että ”ministerien tulee, voidakseen tässä virassa toimia, nauttia eduskunnan (sen enemmistön) luottamusta”.

Hermanson viittasi Weimarin valtiosäännön 54 artiklaan todeten, että HM 36 §:n ”voidaan sanoa tarkoittavan samaa”. Sanotun artiklan mukaan valtakunnankanslerin ja ministerien tuli olla parlamentin luottamusta nauttivia, ja he olivat velvolliset eroamaan, jos valtiopäivät nimenomaisella päätöksellä kielsivät heiltä luottamuksensa.¹⁴ On huomionarvoista, ettei Hermanson viitannut sanotun valtiosäännön 53 artiklaan, joka yhdessä 54 artiklan kanssa muodosti kokonaisuuden.¹⁵ Heti Weimarin valtiosäännön säätämisen jälkeisinä vuosina Saksassa sukeutui vilkas keskustelu näiden säännösten tulkinnasta. Keskeisiä

¹³ *Hermanson* 1923 s. 44—45.

¹⁴ Mainittu WRV 54 Art. kuului seuraavasti: »Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muss zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluss sein Vertrauen entzieht.» — *Mangoldt—Klein* s. 1241.

¹⁵ WRV 53 Art. kuului seuraavasti: »Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.» — *Mangoldt—Klein* s. 1240.

ongelmia oli kaksi: miten luottamussäännös rajoitti valtionpäämiehen harkintaa ministerien valinnassa ja oliko valtakunnanpresidentti sidottu valtakunnankanslerin ehdottamaan ministerilistaan. Kirjallisuudessa esitettiin eri suuntiin meneviä käsityksiä: oli niitä, jotka korostivat parlamentin ensi sijaista asemaa; samoin oli niitä, joiden mukaan valtionpäämiehellä tuli olla vapaata harkintavaltaa.¹⁶

Voidaan tuskin epäillä, etteikö Hermansonilla ollut käsitystä edellä mainitusta keskustelusta — olivathan saksalaisen kielialueen teoreettiset opit aina olleet lähellä Hermansonin ajatusmaailmaa.¹⁷ Mutta yhtä kaikki hän viittasi vain WRV 54 artiklaan ja kiinnitti HM 36 §:n luottamussäännöksen tulkinnassa huomiota ensi sijaisesti siihen kysymykseen, miten eduskunta saattoi jälkikäteen selittää, ettei ministeristö nauttinut sen luottamusta.¹⁸

Vuotta myöhemmin Hermanson käsitteli asiaa edellä esitettyä seikkaperäisemmin v. 1924 tapahtuneen eduskunnan hajoituksen johdosta kirjoittamassaan artikkelissa.¹⁹ Esityksen lähtökohtana oli toteamus, että niin 1906 VJ 32,1 § kuin HM 36 §:kään eivät olleet sanamuodoltaan täysin selviä. Tälläkin kertaa Hermanson heti torjui ajatuksen siitä, että po. säännökset edellyttäisivät eduskunnan luottamuksen varmistamista etukäteen. Niillä ei tarkoitettu muuta kuin laissa vahvistaa se, mikä parlamentaarisisissa valtioissa oli käytännössä tullut säännöksi. Ja tämä ei sisältänyt sitä, että eduskunnalta olisi tullut etukäteen tiedustella, nauttivatko valtioneuvoston jäseniksi nimitettävät eduskunnan luottamusta vai eivät.

Tältä pohjalta oli vastaus siihen, miksi HM 36 §:n sanamuoto oli toisenlainen kuin VJ 32,1 §:n, varsin yksiselitteinen: sanottuun HM:n säännökseen kirjattiin vain se, mikä itse asiassa oli jo VJ 32,1 §:lle — sen sanamuodosta huolimatta — tarkoitettu antaa. Kantansa tueksi Hermanson viittasi Prk:n HM-ehdotuksen perusteluihin (PrkM 7).²⁰

¹⁶ Erilaisista tulkinnoista ks. *Herrfahrdt*, ÖrA 1927 s. 1—26; *Glum* 1965 a s. 183 ss.

¹⁷ Ks. *Jyränki* 1973 s. 58 ss.

¹⁸ Ks. *Hermanson* 1923 s. 45—46, 110—111.

¹⁹ *Hermanson*, JFT 1924 s. 55—71. — Kannattaa mainita, että Hermansonin tässä yhteydessä HM 36 §:stä esittämä tulkinta sisältyy jokseenkin sellaisenaan v. 1965 julkaistuuun, Kaarlo Kairan toimittamaan Hermansonin yleisesityksen neljänteen, uudistettuun painokseen (s. 54—55).

²⁰ Hermanson kiinnitti huomiota erityisesti PrkM 7 s. 35 olevaan lausumaan, jonka mukaan parlamentarismi ei tiedä sitä, että »hallituksen jäsenet olisi valit-

HM 36 §:n tulkinta sai tälläkin kertaa selvän jälkikäteiskontrollin painotuksen. Järkevänä ja säännöksen sanamuotoon hyvin soveltuvana selityksenä Hermanson näki HM 36 §:n tarkoituksena olevan, että valtioneuvoston jäsenten tulee, voidakseen hoitaa tehtäviään, nauttia eduskunnan luottamusta. Saatuaan eduskunnalta epäluottamuslauseen oli koko valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin erottava. Ministerien nimittämiseen nähden tästä seurasi, että presidentin tuli kutsua valtioneuvoston jäseniksi sellaisia henkilöitä, että ”heidän voidaan olettaa nauttivan eduskunnan luottamusta”.²¹ Vallitseviin puolueoloihin viitaten Hermanson katsoi, että oli usein varsin vaikeaa kutsua ministereiksi henkilöitä, jotka sanan varsinaisessa merkityksessä nauttivat eduskunnan enemmistön luottamusta. Tämän vuoksi ja muutenkaan HM 36 §:ää ei voitu — näin Hermanson asian näki — tulkita ja soveltaa muutoin kuin siten, että *valtioneuvoston jäseniksi nimitetään henkilöitä, joita ei heti uhkaa epäluottamuslause ja jotka siis siinä mielessä nauttivat eduskunnan luottamusta, että eduskunta ei heti tule aiheuttamaan näille eroa toimestaan*.²²

Millä perusteella presidentti saattoi päätellä ministereiksi aikomiensa henkilöiden omaavan mainitun ominaisuuden, sitä Hermanson ei syventynyt pohtimaan. Asianomaisten puoluekanta ei ollut sellainen kriteeri, joka asiaa arvioitaessa olisi pitänyt ottaa huomioon. Päinvastoin Hermanson tähdensi, *ettei löytynyt mitään tukea sille vaatimukselle, että eduskuntaryhmät saisivat ennakolta vaikuttaa tulevan ministeristön kokoonpanoon*. Perustuslaki ei myöskään vaatinut, että hallituksen kokoonpano olisi pitänyt syntyä eduskuntaryhmien sopimuksella ja sellaisen pääministeriehdokkaan johdolla, jolla oli ryhmien kannatus ja luottamus. Tosin tällaiseen menettelyyn saatettiin käytännössä turvautua, mutta — tätä Hermanson erityisesti alleviivasi — laki ei sitä vaatinut.

Yllä sanotusta seurasi, että *presidentin harkintavallalle oli vedetty varsin väljät rajat* — jos niitä ylipäänsä enää lainkaan oli. Tähän pre-

tava kansaneduskunnan luottamusmiehistä taikka henkilöistä, joille eduskunta edeltäpäin on julkilausunut luottamuksensa». *Hermanson, JFT 1924 s. 58 alav. 3.*

²¹ *Ibid s. 59:* »(...) presidenten vid kallandet av ministrar, bör se till, att de äro sådana, att de kunna antagas åtnjuta förtroende (...)»

²² *Ibid s. 59—60:* »(...) att till statsrådsmedlemmar utses personer, som icke hava att genast motse misstroendevotum och vilka således i den meningens kunna säga åtnjuta riksdagens förtroende, att riksdagen icke vill föranleda demission.»

sidentin vapaata harkintavaltaa korostavaan suuntaan Hermanson myöhemmin vielä kehitteli oppiaan. V. 1927 julkaisemassaan kirjasessa hän korosti, ettei eduskunnalla sen paremmin kuin eduskuntaryhmilläkään ollut oikeutta antaa presidentille ohjeita ministerien nimittämisessä. Presidentti saattoi neuvotella ryhmien kanssa ja hän saattoi myös kehoittaa jotakin henkilöä muodostamaan ministeristön, mutta velvollinen näin menettelemään presidentti ei ollut. Ryhmillä ei myöskään ollut mitään lakiin perustuvaa oikeutta vaatia mielipiteensä kuulemista tai asettaa ministeriehdokkaita.²³

Hermanson siis käsitti HM 36 §:n niin, että presidentti ei valtioneuvoston jäsenten nimittämisessä ollut millään muotoa velvollinen kuulemaan eduskunnan tai sen poliittisten ryhmien näkemyksiä saati sitten noudattamaan niitä. Harkintavaltaa rajoitti vain se täysin epämääräinen ja vailla konkreettista sisältöä oleva ehto, että ministereiksi nimitettävien tuli olla sellaisia, että heidän voitiin olettaa nauttivan eduskunnan luottamusta.

Hermansonin tulkinta merkitsi toisaalta *presidentin itsenäisen harkintavallan korostamista* ja toisaalta sitä, että HM 36 §:n vaikutus ilmeni vasta ministeristön nimittämisen jo tapahduttua eduskunnan jälkikäteiskontrollin muodossa.

Vaikka Hermanson selittikin HM 36 §:n sisältävän sen periaatteen, mikä parlamentaarisisissa hallitusjärjestelmissä oli käytännössä muodostunut yleiseksi säännöksi, hän ei HM 36 §:n tulkinnassa pitänyt kiinni tästä lähtökohdastaan. Hermanson antoi tässä mielessä väärän todistuksen. Niissä maissa, joiden valtiosäännöt tuolloin sisälsivät nimenomaisen parlamentarismisäännöksen, ei sanotun säännöksen tulkinnassa yleensä asetettu valtionpäämiehen harkintavallalle niin väljiä rajoja kuin Hermanson selitti Suomen presidentille HM 36 §:n perusteella kuuluvan. Rinnastuskohteen Hermansonille tarjoavat kuitenkin eräät

²³ Hermanson 1927 s. 35—36, 49—50. — Todettakoon, että Hermanson tässä yhteydessä sijoitti HM 36 §:ää koskevat tulkintakannanottonsa kirjoittamansa tekstin yhteyteen tavalla, joka helposti antaa ymmärtää, että sanotussa pykälässä olisi säädetty juuri sillä tavalla kuin Hermanson asian ilmaisee. Mainittu kohta kuuluu seuraavasti (s. 35): »Lain mukaan presidentti tosin on velvollinen kutsumaan valtioneuvoston jäseniksi henkilöitä, joiden hän saattaa olettaa nauttivan eduskunnan luottamusta (HM 36 §), tai ainakin, milloin puoluesuhteet tekevät tämän säännöksen ahtaan ankaran soveltamisen mahdottomaksi, sellaisia, että heitä ei oteta vastaan epäluottamuslauseella.» (kurs. SL). — Vrt. Jyränki, JFT 1969 s. 886 alav. 22, jossa tekijä puhuu ns. ohjailuilmauksista ja niiden käyttämisestä.

Weimarin Saksan valtiosääntöteoreetikot, joiden käsityksiin palataan jäljempänä.

★ ★ ★

Hermansonin presidentin vapaata harkintavaltaa korostavan tulkinta-opin tekee ymmärrettäväksi hänen parlamentarismia ja eduskuntakeskeistä valtiojärjestystä kohtaan omaksumansa jyrkän kielteinen asenne. Hermanson korosti hallitusvallan ensisijaista tärkeyttä: hallituksen ja etenkin valtionpäämiehen tuli olla itsenäinen, eduskunnasta riippumaton valtiomahti. Asettamalla HM 36 §:n luottamussäännöstä koskevan tulkintansa tämän tavoitteen mukaiseksi Hermanson tietenkin päätyi presidentin vapaata harkintavaltaa korostavaan tulkintaan.

Jo Prk:lle 1917 antamassaan lausunnossa Hermanson korosti vaaraa, jonka valtiovallan liiallinen keskittäminen demokraattiselle kansaneduskunnalle tuo mukanaan.²⁴ Vallan keskittäminen valtionpäämiehelle sen sijaan ei ollut haitallista. Tästä näkemyksestään Hermanson ei luopunut. V. 1924 hän kirjoitti, että uhka vallan väärinkäyttöön oli edelleen eduskunnan taholta paljon suurempi kuin presidentin taholta. Tämän vuoksi vallan painopiste oli pidettävä hallituksen puolella — Hermanson kun käsitti asian niin, että ”en regerande riksdag är ett oting”.²⁵

Hermansonin kielteinen asenne parlamentarismia kohtaan versoi hänen konservatiivisesta asennoitumisestaan yhteiskunnallisiin kysymyksiin: hän ei ollut reformisti eikä uudistaja. Paitsi parlamentarismiin Hermanson suhtautui kielteisesti demokratiaan yleensä. V. 1906 hän oli kuulunut eduskuntauudistuksen vastustajiin, joskaan hän ei asiaa valmistelleen komitean puheenjohtajana ollut rojhennut toimia julkisesti.²⁶ Vuosina 1917—19 käydyssä valtiosääntökeskustelussa Hermanson vaati lujaa hallitusvaltaa juuri sen vuoksi, koska se hänen mielestään oli eräs parhaista ”eduskunnassa ilmenevien harhasuuntien vastustuskeinoista”.²⁷ Demokraattinen valtiojärjestys ei koskaan saanut Hermansonin kannatusta. Vielä v. 1927 hän katsoi aiheelliseksi terottaa, että ”hallitseva eduskunta, olletikin yksikamarinen, on kuitenkin — sitä ei tarvinne todistaa — mielettömyys”.²⁸

²⁴ Ks. ed. s. 128 ss.

²⁵ *Hermanson*, JFT 1924 s. 70—71. Ks. myös *idem* 1927 s. 44—58.

²⁶ Ks. *Seitkari* s. 127. — Ks. myös Hermansonin eduskunnan uudistamiskomitean mietintöön liittämiä vastalauseita — KM 1906:12 s. 118—127.

²⁷ *Hermanson* 1918 s. 10. Ks. myös *idem* 1917, passim.

²⁸ *Hermanson* 1927 s. 60.

b) RAFAEL ERICH

Hermansonin tavoin myös Erich lukeutui niihin, jotka näkivät parlamentarismien sen *dualistisessa* muodossa. V. 1923 julkaistussa artikkelissa Erich totesi parlamentarismien tarkoittavan määrättyä *tasapainosuhdetta*, joka on olemassa eduskunnan ja hallituksen välillä. Hallitus ei ollut mikään eduskunnan "käskyläinen eikä pelkkä sen päätöksiä täytäntöönpaneva elin".²⁹ Parlamentaarinen hallitustapa edellytti itsenäisessä asemassa olevaa valtionpäämiestä. Tälle oli kuuluva vapaata harkintavaltaa paitsi muuten myös ministerien nimittämisessä. Olisi Erichin mukaan vastoin parlamentarismien "olemusta", että eduskunta voisi valtuuttaa ministerit toimiinsa. Eduskunta ei myöskään voinut eikä saanut "määrätä valtionpäämiehelle, miten hallitus on jäsennoitävä, eikä varsinkaan sitä, kelle hallituksen muodostaminen uskotaan tehtäväksi". Valtionpäämiehelle kuului ministerien valinnassa vapaata liikkumavaraa, vaikka hänen olikin otettava huomioon, että hallitus "mikäli voidaan päätellä, tulee nauttimaan eduskunnan luottamusta".³⁰

Nämä näkökohdat olivat Erichin mukaan parlamentarismille — sen oikean tulkinnan mukaan — yleisesti ominaisia piirteitä ja pitivät paikkansa myös HM 36 §:n parlamentarismisäännöksen kohdalla. Taustan po. tulkinnalle loi myös se Erichin useasti toistama näkemys, että parlamentaariset menettelytapaohjeet ovat — valtiosääntöön kirjoitettuinakin — "poliittista eivätkä oikeudellista luonnetta".³¹

Kuten Hermanson myös Erich totesi, että 1906 VJ 32,1 § saattoi antaa aiheen siihen käsitykseen, että eduskunnan luottamuksen olemassaolo oli todettava ennen ministeristön nimittämistä. HM 36 § ei tosin ollut tätä VJ:n säännöstä kumonnut, mutta Erichin mielestä senkään nojalla ei presidentti ollut velvollinen "ennakolta tiedustelemaan eduskunnan mielipidettä".³² Tämä johtui paitsi presidentille kuuluvasta harkintavallasta myös siitä, että useimmiten oli mahdotonta sanoa tietystä henkilöstä jo ennakolta, nauttiko hän eduskunnan luottamusta. Jos taas tuon henkilöön kohdistuvan luottamuksen sijalle tahdottiin asettaa hänen edustamansa puoluekannan hyväksyminen, olisi tämä Erichin mukaan ollut "lain tarkoituksen vinoon vetämistä". "Jottei sään-

²⁹ Erich, Vtk III s. 68—69.

³⁰ Ibid s. 71. Ks. myös Erich II s. 86.

³¹ Ks. esim. Erich, ST 1937 s. 253.

³² Erich II s. 38. — Toisessa yhteydessä Erich (StvT 1930 s. 497) kuitenkin

nös jäisi aivan merkityksettömäksi”, Erich kirjoitti, ”täytyy kuitenkin olla jotain takeita siitä, ettei epäluottamusta eduskunnan puolelta ole puheenalaisia henkilöitä kohtaan olemassa”.

Mitään konkreettisia tai täsmennettyjä kriteereitä ei Erich kuitenkaan voinut mainitseminaan takeina eduskunnan luottamuksen olemassaolosta esittää. Hän vain yksikantaan totesi, ettei hallituksen muodostajan tehtävää sopinut uskoa henkilölle, josta ”jommoisellakin varmuudella voidaan päätellä, ettei hän nauti eduskunnan luottamusta”. Kun tämä sääntö koski pääministeriä, hallituksen muihin jäseniin nähden oli ”vielä enemmän syytä osoittaa suvaitsevaisuutta”. Eri yhteyksissä Erich painottikin, että *HM 36 §:n tulkinnassa on parlamentarismien negatiivinen puoli etualalla: hallitusta pidetään eduskunnan luottamusta nauttivana, kunnes vastakohta on nimenomaisesti todettu*.³³

Tällä tavoin Erich päätyy siihen samaan tulkintatulokseen, jonka myös Hermanson oli omaksunut, eli että *eduskunnan luottamusta ei etukäteen tarvitse todeta, ”vaan oletetaan hallituksen sitä nauttivan, kunnes vastakohta osoittautuu”* (kurs. SL).³⁴ Myöskään Erichin esityksistä ei käy ilmi, millä tavoin hän arveli presidentin voivan päätellä sen seikan, että valtioneuvoston jäseniksi nimitettävät oletettavasti nauttivat eduskunnan luottamusta — puoluesuhteidenkin huomioon ottaminen kun oli lain tarkoituksen vinoon vetämistä. Juuri tämä on asian ydin. Jos yhtäältä evätään se, ettei eduskunnan kantaa uuteen ministeristöön nähden ole tarpeen tiedustella, ja toisaalta katsotaan, ettei

näyttää ajatelleen, että 1906 VJ 32,1 §:llä ja HM 36 §:llä olisi ollut asiallista eroavuutta. Todettuaan, ettei v:n 1928 VJ:ssä enää ollut parlamentarismisäännöstä, Erich kirjoitti: »Det stadgas i regeringsformen, 36 §, att statsrådets medlemmar böra åtnjuta riksdagens förtroende. Däremot stadgas numera icke något om, att de, som inkallas i regeringen, måste åtnjuta sådant förtroende.»

³³ Erich II s. 84—85.

³⁴ Erich I s. 369—370; *idem*, ST 1924 s. 99; *idem*, ST 1937 s. 255—256. — Parlamentarismien negatiivisen puolen korostus käy ilmi myös siitä arvioinnista, jossa Erich (II s. 39) tarkasteli VJ 32,1 §:n ja HM 36 §:n keskinäistä suhdetta: »Kun eduskunnan luottamus ja ’epäluottamus’ ovat hyvin vaikeasti määriteltäviä sekä täsmällistä oikeudellista sisältöä vailla olevia käsitteitä, (...) jää VJ:n säännös siitä, että henkilöllä, joka kutsutaan hallituksen jäseneksi, tulee olla eduskunnan luottamus, toisen, nim. HM 36 §:ssä lausutun periaatteen rinnalla, että *hallituksessa olevilla henkilöillä tulee olla eduskunnan luottamus, verrattain merkityksettömäksi, mutta kumoutunut ensin mainittu säännös ei HM:n vaikutuksesta ole* (...)» (kurs. alkup.)

puoluesuhteilla ole luottamusehdon täyttämisen kanssa mitään tekemistä, on presidentin harkintavallalle vedetty varsin väljät rajat. Erichin mielestä puolueiden osallistuminen hallituskysymyksen ratkaisuun johti pois todellisesta parlamentarismista ja se tuli korvatuksi eräänlaisella "puoluevallalla".³⁵ Erich tosin ei ollut ainoa, joka suhtautui kielteisesti puoluelaitokseen yleensä ja erityisen kielteisesti tiettyihin poliittisiin ryhmittymiin.³⁶

Tämä antipatia puolueita kohtaan johti myös siihen, että Erich useassa yhteydessä korosti parlamentarismin olennaisena sisältönä olevan sen, että hallituksen jäsenet ovat vastuussa eduskunnalle toimiensa tarkoituksenmukaisuudesta. Vastuunalaisuus hallitustoimenpiteiden tarkoituksenmukaisuudesta ja siitä, että toimenpiteet ovat *valtion edun* mukaisia, oli Erichin mielestä parlamentarismin peruslause. Jos tämän tilalle haluttiin asettaa pelkästään luottamuskriteeri, oltiin vaarassa mennä puoluemielivaltaan.³⁷

Huolimatta kielteisestä kannastaan puoluelaitokseen Erich ei voinut olla havaitsematta, että hallitukset kaikissa parlamentaarisisissa maissa olivat kokoonpantuja poliittisen edustuksen pohjalta. HM 36 §:n kannalta oli joka tapauksessa samantekevää, olivatko ministeristöt enemmistö-, vähemmistö- vaiko virkamieshallituksia. Virkamieshallituksen ei Erichin mielestä tarvinnut olla — niin kuin joskus oli selitetty — mikään hätäkeino; päinvastoin tällainen hallitus saattoi osoittautua "hyvinkin tarkoituksenmukaiseksi".³⁸ Juuri muulta kuin poliittiselta perustalta kokoonpannun virkamieshallituksen Erich näkikin tavoiteltavana hallitustyyppinä. Näin sen vuoksi, koska luottamussuhteen muotoutuminen puoluekannan perusteella oli omiaan saattamaan hallituksen suuressa määrin eduskunnasta riippuvaiseksi, mikä taas olisi estänyt hallitusta osoittamasta riittävää itsenäisyyttä. Dualistisen ajattelutavan mukaan Erich korosti, että hallitus ei saanut olla eduskunnan toimeenpanevan valiokunnan asemassa; hallituksen tehtävänä oli hallitseminen.³⁹

★ ★ ★

³⁵ Erich, ST 1937 s. 256—257. Ks. myös Erich, NAT 1937 s. 77—80.

³⁶ Ks. myös Hermanson 1927 s. 61—62.

³⁷ Ks. Erich II s. 81—86; *idem*, Lm 1924 s. 58—59; *idem*, StvT 1930 s. 499; *idem*, NAT 1937 s. 79.

³⁸ Ks. Erich, Vtk III s. 72; *idem*, StvT 1930 s. 498—500.

³⁹ Ks. Erich, Vtk III s. 68—69; *idem*, ST 1937 s. 254—255.

Selityspöytäkirjan Erichin tulkintalinjalle antaa hänen hallitusvaltaa korostanut asenteensa, jonka hän oli omaksunut jo ennen tulkinnan kohteena olevien säännösten säätämistä. Luottamusnormin sisällyttämisen 1906 VJ 32,1 §:ään Erich oli selittänyt ajattelemattomaksi lainsäädäntökokeiluksi.⁴⁰ HM:n säätämismenettelyn aikana Erich johdonmukaisesti vaati luottamusehdon jättämistä pois perustuslaista.

On syytä palauttaa mieleen Erichin luottamussäännöksestä keväällä 1919 esittämät näkökohdat. Hänhän totesi säännöksen antavan mahdollisuuden erilaisille tulkinnoille; selvää ei ollut myöskään se, pitikö luottamus varmistaa jo etukäteen; kysymys valtionpäämiehen harkintavallan laajuudesta ei ollut sekään selvä.⁴¹ Nämä näkökohdat olisivat hyvin voineet antaa lähtökohdan erilaisia tulkinnallisia vaihtoehtoja esittävälle ja punnitsevalle tulkintatoiminnalle.

Toisin kuitenkin kävi. HM:n säätämisen jälkeen ei enää ollut mitään epäselvyyttä HM 36 §:ssä edellytetyn eduskunnan luottamuksen varmistamisen suhteen: sitä ei ylipäänsä tarvinnut varmistaa. Ongelmaa ei myöskään syntynyt valtionpäämiehen harkintavallasta: sen tuli olla riippumaton ja vapaa niin eduskunnan kuin puolueidenkin keskuudessa vallitsevista mielipiteistä. Kaiken kaikkiaan oli selvää, että parlamentarismi ilmeni, jos HM 36 §:lle ylipäänsä annettiin velvoittava oikeusnormiluonne, sen dualistisessa muodossa.

Taustan presidentin itsenäistä asemaa korostavalle tulkintalinjalle loi Erichin vieroksuva asenne demokraattista kansaneduskuntaa kohtaan.⁴² Tämä lähtökohta oli ollut 1917–19 valtiosääntökeskustelussa tyypillinen oikeistolaisille piireille, joihin Erich lukeutui. Erichin anti-parlamentaariset asenteet eivät myöhemminkään muuttuneet. Niinpä hän v. 1937 katsoi aiheelliseksi huomauttaa, ettei parlamentarismi suinkaan ollut demokratian ainoa oikea ja onnelliseksi tekevä elinmuoto.⁴³ Parempaa vaihtoehtoa hän ei tässä yhteydessä tosin erikseen nimennyt, mutta kannattaa palauttaa mieleen Erichin pari vuosikymmentä aikai-

⁴⁰ Erich, US 15. 4. 1919/87 s. 5 ('Ajattelematon lainsäädäntökokeilu').

⁴¹ Ks. ed. erit. s. 150, 152–155.

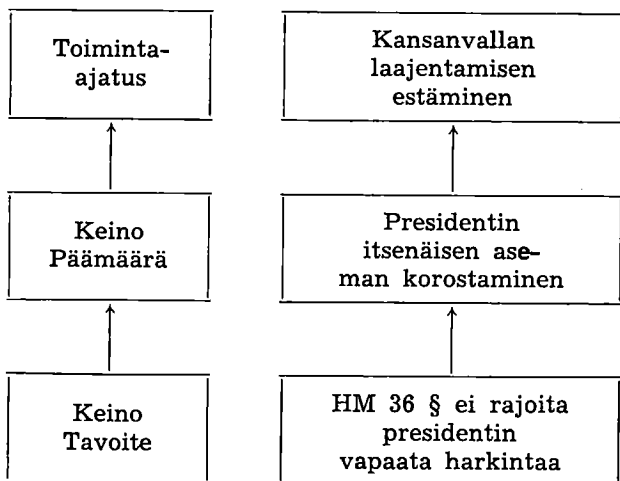
⁴² Esimerkkinä Erichin suhtautumisesta eduskunnan ja hallituksen väliseen suhteeseen kirjattakoon muistiin hänen seuraava näkemyksensä (NAT 1937 s. 80): »Det är en falsk och farlig lära, att ett parlament skall anse sig såsom en 'suverän' myndighet och varje medlem av detsamma såsom kallad att efter eget skön taga sig talan i vad slags statsangelägenheter som hälst, ofta utan att förmå överblicka verkningarna härav.»

semmin parlamentaariselle demokratialle tarjoama vaihtoehto: se oli puhtaalle vallanjako-opille perustuva monarkia.

Toisaalta varsinkin 1930-luvun loppupuolella esitetyt tulkintakannanotot saivat perustaa myös valtiokäytännöstä. Presidentit — ennen muuta Svinhufvud — olivat toimineet siihen suuntaan kuin Hermanson ja Erich olivat edellyttäneet, so. itsenäisesti ja eduskunnasta riippumatta.⁴³

★ ★ ★

Hermansonin ja Erichin HM 36 §:ää koskeville tulkinnoille löytyi siis selityspäätökset heidän omaksumastaan tavoite- ja arvostusjärjestelmästä, josta käsin saatoimme selittää ja tehdä ymmärrettäväksi heidän tulkintakäyttäytymistään. Edellä sanottua voidaan havainnollistaa ottamalla avuksi Aarnion esittämä tavoitteiden hierarkia⁴⁵ ja sijoittamalla tähän ao. tulkitsijoiden päämäärät ja tavoitteet sekä — ns. praktisen päättelyn kautta — kausaalikäsitteet seuraavasti:



⁴³ Erich, ST 1937 s. 257: »Parlamentarismen i dess olika utformningar är icke demokratiens enda rätta och lyckliggörande livsform; detta är en sanning som det ofta kan vara skäl att påminna sig.»

⁴⁴ Niinpä vuonna 1937 Erich (ST 1937 s. 255) saattoi todeta, että HM 36 §:n säännöstä eduskunnan luottamuksesta oli »riktigt nog» tulkittu valtionpäämiehen vallankäytölle edullisesti ja sen oli myös »en riktig praxis» omaksunut.

⁴⁵ Ks. Aarnio 1971 s. 104—115.

Tulkinta palvelee tiettyä tavoitetta, ja tämä puolestaan on ilmaus ylemmänasteisesta ja laaja-alaisemmasta päämäärästä tai toiminta-ajatuksesta. Kun puheena olevat tulkitsijat muotoilivat HM 36 §:ää koskevat oikeusnormilauseensa, tulkintojen hypoteettiset seuraamukset tulivat tulkintapropositioiden muodostamisen premisseiksi ja tässä mielessä myös "oikeuslähteiksi". Kun pyrkimyksenä oli varata presidentille mahdollisimman itsenäinen asema, se saattoi HM 36 §:n tulkinassa tapahtua vain asettamalla presidentin harkintavallalle mahdollisimman väljät rajat. Presidentin tuli olla riippumaton eduskunnasta ja muodostaa tälle selvä vastapaino. Hallitseva eduskunta oli — niin kuin Hermanson selitti — mielettömyys. Kansan demokraattisesti valitsema valtioelin ei saanut ulottaa vaikutuksiaan liian laajalle: kansanedustuslaitos ei saanut yksin olla ylin valtiomahti. Tämä puolestaan oli seurausta Hermansonin ja Erichin toiminta-ajatuksista, jota voitaisiin luonnehtia — nykyterminologiaa käyttäakseni — ilmaisulla kansanvalan laajentamisen estäminen. (Samalta pohjalta on selitettävissä myös *Kairan* samoin kuin *Wreden* HM 36 §:ää koskevat tulkinnot, joita on esitelty muissa yhteyksissä.)

c) K. J. STÅHLBERG

Kolmas niistä HM 36 §:ää tulkinneista oikeusoppineista, jotka olivat olleet mukana vaikuttamassa HM:n sisältöön jo sen säätämisvaiheessa, oli K. J. Ståhlberg. Tasavallan ensimmäisenä presidenttinä hän myös loi perustan HM:n soveltamiskäytännölle.

Ståhlberg kuului alun alkaen niihin, jotka kannattivat nimenomaisen parlamentarismisäännöksen sisällyttämistä valtiosääntöön. Tämä tuli näkyviin niin perustuslakikomiteassa kuin eduskuntatyöskentelyssä.

HM 36 §:n tulkintaa koskevat Ståhlbergin lähtökohdat poikkesivat Hermansonin ja Erichin omaksumasta linjasta olennaisella tavalla. Hän lähti siitä, ettei ollut mitään syytä kiistää parlamentarismen oikeudellisesti velvoittavaa luonnetta ja pitää sitä pelkästään poliittisena ohjeena. Kun parlamentarismista oli perustuslakiin kirjoitettu nimenomainen säännös, siitä oli tehtävä asiaan kuuluvat johtopäätökset.⁴⁷

⁴⁶ Käyttämättä.

⁴⁷ *Ståhlberg* 1927 s. 19.

Toinen peruseroavuus liittyi siihen tapaan, jolla Ståhlberg parlamentarismiin käsitti. Se ei ollut korostetun dualistinen, vaan päinvastoin siinä oli selviä *monistisia, eduskuntakeskeistä hallitusjärjestelmää tavoittelevia aineksia*. Parlamentarismille oli Ståhlbergin mukaan ominaista pyrkimys "yhtenäiseen valtiovallan harjoittamiseen". Mutta vaikka hallituksen kokoonpanon riippuvuus eduskunnan enemmistöstä tuottikin "eduskunnalle suuremman vaikutusvallan hallituksen rinnalla", ei Ståhlberg nähnyt valtionpäämiehen asemaa täysin muodollisena. Tälle kuului oikeus itse päättää tärkeitäkin hallitusasioita, luonnollisesti kuitenkin eduskunnalle vastuunalaisten ja sen luottamusta nauttivien ministerien myötävaikutuksella. Ståhlberg ei pitänyt parlamentarismille luonteenomaisena oppia siitä, että hallituksen ja parlamentin välillä olisi tullut vallita tasapaino. Se oli hänen mielestään ominainen puhtaasti perustuslailliselle hallitustavalle, ei parlamentaariselle.⁴⁸

Kaikesta päätellen Ståhlberg käsitti presidentin aseman parlamentarismissa eräänlaiseksi *pouvoir neutre* -funktion ilmentymäksi. Presidentille oli ylipäänsä voitu antaa laajoja valtaoikeuksia sen vuoksi, että samalla parlamentarismi oli saatettu voimaan. Parlamentarismi ei tämän ajatustavan mukaan ollut esteenä sille, etteikö presidentti eräissä tilanteissa saattanut poikkeuksellisesti puuttua tapahtumien kulkuun.⁴⁹

Kuten edellä on mainittu, Ståhlberg esitti jo kesällä 1917 ns. *luottamuksen olettamusteorian*, kun eduskunnan käsiteltävänä oli esitys luottamussäännöksen sisällyttämisestä 1906 VJ 32,1 §:ään. Myöhemmin niin tämän säännöksen kuin myös HM 36 §:n tulkinnassa Ståhlberg näyttää pitäneen kiinni tästä aiemmin omaksumastaan käsityksestä. Perustuslakien hallituksen jäsenille asettama vaatimus eduskunnan luottamuksesta ei edellyttänyt edelläkäyvää hyväksymislausuntoa eduskunnan puolelta. Ståhlberg kirjoitti: "Tarvittava luottamus katsotaan olevan, kunnes vastakohta, se, että hallituksella ei ole eduskunnan luottamusta, nimenomaan ilmaistaan." Muutenkaan eduskunnalla ei ollut suoranaista aihetta ryhtyä tekemisiin uuden ministeristön muodostamisen kanssa.⁵⁰

Mainituissa peruskysymyksessä Ståhlbergin kanta oli yhdenmukainen niin Hermansonin kuin Erichinkin käsitysten kanssa. Mutta eroavuu-

⁴⁸ *Ibid* s. 20—24.

⁴⁹ Ks. *ibid* erit. s. 45—47.

⁵⁰ *Ibid* s. 73—75.

det alkoivat tästä. Viimeksi mainitut korostivat presidentin itsenäistä harkintavaltaa ja pitivät puolueiden puuttumista hallituskysymykseen oikein tulkittuun parlamentarismiin soveltumattomana. Ståhlbergin käsitys oli toinen. Hän näki perustuslaissa julki lausutun luottamusvaatimuksen edellyttävän, että *hallitukset pääsääntöisesti rakentuvat poliittisen edustuksen varaan ja että ne muodostetaan presidentin ja eduskunnan poliittisten ryhmien yhteistoiminnan tuloksena*.⁵¹

Tämä ei kylläkään tiennyt sitä, etteikö presidentillä olisi ollut tiettyä harkintavaltaa, mutta harkinta ei ollut rajoiltaan täysin avoin niin kuin Hermanson ja Erich korostivat. Puolueet eivät Ståhlbergin omaksuman ajattelutavan mukaan olleet demokratiaan ja parlamentarismiin kuulumattomia pelkän puoluevallan epäkelpoja ilmentymiä. Ne olivat tärkeä osa parlamentaarisen järjestelmän kokonaisuutta.

Vaikka Ståhlbergin parlamentarismikäsitys selvästi poikkesi kahden jo esillä olleen auktoriteetin näkemyksistä, ei Ståhlbergin esitys sekään sisältänyt selviä kriteereitä HM 36 §:n tulkinnalle: presidentin harkintavallan rajat jäivät epämääräisiksi.

Puhtaan dogmaattisesta näkökulmasta voidaan Ståhlbergin esitystä kohtaan huomauttaa, että sen sisältöön on vaikuttanut hänen oma toimintansa presidenttinä. Totta on, että tarkastelun kohteena olevat näkökohdat on julkaistu v. 1927 eli Ståhlbergin presidenttikauden jälkeen. Mutta epäilemättä Ståhlberg pyrki presidenttinä toimiessaan noudattamaan lakia, ja jos hän toiminnassaan muodosti HM 36 §:stä toisenlaisen käsityksen kuin Erich ja Hermanson, se tuskin on osoitus tämän käsityksen kelpaamattomuudesta teoreettisen tarkastelun kohteeksi.⁵²

Kuten sanottu Ståhlberg oli alun alkaen asennoitunut parlamentarismia kohtaan myönteisellä tavalla. Hän ei muutenkaan kuulunut niihin konservatiiveihin, joita Erich ja Hermanson leimallisella tavalla edustivat maan lainsäädäntöpolitiikassa ja laintulkinnassa. Ståhlberg oli edistyspuolueeseen lukeutuva reformiystävällinen keskustalainen, oman aikansa "vasemmistoporvari". Parlamentarismin hän oli omaksumut toimintalinjakseen jo ollessaan jäsenenä Mechelinin senaatissa

⁵¹ Ks. *ibid* s. 68—72.

⁵² Vrt. *Jyrängin*, JFT 1969 s. 885—886, oikeusdogmatiikkaa kohtaan suuntaamaa kritiikkiä siitä, että tällä toiminnalla helposti luodaan väärä kuva todellisuudesta: »Tulkintasuosituksia esitetään lainkaan välittämättä siitä, mitä todellisuudessa tapahtuu.»

1907.⁵³ Siinä kun Hermanson ja Erich olivat monarkian kannalla, siinä Ståhlberg asettui tasavallan puoltajaksi. Missä Hermanson ja Erich korostivat dualistisen vallanjako-opin mukaisesti valtionpäämiehen itsenäistä asemaa, siinä Ståhlberg puolsi eduskuntakeskeistä parlamentarismia.

d) ERÄITÄ VERTAILEVIA NÄKÖKOHTIA

Hermansonin, Erichin ja Kairan tulkinnat merkitsivät, että presidentillä oli ministerien nimittämisessä HM 36 §:n luottamussäännöksenä huolimatta lähes täysin vapaa harkintavalta. Sanotun säännöksen merkitys näkyi heidän käsityksensä mukaan etupäässä vain jälkikäteiskontrollin muodossa.

Tämänlaatuiselta parlamentarismien tulkinnalta — niin harvinaislaatuinen kuin se muuten olikin — ei puuttunut ulkomaisia vastineita. Saman suuntaisia tulkintoja tapaamme tuon ajan saksalaisesta valtio-oikeudellisesta kirjallisuudesta.

Edellä jo viitattiin siihen, että Weimarin valtiosäännön (WRV) 53 ja 54 artiklasta kehitettiin erilaisia tulkintaoppeja. Menemättä yksityiskohtiin voimme jakaa ne kahteen pääryhmään: toisaalta eduskunnan asemaa korostaneisiin monistisiin ja toisaalta valtionpäämiehen keskeistä merkitystä painottaneisiin dualistisiin tulkintoihin.⁵⁴

Ensin mainittua tulkintalinjaa edusti mm. *Wittmayer*. Hallituksen muodostamisprosessissa oli eduskunnan (Reichstag) asema keskeinen, ja presidentille kuuluva nimittämisvalta oli lähinnä muodollista laatua. *Wittmayer* ei pitänyt Redslobin tasapainoteoriaa parlamentarismille tunnusomaisena.⁵⁵ — Valtionpäämiehen asemaa korostanutta ajatus-

⁵³ Ks. tarkemmin *Blomstedt* erit. s. 236—237, 245—255.

⁵⁴ Ks. näistä *Glum* 1965 a s. 183 ss.; *Hausen* s. 6—20.

⁵⁵ *Wittmayer* s. 87—88 kirjoitti mm.: »Die grosse Aufgabe des Parlamentes, an der alle Problematik des demokratischen Parlamentarismus nachgeprüft werden kann, ist die Regierungsbildung. Wenn vom parlamentarischen Regierungssystem die Rede sein soll, muss der massgebende Einfluss auf die Regierungsbildung, organisiert oder nicht, beim Parlament sein. (...) Eine parlamentarische Regierung im engeren Sinne ist erst dann vorhanden, wenn die Regierung fortlaufend und in jedem Augenblick, sei es gewohnheitsrechtlich oder auf Grund ausdrücklicher wirksamer Vorschriften, vom Vertrauen des Parlamentes abhängig ist und von diesem allezeit durch Entziehung des Vertrauens oder Misstrauenserklärungen zum Abgang verhalten werden kann.»

suuntausta edustivat kaikkein näkyvimmin *Heinrich Herrfardt* ja *Carl Schmitt*. Näiden ja yllä mainittujen suomalaisten teoreetikkojen ajattelussa on paljon yhtäläisiä piirteitä.

Herrfardt päätyi WRV 53 ja 54 artiklojen tulkinnassa tulokseen, että etusija ministeristön muodostamisessa kuului valtionpäämiehen mielipiteelle. Eduskunnan vaikutus ilmeni vasta jälkikäteen mahdollisuutena antaa hallitukselle epäluottamuslause.⁵⁶ Siltä varalta, että valtionpäämiehen ja eduskunnan välille syntyisi konflikti, Herrfardt kehitti perustuslaintulkinnan, jonka mukaan presidentti saattoi toimia ministeristön muodostamisessa — samoin kuin muutenkin — vastoin eduskunnan enemmistön tahtoa.⁵⁷

Herrfardtin mukaan valtiosääntö ei asettanut estettä sille, että presidentti vapaaseen harkintaansa nojautuen nimitti puolueista ja parlamentista riippumattoman ns. *presidentinhallituksen*. Mutta ei tässä kaikki. Konstruktio huipentui toteamukseen, että kun tällainen presidentinhallitus oli nimitetty, ei valtionpäämiehellä ollut velvollisuutta vapauttaa sitä tehtävästään eduskunnan epäluottamuksen ilmaisun johdosta. Se näet olisi ollut turhaa, koska presidentti harkintavaltansa nojalla olisi voinut jälleen nimittää uuden samanlaisen hallituksen.⁵⁸

Valtiokäytäntöä tarkasteltuaan Herrfardt totesi, että ministeristöt tähän saakka (v. 1927) oli pyritty kokoamaan eduskunnan puolueyh-

⁵⁶ Ks. *Herrfardt*, ÖRA 1927 s. 19—20.

⁵⁷ Ks. *ibid* s. 23—24. — Herrfardt (s. 24 alav. 23) kirjoitti myös seuraavasti: »Der Reichspräsident wird vom Volk selbst gewählt, um ebenso unmittelbar wie der Reichstag das Reichsvolk zu repräsentieren. Bei unseren deutschen Parteiverhältnissen kann man sogar mit grösserm Recht sagen, dass der Reichspräsident der einzige Repräsentant des ganzen Volkes ist, während die jeweilige Reichstagsmehrheit sich immer nur als Repräsentanten eines Teiles des Volkes fühlt. Die gesetzgebende Gewalt ist nur insofern die höchste Funktion, als Verwaltung und Rechtsprechung an die Gesetze gebunden sind. Aus der Stellung des Reichstags als Hauptträger der Gesetzgebung ergibt sich ein Vorrang daher nur, sofern der Reichstag gesetzgebend tätig ist. Da, wo der Reichstag, wie bei der Kabinettsbildung, auf das Gebiet der Exekutive hinübergreift, könnte man gerade umgekehrt vom einem Vorrang des Reichspräsidenten sprechen, mindestens in dem Sinne, dass der Reichstag hier nicht selbst bestimmen, sondern nur beschränkend einwirken kann.» (kurs. SL)

⁵⁸ *Ibid* s. 52—53. — *Glum* 1965 a s. 280 toteaa Herrfardtin opin olleen selvästi ristiriidassa WRV:n kanssa, jossa säädettiin, että ministerin tuli erota saatuaan eduskunnalta nimenomaisen epäluottamuslauseen.

mien varaan ja usein myös tavoitellen enemmistöhallitusta. Mutta tällaiseen valtionpäämiehellä ei ollut velvollisuutta. Presidentin WRV:n mukaisena velvollisuutena oli nimittää ministerit nojautuen siihen vaakaumukseen, mikä hänellä oli *valtion edusta*.⁵⁹

Presidentti edusti koko kansaa. Eduskunta oli kokoonpantu monista puolueista ja erilaisia etuja ajavista ryhmittymistä. Se ei tällaisena voinut tulkita oikein yhteistä valtioetua eikä näin toimia koko kansaa edustavana laitoksena. Juuri tämä seikka antoiakin Herrfardtin mielestä aiheen nähdä WRV 54 artikla kokonaan toisesta näkökulmasta kuin yleensä oli ollut asian laita. Kun eduskunta ei täyttänyt tehtäväänsä koko kansan edustajana, silloin valtionpäämiehen velvollisuutena oli "entgegen den Wünschen der Reichsmehrheit das Kabinett zu einer Vertretung des ganzen Volkes zu machen".⁶⁰

Samantapaiseen lopputulokseen päätyi myös *Schmitt*. Hän ei hyväksynyt monipuoluejärjestelmää, vaan tavoitteli monoliittista valtiotahdon muodostusta. Tätä saattoi edustaa vain puoluelaitoksesta erillään toimiva valtionpäämies. *Schmitt* näki kansan valitseman presidentin voimana, "der über die Schranken von Parteiorganisationen --- hinweg --- der Vertrauensmann des ganzen Volkes sei".⁶¹ *Schmitt* pyrki osoittamaan, että presidentin asema WRV:n mukaan oli juuri tällainen parlamentista riippumattoman vallan asema.

Sanotulta pohjalta lähtenyt konstruktio piti presidenttiä valtiosäännön suojelijana ("als Hüter der Verfassung"). Tämä asema antoi valtionpäämiehelle mahdollisuuden vapautua parlamentaarisen hallitustavan säännöistä. Samoin kuin Herrfardtin tulkinnoissa tapaamme myös tässä kokonaisuuden edun puolesta toimivan valtionpäämiehen — kokonaisuuden (das Ganze), jota parlamentti tai sen enemmistö ei voinut tulkita oikein. Juuri kokonaisuuden edun nimissä presidentti oli oikeutettu toimimaan lähes diktaattorin valtuuksin.⁶² Valtionpäämiehen si-

⁵⁹ *Ibid* s. 55: »Die Pflicht des Reichspräsidenten, das Kabinette so zusammenzusetzen, wie es nach seiner Überzeugung das Staatswohl fordert, ist eine Rechtspflicht. Worin er das Staatswohl sehen soll, das ist freilich eine Frage, die sich nicht mehr in Rechtssätzen beantworten lässt.»

⁶⁰ *Ibid* s. 56.

⁶¹ *Schmitt* 1931 s. 135.

⁶² *Schmitt* 1931 erit. s. 158 ss. ja 212 ss. — Ks. myös *idem* 1954 s. 318—319 ja s. 340 ss.; *Glum* 1965 a s. 264 ss.

donnaisuus valtiosäännössä säänneltyihin valtaoikeuksiin ei tähän oppiin sisältynyt.⁶³

★ ★ ★

Samalla tavalla kuin äsken mainitut saksalaiset kirjailijat korostivat myös Hermanson, Erich ja Kaira HM 36 §:n tulkinnoissaan presidentin vapaata harkintavaltaa ja sitä, että presidentin tuli ministerien nimittämisessä ottaa huomioon maan etu — eduskunnalla ja puolueilla kun ei saanut olla ratkaisevaa sananvaltaa. Sen lisäksi, mitä Kairan opista jo edellä on esitetty, siteeraan hänen teeseistään vielä seuraavan (tämänkin Kaira selitti olevan yksimielinen kanta valtio-oikeusoppineiden keskuudessa).⁶⁴

”Presidentin on päättäessään hallituksen kokoonpanosta *vapaasti harkittava*, mitä *maan etu* kulloinkin vaatii, ja sen mukaan kussakin tapauksessa noudatettava sellaista menettelytapaa, jollaisen hän kulloinkin vallitsevissa oloissa harkitsee oikeaksi ja parhaaksi. *Kun presidentti tätä harkintavaltaansa käyttää, ei voida sanoa hänen harjoittavan persoonallista politiikkaa.* Hän täyttää vain sen tärkeän tehtävän ja vastuunalaisen velvollisuuden, mikä hänelle hallitusvaihdoksissa valtiosäännön mukaan kuuluu.” (kurs. SL)

Ajattelussa on selviä yhtäläisyyksiä Herrfardtin ja Schmittin oppeihin. Ensinnäkin eduskunnan luottamuksen tilalla oli maan etu, ja toiseksi: tätä tulkitsti vapaasti harkiten presidentti eikä suinkaan eduskunta. Kun presidentti toimi maan edun tulkkina hän ei edes käyttänyt persoonallista valtaa. Rinnastus *Benjamin Constantin* oppiin valtionpäämiehestä *pouvoir suprême*-voimana ei ole vailla perustaa.⁶⁵

Nähtävästi juuri tälle aatteelliselle pohjalle rakentui v. 1931 eduskunnalle annettu lakiesitys, jolla muun ohessa HM 36 §:ää olisi muutettu.⁶⁶ Sanottuun pykälään esitettiin lisättäväksi uusi näin kuuluva

⁶³ Herrfardtin ja Schmittin opit eivät ole vain esimerkkejä pelkistä »akateemisista» teorioista. Päinvastoin niillä oli 1930-luvun Saksassa käyttöä: mainittuihin perustuslaintulkintoihin nojautuen ja käyttämällä hyväksi presidentinhallituksia sekä taisteluhallituksia kansallissosialistit ynnä Adolf Hitler nousivat valtaan muodollisesti täysin parlamentaarista tietä. — Ks. tarkemmin *Apelt* s. 204—205, 404 ss.; *Hausen* erit. s. 23 ss. ja 42 ss. — Ks. myös *Glum* 1965 a s. 283—285.

⁶⁴ *Kaira*, US 29. 10. 1936 ('Presidentin valta ja parlamentarismi').

⁶⁵ Ks. jälj. s. 301.

⁶⁶ HE 8/1931 vp A. I (6. 2. 1931).

toinen momentti: "Eduskunnan julkilausumaksi siitä, ettei valtioneuvosto taikka joku sen jäsenistä ole toiminut valtion edun mukaisesti eikä siis nauti eduskunnan luottamusta, ei ole katsottava eduskunnan päätöstä, jota ei vähintään puolet eduskunnan kaikista jäsenistä ole kannattanut."⁶⁷

Esityksen perusteluissa viitattiin tiheisiin hallitusvaihdoksiin ja siitä johtuvaan haittaan: hallitusvalta ei ollut saavuttanut "sisään- eikä ulospäin sitä vakavuutta, lujuutta ja arvoa, mikä sille on välttämätöntä, jotta se voisi menestyksellä suorittaa sille kuuluvat tehtävät."⁶⁸

Perustuslakivaliokunta piti parlamentarismien periaatteeseen ehdotettua supistusta arveluttavana ja katsoi, että esityksen mukaan parlamentarismista jäisi jäljelle vain "tehoton jäännös", minkä vuoksi valiokunta ehdotti lakiesityksen hylkäämistä.⁶⁹ Täysistuntokäsittelyssä esitystä asetui jyrkin sanoin vastustamaan K. J. Ståhlberg, joka prvn jäsenenä jo oli vaikuttanut valiokunnan kielteisen kannan määräyty-

⁶⁷ HM 36 §:n 1 mom:n ensi virkkeen sanamuodoksi esitettiin seuraavaa: »Valtioneuvoston jäsenet, joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta ja joiksi on määrättävä rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia, kutsuu toimeen ja vapauttaa siitä presidentti.» — Po. esitys sisälsi muitakin eduskunnan oikeuksia rajoittavia muutosehdotuksia. HM:oa esitettiin muutettavaksi paitsi 36 §:n kohdalla myös 43, 67, 68, 83 ja 92 §:n osalta. Esitys sisälsi myös VJ 51 ja 57 §:n muutosehdotukset.

⁶⁸ HE 8/1931 vp A. I s. 1.

⁶⁹ Prvm 8/HE 8/1931 vp A. I (16. 4. 1931). — Mietinnössä todettiin mm.: »Mainittuun ehdotukseen sisältyy erittäin arveluttava muutos siihen voimassaolevan hallitusmuodon periaatteeseen, että hallituksella tulee olla eduskunnan luottamus. (...) Eduskunta ei siis enää saisi oikeudellisin vaikutuksin ilmoitua epäluottamustaan hallituspolitiikan yleisen suunnan johdosta eikä sellaisen menettelyn vuoksi, jolla ei ole mitään tekemistä valtion edun kanssa. Ei myöskään enää vaadittaisi, että hallituksella, jopa muodostettavalla uudella hallituksellakin tulee olla eduskunnan luottamus yleensä, niin että epäluottamuslause voidaan antaa ja hallitus tai sen jäsen, jolla ei ole eduskunnan luottamusta, velvoittaa eroamaan muutenkin kuin määrätyn toiminnan ja sen tarkoituksenmukaisuuden arvostelun johdosta. Kun kaikki se kuitenkin kuuluu parlamentarisuuden periaatteeseen, niin tästä periaatteesta esityksen mukaan jätettäisiin meillä voimaan ainoastaan rajoitettu, käytännössä verrattain tehoton jäännös.» — Mietintöön liittämässään vastalauseessa valiokunnan oikeistolaiset jäsenet (Oskari Lehtonen, Hilja Riipinen, K. Fr. Nyman ja Väinö Malmivaara) ilmoittivat puoltavansa (tosin jossain määrin modifioidussa muodossa) HM 36 §:n muutosehdotusta.

miseen.⁷⁰ Ståhlbergin voimakkaan esiintymisen ansiosta esitys tuli hylätyksi.

Puheena olevaa muutosta HM:oon oli vaadittu nimenomaan oikeiston taholta. Näissä piireissä sitä pidettiin yhtenä tärkeimmistä valtiosääntöreformista. Erityisesti lapuanliike ja IKL suuntautuivat parlamentarismia ja puoluelaitosta vastaan.⁷¹ Oikeistolaiset pyrkimykset olivat Suomessa samansuuntaisia kuin tuon ajan Saksassakin.

Ero Erichin ja Ståhlbergin parlamentarismikäsitysten välillä tuli selvästi esille myös tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Ståhlberg vastusti esitystä, kun taas Erich asettui varauksetta sitä puoltamaan. Erich piti lainmuutoksen tavoitetta täysin oikeana (”vollständig richtig”).⁷²

⁷⁰ Ks. 1931 vp ptk s. 1138—1141/13. 11. 1931. — Mainittakoon, että valtioneuvostolle 30. 1. 1931 antamana lausuntona Korkein oikeus esitti, että lakiehdotukset olivat »tarkoitukseltaan hyväksyttävät ja että ne, yksityiskohtaisesti tarkastettaessa, eivät ole antaneet aihetta muistuttamiseen».

⁷¹ Isänmaallisen Kansanliikkeen perusohjelmassa (hyv. 5. 6. 1932) ilmoitettiin eränä lähtökohtina olevan mm. »lujan valkoisen rintaman luominen» ja »isänmaan etuja vaarantavan ja yhteiskuntaa heikentävän puoluemielen ja puoluejuonnittelun hävittäminen sekä hallituksen vallan lisääminen sekä paremman vallanjaon aikaansaaminen hallituksen ja eduskunnan välillä». — Ohjelman valtioliiksessä osassa pahoiteltiin »hallitusvallan suurta heikkoutta»: ei oltu pystytetty »lujaa hallitusvaltaa». Hallitukset eivät olleet voineet omaksua valtion asioiden hoidossa »mitään suoraa suuntaa, kun ne eivät koskaan saattaneet olla etukäteen varmoja esitystensä kohtalosta eduskunnassa». Yhtenä syynä tähän nähtiin myös »eduskunnan pätevyuden puute». — Kaikki tämä oli johtanut siihen, »että valtakuntaa todellisuudessa on hallittu puolueiden eduskuntaryhmistä ja puoluekanslioista useinkaan välittämättä kansakunnan todellisesta tahdosta ja kokonaisuudesta. (...) Valtakuntaa ei ole hallittu kansanvaltaisesti vaan puoluevaltaisesti.» — Ohjelmassa korostettiin, että valtiosääntöä on uudistettava mainittujen »kansakunnan menestystä haittaavien epäkohtien poistamiseksi»: »Tällöin on toteutettava luja ja pätevä hallitusvalta todellisen kansanvallan eikä puoluevallan pohjalla.» — Ks. *Borg* s. 210—214.

Kokoomuspuolueen v:n 1933 ohjelmassa (hyv. 7—8. 5. 1933) tähdennettiin, että oli pidettävä huoli siitä, »että maan hallitus pysy yhteiskuntaa koossapitävien voimien käsissä». Parlamentarismin toteuttamisessa ilmenneet puutteellisuudet oli poistettava. Oli toimittava niin, että hallituksen asemaa vahvistetaan, ja »eduskunnan on toiminnassaan asetettava itselleen järkeviä rajoituksia, ymmärtäen, että valtion asioita voidaan menestyksellisesti hoitaa ainoastaan, kun hallituksen on mahdollista tehokkaasti ja voimakkaasti pitää asioiden johto käsissään.» — Ks. *Borg* s. 240—242.

⁷² *Erich*, JÖR 1932 s. 329: »Der Parlamentarismus sollte so weit als möglich

d) MUU SUOMALAINEN KIRJALLISUUS

Ennen v. 1940 ilmestynyt. Mainitut neljä henkilöä olivat ne auktoriteetit, joiden varaan 1920- ja 1930-lukujen valtiosääntödoktriini HM 36 §:n tulkinnassa rakentui. Kaikille asiaa harrastaneille näyttää olleen itsestään selvä se niin Hermansonin, Erichin, Ståhlbergin kuin Kairan-kin eduskunnan luottamuksen varmistamisen suhteen omaksuma peruslause, jonka mukaan valtiosääntö ei edellytä luottamuksen nimenomais-
ta varmistamista hallitusvaihdoksen yhteydessä. Vallitsevaksi käsityk-
seksi tai — *Aarnion* ilmaisua käyttäkseni — justifioiduksi tulkinnaksi
tuli oppi ns. *negatiivisesta luottamuksesta: eduskunnan luottamuksen
oletetaan vallitsevan, kunnes vastakohta on käynyt ilmi.* Vähän erilaisin
sanamuodollisin muunnelmin tämän tulkinnan omaksuivat mm. *Ahla*,⁷³
Björkstén,⁷⁴ *Hakkila*⁷⁵ ja *Tarkiainen*.⁷⁶

Näin käsitettynä po. säännöksen sisältö oli painottunut eduskunnan jälkikäteiskontrollin suuntaan: eduskunta saattoi epäluottamuslauseen avulla pakottaa ministeristön eroamaan. Luottamusehdon nähtiin jolla-kin tavalla rajoittavan presidentin harkintavaltaa HM 36 §:ssä sääde-
tyn toimivallan käyttämisessä, mutta selviä kriteerejä siitä, minkälai-
sista rajoituksista oli kysymys, ei kirjallisuudessa esitetty. Mitään tätä
tarkoittavaa oppia ei syntynyt. Päinvastoin samalla kun luottamus-
säännöksen ilmoitettiin asettavan presidentin vapaalle harkinnalle joi-

vom parteipolitischen Spiel befreit und auf eine gesunde Grundlage gestellt werden wozu besonders gehört, dass die Massnahmen der Regierung nach objek-
tiver Zweckmässigkeitserwägung beurteilt werden.»

⁷³ *Ahla*, NAT 1928 s. 131, ilmaisi käsityksensä HM 36 §:stä seuraavasti:
»Detta (...) stadgande kan icke och har icke heller i praktiken tolkats sålunda,
att riksdagen före utnämningen borde tillspörjas, huruvida de personer, vilka
ifrågakomma såsom blivande regeringsledamöter, åtnjöte riksdagens förtroende
eller ej. Endast en sådan tolkning har varit möjligt, att statsrådets medlemmar
böra, för att kunna innehava sina ämbeten, vara i åtnjutande av riksdagens för-
troende. Sådant förtroende presumeras, intill dess motsatsen uttryckligen ådaga-
lagts.»

⁷⁴ *Björkstén* 1929 s. 139: »Ministrarna böra åtnjuta riksdagens förtroende.
Detta innebär icke, därom äro de rättslärde hos oss ense, att riksdagen behöver
avfordras förklaring, huruvida den hyser förtroende till den påtänkta ministären.
Det är nog, om man har skäl att förmoda, att det nya statsrådet inte genast mötas
av ett misstroendevotum.»

⁷⁵ Ks. *Hakkila* s. 187.

⁷⁶ Ks. *Tarkiainen* s. 208—211.

takin rajoituksia, riennettiin — dualistisessa hengessä — huomauttamaan, että valtioneuvoston jäsenillä tuli olla myös presidentin luottamus.⁷⁷

Vallitsevan käsityksen asemaan noussutta HM 36 §:n tulkintaa voimme luonnehtia ilmaisulla *kontrolliparlamentarismi*. Toisesta näkökulmasta doktriini täyttää ne edellytykset, joita olemme pitäneet tyypillisinä *presidenttiparlamentarismille*. Tältä kannalta oppi pohjautuu dualistiseen parlamentarismikäsitteeseen.

Kuitenkin eräs yllä mainitusta peruslinjasta poikkeava valtio-oikeuden tutkija esiintyi 1920-luvulla. Kysymyksessä on Y. W. Puhakka. Hän käsitteli esillä olevaa problematiikkaa kahdessa v. 1923 ilmestyneessä julkaisussaan.⁷⁸ Puhakan selvitykset olivat — mikä tässä yhteydessä on merkille pantavaa — itsenäisiä sikäli, ettei Hermansonin ja Erichin auktoritatiivinen tulkintatoiminta ollut vaikuttamassa hänen käsityksiinsä. Mainittujen kahden auktoriteetin parlamentarismia käsittelevän kirjallisen toiminnan alkuvuodeksi HM:n säätämisen jälkeen osui niin ikään vuosi 1923.⁷⁹

Puhakan käsitys parlamentarismista oli monistisen opin mukainen. Parlamentarismi ei tietänyt toimeenpanevan ja lakiasäättävän vallan keskinäistä tasapainoa; kansaneduskunnalla oli parlamentaarisessa valtiossa "ratkaiseva sananvalta". Tämä johti Puhakan korostamaan ministerien riippuvuutta eduskunnasta. Luottamussääntö kohdistui eduskunnan ja ministeristön väliseen suhteeseen sisältäen toisaalta sen, että näiden kesken tuli vallita luottamus, sekä toisaalta sen, että määräävänä tässä oli eduskunta. Puhakka katsoikin, että termi 'poliittinen vastuunalaisuus' antoi asiasta väärän kuvan. Kun kysymys ei ollut mistään vastuunalaisuudesta tämän sanan varsinaisessa mielessä, olisi ollut oikeampaa puhua hallituksen kokoonpanon riippuvuudesta eduskunnasta.⁸⁰ Tämä näkemys oli päinvastainen sille, minkä Erich oli omaksunut

⁷⁷ Ks. mm. Björkstén s. 227; *idem*, StvT 1930 s. 398—413.

⁷⁸ Puhakka 1923; *idem*, Lm 1923 s. 1—29.

⁷⁹ Ministerien poliittisesta vastuunalaisuudesta kirjoittaessaan Puhakka 1923 s. 184—219 nojautui lähes yksinomaan ulkomaiseen kirjallisuuteen. Hermansonin ja Erichin kirjallisesta tuotannosta hän näyttää viittanneen näiden eräisiin vuosina 1908—09 ja 1917—18 ilmestyneisiin julkaisuihin, jotka siis oli laadittu ennen HM:n säätämistä. — Ulkomaisen kirjallisuuden käyttö ei kuitenkaan selitä Puhakan omaksumaa tulkintalinjaa, koska hän näyttää perehtyneen niin dualistisen kuin monistisenkin teorian edustajien käsityksiin.

⁸⁰ Ks. Puhakka 1923 erit. s. 184—186.

korostaessaan parlamentarismia ministerien toiminnan tarkoituksenmukaisuusvastuuna.

Luottamusvaatimus suuntasi Puhakan mukaan kärkensä kahtaalle: se merkitsi yhtäältä sitä, ettei ketään saa nimittää ministeriksi, ellei hän nauti eduskunnan luottamusta, ja toisaalta sitä, että jokaisen ministerin on erottava toimestaan menetettyään eduskunnan luottamuksen. Luottamusehdon täytti lähinnä vain enemmistöhallitus. Vähemmistöhallituksen olemassaolo oli Puhakan käsityksen mukaan ”ilmeisesti vastoin sitä parlamentarismin ydinsäntöä, että hallituksen tulee nauttia eduskunnan luottamusta”. Puhakka kuitenkin katsoi, että luottamusta ei yleensä päätellä eikä se ole pääteltävissä positiivisen luottamuksen ilmaisemisesta; ulkoisena tunnusmerkkinä sen olemassaolosta on, ettei eduskunta julkilausu epäluottamustaan hallitukselle.⁸¹

Kun Puhakka suuntasi päähuomionsa poliittisen vastuunalaisuuden jälkikäteiseen toteuttamiseen, ei hän enemmälti kosketellut kysymystä siitä, millä tavoin luottamusehto rajoitti valtionpäämiehen harkintaa ministerien nimittämisessä. Kaikesta päätellen hän näki hallituksen muodostamisen olevan ensi sijaisesti eduskunnan poliittisten ryhmien vastuulla ja presidentin vallan olevan lähinnä muodollista laatua.⁸²

Puhakan monistinen parlamentarismikäsitys sai osakseen jyrkkää kritiikkiä. Erich riensi heti torjumaan Puhakan näkemykset. Erichin mielestä tämä oli liiaksi kallistunut ”siihen vaaralliseen harhakäsitykseen, että poliittiselle vastuunalaisuudelle oli olennaista se, että hallitus saatetaan epäitsenäiseen asemaan”. Puhakan opit eivät tietenkään soveltuneet Erichin presidentinvaltaa korostaneeseen, dualistiseen tulkintalinjaan. Siksi hän ei niitä hyväksynyt. Kaiken kaikkiaan Puhakka ei ollut onnistunut saamaan parlamentarismikysymyksestä ”oikeaa otetta”.⁸³

⁸¹ *Ibid* s. 187, 197.

⁸² Ks. *ibid*, Lm 1923 s. 28—29.

⁸³ *Erich*, Lm 1924 s. 58—59, kirjoitti mm. seuraavasti: »Tekijä (= Puhakka) on kyllä osittain oikeassa kun hän tehostaa sitä, että vastuunalaisuus toiselta puolen sekä luottamuksen nauttiminen tai menettäminen toiselta puolen ovat eri asioita. Mutta tekijä ei huomaa sitä asiallista yhteyttä, joka niitten välillä sittenkin on. Hallitus vastaa toimenpiteittensä tarkoituksenmukaisuudesta. (...) Parlamentaarinen hallitus tietysti näin ollen on eduskunnasta riippuvainen, mutta että riippuvaisuus ei lankea yhteen poliittisen vastuun kanssa (...) Tekijä kallistuu muuten liiaksi siihen vaaralliseen harhakäsitykseen, että poliittiselle vastuunalaisuudelle olisi olennaista se, että hallitus saatetaan epäitsenäiseen asemaan,

Puhakan omaleimainen tulkintalinja on merkillä pantava myös siitä näkökulmasta, että hän Erichin ja Hermansonin tavoin lukeutui vankan porvarillisen maailmankatsomuksen omaaviin henkilöihin. Hänet on puoluekannaltaan samaistettavissa kokoomuspuolueeseen, vieläpä sen oikeaan laitaan; olihan Puhakka myöhemmin IKL:n kannattaja. Puhakan tulkinnan taustalta lienee silti turha etsiä salattua mieltä. Ilmeistä on, että hän vain pani merkillä muissa parlamentaarisisissa järjestelmissä tapahtuneen tosiasiallisen kehityksen ja omaksui tästä lähtökohdasta näkemyksen, että myös Suomessa parlamentarismi käsitettäisiin kuten muuallakin. Ei johtunut Puhakasta, ettei hänen ajattelunsa sittemmin vastannut todellisuutta.

V:n 1940 jälkeen julkaistu. Puhakan ajatusten kehittelijää ei ilmestynyt ennen kuin vasta vuonna 1940. Tuolloin julkaistu *Kastarin* väitöskirja rakentui valtioelinten keskinäisiä suhteita sääntelevien normien tulkinnassa *monistisen* parlamentarismikäsityksen teoreettisille perusteille.⁸⁴ HM 36 §:n luottamusehdon tulkintaan ja presidentin harkintavaltaan ministerien nimittämisessä ei *Kastarin* muutoin aiemmasta traditiosta olennaisesti poikkeavia näkökohtia sisältänyt esitys tuonut mitään varsinaisesti uutta: hän omaksui sotaa edeltäneen ajan perusnäemykset.⁸⁵ Toisaalta *Kastari* kylläkin kehitteli luottamuksen oletamus-

antaapa hän, s. 189, *Redslobille* nuhteita siitä, että tämä tehostaa eräänlaista tasapainosuhdetta parlamentarismille ominaisena.» (kurs. alkup.)

⁸⁴ Ks. *Kastari* 1940 s. 232 ss. — Ks. myös *Kastari*, Lm 1960 s. 697—698; *idem*, Pol 1969 s. 157, 166—167; *idem* 1969 s. 185—186. — Kannattaa mainita, että *Kastarin* teoria parlamentarismien oikeudellisten vaikutusten ulottumisesta myös presidentin vallankäyttöön sai vastaväittäjältä, prof. Kairalta osakseen kritiikkiä pääasiassa juuri arvostuslähtökohdista käsin. Voimakkaan presidentinvallan kannattaja Kaira ei hyväksynyt uutta teoriaa, koska sen mukaan presidentin »itsenäinen päätösvalta häviäisi» eikä valtionpäämiehelle »jäisi mitään itsenäistä päätösvaltaa». Näin ollen teorian täytyi Kairan mielestä »olla mahdoton»; »näinhän asia ei voi olla». — Ks. *Kaira*, Lm 1941 s. 382—383.

Kastarin lisäksi on myös syytä mainita toinen monistista parlamentarismikäsitystä edustanut tutkija, nimittäin *Teljo*. V. 1937 julkaisemassaan (Suomalainen Suomi 1937 s. 343—356) terävässä analyysissä valtionpäämiehen asemasta *Teljo* korosti, että Suomen hallitusjärjestelmä ei ole ylipäänsä parlamentaarinen; se on keskenään ristiriitaisten ainesosien yhdistelmänä kokonaisuutena täysin omalaatuinen, sui generis.

⁸⁵ Ks. *Kastari* 1940 mm. s. 309, 321 ja 357.

teoriaa saattaen sen loogisen konstruktion muotoon. Eduskunnan hajoitustapausten varalta luotiin luottamuksen katkeamis- ja siirtymisteoria.

Sodanjälkeisen ajan valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on HM 36 §:n luottamusehdon tulkinnessa omaksuttu sama kontrolliparlamentarismien peruslinja, joka vakiintui jo 1930-luvulla. Paitsi Kastarin esityksissä on tämä tullut esille myös *Merikosken*⁸⁶ ja *Suontaustan*⁸⁷ kirjallisessa toiminnassa. Tämä tulkintalinja on hyvin ymmärrettävä sikäli, että valtiollinen käytäntö ja nimenomaan presidentin aseman jatkuva korostuminen myös hallitusratkaisujen yhteydessä on tehnyt itsenäisyyden ensi vuosikymmeninä luodulle tulkintakonstruktioille oikeutta: presidentti ei ole jäänyt ns. edustusfiguurin asemaan. Eduskunnan luottamus on ollut selitettävissä vain negatiivisesti eikä presidentin harkintavallalle ole voitu esittää selviä kriteerejä.

Viime vuosina tapahtunut aktiivisen presidentinvallan kasvu on valtiosääntöoikeudellisessa samoin kuin valtio-opillisessa kirjallisuudessa pantu merkille joissain määrin toisessa hengessä kuin mitä sotaa edeltäneen ajan doktriini presidentin vallankäyttöön suhtautui. On esitetty kysymys, miten presidentin yhä voimistuva persoonallinen vallankäyttö ylipäänsä soveltuu parlamentaariseen hallitusjärjestelmään, vallankin kun parlamentarismista on kirjoitetussa perustuslaissa nimenomainen säännös. Kysymykseen on vastattu, ettei valtionpäämiehen henkilökohmainen vallankäyttö jatkuvana ilmiönä ole sopusoinnussa parlamentaarisen järjestelmän perusteiden kanssa. Parlamentarismista on katsottu johtuvan, että presidentin tulee toimia ns. *pouvoir neutre*-voimana. — Tähän problematiikkaan palataan myöhemmin HM 36 §:n sovellutuskäytäntöä käsittelevässä esitysjaksossa.

★ ★ ★

Tulkinnan selitysperusteet: tiivistelmä. Selitysperusteet sotaa edeltäneen ajan tulkintadoktriinille oli löydettävissä tulkitsijoiden päämääräjärjestelmästä: tulkitsijat pyrkivät valtionpäämiehen itsenäisen aseman korostamiseen, mikä merkitsi HM:n yksittäisten säännösten — ja niin myös HM 36 §:n — tulkintojen sopeuttamista palvelemaan tätä tavoitetta. Sodanjälkeisen ajan tulkintatoiminta puolestaan selittyy lähinnä

⁸⁶ Ks. mm. *Merikoski* 1969 s. 23 ss.

⁸⁷ Ks. *Suontausta*, TfR 1950 s. 68—69; *idem* 1965 s. 9.

siitä seikasta, että valtiokäytäntö on asettunut 1930-luvulla vakiintuneen tulkintakäsityksen mukaiseksi.

3. TULKINTADOKTRIININ ANALYYSIA

HM 36 §:n tulkintadoktriinin pääsisällöksi muodostui se, ettei sanottu lainkohta edellytä ministeristön nimittämisen yhteydessä eduskunnan luottamuksen nimenomaista varmentamista. Riittävää on, kun presidentti saattaa vakuuttautua sellaisesta olettamuksesta, että ministereiksi nimitettävät nauttivat eduskunnan luottamusta. Mitään positiivisia kriteerejä luottamuksen olemassa olostä ei oppi sisällä. Näin presidentin harkintavallan rajat ovat rajoiltaan määrittelemättömät.

Voidaan helposti havaita, että HM 36 §:ää koskeva doktriini on jäänyt epämääräiseksi ja sisällyksettömäksi. Sanomalla, että *presidentti voi vapaasti harkiten valita valtioneuvoston jäsenet kuitenkin ottaen huomioon, että nämä oletettavasti nauttivat eduskunnan luottamusta, ei ole ilmaistu luottamussäännöksen sisällöstä kerrassaan yhtään mitään*. On vain kierretty ydinongelma. Kysymys, joka tästä seuraa, kuuluu näin: minkälaisen kriteerien vallitessa ministereiksi nimitettävistä voidaan käyttää ilmaisua 'eduskunnan luottamusta nauttiva'. HM 36 §:n pohjalta aiemmin esitetyille oikeusnormilauseille (1) ja (3) ei valtiosääntödoktriini ole kyennyt antamaan lähempää merkityssisältöä. Ns. luottamuksen olettamusteorian pohjalle rakentuva HM 36 §:n tulkintakonstruktio on vain *fiktio* vailla todellista sisältöä.⁸⁸

Valtio-opillisessa kirjallisuudessa hallituksen ja eduskunnan välisen luottamussuhteen sisällölliset kriteerit on asetettu toisin. Ne on muodostettu *puoluesuhteiden* perusteella. Tässä katsannossa luottamuksella tarkoitetaan sitä, että eduskunnan enemmistön muodostavat puolue-ryhmät aktiivisesti tukevat tai ainakin passiivisesti sietävät kulloistakin ministeristöä. Hallituksen muodostamistilanteessa eduskunnan ja hallituksen välinen luottamussuhde saadaan aikaan siten, että ministeristö "ankkuroidaan" poliittisesti eduskuntaan nimittämällä ministerit eduskunnan enemmistön muodostavista puolue-ryhmistä. Milloin kysy-

⁸⁸ Ks. myös Lindman, HtF 1954 s. 128; *idem* 1961 s. 93—94; Nousiainen, Ytk I s. 455—456; *idem* 1967 s. 292, 311—312.

myksessä on vähemmistöhallitus tai peräti toimitusministeristö, ei enää voida positiivisessa mielessä puhua eduskunnan enemmistön luottamuksesta.⁸⁹

⁸⁹ Ks. mm. *Nousiainen* 1967 s. 291—295.

IV l u k u

LUOTTAMUSSÄÄNNÖS JA VALTIOKÄYTÄNTÖ: soveltajien käyttäytyminen

1. SOVELTAMISKÄYTÄNNÖN TAUSTA JA SYNTYMINEN: HALLITUSRATKAISUT v. 1919

a) K. CASTRÉNIN HALLITUS

Edellä jo on mainittu, että 1906 VJ:n muutoksella parlamentarismi saatettiin voimaan v:n 1917 viimeisenä päivänä. Ennen hallitusmuodon säätämistä nimitettiin sanotun VJ 32 §:n voimassa ollessa kolme ministeristöä: *Paasikivi I* (27. 5. 1918), *Ingman I* (27. 11. 1918) ja *K. Castrén* (17. 4. 1919). Kaksi ensin mainittua nimitettiin varsin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota Castrénin hallituksen muodostamistapahtumiin. Niillä tuli olemaan merkitystä myös HM 36 §:n luottamussäännöksen tulkinnan ja soveltamisen kannalta.

Castrénin hallitus muodostettiin keväällä 1919 pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen. Vaaleissa sosialidemokraatit saavuttivat eduskunnan suurimman ryhmän aseman 80 edustajallaan, maalaisliitto kohosi suurimmaksi porvarilliseksi ryhmäksi (42 ed.) ja oikeistossa kokoomuspuolue menetti asemiaan.¹

VJ 32 §:n tulkinnan kannalta voimme ottaa tarkastelun kohteeksi

¹ Edustajapaikkojen jakautuminen v:n 1919 vaaleissa oli seuraava: RKP 22, KOK 28, EDP 26, ML 42, KTP 2 ja SDP 80 edustajaa. V:n 1917 eduskuntavaaleissa edustajapaikat olivat jakautuneet siten, että RKP:lla oli 21 edustajaa, vanhasuomalaisella puolueella 32, nuorsuomalaisella puolueella 24, ML:lla 26, kansanpuolueella 5 ja SDP:lla 92.

seuraavat kysymykset: (1) Katsottiinko parlamentarismisäännöksen edellyttävän enemmistöhallituksen muodostamista? (2) Minkälainen harkintavalta ministeristön kokoonpanon määräytymisessä katsottiin valtionpäämiehelle (valtionhoitajalle) kuuluvan?² (3) Millä tavoin eduskunnan luottamus oli uudelle hallitukselle varmistettava?

Kysymys hallituspohjasta. Uuden hallituksen muodostamiskysymys tuli poliittisissa piireissä esille jo ennen eduskunnan kokoontumista ja ennen kuin Ingmanin hallitus oli jättänyt eronpyyntönsä. Vaikka erilaisia mahdollisuuksia tuotiin esille useita, lähdettiin yleensä siitä, että keskustapuolueiden — ML:n ja EDP:n — mukanaolo uudessa hallituksessa oli ilman muuta selvää. Tältä pohjalta nähtiin olevan kaksi enemmistöhallitusmahdollisuutta: kaikkien porvarillisten puolueiden hallitus toisaalta sekä keskustan ja sosialidemokraattien vasemmistokokoomus toisaalta. Mutta lähtökohtana ei ollut jyrkkää vaatimusta siitä, että hallituksen — täyttääkseen valtiosäännön sille asettamat ehdot — olisi välttämättä tullut olla enemmistöpuolueiden varaan rakentuva. Mahdollisina pidettiin myös eräitä vähemmistöhallitusvaihtoehtoja: suomalaisten porvarillisten puolueiden hallitusta tai ML:n ja EDP:n muodostamaa keskustahallitusta. Viime mainitun vaihtoehdon pohjalta ajateltiin myös keskustahallitusta, jota joko vasemmisto tai oikeisto tukisivat ilman että vastaavat puolueet suoranaisesti olisivat edustettuina ministeristössä.³

Keskeiseksi ongelmaksi ennen eduskunnan kokoontumista nousi kysymys siitä, oliko keskustan ja vasemmiston yhteistyö mahdollinen. Tämä edellytti sosialidemokraattien taholla kannanottoa siihen, oliko puolue valmis osallistumaan hallitusvastuuseen. Puolueen piirissä esiintyi erilaisia näkemyksiä. Arvioinnin lähtökohtana oli kaksi vaihtoehtoa: toisaalta keskustan ja vasemmiston yhteishallitus ja toisaalta keskustahallitus, jonka ohjelma olisi sellainen, että sosialidemokraatit suhtautuisivat lojaalisti hallitukseen ja antaisivat sille tukensa. Puolueen piirissä sai kannatusta jälkimmäinen vaihtoehto. Suoranaiseen hallitusvastuuseen ei voimakkaasti pyritty, mikä johtui paitsi puolueen sisäisistä erimielisyyksistä myös siitä, ettei puolueen ohjelmavaatimuksia nähty voitavan keskustan taholla hyväksyä. Joka tapauksessa puolueen päämääränä oli estää oikeistohallituksen muodostaminen.⁴

² Tämän kysymyksen arvioinnissa on muistettava, että keväällä 1919 olivat vielä voimassa 1772 HM ja 1789 YVK.

³ Ks. HS 20. 03. 1919/76 s. 3—4 (»Eduskuntavaalit ja hallituskysymys»); SS 15. 03. 1919/62 s. 2 (»Tuleva eduskunta»); Ilkka 28. 03. 1919/72 s. 1 (»Hallituskysymys ja vaalien tulokset»); Demokraatti 21. 03. 1919/20 s. 2 (»Eduskuntavaalien johdosta»). — Ks. myös Lindman 1937 s. 45 ss.

⁴ Ks. SS 24. 03. 1919/69 s. 2 (»Oikeisto- vaiko vasemmistokokoomus?», nimim. H. R(yömä)); SS 29. 03. 1919/73 s. 2—3 (»Hallituskysymyksestä», nimim. J. A(il)-io);

Keskustan taholla kysymykseen sen ja vasemmiston yhteistyöstä suhtauduttiin pidättyvästi, joskaan yhteistyömahdollisuuksia ei suljettu pois laskuista. Päinvastoin korostettiin, että ”maallemme epäilemättä olisi onni, jos sosialistitkin tai ainakin järkevin osa heistä saataisiin mukaan kantamaan vastuuta maan asioiden hoitamisesta sen sijaan, että he käyttäisivät kaikki voimansa alasrepivään vastustuspolitiikkaan”.⁵ Keskustassa ilmeni tosin myös vastahakoisuutta.⁶ Oikeiston taholla vasemmiston osallistumista hallitukseen pidettiin mahdottomana: ”Yhteistoiminta sosialistien kanssa olisi punaisten auttamista.”⁷

Ennen eduskunnan 1.4. 1919 tapahtunutta kokoontumista eivät käsitykset tulevasta hallituspohjasta olleet selkiytyneet. Vaikka yleisenä pyrkimyksenä pidettiinkin enemmistöhallituksen aikaansaamista, ei tällaista nähty parlamentarismin periaatteen kannalta välttämättömäksi.⁸ Eduskunnan suurimman ryhmän — sosialidemokraattien — kannalta kysymys oli hankala sikäli, että tällä taholla oli pyritty korostamaan sanotun periaatteen tarpeellisuutta mutta toiselta puolen oltiin epäroivällä kannalla sen suhteen, millä edellytyksillä puolue saattoi osallistua porvarillisen valtion hallitusvallan käyttöön. On myös otettava huomioon ne suuret periaatteelliset ristiriitaisuudet, jotka juuri tuohon aikaan olivat voimakkaimmillaan. Kansalaissodan johdosta vasemmisto oli ”yhteiskuntaa säilyttävien voimien” taholta julistettu ”pannaan”. Toisaalta taas vuoden 1918 monarkiaaavailut löivät leimansa keskustan ja oikeiston välisiin suhteisiin. Kielierimielisyydet loivat rintamalinjan suomen- ja ruotsinkielisten välille. On näin ollen ymmärrettävää, ettei enemmistöhallituksen pohja muotoutunut helposti.⁹

Eduskunnan aloitteellisuus: Mikael Soinisen toiminta. Kysymys siitä, mikä oli valtionhoitajan asema hallituskysymyksen ratkaisussa, oli epä-

SS 31. 03. 1919/74 s. 1 (»Monarkistit on lyötävä valtiollisesta satulasta»); SS 01. 04. 1919/75 s. 2 (»Vieläkin hallituskysymyksestä», nimim. H(u)pl(i)); *Demokraatti* 21. 03. 1919/20 s. 2 (»Eduskuntavaalien johdosta»). — Ks. myös *Tanner* 1957 s. 352.

⁵ HS 29. 03. 1919/83 s. 3 (»Mielipiteittenvaihto hallituskysymyksestä»).

⁶ Ks. *Ilkka* 26. 03. 1919/70 s. 1 (»Sosialistien ja maalaisliittolaisten yhteistyön mahdollisuuksista eduskunnassa») ja 27. 03. 1919/71 s. 2 (»Vasemmiston ja oikeiston oppositiopuuhat»).

⁷ Hbl 23. 03. 1919/81 s. 6 (»Regeringsfrågan»). Ks. myös US 28. 03. 1919/72 s. 4 (»Hallituksen kokoonpano»).

⁸ Ehkä kaikkein jyrkimmän vaatimuksen tähän suuntaan esitti *Ilkka* 28. 03. 1919/72 s. 1 (»Hallituskysymys ja vaalien tulokset»).

⁹ Sisäpoliittisesta taustasta ks. *Jääskeläinen* s. 11—12.

selvä. Joka tapauksessa heti eduskunnan kokoonnuttua ML:n ja EDP:n eduskuntaryhmät ryhtyivät kaavailemaan tulevaa hallitusta. Katsottiin, että hallituskysymyksen ratkaisu oli kuuluva ensi sijassa näille puolueille. Tosin valtionhoitaja oli jo 1.4. kutsunut luokseen eduskuntaryhmien jäseniä ja neuvotellut tilanteesta, mutta hän ei ollut ryhtynyt muihin toimenpiteisiin.¹⁰

Mainitut puoluaryhmät pääsivät muutamassa päivässä yksimielisyyteen hallitusohjelmasta. Tarkoituksena oli saada aikaan keskustahallitus, joka olisi saanut tukea sosialidemokraateilta. Pääministeriksi sanottujen puoluaryhmien keskuudessa ajateltiin ensi sijaisesti K. J. Ståhlbergia ja ellei tämä suostuisi joko Kaarlo Castrénia tai Mikael Soinista taikka M. Lavoniusta.¹¹ Sekä Ståhlberg¹² että Castrén kieltäytyivät mainittujen puolueiden heille tarjoamasta hallituksen muodostajan tehtävästä. Lisäksi Castrén ilmoitti kirjeitse (7.4. 1919) valtionhoitajalle hänelle tehdystä tarjouksesta: Castrénin mielestä oli valtionhoitajan asiana valita hallituksen muodostaja.¹³ Mutta Ingmanin hallituksen opetusministeri Mikael Soininen otti tehtävän vastaan ja ryhtyi kaavailemaan hallituksen kokoonpanoa. Jo 6.4. hänellä oli ministeristö valmiina.¹⁴ Keskustan eduskuntaryhmien taholta saatettiin nyt valtionhoitaja Mannerheimin tietoon neuvottelujen tulos ja ilmoitettiin, että Soininen oli valmis muodostamaan hallituksen.

Valtionhoitajan asiaan puuttuminen. Mannerheim ei antanut hallituksen muodostamista Soinisen tehtäväksi. Päinvastoin hän saattoi (8.4.) julkisuuteen tiedotteen ilmoittaen, ettei hän tähän mennessä ollut antanut kenenkään henkilön toimeksi ministeristön muodostamista.¹⁵

Mannerheimin menettelyyn oli ainakin kolme syytä.¹⁶ Ensinnäkin asian valtio-oikeudellinen puoli näytti hänen mielestään olevan sellainen, että valtionpäämiehen tehtävänä oli kääntyä sen henkilön puoleen, jonka hän katsoi sopivaksi muodostamaan hallituksen. Toiseksi Soini-

¹⁰ Alkion muistiinpanot 2/4 1919, VA.

¹¹ Ks. esim. TS 3.4.1919 s. 1 (»Uuden hallituksen muodostaminen«).

¹² Ks. Ståhlberg, Lm 1952 s. 458.

¹³ Ks. Jägerskiöld s. 133; Lindman 1937 s. 56 alav. 5.

¹⁴ Ks. Alkion muistiinpanot 5/4 1919 ja 6/4 1919, VA. — Ks. myös Hbl 7.4. 1919/96 s. 2 (»Regeringsfrågan») ja Hbl 8.4. 1919/97 s. 5 (»Regeringsfrågan»).

¹⁵ Ks. mm. US 9.4.1919/82 s. 5 (»Hallituskysymys«).

¹⁶ Vrt. Jägerskiöld s. 131—132.

nen ei henkilönä vastannut Mannerheimin odotuksia. Kolmas syy oli se, ettei valtionhoitaja hyväksynyt Soinisen kaavailemaa, vasemmistoon kallistuvaa keskustahallitusta.¹⁷ Mannerheim oli alusta lähtien edustanut sitä kantaa, että hallituspohjan tuli olla porvarillisten puolueiden muodostama kokoomus. Hän halusi luoda ”valkoisen rintaman bolsevismia vastaan”.¹⁸

Hallituskysymyksen eteenpäin vieminen oli nyt Mannerheimin asia. Tärkeimpinä neuvonantajina hänellä näyttää olleen KOK:n *Ernst Nevanlinna* sekä RKP:n *Ernst Estlander*.¹⁹ Näiden kanssa käymiensä keskustelujen pohjalta valtionhoitaja tarjosi hallituksen muodostamistehtävää ensiksi *K. J. Ståhlbergille*, joka kuitenkin kieltäytyi tehtävää vastaanottamasta.²⁰ *Kaarlo Castrén*, jonka puoleen valtionhoitaja tämän jälkeen kääntyi, suostui ottamaan tehtävän vastaan. Pyrkimyksenä oli saada hallituspohjaa lavennetuksi oikeiston suuntaan tavoitteena etenkin kokoomuksen mukaantulo hallitukseen; perustana oli ML:n ynnä EDP:n koalitio. Ajatus kokoomuksen osallistumisesta hallitukseen kohtasi niin jyrkkää vastarintaa, ettei sen mukaantulo tullut kysymykseen. Castrénin kokoama ja 17. 4. 1919 nimitetty hallitus sai kuitenkin vahvan oikeistolaisen sävyn.²¹

Syntynyt hallitus oli *vähemmistöhallitus*, joka tosin saattoi jossain määrin laskea myös kokoomuksen tukeen.²² Sosialidemokraatit asettivat jyrkkään oppositioon. Puolueen eduskuntaryhmä teki nimenomaisen päätöksen, että se asettuu oppositioon ja tulee tekemään voitavansa hallituksen pikaiseksi kukistamiseksi. Syynä tähän oli se, ettei sosialidemokraattien toivomuksia sen paremmin hallituspohjan kuin -ohjelmankaan suhteen ollut heidän mielestään riittävästi otettu huomioon.²³

¹⁷ Alkio mainitsee Mannerheimin todenneen, ettei tämä hyväksynyt Soinisen kaavailemaa hallitusta, koska siihen ei saataisi »eteviä fakkimiehiä» ja sitäpaitsi »rahamiehet eivät luottaisi hallitukseen». — Alkion muistiinpanot 9/4 1919, VA.

¹⁸ Alkion muistiinpanot 2/4 1919, VA. — Maalaisliittolaisten käytyä 7/4 Mannerheimin luona Alkio on merkinnyt päiväkirjaansa, että valtionhoitaja »taasen vahvasti painosti oikeistokokoomusta».

¹⁹ Ks. *Jägerskiöld* s. 133—134; *Lindman* 1937 s. 55—56.

²⁰ Ks. *Ståhlberg*, Lm 1952 s. 458—460.

²¹ Hallitusneuvottelujen kulusta ks. Alkion muistiinpanot 9/4—15/4 1919, VA. — Ks. myös *Jägerskiöld* s. 134—146; *Lindman* 1937 s. 54—65.

²² Ks. mm. US 18. 4. 1919/90 s. («Uusi hallitus»).

²³ Ks. esim. SS 19. 4. 1919/90 s. 2 («Uusi hallitus»); *Kansan Työ* 19. 4. 1919 («Hallituspuolan päätyttyä»).

Tosin Castrén oli pitänyt Tannerin kanssa yhden neuvonpidon, mutta keskustelu oli järjestetty — kuten Tanner arvelee — ”vain muotojen täyttämiseksi”.²⁴ Mannerheim puolestaan mainitsee muistelmissaan, ettei hän vastustanut sosialidemokraattien mukaantuloa hallitukseen.²⁵ Mutta kun hänen mielestään ei kuitenkaan voitu liian pitkälle myöntyä sosialidemokraattien vaatimuksiin, oli ratkaisu selvä.²⁶

Luottamussäännös — vähemmistöhallitus. Siihen, että Castrénin ministeristöstä tuli vähemmistöhallitus, ei juuri puututtu siinä mielessä, että VJ 32 §:n olisi katsottu edellyttäneen enemmistöhallitusta.²⁷ Pyrkimykset enemmistökoalitioon olivat johtuneet muista syistä. On syytä palauttaa mieleen, että vuonna 1917 arveltiin parlamentarismin saavan enemmistöparlamentarismin luonteen.

Mihinkään nimenomaisiin toimiin sen selvittämiseksi, nauttiko hallitus eduskunnan enemmistön luottamusta, ei Castrén ryhtynyt. Vasemmiston taholla tästä saatiin aihe huomautukseen, jolla on myös periaatteellista merkitystä. Todettuaan 25. 4. 1919 eli viikko hallituksen nimityksen jälkeen, ettei uusi hallitus ollut vielä ”suvainnut esittää ohjelmaansa eduskunnalle”, SDP:n pää-äänenkannattaja kirjoitti: ”Toivomme kuitenkin sen senverran tahtovan näytellä parlamentarismia, että se sen tekee. Eduskunnalle on vaadittava annettavaksi tilaisuus joko hyväksyä tai hylätä tuo ohjelma.”²⁸ Vasemmiston taholla pidettiin tärkeänä, että eduskunnalle varattaisiin mahdollisuus ottaa kantaa uuteen hallitukseen. Mutta mitään ilmoitusta ei hallituksen taholta eduskunnalle annettu, eivätkä sanotunlaiset vaatimukset saaneet muutenkaan suurempaa huomiota.

Näkemyksiä valtionhoitajan menettelystä. Sen sijaan Mannerheimin menettely hänen syrjäyttäessään Soinisen ehdokkuuden sai osakseen tavatonta huomiota. Valtionhoitajan toimenpiteen seurauksena ei ainoastaan pääministeri tullut valituksi hänen mielensä mukaan, vaan seu-

²⁴ Tanner 1957 s. 353. Ks. myös *Jägerskiöld* s. 137.

²⁵ Mannerheim I s. 416.

²⁶ Ks. *Jägerskiöld* s. 123—124.

²⁷ Lehdistön piirissä tähän kysymykseen kiinnitti havaintojeni mukaan huomiota ainoastaan *Hbl* (17. 04. 1919/105 s. 4 »Regeringsfrågan») ja sekin ohimennen ryhtymättä pohtimaan asian periaatteellista puolta. Ks. myös *Lindman* 1937 s. 53; *Schybergson*, *FiT* 1919 I s. 245.

²⁸ SS 25. 04. 1919/94 s. 2 (»Valtionhoitajakysymys»).

rauksena oli myös se, että hallitus sai — toisin kuin Soininen oli kaa-
vaillut — selvän oikeistolaisen sävyn. Mannerheim näyttää olleen lä-
heisessä kosketuksessa Castréniin pyrkiessään saamaan hallituksesta
mahdollisimman oikeistolaisen. Joka tapauksessa ministeristö muodos-
tettiin valtionhoitajan ehdoilla.²⁹ Hän jopa uhkasi jättää paikkansa,
jos hallituksesta tulisi heikko, kuten hänen mielestään Soinisen kaa-
vailemasta olisi tullut. Castrénin hallitus oli ainoa, jonka hän silloisissa
olosuhteissa saattoi hyväksyä — siitä ei voitu mennä vasemmalle.³⁰

Suhtautuminen Mannerheimin menettelyyn vaihteli puolueyhymistä
riippuen. Jyrkintä arvostelu oli sosialidemokraattien ja maalaisliitto-
laisten keskuudessa.

Vasemmiston taholla nähtiin, että Mannerheim oli käsittänyt "ase-
mansa aivan väärin perustuslaillisesti hallittavan parlamentaarisen maan
virkaatekevänä valtionpäämiehenä".³¹ Hallituksen muodostaminen oli
kuuluva kansaneduskunnalle, so. niille ryhmille, jotka kykenivät kokoa-
maan ohjelmansa taakse eduskunnan enemmistön. Valtionhoitajan olisi
tullut hyväksyä keskustaryhmien ehdottama hallituskoalitio. Kun näin
ei ollut tapahtunut, Mannerheim oli "sekaantunut uuden hallituksen
muodostamiseen tavalla, joka soti vastoin kaikkea parlamentarismia".³²
Menettely nähtiin "itsevaltaiseksi", ja se oli "mitä törkeintä parlamen-
taaristen menettelytapojen loukkausta".³³

Myös maalaisliiton piirissä katsottiin, että valtionhoitajan teko "ei
ole parlamentaarinen": "Se perustuu kokonaan niihin perinnäistapoi-
hin, jotka Venäjän äsken kaatuneelta hallitusvallalta periytyneinä näyt-
tävät pyrkivän vielä kummittelemaan Suomessa."³⁴ Hallituksen muo-
dostamisvaiheessa maalaisliiton taholta tuotiin esille se, että viimeisenä

²⁹ *Heinrichs* I s. 290 toteaa näyttävän siltä, että »valtionhoitaja ei halunnut
vain varmistautua pääministeristä, jonka poliittinen kanta — Castren kuului
edistysmielisiin — ja persoonalliset ominaisuudet tyydyttivät häntä, vaan että hän
olisi muutenkin huolellisesti harkinnut hallituksen kokoonpanoa. Vanhana soti-
laana hän ymmärsi hyvän 'esikunnan' arvon.»

³⁰ Ks. *Jägerskiöld* s. 138—139; *Lindman* 1937 s. 58.

³¹ *SS* 10. 04. 1919/83 s. 2 (»Kuinka kenraali Mannerheim käsittää nykyisen
asemansa?»).

³² *SS* 25. 04. 1919/94 s. 2 (»Valtionhoitajakysymys»).

³³ *Kansan Työ* 14. 04. 1919/85 s. 1 (»Missä on parlamentarismi?»). — *SS* 11. 04.
1919/84 s. 2 (»Hallituskysymys») kirjoitti: »Näin on siis eduskunnan oikeus halli-
tuksen muodostamiseen häviämässä ja ukaasit 'jumalan armosta', joista jo luul-
tiin päästävän, ovat jälleen muodissa.»

³⁴ *Ilkka* 11. 04. 1919/84 s. 1 (»Hallituskysymyksen uusi käänne»). — Ks. myös
Ilkka 23. 04. 1919/92 s. 1 (»Retki parlamentarismia vastaan»).

keinona oli otettava harkittavaksi valtionhoitajan valtuuksien peruuttaminen.³⁵ Kuitenkaan maalaisliitto ei vetäytynyt pois hallitusneuvotteluista. Vaikka valtionhoitajan menettely ei maalaisliittolaisten näemyksen mukaan ollut sopusoinnussa perustuslain kanssa, tapahtumaa voitiin kuitenkin "sietää sillä uusi pääministeri on alistunut parlamentarisuuteen ja uudessa valtiomuodossa tullaan vastaisten valtion päämiesten toimivalta tarkoin määräämään". Katsottiin myös tarpeelliseksi korostaa, ettei Mannerheimin menettelystä saanut tulla mitään ennakotapausta, jota myöhemmin seurattaisiin.³⁶

Edistyspuolueessa asiaan suhtauduttiin jokseenkin neutraalisti,³⁷ mikä onkin ymmärrettävää, koska puolueen edustajasta oli tullut pääministeri. On syytä huomata, että K. Castrén oli henkilö, jota keskustapuolueiden taholla jo ennen Mannerheimin asiaan puuttumista oli ajateltu hallituksen muodostajaksi. Jos tehtävään olisi valittu joku ML:n tai EDP:n ulkopuolinen henkilö (esim. kokoomuslainen), olisi siitä saattanut olla seurauksena konkreettisiakin toimia Mannerheimia kohtaan.³⁸

Kokoomuksen ja ruotsalaisten keskuudessa asenteet valtionhoitajan menettelyyn nähden olivat vastakkaisia edellä mainituille vasemmiston ja keskustan piirissä esiintyneille näkemyksille. Tällä taholla asetettiin vastustamaan sitä ajattelutapaa, että valtionhoitaja olisi "puhtaasti edustava ja koristeellinen henkilö nykyisessä valtioelämässämme" ja korostettiin, että valtionhoitajan "hallitsijaoikeuksiin" kuului "ehdottomasti myös oikeus hallituskunnan muodostamiseen ja sen jäsenten toimiinsa hyväksymiseen".³⁹ Nämä kaksi puoluetta eivät tietenkään halunneet jäädä syrjään hallitusratkaisusta, ja asiaan vaikuttaminen saattoi tapahtua juuri valtionhoitajan välityksellä. KOK ja RKP edustivat molemmat sitä myös Mannerheimin omaksumaa näkemystä, että uuden hallituksen tuli olla oikeistokokoomus.⁴⁰

VJ 32 §:n sisältämä parlamentarismien periaate ja valtionhoitajan valtuudet hallituksen muodostamiskysymyksessä käsitettiin siis eri poliittisten ryhmien keskuudessa eri tavalla. Vasemmiston ja keskustan

³⁵ Ks. Alkion muistiinpanot 3/4 1919, VA.

³⁶ Ks. *Maakansa* 17. 04. 1919/88 s. 1—2 («Uusi hallitus»).

³⁷ Ks. *HS* 17. 04. 1919/103 s. 2 («Täydellinen vaiko puolinen parlamentarismi?») ja 29. 04. 1919/113 s. 3 («Valtionhoitomme vakaannuttaminen»); *TS* 17. 04. 1919/4348 s. 3 («Hallitus muodostettu»).

³⁸ Vrt. esim. *Ilkka* 11. 04. 1919/84 s. 1 («Hallituskysymyksen uusi käänne»).

³⁹ *US* 12. 04. 1919/85.

⁴⁰ Ks. *Hbl* 23. 03. 1919/81 s. 6 («Regeringsfrågan»), *Hbl* 27. 03. 1919/85 s. 5 («Skall framstegs och maalaispartiet gå med socialdemokraterna?»); *Hbl* 30. 03. 1919/88 s. 5 («Socialdemokraterna och regeringsfrågan»); *Hbl* 04. 04. 1919/93 s. 4 («Regeringsfrågan»); *Hbl* 17. 04. 1919/105 s. 4 («Regeringsfrågan»).

taholla korostettiin eduskunnan merkitystä, oikeistossa taas valtionpäämiehen keskeistä asemaa.⁴¹

Erichin 1906 VJ 32,1 §:ää koskeva tulkinta. Eri tahoilla katsottiin, ettei Mannerheim olisi ottanut ratkaisevaa askelta Soinisen syrjäyttämiseksi ellei hän olisi saanut joltakin taholta tukea ja perustaa tälle toimenpiteelleen.

Mannerheim oli sotilas ja lisäksi hän oli pitkään oleskellut Venäjällä. Hänellä ei ollut tarkkaa kuvaa valtuuksiensa laajuudesta. Tämän vuoksi hän pyysikin valtio-oikeuden professorilta *Rafael Erichiltä* asiasta lausunnon, jonka tämä laati helmikuussa 1919.⁴² Kun on ilmeistä, että valtionhoitaja perusti toimintansa oikeudellisen taustan sanottuun lausuntoon, on syytä kirjata muistiin Erichin kannanoton pääsisältö.

Erich totesi, että 1906 VJ 32,1 §:n johdosta olivat korkeimmalle vallalle kuuluvat valtuudet jossain määrin tulleet rajoitetuiksi, ei tosin laajuudeltaan, mutta valtionpäämiehen itsenäisyyteen, hänen persoonalliseen vaikutukseensa nähden tämän käyttäessä valtuuksiaan. Mutta Erich korosti.⁴³

”Allför vittgående inskränkningar få emellertid icke härledas ur det parlamentariska styrelsesättet. Ifrågavarande stadgandet i LO bör därför icke tolkas sålunda, att statschefen vore förpliktad att låta sig av resp. partiledningar förskrivas, vilka personer som skola inträda i regeringen, eller förhindrad att, speciellt till förekommande av en regeringskris, upplösa lantdagen.”

Se missä muodossa ja millä intensiteetillä parlamentaarinen hallitustapa tulisi vaikuttamaan, riippui Erichin mielestä paitsi siitä, kuinka pitkälle eduskunta ja sen enemmistöpuolueet halusivat ja kykenivät ulottamaan poliittista kontrollia hallituksen toimintaan nähden, myös

⁴¹ Mainittu näkemyksellinen eroavuus oli tullut osittain näkyviin jo siinä vaiheessa kun Ingmanin hallituksen jäsenten keskuudessa pohdittiin kysymystä siitä, milloin ja millä tavalla hallituksen oli jätettävä eronpyyntönsä valtionhoitajalle. Oikeistolaisten ministerien taholla kaavailtiin järjestelyä, että uudesta hallituksesta sovittaisiin jo ennen kuin eduskunta oli kokoontunut. Keskustan taholla (Soininen ja Vennola) taas katsottiin, että tällainen menettely ei olisi ollut lojaalia eduskuntaa kohtaan. Ks. *Jägerskiöld* s. 127.

⁴² Sanottu *Erichin* lausunto on sellaisenaan julkaistu JFT:ssä 1923 s. 21—38.

⁴³ *Erich*, JFT 1923 s. 29—30.

siitä, miten ministerit itse käsittivät asemansa yhtäältä eduskuntaan ja toisaalta valtionpäämieheen.

Erich siis antoi 1906 VJ 32,1 §:stä sen kuvan, että *kysymys oli lähinnä vain valtionpäämiehen henkilökohtaisen vaikutusvallan mahdollisesta kaventumisesta, ei varsinaisesta toimivallan rajoituksesta*. Tämä kannanotto edusti johdonmukaista jatkoa Erichin jo kahtena aikaisempana vuonna esiin tuomalle *dualistisen parlamentarism*in näkemykselle.

Paitsi sanotun lausunnon muodossa Erich puuttui valtionpäämiehen asemasta ja valtuuksista käytyyn keskusteluun myös sanomalehtiartikkelissa.⁴⁴ Tässä hän ilmoitti vastustavansa niitä vasemmiston ja keskustan taholta esitettyjä vaatimuksia, jotka tähtäsivät eduskunnan aseman korostamiseen. Ne merkitsivät Erichin mukaan sitä, ettei "valtionpäämiehelle jää mitään asiallista vaikutusta hallituksen kokoonpanoon, vaan ainoastaan muodollinen nimitysoikeus". Hän piti parlamentarismisäännöksen sisällyttämistä VJ:een ajattelemattomana lainsäädäntökokeiluna todeten, että asia oli otettava uudestaan harkittavaksi HM:n säätämisvaiheessa. Mutta varsin kiintoisaa on tässä yhteydessä todeta se seikka, että Erich myös korosti mahdollisuutta säännöksen hänen mielestään "järkevään" tulkintaan: "epämääräistä ja huonosti onnistunutta säännöstä voidaan usein hyvällä tahdolla niin soveluttaa, ettei se vaikuta kovinkaan haitallisesti, mutta lainsäätäjän ei myöskään pidä säätää sellaista, joka antaa hyvää tilaisuutta väärinkäytöksiin".

Väärinkäytöksinä Erich piti niitä näkemyksiä, jotka merkitsivät valtionhoitajan valtuuksien rajoittamista. Erich ei tässä yhteydessä kuitenkaan ryhtynyt muotoilemaan selviä auktoritatiivisia ohjeita siitä, miten säännöstä oli tulkittava — sen hän oli tehnyt jo helmikuussa ja suoraan valtionhoitajalle itselleen. Hän kuitenkin totesi ikään kuin viittauksenomaisesti silloiseen tilanteeseen nähden, että " 'parlamentaarisesti' hallituissa maissa sattuu toisinaan, että valtion asiain johdossa jonkun aikaa on hallitus, joka ei varsinaisessa mielessä nauti 'parlamentin enemmistön luottamusta' ".

Wreden ja Ståhlbergin näkemyksiä. On selvää, että Mannerheim sai näistä Erichin tulkintakannanotoista juridisesti selvän pohjan toiminnalleen. Erichin lisäksi myös R. A. Wrede antoi tukea Mannerheimin omaksumalle toimintalinjalle. 11. 4. 1919 julkaistussa artikkelissaan

⁴⁴ Erich: 'Ajattelematon lainsäädäntökokeilu ja sen vaikutukset', US 15. 04. 1919/87 s. 5.

Wrede pyrki osoittamaan VJ 32,1 §:n luottamussäännöksen vähäisen merkityksen.⁴⁵ Lain, käytännön ja asian luonnon perusteella hän esitti valtioneuvoston jäseniltä vaadittavan joko teoreettisia tietoja tai käytännön kokemusta valtionhallinnossa sekä tietynlaista yleissivistystä.⁴⁶ Wrede katsoi, että Soinisen hallituslistassa mainittujen henkilöiden joukossa oli useita sellaisia, jotka eivät täyttäneet näitä ministereille asetettavia kompetenssiehtoja.

Mainittujen kahden auktoriteetin näkemysten lisäksi Mannerheimin käsitystä toimivaltuuksiensa rajoista oli omiaan vakaannuttamaan myös se keskustelu, jonka hän hallituksen muodostamiskysymyksessä kävi K. J. Ståhlbergin kanssa. Keskustelussa ei tosin näytä kysymys valtionhoitajan oikeuksista olleen esillä nimenomaisena asiana, mutta joka tapauksessa neuvottelu pääministerikysymyksen ratkaisemisesta osoittaa, että niin Ståhlberg kuin Mannerheimkin lähtivät siitä, että hallituksen muodostajan nimeäminen oli valtionhoitajan asia.⁴⁷

Toimintansa perustuslaillinen pohja näyttää Mannerheimille olleen täysin selvä. Muistelmissaan hän lyhyesti toteaa, ettei hän antanut hallituksen muodostamistehtävää Soiniselle, ”joka omin ottaminsa valtuuksin oli koettanut muodostaa hallitusta, — esimerkki siitä, mitä parlamentaarisen elämämme alkuvaiheissa saattoi tapahtua!”⁴⁸ Tämä lausuma viittaa myös siihen, että Mannerheim halusi toimenpiteillään korostaa valtionhoitajan arvovaltaa ja puolueista riippumatonta asemaa. Tässä hän epäilemättä onnistui.⁴⁹

★ ★ ★

Tiivistelmänä edellä sanotusta voidaan todeta seuraavaa:

(1) Pyrkimys enemmistöhallituksen aikaansaamiseen ilmeni hallituksen muodostamisvaiheessa toivottavana tavoitteena, mutta 1906 VJ 32,1 §:n ei katsottu suoranaisesti edellyttävän tällaista hallitusta.

⁴⁵ Wrede: 'Statsrådets sammansättning', Hbl 11.04.1919/100 s. 4.

⁴⁶ Sivumennen sanoen voidaan todeta, että mainitut Wreden nyt juridisin argumentein perustelemaat kompetenssiehdot olivat samansuuntaisia, joita hän eri yhteyksissä HM:n valmisteluvaiheessa oli ehdottanut asetettavaksi hallituksen jäsenten kelpoisuusehdoiksi mutta jotka eivät olleet saaneet kannatusta.

⁴⁷ Ks. Ståhlberg, Lm 1952 s. 458—460. Vrt. Jägerskiöld s. 131—132.

⁴⁸ Mannerheim I s. 416. Ks. myös Virkkunen s. 33—34.

⁴⁹ Ks. Jägerskiöld s. 145—147; Heinrichs I s. 290—292.

(2) Vaikka K. Castrénin hallitus oli vähemmistöhallitus, ei mihinkään nimenomaiseen eduskunnan luottamuksen toteamista tarkoittavaan toimenpiteeseen katsottu aiheelliseksi ryhtyä. Vasemmiston taholla kuitenkin tähdennettiin, että ministeristön olisi tullut ohjelmineen esittäytyä eduskunnalle.

(3) Näkemykset valtionpäämiehen valtuuksista vaihtelivat. Vasemmiston ja keskustan piirissä korostettiin eduskunnan merkitystä, oikeiston taholla valtionhoitajan keskeistä asemaa. Ratkaisevan merkityksen 1906 VJ 32 §:n soveltamisen kannalta saivat *Erichin* ja *Wreden* esittämät tulkintapropositiot, jotka lähtivät valtionpäämiehen itsenäistä ja eduskunnasta riippumatonta asemaa korostavalta pohjalta. Seurauksena oli, että valtionhoitaja käsitti asemansa niin, ettei hän ollut velvollinen nimittämään muuta kuin sellaisen hallituksen, jonka hän henkilökohtaisesti hyväksyi.

Mannerheimin toiminnot muodostavat varsin hyvän esimerkin siitä, miten suuri vaikutus oikeustieteen auktoritatiivisilla tulkinnoilla on säännösten sovellutuskäytännön muotoutumisessa.⁵⁰ — Nyt käsitellyistä ilmiöistä saamme myös erään vastauksen kysymykseen, joka viime aikaisessa oikeusteoreettisessa keskustelussa on ollut esillä: nimittäin siihen ongelmaan, onko oikeustieteen harjoittajien suorittama laintulkinta jonkinlaista "vaikuttamista" ja jos on, niin minkälaatuisesta vaikuttamisesta voi olla kysymys.⁵¹

b) H. J. VENNOLAN I HALLITUS

"Mutta vaikka parlamentarismi esiintyykin monissa muodoissa, niin on kuitenkin kaksi muotoa, joissa se ei tapaa koskaan esiintyä. Ja ne ovat 'oikea' ja 'väärä' parlamentarismi. (...) on mahdotonta määritellä ehdottomasti oikeaa ja ehdottomasti väärää parlamentarismia." — *HS* 13. 8. 1919 ('Parlamentarismin toteuttaminen Suomessa').

Hallitusvaihdoksen tausta. Kun uusi hallitusmuoto 17. 7. 1919 oli tullut

⁵⁰ Vrt. *Petren*, StvT 1963 s. 543, jossa todetaan mm.: »Politikerna taga i realiteten stort intryck av de tolkningarna som rättsvetenskapen har att erbjuda. Endast under starkt tryck torde de välja lösningen, som inom doktrinen avsetts ligga utanför ramen för den ifrågavarande bestämmelsen, rätt förstådd.»

⁵¹ Vrt. *Aarnion* ja *Riepuhan* (Oikeus 2/1973) tulkintatoiminnan vaikuttavasta funktiosta esittämiä, joissain määrin eri suuntiin käyviä näkemyksiä.

voimaan ja maalle 25.7. 1919 valittu presidentti, nousi esiin kysymys siitä, oliko Castrénin hallituksen jätettävä paikkansa. Presidentti K. J. Ståhlberg otti kantaa asiaan jo 26.7.1919: hän ilmoitti pitävänsä tärkeänä, että hallituksen toiminta ei keskeytyisi ja pyysi hallituksen jäseniä ”jäämään virkoihinsa ja kaikissa tapauksissa niitä toistaiseksi hoitamaan”. Ulkomaitten pitäisi saada nähdä, että ”nykyisessä Suomessa ei tapahdu mullistuksia, ei presidentin vaalin johdosta eikä muista syistä”. Ståhlberg totesi nimenomaan, että se miten nyt menetellään, saattoi vaikuttaa tulevaan käytäntöön ja sen vuoksi hän tahtoi menettelyllään ”välttää sen suuntaista epäkohtaa, kuin on Yhdysvalloissa, jossa presidentin vaali sellaisenaan vaikuttaa muutoksia valtiokoneistoon yleensä”.⁵²

Riippumatta Ståhlbergin menettelyn motiiveista voimme todeta,⁵³ että tämä asennoitumistapa merkitsi *ministeristön riippuvuuden korostamista eduskunnasta*. Myös eduskuntaryhmät — niin hallituspuolueiden kuin oppositionkin — asettuivat sille kannalle, että ministerien pitäisi jäädä paikoilleen ainakin eduskunnan kokoontumiseen saakka.⁵⁴ Toisaalta ministeristön riippuvuus myös presidentistä tunnustettiin. Eduskuntakeskeistä parlamentarismia korostaneen vasemmiston tahollakin selitettiin, että HM 36 §:n säännös, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenet kutsuu presidentti, merkitsi luottamusvaatimuksesta huolimatta, että hallituksen jäsenet nyt ”ovat oikeutetut pitämään tehtävänsä päättyneenä elleivät katso voivansa edelleen jäädä toimeensa”.⁵⁵ Castrénin hallitus käsitti asemansa niin, että se jätti ensinnä eronpyynnön, mutta presidentin edellä mainitun toivomuksen johdosta se jäi paikalleen.

Presidentin toivomus hallituksen jatkuvuudesta ei kuitenkaan toteutunut. Jo elokuun alussa 1919 Castrén jätti hallituksensa eronpyynnön, kun kysymys ylimmästä sotilasjohdosta ei ollut ratkennut hänen haluamallaan tavalla.⁵⁶

⁵² Ståhlberg 1925 s. 9.

⁵³ Ks. Blomstedt s. 392, joka toteaa, että jatkuvuuden korostaminen johtui osittain siitä, ettei Ståhlbergillä ollut virkaan astuessaan mitään kiinteää ohjelmaa toimintansa taustaksi.

⁵⁴ Ks. Lindman 1937 s. 74—75.

⁵⁵ Demokraatti 28.07.1919/122 s. 1 (»Hallituksen kokoonpano»).

⁵⁶ Hallituksen eroon johtaneista syistä ks. Blomstedt s. 393—395; Jääskeläinen s. 21—22; Lindman 1937 s. 76—77.

Taustan uuden hallituksen muodostamiselle loivat tasavaltaisen hallitusmuodon hyväksyminen ja Ståhlbergin valinta presidentiksi: molemmat merkitsivät keskustavoimien aseman vahvistumista. Tärkeäksi tekijäksi uuden hallituksen pohjan muotoutumiselle osoittautui presidentinvaalikysymys. Kun oikeisto ei ollut saanut ehdokastaan Mannerheimia presidentiksi, asetuttiin sillä taholla hallitusvastuuseen nähden kielteiselle kannalle. Kokoomus ja ruotsalaiset ilmoittivat jäävänsä oppositioon. Näin vaihtoehtoja hallituspohjaksi oli lähinnä kaksi: joko keskustahallitus tai keskustan ja vasemmiston muodostama kokoomusministeristö.⁵⁷

Presidentti Ståhlbergin tavoitteena, hänen antaessaan hallituksen muodostamistehtävän entiselle puoluetoverilleen professori J. H. Vennolalle, oli saada aikaan pohjaltaan laveammalle perustalle kuin pelkästään keskustapuolueiden varaan rakentuva hallitus — lähinnä lienee ajatuksena ollut lavennus oikeiston suuntaan. Mutta kun oikeistopuolueet kieltäytyivät lähtemästä hallitukseen ja kun vasemmisto teki samoin, oli ainoana vaihtoehtona ML:n sekä EDP:n varaan rakentuva keskustahallitus. Muutamassa päivässä Vennola sai hallituslistan valmiiksi ja presidentti nimitti 15. 8. 1919 näin syntyneen vähemmistöhallituksen.⁵⁸

Luottamussäännös — vähemmistöhallitus. Kevään hallitusratkaisuun verrattuna nyt tapahtunut ministeristön muodostaminen sujui vailla ”välikohtauksia”. Oli tietenkin selvää, että puolueiden piirissä jo presidentin vaalin tapahduttua ryhdyttiin arvioimaan tilannetta ja Castré-

⁵⁷ Ks. *Hbl* 06. 08. 1919/212 s. 2 (’Vänstersamling kring regeringen’) *Hbl* 08. 08. 1919/214 s. 2 (»Mellan två stolar»); *Hbl* 13. 08. 1919/219 s. 2 (»Regeringsfrågans närvarande läge»); *HS* 07. 08. 1919/210 s. 3 (»Hallituskysymys»); *SS* 16. 08. 1919/185 s. 3 (»Kustahallitus»); *US* 08. 08. 1919/179 s. 2 (»Hallitus ja Kansallinen kokoomuspuolue»); *US* 13. 08. 1919/183 s. 4 (»Sananen hallituskysymyksestä»); *US* 15. 08. 1919/185 s. 4. (»Torjuttavia hyökkäyksiä»). — Ks. myös *Hirvikallio* s. 10, 14, 17—18; *Lindman* 1937 s. 78—79; *Virkkunen* s. 58—60.

⁵⁸ Ks. *Blomstedt* s. 395, 402; *Lindman* 1937 s. 80—83. Sosialidemokraattien taholla kysymys hallituksen osallistumisesta sai osakseen myös myönteisiä näkökohtia, joskaan puolue lopulta ei katsonut aiheelliseksi hallitukseen nimenomaisesti pyrkiä — tosin sitä ei hallitukseen erityisemmin koetettu saadakaan. Ks. *SS* 04. 08. 1919/174 s. 1—2 (»Parlamentarismi — ’ministerisocialismi’», nimim. H. R(yömä)); *Demokraatti* 08. 08. 1919/132 s. 2 (»Ministerisocialismista», nimim. E. V-n); *Demokraatti* 09. 08. 1919/133 s. 1—2 (»Sosialidemokraattien hallitukseen meno», nimim. J. Helo).

nin hallituksen eronpyynnön jälkeen kaavailemaan tulevaa hallitusta. Mutta puolueiden keskuudessa ei nyt ryhdytty sentapaisiin toimiin kuin keskustapuolueiden eduskuntaryhmät olivat huhtikuussa ryhtyneet sopiessaan hallituspohjasta ja -ohjelmasta sekä valitessaan oma-aloitteisesti hallituksen muodostajan. *Aloite oli nyt presidentillä eikä sitä millään taholla asetettu kyseenalaiseksi. Tämä merkitsi presidentin nousemista hallitusratkaisussa liikkeelle panevaksi voimaksi.* Mannerheimin menettelyllä oli tässä suhteessa selvä suuntaa antava merkitys. Toisaalta on huomattava, että Ståhlberg oli valittu presidentiksi juuri keskustan ja vasemmiston toimesta. Uuden presidentin toimenpiteisiin suhtauduttiin mainittujen puolue ryhmien keskuudessa ilmeisesti juuri tästä syystä toisin kuin oikeistolaisen Mannerheimin menettelyyn.

Oikeiston taholla Vennolan vähemmistöhallituksen syntyminen antoi aiheen eräänlaiseen viisasteluun. Niille, jotka olivat ajaneet parlamentarismisäännöstä hallitusmuotoon, huomautettiin nyt siitä, miten oikeassa säännöksen vastustajat olivat sittenkin olleet: vähemmistöhallituksen syntyminen oli selvä osoitus säännöksen soveltumattomuudesta käytännön valtioelämään.⁵⁹ Tähän seikkaan viittaisi myös parlamentarismia innokkaasti vastustanut R. A. Wrede: parlamentarismien kannattajat olivat nyt ao. säännöstä käytännössä sovellettaessa ensimmäisenä sitä rikkomassa muodostaessaan vähemmistöhallituksen. Wreden mielestä syy tähän oli paitsi siinä, ettei HM 36 §:n luottamusehtoa ylipäänsä voitu kaikissa olosuhteissa soveltaa, myös siinä, etteivät keskustapuolueet olleet suvainneet tarttua siihen ainoaan keinoon, jolla parlamentaarinen hallitus olisi ollut muodostettavissa, nimittäin kaikkien porvarillisten ryhmien yhteishallitukseen.⁶⁰

Parlamentarismien 'oikea' tulkinta. Muutoin tässä yhteydessä käyty keskustelu "oikeasta" ja "väärästä" parlamentarismista keskittyi kysymykseen hallituksen ja eduskunnan välisestä suhteesta yleensä, ei niinkään parlamentarismien soveltamiseen ministeristön muodostamisessa.

⁵⁹ Hbl 16. 08. 1919/222 s. 3 («Den nya regeringen»).

⁶⁰ Wrede, FiT 1920 s. 28—29. — Tässä samassa yhteydessä Wrede (s. 25) jälleen painokkaasti korosti hallitusmuodon arveluttavia heikkouksia («betänkliga svagheter»): »Dess största fel är att den, genom det sätt, hvarpå den lagfäster parlamentarismens princip, gör regeringens medlemmar till riksdagens förtroendemän samt sålunda, och då presidenten faktisk är beroende af statsrådet, upprättar ett riksdagsvälde efter frihetstidens mönster, med de olägenheter och faror, som däraf härflyta.»

Engelmana oli, missä määrin oli painotettava eduskunnan asemaa ja missä määrin hallituksen johtavaa otetta hallitusjärjestelmässä. Oikeiston taholla ei hyväksytty vasemmiston vaatimusta eduskunnan asemasta keskeisenä valtioelimenä,⁶¹ vaan korostettiin, että jos ylipäänsä pyrittiin parlamentarismiin, tuli pyrkiä "sen ainoaan oikeaan ja terveeseen lajiin": johtava asema oli kuuluva valtionpäämiehelle ja hallitukselle.⁶²

Hallituspuolueiden taholla sen sijaan tähdennettiin, että puhe "oikeasta" ja "väärästä" parlamentarismista oli turhaa sikäli, ettei tiettyä oikeaa muotoa ollut mahdollista tälle hallitustavalle määritellä. Kun näin oli asian laita, pidettiin lähtökohtana sitä, että nyt oltiin kehittämässä omiin oloihimme soveltuvaa parlamentarismia — ulkomaisiin esikuviin ei tullut liiaksi tuijottaa.⁶³ Sanottu käsityskanta merkitsi, *ettei perustuslakien luottamussäännöstä käsitetty doktrinäärisesti, pitäen tiukasti kiinni joistakin parlamentarismien ulkomaisista oppirakennelmista*. Sinällään keskustelu "oikeasta" ja "väärästä" parlamentarismista oli heijastusta *Redslobin* edellisenä vuonna alulle panemasta mielipiteidenvaihdosta siitä, minkälainen parlamentarismien sovellutus oli tavoiteltava.⁶⁴

2. KÄYTÄNNÖN VAKIINTUMINEN: K. J. STÄHLBERG

Parlamentarismien kannalta tuli olemaan suuri merkitys sillä, että tasavallan ensimmäisenä presidenttinä toimi K. J. Ståhlberg. Juuri voimaan tulleen hallitusmuodon "isänä" hän käytännön valtioelämässä loi peruslinjat säädöksen sovellutuskäytännölle. Kuten edellä on todettu, ei hallitusmuodon säätämällä vielä ratkaistu sitä, minkälaisiksi valtioelinten tosiasialliset suhteet tulivat muodostumaan: tämä jäi käytännön varaan.

⁶¹ Vasemmistolaisen valtiosääntöajattelun mukainen eduskuntakeskeisyys tuli varsin selkeällä tavalla esiin mm. edellä alav. 58 mainitussa *Ryömän* kirjoituksessa, jossa hän totesi, että »hallituksen päämiehineen tulee parlamentaarisen periaatteen mukaisesti toimia ainoastaan eduskunnan toimeenpanevana komiteana».

⁶² US 05.08.1919/176 s. 4 (»Parlamentarismi. Väärä ja oikea»).

⁶³ HS 13.08.1919/216 s. 2 (»Parlamentarismien toteuttaminen Suomessa»).

⁶⁴ *Redslob* 1918.

Ståhlberg nimitti presidenttikautensa aikana kaikkiaan seitsemän ministeristöä. Alla olevasta asetelmasta käy ilmi hallitusten poliittinen kokoonpano ja parlamentaarinen pohja niiden aloittaessa toimintansa:

		KOK	EDP	RKP	ML	SDP	Amm.	Parlam. pohja
<i>Vennola I</i>	(15.08.19—15.03.20)	—	8	—	4	—	2	68 ed.
<i>Erich</i>	(15.03.20—09.04.21)	3	4	2	3	—	1	118 ed.
<i>Vennola II</i>	(09.04.21—02.06.22)	—	8	—	4	—	—	68 ed.
<i>Cajander I</i>	(02.06.22—14.11.22)	—	—	—	—	—	11	—
<i>Kallio I</i>	(14.11.22—18.01.24)	—	4	—	6	—	2	60 ed.
<i>Cajander II</i>	(18.01.24—31.05.24)	—	—	—	—	—	11	—
<i>Ingman II</i>	(31.05.24—31.03.25)	3	2	2	4	—	1	122 ed.

Ajanjaksosta 1919—24 on käytetty nimitystä keskustapolitiikan aika: hallitsevana piirteenä oli ML:n ja EDP:n yhteistyö. *Ingmanin II* ministeristön muodostaminen 1924 aloitti suuntauksen oikealle, mikä linja jatkui Relanderin presidenttikauden alkupuolelle. Ainoassakaan nyt tarkastelun alaisena olevan ajanjakson ministeristössä ei vasemmisto ollut edustettuna.

Ståhlbergin sovitteleva rooli. Ståhlberg käsitti HM 36 §:n siten, että ministeristöt tuli kokoonpanonsa puolesta ankkuroida eduskuntaan, ts. eduskunnan puolueyhmiin. Tässä mielessä hän otti käyttöön sen yhä edelleenkin noudatettavan menettelytavan, että hallituspuolan sattuessa presidentti kääntyy eduskuntaryhmien puoleen ja neuvottelee näiden kanssa poliittisesta tilanteesta, siitä miten syntynyt pula olisi ratkaistava ja minkälaisella hallituksella olisi mahdollisuudet saada taakseen eduskunnan enemmistön kannatus.¹

¹ Ståhlbergin aikana ns. presidentinkierroksen neuvottelujärjestys poikkesi jossain määrin nykyisestä. Esim. tilanteissa, jolloin hallitus kaatui eduskunnan epäluottamuslauseeseen, ei noudatettu ryhmien suuruusjärjestyksen mukaista neuvottelukierrosta, vaan presidentti kutsui ensin luokseen hallituksen kaataneen opposition edustajat. — Ks. jälj. s. 312 ss.

Ståhlbergin yleisenä pyrkimyksenä oli saada aikaan *enemmistöhallituksia*. Tämä tavoite toteutui vain kahdesti, nimittäin *Erichin* ja *Ingmanin II* ministeristöjen syntyessä. Ståhlberg ei asettunut noudattamaan niitä *Erichin* ja *Hermansonin* esittämiä suuntaviivoja, että ministeristöt tulisi koota mahdollisimman paljon eduskunnasta riippumatta. Päinvastoin Ståhlberg edusti ajatustapaa, joka tiesi hallituksen muodostamisessa *neuvotteluja ja sovitteluja eduskuntaryhmien kanssa*. Usein pitkiksi venyneet hallitusneuvottelut johtuivat juuri siitä, että presidentti ei pyrkinyt henkilökohtaiseen ratkaisuun. Neuvottelujen avulla presidentti pyrki tasoittamaan puolue ryhmien keskuudessa vallinneita ristiriitaisuuksia ja erimielisyyksiä. Tämä asennoituminen tuli selvästi esiin mm. *Vennolan II*, *Kallion I* ja *Ingmanin II* ministeristöjen muodostamisen yhteydessä.²

Leimallisimmin Ståhlbergin sovitteleva ote esiintyi *Kallion I* ministeristön muodostamisvaiheessa. Hallitus muodostettiin eduskuntavaalien jälkeisessä tilanteessa. V:n 1922 valtiopäivien avajaispuheessaan presidentti otti kantaa hallituskysymykseen lausuen mm., että "sovittelulla ja hyvällä tahdolla on koetettava saada eduskunnassa riittävä pysyväinen enemmistö hallituksen tueksi, jotta tehokas ja johdonmukainen asiain hoito sekä sisään- että ulospäin kävisi mahdolliseksi".³ Presidentin tavoitteena oli enemmistöhallituksen aikaansaaminen, mutta tämän tiellä oli monia vaikeuksia. Ensinnäkin enemmistökokoomus oli mahdollista rakentaa vain porvarillisten puolueiden varaan, koska sosialidemokraatit kieltäytyivät ottamasta osaa hallitusvastuuseen.

Porvarillisten puolueiden keskuudessa oli useita neuvottelulähtökohtia mutkistaneita erimielisyyksiä. Näistä suurimmat kytkeytyivät ML:n ja KOK:n erimielisyyksiin ns. *lex Kallion* sekä ns. *lex Pulkkinen* asiasisällöstä. Etenkin ensin mainittu, joka koski maanhankintaa asutustarkoituksiin pakkolunastusteitse, osoittautui kompastuskiveksi: sitä vastusti paitsi kokoomus myös ruotsalaiset. Näitä erimielisyyksiä Ståhlberg pyrki neuvotteluihin poistamaan: hänen aloitteestaan muodostettiin porvarillisten puolueiden keskuudesta neuvottelukunta, joka koetti saada aikaan kompromissin. Useita viikkoja käydyt neuvottelut eivät johtaneet linjojen selkiytymiseen. Mutta neuvottelukunnan kielteisestä tuloksesta huolimatta presidentti edelleen tavoitteli enemmistökokoomusta ja antoi tätä tarkoittavan tunnustelutehtävän eduskunnan puhemiehelle *Kyösti Kalliolle*. Vasta kun tämä oli pitkään käynyt tuloksettomia neuvotteluja, Ståhlberg katsoi voivansa rajoittaa Kallion tehtävän

² Mainittujen hallitusten muodostamistapahtumista ks. mm. *Blomstedt* s. 412—415, 454—456; *Lindman* 1937 s. 153—166, 234—245.

³ *Ståhlberg* 1925 s. 32.

koskemaan keskustahallituksen muodostamista, jolta pohjalta ministeristö vihdoin saatiin kokoon.⁴

Se että Ståhlbergin pyrkimykset saada aikaan (porvarillisia) enemmistöhallituksia onnistuivat vain kahdesti, johtui tuon ajan sisäpoliittisesta tilanteesta. Ne puolueiden väliset erimielisyydet, jotka juontuivat mm. kansalaissodasta, kieliristiriidoista, hallitusmuutokysymyksestä ja presidentinvaalista, säilyivät koko Ståhlbergin presidenttikauden ajan osoittaen tosin lieventymistä kauden lopussa. Nimittämällä kapealle parlamentaariselle pohjalle rakentuneita hallituksia Ståhlberg ei pyrkinyt omaehtoisen politiikkansa ajamiseen. Kun enemmistöhallituksia ei saatu aikaan, oli Ståhlbergin pakko nimittää vähemmistökokoomuksia — ”kun maalla joka tapauksessa täytyi olla hallitus”, niin kuin presidentti Vennolan I ministeristön nimitettyään huomautti.⁵

Luottamussäännös — toimitusministeristö. Poliittisista erimielisyyksistä johtui sekin, että Ståhlberg v. 1922 joutui nimittämään *toimitusministeristön*. Tähän jouduttiin Vennolan II hallituksen kaaduttua vain kuukautta ennen eduskuntavaaleja. Vaalien läheisyydestä johtuen mikään puolue ei ollut halukas ottamaan hallitusvastuuta. Presidentti koetti aluksi saada tilanteen laukeamaan niin, että Vennolan hallitus olisi jatkanut syntyneen välitilan yli, mutta varsin pian kävi selväksi, ettei asiaan ollut muuta ratkaisua kuin nimittää uusi hallitus ilman puoluepoliittista perustaa.

Toimitusministeristön kokoamisen hoiti Ståhlberg toimien itse eräänlaisena ”hallituksen muodostajana”. Puolueet olivat kokonaan sivussa ministeristön muodostamisesta: Ståhlberg kääntyi suoraan niiden henkilöiden puoleen, joille hän ajatteli antaa ministerinsalkun. Kun ministerilista tällä tavoin oli syntynyt, hän valitsi valtioneuvoston johtoon apulaismaatalousministeri A. K. Cajanderin. Presidentti halusi välttää pääministeri-nimityksen käyttämistä, hallitus kun ei ollut syntynyt tavanmukaista menettelyä noudattaen pääministerikandidaatin johdolla.⁶ Tämä seikka käy ilmi myös nimityspäätöksestä.⁷

⁴ Ks. *Blomstedt* s. 434—437; *Lindman* 1937 s. 190—217.

⁵ *Virkkunen* s. 59.

⁶ Ks. *Blomstedt* s. 430—432.

⁷ Presidentti »nimitti ja määräsi» eri ministeritehtävien hoitajat, minkä jälkeen hän »määräsi» ministeri Cajanderin »pääministerien tehtäviä hoitamaan». VNptk 2. 6. 1922, VA.

Kun ministeristö syntyi yksinomaan presidentin toimin, nousi esiin kysymys siitä, miten oli selitettävissä tämän täyttävän HM 36 §:ssä samoin kuin 1906 VJ 32,1 §:ssä säädetyn luottamusehdon. Oli niitä jotka selittivät, ettei muodostettu hallitus täyttänyt valtiosäännön sille asettamia edellytyksiä.⁸ Mutta välittömiin kommentteihin kuului *Hj. J. Procopén* päinvastainen toteamus, joka sittemmin omaksuttiin myös valtiosääntöoikeudellisen doktriinin erääksi peruslauseeksi. Hänen mukaansa jokainen laillisesti nimitetty hallitus ”såframt ej alldeles särskilda skäl att antaga motsatsen förligga, anses innehava riksdagens förtroende in till dess det motsatta förhållandet på ett eller annat sätt framgår”.⁹

Koska presidentti itse kokosi ministeristön, voimmeko sanoa hänen käyttäneen — HM 36 §:ää toimivaltanormina ajatellen — harkintavaltansa vapaasti. Tarkastelukulmasta riippuen kysymykseen on mahdollista vastata kahdella tavalla. Jos lähtökohdaksi otetaan presidentin suorittamat positiiviset toimet hänen valitessaan uuden ministeristön jäsenet, on vastaus epäilemättä myönteinen. Mutta jos tarkastelukulma laajennetaan kattamaan tapahtuma kokonaisuudessaan, ei voida sanoa, että toimitusministeristö nimitettiin sen vuoksi, että presidentti vapaasti harkiten päätyi sanottuun ratkaisuun. Olennaista on havaita, ettei presidentin toimivallan käyttäminen tarkoittanut korostaa valtiosäännön dualistisia piirteitä: sen kautta ei pyritty syrjäyttämään eduskuntaa. Päinvastoin eduskuntapiireissä pidettiin toimitusministeristön muodostamista silloisessa tilanteessa ainoana ulospääsytienä syntyneestä pulasta.¹⁰

Ydinkysymys tässä katsannossa on siinä, *onko ja millä edellytyksil-*

⁸ Esimerkkinä mainittakoon ÅU 04.06.1922/149 (»Presidentens regering») seuraava toteamus: »Riket har enligt ordination av statschefen fått en regering, som alldeles bestämt icke åtnjuter den nu sittande riksdagens förtroende.»

⁹ *Procopé*, Hbl 07.06.1922/152 s. 2—3 (»Regeringskrisens fasit») — Toisaalta Procopé kuitenkin — viitaten siihen, että ministeristö ei rakentunut puoluepoliittiselle perustalle — katsoi, että Cajanderin ministeristön nimittäminen merkitsi »ett genombrytande av den parlamentariska praxis, man hittills hos oss velat bygga upp».

¹⁰ *Lindman* 1937 s. 186 kirjoittaa: »För övrigt hade det redan på ett tidigt stadium av den uppkomma krisen framgått, att man på olika håll inom folkrepresentationen tänkte sig en expeditiönsministär som en acceptabel utväg. Regeringen tillsättande kunde anses ha försiggått under ett visst samförstånd med riksdagen.»

*lä toimitusministeristö ylipäänsä muodostettava.*¹¹ Ratkaistaessa tätä peruskysymystä on luottamussäännöksellä tärkeä merkitys. Tältä kannalta on epäilemättä tiettyä eroavaisuutta, jos toimitusministeristö muodostetaan tilanteessa, jossa puoluepoliittisen hallituksen muodostamiselle ei ole edellytyksiä, kuin että se kootaan sellaisessa yhteydessä, jossa eduskunnan enemmistöpuolueet ovat valmiit ottamaan hallitusvastuun. Edellisessä tilanteessa on periaateratkaisuun päästy eduskuntaryhmien myötävaikutuksella, jälkimmäisessä presidentin toiminnan tuloksena. Riippumatta siitä, mitkä presidentin toimivallan rajat HM 36 §:n perusteella viime kädessä ovat, voidaan esitetyn perusteella joka tapauksessa todeta se eroavuus, mikä johtuu parlamentarismien käsittämisestä joko dualistisella tai monistisella tavalla.

Näin ajatellen Ståhlbergin toimintaa kesällä 1922 voidaan parlamentarismien kannalta tuskin kritisoida.¹² On lisäksi otettava huomioon, että Cajanderin ministeristö oli tarkoitettu vain väliaikaiseksi: toimimaan edessä olevien vaalien yli.¹³

Ståhlbergin henkilökohtainen vaikutus hallitusratkaisuihin. Edellä on korostettu Ståhlbergin tapaa sovitella ristiriitaisuuksia ja päädytty toteamaan, että presidentin toimenpiteissä oli runsaasti aineksia, jotka viittaavat siihen, että *Ståhlberg käsitti presidentin tehtävät hallituksen muodostamisessa eräänlaisena pouvoir neutre -funktion ilmenemismuotona*. Toisaalta Ståhlberg ei ilmeisesti yhdenkään ministeristön muodostamisessa jäänyt täysin sivustakatsojan asemaan ja pelkästään muodollisen nimityspäätöksen suorittajaksi. Tässä mielessä parlamentarismien suomalainen sovellutus poikkesi klassisesta parlamentarismista, jossa valtionpäämiehen reserve power saattoi aktualisoitua vain poikkeuksellisesti.

Ensinnäkin voidaan todeta, että pääministerin valinnoissa Ståhlberg

¹¹ Vrt. Ståhlberg 1927 s. 71—72.

¹² Vrt. Lindman, NoT 1937 s. 608, joka toteaa Cajanderin I ministeristön muodostamismenettelystä, että se »närmast förde tanken till den gamla konstitutionalismens författningssliv eller, om man så vill, till den amerikanska författningstypen». Hän jatkaa kuitenkin, että tilanteen poikkeuksellinen luonne teki menettelyn myös parlamentarismien näkökulmasta puolustettavaksi.

¹³ Hallituksen ohjelmassa mainittiin nimenomaan, että »hallitus katsoo tehtävänsä päättyneeksi niin pian kuin uusi eduskunta vaalien jälkeen kokoontuu». VNptk 2. 6. 1922, VA.

oli itsenäinen: hän nimesi hallituksen muodostajat aina omintakeisesti.¹⁴ Tuohon aikaan ei vielä ollut kehittynyt sitä sittemmin yleiseksi tullutta tapaa, että puolue ryhmät nimeävät pääministerikandidaatteja. Tosin presidentinkierroksen aikana Ståhlberg tiedusteli kysymykseen tulevia ehdokkaita, mutta yleensä näissä neuvonpidoissa presidentille esitettiin useita eri mahdollisuuksia.¹⁵ Myöskään poliittisessa elämässä ei ollut sellaisia johtavia poliitikkoja, joille pääministerin tehtävät olisivat ikään kuin luonnostaan kuuluneet.

Kun puolue ryhmien keskuudessa ei yleensä muotoutunut selkeitä linjoja hallitusratkaisuille, Ståhlberg usein toimi suunnan näyttäjänä myös hallituspohjan suhteen. Kuten on mainittu, Ståhlberg pyrki enemmistöparlamentarismiin toteuttamiseen.¹⁶ Tästä peruslinjasta hän poikkesi niissä neuvotteluissa, jotka tapahtuivat Vennolan I ministeristön kaaduttua keväällä 1920. Eteen oli tulossa kysymys Venäjän-suhteiden järjestämisestä ja rauhanteosta, minkä vuoksi Ståhlberg esitti *kaikkien puolueiden hallituksen* muodostamista. Tämä myös sosialidemokraatit käsittävä ministeristö olisi Ståhlbergin kaavailujen mukaan toiminut ainakin siihen saakka, kunnes rauhansopimus oli solmittu. Täyskoalitiohanke kuitenkin raukesi toisaalta oikeistopuolueiden vastustavaan asenteeseen ja toisaalta sosialidemokraattien haluttomuuteen osallistua tähän "rauhanhallitukseen".¹⁷

Näyttää siltä, että myös yksittäisten ministerien valinnassa Ståhlbergillä oli merkittävä osuus muulloinkin kuin virkamieshallitusten kohdalla, joiden henkilövalinnoissa presidentti tietenkin vaikutti olennaisella tavalla.¹⁸ Erityistä huomiota Ståhlberg kiinnitti *ulkoministerin* valintaan: hän pyrki siihen, että "ulkoministerin paikalla ei tapahtuisi tiheitä vaihteluita".¹⁹

Ståhlbergin henkilökohtaisena ulkoministerisuosikkina oli *Rudolf Holsti*, joka toimi Ståhlbergin presidenttikaudella ulkoministeriön päällikkönä kaikkiaan kolmessa hallituksessa (Vennola I, Erich ja Vennola

¹⁴ Ks. *Tarkiainen* s. 318.

¹⁵ Ks. mm. *Virkkunen* s. 62—63.

¹⁶ Ks. myös *Ståhlberg* 1925 s. 32, 39.

¹⁷ Ks. *Blomstedt* s. 404—406; *Lindman* 1937 s. 107—110.

¹⁸ Ingmanin II ministeristön muodostamistapahtumia kuvatessaan *Blomstedt* s. 454 toteaa, että »Ståhlbergillä oli tässä yhteydessä, niinkuin ilmeisesti muulloinkin, merkittävä osuus ministerien valinnassa».

¹⁹ *Virkkunen* s. 159. — Ks. myös *Jyräki* 1970 b s. 11.

II). Erichin ministeristöön Ståhlberg nimenomaisesti vaati Holstin tuloa ulkoministeriksi siitäkkin huolimatta, että kokoomus ja ruotsalaiset olivat aluksi jyrkästi Holstin valintaa vastaan. Presidentti ajoi tahtonsa läpi.²⁰ Samat puolueet vastustivat Holstin tuloa myös seuraavaan, Vennolan II ministeristöön, mutta tälläkin kertaa Ståhlberg onnistui säilyttämään Holstin ulkoministerin paikalla.²¹ Holstin oli kuitenkin vetäydyttävä syrjään saatuaan vuonna 1922 eduskunnalta epäluottamuslauseen.²²

Cajanderin I ministeristön ulkoministerinä toimi *Carl Enckell*. Sitä seuranneen hallituksen muodostamisvaiheessa presidentti — asettuen kannalle, ettei henkilövaihdos ollut suotava — kannatti Enckellin jäämistä paikalleen myös uuteen ministeristöön. Presidentti ei pyrkimyksissään onnistunut, joskin paikalle nimitetty *H. J. Vennola* oli hänkin ”Ståhlbergin miehiä”.²³ Myös tämän hallituksen kaaduttua presidentin omaksuma jatkuvuuden linja ulkoasioiden hoidossa tuli esiin: hän yritti saada Vennolan siirtymään Cajanderin II hallituksen ulkoministeriksi.²⁴ Tämä ei kuitenkaan katsonut voivansa suostua presidentin toivomukseen, ja ulkoministerin salkun haltijaksi tuli uudelleen Enckell. Kaa-vailtaessa Ståhlbergin presidenttikauden viimeistä hallitusta (Ingman II) Ståhlberg — pyrkien jälleen välttämään henkilövaihdosta — esitti Enckellin jäämistä paikalleen, mutta presidentin toivomus ei tälläkään kerralla toteutunut; ulkoministeriksi nimitettiin *Hj. Procope*.²⁵

Pyrkimyksistään huolimatta Ståhlberg ei siis täydelleen onnistunut toteuttamaan alun perin asettamaansa tavoitetta, jatkuvuutta ulkoministerin tehtävien hoitamisessa.^{25a}

Cajanderin II ministeristön muodostaminen. Vaikka presidentin vaikutus tuli esille niin hallituspohjan muotoutumisessa kuin ministerivalinnoissakin, ei Ståhlberg pyrkinyt saneluratkaisuihin. Selvä vastakkaisuus, jossa toisaalla oli presidentti ja toisaalla eduskunta, syntyi vain

²⁰ Ks. *Blomstedt* s. 404—405; *Holsti* s. 113—114; *Paasivirta* 1968 s. 110—111.

²¹ Ks. *Holsti* s. 181—182.

²² Ks. 1921 vp ptk s. 2765—2805. Ks. myös uavm 7/1921 vp A. IV; *Paasivirta* 1968 s. 79, 123—124.

²³ *Paasivirta* 1968 s. 112.

²⁴ Ks. *Tarkiainen* s. 292—293.

²⁵ Ks. *Blomstedt* s. 454.

^{25a} *Paasivirta* 1968 s. 112 toteaa, että Ståhlbergin asema maan ulkopoliitiikan johdossa heikkeni hänen presidenttikautensa loppupuolella sen jälkeen kun Holstin oli jätävä sivuun. Lisäksi Enckell ja Procopé olivat olleet, Paasivirta mainitsee, Ståhlbergin jyrkkiä vastustajia itsenäistymisen murrosvuosien poliittisten suunta-riitojen ajoilta.

kerran, nimittäin kuuluisaksi tulleen *Cajanderin II* ministeristön muodostamisen yhteydessä. Tämä hallitus on saanut — syystä kyllä — suomalaisessa valtio-opillisessa ja valtio-oikeudellisessa kirjallisuudessa runsaasti huomiota osakseen. Sanotun hallituksen syntyvaiheisiin on myös tässä yhteydessä tarpeen puuttua.

Poliittinen elämä oli syksyllä 1923 joutunut epänormaaliin tilaan: sosialistisen työväenpuolueen eduskuntaryhmä oli vangittu ja eduskunta oli vajaalukuinen. Sosialidemokraatit tekivät marraskuussa hallitukselle välikysymyksen, jossa he tiedustelivat hallituksen kantaa uusien vaalien mahdollisuuteen tilanteen ratkaisemiseksi.²⁶ Hallituksella ei ollut yhtenäistä kantaa asiaan: pääministeri *Kallio* oli eduskunnan hajoituksen kannalla mutta hallituksen enemmistö oli sitä vastaan.²⁷ Vastauksessaan välikysymykseen pääministeri esitti, ettei hallitus pitänyt asiallisena sillä hetkellä ottaa kysymystä uusista vaaleista ja eduskunnan hajoituksesta ratkaistavakseen. Tämän mielipiteensä tueksi hallitus sai eduskunnalta luottamuslauseen äänin 98—54.²⁸

Presidentti *Ståhlberg* omaksui hallituksen ja eduskunnan enemmistön kannasta poikkeavan linjan: hän ilmoitti pitävänsä välttämättömänä eduskunnan hajoitusta ja uusia vaaleja. Eduskunnalta luottamuslauseen saanut *Kallion* hallitus ei kuitenkaan muuttanut kantaansa. Olen edelleen hajoitusta vastaan ja asian lykkäämisen kannalla. Mutta toisaalta valtioneuvosto ei myöskään halunnut painostaa presidenttiä eikä saattaa asiaa avoimen konfliktin asteelle: ministeristö jätti eronpyynnön.²⁹

Taustana uuden hallituksen muodostamiselle oli siis eduskunnan hajoitus, jota tarkoittava presidentin päätös uuden ministeristön tuli hyväksyä ja siihen myötävaikuttaa.

Mahdollisuudet puoluepoliittisen ministeristön aikaansaamiseen olivat tietenkin vähäiset. Kaikki porvarilliset puolueet olivat omaksuneet eduskunnan hajoitusta vastustavan linjan. Mutta presidentti ei yrittänytkaan ratkaista tilannetta puoluepoliittisen hallituksen avulla, vaan ryhtyi kokoamaan toimitusministeristöä. Sen muodostamistehtävän hän antoi *A. K. Cajanderille* varmistauduttuaan ensin siitä, että uusi ministeristö tuli myötävaikuttamaan hänen hajoituspäätökseensä. Presi-

²⁶ 1923 vp ptk s. 1373—1374 (ed. Tannerin ym. välikysymys 30.11.1923).

²⁷ *Blomstedt* s. 442—444.

²⁸ 1923 vp ptk s. 1776/7. 12. 1923.

²⁹ On syytä huomata, että presidentti ei suinkaan erottanut *Kallion* ministeristöä vastoin tämän tahtoa, kuten kirjallisuudessa joskus näyttää esitetävän. Esim. eduskunnan puhemiehenä tuolloin toiminut *Paavo Virkkunen* kirjoittaa muistelmissaan (s. 61), että kun »*Kallion* hallitus vastusti presidentin aietta, hän erotti hallituksen, ja nimitti *A. K. Cajanderin* virkamieshallituksen.»

dentti ei tällä kertaa — niin kuin vuonna 1922 — itse toiminut ”hallituksen muodostajana”, vaan Cajander hoiti yhteydet ministeriehdokkai-
siin onnistuen parissa päivässä saamaan ministeristön kootuksi. Samana
päivänä kun presidentti nimitti Cajanderin johtaman virkamieshallituk-
sen, hän myös teki valtioneuvoston istunnossa päätöksen uusien vaalien
määräämisestä ja eduskunnan hajoituksesta.³⁰

On kiintoisaa verrata Cajanderin II virkamieshallituksen syntymistä
hänen ensimmäisen ministeristönsä muodostamistapahtumiin. Havai-
taan, että v. 1922 toimitusministeristöön päädyttiin sen vuoksi, etteivät
eduskuntaryhmät olleet valmiita ottamaan osaa hallitusvastuuseen.
Kaksi vuotta myöhemmin taustana oli presidentin mielipide: virkamies-
hallitus oli valmis myötävaikuttamaan hänen persoonallisen ratkaisunsa
toteuttamiseen. Tosin sosialidemokraatit olisivat saattaneet olla valmiita
hallitusvastuun ottamiseen,³¹ mutta nähtävästi vasemmistolaisen halli-
tuksen muodostaminen olisi liiaksi kärjistänyt tilannetta hajoitusta vas-
tustaneeseen eduskunnan enemmistöön nähden.

Niin hallituspohjakysymyksen kuin ministerivalintojenkin osalta
presidentin rooli oli erilainen vuosina 1922 ja 1924. Mutta epäilystä ei
ole siitä, kummassa yhteydessä Ståhlbergin vallankäytön yhteiskunnal-
linen relevanssi oli suurempi. Kun tarkastellaan presidentin toimival-
lan käyttämistä, ei tule panna liian suurta painoa presidentin toimille
yksittäisten ministeripaikkojen täyttämisessä. Pääpaino on asetettava
kysymykseen, miten presidentti vaikuttaa hallituspohjan määräytymi-
seen, ts. siihen, mitkä puolue ryhmät hallitukseen osallistuvat vai muo-
dostetaanko ministeristö kokonaan ilman eduskunnan poliittisten ryh-
mien myötävaikutusta.

Presidentin vallankäyttö — parlamentarismi. Ståhlbergin toimenpi-
dettä tammikuussa 1924 on syystä pidetty osoituksena presidentin kes-
keisestä asemasta Suomen hallitusjärjestelmässä. Kohta tapahdut-
tuaan se sai osakseen suurta huomiota sekä poliittisena tekona että
myös valtiosäännön kannalta. Kysyttiin, miten se soveltui parlamenta-
rismin puitteisiin.

³⁰ Cajanderin hallituksen muodostamiseen liittyvästä problematiikasta ks.
mm. *Blomstedt* s. 444—446; *Hermanson*, JFT 1924 s. 55 alav. 1; *Kastari*
1940 s. 214—217; *Lindman* 1937 s. 229—233; *Ståhlberg* 1927 s. 65—67; *Tarkiainen*
s. 180—186.

³¹ Ks. *Tanner* 1966 s. 35, jossa viitataan tähän mahdollisuuteen.

Voidaan panna merkille, että tapahtuman valtio-oikeudellinen arviointi oli varsin paljon sidoksissa asian poliittiseen puoleen. Karkeasti ottaen on näet todettavissa, että ne piirit, jotka vuosien 1917—19 valtiosääntökeskustelun aikana innokkaimmin kannattivat voimakasta presidentinvaltaa — siis etenkin kokoomuspuolue — olivat nyt valmiit tuomitsemaan presidentin itsenäiset otteet ”epäparlamentaarisisina” ja ”epäkansanvaltaisina”, kun taas niillä tahoilla, joissa silmämääränä oli ollut eduskunnan aseman korostaminen, nyt annettiin tunnustusta presidentin ”miehekkäälle lujudelle”.³² Nämä arvioinnit on nähtävä suhteessa eduskunnan hajoituksen taustaan ja tavoitteeseen: syynähän oli kommunistiedustajien vangitseminen, tavoitteena eduskunnan saattaminen täysilukukseksi. Porvarillisissa piireissä Ståhlbergin toimia pidettiin vasemmiston auttamisena. Eräät Kallion hallituksen ministeritkin vastustivat uusia vaaleja juuri siitä syystä, että tätä tietä kommunistit jälleen tulisivat eduskuntaan.

Äsken kerrottu selittää myös sen, miksi voimakasta valtionpäämistä kannattanut *Rafael Erich* kritisoi Ståhlbergin toimia valtiosäännön kannalta ja lisäksi parlamentarismien näkökulmasta. Hänen mielestään luottamussäännöstä ei enää ollut pidettävä pakottavana oikeusnormina, vaan deklaratorisena lausumana, jolla oli suunnilleen sama juridinen merkitys kuin HM 36 §:n taitavuus-vaatimuksella (”ungefär samma juridiska valör som kravet på ’skicklighet’”). Hän katsoi tapauksen osoittaneen, että parlamentaarisen luottamuksen puuttuminen voidaan tiettyissä tilanteissa korvata valtionpäämiehen luottamuksella. Erichin käsityksen mukaan Cajanderin ministeristö ei voinut nauttia eduskunnan luottamusta: se perustui yksinomaan presidentin luottamuksen varaan.³³

³² Ks. *Blomstedt* s. 445—446.

³³ Ks. *Erich*, ST 1924 erit. s. 96, 98—100. — Vuotta myöhemmin *Erich* II s. 94—95 kirjoitti: »Mutta joskin siis *toimessa oleva* hallitus tässä tapauksessa voi osoitetusta epäluottamuksesta huolimatta jäädä paikoilleen, ei ole VJ 32 §:ssä lausutun luottamusvaatimuksen eikä yleisten parlamentaaristen periaatteiden mukaista, että, kuten Suomessa kerran on tapahtunut, *uusi hallitus* muodostetaan nimenomaan sellaisen ohjelman pohjalle ja sellaisen tarkoituksiperän toteuttamiseksi, josta eduskunta on lausunut nimenomaaan paheksuvan tai hylkäävän arvostelunsa. Jos sellaista menettelyä tästä huolimatta voidaan puhtaan valtiosäännön mukaisuuden kannalta puolustaa, johtuu tämä vain siitä, että parlamentarismi sisimmältä olemukseltaan olennaisesti pysyy *oikeuden* valtapiirille vieraana sään-

Robert Hermanson sen sijaan oli kannanotoissaan johdonmukainen: hänen mielestään mitään valtiosäännön kannalta arveluttavaa ei ollut tapahtunut. Presidentillä oli oikeus vapauttaa ministerit toimestaan vastoin näiden tahtoakin, jos ministeristö ei suostunut myötävaikuttamaan presidentin päätökseen; näin oli asian laita myös eduskunnan hajoitusratkaisun yhteydessä. Tietenkin presidentin oli uuden ministeristön nimittäessään otettava huomioon HM 36 §:n luottamusvaatimus, mutta kun luottamussuhteen olemassaolosta ei muutenkaan ollut tarpeen nimenomaisesti varmistautua, saattoi tässäkin tapauksessa luottamuksen vallitsemisesta olla vain *presumptio*.³⁴

Eduskunnan hajoitusta ja parlamentarismia käsittelevässä tutkimuksessaan *Kastari* päätyi toteamaan, että eduskunnan hajoitus v. 1924 hoidettiin "valtiosääntömme kannalta epäilemättä moitteettomalla" tavalla.³⁵ Sen, ettei ministeristön ja eduskunnan välisen luottamussuhteen osalta tapahtunut sellaista katkeamista, että asiantila olisi ollut valtiosäännön vastainen, *Kastari* perustaa luomaansa oppiin luottamussuhteen siirtymisestä uuteen — siis hajoitusvaalien yhteydessä valittavaan — eduskuntaan kohdistuvaksi.

Tämän konstruktion mukaan *Cajanderin II* ministeristön nimittäminen tapahtui sen olettamuksen varassa, että ministeristöllä oli uuden, vastavalittavan eduskunnan luottamus.³⁶ V:n 1924 tapahtumat jopa tekivät oikeutta tälle *Kastarin* kovin konstruktiiviselle ajatusluomukselle:³⁷ kun uusi eduskunta vaalien jälkeen kokoontui, ei sen taholta ryhdytty mihinkään toimiin hallitusta vastaan.³⁸

Presidentin vallankäytön *pouvoir neutre* -aspekti. Edellä esitetty näkökulma *Ståhlbergin* toiminnan tarkastelulle ei ole ainoa — eikä pa-

nöstönä, vaikka se onkin saatettu kirjoitetun lain jyrkkiin kaavoihin.» (kurs. alkup.) — Ks. myös *Erich*, SvT 1930 s. 501—502.

³⁴ Ks. *Hermanson*, JFT 1924 s. 62 ss. — Vrt. *Kastari* 1940 s. 311 alav. 93.

³⁵ *Kastari* 1940 s. 306. — Vrt. *Tarkiainen* s. 185—186.

³⁶ Mainitusta teoriasta tarkemmin ks. *Kastari* 1940 s. 246 ss.

³⁷ Hajoitustoimenpidettä ja luottamusvaatimusta käsitellessään *Kastari* 1940 s. 281 ss. on itsekin pannut merkeille teoriansa kontruktiivisuuden todetessaan (s. 282 alav. 56), että hänen esittämänsä »herkän oikeudellisen kuvitelman paik-kansanpitävyyteen ei vaikuta se, että faktillinen todellisuus sen särkee».

³⁸ *Ståhlberg* 1927 s. 66—67 korostaa erityisesti, että »mitään tyytymättömyyttä hajoitustoimenpiteestä toimitusministeristölle ei ilmoituonut uusi eduskunta, jota juhlallisesti avattaessa tammikuussa eronneen ministeristön johtaja, nyt eduskunnan puhemiehenä, vastasi presidentin eduskunnalle pitämään puheeseen».

raskaan — tapa nähdä hajoitustoimen luonne ja vaikutukset. Presidentin tarkoituksena ei näet ollut käyttää eduskunnan hajoitusta välikappaleena oman politiikkansa toteuttamiseksi muissa yhteyksissä. Cajanderin II ministeristöllä ei ollut taisteluhallituksen luonnetta.³⁹ Hallitus oli tarkoitettu väliaikaiseksi: se muodostettiin ainoastaan hajoitustoimen suorittamista varten.⁴⁰ *Presidentin poikkeuksellisen vallankäytön motiivina ei ollut muuta kuin pyrkimys saattaa valtiollinen elämä säännönmukaisille raiteille.*

Sanottu näkemys käy ilmi mm. presidentin puheesta, jonka hän 31. 5. 1924 piti Cajanderin ministeristölle tämän erotessa tehtävästään. Todettuaan, että hallituksen erikoistehtävä oli suoritettu, Ståhlberg lausui:⁴¹ ”Valtiollinen elämä on saatettu säännöllisille raiteille, edustajavaalit on laillisessa järjestyksessä toimitettu, kansaneduskunta on koontunut säännönmukaisessa kokoonpanossa ja sen toiminta on näytettyynyt niin säännölliseksi ja menestykselliseksi kuin konsanaan.”

V:n 1923 lopulla syntynyt tilanne olisi ilman uusien vaalien määräämistä saattanut aiheuttaa valtiolliselle elämälle vaikeita ongelmia.

³⁹ Taisteluhallituksella tarkoitetaan sellaista poliittisluontoista hallitusta, jonka valtionpäämies nimittää ilman että hallitus nojaa parlamentin tukeen ja joka silti pyrkii pysyttelemään vallassa, jopa parlamentin ilmaisemasta epäluottamuksesta huolimatta. Sen vuoksi tällaisen hallituksen ensimmäisenä tehtävänä useasti on eduskunnan hajoitus siinä toivossa, että parlamentti vaalien jälkeisessä kokoonpanossa hyväksyisi hallituksen. — Po. käsitteestä tarkemmin ks. mm. *von Beyme* 1973 s. 569—570; *Hausen* erit. s. 21—22. Ks. myös *Tarkiainen* s. 316.

⁴⁰ Sanottu väliaikaisuus kävi ilmi mm. hallituksen ohjelmasta, jossa todettiin: »Hallitus katsoo tehtävänsä päättyvän niin pian kuin uuden eduskunnan kokoonnuttua edellytyksiä on parlamentaarisen hallituksen muodostamiselle.» — VNptk 18. 1. 1924, VA.

Vrt. *Tarkiainen* s. 142—144, 315—317, joka on pitänyt Cajanderin II ministeristöä »taisteluhallitusta muistuttavana ministeristönä». Ks. myös *idem*, *Suomalainen Suomi* 1939 s. 395—397.

⁴¹ *Ståhlberg* 1925 s. 142. — Hallituksen erikoisluonne tuli näkyviin jo siinä puheessa, jonka presidentti piti nimittäessään Cajanderin ministeristön. Presidentti (*Ståhlberg* 1925 s. 141) totesi vakaumuksenaan olevan, että »tämä hallitus ja jo sen muodostuminen on erinomaisen tärkeä valtioasiain säännölliselle menolle meidän maassamme (. . .)» (kurs. SL)

Sama ajatus käy ilmi myös presidentin 18. 1. 1924 antamasta eduskunnan hajoituskäskystä (Ask 8/1924), jossa sanotaan mm.: »Koska eduskunnan tosiasiallinen kokoonpano on tullut säännönmukaisesta poikkeavaksi ja se on omiaan vaikeuttamaan eduskuntatyötä, olen nähnyt tarpeelliseksi täten määrätä uudet edustajavaalit toimitettavaksi.» (kurs. SL)

Sosialidemokraatit olivat ilmoittaneet ryhtyvänsä eduskuntalakkoon, ellei asiassa ryhdyttäisi toimenpiteisiin. Lakon piti alkaa samalla kun v:n 1924 valtiopäivät helmikuun alussa olisivat alkaneet; jo edellisenä syksynä oli esiintynyt valiokuntalakkoja. Toteutuessaan koko vasemiston jääminen pois säännönmukaisesta eduskuntatyöstä olisi tietenkin saattanut valtiokoneiston poikkeukselliseen tilaan. Rinnastukset kansalaissodan jälkeiseen ”tynkäeduskuntaan” olisivat olleet käsillä. Mutta Ståhlberg piti tällaista eduskunnan arvolle sopimattomana, samoin sitä eräiltä tahoilta esitettyä ajatusta, että eduskunta kokoontumisensa jälkeen olisi heti hajaantunut odottamaan vangittujen kansanedustajien asian käsittelyä hovioikeudessa. Asian ratkaisemisen ajankohta ei näet ollut tiedossa. Tuomio annettiin vasta 20. 6. 1924.⁴²

Ståhlbergin toimenpide voidaan luonnehtia ilmaukseksi presidentin pouvoir neutre -funktiosta. Kysymyksessä ei tietenkään ollut epäpoliittinen teko. On vaikea kuvitella, että valtakunnan sisäpolitiikkaan merkittävästi vaikuttavat ratkaisut — tällaisiahan presidentin ratkaisut säännönmukaisesti ovat — voisivat ylipäänsä olla luonteeltaan epäpoliittisia.⁴³ Asiaa ei olekaan tarkasteltava miettimällä, milloin presidentin toimenpide on poliittinen tai ei sitä ole. Vastaus näet on aina ensin mainitun vaihtoehdon mukainen. Tarkastelukulma on valittava toisella tavalla: kysymällä, mitä päämääriä tietyllä toimella tavoitellaan, mihin sillä pyritään.

Kuten sanottu Ståhlbergin tarkoituksena v. 1924 oli saattaa valtiolinen elämä säännönmukaisille raiteille.⁴⁴ Ståhlbergin henkilökohtaista vallankäyttöä ei voida rinnastaa Ranskan presidentin MacMahonin III tasavallan alkuvuosina toimeenpanemaan parlamentin hajoitukseen, jonka avulla presidentti pyrki oman politiikkansa toteuttamiseen.⁴⁵

★ ★ ★

⁴² Ks. tarkemmin *Blomstedt* s. 442—444; *Hakalehto* 1973 s. 67—68.

⁴³ Vrt. toisaalta *Tarkiainen* s. 185.

⁴⁴ *Kastari* 1940 s. 325 kirjoittaa mm.: »Kuten 1924 meillä toimeenpantu eduskunnan hajoitus osoittaa, presidentti saattaa silloin, vain palauttaakseen valtioelämän säännönmukaisille raiteilleen, puuttua eräänlaisena valtiosäännön varjelijana henkilökohtaisesti asioiden kulkuun ja eduskunnan enemmistön sekä siihen nojaavan ministeristön vastustuksesta huolimatta toimeenpanna erityisen hajoitushallituksen avulla eduskunnan hajoituksen joutumatta varsinaisesti sekaantumaan puolueiden välisiin taisteluihin.» — Ks. myös *Lindman*, NoT 1937 s. 609; *idem*, FiT 1956 s. 8.

HM:n soveltamisen ensi vuosina vallinneet ristiriidat ja poliittisesti selkiytymätön tilanne merkitsivät, että presidentti ei jäänyt hallitusten muodostamistilanteissa pelkästään muodollisen nimitystoimen suorittajaksi. *Presidentin rooliksi muotoutui toimiminen hallitusneuvottelujen aloittajana, ohjaajana sekä myös niiden kulkuun ja lopputulokseen vaikuttavana tekijänä.* Presidentti toimi eräänlaisen välittäjän roolihahmossa sovittelavana ja ristiriitoja tasoittavana tekijänä. Tässä mielessä presidentin rooli oli sekä *pouvoir neutre* että *pouvoir actif*. Valtionpäämiehen asema ei muotoutunut klassisen parlamentarismen mallin mukaiseksi.

On vaikea täsmällisesti sanoa, missä määrin Ståhlberg henkilökohdaisesti vaikutti hallitusratkaisujen sisältöön. Joka tapauksessa tällaista vaikutusta oli useissa yhteyksissä havaittavissa. Mutta Ståhlberg ei — Cajanderin II ministeristöä lukuun ottamatta — asettanut ehtojaan siten, että hän olisi pyrkinyt määräämään ministeristöjen kokoonpanon riippumatta eduskunnan poliittisten ryhmien näkemyksistä. Päinvastoin hän oli valmis perääntymään, jos se edisti suotuisaan ratkaisuun päätymistä. Ståhlberg piti eduskunnan keskuudessa vallitsevia käsityksiä häntä velvoittavina ohjeina.⁴⁶

3. "PARLAMENTARISMIN PULA": L. Kr. RELANDER

Jos sisäpoliittiset ristiriidat olivat ominaisia Ståhlbergin presidenttikaudelle, ei niitä puuttunut myöskään maamme toisen presidentin, L. Kr. Relanderin toimikauden sisäpoliittisesta tilannekuvasta. 1920-luvun lopulla alkanut äärioikeistolainen liikehdintä aiheutti suoranaisten sisäpo-

⁴⁵ Vrt. ed. s. 13.

⁴⁶ Ks. *Blomstedt* erit. s. 390, 511—515. — *Lindman* 1937 s. 342 katsoo, että Ståhlberg »stundom vid regeringsbildandet tog ställning på ett sätt, som innebar en avvikelse från en följdriktigt genomförd parlamentarism». Lindman viittaa erityisesti Ståhlbergin kannanottoon ulkoministerin henkilöön nähden v:n 1920 hallituskriisin yhteydessä. Toisaalta Lindman (s. 340—347) antaa kuitenkin ymmärtää, että Ståhlbergin toimenpiteet eivät olleet kovin voimakkaita ja että nämä yleensä tapahtuivat tavalla, »som stod i strid med ned konskevent genomförda parlamentarismens monistiska karaktär». — Ks. myös *Kastari* 1961 s. 59—62; *Virkkunen* s. 61—66. — Vrt. toisaalta *Tarkiainen* s. 318—319, jossa korostetaan Ståhlbergin toiminnan ja vallankäytön itsenäistä luonnetta. Vrt. myös *Erich*, ST 1924 erit. s. 100.

liittisen kriisin, jolla oli heijastusvaikutuksia myös hallitusratkaisuihin. Kaikkiaan Relander nimitti seuraavat seitsemän ministeristöä:

		KOK	EDP	RKP	ML	SDP	Amm.	Parlam. pohja
<i>Tulenheimo</i>	(31.03.25—31.12.25)	4	—	—	5	—	4	82 ed.
<i>Kallio II</i>	(31.12.25—13.12.26)	6	—	—	6	—	—	82 ed.
<i>Tanner</i>	(13.12.26—17.12.27)	—	—	—	—	13	—	60 ed.
<i>Sunila I</i>	(17.12.27—22.12.28)	—	—	—	10	—	3	52 ed.
<i>Mantere</i>	(22.12.28—16.08.29)	3*	6	—	—	—	3	10 ed.
<i>Kallio III</i>	(16.08.29—04.07.30)	—	2*	—	10	—	1	60 ed.
<i>Svinhufvud II</i>	(04.07.30—21.03.31)	3	1	2	4	—	3	118 ed.

* Ammattiministereinä ministeristössä.

Ståhlbergin presidenttikauden loppupuolella alkanut oikeistosuuntaus jatkui vuoden 1926 lopulle: vallassa olivat *Tulenheimon* ja *Kallion* KOK:een ja ML:oon nojaavat vähemmistöhallitukset. Näitä seurasi yhden puolueen hallitusten ajanjakso, jota kesti vuoteen 1930. Tällä kaudella muodostetuista neljästä yhden puolueen vähemmistöhallituksesta kaksi oli maalaisliittoon, yksi edistyspuolueen varaan ja niin ikään yksi sosialidemokraatteihin nojautuva. *Svinhufvudin* ministeristö oli Relanderin presidenttikauden ainoa enemmistöhallitus.

Ståhlbergin luomat traditiot. Relanderin tavoitteena näyttää olleen pyrkimys noudattaa Ståhlbergin luomia traditioita. Tämä tuli näkyviin heti Relanderin ryhtyessä hoitamaan presidentin tehtäviä. Hän esitti Ingmanin ministeristölle toivomuksen, että se jatkaisi toimintaansa ”niin kauan kuin yleiset edellytykset siihen ovat olemassa”.¹ Valtioneuvosto suostui presidentin pyyntöön. Relander katsoi kuitenkin aiheelliseksi merkitä päiväkirjaansa, että ”hallitus jäi paikoilleen, mutta se tapahtui huomioon ottaen Hallitusmuodon 36 §:n presidentille varaaman oikeu-

¹ VNptk 3. 3. 1925, VA.

den”.² Tämä lienee käsitettävissä niin, että presidentti piti mahdollisena myös toisenlaista lopputulosta: hän olisi voinut asettua sillekin kannalle, ettei ministeristön paikalleen jääminen olisi tullut kysymykseen.

Relanderin toiminnasta hallitusten muodostamistilanteissa voidaan yleisesti ottaen sanoa, että *hän ei pyrkinyt voimakkaisiin otteisiin eikä henkilökohtaisiin ratkaisuihin*. Hän nimitti ministeristöt vasta kun poliittisissa piireissä oli neuvotteluin päädytty ratkaisuun. Tässä suhteessa Relanderin menettely muistutti Ståhlbergin toimia: hänkin pyrki neuvotteluin päätyämään suotuisaan lopputulokseen. Sen sijaan voidaan panna merkille, että kun Ståhlberg jätti neuvottelut valitsemansa pääministeriehdokkaan hoidettaviksi, Relander otti aktiivisesti osaa neuvonpitoihin ollen henkilökohtaisesti kosketuksissa neuvotteluosapuoliin. Tämä ei kuitenkaan merkinnyt sitä, että Relander näin menetellen olisi suurestikaan vaikuttanut lopputulokseen. Aiheellisesti onkin sanottu, että Relanderin merkitys rajoittui lähinnä ”edustavana symbolina toimimiseen” (Kastari).³

Relander — ”edustava symboli”. Relander oli tavattoman herkkä kuulostelemaan niitä mielipiteitä, joita poliittisissa piireissä kulloinkin esiintyi. Presidentin päiväkirjamerkinnoista käy selvästi ilmi hänen pyrki myksensä välttää ratkaisuja, joissa hän olisi joutunut poikkeamaan jostakin vakiintuneesta käsityksestä. Valtioneuvostoon nähden Relander omaksui asenteen, ettei hän tärkeissä asioissa poikennut ministeristön kannasta. Vain joissakin poliittisesti täysin toisarvoisissa kysymyksissä — mm. erään arvonimen myöntämisessä ja professorinviran täyttämässä — presidentti uskaltautui asettumaan toiselle kannalle kuin valtioneuvosto.⁴ Kun Relander v. 1929 omaksui käsityksen, että eduskunta oli

² Relander I s. 32—33. — Koska presidentin toiminnan kuvaus tässä yhteydessä paljolti perustuu Relanderin muistiinpanoihin, lienee syytä mainita niiden julkaisijan, prof. Eino Jutikkalan tutkimuksen kannalta niistä antama arvio (Relander I s. 6). Hänen mukaansa muistiinpanojen »lähdearvo on erittäin korkea».

³ Kastari 1961 s. 63.

⁴ Kuvattuaan presidentin ja valtioneuvoston välillä vallinnutta erimielisyyttä suojeluskunta-asetuksen sisällöstä ja todettuaan, että Sunilan I ministeristö lopulta antoi perään ja konflikti vältettiin, Relander II s. 78 kirjoittaa: »Älköön tätä mainintaani väärin käsitettävä, se ei ole miksikään kerskumiseksi käsitettävä — olen kyllä selvillä siitä, ettei presidentin sovi muuta kuin poikkeustapauksissa, sanoisinko äärimmäisissä poikkeustapauksissa ottaa niin jyrkkää

virkamiesten palkkauskysymyksen johdosta eduskunnan ja hallituksen välille syntyneen ristiriidan seurauksena hajoitettava, ei hän tehnyt hajoituspäätöstä henkilökohtaisena ratkaisuna. Päinvastoin hän pitkään kestäneen taivuttelun jälkeen suostutteli valtioneuvoston tämän kantansa taakse.⁵

Samantapainen varovaisuuden leimaama peruslinja on nähtävissä Relanderin toiminnassa myös ministeristöjen muodostamistilanteissa. Hyvänä esimerkkinä tällaisesta pelkästään ristiriitoja sovitteluun pyrkivän asenteen toteuttamisesta voidaan pitää *Kallion II* ministeristön muodostamista. Tapahtumien kulku oli seuraava.

Tulenheimon hallitus kaatui joulukuussa 1925 eduskunnalta saamaansa epäluottamuslauseeseen. Hallitusta vastaan olivat äänestäneet vasemmiston, edistyspuolueen sekä ruotsalaisten edustajat.⁶ Presidentinkierroksella osoittautui, että vain maalaisliitto ja ruotsalainen kansanpuolue olivat tietysin edellytyksin valmiita osallistumaan uuteen ministeristöön. Presidentti käynnisti neuvottelut tarjoten hallituksen muodostamistehtävää ensin *Tulenheimolle*, sitten edistyspuolueen *Mantereelle* ja *Rytille*, jotka kaikki kieltäytyivät.⁷ Tämän jälkeen maalaisliiton *Kallio* suoritti tunnusteluja, ja kun hänkin luopui, presidentti kääntyi RKP:n *Furuhjelmin* puoleen, mutta tämä ei ottanut tehtävää vastaan. Vaikka mahdollisuudet puoluepoliittisen hallituksen aikaan saamiselle näyttivät olevan lähes olemattomat, Relander ei halunnut turvautua virkamieshallitukseen. Hän kutsui nyt neuvotteluun puoluehallitusten puheenjohtajat. Tilanne ei kuitenkaan selkiytynyt muuten kuin sikäli, että jäljellä olevina mahdollisuuksina todettiin olevan joko virkamies-

kantaa valtioneuvoston suurta enemmistöä vastaan, muuten se menettää merkityksensä. Mutta silloin kun suojeluskunta-asiasta on kysymys, silloin juuri saatavat tällaiset tilanteet syntyä. Toivokaamme, ettei niitä enää monta toistu.» — Presidentin ja valtioneuvoston suhteesta ks. myös *Relander II* s. 82—83, 100, 139—148, 374—375 ja 445—447; *Virkkunen* s. 210.

⁵ Ks. *Relander II* s. 244—283; *Jutikkala*, HA 1968 s. 134—143. — Ks. myös *Kastari* 1940 s. 217—220; *Tarkiainen* s. 186—190; *Virkkunen* s. 210—212.

⁶ *Tulenheimon* hallitus teki luottamuslauseen puolustuslaitoksen kehittämisohjelmaan sisältyneen laivastolain hyväksymisestä eduskunnassa (HE 24/1925 vp A.I). Eduskunta ei hyväksynyt hallituksen tärkeinä pitämiä järjestyksiä, vaikka hallitus jossain määrin olikin perääntynyt alkuperäisestä suunnitelmastaan. 1925 vp ptk s. 1421, 1580, 2242 ja 2279. — Ks. myös *Jääskeläinen* s. 63—64; *Lindman* 1937 s. 281—283; *Relander I* s. 151—152.

⁷ Hallitusneuvotteluista ks. *Lindman* 1937 s. 283—308; *Relander I* s. 152—184.

hallitus tai maalaisliittolainen ministeristö. Presidentti ryhtyi toimiin jälkimmäisen hyväksi.

Hallituksen muodostamistehtävän sai *Kallio*, jonka toiminnalle presidentti antoi kaiken mahdollisen avun ja tuen. Relander oli koko ajan yhteydessä puoluejohtajiin pyrkien taivuttelemaan näitä suopeiksi Kallion yritykselle. Lopulta hallituspohjaksi hahmottui maalaisliiton ja kokoomuspuolueen koalitio — siis sama parlamentaarinen pohja kuin juuri kaatuneella Tulenheimon hallituksella oli ollut. Kallion ministeristön syntyminen olikin ensi sijaisesti presidentin sitkeiden ponnistelujen tulos.

Relanderin omaksuma tavattoman varovainen linja näyttää johtuneen — paitsi hänen henkilökohtaisista ominaisuuksistaan — osittain myös hänen presidenttikautensa ensimmäisen hallitusratkaisun yhteydessä häneen kohdistetusta arvostelusta. Tulenheimon ministeristön muodostamisessa Relander näet omaksui melko aktiivisen roolin pyrkien vaikuttamaan hallitusratkaisun sisältöön.⁸ Presidentti puuttui tuolloin mm. hallituksen ohjelmakysymyksiin. Heti hallituspulan alussa hän ilmoitti toivovansa, että uutta hallitusta muodostettaessa kiinnitettäisiin huomiota puolustuslaitoksen kehittämiseen, virkamiesolojen järjestämiseen sekä järkevän talouspolitiikan harjoittamiseen.⁹ Vaikka presidentin esittämällä näkökohdilla oli vain suosituksen luonne,¹¹ toimenpide sai osakseen kärkevää kritiikkiä: sen ei nähty soveltuvan parlamentarismin puitteisiin.¹² Arkana julkiselle arvostelulle Relander tämän jäl-

⁸ *Virkkunen* s. 213 kirjoittaa: »Ensi kertaa neuvotellessani presidentti Relanderin kanssa huomasin heti, että hänen menettelynsä oli melkein päinvastainen kuin Ståhlbergin. Relander aloitti keskustelun ilmoittamalla miten hän ajatteli vyyhtiä selvitettävän, kun oli kysymys (...) uuden hallituksen asettamisesta.»

⁹ Ks. *Relander* I s. 41.

¹⁰ Käyttämättä.

¹¹ Päiväkirjamuistiinpanoissaan *Relander* (I s. 43—44) torjuu väitteen, että hän olisi yksityiskohtaisesti määrännyt hallitusohjelman ja toteaa: »Tässä mielessä lausuin ryhmien puheenjohtajille toivomukseni, että eri ryhmissä harkittaisiin mahdollisuuksia sellaisen hallituksen muodostamiselle, joka voisi ohjelmaansa ottaa mainitsemani kysymykset.» — Vrt. *Tarkiainen* s. 320, jossa esitetään, että »määräsi valtionpäämies heti alusta alkaen Tulenheimon ministeristön ohjelman tärkeimmät kohdat».

¹² Presidenttiin kohdistuneista erityisen kriittisistä kannanotoista ks. mm. *SS* 21.3.1925/67 s. 3 (»Väärällä tolalla») ja *HS* 21.3.1925/79 s. 2 (»Hallituksen muodostamistapa»). — Mm. näissä pääkirjoituksissa esitetyjä näkökohtia Relander (I s. 42—50) on referoinut ja kommentoinut muistiinpanoissaan.

keen vältti puuttumasta ministeristöjen ohjelmiin samoin kuin hallitusratkaisujen peruskysymyksiin muutenkin.¹³

Relander — pouvoir neutre. Yllä sanotun johdosta on lisättävä, että Relander ei presidentin toimeen ryhtyessään asettanutkaan tavoitteeseen valtionpäämiehen aseman korostamista. Hänen pyrkimyksensä lie-
nee ollut jonkinlainen pouvoir neutre'in aseman tavoittelu. Ryhtyessään hoitamaan valtionpäämiehen tehtäviä hän merkitsi muistiinpanoihinsa, että "presidentin on heti vaalien jälkeen asetettava puolueiden yläpuolelle ja suojeltava itsensä kaikelta puolueiden — erittäinkin oman puolueen — taholta mahdollisesti tulevasta painostuksesta".¹⁴

Puolueettomuuden tavoittelulla presidentti pyrki motivoimaan myös itsenäisyyden ajan ensimmäisen vasemmistohallituksen, nimittäin *Tannerin* sos.dem. ministeristön muodostamisen. Kaikesta päätellen Relander oli hyvin empivällä kannalla, voiko hän nimittää vasemmistolaisen hallituksen, jota oikeiston taholla kovasti vastustettiin. Mutta kun neuvottelutilanne oli ajautunut siihen, että tämä ratkaisu näytti väistämättömältä, Relander ei asettunut kielteiselle kannalle. Annettuaan hallituksen muodostamistehtävän Tannerille Relander totesi, että ellei hän olisi näin menetellyt, hän olisi ollut "puolueellinen presidentti", mitä hän ei halunnut olla. Kun presidentti ei tähänkään saakka ollut vastustanut vähemmistöhallitusta, jos sitä kohtaan oli eduskunnan enemmistön taholta odotettavissa myötätuntoa, kuinka hän voisi — Relander kirjoitti — "olematta puolueellinen asettua a priori tällaista sosiaalidemokraattista hallitusta vastustamaan ja asettaa sille erilaisia vaatimuksia kuin muille tähänastisille hallituksille".¹⁵

Oppositio/hallitusvastuu -vuorotteluperiaate. Tannerin hallituksen muodostamisen yhteydessä tuli esille myös eräs toinen Relanderin korostama periaate: vaatimus hallituksen kaataneen opposition velvollisuudesta positiivisesti myötävaikuttaa uuden ministeristön muodostamiseen. Antaessaan Tannerille muodostamistehtävän Relander motivoi toimenpidettään myös tästä näkökulmasta: "Jos eduskunnan suurin puolue — sosiaalidemokraatit — joka ratkaisevimmin vaikutti hallituksen kaatumiseen, on valmis muodostamaan poliittisen hallituksen,

¹³ Vrt. kuitenkin Relander I s. 347.

¹⁴ Relander I s. 15—16, 27.

¹⁵ Ibid s. 358. — Ks. myös Lindman 1940 s. 11—21.

silloin olisi suorastaan sopimatonta jättää tätä tarjousta huomioon ottamatta.”¹⁶ Relander oli jo tätä ennen useaan otteeseen moittinut sosiaalidemokraatteja siitä, että nämä olivat mukana äänestämässä hallitusta vastaan mutta eivät olleet käytettävissä, kun uutta ministeristöä koottiin.¹⁷

Mahdollisuudet oppositio/hallitusvastuu -vuorotteluperiaatteen toteutumiselle olisivat 1920-luvulla olleet hyvät sikäli, että hallituksen eron lähes poikkeuksetta aiheutti ristiriita sen ja eduskunnan välillä. Mutta poliittiset edellytykset puuttuivat. Voidaan myös panna merkille, ettei presidentti itsekään johdonmukaisesti pyrkinyt toteuttamaan sitä periaatetta, jonka hän kiteytti toteamukseksi, että ”lasketaan poliittisessa elämässä syyn ja seurauksen laki voimaan, ken kaataa hänen myös täytyy rakentaa”.¹⁸ Niinpä sen jälkeen kun *Tulenheimon* ministeristö oli kaatunut eduskunnalta saamaansa epäluottamuslauseeseen, presidentti tarjosi uuden ministeristön muodostamistehtävää ensiksi juuri Tulenheimolle, joka piti mahdottomana ottaa tehtävää vastaan.¹⁹ *Sunilan I* ministeristön saatua eduskunnalta välikysymyskeskustelun jälkeen epäluottamuslauseen presidentti kääntyi ensinnä Sunilan puoleen pyytäen tätä uuden hallituksen muodostajaksi; tämäkin hanke raukesi.²⁰

Vähemmistöparlamentarismi. Toisin kuin Ståhlberg ei Relander pitänyt enemmistöparlamentarismia ensi sijaisesti tavoiteltavana päämääränä. Relanderin käsityksen mukaan vähemmistöhallitus oli eräissä yhteyksissä selvästi suositeltava vaihtoehto. Kantansa tähän hallitustyyppiin Relander ilmaisi *Sunilan I* ministeristön nimittämisen jälkeen toteamalla, että häntä ”miellyttävät” paitsi enemmistöhallitukset myös

¹⁶ Relander I s. 353. — Ks. myös Hakalehto 1973 s. 83—86.

¹⁷ Kevään 1925 hallituspuolan yhteydessä Relander I s. 42 kirjoitti: »Sosiaalidemokraatit, jotka aina niin suuriäänisesti puhuvat kansanvallasta ja yleensä tahtovat esiintyä sen luotettavimpina ritareina, antoivat jälleen erinomaisen näytteen poliittisesta saamattomuudestaan — käytettyään kansanedustajan oikeutta hallituksen kaatamiseen he kieltäytyivät täyttämästä tämän oikeuden edellytyksenä olevaa velvollisuutta. Tällainen suurimman eduskuntaryhmän edesvastuuton poliittinen peli ei suinkaan ollut omiaan lisäämään parlamentarismin arvovaltaa maassa.» — Muista samantapaisista presidentin kannanotoista ennen Tannerin hallituksen muodostamista ks. Relander I s. 40, 159, 227, 308—309.

¹⁸ Relander II s. 188. — Ks. myös Kastari 1969 s. 226—227.

¹⁹ Relander I s. 155.

²⁰ Ks. Relander II s. 178—179.

sellaiset hallitukset, ”joissa on ainoastaan yksi puolue edustettuna, mutta miehet sellaiset, että ne nauttivat sekä kuntonsa että taitonsa perusteella eduskunnan enemmistön luottamusta”.²¹

Relanderin aikana oli kaikkiaan neljä yhden puolueen vähemmistöhallitusta. Kaikesta päätellen molempien maalaisliittolaisten vähemmistöhallitusten (Sunila I ja Kallio III) syntyminen johtui paitsi siitä, että maalaisliitto yksin halusi muodostaa hallituksen, myös siitä, että presidentin kanta oli tämän vaihtoehdon mukainen. Relander ei pyrkinyt hallituspohjan laajentamiseen, vaikka mm. kokoomuspuolue kummallakin kerralla olisi ollut valmis tulemaan mukaan hallitusvastuuseen. Selitys Relanderin asennoitumiselle löytyy ehkä siitä, että hän ei rohjennut asettua vastustamaan maalaisliiton pyrkimyksiä.²² Toisaalta oikeiston mukaan tulo hallitukseen olisi aiheuttanut ristiriitaa vasemmiston ja porvarillisten ryhmien välillä — sosialidemokraatit kun olivat keskustahallituksen kannalla.²³ V:n 1927 hallituspulan yhteydessä Relander jo alun alkaen asettui maalaisliittolaisen yhden puolueen hallituksen aikaansaamisen taakse.²⁴

Ainoa Relanderin nimittämä enemmistöhallitus oli *Svinhufvudin II* ministeristö, joka syntyi kesän 1930 poikkeuksellisissa sisäpoliittisissa oloissa. Taustana olivat lapuanliikkeen toiminnot. Kriisitilanteen selvittämisen nähtiin edellyttävän laajempaa hallituspohjaa kuin mitä *Kallion III* ministeristöllä oli. Hallituksen uudistamista kannatettiin myös eduskuntapiireissä, vaikka Kallion hallitus olikin saanut eduskunnalta luottamuslauseen tälle antamansa tiedonnannon johdosta.²⁵ Myös presidentti oli hallituksen uudistamisen kannalla.²⁶ Kallion hallituksen jä-

²¹ Presidentti perusteli näkemystään sillä, että laaja kokoomus oli paikallaan »sellaisissa tapauksissa, jolloin valtakunnan joko ulko- tai sisäpoliittinen tilanne on hyvin vaikea», kun taas yhden puolueen hallitus oli hänen mielestään »hyvä myötäkäymisen päevinä, jolloin valtakunnan puolueita kasvatetaan». Lisäksi yhden puolueen hallitus ei voinut tehdä »ansioitaan riidanalaiseksi, yhtä vähän kuin se voi epäonnistumisistaan syyttää muita puolueita». — *Relander* I s. 493.

²² Ks. *Relander* I s. 471 ja II s. 604—611.

²³ Ks. *Relander* I s. 484; *Hakalehto* 1973 s. 99—100.

²⁴ *Relander* I s. 470 ss.; *Lindman* 1941 erit. s. 3—8.

²⁵ Ks. 1930 vp ptk s. 991—992. — Tiedonnannon johdosta käydyssä keskustelussa pääministeri Kallio (ptk s. 978) ilmoitti, ettei hallitus halunnut olla laajemmalla pohjalla muodostetun hallituksen tiellä.

²⁶ Ks. *Relander* II s. 454.

tettyä 2.7.1930 eronpyyntönsä presidentti antoi hallituksen muodostamistehtävän Svinhufvudille.²⁷

Hallituksen kokoaminen tapahtui ulkoparlamentaarisen painostuksen alaisena sikäli, että lapuanliikkeellä oli asiaan nähden omat vaatimuksensa. Liikkeen edustajille tarjottiin kahta ministerinpaikkaa, joita he eivät kuitenkaan ottaneet vastaan. Muutenkin ministeristön muodostaminen tapahtui sikäli poikkeuksellisesti, että eduskuntaryhmät olivat sivussa hallituksen syntyprosessista. Keskeisenä hahmona oli Svinhufvud. Hän oli tullut hallituksen muodostajaksi juuri sillä perusteella, että hänellä oli läheiset yhteydet lapuanliikkeeseen. Eduskuntapiireissä pääministeriksi oli ajateltu *J. K. Paasikiveä*.²⁸

Relanderin kielteinen suhtautuminen virkamieshallitukseen. Relander asettui virkamieshallitukseen nähden kielteiselle kannalle pyrkien kaikin tavoin välttämään tällaiseen hallitukseen joutumista. Relander näyttää tässä mielessä ottaneen ohjenuorakseen sen periaatteen, jonka hän v:n 1925 hallituskriisin yhteydessä puki seuraavaan toteamukseen: "presidenttinä en saa — minulla ei ole siihen siveellistä oikeutta — mennä virkamieshallitukseen ennen kuin kaikki tiet parlamentaarisen hallituksen muodostamiseen ovat tukossa."²⁹ Relander piti virkamieshallitusta todella ultima rationa. Ellei hallituspula ollut selvitettävissä puoluepoliittisen hallituksen avulla, oli harkittava ensinnä eduskunnan hajoitusta. Niinpä v:n 1926 hallituspulan yhteydessä presidentti asettui sille

²⁷ Ministeristön eronpyynnössä viitattiin sen eduskunnalta saamaan luottamuslauseeseen ja todettiin eduskuntakeskustelun johdosta seuraavaa: »Tapahtuneen keskustelun kuluessa kävi kumminkin ilmi eri puolueisiin kuuluvien edustajien lausunnoista, että nykyisen sisäpoliittisen tilanteen vallitessa eduskuntapiireissä toivotaan laajemmalla parlamentaarisella pohjalla olevan hallituksen muodostamista.» VNptk 02. 07. 1930, VA.

²⁸ *Virkkunen* s. 304—305 toteaa, että »Svinhufvudin asema oli ainoalaatuinen ja Suomen parlamentin historiassa ennen tuntematon sikäli, että oikeastaan hän itse määräsi itsensä pääministeriksi ja hallituksen muodostajaksi». — Svinhufvudin hallituksen muodostamisesta ks. *Juva* II s. 384—388; *Jääskeläinen* s. 97—98; *Tanner* 1966 s. 117—124.

²⁹ *Relander* I s. 165. Ks. myös *ibid* s. 159—160, jossa presidentti kirjoittaa mm.: »Että koetan näin perinpohjaisesti seurata parlamentaarisuuden linjoja enkä turvaudu virkamieshallitukseen johtuu siitä, että pidän virkamieshallitusta todistuksena parlamentin heikkoudesta, ja sitä todistusta en minä ainakaan halua olla mukana antamassa.»

kannalle, että elleivät hallituksen kaataneet ryhmät onnistu muodostamaan uutta ministeristöä, oli eduskunta hajoitettava, "sillä virkamieshallitusta oli kaikin tavoin koetettava välttää".³⁰ *Mantere*en ministeristön muodostamisvaikeuksien johdosta presidentti koetti monin tavoin edistää suotuisaa ratkaisua, koska hän katsoi voivansa turvautua "eduskunnan hajottamiseen vasta viimeisenä keinona ennen virkamieshallitusta".³¹ Näyttää muutenkin siltä, että Relander otti usein esiin eduskunnan hajoituksen mahdollisuuden. Saattaa olla, että hän tällä tavoin yritti jouduttaa usein perin vaivalloisia neuvotteluja. Toisaalta presidentin päiväkirjamerkinnät mm. v:n 1928 ja v:n 1929 hallituspuolan ajoilta osoittavat, että Relander piti eduskunnan hajoitusta reaalisenä vaihtoehtona pulan selvittämiseksi.³²

Mikäli presidentti olisi suhtautunut virkamieshallitukseen myötämielisemmin, olisi 1920-luvun lopulla saatettu varsin helposti ajautua toimitusministeristöihin; eräänlainen hallitusväsymys oli puolueiden keskuudessa tuolloin yleistä. Relanderin pyrkimykset puoluepoliittisiin hallituksiin selittynevät osittain myös sillä, että virkamieshallituksen aikana vastuu noudatettavasta politiikasta olisi langennut suuremmassa määrin juuri presidentille. Tällaisia tilanteita ja niiden mukanaan tuomaa arvostelua Relander taas halusi kaikin tavoin välttää.

Relanderin vaikutus ministeristöjen henkilökokoonpanoon. Pääministerin valinnassa Relander pyrki omakohtaiseen ratkaisuun. Valittuaan v. 1925 *Tulenheimon* ministeristön muodostajaksi presidentti kirjoitti, että pääministerin valintaa suorittaessaan presidentin täytyy toimia "mahdollisimman itsenäisesti, minkäänlainen painostus ulkoapäin ei tällöin saa tulla kysymykseen", ja jatkoi: "Tästä oikeudesta pidän jyrkästi kiinni."³³ Valintamahdollisuudet olivat usein rajoitetut. V:n 1926 hallitusratkaisun yhteydessä presidentillä ei ollut minkäänlaista harkintamahdollisuutta, kun sosialidemokraatit ilmoittivat lähtevänsä hallitukseen vain *Tannerin* johdolla. Tämä seikka näyttää presidenttiä jossain määrin vaivanneen, koska hän v:n 1928 hallituskriisin yhteydessä katsoi aiheelliseksi sosialidemokraateille korostaa, että jos tämä puolue tu-

³⁰ *Ibid* s. 338.

³¹ *Relander* II s. 189.

³² *Ks. Relander* I s. 467 sekä II s. 176 ss. ja 215 ss.

³³ *Relander* I s. 45.

lisi päähallituspuolueeksi, hän haluaisi "itse päättää kelle sosiaalidemokraatille tarjoan pääministerin paikkaa".³⁴

V:n 1926 pääministerikysymyksen ratkaisu jossain määrin selittää myös sitä, että Tannerin hallituksen kaaduttua presidentti valitsi hallituksen muodostajan tehtävään *Sunilan* eikä *Kalliota*, jolla maalaisliiton keskuudessa oli suurempi kannatus. Valintansa johdosta presidentti katsoi aiheelliseksi todeta, että hän piti pääministerikysymyksen "omis-
sa käsissään", koska hänellä siihen oli hallitusmuodon mukaan oikeus ja hän puolestaan ei halunnut presidenttikautenaan vähentää valtionpäämiehen oikeuksia, vaan "jättää ne koskemattomina" seuraajalleen.³⁵ — V:n 1928 hallitusratkaisun yhteydessä Relander näyttää myös itseenäisesti valinneen pääministeriehdokkaan, ensin *Ingmanin* ja tämän luovuttua tehtävästä *Mantereen*.³⁶

Siitä millä tavoin Relander vaikutti ministeristöjen muuhun kokoonpanoon, on vaikea saada — presidentin usein melko yksityiskohtaisista päiväkirjamuistiinpanoista huolimatta — selvää kuvaa. Relander ei pyrkinyt rajoittamaan hallituksen muodostajan valintavapautta tai asettamaan tälle ehtoja. Mutta toisaalta hallituspulan sattuesssa Relander toimi aktiivisesti ja innokkaasti mukana asian selvittämisessä tuoden esille omia ehdokkaitaan valtioneuvoston jäseniksi. Lopputulokseen näillä tietenkin oli usein vaikutusta. Ei myöskään ollut harvinaista, että presidentti yhdessä valitsemansa hallituksen muodostajan kanssa kaavaili ja suunnitteli hallituksen henkilökokoonpanoa — joskus jo ennen kuin oli ryhdytty varsinaisiin neuvotteluihin.³⁷ — Poikkeuksen tästä muodostivat Tannerin hallituksen henkilövalinnat. Ne suoritti Tanner ja sosiaalidemokraattinen puolue eikä presidentillä ollut niihin nähdä mitään reaalista vaikutusta.³⁸

³⁴ Relander II s. 180—181.

³⁵ Sunilan ministeristön muodostamisen yhteydessä Relander näyttää kiinnittäneen suurta huomiota siihen, että pääministerin valinta tuli hänen itse suorittaa. Jo presidentinkierroksella Relander (I s. 472) terotti ML:n edustajalle, että pääministerin valinta kuului presidentille ja ettei hän tullut tästä oikeudesta »pienimmäksäkään määrin luopumaan». — Kun ML:n eduskuntaryhmä käsitteli hallituskysymystä, se ei puuttunut pääministerikysymykseen, josta ilahtuneena Relander (I s. 476) merkitsi muistiin, että tämä kysymys oli jätetty »presidentille, jolle se kuuluukin».

³⁶ Ks. Relander II s. 187 ss.

³⁷ Näin tapahtui mm. Sunilan I ja Mantereen ministeristön muodostamisen yhteydessä. Ks. Relander I s. 472—473 ja II s. 190 ss.

³⁸ Presidentti tosin yritti saada Tannerin listalta poistetuksi opetus(ja kirkol-

Ulkoministerin valinnassa Relander pyrki jatkamaan Ståhlbergin luomaa traditiota: hänkin halusi pitää kiinni jatkuvuudesta vaikuttamalla henkilövalintoihin. Saatuaan suurien ponnistelujen jälkeen Mantereen hallituksen ulkoministeriksi suosikkinsa *Hj. Procopén* edistyspuolueen jyrkästä vastustuksesta huolimatta presidentti perusteli toimenpidettään sillä, että "on koetettava saada ulkoministerin paikat pysyväisemmiksi" — näin sen vuoksi, koska presidentin on vastattava "ulkopolitiikan mutkattomasta jatkuvaisuudesta".³⁹

Relander pyrki saamaan Procopén ulkoministeriksi jo v:n 1925 lopulla olleen hallituskriisin yhteydessä. Kun kokoomuksen taholla ei kuitenkaan hyväksytty presidentin ehdokasta, Relander perääntyi ja paikalle nimitettiin *E. N. Setälä*.⁴⁰ Relander onnistui saamaan Procopén ulkoministeriksi paitsi Mantereen myös Sunilan I, Kallion III ja Svinhufvudin hallitukseen — joka kerralla tosin suuren vastustuksen jälkeen. Procopéta vastusti ennen kaikkea edistyspuolue. Relanderin presidenttikauden loppupuolella hänen ulkoministerisuosikkiinsa suhtauduttiin kielteisesti paitsi poliittisista syistä jo pelkästään senkin vuoksi, että tämä oli ollut — niin katsottiin — liian monessa hallituksessa samalla ministeripaikalla.⁴¹

★ ★ ★

Relander ei ollut sellainen johtajapersoonallisuus kuin useimmat Suomen presidenteistä ovat olleet. Tämä tiesi muun ohessa sitä, että *hallitusratkaisut 1920-luvun jälkipuoliskolla yleensä muotoutuivat ilman, että presidentillä olisi ollut niihin sanottavaa vaikutusta*. Hallituksen muodostaja sai — tietenkin puolueyhymien asettamissa rajoissa — melko keskeisen aseman hallitusten suunnittelussa. Osittain juuri tästä johtui, että useita kertoja päädyttiin yhden puolueen hallitukseen. Puhuttiinkin "parlamentarismin pulasta".⁴²

lis)ministeriksi esitetyn Ailion, koska tämä oli kirkosta eronnut henkilö. Mutta kun Tanner piti ehdotuksestaan kiinni, ei presidentti asettanut poikkiteloin. Relander tyytyi vain toteamaan Tannerille: »minun asiani on valita pääministeri, joka sitten omasta puolestaan valitsee apulaisensa». — *Relander* I s. 362—363.

³⁹ Ks. *Relander* II s. 181, 196, 307.

⁴⁰ *Relander* I s. 181.

⁴¹ Vrt. *Relander* II s. 307.

⁴² Ks. mm. *Paasikivi* 1925; *Virkkunen*, *Valvoja-Aika* 1927 s. 287—313.

4. PRESIDIAALINEN SUUNTAUS: P. E. SVINHUFVUD

Vuonna 1931 presidentin tointa hoitamaan ryhtynyt P. E. *Svinhufvud* nimitti presidenttikautenaan kolme ministeristöä:

	KOK	EDP	RKP	ML	SDP	Amm.	Parlam. pohja
<i>Sunila II</i> (21.03.31—15.12.32)	4	1	2	6	—	—	133 ed.
<i>Kivimäki</i> (15.12.32—07.10.36)	4*	4	2	2*	—	1	31 ed.
<i>Kallio IV</i> (07.10.36—12.03.37)	2*	2	—	9	—	1	60 ed.

* Ammattiministereinä ministeristössä.

Ministeristöistä ensimmäinen oli enemmistöhallitus, muut kaksi olivat vähemmistöhallituksia. Kivimäen hallituksessa oli edustajia kaikista porvarillisista puolueista, mutta vain edistyspuolue ja ruotsalainen kansanpuolue katsoivat puolueina olevansa hallitusvastuussa. Tämän vuoksi po. ministeristöstä on käytetty mm. ilmaisuja ”parlamentaarisesti epämääräinen porvarillinen kokoomus”.¹

Svinhufvudin käsitys presidentin harkintavallasta HM 36 §:n perusteella. Svinhufvudin käsitys presidentin mahdollisuuksista vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon oli alun alkaen vähättelevä. Ainakin tämän suuntaisen kuvan Svinhufvud antaa kirjeessä, jonka hän 7.3.1931 — siis kohta presidentin tointa hoitamaan ryhdyttyään — lähetti pojalleen.² Siinä hän totesi, että presidentti voi ainoastaan valita pääministerin, joka puolestaan nimeää muut ministerit. Mutta pääministerinkin valinnassa tulee ottaa huomioon, että tämän on oltava henkilö, joka pystyy saamaan hallituksen kokoon. Näin sen vuoksi, koska ministerien tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Kirje jatkuu: ”(..) asiallisesti siis eduskunta ratkaisevasti vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon eikä presidentti. Eduskunnalla on siinä melkein rajaton valta ja presiden-

¹ *Nousiainen* 1967 s. 297.

² *Juva II* s. 445—446.

tillä sangen vähäinen.” Tästä Svinhufvud katsoikin johtuvan, ettei hän voinut saada — käsillään oli tuolloin hallituspula, koska pääministeri oli valittu presidentiksi — kokoon sellaista hallitusta kuin olisi tahtonut, vaan ”täytyy tyytyä sellaiseen kuin eduskunta tahtoo”.

Tämä näkemys oikeuttaisi päättelemään, että Svinhufvud olisi pyrkinyt noudattamaan aiempien valtionpäämiesten luomaa traditiota, ts. että hän olisi tavoitellut jonkinlaista *pouvoir neutre* -asemaa. Mutta toisin kävi. Svinhufvud ei jättänyt hallitusratkaisuja pääministeriehdokkaan ja puolueyhymien asiaksi. *Presidentti itse saneli ne ehdot, joita hallitusten muodostamisessa noudatettiin*. Keskeiseksi tässä mielessä tuli sosialidemokraattien pysyttäminen hallituksen ulkopuolella.

Svinhufvudin aatteellinen näkemys määräsi hänen tavoitteensa hallitusten puoluepoliittiseen pohjaan nähden: hän pyrki porvarillisiin hallituksiin. Tämä lähtökohta hänellä oli jo ensimmäisen hallitusratkaisun yhteydessä: presidentti toivoi aiemman hallituskokoomuksen jatkuvan.

Sunilan II ministeristö. Ministeristöä muodostettaessa kokoomuspuolue ei ollut halukas ryhtymään päähallituspuolueeksi. Tämän vuoksi presidentti antoi hallituksen muodostamistehtävän maalaisliiton *Kyösti Kalliolle* — valinta, jota presidentti näyttää jossain määrin empineen.³ Kallio kuitenkin epäonnistui. Hän piti välttämättömänä kokoomuksen Paavo Virkkusen tuloa opetusministeriksi, ja tähän eivät muut porvarilliset ryhmät suostuneet. Tehtävän sai nyt *J. E. Sunila*, maalaisliittolainen hänkin. Tämä ei enää ottanut listalleen Virkkusen nimeä, ja ministeristö saatiin kootuksi.

Hallituspohjaan nähden Sunilan ministeristö jatkoi edellisen hallituksen linjaa: se oli porvarillinen enemmistöhallitus. Ulkoparlamentaariset tekijät eivät tällä kertaa näytelleet sellaista osaa kuin kesän 1930 hallitusratkaisun yhteydessä. Lapuanliikkeen lähetystölle presidentti ilmoitti nimenomaisesti, että hän neuvottelee hallituskysymyksessä ai-noastaan eduskuntaryhmien kanssa.⁴ Voidaan kuitenkin todeta se seikka, että sosialidemokraatit pidettiin — niin presidentin kuin myös hallituksen muodostajan taholta — kokonaan hallitusratkaisun ulkopuolella sikäli, ettei puolueen mielipidettä asiassa kuultu.⁵

³ Ks. *Kivimäki* s. 61.

⁴ Sunilan hallituksen muodostamistapahtumista ks. mm. *Juva* II s. 445—448; *Jääskeläinen* s. 226—227; *Kivimäki* s. 61—62; *Tarkiainen* s. 217.

⁵ Ks. *SS* 21. 3. 1931/79 s. 1 (»Uusi hallitus»); *SS* 24. 3. 1931/82 s. 3 (»Hallituksen ohjelma»).

Sunilan ministeristön eron v:n 1932 joulukuussa aiheutti valtioneuvoston ja presidentin välinen erimielisyys. Vallinneen taloudellisen pulan lieventämiseksi valtioneuvosto oli valmistellut ehdotuksen hallituksen esitykseksi korkeimman korkokannan määräämisestä lainsäädäntötietä. Korkokannan säännöstelyn takana olivat maalaisliittolaiset ministerit, siis hallituksen enemmistö. Vähemmistö oli esityksen antamista vastaan. Presidentti asettui vähemmistön kannalle ja päätti olla antamatta esitystä eduskunnalle. Tämän vuoksi hallitus jo samana päivänä jätti eronpyyntönsä.⁶

Kivimäen hallitus. Uuden hallituksen muodostamisen kannalta syntynyt tilanne oli varsin vaikea. Suurin puolue — sosialidemokraatit — oli syrjässä. Vasemmistonvastainen liikehdintä oli ollut ja oli edelleen niin voimakasta, ettei puolueen hallitukseen osallistuminen näyttänyt mahdolliselta. Sitäpaitsi presidentin asenne heitä kohtaan oli kielteinen. Myöskään puolueen omassa keskuudessa ei tässä vaiheessa tunnettu mielenkiintoa hallitusvastuuseen osallistumista kohtaan. Mutta presidentin yllä mainitulla päätöksellä oli sinetöity se, ettei myöskään suurin porvarillinen puolue, maalaisliitto, voinut tulla kysymykseen uutta hallitusta muodostettaessa.

Presidentti tarjosi ministeristön muodostamistehtävää Suomen Pankin pääjohtajalle *Risto Rytille*. Tämän kieltäytyttyä tehtävän sai eroa pyytäneen hallituksen oikeusministeri *T. M. Kivimäki*. Ainoastaan edistyspuolue ja ruotsalaiset ilmoittivat olevansa halukkaita osallistumaan hallitukseen. Kivimäki kokosikin ministeristönsä näiden kahden pikkupuolueen varaan hallituksen parlamentaarisen pohjan jäädessä 31 edustajaan.⁷

V. 1932 nimitetty Kivimäen hallitus jatkoi toimintaansa aina v:n 1936 loppupuolelle. Hallitus ei jättänyt eronpyyntöään v. 1933 pidettyjen eduskuntavaalien johdosta — vielä ei ollut syntynyt tapaa, että hallitus jättää paikkansa vaalien jälkeen. Näyttää siltä, että ministeristön paikallaan pysyminen tapahtui nimenomaan presidentin toivomuksesta.⁸

Kivimäen hallitus ei jättänyt eronpyyntöään myöskään heinäkuussa

⁶ VNptk 7. 12. 1932, VA. — Sunilan ministeristöä oli jo aikaisemmin täydennetty sen jälkeen, kun kokoomuslaiset ministerit olivat eronneet hallituksesta ilmauksena tyytymättömyydestään hallituksen Mäntsälän kapinan johdosta suoritamiin toimenpiteisiin. Ks. *Juva* II s. 467—468, 477, 485.

⁷ Hallituksen syntyvaiheista ks. mm. *Juva* II s. 487—488; *Jääskeläinen* s. 243—244; *Kivimäki* s. 74—76.

⁸ Ks. *Tanner* 1966 s. 165; *Kivimäki* s. 85.

1936 pidettyjen vaalien johdosta. Vaaleissa sosialidemokraatit olivat edelleen lisänneet paikkalukuaan eduskunnassa; puolueella oli nyt 83 edustajaa. Sos.dem.puolueen keskuudessa oltiin sitä mieltä, että hallituksen olisi tullut heti uuden eduskunnan kokoonnuttua ottaa selville, oliko sillä eduskunnan enemmistön kannatus.⁹ Mutta Kivimäen hallitus ei ryhtynyt tätä tarkoittaviin toimiin.¹⁰ Myöskään eduskunnassa — sen kokoonnuttua — asiaa ei otettu esim. välikysymyksen muodossa virallisesti esille.

Maalaisliiton ja sosialidemokraattien kesken ryhdyttiin kuitenkin käymään neuvotteluja yhteisen hallituspohjan löytämiseksi. Ne edistyivät suotuisasti ja 24. 9. 1936 maalaisliiton puolue-elimet päättivät ryhtyä toimenpiteisiin epäluottamuslauseen aiheuttavan välikysymyksen tekemiseksi Kivimäen hallitukselle.¹¹ Sanottuun toimenpiteeseen ei ehditty ryhtyä, sillä hallitus sai eduskunnalta epäluottamuslauseen jo seuraavana päivänä — siis 25. 9. 1936 — hallituksen tehtyä luottamuskysymyksen valtio- ja maanpetosrikosten rangaistusten uudistamista tarkoitaneesta lakiesityksestä, jonka eduskunta hylkäsi.¹² Tämän seurauksena Kivimäen hallitus jätti eronpyyntönsä.

Sosialidemokraattien syrjäyttäminen. Maalaisliiton ja sosialidemokraattien yhteistyösopimukselle näytti nyt tarjoutuvan tilaisuus. Mutta asia ei ollutkaan selvä.

⁹ Ks. *Tanner* 1966 s. 177.

¹⁰ *Kivimäki* (s. 104—105) perusteli hallituksen paikalleen jäämistä sillä, ettei hän »tahtonut antaa aihetta käsitykseen, jonka mukaan vaalit aina edellyttivät hallituksen eroamista; eduskunnan oli parlamentin sääntöjen mukaisesti ilmaistava, ettei hallitus enää nauttinut sen luottamusta». — Jo ennen vaaleja Kivimäki oli ilmoittanut tämän kantansa Saksan lähettiläälle v. Blücherille todeten, ettei ministeristöillä ollut Suomessa velvollisuutta tehdä luottamuskysymystä uudelle eduskunnalle ja ettei hänkään aikonut niin menetellä. v. *Blücher* s. 57.

¹¹ Ks. *Suomi*, HA 1971 s. 111—112.

¹² Kysymyksessä oli lepäämään jätetty HE 107/1934 vp laiksi rikoslain 12, 16, 40 ja 42 luvun sekä sotavaen rikoslain 7 ja 17 luvun muuttamisesta (1936 vp A.I). — Eduskunta hylkäsi mainitun lakiehdotuksen äänin 94—93 (1936 vp ptk s. 235—236/25.09.1936). Asian käsittelyn yhteydessä (ptk s. 234—235) käytämässään puheenvuorossa pääministeri Kivimäki piti lakiehdotuksen hyväksymistä välttämättömänä ja totesi, että ehdotuksen hylkääminen »ei voi tulla kysymykseen, vaan on vastuu maan asioista, jos niin käy, jäävä niille, jotka hylkäämiseen myötävaikuttavat».

Oikeiston taholla asetuttiin mainittua yhteistyöhanketta vastaan ja esitettiin eduskunnan hajoitusta.¹³ Tämä ei saanut kannatusta. Päinvastoin presidentinkierroksen neuvotteluissa (29. 9. 1936) kävi selville, että syntynyt tilanne toivottiin ratkaistavan muodostamalla enemmistöhallitus. Varsin yleisesti kannatettiin sellaista enemmistökoalitiota, jossa myös vasemmisto olisi ollut mukana. Tämä oli myös sosialidemokraattisen ryhmän kanta.

Tanner tietää kertoa, että presidentti aluksi suhtautui myönteisesti sosialidemokraattien mukaan tuloon uuteen hallitukseen. Mutta pian sen jälkeen kun Tanner ryhmänsä edustajana oli käynyt presidentin luona, Svinhufvudin asenne yllättäen muuttui: hän ilmoitti Tannerille, ettei sosialidemokraatteja voida ottaa hallitukseen.¹⁴ Svinhufvud oli tehnyt periaatteelliselta merkitykseltään laajakantoisen ratkaisun: *eduskunnan suurin ryhmä ei tullut kysymykseen hallitusta muodostettaessa*. Saksan lähettiläälle presidentti esitti kantansa motiivit: "Suomi on liian vaarallisessa asemassa, jotta sitä sosialistit voisivat hallita. Sen vuoksi estin sosialistien hallituksen muodostamisen."¹⁵

On mahdollista, että presidentin kielteinen asenne sosialidemokraattien hallitukseen osallistumista kohtaan oli selkiytynyt jo ennen kuin hän esitti Tannerille yllä mainitun myönteisen kannan. Presidenttiin melko läheisessä kosketuksessa ollut lähettiläs *von Blücher* mainitsee, että jo alun alkaen Svinhufvudin tarkoituksena oli ollut jättää sosialidemokraatit syrjään uudesta hallituksesta, joskin presidentti oli sikäli noudattanut "demokraattista tapaa", että oli pyytänyt myös tältä puolueelta ehdotuksia uuden hallituksen muodostamiseksi.¹⁶ Niin ikään *Uusi Suomi*, joka sekään ei ollut etäällä Svinhufvudista, ilmoitti jo pari

¹³ Jo 26. 9. 1936 *Uusi Suomi* (n:o 240 s. 4: »Parlamentarismin tappio») selitti pitävänsä eduskunnan hajoitusta »loogisena johtopäätöksenä» hallitukselle annetusta epäluottamuslauseesta ja totesi: »Parlamentti on osoittanut sellaista kurittomuutta (...), että on täysi aihe katsoa pulan syyn olevan eduskunnassa, joka siis olisi lähetettävä kotiin.»

¹⁴ Tanner 1966 s. 179. — Ks. myös *Hakalehto* 1973 s. 129—131; *Hirvikallio* s. 66.

¹⁵ *v. Blücher* s. 59. — Heti ilmoitettuaan Tannerille kielteisen kantansa Svinhufvud oli — *Juva* II s. 522 mukaan — todennut sosialidemokraateista: »Kaksi kertaa ovat minut pettäneet, kolmatta kertaa eivät enää petä.» — Tanner 1966 s. 179 otaksuu, että joku kokoomuspuolueeseen kuuluva henkilö oli saanut presidentin muuttamaan kantansa sosialidemokraattien hallitukseen osallistumiselle kielteiseksi.

¹⁶ *v. Blücher* s. 59.

päivää ennen presidentinkierrosta lukijoittensa tiedoksi, "ettei tasaval-
lan presidentti ota lukuun sosialistihallituksen mahdollisuutta". Lehden
mielestä tähän oli myös pätevä syy: "maata ei toki ole hallittava ulko-
mailta tuotujen parlamentaaristen kaavojen mukaan, vaan yhteistä etua
parhaiten edistävällä tavalla." Yhteinen etu — sellaisena kuin kokoo-
muspuolueen pää-äänenkannattaja sen käsitti — oli kiteytettävissä näin
kuuluvaan toteamukseen: "Sosialistihallitus on Suomessa mahdoton v:n
1930 jälkeen, ja jos sitä yritettäisiin, olisivat seuraukset maalle kohta-
lokkaat." Oli ehdottomasti muodostettava porvarillinen hallitus.¹⁷

*Sosialidemokraattisen puolueen jättäminen hallituksen ulkopuolelle
oli yksinomaan presidentin henkilökohtaisen vallankäytön ilmaus. Sa-
notun puolueen osallistumista hallitusvastuuseen olivat kannattaneet ko-
koomuksen ja IKL:n ryhmiä lukuun ottamatta kaikki eduskuntaryhmät,
siis eduskunnan selvä enemmistö. Tästä huolimatta nimitettiin porva-
rillinen vähemmistöhallitus (Kallio IV).¹⁸*

•Käsityksiä v:n 1936 hallitusratkaisusta. Svinhufvudin toimenpide ei
jäänyt vaille huomiota. Kysyttiin: oliko presidentillä valtiosäännön mu-
kaan oikeus tällaiseen menettelyyn?

Kaksi viikkoa hallituksen nimittämisen jälkeen pitämässään puheessa
Tanner vertaili äskeisiä hallituksen muodostamistapahtumia parlamen-
tarismin teoriaan ja käytäntöön.¹⁹ Tannerin mukaan parlamentarismi
olisi edellyttänyt sosialidemokraattien osallistumista hallitukseen. Hän
korosti kolmea seikkaa: ensinnäkin puolue oli myötävaikuttanut edelli-
sen (Kivimäen) hallituksen kaatumiseen; toiseksi SDP oli eduskunnan
suurin puolue; ja kolmanneksi: SDP oli eduskuntavaaleissa saanut suu-
rimman voiton. Näistä seikoista johtuen olisi presidentin tullut ensi si-
jaisesti kääntyä juuri sosialidemokraattisen puolueen puoleen kehoittaen
tätä ryhtymään muodostamaan hallitusta. Näin ei ollut tapahtunut, ja
muutoinkin parlamentaariset periaatteet oli täysin syrjäytetty. Svinhuf-
vudin toiminta sai ankaran tuomion: "Ei tulisi kysymyksenkään, että
jossain muussa kansanvaltaisessa valtiossa näin meneteltäisiin."

Oikeiston piirissä näkemykset olivat toisenlaisia. Hallituksen muo-
dostamisvaiheessa — taustana tietoisuus siitä, että sosialidemokraatit
nyt pyrkivät hallitukseen — tällä taholla selitettiin, että hallituksen ko-

¹⁷ US 27. 9. 1936/261 s. 7 («Hallituspula»).

¹⁸ Kallion IV hallituksen muodostamistapahtumista tarkemmin ks. Juva II
s. 521—523; Jääskeläinen s. 288—289; Suomi, HA 1971 s. 113—114.

¹⁹ Tanner 1956 s. 247—256 («Sosialidemokraatit 'toisen luokan kansalaisia'»).

koonpano "hallitusmuotomme hengen ja kirjaimen mukaisesti riippuu tasavallan presidentistä": "Kenelle uskotaan hallituksen muodostaminen ja ketä kutsutaan sen jäseniksi, siitä määrää yksinomaan valtionpäämies, eikä eduskunnalla tai eduskuntaryhmillä ole oikeutta yrittää saada siinä määräämisvaltaa." Tärkeämpänä kuin ministeristön luottamussuhdetta eduskuntaan pidettiin sitä, että valtioneuvoston ja presidentin välillä vallitsi ehdoton yhteisymmärrys. Eduskunta saatiin sivuuttaa. Katsottiin, että "ns. voimakkaan parlamentaarisen tuen etsiminen meidän oloissamme onkin pelkkää harhan tavoittelemista."²⁰ Tämänlaatuisia argumentteja oli tuotu — niin kuin muistamme — valtionpäämiehen itsenäisen vallankäytön tueksi jo kerran aiemminkin, nimittäin keväällä 1919 perusteltaessa valtionhoitaja Mannerheimin toimenpiteitä K. Castrénin hallituksen muodostamisen yhteydessä. On kiintoisaa panna merkille, että nämä samat piirit olivat eturivissä v. 1924 arvostelutessa Ståhlbergin toimintaa Cajanderin II ministeristön nimittämisen ja eduskunnan hajoituksen yhteydessä — ja nimenomaan parlamentarismiin soveltumattomana.

Kaarlo Kairan tulkintakannanottoja. Äsken mainittuun rintamaan yhtyi myös valtio-oikeuden professori *Kaarlo Kaira*, joka 26. 10. 1936 julkaisemassaan artikkelissa käsitteli tapahtuneen valtiosääntöoikeudellista puolta.²¹ Kantansa Kallion hallituksen syntyvaiheista Kaira pelkisti toteamukseen, ettei presidentin toimenpiteistä po. hallitusvaihdoksessa voida sanoa, että tämä olisi "menetellyt perustuslakien tai siihen sisältyvien periaatteiden vastaisesti". Presidentin menettely, joka sosialidemokraattien taholla nähtiin "parlamentaarisen käytännön karkeana syrjäyttämisenä",²² oli valtio-oikeusoppineen taholta selitetty tapahtuneen täysin korrektisti.

Ei ollut suinkaan sattuma, että Kairan artikkeli julkaistiin kokoomuspuolueen pää-äänenkannattajassa. Kairan HM 36 §:n tulkintaa koskevat direktiivit tulevat juuri tätä taustaa vasten ymmärrettäviksi. Niitä selittää myös tieto siitä, että Kairalla oli läheiset suhteet Svinhuf-

²⁰ US 27. 9. 1936/261 s. 7 («Hallituspula»).

²¹ Kairan artikkelin («Presidentin valta ja parlamentarismi») sisältöä on tarkemmin selostettu ed. s. 162—163, 183.

²² Tanner 1966 s. 179. — Kastari 1969 s. 193 pitää Svinhufvudin menettelyä esimerkkinä »epäparlamentarisesta puuttumisesta hallituksen muodostamiseen».

vudiin.²³ Kannattaa myös mainita, että Kaira oli v:n 1937 presidentin valitsijamiesvaaleissa Svinhufvudin vaaliliiton ehdokkaana Uudella maalla, joskaan hän ei saanut tarpeeksi ääniä tullakseen valituksi.

Kaira seurasi Hermansonin ja Erichin viitoittamaa linjaa: hänkin kuului niihin, jotka ihannoivat lujaa ja voimakasta presidentinvaltaa. Varsin selvästi tämä asenne tuli esiin Kairan 10. 1. 1937 pitämässä esitelmässä, jossa hän käsitteli tasavallan presidentin valtaoikeuksia.²⁴

Kaira totesi, että tapa jonka mukaisesti parlamentarismi käsitetään, vaikuttaa presidentin itsenäiseen valta-asemaan. Jos parlamentarismi toteutuu kaikessa laajuudessaan, presidentin itsenäinen asema heikenee, vaikka se muodollisesti jäisikin ennalleen. Mutta edellytykset olivat olemassa myös toiselle vaihtoehdolle, sille, että presidentti jatkuvasti kykenee säilyttämään itsenäisen asemansa ja tehokkaasti käyttämään valtaoikeuksiaan. Asetettuaan vastattavaksi kysymyksen kumpaan suuntaan kehityksen oli toivottava suuntautuvan, Kaira totesi: "siitä ei käsitykseni mukaan voi olla kuin yksi, nimittäin jälkimmäisen vaihtoehdon mukainen mielipide." Kaira pitikin ilahduttavana, että myös käytännössä presidentin valtaoikeudet olivat muodostuneet eläväksi todellisuudeksi ja tehneet tasavallan presidentistä auktoritatiivisen valtatekijän. Hän korosti, että presidentin velvollisuutena oli "todella pelkäämättä ja horjumatta tarpeen tullen käyttää valtaoikeuksiaan". Kairan näkemyksen mukaan juuri Svinhufvud oli se presidentti, joka — niin kuin hän sanoi — "parhaiten" täytti nämä vaatimukset.

Svinhufvudin muuttunut käsitys presidentin asemasta. Svinhufvudia itseään sosialidemokraattien syrjäyttäminen kuitenkin askarrutti — jopa siinä määrin, että hän kirjoitti asiasta muistion selvitellessä siinä syitä, miksi hän ei hyväksynyt vasemmistoa hallitukseen.²⁵ Muistiosta käy ilmi, että presidentin ratkaisuun oli vaikuttanut toisaalta hänen viroksuva asenteensa sosialidemokraattista ideologiaa kohtaan, toisaalta se, että Svinhufvudin käsitys presidentin harkintavallan laajuudesta

²³ *Juva* II s. 524 alav. 12 tietää mm. kertoa, että Kaira oli ollut lokakuulla juuri vähän ennen puheena olevan artikkelin kirjoittamista Svinhufvudin kanssa Kytäjällä hirvijahdissa, ja että silloin artikkelissa esillä olleista asioista oli varmaankin Kairan ja Svinhufvudin välillä ollut puhetta.

²⁴ Kairan esitelmä, jonka hän piti presidentinvaalia edeltäneessä Svinhufvud-juhlassa, on kokonaisuudessaan julkaistu *US*:ssa 11. 1. 1937/9 s. 4.

²⁵ Muistion sisältöä on selostanut ja referoinut *Juva* II s. 524—527.

HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämisessä oli sitten presidenttikauden alkupäivien olennaisesti muuttunut.

Svinhufvud ei voinut hyväksyä sosialidemokraattista aatetta. Se oli vihamielinen porvarillista yhteiskuntaa kohtaan — olipa sitten kysymys vallankumouksen avulla taikka "evolution kautta tarkoitustensa perille" pyrkivästä sosialismista. Huolimatta päinvastaisista vakuutteluista oli Svinhufvudin näkemys selvä: "Evolutioniopista ei asia parane; kumousta sekin tavottaa, vaikka tuo kumous ehkä lykkääntyisi ajassa hiukan kauemmaksi." Ja niin Svinhufvud selitti suhtautuvansa "kielteisesti sosialisteihin syystä, että he noudattavat marxilaisia oppeja (Kautskyn kantaa), johon myös sisältyy luokkataistelu". Oppi oli Svinhufvudin mielestä väärä.

Käsitellessään hallitusratkaisun valtiosääntöoikeudellista puolta Svinhufvud viittasi edellä jo mainittuun Kairan artikkeliin. Presidentin mielestä Kairan tulkinta oli oikea. Se itse asiassa selvisi jo "asian luonnosta". Valmistellessaan ja esitellessään presidentille tämän ratkaistaviksi tulevia asioita ministerit olivat presidentin *neuvonantajia*.²⁶ Asian näin ollen täytyi presidentin voida luottaa neuvonantajiansa. Sitä paitsi se ehto, että ministerien samalla tuli nauttia eduskunnan luottamusta, oli Svinhufvudin mielestä siksi välttämätöntä, että presidentille jäi sangen suuri marginaali neuvonantajien valitsemisessa. Presidentin asema oli itsenäinen ja itsenäiseksi tarkoitettu, joten hänelläkin täytyi olla jotain ja sangen vaikuttavaa sanomista ministerien nimittämisessä. *Ehto eduskunnan luottamuksesta ei Svinhufvudin mielestä voitu tulkita niin ahtaasti, että tuleva pääministeri — saatikka eduskunta — voisi määrätä; keitä presidentti kutsui valtioneuvoston jäseniksi.*

Svinhufvudin näkemys antaa ymmärtää, ettei hän pannut suurtaakaan painoa eduskuntaryhmien käsityksille siitä, minkälaista hallitusta ne toivoivat. Ratkaisu kuului valtionpäämiehelle. Häntä eivät muutenkaan kiinnostaneet sentapaiset parlamentarismiin soveltamiseen liittyvät ongelmat, jotka olivat olleet leimallisia Ståhlbergin toiminnalle tämän pyrkiessä mahdollisimman tarkoin noudattamaan parlamentarismin periaatteita. Svinhufvud edusti niitä, joiden silmämääränä oli voimakas hallitusvalta. Tässä mielessä hänellä oli kokemuksia jo valtionhoitajakaudelta. — Juuri Svinhufvudin presidenttikaudelle ajoittuukin se edel-

²⁶ Kannattaa mainita, että myös Kaira käytti edellä mainitussa esitelmässään valtioneuvoston jäsenistä ilmaisua presidentin neuvonantaja.

lä jo esillä ollut lainsäädäntöhanke, jolla tavoiteltiin parlamentarismien lainsäädännöllistä kaventamista. Tätä tarkoittava lakiesitys (HE 8/1931 vp) annettiin eduskunnalle Sunilan hallituksen aikana.

Seuraamukset Svinhufvudin henkilökohtaisesta vallankäytöstä. Svinhufvudin toimenpide hänen syrjäyttäessään sosialidemokraatit ei jäänyt vaille vastavaikutusta. Puolue otti tavoitteekseen estää Svinhufvudin uudelleen valinnan tasavallan presidentiksi.²⁷ Svinhufvud näyttää olleen tietoinen siitä, ettei hän jatkuvasti olisi voinut pitää vasemmistoa syrjässä.²⁸ Mutta presidentinvaalit ajoituivat v:n 1937 alkuun eikä Svinhufvudille tarjoutunut tilaisuutta hyvittää vasemmistoa. Vaalissa sosialidemokraatit yhtyivät toisessa äänestyksessä kannattamaan maalaisliiton ehdokasta *Kyösti Kalliota*, joka tuli valituksi 177 äänellä Svinhufvudin saadessa taakseen 104 valitsijamiestä.²⁹

Sosialidemokraatit saavuttivat tavoitteensa. Samalla este hallitukseen osallistumiselta oli poistunut. Kohta vaalin jälkeen Svinhufvud totesikin, ettei uusi presidentti ollut sellainen persoonallisuus, joka pitelesi ohjia lujasti käsissään. Svinhufvudin käsitys oli, että Kallio "ei voine välttyä siitä, että sosialistit tulevat mukaan hallitukseen".³⁰

Presidentin vaikutus ministeristöjen henkilökokoonpanoon. Edellä on käsitelty Svinhufvudin osuutta lähinnä hallituspohjan määräytymiseen vaikuttavana tekijänä. Kaikesta päätellen Svinhufvud kiinnitti huomiota myös ministeristöjen henkilövalintoihin ja etenkin *ulkoministerin* valintaan. Niin kuin aiemminkin presidenteillä myös Svinhufvudilla näyttää olleen pyrkimykseenä noudattaa jatkuvuutta ulkoasiain hoidossa pysyttämällä ulkoministerin paikalla samoja henkilöitä.

²⁷ Jo 20. 10. 1936 — eli siis kohta Kallion hallituksen nimittämisen jälkeen — pitämässään puheessa *Tanner* 1956 s. 253—254 lausui mm.: »Kaksi asiaa on mielestäni viime viikkojen kokemusten nojalla käynyt meille selväksi. Ensimmäinen on se, että yleinen mielipide on, huolimatta oikeiston taholta esitetyistä vastaväitteistä, valmis näkemään maassa laajan kokoomuksen maata hallitsemassa ja sosialidemokraatit mukana tässä hallituksessa. Toinen on se, että muu-
tosta nykyiseen järjestelmään ei saada ennen kuin presidentinvaalin kautta. Siinä vaalissa on pidettävä huolta, että käänne, jota me tavoittelimme eduskunta-
vaaleissa, lopulta tulee toteutetuksi.» — Ks. myös *Hakalehto* 1973 s. 119—120.

²⁸ Kommentoidessaan Saksan lähettiläälle sosialidemokraattien syrjäyttämistä presidentti totesi mm.: »Sen voin, ottaen huomioon sosialistipuolueen voimakkuuden, tehdä yhden kerran muutamaksi kuukaudeksi. Mutta sitä en voisi tehdä, jos minut uudelleen valittaisiin kuudeksi vuodeksi.» v. *Blücher* s. 59.

²⁹ Ks. *Hirvikallio* s. 66—83.

³⁰ v. *Blücher* s. 68—69.

Muodostettaessa Sunilan II ministeristöä presidentti toivoi, että edellisen hallituksen ulkoministerinä toiminut *Hj. Procopé* pysyisi edelleen paikallaan.³¹ Presidentin toivomus ei toteutunut; ulkoministerin salkun haltijaksi tuli *Aarno Yrjö-Koskinen*. Kivimäen hallituksen ulkoministerinä toimi *A. Hackzell*, jota on pidetty Svinhufvudin ”poliittisena luottamusmiehenä”. Presidentti pyrki säilyttämään tämän myös Kallion IV hallituksessa, mutta hän ei onnistunut pyrkimyksissään. Sanotun hallituksen ulkoministeriksi tuli *Rudolf Holsti*, jonka puolesta pääministeri oli aktiivisesti toiminut.³²

★ ★ ★

Jos vertaamme Svinhufvudin vallankäyttöä kahden ensimmäisen presidentin toimintaan, on ero selvä: Svinhufvudin kaudella oli siirrytty pois sellaisesta vallan käyttelystä, jota voidaan luonnehtia presidentin *pouvoir neutre* -funktion toteuttamiseksi. V:n 1936 hallitusratkaisun yhteydessä valtionpäämies nousi eduskunnan yläpuolelle eräänlaisen *pouvoir suprême* asemaan kieltäytyessään toteuttamasta ratkaisua, jota eduskunnan enemmistön piirissä kannatettiin. Svinhufvudin ratkaisun motiivit olivat kokonaan toiset kuin Ståhlbergin pyrkimykset tämän ryhtyessä v. 1924 kokoamaan toimitusministeristöä eduskunnan hajoitusta varten. Sikäli kuin Svinhufvudin vallankäyttö ylipäänsä on sovitettavissa parlamentarismin puitteisiin, kysymyksessä on *parlamentarismin voimakkaasti dualistinen ilmenemismuoto*.³³

5. PALUU ”NORMAALIPARLAMENTARISMIIN”: KYÖSTI KALLIO

Keskeiseksi vedenjakajaksi v:n 1937 presidentinvaalissa tuli — niin kuin edellä jo mainittiin — kysymys sosialidemokraattien osallistumi-

³¹ Ks. *Tarkiainen* s. 293—294.

³² Ks. *Paasivirta* 1968 s. 116. — Vrt. v. *Blücher* s. 59—60, joka mainitsee, että presidentti olisi toivonut Kallion IV hallituksen ulkoministeriksi ei suinkaan Hackzelliä vaan *Hj. Procopé*ta. Joka tapauksessa presidentti suhtautui Holstiin tietyllä varauksella.

³³ Vrt. *Lindman*, NoT 1937 s. 608: »I varje fall bör man komma ihåg, att det icke i detta sammanhang kan vara tal om något författningsbrott, endast om en avvikelse från en konsekvent genomförd parlamentarisk praxis, en tydlig aktivering av den latenta författningsdualismen, den i författningen inskrivna presidentmakten.»

sesta hallitukseen. Vasemmisto saavutti tavoitteensa. Kallion valinta presidentiksi merkitsi sosialidemokraattien pääsyä pois "toisen luokan kansalaisten" asemasta. Uusi presidentti ryhtyi hoitamaan virkaansa 1. 3. 1937, ja jo seuraavana päivänä eduskunnan puhemies ja ryhmien puheenjohtajat olivat valtionpäämiehen luona neuvottelemassa uudesta hallituksesta.

Sosialidemokraattien hyväksyminen hallituspuolueeksi. Neuvottelujen alussa ongelmat kiertyivät hallitusohjelman ympärille: maalaisliitto ja sosialidemokraatit pyrkivät löytämään yhteiset ohjelmataavoitteet.³⁴ Neuvottelut, jotka oli pantu käyntiin jo helmikuussa kohta presidentinvaalien jälkeen, etenivät joutuisasti. Olihan käytettävissä edellisenä vuonna aikaansaatu alustava yhteistyösopimus. Maaliskuun alkupäivinä ohjelma oli valmis. Sen sijaan pääministerin valinnassa puolueet eivät päässeet yhteisymmärrykseen niin helposti kuin ohjelman suhteen.

Maalaisliiton piirissä kannatusta sai Suomen Pankin pääjohtaja *Risto Ryti*. Puolue ei kuitenkaan ottanut asiaan nimenomaista kantaa, vaan ratkaisu haluttiin jättää presidentille. Sosialidemokraatit suosittelivat pääministeriksi metsähallituksen pääjohtajaa *A. K. Cajanderia*, joskaan sos.dem.puolueen suhtautuminen Rytiiin ei ollut kielteinen. Presidentti tarjosi (8. 3. 1937) hallituksen muodostamistehtävää Rytille, joka kuitenkin kieltäytyi tehtävää vastaan ottamasta. Kun maalaisliiton taholta nyt selitettiin, ettei puolue tule osallistumaan sosialidemokraattien (Tannerin) johtamaan hallitukseen, presidentti pyysi Cajanderia muodostamaan eduskunnan enemmistöön nojautuvan hallituksen.³⁵

Cajanderin toiminta ei edellyttänyt ministeristön muodostamistehtävää sanan tavanomaisessa merkityksessä. 'Kahden suuren' — siis SDP:n sekä ML:n — välillä hallitusratkaisu oli neuvoteltu valmiiksi paitsi ohjelman myös ministeristön paikkajaon ja henkilökysymysten osalta: pääministerille annettiin valmis ohjelma ja ministerilista. Cajanderin yritykset saada henkilökokoonpanoon eräitä muutoksia torjut-

³⁴ Yksityiskohtainen selonteko Cajanderin hallituksen syntyvaiheista sisältyy *Juhani Suomen* asiasta laatimaan artikkeliin, HA 1971 s. 111—127.

³⁵ Ks. *ibid* erit. s. 115—120.

tiin.³⁶ Cajander esitti saamansa listan sellaisenaan presidentille, joka puolestaan hyväksyi sen muutoksitta. Hallitus nimitettiin 12. 3. 1937.

Uuden hallituksen kokoonpanon ratkaisivat asiallisesti sosialidemokraattinen puolue (Tanner) ja maalaisliitto (Niukkanen). Niin presidentti kuin pääministerikin olivat tosiasiallisen päätöksen ulkopuolella. Ainoa seikka, johon Kallio merkittäväällä tavalla vaikutti, oli *ulkoministerin valinta*. Kallio ei ollut perehtynyt ulkopolitiikan hoitoon, minkä vuoksi hän tietävästi pani jo presidenttiehdokkaaksi asettumisensa ehdoksi, että *Rudolf Holstin* oli saatava jäädä ulkoministerin tehtävään, mikäli hänet valitaan presidentiksi.³⁷ Holsti nimitettiinkin Cajanderin hallituksen ulkoministeriksi.

Parlamentarismin monistinen linja. Presidentin vallankäytön näkökulmasta Cajanderin ministeristön muodostaminen merkitsi siirtymistä *eduskuntakeskeiseen* hallituksen muodostamisen tapaan. Kallio nimitti eduskunnan enemmistöön nojaavaan maalaisliittolais-sosialidemokraattisen ministeristön, jota Svinhufvud ei ollut hyväksynyt. Presidentin toiminta sai taas sen luonteen, mikä sillä Ståhlbergin ja Relanderin aikana oli ollut.³⁸

6. SUURKOALITIOIDEN AIKA (1939—1946)

Ajanjakso talvisodan syttymisestä v:n 1946 presidentinvaihdokseen muodostaa Suomen parlamentarismin historiassa omaleimaisen kauden. Taustana hallitusratkaisuille oli sodan luoma poikkeuksellinen ulko- ja sisäpoliittinen tilanne, mistä johtuen ministeristöjen muodostamisessa tuli esiin eräitä aiemmasta käytännöstä poikkeamista osoittavia piirteitä.

Tarkasteltavana ajanjaksona nimitettiin seuraavat kahdeksan ministeristöä:

³⁶ Ks. v. *Blücher* s. 71—74; *Hakalehto* 1973 s. 131—133; *Suomi*, HA 1971 s. 120—122; *Tanner* 1966 s. 187—191.

³⁷ Ks. *Hirvikallio* s. 68; *Paasivirta* 1968 s. 116.

³⁸ *Kastari* 1961 s. 67 kirjoittaa, että Kallio valittiin presidentiksi korostetusti parlamentarismin merkeissä, ja toteaa sitten: »sen mukainen presidentti hänestä myös tuli.»

		IKL	KOK	EDP	RKP	ML	SDP	SKDL	Amm.	Parlam.	pohja
<i>Ryti I</i>	(01.12.39—27.03.40)	—	2*	1	2	4	4	.	1	165 ed.	
<i>Ryti II</i>	(27.03.40—03.01.41)	—	1	1	3	3	4	.	2	190 ed.	
<i>Rangell</i>	(03.01.41—05.03.43)	1	1	1	2	4	4	.	2	200 ed.	
<i>Linkomies</i>	(05.03.43—08.08.44)	—	2	1	2	4	5	.	2	190 ed.	
<i>Hackzell</i>	(08.08.44—21.09.44)	—	2	1	1	4	5	.	2	190 ed.	
<i>U. Castrén</i>	(21.09.44—17.11.44)	—	1*	1	1	4	6	—	3	165 ed.	
<i>Paasikivi II</i>	(17.11.44—17.04.45)	.	—	1	2	4	4	4	3	165 ed.	
<i>Paasikivi III</i>	(17.04.45—26.03.46)	.	—	1	1	4	4	5	2	171 ed.	

* Ammattiministereinä ministeristössä.

Rytin hallitukset olivat presidentti *Kyösti Kallion* nimittämiä; Rangellin ja Linkomiehen hallitukset nimitettiin *Risto Rytin* presidenttikaudella, ja muut neljä ministeristöä nimitti presidentti *C. G. Mannerheim*.

a) HALLITUSRATKAISUJEN ERITYISPIIRTEITÄ

Tarkasteltavan ajanjakson ministeristöt rakentuivat laajalle parlamentaarille pohjalle. Kansakunnan voimavarat oli sota-ajan poikkeusoloissa koottava yhteen, mikä tiesi turvautumista *kaikkien tai lähes kaikkien puolueiden yhteishallituksiin*. Tästä oli seurauksena mm. se, että parlamenttioppositio oli lähes merkityksetön.¹ Sota-aikana vallan painopiste oli hallituksessa, jolle valtuuslain oli suuressa määrin delegoitu ratkaisuvallta eduskunnan päätäntävällän piiriin kuuluvissa asioissa. Hallitus toimi muutenkin varsin erillään eduskunnasta. Parlamentti sai tärkeiden ja joskus jopa sen päätösvaltaan kuuluvien asioiden jo tapahtuneesta ratkaisusta tiedon jälkikäteen — aina ei ollenkaan. Hallituksen piirissä tosiasiallinen ratkaisuvallta kuului tärkeim-

¹ Merikoski, Valvoja 1967 s. 11—13, on korostanut juuri opposition puuttumista eräänä laajapohjaisten hallitusten kielteisenä seuraamusilmiönä.

missä kysymyksissä pienelle sisärenkaalle, jonka kokoonpano vaihteli käsittäen tavallisesti presidentin sekä pää-, ulko- ja puolustusministerin. Tähän kuului myös Väinö Tanner, milloin hän oli valtioneuvoston jäsen. Kallion aikana presidentti oli mainitun kabinetin ulkopuolella.

Kysymys hallituspohjasta ei muodostunut nyt esillä olevana ajanjaksona ongelmaksi, koska kaikki suuret puolueet ilman muuta tulivat mukaan hallitusvastuuseen. Sen sijaan *henkilökysymykset ja etenkin pää- ja ulkoministerin valinnat* kohosivat keskeisiksi neuvottelujen kohteiksi. Pelivara valtionpäämiehen henkilökohtaiselle vaikutukselle oli nyt kapeampi kuin sotaa edeltäneellä kaudella: vaikutusmahdollisuus rajoittui lähinnä henkilökysymyksiin. Toisaalta on syytä korostaa, että henkilövalinnoilla oli nyt paljon tärkeämpi merkitys kuin aiemmin rauhan aikaisissa oloissa.

Eduskuntaryhmät ja puoluelaitos yleensäkin jäivät ajoittain melko syrjään ministeristöjen muodostamistapahtumista. Hallitusten kokoonpanon määräytymisessä näyttelivät keskeistä osaa presidentti ja hallituksen muodostaja. Pääministeri sai johtavan aseman etenkin Kallion presidenttikaudella ja Mannerheimin kauden loppupuolella. Näiden lisäksi oli vuosien 1939—1943 hallitusratkaisuihin vaikuttamassa rauhan aikana vielä tuntematon mutta nyt sangen merkittävä tekijä, nimittäin marsalkka C. G. Mannerheim. Ottaessaan talvisodan sytyttyä vastaan sotavoimien ylipääällikkyyden Mannerheim nimenomaisesti edellytti hallitusvaihdoksen toimeenpanoa, ja lisäksi niin, ettei uutta ministeristöä kokoonpantaessa pää-, puolustus- ja ulkoministerin valintoja suoritettaisi ilman hänen myötävaikutustaan. Koko sodan ajan puolustusministerinä olikin ylipäällikön tehtävään hyväksymä henkilö: Rytin I ministeristössä *Juho Niukkanen* ja sen jälkeen viidessä hallituksessa kenraali *Rudolf Walden*. Merkittävää osaa hallituskysymyksen selvittämisessä näytteli myös eduskunnan suurimman puolueen puheenjohtaja Väinö Tanner.² Työväenluokan arvovaltaisena johtajana hänen merkityksensä oli varsin keskeinen.³

² Oman puolueensa keskuudessa Tannerin asema oli erittäin vahva. Sos. dem. puoluetta edustavien ministerien valinnan suoritti usein Tanner ilman, että asiaa käsiteltiin ao. puolue-elimissä. — Ks. *Hakalehto* 1973 s. 196 ss. Ks. myös *Tiainen* s. 46.

³ *Hakalehto* 1973 s. 236—237 luonnehtii Tannerin asemaa ja merkitystä mm. seuraavasti: »Suurimman puolueen tosiasiallisena johtajana Tannerilla oli sodan ajan hallituksissa asema, josta kukaan ei voinut hänen kanssaan kilpailla. (...)»

Sota-ajan hallitusvaihdoksille oli ominaista myös se, että ministeristöjen henkilökokoonpanossa säilyi tavallista suurempi jatkuvuus. Muutokset koskivat yleensä vain muutamia ministereitä, useimmiten pää- ja ulkoministeriä.

b) KALLION PRESIDENTTIKAUDEN LOPPUPUOLI

Esillä olevan kauden ensimmäisen hallituksen (Ryti I) muodostamismenettely poikkesi tuohon mennessä vakiintuneesta käytännöstä: hallitusneuvottelut aiemmin käynnistänyttä presidentinkierrosta ei suoritettu ja muutenkin eduskuntarymät olivat täysin hallitusratkaisun ulkopuolella. Taustana oli 30. 11. 1939 syttynyt talvisota. A. K. Cajander jätti — lähinnä sosialidemokraattien vaatimuksesta ja mm. Paasikiven ja Mannerheimin ollessa myös tällä kannalla — hallituksensa eronpyynnön, vaikka ministeristö samana päivänä oli saanut eduskunnalta sodan syttymiseen johtaneista tapahtumista antamansa tiedonannon perusteella yksimielisen luottamuslauseen.⁴

Eräänlaiseksi presidentinkierroksen korvikkeeksi muodostui se neuvonpito, jonka presidentti Kallio piti hänelle hallituksen eropäätöksen tuoneen lähetystön (Cajander, von Born, Niukkanen ja Tanner) kanssa. Keskustelussa pidettiin tärkeänä uuden ministeristön muodostamista kiireellisesti ja Cajanderin hallitusta laveammalle pohjalle. Tannerin ja presidentin aloitteesta uudeksi pääministeriksi valittiin Risto Ryti, joka suostuttelujen jälkeen otti tehtävän vastaan. Hallituspuolan selvittäminen tapahtui nopeasti: uusi ministeristö nimitettiin jo vanhan eronpyyntöä seuranneena päivänä. Suurin osa Cajanderin hallituksen ministreistä jatkoi toimintaansa uudessa hallituksessa. Merkittävin muutos tapahtui ulkoministerin kohdalla: tehtävää hoitamaan tuli Väinö Tanner. Hän yhdessä Rytin ja Mannerheimin kanssa muotoilivatkin ministeristön kokoonpanon presidentin jäätyä pääministerin valinnan jälkeen syrjään.⁵

Valtionpäämies oli lähes täysin syrjässä hallituskysymyksen järjes-

Tannerin voikin koko sota-ajan huomioon ottaen katsoa kuuluneen Rytin ja Mannerheimin rinnalla maan kolmen vaikutusvaltaisimman johtajan joukkoon. Poliittisista ratkaisuista päätettäessä oli Tannerin ominaispaino hänen takanaan olevan parlamentaarisen voiman vuoksi käytännössä suurempi kuin kenenkään muun.»

⁴ Ks. 1939 vp ptk s. 437—438.

⁵ Ks. tarkemmin v. *Blücher* s. 160—161; *Hakalehto* 1973 s. 169—199; *Heinrichs* II s. 112—113; *Juva* 1957 s. 464—466; *Linkomies* s. 53—56; *Niukkanen* s. 120—123; *Skyttä* 1971 s. 19—27; *Tanner* 1950 s. 149—164.

tämisestä myös siinä yhteydessä, kun Rytin hallitusta v. 1940 uudistettiin. Asian hoitivat lähinnä pääministeri ja ylipäällikkö Mannerheim.⁶

Vuosien 1939 ja 1940 hallitusratkaisuihin presidentti siis toimi lähinnä vain virallisena päätöksentekijänä nimittämällä muiden toimesta valmiiksi neuvotellut ministeristöt. Kallio ei presidenttinä muutenkaan ollut omatahtoinen poliittinen johtaja, ja sodan sytyttyä hän jäi lähes täysin tapahtumien ulkopuolelle. Hallituksen tosiasiallinen johto kuului pääministeri Rytille, mikä parlamentaarisessa järjestelmässä itse asiassa onkin luonnollinen asiantila. Mutta kun Svinhufvudin aikana oli totuttu toisenlaiseen presidenttiin, tuli Kallio leimatuksi ”tahdottomaksi” ja ”voimattomaksi” valtionpäämieheksi.⁷

Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieleen ne 1917—1919 valtiösääntökeskustelun aikana esitetyt näkökohdat, ettei parlamentarismisäännöstä olisi tullut sisällyttää perustuslakiin mm. juuri siitä syystä, että säännöksen soveltaminen ja noudattaminen saattoi kriisiaikoina tulla vaikeaksi, jopa mahdottomaksi. Jossain määrin näillä näkökohdilla osoittautuikin olevan relevanssia.

Rytin I ministeristön muodostamisessa ei noudatettu vakiintuneita menettelytapoja, ja eduskuntaryhmät jäivät sivusta seuraajan asemaan. Ryhmät olivat hallitusratkaisusta melko tavalla syrjässä myös v:n 1930 hallitusvaihdoksen yhteydessä: *Svinhufvudin* ministeristön muodostaminen tapahtui lapuanliikkeen aiheuttaman sisäpoliittisen kriisin aikana. Puolueryhmien syrjään jäämisen aiheutti mainituissa tapauksissa juuri kriisitilanne. Mutta kummallakaan kerralla ei eduskunta ministeristön nimittämisen jälkeen asettunut hallitusta kohtaan kielteiselle kannalle. — Mainittakoon myös, että nyt puheena olevilla ministeristöillä oli vielä yksi yhteinen piirre: molemmat nimitettiin eduskunnalta juuri luottamuslauseen saaneen ministeristön tilalle.

c) RYTIN PRESIDENTTIKAUSI

Rytin presidenttikauden kahdessa hallitusratkaisussa tuli leimallisesti esille se tämän ajan ministeristöjen muodostamistilanteille ominainen piirre, että tärkein ongelma kiertyi pääministerin valinnan ympärille. Toisin kuin Kallio Ryti ei jäänyt muiden toimesta kokoon saatujen ministeristöjen pelkäksi viralliseksi nimittäjäksi. Rytin käsityksillä oli näissäkin yhteyksissä keskeinen merkitys.

⁶ Ks. *Hakalehto* 1973 s. 208—209; *Heinrichs* II s. 190—191; *Juva* 1957 s. 483—486; *Tanner* 1950 s. 415—416.

⁷ Ks. mm. *Linkomies* s. 40 ss.

Presidentin roolinmuutos Kallion aikaan verrattuna tuli näkyviin jo v:n 1941 hallituspulaa selvitettyä. Ryti otti heti aloitteen käsiinsä ja antoi hallituksen muodostamistehtävän maalaisliittolaiselle maaherra *Pehkoselle*. Tämä kuitenkin epäonnistui, kun sosiaalidemokraatit asettuivat häneen nähden kielteiselle kannalle. Presidentti ei ollut etukäteen ottanut selvää, oliko hänen ehdokkaallaan onnistumisen mahdollisuuksia. Tämän jälkeen Ryti uskoi — eduskunnan puhemiehen suosituksesta — muodostamistehtävän *J. W. Rangellille*, joka onnistui tehtävässään. Kysymyksessä oli lähinnä pääministerin vaihdos, sillä suurin osa edellisen hallituksen jäsenistä siirtyi uuteen ministeristöön.⁸

Presidentti Rytin käsityksillä oli keskeinen merkitys myös hänen uudelleenvalintansa jälkeen (1943) tapahtuneen hallitusratkaisun yhteydessä.

Aluksi presidentti asettui sille kannalle, että Rangellin olisi tullut pysyä paikallaan pääministerinä. Mutta eduskunnan piirissä oltiin pääministeriin — samoin kuin ulko- ja sisäministeriin — siinä määrin tyytymättömiä, ettei Rangellilla ollut mahdollisuuksia jatkaa ministeristön johdossa.

Tälläkin kertaa ydinkysymyksenä oli ministeristön muodostajan valinta. Asiasta vallitsi eri suuntiin meneviä käsityksiä. Presidentti oli aluksi Berliinin lähettilään *T. M. Kivimäen* kannalla, mutta tämän ehdokkuus raukesi. Toisena mahdollisuutena presidentin tiedetään jo aikaisessa vaiheessa ajatelleen professori *Edwin Linkomiestä*.

Myös eduskuntaryhmät ottivat asiaan kantaa. Maalaisliitto nimesi pääministeriehdokkaaksi pankinjohtaja *Tyko Reinikan*, jonka ehdokkuutta myös muut eduskuntaryhmät asettuivat kannattamaan. Pidetiin tärkeänä, että eduskunnan taholta voitiin esittää yhteinen ehdokas.

Ryti ei antanut tehtävää Reinikalle vaan pyysi eduskunnan puhemies *Väinö Hakkilaa* hallituksen muodostajaksi. Kun Hakkilan mahdollisuuksista ei etukäteen oltu otettu selkoa, hänelle kävi samoin kuin Pehkoselle oli käynyt vastaavassa tilanteessa kaksi vuotta aikaisemmin: Hakkilan oli tehtävästä luovuttava. Porvarilliset eduskuntaryhmät valitsivat nyt Linkomiehen yhteiseksi ehdokkaakseen. Presidentti antoi tälle muodostamistehtävän, kuitenkin edellytyksin, että myös sosiaalidemokraatit asettuisivat kannattamaan Linkomiestä. Puolue asettui myönteiselle kannalle. Vanhaan tapaan sosialidemokraatit nimesivät itse puoluetta edustavat ministerit. Muihin ryhmiin lukeutuneiden ministerien valinnassa hallituksen muodostajalla oli vapaat kädet. Poikkeuksen teki ulkoministeri: tämän valinnasta Linkomies neuvotteli presiden-

⁸ Ks. tarkemmin v. *Blücher* s. 219—220; *Linkomies* s. 79—80; *Skyttä* 1971 s. 102.

tin kanssa. Tehtävään nimitettiin *Henrik Ramsay*, jota presidentti alunperin oli tälle paikalle ajatellut.⁹

Ryti siis valitsi itse pääministerin. Samoin hän varmistui siitä, että ulkoministeri oli hänen edustamansa ulkopoliittisen linjan kannattaja.¹⁰ Näihin ehtoihin oli eduskuntaryhmien taivuttava. Ylipäällikkö taas määräsi puolustusministerin.

d) MANNERHEIMIN PRESIDENTTIKAUSI

Presidentti Mannerheim pyrki v. 1944 toimeenpantujen kahden hallitusvaihdoksen yhteydessä noudattamaan Rytin luomaa linjaa. Elokuussa kysymys oli melko perusteellisesta hallituksen kokoonpanon muutoksesta: saksalaisorientoituneiden ministerien oli rauhanpyrkimysten vuoksi jätävä syrjään. Vajaa kaksi kuukautta tämän jälkeen syntyneen hallituspuolan ratkaisu merkitsi lähinnä vain uuden pääministerin nimitymistä.

Kuten keväällä 1943 pidettiin nytkin tärkeänä, että puolueiden keskuudessa olisi voitu sopia hallituksen muodostajasta. Elokuun alussa 1944 yhteistä ehdokasta ei kuitenkaan löytynyt: esiin tuli monia vaihtoehtoja.¹¹ Presidentti Mannerheim asettui aluksi — näköjään Linkomiehen hallituksen sisärenkaan suosituksesta — *T. M. Kivimäen* kannalle, jonka ehdokkuus hänen suhteensa vuoksi Saksaan kuitenkin raukesi. Kun puhemies *Väinö Hakkila* oli kieltäytynyt hallituksen muodostajan tehtävästä, useat eduskuntaryhmät asettuivat kannattamaan kaupunginjohtaja *Eero Rydmania*. Mannerheim ei tätä ehdotusta hyväksynyt — toistui siis samantapainen tilanne kuin Rytin presidenttikaudella v. 1943. Eroavan pääministerin suosituksesta Mannerheim antoi muodostamistehtävän STK:n toimitusjohtajalle *Antti Hackzellille*. Tämän johdolla muodostettuun ministeristöön siirtyi useita entisen hallituksen jäseniä. Uudet ministerit — näiden joukossa mm. ulkoministeri *Carl*

⁹ Ks. v. *Blücher* s. 336—340; *Hakalehto* 1973 s. 234—235; *Juva* 1957 s. 526—529; *Linkomies* s. 143—166; *Mannerheim II* s. 418; *Tanner* 1952 s. 31—42; *Voionmaa* s. 214—224.

¹⁰ *Jyränki* 1970b s. 11 toteaa: »Risto Ryti valitsi itse ulkoministerinsä, Wittingin ja Ramsayn.»

¹¹ Kannatusta saaneina ehdokkaina mainittiin mm. Ernst von Born, Väinö Hakkila, T. M. Kivimäki, J. K. Paasikivi, Eero Rydman, Väinö Tanner, Rudolf Walden ja Eero A. Vuori.

*Enckell*¹² — näytetään valitun presidentin ja pääministerin kahdenkeskeisissä neuvotteluissa.¹³

Kun Hackzellin sairastuttua pääministerikysymys jo parin kuukauden kuluttua tuli uudelleen esille, seuraajan löytäminen osoittautui tavattoman vaikeaksi. ”Käännyin turhaan toisen parlamentaarikon puoleen toisensa jälkeen”, Mannerheim kirjoittaa muistelmissaan.¹⁴ Sosialidemokraattien taholta esitettiin, ettei uutta pääministeriä olisi erikseen valittu, vaan asia olisi hoidettu ministeristön sisäisin henkilöjärjestelyin: ehdotuksen mukaan oikeusministeri *Ernst von Born* olisi toiminut väliaikaisena pääministerinä. Sanottua järjestelyä eivät muut ryhmät kuitenkaan kannattaneet.

Eduskuntaryhmien taholta tuotiin esiin kaksi pääministeriehdokasta: kaupunginjohtaja *Eero Rydman* oli vasemmiston ja KHO:n presidentti *Urho Castrén* porvarillisten puolueiden ehdokkaana. Mutta presidentti ei näitä hyväksynyt, ja hän antoi ministeristön muodostamistehtävän *Henrik Ramsaylle*. Tämän yritys kohtasi eduskuntaryhmissä vastustusta: entisenä ulkoministerinä hänellä saattoi olla rasitteita idänsuhteissa, joita nyt oli kaikin tavoin pyrittävä parantamaan. Ramsayn luovuttua ryhmät asettuivat Castrénin ehdokkuuden kannalle. Hallituspuolan pitkittymisen vuoksi ryhmät myös ilmoittivat presidentille, ettei asian järjestäminen enää sietänyt viivyttelyä. Presidentti peräntyi ja Castrén sai tehtäväkseen ministeristön muodostamisen. Mannerheim ei siis onnistunut pyrkimyksissään samalla tavoin kuin Ryti Linkomiehen valinnan yhteydessä toimittuaan hänkin ensinnä vastoin eduskuntaryhmien käsityksiä.

Castrénin hallituksen ministerilista syntyi presidentin, Linkomiehen, Tannerin ja Waldenin toimesta. Pääministeri sai valmiin henkilöluettelon, jonka mukaisesti presidentti suoritti nimityksen.¹⁵ Tässä mielessä Castrénin ministeristön muodostaminen muistutti A. K. Cajanderin hallituksen kokoamista v. 1937.

Castrénin hallitus joutui jättämään paikkansa varsin pian: jo marraskuussa 1944 oli hallituspuola käsillä. Eduskuntaryhmät asettuivat kannattamaan uuden hallituksen johtoon J. K. Paasikiveä, minkä ehdotuksen presidentti hyväksyi. Mutta tähän yksimielisyys ryhmien keskuu-

¹² Hallituksen muodostaja Hackzell ei ollut Enckellin ehdokkuuden kannalla, mutta hän joutui kuitenkin taipumaan presidentin asettuessa Enckellin valinnan taakse. — Ks. *Heikkilä* s. 15; *Heinrichs* II s. 401; *Jyräki* 1970b s. 11.

¹³ Hackzellin ministeristön muodostamisesta tarkemmin ks. v. *Blücher* s. 402—405; *Hakalehto* 1973 s. 257—258; *Juva* 1957 s. 549—550; *Linkomies* s. 367—381; *Mannerheim* II s. 469—470; *Voionmaa* s. 367—373.

¹⁴ *Mannerheim* II s. 484.

¹⁵ Castrénin hallituksen muodostamisesta tarkemmin ks. mm. *Hakalehto* 1973 s. 259—261; *Linkomies* s. 402—409; *Tanner* 1952 s. 385—401.

nessa päätyikin. Kun Paasikiven listalle ilmestyi kommunisti Yrjö Leinon nimi, porvarilliset puolueet ja osa sosialidemokraateista asettuivat Paasikiven hanketta vastaan. Paasikiven selitystä, että hän oli ministeristön kokoonpanoa kaavaillessaan pitänyt silmällä edessä olevien eduskuntavaalien todennäköisiä tuloksia, ei pidetty tyydyttävänä. Poliittinen tilanne ei kuitenkaan oikeuttanut ryhmiä kaatamaan Paasikiven yritystä. Myös presidentti Mannerheimin oli alistuttava nimittämään hallitus, johon kuului äärivasemmiston edustaja. Vallinneen tilanteen johdosta "presidentin oli pakko — nolens volens — menetellä näin" (Svento).¹⁶ — Ministeristön henkilövalinnat näyttää pääasiassa suorittaneen Paasikivi, joskin ulko- ja puolustusministerit olivat Mannerheimin hyväksymiä.¹⁷

Äärivasemmiston tulo hallitukseen merkitsi poliittisessa elämässä radikaalia käännettä: alkoi ns. toisen tasavallan kausi.¹⁸ Maaliskuussa 1945 toimitettujen eduskuntavaalien jälkeen kansandemokraattien osuutta hallituksessa vielä lisättiin. Vaaleissa oli muotoutunut tasavahvat "kolme suurta": SDP (50 ed.), ML (49 ed.) ja SKDL (49 ed.). Paasikiven hallitus uusittiin (17. 4. 1945) näitä voimasuhteita vastaavaksi SKDL:n saadessa nyt viisi ministerinpaikkaa. Perustan uuden ministeristön muodostamiselle loi mainittujen puolueiden kesken tehty yhteistyösopimus.¹⁹ Niin kuin Paasikiven edellisen hallituksen muodostamisen yhteydessä pysytteli Mannerheim tälläkin kertaa tapahtumien ulkopuolella ja pääministerillä oli melko vapaat kädet ministeristön kokoomisessa.²⁰

Paasikiven ministeristöt eivät enää kuulu varsinaisiin sota-ajan hallituksiin, jos kohta näidenkin aikana olot olivat vielä poikkeukselliset. Sota-ajan päättyminen tuli näkyviin myös ministeristöjen muodostamisessa. Hallituspohjan ei enää tarvinnut olla kaikkien puolueiden kokoomus. Paasikiven ministeristöt olivat kylläkin suurkoalitioita: ainoas-

¹⁶ Svento s. 20. — Leinon tulo valtioneuvoston jäseneksi nostatti yleisestikin kansalaisten mieliä. Näitä rauhoittaakseen Paasikivi saattoi julkisuuteen tiedotteen, jossa hän korosti, että muiden puolueiden tapaan myös kommunistinen puolue tulee työskentelemään voimassa olevien lakien mukaan ja että Suomi tulee tarkoin huolehtimaan demokraattisesta yhteiskuntarauhastaan.

¹⁷ Ks. tarkemmin Heikkilä s. 13—18; Svento s. 17—20; Voionmaa s. 389—399.

¹⁸ Ks. Wahlbäck s. 178 ss.

¹⁹ SDP:n, SKDL:n sekä ML:n 13. 4. 1945 hyväksymä ulko- ja sisäpoliittinen ohjelmajulistus on julkaistu teoksessa Hakovirta — Koskiahho s. 272—276.

²⁰ Ks. Heikkilä s. 31—34; Skog 1971 s. 192—194.

taan kokoomuspuolue oli hallitusvastuun ulkopuolella. Paluu rauhan aikaan tiesi myös tavanomaisten puolue- ja henkilöintrigien nousemista hallituskysymyksen ratkaisuun vaikuttaviksi tekijöiksi.

★ ★ ★

Tiivistelmänä vuosien 1939—1945 hallitusratkaisuksista voidaan todeta seuraavaa.

Hallitusratkaisujen tärkeimmiksi kysymyksiksi muodostuivat henkilövalinnat, ennen muuta pää-, ulko- ja puolustusministerin valitseminen. Hallitukset rakentuivat käytännöllisesti katsoen kaikkien puolueiden varaan. Tämän vuoksi presidentin henkilökohtainen vaikutus saattoi kohdistua lähinnä vain henkilökysymyksiin. Voimakkaimmin presidentin mielipide tuli näkyviin Rytin aikana ja Mannerheimin kahden ensimmäisen hallitusratkaisun yhteydessä. Ryti onnistui kahteen otteeseen järjestämään pääministerikysymyksen haluamallaan tavalla. Ulkoministerin valinnan suoritti niin Rytin kuin Mannerheiminkin aikana presidentti.

Sota-aikana eduskuntaryhmien keskuudessa pyrittiin löytämään yhteinen pääministeriehdokas, jota kaikki puolueoryhmät olisivat voineet kannattaa. Tällaisia pyrkimyksiä ei ollut esiintynyt sotaa edeltäneenä aikana, ja sodan jälkeen palattiin tässä suhteessa vanhaan käytäntöön.

7. PRESIDENTTI — POUVOIR NEUTRE: J. K. PAASIKIVI

Presidentti J. K. Paasikivi nimitti kaikkiaan yhdeksän ministeristöä:

		KOK	EDP/KP	RKP	ML	SDP	SKDL	Amm.	Parlam. pohja
<i>Pekkala</i>	(26.03.46—29.07.48)	—	—	1	5	5	6	1	163 ed.
<i>Fagerholm I</i>	(29.07.48—17.03.50)	—	—	—	—	15	—	1	54 ed.
<i>Kekkonen I</i>	(17.03.50—17.01.51)	—	2	3	10	—	—	—	75 ed.
<i>Kekkonen II</i>	(17.01.51—20.09.51)	—	1	2	7	7	—	—	129 ed.
<i>Kekkonen III</i>	(20.09.51—09.07.53)	—	—	2	7	7	—	1	119 ed.
<i>Kekkonen IV</i>	(09.07.53—17.11.53)	—	—	3	8	—	—	3	66 ed.
<i>Tuomioja</i>	(17.11.53—05.05.54)	4*	3*	2*	—	—	—	6	—
<i>Törngren</i>	(05.05.54—20.10.54)	—	—	1	6	6	—	1	120 ed.
<i>Kekkonen V</i>	(20.10.54—03.03.56)	—	—	—	6	7	—	1	107 ed.

* Ammattiministereinä ministeristössä.

Tarkasteltavana kymmenvuotiskautena oli viisi enemmistö- ja kolme vähemmistöhallitusta sekä yksi virkamieshallitus. Mainittu toimitusministeristö ei kuitenkaan ollut — niin kuin Cajanderin ministeristöt 1920-luvulla — ”puhdas” virkamieshallitus, vaan sillä oli selvä poliittinen leima. *Tuomiojan* ministeristöstä onkin käytetty nimitystä ”parlamentaarisesti epämääräinen porvarillinen kokoomushallitus”¹ tai ”puolipoliittinen hallitus”.²

Paasikiven käsityksiä presidentin asemasta. Sodan aiheuttaman uuden ulkopoliittisen orientoitumisen aikaansaajana presidentti Paasikives-tä tuli maan ulkopolitiikan tosiasiallinen johtaja. Pääosan ajastaan Paasikivi omisti juuri ulkopolitiikan hoitoon liittyviin kysymyksiin. Varsinaiseen päivänpolitiikkaan sisä- ja talouspolitiikan alalla Paasikivi ei liiemmin puuttunut — lukuun ottamatta virkanimityksiä, joita hän ratkaisi itsenäisesti, jopa valtioneuvoston kannasta poiketen. Vaikka Paasikivi aiemmin oli ollut aktiivisesti mukana kokoomuspuolueen toiminnassa — 1930-luvulla puolueen puheenjohtajanakin — hän pyrki presidenttinä asettumaan puolueiden yläpuolella olevaksi *pouvoir neutre* -voimaksi.³ Hän ei pyrkinyt edesauttamaan entisen oman puolueensa puolueintressejä.

Ulospäin Paasikivi pyrki antamaan kuvaa, että presidentin vallan käytön mahdollisuudet olivat rajoitetut.⁴ Hän korosti usein, että presidentti on Suomessa vain eräänlainen edustusfiguuri. Tiedämme kuitenkin, ettei Paasikivi toiminnassaan pitäytynyt pelkästään edustavana symbolina toimimiseen. Tätä osoittavat monet Paasikiven ensimmäisen presidenttikauden tapahtumat. Ajoihan presidentti käsityksensä toteutukseen mm. sellaisissa paljonkin kiistaa aiheuttaneissa kysymyksissä

¹ *Bonsdorff*, FiT 1953 s. 161—165.

² *Merikoski*, Pol 1967 s. 4.

³ Ks. *Hakalehto* 1970; *Mannerkorpi* 1970.

⁴ *Heikkilä* s. 83 kertoo Paasikiven luonnehtineen presidentin asemaa mm. seuraavasti: »Presidentti on kaikista hallitusmuodon päinvastaisista säännöksistä huolimatta vain edustusfiguuri. Tietysti presidentillä on valtaa, jos saa mieleisensä hallituksen, mutta eihän hän saa hallitusta valita. Jos hallitus on toista mieltä kuin presidentti, niin hänen on taivuttava. Hän voi kylläkin erottaa hallituksen, mutta entä sitten, ellei saada toista tilalle? Tästä sen näkee, ei presidentti voi itsenäisesti toimia, ei hänellä ole valtaa.» — *Heikkilä* mainitsee (s. 206) myös, että Paasikivi usein »tahallaan» korosti presidentin vähäistä merkitystä.

kuin sotasyllisyyssasiassa, asekätkentäjutussa ja ennen kaikkea YYA-sopimuksessa.

Myöskään hallitusten muodostamisessa Paasikivi ei ollut syrjässä. Tosin on merkille pantavaa, että presidentti pyrki pysyttelemään selvien kiistakysymysten ulkopuolella tehden ratkaisunsa yleensä vasta siten, kun asioista oli puolueyhymien keskuudessa sovittu.

Paasikiven I presidenttikauden ministeristöt. Paasikiven ensimmäisellä presidenttikaudella muodostettiin kaksi ministeristöä. Näistä ensimmäinen (Pekkala) syntyi ns. kolmen suuren yhteistyösopimuksen pohjalta ollen johdonmukainen jatko Paasikiven III hallituksen toiminnalle.

Kun Pekkalan hallituksen erottua uuden ministeristön muodostaminen v:n 1948 eduskuntavaalien jälkeen oli käsillä,⁵ Paasikivi pyrki osoittamaan suuntaa tulevan hallituksen kokoonpanolle. Antaessaan ministeristön muodostamistehtävän K. A. Fagerholmille presidentti esitti, että uusi hallitus "olisi oleva mieluummin kokoomushallitus samalla pohjalla kuin nykyinen".⁶ Fagerholmin yritys kariutui SKDL:n liian suurina pidettyihin vaatimuksiin, ja presidentti antoi Fagerholmille tehtäväksi sosialidemokraattisen yhden puolueen hallituksen muodostamisen. Uusi hallitus nimitettiin jo seuraavana päivänä. Vaikka sos.dem. puolue olikin halukas ottamaan yksin hallitusvastuun, ratkaisu oli myös presidentin mielipiteen mukainen. Hallituskysymys saatettiin presidentti Paasikiven tuella päätökseen niin nopeasti, että se tuli täydellisenä yllätyksenä SKDL:lle samoin kuin maalaisliitolle, jotka molemmat puolueet olivat pyrkineet mukaan hallitukseen.⁷

Kun Fagerholmin ministeristö presidentinvaalin jälkeen maaliskuussa 1950 jätti eronpyyntönsä, Paasikiven silmämääränä oli kansanrintama-ajatuksen toteuttaminen: antaessaan hallituksen muodostamistehtävän tohtori Urho Kekkoselle presidentti toivoi sellaista laajapohjaista

⁵ V:n 1948 eduskuntavaaleissa ML:n edustajamäärä kohosi 56:een ja SDP:n 54:ään. SKDL:n edustajamäärä sen sijaan laski 49:stä 38:aan.

⁶ HS 25. 7. 1948.

⁷ Presidentin ratkaisun motiivina on arveltu olleen mm. se, että hän pyrki saamaan sosialidemokraattien kannatuksen uudelleenvalintansa turvaamiseksi v:n 1950 presidentinvaalissa. On myös viitattu ulkopoliittisiin tekijöihin: tässä vaiheessa oli jo mahdollista jättää kommunistit hallituksen ulkopuolelle, mutta vielä ei ollut edellytyksiä siirtyä ei-sosialistiseen ministeristöön. — Ks. mm. Hakalehto 1974 s. 31—36, 73—75; Heikkilä s. 355; Leskinen s. 48—50; Skog 1971 s. 251—257; Tiainen s. 25—26; Kekkonen I s. 185—191 (»Hallitusyhteistyö ja maalaisliiton ulko- ja sisäpoliittiset pyrkimykset»).

hallitusta, jossa SKDL olisi ollut edustettuna.⁸ Tämä presidentin toivomus ei toteutunut. Sosialidemokraatit samoin kuin maalaisliitto olivat empivällä kannalla kommunistien suhteen. Tilanne kuitenkin ratkesi lähinnä SDP:n kielteiseen kantaan pääministeriehdokasta kohtaan: puolue kieltäytyi lähtemästä tri Kekkosen johtamaan hallitukseen. Presidentti ei vaihtanut hallituksen muodostajaa: hän muutti Kekkosen toimeksiantoa tavoitteena nyt ministeristön muodostaminen joltakin muulta kuin hänen aiemmin ilmoittamaltaan pohjalta. Seurauksena oli maalaisliittoon ja kansanpuolueisiin nojautuneen vähemmistöhallituksen syntyminen.⁹

Sosialidemokraattien ja maalaisliiton hallitusyhteistyö. Paasikiven toisen presidenttikauden aikana hallituspohjakysymys ratkaistiin pääasiassa maalaisliiton ja sosialidemokraattien neuvotteluin ja sopimuksin. Kaikkiaan neljä ministeristöä syntyi näiden ”kahden suuren” pohjalta — tosin kolmesti täydennettynä kansanpuolueilla. Mikäli mainittu kaksi suurta puoluetta saivat aikaan sopimuksen hallitusohjelmasta ja ministeripaikkojen jaosta, päädyttiin varsin helposti enemmistöhallitukseen. Kumpikaan puolue ei halunnut ottaa äärivasemmistoa hallituskumppanikseen, mikä puolestaan edellytti kokoomuksen jäämistä hallitusvastuun ulkopuolelle. Kansanpuolueille annettiin mahdollisuus joko osallistua hallitukseen tai jäädä sen ulkopuolelle. Varsinaista vaa’an kielen asemaa näillä pikkupuolueilla ei ollut, sillä niiden myötävaikutusta ei tarvittu enemmistöhallituksen kokoon saamiseksi.¹⁰ V. 1948 eduskuntavaaleista lähtien oli niin ML:lla kuin SDP:lläkin v:een 1958 saakka yli 50 edustajaa eduskunnassa.

Hallituksen muodostamisenmenettely sai ’kahden suuren’ toiminnan ansiosta aiemmista muodoista jossain määrin poikkeavan luonteen: hal-

⁸ Pyytäessään 10.3.1950 tri Kekkosta hallituksen muodostajaksi Paasikivi esitti Kekkoselle lähettämässään kirjeessä (HS 15.3.1950 mukaan) seuraavaa: »Välillämme käydyissä hallitusta koskeissa neuvotteluissa olen mielipiteenäni esiintuonut pitäväni tarkoituksenmukaisena hallituksen muodostamista laajalle parlamentaariselle pohjalle sekä siten, että SKDL olisi siinä edustettuna. Viitaten näihin keskusteluihin pyydän Teitä muodostamaan hallituksen edellä mainitulla pohjalla.» — Taustan presidentin pyrkimykselle saada myös kansandemokraatit hallitusvastuuseen muodostivat ilmeisesti ulkopoliittiset tekijät. Ks. *Hakalehto* 1974 s. 98—101.

⁹ Ks. esim. *Skog* 1971 s. 299—301, 304—305.

¹⁰ Ks. *Nousiainen* 1962 s. 453 ss.

litusneuvottelut keskittyivät pääasiassa näiden puolueiden välisiksi neuvonpidoiksi. Usein neuvottelut pantiin vireille riippumatta aktuaalisesta hallituspulasta ja myös ennen kuin presidentinkierrosta virallisena kysymyksen selvittelyn avaajana oli toimeenpantu. Tästä oli myös seurauksena, ettei Paasikiven vaikutus juurikaan tullut näkyviin hallituspohjaratkaisuissa enää 1950-luvun puolella. Presidentti odotteli puolue-neuvottelujen tuloksia ja mukautui niihin.¹¹

Hallituskysymysten selvittelyssä Paasikivi tuki erityisesti Kekkonen pyrkimyksiä. Esimerkkinä voidaan mainita syksyn 1950 tapahtumat, jotka myös muodostivat alun kahden suuren puolueen yhteistoiminnalle.

Lokakuussa 1950 kansanpuolueisiin lukeutuvat ministerit uhkasivat erota *Kekkosen I* vähemmistöhallituksesta tuolloin syntyneen taloudellisen kriisin johdosta. Vaadittiin hallituspohjan laajentamista siten, että myös sosialidemokraatit olisivat tulleet hallitukseen. Pääministeri Kekkonen resepti tilanteen selvittämiseksi oli kaikkien puolueiden yhteishallituksen aikaansaaminen. Kekkonen saattoi julkisuuteen tiedotteen, jossa hän totesi pitävänsä suotavana hallituksen uudistamista "kaikkia ryhmiä niiden parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti edustavaksi laajaksi kokoomushallitukseksi". Kekkonen ilmoitti tämän vastaavan myös presidentti Paasikiven kantaa.¹² Yhteishallitusta ei syntynyt, mutta tuloksena oli enemmistöhallitus (Kekkonen II). Sama hallituspohja säilyi heinäkuuhun 1953 saakka.

Paasikivi ei siis ollut aktiivinen aloitteen tekijä ja neuvottelujen koordinoija: hän oli valinnut passiivisen myötävaikuttajan roolin. Niissäkin yhteyksissä, joissa hallituksen muodostaminen kohtasi vaikeuksia, ts. kun ML ja SDP eivät näyttäneet pääsevän sopimukseen, Paasikivi otti varsin sovittelevan asenteen. Hän ei pyrkinyt ratkaisemaan tilannetta omakohtaisen arviointinsa perusteella. Tällaisia olivat syksyn 1953 ja seuraavan vuoden kevään hallituspulat.

Kesällä 1953 muodostettu *Kekkosen IV* ministeristö oli vähemmistöhallitus rakentuen ML:n sekä RKP:n varaan. Hallitus kaatui saman vuoden syksyllä eduskunnalta saamaansa epäluottamuslauseeseen halli-

¹¹ Kekkonen on omana kokemuksenaan Paasikiven presidenttikaudelta todennut, että jos puolueet olivat sopineet hallituspohjasta, paikkojen jaosta ja henkilöistä, presidentti ei asiaan »juuri puuttunut». *Kekkonen* 1961.

¹² HS 23. 11. 1950. — Ks. myös *Kekkonen I* s. 224 (»Maalaisliiton ja sosialidemokraattien yhteistyön uudelleen alkaessa»); *Ibid* s. 259—265 (»Hallituspula maalaisliiton kannalta katsottuna»); *Skog* 1971 s. 306—307; *Hakalehto* 1974 s. 115.

tuksen tehtyä kabinettikysymyksen asuntotuotantomäärärahoista, joita eduskunta ei hyväksynyt.

Presidentin tavoitteena oli Kekkonen saaminen uudelleen pääministeriksi sellaisen hallituskokoomuksen myötä, joka olisi jatkanut Kekkonen II ja III hallitusten pohjaa. Paasikivi halusi Kekkonesta pääministeriksi nimenomaan ulkopoliittisista syistä. Osittain juuri tämän vuoksi sosialidemokraatit Tanner etunensä asettuivat jyrkästi Kekkonen ehdokkuutta vastaan. Puolue hyväksyi SDP:n ynnä ML:n hallituspohjan, mutta pääministerin olisi tullut olla toinen henkilö.

Kun tilanne äsken mainittujen puolueiden välillä oli ajautunut umpikujaan, presidentti Paasikivi pyysi puolueyhmiä nimeämään yhteisen ehdokkaan hallituksen muodostajaksi. Kokoomuksen, RKP:n ja SDP:n eduskuntaryhmät asettuivat kannattamaan Suomen Pankin pääjohtajan *Sakari Tuomiojan* ehdokkuutta, kun taas ML ei asettanut omaa ehdokastaan mutta ei myöskään ilmoittanut olevansa Tuomiojan kannalla.¹³ Presidentti antoi Tuomiojalle tehtäväksi muodostaa hallitus, "joka nojaa eduskunnan mahdollisimman suureen enemmistöön".¹⁴

Tuomiojan pyrkimyksenä oli saada aikaan joko viiden puolueen tai — mikäli maalaisliitto jäisi oppositioon — neljän puolueen enemmistöhallitus. SKDL olisi joka tapauksessa jäänyt ulkopuolelle. Mutta enemmistöhallitusta ei syntynyt. ML:n asettamat ehdot olivat sellaiset, etteivät SDP ja KOK niitä hyväksyneet. Toisaalta RKP taas asetti ML:n mukaan tulon ehdoksi hallitukseen osallistumiselleen.^{15a}

Tuomiojan yrityksen rauettua presidentti muutti toimeksiantoa: Tuomiojan tehtävänä oli nyt hallituksen muodostaminen "jollakin muulla kuin puoluepoliittisten piirien myötävaikutuksella".^{15b} Tuomiojan koama hallituslista oli kuitenkin puhtaasta virkamieslinjasta poikkeava: siihen kuului johtavia poliitikkoja kokoomuksesta ja molemmista kansanpuolueista. Muodostettu hallitus oli pikemminkin porvarillinen vähemmistöhallitus.

Kevään 1954 vaalien jälkeen nousi keskeiseksi ongelmaksi kysymys tulevasta pääministeristä. Tämän valinnasta olivat sosialidemokraatit ja maalaisliitto jo 1940-luvulta lähtien olleet eri linjoilla. SDP ei hyväksynyt ML:n aina esiin marssittamaa *Urho Kekkonesta* ja vastavuoroisesti

¹³ Ks. *Nousiainen* 1962 s. 461—462; *Tiainen* s. 26—27.

¹⁴ HS 7. 11. 1953.

^{15a} Ks. *Hakalehto* 1974 s. 136—147.

^{15b} Ottaessaan uuden tehtäväksiannon mukaisesti hallituksen muodostaakseen Tuomioja ilmoitti pyrkivänsä muodostamaan hallituksen »asiantuntijoista sekä eräistä varsinaisten puolueyhmiä ulkopuolella olevista henkilöistä, jotka silti saattavat kuulua poliittisiin ryhmiin saamatta kuitenkaan puolueyhmiä valtuutta edustaa niitä uudessa hallituksessa». — HS 16. 11. 1953. Ks. myös *Skyttä* 1970 s. 78—80.

ML ei ollut halukas menemään sosialidemokraattisen pääministerin johdamaan hallitukseen. SDP:n pääministeriehdokkaana oli yleensä K.-A. Fagerholm.

Tälläkin kerralla yrittivät sekä Kekkonen että Fagerholm ministeriön muodostamista, mutta kumpikin turhaan: molemmat suuret puolueet pitivät kiinni omista pääministeriehdokkaistaan. Tilanne muistutti v:n 1937 hallituspulaa, jolloin niin ikään SDP:n ja ML:n välillä oli pääministerikysymyksestä vastaavanlainen erimielisyys. Tilanteen näin lukkiuduttua presidentti Paasikivi pyysi puolueita neuvotteluiin selvittämään asian. Kun kumpikaan osapuoli ei perääntynyt, päästiin umpikujasta käyttämällä samaa keinoa, jota menestyksellä oli sovellettu mainitussa v:n 1937 hallitusratkaisussa: pääministerin paikka annettiin ulkopuoliselle valinnan osuessa RKP:n Ralf Törngreniin.¹⁶ Kun presidentti — tosin empien — oli tämän ehdokkuuden hyväksynyt,¹⁷ ryhdyttiin kaavailemaan hallitusohjelmaa ja hallituksen kokoonpanoa.¹⁸

Pääministerin valinta. Hallituksen muodostajan valinta oli se, jossa Paasikiven vaikutus tuli selvimmän hallitusratkaisussa esille: lähes jokaisen hallituspuolan yhteydessä presidentti antoi muodostamistehtävän tri *Urho Kekkoselle*. Ensimmäisen kerran Kekkonen sai sanotun tehtävän jo vuonna 1946, jolloin oli kysymyksessä Paasikiven presidenttikauden ensimmäisen hallituspuolan selvittäminen.

V:n 1946 hallituspuolan yhteydessä näkyi jo selvästi, että sota-aika oli takanapäin: puolueryhmien keskuudessa ei pyritty löytämään yhteistä ehdokasta, vaan tarjokkaita pääministerin paikalle oli useampia. Kekkonen oli ML:n ehdokas ja SKDL esitti Yrjö Leinoa. Tiedetään, että presidentti oli halukas uskomaan hallituksen muodostajan tehtävät sosialidemokraatille: hän oli ajatellut lähinnä Fagerholmia, Voionmaata tai Wuorta. Kun sos.dem. puolue ei halunnut ryhtyä päähallituspuo-

¹⁶ Ks. HS 11. 4. 1954; *Nousiainen* 1962 s. 462; *Hakalehto* 1974 s. 156—158.

¹⁷ Neuvotteluissa mukana ollut *Skog* (1971 s. 341) mainitsee presidentin todenneen, ettei hän asetu vastustamaan Törngrenin ehdokkuutta, koska molemmat suuret puolueet olivat päässeet asiasta yksimielisyyteen.

¹⁸ Syksyn 1954 hallitusratkaisun (Kekkonen V) yhteydessä pääministerin valinta ei aiheuttanut samanlaisia ongelmia kuin Törngrenin valintaan päätyneessä pulassa. Tällä kerralla sosialidemokraatit eivät esittäneet omaa ehdokastaan, vaan asettuivat — kun hallitusohjelmasta ensin oli maalaisliiton kanssa päästy sopimukseen — tri Kekkonen taakse. Syntynyt ministeristö rakentuikin pelkästään kahden suuren varaan: maalaisliitolla oli kuusi ja sosialidemokraateilla seitsemän ministeripaikkaa. — Ks. *Kekkonen* I s. 333—339 (»Suomen tilanteesta ja hallituspolitiikasta»); *Skog* 1971 s. 345—346; *Skyttä* 1970 s. 83; *Tiainen* s. 30—31.

lueeksi, presidentti antoi — näköjään monelle yllätyksenä — muodostamistehtävän *Kekkoselle*. Tämän yritys kuitenkin raukesi kommunistien vastustukseen. Presidentti antoi nyt tunnustelutehtävän *Eero A. Wuorelle*. Sosialidemokraatit eivät tätä hyväksyneet, vaan esittivät pääministeriksi *Mauno Pekkala*a, jota myös SKDL kannatti. Pekkala muodostikin hallituksen.¹⁹

1950-luvulla Kekkonen oli pääministeriehdokkaana jokaisen hallitusvaihdoksen yhteydessä. Joka kerralla presidentti myös asettui Kekkonen valintaa tukemaan. Ainoastaan syksyn 1953 hallituspuolan aikana Paasikivi luopui Kekkosesta ja asettui kannattamaan *Sakari Tuomiojaa* hallituksen johtoon. Tälläkin kertaa presidentti aluksi oli Kekkonen kannalla, mutta nyt Paasikiven oli sosialidemokraattien jyrkkien vaatimusten johdosta ehdokkaastaan luovuttava.²⁰ Presidenttiä kohtaan oli jo edellisen ministeristön (Kekkonen IV) muodostamisen yhteydessä osoitettu arvostelua sen vuoksi, että hallituksen muodostamistehtävä yhtenäen uskottiin yhdelle ja samalle henkilölle. Sitä paitsi enemmistöhallituksen muodostamismahdollisuudet olivat tuolloin kariutuneet juuri pääministerikysymykseen.²¹

Muut ministerivalinnat. Ministeristöjen henkilökysymysten kohdalla Paasikivi kiinnitti huomiota lähinnä vain ulkoministeriin. Muutoin hallituksen muodostaja sai melko vapaat kädet valtioneuvoston jäsenten valinnassa. Näin oli asian laita etenkin 1950-luvun hallituksissa. Viisi kertaa pääministerinä toiminut Kekkonen on myöhemmin kertonut, että Paasikivi vain yhden ainoan kerran teki huomautuksen hänen hallituslistallaan olleen henkilön suhteen, eikä presidentti silläkään kerralla vaatinut henkilövaihdosta vaan tyytyi hallituksen muodostajan ehdotukseen.²²

Tilanteet, joissa Paasikivi olisi selvästi asettunut jotakin ministeri-

¹⁹ Ks. *Heikkilä* s. 207—208; *Skog* 1971 s. 187, 200—202; *Skyttä* 1970 s. 20—21; *Voionmaa* s. 435—440.

²⁰ Ks. *Skog* 1971 s. 338; *Skyttä* 1970 s. 79; *Hakalehto* 1974 s. 142—143.

²¹ HS 10. 7. 1953 kirjoitti mm., ettei ole hyväksyttävää, että »yhden miehen persoonasta ja ohjelmasta tehdään auktoriteettikysymys»: koska oli vaihtoehtoja, myös muiden kuin Kekkonen olisi tullut saada yrittää ministeristön muodostamista. — Ks. myös *Kekkonen* I s. 310—315 (»Sosialidemokraattien syrjäyttäminen hallitusvastuusta»). — SDP:n piirissä Kekkosta kohtaan tunnetusta antipatiasta ks. *Hakalehto* 1974 mm. s. 70—73, 95—96, 131—146, 157—158, 163—165.

²² *Kekkonen* 1961.

ehdokasta vastaan tai aktiivisesti vaatinut tiettyä henkilöä valtioneuvoston jäseneksi, ovat siis poikkeuksellisia. Ainoastaan Pekkalan ministeristön kohdalla tapaamme tämän suuntaisia presidentin pyrkimyksiä. Paasikiven tiedetään tällöin nimenomaisesti vaatineen, että SKDL:n edustajina oli valtioneuvoston jäseniksi otettava edellisestä hallituksesta ministerit *Murto* ja *Janhunen*, joiden tilalle oli ehdotettu jyrkemman siiven kommunisteja.²³

Paasikiven vaikutus ministeristöjen henkilökysymyksiin rajoittui lähinnä v:n 1946 hallitusratkaisuun. Fagerholmin I ministeristön henkilökokoonpano syntyi jo pelkästään pääministerin toimesta.

Ulkoministeri. Sodan jälkeisessä tilanteessa vastuu ulkopolitiikasta keskittyi presidentin harteille: olihan juuri Paasikivi luottamuksellisten suhteiden luoja Neuvostoliittoon. Tämän vuoksi oli luonnollista, että ulkoministerin tuli olla Paasikiven linjan takana. Paasikiven aikana vakiintuikin se sittemmin jatkunut traditio, että *ulkoministeri on ensisijaisesti presidentin luottamusmies*.

Yllä mainittu seikka tuli esiin jo Pekkalan hallituksen muodostamisvaiheessa. Paasikivi vaati ulkoministerinsalkun säilyttämistä jo neljässä perättäisessä hallituksessa olleen *Carl Enckellin* hallussa. Paasikiven auktoriteetti takasi — nyt niin kuin myöhemminkin — hänen vaatimuksensa toteutumisen.²⁴ Enckell toimi ulkoministerinä myös seuraavassa hallituksessa (Fagerholm I) ollen ainoa ei-sosialidemokraattinen ministeri.²⁵ Myös muut Paasikiven kauden ulkoministerit olivat presidentin luottamushenkilöitä tai sellaisia, joille etukäteen — jo hallitusneuvottelujen aikana — oli hankittu Paasikiven hyväksyminen, kuten esim. *Sakari Tuomiojalle* tämän tullessa Kekkosen III hallituksen ulkoministeriksi.²⁶

²³ Ks. *Heikkilä* s. 208—209.

²⁴ Ks. *Heikkilä* s. 208.

²⁵ *Svento* s. 35: »Carl Enckell jäi ulkoministerinä jonkinlaiseksi 'pantiksi' siitä, että Fagerholmin hallituksen ulkopolitiikassa seurattaisiin jatkuvasti muuttumattomana 'Paasikiven linjaa'» — *Skog* 1971 s. 252—254 mainitsee, että kun sosialidemokraattisen puolueen keskuudessa ryhdyttiin kaavailemaan Fagerholmin hallituksen henkilökokoonpanoa, lähdettiin siitä, että ulkoministeriksi tulisi Enckell, »se oli presidentin tahto ja sitä oli noudatettava».

²⁶ Enckellin jälkeen toimivat Paasikiven presidenttikaudella ulkoministerinä seuraavat henkilöt: *Åke Gartz* (Kekkonen I ja II), *Sakari Tuomioja* (Kekkonen III),

Puheena oleva käytäntö sai alkunsa sota-aikana. 1920- ja 1930-luvuilla presidentit eivät aina saaneet toteutetuksi pyrkimyksiään ulkoministerin paikan täyttämiseksi. Mutta Rytin ajasta lähtien ei tiedetä yhtään tapausta, jossa presidentti ei olisi saanut tahtoaan läpi ulkoministerin henkilöksymyksessä.²⁷

Sotaa edeltäneenä aikana presidentti pyrki saamaan ulkoministeriksi oman ehdokkaansa sen vuoksi, että ulkoasiain hoidossa olisi voitu turvata jatkuvuus. Ulkopolitiikan hoito oli neljän ensimmäisen presidentin aikana pääasiassa ulkoministerin huolena, joten jatkuvuuden turvaamispyrkimykset olivat tältä kannalta varsin ymmärrettäviä. Sodan jälkeen ulkopolitiikka kohosi presidentin tärkeimmäksi tehtäväksi. Tästä näkökulmasta ulkoministerin valinnat saivat myös toisenlaisen merkityksen: vaikuttamalla ulkoministerin henkilövalintaan presidentti samalla turvasi edustamansa ulkopoliittisen linjan säilymisen. Muutos tähän suuntaan oli tapahtunut — kuten sanottu — Rytin presidenttikaudella: hänen aikanaan ulkopolitiikka tuli ensisijaisesti presidentin vastuulle.²⁸

★ ★ ★

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että presidentin vaikutus tuli Paasikiven kauden hallitusratkaisuissa näkyviin niin hallituspohjakysymyksen kuin myös ministeristöjen henkilökoonpanon kohdalla, viime mainitussa suhteessa erityisesti pää- ja ulkoministerin valinnoissa. Paasikivi ei kuitenkaan aktiivisesti johtanut hallituskysymysten selvittelyä eikä yleensä pyrkinyt henkilökohtaisella panoksellaan vaikuttamaan lopputulokseen. Tässä suhteessa tehtävä varaus koskee Paasikiven I presidenttikauden hallituksia sekä pääministerin valintaa 1950-luvulla. Silti ei liene väärin sanoa, että käyttäessään HM 36 §:ssä säädettyä toimivaltaa Paasikivi toimi lähinnä presidentin *pouvoir neutre*-funktion toteuttajana.

Ralf Törngren (Kekkonen IV ja Tuomioja); *Urho Kekkonen* (Törngren) sekä *Johannes Virolainen* (Kekkonen V).

²⁷ *Jyräki* 1970 b s. 11.

²⁸ L. A. Puntila esitti Valtiotieteellisen yhdistyksen kokouksessa 13.11.1961 pitämässään esitelmässä, että presidentti Rytin tulo ulkopolitiikan johtajaksi sai alkunsa siitä, että J. W. Rangell suostui v. 1941 ryhtymään pääministeriksi vain sillä ehdolla, että presidentti hoitaisi ulkopolitiikan. — Puntilan esitelmä on julkaistu *HS*:ssa 14.11.1961/308 s. 17. — Ks. myös *Rieppula* 1972 s. 10—11.

8. TOINEN PRESIDIAALINEN KAUSI: U. K. KEKKONEN

Presidentti *U. K. Kekkonen* on nimittänyt kaikkiaan 17 ministeristöä:¹

		KOK	KP/LKP	RKP	ML/KESK	SDP	TPSL	SKDL	Amm.	Parlam. pohja
<i>Fagerholm II</i>	(03. 03. 56—27. 05. 57)	—	1	1	6	6	.	—	1	133 ed
<i>Sukselainen Ia</i>	(27. 05. 57—02. 07. 57)	—	3	3	6	—	.	—	1	79 ed
» <i>Ib</i>	(02. 07. 57—02. 09. 57)	—	4	—	9	—	.	—	1	66 ed
» <i>Ic</i>	(02. 09. 57—29. 11. 57)	—	2	—	6	5 **	.	—	2	76 ed
<i>von Fieandt</i>	(29. 11. 57—26. 04. 58)	—	—	—	4 *	—	.	—	10	—
<i>Kuuskoski</i>	(26. 04. 58—29. 08. 58)	—	1 *	—	5 *	4 **	.	—	4	—
<i>Fagerholm III</i>	(29. 08. 58—13. 01. 59)	3	1	1	5	5	.	—	—	137 ed
<i>Sukselainen II</i>	(13. 01. 59—14. 07. 61)	—	—	1 *	14	—	—	—	—	48 ed
<i>Miettunen</i>	(14. 07. 61—13. 04. 62)	—	—	—	12	—	—	—	3	48 ed
<i>Karjalainen I</i>	(13. 04. 62—18. 12. 63)	3	2	2	5	—	—	—	3 ***	113 ed
<i>Lehto</i>	(18. 12. 63—12. 09. 64)	—	—	—	—	1 *	—	—	14	—
<i>Virolainen</i>	(12. 09. 64—27. 05. 66)	3	3	2	7	—	—	—	—	113 ed
<i>Paasio I</i>	(27. 05. 66—22. 03. 68)	—	—	—	5	6	1	3	—	152 ed
<i>Koivisto</i>	(22. 03. 68—14. 05. 70)	—	—	1	5	6	1	3	—	164 ed
<i>Aura I</i>	(14. 05. 70—15. 07. 70)	1 *	1 *	1 *	3 *	4 *	—	—	3	—
<i>Karjalainen IIa</i>	(15. 07. 70—26. 03. 71)	—	2	2	4	5	—	3	—	144 ed
» <i>IIb</i>	(26. 03. 71—29. 10. 71)	—	2	2	4	8	—	—	—	108 ed
<i>Aura II</i>	(29. 10. 71—23. 02. 72)	1 *	1 *	1 *	3 *	3 *	.	—	6	—
<i>Paasio II</i>	(23. 02. 72—04. 09. 72)	—	—	—	—	17	.	—	—	55 ed
<i>Sorsa</i>	(04. 09. 72—	—	1	2	5	7	.	—	1	107 ed

* Ammattiministereinä ministeristössä.

** Sos.dem.oppositioon kuuluvia (Kuuskosken hallituksessa ammattiministereinä).

*** SAK:n edustajia.

Tarkasteltavana ajanjaksona on ollut kahdeksan enemmistö-, neljä vähemmistö- ja viisi virkamieshallitusta. Sotaa edeltäneeseen aikaan samoin kuin Paasikiven presidenttikautteen verrattuna voidaan panna merkille vähemmistöhallitusten suhteellisen osuuden vähentyminen. Kehitys

¹ Mainittuun lukumäärään eivät sisälly seuraavat ministeristöt: Sukselainen Ib ja Ic sekä Karjalainen IIb. Näissä tapauksissa kysymys on ollut ministeristön osittaisesta uudistamisesta, ei varsinaisen hallituspulan ratkaisemisesta.

osoittaa suuntausta toisaalta enemmistöhallituksiin ja toisaalta virkamieshallituksiin.

Hallitusten kokoonpanon kehityksessä voidaan havaita kausia, joille on ollut ominaista tietynlaiset hallituskokoomukset. Ensinnäkin 1950-luvun alkupuoliskolla alkanut sosialidemokraattien ja maalaisliiton yhteistyö jatkui Kekkonen presidenttikauden alussa *Fagerholmin II* ministeristön aikana. Tämän jälkeen alkoi — osittain SDP:n sisäisestä haajaannuksesta ja osittain ulkopoliittisista syistä johtuen — maalaisliiton "hegemonian" kausi, jota kesti vuoteen 1966 saakka. Maalaisliitto muodosti 1950-luvun lopulla kaksi yhden puolueen hallitusta (Sukselainen II ja Miettunen) ja 1960-luvun alkupuoliskon maalaisliitto oli johtavana hallituspuolueena ensin *Karjalaisen* ja sitten *Virolaisen* johdolla muodostetuissa porvarillisissa kokoomuksissa.

V:n 1966 eduskuntavaalit toimivat vedenjakajana eri ajanjaksojen välillä. Vaalit merkitsivät kokonaan uudentyyppiseen hallituspolitiikkaan siirtymistä: alkoi 'kolmen suuren' yhteistyö, ns. kansanrintamakausi. *Paasion I*, *Koiviston* ja *Karjalaisen Ila* hallitusten rungon muodostivat KESK, SDP ja SKDL — kombinaatio, joka tätä ennen oli ollut hallitusvastuussa vain kerran, nimittäin kohta sodan jälkeen (Pekkala). 'Kolmen suuren' yhteistyön rakointua vasemmalta laidaltaan palattiin koalitioon (Sorsa), jonka ytimen muodostavat KESK ja SDP — siis hallituspohjaan, joka oli tyyppillinen Paasikiven toisen presidenttikauden aikana.

a) KEKKOSEN KÄSITYKSIÄ PRESIDENTIN ASEMASTA

Presidentti — puolueiden ulko- ja yläpuolella oleva voima. Ryhtyesään v. 1956 hoitamaan presidentin tointa Kekkonen määritteli ohjenuorakseen — tätä sanaa hän käytti — pyrkimyksen pysytellä "puolueiden ja ryhmittymien ulkopuolella ja yläpuolella, ainoana päämääränään koko kansan ja sen kaikkien yhteiskuntaryhmien etujen oikeudenmukainen puolustaminen ja tasapuolinen valvominen".² Viisi vuotta myöhemmin Kekkonen ilmoitti pitävänsä täysin oikeina niitä vaatimuksia, että presidentin tulee toimia ns. *pouvoir modérateurina*, tasoittavana ja sovittelavana voimana. Kekkonen mainitsi samalla, että hän oli

² 1956 vp ptk s. 23—24.

toimissaan pyrkinyt tätä periaatetta toteuttamaan: hän oli mm. keskusteluihin poliittisten johtomiesten kanssa selvitelty mahdollisuuksia enemmistöhallitusten syntymiseen ja sovun aikaansaamiseen poliittisessa elämässä.³

Ohjenuoraansa asettua puoluekiistojen ulko- ja yläpuolelle Kekkonen on ministeristöjen nimittämispolitiikassa seurannut siinä, *ettei hän periaatteessa ole asettanut mitään eduskuntaryhmää toissijaiseen asemaan*. Kekkonen on moittinut sotaa edeltäneen ajan hallitusratkaisuja siitä, että hallitusten muodostaminen tuolloin nähtiin oikeiston ja keskustan monopoliksi, mikä merkitsi, että vasemmistoa — 2/5 eduskunnasta — ei pidetty hallituskelpoisena. Oman lähtökohtansa Kekkonen on tässä suhteessa määritellyt niin, että ”kaikki kansan edustajat ovat hallituksen ylläpitämisprosessin kaikissa vaiheissa toimikelpoiset ja tasarvoiset”. Kun kaikkien kansanedustajien äänet otetaan lukuun hallituksen eduskunnassa saamaa kannatusta punnittaessa, samaa periaatetta on pidettävä voimassa myös hallituksen muodostamisvaiheessa. Muuten ei parlamentarismi Kekkonen mukaan toimi vailla kitkaa.⁴

Tämän Kekkonen v. 1959 esittämän kannanoton kärki oli suunnattu niitä epäilyjä kohtaan, joita esiintyi äärimmäisen vasemmiston hallituskelpoisuudesta. Vajaa kolme vuotta myöhemmin Kekkonen suoranaisesti viittasi kansandemokraatteihin korostaen, että Suomi on myös näiden isänmaa eikä diskriminointi tällä perusteella saata tulla kysymykseen. Hän totesi: ”Tasavallan presidentti ei voi olla minkään puolueen tai ryhmän jäsen tai edustaja. Olen yhtä paljon kommunistien, sosialidemokraattien, oikeiston tai keskustaryhmien kuin maalaisliiton presidentti.”⁵

Kekkonen presidenttikaudella kansandemokraatit ovat olleet hallitusvastuussa *Paasion I*, *Koiviston* ja *Karjalaisen Ila* ministeristöissä. Kun äärivasemmiston edustajat v. 1966 tulivat hallitukseen, presidentti asettui tukemaan muodostettua ns. kansanrintamahallitusta korostaen erityisesti kommunistien hallituskelpoisuutta.⁶ Myöskään puoluespektrin toinen laita, kokoomuspuolue, ei ole ollut syrjäytetyssä asemassa. Tämä

3 Presidentin puhe 19. 11. 1961 (*Kekkonen II* s. 172—173).

4 Presidentin puhe 17. 7. 1959 (*ibid* s. 90).

5 Presidentin puhe 15. 2. 1962 (*ibid* s. 234).

6 Ks. presidentin puhe 4. 2. 1967 (*ibid* s. 446—447).

puolue on ollut edustettuna *Fagerholmin III*, *Karjalaisen I* ja *Virolaisen* hallituksessa.

Vaikka Kekkosen presidenttikaudella pääministeriä ei ole ollut sen paremmin SKDL:sta kuin kokoomuspuolueestakaan, voidaan kuitenkin panna merkille, että presidentti on antanut myös näihin puolueisiin lukeutuneille mahdollisuuden yrittää ministeristön muodostamista. V:n 1958 eduskuntavaalien jälkeen — eduskuntaan oli tullut vasemmisto-enemmistö — presidentti uskoi hallituksen muodostamistehtävän ensinnä SKDL:oon lukeutuvalle *Eino Kilvelle*, jonka puolue oli valinnut pääministeriehdokkaakseen. V. 1970 pidettyjen vaalien jälkeen sai voittaneen puolueen edustaja taaskin ensiksi yrittää ministeristön kokoamista. Tällä kertaa tehtävän sai KOK:n puheenjohtaja *Juha Rihniemi*.

Näkökohtia erityisesti HM 36 §:stä. Kekkonen on useissa yhteyksissä tähdentänyt, että parlamentarismi edellyttää enemmistöhallituksia. V. 1961 pitämässään puheessa hän ilmaisi asian näin: "Minun käsitykseni on, että vähemmistöhallitus on hätävara, enemmistöhallitukseen olisi aina pyrittävä."⁷ Se että vähemmistöhallitukseen on jouduttu, ei ole sen paremmin presidentin kuin hallitusmuodonkaan vika: yhtä vähän kuin voi presidentti — Kekkonen on selittänyt — estää epäluottamuslauseen antamisen hallitukselle, yhtä vähän hän voi määrätä enemmistöhallituksen perustamisesta. Se että poliittisesti yhtenäisen ryhmittymän aikaansaaminen henkilökokoomukseltaan soliidin enemmistöhallituksen pohjaksi on osoittautunut työlääksi, on Kekkosen mukaan johtunut kokonaan muista syistä kuin hänestä tai valtiosäännöstä.⁸

Parlamentarismin edellyttämänä hallituskoalitiona Kekkonen on siis nähnyt enemmistöhallituksen. "Hätätilassa" on jouduttu nimittämään vähemmistöhallituksia, mutta — tätä Kekkonen on painottanut — "parlamentarismia sanan varsinaisessa merkityksessä tämä ei ole".⁹ Vielä vähemmän on parlamentarismin mukaista toimitusministeristön nimittäminen. Tällaista Kekkonen on luonnehtinut ilmaisulla "poikkeuksenomainen ilmiö".¹⁰ — Enemmistöhallitustavoitteeseen Kekkonen on yh-

⁷ Presidentin puhe 19. 11. 1961 (*ibid* s. 172).

⁸ Ks. presidentin puhe 17. 7. 1959 (*ibid* s. 90. Ks. myös s. 49, 59, 79, 223 ja 272).

⁹ Presidentin puhe 18. 9. 1963 (*ibid* s. 300—301).

¹⁰ Presidentin puhe v:n 1964 valtiopäivien päättäjäistilaisuudessa 30. 1. 1965 (*ibid* s. 359).

distänyt sen, että saman ministeristön tulisi toimia koko vaalikauden ajan.¹¹

Pyrkimyksensä enemmistöparlamentarismin toteuttamiseen Kekkonen on tuonut julki varsin selvästi. V. 1961 hän totesi: "Omalta osaltani olen aina sanonut, että jos eduskunnan enemmistön muodostavat puolueet tulevat minulle ilmoittamaan, että ne ovat päättäneet muodostaa enemmistöhallituksen, minä sen nimitän."^{12a} Tässä yhteydessä presidentti viittasi syksyn 1958 hallitusratkaisuun todeten, että hän tuolloin nimitti *Fagerholmin* III ministeristön — tämä oli enemmistöhallitus —, vaikka hän tähän suostuessaan ilmoittikin pelkäävänsä hallituksen epäonnistuvan — niin kuin sitten kävikin.

b) ULKOPOLIITTISET TEKIJÄT JA HALLITUSKYSYMYS

Pelkästään presidentin puheiden ja esitelmien tarkastelu antaisi Kekkonen toiminnasta yksipuolisen kuvan. On näet todettava, että *Kekkonen on maamme presidenteistä kaikkein voimakkaimmin käyttänyt henkilökohtaista valtaansa ministeristöjen muodostamisessa, ts. HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämisessä*. Edellä käsitellyt lausunnot ilmaisevat — niin sanoakseni — asian julkisivun.

Tässä ei ole mahdollista eritellä kaikkien Kekkonen toimesta nimitettyjen 17 ministeristön syntyyn liittyviä tapahtumia. Pyrkimyksenä on pelkistää esiin eräitä peruslinjoja ja tältä pohjalta esittää muutamia tärkeinä pidettyjä esimerkkitapauksia. Ensimmäisen keskeisen tekijän tarjoaa tässä katsannossa ulkopoliittisten tekijöiden vaikutus hallitusratkaisuihin.

Kekkonen vaikutus hallitusten kokoonpanoon tuli merkittävällä tavalla esille jo 1950-luvun loppupuolella. Tällöin hän nimenomaan ulkopoliittisista syistä omaksui linjan, *etteivät sosialidemokraatit voineet tulla kysymykseen hallituspuolueena niin kauan kuin Neuvostoliitossa tunnettiin epäluuloja puolueen asennoitumisesta Suomen ja Neuvostoliiton välisiin, Paasikiven-Kekkonen linjan mukaisiin ulkopoliittisiin suhteisiin*. Sosialidemokraatit olivat hallituksen ulkopuolella yli puoli vuosikymmentä (1959—1966). Tämän kauden hallitusten nimittämispoli-

¹¹ Ks. mm. Kekkonen II s. 48, 414.

^{12a} Presidentin puhe 19. 11. 1961 (*ibid* s. 172).

tiikan ymmärtämiseksi on palattava Fagerholmin III ministeristön syntyyn ja kaatumiseen.

Fagerholmin III ministeristö. Fagerholmin hallitus muodostettiin elokuussa 1958. Kuukautta aikaisemmin oli pidetty eduskuntavaalit, joissa vasemmisto oli saavuttanut eduskuntaenemmistön (101—99). Suurin voittaja oli SKDL: 50 edustajallaan puolue oli nyt eduskunnan suurin ryhmä. Neuvottelut uuden hallituksen aikaansaamiseksi olivat vaikeita. Kolmen epäonnistuneen yrityksen (Kilpi, Hiltunen ja Hetemäki) jälkeen K. A. Fagerholm onnistui muodostamaan (29. 8. 1958) viiden puolueen *enemmistöhallituksen*. Siinä olivat mukana kaikki porvarilliset puolueet sekä sosialidemokraatit.^{12b}

Presidentti hyväksyi Fagerholmin ministerilistan, mutta hän ei kuitenkaan antanut hallitukselle varauksetonta tukeaan. Mistä tämä johtui? Syy oli siinä, että edellisenä vuonna SDP:n puheenjohtajaksi oli valittu Väinö Tanner, ja nyt puolueen edustajana tuli ministeriksi Tannerin linjan johtomiehiin lukeutunut Väinö Leskinen. Hän ei — sen enempää kuin Tannerkaan — ollut varauksetta hyväksynyt sodan jälkeistä ulkopoliittikkaa. Sosialidemokraattisen puolueen uusi johto koostui Neuvostoliiton silmissä ei-toivotuista henkilöistä: heidän vilpittömyyteensä jatkaa Suomen ja Neuvostoliiton välistä rauhantahtoista ystävyysspolitiikkaa ei luotettu. Jo ministeristön muodostamisen aikoihin alettiin huhuilla, että Neuvostoliitossa nähtäisiin Tannerin johtaman puolueen tulo hallitukseen merkinä Suomen ulkopoliitiikan suunnanmuutokselle. Ministeristön nimittämisen jälkeen tähän oli vielä suuremmat syyt: kommunistit olivat jääneet hallituksen ulkopuolelle.¹³

Huhut osoittautuivat tosiksi: ulkopoliittiset vaikeudet alkoivat tuntua varsin pian. Neuvostoliiton suurlähettiläs Lebedev poistui maasta suorittamasta tavanmukaisia kohteliaisuuskäyntejä, eikä seuraajaa — hänet ilmoitettiin nimitetyn uuteen tehtävään — kuulunut. Kauppaneuvottelut katkesivat. Ajauduttiin ulkopoliittisiin ”yöpakkasiin”. Seurauksena oli ensin ulkoministeri Virolaisen eroaminen hallituksesta ja sitten (5. 12. 1958) koko hallituksen eronpyyntö.¹⁴

Ministeristön pyydettyä eroa asian järjestäminen oli presidentin tehtävänä. Radiossa 10. 12. 1958 pitämässään puheessa Kekkonen ilmaisi

^{12b} Fagerholmin III hallituksen muodostamistapahtumista tarkemmin ks. *Hakalehto* 1974 s. 271—276; *Skog* 1974 s. 77—94.

¹³ Ks. *Leskinen* s. 91—105; *Skyttä* 1970 s. 122—125; *Tiainen* s. 122—123; *Viirolainen* s. 39—40.

¹⁴ Ks. mm. *Hakalehto* 1974 s. 276—289; *Oittinen* s. 42—45; *Skog* 1974 s. 94—105; *Wahlbäck* s. 209 ss. — Keskusteluista SDP:n piirissä ks. myös *Tiainen* s. 128—137. — Lehdistössä »yöpakkaskauden» aikana esitetyistä näkökohdista ks. *Dag Ankar: Partiopinioner och utrikespolitik* (Åbo 1971) s. 90—130.

käsityksensä syntyneestä, kuten hän sanoi, ”valitettavasta ja vahingollisesta katkeamisesta Suomen ja Neuvostoliiton suhteissa, joiden täytyy aina rakentua avoimeen vilpittömyyteen ja rehellisyyteen”. Oli unohdettu — Kekkonen tähdensi — pääsääntö: ”ulkopolitiikka kulkee aina sisäpolitiikan edellä.” Presidentti ilmoitti tietävänsä, ettei eroa pyytänyt hallitus ollut tehnyt päätöksiä, joiden tarkoituksena olisi ollut aikaansaada muutoksia maan ulkopoliitikassa. Mutta kun Neuvostoliitossa ei ollut täyttä luottamusta vilpittömyytemme, siitä oli tehtävä — olivatpa sen syyt mitkä tahansa — asiaan kuuluvat johtopäätökset.¹⁵

Sen ohjenuoran, jonka Kekkonen toiminnalleen tässä tilanteessa asetti, hän puki seuraaviin sanoihin:¹⁶

”Mitään epäilystä ei voi millään ilmansuunnalla olla siitä, että niin kauan kuin olen tasavallan presidenttinä, tulen käyttämään presidentille valtiosäännön mukaan kuuluvia valtaoikeuksia niin, että Suomen ulkopoliittinen suuntaus ei muutu.”

Kekkonen toi siis varsin selvin sanoin julki sen, että hän tarpeen vaatiessa tulee käyttämään presidentin valtuuksia itsenäisesti. HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käytössä presidentin kanta merkitsi sitä, etteivät ne puolueet, joita kohtaan Neuvostoliitossa tunnettiin ulkopoliittisia epäluuloja, voineet tulla kysymykseen hallituspuolueina ennen kuin olivat luopuneet johtajistaan, joita Neuvostoliitossa oli arvosteltu.¹⁷

Hallitusneuvottelut, vuodenvaihteessa 1958/59. Presidentin omaksumasta kannasta johtuen uuden hallituksen muodostaminen oli tavallista vaikeampi. Puolueidenkaan keskuudessa ei muotoutunut selvää käsitystä siitä, millä tavoin syntynyt hallituspula olisi tullut ratkaista. Tämä

¹⁵ Kekkonen II s. 66—74. — Skogin muistelmateoksesta käy ilmi, että presidentti Kekkonen oli jo viimeistään syyskuussa 1958 selvillä siitä, että hallituksen uudistaminen oli tarpeen. Skog (1974 s. 98—99) kertoo keskustelustaan presidentin kanssa 23. 9. 1958, jolloin Kekkonen oli ilmoittanut käsityksensä, että hallitus hajooa viimeistään seuraavan vuoden maaliskuuhun mennessä. — Kun Skog 11. 11. 1958 (s. 101—102) oli uudelleen neuvottelussa presidentin kanssa, Kekkonen ilmoitti olevansa sitä mieltä, ettei enää kannattanut käydä neuvotteluja Fagerholmin hallituksen pelastamiseksi. Tilanteen laukaiseminen edellytti presidentin mielestä hallituksen vaihdosta. Presidentti oli myös ilmoittanut, että uuden hallituksen muodostamisessa olivat avainasemassa maalaisliitto ja sos.dem.oppositio.

¹⁶ Kekkonen II s. 71.

¹⁷ Ks. myös Wahlbäck s. 216—217.

käy ilmi mm. niistä kannanotoista, joita puolueyhmiien taholta presidentinkierroksen aikana (5. 12. 1958) Kekkoselle esitettiin.¹⁸

Presidentti näyttää aluksi ajatelleen enemmistöhallituksen muodostamista — tietenkin sellaisen, joka olisi täyttänyt myös ulkopoliittiset vaatimukset. 8. 12. 1958 presidentti kehoitti eduskunnan puhemiestä V. J. Sukselaista "selvittämään mille pohjalle eduskunnan enemmistöön nojaava hallitus olisi muodostettava huomioon ottaen sen ratkaistavaksi siirtyvät tehtävät".¹⁹ Selvitystyön tuloksena Sukselainen ilmoitti presidentille (11. 12.), että enemmistöhallitus oli mahdollista saada aikaan neljän tai viiden puolueen pohjalta, mutta ei sitä laajemmalle perustalle. Tämä tiesi — niin arveltiin — sitä, että SKDL:oa ei voitu saada muiden puolueiden seuraksi hallitukseen ja ettei myöskään ollut edellytyksiä sovittaa samaan ministeristöön sosialidemokraatteja — siis "leskisläisiä" — ja sos.dem.oppositiota.

Sukselaisen selvityksen saatuaan presidentti ei enää pitänyt enemmistöhallitusta ainoana mahdollisena vaihtoehtona. Hän antoi ML:n eduskuntaryhmän puheenjohtajan Kauno Kleemolan tehtäväksi "hallituksen muodostamisen sitä silmällä pitäen, että uusi hallitus voisi ratkaista sitä odottavat tehtävät".²⁰ Kleemola, joka otti tehtäväkseen pyrkiä enemmistökoalitioon (KOK, RKP, KP, ML ja sos.dem.oppositio), ei onnistunut ja hän ilmoitti presidentille luopuvansa tehtävästä, koska hän ei halunnut ryhtyä vähemmistöhallituksen muodostamisyritykseen.

Näiden epäonnistuneiden yritysten jälkeen presidentti tarttui parlamentarismien kannalta ainutlaatuiseen keinoon. Kekkonen lähetti (16. 12.) kaikille eduskuntaryhmille kirjeen, jossa hän — viitaten tehtyihin yrityksiin — totesi, että "ulospääsy poliittisesta umpikujasta, johon on ajaututtu, näyttää olevan nykyisissä oloissa mahdotonta puolueiden kesken suoritettavien hallitusneuvottelujen tietä", ja pyysi, että ryhmät sallisivat jäsentensä tai niiden yhteenliittymien jäsenten "olla mukana muodostettaessa toimitusministeristöä kansanedustaja Kauno Kleemolan johdolla".²¹

Jo pari päivää aikaisemmin oli kansanpuolueen taholta tehty ehdotus, että — mikäli enemmistöhallitusta ei saada aikaan — hallituspula selvitetäisiin "poikkeuksellisin keinoin, siis poliittisen presidentinhalli-

¹⁸ Puolueyhmiien kannanotot on julkaistu HS:ssa 5. 12. 1958/329 s. 7, 21.

¹⁹ HS 9. 12. 1958/332 s. 7, 22 (siteeraus virallisesta tiedotteesta).

²⁰ HS 12. 12. 1958/335 s. 7, 22 (siteeraus virallisesta tiedotteesta).

²¹ Presidentin kirje on julkaistu HS:ssa 17. 12. 1958/340 s. 7.

tuksen avulla".²² Kaikesta päätellen tämä aloite oli lähtöisin professori V. Merikosken kynästä. Samana päivänä, jolloin presidentti lähetti yllä mainitun kirjeensä, Merikoski selosti poliittisen presidentinhallituksen käsitettä sanomalehtiartikkelissa. Kun esillä ovat Merikosken — myös valtio-oikeuden alalla tunnetun auktoriteetin — käsitykset, kannattaa lisäksi mainita hänen tässä yhteydessä esittämänsä suositus: jos poliittinen presidentinhallitus nyt muodostetaan, sen tulisi hoitaa maan asioita seuraaviin eduskuntavaaleihin saakka — eli siis vuoteen 1962.²³

Presidentin esittämän erikoishallituksen toteutuminen olisi merkinnyt eräänlaisen kaikkien puolueiden ministeristön syntymistä. Mutta kaavailtu suunnitelma ei saanut riittävää kannatusta. Sitä vastustivat etenkin KOK, RKP ja SDP. Presidentti vapautti Kleemolan tehtävästään (19. 12. 1958).

Aloite oli jälleen siirtynyt presidentille. Asian ympärillä käytiin epävirallisia neuvotteluja, mutta konkreettisiin toimiin ei presidentin taholta heti ryhdytty. Tämä antoi SDP:n, KOK:n sekä RKP:n eduskuntaryhmien puheenjohtajille aiheen pyytää (5. 1. 1959) eduskunnan puhemiestä kutsumaan eduskunta kesken joululomaansa koolle hallituskysymyksen ratkaisemista silmällä pitäen.²⁴ Puhemiehen kutsusta edus-

²² Poliittinen presidentinhallitus olisi KP:n puoluevaltuuston kannanmäärittäksen mukaan syntynyt siten, että »kansalliset puolueet» — vaikka ne eivät tavalliseen parlamentaariseen tapaan antaisikaan hallitukselle kannatustaan — kuitenkin suostuisivat jäsentensä mukanaoloon ministeristössä. — *HS* 15. 12. 1958/338 s. 19.

²³ Artikkelissaan 'Mikä on poliittinen presidentinhallitus?' Merikoski selitti mm., että poliittinen presidentinhallitus poikkeaa normaalista parlamentaarisesta hallituksesta siinä, että sen syntyessä käy selväksi vain se, että ministeristöllä on tasavallan presidentin luottamus. Sen sijaan kysymys siitä, onko ministeristöllä myös eduskunnan luottamus, jää tässä vaiheessa avoimeksi. Presidentinhallitus eroaa — Merikoski tähdensi — parlamentaarisesta hallituksesta olennaisesti vain syntymätapansa suhteen. Jos tällainen ministeristö myöhemmin saa eduskunnan tuen, on hallitus täysin rinnastettavissa normaaliin parlamentaariseen ministeristöön. — Merikosken artikkeli on julkaistu *HS*:ssa 17. 12. 1958/340 s. 15. Ks. myös Merikoski 1969 s. 43—44.

²⁴ Eduskunnan puhemiehelle osoitettu, 5. 1. 1959 päivätty kirje, jonka olivat allekirjoittaneet G. Henriksson, Jussi Saukkonen ja John Österholm, kuului seuraavasti: »Maallemme elintärkeiden kysymysten menestyksellinen hoitaminen vaatii jo toista kuukautta kestäneen hallituspulan nopeata parlamentaarista ratkaisemista. Kun ei ole hyväksyttävää, että hallitus muodostetaan eduskunnan myötävaikutuksesta, pidämme välttämättömänä, että eduskunnalle varataan mah-

kunta kokoontuikin ennenaikaisesti eli 8. 1. 1959. Samana päivänä — yllä mainittujen puolueiden edustajien neuvoteltua presidentin kanssa — puhemies V. J. Sukselainen sai tehtäväkseen ”tunnustella enemmistöhallituksen muodostamismahdollisuuksia”.²⁵

Varsin pian kävi selville, ettei enemmistöhallituksen muodostamiselle ollut edellytyksiä. Jo 10. 1. 1959 Sukselaisen toimeksiantoa kavennettiin: hän sai tehtäväkseen ”tutkia vähemmistöhallituksen muodostamisen mahdollisuuksia”.²⁶ Sukselainen ehdotti kansanpuolueiden ja ML:n sekä sos.dem.opposition käsittävää vähemmistöhallitusta. Kansanpuolueiden torjuttua tämän vaihtoehdon Sukselainen luopui tehtävästään. ML oli kuitenkin vähin erin kypsynyt ottamaan yksin hallitusvastuun. Hallituspuolan alussa ryhmä oli katsonut, ettei maalaisliittolaiseen vähemmistöhallitukseen tullut pyrkiä. Kaikesta päätellen presidentin vetoamus tällaisen ministeristön muodostamiseksi sai ryhmän asenteet muuttumaan.

Maalaisliiton kannanmuutoksen jälkeen presidentti antoi Sukselaiselle tehtäväksi maalaisliittolaisen vähemmistöhallituksen muodostamisen, ja uusi ministeristö nimitettiin 13. 1. 1959 yli kuukauden kestäneen hallituspuolan jälkeen.

Sosialidemokraattien syrjäyttäminen: motiivit ja seuraamukset. Hallituspula oli päättynyt niin, että ne puolueet, joihin nähden oli esitetty ulkopoliittisia epäilyjä, olivat jääneet syrjään. Epäselvyyttä ei ollut siitä, että ratkaisuun oli päädytty Kekkonen toimin ja hänen omakohtaisen asioihin puuttumisensa seurauksena. Sosialidemokraatit — samoin kuin kokoomuspuolue, joka sekään ei ollut jäänyt vaille ulkopoliittisia huomautuksia — olivat nyt syrjässä hallitusvallan käytöstä. Ensi sijaisesti kysymys oli sosialidemokraattien jättämisestä pois hallituksesta ja, kuten sanottu, puolue ”pääsi” hallitukseen tämän jälkeen vasta v. 1966.

Rinnastuskohteen Kekkonen toiminnalle tarjoaa presidentti *Svinhufvudin* v. 1936 omaksuma samanlainen kanta: hänenkään mielestään so-

dollisuus osallistua hallituspuolan selvittämiseen kutsumalla eduskunta koolle täyttämään sille perustuslain mukaan kuuluvaa oikeutta. Tämän vuoksi pyydämme kunnioittavasti, että Te, Herra Puhemies, valvoisitte eduskunnan tätä oikeutta ja kutsuisitte eduskunnan kiireellisesti koolle.» — Kirje on julkaistu HS:ssa 6. 1. 1959/5 s. 15.

²⁵ Ks. HS 9. 1. 1959/7 s. 7, 16.

²⁶ Ks. HS 11. 1. 1959/9 s. 7. — Ks. myös *Hakalehto* 1974 s. 291—295; *Skog* 1974 s. 109—111.

sialidemokraatit eivät saattaneet tulla hallituspuolueena kysymykseen. V. 1936 samoin kuin vuodenvaihteessa 1958/59 oli presidentin taholta selitetty, ettei parlamentin yksi suurimmista puolueista — 1930-luvulla ylivoimaisesti suurin — voi olla mukana maan hallituksessa. Mutta eroavuus näiden kahden tapahtuman välillä on silti selvä: Kekkonen motiivit eivät olleet samat kuin Svinhufvudin. Viimeksi mainittu jätti vasemmiston hallituksen ulkopuolelle ideologisista syistä — oppi kun oli hänen mielestään väärä.²⁷ *Kekkonen tarkoitusperät olivat kokonaan toiset: hänen silmämääränään oli poistaa Neuvostoliiton epäluulot Suomen ulkopoliittisen suuntauksen suhteen.* Kun sosialidemokraatit olivat tässä suhteessa aiheuttaneet särön, heidän oli jätävä syrjään.²⁸

Sosialidemokraattien asenne presidenttiä kohtaan oli täsmälleen sama kuin se oli ollut v. 1936: puolue asetti tavoitteekseen presidentin uudelleenvalinnan estämisen.²⁹ 1930-luvulla puolue oli tässä onnistunutkin. Mutta nyt presidentti veti pitemmän korren. Kekkonen syrjäyttämiseksi muodostettu — pääasiassa sosialidemokraattien ja kokoomuspuolueen varaan rakentunut — ns. Honka-liitto epäonnistui. Liiton presidenttiehdokas luopui sen jälkeen kun Kekkonen oli Neuvostoliiton johtomiesten kanssa henkilökohtaisella panoksellaan selvittänyt uhanalaiselta tuntuneen ns. noottikriisin.³⁰ Kekkonen uudelleenvalinta (1962)

²⁷ Ks. ed. s. 241—242.

²⁸ Toimintansa motiivit Kekkonen toi selvästi julki siinä radiopuheessa, jonka hän 25.1.1959 piti palattuaan Sukselaisen ministeristön nimittämisen jälkeen Neuvostoliittoon tekemältään matkalta, jonka aikana hän neuvotteluihin pääministeri Hruštševin kanssa oli saanut »yöpakkaskauden» lopetetuksi. Se Neuvostoliitolla oleva hyvin perusteltavissa oleva intressi — presidentti mainitsi —, »että sen naapurimaassa Suomessa on ystävällismielinen hallitus, joka voi taata tekemämme valtiosopimusten noudattamisen», oli nyt asianmukaisella tavalla otettu täällä huomioon.

Kirjallisuudessa samoin kuin poliittisessa keskustelussa on presidentin toiminnan motiiveina selitetty olleen muitakin tekijöitä kuin ulkopoliittiset näkökohdat. On mm. viitattu Kekkonen omiin valtapoliittisiin pyrkimyksiin (ks. mm. Wahlbäck s. 198 ss.).

²⁹ Ks. mm. Hakalehto 1974 s. 296 ss. ja s. 310 ss.; Leskinen s. 126—131; Lindblom s. 160—167; Skog 1974 s. 167 ss.; Tiainen s. 152—162; Wahlbäck s. 218—222. — Ks. myös Kastari 1969 s. 194—195.

³⁰ Mainitun kriisin laukaisemiseen liittyi myös eduskunnan hajoitus, jota koskevan päätöksen presidentti teki 14.11.1961. Vaalit määrättiin pidettäväksi helmikuun 1962 alussa; säännönmukaiset vaalit olisivat olleet jo sanotun vuoden heinäkuussa. — Presidentin antamassa hajoittamiskäskyssä viitattiinkin juuri

tapahtui vakuuttavin enemmistöin: jo ensimmäisessä äänestyksessä Kekkonen sai taakseen 199 valitsijamiestä.

Presidentin asenne sosialidemokraatteja kohtaan säilyi muuttumattomana: niin kauan kuin puolueen johto oli Neuvostoliiton näkökulmasta ei-toivottujen aineiden käsissä, ei hallitukseen ollut pääsyä. Kun v:n 1963 lopulla käydyissä hallitusneuvotteluissa tuotiin esille ajatus sosialidemokraattien osallistumisesta hallitukseen, oli presidentin kielteinen kanta edelleen selvä.³¹

Vuosi 1963 kuitenkin merkitsi käännettä presidentin ja sosialidemokraattien suhteissa. SDP:n puheenjohtajaksi valittiin nyt *Rafael Paasio*. Tanner jäi syrjään, ja "leskisläisyys" — niin kuin sanonta kuului — alkoi muutenkin menettää merkitystään. Kekkoselta tämä kehitys ei jäänyt huomaamatta. V. 1964 pitämässään puheessa hän totesi ilahtuneena panneensa merkille SDP:n keskuudessa tapahtuneen hänen mielestään myönteisen kehityksen ja toivoi tämän jatkuvan. Kekkonen määritteli nyt uudesta näkökulmasta suhteensa sosialidemokraatteihin: hän halusi edesauttaa yhteistyön aikaansaamista puolueen kanssa. Mutta se ei merkinnyt niiden edellytysten muuttumista, jotka presidentti vuodenvaihteessa 1958/59 oli määritellyt. Ehto oli edelleen sama: "Sos.-dem. -puolueen ja koko maan etu kuitenkin vaatii, että mitään ei tehdä maan ulkopoliittisen primäärisyyden, ensisijaisuuden kustannuksella. Se ei näet onnistu."³² Presidentti siis palautti asianomaisten mieliin sen seikan, ettei hän tule nimittämään hallitukseen henkilöä, joka Moskovassa on persona ingrata.

Sosialidemokraattien taholla presidentin ohjeet otettiin varteen, ja

ulkopoliittisiin tekijöihin uusien vaalien määräämisen aiheuttaneena tekijänä. Ks. Ask 500/1961.

³¹ *Loikkanen* s. 122 kertoo presidentin tässä yhteydessä todenneen mm.: »leskisläisiä en nimitä hallitukseen, — — — miesten mielipiteiden on muututtava.» — Ks. myös *Lindblom* s. 139—140, joka kertoo keskusteluistaan presidentin kanssa koskien sos.dem.puolueen hallituskelpoisuutta.

³² Presidentin puhe 25. 9. 1964 (*Kekkonen* II s. 340—341). — *Skog* 1974 s. 251—252 mainitsee — kertoessaan sos.dem.puolueen eheyttämistä koskeneista keskusteluistaan presidentti Kekkosen kanssa 12. 5. 1965 —, että presidentti tähdensi sos.dem.oppositiolle ulkopoliittisten seikkojen merkitystä yhdentymisessä huomioon otettavana tekijänä. Kekkonen oli korostanut, että sos.dem.puolue oli ulkopoliitikassa vaikean kysymyksen edessä. Tähän liittyen presidentti oli myös painottanut, ettei hän »toista kertaa ole mukana yöpakkashallituskokeiluissa, sen saatte uskoa».

puolueen piirissä suoritettiin perusteellinen asioiden uudelleenarviointi. Tämän tuloksena sosialidemokraatit saattoivat v:n 1966 eduskuntavaalien jälkeen ottaa osaa hallitukseen — jopa johtavana hallituspuolueena.

c) KESKUSTAN JA VASEMMISTON HALLITUSYHTEISTYÖ KEKKOSEN TAVOITTEENA

Vuodenvaihteesta 1958/59 lähtien presidentin aktiivinen ja voimakas ote hallitusratkaisuihin johtui siis ensi sijaisesti ulkopoliittisista tekijöistä. Vasemmistopuolueet olivat oppositiossa. V. 1966 tilanne muuttui. Tuolloin alkanut ns. kansanrintamakausi kesti lyhyttä välivaihetta (Aurora I) lukuun ottamatta viisi vuotta. Hallitusvastuu oli vasemmiston ja keskustapuolueiden muodostamalla koalitiolla.

V. 1966 lähtien presidentti Kekkonen näyttää asettuneen sille kannalle, että keskustan ja vasemmiston yhteistyö tarjoaa parhaat edellytykset hallituspolitiikan hoidolle. Paasion I ministeristön muodostamisen yhteydessä presidentti asettui tukemaan syntynyttä ns. kansanrintamapohjaa. "Olen tyytyväinen ratkaisuun", hän ilmoitti ja toivoi, että hallitus voisi jatkaa toimintaansa koko vaalikauden ajan.³³ Tätä hallitusta seurasi — v. 1968 presidentinvaalin jälkeen — Koiviston ministeristö. Sen parlamentaarinen pohja oli edellistä vähän laveampi: vasemmistopuolueiden ja KESK:n lisäksi hallitusvastuuseen tuli RKP.

Jo ennen presidentinvaalia — tammikuussa 1968 — Kekkonen ilmoitti, että hänen mielestään silloisessa tilanteessa sopivin hallituspohja oli "nykyinen hallitus vahvistettuna keskustavoimilla, niillä keskustavoimilla, jotka nyt ovat hallituksen ulkopuolella".^{34a} Tässä lausu-

³³ Presidentin puhe 31. 5. 1966 (Kekkonen II s. 414—415. Ks. myös s. 446—447).

Radio- ja tv-haastattelussa 3. 1. 1968 presidentti arvioi Paasion I ministeristöä — kun häneltä kysyttiin: »Missä kohdin tietä arvioitte nyt olevanne tulossa vastaan sos.dem.puoluetta?» — seuraavasti: »Minä olen erittäin tyytyväinen siihen, että hallitusyhteistyö on saatu aikaan ja siltä osin luotu edellytykset johdonmukaiselle politiikalle, jota laaja kansanrintama tukee. Minä olen erittäin mielissäni siitä, että tämä yhteistyö on saatu aikaan, ja haluaisin sanoa, että yhteen toviin 1950-luvun lopulla, kun oli hajanaisuutta olemassa, se oli sielullisesti minulle hyvin vaikeata ja tuntui siltä, että se pohja poliittiselta toiminnaltani, jonka olin luonut, oli kadonnut. Nyt se on jälleen saavutettu ja siitä olen erittäin iloinen.»

— Haastattelu on julkaistu HS:ssa 4. 1. 1968/3 s. 12.

^{34a} Alav. 33 mainittu haastattelu. — Yllä tekstissä esitetty oli presidentin

massa tarkoitettu hallituspohja on edelleen 1970-luvulla ollut Kekkosen eniten suosima hallituspohja.^{34b} Presidentin pyrkimykset sanottuun hallituskokoomukseen ovat tulleet esille mm. niissä yhteyksissä, joissa hän on taivutellut puolueryhmiä osallistumaan tähän koalitioon. Tämä on kohdistunut erityisesti KESK:een ja SKDL:oon.

KESK:n painostaminen kesällä 1972. Osallistuminen hallitusyhteistyöhön yhdessä vasemmistopuolueiden kanssa ei ole ollut keskustapuolueelle itsestään selvä asia. Presidentti on monesti toiminut — milloin taivutellen, milloin muulla tapaa — sen puolesta, että KESK osallistuisi hänen suosimaansa hallituskokoomukseen. Presidentin toimet näyttävät olleen tässä suhteessa ratkaisevia mm. *Karjalaisen II* ministeristön syntymiselle (15. 7. 70). Puolue muutti kevään 1970 vaalien jälkeen omaksumansa oppositioasenteen hallitusmyönteiseksi nähtävästi juuri presidentin toivomuksesta.³⁵ Ilmeisesti voimakkain Kekkosen manööveri keskustapuoluetta kohtaan tapahtui kesällä 1972 olleen hallituspulan yhteydessä. Tapahtumien tausta oli seuraava.

V:n 1972 tammivaalien jälkeen muodostettiin Paasion sos.dem.vähemmistöhallitus. Ministeristön nimittämisen yhteydessä niin pääministeri kuin presidenttikin ilmoittivat pitävänsä ratkaisua väliaikaisena ja toivoivat, että piakkoin saataisiin aikaan neuvottelut enemmistöhallituksen muodostamiseksi.³⁶ Hallituskysymys aktualisoitui kuitenkin vasta sen jälkeen, kun Paasio 19. 7. 1972 oli jättänyt hallituksensa eronpyynnön.

Hallitusneuvottelut, joihin myös etujärjestöt aktiivisesti ottivat osaa, olivat varsin vaikeita. Keskeisenä ongelmana oli ns. eläkepaketti: kysymys oli siitä, mikä kohtalo varataan eduskunnan hyväksymille eläkelaeille. Neuvottelujen 'vetäjänä' toimi ensin *Johannes Virolainen*, joka suositteli neljän puolueen (KESK, SDP, LKP ja RKP) hallituskokoomusta. Tämän tunnustelun jälkeen presidentti antoi *Kalevi Sorsan* tehtäväksi suorittaa "poliittinen selvitys enemmistöhallituksen muodostamismahdollisuuksista".³⁷ Sorsan johdolla ryhdyttiin kaavailemaan neljän puolueen hallitusta. Myös presidentti neuvotteli etujärjestöjen ja

vastaus seuraavaan kysymykseen: »Minkälainen olisi lähiajan paras ja turvallisin hallituspohja?»

^{34b} *Antero Jyrängin* antama tieto.

³⁵ Ks. tarkemmin *Laakso* 1972 s. 412 ss.

³⁶ Ks. selostusta Paasion hallituksen käynnistä 24. 2. 1972 tasavallan presidentin luona (HS 25. 2. 1972).

³⁷ US 3. 8. 1972/198 s. 1, 13 (siteeraus virallisesta tiedotteesta).

hallitukseen ajateltujen puolueiden edustajien kanssa. Mutta ns. eläkepaketin ratkaisusta ei lopultakaan päästy puolueiden kesken yksimielisyyteen. Sorsan kolmiviikkoisen tunnustelun jälkeen kutsuttiin kuitenkin mainittujen neljän puolueen päättävät elimet koolle 25. 8. 1972 ottamaan kantaa hallituskysymykseen. Eläkeratkaisun osalta puolueet saivat käsittelyn pohjaksi Sorsan laatiman kompromissiehdotuksen.

Kansanpuolueiden sekä SDP:n puolue-elimet hyväksyivät omalta osaltaan kaavaillun hallituskokoomuksen — sen mukana myös eläke-asiaa koskevan Sorsan ehdotuksen. Sen sijaan KESK:lle kannanmäärittäminen oli mutkikkaampi. Olihan puolue — toisin kuin yllä mainitut ryhmät — alun perin edustanut kantaa, että eduskunnan hyväksymät lait oli siinä muodossa saatettava voimaan.

Näistä KESK:n piirissä esiintyneistä käsityksistä tietoisena Kekkonen tarttui asiaan melko poikkeuksellisella tavalla: hän saapui henkilökohtaisesti KESK:n puoluevaltuuskunnan kokoukseen pitäen kokousväelle asiasta puheen. Sekä ulko- että sisäpoliittisiin näkökohtiin vedoten Kekkonen ilmoitti toivovansa enemmistöhallitusta.³⁸ Muut vaihtoehdot kuin nyt kaavailtu neljän puolueen pohja olivat presidentin mielestä huonompia. Kekkonen vetosi keskustapuolueeseen, ettei se asetuisi estämään suunniteltua hanketta, vaan osallistuisi hallitukseen. Presidentti toi myös — ehkä eräänlaisena ultimaatumina — esiin mahdollisuuden, että jos puolue nyt kaataa yrityksen, niin olisi myös ajateltava sitä, milloin puolue seuraavan kerran pääsee neuvottelemaan hallitukseen osallistumisesta ja millä ehdoilla. Kekkonen vetoamus oli vakava: ”Vielä ei maassa ole syytä ryhtyä lyömään rumpua kansanvallan puolesta, mutta ellei poliittinen tilanne selkiydy, tähän saattaa olla aihetta.”³⁹

Presidentin esiintymisen seurauksena KESK:n puoluevaltuuskunta hyväksyi Sorsan kompromissiehdotuksen. Heti tämän jälkeen Sorsa sai tehtäväkseen neljän puolueen enemmistöhallituksen muodostamisen. Kuusi viikkoa kestänyt hallituspula päättyi 4. 9. 1972.

Selostettu Kekkonen toimenpide on parlamentarismien historiassa ai-

³⁸ Ulkopoliittisista näkökohdista Kekkonen tähdensi EEC-kysymyksen ratkaisua viitaten myös Euroopan turvakokouksen alustaviin neuvotteluihin, jotka presidentin ilmoituksen mukaan voitiin aloittaa Helsingissä jo marraskuussa 1972.

³⁹ Presidentin puheesta esitetyt näkökohdat perustuvat lehtitietoihin. Ks. AL 26. 8. 1972/220 s. 1 ja 11; HS 26. 8. 1972/221 s. 5 ja 10; Suomenmaa 26. 8. 1972/221 s. 1 ja 21; SS 26. 8. 1972/221 s. 1 ja 3; US 26. 8. 1972/221 s. 1 ja 8.

noalaatuinen. Yhtä voimakkaita esiintymisiä eivät presidentit — havaintojeni mukaan — ole aikaisemmin tämän laatuissa yhteyksissä harrastaneet. Välttääkseen käsityksen siitä, että hän olisi toiminut vain tietyn puolueen asialla, Kekkonen saattoi julkisuuteen tiedotteen ilmoittaen, ettei hän ole rajoittanut mahdollisia sovittelutehtäviään yksinomaan keskustapuolueeseen, vaan tarvittaessa on muidenkin puolueiden käytettävissä.⁴⁰

Presidentti hallitusneuvottelujen johtajana v:n 1972 alussa. Harvinaislaatuinen oli myös se tapahtumasarja, johon presidentin toimesta ryhdyttiin v:n 1972 alussa: tammivaalien jälkeen presidentti ryhtyi itse henkilökohtaisesti johtamaan uuden hallituksen muodostamista tarkoitavia neuvotteluja. Ne alkoivat kohta 2. ja 3. 1. 1972 pidettyjen vaalien jälkeen.

Presidentin puheenjohtamalla pidettiin mainitun tammikuun aikana useita neuvottelukokouksia. Niihin ottivat osaa Karjalaisen II hallituksen a-pohjaan kuuluneiden viiden puolueen edustajat. Presidentti korosti, että "neuvottelut ovat epävirallisia ja tulevat olemaan epävirallisia aina uuden eduskunnan kokoontumiseen"; "ennen helmikuun 1 päivää mitään pysyviä ratkaisuja ei voida tehdä." Presidentin tarkoituksena oli selvittää hallituskysymys niin, että uusi ministeristö olisi voitu nimittää pian eduskunnan kokoontumisen jälkeen. Sitä että jo tässä vaiheessa — tavanomaisesta käytännöstä poiketen — oli ryhdytty toimiin uuden hallituksen selvittämiseksi, Kekkonen perusteli sillä, että hallituspulat yleensä kestävät kauan ja "asioiden hoito kärsii tästä".⁴¹

Kekkonen tavoitteli uudelle ministeristölle viiden puolueen pohjaa (RKP, LKP, KESK, SDP ja SKDL). Presidentti katsoi, että kaikkien puolueiden hallitusta oli "hyvin hankala, todennäköisesti mahdotonta saada aikaan". Mainittu viiden puolueen pohja olisi presidentin mie-

⁴⁰ Tiedotteessa sanottiin mm.: »Kun Tasavallan Presidentti tarjouduttuaan kävi keskustapuolueen puoluevaltuuskunnan kokouksessa suosittelemassa keskustapuolueelle myönteistä kannanottoa enemmistöhallituksen muodostamiseen, hän otti huomioon, että hänen tulee varautua vaikuttamaan myös muihin puolueisiin, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi hallituksen muodostamisen helpottamiseksi.» Tiedote on julkaistu HS:ssa 29. 8. 1972.

⁴¹ Muistiinpanot TP:n keskusteluista 11. 1. ja 18. 1. 1972, TP:n kanslia.

lestä ollut ”kaikkein paras ratkaisu meille”.⁴² Tällaisen hallituksen ohjelmakysymyksiä valmistelevaan asetettiin 11. 1. 1972 pidetyssä kokouksessa kaksi työryhmää.

Tammikuun aikana ohjelmakysymykset eivät sitkeistä ponnisteluista huolimatta selkiytyneet, ja eduskunnan kokoonnuttua (1. 2.) presidentti antoi neuvottelujen johdon *Rafael Paasiolle*, joka sai tehtäväkseen enemmistöhallituksen muodostamisen.

Toimeksiantonsa mukaisesti Paasio yritti aluksi viiden puolueen ministeristön kokoamista. Tämä kariutui SKDL:n kielteiseen kantaan, joka johtui lähinnä EEC-kysymyksestä. Puolue ei hyväksynyt sitäkään vaihtoehtoa, että se olisi saanut mahdollisuuden aikanaan äänestää EEC:hen liittymistä vastaan. Sanottu SKDL:n kannanmääritys (10. 2.) merkitsi myös sitä, että presidentti Kekkonen luopui omakohtaisista ponnisteluistaan viiden puolueen pohjan aikaansaamiseksi. Tähän saakka presidentti oli vielä yrittänyt taivutella äärivasemmistoa hallitukseen.⁴³

⁴² Ilmoitettuaan tämän lähtökohtansa 11. 1. 1972 pidetyssä kokouksessa presidentti jatkoi: »Jos se ei käy, on vähennettävä mukaantulijoitten määrää, mutta kovin pitkälle ei näin voida tehdä, koska muuten ei saada aikaan enemmistöhallitusta. Ellei taas enemmistöhallitusta synny on edessä aivan uusi tilanne. Silloin on lähtökohdaksi otettava se puolue, joka vaaleissa on voittanut. Toisaalta »voittamista» ei tule ilman muuta hyväksyä parlamentaariseksi käsitteeksi, koska voi olla niin etteivät »voittajat» pysty muodostamaan enemmistöhallitusta tai maan edun mukaista ei ole päästää »voittajien» edustajia vähemmistöhallitukseen. Tällainen oli tilanne esim. vuonna 1970 eduskuntavaalien jälkeen. Nyt on laita se, että eduskunnassa ei-sosialistisilla puolueilla on enemmistö, mutta vasemmistopuolueet ovat voittaneet vaaleissa.»

Puheena olevassa 11. 1. 1972 pidetyssä tilaisuudessa oli esillä myös kysymys kokoomuksen, kristillisen liiton ja SMP:n osallistumisesta hallitusneuvotteluihin. SKP:n taholta (Saarinen) ilmoitettiin, että puolue »ei voi istua samassa hallituksessa kokoomuspuolueen ja SMP:n kanssa. Siksi on SKP:n kannalta hyödytöntä, että kokoomus ja SMP osallistuvat ohjelmaneuvotteluihin.» — Keskustapuolueen taholla (Virolainen) suhtauduttiin SKL:n mukaan tuloon myönteisemmin: »saattaisi olla aiheellista tarjota SKL:lle tilaisuus osallistua hallitusneuvotteluihin.» — Presidentti tulkitse neuvottelukokouksen kannan niin, että ainaakaan tässä kokoonpanossa »ei kannata ajatella, että kokoomus ja SMP tulisivat lisäksi mukaan neuvotteluihin». Suhtautuminen SKL:oon jäi vielä avoimeksi, joskin presidentti ilmoitti omana kantanaan, ettei ole »poliittisesti tarkoituksenmukaista ottaa SKL hallitukseen, joka saisi sellaisen kokoonpanon kuin nyt koolla oleva ryhmittymä edustaa». — Muistiinpanot TP:n keskusteluista 11. 1. 1972, TP:n kanslia.

⁴³ *Antero Jyrängin* antaman tiedon mukaan presidentti oli tammikuussa

Tästä tavoitteesta luovuttuaan Kekkonen esitti yksityisesti kantanaan, ettei hän aio nimittää keskustan vähemmistöhallitusta mutta ei myöskään tule ryhtymään toimiin porvarillisen enemmistöhallituksen aikaan saamiseksi.⁴⁴

SKDL:n kannan vuoksi Paasion mahdollisuutena oli neljän puolueen pohja, johon kansanpuolueiden lisäksi olisivat kuuluneet KESK ja SDP. Viime mainitut ryhmät eivät kuitenkaan päässeet maatalouskysymyksessä yksimielisyyteen, mikä johti sos.dem.vähemmistöhallituksen nimittämiseen 23. 2. 1972. Lopputulos ei ollut presidentille yllätys, vaikka hän olikin alun perin tavoitellut laajempaa, jopa viiden puolueen hallituspohjaa.⁴⁵

Se että presidentti itse toimi aktiivisena hallitusneuvottelujen johtajana yhdessä sen seikan kanssa, että hän pyrki tietynlaiseen hallituskokoomukseen, tarjoaa hyvän esimerkin presidentin keskeisestä roolista hallitusten muodostamiskäytännössä.

uskonut, että EEC-asiassa olisi hallitusohjelmaan voitu saada myös SKDL:oa tyydyttävä formulaatio.

⁴⁴ Antero Jyrängin antama tieto.

Kannattaa mainita, että presidentin johdolla pidettyihin tammikuun neuvotteluihin osallistuneiden viiden puolueen edustajien keskuudessa porvarillista enemmistöhallitusta ei pidetty reaalisen vaihtoehdona. Tämä käy ilmi mm. niistä puheenvuoroista, joita esitettiin, kun presidentti 18. 1. 1972 pidetyssä kokouksessa — kun ohjelmaneuvottelut eivät olleet edistyneet — otti esille kysymyksen siitä, olisiko hallituskysymystä »harkittava ei-sosialististen puolueitten yhteistyön pohjalta» ja »olisiko nämä neuvottelut keskeytettävä ja kutsuttava ei-sosialistiset puolueet neuvotteluihin ja jos tämä ei onnistu niin palattava näihin keskusteluihin?». — Kysymyksen johdosta Paasio totesi olevan »kyllä mielenkiintoista tutkia missä määrin ei-sosialistiset puolueet todella voisivat muodostaa hallituksen», ja jatkoi: »Ei sen tutkiminen veisi kovin pitkää aikaa.» — Tarjanne ilmaisi näkemysensä seuraavasti: »Ei-sosialististen puolueitten hallitusvaihtoehdon tutkiminen ei olisi kovin mielenkiintoista sillä näillä puolueilla ei ole muuta yhteistä piirrettä kuin se, että ne eivät ole sosialistisia.» — Jansson: »Ei-sosialististen puolueitten yhteishallitus ei ole helppo asia, ei ainakaan helpompi kuin täällä olevien viiden puolueen hallituksen muodostaminen. Siksi on johdonmukaista tutkia tätä raidetta, mihin se vie.» — Muistiinpanot TP:n keskusteluista 18. 1. 1972, TP:n kanslia.

⁴⁵ Antero Jyränki on kertonut, että presidentti oli jo tammikuun neuvottelujen aikana pitänyt sos.dem.hallitusta yhtä mahdollisena vaihtoehtona kuin viiden tai neljän puolueen hallituspohjaa. Tammikuun puolivälissä Kekkonen oli myös todennut, ettei hän tällä kertaa aio yrittää »puoliväkisin vetää» keskustapuoluetta hallitukseen.

d) PYRKIMYKSIÄ KAIKKIEN PUOLUEIDEN HALLITUKSEEN

Kekkonen on presidenttikautenaan useaan otteeseen suositellut *kaikkien puolueiden yhteishallituksen* muodostamista. Täyskoalitio näyttää olleen Kekkosen silmämääränä jo hänen toimiessaan pääministerinä Paasikiven presidenttikaudella. Kertaakaan ajatus kaikkien puolueiden yhteisestä hallituspohjasta ei kuitenkaan ole toteutunut. Tämän suuntaisia yrityksiä on tehty useitakin.

Eräitä esimerkkitapauksia. Kekkonen näyttää ottaneen mahdollisuuden kaikkien puolueiden hallituksen muodostamiseksi ensi kertaa esille syksyllä 1957. Kun Sukselaisen I ministeristön kaaduttua oli kuukauden verran käyty tuloksettomia neuvotteluja enemmistöhallituksen aikaansaamiseksi, presidentti — tahtomatta vielä tässä vaiheessa luopua puoluepoliittisen hallituksen muodostamisesta — pyysi *Ahti Karjalasta* yrittämään saada aikaan täyskoalitio.⁴⁶ Vasta tämän epäonnistuttua muodostettiin von Fieandtin toimitusministeristö.

Jo seuraavana vuonna Kekkonen yritti uudelleen saada kaikki puolueet mukaan hallitusvastuuseen. Tätä tarkoittavan tunnustelutehtävän hän antoi *K. A. Fagerholmille* tilanteessa, jossa taaskin kuukauden päivät oli käyty tuloksettomia neuvotteluja.⁴⁷ Asia raukesi tällä kertaa Fagerholmin onnistuessa muodostamaan enemmistöhallituksen.

Mainituissa yhteyksissä pyrkimys kaikkien puolueiden hallitukseen otettiin presidentin taholta esille eräänlaisena ultima rationa: viimeisenä keinona estämään tilanteen ajautuminen umpikujaan. Myöhemmin presidentti on esittänyt tällaisen hallituksen aikaansaamista myös muissa yhteyksissä. *Täyskoalitio on Kekkosen mielestä käyttökelpoinen vaihtoehto muulloinkin kuin vain umpikujatilanteissa.*

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävissä presidentin pyrkimys kaikkien puolueiden hallitukseen v:n 1962 maaliskuulle sijoittuneiden hallitusneuvottelujen yhteydessä. Tämä hallituspohja oli presidentin tavoitteena kaikkein ensimmäiseksi. *Kauko Kleemolan* tätä tarkoittanut yritys kuitenkin raukesi. Esteenä olivat porvarilliset puolueet, jotka maalaisliittoa lukuun ottamatta eivät katsoneet voivansa hyväksyä ääri-vasemmistoa hallituskumppanikseen.⁴⁸

Jo runsaan vuoden kuluttua ajatus kaikkien puolueiden kombinaatiosta tuli presidentin toimesta jälleen keskustelun kohteeksi sen jälkeen, kun *Karjalaisen I ministeristö* 30. 8. 1963 oli jättänyt eronpyynn-

⁴⁶ Ks. HS 20. 11. 1957/314.

⁴⁷ Ks. HS 27. 8. 1958/237. — Ks. myös *Hakalehto* 1974 s. 271.

tönsä. Tuolloin Kekkonen totesi, että yhtenäiseen eduskuntaenemmistöön rakentuvan ja vakaasti istuvan hallituksen aikaan saaminen näköpiirissä olevan tulevaisuuden aikana oli joko täysin mahdotonta tai hyvin poikkeuksellista. Tämän vuoksi hän suosittelee kaikkien puolueiden hallitusta "ainoana käyttökelpoisena vaihtoehtona". Presidentti ilmoitti tämän ehdotuksensa olevan "huolellisesti harkitun", joskaan hän ei — omien sanojensa mukaan — voinut siinä yhteydessä esittää asialle laajemmin perusteluja.⁴⁹

Seuraavan kerran täyskoalition mahdollisuuksia tutkittiin v:n 1966 eduskuntavaalien jälkeen. Jo ennen kuin uusi eduskunta oli kokoontunut ja "viralliset" hallitusneuvottelut aloitettu, presidentti antoi *Rafael Paasiolle* tehtäväksi tunnustella kaikkien eduskuntapuolueiden yhteishallituksen muodostamismahdollisuuksia.⁵⁰ Porvarillisten puolueiden piirissä äärivasemmistoa kohtaan tunnettu antipatia ei ollut hälventynyt: kokoomus, ruotsalaiset ja liberaalit suhtautuivat kielteisesti po. hankkeeseen. Paitsi puoluepoliittisista syistä kohtasi ajatus yhteishallituksesta porvarillisissa piireissä vastustusta myös parlamentarismin näkökulmasta: tällaista hallitusta ei pidetty parlamentarismin "hengen" mukaisena, koska se poistaisi hallitusta arvostelewan opposition.⁵¹

Yhteishallitus — ulkopolitiikka. Mitkä sitten ovat olleet Kekkonen tavoitteet hänen pyrkimyksilleen saada kaikki puolueet yhdessä hallitusvastuuseen? Epäilemättä kaikkien puolueiden hallitus vahvistaisi eduskunnan ja erityisesti ministeristön asemaa presidentin rinnalla. Mutta

⁴⁸ Ks. HS 7.3.1962/64. — Ks. myös *Loikkanen* s. 17—18.

⁴⁹ Presidentin puhe 18.9.1963 (*Kekkonen* II s. 302).

⁵⁰ Kaikkien puolueiden yhteishallituksen muodostamista tarkoittaneen ehdotuksensa Kekkonen mainitsi tehneensä »mm. sen takia, että vähemmistöön joutuville voitaisiin säilyttää uuden käyttökelpoisen enemmistön aikana myötävaikutus hallituspolitiikkaan». Tämä lieenee tulkittavissa niin, että presidentti halusi varata myös oikeistopuolueille mahdollisuuden osallistua hallitukseen, koskapa vaaleissa vasemmisto oli saavuttanut enemmistön ja laajapohjainen kansanrintamahallitus oli syntymässä. — Presidentin puhe 31.5.1966 (*Kekkonen* II s. 414).

V:n 1966 valtiopäivien avajaispuheessaan presidentti ilmoitti tehneensä aloitteen kaikkien puolueiden hallituksen aikaan saamiseksi, »kun olen nähnyt, kuinka vaikeaa meidän oloissamme on ollut enemmistöhallituksen muodostaminen». Ilmeisesti epäillen ajatuksensa toteutumismahdollisuuksia Kekkonen ilmoitti panneensa kylläkin merkille, »kuinka sisukkaasti meillä korostetaan toisissa olosuhteissa perinteelliseksi puristuneiden käsitysten vastakohtaisuuksia». Tästä saattoi presidentin mielestä olla kuitenkin seurauksena, että »vaikeutetaan ongelmiamme selvittämistä vähintään kipua tuottavalla tavalla». — 1966 vp ptk s. 21—22/16.4.1966.

⁵¹ Ks. tarkemmin *Laakso* 1972 s. 399.

toisaalta se antaisi presidentille tilaisuuden omistautua päätehtävälleen, ulkopolitiikan hoidolle, ja pääministeri kohoaisi nykyistä selvemmin sisäpolitiikan johtoon. Yhteishallitus antaisi presidentille hyvän taustatuen suhteiden hoidossa ulkovaltoihin: kaikki puolueet olisivat tukemassa Suomen virallista ulkopoliittista linjaa.

Puheissaan Kekkonen onkin viitannut juuri näihin näkökohtiin. Tiheästi uusiutuvat hallituspulat ja heikot hallitukset merkitsevät — Kekkonen on tähdentänyt —, että presidentti ”joutuu liian suuressa määrin vastaamaan ulkopolitiikan jatkuvuudesta”.⁵² On siis ilmeistä, että juuri ulkopoliittiset tekijät ovat — muun ohessa — olleet taustana yllä esitetyille presidentin pyrkimyksille.⁵³ Myös Ståhlbergin pyrkimykset v. 1920 kaikkien puolueiden hallituksen aikaansaamiseksi perustuivat ulkopoliittisiin taustatekijöihin.

Yhteishallitus — valtiosääntö. Kysymystä kaikkien puolueiden koalitiosta ei — yllättävää kyllä — ole liiemmin eritelty sen paremmin poliitikkojen keskuudessa kuin valtiosääntötutkijoidenkaan piirissä.⁵⁴ Sen verran on asiaan puututtu, että kielteinen kannanilmaisu tällaiseen hallituspohjaan on kummaltakin taholta tuotu julki. Syy on ollut sama: yhteishallituksen seurauksena häviäisi yksi parlamentarismiin olennaisesti kuuluvaksi katsottu tekijä, *hallitusta arvosteleva oppositio*.

Paitsi opposition puuttumista on *Merikoski* suurkoalitiota arvostellessaan tähdentänyt myös sitä, että tällöin valtiovaltain kolmijako häviäisi, ja tämä puolestaan merkitsisi — niin Merikoski arvelee — kansanvallan kaventumista. Toisaalta Merikosken mielestä normaaliparlamentarismi kuitenkin edellyttää enemmistöhallitusta.⁵⁵ Mutta epäilemättä on suomalaisessa monipuoluejärjestelmässä melkoinen ongelma saada aikaan sellainen hallituskokoomus, joka täyttää molemmat Merikosken asettamat kriteerit, ts. ministeristö, joka ei ole liian kapeapohjainen ollakseen enemmistöhallitus ja joka ei myöskään perustu liian laajalle pohjalle tuodakseen mukanaan suurkoalition vaaroja.

⁵² Presidentin puhe 18. 9. 1963 (*Kekkonen* II s. 301—302).

⁵³ Ks. myös *Skyttä* 1970 s. 268—275.

⁵⁴ Mainittakoon kuitenkin *E. N. Setälän* vuonna 1927 tekemä ehdotus, jossa Sveitsin valtiojärjestelmää esikuvana pitäen suositeltiin eräänlaista kaikkien puolueiden hallitusta. Ks. tarkemmin *US* 2. 9. 1927/201 (’Puolueparlamentarismi vaiko kansanparlamentarismi’).

⁵⁵ Ks. *Merikoski*, Valvoja 1967 s. 6—14; *idem* 1969 s. 30—35.

Presidentti Kekkonen kaikkien puolueiden hallitusta tarkoittavien ehdotusten taustalla on ilmeisesti ollut — ulkopoliittisten tekijöiden lisäksi — se parlamentarismien käytännön soveltamiseen liittyvä näkökohta, että hallituksella pitäisi Suomessa olla takanaan lähes koko eduskunta tai ainakin sen suuri enemmistö. Tähän pakottavat VJ:n määräänemmistö- ja määrävähemmistösäännökset. Lisäksi kvalifioitussa sääntämisjärjestyksessä säädettävä lainsäädäntö on määrällisesti jatkuvasti kasvanut ja tullut merkitykseltään entistä tärkeämmäksi.⁵⁶ Hallituksella tulisi olla takanaan vähintään 2/3:n eduskuntaenemmistö, mutta asioiden tehokas hoitaminen edellyttäisi itse asiassa 5/6:n enemmistöä hallituksen taakse.⁵⁷

Kiintoisan rinnastuskohteen puheena olevalle täyskoalitioajatukselle tarjoaa *Itävallassa* toisen maailmansodan jälkeen omaksuttu parlamentarismien sovellutus. Itävallan perustuslain mukaan presidentti nimittää liittokanslerin ja tämän ehdotuksesta muut liittohallituksen ministerit, joiden kaikkien tulee nauttia eduskunnan (Nationalrat) luottamusta (B.—VG. Art. 70). Ministerit ovat velvolliset eroamaan toimestaan saatuaan parlamentilta epäluottamuslauseen.⁵⁸

Vuosina 1945—1966 ministeristöjen nimittämispolitiikassa noudatettiin ns. *Proporz-periaatetta*: hallituspaikat jaettiin kahden pääpuolueen

⁵⁶ Peruslainsäädäntömenettelyn ja verolakien säätämismenettelyn käyttämisestä ja niissä tapahtuneista kehityssuuntauksista tarkemmin ks. *Seppo Laakso*: Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919—70 (Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimuksia 1/1973) sekä *Esko Rieppola & Jukka Kultalahti*: Verolakien säätämismenettely ja eri säätämisyjärjestystapojen käyttö eduskunnassa vuosien 1920—1970 valtiopäivillä (Tampereen Yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimuksia 4/1973).

⁵⁷ V:n 1970 valtiopäivien päättäjäispuheessa presidentti Kekkonen kiinnitti huomiota normaalin enemmistöhallituksen mahdollisuuksiin hoitaa maan asioita todeten mm. seuraavaa: »(...) meillä ei hallitus, jonka takana on vain eduskunnan yksinkertainen enemmistö, voi luottaa siihen, että se kykenee toteuttamaan haluamaansa politiikkaa. Eduskunnan kolmanneksellahan on valta äänestää hallituksen lakiehdotukset lepäämään yli vaalien. (...) Kun virassa oleva hallitus (= Karjalainen II b. Huom. SL) — edeltäjiensä tavoin — on lainsäädäntötoimin pyrkinyt luomaan edellytyksiä taloudellisen kasvun turvaamiseksi, se on saanut — niin kuin aikaisemmatkin hallitukset — havaita, että meidän oloissa talouselämään säännöstelevästi puuttuvan lainsäädännön aikaansaaminen on poikkeuksellisen vaikeaa. Tällaisen lainsäädännön riittävän joutuisa hyväksyminen edellyttää erittäin korkean määräänemmistön saamista lakiehdotuksen taakse eduskunnassa.» — 1970 vp ptk s. 3546/20.1.1971.

⁵⁸ Ks. *Adamovich* s. 79—81, 241 ss.

kesken niiden eduskuntavaaleissa saaman kannatuksen mukaisessa suhteessa. Pääpuolueet, kansanpuolue ja sosialistipuolue, saivat vaaleissa yhteensä n. 80—90 % annetuista äänistä, mutta kummallakaan ei ollut ehdotonta enemmistöä. Oppositiopuolueiden edustus jäi siis varsin vähäiseksi. Kun molemmat suurpuolueet olivat hallituksessa, päästiin hallituspolitiikassa vakavuuteen ja jatkuvuuteen.⁵⁹

Kahden pääpuolueen keskinäiset hallitussopimukset (Koalitionspakt) loivat Itävallan toisessa tasavallassa koko valtiollisen toiminnan perustan — jopa siinä määrin, että ne muodostuivat eräänlaiseksi sui generis -oikeuslähteeksi. V. 1966 kansanpuolue kuitenkin saavutti ehdottoman enemmistön ja siitä oli seurauksena yhden puolueen enemmistöhallituksen syntyminen. V. 1970 vaalien jälkeen muodostettiin myös yhden puolueen hallitus — nyt sosialistipuolueen varaan; lisäksi kysymyksessä oli vähemmistöhallitus. Proporz-periaate on siis toistaiseksi joutunut syrjään, mutta pois suljettu mahdollisuus sen uusi tuleminen ei ole.⁶⁰

Summa summarum: Se parlamentarismien sovellutus, jota Itävallassa menestyksellisesti noudatettiin sodan jälkeen yli kaksi vuosikymmentä, on Suomessa nähty olevan parlamentarismiin soveltumaton epätapa. Tästäkin havaitsemme, että parlamentarismia ei ole vain yhtä lajia.

e) KEKKOSEN SUHTAUTUMINEN VIRKAMIESHALLITUKSEEN

Kekkonen on ilmoittanut pitävänsä virkamieshallitusta eräänlaisena hätävarana: siihen on turvauduttava vain silloin, kun edellytyksiä puoluepoliittiselle ministeristölle ei ole olemassa. Kekkonen on nimittänyt viisi toimitusministeristöä. Kaikkien näiden kohdalla ei voida sanoa, että virkamieshallitukseen olisi turvauduttu vasta kun muut mahdollisuudet ovat osoittautuneet pois suljetuiksi.

1950-luvulla nimitetyt *von Fieandtin* ja *Kuuskosken* virkamieshallitukset muodostettiin ilmeisestikin edellytysten puuttuessa puoluepoliittisten hallitusten aikaansaamiselle.

⁵⁹ Ks. *Tarkiainen*, Suomalainen Suomi 1960 s. 97—102 ja 153—159 sekä siinä mainittu kirjallisuus. — Todettakoon, että myös Sveitsissä hallituspaikat on jaettu tärkeimpien puolueiden kesken niiden suuruuden mukaisessa järjestyksessä. Sveitsin valtiosääntö kuitenkin poikkeaa olennaisesti Itävallan perustuslaista sikäli, että Sveitsissä hallituksen jäsenet valitsee eduskunta. — Ks. *Fleiner/Giacometti* s. 568 ss.; *Schumann* s. 76 ss. Ks. myös ed. s. 25—26.

⁶⁰ Ks. *Adamovich* s. 110—111.

Ensin mainittu muodostettiin Sukselaisen I ministeristön saatua 18. 10. 1957 eduskunnalta epäluottamuslauseen⁶¹ ja kun kuusi viikkoa kes-täneet monet yritykset eivät olleet johtaneet positiiviseen tulokseen.⁶² von Fieandtin hallituksen kokoonpano muotoutui hallituksen muodosta-jan ja presidentin välisten neuvottelujen tuloksena ilman kiinteää kos-ketusta eduskuntaryhmiin.⁶³ Hallitus oli tarkoitettu luonteeltaan väli-aikaiseksi, toimimaan seuraavana vuonna toimeenpantaviin eduskunta-vaaleihin saakka.

Mutta hallitus ei pysynyt pystyssä kuin muutaman kuukauden. Saa-tuaan eduskunnalta epäluottamuslauseen sen oli jätettävä eronpyynn-tönsä jo huhtikuussa 1958.⁶⁴ — 22. 4. 1958 suoritetulla presidentinkier-

⁶¹ Sukselaisen hallitus kaatui ed. *Henrikssonin* ym. tekemän välikysymyk-sen johdosta. Välikysymys koski ministeristön muodostamista. Taustana oli se, että Sukselaisen I hallitusta oli kahteen otteeseen uudistettu. Heinäkuun alussa 1957 ministeristöstä erosivat ruotsalaiset; kaksi kuukautta myöhemmin hallituk-seen nimitettiin myös sos.dem.oppositioon lukeutuvia ministereitä. — Ks. tasa-vallan presidentin avoimet kirjeet 2. 7. 1957/ Ask 252 ja 2. 9. 1957/ Ask 308.

Kummallakaan kerralla ei järjestelyjen nähty — niiden suorittajien taholla — merkittävän varsinaista hallituspuolan ratkaisemista, minkä vuoksi tavanomaisia hallitusneuvotteluja ei toimeenpantu. Tästä välikysymyksen tekijät saivat aiheen kysyä: »Katsooko hallitus olevansa parlamentaarisesti hyväksyttävän, laillisin kei-noin toimeensa asetettu?» (1957 vp ptk s. 1977—78/11. 10. 1957). — Välikysymyk-sen tekijöinä olivat sosialidemokraatit. Valtioneuvoston jäsenyyden vastaan otta-neet »skogilaiset» olivat ns. ottopoikia: he olivat menneet hallitukseen ilman puo-lueen lupaa. Kaiken taustalla oli sosialidemokraattisen puolueen sisäinen hajaan-nus. — Ks. mm. *Skog* 1974 s. 43—46.

⁶² Hallituksen muodostamistapahtumat olivat sikäli merkilliset, että edus-kunta oli mainitun välikysymyksen yhteydessä hyväksynyt ponnien, joka sisälsi eduskunnan kannanoton hallituskysymykseen nähden. SKDL:n edustajan *Hertta Kuusisen* ehdotuksesta hyväksytyssä ponnessa eduskunta lausui mm., että »hal-lituksen parlamentaarista pohjaa on lavennettava lisäämällä työväen edustusta ja siten, ettei kansamme etuja vaarantavien oikeistoinen osallistuminen hal-litukseen tule kysymykseen.» (1957 vp ptk s. 2159—61/18. 10. 1957).

Tässä yhteydessä ei ole mahdollisuutta ottaa tarkasteltavaksi esillä olevaan välikysymykseen liittyviä kiintoisia valtiosääntöongelmia, mm. VJ 37 §:n sään-nöstä siitä, että välikysymys on mahdollista tehdä valtioneuvoston jäsenelle »tämän virka-alaan kuuluvasta asiasta». Ministeristön nittäminen on HM 36 §:n mukaan presidentin toimivaltaan kuuluva asia.

Sivuun on jätettävä myös se problematiikka, joka liittyy nyt esillä olevan kaltaisten eduskunnan kannanottojen sitovuuteen ja merkitykseen tasavallan presidenttiin nähden.

⁶³ Ks. *von Fieandt* s. 340—348; *HS* 29. 11. 1957/323.

⁶⁴ Epäluottamuslauseen aiheutti kaksi välikysymystä: *Ed. Henrikssonin* ym. välikysymys, joka koski maataloustulolain soveltamista (1958 vp ptk s. 3988—

roksella kävi selville, ettei edellytyksiä puoluepoliittisen hallituksen muodostamiselle ollut — olivathan vaalit edessä jo kolmen kuukauden kuluttua. Presidentti antoi Reino Kuuskosken tehtäväksi uuden virkamieshallituksen muodostamisen. Poiketen edellisen hallituksen muodostamistavasta Kuuskoski oli yhteydessä eduskuntaryhmiin. Neuvottelujen tuloksena syntynyt hallitus omasikin edellistä ministeristöä enemmän poliittista väriä mm. maalaisliittoon ja sos.dem.oppositioon lukeutuneiden ministerien ansiosta.

Seuraavan kerran toimitusministeristö nimettiin v:n 1963 lopulla sen jälkeen, kun Karjalaisen I hallitus — sisäisten erimielisyyksien johdosta — oli 17. 12. 1963 jättänyt eronpyyntönsä.⁶⁵ Tällä kertaa presidentti ei lainkaan pyrkinyt puoluepoliittisen hallituksen aikaansaamiseen. *Reino R. Lehdon* johtama virkamieshallitus nimitettiin jo Karjalaisen eronpyyntöä seuranneena päivänä.

Se ettei puoluepoliittista hallituspohjaa yritettykään hahmottaa, joihtui yksinomaan presidentistä. Jo varsin aikaisessa vaiheessa hän toi esiin kantanaan, että ajautuminen hallituspulaan merkitsee virkamieshallitusta. Presidentin tiedetään 14. 12. 1963 todenneen, että jos hallitus eroaa "tilalle tulee heti virkamieshallitus", ja myös ilmoittaneen, että hän suorittaa tätä tarkoittavat alkuvalmistelut jo parin päivän kuluessa, jotta "ratkaisu tapahtuisi nopeasti".⁶⁶

Ensi kertaa toimitusministeristö nimitettiin nyt epämääräiseksi ajaksi. Aiemmat virkamieshallitukset oli muodostettu yleensä määräajaksi, ts. edessä oleviin vaaleihin saakka. Presidentin tarkoituksena ei myöskään ollut eduskunnan hajotus, jota varten toimitusministeristö olisi nimitetty.⁶⁷ Presidentin toimenpide on ehkä ymmärrettävä eräänlaisena puolueiden rankaisutoimena. Kun puoluerhyhmät eivät koko syyskauden

3989/9. 4. 1958), sekä *ed. Rankilan ym. välikysymys*, joka koski viljan hinnan korottamista (ibid s. 3935—3936/1. 4. 1958). — Eduskunta hyväksyi *ed. Wickmanin* ehdottaman ponnien, joka sisälsi ministeristön toiminnan voimakasta arvos-telua, ibid s. 4316—27. — Ks. myös *von Fieandt* s. 356—366.

⁶⁵ Ensi kertaa Karjalaisen ministeristö jätti eronpyyntönsä jo 30. 8. 1963. Kun neuvottelut uuden ministeristön aikaan saamiseksi eivät tällöin johtaneet tulokseen, presidentti vapautti hallituksen eronpyynnön aiheuttaneet SAK-laiset ministerit ja nimitti heidän tilalleen uudet valtioneuvoston jäsenet 1. 11. 1963 lukien hallituksen jäädessä siten paikalleen (Tasavallan presidentin avoin kirje 18. 10. 1963/Ask 462).

⁶⁶ Pääministerin sihteerin päiväkirjaansa 14. 12. 1963 muistiin merkitsemä tieto presidentin kannanotosta. *Loikkanen* s. 153.

⁶⁷ Ks. *Jyränki*, *Sos* 1968 s. 27.

käydyistä neuvotteluista huolimatta olleet kyetneet sopimaan hallitus-pohjasta, ei presidentti halunnut enää tarjota niille tähän tilaisuutta. — Neuvottelut puoluepoliittisen ministeristön aikaan saamiseksi aloitettiin jo keväällä 1964,⁶⁸ mutta Lehdon ministeristö jatkoi toimintaansa aina saman vuoden syksyyn saakka.⁶⁹

Presidentin ”väljä” asenne virkamieshallituksen muodostamista kohtaan tuli esiin myös v:n 1970 eduskuntavaalien jälkeistä hallituspuolaa selvitettäessä. Vaaleissahan hallituspuolueet olivat kärsineet tappion ja eduskuntaan oli tullut porvarillinen enemmistö (112—88) asetelman ol-tua edellisellä vaalikaudella päinvastainen.

Ministeristön muodostajan tehtävän sai ensinnä vaaleissa voittaneen kokoomuspuolueen puheenjohtaja *Juha Rihtniemi* tavoitteenaan edus-kunnan enemmistöön nojaavan hallituksen muodostaminen. Hänen epä-onnistuttuaan *Rafael Paasio* tunnusteli enemmistöhallituksen muodos-tamista, mutta hänkin joutui varsin pian luopumaan. Tämän jälkeen presidentti antoi uudestaan Rihtniemelle tehtävän: selvittää, oliko hä-nen johdolla ”aikaansaatavissa hallitus, jonka muodostaisivat maalís-kuun vaaleissa menestyneet puolueet muilla tähän hallitusyhteistyöhön valmiilla puolueilla mahdollisesti täydennettynä”.

Rihtniemi yritti aluksi enemmistökokoomusta. Tämän osoittauduttua mahdottomaksi hän ryhtyi kaavailemaan viiden porvarillisen puolueen vähemmistöhallitusta. Rihtniemen ilmoittaessa tästä suunnitelmastaan presidentille kävi ilmi, ettei Kekkonen tahtonut nimittää porvarillista vähemmistöhallitusta. Hän antoi Rihtniemen ymmärtää, että tämän teh-tävä oli päättynyt. Rihtniemi oli kuitenkin käsittänyt toimeksiantoon-sa kuuluneen myös vähemmistövaihtoehdon, koska hänen ensin saa-mansa tehtävä oli tarkoittanut juuri enemmistöhallitusta. Presidentin — kaikesta päätellen muuttuneeseen — käsitykseen olivat nähtävästi vaikuttaneet KESK:n, SDP:n sekä SKDL:n johtomiesten näkemykset. He pitivät virkamieshallituksen muodostamista porvarillista vähemmis-töhallitusta parempana vaihtoehtona. Ilmeisesti näihin käsityksiin tu-keutuen presidentti pyysi *Teuvo Auraa* muodostamaan virkamieshalli-tuksen.⁶⁹

Selostetussa tapauksessa presidentti asetti virkamieshallituksen por-varillisen vähemmistöhallituksen edelle. Toimitusministeristö ei ollut

⁶⁸ Ks. niistä *Virolainen* s. 53 ss.

⁶⁹ Lehdon virkamieshallituksen pitkäikäisyyden johdosta esitettiin jo v. 1964 kirjallisuudessa kriittisiä huomioita — eikä syyttä juuri parlamentarismín näkö-kulmasta. Ks. *Merikoski*, Lm 1964 s. 800—805; *Puntila* 1965 s. 318—319.

^{69a} Auran I ministeristön muodostamisesta tarkemmin ks. *Laakso* 1972 s. 405—411. — Ks. myös ed. s. 281 alav. 42.

viimeinen keino — hätävara —, vaan yksi käyttökelpoinen vaihtoehto muiden mahdollisuuksien rinnalla.

Auran II ministeristö. Vielä selvemmin kuin Lehdon ja Auran I ministeristön kohdalla tuli presidentin aktiivinen vallankäyttö esille Auran II hallituksen syntyvaiheiden yhteydessä. Tapahtumiin liittyi eduskunnan hajoitus. Auran ministeristö toimi hajoitushallituksena.

Taustan tapahtumille muodosti joulukuussa 1970 solmittu tulopoliittinen sopimus, ns. UKK-sopimus. Sen voimassaoloaika oli päättyvä maaliskuun lopussa 1972. V:n 1971 syyskesällä syntyi kiista sopimuksen maataloustulo-osasta ja sopimuksen aikana toteutettavasta maataloustulon jälkeenjääneisyyden kompensatiosta. Neuvottelut uudesta maataloustulolaista eivät näyttäneet johtavan yksimielisyyteen hallituspuolueiden ja etujärjestöjen kesken.

Presidentti Kekkonen puuttui kiistakysymykseen. Pääministeri Karjalaiselle 26. 10. 1971 lähettämässään kirjeessä hän ilmoitti, että kiista oli saatava selvitettyksi viimeistään 29. 10. 1971. "Jos sopimusta ei saada aikaan", presidentti kirjoitti, "se merkitsee hallituksen hajoamista ja eduskunnan hajottamista". Hajoituspäätös tultaisiin — presidentti ilmoitti edelleen — tekemään jo lokakuun aikana, ja uudet vaalit pidettäisiin 2. ja 3. 1. 1972.⁷⁰

Presidentin ultimaatumin kärki oli suunnattu ei niinkään eduskuntaa vaan pikemminkin ministeristöä kohtaan: jos se ei saanut aikaan sopimusta, seurauksena oli hallituksen hajoaminen.⁷¹ Jos taas hallitus pääsisi sopimukseen, se voisi — kirjeessä sanottiin — jatkaa toimintaansa 1. 4. 1972 alkavan uuden sopimuskauden alettua ja aikana. Presidentin kannanoton suuntautumista ensi sijaisesti juuri ministeristöä kohtaan tukee myös se seikka, että presidentti ei näytä pyytäneen hajoitustoimelle Karjalaisen hallituksen myötävaikutusta.⁷² Hajoitus oli tarkoitettu toimeenpanna uuden hallituksen myötävaikutuksella.

⁷⁰ Presidentin kirje on julkaistu mm. AL:ssa 27. 10. 1971/291 s. 1.

⁷¹ Ks. *Rieppula* 1971 s. 73—76.

⁷² *Kai Korte* (»Vuoden 1972 vaalien oikeudelliset erikoispiirteet». Teoksessa *Tammivaalit*. Keuruu 1971. S. 11—21) mainitsee, että tasavallan presidentti kutsui hänet luokseen 19. 10. 1971 »ilmoittaen, että hän halusi kiireellisesti selvityksen niistä näkökohdista, jotka liittyivät tässä konkreettisessa tilanteessa tapahtuvaan eduskunnan hajottamiseen ja siitä johtuviin eduskuntavaaleihin.»

Antero Jyrängin antaman tiedon mukaan jo edellisenä päivänä eli siis 18. 10. 1971 (samana päivänä presidentti palasi Persiaan tekemältään valtiovierailulta)

Neuvottelut eivät johtaneet tulokseen, ja 29. 10. 1971 Karjalaisen hallitus jätti eronpyyntönsä. Uusi ministeristö nimitettiin välittömästi. Hallituksen ensimmäisessä istunnossa — niin ikään 29. 10. — presidentti teki päätöksen uusien vaalien määräämisestä ja eduskunnan hajoittamisesta. Vaalit määrättiin pidettäväksi 2. ja 3. 1. 1972.⁷³

Auran hallitus nimitettiin presidentinkierroksen neuvotteluja lainkaan toimeenpanematta. Presidentillä kuitenkin oli tiedossaan KESK:n ja myös SDP:n myönteinen kanta hajoitustoimenpiteelle ja Auran ministeristön muodostamiselle.⁷⁴ Uuden hallituksen ministerilistan laati Kekkonen itse, joskin hänellä oli tieto siitä, keitä ainakin SDP oli suositellut puolueen jäsenistä mukaan hallitukseen.⁷⁵ Henkilökokoonpanoltaan hallitus ei ollut ns. puhdas virkamieshallitus: ministerit lukeutuvat eri poliittisiin puolueryhmiin. Presidentti ehkä tavoitteli eräänlaista kansanrintamapohjaa.⁷⁶

f) KEKKOSEN VAIKUTUS MINISTERISTÖJEN HENKILÖKOKOONPANOON

Kekkosen nimittämät *pääministerit*, jos virkamieshallitukset jätetään tarkastelun ulkopuolelle, ovat kaikki lukeutuneet kahteen puolueeseen:

presidentti oli tavannut SDP:n puheenjohtajan Paasion ja puoluesihtööri Sor-san. — On ilmeistä, että tällä tapaamisella ja Kortteen saamalla toimeksiannolla on ollut asiallinen yhteys.

⁷³ Ask 736/29. 10. 1971.

⁷⁴ *Antero Jyränki* on kertonut presidentin hänelle marraskuussa 1971 maininneen, että kun kaksi suurinta puoluetta (SDP ja KESK) olivat antaneet edustajansa Auran hallitukseen, hän saattoi varmasti päätellä, että eduskunta ei tulisi heti antamaan hallitukselle epäluottamuslausetta. — *Jyrängin* mukaan Kekkosella on muutenkin 1970-luvun aikana ollut pyrkimyksenä rajoittaa presidentinkierroksen käyttäminen minimiin. Yhtenä syynä tähän on ollut se, että presidentti on katsonut neuvottelukierroksen vain tarjoavan Vennamolle ja SMP:lle tilaisuuden »propagandafraasien esittämiseen».

⁷⁵ *Antero Jyrängin* antama tieto. — Sanottuun viittaa myöskin se, että Aura saapui 29. 10. iltapäivällä ulkomaanmatkalta ja uusi ministeristö nimitettiin samana päivänä Auran ja presidentin pitämän puolen tunnin neuvottelun jälkeen. Auran lehdistölle antamista tiedoista ks. mm. US 30. 10. 1971/294 s. 1, 16.

⁷⁶ Ministeristössä oli ns. varsinaisten ammattiministerien lisäksi edustajia KOK:sta, RKP:sta, LKP:sta, KESK:sta sekä SDP:sta. — Sen sijaan SKDL:oa suoranaisesti edustavaa ministeriä ei hallituslistalla ollut. *Antero Jyrängin* kerto-

joko maalaisliitto/keskustapuolueeseen tai sosialidemokraatteihin. Viime mainitun puolueen perinteisiin on kuulunut itse nimetä pääministeriehdokkaansa kuin myös muutkin ministeriehdokkaat. Kukaan presidentti — Kekkonenkaan — ei ole sivuuttanut sos.dem.puolueen suositusta: hallituksen muodostajan tehtävä on aina annettu, milloin se SDP:n kohdalle on langennut, puolueen ehdottamalle henkilölle. Toisin on ollut maalaisliitto/keskustapuolueen kohdalla: tähän puolueeseen lukeutuneet pääministerit presidentti näyttää valinneen omintakeisesti. Puolue ei yleensä ole asettanut ehdokastaan hallituksen muodostajaksi: valinta on tietoisesti haluttu jättää presidentille.

Presidentin osuus ministeristöjen muun henkilökokoonpanon määrittämisessä on v:n 1956 jälkeen noudatellut suunnilleen samaa linjaa, jolle se asettui jo Paasikiven presidenttikaudella. Kekkonen ei yleensä eikä ainakaan näkyvästi ole pyrkinyt vaikuttamaan henkilövalintoihin: ne ovat olleet pääministerin ja puolue-elinten huolena. Niitäkään tilanteita ei kuitenkaan puutu, joissa presidentti on pyrkinyt ja myös onnistunut vaikuttamaan yksittäisiin ministerivalintoihin.⁷⁷ Hallituksen

man mukaan presidentillä kuitenkin oli ollut pyrkimyksenä saada yksi tai useampia kansandemokraatteja hallitukseen.

⁷⁷ Esimerkkinä mainittakoon *Karjalaisen II* ministeristön täydentäminen keväällä 1971. — 26. 3. 1971 VN:n jäsenyydestä vapautettiin kansandemokraattiset ministerit Erkki Tuominen, Veikko Saarto ja Anna-Liisa Tiekso näiden pyydettyä eroa ministerin tehtävästä. Vapautuneille ministeripaikoille nimitettiin sosialidemokraattiseen puolueeseen kuuluneet henkilöt: *Mikko Laaksonen* oikeusministeriksi, *Olavi Salonen II* kauppa- ja teollisuusministeriksi sekä *Pekka Kuusi* sosiaaliministeriksi. (Järjestelyssä II kauppa- ja teollisuusministerinä toiminut Kalervo Haapasalo siirrettiin liikenneministeriksi.) — Tasavallan presidentin avoin kirje 26. 3. 1971/Ask 250.

Kansandemokraattisten ministerien pyydettyä eroa presidentti piti tärkeänä, ettei ministeristö sitä täydennettäessä saisi liiaksi konservatiivista tai oikeistolaista leimaa. Tämän vuoksi Kekkonen pyrki vaikuttamaan siihen, keitä henkilöitä sos.dem.puolueesta tulisi hallitukseen. Pääministeri Karjalaiselle hän antoi tätä koskevat ohjeet. Kekkonen oli itsekin tässä mielessä kosketuksissa eräisiin sos.dem.puolueen edustajiin.

Presidentin ja sos.dem.eduskuntaryhmän käsitykset kävivät jossain määrin ristiin eikä Kekkonen saanut kaikkia pyrkimyksiään toteutetuksi. Vain *Pekka Kuusen* valinta sosiaaliministeriksi tapahtui presidentin mielipiteen mukaisesti. Eduskuntaryhmä esitti Sylvi Siltasta, joka ryhmässä oli saanut 23 ääntä ja Kuusi 20 ääntä. Presidentti oli katsonut, ettei ollut syytä muuta kuin Kuusen valinnan kohdalla menetellä vastoin ryhmän kantaa — ei siitäkään huolimatta, että

luonteella on tässä suhteessa ilmeisesti oma merkityksensä.⁷⁸ — Virkamieshallitukset tietenkin muodostavat äsken sanotusta selvän poikkeuksen: niiden ministerivalinnoissa presidentin panos on usein ollut merkittävä (esim. von Fieandt ja Aura II).

Poikkeuksen muodostaa myöskin *ulkoministeri: tämän valinta on ollut yksinomaan presidentistä riippuvainen*.⁷⁹ Tätä on pidetty luonnollisena, koska vastuu ulkopoliittikan hoidosta on ollut ensi sijaisesti presidentin harteilla. Ulkopoliittisilla näkökohdilla on eräissä yhteyksissä ollut merkitystä hallituksen muuhunkin kokoonpanoon.⁸⁰

Hallitusohjelmat ovat syntyneet lähinnä hallituspuolueiden keskinäisin neuvotteluin ja sopimuksin. Presidentti ei näihin ole — ainakaan näkyvästi — puuttunut.

9. NÄKÖKOHTIA PRESIDENTIN ASEMASTA: TIIVISTELMÄ

Valtionpäämies ei Suomessa ole — useiden parlamentaaristen valtioiden tapaan — ollut pelkkä edustusfiguuri. *Presidentti on reaalisella tavalla käyttänyt kaikkia HM:ssa valtionpäämiehelle varattuja valtaoikeuksia*.¹ Eduskunta on hajoitettu itsenäisyyden aikana kuudesti.² Pre-

puheenjohtaja Paasio ja puoluesihteerit Sorsa tukivat presidentin pyrkimyksiä. — Antero Jyrängin antamia tietoja.

⁷⁸ Yhden puolueen hallitusten ministerivalinnoissa ovat ratkaisevaa osaa näytelleet ao. puolue ja pääministeri. — Niinpä presidentti ei puuttunut (Antero Jyrängin antaman tiedon mukaan) *Paasion II* ministeristön henkilökokoonpanoon.

⁷⁹ Tämä seikka on tullut esille myös presidentin puheissa. V. 1967 presidentti (*Kekkonen* 1967) ilmaisi asian niin, että »ulkoministerin paikan täyttämässä on pidetty selviönä, että hallituksen muodostaja on sopinut siitä etukäteen presidentin kanssa». — Ks. myös *Kekkonen* 1961.

Virolainen s. 60 esittää asiasta seuraavan säännön: »Mitä tulee nimenomaan ulkoministeriin ja hallituksen ulkopoliittikkaan sekä puolustusministeriin, on hallituksen muodostajan näistä keskusteltava tasavallan presidentin kanssa.» — *Virolainen* toteaa edelleen (s. 117), että toimiessaan v. 1964 hallituksen muodostajana hän oli yhteydessä presidenttiin, joka halusi keskustella juuri mainittujen kahden ministeripaikan täyttämisestä. Muihin ministerivalintoihin presidentti ei — *Virolainen* toteaa — halunnut vaikuttaa.

⁸⁰ Esim. »yöpakkasten» jälkeen muodostetussa Sukselaisen II ministeristössä ei ollut mukana ainoatakaan edellisen hallituksen (*Fagerholm III*) jäsentä.

sidentin tiedetään tehneen useita päätöksiä poiketen valtioneuvoston kannasta. V. 1969 presidentti antoi tärkeän vaalilainsäädäntöä koskevan esityksen (HE 24/1969 vp) eduskunnalle olennaisesti valtioneuvoston kannasta poikkeavassa muodossa. Presidentti on useita kertoja käyttänyt veto-oikeutta.³ Maan ulkopoliittikka on sodan jälkeen ollut ensi sijaisesti juuri presidentin johdon alaisena.⁴

Kokonaiskuvaa presidentin asemasta ei saada pelkästään muodollisia päätöksiä tarkastelemalla. Esimerkiksi erimielisyydet valtioneuvoston ja presidentin välillä päästetään hyvin harvoin pöytäkirjausten asteelle. On ilmeistä, että käsitysten mennessä eri suuntaan presidentti nykyään vetää pitemmän korren. Presidentin oikeus ratkaista toimivaltaansa kuuluva asia valtioneuvoston mielipiteestä riippumatta on instrumentti, joka antaa ministeristön piirissä aihetta tutustua presidentin käsityksiin jo ennakolta taikka muuten mukauttaa esitykset siihen muotoon, että presidentti ne hyväksyy.⁵

Presidentin näkemykset tärkeistä yhteiskuntapoliittisista kysymyksistä tulevat tätä nykyä usein yleiseen tietoisuuteen presidentin puheiden ja kannanottojen välityksellä sekä hänen — yksityisen mutta julkiseksi tarkoitetun — kirjeenvaihtonsa muodossa. Nämä suorat kontaktit eri yhteiskuntapiireihin ohi valtioneuvoston ovat tyypillisiä juuri Kekkonen presidenttikaudelle. Tässä muodossa tapahtuva valtionpäämiehen esiintyminen on 1970-luvulla selvästi lisääntynyt. Ei puutu esimerkkejä siitä, että Kekkonen puheissaan esittämät kannanotot on mm. valtioneuvoston piirissä otettu tarkastelun kohteeksi ja usein myös ryhdytty asian vaatimiin toimenpiteisiin. — Tarkan kuvan hahmottaminen pre-

1 Poikkeuksen muodostaa kuitenkin HM 32 §:ssä säädetty presidentin tarkastus- ja valvontavalta.

2 Nämä ovat tapahtuneet vuosina 1924, 1929, 1930, 1954, 1962 ja 1972.

3 Presidentin veto-oikeuden käyttämisestä tarkemmin ks. *Timo Sarkkinen*: Lain vahvistaminen ja vahvistamatta jättäminen. Tutkimus tasavallan presidentille HM 19 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä. (Julkisoikeuden pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa. Tampere 1971).

4 Presidentin asemasta ks. myös *Jyränki*, *Sos* 1968 s. 25—28; *Kastari*, *Lm* 1960 s. 675—709; *idem* 1961 s. 74—85; *idem*, *Lm* 1967 s. 953—973; *idem* 1969 s. 206—211.

5 Presidentin ja valtioneuvoston välisestä suhteesta ks. ed. s. 28 ja siinä main. kirjallisuus. Ks. myös *Kastari* 1969 s. 174 ss.; *Kekkonen* 1967; *Merikoski* 1974 s. 95 ss.

sidentin vallankäytön ja vaikutusvallan koko laajuudesta on monestakin syystä työläs tehtävä. Se ei myöskään kuulu tähän yhteyteen.

★ ★ ★

*Aktiivinen presidentinvalta on ilmennyt myös presidentin käyttäessä HM 36 §:ssä säädettyä toimivaltaa nimittää valtioneuvoston jäsenet. Presidentti on persoonallisella vaikutuksellaan ja vallankäytöllään vaikuttanut niin ministeristöjen henkilökokoonpanoon kuin hallituspohjaan, ts. siihen, mitkä puolue ryhmät kulloinkin osallistuvat hallitukseen vai muodostetaanko ministeristö irrallaan puoluelaitoksesta kokoomalla virkamieshallitus. Valtionpäämiehen henkilöllisistä ominaisuuksista ja muista seikoista riippuen presidentti on hallitusvaihdoksissa esiintynyt milloin melko täydelleen sivusta seuraajan asemassa, milloin ns. *pouvoir neutre* -voimana, milloin taas HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan itsenäisenä käyttelijänä.*

Presidentin valta nimittää valtioneuvoston jäsenet ei ole parlamentarisoitunut. Kehitys on kulkenut — nimenomaan Kekkonen presidenttikaudella — päinvastaiseen suuntaan: *aktiivinen presidentinvalta on HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käytössä selvästi voimistunut.* Kekkonen aikana hallitukset on muodostettu niiden puitteiden sisällä, joiden ehdot presidentti on asettanut.

Nimittämisvallan käyttämisellä (ja osittain myös ulkopoliittisiin näkökohtiin nojautuen) presidentti on hankkinut itselleen johtoaseman maan sisäpolitiikassa.⁶ Toisaalta tämä ja toisaalta presidentin suvereeni johtoasema ulkopoliitiikan alalla on kohottanut valtionpäämiehen keskeiseksi

⁶ Presidentin keskeistä asemaa sisäpolitiikan alalla kuvastaa — erään esimerkin mainitakseni — yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan laajakantoinen v:n 1970 työmarkkinaratkaisu (ns. UKK-sopimus), joka syntyi presidentin otettua neuvottelut johtaakseen. On syytä huomata, etteivät tämän tapaiset presidentin toimet kuulu valtionpäämiehen HM:n mukaisiin toimivaltuuksiin. — Ks. Rieppula 1971 s. 71—76, jossa korostetaan presidentin puheena olevan kaltaisten toimien vahvistavan valtiosäännön presidentinvaltaista luonnetta parlamentarismien kustannuksella.

Yllä sanotun johdosta lienee syytä todeta, että (radiossa ja tv:ssä) 4. 12. 1970 pitämässään puheessa presidentti luonnehti asioihin puuttumistaan poikkeustoimenpiteeksi. Kekkonen totesi, etteivät ne kysymykset, joihin hän oli puuttunut, sinällään kuuluneet presidentin perustuslaillisiin tehtäviin mainiten kuitenkin selvityttäneensä, ettei häntä voitaisi asettaa rikosoikeudellisesti vastuuseen tästä — kuten hän sanoi — »valtuuksiensa ylittämisestä».

valtatekijäksi Suomen hallitusjärjestelmässä. Tärkeimmät presidentin vallankäytön perustuslailliset perusteet löytyvät nykyään juuri HM 33 ja 36 §:stä.⁷

Valtionpäämiehen asema ei Suomessa ole muodostunut sellaiseksi kuin se on klassisen parlamentarismin järjestelmässä Englannissa. Se ei myöskään ole samanlainen kuin presidentin asema oli Ranskan III ja IV tasavallassa. Suomessa presidentti on todella *pouvoir actif*.

★ ★ ★

Kekkonen on korostanut presidentin persoonallisen vallankäytön poikkeuksellista luonnetta. Milloin on kyseessä parlamentaarisen periaatteen ja presidentin henkilökohtaisen vallankäytön vastakohtaisuus, "painopisteen olisi" — Kekkonen on tähdentänyt — "annettava vain pakottavissa tapauksissa siirtyä parlamentarismin vastuuperiaatteesta itsenäisen vallankäytön hyväksi".⁸

Sanottu merkitsee, että presidentin itsenäinen vallankäyttö olisi lähinnä ajoittaista ja joka tapauksessa poikkeuksellista. Kiistämätön tosiasia kuitenkin on, että presidentin omakohtainen asioihin puuttuminen ei ole jäänyt pelkästään jonkinlaiseksi hätätilavallankäytöksi. Päinvastoin *aktiivinen presidentinvallan kasvu on ollut jatkuvaa ja viime aikoina se on entisestään voimistunut*.⁹

⁷ Jyräki 1970 b s. 5 katsoo, että tärkeimmät presidentin valtuudet ovat käytännössä olleet valta nimittää valtioneuvoston jäsenet ja valta hajoittaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit. Näiden ohella Jyräki ilmoittaa pitävänsä tärkeinä valtuuksina myös presidentin valtaa päättää ulkoasioista ja valtaa nimittää korkeimmat virkamiehet. Jyräki korostaa kahta ensin mainittua valtuutta sen vuoksi, koska presidentillä niiden avulla on mahdollisuus vaikuttaa hallituspolitiikkaan ja eduskunnan toiminnan yleiseen suuntaan.

⁸ Kekkonen 1967. — Kuusi vuotta aikaisemmin Kekkonen vielä tähdensi eduskunnan asemaa ensimmäisenä valtiomahtina toteamalla mm. (Kekkonen 1961): »Jos presidentin tahtoa vastassa on pysyväinen 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 koskeissa kysymyksissä.» — Ks. myös Kekkonen II s. 87—92.

⁹ Veli Merikoski on vasta ilmestyneessä kirjassaan 'Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia (Keuruu 1974)' s. 158 ss. varsin voimakkaasti korostanut presidentinvallan kasvua Suomessa. Merikosken esitys huipentuu

Kekkosen mainitsema maksiimi soveltuu presidentin vallankäytön kuvaukseksi vain mikäli se käsitetään valtioneuvoston pöytäkirjaan virallisesti kirjattujen erimielisyyksien näkökulmasta. Mutta kuten sanottu tämä muodostaa presidentin asemasta vain osan todellisuutta kattavan julkisivun: se ei ole valtionpäämiehen tosiasiallisen vallan koko kuva. Todettakoon, että ministeristöjen nimittämisessä puheena olevat erimielisyydet eivät — poikkeuksellisen esittely- ja varmennusjärjestelmän johdosta — tule ylipäänsä kysymykseen.

★ ★ ★

Presidentin keskeinen ja yhä vahvistunut asema on merkinnyt valtiosääntöoikeudelliselle doktriinille vaikeuksia sijoittaa sitä HM:n sisältämään parlamentarismien periaatteeseen. Järjestelmää kuvattaessa sanottuun periaatteeseen onkin liitetty erilaisia lisämääreitä, jotka viittaavat järjestelmän ei-eduskuntakeskeiseen luonteeseen.¹⁰ Selvistä presidentiaalisesta suuntauksesta huolimatta ei Suomen hallitusjärjestelmää kuitenkaan voida rinnastaa sellaiseen tyypilliseen presidenttijärjestelmään,

— sen toteamuksen jälkeen, ettei Suomen valtiojärjestelmää presidentin vallankäytön osalta enää voida pitää kansanvaltaisena — seuraavaan lopputulemaan (s. 173): »Valtiosääntöisesti ajatellen Suomi on valtionpäämiehen vallankäytön suhteen palannut 1700-luvun ns. valistuneen itsevaltiuden tasolle, Venäjän Katariina II:n, Preussin Fredrik II:n ja Ruotsin Kustaa III:n aikoihin.» — Huolimatta presidentin vallan kasvusta pidän Merikosken rinnastusta kuitenkin ontuvana ja harhaanjohtavana. Ero 1700-luvun hallitusstruktuuriin on — kaikesta huolimatta — niin ilmeisen selvä, ettei sen lähempi osoittaminen ole tarpeen.

¹⁰ Kirjallisuudessa on puhuttu mm. »suomalaisesta parlamentarismista» tai »parlamentarismien suomalaisesta lajista». Hallitusjärjestelmää on luonnehdittu »eräänlaiseksi parlamentarismien ja presidenttijärjestelmän sekamuodoksi», »josakin määrin sekajärjestelmäksi», tai »epäaidoksi parlamentarismiksi» taikka »semiparlamentaarisesti järjestelmäksi». — Ks. *Jyränki* 1967 s. 257; *idem* 1970 b s. 6; *Kastari* 1969 s. 208; *Merikoski*, Lm 1964 s. 800; *idem* 1974 s. 104; *Nousiainen*, Ytk I s. 458; *Sipponen* s. 484.

Vrt. toisaalta *Kekkonen* 1967, jossa presidentin keskeistä asemaa ei pidetä parlamentarismiin soveltumattomana, vaan päinvastoin korostetaan olevan ilmeistä, »että suuremmat pulmat presidentin asemasta aiheutuvat sittenkin teorialle kuin käytännölle». — Ajatuksellinen tausta tälle näkemykselle lienee sama, jonka maan ensimmäinen presidentti ilmaisi sanoimalla (*Ståhlberg* 1927 s. 21), että valtionpäämiehen oikeus itse ratkaista tärkeimmät hallitusasiat »ei ole sellaisenaan soveltumaton parlamentaariseen hallitustapaan».

jota mm. Yhdysvaltain hallituslaitos edustaa.¹¹ Sen sijaan Ranskan V tasavalta tarjoaa rinnastuskohteen.¹²

Suomalaista järjestelmää voidaan ehkä parhaiten luonnehtia ilmaisulla *presidiaalis-parlamentaarinen*. Painotus sanayhdistelmän eri osien välillä on vaihdellut ajankohdasta riippuen samalla kun sanan ensi osalle lankeava painotus on koko ajan — ja erityisesti Kekkonen presidenttikaudella — voimistunut. Sanottu pitää paikkansa presidentin asemaan nähden yleensä samoin kuin myös HM 36 §:ssä säädetyn toimivallan käyttämisessä.

★ ★ ★

Presidenttivaltaisuuden voimistuminen Suomen hallitusjärjestelmässä ei ole — kuten sanottu — jäänyt vaille valtiosääntöteoreettista huomiota. Merikoski on korostanut, että parlamentarismi ja presidenttivaltaisuus hallitusvallan käyttämisen muotoina voidaan yhdistää — niin kuin hän sanoo — ”järjelliseksi ja tarkoituksenmukaiseksi” kokonaisuudeksi vain, jos edellistä pidetään normaalina ja jälkimmäistä poikkeuksellisenä ja temporaarisena. Presidentin persoonallinen asioiden kulkuun puuttuminen olisi hänen mukaansa säästettävä käytettäväksi vain todella tärkeissä tapahtumavaiheissa, poliittisten kriisien selvittämiseksi ja solmujen aukomiseksi.¹³ Samoin Lindman on eri yhteyksissä tähdentänyt, että parlamentaarisessa järjestelmässä presidentin tulisi toimia ns. *pouvoir neutre* -voimana, ei jatkuvana valtatekijänä.¹⁴

Parlamentarismin teorian kannalta yllä mainitut näkökohdat ovat

¹¹ Vertailevia näkökohtia Yhdysvaltojen ja Suomen presidentin asemasta sisältyy *Jyrängin*, Pol 1962 s. 208 ss., asiaa koskevaan seikkaperäiseen esitykseen.

¹² Ks. ed. s. 20—21 ja siinä mainittu kirjallisuus.

¹³ Merikoski 1966 s. 142—146; *idem* 1974 s. 103—104.

¹⁴ Ks. Lindman, FiT 1956 s. 1—10; *idem* 1960 s. 261—273; *idem* 1961 s. 93—99; *idem*, NoK 1963 s. 773—775. Jo vuonna 1937 Lindman (NoT 1937 s. 612) kirjoitti mm.: »Vill man förena parlamentarism och presidentmakt utan att framkalla svårlösta konflikter, är detta i längden möjligt, endast om parlamentarismen är den avgjort dominerande principen och presidentmakten förblir en i huvudsak latent faktor, som endast då och då träder i funktion.»

Sanottua näkökantaa on tähdennetty parlamentarismin teoreettisessa tarkastelussa yleisemminkin. Kaltefleiter kirjoittaa mm. (s. 128): »Das parlamentarische Regierungssystem mit seiner zweigeteilten Exekutive ist nur arbeitsfähig, wenn die Funktionstrennung zwischen den beiden Teilen der Exekutive eindeutig ist: die Regierung regiert und das Staatsoberhaupt repräsentiert und trägt gelegentlich dazu bei, dass eine Regierung zustande kommt.»

epäilemättä puolustettavissa. Mutta presidentin tosiasiallisen vallankäytön asettaminen opin puitteisiin ei enää ole mutkatonta. Milloin vallitsee sellainen tilanne, että valtionpäämiehen asioihin puuttuminen on luvallista? Kuka tämän määrittelee? Koska on käsillä — Merikoskea lainatakseni — ”todella tärkeä tapahtumavaihe”? Tässä on asian ydin. Havaitsemme, että *pouvoir neutre* -käsite on sangen problemaattinen ja sen kriteerit epämääräiset.¹⁵ Voimme esimerkinomaisesti palauttaa mieleen Merikosken vuodenvaihteessa 1958/59 — ilmeisesti juuri *pouvoir neutre* -hengessä — esittämän suosituksen, että presidentti nimittäisi koko vaalikauden ajaksi ns. *presidentinhallituksen*. Vertailu Saksassa 1930-luvulla olleisiin vastaaviin hallituksiin antaa osviittaa siitä, että toimeenpanovallan käyttäminen tällaisten — eduskunnan ulkopuolisiin voimiin nojautuvien — ministeristöjen avulla ei ole kovin parlamentaarinen, ei edes demokraattinen hallitustapa.¹⁶

Pouvoir neutre -käsite on myös harhaanjohtava sen korostaessa valtionpäämiehen toimien *puolueettomuutta*. Valtionpäämies ei kuitenkaan voi toimia puolueettomasti siinä mielessä, etteivätkö vallankäytön seuraamukset muodostuisi toisille ryhmille edullisiksi ja toisille epäedullisiksi. Onkin ilmeistä, että molemmat sanat: valta (*pouvoir*) ja puolueettomuus (*neutre*) eivät ylipäänsä sovi samaan käsitteelliseen yhteyteen. Poliittinen valta ei voi — per definitionem — olla neutraalia. Tai toisin ilmaistuna: neutraalisuus on osoitus siitä, että ei olla tekemisissä poliittisen vallan kanssa. Ei tosin ole puuttunut niitä, jotka ovat selittäneet presidentin persoonallisen vallankäytön puolueettomaksi toiminnaksi. Viitataan tässä suhteessa jo esillä olleisiin *Kairan* teeseihin.¹⁷

On joka tapauksessa osoitus suomalaisen parlamentarismin erikoisluonteesta, että järjestelmän kuvauksessa ja erittelyssä käytetään *pouvoir neutre* -oppia ja vaaditaan, että presidentin vallankäyttö pitäisi rajoittaa tai vieläpä palauttaa sanotun opin edellyttämiin puitteisiin. Teoria on täysin tarpeeton ns. *normaaliparlamentarismissa*, jossa valtionpäämiehen päätökset ovat ministeristön tahdon mukaisia.

¹⁵ Vrt. *Zürrn* s. 57, 262—271, jossa myös on esitetty eräitä kriittisiä näkökohtia *pouvoir neutre* -ilmauksen soveltuvuudesta kuvaamaan valtionpäämiehen itsenäistä vallankäyttöä. — Ks. myös ed. s. 221.

¹⁶ Ks. ed. s. 19 ja s. 180—185 (erit. alav. 63).

¹⁷ Myös *Tarkiainen* näyttää edellyttävän, että presidentin *pouvoir neutre*’in mukaiset toimenpiteet perustuisivat, niin kuin hän mm. s. 185 toteaa, »epäpoliittisiin tahdonilmauksiin».

Pouvoir neutre -konstruktio valtionpäämiehen asemasta sovittavana voimana syntyi 1800-luvun alussa *Benjamin Constantin* toimesta tämän pyrkiessä etsimään rajoitteita absoluuttisen monarkin henkilökohdaiselle vallankäytölle. Constant ei ollut parlamentaarisen hallitustavan puolestapuhuja, joskin eräät hänen vaatimuksistaan sittemmin muiden käyttäminä edistivätkin parlamentarismin toteutumista. Hän ei esim. hyväksynyt sitä, että kansaneduskunnalle olisi annettu merkittävä vaikutusmahdollisuus ministerien nimittämisessä ja niiden erossa. Constant oli perustuslaillisen eikä parlamentaarisen hallitustavan teoreetikko.¹⁸

Ei voi kieltää, etteikö Constantin valtionpäämiehelle varaamalla pouvoir neutre -vallalla ja klassisessa parlamentarismissa valtionpäämiehelle kuuluvan reserve power'in mukaisella ajoittaisella vallankäytöllä olisi eräitä yhtäläisiä piirteitä. Mutta on eroakin. Parlamentarisessa järjestelmässä ratkaiseva valta ("final authority") kuuluu parlamentin valitsijakunnalle, ja tähän on valtionpäämiehen alistuttava. Constantin teoriassa valtionpäämies itse on kaiken yläpuolella: tämä on paitsi pouvoir neutre myös (jumalalliseen voimaan perustuva) *pouvoir suprême*.

¹⁸ Constantin teoriaa ovat selostaneet mm. *von Beyme* 1973 s. 84—89; *Kal-tefleiter* s. 188—190; *Kimminich* s. 38—62.

V l u k u

PARLAMENTARISMIN DOKTRIINIKRITEERIT

HM 36 §:n tulkintaa ja sovellutuskäytäntöä koskeva tarkastelu suoritettiin lähinnä sitä silmällä pitäen, minkälaiseksi tasavallan presidentin asema on käsitetty valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja minkälaiseksi se on muotoutunut valtiollisessa käytännössä. Tarkastelukulmasta johtuen ei valtiokäytännön selvittelyssä ns. parlamentarismin doktriinikriteerien systemaattinen kartoitus ollut mahdollista.

Tässä ei ole tilaisuutta ryhtyä yksityiskohtaisesti erittelemään sanottujen periaatteiden soveltamista ja funktiota Suomen poliittisessa järjestelmässä. Tätä ei myöskään asetettu tutkimustehtävä edellyttä. Riittävän kokonaiskuvan saamiseksi hallituksen muodostamisprosessista on eräitä sanottuun problematiikkaan liittyviä kysymyksiä kuitenkin tarpeen pääpiirteittäin tarkastella.

1. EDUSKUNNAN LUOTTAMUKSEN VARMISTAMINEN

Eri vaihtoehdot. Valtioneuvoston jäsenten nimittäminen kuuluu HM 36 §:n mukaan presidentin toimivaltaan. Samassa lainkohdassa säädetään, että ministerien tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Siihen nähden, millä tavoin eduskunnan luottamus ministeristön muodostamistilanteessa on mahdollista todeta tai varmistaa, voidaan esittää seuraavat kolme periaatteellista mahdollisuutta:

- (a) eduskunnan luottamus varmistetaan jotakin nimenomaista menettelytapaa käyttäen *ennen* ministeristön nimittämistä;
- (b) välittömästi nimittämisen *jälkeen* ministeristö esittäytyy eduskunnalle, joka tällöin ilmaisee ministeristöä kohtaan joko luottamuksensa tai epäluottamuksensa; tai

(c) eduskunnan luottamusta ei edellä mainituin tavoin nimenomaisesti varmisteta sen paremmin ennen ministeristön nimittämispäätöstä kuin sen jälkeenkään.

HM 36 §:n sanamuodon perusteella ei mikään mainituista vaihtoehtoista ole ilman muuta poissuljettu. Toisaalta sanottu säännös ei myöskään suoranaisesti viittaa tiettyyn vaihtoehtoon. Selittäessään HM 36 §:n luottamussäännöksen sisältöä niin, että on riittävää kun ministeristöllä voidaan olettaa olevan eduskunnan luottamus, valtiosääntödoktriini asetui (c)-vaihtoehdon kannalle. Mutta eivätkö myös muut vaihtoehdot olisi voineet tulla kysymykseen?

1906 VJ 32 §:n samoin kuin HM 36 §:n syntyvaiheet oikeuttavat päättelämään, että (a)-vaihtoehdon mukainen menettelytapa on poissuljettu mahdollisuus. Lainsäädäntövaiheessa esiin tulleet seikat eivät puhu tämän vaihtoehdon puolesta. Valtiosääntöön ei myöskään sisällytetty sellaisia menettelytapasäännöksiä, joita käyttäen eduskunnan hyväksyminen nimitettävälle ministeristölle voitaisiin ennakolta hankkia. Toinen asia on, että tällainen menettely olisi voinut käytännössä kehittyä. Näin ei ole kuitenkaan tapahtunut.

Vaihtoehdon (b) mukaan eduskunta määritteli kantansa ministeristön kohta tämän tultua nimitetyksi siten, että ministeristö esittäytyisi ohjelmineen eduskunnalle. Tämänkin osalta on heti sanottava, ettei sen edellyttämiä nimenomaisia menettelytapasäännöksiä sisällytetty 1906 VJ:een silloin kun sen 32 §:ään lisättiin luottamussäännös. Myöskään HM:n säätämismuutoksissa ei VJ:een tehty tällaista menettelyä edellyttäviä muutoksia. Asiaa koskevat nimenomaiset säännökset siis puuttuivat ainakin 1906 VJ:n voimassaoloaikana.

Mutta oliko nimenomaisen säännöksen puuttuminen esteenä sille, ettei sanottua menettelytapaa olisi voitu ottaa käyttöön?¹ Oikeuskirjallisuudessa omaksuttiin suppean tulkinnan linja: katsottiin, että asian-

¹ Presidentti *Urho Kekkonen* on tämän kirjoittajalle lähettämässään, 1.6. 1970 päivätyssä kirjeessä kosketellut esillä olevaa problematiikkaa käsitellen mm. kysymystä, edellyttääkö HM 36 § eduskunnalta etukäteen hankittua hyväksymistä hallituksen muodostamiselle. *Kekkonen* kirjoittaa: »Mielestäni perustuslain sanonta tässäkin kohti on niin avara ja epämääräinen — tai sanotaanko joustava — että käytäntö voi — tekemättä HM:lle vääryyttä — omaksua sellaisenkin kaavan, että hallituksen tulee aina esittäytyä eduskunnalle, joka voi silloin ratkaista luottamuskysymyksen.» *Kekkonen* kuitenkin huomauttaa, ettei käytäntö ole asettunut luottamuksen etukäteisvarmistuksen kannalle.

omaisen säännöksen puuttuessa ei ministeristöllä ollut velvollisuutta esittäytyä eduskunnalle. Oikeastaan mentiin tätäkin ahtaammalle tulkintalinjalle. *Hermanson* selitti, ettei ministeristöllä ollut edes oikeutta ryhtyä puheena olevaan esittämismenettelyyn. Sääntönä oli, että hallituksen ja eduskunnan välisissä toiminnoissa hallitusta edusti presidentti eikä valtioneuvosto. Sikäli kuin valtioneuvosto tai sen jäsenet saattoivat eduskunnassa esiintyä, oli siitä erikseen säädetty. Kun nyt puheena olevaa esittämystä koskevia normeja ei ollut, siitä *Hermansonin* mukaan seurasi, ettei sanottuun menettelyyn ryhtyminen ollut valtiosäännön mukaista.²

Ulkomaiset esikuvat. 1920-luvulla, jolloin luottamussäännöksen tulkinta kuin myös sovellutuskäytäntö alkoivat vakiintua, noudatettiin mm. Ranskassa samoin kuin Saksassakin periaatetta, että ministeristö toimeensa ryhtyessään esittäytyi parlamentille. Ranskassa oli sääntönä, että uusi ministeristö selosti kamareille tulevan toimintansa suunta-
viivat, ja tämä selonteko (déclaration ministérielle) saattoi olla välikysymyksen kohteena. Myös Saksassa oli Weimarin valtiosäännön alkuvuosina käytössä samantapainen menettely: sielläkin ministeristöt esittäytyivät ohjelmiseen kansaneduskunnalle.³ Kummassakaan maassa ei asiasta ollut valtiosäännössä nimenomaisia säännöksiä. Noudatetut menettelymuodot perustuivat tapaan ja käytäntöön. Esittämismenettely suus johdettiin valtiosääntöön kirjoitetusta parlamentarismien periaatteesta.⁴

Suomessa HM 36 §:n tulkinnan lähtökohdat olivat nyt esillä olevassa kysymyksessä toiset: täällä ei seurattu ulkomaisia esikuvia. Valtioliik-
sessa käytännössä kuitenkin esiintyi eräitä sanotun suuntaisia pyrkimyksiä.

² Kannattaa mainita, että *Hermanson* (1927 s. 38 alav. 1) perusteli tulkintakannanottoaan paitsi VJ:n ja HM:n säännösten systematiikalla myös viitaten siihen näkökohtaan, ettei 1906 VJ:n säätämismenettelyssä puheena olevasta menettelystä ollut »kaukaisintakaan ajatusta». — Argumentaation kannalta viime mainittua perustelua on pidettävä paitsi harhaanjohtavana myös merkityksettömänä: oli itsestään selvää, että esillä oleva kysymys saattoi aktualisoitua vasta parlamentarismisäännöksen voimaan tultua, ei tietenkään vielä v. 1905—06.

³ Ks. *Arrhen* s. 221—224; *von Beyme* 1973 s. 560—563.

⁴ Sanotun johdosta on syytä huomauttaa, että kysymys esittämismenettely-
lisen pakottavuudesta ei ollut täysin selvä. Kirjallisuudessa esitettiin asiasta eri suuntiin meneviä käsityksiä. Ks. *Poetzsch*, JöR 1925 s. 168.

Ensi kertaa kysymys ministeristön esittäytymisestä eduskunnalle tuli esiin keväällä 1919, jolloin vasemmiston taholta esitettiin vaatimuksia, että tuolloin nimitetyn *Castrénin* hallituksen olisi tullut esittää ohjelmansa eduskunnalle. Niin kuin edellä jo on mainittu, nämä eivät johtaneet positiivisiin seuraamuksiin.⁵ Asiaan palattiin kolme vuotta myöhemmin — taaskin vasemmiston taholta.

Välikysymys hallituksen ohjelmasta v. 1922. Kun *Kallion I* ministeristö 14. 11. 1922 oli nimitetty, tekivät äärimmäiseen vasemmistoon (Suomen Sosialistiseen Työväenpuolueeseen) lukeutuneet edustajat hallituksen ohjelmasta välikysymyksen.

Tämän ed. *Långströmin* ym. välikysymyksen perusteluissa todettiin, että kun ministeristö ei ollut esittänyt ohjelmaansa eduskunnalle, ei menettely ollut sopusoinnussa parlamentaarisen hallitusjärjestelmän mukaan hallittavissa maissa noudatetun yleisen tavan kanssa. Välikysymyksen tekijöiden mielestä se ei myöskään ollut sopusoinnussa HM:n kanssa, joka nimenomaan edellytti, että hallituksen tuli nauttia eduskunnan luottamusta. — Todettuaan, että toimeensa astuneen *Kallion I* hallituksen menettely — sen jättäessä ohjelmansa vain valtioneuvoston sisäiseksi asiaksi — oli siis sekä yleisten parlamentaaristen tapojen että HM:n vastainen, välikysymyksen tekijät asettivat hallituksen vastattavaksi kysymyksen: ”Mikä on hallituksen ohjelma?”⁶

Välikysymyksen johdosta antamassaan vastauksessa pääministeri *Kallio* totesi, että vaikka HM 36 §:n mukaan hallitukseen olikin nimitettävä eduskunnan luottamusta nauttivia henkilöitä, ei kuitenkaan oltu määritelty sitä tapaa, miten tuo edellytys oli arvioitava.⁷ Kun myöskään VJ ei tuntenut välikysymyksessä tarkoitettua ”hallituksen omasta aloitteesta tapahtuvaa esiintymistä”, ei hallituksen ohjelmaa oltu katsottu tälläkään kertaa aiheelliseksi eduskunnalle esittää. Nämä seikat todettuaan pääministeri luki hallitusohjelman mainiten hallituksen odottavan eduskunnalta yksinkertaista päiväjärjestykseen siirtymistä.⁸ Hallitus saikin eduskunnalta luottamuslauseen (124—38).⁹

⁵ Ks. ed. s. 198.

⁶ 1922 vp ptk s. 847—848, 850/17. 11. 1922.

⁷ *Ibid* s. 920—922/28. 11. 1922.

⁸ Eduskunnassa käyty keskustelu, johon osallistuivat lähinnä vain välikysymyksen allekirjoittajat, kohdistui pääasiassa hallitusohjelman sisällölliseen arviointiin. Niissä muutamissa puheenvuoroissa, joissa sivuttiin myös asian val-

Ministeristön esittäytyminen eduskunnalle v. 1926. Vaikka käytäntö etenikin siltä pohjalta, etteivät ministeristöt eduskunnalle esittäytyneet, ei kutyymi vakiintunut poikkeukseksi. Joulukuussa 1926 toimintansa aloittanut *Tannerin* sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus esitti ohjelmansa eduskunnalle heti ministeristön nimittämispäivänä. Ohjelmapuheensa aluksi pääministeri Tanner totesi, että hallitus oli halunnut "henkilökohtaisesti esittäytyä eduskunnalle ja samalla saattaa eduskunnan tietoon sen ohjelman, jota hallitus aikoo vastaisessa toiminnassaan noudattaa". Hallitus oli menetellyt näin sen vuoksi — Tanner korosti —, koska valtioneuvoston jäsenten tulee hallitusmuodon mukaan nauttia eduskunnan luottamusta.¹⁰

Asianomaisten säännösten puuttuessa ei eduskunnan puhemies sallinut asiasta keskustelua eikä päätöksentekoa.¹¹ Näin Tannerin selonteko tuli ilman muita toimenpiteitä vain eduskunnan tietoon saatetuksi. Mutta asia ei jäänyt tähän. Ed. *Tulenheimon* johdolla kokoomuspuolueen eduskuntaryhmä teki asian johdosta välikysymyksen vaatien hallitusta tekemään tiliä siitä, katsoiko se esittämänsä ohjelman toimeenpanijana omaavansa eduskunnan luottamuksen.¹²

Hallituksen vastaus mainitun välikysymyksen johdosta oli yksiselitteinen: Tanner totesi, ettei hallituksella vielä voinut olla kovin seikka-peräisiä suunnitelmia toimistaan ja mitä tuli kysymykseen ministeristön ja eduskunnan välisestä suhteesta, saattoi tähän kysymykseen vastauksen antaa vain eduskunta.¹³ Muuten pääministeri piti välikysymyksen tarkoitusta hyvänä: eduskunnalle oli näin annettu tilaisuus "selvittää tärkeä kysymys siitä, nauttivatko äsken nimitetyn hallituksen jäsenet eduskunnan luottamusta".¹⁴ Ministeristö sai luottamuslauseen. Ko-

tio-oikeudellista puolta, pidettiin tapahtunutta ohjelman esittelyä hyvänä ja puolustettavana. Ks. *ibid* s. 936 (Tanner), 940—941 (Kaarne) ja 943 (Ampuja).

⁹ *Ibid* s. 948.

¹⁰ 1926 vp ptk s. 1763—65/13. 12. 1926.

¹¹ Tannerin esityksen jälkeen eduskunnan puhemies totesi voineensa sallia esitetyn ilmoituksen tekemisen eduskunnalle, mutta hän jatkoi (s. 1767): »Kun nykyisessä valtiopäiväjärjestyksessä ei ole mitään säännöksiä tällaisen ilmoituksen käsittelemisestä, en katso voivani sallia keskustelua asiasta tai päätöksen tekoa ilmoituksen johdosta.» — Ks. myös *Erich I* s. 324.

¹² 1926 vp ptk s. 1838/14. 12. 1926.

¹³ *Ibid* s. 2015—16/17. 12. 1926.

¹⁴ *Ibid* s. 2082.

koomuksen taholta tehty esitys asian lähettämisestä perustuslakivaliokuntaan, jonka olisi tullut muokata ehdotus hallitukselle annettavaksi epäluottamuslauseeksi, hylättiin (116—62).¹⁵

Tannerin hallituksen menettely sen saattaessa ohjelmansa eduskunnan tietoon oli johdonmukaista jatkoa sosialidemokraattien valtioelinten keskinäisistä suhteista omaksumalle linjalle: hallituksen tuli olla riippuvainen eduskunnasta.

Presidentin käsitys esittäytymisvelvollisuudesta. Valtionpäämies näki asian toisin kuin Tannerin johtama ministeristö. Relander näyttää asettuneen vastustamaan puheena olevaa hallituksen esittäytymismenettelyä. Presidentin kielteinen suhtautuminen asiaan oli tullut esille jo edellisenä vuonna, jolloin vasemmiston taholta vaadittiin pääministeri *Tulenheimoa* esittämään hallituksensa ohjelma eduskunnalle.¹⁶ Kun ministeristön omassa keskuudessa — päähallituspuolueena oli kokoomus — ei esittäytymistä pidetty tarpeellisena, asia sillä kertaa raukesi.

Sama kielteinen kanta oli presidentti Relanderilla myös silloin, kun v. 1928 nimitetyn, varsin kapealle pohjalle rakentuneen *Mantere*en porvarillisen vähemmistöhallituksen piirissä kaavailtiin hallitusohjelmaa koskevan deklaraation antamista eduskunnalle. Presidentin mieliteistä johtuen aikeesta luovuttiin. Relander asennoitui hallituksen suunnitelmaan — omien sanojensa mukaan — ”ehdottomasti kieltävästi”.¹⁷

Myös presidentti Ståhlberg oli sillä kannalla, ettei hallituksen tullut esittää ohjelmaansa eduskunnalle.¹⁸

¹⁵ *Ibid* s. 2087.

¹⁶ Sanottujen vaatimusten johdosta Relander (I s. 47—48) kirjoitti muistiinpanoihinsa mm.: »Tämä vasemmiston taholta esitetty vaatimus on kyllä puolustettavissa, mutta ainoastaan edellyttäen, että eduskunnassa asiasta äänestettäessä tähän äänestykseen osallistuvat vain ne puolueet, jotka parlamentarismien vaatimusten mukaisesti vastaavat äänistään, ts. jotka hallitusta vastaan äänestettyään ovat valmiit tarvittaessa muodostamaan uuden hallituksen.»

¹⁷ Kielteistä kantaansa Relander (II s. 206) perusteli ensi kädessä sillä, että mainittu menettely »saattaisi hallituksen aseman sangen vaaranalaiseksi ilman minkäänlaista asiallista hyötyä».

¹⁸ Ståhlberg 1927 s. 75 kirjoittaa, että eduskunnalla ei ole aihetta »virallisesti ryhtyä tekemisiin uuden ministeristön nimittämisen ja sen hallitukseen astumisen kanssa». Näin vältetään uuden hallituksen aikaan saamisessa esiintyvät vaikeudet. Ståhlberg jatkaa: »Jos eduskunta taas todella tahtoo kieltää uudelta hallitukselta luottamuksensa, on sillä kyllä keinoja tahtonsa ilmituomiseen.»

Mikäli presidentin taholta olisi ministeristön esittäytymismenettelyyn suhtauduttu myönteisesti, olisi yllä mainitut pyrkimykset huomioon ottaen ollut varsin todennäköistä, että sanottu käytäntö olisi syntynyt. Mutta niin HM 36 §:n tulkitijat kuin soveltajatkin (presidentit) koettivat pysyttää hallituksen eduskunnasta erillään. Näihin pyrintöihin ei sopinut, että eduskunta heti ministeristön nimittämisen jälkeen olisi ottanut kantaa luottamuskysymykseen.¹⁹

1928 VJ 36 §:n mukainen tiedonantomenettely. Käytäntö ei muuttunut senkään jälkeen, kun v:n 1928 VJ 36 §:ään sisällytettiin säännös valtioneuvoston tiedonantomenettelystä. Sanotun säännöksen mukaan valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai ilmoituksen "jos-takin valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevasta asiasta". Tällaisen tiedonannon tai ilmoituksen käsittely tapahtuu samalla tavoin kuin välikysymyksen käsittely ja se päättyy luottamusäänestykseen.²⁰

V:sta 1928 lähtien ministeristön ohjelmaa koskevan tiedonannon antaminen eduskunnalle on ollut mahdollista perustaa mainittuun VJ 36 §:ään. Mutta menettelyä ei silti ole ryhdytty käytännössä toteuttamaan.

Tannerin toimenpide ei kuitenkaan jäänyt uniikiksi tapaukseksi. V. 1945 *Paasikiven III* hallitus näet esitti tiedonannon muodossa ohjelman-sa eduskunnalle heti ministeristön nimittämisen jälkeen. Hallitus sai eduskunnalta yksimielisen luottamuslauseen.²¹ Nykyisen VJ:n voimasaoloaikana tämä tapaus on jäänyt ainoaksi. 1950-luvulla kysymys ministeristön esittäytymisestä kylläkin tuli eräissä yhteyksissä esille, mut-

¹⁹ Ks. mm. *Hermansonin* (1927 s. 36—40) voimakasta kritiikkiä Tannerin esittäytymismenettelyä kohtaan. — On kiintoisaa todeta, että myös valtio-opillisessa kirjallisuudessa pidettiin positiivisena sitä, että Tannerin menettely jäi ainutkertaiseksi. Jos esittäytymismenettely olisi tullut tavaksi, *Tarkiainen* s. 211—214 kirjoittaa, olisi se johtanut »varovaisuuteen ja pidättyväisyyteen hallitusten taholta ja luultavasti jokseenkin huomattavaan hallitusten riippuvaisuuteen eduskunnasta». Kun näin ei ollut käynyt, se oli Tarkiaisen mukaan »estänyt hallituksen asteittaista muuttumista eduskunnan 'toimeenpanovalio-kunnaksi'».

²⁰ Ks. *Hakkila* s. 479; *Merikoski* 1974 s. 66; *Kastari* 1969 s. 153. — Ks. myös *Jyränki* 1967 s. 97, 281.

²¹ Ks. 1945 vp ptk s. 45—47. — Myös menettelylliseltä kannalta tiedonannon antamista pidettiin eduskunnassa myönteisenä toimenpiteenä. Ks. s. 49 (*Kuusinen*) ja s. 52 (*Österholm*).

ta kertaakaan toimenpiteeseen ei ryhdytty.²² Nyttemmin tämä mahdollisuus eduskunnan luottamuksen varmistamiseksi näyttää jääneen kokonaan vaille huomiota.

Kaiken kaikkiaan ovat siis ainoastaan Kallion I, Tannerin ja Paasikiven III ministeristöt kohta nimittämisensä jälkeen saaneet eduskunnalta nimenomaisen luottamuslauseen. Muiden ministeristöjen kohdalla ei eduskunnan luottamusta ole virallisesti todettu sen paremmin ennen ministeristön nimittämistä kuin välittömästi nimitystapahtuman jälkeen. Näiden kohdalla luottamusehto on ollut selitettävissä alussa mainitun vaihtoehdon (c) mukaisella tavalla: eduskunnan luottamus oletetaan olevan, kunnes vastakohta käy ilmi.²³ Kun ministerien nimittäminen kuuluu valtionpäämiehen toimivaltaan eikä valtiosääntö sisällä ns. investituurajärjestelmää, onkin puhuttu ns. negatiivisesta parlamentarismista.²⁴

2. LUOTTAMUKSEN OLETUSTEORIA — VALTIOKÄYTÄNTÖ

HM 34,3 §:ssä säädetty päätöksentekomenettely. Ministeristön nimittämistä ja eroa koskeva presidentin päätöksentekomenettely on säännelty HM 34,3 §:ssä. Sanotussa lainkohdassa säädetään: ”Jos presidentin päätös koskee koko valtioneuvostoa, varmentaa sen asianomainen valtioneuvoston esittelijä.” Kysymyksessä on poikkeus HM 34,1 §:ssä lausutusta pääsäännöstä, jonka mukaan presidentti tekee päätöksensä valtio-

²² Havaintojeni mukaan on 1950-luvulla ainakin kaksi kertaa tullut keskustelun kohteeksi ohjelmatiedonannon antaminen eduskunnalle. Ensimmäinen tapaus ajoittuu kesään 1953 Kekkosen IV hallituksen muodostamistapahtumien yhteyteen. Hallituksen aloitteesta kutsuttiin eduskunta kesällä koolle tarkoituksella mm. antaa sille tiedonanto hallituksen ohjelmasta. Tiedonantoa ei kuitenkaan eduskunnalle annettu, vaan se sai käsiteltäväkseen joukon lakiesityksiä (1953 vp ptk s. 1417—1557). Näiden käsittelyjen yhteydessä esitettiin vaatimuksia, että hallituksen pitäisi saattaa ohjelmansa eduskunnan punnittavaksi. Ks. mm. s. 1516—17 (Karvikko) ja s. 1523 (Tenhiälä). Vrt. s. 1503—08 (pääministeri Kekkonen).

Toisen kerran ’poliittisluontoisen tiedonannon’ — tätä ilmaisua asiasta tuoloin käytettiin — antamista eduskunnalle suunniteltiin v:n 1959 alussa nimitetyn Sukselaisen II ministeristön keskuudessa. Tälläkin kertaa ajatuksesta luovuttiin. — Ks. HS 14. 1. 1959/12.

²³ Vrt. Lindman 1937 s. 341.

²⁴ Ks. von Beyme 1973 s. 563.

neuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. — Asianomaisena valtioneuvoston ”esittelijänä” toimii hallitusvaihdojen yhteydessä valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkö.²⁵

Vanhan hallituksen eroa ja uuden nimittämistä tarkoittavan päätöksen presidentti tekee vanhan valtioneuvoston viimeisessä istunnossa. Päätöksenteko tapahtuu ilman esittelyä: virkamies toimii pelkästään päätöksen varmentajana.²⁶ 1920-luvun alussa tosin noudatettiin sellaista menettelytapaa, että varmentava virkamies esitteli valtioneuvoston istunnossa ainakin eroavan ministeristön eronpyyntöasiakirjan.²⁷ Käytännön muutokseen on ollut hyvä syy: virkamiehen asemaan ei luonteesta kuulu käsitystensä esittely siitä, minkälaisista hallituskokoonpanoista tämä kulloinkin pitää suotavana. HM 34,3 §:ssä viitataan — huolimatta esittelijä-sanasta — juuri päätöksen varmentamiseen.²⁸

²⁵ Ks. VNOS 14, 30, 50, 51 ja 52 §.

²⁶ Ks. *Kastari* 1940 s. 343 ss., jossa HM 34,3 §:n mukaista varmennusjärjestelmää on varsin laajasti käsitelty presidentin päätöksenteon laillisuustakeiden näkökulmasta. — Vrt. myös *Björkstén* s. 169—173; *Tarkiainen* s. 197—202; *Erich II* s. 57—60; *Puhakka* 1923 s. 68; *Ståhlberg* 1927 s. 70—71.

²⁷ Tällaista menettelyä noudatettiin mm. 18.1.1924 tapahtuneessa hallitusvaihdoksessa, jolloin Kallion I ministeristö vapautettiin tehtävästään ja nimitettiin Cajanderin II hallitus. Ks. VNptk 18.1.1924, VA. — Ainakin v. 1927 mennessä sanotusta käytännöstä oli jo luovuttu. Ks. VNptk 17.12.1927, VA (kysymyksessä oli Tannerin hallituksen ero ja Sunilan I ministeristön nimittäminen).

²⁸ *Kastari* 1940 s. 282—283, 361—365 on nähnyt poikkeuksellisen varmennusjärjestelmän olevan eräs osoitus presidentin itsenäisestä asemasta hallitusvaihdostenkin yhteydessä. Ks. myös *idem* 1969 s. 227.

Toisaalta on syytä korostaa, että ministeristön nimityspäätös on luonteeltaan senlaatuinen presidentin päätös, että varmennuksen järjestäminen on tavallista vaikeammin säänneltävistä. Yhtä hyvin kuin presidentin harkintavallan korostamisen ilmaukseksi voidaan HM 34,3 §:ssä säädetty poikkeuksellinen varmennusmenettely tulkita pyrkimykseksi välttää niitä haittoja, joihin hallitusvaihdoksissa saatetaan joutua, jos päätöksen varmentaisi esim. entinen tai uusi pääministeri. HM 34,3 §:n genetikka ei anna valaistusta siihen, mitä tarkoituseriä puheena olevalla sääntelyllä tavoiteltiin. — HM 34,3 §:n taustasta voidaan lyhyesti esittää seuraavaa.

Jo Prk erotti ministerien nimittämistä tarkoittavan valtionpäämiehen päätöksen muista hallitusasioista. Komitean HM-ehdotuksessa (PrkM 7) asianomainen säännös (29,3 §) kuului seuraavasti: »Valtioneuvoston jäsenten nimittämistä ja eroa koskevat päätökset varmentaa presidentin kanslian johtaja.» — Komitea sisällytti sanotun säännöksen HM-ehdotukseen Paasikiven esityksestä äänestyksen jälkeen (äänin 4—2). Ks. Prk:n ptk 29/9 1917, VA. — Asiakirjoista ei käy selville komitean kannan perusteluista.

Yllä sanottu koskee koko valtioneuvoston vaihdosta. Milloin on kysymys — hallituskokoonpanon muuten pysyessä ennallaan — jonkun tai joidenkin yksittäisten ministerien erosta ja uusien nimittämisestä näiden tilalle, presidentin päätöksen varmentaa pääministeri.

VNOS 62 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenten nimittämistä koskeva presidentin avoin kirje julkaistaan asetuskokoelmassa. Asiakirjan mukaan presidentti — ensin vapautettuaan vanhan hallituksen ministerit valtioneuvoston jäsenyydestä — nimittää uuden pääministerin ja — niin kuin sanonta kuuluu — ”hänen esityksestään” muut hallituksen jäsenet.²⁹

Hallituksen muodostamismenettely on säännelty vain lopullisen päätöksenteon osalta. Valtiosääntö ei sisällä yksityiskohtaisia säännöksiä

Prk:n ehdottamassa muodossa säännös sisältyi myös ensimmäiseen tasavallaiseen HM-esitykseen (29,3 § — HE 1/1917 II vp A.I).

Tämän jälkeen annetuissa HM-esityksissä ei enää mainittu varmentajana valtionpäämiehen kanslian johtajaa, vaan vähän erilaisin sanamuodoin valtioneuvoston virkamies. Ensimmäisen monarkkisen HM-esityksen mukaan varmentajana olisi toiminut »asian esitellyt valtioneuvoston virkamies» (17,1 § — HE 62/1917 II vp A. III). Toisessa monarkkisessa (17,1 § — HE 1/1918 ylim. vp A.) ja myös toisessa tasavaltaisessa HM-esityksessä (32,2 § — HE 17/1919 vp A. I) varmentajana esiintyi »valtioneuvoston esittelijä».

Nykyisen sanamuotonsa säännös sai prv:ssa toisen tasavallaisen HM-esityksen käsittelyn yhteydessä (33,3 § — prvm 2/HE 17/1919 vp A. I). Ks. myös prv:n ptk 5/5 1919, VA.

Yllä esitetystä havaitsemme, että muutos Prk:n ehdottamaan järjestelyyn kytkeytyi monarkiahankkeisiin. Varmennuksen siirtäminen valtioneuvoston virkamiehen suoritettavaksi ei korostanut valtionpäämiehen itsenäistä asemaa siinä määrin kuin jos varmennuksesta olisi huolehtinut kuninkaan kanslia.

— Todettakoon, että valtionhoitaja *Mannerheim* teki 17.4.1919 tapahtunutta hallitusvaihdosta (Ingman — K. Castrén) koskevan päätöksen kansliassaan eikä valtioneuvoston istunnossa. Tätä edellinen hallitusvaihdos, jolloin *P. E. Svinhufvud* korkeimman vallan haltijana nimitti Paasikiven senaatin tilalle Ingmanin hallituksen (27.11.1918), sen sijaan suoritettiin senaatin/valtioneuvoston istunnossa. — Paasikiven senaatin eroa (Paasikiveä itseään lukuun ottamatta) ja Ingmanin hallituksen nimittämistä koskevan päätöksen varmensi Paasikivi, ja Paasikiven eroa koskevan päätöksen uusi pääministeri Ingman. — Senaatin/valtioneuvoston ptk 27.11.1918, VA. — Ks. myös *Björkstén* 1929 s. 170 alav. 20.

²⁹ Asetuskokoelmassa on julkaistu paitsi ministerien eroa ja nimittämistä koskevat presidentin avoimet kirjeet myös ne päätökset, jotka koskevat ministeristön sisäisessä järjestysmuodossa tapahtuneita muutoksia. Näin on menetelty mm. silloin, kun ministeri on määrätty oman ministeriönsä asioiden lisäksi käsittelemään toisen ministeriön toimialaan kuuluvia asioita. Ks. esim. Ask 541/1970.

ministeristön muodostamismenettelystä, siis siitä mekanismista, millä tavoin uuden hallituksen kokoonpanoa koskeva ministerilista syntyy. Valtiollisessa käytännössä on kuitenkin muotoutunut tiettyjä vakiintuneita käyttäytymismalleja ja sovinnaisääntöjä, joita hallituspulaa ratkaistaessa ja uuden hallituksen kokoonpanoa kaavailtaessa noudatetaan.

Ns. presidentinkierros ja hallitusneuvottelut. Vakiintuneen käytännön mukaan uuden ministeristön muodostaminen aloitetaan siten, että presidentti kutsuu luokseen eduskunnan puhemiehen ja eduskuntaryhmien johtohenkilöt — yleensä kunkin ryhmän puheenjohtajan — ja neuvottelee näiden kanssa poliittisesta tilanteesta, uuden hallituksen kokoonpanon perusteista ja usein myös hallituksen muodostajasta. Tällöin presidentti saa tietoonsa eri poliittisten ryhmien käsitykset ja mahdolliset suositukset hallituspulan selvittämiseksi.

Tämän ns. presidentinkierroksen jälkeen presidentti antaa hallituksen muodostamistehtävän — toisinaan vain ns. tunnustelutehtävän — nimeämälleen henkilölle, jonka tehtäväksi tulee presidentin toimeksiannon pohjalta suorittaa tarpeelliset jatkoneuvottelut. Tämä puolestaan neuvottelee niiden puolue ryhmien kanssa, joiden myötävaikutusta hallitusta muodostettaessa odotetaan. Neuvotteluissa, joiden aikana pääministeriehdokas on yhteydessä myös presidenttiin, sovitaan hallituksen ohjelmasta, hallituspohjasta ja ministeripaikkojen jaosta eri puolueiden kesken sekä vihdoinkin hallituskokoomuksen yksityiskohdista. Vasta kun ministerilista näin on muotoutunut, ja presidentti sen on puolestaan hyväksynyt, alkaa asian virallinen käsittely valtioneuvoston istunnossa. — Mainittujen neuvottelujen kesto ja laajuus vaihtelevat tilanteesta riippuen. Milloin kysymyksessä on virkamieshallituksen muodostaminen, jäävät neuvottelut lähinnä vain ns. presidentinkierroksen varaan.³⁰

Ministeristön muodostamista koskevat menettelytavat ovat vuosikymmenien mittaan jossain määrin yksityiskohtien osalta modifioituneet, mutta esitetty käytäntö on pääpiirteissään pysynyt ennallaan Ståhlbergin ajoista nykypäivään saakka.

³⁰ Hallituksen muodostamismenettelyä koskevista näkökohdista ks. *Hakkila* s. 185; *Kastari* 1969 s. 226—227; *Merikoski*, *Pol* 1969 s. 1; *Nousiainen* 1967 s. 307—311; *Tarkiainen* s. 214—219. — Euroopan muissa maissa noudatettavista menettelytavoista ks. *von Beyme* 1973 s. 522 ss.

Paria poikkeusta lukuun ottamatta (Ryti I ja Aura II) on ns. presidentinkierros aina hallituspuolan sattuessa toimeenpantu. Tämä on järjestetty nimenomaan tarkoituksella saada selkoa siitä, minkälaisella hallituksella olisi mahdollista saada taakseen eduskunnan riittävä tuki, ts. miten hallitus olisi kokoonpantava, ettei sitä heti uhkaisu eduskunnan taholta epäluottamuslause.³¹

Vaikka puheena olevat neuvottelut ovat luonteeltaan epävirallisia tai paremmin sanottuna sääntelemättömiä, ne kuitenkin osoittavat sen tärkeän seikan, että muodostettavalle ministeristölle pyritään etukäteen saamaan eduskunnan poliittisten ryhmien kannatus.³² Eduskunnan luottamus ei siis ole pelkästään abstraktin olettamus-käsitteen varassa, niin kuin HM 36 §:ää koskeva tulkintadoktriini jossain määrin harhaanjohtavasti antaa ymmärtää. Ennen ministeristön nimittämistä on suoritettu usein varsin seikkaperäiset selvittely- ja valmistelutyöt, joiden perusteella hallituksen kokoonpano on muotoutunut. Presidentti on — milloin enemmän, milloin vähemmän — vaikuttanut neuvottelujen kulkuun ja niiden lopputulokseen, mutta olennaista on joka tapauksessa havaita se, ettei hallituksia — eräitä poikkeustilanteita lukuun ottamatta — ole nimitetty ilman eduskunnan puolueyhymien myötävaikutusta. Poliittinen käytäntö ei siis ole omaksunut sitä mm. *Hermansonin* voimakkaasti ajamaa oppia, että presidentti toimisi irrallaan muusta poliittisesta päätöksentekojärjestelmästä.

Hallituksen muodostamiskäytännössä tapahtuneet muutokset johtuvat toisaalta presidentin aseman voimistumisesta ja toisaalta puoluelaitoksessa tapahtuneesta kehityksestä.

Kun sotaa edeltäneenä aikana lähinnä eduskuntaryhmät — puolueesta riippuen kiinteämmin tai väljemmin — olivat mukana ministeristön muodostamisprosessissa, on sodan jälkeen koko puolueorganisaatio tullut mukaan ratkaisujen tekoon. Tämä on merkinnyt myös muutosta hallituksen muodostajan rooliin. Sotaa edeltäneenä aikana pääministerillä oli yleensä melko tavalla liikkumavaraa ministeristön kokoonpanoa suunniteltaessa. Tämä koski etenkin henkilökysymyksiä: pääministeri sai varsin itsenäisesti valita hallituksen muut ministerit. Nykyään hal-

³¹ Ks. myös *Ståhlberg* 1927 s. 69.

³² Edellä s. 303 alav. 1 mainitussa kirjeessä presidentti *Kekkonen* korosti juuri tätä seikkaa toteamalla mm., että ns. presidentinkierroksen aikana yritetään hankkia »selvitys siitä, miten enemmistöhallitus voidaan muodostaa».

lituksen muodostajan liikkuma-ala on kapeampi: puolueiden päättävät elimet ottavat kantaa paitsi hallituspohjaan ja -ohjelmaan myös henkilökysymyksiin.³³

Presidentin ja hallituksen muodostajan välinen suhde on sekin muuttunut. Antaessaan hallituksen muodostamistehtävän nimeämälleen henkilölle presidentti on varsin tarkoin presisoinut toimeksiannon sisällön.³⁴ Näin on ollut etenkin Kekkonen aikana. Kekkonen edeltäneiden presidenttien hallituksen muodostajille antamat ohjeet olivat yleensä melko väljiä ja lisäksi ne käsitettiin lähinnä suositusten luontoisiksi. Tulevalle pääministerillä oli harkintavapautta paitsi henkilökysymyksissä myös hallituspohjaan nähden. Kekkonen aikana hallituksen muodostajalle annettu toimeksianto on käsitetty toisin: ellei sen edellyttämä tehtävä ole onnistunut, on toimeksianto samalla päättynyt.

Tällä tavoin presidentti on nykyään pitänyt hallituksen muodostamisprosessin johdon omissa käsissään. Hän laatii ehdotuksen uuden ministeristön puoluepoliittiseksi pohjaksi ja antaa hallituksen muodostajaksi valitsemansa henkilön toimeksi eduskuntaryhmiltä ja puolueilta tiedustella, ovatko nämä valmiit osallistumaan presidentin toimeksiannossa mainittuun hallituskoalitioon. Lyhyesti sanottuna: presidentti kysyy ja puolueet vastaavat.

Yllä sanotusta on seurannut, että hallituksen muodostajan vaikutusmahdollisuudet ovat selvästi kaventuneet. *Painopiste on siirtynyt toisaalta presidentille ja toisaalta puolue-elimille.* Hallituksen muodostaja toimiikin nykyään eräänlaisena presidentin ja puoluelaitoksen välisenä yhdysmiehenä yrittäen sovittaa eri suuntiin käyviä intressejä. Puoluekoneiston vaikutusvallan lisääntymistä on sitäkin arvosteltu ja samalla on suositeltu palaamista sota edeltäneen ajan menettelytapoihin.³⁵

Puolueiden sisäinen päätöksenteko hallituskysymyksessä. Nykyään lähes kaikkien puolueiden säännöt sisältävät määräyksiä siitä päätöksen-

³³ Esim. v:n 1966 hallitusneuvottelujen yhteydessä hallituksen muodostaja *Rafael Paasio* — pyrkimättä vaikuttamaan muiden kuin sosialidemokraattisten ministerien valintaan — ilmoitti, ettei hän tule puuttumaan »toisten ryhmien» henkilökysymyksiin. — Ks. HS 10.5.1966/124 ja 28.5.1966/142. — Ks. myös *Merikoski*, Pol 1967 s. 14.

³⁴ Vrt. SOU 1970:16 s. 84—85 esitettyjä näkökohtia.

³⁵ Ks. *Merikoski*, Lm 1964 s. 805—806; *idem*, Pol 1967 s. 14—15; *Punttila* 1965 s. 318—319.

tekomenettelystä, jota ao. puolueessa on noudatettava sen määrittellessä kantaansa osallistumisesta maan hallitukseen. Menettelytavat vaihtelevat suuresti: toisaalta sääntelemätön tai väljästi säännelty suhteellisen vapaamuotoinen päätöksenteko eduskuntaryhmien dominoimissa puolueissa, toisaalta sääntömääräyksin tiukasti tiettyihin puolueportaisiin sidottu menettely järjestövaltaisissa joukkopuolueissa.³⁶

Perinteisesti on nimenomaan vasemmiston taholla korostettu puolue-elinten valtaa puolueyhteisöä koskeissa perusratkaisuissa. Sos.dem.-puolueessa on koko itsenäisyyden ajan hallitukseen menosta sisältynyt määräyksiä puolueen periaateohjelmiin ja -päätöksiin, joskin vasta v. 1960 puolueen sääntöihin otettiin asiasta nimenomaiset säännökset. Sen sijaan SKDL:ssä kysymyksen ratkaisu ei ole sääntömääräisesti järjestetty. Käytäntö on kuitenkin kiteyttänyt ratkaisumallin sisäiselle päätöksenteolle: hallitukseen osallistumisesta päättäminen kuuluu SKDL:ssä liittoneuvostolle ja liittotoimikunnalle pääpainon ollessa liittoneuvoston päätöksellä. Tätä ennen on kuultu eduskuntaryhmän ja SKDL:n jäsenjärjestöjen mielipiteitä.³⁷

SDP:n v:n 1960 sääntöjen mukaan päätöksenteko puolueen osallistumisesta hallitukseen kuului puoluetoimikunnan ja eduskuntaryhmän yhteisesti muodostamalle kokoukselle. Mikäli asiasta ei voitu tässä kokouksessa sopia, ratkaisu siirtyi puolueuuvoston tehtäväksi. V:n 1969 puoluekokouksessa sääntöjä täsmennettiin ja niihin sisällytettiin yksityiskohtaiset määräykset eri menettelyvaiheista puolue-elinten valtasuhteita kuitenkin muuttamatta.³⁸

Porvarillisilla puolueilla ei ennen 1960-lukua ollut sanotun kaltaisia määräyksiä päätöksenteosta hallituskysymyksessä. 1920- ja 1930-luvulla porvarilliset puolueet olivat vahvasti parlamentaarikkovaltaisia, eikä niillä ollut sellaista keskusorganisaatiota ja kenttäverkostoa kuin SDP:

³⁶ Ks. tarkemmin *Laakso-Sänkiäho* s. 136—139.

³⁷ Puolueiden organisaatiosta ja rakenteesta ks. *Nousiainen* 1967 s. 32 ss.

³⁸ SDP:n v:n 1969 sääntöjen 37 §, jonka otsikkona on 'Osallistuminen hallitusvastuuseen', kuuluu seuraavasti: »Puolueen osallistumisesta hallitukseen päättävät puoluetoimikunta ja puolueen eduskuntaryhmä, jotka asettavat hallitusneuvottelijat, nimeävät puolueen ehdokkaan hallituksen muodostajaksi tai muun kuin puolueen edustajan muodostaessa hallituksen kannan hallitusohjelmaan ja hallituksen kokoonpanoon sekä paikkajakoon hallituksessa. Jos puoluetoimikunta ja puolueen eduskuntaryhmä eivät ole voineet näistä kysymyksistä sopia, päättää niistä puolueuuvosto. Valmistelemaan hallitusneuvotteluihin liittyviä kysymyksiä tulee puoluetoimikunnan ja puolueen eduskuntaryhmän asettaa toimikunta, johon kuuluu puheenjohtajana puolueen puheenjohtaja ja kahdeksan muuta jäsentä, joista neljä nimeää puoluetoimikunta ja neljä puolueen eduskuntaryhmä.»

lla. Sodan jälkeen myös näiden puolueiden jäsenjoukko kasvoi, mikä oli omiaan ajan mittaan vahvistamaan järjestöjohdon asemaa eduskuntaryhmän rinnalla. ML:lla tosin oli jo ennen sotaa melko kiinteä kenttäorganisaatio ja sen ohjelmissa ja puoluekokousten päätöksissä määriteltiin myös päätöksenteko hallituskysymyksessä,³⁹ mutta puolueorganisaation merkitys eduskuntaryhmän rinnalla jäi vähäiseksi, sillä kumman johdossa olivat suurelta osin samat henkilöt.

KESK:n v:n 1968 sääntöjen mukaan päättävät puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen puoluevaltuuskunta ja eduskuntaryhmä yhdessä. Puoluevaltuuskunnan merkitys on suurempi; erimielisyyden syntyessä sen kanta on ratkaiseva. Tätä menettelytapaa noudatettiin jo maalaisliiton toiminta-aikana, jolloin puoluevaltuuskuntaa nimitettiin lisätyksi puoluehallitukseksi.⁴⁰

LKP:n sääntöihin otettiin puolueen hallitukseen osallistumista tarkoittavaa päätöksentekoa koskevat menettelytapaohteet v. 1970. Osallistumisesta hallitukseen päättävät liberaalisessa puolueessa puoluevaltuusto ja eduskuntaryhmä yhdessä.⁴¹ Tämän puolueen edeltäjissä — edistyspuolueessa ja kansanpuolueessa — oli eduskuntaryhmällä perinteisesti määräävä asema puolueen koko poliittiseen toimintaan nähden. Puoluejärjestön vaikutusvaltaa on siis tässäkin puolueessa lisätty.

RKP:ssa päätöksenteko hallitukseen menosta kuuluu v:n 1968 sääntöjen mukaan puolueen keskushallitukselle ja eduskuntaryhmälle. Käytännössä tätä menettelytapaa noudatettiin pitkään jo ennen sääntömääräistä vahvistusta.⁴²

Kokoomuspuolueessa on sen v:n 1971 sääntöjen mukaan puoluevaltuuston, puoluehallituksen ja eduskuntaryhmän järjestettävä yhteisiä tilaisuuksia neuvoteltaessa hallitukseen osallistumisesta.⁴³ Puolueval-

³⁹ Ks. *Tarkiainen* s. 223—224.

⁴⁰ KESK:n sääntöjen 34 §: »Keskustapuolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukea sitä, jos hallituksen ohjelma ja toiminta ovat puolueen periaatteiden kanssa sopusoinnussa. Puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päättävät puoluevaltuuskunta ja eduskuntaryhmä yhdessä. Jos puolueeseen kuuluva henkilö vastoin edellä mainittua päätöstä osallistuu maan hallitukseen, voi puoluevaltuuskunta todeta hänen eronneen puolueesta.»

⁴¹ LKP:n sääntöjen 34 §: »Liberaalinen Kansanpuolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukea sitä, jos hallituksen ohjelma ja toiminta ovat puolueen periaatteiden kanssa sopusoinnussa. Puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päättävät puoluevaltuusto ja eduskuntaryhmä yhdessä.»

⁴² RKP:n sääntöjen 8,4 §: »Inför beslut om partiets regeringsmedverkan bör centralstyrelsen och riksdagsgruppen tillsammans råd göra.»

⁴³ KOK:n sääntöjen 14 § (sen otsikkona on 'Eduskuntaryhmä'): »Puolueen nimeä käyttämään oikeutetun eduskuntaryhmän muodostavat ne puolueen jäsenyhdistysten jäseninä olevat kansanedustajat, jotka ovat yhtyneet kannattamaan puolueen ohjelmaa ja jotka ryhmä jäsenikseen hyväksyy. Eduskunta-

tuusto tekee asiassa periaatepäätöksen ja myönteisessä tapauksessa toimenpideratkaisut siirtyvät eduskuntaryhmälle ja puoluehallitukselle, jotka päättävät hallitusohjelman hyväksymisestä ja henkilökysymyksistä. Käytäntö on ollut tämän mukainen koko sodan jälkeisen ajan.

Suomen kristillisessä liitossa puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen päättävät puoluevaltuuskunta ja eduskuntaryhmä yhdessä.⁴⁴ Menettely on siis samanlainen kuin KESK:ssa ja LKP:ssa. — Muiden puolueiden säännöissä ei tietävästi ole määräyksiä hallitukseen osallistumista tarkoittavasta päätöksenteosta. Niiden kohdalla kysymys hallitukseen menosta ei myöskään ole — SKDL:a lukuun ottamatta — aktualisoitunut.

Ministeristön muodostamismenettelyn sääntelemättömyys: seuraamusia. 1960- ja 1970-luvuilla on siis lähes kaikkien puolueiden sääntöihin sisällytetty nimenomaiset säännökset siitä päätöksentekomenettelystä, jota ao. puolueessa noudatetaan sen päättäessä osallistumisestaan hallitukseen. Tällä seikalla yhdessä sen kanssa, että puolueet v. 1969 säädetyn PuolueL:n (10/69) myötä saivat virallisen aseman, on varsin suuri merkitys. Puolueiden asema on muodostunut tärkeäksi myös sen vuoksi, että EVAaliL:n (391/69) mukaan niillä on oikeus asettaa ehdokkaat kansanedustajien vaaleissa.⁴⁵

Kun valtiosääntöön ei ole sisällytetty menettelytapasäännöksiä hallituksen muodostamismenettelystä, on siis tultu tilanteeseen, jossa tätä koskevia määräyksiä sisältyy eräällä tapaa "toisen asteen" säädöksiin: puolueiden sääntöihin. Hallitusratkaisun yhteydessä kunkin puolueen sisäinen päätöksentekojärjestelmä tuottaa ao. puoluetta koskevan päätöksen hallituskysymyksessä.⁴⁶

ryhmä esittää kertomuksen kuluneelta toimikaudeltaan varsinaiselle puoluekokoukselle ja valtuuston kevätkokoukselle. Yhteisiä tilaisuuksia on järjestettävä eduskuntaryhmän ja puoluevaltuuston ja -hallituksen kesken neuvoteltaessa osallistumisesta hallitusvastuuseen ja muista tärkeistä poliittisista kysymyksistä sekä muutenkin jonkin edellä mainitun puolue-elimien tehtyä asiasta aloitteen.»

44 SKL:n sääntöjen 25 §: »Puolue voi olla edustettuna maan hallituksessa ja tukea sitä, jos hallituksen ohjelma ja toiminta ovat puolueen periaatteiden kanssa sopusoinnussa. Puolueen hallitusvastuuseen osallistumisesta päättävät puoluevaltuuskunta ja eduskuntaryhmä yhdessä.»

45 Ks. tarkemmin EVAaliL 3. luku.

46 Kysymys siitä, millä tavalla puolueiden sisäiset päätöksentekomekanismit käytännössä toimivat, on sen keskeisestä merkityksestä huolimatta jouduttu jättämään nyt käsillä olevan tutkimuksen ulkopuolelle. Kysymys osoittautui niin

Toisin kuin sotaa edeltäneen ajan valtiosääntötulkitsijat toivoivat, puolueet ovat sittenkin saaneet merkittävän sijan ministeristöjen muodostamisessa.⁴⁷ Juuri puolueiden välityksellä järjestelmä on säilyttänyt parlamentaariset piirteensä.

Näin on siitä syystä, että eduskunta on hallitusratkaisuisissa täysin merkityksetön sikäli, että se ei osallistu valtio-organin ominaisuudessa virallisesti millään tavalla hallituksen muodostamisprosessiin. Ei liene väärin sanottu, jos — tästä näkökulmasta — puhumme *puolueparlamentarismista*. Hermanson ja Erich eivät osanneet ennakoida tapahtumien kulkua oikein. *Antamalla jo alun alkaen eduskunnalle tilaisuus virallisesti ottaa osaa hallituksen asettamista tarkoittavaan päätöksentekoon olisivat ministeristön muodostamista koskevat ratkaisut pysyneet perustuslaissa säänneltyjen valtioelinten tehtävänä*. Tällaiseen järjestelyyn olisi ollut mahdollista päästä kahta tietä: nykyistä seikkaperäisemmällä lainsäädännöllä ja/tai HM 36 §:n toisenlaatuisella tulkinnalla.

Suomessa omaksuttu järjestelmä ei komparatiivisesti tarkasteltuna ole ainutlaatuinen ilmiö. Monissa muissa maissa on seurattu samaa linjaa: ministeristön muodostamisen menettely on jätetty käytännön, tapojen ja sovinnaisääntöjen varaan. Näin on asian laita paitsi Englannissa myös sellaisissa mannermaisen parlamentarismin maissa kuin Tanskassa,⁴⁸ Belgiassa ja Hollannissa.⁴⁹ Hallituksen muodostamisen menettelyn sääntelemättömyys ja laajan harkintavallan jättäminen valtionpäämiehelle merkitsee kuitenkin monia epävarmuus- ja jopa haittatekijöitä järjestelmän toiminnassa. Viittaus Weimarin Saksaan lienee riittävä osoitus tämän käsityksen paikkansa pitävyydestä. Toisen maailmansodan jälkeen onkin ollut havaittavissa — niin kuin aikaisemmin jo mainittiin⁵⁰ — pyrkimystä siirtyä sääntelemättömyydestä ja joustavia normeja sisältävästä järjestelmästä selkeästi säänneltyyn järjestelmään. Nyttemmin on myös Suomessa esiintynyt tämän suuntaisia käsityksiä.⁵¹

laajaksi ongelmakokonaisuudeksi, että se hyvin riittäisi tarjoamaan aiheen omalle erityistutkimukselle.

⁴⁷ Puolueiden lisäksi on etujärjestöillä sodan jälkeisenä aikana ollut ajoittain hyvinkin merkittävä vaikutus ministeristöjen muodostamisessa ja niiden erossa. — Ks. Rieppula 1971 s. 68—71; Huuska s. 165—185.

⁴⁸ Ks. Ross I s. 363.

⁴⁹ Ks. SOU 1970:16 s. 110, 120.

⁵⁰ Ks. ed. s. 12.

⁵¹ Ks. Valtiosääntökomitean mietintö (KM 1974:27) s. 82—88.

3. ENEMMISTÖPARLAMENTARISMIN VAATIMUS

Vuosien 1917—1919 valtiosääntökeskustelun aikana otaksuttiin, että parlamentarismi saisi Suomessa enemmistöparlamentarismin luonteen. Oletus ei osunut kohdalleen. V:sta 1919 lähtien (Vennola I — Sorsa) nimitetyistä 52 ministeristöstä on tasan puolet (26) ollut enemmistöhallituksia. Vähemmistöhallituksia on ollut 18 ja toimitusministeristöjä kahdeksan.⁵²

Valtiosääntöoikeudellinen doktriini. 1920- ja 1930-luvuilla, jolloin HM 36 §:ää koskeva tulkinta vakiintui, ei valtio-oikeudellinen doktriini pitänyt enemmistöhallitusta ainoana perustuslain edellyttämän luottamus-ehdon täyttävänä hallituksena. Valtio-opillisessa kirjallisuudessa kylläkin viljeltiin sanottua oppia.⁵³

Se, etteivät valtio-oikeuden harjoittajat asettuneet enemmistöhallitusvaihtoehdon kannalle, johtui ennen kaikkea siitä, että presidentille kuuluva harkintavalta valtioneuvoston jäsenten valinnassa nähtiin niin laajaksi, ettei tämäntapaisella pohdinnalla ollut merkitystä. Puoluesuhteiden huomioon ottaminen ei muutenkaan ollut tässä yhteydessä tarpeellista — sanottiinhan sen olevan jopa ”lain tarkoituksen viinoon vetämistä”. Tästä seurasi, että niin enemmistö-, vähemmistö- kuin virkamieshallituksenkin oikeudellinen asema selitettiin alun perin olevan samanlainen.⁵⁴ Myöhemminkään tähän ei ole ollut mitään lisättävää: kaikki hallitustyyppit ovat perustuslain näkökulmasta katsottu olevan samassa asemassa.⁵⁵

Sotaa edeltäneen ajan suomalainen valtiosääntödoktriini poikkesi ulkomaisista opeista, joille oli tyypillistä mm. pohdiskelu siitä, vastasiko

⁵² Kannattaa mainita, että myös Saksassa kävi samalla tavalla kuin Suomessakin. Weimarin valtiosäännön laatijat olettivat parlamentarismin saavan enemmistöparlamentarismin luonteen, mutta jo 1920-luvulla maassa esiintyi useita vähemmistöhallituksia. — Ks. *von Beyme* 1973 s. 176—281.

⁵³ Mm. *Lindman* 1937 s. 337—339 selitti, että vähemmistöparlamentarismi »utan tvivel i de flesta fall innebär en förtunnad, en mindre 'riktigt' form av parlamentarism». Vähemmistöhallituksen muodostamisen kautta »den parlamentariska idén i icke obetydlig grad förtunnades».

⁵⁴ Ks. mm. *Erich II* s. 87; *idem*, ST 1924 s. 98; *Hermanson*, JFT 1924 s. 59; *Ståhlberg* 1927 s. 72. — Ks. myös *Lindman* 1937 s. 182—189, 229—233; *Tarkiainen* s. 302—317. — Vrt. toisaalta *Puhakka* 1923 s. 187, 197.

⁵⁵ Ks. mm. *Kastari* 1940 s. 339—340; *Merikoski* 1969 s. 28—30.

vähemmistöhallitus "oikean" parlamentarismien periaatteellisia vaatimuksia. Riippumatta siitä, oliko parlamentarismisäännös sisällytetty maan valtiosääntöön, nostettiin sanottu ongelma esille useissa ensimmäisen maailmansodan jälkeisen Euroopan maissa. Mm. Norjassa, jonka valtiosääntö ei tuolloin sisältänyt — eikä vielääkään sisällä — säännöstä parlamentaarista hallitustavasta,⁵⁶ pidettiin aina 1930-luvulle saakka vähemmistöhallituksia illegitiiminä, so. yleisesti hyväksytyn parlamentarismikäsitteen vastaisina.⁵⁷

Näitä arviointeja tehtäessä oli epäilemättä silmämääränä pidetty Englannin hallitusjärjestelmää, jossa enemmistöparlamentarismi oli pitkään ollut vallitsevana sääntönä. Mutta yhtä kaikki vähitellen oli mannermaisen doktriinin edessä voittamaton ongelma: oli joko luovuttava pitämästä enemmistöhallitusta ainoana oikeana parlamentarismien muotona tai sitten selitettävä että maissa, joissa vähemmistöhallituksia esiintyi, toimittiin itse asiassa valtiosäännön vastaisesti. Vähemmistöhallitusten yleistyessä oli tietenkin selvää, että teorian oli laskettava aseensa käytännön edessä.⁵⁸

Poliittinen käytäntö. Jos enemmistöparlamentarismia ei tavoiteltu suomalaisessa valtiosääntötulkinnassa, yhtä vähän siihen pyrittiin sotaa edeltäneen ajan valtiokäytännössä. Syitä tähän oli useita. Jos kiinnitämme huomiota tasavallan presidentin rooliin, voimme todeta, että vain *Ståhlberg* määrätietoisesti pyrki enemmistöparlamentarismien toteuttamiseen. *Relander* ja *Svinhufvud* asennoituivat asiaan toisella tavalla: enemmistöhallitukset eivät olleet välttämättömiä. Pitihän *Relander* vähemmistöhallitusta eräissä yhteyksissä jopa suositeltavana. Voidaan kuitenkin panna merkille, että vähemmistöparlamentarismiin kohdistettiin kritiikkiä.⁵⁹

⁵⁶ Norjassa parlamentarismien katsotaan olevan voimassa tavanomaisena oikeutena. Ks. *Andenaes* s. 100 ss.; *Castberg* s. 207—209; *Herlitz* II s. 186 ss.

⁵⁷ Ks. *Björnberg* s. 357—364. — Vrt. myös *Lindman* 1937 s. 84—86, 333—339.

⁵⁸ Ks. *von Beyme* 1973 s. 566—568. — Huolimatta vähemmistöhallitusten esiintymisestä von Beyme pitää niistä parlamentarismien huonosti sopivina. Hän kirjoittaa mm. (s. 570): »Nach den Grundsätzen des parlamentarischen Systems ist jede Minderheitsregierung ein unerwünschtes Krisensymptom. Dennoch muss man sich davor hüten, alle Minderheitsregierungen als antiparlamentarisch zu diffamieren.»

⁵⁹ Ks. *Paasikivi* II s. 27—48; *Setälä*, US 31/8, 1/9 ja 2/9 1927; *Virkkunen*, *Valvoja-Aika* 1927 s. 287—313.

Sota-aika muodostaa sikäli poikkeuksellisen ajanjakson, että kaikki tuon ajan ministeristöt olivat enemmistöhallituksia, jopa suurkoalitioita. Sodan jälkeisenä aikana on enemmistöhallitusten suhteellinen osuus sotaa edeltäneeseen aikaan verrattuna selvästi kasvanut.⁶⁰ Mutta mihinkään selvään enemmistöhallituspolitiikkaan ei kuitenkaan olla päästy.

Enemmistöparlamentarismien vakiintumisilmiö ei ole ollut ominaista vain Suomessa: sodan jälkeisessä Euroopassa on tämän suuntainen kehitys havaittavissa yleisemminkin. Suomessa tapahtunutta kehitystä muistuttavia piirteitä voidaan havaita mm. Tanskassa ja Norjassa. Ruotsissa ja Hollannissa ministeristöt ovat pääsääntöisesti olleet enemmistöhallituksia. Eräitä poikkeuksia säännöstä on kyllä Ruotsissakin esiintynyt (Erlander III v. 1957 ja Palme v. 1970).

Arvioitaessa enemmistöperiaatetta Suomen poliittisessa järjestelmässä on huomattava, että enemmistöhallituksen muodostaminen on edellyttänyt useampien puolueiden koalitiota. Sitten v:n 1917 ei millään puolueella ole ollut eduskunnassa ehdotonta enemmistöä. Tämä puoluejärjestelmän luonteesta johtuva seikka on tietenkin ollut omiaan vaikeuttamaan enemmistöhallitusten kokoon saamista. Erään taustatekijän tälle muodostaa eduskuntavaaleissa noudatettava suhteellinen vaalitapa. Parlamentarismien teoriassa on usein korostettu, että enemmistöperiaatteen johdonmukainen toteuttaminen edellyttää enemmistövaalitapaa ja kaksipuoluejärjestelmää.⁶¹

Enemmistöperiaatteeseen läheisesti liittyvänä parlamentarismien kriteerinä mainittiin ns. pluraliteettiperiaate: jos millään puolueella ei ole takanaan eduskunnan ehdotonta enemmistöä, olisi suurimman puolueen osallistuttava hallitusvastuuseen joko yksin tai koalitiossa muiden puolueiden kanssa.⁶²

Tätäkin periaatetta ei poliittisessa käytännössä ole noudatettu. Sotaa edeltäneenä aikana oli sos.dem.puolue vuotta 1929 lukuun ottamatta eduskunnan suurin ryhmä, mutta silti se oli mukana kaikista 18 hallituksesta (Vennola I — Cajander III) vain kahdessa. Sodan jälkeen tilanne on muuttunut, kun kolmesta suurimmasta puolueesta (ML/KESK,

⁶⁰ Jos sota-ajan kahdeksan ministeristöä jätetään tarkastelun ulkopuolelle, voidaan todeta, että ennen sotaa (Vennola I — Cajander III) muodostetuista 18 ministeristöstä oli enemmistöhallituksia vain viisi. Vastaavasti sodan jälkeen (Pekkala—Sorsa) nimitetyistä 26 ministeristöstä on 13 ollut enemmistöhallituksia.

⁶¹ Ks. von Beyme 1973 s. 510—511. Ks. myös Hermens s. 240—251.

⁶² Ks. myös von Beyme 1973 s. 511—513.

SDP ja SKDL) useimmiten jokin on ollut hallitusvastuussa. Suurin puolue on kyllä voinut olla oppositiossakin, niin kuin SKDL vaalikaudella 1958—62.

4. OPPOSITIO/HALLITUSVASTUU -VUOROTTELUPERIAATE

Varsin helposti on todettavissa, ettei sekään parlamentarismien kriteeri, joka edellyttää vuorotteluperiaatetta suhteessa hallitus/oppositio, ole toteutunut kuin joissakin harvoissa poikkeustapauksissa. Suomessa ei ole syntynyt sellaista puolueiden lähes automaattista vuorottelua hallitusvallan käyttämisessä, mikä on tyypillistä englantilaiselle parlamentarismille.

Sotaa edeltäneenä aikana oli oikeastaan vain kaksi tapausta, jolloin hallituksen eron aiheuttanut oppositioryhmittymä otti hallitusvastuun, nimittäin *Tannerin* hallitus (1926) ja *Cajanderin III* ministeristö (1937). Tuohon aikaan ei ollut harvinaista, että uusi hallitus muodostettiin samalle puoluepoliittiselle pohjalle ja vieläpä pääosin samojen henkilöiden varaan, jotka olivat olleet mukana edellisessä, eduskunnalta epäluottamuslauseen saaneessa ministeristössä. Näin oli asian laita mm. *Kallion II* ministeristön (1925) kohdalla.

Puheena oleva periaate ei ole toteutunut myöskään sodan jälkeen. Ns. toisen tasavallan aikana hallitukset ovat eronneet yleensä muista syistä kuin eduskunnalta saamansa epäluottamuslauseen johdosta.⁶³ Kekkonen presidenttikaudella ovat vain *Sukselaisen I* ja *von Fieandtin* ministeristöt kaatuneet eduskunnalta saamaansa epäluottamuslauseeseen. Sodan jälkeisenä aikana hallituksen eron ovat pääasiassa aiheuttaneet joko vaalit tai hallituksen sisäiset erimielisyydet. V:n 1945 eduskuntavaaleista lähtien on ollut poikkeuksettomana sääntönä, että hallitus vaalien jälkeen jättää paikkansa. Sanottu menettely korostaa ministeristön riippuvuutta eduskunnasta: hallitus muodostetaan vasta valitun eduskunnan kokoonpanon perusteella.

Suomalaiselle järjestelmälle ominainen dualismi on saanut ilmauksensa myös ministeristöjen erossa: hallitukset ovat tavanneet jättää

⁶³ Ministeristöjen eron syistä tarkemmin ks. *Laakso—Sänkiaho* s. 163—169; *Noustainen* 1967 s. 312—315. — Hallitusten eron syistä Euroopan muissa maissa ks. *von Beyme* 1973 s. 875—884.

eronpyyntönsä myös presidentin vaalin johdosta. Tätä tarkoittava kutyymi alkoi hahmottua jo ennen sotaa, ja se on sittemmin sodan aikana ja sen jälkeisellä kaudella vakiintunut. Tavan syntymiseen vaikutti osaltaan se, että *Svinhufvud*, *Kallio*, *Ryti*, *Paasikivi* ja *Kekkonen* valittiin presidentiksi heidän toimiessaan pääministerinä. Ministeristöt ovat jättäneet paikkansa myös silloin, kun sama presidentti on valittu uudelleen valtionpäämieheksi eli vuosina 1943, 1950, 1962 ja 1968. Eduskuntavaltaisen parlamentarismien näkökulmasta ei syntynyttä tapaa voida pitää hyvänä: se korostaa ministeristön alistussuhdetta valtionpäämieheen. Tällainen käytäntö on kylläkin sopusoinnussa dualistisen parlamentarismikäsitteen kanssa.⁶⁴

Silloin kun ministeristön eron aiheuttavat joko hallituksen sisäiset erimielisyydet tai presidentin vaali, ei hallitus/oppositio -vuorotteluperiaatteen toteutumiselle ole edellytyksiä. Itsenäisyyden kahdella ensimmäisellä vuosikymmenellä hallitukset kaatuivat lähes poikkeuksetta eduskunnan ja hallituksen välisen ristiriidan seurauksena, mikä olisi tarjonnut mahdollisuuden esillä olevan vuorotteluperiaatteen toteuttamiselle. Se ettei näin tapahtunut, johtui ennen muuta eduskunnan suurimmasta puolueyhmästä, sosialidemokraateista. Puolue ei 1920-luvun puoliväliin saakka ollut periaatteellisista syistä johtuen halukas ottamaan osaa hallitusvastuuseen, ja 1930-luvun alkupuoliskolla asetti presidentin vasemmistoon kohdistama kielteinen asenne tälle esteen.

Oppositio/hallitusvastuu -periaatteeseen liittyy myös se parlamentarismien doktriinivaatimus, että vaaleissa voittaneen puolueen tulisi osallistua hallitukseen.⁶⁵ Tämäkin periaate on Suomessa toteutunut vain harvoin. Esim. v:n 1948 vaalien jälkeen muodostettiin sosialidemokraattinen yhden puolueen vähemmistöhallitus, vaikka vaaleissa oli suurimman paikkalisäyksen saavuttanut maalaisliitto, joka myös oli eduskunnan suurin puolue. Kokoomuspuolue jäi hallituksen ulkopuolelle v:n 1970 vaalien jälkeen saavutettuaan 11 lisäpaikkaa eduskunnassa.

⁶⁴ Kannattaa tässä yhteydessä mainita, että kun presidentti Kekkonen toimikautta v. 1974 päättyneen kauden jälkeen lailla jatkettiin (Ask 232/73), ei Sorsan hallitus jättänyt paikkaansa. Tietävästi Sorsa neuvotteli asiasta presidentin kanssa. Hallituksen paikalleen jääminen ei kaikesta päätellen johtunut niinkään Sorsan hallituksen halusta poiketa aiemmasta käytännöstä kuin presidentti Kekkonen pyrkimyksestä saada toimikautensa jatkokysymys hoidetuksi mahdollisimman vähäisin muodollisuuksin.

⁶⁵ Ks. von Beyme 1973 s. 513—516.

Toiselta puolen vaaleissa tappion kärsineet puolueet ovat saattaneet osallistua hallitukseen. Menetettyään v:n 1951 vaaleissa eduskunnan suurimman puolueen aseman ML tuli silti johtavaksi hallituspuolueeksi (Kekkonen II ja III). Samoin oli asian laita v. 1958 alkaneella vaalikaudella (Sukselainen II ja Miettunen). V. 1970 muodostettu *Karjalaisen II* hallitus rakentui niiden puolueiden varaan, joiden edustajamäärä oli vaaleissa huomattavasti vähentynyt.⁶⁶ — Esimerkin vaaleissa voittaneen puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen tarjoaa SKDL:n tulo hallitukseen (Pekkala) v. 1946 samoin kuin sosialidemokraattien osallistuminen hallitusvastuuseen (Paasio I) v. 1966 toimitettujen eduskunta-vaalien jälkeen.

Suomalaiselle parlamentarismille — niin kuin mannermaiselle parlamentarismille yleensäkin — on ollut tyypillistä hallitusten lyhytikäisyys ja pitkät hallituspulat. Vain yhdessä poikkeustapauksessa sama ministeristö on toiminut koko vaalikauden ajan (Kivimäki). Hallitusten

⁶⁶ Hallitukseen osallistuneista puolueista vain RKP oli vaaleissa säilyttänyt sillä olleet 12 edustajapaikkaa. LKP oli menettänyt yhden paikan (9—8), KESK 13 (49—36), SDP kolme (55—52) ja SKDL viisi (41—36) paikkaa. Oppositio oli vaaleissa saavuttanut selvän voiton: KOK lisäsi paikkalukuaan 11 edustajalla ja SMP:n yhden edustajan puolue kasvoi 18 kansanedustajan ryhmäksi.

Karjalaisen II hallituksen muodostamisen jälkeen tuotiin opposition taholta voimakkaasti esiin, että kysymyksessä oli »hävinneiden hallitus». Heti vaalien jälkeen voittaneet puolueet ilmaisivat käsityksensä, että näiden puolueiden tulisi muodostaa hallitus. Niin kuin edellä (s. 290) on esitetty, päädyttiin tällöin lähinnä presidentin käsitysten perusteella ensin virkamieshallitukseen (Aura I) ja sitten Karjalaisen II ministeristöön. Ks. myös *Laakso* 1972 s. 405, 415—416.

Karjalaisen II hallituksen muodostamisen jälkeen pääministeri katsoi, että hallitus »vastaa vaalien tulosta, koska siinä on ei-sosialistinen enemmistö kuten eduskunnassakin». Edelleen Karjalainen tähdensi, että ministeristön muodostamisessa ei parlamentarismia sivuutettu, »koska meillä käytössä oleva parlamentarismi ei ehdottomasti edellytä oppositiopuolueiden ja vaaleissa voittaneiden hallitukseen siirtymistä». — Karjalaisen lehdistölle antama lausunto (ks. mm. *HS* 16. 7. 1970).

Myös presidentti Kekkonen otti kantaa asiaan, kun häneltä televisiohaastattelussa tiedusteltiin, oliko porvarillisen eduskuntaenemmistön (vaaleissa eduskunnan voimasuhteet olivat muotoutuneet porvarillisen puolueiden hyväksi 112—88) aikana oltava ei-sosialistinen hallitus. Kekkonen viittasi Fagerholmin I hallitukseen (1948) sekä 1950-luvun lopulle ja totesi: »Siinähan voi antaa minkälaisen säännön tahansa ja voi myöskin tähän sääntöön yhtyä, koska se saattaa olla hyvin perusteltu, mutta sehän riippuu hyvin paljon olosuhteista.»

ikä on Suomessa ollut varsin alhainen — keskimäärin noin yksi vuosi.⁶⁷ Rinnastuskohteen tässä mielessä tarjoavat Ranska ja Italia, joissa hallitusten keski-ikä on niin ikään jäänyt verraten alhaiseksi.

Äsken sanotusta ei kuitenkaan ole tehtävissä sitä johtopäätöstä, että Suomessa hallitukset olisivat kokoonpanonsa puolesta olennaisella tavalla vaihdelleet. Päinvastoin on selvästi nähtävissä, että hallitustoiminnan johto on koko itsenäisyyden ajan ollut varsin pysyvästi keskustaan lukeutuvien puolueiden käsissä. Tästä näkökulmasta poliittisen toiminnan epävakaisuus, jota useasti toistuvat hallituspulat näyttäisivät ennakoivan, on jossain määrin näennäistä.⁶⁸

Se vallanvaihdon periaatteenksi luonnehdittu parlamentarismien kriteeri, jolla tarkoitettiin sitä, että järjestelmä ajan mittaan takaa kaikille poliittisille ryhmille jossain määrin tasapuolisen mahdollisuuden osallistua hallitukseen, näyttää summittaisesti ajatellen toteutuneen. Kaikki poliittiset ryhmittymät IKL:stä kommunisteihin ovat jossakin vaiheessa olleet maan hallituksessa. Vaikka keskustaan lukeutuvilla puolueilla onkin ollut dominoiva asema, on hallituskokoomusten perussuunta sodan jälkeen muotoutunut jossain määrin toisenlaiseksi kuin mitä se oli sotaa edeltäneenä aikana. Aiemmin hallitussuunta oli — näin voimme karkeasti sanoa — keskustalais-oikeistolainen, kun se ns. toisen tasavallan aikana on ollut keskustalais-vasemmistolainen.

5. DOKTRIINIKRITEERIEN TOTEUTUMATTOMUUS

Selityspenusteita. Edellä olevan esityksen perusteella voimme todeta, että vain harvat parlamentarismien doktriinikriteerit ovat Suomessa toteutuneet. Tämä on ollut luonteenomainen piirre mannermaiselle parlamentarismille yleensäkin. Puheena olevat periaatteet pohjautuvatkin pääasiassa klassiseen parlamentarismiin. Poliittisen järjestelmän struktuuri on Englannissa kuitenkin kokonaan toisenlainen kuin Euroopan mantereiden valtioissa.

Suomalainen parlamentarismi on hallitusten muodostamisen tekniikassa ollut — *Erichin v. 1923* käyttämää ilmaisua lainatakseeni — ”köm-

⁶⁷ Hallitusten ikärakenteesta tarkemmin ks. *Hakovirta* s. 97—98; *Laakso-Sänkiäho* s. 159—163.

⁶⁸ Ks. *Nousiainen* 1967 s. 318—320; *idem*, *Ytk* I s. 463.

pelön ylimalkainen ja summittainen”.⁶⁹ Suomessa parlamentarismi ei ole kehittynyt sen laatuiseksi herkäksi koneistoksi, mitä brittiläinen parlamentarismi edustaa.

Sytä tähän on useita. Seikkaperäiseen analyysiin ryhtymättä voimme ensisijaisesti viitata kahteen perustekijään: toisaalta monipuoluejärjestelmään (ja sen taustana olevaan suhteelliseen vaalitapaan) ja toisaalta tasavallan presidentin keskeiseen asemaan hallitusjärjestelmässä. Kummallakin seikalla on sekä lainsäädännölliset että tosiasialliset perusteensa. Myös sisäpoliittiset kriisitilanteet ja vastakohtaisuudet ovat eräinä ajankohtina näyttelleet merkittävää osaa järjestelmän toiminnassa, ei vähiten itsenäisyyden ensi vuosina ja 1930-luvun äärioikeistolaisen liikehdinnän yhteydessä. Ulkopoliittiset tekijät ovat etenkin Kekkosen presidenttikaudella ulottaneet vaikutuksensa myös hallitusten muodostamiskäytäntöön.

Sanottuihin tekijöihin liittyviä näkökohtia on eräiltä osin tullut esiin jo aikaisemmin muissa yhteyksissä. Muutenkaan tässä ei ole mahdollisuutta ryhtyä niitä tarkemmin erittelemään. Eräs mainitsematta jäänyt tekijä, jolla parlamentarismien käytännön muotoutumisen kannalta oli ilmeisesti varsin suuri merkitys, on kuitenkin tarpeen ottaa esille. Kysymys on sosialidemokraattisen puolueen osallistumisesta hallitusvastuuseen.

Aiemmin esitetystä on käynyt selville, että HM 36 §:ää koskeva tulkintatraditio palautuu sota-aikoihin. Samoin presidentin merkittävä rooli hallitusratkaisuissa sai periaatteelliset linjansa kolmen ensimmäisen presidentin aikana. Myös parlamentarismien doktriinikriteerien toteutumattomuus juontaa juurensa näiltä samoilta ajoilta. Juuri se seikka, että eduskunnan suurin puolue oli käytännöllisesti katsoen koko sota-aikaa edeltäneen ajan hallituksen ulkopuolella, on eräs järjestelmän muotoutumista selittävä tekijä.

SDP ja hallitusvastuu. Sosialidemokraattisella puolueella oli periaatteellisesti kielteinen kanta hallitusvastuuseen osallistumista kohtaan aina vuoteen 1926 saakka. Puolue oli ottanut asiaan kielteisen kannan jo v. 1906 pidetyssä puoluekokouksessa ns. Karin tapauksen yhteydessä. Kansainvälisen sosialidemokratian oppien mukaisesti kokous selitti, että ”puolueen jäsen, joka kerran on mennyt porvarillisen hallituksen jäse-

⁶⁹ *Erich, Vtk III s. 79.*

neksi ilman puolueen edustajakokouksen nimenomaista lupaa, on sen tekonsa kautta eronnut puolueesta”.⁷⁰

Sanotusta riippumatta puolue päätyi hallitukseen menoon myönteiseen ratkaisuun maaliskuun vallankumouksen jälkeen v. 1917.⁷¹ Tokoin senaatin muodostaminen tapahtui kuitenkin poikkeuksellisissa oloissa, ja edelleen pidettiin kiinni siitä, ettei puolue säännöllisenä aikana voinut sallia jäsentensä osallistumista kapitalistisen valtion hallitukseen.⁷² V:n 1917 lopulla pidetyssä puoluekokouksessa hyväksyttiin päätöslauselma, joka salli puolueen tietyin edellytyksin tilapäisesti ottaa hallitusvallan kokonaan sosialidemokraattien käsiin tai osallistua sellaiseen kokoomushallitukseen, jossa porvarilliset jäsenet olivat vähemmistönä. Hallitukseen menosta oli puolueen puolueuuevoston ja eduskuntaryhmän päästävä yhteisymmärrykseen.⁷³

Tällä päätöksellä ei kansalaissodan johdosta ollut välitöntä merkitystä. Muutenkin asiaan palattiin tämän jälkeen vasta v. 1919, kun esillä oli puolueen kannanmäärittely hallituskysymykseen kevään ja kesän hallitusratkaisujen yhteydessä. Kummallakin kerralla käyty vilkas keskustelu osoitti, että asiasta vallitsi eri suuntiin meneviä käsityksiä: oli sekä hallitusvastuuseen osallistumista puoltavia että niitä, jotka asenoituivat ns. ministerisocialismiin kielteisesti.⁷⁴

Vuoden lopulla asia tuli myös virallisesti esille puolueen XII puoluekokouksessa. Kokous päätti, että puolue ei luovuta edustajiaan hallitukseen muulloin kuin erityisen hätätilan vallitessa ja tällöinkin saattoi puolueen jäsen mennä hallitukseen vain, jos puolueäänestyksessä enem-

⁷⁰ Ks. SDP:n V edustajakokouksen ptk s. 152—188, 469—470.

⁷¹ Ks. ed. s. 69. — Ks. myös *Paasivirta* I s. 72—79.

⁷² Vaikka puoluekokous — viitaten poikkeuksellisiin valtiollisiin oloihin — hyväksyikin sosialidemokraattien osallistumisen Tokoin hallitukseen, se samalla selitti, että senaatin kokoonpano oli katsottava »tilapäiseksi ja vain toistaiseksi jatkuvaksi». Kokouksen päätöksessä korostettiin erityisesti, ettei hallitusta ollut pidettävä sosialidemokraattisena hallituksena. — Ks. SDP:n IX puoluekokous/ptk s. 104—116.

⁷³ Ks. pöytäkirjaselostus SDP:n X (ylimääräisestä) puoluekokouksesta s. 23—24, 29—37.

⁷⁴ Keväällä 1919 käydyistä keskustelusta ks. SS 24. 3. 1919/69 s. 2 (»Oikeistovaiko vasemmistokokoomus?», nimim. H. R(yömä); SS 29. 3. 1919/73 s. 2—3 (»Hallituskysymyksestä», nimim. J. A(il) -io); SS 1. 4. 1919/75 s. 2 (»Vieläkin hallituskysymyksestä», nimim. H(u)pl(i)); *Demokraatti* 21. 3. 1919/20 s. 2 (»Eduskuntavaalien johdosta»); *Kansan Työ* 29. 3. 1919/71 (»Hallituskysymyksestä vieläkin»). — Vennolan I hallituksen muodostamisen yhteydessä esiin tulleista näkemyksistä ks. mm. SS 4. 8. 1919/174 s. 1—2 (»Parlamentarismi — 'ministerisocialismi'», nimim. H. R(yömä)), *Demokraatti* 8. 8. 1919/132 s. 2 (»Ministerisocialismi», nimim. E.V.-n); *Demokraatti* 9. 8. 1919/133 s. 1—2 (»Sosialidemokraattien hallitukseen meno», nimim. J. Helo).

mistö sen hyväksyi tai puoluekokouksessa niin päätettiin.⁷⁵ Käytännössä tämä merkitsi edelleen hallituksenmenokieltoa: hallituspuolan sattuessa oli puolueen kanta asiaan vain vaivoin saatavissa selville.

Hallitusvastuuseen myönteisesti suuntautuvaa asenteellista kehitystä tapahtui vähitellen.⁷⁶ Jo v:n 1922 puoluekokouksessa menettelymuotoja jossain määrin lievennettiin, joskin edelleen pidettiin kiinni siitä, että sosialidemokraatit saattoivat vain hätätilanteessa ryhtyä hallitusvastuuseen.⁷⁷

Vihdoin 1920-luvun puolivälissä pääsi hallitukseen menoon myönteisesti suhtautunut maltillinen suunta lopullisesti voitolle.⁷⁸ V:n 1926 puoluekokouksessa nämä muodostivat enemmistön, ja tällöin puolueelle hyväksyttiin uudet menettelytapaohjeet suhteessa hallituskysymykseen.⁷⁹ Päätökseksi tuli, että sosialidemokraattinen puolue saattoi ottaa

⁷⁵ Sellaisen hätätilan, jolloin puolue saattoi osallistua hallitusvastuuseen, selitettiin kokouksen päätöksessä merkitsevän sodan estämistä, rauhan rakentamista tai taantumuksen estämistä, jos se uhkaa synnyttää sodan tai poikkeuslakien kautta supistaa kansalaisoikeuksia ja estää työväen järjestötoimintaa. — SDP:n XII puoluekokous/ptk s. 229.

⁷⁶ *Huttunen* 1920 s. 100—110 ('Sosialidemokratia ja parlamentarismi') kirjoitti, että mullistavat tapahtumat ovat nyt takana päin ja että »suhdetta parlamentarismiin tulee sosialistisenkin puolueen taholla arvostella monessa suhteessa toisin kuin ennen». Hänen mielestään oli tarpeellista tunnustaa, että »ei ole niin tärkeätä hiuksenhalkominen ikivanhoista uskonkappaleista kuin sen huomioonottaminen, mitä käytännöllinen elämä ja kunkin hetken tositarpeet vaativat». — Myös *Voionmaa*, SA 1920 s. 3—4 tähdensi, että sosialidemokraattien oli määriteltävä uudelleen suhteensa parlamentarismiin pitäen silmämääränä sitä, että puolueen tuli sosialismin valtiollisiin päämääriin pyrkiessään käyttää eduskunnallisen järjestelmän ja parlamentarismien »tarjoamaa varmaa tietä».

⁷⁷ V:n 1922 puoluekokouksessa hyväksyttiin periaate, että puolue saattoi hätätilanteessa luovuttaa edustajiaan hallitukseen määrättyjä tehtäviä suorittamaan, jos puolueenuevosto 3/4 äänten enemmistöllä ja eduskuntaryhmä 2/3 enemmistöllä sen hyväksyi. Päätöksessä kuitenkin selitettiin, ettei sosialidemokraattien astuminen hallitukseen voinut tulla kysymykseen niin kauan kuin »kansalaislaidan johdosta valtiollisista rikoksista tuomittuja työväenluokan jäseniä on vankiloissa eikä työväki ole laillisten oikeuksiensa käytössä turvattu hallituksen mielivaltaa vastaan». — Ks. SDP:n XIII puoluekokous/ptk s. 104—123, 149—150.

⁷⁸ Merkittävä vaikutus sosialidemokraattien linjanmuutokseen näyttää olleen *Karl Kautskyn* opeilla. Tämä sosialidemokratian kansainvälinen teoreetikko kehitteli 1920-luvulla käsityksiään ministerisocialismiin nähden suopeampaan suuntaan; vuosisadan alussa hän oli suhtautunut torjuvasti sosialistien hallitusvastuuseen osallistumiseen. Nämä uudet opit tulivat täälläkin tunnetuiksi, kun hänen teoksensa 'Köyhälistön vallankumous ja sen ohjelma' v. 1925 julkaistiin suomeksi.

⁷⁹ Puoluekokouksessa hallituskysymyksestä alusti *Anton Huotari*, jonka esi-

yksin muodostaakseen hallituksen tai osallistua kokoomushallitukseen, "kun sellaisesta menettelystä katsotaan olevan hyötyä työväenluokalle". Osallistumisesta hallitukseen oli kussakin yksittäistapauksessa päätettävä puolueenueuvostossa ja eduskuntaryhmässä, kummassakin 2/3 äänten enemmistöllä.

Sanottu päätös merkitsi puolueen *itsensä* asettamien esteiden poistumista hallitusvastuuseen osallistumisen tieltä. V:n 1926 lopulla muodostettiin Vaino Tannerin johdolla sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus. Itse asiassa vasta tämä tapahtuma muodosti periaatteellisen lähtökohdan sille, että parlamentarismi saattoi ylipäänsä toimia kitkatomalla tavalla. Useimpien parlamentarismin doktriinikriteerien toteutumiselle ei ennen tätä ollut edellytyksiä.

tyksessä on selvästi havaittavissa Kautskyn oppien vaikutusta. Huotari korosti, että aiempi käsityskanta, jonka mukaan puolue vain hätätilassa saattoi osallistua hallitukseen, ei ollut oikea; »sillä pitäisikö puolueen vain vaikeimpina aikoina, jolloin muut puolueet eivät yksin voi maata hallita ja jolloin hallituksessa olemallakaan ei työväenluokalle voida mitään etuja hankkia, päästää jäseniään hallitukseen, mutta säännöllisinä aikoina antaa porvarien hallita». — Ks. Alustuksia sosialidemokraattisen puolueen puoluekokoukselle v. 1926 s. 3—14. Liitteenä SDP:n XIV:n puoluekokouksen pöytäkirjassa. — Ks. myös mainittu ptk s 101—108.

REGIERUNGSBILDUNG IN FINNLAND

— Eine Untersuchung über Entstehung, Auslegung
und Anwendung § 36 der Regierungsform —

ZUSAMMENFASSUNG

Der finnischen Verfassung liegt kein eindeutiges theoretisches Lehrgebäude zugrunde. Das Regierungssystem beruht auf zwei im Grundgesetz verankerten Prinzipien: Gewaltenteilung und Parlamentarismus; erstere betont die Stellung des Staatsoberhauptes, letzterer die des Abgeordnetenhauses. Die Frage, wie diese beiden gegensätzlichen Prinzipien miteinander vereinbar sind, bildet bis heute ein zentrales Problem sowohl in der finnischen verfassungsrechtlichen und staatswissenschaftlichen Literatur als auch in der Praxis des staatlichen Lebens.

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit der oben umrissenen Problematik, wobei ihr Gegenstand nicht die Frage nach dem Verhältnis zwischen Parlamentarismus und Gewaltenteilung in ihrem ganzen Umfang sein kann, vielmehr ausschliesslich der Teil in Betracht gezogen wird, der die Regierungsbildung betrifft.

Die Untersuchung ist in fünf Teile gegliedert. Teil I erörtert die die Untersuchung bedingenden Vorfragen; Teil II Voraussetzungen und Entstehung der parlamentarischen Grundsätze in Finnland; Teil III die Auslegung dieser Grundsätze in der verfassungsrechtlichen Literatur und Teil IV die Anwendung dieser Grundsätze in der Praxis des staatlichen Lebens. Teil V behandelt die Doktrinkriterien des Parlamentarismus und ihre Realisierung bei der Kabinettsbildung.

Teil I: Vorfragen. Als Hintergrund für die Untersuchung werden verschiedene Regierungstypen vorgestellt und die Terminologie des Parlamentarismus eingeführt. Drei Regierungstypen werden unterschieden: das Präsidialsystem (USA), der Typ der Regierung durch das

Abgeordnetenhaus (Schweiz) und das parlamentarische System. Die parlamentarischen Systeme sind im Lichte der folgenden Typologie dargestellt: klassischer Parlamentarismus (England), dualistischer Parlamentarismus (Weimarer Republik in Deutschland; Fünfte Republik in Frankreich) und monistischer Parlamentarismus (Dritte und Vierte Republik in Frankreich).

Nach Darstellung der ausländischen Systeme wird § 36 der finnischen Regierungsform (vom 17. 7. 1919) analysiert. Der Paragraph lautet wie folgt: »Zu Mitgliedern der Regierung, die das Vertrauen des Parlaments geniessen sollen, beruft der Präsident als ehrlich und befähigt erkannte finnischgebürtige Bürger.«

Damit wird dem Präsidenten die Befugnis zur Ernennung der Regierungsmitglieder erteilt. Das zentrale Problem liegt darin, ein wie grosser Ermessensspielraum dem Präsidenten dabei zusteht, d.h., wie weit die Vertrauensbindung die Ermessensfreiheit des Präsidenten einschränkt. Eine Antwort darauf lässt sich den Verfassungsnormen nicht entnehmen. § 36 formuliert eine sog. flexible Rechtsnorm, die verschiedene Auslegungen zulässt. Eine Präzisierung findet sich auch in keiner weiteren Verordnung. Das Verfahren der Regierungsbildung ist in der Verfassung nicht eindeutig fixiert; das in der Praxis angewandte Verfahren beruht auf Übereinkunft. Parlamentarismus und Kabinettsbildung orientieren sich in Finnland an einem Schema, das typisch ist für die nach dem I Weltkrieg erstellten Verfassungen.

Die Untersuchung beabsichtigt keine normative Auslegung oder Stellungnahme zur Regelung der Kabinettsbildung. In der Untersuchung werden auch andere als die Methoden der traditionellen auslegenden Rechtswissenschaft angewandt. Ziel der Untersuchung ist die Erweiterung unseres Wissens über die Voraussetzungen der in § 36 der Regierungsform enthaltenen Vertrauensbindung und seine Entstehung, über die damit befasste verfassungsrechtliche Auslegung und Anwendung, sowie Erhellung und Deutung dieser Phänomene. Zur methodischen Grundhaltung gehört auch das erklärende Moment. Die Theorie nennt ein derartiges Verfahren verstehende Untersuchung. Die finnische Rechtstheorie der letzten Jahre betont den Einsatz interdisziplinärer Fragestellungen und Methoden.

Teil II: Voraussetzungen, Ausformung und Bedeutung des Vertrauensgrundsatzes; die Haltung des Gesetzgebers. Die parlamentarische Regelung wurde schon vor Erlass der Regierungsform im Jahre 1919 in der

geschriebenen Verfassung Finnlands getroffen. Der Parlamentarismus wurde im Jahre 1917 im Grundgesetz verankert, indem die betreffenden Normen in die Reichstagsordnung (aus dem Jahre 1906) eingefügt wurden. Dieses vergleichsweise eigenartige Verfahren ist auf die damalige Situation Finnlands zurückzuführen: das Land war autonomer Teil des russischen Reichs. Finnland wurde am 6.12.1917 selbständig. Noch immer aber galt das aus der Zeit der schwedischen Herrschaft überkommene Grundgesetz, das als Grundgesetz Finnlands während seiner Zeit als autonomes Gebiet des russischen Reichs (1809—1917) gedient hatte, weiter bis zum Inkrafttreten der Regierungsform am 17.7.1919.

Finnland war das erste Land in Europa, das die Bindung an das Vertrauen des Parlaments in einer geschriebenen Verfassung verankerte. Dies folgte nicht aus verfassungstheoretischen Gesichtspunkten, im Hintergrund standen vielmehr pragmatische Erwägungen. Ziel war die Minimalisierung des Einflusses russischer Regierungskreise auf die Regierungsbildung des autonomen Finnlands. Bisher waren die Mitglieder des Kabinetts vom Kaiser-Grossfürsten nach freiem Ermessen ernannt worden, ihm allein war die Regierung verantwortlich. Nach der Neuordnung des Reichstages im Jahre 1906 machten sich vorerst nur vorübergehend Tendenzen zur parlamentarischen Regierungsweise bemerkbar. Die Situation nach der russischen Märzrevolution liess diese Bestrebungen erneut erwachen, und diesmal führten sie zum Erfolg. Die im Frühjahr 1917 ernannte Regierung *Oskari Tokois* war die erste nach parlamentarischem Prinzip gebildete Regierung Finnlands.

Im März 1917 wurde ein von Professor *K. J. Ståhlberg* geleiteter Grundgesetzausschuss gebildet mit dem Auftrag, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, nach dem die Regierung dem Parlament verantwortlich sei, sowie eine neue Regierungsform zu formulieren. Die erste Aufgabe erledigte der Ausschuss in dem Vorschlag, in die Reichstagsordnung sei folgender Grundsatz aufzunehmen: »Die Regierungsmitglieder, zu denen Personen ernannt werden, die das Vertrauen des finnischen Parlaments geniessen, sind dem Parlament für ihre Tätigkeit verantwortlich; alle gemeinsam für die allgemeine Richtung der Regierungstätigkeit und jeder einzeln für seine eigenen Amtstätigkeit.« — In dieser Form akzeptierte das Parlament den Entwurf im Sommer 1917; der Grundsatz trat am 31.12.1917 in Kraft.

Der Grundsatz vereinigte zwei Elemente: einerseits die Vertrauensbindung, andererseits die Bestimmung über die politische Verantwort-

lichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament. Dies sind zwei voneinander geschiedene abweichende Prinzipien. Vorbild der Verantwortlichkeitsklausel war der Artikel 6 der französischen Verfassung aus dem Jahre 1875, den er direkt kopierte. Dagegen war die Vertrauensbindung ein seinerzeit modernes Phänomen ohne jedes Vorbild. Die Ratio des Gesetzesvorhabens macht verständlich, warum diese Regelung im Grundgesetz verankert wurde: sie sollte garantieren, dass von russischer Seite nicht mehr wie früher Regierungen ohne Rückhalt im Parlament gebildet und an der Macht gehalten werden könnten. Ausgangspunkt war im Sommer 1917 noch, dass die Einheit von Finnland und Russland weiterbestehen würde.

Das Parlament stand nahezu geschlossen hinter diesem Grundsatz. Seine Ratio erklärt auch, warum sogar die Rechtsparteien, die im übrigen gegen das parlamentzentrale System waren, hinter dem Gesetzesvorhaben standen. Das Streben nach Sicherung der autonomen Stellung des Landes war allen politischen Gruppen gemeinsam. Die Sozialdemokraten hatten schon seit der Neuordnung des Reichstages die Verwirklichung des parlamentarischen Prinzips gefordert.

Die Frage, was mit dem Vertrauensgrundsatz genauer gemeint war, blieb während der Gesetzgebungsphase offen. Aus dem Wortlaut liesse sich folgern, die zu bildende Regierung habe sich schon vor ihrer Ernennung des Vertrauens des Parlaments zu versichern. Diese Auffassung wurde jedoch schon während der Reichtagsdebatte zurückgewiesen. Der beabsichtigte Inhalt des Grundsatzes lässt sich jedoch nicht eindeutig rekonstruieren: er blieb offen und demzufolge Auslegung und Erfahrung überlassen.

Dieser Grundsatz der Reichstagsordnung blieb bis 1928 in Kraft; dann wurde die neue, noch heute gültige Reichstagsordnung erlassen, die die Parlamentarismusbestimmung nicht länger enthält. Seit 1919 ist der Parlamentarismus aber in der Regierungsform fixiert.

Der Grundgesetzausschuss verfasste im Herbst 1917 einen Regierungsentwurf. Im Wortlaut abwich die Parlamentarismusbestimmung des Entwurfes von der entsprechenden Bestimmung der Reichstagsordnung. Zuerst wurde die Klausel über die politische Verantwortlichkeit vom Vertrauensgrundsatz getrennt; sodann wurde die Vertrauensnorm jetzt anders formuliert: »Zu Mitgliedern der Regierung, die das Vertrauen des Parlaments genießen sollen, beruft der Präsident...«. Der Ausschuss erklärte dazu, Parlamentarismus bedeute nicht, dass sich

die Regierung schon vor ihrer Ernennung des Vertrauens des Parlaments zu versichern habe.

Eine auf dem Entwurf des Ausschusses basierende Vorlage zur Regierungsform Finnlands wurde dem Parlament im Dezember 1917 unterbreitet. Die Behandlung der Vorlage wurde durch den Bürgerkrieg unterbrochen. Im Jahre 1918 wurden dem Parlament zwei monarchistische Regierungsformentwürfe vorgelegt, von denen keiner hinreichende Unterstützung im Parlament fand. Diese Vorlagen beruhten auf dem Prinzip der Gewaltenteilung und enthielten keinerlei Parlamentarismusbestimmung. Im Frühjahr 1919 lag dem Parlament wieder die republikanische Vorlage zur Behandlung vor, die jetzt verabschiedet wurde. Diese Vorlage enthielt eben den Vertrauensgrundsatz aus dem Entwurf des Grundgesetzausschusses. In die Regierungsform wurde jedoch neben dem Vertrauensgrundsatz keine getrennte Klausel über die politische Verantwortlichkeit der Minister aufgenommen.

Während der Behandlung der Vorlage wurde von rechter Seite verlangt, den Vertrauensgrundsatz aus der Regierungsform fernzuhalten. Die Sozialdemokraten und die Parteien der Mitte bewirkten jedoch die Aufnahme des Grundsatzes in die Regierungsform. Andererseits wurde gerade auf Forderung der bürgerlichen Parteien dem Staatsoberhaupt eine machtvolle Stellung eingeräumt. So wurden in der Regierungsform sowohl starke präsidiale als auch die Stellung des Parlaments betonende Züge vereint. Deshalb blieb aber die Bedeutung des Vertrauensgrundsatzes und sein genauerer Inhalt unklar und späterer Auslegung und Erfahrung überlassen. Der Bedeutungsinhalt des Grundsatzes gewann während der Gesetzgebungsphase nicht die Form einer Maxime gesicherten Gehalts.

Teil III: Die Auslegungsdoktrin des Vertrauensgrundsatzes; die Interpreten. Die verfassungsrechtliche Auslegungsdoktrin zu § 36 der Regierungsform stabilisierte sich in den 20er und 30er Jahren. Die Auslegung des Grundsatzes beruhte auf der sog. Theorie der Annahme des Vertrauens. Man war nicht der Auffassung, der Grundsatz setze voraus, dass das Vertrauen des Parlaments zum ernennenden Kabinett im voraus durch ein besonderes Verfahren sicherzustellen sei. Ebensowenig verlange § 36, das Kabinett habe sich sofort nach seiner Ernennung mit seinem Programm dem Parlament vorzustellen. Es genüge vielmehr, dass der Präsident überzeugt sei, den zukünftigen Regierungsmitgliedern drohe nicht sofort ein Misstrauensvotum. So setzt § 36 der Regierungsform

den Akzent auf eine Kontrolle im Nachhinein: das Parlament kann nach Ernennung der Minister später erklären, die Regierung genieße nicht sein Vertrauen; bei der Ernennung der Minister hat das Parlament als Staatsorgan formal keine Funktion.

Die Schöpfer dieser Lehre, die zur sog. geltenden Auffassung — die justifizierende Auslegung — wurde, waren in erster Linie die Professoren *Rafael Erich* und *Robert Hermanson*. Diese Staatsrechtswissenschaftler wollten dem Staatsoberhaupt eine Stellung neben dem Parlament als davon unabhängiges Staatsorgan einrichten. Als Anhänger einer starken Präsidialmacht mochten sie keine parlamentzentrale Staatsordnung akzeptieren. Schon während der Verfassungsdebatte während der Jahre 1917 bis 1919 waren beide entschieden gegen die Aufnahme des Parlamentarismusgrundsatzes in die Verfassung aufgetreten.

Hermansons Ideal einer Verfassung war ein auf der Lehre von der Gewaltenteilung gegründetes System. Ein regierendes Parlament erklärte er für unsinnig. Erich lehnte das parlamentarische Prinzip für die staatliche Praxis nicht direkt ab, mochte aber nicht akzeptieren, dass ein entsprechender Grundsatz in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Erichs Begriff von Parlamentarismus war an der dualistischen Lehre orientiert, die die Stellung des Staatsoberhauptes nach französischem reformistischem Vorbild betont, und an der Gleichgewichtstheorie *Redslobs*. Die Auffassung Erichs von Parlamentarismus entsprach ungefähr der *Hugo Preuss'* bei der Vorbereitung der Verfassung der Weimarer Republik. Erichs und Hermansons Überlegungen sowie die Professor *Kaarlo Kairas* gleichen im übrigen den Theorien, die *Heinrich Herrfardt* und *Carl Schmitt* bei der Auslegung der Artikel 53 und 54 der Weimarer Verfassung in den 20er und 30er Jahren vortrugen. — Die die Stellung des Präsidenten betonende Auslegung Erichs, Hermansons und Kairas ist aus ihrer konservativen Weltanschauung zu erklären; alle drei gehörten Rechtsparteien an.

Auch *K. J. Ståhlberg* machte sich bei der Interpretation des Parlamentarismus die Theorie der Annahme des Vertrauens zu eigen, aber sein Verständnis von Parlamentarismus war nicht an der dualistischen Lehre orientiert, Ståhlberg tendierte vielmehr zu einer parlamentzentralen Regierungsordnung. Dementsprechend verhielt er sich als erster Präsident Finnlands (1919—1925). Ståhlberg gehörte der Fortschrittspartei an.

Die Auslegung § 36 der Regierungsform ist seit den 30er Jahren grundsätzlich dieselbe geblieben. Nach wie vor liegen die Interpretationen auf der Linie des Kontrollparlamentarismus und des negativen Vertrauens, wie sie sich schon bald nach Inkrafttreten des betreffenden Grundsatzes durchsetzte. Auch in der staatlichen Praxis hat sich dieser Standpunkt, der die Ermessensfreiheit des Präsidenten betont, durchgesetzt. Das gedankliche Gebäude zur Interpretation des Vertrauensgrundsatzes, basierend auf der Theorie der Annahme des Vertrauens, ist eine Fiktion ohne wirklichen Inhalt. Indem sie nur über die Annahme spricht, sagt die Lehre nichts darüber aus, nach welchen Kriterien von einer zum Minister zu ernennenden Person zu sagen sei, sie genieße das Vertrauen des Parlaments. Dem Ermessen des Präsidenten werden keine präzisen Kriterien geliefert.

Teil IV: Der Vertrauensgrundsatz in der staatlichen Praxis. Dieser Teil der Untersuchung behandelt die Anwendung § 36 der Regierungsform in der staatlichen Praxis. Die Betrachtung ist dabei orientiert an den Amtszeiten der verschiedenen Präsidenten (1919—1974).

Das Staatsoberhaupt ist in Finnland — wie in vielen Staaten mit parlamentarischem System — keine blosse Repräsentationsfigur: der Präsident hat tatsächlich von allen ihm in der Verfassung zugebilligten Machtbefugnissen Gebrauch gemacht, so von seinem Recht, das Parlament aufzulösen, oder von seinem Vetorecht bei der Gesetzgebung; er hat Regierungsentscheide gegen die Meinung des vortragenden Ministers und abweichend vom Standpunkt des ganzen Kabinetts gefällt. Seit dem II. Weltkrieg steuert der Präsident die Aussenpolitik des Landes. Die Machtausübung durch den Präsidenten ist in Finnland nicht parlamentarisiert. Vergleichbar mit der Stellung des finnischen Präsidenten ist die des französischen Präsidenten während der Fünften Republik. Das finnische Regierungssystem kann deshalb präsidential-parlamentarisch genannt werden.

Die tatsächliche Macht des Präsidenten äussert sich auch darin, dass der Präsident von der in § 36 der Regierungsform erlassenen Befugnis zur Ernennung der Kabinettsmitglieder durchaus Gebrauch gemacht hat. Der Präsident hat durch persönlichen Einfluss und Machtausübung auf die Zusammensetzung des Kabinetts sowohl in persönlicher als auch in auf die Parteien bezogenen Hinsicht eingewirkt, d.h. darauf, welche Parteien jeweils an der Regierung beteiligt waren, bzw., ob ein Kabinett ausserhalb der Parteien, eine sog. Beamtenregierung gebildet wurde.

Je nach Persönlichkeit des Staatsoberhauptes und den weiteren Umständen trat der Präsident beim Regierungswechsel einmal als fast völlig uneteiligter Beobachter auf, dann als sog. *pouvoir neutre*-Kraft oder schliesslich sich aller Machtbefugnisse bedienend, die ihm der Paragraph 36 der Regierungsform zubilligt.

Zu den verschiedenen Zeiten lassen sich deutliche Unterschiede in der Einflussnahme durch den Präsidenten feststellen. Am deutlichsten trat der Einfluss des Präsidenten während der Amtszeiten *P. E. Svinhufvuds* (1931—1937) und *Urho Kekkonens* (1956—) in Erscheinung. Umgekehrt war von diesem Einfluss unter *Lauri Kr. Relander* (1925—1931) und *Kyösti Kallio* (1937—1940) am wenigsten zu spüren.

Die Weise der Handhabung des Vertrauensgrundsatzes stammt aus der Zeit vor der Verabschiedung der Regierungsform. Wie oben erwähnt wurde der Parlamentarismus durch eine Änderung der Reichstagsordnung am 31. 12. 1917 eingeführt. Noch vor Verabschiedung der Regierungsform wurden gemäss dieser Reichstagsordnung drei Kabinette ernannt. Für die zukünftige Verfahrensweise war die Bildung der Regierung *Kaarlo Castréns* von Bedeutung.

Seinerzeit herrschten verschiedene Auffassungen über den Vertrauensgrundsatz. Die Sozialdemokraten und die Parteien der Mitte gingen davon aus, es sei Aufgabe des Parlaments, aktiv an der Regierungsbildung teilzunehmen. Die Parteien der Mitte beauftragten aus eigener Initiative *Mikael Soininen* mit der Bildung einer Regierung, der auch eine Regierungsliste zusammenstellte. Aber der Staatsverweser *C. G. Mannerheim* beauftragte nicht ihn sondern im Gegenteil eine Person seiner Wahl, *Kaarlo Castrén*, mit der Regierungsbildung. *Castréns* Minderheitsregierung wurde am 17. 4. 1919 ernannt. Auf diese Weise erhielt das Amt des Staatsoberhauptes zentrale Bedeutung für den Regierungsbildungsprozess. Auch während der Geltungsdauer der Regierungsform (17. 7. 1919—) wirkte das Staatsoberhaupt als Koordinator bei Regierungsverhandlungen und trat auch sonst als *pouvoir actif*-Kraft auf.

Der erste Präsident des Landes, *K. J. Ståhlberg* (1919—1925), begriff die Stellung des Präsidenten bei der Kabinettsbildung gewissermassen als *pouvoir neutre*-Funktion. Er versuchte, durch Verhandlung und Vermittlung Mehrheitsregierungen zustandezubringen, was ihm jedoch nur in zwei Fällen gelang. Drei seiner Regierungen waren Minderheits-, zwei weitere Beamtenregierungen. In die Amtszeit *Ståhlbergs* fällt auch

die Ernennung der Beamtenregierung A. K. *Cajanders* am 18.1.1924, die in der Geschichte des finnischen Parlamentarismus viel Aufsehen erregte.

Zu Ende des Vorjahres war das politische Leben in eine ganz aussergewöhnliche Situation geraten: die Fraktion der radikalen Linken war gefangen gesetzt worden und das Parlament nicht mehr vollzählig. Der Präsident machte sich die Auffassung zu eigen, dass das Parlament aufzulösen sei und Neuwahlen stattzufinden hätten, um wieder zu einem vollzähligen Parlament zu gelangen. Die Mehrheit der Regierung (*Kallio I*) teilte den Standpunkt des Präsidenten nicht und erhielt zur Unterstützung ihrer Haltung vom Parlament das Vertrauen ausgesprochen. Aber der Präsident beharrte auf seinem Standpunkt. Da trat die Regierung, um den offenen Konflikt zu vermeiden, ab. Der Präsident ernannte daraufhin eine Beamtenregierung unter Leitung *Cajanders*, die bereit war, bei der vom Präsidenten entschiedenen Auflösung des Parlaments mitzuwirken.

Diese Massnahme wird als Beweis für die zentrale Stellung des Präsidenten im finnischen Regierungssystem betrachtet. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass das Kabinett *Cajanders* keine Kampfregierung war: die Auflösung des Parlaments wurde nicht als Mittel zur Verwirklichung einer eigenen Politik des Präsidenten durchgesetzt. Das Motiv des Präsidenten, sich seiner Macht zu bedienen, war einzig und allein das Bestreben, das staatliche Leben in geregelte Bahnen zurückzulenken. Von daher gesehen ist das Verhalten *Ståhlbergs* ein Ausdruck der *pouvoir neutre*-Funktion des Präsidenten.

Als Beispiel für die Machtfülle des Präsidenten und für die dualistischen Züge der Verfassung kann die Regelung der Regierungskrise im Herbst 1936 angeführt werden. Bei den kurz vorher stattgefundenen Parlamentswahlen hatte die sozialdemokratische Partei einen Sieg errungen und besetzte jetzt im Parlament 83 von insgesamt 200 Sitzen. Daraufhin schloss die Partei einen Vertrag mit dem Bauernbund (*Bauernbund für finn. »maalaisliitto«*; früherer Name einer finnischen Partei der Mitte.) über eine Regierungszusammenarbeit. Aber Präsident *P. E. Svinhufvud* weigerte sich, Sozialdemokraten an der Regierung zu beteiligen, obwohl die grosse Mehrheit des Parlaments hinter der Koalition stand. Schliesslich wurde eine Mitte-rechts-Minderheitsregierung gebildet. Der Präsident mochte also keine sozialdemokratische Regierungsbeteiligung akzeptieren, obwohl die Sozialdemokraten die grösste Fraktion des Parlaments stellten, obwohl sie am Sturz der vorigen Regierung beteiligt

waren, und obwohl sie bei der Wahl die meisten Stimmen errungen hatten. Svinhufvuds ablehnende Haltung ist auf seine Abneigung gegen die sozialdemokratische Ideologie zurückzuführen.

Auch in der Amtszeit *Urho Kekkonens* spielte der Präsident eine wichtige Rolle bei der Kabinettsbildung. Aussenpolitische Faktoren gegen Ende der 50er Jahre bewirkten, dass die Sozialdemokraten während der Jahre 1959 bis 1966 an keiner Regierung beteiligt waren. Als die III. Regierung *K. A. Fagerholms* Ende 1958 infolge einer aussenpolitischen Krise — der sog. Nachtfrost — zwischen der Sowjetunion und Finnland zurücktrat, machte sich Präsident Kekkonen den Standpunkt zu eigen, dass die sozialdemokratische Partei solange nicht als Regierungspartei in Frage komme, solange an der Spitze der Partei Männer stehen, die die offizielle aussenpolitische Linie Finnlands ablehnen. In den Jahren 1959 bis 1966 bildeten Mitte und Rechte die Regierungen.

Seit Mitte der 60er Jahre wirkt Präsident Kekkonen aktiv auf eine Regierungskoalition aus Mitte und Linksparteien hin, wozu auch die Volksdemokraten gehörten. Die radikale Linke war in drei Regierungen vertreten (*Paasio I*, *Koivisto*, *Karjalainen II*). Die Teilhabe der Kommunisten an der Regierungsverantwortung ist ein vergleichsweise seltenes Phänomen.

Im Zusammenhang mit der Kabinettsbildung ist auch zu beachten, dass nach dem II. Weltkrieg der Aussenminister zum besonderen Vertrauten des Präsidenten aufgestiegen ist; dies als Folge davon, dass die Aussenpolitik zur zentralen Aufgabe des Präsidenten geworden ist. Die entsprechende Praxis bei der Wahl des Aussenministers bildete sich während der Amtszeit Präsident *J. K. Paasikivis* (1946—1956) heraus.

Das Anwachsen der Präsidialmacht ist in der letzten Zeit in der finnischen Verfassungstheorie mit Aufmerksamkeit verfolgt worden. Es wird betont, dass Parlamentarismus und Präsidialmacht als Formen der Regierungsführung zu einem sinnvollen politischen Ganzen kombiniert werden können nur, wenn der Parlamentarismus als Normalfall, Präsidialmacht aber als Ausnahme behandelt werden. Persönliches Eingreifen des Präsidenten sollte auf besondere Fälle beschränkt bleiben, auf die Klärung politischer Krisen und die Lösung komplizierter Konflikte. Nach dieser Interpretation sollte der Präsident im parlamentarischen System als *pouvoir neutre*-Kraft wirken, nicht aber als ständig aktueller Machtfaktor. Andererseits muss betont werden, dass dieser

pouvoir neutre-Begriff problematisch ist und seine Kriterien unpräzise sind.

Teil V: Die Doktrinkriterien des Parlamentarismus. In Theorie und Praxis des Parlamentarismus wurden einige Prinzipien entwickelt, denen man bei der Kabinettsbildung zu folgen versucht. Diese Prinzipien haben besondere Bedeutung dann, wenn das Verfahren bei der Kabinettsbildung nicht durch die Verfassung oder nur durch sog. flexible Rechtsnormen geregelt ist, wie das in Finnland der Fall ist. Hinter diesen Prinzipien steht die Absicht, den durch das Volk — von dem im demokratischen System letztlich alle Macht ausgeht — bei der Wahl bekundeten Willen sachgemäss bei der Regierungsbildung und von daher bei der Regierungsführung zu berücksichtigen. — In der Untersuchung werden die folgenden fünf Prinzipien behandelt:

Das *Majoritätsprinzip* verlangt, es habe sich bei dem Kabinett um eine Mehrheitsregierung zu handeln, die auf positive Unterstützung des Parlaments rechnen kann. Das bedeutet, dass das Kabinett von der Partei zu bilden ist, die im Parlament über die Mehrheit verfügt, oder — sofern keine Partei allein über die Mehrheit verfügt — von mehreren Parteien so, dass sie als Koalition die Parlamentsmehrheit umfassen.

Dieses Prinzip ist in Finnland nur zum Teil verwirklicht worden. Von den 52 Kabinetten seit 1919 waren nur die Hälfte (26) Mehrheitsregierungen; die Zahl der Minderheitsregierungen beläuft sich auf 18 und die der Beamtenregierungen auf 8. Während der ganzen Zeit der Selbständigkeit war Voraussetzung für die Bildung einer Mehrheitsregierung die Koalition mehrerer Parteien. Seit 1917 hat keine Partei die absolute Mehrheit im Parlament gehabt. Stets herrschte in Finnland eine Zersplitterung in zahlreiche Parteien. Nur die Kriegszeit (1939—1944) und die Legislaturperioden 1945 bis 1948 und 1966 bis 1970 erlebten ohne Unterbrechung Mehrheitsregierungen.

Das *Pluralitätsprinzip*: Wenn keine Partei die absolute Mehrheit des Parlaments stellt, sollte die grösste Partei an der Regierungsverantwortung teilhaben entweder allein oder in einer Koalition mit anderen Parteien. Dieses Prinzip wurde in Finnland nicht konsequent befolgt. So stellte die sozialdemokratische Partei vor dem Krieg (ausser im Jahre 1929) die grösste Fraktion des Parlaments; trotzdem war sie nur an 2 von 18 Regierungen beteiligt.

Das *Schuldprinzip* besagt, dass die Opposition, die den Rücktritt der Regierung bewirkt hat, das Recht und die Pflicht zur positiven Mitwir-

kung an der Bildung einer neuen Regierung hat. — Auch dieses Prinzip ist nur in Ausnahmefällen verwirklicht worden. In Finnland hat sich kein solch fast automatischer Regierungswechsel zwischen Regierung und Opposition entwickelt, wie er typisch ist für den britischen Parlamentarismus. Andererseits muss festgehalten werden, dass die Regierungen in Finnland oft aus anderen Gründen (u.a. infolge der Präsidentschaftswahl) als auf Veranlassung durch die Opposition zurückgetreten sind, sodass es keinen Grund gab, dieses Prinzip durchzusetzen.

Das *plebiszitäre Prinzip* verlangt, dass sich eine Partei, die erfolgreich aus der Parlamentswahl hervorgeht, an der Regierung beteiligt. Dieses Prinzip ist in Finnland nicht oft verwirklicht worden. Es gibt Beispiele dafür, dass die verlustreich aus der Wahl hervorgegangenen Parteien an der Regierung beteiligt waren, während die Wahlsieger die Opposition bildeten (z. B. Karjalainen II im Jahre 1970).

Das *Prinzip des Machtwechsels* besagt, dass das System mit der Zeit allen Parteien die etwa gleiche Chance zur Regierungsbeteiligung bietet. Dieses Prinzip scheint sich im grossen und ganzen durchgesetzt zu haben: alle politischen Gruppen von der äussersten Rechten bis hin zu den Kommunisten waren irgendwann an der Regierung beteiligt.

Für den finnischen Parlamentarismus sind bis heute kurze Amtszeiten der Regierungen (durchschnittlich etwa ein Jahr) und lange Regierungskrisen kennzeichnend. Die Zusammensetzung der Regierungen hat sich dabei kaum geändert, vielmehr liegt die Regierungsführung seit Erlangen der Selbständigkeit recht dauerhaft bei den Parteien der Mitte. Vor dem Krieg verfolgten die Regierungen eine mittlere bis rechtsorientierte Richtung, während sie seit Kriegsende vor allem nach der Mitte und links hin orientiert sind.

HAKEMISTO

Hakemisto on tarkoitettu lähinnä täydentämään sisällysluetteloa. Tämän vuoksi sisällysluettelossa mainittuja hakusanoja ei alla olevassa asia- ja henkilöhakemistossa yleensä esiinny. Hakemisto käsittää vain ne henkilönimet, jotka esiintyvät tutkimuksen varsinaisessa tekstiosassa.

Aktiivinen presidentinvalta 190, 294—
Alkio, Santeri 78, 85, 86, 88, 98—100,
105, 107, 122, 133, 136, 139, 140

Arajärvi, Juhani 160

Argumentaatio 38—, 45—, 53, 55, 102,
163—166, 204

Aromaa, E. 74

Auran I ministeristö 265, 277, 290

Auran II ministeristö 265, 291—292,
313

Bagehot, Walter 16

Boisman, T. I. 72

Barthelémy, Joseph 15

Born, Ernst von 66, 149, 249, 253

Borovitnov, Mihail 69

Cajanderin I ministeristö 209, 211—
213, 217, 256

Cajanderin II ministeristö 209, 215—,
240, 256

Cajanderin III ministeristö 245—246,
249, 253, 322

Capitant, René 20

Carpellan, C. J. 65

Castrénin (K.) ministeristö 142, 159,
193—, 240, 305

Castrénin (U.) ministeristö 247, 253

Constant, Benjamin 183, 301

Danielson-Kalmari, J. R. 78, 81, 82,
86, 87, 121

Debré, Michel 20

Demokraattisen kontrollin periaate 36,
239, 323—324

Duguít, Léon 15

Eduskunnan hajoitus 5, 7, 13, 68, 103,
108, 110, 133, 143, 158, 216, 225,
231, 291, 294

Enckell, Carl 108, 215, 253, 263

Enemmistöperiaate 35, 156, 195, 198,
203, 210, 214, 228, 268—269, 319—

Erich, Rafael 47, 110—, 123, 130, 142,
148, 150, 152—, 166, 172—, 179,
180, 183, 185, 188, 201—, 218, 318,
325

Erichin ministeristö 209, 210

Estlander, Ernst 98, 108, 137, 138, 141,
148, 149, 153, 197

Fagerholmin I ministeristö 255, 257,
263

Fagerholmin II ministeristö 265, 266

Fagerholmin III ministeristö 265, 269,
270—, 283

von Fieandtín ministeristö 265, 283,
287—288, 294, 322

Forsman, J. 66

Furuhjelm, Ragnar 225

Gaulle, Charles de 20, 21

Grotenfelt, Julius 78, 122

Hackzellin ministeristö 247, 252

Hakkila, Väinö 251, 252

Hallituksen asettaminen

— Englanti 3—, 11, 19, 36, 318, 325

— Italia 12, 35, 325

— Itävalta 11, 12, 286—287

— Norja 12, 22, 320, 321

— Ranskan III tasavalta 12, 13—,
95—96, 297, 304

- Ranskan IV tasavalta 12, 15, 35, 297
- Ranskan V tasavalta 12, 20—21, 35, 299
- Ruotsi 12, 22—23, 321
- Saksa (Weimarin) 11, 12, 18—, 167—168, 180—182, 300, 304, 318
- Saksan Liittotasavalta 12, 20, 35
- Sveitsi 25—26
- Tanska 12, 22, 318, 321
- Yhdysvallat 23—25, 299
- Hallitusmuoto
 - v:ltä 1634 58
 - v:ltä 1719/1720 59
 - v:ltä 1772 60—61, 63, 65, 71
- Hallitusohjelma 194, 198, 226, 245, 254, 258, 278—, 294, 305—, 312
- Hallitustyypit
 - yleistä 1—3
 - eduskuntavaltainen 25—26, 146
 - presidenttivaltainen 23—25
 - presidiaalis-parlamentaarinen 299
 - parlamentaarinen, ks. parlamentarismi
- Hermanson, Robert 38, 47, 72, 113—, 128—, 166—, 176, 177, 179, 180, 183, 210, 219, 304, 313, 318
- Herrfardt, Heinrich 181—183
- Hetemäki, Päiviö 270
- Hiltunen, Onni 270
- Hjelt, Edv. 68
- Holsti, Rudolf 214—215, 244, 246
- Hultin, Tekla 133
- Hänninen-Walpas, Edvard 96, 101
- Ingman, Lauri 98, 104, 133
- Ingmanin I ministeristö 193
- Ingmanin II ministeristö 209, 210, 223
- Investituurajärjestelmä 15, 35, 309
- Janhunen, Matti 263
- Joustava oikeusnormi 11, 29, 34—35
- Jälkikäteiskontrolli 99, 154, 167, 169, 170, 180, 186—187
- Kaikkien puolueiden hallitus 214, 247, 259, 283—
- Kaira, Kaarlo 47, 162—, 166, 177, 183, 240—241, 300
- Kaksihuippuinen hallitusvalta 12, 28
- Kallio, Kyösti 235, 243, 244—, 249—250, 323
- Kallion I ministeristö 209, 210, 216, 305, 309
- Kallion II ministeristö 223, 225—226, 322
- Kallion III ministeristö 223, 229
- Kallion IV ministeristö 161, 234, 237—
- Kari, J. K. 67, 326
- Karjalaisen I ministeristö 265, 266, 268, 283
- Karjalaisen II ministeristö 265, 266, 267, 278, 280, 291, 324
- Kekkonen, Urho 257—, 265—, 314, 323, 326
- Kekkosen I ministeristö 255, 257—258
- Kekkosen II ministeristö 255, 259, 324
- Kekkosen III ministeristö 255, 260, 263, 324
- Kekkosen IV ministeristö 255, 259, 262
- Kekkosen V ministeristö 255
- Kilpi, Eino 268, 270
- Kivimäen ministeristö 234, 236—, 324
- Kleemola, Kauno 272, 283
- Koiviston ministeristö 265, 266, 267, 277
- Kotonen, Anton 78, 81, 84—86, 120
- Kuusinen, O. V. 75, 78, 81, 85, 97, 100, 101, 122, 131
- Kuusikosken ministeristö 265, 287—289
- Laaksovirta, Einari 78, 122
- Laintulkinta 31—32, 38—, 102—103, 158—, 163—, 176—177, 204
- Lainvalmisteluvalta 79
- Lapuanliike 83, 185, 229—230, 235, 250
- Lavonius, M. 196
- Lehdon ministeristö 265, 289—290
- Leino, Yrjö 254, 261
- Leskinen, Väinö 270
- Lex posterior derogat legi priori 136, 140
- Lilius, F. O. 78, 85
- Linkomiehen ministeristö 247, 251—252
- Locke, John 8
- Lohi, Kalle 157
- Looginen syllogismi 166
- Luottamuksen olettamusteoria 98—100, 124—125, 170, 173, 178, 186, 191, 219, 303, 309—
- Luottamussäännös
 - deklaratorisuus 85—, 89, 158, 218
 - occasio 92
 - ratio 90—, 102, 122—, 158—
 - ks. parlamentarismi
- Maanlaki 57
- MacMahon, M.E.P. 13, 221
- Malmivaara, Wilh. 150
- Mannerheim, C. G. 159, 196—, 207, 247—, 252—

Mantereen ministeristö 223, 231, 307
 Mechelin, Leo 64, 66—67, 75—76, 118
 Mielttusen ministeristö 265, 324
 Ministeristön muodostamismenettely
 30, 35, 156, 209, 298, 309—
 Montesquieu, Ch. 8—9, 23
 Montgomery, R. A. 64
 Murto, Yrjö 263

Negatiivinen luottamus 173, 186, 191
 Nevanlinna, Ernst 98, 104, 139, 197
 Niukkanen, Juho 149, 246, 248, 249
 Nordenstam, J. M. 65
 Nurmela, Kalle 105

Oikeudellinen vastuunalaisuus 9, 11,
 59, 65—66, 73, 76, 77, 80, 122, 131,
 135, 154, 157

Oikeusnormilause

— muodostaminen 38—, 177

— HM 36 §:ää kuvaavat 29

Oppositio 6, 14, 36, 197

Paasikivi, J. K. 78, 81, 84—86, 230,
 249, 253, 255—, 293, 323

Paasikiven I ministeristö 193

Paasikiven II ministeristö 247, 253—
 254

Paasikiven III ministeristö 247, 254—
 255, 308

Paasion I ministeristö 265, 266, 267,
 277, 324

Paasion II ministeristö 265, 280—

Parlamentarismi

— käsite 2—3

— klassinen 3—

— dualistinen 12, 15—, 20, 34, 124,
 154, 172, 175, 187, 202, 241, 244,
 323

— monistinen 12—, 34, 178, 187, 189,
 246

— negatiivinen 173, 309

— normaaliparlamentarismi 244, 300

— puolueparlamentarismi 318

— presidenttiparlamentarismi 187

— kontrolliparlamentarismi 187, 190

— Suomen HM:n periaatteena 27—

Pehkonen, Eero 251

Pekkanen ministeristö 255, 257, 261—,
 324

Pennanen, Pekka 104

Pluraliteettiperiaate 36, 321

Poliittinen vastuunalaisuus, ks. par-
 lamentarismi

Pouvoir actif 9, 17, 222, 297

Pouvoir modérateur 266

Pouvoir neutre 178, 190, 213, 219—,
 227, 235, 244, 256, 264, 296, 300—301

Pouvoir suprême 183, 301

Praktinen syllogismi 164, 176

Presidentinhallitus 19, 181, 272—273,
 300

Presidentinkierros 30, 209, 249, 292,
 312—

Preuss, Hugo 19, 154—155

Procopé, Hj. 153, 155, 212, 215, 233,
 244

Proporz-periaate 286—287

Puhakka, Y. W. 47, 187—189

Puolueiden säännöt 314—

Raatikainen, August 78

Ramsay, Henrik 252, 253

Rangellin ministeristö 247, 251

Redslob, Robert 14, 18—19, 154, 180,
 208

Rein, Th. 66

Reinikka, Tyko 251

Relander, L. Kr. 222—, 246, 307, 320

Repo, Heikki 104

Reserve power 6—, 301

Retulainen, Alfred 104

Rihtniemi, Juha 268, 290

Ritavuori, Heikki 144, 157

Rydman, Eero 252, 253

Ryti, Risto 225, 236, 245, 247, 250—,
 264, 323

Rytin I ministeristö 247, 248, 249, 313

Rytin II ministeristö 247, 250

Ryömä, Hannes 145, 151

Schauman, Georg 155

Schmitt, Carl 181—182

Setälä, E. N. 70, 130, 142, 149, 150, 233

Sirola, Yrjö 78, 84, 85, 122

Soininen, Mikael 195—

Sorsan ministeristö 265, 266, 278—

Sovinnaisääntö 3, 31, 318

Ståhlberg, K. J. 78, 85—88, 94, 98,

104, 108, 120—121, 125, 132, 145,

166, 177—, 184, 196, 197, 203, 204—,

208—, 223, 246, 285, 307, 320

Sukselaisen I ministeristö 265, 283,
 288, 322

Sukselaisen II ministeristö 265, 271—,
 324

Sunilan I ministeristö 223, 228, 229,
 232

Sunilan II ministeristö 234, 235—

Svinhufvud, P. E. 67, 130, 162, 176,

234—, 246, 274, 320, 323

Svinhufvudin I (senaatti) 70—71, 130

Svinhufvudin II ministeristö 223,
229—, 250

Taisteluhallitus 220

Talas, Onni 132, 142

Tanner, Väinö 74, 198, 238, 239, 245,
246, 248—, 270, 276, 306, 329

Tannerin ministeristö 223, 227, 231—,
306, 309, 322, 329

Tasapainoteoria 16, 18—, 23, 153—,
172, 180

Tokoin senaatti 69—70, 100

Troil, S. W. von 64

Tulenheimo, Antti 81, 87—88, 91, 306

Tulenheimon ministeristö 223, 225,
228, 231, 307

Tulkintalause 38—

Tuomiojan ministeristö 255, 260, 262

Täyskoalitio, ks. kaikkien puolueiden
hallitus

Törngren, A. 65

Törngrenin ministeristö 255, 261

Ulkoministerin valinta 214—215, 233,
243—, 248—, 252, 255, 263—, 294

Walden, Rudolf 248, 253

Vallanjako-oppi 3, 8—, 20, 23—, 26—,
118—, 127, 129, 132, 134—, 176,
180, 285

Vallanvaihdon periaate 36, 325

Walleen, K. J. 65

Valta(kunnan)neuvosto 57—

Valtalaki 79—, 88, 92, 103—, 113, 115,
123, 146

Valtalupa 63, 71

Valtion etu 113, 163, 174, 182, 183

Valtioneuvoston tiedonanto 306, 308—

Varjohallitus 6

Weissenberg, A. von 65

Wendt, Georg von 155

Vennolan I ministeristö 209, 211, 214

Vennolan II ministeristö 209, 210, 211

Virkkunen, Paavo 235

Virolainen, Johannes 270, 278

Virolaisen ministeristö 265, 266, 268

Voionmaa, Väinö 146, 160, 261

Wrede, R. A. 67, 78, 81, 86, 88, 92,
115—, 120, 127—, 133, 136, 137,

140—, 177, 202—, 207

Wuori, Eero A. 262

Välikysymys 67—68, 237, 305, 306

Välikysymyssäännöstö 72—73, 83—

Yhdistys- ja Vakuuskirja v:ltä 1789
61, 65, 71

Yrjö-Koskinen, Aarno 244

Yrjö-Koskinen, Y. S. 64