

JUHLAJULKAISU
AARNE NUORVALA
1912 · 18/4 · 1982

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1982, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-855-049-2

ISSN 0356-7222

978-951-855-871-5 (PDF)

Tasavallan presidentin esteellisyydestä

1. Perustuslakien mukaan kuuluu päätösvalta useissa erilaisissa asioissa tasavallan presidentille. Presidentin on tehtävä päätöksensä säädetyssä menettelyssä, mutta valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuna päätösvalta kuuluu presidentille yksin. Hallitusmuodon mukaan presidentti ei voi, lukuunottamatta erikseen säädeltyä ylipäällikkyyden luovuttamista (HM 30 §), siirtää perustuslain mukaista päätösvaltaansa jollekin muulle elimelle tai henkilölle.¹

Voidaan ajatella kahta eri tekijää, joitten vuoksi ratkaisun tekeminen tasavallan presidentin päätettävässä asiassa kuitenkin voisi siirtyä toiselle. Yksi näistä on presidentin tosiasiallinen mahdottomuus tai kykenemättömyys hoitaa *tiettyinä aikana* tehtäväänsä. Tällaisen tilanteen aiheuttavia tosiasiallisia esteitä ovat lähinnä sairaus ja — vakiintuneen tulkinnan mukaan — ulkomaanmatka. Toinen tällainen tekijä olisi presidentin suhde tiettyyn *asiaratkaisuun*, siis se, mitä prosessi- ja hallinto-oikeudessa nimitetään esteellisyydeksi tai jäävillisyydeksi. Seuraavassa esityksessä rajoitutaan tarkastelemaan vain sitä, miten tällä jälkimmäisellä perusteella tapahtuvaa presidentin päätösvalan siirtämistä tai siirtymistä olisi Suomen valtiosääntöoikeudessa arvioitava. Päätösvalan siirtymistä koskevaan menettelysäännöstöön kajotaan tällöin vain sikäli kuin siirtymisperusteen käsittely sitä edellyttää.

Säännökset

2. Aiheen kannalta keskeinen säännös on Hallitusmuodon 25 §, joka nykyisessä muodossaan (588/9. 11. 1956) kuuluu näin:

»Presidentin ollessa estyneenä hoitaa hänen tehtäviään pääministeri ja tämänkin ollessa estyneenä se ministeri, joka, sen mukaan

¹ Ylipäällikkyyden luovuttamisesta ks. *Jyräski, Antero*: Sotavoiman ylin päällikkyyks, Vammala 1965, erit. 64, 235—237. Mahdollisuudesta yleensä delegoida presidentin valtuuksia ks. *Uotila, Jaakko*: Päätösvalan siirtämisestä Suomen valtionhallinnossa, Vammala 1963, erit. 95—104.

kuin jäljempänä 39 §:ssä säädetään, on pääministerin sijaisena. Jos presidentin este on pysyväinen, valittakoon niin pian kuin mahdollista uusi presidentti, joka ryhtyy toimeensa heti vaalin jälkeen.

Sinä aikana, jolloin pääministeri tai muu ministeri hoitaa presidentin tehtäviä, älköön hän, jos hän on eduskunnan jäsen, hoitako edustajantointaan».

Tämän säännöksen voitaisiin ensi lukemalta ajatella koskevan myös jäävillisyyttä. Säännöksen syntyhistoria ei kuitenkaan tue tätä käsitystä. Vuoden 1917 perustuslakikomitean mietinnössä N:o 7 (KOM 1917: 11) vastaava kohta (20 §) kuului:

»Presidentin ollessa satunnaisesti estettynä, käyttää hänen oikeuksiaan pääministeri; mutta jos estettä kestää kauemmin, on uusi presidentti valittava niin pian kuin mahdollista».

Mietinnön perusteluissa ei säännökseen lainkaan kajottu. Ehdotuksessa käytetyt sanonnat — satunnaisesti estettynä, estettä kestää, käyttää hänen oikeuksiaan — eivät sovellu yksittäiseen asiaan rajoittuvaan jäävillisyyteen, vaan viittaavat selvästi vain tosiasialliseen esteeseen, jonka aiheuttamalla estettynä olemisella aina on tietty ajallinen kesto. Hallitusmuodon säätämiseen johtaneet myöhemmät ehdotukset ja niiden käsittely viittaavat myös selvästi siihen, että säätelyn kohteena oli tietyn ajan kestävä estettynä oleminen eikä tilanne, jossa olisi katsottu, että valtionpäämies ei saa tai hänen ei sovi päättää tiettyä asiaa.²

Säännöksen lopulta Hallitusmuodossa saama sanamuoto — »Presidentin ollessa estettynä, hoitaa hänen tehtäviään pääministeri; jos este on pysyväinen, valittakoon...» — vastaa tässä kohden täysin perustuslakikomitean ehdotusta.

² Ensimmäisessä tasavaltalaisessa HM-ehdotuksessa (HE 1/17 II vp) oli ko. säännös (20 §) perustuslakikomitean ehdotuksen mukainen. Sitä seuranneessa monarkkisessa HM-esityksessä (HE 62/17 II vp) oli ko. säännös 11 §:ssä, jonka mukaan »... jos kuningas oleskelee ulkomailla tai sairauden takia on estetty... ovat voimassa erityiset perustuslainsäädännökset». Esitystä koskevaan perustuslakivaliokunnan mietintöön (n:o 14) liitettyssä vastalauseessa V oli seurattu (21 §) perustuslakikomitean ehdotusta, mutta muutettu sanontaa tavalla, joka sittemmin omakuttiin myös lopulta hyväksyttyyn Hallitusmuotoon: »... mutta jos este on pysyväinen, valittakoon...». Toinen monarkkinen HM-esitys (HE 1/18 ylim vp) seurasi tässä kohden täysin edellistä monarkkista esitystä. Seurannut tasavaltalainen HM-esitys (HE 17/19 vp) oli ko. säännöksen (22 §) osalta em. vastalauseen V mukainen (lukuunottamatta muutosta »... hänen toimivaltaansa...»). Esityksestä annettua perustuslakivaliokunnan mietinnössä (n:o 2) oli säännös — perusteluja esittämättä — muutettu muotoon, jossa se sitten tuli lopullisesti hyväksytyksi.

Jos »Hallitusmuodon säätäjän tahtoa» arvioidaan pelkästään ao. säännösten sanamuodon ja niiden muotoutumisen perusteella, voidaan tuskin päätyä muuhun käsitykseen kuin että tarkoituksena oli säätää vain tosiasiallisen esteen aiheuttamasta, tietyn ajan kestävästä estettynä olemisesta eikä siis tietyn asian päättämistä koskevasta esteellisyydestä. Sitä, mitä kaikkea Hallitusmuodon säätämiseen osallistuneet tässä kohden todella tavoittelivat, ei ole mahdollista eikä tarpeellistakaan osoittaa. Voitaneen silti todeta, että ajatus valtionpäämiehen kohtaamista tosiasiallisista esteistä ja niiden järjestelytarpeesta on uutta perustuslakia säädettäessä aina täysin luonnollinen, kun taas ajatus siitä, että perustuslaissa olisi otettava huomioon myös valtionpäämiehen jäävillisuysmahdollisuus, tuskin istuu luontevasti niihin valtionpäämiehen asemaa koskeviin ajatustottumuksiin, joiden voidaan olettaa meillä vallinneen itsenäistymisvaiheessa.

3. Hallitusmuodon 25 § sai nykyisen sanamuotonsa tasavallan presidentin ja pääministerin sijaisuutta koskevien säännösten muuttamisen yhteydessä vuonna 1956. Säännöksessä käytetyt sanonnat — ollessa estettynä, hoitaa hänen tehtäviään, este on pysyväinen — viittaavat edelleenkin selvästi ja nimenomaan tosiasialliseen esteeseen eivätkä sovellu jäävillisyyteen. Lainmuutokseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa tai asian eduskuntakäsittelyssä ei myöskään ilmennyt, että säännöksellä olisi ajateltu tarkoitettavan myös jäävillisuyskysymyksiä (prvm 23/HE 54/56 vp). Päin vastoin ilmenee hallituksen esityksen perusteluista eri kohdista, että kyseessä oli juuri tosiasiallisen ja ainakin jonkin aikaa jatkuvaksi edellytetyn estetilanteen järjestely.

4. Äsken mainitun vuoden 1956 lainmuutoksen yhteydessä muutettiin myös ns. valtioneuvoston ratkaisulain (79/30.3.1922) 4 §:n sanamuotoa. Myös tämä säännös voimassaolevassa sanamuodossaan (589/9.11.1956) viittaa selvästi tosiasialliseen, jonkin aikaa kestäväksi ajateltuun esteeseen eikä vain tietyn asian ratkaisemiseen rajoitettavaan esteellisyyteen eli jäävillisyyteen. Säännös oli vuoteen 1956 saakka voimassa alkuperäisessä, vuonna 1922 säädetyssä sanamuodossaan. Myös lain alkuperäinen sanamuoto ja lain käsittely vuoden 1922 valtiopäivillä viittaavat vain tosiasialliseen, ajallisesti rajautuvaan esteeseen eikä asiakohtaiseen esteellisyyteen. Niinpä perustuslakivaliokunta totesi ko. lakiehdotusta koskevassa mietinnössään (prvm 7/HE 7/21 vp) olevan epäselvyyden välttämiseksi aiheellista säätää »kuka presidentin esteen aikana esittelee ne asiat, jotka pää-

ministerin tulisi esitellä tasavallan presidentille . . .» (kursivointi vain tässä)

5. Edellä esitetyn nojalla on selvää, että Hallitusmuoto ja valtioneuvoston ratkaisulaki, joka on säädetty perustuslainsäätämisjärjestyksessä, säätelevät ja siis nimenomaisesti edellyttävät mahdolliseksi vain tasavallan presidentin tosiasiallisen esteen, mutta eivät sen sijaan hänen asiakohtaista esteellisyyttään. Kirjoitettujen säännösten kannalta voidaan tämän mukaisesti ajatella kahta eri käsitystä presidentin jäävillisuysmahdollisuudesta. Jäävillisuysmahdollisuus on joko jätetty avoimeksi ja siis täysin säätelemättä tai se on kokonaan torjuttu. Edellinen vaihtoehto ei nähdäkseni ole riittävästi perusteltavissa. Historiallinen jatkuvuus puhuu Hallitusmuodon säätämistilannetta ajatellen voimakkaasti sen puolesta, että monarkille-suuriruhtinaalle ja kenraalikuvernöörille kuuluvia valtuuksia käyttämään tullut uusi ylimmän toimeenpanovallan haltija ei ollut minkään jäävillisuysäännösten alainen, jollei tätä säännöksillä erityisesti osoitettu. Yleensä ei ole hevin ajateltavissa, että valtionpäämiehelle uskottujen keskeisen tärkeitten valtuuksien käyttöön olisi liitetty täysin epämääräisiksi jääviä, muilta oikeudenaloilta tehtäviin johtopäätöksiin tai pelkkiin luonnollisuusnäkökohtiin nojaavia jäävillisuusvarauksia. Myös se seikka, että Hallitusmuodossa on nimenomaisesti järjestetty vain presidentin tosiasiallisen esteen luoma tilanne, vaikka jäävillisyyden luoman tilanteen järjestelyt välttämättä olisivat samankaltaisia, puhuu *e contrario* jäävillisuysmahdollisuutta vastaan. Näiden näkökohtien painavuutta ei poista se, että Hallitusmuodon isänä pidetty K. J. Ståhlberg lienee, kuten myöhempana todetaan, kaksi kertaa pitänyt itseään *instanssijärjestykseen* liittyvin perustein esteellisenä.

Kun presidentin estyneisyyskysymystä järjestettiin vuonna 1956 oli tiedossa ainakin kirjallisuudessa jäävillisuysmahdollisuuteen omaksuttu, jäljempänä puheeksi tuleva kielteinen kanta ja oletettavasti sekin, ettei presidentin esteellisyyteen Ståhlbergin jälkeen ollut tietävästi kertaakaan vedottu käytännössä. Se seikka, että lainsäätäjä ei vuoden 1956 järjestelyssä lainkaan kajonnut esteellisyydenmahdollisuuteen, johtunee lähinnä siitä, että tuollaista mahdollisuutta ja siihen liittyviä ongelmia ei lainkaan tultu ajatelleeksi. Lainsäätäjän vaikenemiselle ei yleensä voi ilman lisäperusteita antaa kovin paljoa painoa argumentaatiossa. Jäävillisuyskysymyksen sivuuttamisen vuoden 1956 perustuslainmuutoksessa voidaan kuitenkin sanoa lähinnä puhuvan koko jäävillisuysmahdollisuutta vastaan.

Käytäntö

6. En ole voinut perehtyä tätä kirjoitusta varten käytäntöön sen selville saamiseksi, missä määrin tasavallan presidentit ovat katso-neet itsensä joittenkin asioiden suhteen jäävillisiksi tai toisaalta rat-kaisseet asioita, joissa heitä olisi muilta oikeudenaloilta lainattujen käsitysten mukaan voitu pitää jäävillisinä. Voin tämän vuoksi todeta vain eräitä piirteitä, jotka kuitenkin uskoakseni varsin hyvin osoit-tavat käytännössä ilmenneet suhtautumiset

Kuten kirjallisuudessa on mainittu,³ katsoi presidentti Ståhlberg 1. 8. 1919 itsensä Korkeimman hallinto-oikeuden hallintosihteerin viran täyttämässä jäävilliseksi sillä perusteella, että hän oli Korkeimman hallinto-oikeuden presidenttinä osallistunut asian käsittelyyn sen ai-kaisemmassa vaiheessa. Presidentti Ståhlbergin on lisäksi mainittu kerran katsoleen itsensä esteelliseksi erään lakiesityksen antamisen yhteydessä sillä perusteella, että hän oli aikaisemmin osallistunut lakiehdotuksen valmisteluun.⁴

Kumpikaan näistä tapauksista ei koskenut jäävillisyyttä tavan-omaisimmassa, selvimmässä muodossaan (sukulaisuus, oma hyöty tai vahinko), vaan sitä lähinnä viranomaisorganisaatioon liittyvää esteellisyysperustetta, että käsittely eri instansseissa vaatii myös asian käsittelijöiden vaihtumista. Voidaan myös todeta, että em. nimitys-päätös oli esillä vain pari viikkoa Hallitusmuodon vahvistamisen jäl-keen.

Em. tapausten jälkeen ei näytä esiintyneen jäävillisyysskysymyksen kannalta merkittävänä pidettyjä tapauksia ennen 1970-luvun alkua. Tiedossa on toisaalta kyllä se, että lähisukulaisuuden ei käytännössä ole katsottu merkitsevän estettä presidentin toimimiselle virkaan ni-mittäjänä eikä myöskään estävän häntä nimittämästä lähisukulaista valtioneuvoston jäseneksi. Eräänlainen cause célèbre, joka tosin on merkitykseltään epäselvä, muodostui sitten menettelystä, jota nou-datettiin annettaessa vuoden 1973 alussa esitys laiksi tasavallan sil-loisen presidentin toimikauden jatkamisesta. Syistä, joita tässä ei ole tarpeen pohtia, ei presidentti Kekkonen ilmeisesti tahtonut itse antaa eduskunnalle esitystä, jolla hänen toimikauttaan jatkettaisiin

³ Ks. *Blomstedt, Yrjö*: K. J. Ståhlberg, Helsinki 1969, 440 ja *Jyräski, Antero*: Presidentti, Vammala 1978 ja Juva 1981, 68.

⁴ Ks. ainakin *Hufvudstadsbladet* 12. 1. 1973 esitettyä mainintaa oikeusministe-rin presidentin toimikauden jatkamista koskeneen poikkeuslain yhteydessä esittä-mistä tiedoista. Tietoa en valitettavasti ole ehtinyt tarkistaa.

neljällä vuodella. Tämän johdosta meneteltiin niin, että presidentti ilmoitti olevansa estynyt kyseisen esittelyn ajan ja päätöksen esityksen antamisesta eduskunnalle teki presidentin tehtäviä tämän estyneisyysajan hoitanut pääministeri.

Presidentin estyneisyyden alkamista ja lakkaamista koskenut ilmoitus käsiteltiin VNRatkL 4 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnoissa. Näiden istuntojen esityslistoissa ja presidentin kansliasta tullessa estyneisyyttä koskevassa ilmoituksessa ei käytetä sanontoja, jotka viittaisivat nimenomaan kyseessä ollutta asiaa, siis toimikauden jatkamista koskevan esityksen antamista, koskevaan esteellisyyteen. Käytetyistä sanonnoista huolimatta oli täysin selvää, että kyseessä ei ollut mikään presidenttiä kohdannut tosiasiallinen este. Tasavallan presidentin kanslian ilmoituksessa oikeusministeriölle 9. 1. 1973 viitattiin siihen, että sinä päivänä kello 13.30 pidettävässä valtioneuvoston istunnossa tultaisiin ilmoituksen mukaan ainoana asiana esittelemään tasavallan presidentille ko. lakiesitys ja ilmoitettiin tämän johdosta, »että Tasavallan Presidentti katsoo olevansa estynyt mainitun esittelyn aikana hoitamasta Presidentin tehtäviä». Valtioneuvoston 13.15 pidetyssä yleisistunnossa todettiin tämän mukaisesti estyneisyyden alkavan 13.30, presidentin esittely, jossa presidentin tehtävää siis hoiti pääministeri, alkoi 13.30 ja 13.45 pidetyssä yleisistunnossa todettiin sitten presidentin estyneisyyden päättyneen 13.35. Kyseessä oli siis estyneisyys, 1) jonka alkaminen ja päättymisen oli alunperin ilmoitettu tasavallan presidentin kanslian yhdellä ilmoituksella, 2) joka oli rajattu esittelyyn, jossa käsiteltiin vain yksi asia ja 3) jonka kestoksi muodostui vain viisi minuuttia.⁵

Se seikka, että presidentin estyneisyys tässä tapauksessa oli kestänyt vain viisi minuuttia, herätti aikanaan huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnassa sen käsitellessä kyseistä esitystä (prvm 27/HE 247/72 vp). Valiokunta ei kuitenkaan mietinnössään puuttunut tähän kysymykseen. Asia tuli kuitenkin pian uudelleen esille valiokunnassa sen vuoksi, että ed. Vennamo ym. tekivät noudatetusta menettelystä ministerivastuulain mukaisen muistutuksen silloista pääministeriä ja oikeusministeriä vastaan. Kirjelmässä kiinnitettiin muun ohessa huomiota tähän viiden minuutin estyneisyyteen, josta todettiin, että sellaista »esteellisyyttä ei hallitusmuoto tunne».

Mietinnössä, jonka perustuslakivaliokunta muistutusasiassa antoi, kuvattiin tarkoin ko. esityksen antamisessa noudatettu menettely.

⁵ Ks. tarkemmin *Jyräski*, Presidentti, 68—69; prvm 10/Valtioneuvoston jäsenten virkatoimet (72 vp)/73 vp; VN:n ko. istuntojen esittelylistat ja tasavallan presidentin kanslian kirje 81/9. 1. 1973.

Pääministerin osalta todettiin, että hänen osuutensa asiassa rajoitui toimimiseen presidentin tehtävien hoitajana tämän estyneenä ollessa eikä häntä siten voitu saattaa vastuuseen ministerivastuulain mukaisessa menettelyssä. Oikeusministerin osalta kuvattiin hänen muodolliset toimenpiteensä estyneisyyttä koskevan ilmoituksen johdosta ja todettiin lopuksi, että hän oli »menetellyt tässä asiassa lain ja virkavelvollisuutensa mukaisesti».⁶

7. *Jyränki* toteaa viitatussa esityksessään koko tapahtumasarjasta, että siinä presidentti, valtioneuvosto, oikeuskansleri ja perustuslakivaliokunta »presidentin aloitteesta hyväksyivät käsityksen, jonka mukaan HM 25 §:ssä oleva sana »estynyt» oli luettavissa niin, että se kattoi myös »esteellisyyden».» Arvioimatta tätä lausumaa muilta osin toteaisin, ettei perustuslakivaliokunnan mietintöä asiassa ole ainakaan välttämätöntä tulkita hyväksymiseksi sille, että HM 25 §:n säännös kattaa myös esteellisyyden. Mietinnössään ministerivastuulain mukaisen muistutuksen johdosta valiokunnan on lausuttava ministerin toiminnan lainvastaisuudesta. Lainvastaisuusarvio voi koskea sekä materiaalisten että menettelyllisten säännösten mahdollisia rikkomisia. Oikeusministerin vastuun kannalta, josta asiassa MinVastL:n puitteissa pelkästään oli kysymys, oli tapauksessa kaksi erillistä kysymystä: oliko ilmoitettu estyneisyysperuste todella perustuslain mukainen sekä toisaalta, oliko ilmoituksen esitelty oikeusministeri noudattanut häntä asiassa sitovia menettelyllisiä normeja. Jos katsotaan, että presidentiltä tullut ilmoitus riittää eikä siinä esitetyn perusteen perustuslainmukaisuutta tarvitse tutkia, menettää edellinen kysymys ministerivastuun kannalta merkityksensä. Jos taas katsotaan, että estyneisyysperusteen valtiosäännönmukaisuus on ministerin tutkittava, vaatii oikeusministerin toiminnan lainvastaisuuden arvioiminen vastaamista molempiin em. kysymyksiin. Valiokunta ei mietinnössään lausu sanaakaan ko. estyneisyysperusteen valtiosäännönmukaisuudesta. Se ei myöskään lausu mitään oikeusministerin mahdollisesta velvollisuudesta ottaa kantaa ilmoitetun perusteen valtiosäännönmukaisuuteen, vaan esittelee vain esittely- ja ilmoittamisvelvollisuuksien muodonmukaisen täyttämisen ja toteaa ministerin menetelleen lain ja virkavelvollisuuksiensa mukaisesti. Kun valiokunnan mietinnössä on jätetty lausumatta keskeisistä kysymyksistä, se voidaan ymmärtää eri tavoin. Sen voidaan käsittää tukevan myös käsitystä, että oikeusministerin asiana ei ole tutkia presidentin ilmoi-

⁶ Ks. prvm 10/Valtioneuvoston jäsenten virkatoimet (1972 vp)/73 vp ja *Jyränki, Presidentti*, 69.

tuksessa todetun estyneisyysperusteen valtiosäännönmukaisuutta. Tämän huomioon ottaen ei mietinnöstä voi saada mitenkään selvää tukea ajatukselle, että HM 25 §:ssä tarkoitettua estyneisyyttä voi olla myös esteellisyys.⁷

8. Miten käytäntöä olisi kokonaisuudessaan arvioitava? Vuotta 1973 edeltävä käytäntö tuntuu puhuvan jäävillisuysmahdollisuutta vastaan. Vuoden 1973 tapahtumasarja lienee tulkittavissa tasavallan presidentin ja oikeuskanslerin kantojen osalta jäävillisuysmahdollisuuden ainakin jossakin muodossa hyväksyväksi. Perustuslakivaliokunnan kannanotto jää tässä suhteessa epäselväksi. Jos katsotaan, niin kuin teen, perustuslain kirjoitettujen säännösten torjuvan jäävillisuysmahdollisuuden, ei käytännön voida missään tapauksessa katsoa luoneen tavanomaista oikeutta vastakkaiseen suuntaan.

Oikeustiede

9. Oikeuskirjallisuudesta löytyy vain vähän selväsanaisia kannanottoja presidentin jäävillisuysmahdollisuuteen. *Erich* totesi vuonna 1925 tältä osin:⁸

»Presidentin asema on niin käsitettävä, että yleiset *jäävillisuus* (*esteellisyys*-) *perusteet* eivät ole hänen virkatoimiinsa sovellettavat. Hän voi siis esim. virkaan nimittää henkilön, joka on häneen sellaisessa sukulaisuussuhteessa, että se muuten tuottaisi jäävillisyyden. Jos presidentti itse haluaa olla sellaista asiaa päättämättä, saattaa hän kenties muuten ilmoittaa olevansa jonkun aikaa estettynä, mutta este vaikuttaa silloinkin *yleisesti*, kaikkiin presidentin virkatehtäviin nähden». (Kursiivit *Erichin*)

⁷ Mainittakoon, että oikeusministeri Louekosken asiassa valiokunnalle antamassa selityksessä oli nimenomaisesti todettu, ettei »valtioneuvostolla yleensä ole käytännössä mahdollisuutta ryhtyä tutkimaan, onko Tasavallan Presidentin käsitys estyneisyydestä oikea. Ottaen huomioon Tasavallan Presidentin valtiosääntöoikeudellisen aseman voidaan pitää jopa kyseenalaisena sitäkin, onko valtioneuvostolla edes tähän oikeutta». Valiokunnan mietintöön liitetystä kolmen jäsenen vastalauseesta katsottiin, että oikeusministerin olisi tullut ilmoittaa jäävi-perustetta koskeva eriävä mielipiteensä valtioneuvoston pöytäkirjaan, mutta että hänen ei tämän laiminlyödessään kuitenkaan voitu katsoa syyllistyneen MinVastL 7 §:ssä tarkoitettuun lainvastaiseen menettelyyn. Johtuiko se, että valiokunnan enemmistö ei halunnut mietintöön samansuuntaisia perusteluja kuin vastalauseen kirjoittajat, asiallisesta erimielisyydestä vai halusta sanoa arkaluonteisessa asiassa mahdollisimman vähän, ei ole ulkopuolisen tiedettävissä. Tiedossani on toisaalta, että ainakin eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat olivat pitäneet ko. esteperustetta valtiosääntöön perustumatomana.

⁸ *Erich, Rafael: Suomen valtio-oikeus II, Porvoo 1925, 22.*

Puhakka mainitsee kirjoituksessaan vuodelta 1923⁹ myös presidentin esteestä, mutta ei puhu jäävillisyydestä. *Hermanson*¹⁰ siteeraa kommentteita Erichin edelläolevan lausuman ensimmäisen virkkeen. Kohta on sellaisenaan otettu myös *Kairan* kirjasta toimittamaan laitokseen (IV p., Porvoo 1965, 49). Sitaatin tällainen käyttö viitanee siihen, että *Hermanson* on ainakin suunnilleen hyväksynyt Erichin käsityksen ja *Kaira* pitänyt sitä ainakin suunnilleen vallitsevia käsityksiä ja käytäntöä vastaavana. Myös *Hakkila*¹¹ esittää *Erichin* lausuman ilman lisähuomautuksia. Muita presidentin jäävillisuysmahdollisuutta koskevia lausumia en ole varhaisemmassa kirjallisuudessa havainnut. Todettakoon kuitenkin, että *Kastari* ei pääministerin oikeudellista asemaa tasavallan presidentin sijaisena koskevassa seikkaperäisessä kirjoituksessaan vuodelta 1941¹² mainitse lainkaan esteellisyyssmahdollisuutta.

Presidenttiä koskevassa, edellä jo viitatussa monografiassaan (ss. 67—69) *Jyränki* toteaa, että oikeudenkäymiskaaren jääviyssäännökset ja hallintotoiminnassa käytetyt vastaavat periaatteet eivät ole »väliittömästi» sovellettavissa tasavallan presidenttiin. Kuten edellä on viitattu, hän katsoo, että viranomaiset tai elimet hyväksyivät em. vuoden 1973 tapahtumasarjassa HM 25 §:n tarkoittaman estyneisyyden ulottumisen myös esteellisyyteen. Toisaalta hän toteaa, että tätä kantaa voidaan arvostella: se tuskin ollenkaan mahtuu HM 25 §:n sanamuodon puitteisiin ja se on ristiriidassa sen, perustuslakivaliokunnan eräässä aikaisemmassa kannanotossa (prvl 2/lvm 5/HE 21/59 vp) näkyvän kannan kanssa, jonka mukaan presidentti ei voi luopua hänelle valtiosäännön mukaan kuuluvan toimivallan käytöstä.¹³

⁹ *Puhakka Y. W.*: Suomen presidentin oikeudellinen asema, Lakimies 1923, 1—29, erit. s. 12.

¹⁰ *Hermanson, Robert*: Suomen valtiosääntö pääpiirteittäin, Porvoo 1928, 70.

¹¹ *Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait, Porvoo 1938, s. 108, alav. 2.

¹² *Kastari, Paavo*: Pääministerin oikeudellinen asema tasavallan presidentin sijaisena, Lakimies 1941, 126—145, erit. 131—133.

¹³ Mainittakoon myös *Uotilan* esittämä lausuma hänen tarkastellessaan päätösvalan siirtämisen sallittavuuteen vaikuttavia virkamiesoikeudellisia näkökohtia. Hän kirjoittaa:

»Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, ettei virantoimitusvelvollisuuden henkilökohtaisesta luonteesta yleensä voida tehdä johtopäätöstä, että kaikki päätösvalan siirrot olisivat kiellettyjä. Vielä on huomattava, etteivät tasavallan presidentti ja valtioneuvoston jäsenet ole virkamiehiä. Heihin nähden ei virkamiesoikeudellisia näkökohtia voida lainkaan soveltaa». Ks. *Uotila, Jaakko*: Päätösvalan siirtäminen Suomen valtionhallinnossa, Vammala 1963, 84.

Yleinen johtopäätös

10. Säädosmateriaali, siihen liittyvä valtiosääntöinen jatkuvuus ja oikeustieteen kannanotot edellyttävät kaikki varsin yksisuuntaisesti, että presidentti ei voi olla jäävillinen. Käytäntö on tuoreimpien ja sellaisina tietysti merkittävimpien ratkaisujen osalta epäselvä. Missään tapauksessa se ei voi muodostaa säännösten osoittamasta poikkeavaa tavanomaista oikeutta. Jo tällä perusteella katsoisin, että presidentti ei voi olla jäävillinen. Jäävillisuysmahdollisuuden kieltävää kantaa voidaan perustella myös teleologisin näkökohdin. Ei ymmärtääkseni voida pitää julkisen intressin mukaisena, että presidentille kuuluva osa valtiovallan käytöstä olisi lähinnä muilta julkisen toiminnan tasoilta lainattujen jäävillisuyskonstruktioiden rajoittama. Mikäli tällainen rajoitus kuitenkin katsottaisiin tarpeelliseksi, täytyisi ainakin vaatia, että se on säännelty — presidentin vallankäyttö on liian merkittävää voidakseen jäädä joittenkin vasta itse tilanteessa luotavien rajoituspäätelmien varaan. Jäävillisuysäännösten tärkein ratio — yksilön oikeusturva — ei sellaisenaan sovellu käytettäväksi säätelyperusteena presidentin toiminnoille, jotka ovat aivan oman tyyppistensä, erikseen perustuslaissa säänneltyjen kontrollijärjestelyjen alaisia.

»Luonnollinen» esteellisyys?

11. Presidentin toimikauden jatkamista koskeneen lain säätämismenettelyn yhteydessä esitettiin noudatetun menettelyn eräänä perusteluna eri yhteyksissä ajatus, että presidentti ei olekaan sillä tavoin esteellinen, etteikö hänellä olisi täysi oikeus päättää myös sellaisen lakiesityksen antamisesta, jossa mainitaan hänen nimensä, mutta esteellisyysnäkökohdilla on tapauksessa sellainen merkitys, että presidentti voi niiden nojalla vetäytyä tekemästä lakiesityksen antamista koskevaa ratkaisua. Tämän käsityksen tueksi viitattiin siihen, että on olemassa tilanteita, joissa on luonnollista, itsestään selvää, että henkilö vetäytyy ratkaisun teosta, vaikka laissa ei ole kyseessäolevan kaltaista jääviä esitettykään. Esimerkkinä on mainittu, että tuomari ei voi tuomita itseään eikä pappi vihkiä itseään, vaikka tätä ei ole laissa nimenomaisin säännöksin kielletty. Kuviteluna tilanteena tuotiin myös esille mahdollisuus, että presidentti myöntäisi alaikäiselle erivapauden solmia avioliiton presidentin itsensä kanssa. — Presidentin esteellisyys ei siis tämän mukaan joh-

tuisi perustuslaista, vaan jollakin tavalla — jonka ilmeisesti ei ajateltu olevan perustuslain kanssa ristiriidassa — perustuslain ulkopuolisista näkökohdista.

Tämänkaltaiset perustelut ovat juridiikassa tietysti täysin mahdollisia. Samalla ne kuitenkin ovat juridisen päättelyn lähtökohtina arveluttavia. Sellaiset määreet kuin »asian luonto», »luonnollinen», »itsestään selvä» merkitsevät väistämättä hyvinkin erilaisia asioita eri tarkastelijoille ja eri aikakausille eivätkä sen vuoksi sovi hyvin yhteen sen vaatimuksen kanssa, että noudatettavan oikeuden tulisi olla mahdollisimman yksiselitteistä. Erityisesti jäävillisuuskysymyksissä on ilmeistä, että käsitykset siitä, mitä on milläkin oikeudenalalla ja missäkin kysymystyypissä pidettävä luonnollisena, saattavat suuresti vaihdella. Yhden viranomaisen kohdalla ehkä omaksuttuja luonnollisuuskäsityksiä ei sen vuoksi voida suoraan ottaa perusteeksi päätelmille toisen viranomaisen ja ehkä aivan toisentyypisten ratkaisujen suhteen.¹⁴

Toisaalta on myönnettävä, ettei pelkkiin luonnollisuuskäsityksiin palautuvia perusteluja voida täysin välttää säätelemättömiä jäävillisuuskysymyksiä koskevassa argumentaatiossa yleensä. Erityisesti tasavallan presidentin toimintaan tällaiset lakien ulkopuolelta ammennettavat »luonnolliset» jäävit eivät kuitenkaan sovellu lainkaan tai korkeintaan äärimmäisen ahtaalle rajattuina. Syihin on edellä jo (kohta 5) viitattu. Kyseessä on valtionpäämiehen toimivalta, jonka rajojen määrittelyssä oletamus on perustuslain tasolla annettavien säännösten puolella ja vapaita, valtiosääntöisestä tapaoikeudestakin riippumattomia konstruktioita vastaan. Valtionpäämiehen toiminnot ovat myös suurelta osalta tavallisesta viranomaistoiminnasta niin poikkeavia, että olisi vaikea osoittaa, mikä niiden kohdalla olisi jonkin mahdollisesti aivan toisentyypisestä toiminnasta lainatun jäävillisuussajatuksen ratio.

Jos kuitenkin hyväksytään jäävin luonnollisuuteen pohjaavan argumentoinnin mahdollisuus joittenkin ääritilanteitten kohdalla,¹⁵ ei

¹⁴ *Vilkkonen* lausuu esteellisyyttä hallintotoiminnassa käsitellessään mm.: »Säännöstämättömällä alueella — kun hylätään se ajatus, että tuomarinjäävit aina kaikissa tapauksissa koskisivat myös hallintovirkamiestä — haparoidaan hämärässä. Positiivisista normeista on vähän apua, koska millään »analogialla» ei voida varmasti päätellä, että jos tilanteessa a, joka on tilanteen b kaltainen, esteellisyys-säädös on olemassa, sitä voidaan soveltaa tapaukseen b, jolloin ko. normi puuttuu». Ks. *Vilkkonen, Eero*: Näkökohtia hallintovirkamiehen esteellisyydestä, *Lakimies* 1965, 881.

¹⁵ Tällaisena tilanteena voitaisiin ajatella edellä jo viitattua mahdollisuutta, että presidentti myöntäisi alaikäiselle erivapauden, jotta presidentti itse voisi sol-

tämä vielä voi riittää perusteeksi tuon mahdollisuuden ulottamiselle muihin presidentin toimintoihin. Erityisesti lain säätämiseen osallistuminen — vaikka kyseessä olisi sellaisen esityksen antaminen, jossa on presidentin oma nimi — on toimintaa, joka ei ole rinnastettavissa lainkaan hallintoratkaisuihin ja joka on tuloksiensa suhteen täysin riippuvainen eduskunnan myötävaikutuksesta. Minkälainen presidentin jäävi olisi lainsäädäntömenettelyyn kuuluvien toimenpiteiden osalta luonnollinen? Mielestäni ei minkäänlainen.

Vetäytymisoikeus sui generis?

12. Vuoden 1973 poikkeuslain eduskunnalle antamisessa noudatettuun menettelyyn liittyen voitaisiin vielä ajatella, että presidentin jättäytyessä pois ko. päätöksen tekemisestä ei itse asiassa ollut lainkaan kyse jostain esteellisyysperusteesta eikä asiallisesti ottaen myöskään estyneisyydestä, vaan kyseessä oli näistä aivan erillinen normi, joka pelkästään oikeuttaa presidentin vetäytymään käyttämästä päätösvaltaansa.¹⁶

Tällaiselle vetäytymisnormille voitaisiin ajatella eri laajuisia soveltamisalueita, eräänä rajauksena esim. se, että presidentti voi vetäytyä ainoastaan sellaisten ratkaisujen tekemisestä, jotka kos-

mia tämän kanssa avioliiton. Tämäntapaiseen tilanteeseen voidaan kyllä ajatella liittyvän vahvoja käsityksiä siitä, että näin ei voida menetellä. Toisaalta voidaan kyllä kysyä, onko tällaisella spekulatiolla — suomalaisen todellisuuden huomioon ottaen — mitään järkevää sijaa juridisessa argumentoinnissa.

¹⁶ Tämän tapaisesti tuntuu ajattelevan *Kauko Sipponen* Suomenmaassa 20.1. 1973 julkaisemassaan kirjoituksessa Presidentin esteellisyydestä. Todettuaan mm., että ko. tapausta ei ollut käsiteltävä jääviystapauksena, hän esitti kysymyksen: »Kun virkamiehillä ei yleensä ole oikeutta luopua tehtäviensä suorittamisesta, niin onko presidentin mahdollista kerrotuin tavoin pidäytyä tehtävästään?» Vastaukseksi hän totesi mm.:

»Tähän täytyy vastata, että valtion ylimmillä toimielimillä ja etenkin eduskunnalla on oikeudellisten muotojen puitteissa pysyessään asiallisesti vapaata ja sitomatonta harkintavaltaa, josta seuraa vain poliittinen vastuu. Ellei ylimmillä valtielimillä tällaista toimivaltaa olisi, vaan jokaisen ratkaisun asiasisältökin olisi normeilla määrätty, ylin valta valtiossa kuuluisi tuomioistuimille eikä valtion ylimmille toimielimille. Tällaisesta oikeudellisten muotojen puitteissa tapahtuvasta, asiallisesti vapaasta harkinnan käytöstä on nyt esillä olevassa asiassa kysymys ja toimintaa on arvioitava lähinnä tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Tältä kannalta katsoen on mielestäni monestakin syystä asiallisempaa, että lakiesityksen allekirjoitti tasavallan presidentin estyneenä ollessa pääministeri».

Siteerattu kohta on jossain määrin yllättävä jo siksi, että viittaus toimivallan kuulumisesta tuomioistuimille on harhaanjohtava. Tässä yhteydessä oudoimmalta tuntuu kuitenkin se varauksettomuus, jolla kirjoittaja katsoo presidentin pidättäytymisen tehtävästään olevan hänen vapaaseen harkintaansa jäävä tarkoituksenmukaisuusratkaisu.

Tasavallan presidentin esteellisyydestä

kevat välittömästi häntä itseään. Jokin tämän sisältöinen normi voidaan tietysti olettaa tai luoda. Se seikka, että normin soveltamisala ei ehkä olisi täysin selvärajainen, ei myöskään sellaisenaan olisi mitenkään poikkeuksellista. Tällaisesta normista on kuitenkin todettava, että sitä ei voida perustaa mihinkään sellaiseen oikeuslähteeseen, jota oikeusnormin perustaksi yleensä edellytetään, ja että se ei sovellu yhteen presidentin tehtävien hoidosta tähän asti yleensä esitettyjen käsitysten kanssa.