

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)

Veli Merikoski

Valtiosääntökehitys käännekohtassa ?

»Presidentti Aarne Nuorvala, joka aikoinaan antoi apuaan teoksen ensimmäisen painoksen aikaansaamiseen, on käynyt läpi myös tämän teoksen toisen painoksen sen ollessa korjausvedosasteella tehden lukuisia oikaisu- ja lisäysehdotuksia. Kiitos jälleen arvokkaasta avusta!»

Lainaus on teokseni »Hallinto-oikeuden oikeussuojajärjestelmä» toisen painoksen (1968) alkusanoista. Monet muut kiitokset, joita olen vuosien mittaan osoittanut aina avuliaalle ystävälle Aarne Nuorvalalle hallinto-oikeudellisessa tutkimustyössä saamastani avusta, ovat jääneet kirjaamatta. Tulkoot ne nyt tässä hänen merkkipäivänsä tiimoilta nippuna toistetuiksi ja kirjaan pannuiksi.

Valitettavasti olen eläkepäivinäni niin pahasti vieraantunut hallinto-oikeudesta, että minun täytyy ottaa tämän kirjoitukseni teema sen ulkopuolelta. Päädyn tutkistelemaan erästä vuoden 1981 huhtikuun alkupuoliskolle sijoittuvaa sisäpoliittista tapahtumasarjaa, mikä herättää mielenkiintoa maamme valtiosääntöisen kehityksen kannalta. Valitsemani aihe sopii nähdäkseni hyvin Aarne Nuorvalalle omistettuun juhlakirjaan sen vuoksi, että laajamittaisen valtiosääntöuudistuksen valmistelu oli vv. 1970—1975 käynnissä hänen johtamanaan komiteatyönä.

*

I. Kevätkauden 1981 tulopoliittiseen kokonaisratkaisuun sisältyvä sosiaalietujen verotushanke (ns. SOVE-lait) oli aiheuttanut hallitusryhmien keskeisiä erimielisyyksiä, jotka maaliskuun vaihteeseen tultaessa näyttivät sovittamattomilta. Yleisesti katsottiin 26. 5. 1979 nimitetyn Koiviston toisen hallituksen päivien olevan luetut.

Lehtitietojen mukaan tasavallan presidentti oli antanut ymmärtää, että pääministeri oli hänen mielestään hidastellut erimielisyyksien selvittelyssä. — »Pois se minusta», sanoi pääministeri.

Suomen Kommunistisen Puolueen puheenjohtaja kertoi, tavattuään presidentin 3. 4. 1981, näyttävän siltä, että »hallitushomma» loppuu

pian. Hän piti selvänä, että ainakin pääministeri vaihtuu. Presidentin ja pääministerin välit ovat huonot, hän sanoi.

Maanantaina 6. 4. 1981 pääministeri teki tiettäväksi, että hän ei aio tehdä hallituksensa olemassaoloa riippuvaksi siitä, minkä kannan SKDL:n ministeriryhmä ottaa SOVE-lakiehdotusten suhteen. Lehtitietojen mukaan hän sanoi olevansa yllättynyt väitteistä, että hänen ja presidentin väliset suhteet olisivat huonot. Edelleen hän sanoi, että pääministerin itsensä tai eduskunnan asiana on todeta, voiko hallitus jatkaa vai ei. Vain eduskunnan ilmaisema epäluottamus johtaa välittömästi hallituksen eroon. Mutta »niin kauan kuin pääministerillä on eduskunnan luottamus, hän päättää asioista». »Valtuuteni ovat todella mahtavat», kertoi eräs lehti pääministerin sanoneen 7. 4. 1981.

Muutamia myöhempiä lehtiotsakkeita: Koivisto nojaa eduskuntaan; Henkien taistelu; Koiviston leijonankynsi; UKK ja Koivisto ilmi-riidassa; Manun kapina; Ennenkuulumatonta; Koivisto ja UKK napit vastakkain; Erävoitto Koivistolle.

Hallituksen sisäinen kriisi laukesi 10. 4. 1981. Päätös erimielisyyksiä aiheuttaneiden verolakiesitysten antamisesta eduskunnalle tehtiin lopuksi yksimielisesti. Mutta tätä ennen oli sovittu, että lakiehdotuksiin voitiin mahdollisesti tehdä muutoksia eduskuntakäsittelyn aikana.

II. Kuva, jonka suuri yleisö tiedotusvälineitten välityksellä sai huh-
tikuun alun tapahtumista ja asiain-tilasta, jäi monessa kohden epäsel-
väksi. Tiedot siitä, mitä tasavallan presidentti oli sanonut ja mitä hän
oli tarkoittanut olivat perin epämääräisiä. Presidentin ja pääministe-
rin välillä näytti olevan vakava ristiriita. Ahkerasti toisteltuna kysy-
myksenä oli, voiko tasavallan presidentti erottaa pääministerin.

Mikä oli todellinen asiain-tila? Televisiohaastattelussa 26. 4. 1981
Sosiaalidemokraattisen puolueen puheenjohtaja sanoi, käsitykseni
mukaan oikeaan osuen, että asia oli tullut lehdistössä dramatisoiduksi.
SKDL:n puheenjohtaja luonnehti pääministerin menettelyä rohkeaksi.
Keskustapuolueen puheenjohtaja piti sitä uhittelevana.

Minun oma syrjästäkatsojan käsitykseni on, että presidentti Kek-
konen maalis—huhtikuun vaihteen aikoihin arveli Koiviston hallituk-
sen pian sortuvan sisäisiin vaikeuksiinsa. Mutta sitä, että presidentti
olisi edes ajatellut pääministerin pakkoerottamista, en pidä ollenkaan
todennäköisenä. Koko tuo kysymyksenasettelu, voiko tasavallan pre-
sidentti erottaa pääministerin, oli käsitykseni mukaan ulkosyntyinen,
eikä ollut tosiasiallisesti ollenkaan ajankohtainen. Otan kuitenkin
seuraavassa (esitysjaksot III ja IV) tarkasteltavaksi pääministerin »vi-

rassapysymisoikeuden» sen vuoksi, että tällainen tarkastelu valaisee mielenkiintoisella tavalla eduskunnan, tasavallan presidentin ja pääministerin välisiä varsin erityislaatuista valta- ja vaikuttamissuhteita.

Toinen näkökulma, minkä nyt puheena oleva huhtikuinen kriisi avaa, on pääministerin rohkeaksi ja uhrittelevaksi luonnehdittu esiintyminen. Onko siinä nähtävissä jotain valtiosääntökehityksen kannalta huomion arvoista? Kirjoitukseni viimeinen esitysjakso (V.) on omistettu tälle kysymykselle.

III. Kuten Jyränki (Presidentti, 1976, s. 103) kertoo, on Suomen oikeuskirjallisuudessa yleensä tunnustettu tasavallan presidentille valta vapauttaa tehtävistään eli erottaa myös sellainen ministeristö, jolle eduskunta ei ole lausunut epäluottamustaan ja joka liioin ei ole itse pyytänyt eroa. Tämän käsityskannan puoltajina Jyränki mainitsee Erichin, Ståhlbergin, Björkstenin, Tarkiaisen, Janssonin ja Kas-tarin. Luetteloon voisi vielä lisätä Hermansonin (Finlands statsför-fattningsrätt, 1924, s. 44) ja Hakkilan (Suomen tasavallan perustuslait, 1939, s. 191). Viittaan myös omaan kantaani, joka on varhaisimmin tullut ilmaistuksi jo v. 1944 eli siis ennen kuin kehitys nykyiseen presidenttidominanssiin eli -herruuteen oli alkanut (Suomen julkisoikeu-den opikirja I, s. 66).

Jyränki ei hyväksy tätä yleisesti omaksuttua kantaa. Presidentin erottamisvallan tueksi ei ole esitetty kestäviä juridisia perusteita, hän sanoo. »Sillä, joka haluaa puoltaa eduskunnan oikeuksia ja valtio-säännön parlamentaarista ainesta, on tosiasiaa vain yksi tulkinta-vaihtoehto: evätä presidentin erottamisvalta» (m.t.s. 104).

Kyllähän minäkin haluan puoltaa eduskunnan oikeuksia ja parla-mentaarista hallitustapaa. Useissa eri yhteyksissä olen viime vuosina ehdottanut ja perustellut sellaista suunnanmuutosta, että Suomi kään-tyisi yksinvaltaisesta presidenttidominanssista normaaliparlamentaris-miin (ks. erit. Presidentinvalta vai parlamentarismi?, 1978, s. 137—141). Mutta en minä voi perustuslakia tulkitessani ottaa perusteiksi omia toivomuksiani. Lähden siitä, että lailla on objektiivinen sisäl-tönsä. Tuon sisällön selville saaminen on laintulkitsijan tehtävä, eikä suinkaan vain sen kertominen, mikä hänestä itsestään olisi tarkoituk-senmukaista, hyvää ja toivottavaa.

Vallitseva tulkinta, joka myöntää presidentille vallan erottaa pää-ministeri, saa tukea hallitusmuodon 34 §:n 3 momentista. Siinä rin-nastetaan hallituksen nimittäminen ja vapauttaminen toisiinsa sulke-malla ne pois parlamentaariselle systeemille ominaisen ministeriesit-

telyn ja -varmennuksen piiristä. »Jos presidentin päätös koskee koko valtioneuvostoa, varmentaa sen asianomainen valtioneuvoston esittelijä.»

Viittaa vertauksen vuoksi Ruotsin hallitusmuodon (1974) 6 luvun 6 §:ään. Sen mukaan eduskunnan puhemies vapauttaa pääministerin hänen omasta pyynnöstään. Ruotsi on puhdas parlamentaarinen maa. Ranskassa on samantapainen presidenttivaltais-parlamentaarinen hallitusjärjestelmä kuin Suomessa. Mutta siellä voi presidentti v:n 1958 valtiosäännön mukaan (Art. 8) vapauttaa pääministerin vain tämän omasta esityksestä. Myös Kreikassa ja Portugalissa, jotka nekin ovat hallitusjärjestelmältään Suomeen verrattavia presidenttivaltais-parlamentaarisia maita, on valtiosäännöissä nimenomaisia säännöksiä presidentin vallasta päättää hallituksen pakkovapauttamisesta. Kreikassa (Art. 38 v:n 1975 valtiosäännössä) tasavallan presidentti voi, kuultuaan tasavallan neuvostoa, erottaa pääministerin hallituksineen. Samalla on kuitenkin parlamentti hajoitettava ja pantava toimeen vaalit. Portugalissa pääministerin vapauttamisesta päättää presidentti yhdessä vallankumousneuvoston kanssa (Art. 147 ja 189 v:n 1976 valtiosäännössä).

IV. On syytä korostaa, että puoltamani kanta on puhtaasti oikeudellisen ajattelun tulos. Käytännössä, poliittisen elämän todellisuudessa eduskunnan tukeen nojaavan pääministerin pakkovapauttaminen tasavallan presidentin päätöksellä tuskin voisi Suomessa tulla kysymykseen johtamatta pitemmälle ulottuviin seuraamuksiin, mahdollisesti jopa presidentin ja eduskunnan väliseen voimain mittelyyn. Eräät yllä mainituista tutkijoista, Erich ensimmäisenä, ovat voimakkaasti tähdentäneet, että olisi varsin poikkeuksellista, jos presidentti parlamentaaristen periaatteiden vastaisesti toteuttaisi henkilökohtaisen tahtonsa vastoin eduskunnan luottamusta nauttivaa hallitusta, joka ei ole itse tarjoutunut eroamaan. On myös sanottu, että hallituksen pakkovapauttamisen täytyy johtaa eduskunnan hajottamiseen (Kastari, Valtiojärjestyksemme oikeudelliset perusteet, 1969, s. 208).

Eduskunnan luottamusta nauttivan pääministerin erottaminen voitaisiin ymmärtää niin, että presidentti toimii eduskunnan tahdon vastaisesti. Tämän seikan merkitystä minäkin omalta osaltani tahdon painottaa. Otaksun, että jokainen presidentti pitää aina tärkeänä välttää vastakkais-asetelmaa presidentti contra eduskunta. On helppoa ymmärtää, mikä merkitys on sillä, että eduskunta on presidenttiin verrattuna ensisijainen kansanvaltaisen vaikuttamisen kanava.

Myös hallitusvaihdoksessa noudatettavat menettelymuodot vaikuttavat siten, että eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen pakko-vapauttaminen tuskin voi koskaan toteutua käytännössä. Onhan näet niin, että presidentti voi tehdä varsinaisen oikeudellisesti merkityksellisen päätöksen hallituksen vapauttamisesta vasta samalla, kun uusi hallitus nimitetään. Jos nimitettäväksi valmiilla hallituksella on eduskunnan tuki, merkitsee tämä asiointilan muuttumista niin, että istuva pääministeri on menettänyt eduskunnan luottamuksen. Vain siinä tapauksessa, että presidentti valmistautuu nimittämään ei-poliittisen hallituksen, voidaan ajatella pääministerin edelleen nauttivan eduskunnan luottamusta. Tällöin olisi eduskunnan hajotus tuskin vältettävissä.

Vielä yksi peruste pakkovapauttamisen epätodennäköisyydelle: en usko tasavallan presidentin ja pääministerin välisen mahdollisen erimielisyyden voivan kärjistyä erottamiseen asti, kun presidentillä on käytettävänäan muitakin keinoja kuin erokirja, jos hän tahtoo päästä eroon epämieluisesta pääministeristä. Presidentin suosio on vastaisuutta ja erityisesti juuri hallitukseen pääsyä ajatellen niin tärkeä puolueille ja kullekin ministerille henkilökohtaisesti, että hallitus kyllä hajoaa sisältä päin jos tiedetään presidentin tahtovan syrjäyttää pääministerin. Tässäkin on vaikuttamassa se epäterveesti kehittyneen presidenttivaltaisuuden synnyttämä riippuvuuksien ja sidonnaisuuksien verkosto, josta kirjoitan v. 1980 ilmestyneessä kirjassani Valtiotietoa paloittain (s. 119).

V. Kansalaisten poliittisen vaikuttamisvallan näkökulmasta katsottuna on yllä selostettu nykyinen asiointila epätydyttävä. Presidentin erottamisvalta on tasavaltais-demokraattiselle ideologialle vieras monarkkinen jäännös Suomen valtiosäännössä.

Presidentille kuuluva valta pääministerin erottamiseen on kuitenkin vain yksi ja käytännöllisesti katsoen vähämerkityksinen osa presidentin laajoista valtaoikeuksista. Yksistään siihen kohdistuvia muutoksia ei kannata tavoitella, eli siis pyrkiä oikeudellisesti rajoittamaan presidentin valtaa erottaa pääministeri. Pikkuparannuksista ei ole apua. Omalta osaltani pidän parhaana tienä siirtymistä nykyisestä kaksijakoisesta sekajärjestelmästä normaaliparlamentarismiin, jolloin pääministeri tulee suojatuksi presidenttiä vastaan.

Parlamentaariselle hallitusjärjestelmälle on ominaista ylimmän toimeenpanovallan keskittäminen kansanvaalilla valitun parlamentin luottamuksen varassa ja pääministerin johdolla toimivan hallituksen

käsiin valtionpäämiehen jäädessä toissijaiseen asemaan, pääasiassa vain valtiokokonaisuuden henkilölliseksi edustajaksi. Tällaiseksi olisi Suomen valtiollinen järjestelmä hyvin voinut käytännössä muodostua vuoden 1919 hallitusmuodon puitteissa. Mutta tuo uusi perustuslaki avasi mahdollisuuden myös presidenttivaltaiselle kehityssuuntaukselle, mikä itse asiassa juontuukin 1920-luvulta asti. Näkyvänä ja pitkälle tulevaisuuteen vaikuttavana prejudikaattina oli v. 1924 tapahtunut eduskunnan hajottaminen, jonka presidentti Ståhlberg toteutti vapauttamalla vastahakoisen hallituksen ja nimittämällä uuden, hajotukseen suostuvan hallituksen sen tilalle.

Käytännön kautta on parlamentaarinen hallitusjärjestelmä useissa maissa tullut vakiinnutetuksi. Ja käytännön kautta eli siis valtiosäännön pykälää muuttamatta voitaisiin kyllä myös tämän päivän Suomessa kääntyä nykyisestä presidenttidominanssista normaaliparlamentarismiin. Onko edellä selostetulla v:n 1981 huhtikuun tapahtumasarjalla jotain merkitystä kehityssuunnan muutoksen osoittajana? Tällaisen kysymyksen tarkoittaa kirjoitukseni otsake asettaa.

Normaaliparlamentarismin ydin on siinä, että parlamenttiin tukeutuvan eli sen enemmistön luottamusta nauttivan pääministerin tahto voittaa valtionpäämiehen tahdon. Oliko edellä selostetuissa huhtikuun tapahtumavaiheissa tahtojen vastakkaisuutta tasavallan presidentin ja pääministerin välillä, jäi tietymättömäksi. Asia raukesi. Näin ollen ei tuo tapahtumasarja sellaisenaan voi muodostaa mitään käännekohtaa, jossa voitaisiin ajatella suuntauduttavan presidenttivaltaisuudesta parlamentarismiin vahvistumiseen. Mutta merkille pantavaksi seikaksi jää kuitenkin pääministerin parlamentaarista prinssiippiä voimakkaasti korostava itsenäinen esiintyminen. Sehän oli todella ennenkuulumatonta. Kuinka paljon tavanomaisesta poikkeavaa se oli, käy selväksi, kun palautetaan mieleen vaikkapa v:n 1969 vaalilakiasian käsittelyvaiheet. Presidentti päätti silloin vaalilainsäädäntöä koskevat hallituksen esitykset annettaviksi eduskunnalle sisällöltään olennaisissa kohdin valtioneuvoston äänestyksissä kiinni lyödyn kannan mukaisista, käsittelyn pohjana olleista ehdotuksista poikkeavina. Muutos sisälsi muun ohessa sen, että lakiehdotuksista jäi pois ns. vaalirengasjärjestelmä, jonka lakiin sisällyttämisestä pääministeri oli antanut oppositiolle nimenomaisen lupauksen. Presidentin tällainen asiaan puuttuminen oli odottamatonta ja yllätyksellistä. Hallitus taipui välittömästi.

*

Olen tässä elokuussa 1981 paperille panemassani tarkastelussa päätenyt siihen, että huhtikuu 1981 ei osoita käännekohtaa Suomen ylimpien valtioelinten keskeisten suhteitten kehityksessä. Mutta näen tuonaikaisissa tapahtumissa kuitenkin oireen ja enteen, odotettavissa olevaa kehitystä ennakoivan ilmiön. Suomi tulee kääntymään pois presidenttidominanssin tieltä. Sen täytyy tehdä tämä käänнос, jotta poliittinen vastuu saataisiin toteutumaan myös ylimmän hallitusvallan käytön osalta ja jotta kansanvaltaisuus siten tulisi pelastetuksi. Sää-dösteitse eli perustuslakia muuttamalla tapahtuva normaaliparlamentarismien omaksuminen on paras tie Suomen valtiollisen järjestelmän tervehdyttämiseen. Kuten olen aikaisemmin hallituslakosta kirjoittaessani osoittanut, on poliittisen valtataistelun kautta käyvä tie presidenttidominanssin murtamiseen pitkä ja vaikea. Tällainen voimain mittely saattaisi valtakunnan asiain hoidon pitkiksi ajoiksi epäjärjestykseen (ks. Presidentinvalta vai parlamentarismi, s. 98—101 ja siinä main. kirj.).