

JUHLAJULKAISU

URHO KALEVA
KEKKONEN

1900 · 3/9 · 1975

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1975, Vammalan Kirjapaino Oy

ISBN 951-9068-43-0 (1/2 nahk.)

ISBN 951-9068-44-9 (sid.)

ISBN 978-951-855-874-6 (PDF)

Urho Kekkonen

Vallankäyttö ja vastuu

Eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti¹⁾

Suomen valtiosääntöön perustuvan vallankäytön edellytykset rakentuvat aineksille, jotka pääosiltaan liittyvät toisaalta vallanjako-oppiin ja toisaalta parlamentarismiin. Kansalaisten oikeuksien turvaamiseen tähtäävä ajatus valtiovallan tietynasteisen kolmijaon toteuttamisesta ilmenee meillä hallitusmuodosta, jonka jaottelu lainsäädäntövaltaan, ylimpään toimeenpanovaltaan ja tuomiovaltaan muodostaa hyvän yleiskaaavan pyrittäessä selvittämään valtiollisen vallankäytön oikeudellisia ja organisatorisia puitteita. Vallankäytön ja poliittisen vastuun keskinäisen suhteen tarkastelulle tarjoaa puolestaan lähtökohdan parlamentarismi, joka tultuaan meillä omaksutuksi valtiopäiväjärjestykseen 31. 12. 1917 tehdyllä muutoksella, on kehittynyt valtiollisen järjestelmämme keskeisimmäksi tekijäksi toimimalla valtiosäännön ja puoluejärjestelmän välisen yhteisvaikutuksen liittymäkohtana.

Maamme tapaisessa edustuksellisessa demokratiassa valtiovalta kuuluu kansalle, joka harjoittaa tätä valtaa eduskuntavaaleissa, valitsijamiesvaaleissa ja kunnallisen itsehallinnon osalta kunnallisvaaleissa. Valtiollisissa vaaleissa kansa ratkaisee maan vastaisen yleiskehityksen päälinjat eikä valtiosäännönmukainen pitkäjännitteinen vallankäyttö ole mahdollista vastoin Suomen kansan vakiintunutta mielipidettä.

Julkisen vallan perusehtona on siis kansan tahto. Mutta kansan tahto on yhteiskunnallisesta todellisuudesta yleistämällä abstrahoitu käsite, jonka aineellinen sisältö ei ole niinkään helposti todettavissa. Kun perustuslaeissa sanotaan eduskunnan edustavan Suomen kansaa, tämä tarkoittaa, että kansan puolesta tekee eduskunta sitovia päätök-

¹ Esitelmä Helsingin yliopiston ylioppilaskunnan esitelmäsarjassa 23. 10. 1967.

siä. Mutta se merkitsee lisäksi sitä, että kansan välitön määräämisvalta suljetaan vallankäytöstä eduskunnan hyväksi. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että yleiskompetenssinsa turvin eduskunta määrää viime sijassa koko yhteiskuntajärjestyksen perusteista ja voi hyväksyä minkä muutoksen tahansa myös itse valtiosääntöön, edellyttäen tietenkin että päätöksen takana on perustuslain vaatima määräänemmistö.²

Eduskunnalla on sekä oikeudellisesti että poliittisesti niin vahva asema, että se voi pakottaa myös tasavallan presidentin taipumaan tahtoonsa. Mutta eduskunta harjoittaa valtaansa vain välillisesti. Välitöntä käskyvaltaa sillä ei ole, se ei hallitse, vaan hallitseminen kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle yhteisesti.

Toiminnastaan eduskunta on vastuussa vain itselleen. Tähän seikkaan kiinnitettiin oikeudelliselta kannalta huomiota jo hallitusmuodon ensimmäisinä voimassaolovuosina siinä tarkoituksessa, että olisi saatu aikaan järjestely, joka eräiden ulkomaisten esikuvien mukaisesti tekisi mahdolliseksi eduskunnan lainsäädäntöpäätösten valtiosäännönmuokaisuuden saattamisen tarpeen vaatiessa tuomioistuinten käsiteltäväksi. Vaikka tällaisen mahdollisuuden puuttuminen voi teoreettisesti katsottuna tuntua epätydyttävältä, ei sitä käytännön elämässä ole sellaisena koettu. Tietoisuus eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan suorittaman perustuslainmukaisuuden harkinnan lopullisuudesta on ollut omiaan kohottamaan tämän harkinnan huolellisuusastetta.

Eduskunnan jäsenen, yksityisen kansanedustajan, tulee VJ 11 §:n mukaan noudattaa toimessaan oikeutta ja totuutta sekä perustuslakia »eivätkä häntä sido mitkään muut määräykset». Kun otetaan huomioon kansanedustajan erottamattomuus sekä hänen parlamentaariselle koskemattomuudelleen suotu turva, on todettava, että kansanedustajan

² Kuriositeettina on paikallaan kertoa tapauksesta, jossa maaherra kieltäytyi noudattamasta eduskunnan määräänemmistöllä hyväksymää ja presidentin vahvistamaa lakia, koska katsoi sen epäoikeudenmukaiseksi, ja sai loppujen lopuksi menettelyllään aikaan sen, että laki muutettiin hänen haluamallaan tavalla. Asia oli seuraava:

Vuonna 1945 säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä laki Rovaniemen kauppalan oikeudesta pakkolunastaa kauppalan alueeseen kuuluvaa maata (27. 4. 1945/381). Tämän lain nojalla kauppa pakkolunasti vuonna 1953 eräät yksityisten omistamat maa-alueet ja suoritti niistä korvauksen pääasiallisesti valtion obligaatioina pakkolunastuslain mukaan. Lapin lääninhallitus, jonka ratkaistavaksi korvauspäätös saatettiin, kieltäytyi kuitenkin maaherra Uno Hannulan sanelemalla ratkaisulla hyväksymästä korvausten suorittamista obligaatioiden nimellisarvosta, joka ei vastannut niiden käypää arvoa. Maaherra katsoi, että vuoden 1945 laki oli epäoikeudenmukainen yksityisiä korvaussensaajia kohtaan ja kieltäytyi noudattamasta lakia. Korkein hallinto-oikeus purki maaherran päätöksen sillä perusteella, että siinä oli sovellettu lakia väärin. Maaherra Hannula, jouduttuaan ratkaisemaan asian uudelleen pysyi entisellä kannallaan. Pitemmälle meneviltä johtopäätöksiltä vältyttiin sen johdosta, että hallitus antoi pakkolunastuskorvauksista eduskunnalle uuden esityksen, joka tyydytti maaherra Hannulaa.

saattamiselle poliittiseen tai oikeudelliseen vastuuseen kansanedustajana suoritetuista teoista ei tosiasiallisesti ole suuria mahdollisuuksia. Kansanedustajan voidaan katsoa joutuvan vastuuseen kansalle vaaleissa, seikka, mikä kansanedustajien keskuudessa yleisesti tunnetaan.

Hallituksen poliittinen vastuunalaisuus liittyy parlamentaariseen hallitusjärjestelmään, jonka pääsääntö on HM 36 §:ssä. Sen mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Parlamentaarinen hallitusjärjestelmä merkitsee sitä, että eduskunnan valta ei rajoitu vallanjako-opin edellyttämään lainsäädäntötehtävään eikä valtiontalouden hoitoon kuuluviin asioihin. Hallitustehtävien valvontaan liittyvät valtuudet johtavat siihen, että eduskunnalla on mahdollisuus yksityiskohtiin saakka ulottuvalla vaikutuksella määrätä hallituspolitiikan suunnasta. Vallankäytön ja vastuun keskinäiselle suhteelle yhteiskunnassamme on parlamentarismilla ratkaisevan tärkeä merkitys. Pyrkimällä yhdistämään hallituksen käyttämän itsenäisen vallan siihen poliittiseen vastuuseen eduskunnalle, mikä on parlamentaarisen periaatteen ydin, hallitusjärjestelmämme luo hyvät edellytykset tehokkaalle yhteistoiminnalle eduskunnan ja hallituksen välillä.

Kuten usein on huomautettu, parlamentarismi ja monipuoluesysteemi eivät aina soinnu hyvin yhteen. Erityisen selvästi tämä on ollut nähtävissä meillä Suomessa, jossa tiheät hallituksenvaihdokset ovat haitanneet määrätietoisien hallituspolitiikan toteuttamista. Syynä tähän ei suinkaan ole ollut parlamentaarinen luottamusperiaate sinänsä, vaan puoluekantojen korostunut vastakkaisuus ja puolueiden puuttuva yhteistyön tahto, mitkä ovat aiheuttaneet poliittista tasapainottomuutta. Ei ole uskottavaa, että parlamentaarisen vastuun poistaminen, mikä yritettiin toteuttaa vuoden 1918 monarkistisissa hallitusmuotoehdotuksissa, tai sen kaventaminen, mikä oli 1930-luvun alussa Lapuan liikkeen inspiroiman myös hylätyksi tulleen hallituksen esityksen sisältö, olisivat vahvistaneet hallitusten asemaa.

HM 36 §:stä ei käy selville, miten eduskunnan valtioneuvostolle tai sen jäsenelle antama luottamus on todettava. Parlamentarismiin sovinnaissäännöksi meillä on kiteytynyt käsitys, että hallituksen ja sen jäsenten katsotaan nauttivan eduskunnan luottamusta, kunnes vastakohta, siis eduskunnan epäluottamus, on ilmaistu. Yhtä hyvin olisi HM:n mukaista, jos meilläkin olisi vakiintunut sellainen monessa maassa noudatettu käytäntö, että uuden hallituksen tulee heti muodostamisen jälkeen alistaa kysymys luottamuksesta eduskunnan ratkaistavaksi. Todennäköisenä voidaan pitää, että meillä omaksuttu käytäntö ei ole pakottanut puolueita käyttämään loppuun kaikkia neuvottelumah-

dollisuuksia enemmistöhallituksen muodostamiseksi. Kun toiselta puolen havaitaan, että monet laajankin eduskuntaenemmistön turvin toimineet hallitukset ovat hajonneet sisäisiin erimielisyyksiin, ei voida sanoa, olisiko eduskunnan luottamuksen hankkiminen ennakolta loppujenlopuksi luonut pitempiaikaisia hallituksia.

Siirrymme nyt tarkastelemaan tasavallan presidentin päätöksenteon ja vastuuta.

Valtiollisen järjestelmämme luomassa voimien suunnikkaassa tasavallan presidentti käyttää yhdessä valtioneuvoston kanssa ylintä hallitusvaltaa samalla kun hän sekä oman yhteiskuntamme piirissä että suhteessa ulkovaltioihin edustaa Suomen valtion yhtenäisyyttä ja kokonaisuutta. Hallitusmuodon jonkin verran vanhahtava sanonta, jonka mukaan ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille, ei ollut tarkoitettu eikä sitä ole koskaan käsitettykään sanantarkasti merkitsemään, että hallitusvallan käyttäminen supistuisi eduskunnan hyväksymien lakien täytäntöönpanoon.

Hallitusasioissa on sekä presidentille että valtioneuvostolle vahvistettu tarkoin rajattu kompetenssi. Tärkeimmät, lukumäärältään vähälukuiset asiat ratkaisee presidentti valtioneuvostossa, jossa hän toimii puheenjohtajana. Poikkeuksen tästä muodostavat ne asiat, jotka presidentti ratkaisee puolustusvoimien ylipäällikkönä.³ Kollegisena toimiva valtioneuvosto pääministerin puheenjohtajalla ratkaisee taas vähemmän tärkeiksi katsottujen hallitusasioiden suurilukuisen määrän. Yhä enemmän on pyritty siirtämään asioita valtioneuvoston yleisistunnosta ministeriöihin, joissa ratkaisuvallta on ensi sijassa asianomaisella ministerillä.

Hallitusmuodon laatinut vuoden 1917 perustuslakikomitea asetti mietinnössään tavoitteeksi, »että hallitukselle turvataan tarpeellisessa määrin riippumaton asema, kuitenkin varaten kansaneduskunnalle mahdollisuus estää hallituksen hoitamista vastoin vakautunutta kansantahtoa.»⁴ Eduskuntavallan eräänlaiseksi täydennykseksi pyrittiin tämän mukaisesti hallitusmuotoa laadittaessa luomaan edellytykset tehokkaalle ja lujalle hallitusvallalle. Näiden edellytysten varaan nojautuvaa vallankäyttöä on itsenäisyytemme alusta lähtien harjoitettu niin, että presidentin asema on säilyttänyt HM:n tarkoittaman itsenäisen luonteen.

³ Tämänlaatuiset asiat on tässä jätetty käsittelyn ulkopuolelle.

⁴ Komiteanmietintö 1917: 11. Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakikomitean mietintö 7, s. 28.

Presidentin päätöksenteon itsenäisyys tulee ilmi siinä, että presidentti ei ole sidottu ministeristön tai sen enemmistön kantaan, vaan hän voi ratkaista hänelle esitellyn asian poiketen valtioneuvoston esityksestä. *Ståhlbergin* esittämä kannanotto, että presidentti on sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteeseensä, on voimassaolevan oikeuden ja vallitsevan oikeuskäytännön mukainen.⁵ Presidentin itsenäinen päätösvalta vastoin ministeristön mielipidettä on tietenkin omalla tavallaan parlamentarismien anomalia, koska parlamentaariseen hallitusjärjestelmään kuuluu, että ministeristö on poliittisesti vastuussa myös niistä ratkaisuista, jotka presidentti on tehnyt vastoin ministeristön kantaa. *Ståhlberg* on tästä hyvin tietoinen ja sanoo, että Suomessa sovelletaan parlamentarismia »lievennettyinä».⁶ Tällaista valtionpäämiehen itsenäistä päätöksentekovaltaa ei useimmissa Länsi-Euroopan demokratioissa ole.

Mikä on presidentin poliittinen vastuu tällaisen »lievennetyn» parlamentarismien vallitessa? Olen monessa eri yhteydessä lausunut käsityksenäni, että jos presidentin tahtoa vastassa on pysyväinen ja määrätietoinen eduskunnan tahto, joutuu presidentti taipumaan sen edessä. Väitöskirjassaan »Sotavoiman ylin päällikkyys» on *Jyräki* esittänyt käsityksensä, että »yksittäistapauksessa presidentti voi siis toimia vastoin eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön mielipidettä, mutta jatkuvasti meillä ei voida johtaa hallitustoimia vastoin eduskunnan hyväksymää suuntaa, mikäli eduskunta määrätietoisesti asettuu tällaista kehitystä vastustamaan».⁷ Yhdyn tähän mielipiteeseen. Presidentin ja hallituksen välinen erimielisyys voi muuttua eduskunnan ja presidentin väliseksi ristiriidaksi. Ristiriita eduskunnan ja presidentin välillä taas johtaa viime kädessä siihen, että presidentti ei saa muodostetuksi eduskunnan luottamusta nauttivaa hallitusta. Tällainen »hallituslakko» ei voi päättyä muuhun kuin presidentin eronpyyntöön.

Tässä esitetty johtopäätös vältetään, jos hyväksytään se kannanotto, jonka *Kastari* esittää väitöskirjassaan »Eduskunnan hajoitus». *Kastari* katsoo, että kun valtiosääntöön on otettu parlamentaarinen luottamusvaatimus, se merkitsee sitä, että valtiosääntö kieltää sellaisen vallankäytön, jolla ei ole parlamentaarisen vastuun kantajaa. Tämän mukaan presidentin päätös, josta ministeristö tai sen enemmistö on kieltäytynyt ottamasta parlamentaarista vastuuta, olisi valtiosäännön vastainen.

⁵ Ks. K. J. *Ståhlberg*, Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki 1927 s. 54.

⁶ Ks. *Ståhlberg*, m.t. s. 50.

⁷ *Antero Jyräki*, Sotavoiman ylin päällikkyys (SLY A 76). Vammala 1967 s. 252 s.

Tämä käsitys ei ole kuitenkaan saanut kannatusta oikeusoppineiden keskuudessa eikä sitä ole käytännössä noudatettu.⁸

Kaksi kertaa on erimielisyys presidentin ja hallituksen välillä johtanut hallituksen eroon. Vuoden 1923 syksyllä oli eduskunta joutunut vajaalukaiseksi Suomen sosialistisen työväenpuolueen 27 kansanedustajan vangitsemisen vuoksi. Eduskunta oli joulukuussa 1923 hyväksynyt Kallion hallituksen kannan, että eduskuntaa ei vajaalukaisuuden vuoksi ollut hajoitettava. Presidentti Ståhlberg ei suostunut avaamaan vuoden 1924 valtiopäiviä vajaalukuisina, vaan vaati eduskunnan hajoitusta. Kun Kallion ministeristö kieltäytyi myötävaikuttamasta tähän, myönsi presidentti ministeristölle sen pyytämän eron ja nimittämänsä Cajanderin toimitusministeristön myötävaikutuksella suoritti eduskunnan hajoitamisen ja määräsi uudet vaalit toimitettavaksi.

Vuonna 1932 Sunilan hallitus erosi, kun presidentti Svinhufvud kieltäytyi antamasta eduskunnalle lakiesitystä koron säännöstelystä. Kyseessä ei asiallisesti ollut sellaisen luokan kysymys, että sen olisi tarvinnut aiheuttaa hallituksen eroa, varsinkin kun eduskunnalle olisi jäänyt viimeinen sana asiassa. Hallitus oli kuitenkin sisäisten erimielisyyksien takia tosiasiaassa hajoamassa, ja koronsäännöstelyesitys oli vain poliittisesti tarkoituksenmukaiseksi löydetty oksa hallituksen itsemurhaa varten.

Itsenäisyyden aikaista hallituskäytäntöämme tarkasteltaessa voidaan todeta, että tasavallan presidentti on hieman yli 60 tapauksessa poikennut ministeristön tai sen enemmistön kannasta. Ståhlberg, joka hallitusmuodon laatimistyöhön osallistuneena oli hyvin perillä presidentin henkilökohtaisen vallankäytön perustuslaillisista edellytyksistä, osoitti huomattavaa itsenäisyyttä valtaoikeuksiensa toteuttamisessa. Hänen jälkeisensä presidentit ovat vaihtelevassa määrin noudattaneet hänen tässä suhteessa hahmoittelemiaan suuntaviivoja. Esimerkkeinä mainitsen tässä muutaman tapauksen.

Vuonna 1923 Ståhlberg poikkesi ainakin kolme kertaa valtioneuvoston enemmistön kannasta päättäessään eduskunnalle annettavista lakiesityksistä. Käsiteltäessä ehdotusta tuulakimaksun lakkauttamisesta valtioneuvoston enemmistö vastusti esityksen antamista. Hyväksyen esittelevän ministerin kannan, jota vaikenemisellaan kannatti vain

⁸ Ks. *Paavo Kastari*, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan (SLY A 21). Vammala 1940 s. 226–320. *Kastarin* esittämää tulkintaa vastaan puhuu myös hallitusmuodon eduskuntakäsittely, jonka kuluessa presidentin päätösvaltaa koskevaan kohtaan esitettiin lisättäväksi lause, minkä mukaan »päätos voi syntyä ainoastaan, jos valtioneuvoston enemmistö yhtyy presidentin mielipiteeseen». Ehdotus hylättiin.

yksi jäsen, Ståhlberg päätti antaa lakiesityksen eduskunnalle perustuslainsäädäntöjärjestyksessä käsiteltäväksi. Seuraavassa presidentin esittelyssä oli hallituksen käsiteltävänä kaksi lakiehdotusta kotimaisen viljatuotannon ja sokerijuurikkaan viljelyn edistämiseksi. Katsoen tällöin, ettei esityksiä ollut riittävästi valmisteltu, Ståhlberg kieltäytyi vastoin valtioneuvoston enemmistön edustamaa kantaa esitystä antamasta.

Svinhufvudin presidenttikaudelta mainittakoon vuonna 1934 tehty päätös, jolla presidentti, poiketen valtioneuvoston yksimielisestä kannasta, jätti vahvistamatta Suomen Rauhanliitolle tarkoitetun ehdollisen määrärahan, joka oli eduskunnan päätöksellä otettu valtion tulo- ja menoarvioon. Tämän menettelynsä Svinhufvud toisti kaksi vuotta myöhemmin saman määrärahan osalta. Nämä tapaukset lienevät toistaiseksi ainoat, joissa presidentti on kieltäytynyt vahvistamasta valtioneuvoston enemmistön hyväksymän ehdollisen määrärahan.

Käsitellessään vuonna 1941 lakiehdotusta pika-asutuslain vastike-maata koskevien määräysten muuttamisesta presidentti Ryti päätti antaa esityksen valtioneuvoston vähemmistön edustamassa muodossa vastoin laajapohjaisen hallituksen suuren enemmistön käsitystä. Presidentti vahvisti myöhemmin lain valtioneuvoston enemmistön ehdottamassa muodossa sen jälkeen kun hänen kantansa oli eduskunnassa tullut hylätyksi.

Kaksi vuotta myöhemmin Ryti päätti vastoin ministeristön enemmistön mielipidettä antaa esityksen suhdanneverolaiksi vähemmistön ehdottamassa muodossa.

Presidentti Paasikiven toimikaudelta tulkoon esimerkkinä mainituksi hänen päätöksensä vuonna 1947 antaa esitys laiksi hinnantasausrahastosta valtioneuvoston vähemmistön kannattaman ehdotuksen pohjalla, jonka mukaan hinnan tasausmaksua oli maksettava vain maahan tuotavista eikä, kuten enemmistö oli ehdottanut, myös maasta vietävistä tarvikkeista. Kolme vuotta myöhemmin hän antoi eduskunnalle esityksen pankkilain 13 §:n muuttamisesta muodossa, jota vain kaksi ministeriä kannatti. Vuonna 1955 Paasikivi vahvisti lakialoitteen perusteella hyväksytyn lain melisairaslain muuttamisesta siitä huolimatta, että valtioneuvoston jäsenistä enemmistö vastusti sen vahvistamista.

Muitakin esimerkkejä löytyisi varsinkin virkanimityspäätösten joukosta, joissa etenkin Paasikivi varsin runsaasti eli toistakymmentä kertaa teki päätöksensä yksimielisen valtioneuvoston tai sen enemis-

tön kannasta poiketen. Mainitsemani esimerkit riittävät kuitenkin osoittamaan, että ne tapaukset, jolloin presidentti on ratkaisuihinsa poikennut ministeristön tai sen enemmistön kannasta, ovat olleet poliittiselta arvoltaan yleensä vähämerkityksisiä. Ainoaksi suuren luokan kysymykseksi jää edellä selostettu presidentti Ståhlbergin ja Kallion hallituksen välinen ristiriita. Se oli kuitenkin kestoajaltaan rajoitettu, sillä uusien vaalien suorittamisen jälkeen edellisen eduskunnan kokoonpanoa koskevalla erimielisyydellä ei enää ollut poliittista merkitystä.

Kastarin aikana esittämä käsitys (jota hän on myöhemmin lieventänyt), että presidentin päätös, josta valtioneuvosto kieltäytyy ottamasta poliittista vastuuta, olisi perustuslainvastainen, antaa tälle kysymykselle tarpeellista perspektiiviä vaikka en pidäkään sitä positiivisen oikeuden mukaisena. Tarkoitan tällä sitä, että milloin on kyseessä parlamentarismin periaatteen ja henkilökohtaisen vallankäytön vastakohtaisuus, painopisteen olisi annettava vain pakottavissa tapauksissa siirtyä parlamentarismin vastuuperiaatteesta itsenäisen vallankäytön hyväksi. Kun presidentti lisäksi tietää, että presidentin eronpyyntö on ultima ratio eduskunnan ja presidentin jatkuvien erimielisyyksien välillä, hän ottaa tämän ratkaisuihinsa huomioon.

Mutta käytäntö sanelee tietyt menettelytapakaavat. Kun esim. presidentti Paasikivi oli virka-ansoiden arvostelussa kasvanut lujasti kiinni ansienniteettiperiaatteeseen, niin pidän puolestani oikeana, että valtioneuvosto ei halunnut virittää arvovaltasysteemiä erimielisyyttä silloinkaan, kun Paasikivi suoritti esim. Korkeimman oikeuden oikeussihteerin nimityksen vastoin valtioneuvoston ja Korkeimman oikeuden yksimielistä kantaa. Ylempiä virkamiehiä nimittäessään Paasikivi ei sitä vastoin sanottavastikaan laskenut virkavuosia.

Presidentti Lauri Kr. Relander kertoo muistelmissaan, että hän soi 14. 10. 1927 kunnallisneuvoksen arvonimen eräälle 70 vuotta täyttävälle kunnallismiehelle vastoin valtioneuvoston yksimielistä kantaa. Lienee ymmärrettävää, ettei Tannerin ministeristö kiinnittänyt tällaiseen itsenäiseen vallankäyttöön enempää huomiota.

On selvää, että jokaisen presidentin virkatoimissa tulee esille lukemattomia hänen ratkaistavakseen esitettyjä valtioneuvoston ehdotuksia, joissa hän henkilökohtaisesti on toista mieltä. Nimityksasioissa hänellä saattaa jopa olla enemmän henkilökohtaista tuntemusta ehdollepantujen ansioista ja kyvyistä kuin esittelevällä ministerillä. Mutta tällaisessakin tapauksessa häntä parlamentaarisen vastuun huomioonottaminen yleensä ohjaa hyväksymään valtioneuvoston kannan. Olen lähes 12 vuoden aikana poikennut kaksi kertaa valtioneuvoston ehdo-

tuksesta. Toinen koski kansaneläkelaitoksen johtajan, toinen teknillisen korkeakoulun professorin nimitystä.⁹

Eduskunnan ja hallituksen välisen välttämättömän luottamussuhteen olemassaoloa pyritään meillä vakiintuneen käytännön mukaan selvittämään jo hallituksen muodostamisen yhteydessä. Kun valtionpäämiehen oikeus nimittää uusi hallitus kuuluu meillä usein esitetyn käsityksen mukaan presidentin vallankäytön tärkeimpiin ilmauksiin, josta perustuslaissa ei kuitenkaan ole tarkempia säännöksiä, jään hetkeksi tarkastamaan tapaa, millä tämä valtuus käytännössä toteutuu.

Uuden hallituksen muodostamisen alkuvaiheessa suoritettussa ns. presidentinkierroksessa kartoitetaan presidentin ja eduskuntaryhmien välisissä keskusteluissa vallitsevaa poliittista tilannetta ja pyritään löytämään hallituspohja ja pääministeri. Jos tällöin ilmenee, että eduskunnan enemmistöä edustavien ryhmien välillä on päästy näistä yhteisymmärrykseen, presidentti on yleensä puolestaan hyväksynyt tämän ja antanut hallituksen muodostamisen sovitulle henkilölle. Joskin säännönmukaisena lähtökohtana presidentin pyrkimyksille on mahdollisimman laajapohjaisen hallituksen suotavuus, ei presidentin osuutta hallituksen muodostamiseen voida luonnehtia jotakin määrättyä yleispätevää käyttäytymiskaavaa käyttäen. Siihen ovat aina vaikuttamassa paitsi kulloinkin vallitsevat poliittiset olot myös puolueyhmittymien kannanotot ja jonkin verran myös presidentin ja pääministeriehdokkaan persoonallisuudet. Oma kokemukseni 30 viime vuoden aikana on se, että presidentti vain ani harvoin on aktiivisesti puuttunut asiaan, jos puolueet ovat päässeet sopimukseen hallituspohjasta, paikkojen jaosta ja henkilöistä. Vain ulkoministerin paikan täyttämässä on pidetty selviönä, että hallituksen muodostaja on sopinut siitä etukäteen presidentin kanssa.

Periaatteelliselta kannalta tarkasteltuna presidentin panos on uuden hallituksen muodostamisessa sikäli erikoinen, että nimittäessään uuden hallituksen hän toimii ilman säännönmukaisen ministerivastuun katetta. Tämä ilmenee havainnollisesti siitä, että tasavallan presidentin avointa kirjettä valtioneuvoston vaihdoksesta ei varmenna poliittisesti vastuunalainen ministeri vaan yksinomaan oikeudellisesti vastuunalainen virkamies. Presidentille itselleen lankeaa tästä kuten koko hänen

⁹ Ehkä tässä yhteydessä lienee paikallaan mainita, että *Esko Hakkila* koskettelee teoksessaan »Suomen tasavallan perustuslait» lyhyesti hallitustointen arvostelua julkisuudessa. Hän kirjoittaa s. 192: »Niinpä arvostelu hallitustoimista, joihin presidentti valtioneuvoston myötävaikutuksella ryhtyy, tulee näin ollen kohdistumaan valtioneuvostoon eikä presidenttiin.»

toiminnastaan tosiasiallinen vastuunalaisuus kansalle, jolla seuraavissa valitsijamiesvaaleissa on tilaisuus saattaa tämä vastuu voimaan. Tämän näkökohdan havainnollistamiseksi on usein mainittu presidentti Svinhufvudin kieltäytyminen vuonna 1936 hyväksymästä sosiaalidemokraatteja hallitukseen, seikka, jolla oli keskeinen merkitys seuraavan vuoden presidentinvaalitaistelussa.

Valtiosäännön ja parlamentarismin rajoittamaan valtionpäämiehen tehtäväpiiriin kuuluu muitakin asioita kuin huolenpito siitä, ettei valtio jää vaille hallitusta. Hänen velvollisuuksistaan erottuu muita korostetumpaan asemaan hallitusmuodon 33 §:ssä oleva säännös siitä, että presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin.

Jo kolmisensataa vuotta sitten esitti englantilainen filosofi *John Locke*, jolla oli huomattava vaikutus myöhempään demokraattiseen ajattelutapaan, *Montesquieun* ajatuksia ennakoivan vallanjako-oppinsa, jonka mukaan valtiolliset tehtävät jakautuivat lainsäädäntövaltaan, toimeenpanovaltaan ja ns. federatiiviseen valtaan. Tällä viimeksi mainitulla tehtävryhmällä, jonka nimityksen hän otti latinan foedera- eli sopimus-sanasta, *Locke* tarkoitti ulkoasioita. Kuten hän yhteiskuntajärjestyksestä käsittelevässä teoksessaan »An Essay concerning the true original, extent and end of civil government» lähemmin esitti, kansainvälisten suhteitten hoitaminen on erotettava käsitteellisesti muusta toimeenpanovallasta, koska sitä ei muiden hallitusasioiden tavoin voida toteuttaa pelkästään voimassa olevan lainsäädännön täytäntöönpanona.¹⁰

Locke kosketteli tässä seikkaa, joka parlamentaarisisissa demokratioissa on aikojen kuluessa tullut yhä tärkeämmäksi, onhan ulkopoliitiikka mitä suurimmassa määrin dynaamista ja kehittyvää. Alati muuttuvassa kansainvälisen tapahtumavyöryn jatkuvassa erittelyssä saattavat ulkopoliitiikan alalla saavutetut myönteiset tulokset jäädä hetkellisiksi, ellei niitä määrätietoisesti vahvisteta uusia kannanottoja vaativissa tilanteissa. Jatkuvuus ja keskitys ovat tämän johdosta menestyksellisen ulkopoliitiikan olennaisia toimintaedellytyksiä. Tämän turvaamiseksi on meidän valtiosääntömme uskonut ulkopoliitiikan johdon presidentille.

Kun itsenäisen Suomen kehityksessä ulkopoliitiikan ensiarvoinen merkitys ilmeni vasta verrattain myöhään, ei presidentin aseman tähän puoleen kiinnitetty paljonkaan huomiota ennen toista maailmansotaa. Missä määrin silloisen ulkopoliittisen linjamme epämääräisyys johtui tästä, on kysymys, johon ei tässä yhteydessä ole aiheellista lähemmin syventyä. Totean vain, että sodasta lähtien presidentin vastuu ja

¹⁰ Ks. *John Locke*, Two Treatises of Civil Government. Reprinted London 1953.

aktiivisuus ulkopoliitiikan alalla on voimakkaasti korostunut. Tämä suuntaus on vastannut yleismaailmallista kehitystä. Hallitusvallan osuus kansainvälisten asioiden hoidossa ja ulkopoliitiikan johtamisessa on kaikkialla lisääntynyt. Eräänä myötävaikuttavana seikkana tähän ovat epäilemättä olleet yhä yleisemmiksi tulleet neuvottelut suoraan valtioiden johtomiesten välillä.

Vaikka valtionpäämiehen keskeinen asema ulkopoliitiikan johtamisessa asettaa hänelle erityisen vastuun, presidentin vallankäyttöön vaikuttavat samat parlamentaariset säännöt kuin hallitusasioissa yleensä. Ajan mittaan presidentti voi toteuttaa omat näkemyksensä vain eduskunnan ja hallituksen hänelle antaman tuen varassa. Jos eduskunnan enemmistö asettuu johdonmukaisesti vastustamaan presidentin edustamaa ulkopoliittista suuntausta, ei presidentillä ole muuta mahdollisuutta kuin antaa periksi.

Eri yhteyksissä on huomiota kiinnitetty presidentin puheisiin, kirjoituksiin, haastattelulausuntoihin ym. Missä määrin näiden tulee tapahtua ministerinvastuun kattamana? Miten on erityisesti ulkopoliittikkaa koskevien kannanmäärittelyjen ja kosketustenottojen laita?

Parlamentaarisesta hallitusjärjestelmästä seuraa, että milloin presidentti esittää julkisuudessa lausunnon, joka sisällöltään merkitsee kannanottoa tai mielipiteenilmausta tietyssä poliittisessa kysymyksessä, hän hankkii sille etukäteen joko koko hallituksen tai, kun asia on ulkopoliittinen, ulkoasiainministerin tai pääministerin hyväksymisen. Ulkomaanmatkojen yhteydessä tämä tapahtuu yleensä siten, että lausunnot valmistetaan ulkoasiainministeriössä. Hyväksymisen hankkiminen on vapaamuotoista. Tavallisinta lienee, että presidentin valmistaman puheen tai lausunnon luonnos lähetetään asianomaisen hallituksen jäsenen luettavaksi.

Tietenkin voi sattua, että presidentti joutuu kotimaassa mutta nimenomaan myös ulkomailla tilanteeseen, jossa hänen tulee ex tempore vastata esitettyyn puheeseen, jolloin hän ei voi aina välttyä ulkopoliittiselta kannanotolta. Saattaa olla myös mahdollista, että hän yleisluonteisessa puheessa, jota ei ole sen laadun vuoksi alistanut valtioneuvoston jäsenen nähtäväksi, esittää näkökohtia, joilla on poliittista merkitystä. Milloin on kyseessä henkilökohtainen tapaaminen ja sen yhteydessä käydyt keskustelut, on luonnollista, että niiden osalta ei käytännöllisistäkään syistä voida noudattaa ministerinvastuun vaatimusta.

Ulkopoliittikkaakin koskevia presidentin lausuntoja on tarkasteltava siitä näkökulmasta, että päätöksensä presidentti tekee valtioneuvostossa tapahtuvassa esittelyssä. Näin ollen valtioneuvoston ulkopuolella

esitetyillä kannanotoilla ei ole oikeudellisesti sitovaa vaikutusta. Toiselta puolen se seikka, että presidentti ei ole velvollinen noudattamaan valtioneuvoston kantaa ratkaisuja tehdessään, antaa presidentille valtiosäännön mukaisen oikeuden esittää lausuntoja hankkimatta niille ennakolta ministeristön hyväksymistä. Käytännössä voi esim. tapahtua, että hän viittaa kannanottoon, jonka hän tulee omaksumaan valtioneuvostossa tietyn kysymyksen tullessa esittelyyn.

Mitä erityisesti Suomen politiikkaa koskeviin ulkopoliittista laatua oleviin presidentin lausuntoihin tulee, ne ovat seuranneet yleisesti hyväksyttyä ulkopoliittista linjaa samaten kuin sen noudattamiseksi omaksuttuja menettelytapoja. Milloin presidentti on vakuuttunut siitä, että hänen esittämänsä mielipiteet saavat hallituksen hyväksymisen ex post, on hänen menettelyänsä silloinkin, kun lausuntoa ei ministerinvastuu ole peittämässä, pidettävä asianmukaisena. On tietenkin selvää, että poliittisen vastuun merkityksen ymmärtävä presidentti supistaa tällaiset tapaukset minimiin. Kuta vähemmän luottamuksellinen suhde presidentin ja hallituksen välillä vallitsee, sitä varovaisempi presidentti on mielipiteen ilmaisuissaan.

Valtiokoneiston eri osien perustuslainmukaisen vallankäytön eräiksi komponenteiksi muodostuvat toisaalta se vaikutusvalta, jota näitä elimiä edustavat henkilöt tosiasiallisesti harjoittavat, toisaalta se henki, millä he tehtävänsä täyttävät. »Eihän erityinen hallitus m u o t o yksin ole kansan menestykselle ratkaiseva, ei edes pääasia», *Ståhlbergin* sanoja lainatakseni, »vaan se on se henki, joka muodon täyttää, se taito, jolla sitä kansa osaa käyttää hyväkseen». Tämä pätee niin eduskuntaan kuin tasavallan presidenttiin ja hallitukseen sovellettuina.

Valtionpäämiehen vallankäyttöön liittyvää vaikutusvaltaa voidaan luonnollisesti arvioida vain kulloinkin vallitsevien poliittisten voimakonstellatioiden muodostamaa taustaa vasten. On myönnettävä, että presidentin asema, sellaisena kuin valtiosääntö sen määrittelee, antaa aihetta tulkintavaikeuksille ja estää selkeän, yksiselitteisen kuvan syntymisen presidentin laillisista oikeuksista suhteessa poliittista vastuuta koskeviin kysymyksiin. Mutta ilmeistä on, että suuremmat pulmat presidentin asemasta aiheutuvat sittenkin teorialle kuin käytännölle. Se riippuu siitä pidättyvyydestä, millä presidentit ovat valtuuksiaan käyttäneet. Tämä on varsin luonnollistakin, koska presidentti on säännönmukaisesti valittu sellaisten henkilöiden piiristä, jotka ovat toimineet keskeisillä paikoilla maan julkisessa palveluksessa ja joilla on ollut poliittisesta elämästä saatuja kokemuksia presidentin vallankäytön mahdollisuuksista ja sen rajoituksista.