

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)

Paavo Kastari

Näkökohtia presidentin vallankäyttö- muodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen

Ns. Frankfurtin koulukunnan kait nykyinen johtohahmo *Jürgen Habermas* on suurten oppi-isiensä Hegelin ja Marxin veroisella abstraktisuudella ja kenties syvällisyydellään kehitellyt useissa teoksissaan yhteiskunnalliseen muutokseen tähtäävää tiedon ja tieteen teoriaa erityisesti ns. positivismiin vastakohtana. Frankfurtin koulukunnan kriittisen teorian opit lienevät filosofien keskuudessa jatkuvasti mielenkiinnon ja pohdinnan kohteena. Vähemmän kiistelty mutta kenties raskaslukuisuutensa vuoksi siitä huolimatta ainakin meillä suhteellisen vähäiselle huomiolle on jäänyt *Habermasin* monena painoksena ilmestynyt analyysi julkisuuden rakennemuutoksesta (*Strukturwandel der Öffentlichkeit* 1962). Antiikin käsityksiä sivuten mutta erityisesti keskittyen uuden ja uusimman ajan yhteiskuntakehitykseen *Habermas* laventaa tavallisen historiallisen tutkimusotteen sangen monitahoiseksi etupäässä sosiologiseksi (mutta osin juridiseksikin) analyysiksi liberaalisen julkisuuden kehityksestä pääasiassa Saksassa, Ranskassa ja Englannissa.

Tässä ei ole tarpeen eikä mahdollistakaan laajemmalti puuttua *Habermasin* kirjan rikkaaseen sisältöön. Oman maamme hallituselinten rakenteen ja niitä koskevien säännösten taustaksi lienee kuitenkin paikallaan esittää eräitä havainnollistavia yleispiirteitä.

Habermas pohtii siis yhteiskunnan niin peräti abstraktien rakennepiirteiden kuin julkisuuden ja yksityisyyden luonnetta ja kehitystä läpi vuosisatojen. Havainnollisena osoituksena siitä mitenkä tällä erottelulla taikka oikeastaan sen eriytymättömyydellä on vielä tänä päivänä suomalaisessakin yhteiskunnassa merkitystä voidaan mainita paraillaan käyn-

Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen

nissä oleva suuri koulunuudistus. »Yksityisten» oppikoulujen ja erityisesti korvaavan koulun tulevaisuus on kiistanalainen ja hankala ongelma valtion ja kunnallisten ja sikäli siis »julkisten» koulujen puristuksessa. Lisäesimerkkejä olisi runsaasti: yksityinen vai julkinen kaapelilevisio, bussiliikenne, atomivoimala, koulukirjojen tai audiovisuaalisen materiaalin kustantamo jne.

Habermas lähtee siitä, että keskiajan feodaalisessa yhteiskunnassa ei yksityisyyden ja julkisuuden erotuksella ollut merkitystä. Vähitellen kun läänityksistä ja ruhtinaskunnista alkoi muodostua kuningaskuntia ja uudenaikaisempia valtioita, keskittyi niitä koskevien asioiden käsittely ja ratkaisu kuninkaalle ja hänen hoviinsa. Kuninkaan yksityinen omaisuus erottui samaan aikaan valtion taloudesta sekä myös valtion julkinen virkakoneisto alkoi muodostua. Kaiken keskuksena oleva hovi alkoi saada yhä selvemmin julkisuuden luonnetta (josta kuninkaan yksityiselämä ja sen tarpeiden tyydyttäminen tuskin kuitenkaan vielä oli erityisen selvästi erottuva osa). Hovijulkisuus ja sen reaktiot valtiollisiin tapahtumiin ja ratkaisuihin olivat erityisesti mannermaisen absolutismin kaudella ainoat varsinaisesti merkitsevät tekijät poliittisten asioiden hoidossa. Erityisesti Ludvig XIV:n loistava hovi Versailles'ssa oli aikakaudelleen tyypillinen poliittisen julkisuuden keskus. Tämä julkisuus rajoittui kuitenkin vain aatelisten ja erityisesti ylhäisaatelisten yhteiskunnan pintakerrokseen, minkä vuoksi *Habermas* kutsuukin sitä edustavaksi julkisuudeksi (representative Öffentlichkeit). Tästä piiristä kuningas valitsi edelleen myös neuvonantajat, joista vähitellen institutionalisoitui vaihtelevin muodoin erityinen neuvonantajakunta eli siis eräänlainen ministeristö ja valtiorakenteen huippu.

Tämän hovijulkisuuden lisäksi alettiin lähinnä taiteellisten ja tieteellisten asioiden ohella pohtia kuitenkin myös poliittisia kysymyksiä ylhäisten piirien salongeissa. Sittemmin niitä alettiin käsitellä syvempienkin kansankerrosten keskuudessa kahviloissa sen jälkeen kun tuo musta ja virkistävä juoma oli Arabiasta ja Turkista tuotuna alkanut tulla muotiin Euroopassa. Kahvilat, joihin aluksi naisilla ei liene ollut pääsyä, näyttävät sekä mannermaalla että ehkä erityisesti Englannissa muodostuneen 1600-luvun lopulla ja 1700-luvulla erityisen suosituiksi julkisten ja siis myös poliittisten asioiden keskustelupaikoiksi. Erityisen merkittävää oli, että niiden vieraat eivät suinkaan rajoittuneet aateliisiin vaan niihin kokoontui älymystön edustajia myös porvaristosta. Pääsy oli näet vapaa kaikille, vaikka tosin joihinkin kannettiin pieni sisäänpääsymaksu. Kahvilat olivat hovista erillään ja erityisesti niitä näyttää syntyneen yliopistokaupunkeihin ja yliopistojen suoranaiseen yhteyteenkin.¹

Julkisuutta ja poliittisten asioiden pohdintaa laajentamassa hovipiirien ulkopuolelle olivat myös lentolehtiset ja varsinkin sanomalehdistö, joka virallisten tiedonantojen ja uutisten levittäjästä vähitellen kehittyi muunkinlaisten asioiden käsittelyfoorumiksi. Samalla se kuitenkin joutui yksityisten asianharrastajain välineeksi sekä lopulta valtaosaltaan yksityisyrittäjien haltuun. Viimeisenä laventajana ja tehostajana on lopulta mainittava radio ja televisio, jotka ovat tuoneet julkisten ja poliittisten asioiden pohdinnan suorastaan jokaiseen kotiin asti. Julkisuuden ja julkisen mielipiteen rakenne on tällä tavoin lopulta muodostunut erittäin monitahoiseksi ja monimutkaiseksi yhteiskunnalliseksi ilmiöksi, jonka moninaisia säikeitä koetetaan nykyisin selvittää ja mitatakin mm. mielipidetiedusteluilla.

Oman lukunsa julkisuuden rakennemuutoksessa muodostaa parlamenttien kehitys. Englanti ja Ruotsi – Suomi ovat olleet ne maat, joissa tämän instituution vaiheet ovat olleet katkeamattomimmin yhtäjaksoisia, niin suuresti kuin kehitys niissä toisistaan poikkeaaakin. Hovijulkisuuden rinnalla ja vähitellen sen edelläkin oli parlamentti ja ajanoloon nimenomaan alahuone se paikka, joka tuli virallisenkin julkisuuden keskeisimmäksi näyttämöksi poliittisten asioiden käsittelemisen paikana. Vaikka hallitus nykyisin lienee Englannin poliittisen järjestelmän todellinen valtakeskus, ovat parlamentin istunnot tänäkin päivänä siellä tilaisuuksia, joissa hallitus murtaa ei ainoastaan huolellisesti varjellun budjettisalaisuuden sinetin vaan joihin se pyrkii sijoittamaan muidenkin tärkeiden asioiden julkistamisen. Niinpä esim. kyselytunnit ovat Englannissa ehkä selvemmin kuin muualla säilyttäneet tuntumansa poliittisen todellisuuden valtimoon.

Hoville läheinen ja alunperin samantyyppinen julkisuus ei etäisessä menneisyydessäkään säilynyt kauan, vaan parlamentti muodostui edustusajatuksen kehittyessä todelliseksi kansanedustuslaitokseksi, jossa asioiden käsittely ja ratkaisu merkitsivät *Habermasin* mukaan uudentyyppistä nimittäin porvarillista julkisuutta. Mannermaalla tämä tapahtui vallankumousten kautta. Tyypillisimmin näin kävi Ranskassa, jossa nimenomaan porvaristo nousi aatelis- ja kuningasvaltaa vastaan, kun kolmas sääty julistautui 1789 muut säädyt syrjäyttäväksi kansalliskoukukseksi ja siten avasi tien uudenaikaiselle kansanedustuslaitokselle. Muut maat seurasivat yleensä vallankumouksellista esimerkkiä.

Syrjäisessä Ruotsissa ja eritoten meillä Suomessa valtiopäiville

¹ Seikkaperäisen ja mielenkiintoisen sekä *Habermasia* paljon pragmaattisemman esityksen näistä antaa *Aytoun Ellis: The Penny Universities, A History of the Coffeehouses* 1956.

kokoontuneet säädyn säilyivät instituutiona myöhään. Niiden käsittelyt saivat kuitenkin ajanoloon yhä selvemmin porvarillisen julkisuuden luonteen. Säätypohjaisesta institutionaalisesta rakenteesta luopumiseen ei täällä tarvittu vallankumousta, vaan muutos tapahtui säädännäistä tietä, joka Suomessa ajoittui yhdeksi historian viimeisimmistä. Sehän tapahtui meillä vasta vuoden 1906 valtiopäiväjärjestyksellä.

Leveällä rintamalla edetessään *Habermas* asettaa nämä julkisuuden rakennemuutokset yhteyteen tietysti myös yhteiskunnan taloudellisen ja tuotannollisen muuttumisen kanssa. Keskiaikainen feodaalijärjestelmä ja ammattikuntalaitos löytyivät vähitellen, maaorjat saivat vapautensa ja käsityö väistyi manufaktuurien ja tehdasteollisuuden tieltä. Fysiokraattisen ja merkantilistisen välivaiheen kautta siirryttiin kapitalismiin ja kilpailutalouteen, jossa tuotannollinen ja kaupallinen toiminta oli leimallisesti yksityisen yritteliäisyyden varassa sekä vailla julkisuuden valvontaa ja ohjausta. Porvarillisen liberalismiin kautta on sitten aikanaan seurannut sekä valtion että järjestöjen kasvu sekä niiden myötä myös julkisuuden monitahoinen ja tehokas mukanaolo sekä taloudellisen että muunkin yhteiskunnallisen elämän ohjailussa.

Habermas sivuaa mielenkiintoisella tavalla myös oikeusjärjestyksen, erityisesti julkisen oikeuden sekä eräiden sen instituutioiden muuttumista, mutta ei huomatakseni puutu esim. perustuslakikäsityksen syntyyn ja kehitykseen eikä myöskään ylimpien hallituselinten rakennemuutoksiin. Hänen erittelyillään on kuitenkin ollut ilmeistä vaikutusta uusimpaan valtiosääntöoikeudelliseen ajatteluun ainakin saksalaisella kielialueella.²

Habermasin käyttämän tutkimusotteen soveltaminen ylimmän hallituselimen rakennemuutoksiin edellyttäisi ilmeisesti sängen laajoja ja syvällisiä selvittelyjä.³ Melko yksityiskohtaisen selvityksen valtioneuvostoa vastaavan elimen kehityksestä sekä sen ja valtionpäämiehen suhteista, päätöksentekomuodoista, pöytäkirjaamisesta ja varmennuksesta

² Se on selvästi havaittavissa mm. emeritusprofessori *Ulrich Scheunerin* – hänelle ominaisella ensyklopedisella tietomäärällä ja leveydellä – laatimasta artikkelista *Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung*, *Festschrift für Gebhard Müller* 1970 s. 379–402. Yhtenäistä esitystä nimenomaan hallituselinten kehityksestä ei habermasimaisen julkisuusnäkökohdan valossa ole ehkä laadittu, mutta niiden rakennemuutoksiin on viime aikoina kiinnitetty aikaisempaa avarammalla oikeudelliselta ja politologiselta kannalta runsaasti huomiota. Ks. esim. monelta suunnalta valottavia artikkeleita sisältävä *Theo Stammen* (toim.) *Strukturwandel der modernen Regierung* 1967.

³ Tiivistetyn kronologian esim. Ranskan valtionpäämiehen neuvottelukunnan kehityksestä antaa mm. tietosanakirja *La grande Larousse encyclopedique* V 1960 s. 380–382. Ks. myös *Staatslexikon* 1960 s. 735–739.

on meillä laatinut *Antero Jyränki*⁴ – tosin tietysti yrittämättäkään *Habermasin* tapaista monitahoista suhteuttamista samanaikaisiin muutoksiin ympäröivässä yhteiskunnassa. Niinpä hän tyytyy vain toteamaan sen tunnetun tosiasian, että vapauden ajan hallitusmuodoissa kuningas veloitettiin tekemään päätöksensä neuvostossa, neuvosten läsnäollessa. Tämä menettelytapa säilytettiin Ruotsissa myös 1809 hallitusmuodossa sekä omaksuttiin sitten osittaisena muidenkin Skandinavian maiden valtiosääntöihin sekä melkein poikkeuksettomana järjestelynä myös meillä 1919 hallitusmuotoomme. – Ruotsin uudessa hallitusmuodossa sitä vastoin on siitä luovuttu samalla kun kuningas on miltei täydelleen suljettu poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle hallituksen tehdessä päätöksiään omassa keskuudessaan pääministerin puheenjohtajalla.

Näyttää siltä, että HM 34 §:ssä säänneltyyn presidentin päätöksentekomuotoon valtioneuvoston istunnossa sisältyy jäänteitä *Habermasin* käsittelemästä hovijulkisuudesta. Olen tätä menettelyä sekä sen rituaalisoitumista melkein pelkäksi muodollisuudeksi selostanut useaan otteeseen päivälehdissä (US ja Hbl 2. 3. 1969 sekä HeSa 1. 5. 1975 ja 6. 5. 1975). Ranskan ohella meidän maamme voidaan mainita esimerkkinä niistä – luullakseni ainakin perustuslaissa säänneltynä – peräti harvinaisista hovijulkisuuden rakennejäänteistä, joiden mukaan presidentin on tehtävä päätöksensä hallituksen istunnossa.⁵ Lisäerikoisuutena voidaan mainita, että meilläkin ovat tosin valtioneuvoston istunnot samoin kuin presidentin esittelytkin julkisuudelta suljettuja tilaisuuksia, mutta Ruotsista periytyneen ja sittemmin säädännäisenkin järjestelyn mukaan ovat niistä laaditut pöytäkirjat sitä vastoin julkisia asiakirjoja. Ilmeisesti suurelta osalta hallitussolidarisuuden näkökohtien vuoksi ovat pöytäkirjat – samoin kuin äänestyksetkin silloin harvoin kun niihin joskus ajaudutaan – muissa maissa luullakseni poikkeuksetta luottamuksellisia tai peräti salaisia eikä hallituksen sisäisiin erimielisyyksiin ole yleensä lupa julkisuudessa ja esim. parlamenttikeskusteluissa vedota.

Julkisuusnäkökohta saattaisi presidentin eräiden viimeaikaisten

⁴ Ministerinmyötävaikutuksen historiallisesta taustasta ja kehityksestä Ruotsissa ja Suomessa, JFT 1963 s. 30–53.

⁵ Tämän rakenteellisen ja toiminnallisen puolen erikoisuuteen ei valtiosääntökomiteassa näy kiinnitetyn erityisempää huomiota eikä enemmistö muutoin niin radikaaleissa kannanotoissakaan näytä ehdottavan siihen muutoksia. Välimietintö (1974: 27) s. 29, 33 ja 90–92.

Toisaalta katsotaan presidentti siinä määrin valtioneuvostosta erilliseksi instituutioksi, että suuressa valtioneuvoston 50-vuotisjuhlajulkaisussa ei näytä hänelle omistettavan edes omaa erityistä jaksiaan.

Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen

toimenpiteiden johdosta antaa aihetta monenlaiseen pohdiskeluun.⁶ Ehkä tärkeämpää on kuitenkin palata vielä valtionpäämiehen päätöksentekemuotoja koskeviin institutionaalsiin rakenteisiin.

Ne näyttävät yleensä muotoutuneen olennaisesti tarkoituksenmukaisuusnäkökohtien, joskus jopa aivan satunnaisten näkökohtien ohjaamina. Tunnettua on, että Englannin kuningas joutui aikoinaan hallituksen ulkopuolelle sen vuoksi että Yrjö III englantia taitamattomana jättäytyi pois sen istunnoista. Itse hallitus sitä vastoin muotoutui ja sen asema parlamentarisoitui vain vähitellen peräti parin vuosisadan aikana niin monien vaiheiden ja monenlaisten tekijöiden vaikutuksesta, että historioitsijat yhä edelleen ovat varovaisia yksityiskohtien dogmaattisten piirteiden erittelyssä.⁷ Yksinkertaiseen kaavaan puristettuna voidaan sanoa, että tuo hallitus (Cabinet) muodostui kuninkaan »yksityisen neuvoston» valiokunnista jättäen itsensä Privy Counciliin lopulta pelkästään seremoniaalseksi vahvistuselimeksi (nykyisin siinä on noin 300 jäsentä). Jonkinlaisen rinnastuskohteen tälle kehitykselle meidän oloihimme sovellettuna voisi kenties saada rohkeasti kuvittelemalla hallituksen ns. iltakoulun vähitellen kehittyvän viralliseksi hallitukseksi jättämällä valtioneuvoston istunnot ja presidentin esittelyt ajanoloon pelkiksi muodollisuuksiksi.

Muulla kuin Englannissa on ylimmän hallituselimen institutionaalista rakennetta – ensin konstitutionaalista ja sitten parlamentaarista – pyritty ohjaamaan pykäläsääntelyillä. Yksityiskohtaisimmin on näin tapahtunut varmaankin meillä 1919 HM:llä sekä sittemmin 1922 ja 1943 VNOS:llä. Erään sinänsä kylläkin merkittävän yksityiskohdan osalta lienee syytä mainita että Saksassa 1919 valtiosäännön mukaan presidentti teki päätöksensä hallituksen ulkopuolella mutta saattoi kuitenkin tärkeissä ja erityisesti ulkopoliittikkaa koskevissa asioissa olla läsnä ja johtaa puhetta hallituksenkin istunnoissa, tosin ilman äänioikeutta.⁸ Nykyisessä Saksan Liittotasavallassa ei presidentti enää liene ehkä koskaan ollut läsnä hallituksen istunnoissa eikä hänellä vallitsevan

⁶ Demari julkisti 12. 4. 1975 presidentin eri puolueiden johtaville ministereille lähettämän luottamuksellisen kirjeen, jossa käsiteltiin eräitä hallituksen piirissä ilmenneitä erimielisyyksiä sekä arvosteltiin kärkevästi mm. eräiden poliitikkojen matkoja. Presidentin itsensä toimesta julkistettiin 20. 5. 1975 hänen eräälle yksityishenkilölle lähettämänsä kirje, jossa kosketeltiin viimeksi mainitun yhdessä lukuisten muiden huomattavien kansalaisten kanssa 8. 5. 1975 antamaa poliittisia virkanimityksiä koskevaa julkilausumaa.

⁷ Tiivistetysti The New Encyclopedia Britannica 3, 1974 s. 253–254 ja seikkaperäisemmin esim. John P. Mackintosh, The British Cabinet 1968 s. 35 ja seur.

⁸ Ks. Heinrich Pohlen ja Richard Thoman artikkelia, *Anschütz ja Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts* I 1930 s. 491, 495 ja 507.

käsityksen mukaan edes liene siihen ainakaan oikeudellista valtaakaan. Liittokanslerin eli siis pääministerin — mutta ei muiden ministereiden — velvollisuutena on pitää presidentti asiakirjojen ja muun informaat-ion avulla tapausten tasalla, minkä lisäksi hallituksen istuntoihin ottaa »säännöllisesti» osaa mm. presidentin kansliapäällikkö.⁹

Ministerinvarmennus on — hallituksen muodostamis- ja nimittä-mismenettelyn ohella — ollut se institutionaalisen rakenteen kohta, johon pykäläsääntelyjen avulla on yleensä pyritty keskittämään halli-tuksen ja valtionpäämiehen valtasuhteita ja vastuunalaisuutta koskeva oikeudellinen ydin. Se samoin kuin eräät muutkin ministerinmyötävai-kutuksen piirteet on kuitenkin saanut eri maissa ja eri aikoinakin — järjestelyjen ja järjestelmien erilaisuudesta johtuen — sangen erilaisia merkityksiä ja erilaisia tulkintoja.¹⁰

Meillä presidentin päätöksenteko valtioneuvoston istunnossa on ministerien pöytäkirjattuine mielipiteineen ja vaikenemisineen sekä varmennuksineen ja valtioneuvoston toimesta tapahtuvine täytäntöön-panoineen saanut niin yksityiskohtaisen ja vahvasti valtionpäämiehen konstitutionaalista päätösvaltaa korostavan sääntelyn, että parlamenta-rismin periaatteen — vaikka siitä on otettu nimenomainen säännöskin HM 36 §:ään — on ollut pakko näiden pykälärakennelmien alla miltei tukehtua. Näihin säännöksiin liittyvät ongelmat ovat olleet valtiosään-töoikeutemme hankalimpia ja kiistellyimpiä. Ei ainoastaan valtiosääntö- ja valtio-oppineiden vaan myös käytännön politiikasta määräävien tahojen käsityksiä on hallinnut sellainen juridiikka, että presidentti voi valtioneuvoston istunnoissa kaikissa tapauksissa — ellei ratkaisu ole suorastaan lainvastainen — tehdä ministeristön jopa yksimielisenkin kannan vastaisia päätöksiä sekä että asianomainen ministeri on velvol-linen ne varmentamaan ja valtioneuvosto panemaan täytäntöön.¹¹

⁹ Liittohallituksen ohjesääntö 5 ja 23 § sekä *Lechner ja Hülshoff*, *Parlament und Regierung* 1971 s. 340 ja 351.

¹⁰ Ks. esim. *Roman Herzog*, *Entscheidung und Gegenzeichnung Festschrift für Gebhard Müller* 1970 s. 117–140, sekä *Klaus Berchtold*, *Der Bundespräsident (im Österreich)* 1969 s. 150–160, 249 ja 314, sekä *Baguenard, Maout ja Muzellec*, *Le Président de la V^e republique* 1970 s. 9, *Michael Lesage*, *Le Premier ministre de la V^e republique* 1972 s. 26–29, 35–38, 67–71 ja 128–133 sekä *Maurice Duverger*, *Institu-tions politiques et droit constitutionnel* 1970 s. 698–9, 710–1, 714–6 ja 736–9 ja *sama*, *La monarchie republicaine* 1974 s. 140 ja 163.

¹¹ Pisimmälle vietynä tämän juridiikan johtopäätökset esittää *Antero Jyränki* väitös-kirjassaan *Sotavoiman ylin päällikkyys* 1967. Siinä hän s. 251–253 esittää kantanaan sen käsityksen, että ministeristö ei eropyynnön uhkalla eikä edes eronpyynnön esittämisellä-kään voi vapautua myötävaikutusvelvollisuudesta. Ks. myös *Kastari*, *Eroaminen ja eronpyyntö valtioneuvoston vastuusta kieltäytymisen muotona*, *Lakimies* 1941 s. 387–405.

Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen

Puolueolojemme sekä sodan ja varsinkin sen jälkeisenä aikana erityisesti ulkopoliittisten näkökohtien ohella on tämä poliittistenkin piirien mieliin syvälle syöpynyt valtiosääntöjuridiikka ollut eräs niistä tekijöistä, jotka ovat olleet omansa korostamaan, jopa ylikorostamaan presidentin tosiasiallistakin valta-asemaa. Presidentin – ja 1956 lähtien jopa hänen sijaisensakin (HM 25 ja 39 §) – virallinen ja osin tosiasiallinenkin ylhäinen eristyneisyys on ollut omansa korostamaan tätä konstitutionaalisen monarkin piirrettä valtionpäämiehemme asemassa. Toisaalta voidaan sodan ja sen jälkeisen ajan presidenttien osin hyvinkin aktiivista osallistumista (julkisesti tai peitetysti) yleisen mielipiteen muodostukseen ja yhteiskunnallisen kehityksen ohjaamiseen pitää oikeastaan aivan päinvastaiseen suuntaan viittaavana modernina ilmiönä.

Toivottavasti en näin ollen syyllisty kovin suureen itsetehostukseen tai itsepintaisuuteen esittäessäni sellaisen käsityksen, että ylimpien hallitusvallan elinten rakenne ja toiminta sekä niitä koskevien nykyisten eli siis voimassa olevien säännösten tulkinta olisi otettava vieläkin uudelleen vakavan harkinnan alaisiksi sekä tieteellisessä tutkimuksessa että myös käytännön politiikassa.

Rafael Erichin aikanaan ensiksi esittämässä ja minun sittemmin väitöskirjassani ja useissa myöhemmissä artikkeleissa tavallaan edelleen kehittelemässä vaikka melko toisenlaisessa tulkintaversiossa, jonka mukaan ministereitten parlamentaarisen vastuun huomionottamisen pohjalle on rakennettavissa oikeudellinen tekijä, joka pätevällä

Jyrängin kanta tuo mieleen maailmankirjallisuuden erään vaikuttavimman esityksen ehdottoman lainkuullaisuuden seuraamuksista, nimittäin Heinrich von Kleistin (myös suomennetun ja täällä esitetynkin) näytelmän Homburgin prinssi Friedrich. Prinssi vaikutti ratkaisevasti 1675 tulokseen Fehrbellinin taistelussa, jossa voittamattomina pidetyt ruotsalaiset ensimmäisen kerran lyötiin. Mutta kun prinssi menettelyllään oli poikennut ylipäällikön antamista ohjeista, hänet tästä rikkomuksesta tuomittiin kuolemaan. Kirjallisuuden historian harrastajat tietävät, että Heinrich von Kleist itse oli ikävuosiltaan vielä poikasena preussilaisessa junkkerikoulussa sekä sitten nuorena upseerina joutunut tekemään tuttavuutta ehdottoman tottelemisvelvollisuuden kanssa. Vähitellen tämä asiantila joutui ristiriitaan hänen oman kehittyvän maailmankäsityksensä kanssa, mutta hän sai anoa »kuninkaalta kerran toisensa jälkeen vapautusta armeijasta, kunnes se hänelle vihdoinkin myönnettiin v. 1799», *Vappu Roos* Dantesta Dickensiin 1950 s. 274.

Tietysti on eroa upseerin ja ministerin asemassa jos on aikakausillakin. Homburgin prinssin problematiikka tuo kuitenkin kärjistetyksi esille ajatustavan ja ympäristön, mistä konstitutionalismin pitkälle viedyt tulkinta-asenteet ovat peräisin. Keisarillisessa Saksassa kehittyi valtakunnankanslerista viime vuosisadan lopulla ainoa poliittisesti vastuunalainen hallituselin, joka oli määräävässä esimiesasemassa valtakunnankansliassa johtavina virkamiehinä toimiviin valtiosihteereihin. *Richard Thoma* esittää edellä viitteesä 8 mainitussa teoksessa s. 78, mitenkä valtiosihteereiltäkään ei kuitenkaan voitu »das korrespondierende, dem Ministeramt wesentliche Recht zu jederzeitiger Demission ... vorenthalten ... So wuchsen sie in steigendem Masse in die Stellung, wenn nicht von Ministern, so doch von Unterminister des Kaisers hinein».

tavalla rajoittaa ja parlamentarisoi presidentin päätösvaltaa valtioneuvoston istunnossa, saattaa sittenkin olla siemen, jota kenties kannattaisi vieläkin idätellä. Tosin me kumpainenkin – ja ehkä aivan erityisesti minä – kehitteimme tulkintojamme perinnäisen ja siis melko ahtaasti dogmaattisen pykäläjuridiikan menetelmin ja käsittein emmekä niin ollen voineet saada ongelmista kokonaisvaltaisempaa otetta.

Tässä yhteydessä lienee kuitenkin syytä korostaa, että ei tietysti ole välttämätöntä käsittää valtionpäämiehemme päätöksentekomenettelyä eräänlaisena jäänteenä *Habermasin* mainiosti erittelemän hovijulkisuuden aikakaudelta vaikka olenkin eräänlaiseksi etäiseksi taustaksi selostanut tuon marxilaisiin käsityksiin pohjautuvan filosofin ja sosiologin ajatuksia julkisuuden ja yksityisyyden kehityksestä.¹² Sinänsä niillä kyllä saattaisi olla sovellutuksia erityisesti sellaiseen nykyisen aktiivisen ja reipasotteisen presidenttimme toimintaan ja vaikuttamiseen, joka tapahtuu virallisten päätöksentekomuotojen ulkopuolella joko hänen itsensä julkistamana tai muiden toimesta julkisuuteen saatettuna samoin kuin myös esim. nimimerkkien suojassa mutta kuitenkin julkisessa sanassa.

Kiinteämmin oikeudellisenkin otteen kannalta näyttäisi minusta kuitenkin siltä, että erityisesti vastuunalaisuuden ja myös kontrollin käsitteet, joita mm. käynnissä olleen valtiosääntöuudistusta koskeneen keskustelun yhteydessä on ahkerasti viljelty,¹³ kaipaisivat syventämistä

¹² Eräänlaisena julkisuutta koskevana kuriositeettina mainittakoon, että väitöstilaisuuteni 21. 9. 1940, jolloin parhaan kykyni mukaan yritin puolustaa vastaväittäjän ankarasti kritikoimaa kantaani valtioneuvoston parlamentaarista vastuusta presidentin vallankäytön rajoittajana, radioitiin melkoiselta osaltaan. Tätä merkittävämpää oli kuitenkin se, että vastaväittäjäni piti keväällä 1941 Suomalaisen lakimiesyhdistyksen kokouksessa esitelmän (Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto, Lakimies 1941 s. 367–386), jossa esitettiin käsityksiin usea arvovaltainen puhuja yhtyi. Kun kokouksesta julkaistussa laajassa selostuksessa ei mainittu mitään minun – ainoana – esittämästäni toisenlaisesta käsityksestä eikä sen perusteluista, lähetin US:lle siitä lyhyen selvityksen. Siitä sukeutui vilkas väittely, joka HeSa:n palstoille siirtyneenä jatkui useana repliikkina sekä herätti jonkin verran huomiota – ei muuta. Esittämäni tulkinta lyötiin arvovallalla lättänäksi ja vallitseva käsitys, doctorum opinio vain vahvistui sekä on säilynyt näihin päiviin asti vankkana ja eräiden presidenttien taholta määrätietoisesti käytäntöönkin soveltamana.

Ks. myös *Kastari*, Ministereitten lausuntojen ja kannanottojen merkityksestä tasavallan presidentin ratkaistessa asioita valtioneuvostossa, Valtiotieteellisen yhdistyksen vuosikirja 1941 s. 39–63.

¹³ Perinnäisen juridiikan jokseenkin ahtaisiin dogmaattisiin käsitteisiin ja käsityksiin pitäytyy mielestäni esim. *Merikoski* mm. viimeisimmässä artikkelissaan, Vastuuperiaate valtiosääntöuudistuksessa, Lakimies 1975 s. 407–422.

Asioiden ydin on monisäikeisessä poliittisessa vastuussa ja sen vaikutuksissa erityisesti puolueiden toimintaan ja sikäli poliittiseen järjestelmään kokonaisuudessaan. Kun presidentin on pyrittävä toimimaan puolueiden ylä- ja ulkopuolella mutta samalla kuitenkin kannettava vastuu järjestelmän toiminnasta kokonaisuudessaan, saattavat puolueet esim. vaalien lähestyessä paeta ja jättää hänet yksin, jolloin mm. voidaan

Näkökohtia presidentin vallankäyttömuodoista erityisesti niiden julkisuutta silmällä pitäen

ja avartavaa kehittelyä saksalaisen emerituskollegani *Ulrich Scheunerin* edellä mainitussa kirjoituksessa (viite 2) sekä useissa muissakin artikkeleissa esittämään tapaan.¹⁴ Modernissa yhteiskunnassa kaipaa myös dogmaattinen oikeustiede mielestäni yleensäkin avarampaa, sanoisinko interdisiplinääristä ja erityisesti sosiologista otetta mistä eräiden nuorempien oikeustieteen harjoittajien keskuudessa onkin ilahduttavia merkkejä havaittavissa.¹⁵

joutua nyt niinkuin 1920-luvun alussakin turvautumaan puolueiden toiminnan kannalta vastuuta vailla oleviin toimitusministeristöihin. Uutena piirteenä näyttää olevan presidentin aseman korostuminen myös sikäli, että nykyisin voidaan ajautua etsimään oikeastaan normaaleissakin oloissa ratkaisua myös eduskunnan hajoituksesta ja uusista vaaleista, joiden määräämisen katsotaan kuuluvan yksinomaan presidentille, mutta joiden ajankohdankin valitsemisessa hän toisaalta voi joutua tasapainoilemaan hallituksessa edustettunakin olevien puolueiden suunnitelmien ja etunäkökohtien välillä.

¹⁴ Näkökohtiensa avaruudessa ja yhteiskunnallisessa kokonaisvaltaisuudessa sekä samalla kuitenkin oikeudellisessa kiinteydessä luonteenomainen on esim. hänen artikkelelinsa *Gesetzgebung und Politik*, René Marcic'in muistojulkaisussa *Dimensionen des Rechts* 1974 s. 889–903.

¹⁵ Perintönä tsaarinvallan laittomuuksista sortovuosina on ollut paitsi se että ylimmän hallitusvallan käytteyn rakenne ja toiminta on pyritty mahdollisimman tarkoin lainsäädännöksillä järjestämään, myös se, että parlamentarismien periaatteen soveltamisessa on meillä tavoiteltu varsin vahvasti nimenomaan oikeudellista ajattelua. Ehkä eräänlaisena jälkivaikutuksena tästä voitaneen pitää sitä että vielä nykyisin on eräissä tuoreimmissa ja olennaisesti politologisissa tutkimuksissa otettu lähtökohdaksi perustuslain säännökset – vieläpä niin epämääräisen väljä kuin HM 36 § – sekä katsottu välttämättömäksi jopa yrittää eritellä oikeustieteellisen tutkimuksen luonnetta ja metodeja. Näin tekee mm. *Seppo Laakso* muutoin erinomaisessa väitöskirjassaan *Hallituksen muodostaminen Suomessa* (1975). Vasta tutkimuksensa viimeisessä luvussa ikäänkuin hiivana uuniin hän esittää »parlamentarismien doktriinikriteerit», jotka mielestäni olisivat olleet paikallaan tutkimuksen lähtökohdana ja varsinaisena viitekehiksenä. Hänen oikeustieteen luonnetta ja metodeja koskevasta sinänsä mielenkiintoisesta esityksestään jää kaipaamaan lähempää erittelyä esim. Englannin valtiosäännön ns. konstitutionaalisten konventioiden (constitutional conventions) ja toisaalta muiden maiden perustuslakien rakenteen ja toiminnan välisestä erosta.

Itävallan valtiosääntö – sekin on etevän juristin, Hans Kelsenin, sorvaama – on eräiltä osiltaan samaan tapaan juridista perfektionismia tavoitteleva kuin meidän hallitusmuotomme ministerinmyötävaikutuksen (mutta ei HM 36 §:n!) kohdalla. Silloin on luontevaa, että tutkimuksen lähtökohdaksi ja viitekehitykseksi otetaan valtiosäännön pykälät sekä päädytään vasta lopussa politologisten näkökohtien erittelyyn. Silloin on kuitenkin myös luonnollista, että tutkimusote muodostuu pitkin matkaa kiinteästi oikeudelliseksi ja poliittiset näkökohdat erillään pitäväksi. Vrt. *Klaus Berchtold*, *Der Bundespräsident. Eine Untersuchung zur Verfassungstheorie und zum österreichischen Verfassungsrecht* 1969. Hallituksen muodostamisesta Itävallassa ks. s. 218–228 ja 335–346.