

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Pekka Hallberg

Tasavallan presidentti, pääministeri ja parlamentarismien kehitys¹

Tasavallan ensimmäisen presidentin *K. J. Ståhlbergin* valinnasta oli 25.7.2009 kulunut 90 vuotta. Suomen Hallitusmuoto oli vahvistettu vähän yli viikkoa ennen valintaa heinäkuun 17. päivänä 1919. Kun Haapajärveltä olivat nuoren Kaarlo Juhon lapsuudenmuistot ja intomieli, joka vuosikymmenten aikana kypsyi maamme kehitystä ohjanneeksi kaukonäköisyydeksi, oli luonnollista järjestää siellä, Ståhlbergin lapsuudenkodin, Ronkaalan pappilan maisemissa Suomen valtiosääntöä ja presidentti-instituutiota koskenut juhlatilaisuus. Samalla oli mahdollista arvioida valtiosääntömme kehitystä sekä tasavallan presidentin ja pääministerin suhdetta päätöksentekojärjestelmässä.²

Historian perintö on viime päivinä noussut etualalle, kun on muisteltu autonomian aikaa, erityisesti Porvoon valtiopäiviä 1809. Silloin Suomi sai valtiollisen hahmon ja nousi ”kansakuntana kansakuntien joukkoon”. Sen jälkeen tie Suomen itsenäisyyteen ja kansainvälisen aseman tunnustamiseen sekä kriisiaikojen kautta kehitykseen nykyajan hyvinvointivaltioksi on ollut monipolvinen. Euroopan unionin jäsenyys on sittemmin luonut oman viitekehýksensä, tuonut uusiakin tuulia.

Tänä päivänä huolenaiheina ovat selviytyminen talouslamasta, kansallisen kilpailukyvyyn säilyttäminen ja pärjääminen globalisoituvassa maailmassa. Siihen tarvitaan johtajuutta, keskinäistä luottamusta ja uskoa omiin kykyihin. Valtiollisen historian tunteminen on välttämätöntä ja antaa mittakaavaa myös tulevaisuuden uudistuksiin.

Tasavaltaisen valtiojärjestyksemme kehitysvaiheista

Suomen hallitusmuoto syntyi pitkällisten kiistojen jälkeen sisällissodan repimässä tilanteessa, jossa poliittiset ja yhteiskunnalliset ristiriidat jakoivat kansakuntaa. Hallitusmuodossa sovitettiin yhteen eri aikakausilta periytyvät maailmankatsomukset: yleisen ja yhtäläisen äänioikeu-

¹ Professori Mikael Hidénille osoitettavien onnentoivotusten sarjaan liitän tämän Haapajärvellä 25.7.2009 pitämäni puheen viittauksin täydennettynä ja kieliasultaan hieman muokattuna.

² 25.7.2009 järjestetyn tilaisuuden olivat järjestäneet K. J. Ståhlbergin säätiö, valtioneuvoston kanslia ja Haapajärven kaupunki ja seurakunta. Järjestäjien puheiden ohella tilaisuudessa esitti tervehdyksen puolustusvoimain komentaja, amiraali *Juhani Kaskeala*. Samalla tuli korostetuksi, miten tärkeää on puolustusvoimien lojaalisuus esivaltaa ja erityisesti presidenttiä kohtaan. Samoin presidentille perinteisesti kuuluva ylipäällikön tehtävä takaa puolustusvoimien puolueettomuuden.

den, yksikamarisen eduskunnan ja eduskuntakeskeisen parlamentarismien järjestelmä sekä toisaalta vanhan kustavilaisen hallitsijanvallan periaatteet.

Vallanjaossa eduskunta ja valtionpäämies muodostivat kaksi korkeimman vallankäytön naappaa. Hallitus jäi toissijaiseen asemaan. Presidentille tulivat vahvat valtaoikeudet, eduskunnan hajottaminen ja vaalimääräyksen antaminen, hallituksen nimittäminen, ylipäällikkyyks, lainsäädäntövaltaan osallistuminen ja nimitysoikeus. Toisaalta hallitusmuodon alussa ilmaistiin kansan suvereenisuus ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.³

Hallitusmuotomme on ollut näistä jännitteistä huolimatta ensimmäisen maailmansodan jälkimainingeissa säädetyistä perustuslaeista oikeastaan ainoa, joka säilyi pääpiirteissään viime vuosiin asti. Yksi selitys on siinä, että Ståhlbergin johtama perustuslakikomitea oli paneutunut vain olennaisimpaan ja kirjoittanut säännökset joustaviksi yksinkertaisella ja selkeällä kielellä. On kiintoisaa tutkia, miten valtiollinen käytäntö ja toisaalta viime vuosikymmenten valtiosääntöuudistukset ovat muokanneet valtioelinten suhteita ja päätöksentekojärjestelmää.

Uudistuksia alettiin pohtia vasta hallitusmuodon 50-vuotisjuhlan jälkeen 1970-luvulla. Ensimmäinen merkittävä uudistus toteutui vuonna 1987. Se koski presidentin vaalitapaa, hallituksen muodostamismenettelyä, presidentin valtaoikeuksia, lakien lepäämään jättämistä ja talouspoliittisia säännöstelylakeja.⁴ Siitä alkoi uudistustahti, joka on ollut vaikeasti hallittavissa.

Valtiosääntöuudistukset voidaan jakaa kolmeen ryhmään. Ensinnäkin ne ovat koskeneet presidentin asemaa, hallituksen muodostamista ja valtioelinten suhteita. Toinen pääsuunta on ollut perusoikeuksien kehittäminen. Kolmas tienviitta on ohjannut Suomen sopeutumista kansainväliseen kehitykseen, Euroopan integraatioon.⁵

Vuosikymmenten aikana olosuhteet ovat muuttuneet, parlamentarismi on vähitellen vahvistunut, hallitus on irtaantunut presidentistä ja valtiosäännön jännitteet ovat purkautuneet.⁶ Nykyisin perustuslaki ymmärretään koko yhteiskunnan peruslaiksi, joka ei järjestä vain valtioelinten suhteita vaan myös vallankäytön pelisääntöjä ja perusrakenteita, kansalaisten suhdetta julkiseen valtaan. Tähän sopii Ståhlbergin tunnuslause: ”Kansanvaltainen edistys lain pohjalla”.⁷

Hallitusmuodon ja ensimmäisen presidentinvaalin 90-vuotisjuhlassa oli hyvä ensin palauttaa mieliin historiallisia kuvia tasavaltalaisten ja monarkistien kiistelystä sekä Ståhlbergin keskeisestä roolista hallitusmuodon kirjoittamisessa – kumartuneena kirjoituspöydän ääreen An-

³ Tämän kirjoituksen tärkein lähde on keväällä 2009 ilmestynyt tutkimus Pekka Hallberg – Tuomo Martikainen – Jaakko Nousiainen – Päivi Tiikkainen: Presidentin valta. Hallitsijanvallan ja parlamentarismien välinen jännite Suomessa 1919–2009. WSOY, Helsinki 2009. Tutkimuksen liitteenä on Mikael Hidénin kirjoittama juridinen katsaus Tasavallan presidentin asemasta.

⁴ Ensimmäiset uudistukset perustuivat 25.11.1982 asetetun valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintöön (KM 1983:49). Komitean edellytettiin pyrkivän yksimielisiin ehdotuksiin. Hidén oli toinen johtamani komitean päätoimisista sihteereistä.

⁵ Ks. valtiosääntöuudistusten linjauksista Pekka Hallberg: Suomen hallitusmuoto 80 vuotta. Lakimies 1999, s. 849–855.

⁶ Ks. Loppukatsaus, Presidentin valta s. 374 ss.

⁷ K. J. Ståhlberg esitti aatteellisen tunnuslauseensa ensimmäisen kerran maankarkotuksesta palanneille Eero ja Maisi Erkolle vuonna 1905: ”Siinä on edessänne ohjelma. On toteutettava kansanvaltainen, vapaamielinen, laajojen kansankerrosten kohottamista tarkoittava edistys laillisuuden lujalla pohjalla.” Ks. K. J. Ståhlberg – suomalaisen oikeusvaltion rakentaja, s. 7. Vammala 2002.

jalan kesässä – ja sen ensimmäisenä soveltajana ja käytäntöjen vakiinnuttajana. Tuo historiallinen kirjoituspöytä on nyt ostettuna huutokaupasta sijoitettu eduskunnan valtiosalin aulaan. Tässä on symboliikkaa pohtia, miten hallitusmuodon perusteet ovat eläneet ja valtioelinten suhteet kehittyneet vuosikymmenten aikana.

Näistä lähtökohdista lähdän arvioimaan kehityksen pitkää kaarta tähän päivään – ja suuntaa eteenpäin. Tarkastelen *Presidentin valta* -tutkimuksen (2009) pohjalta presidentinvallan, hallituksen ja parlamentarismien kehityskulkuja. Yritän irrottautua normikeskeisestä tarkastelusta ja uskaltautua valtio-opilliseen näkemykseen. Samoin *Mikael Hidén* tutkimukseemme liitetyn juridisen katsauksen alussa toteaa, että ”oleellinen merkitys voi olla säännösten taustana olevalla poliittisella historialla ja vähitellen muodostuneilla käytännöillä sekä näihin liittyvillä odotuksilla siitä, miten säännöksiä sovelletaan” (s. 389).

Pelkistetty esitykseni ei tee oikeutta vivahteikkaalle poliittiselle todellisuudelle, mutta osoittaa kunnioitusta tasavaltamme presidenttien elämäntyötä ja 90-vuotiaasta presidenttiyttä kohtaan. Jos pitkän linjan tavoittelu herättää kiinnostusta, se on *Presidentin valta* -kirjassa mukana olleiden tutkijatovereitteni ansiota.

Presidentin asema kautta menneiden vuosikymmenten

Tasavallan alkutaival ei ollut helppo. Yhteiskunta oli jakautunut kahtia ja Suomen kansainvälinen asema oli vakiintumatta. Eduskunnan valittua *K. J. Ståhlbergin* ensimmäiseksi presidentiksi *Eino Leino* kirjoitti säkeen: ”Käy valtakunnan ohjaksiin nyt mies, työn tyynen, vaan ei miehen”.

Presidentin keskeisiä tehtäviä olivat sisäpoliittisen tilanteen rauhoittaminen, valtioelinten ja parlamentaarisen järjestelmän saattaminen käyntiin sekä nuoren tasavallan ulkosuhteiden järjestäminen. Tuolloin tarvittiin lujiakin otteita sotaisan heimoinnostuksen, suojeluskunnan ja jääkäri liikkeen sopeuttamiseksi normaaliin menoon. Puoluejärjestelmä oli vasta muotoutumassa. Presidentti saattoi itse valita pääministerit ja avainministerit harvojen ehdokkaiden joukosta.

Tasavallan rakentaminen oli presidentin käsissä, vaikka hän olikin eristynyt ja yksin valtaoikeuksiensa kanssa. Presidentin valtaresurssit rakentuivat sovittelusta ja henkilökohtaisen arvovallan kasvusta. Pääministeri ei kohonut tasavallan alkuvuosina samanlaiseen asemaan kuin hänellä nykyään on. Valtiosääntö rakentui ministerineuvoston kollegiaalisuuden periaatteelle, eikä pääministerillä ollut henkilökohtaista erityisasemaa. Taustalla oli autonomian ajansenaatin traditio, jossa pääministerin rooli ei korostunut ohi kollegion puheenjohtajuuden.⁸

Ståhlbergin määrätietoinen eheytystyö vakautti yhteiskuntaa niin, että *Lauri Kristian Relander* saattoi astua suuriin saappaisiin sisä- ja ulkopoliittisesti järjestyneissä oloissa. Relanderin kauden saavutuksia poliittisen eheytyksen linjalla oli *Väinö Tannerin* sosiaalidemokraattisen

⁸ Ks. *Presidentin valta* s. 40.

vähemmistöhallituksen asettaminen. Se oli ensimmäinen hallitus, joka esitti heti nimityspäivänään 13.12.1926 ohjelmansa eduskunnalle ja näin korosti eduskuntasuhteiden merkitystä. Tässä voidaan nähdä parlamentarismien ensiaskelia ja toisaalta Tannerin vaikutusvallan kasvaessa pääministerin aseman vahvistumista.

Seuraavaa, *P. E. Svinhufvudin* kautta leimasi konservatiivisena laillisuus, jolle oli ominaista tiukka suhtautuminen kommunistiliikkeeseen ja oikeistosuuntauksen vahvistuminen. Presidentin arvovaltaa lisäsi lapuanliikkeen lietsoman Mäntsälän kapinan kukistaminen. Ulkosuhteissa näkyi pohjoismainen puolueettomuuspolitiikka, mikä oli enemmän parlamentaarisen hallituksen aikaansaannoksia.⁹ Hallituksen asema vahvistui vähitellen, vaikka *T. M. Kivimäen* lähes neljä vuotta istunut vähemmistöhallitus olikin eräänlainen presidentin hallitus.

Kyösti Kallion presidenttikaudella oli etualalla varautuminen kriisiin. Samalla Kallio, Nivalan juureva isäntä, oli painotetusti parlamentaarinen presidentti, joka toimi pitkälti hallituksen ehdoilla pitäen huolta eduskunnan asemasta. Tämän kauden eheyttämiseen liittyneitä saavutuksia olivat pitkäaikaisen kieliriidan lopettaminen ja hallituspolitiikassa punamultayhteistyön mahdollistaminen. *A. K. Cajanderin* maaliskuussa 1937 nimitetty enemmistöhallitus, jonka muodostamisneuvotteluissa ensimmäistä kertaa puolueiden johtohahmot olivat olleet mukana, otti käyttöön ”hallituksen iltakoulun”. Presidentti ei päässyt mukaan näihin ennakkokeskusteluihin, mikä sekin ilmensi hallituksen aseman ja profiilin vahvistumista. Talvisodan olosuhteissa valta siirtyi sitten käytännössä pääministeri *Ryttille* ja hallituksen sisäpiirille, jossa olivat Tanner ja Paasikivi.¹⁰

Sota-ajan olosuhteista selviytymiseen vaikutti olennaisesti seuraavan presidentin *Risto Rytin* kylmäpäinen ja analyttinen johtamistapa. Hän vei presidentinlinnaan kokemuksensa pääministerinä vahvistaen käytännöllisesti presidentin ulkopoliittista päätöksentekoa. Näissä oloissa presidentin asema vahvistui henkilöön liittyneiden tehtävien yhdistämisen kautta. Ensimmäinen kauden pääministeri *Jukka Rangell* oli enemmän pankkimies kuin poliitikko, mikä näin sekin korosti presidentin valtaa. Sodan loppuvaiheessa pääministeriksi nousi *Edwin Linkomies*, jolla oli jälleen näkyvämpi rooli. Rytin henkilökohtainen uhrautuminen näkyi puolestaan Ribbentrop-sopimuksessa, mikä johti sittemmin hänen eroonsa ja tuomioon sotasyllisyysoikeudenkäynnissä.

Lopullinen sodasta irtautuminen tapahtui *Carl Gustav Emil Mannerheimin* presidenttikaudella. Hän nautti ylipäällikkönä jakamatonta arvostusta ja häneen sitoutuen rauhaan siirtyminen oli uhrauksista huolimatta mahdollista. Toisaalta oli jo nähtävissä pääministerin aseman korostuminen *J. K. Paasikiven* astuessa peräsimeen ja vähitellen kansalliseksi johtajaksi. Paasikiven II hallitus oli jo selkeästi pääministerin hallitus.

Presidenttinä *Paasikivi* otti sitten kokeneena johtajana ulkopoliitiikan leimallisesti haltuun-

⁹ Ks. Presidentin valta s. 103.

¹⁰ Jaakko Nousiainen: Suomen presidentit valtiollisina johtajina. K. J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon, s. 127–128. WSOY, Helsinki 1985, kuvaa tuon ajan hallituksen päätöksenteon mallia kolmikehäisenä. Sisäpiirin muodostivat pääministeri Ryti, ulkoministeri Tanner ja salkuton ministeri Paasikivi. He pitivät yhteyttä myös päämajaan Mannerheimiin. Toinen piiri oli valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnan muut ministerit. Kolmas kehä oli koko valtioneuvosto presidentti mukaan lukien.

sa, ohjasi rauhanneuvotteluja ja johti YYA-sopimuksen valmistelua. Tällöin alkoi vahvan presidenttiyden kausi.¹¹ Merkkinä Paasikiven nauttimasta arvovallasta oli lopulta Porkkalan palauttaminen. Vaikka Paasikivi piti eduskunnan ja valtioneuvoston tuen saamista merkittäville ulkopoliittisille ratkaisuille tärkeänä, Marshall-apua koskevassa päätöksenteossa hän syrjäytti niin eduskunnan kuin hallituksenkin ja muokkasi parlamentarismien olemukseen perustuvat argumenttinsa vastaamaan omaa toimintaansa.¹² *Urho Kekkonen* oli Paasikiven kausien yhdeksästä hallituksesta viiden pääministeri ja aikakauden parlamentaarinen johtaja. Paasikivi antoi pääministerin ohjata päivänpoliittisia kysymyksiä, mutta hänen arvovaltaansa tarvittiin, kun kansa oli saatava uuden ulkopoliitiikan taakse.

Presidentti-instituutiolle on ollut tietysti olennainen merkitys *Urho Kekkosen* neljänneksivuosisadan johtajuudella. Kekkosella oli pitkäaikainen kokemus paitsi viisinkertaisena pääministerinä myös muilta politiikan lohkoilta, myös eduskunnan puhemiehenä. Hänellä oli erityinen kyky johtaa paitsi poliittista keskustelua myös toimia talouspolitiikan alalla. Kauden historiallisia saavutuksia olivat idän suhteiden vakauttaminen ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin (ETYK) isännyys.

Vaikka Suomi sitoutui kauppapoliittisissa suhteissa itään, liikkumavara myös lännen suuntaan lisääntyi. Kekkonen laajensi presidentin vallankäyttöä myös talouspolitiikan alueille ja runnoi maahan hätätilahallituksen, mikä kuvasti presidentinvallan yltyvän puolueiden yläpuolelle. Kekkosen yliverlainen johtajuus on tietysti suhteutettava tuon ajan taustaan.¹³

Kekkosen loppukaudella *Mauno Koiviston* asema pääministerinä sai taakseen suuren kansansuosion, mikä enteili uuden aikakauden tuleamista. *Koiviston* nousulle presidentiksi oli yhteiskunnallinen ”tilaus”, tarve vakiinnuttaa enemmistöparlamentarismia poliittisen järjestelmän perustana. Hallituspolitiikka vakautui, kun hallitukset istuivat koko vaalikauden. Se ehkä vahvisti enemmän hallitusten kuin eduskunnan asemaa. Aloitettiin perustuslakien uudistaminen. Se johti ensin presidentin vaalitavan muuttamiseen välillisen ja välittömän vaalin yhdistelmäksi sekä lakien lepäämään jättämissäännösten ja eräiden muiden eduskunnan päätöksentekoa koskevien säännösten uudistamiseen.

Presidentinvallan kannalta merkittäväntä oli eduskunnan hajottamisen ja uusien vaalien määräämisen sitominen pääministerin esitykseen. Paluuta vahvaan presidentinvaltaan ei enää ollut. Tässä on eräänlainen käännekohta, valtioelinten suhteiden kehityksen kannalta radikaalein uudistus. Presidentin asema alistettiin eduskuntakeskeiselle parlamentarismille.

Samalla pääministereiden asema vahvistui. Merkittävimpänä *Kalevi Sorsa* hallitsi niin sisä- kuin ulkopoliittisetkin kysymykset. Toisaalta sisäpolitiikan vaihtoehdot lisääntyivät, kun pre-

¹¹ Ks. Presidentin valta s. 186.

¹² Tutkimuksessamme Presidentin valta, s. 195–199, kuvataan, miten parlamentarismien periaatteet väistyivät voimapolitiittisten realiteettien tieltä.

¹³ Jaakko Nousiainen: Suomen presidenttiyden pitkä linja. Kanava 4–5/2009, s. 225, kuvaa, miten neljä kertaa uudelleen valittu Urho Kekkonen nousi vanhan hallitusmuodon puitteissa toimineista presidenteistä voimakkaimmaksi ja toiminnaltaan laaja-alaisimmaksi. Valtiotieteilijät ryhtyivät 1970-luvulla puhumaan uudenlaisesta poliittisen järjestelmän tyypistä, aidon parlamentaarisen ja aidon presidenttijohtoisen hallitustavan väliin sijoittuvasta puolipresidentillisestä hallinnasta.

sidentin ohjeilla *Esko Rekolan* ”sondeeraama” *Harri Holkerin* hallitus päätti kokoomuksen pitkäaikaisen paitsion. Talousympäristön muutoksia oli pääomamarkkinoiden säännöstelyn purkaminen, johon ei ollut riittävästi varauduttu. Oppirahoja saatiin maksaa pitkään. Pääministeri *Esko Aholla* oli merkittävä osuus, eikä vähiten keskustapuolueen ohjaamisessa EU-jäsenyyden taakse.

Toimintaympäristön muutos kohti nykypäivään tultaessa

Kohden nykypäivää tultaessa valtioelinten suhteisiin ovat vaikuttaneet presidentin vaalitavan ja valtaoikeuksien muutokset. Presidentillä ei toisin kuin edeltäjillä ole ollut enää valtaa hajottaa eduskuntaa. Samoin lykkäävä veto-oikeus on muuttunut oikeudeksi palauttaa laki eduskuntaan. Hallituksen muodostamismenettelyä ja pääministerin asemaa on uudistettu asteittain.¹⁴

Näin presidentin asema on vähitellen painottunut toimivaltajohtajuudesta kansanjohtajuuden suuntaan. Presidenttiä ei ole enää nähty poliittisten toimijoiden yläpuolella olevana vaan instituutiona, jonka tulee hakea vaalikampanjassa kannatuksensa. Tämä on muokannut presidentin asemaa, mutta ei ole vähentänyt presidentin kansansuosiota tai arvovaltaa, presidenttien merkitystä kansalaisten silmissä.

Martti Ahtisaari oli ensimmäinen suoralla, kaksivaiheisella kansanvaalilla valittu presidentti. Hänen kaudelleen oli leimallista kansainvälistyminen ja taloutta koskevien kysymysten suurempi rooli kansainvälisissä suhteissa. Ahtisaaren verraton kokemustausta avasi uutta näkökulmaa Suomen asemaan maailmalla ja selviytymiseen kiristyvässä kilpailussa. Tämän uuden avautumisen ja samalla presidentin uudentyyppisenkin roolin merkitys aletaan vasta vähitellen ymmärtää. Ahtisaaren ainutlaatuinen kyky avata yhteyksiä saa nyt jakamatonta kiitosta niiltäkin, jotka hänen presidenttikaudellaan vielä nahistelivat ahtaammissa ympyröissä.

Suomen aseman kehityksen kannalta oli merkittävää myös talous- ja rahaliiton, EMU-jäsenyyden toteutuminen. Ajatellaanpa pienen maan valuutan mahdollisuuksia selviytyä nykyisestä finanssi- ja talouskriisistä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa korostuivat kansainvälisen yhteistyön vaatimukset ja globalisaatiokysymykset. Ahtisaaren asema kansainvälisesti arvostetuna sovittelijana ja yhteyksien avaajana on saanut myös maailmanlaajuisia tunnustusta Nobel-palkintoa myöten.

Vahvana pääministerinä ja presidentin linjan tukijana *Paavo Lipponen* vaikutti ratkaisevasti talouspolitiikan tervehdyttämisessä ja piirsi pysyvän jäljen päätöksentekojärjestelmämme kehitykseen. Hänen hallituksensa vakiinnuttivat valtioneuvoston johtavaa roolia.

¹⁴ Vuoden 2000 perustuslaissa on luovuttu muodollisestikin normaalitapauksessa presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamisprosessista, minkä perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut arvioidessaan viimeisen uudistuksen sisältöä. Ks. PeVL 10/1998 vp, HE 1/1998 vp. Hallituksen muodostamista koskevan säännöksen toimivuutta on kuvannut havainnollisesti Seppo Tiitinen: Hallituksen muodostaminen ja vuoden 2000 perustuslaki. Juhlakirja Pekka Hallberg 1944–12/6–2004, Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja N:o 35, s. 427 ss.

Tasavallan nykyisen presidentin *Tarja Halosen* aikana presidentti-instituutio on kohdistunut edelleen muutoksia. Vuonna 2000 voimaan tullut perustuslaki ja EU:n päätöksentekokykyiset ovat entisestään rajoittaneet ja lähivuosina mahdollisesti edelleen rajoittavat presidentin muodollisia toimivaltuuksia.¹⁵

Presidentille on sovitettu entistä enemmän myös arvojohtajuuden viittaa. Tasavallan presidentti onkin avannut keskustelua yhteiskunnallisesti merkittävistä aiheista, tasa-arvosta ja sosiaalisesta vastuuntunnosta ja nauttii tämän vuoksi kansakunnan keskuudessa suurta arvostusta. Arvoperustan vahvistaminen on heijastunut myös ulkopolitiikan saralla. Tasavallan presidentti on myös määrätietoisesti osallistunut kansainvälisillä forumeilla mm. työelämän ja globalisaation kysymyksiin sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen. Suomi on myös näissä asioissa saanut kansainvälistä näkyvyyttä ja tunnustusta.

Talouspolitiikka on jäänyt entistä selvemmin hallituksen vastuulle. *Matti Vanhasen* hallitukseen kohdistuu suuria odotuksia, etenkin talouskriisin jatkuessa. Vaikka liikkumatila globaalissa maailmassa on kaventunut, johdonmukaisella hallituspolitiikalla on kysyntää. Pääministeri on yhä keskeisempi toimija.

Eduskunnan enemmistöön nojaavan hallituksen asema on valtiosääntöisesti vahva. Parlamentarisen piirteen korostuminen on näkynyt edellä mainituin tavoin erityisesti siirtymisessä presidenttikeskeisestä hallituksen muodostamisenmenettelystä eduskuntakeskeiseen. Eduskunta valitsee pääministerin (PL 61 §). Presidentin tehtäväksi on jäänyt pääministerin ja hänen esityksestään muiden ministereiden muodollinen nimittäminen.¹⁶

Toinen presidentin ja hallituksen suhteeseen vaikuttanut muutos on ollut vuonna 1991 toteutettu uudistus, joka rajoittaa presidentin valtaa myöntää ero ministeristölle tai yksittäiselle ministerille. Presidentti voi myöntää eron pyynnöillä, jos ministerit eivät enää nauti eduskunnan luottamusta, mutta muussa tapauksessa presidentti voi vapauttaa valtioneuvoston jäsenen tehtävästään vain tämän itsensä pyytäessä eroa tai pääministerin esittäessä sitä. Näin valtioneuvosto ei enää ole ollut mitenkään riippuvainen presidentin vaan eduskunnan luottamuksesta. Uusi tilanne on korostanut myös pääministerin asemaa. Tarkoitus ei ole kuitenkaan ollut, että valtioneuvoston jäsenet jatkossakaan toimisivat erityisesti pääministerin luottamuksen varassa. Parlamentarismin kannalta on edellytettävä, että pääministerin esitys eron myöntämiseen rajoittuu poikkeuksellisiin tilanteisiin.¹⁷

¹⁵ Käsitellessään eduskunnassa ns. Lissabonin sopimuksen hyväksymistä (HE 23/2008 vp) ja siihen liittyvää Eurooppa-neuvoston aseman virallistamista perustuslakivaliokunta on todennut, että Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiä tekeväksi toimielimeksi on omiaan entisestään vahvistamaan eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa samoin kuin sen seikan merkitystä, että Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto. Ks. PeVL 13/2008 vp/HE 23/2008 vp.

¹⁶ Ks. PeVM 10/1989 vp/HE 1/1998 vp.

¹⁷ Ks. PeVM 10/1989 vp. Poikkeuksellisuutta on perusteltu myös sillä, että menettely kohdistuisi valtioneuvoston jäseneseen, joka ei ole menettänyt eduskunnan luottamusta.

Kehityksen pitkä linja

Historialliset kuvat osoittavat, miten hallitusmuodon joustavuus on antanut eri aikakausina perustan valtioelinten suhteiden kehitykselle käytännön tarpeiden mukaisesti. Presidentin tehtävä oli varsinkin aikaisempina aikoina vaikeiden ratkaisujen tekeminen ja kansakunnan yhdistäminen niiden taakse. Määrätietoista johtajuutta tarvittiin selviytymisprojekteissa. Samoin näemme, miten presidenttien rinnalla ja asemesta myös kokeneet pääministerit ovat kantaneet johtajan vastuuta ja saaneet vähitellen oikeudellisesti entistä vahvemman aseman.

Vaikka kuva muuttuu monisäikeisemmäksi tultaessa lähemmäksi nykyaikaa, on muistettava kehityksen pitkä kaari, toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja valtiosääntöuudistusten askeleet. Kokonaisuuden kannalta ei olekaan kysymys vain presidentin asemasta tai valtioelinten suhteesta vaan siitä, minkälainen johdonmukaisen valtiollisen päätöksentekojärjestelmän tulisi olla. Siksi yritän etsiä kehityksen pitkää linjaa historiallisten tapahtumien ja pohdiskelevan kuvauksen kautta. Tavoitteena on presidentin tehtävien ja arvokkaan aseman säilyttäminen ja toisaalta parlamentaarisen hallitustavan vahvistaminen, hallitusmuodon vanhan jännitteen purkaminen maltillisesti toimivaksi ratkaisuksi uuteen aikaan.

Valtiosääntömme kehittämistä on tarkasteltava yleensäkin kaukoviisaasti irti henkilöistä ja lyhyen ajan tavoitteista – hallitusmuodon ja ensimmäisen presidentin valinnan 90-vuotijuhlaan sopivalla tavalla – *Ståhlbergin* hengessä. Hän pyrki aikoinaan sovittelemaan ristiriitaisia näkemyksiä ja luonnehti presidenttikautensa jälkeen hallitusmuotoakin oloihimme soveltuvaksi: ”osuttiin oikeaan, kun vältettiin vastakkaisia äärimmäisyyksiä”.¹⁸

Parlamentaarisen käytännön vahvistaminen

Ståhlbergia on pidetty parlamentaarisena presidenttinä. Hän otti etäisyyttä päivänpolitiikkaan eikä sekaantunut valtioneuvostolle kuuluvaan ”yleiseen hallitukseen”, vaan pyrki rajoittamaan presidentin omaehtoisen vallankäytön poikkeuksellisiin tilanteisiin. Toisaalta hänen käsityksensä mukaan presidentti oli sidottu valtioneuvoston jäsenten myötävaikutukseen, muttei mielipiteeseen. Presidentti tuli ensin, siten hallitus, mutta mahdollisuuksien mukaan erimielisyydet tuli ratkaista sovittelemalla.¹⁹

Valtiosääntökäytännössä on vakiintunut – tai kuten Hidén asian ilmaisee, on lähes kanonisoitu – se lähtökohta, että presidentti on päätöksissään sidottu valtioneuvostoon päätöksen tekomenettelyyn, mutta ei sisällön osalta. Presidentin vastoin valtioneuvoston kantaa tekemät päätökset ovat silti olleet lukumäärältään harvinaisia. Presidentin päätöksenteko on siten yleisilmeeltään parlamentaarista, joskin presidentti voi käyttää päätösvaltaa myös itsenäi-

¹⁸ Ks. K. J. Ståhlberg: Hallitusmuoto kokemuksen valossa, Puheita 1927–1946, s. 35. Otava, Helsinki 1946.

¹⁹ Ks. Presidentin valta s. 48–49.

sesti.²⁰ Parlamentarismien periaatteet ovat vahvistuneet käytännön tietä ja viime vuosien uudistuksissa mahdollisestikin.

Nykyisessä perustuslaissa (58 §) parlamentaarista sidosta on lujitettu menettelyn osalta siten, että presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättä asiasta sen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Tässä lausuttiin ensi kerran nimenomaisesti julki se vakiintunut periaate, että presidentti voi päättää asiasta vastoin valtioneuvoston esitystä. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään kuitenkin mahdollisen palautuksen jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Näissä asioissa presidentti ei siis lopulta voi poiketa hallituksen kannasta.²¹ Muissa asioissa se jäi edelleen mahdolliseksi.

Päätöksenteon kokonaisuuden kannalta olisi olennaisen tärkeää säilyttää presidentin arvokas asema ja valtiollinen johtajuus. Se edellyttää malttia ja johdonmukaisuutta uudistuksissa. Yksi mahdollisuus olisi se, että säilytetään presidentin tehtävät mutta kehitetään menettelyä siihen suuntaan, että presidentti olisi erimielisyyksien esiintyessä yleensäkin lopulta sidottu eduskunnan luottamusta nauttivan hallituksen kantaan. Tämä vahvistaisi parlamentarismia. Se olisi paljon parempi ratkaisu kuin valtiosääntökeskustelussa esitetyt vaihtoehdot, että puuttuttaisiin presidentille nykyisin kuuluviin tehtäviin ja siirrettäisiin niitä hallitukselle tai pääministerille.²²

Asiaa on syytä tarkoin punnita ja harkita tietysti monia seikkoja. On samoin muistettava, että pääministerinä on usein puoluejohtaja, mikä saattaa joissakin tilanteissa heijastua ratkaisuharkintaan. Presidentin asema on puolestaan perinteisesti arvostettu, ja presidentin osallistuminen päätöksentekoon on tasapainottava elementti. Näistä lähtökohdista perustuslain uudistamiseen olisi hyvä löytää sovitteleva ratkaisu, suomalainen malli. Sen mukaan presidentin tehtävät säilytettäisiin, mutta menettelyä edellä kuvatuin tavoin päätöksenteossa kehitettäisiin. Esimerkiksi ylipäällikön tehtävät ovat perinteisesti ja luontevasti kuuluneet presidentille. Myös virkoja täytettäessä nimitysten vahvistaminen presidentin toimesta antaa järjestelmälle vakautta.

Olen mietiskellyt tällaista sovittelevaa näkemystä vireillä olevaan valtiosääntöuudistukseen. Kun tämä kirjoitus julkaistaan, näemme jo, mihin tuloksiin ministeri *Christopher Taxellin*

²⁰ Ks. Hidén tutkimuksessa Presidentin valta s. 402. Mielenkiintoinen historiallinen tausta on siinä, että aikoinaan hallitusmuotoa eduskunnassa käsiteltäessä ehdotettiin, että presidentti olisi sidottu päätöksenteossa valtioneuvoston enemmistöön, mutta ehdotus hylättiin niin selvällä enemmistöllä, että ei edes lippuäänestystä pyydetty. Asiaa tarkastelee K. J. Ståhlberg, *Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä*, s. 54, Otava, Helsinki 1927. Tämä oli Suomessa ensimmäinen, Oslossa pidettyyn esitelmäsarjaan perustunut kokonaisuus parlamentarismin periaatteista.

²¹ Presidentin sitomista hallituksen kantaan näissä asioissa perusteltiin sillä, että ”parlamentarismien kannalta juuri lainsäädäntötoiminnan johtamista sekä valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesitysten laatimista on pidettävä valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtäväkokonaisuutena”. Ks. HE 1/1998 vp, s. 107.

²² Perustuslaki 2008 -työryhmän mietinnössä (2008:8) on esitetty, että jos valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä halutaan edelleen vahvistaa, ”olisi johdonmukaista harkita, tulisiko presidentin päätöksenteko sitoa nykyistä laajemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen”. Mietinnössä on kuitenkin myös johtopäätöksiä ja kannanottoja presidentille nykyisin kuuluviin tehtäviin puuttumisesta. Valtioneuvoston 30.10.2008 asettaman parlamentaarisen komitean tehtävänä on valmistella tarpeelliset muutokset Suomen perustuslakiin mainitun Perustuslaki 2008 -työryhmän muistion pohjalta 30.9.2009 mennessä. Tarkoitus on, että perustuslain muutokset tulisivat voimaan 1.3.2012.

asiaa valmisteleva parlamentaarinen komitea on päätymässä. Ehdotukseni, jota kuten olette havainneet, monet muutkin ovat pohdiskelleet, ei ole radikaali. Se päinvastoin turvaa presidentille nykyisin kuuluvien tehtävien jatkuvuuden ja on samalla johdonmukainen jatke parlamentaarisen käytännön vahvistamisessa. Presidentille jäisi edelleen ulkoisesti nykyisenkaltaisen asema, mitä kansan enemmistö uskoakseni kannattaa. Toisaalta uudistus sopeuttaisi Suomen päätöksentekojärjestelmää EU:n perustuslakikehitykseen.

Vaikka perustuslaki vahvistaisi parlamentarismia ja sitoisi presidenttiä seuraamaan lopulta valtioneuvoston kantaa, se ei poista vahvan presidentin arvovaltaa ja vaikutusta ohjata asioiden kulkua. Vahva pääministeri voi puolestaan nousta presidentin rinnalle ja valtiolaivan peräsiimeen. Vaikka päätöksenteon kokonaisuuteen edelleen jäisi olosuhteita ja henkilöitä mukailevaa joustoa, perustuslaki pakottaisi nykyistä selkeämmin valtiojohtoa yhteistyöhön ja takaisi yhtenäisen linjan suurissa asioissa niin kansallisella kuin kansainväliselläkin tasolla.

Päätän kirjoitukseni Presidentin valta -tutkimuksemme lausumaan siitä, että hallitusmuodon kirjoittajalla ja tasavallan ensimmäisellä presidentillä *K. J. Ståhlbergilla* oli selkeä kokonaiskuva yhteiskunnan kehityksestä, kansakunnasta ja sen tulevaisuudesta.²³ Hänen arvostuksensa paitsi valtiosääntöjuristina myös kaukonäköisenä valtiomiehenä on pysyvä ja nouseekin vielä. Antiikin *Titus Petronius Arbiterin* säe, suomentanut *Tuomas Anhava*, osuu tässäkin kohdalleen: ”Sen miehen mitta kasvaa, joka oudon rannikon hiekoilla astuu maihin.”

²³ Ks. Presidentin valta s. 74.