

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

**Ilari Salin**

**Vuoden 2000 perustuslain muutoksen vaikutus  
tasavallan presidentin asemaan**

Ilari Salin

Pro gradu -tutkielma

Ohjaaja: Kaisa Herne

Toukokuu 2017

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikantutkimuksen tutkinto-ohjelma

SALIN, ILARI: Vuoden 2000 perustuslain muutoksen vaikutus tasavallan presidentin asemaan

Pro gradu -tutkielma, 102 s.

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma/Valtio-opin opintosuunta

Toukokuu 2017

---

Tutkielman aiheena on vuoden 2000 perustuslain muutoksen vaikutus tasavallan presidentin asemaan. Tässä tutkielmassa tutkitaan tämän perustuslain muutoksen vaikutusta tasavallan presidentin asemaan. Huomio kohdistuu presidentin päätöksentekojärjestelmään sisä- ja ulkopolitiikassa sekä hallituksen muodostukseen ja presidentin vaalitapaan. Viitekehyksenä on presidentin asema ja perustuslaki. Käsiteltävänä on perustuslain muutosta edeltäneiden presidenttien toiminta. Erityistä huomiota saa Urho Kekkosen presidenttikausi. Vuoden 2000 perustuslain voimassaoloaikaa kuvataan Tarja Halosen presidenttiajalla. Tutkielmaa kirkastetaan katsauksella vuoden 2000 perustuslain tutkielmalle keskeisiin kohtiin. Tässä tutkielmassa yhdistyy perustuslaki ja historiallinen ulottuvuus.

Tässä laadullisessa tutkielmassa metodina on historiallinen analyysi. Tarkoitus on verrata presidentti Tarja Halosen edeltäjien politiikkaa Halosen politiikkaan historiallisena kehityksenä. Kuitenkin presidentti Kekkosen kautta vertaillaan syynä perustuslain uudistukselle.

Presidentin valtaa on rajoitettu vuoden 2000 perustuslain myötä erityisesti sisäpolitiikassa. Nyt presidentin valta painottuu lähinnä EU-politiikan ulkopuoliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Valtaa on siirretty valtioneuvostolle ja pääministerille, joka on noussut presidenttiä merkittävämmäksi päätöksentekijäksi esimerkiksi hallitusta muodostettaessa. Kuitenkaan Tarja Halosen presidenttikaudella presidentti ei ollut kokonaan ilman valtaoikeuksia. Halonen olikin korostanut haluavansa pitää kiinni erityisesti presidentin ulkopoliittisista valtaoikeuksista. Presidentin valta on vähentynyt huomattavasti Kekkosen suurista valtaoikeuksista. Päädyin siihen, että vuoden 2000 perustuslaki toimii normaalioloissa, mutta kriisin sattuessa sen toimivuus olisi kyseenalaista. Viisaampaa olisi ollut karsia presidentiltä liiallinen valta ja jättää kohtuullinen valta, mutta se ei riittänyt hanketta johtaneelle eduskunnalle.

# Sisällys

sivu

1. Johdatus	1
1.1. Johdanto	1
1.2. Tutkielman keskeiset käsitteet	2
1.3. Metodi ja aineisto	4
1.3.1. Tutkimusmenetelmä	4
1.3.2. Tutkimusongelma	5
1.3.3. Lähdeaineisto	5
2. Taustahistoria itsenäisyyden alusta Paasikiven presidenttiaikaan	6
2.1. Itsenäisyyden alkuvuodet	6
2.1.1. Keskustelu ja päätöksenteko hallitusmuodosta itsenäisyyden alussa	6
2.1.2. Toimeenpanovalta senaatille ja valtionhoitajat	9
2.2. K. J. Ståhlbergistä P. E. Svinhufvudin presidenttikauteen	11
2.2.1. K. J. Ståhlbergin presidenttikausi	12
2.2.2. Lauri Kristian Relanderin presidenttikausi	14
2.2.3. Pehr Evind Svinhufvudin presidenttikausi	16
2.3. Kyösti Kalliosta J. K. Paasikiven presidenttikauteen	19
2.3.1. Kyösti Kallion presidenttikausi	19
2.3.2. Risto Rytin presidenttikausi	21
2.3.3. C. G. E. Mannerheimin presidenttikausi	25
2.3.4. J. K. Paasikiven presidenttikausi	28
3. Urho Kekkosen presidenttiaika	32
3.1. Uudistaminen	33
3.2. Nuorvalan komitea	34
3.3. Päätöksentekojärjestelmä yleisesti katsottuna	35
3.4. Hallituksen muodostaminen	38
3.5. Ulkopolitiikka	39
3.6. Vaalit	45

4. Lähempi historia Koivistosta Ahtisaaren presidenttiaikaan	47
4.1. Mauno Koiviston presidenttikausi	47
4.1.1. Koiviston johtajuus	47
4.1.2. Hallituksen muodostus	49
4.1.3. Talouslama	50
4.1.4. Enemmistöparlamentarismien vakiinnuttaminen	51
4.1.5. Presidentin valtaoikeuksien ja vaalitavan uudistaminen lyhyesti	53
4.2. Martti Ahtisaaren presidenttikausi	55
4.2.1. Päätöksenteko	55
4.2.2. EU-huippukokousedustus	57
4.2.3. Presidentin valinta	59
5. Vuoden 2000 perustuslaki	60
5.1. Presidentin päätöksentekojärjestelmä yleisesti	60
5.2. Valtioneuvoston muodostaminen	64
5.3. EU-politiikka ja yleinen ulkopoliitiikka	69
5.3.1. EU-politiikka	69
5.3.2. Presidentin yleinen ulkopoliittinen johtaminen	71
5.3.3. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliitikassa	72
5.4. Eduskunnan ulkopoliitiikka	74
5.4.1. Eduskunnan unioniasiat	74
5.4.2. EU:n ulkopuolinen ulkopoliitiikka	75
5.5. Presidentin vaalitapa perustuslaissa	75
6. Näkemyksiä vuoden 2000 perustuslaista	77
6.1. Yleisiä näkemyksiä	77
6.2. Ulkopoliittisia näkemyksiä	79
7. Tarja Halosen presidenttiaika	80
7.1. Vaalit	81
7.2. Päätöksentekojärjestelmä yleisesti	81
7.3. Hallituksen muodostus	84
7.4. Ulkopoliittinen järjestelmä	84
7.4.1. Yleinen ulkopoliittinen järjestelmä	85

7.4.2. EU:n poliittinen järjestelmä	87
7.4.3. Turvallisuus	88
7.4.4. Venäjä-politiikka	88
8. Johtopäätökset	90
8.1. Taustavertailu	90
8.2. Perustuslain muutoksen syy	92
8.2.1. Urho Kekkosen presidenttiaika	92
8.2.2. Vertailu presidentti Halosen ja presidentti Kekkosen valtaoikeuksien välillä	93
8.3. Halosen presidenttikausi	95
8.4. Oma tulkinta	96
Lähteet	97

# 1. Johdatus

Käsittelen tässä jaksossa tutkielman tekemiseen liittyviä tekijöitä. Johdatan tässä jaksotta tutkielman keskeiseen sisältöön ja siihen mitä sillä pyritään valottamaan. Huomiota saa myös se, mikä merkitys tutkielmallani on. Selitän tarkemmin keskeisimpiä tutkielmassa käyttämiäni käsitteitä. Käsittelen myös käyttämäni metodia ja aineistoa. Tätä tarkennetaan erikseen tutkimusmenetelmän, tutkimusongelman ja lähdeaineiston osalta. Lähdeaineiston tarkempi luettelointi on kuitenkin tutkielman lopussa enkä lähtenyt kirjoittamaan niitä toistoina tähän jaksoon.

## 1.1. Johdanto

Tutkin tässä tutkielmassa tasavallan presidentin uutta asemaa vuoden 2000 perustuslaissa ja sen muutosta vuoden 1919 perustuslain voimassaoloajasta uuteen perustuslakiin. Tutkielma alkaa katsauksella Suomen itsenäisyyden aikaan sen alusta aina 1919 perustuslakiin asti. Ajallisesti tutkielman varsinainen osuus alkaa Taustahistoria-jaksolla K. J. Ståhlbergin presidenttikaudesta aina J. K. Paasikiven presidenttikautta käsittelevään lukuun asti. Tässä jaksossa on tarkoitus johdatella niihin taustoihin ja vaiheisiin, jotka lopulta johtivat uuteen perustuslakiin. Tämä osuus on tarkoitettu ensi sijaisesti taustaksi keskeisempään tarkasteluun. Sitten käsittelen Urho Kekkosen presidenttikauden vaikutusta tarpeeseen muuttaa presidentin perustuslain mukaista valtaa. Huomioon tulee presidentin valtaoikeuksien uudistaminen, presidentin päätöksentekojärjestelmä yleisesti katsottuna, hallituksen muodostaminen, Kekkosen ulkopoliittikka ja vaalit.

Sitten siirrytään Mauno Koiviston ja Martti Ahtisaaren presidenttikausiin. Tämä osuus on tarkoitettu lähemmäksi taustaksi vuoden 2000 perustuslaille. Tässä osuudessa käsitellään myös varsinaista käytännön politiikkaa kuvauksena kyseisen ajan politiikan teosta. Tässä osuudessa käsitellään Mauno Koiviston johtajuutta presidenttinä, kahta koko vaalikauden istunutta Koiviston presidenttiaikaista hallitusta sekä 1980-luvun lopulta alkunsa saanutta talouslamaa poliittiselta kannalta katsottuna. Myöskin presidentin valtaoikeusmuutoksilla on osuutensa. Koivistoa käsiteltäessä ei kuitenkaan voida sivuuttaa hänen parlamentaarista painotustaan, joka saa huomattavan painon tässä luvussa. Ahtisaaren kohdalla korostuu hänen EU-politiikkansa ja halunsa pitää presidentin valtaa omissa käsissään.

Sitten siirryn käsittelemään vuoden 2000 perustuslakia. Siinä huomio kiinnittyy tasavallan presidentin yleiseen ja ulkopoliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Tähän jaksoon sisältyy myös presidentin EU-edustus. Käsittelen myös hallituksen muodostusta presidentin kannalta katsottuna sekä presidentin vaalitapaa. Tarkastelu kohdistuu ensi sijaisesti tasavallan presidentin valtaoikeuksia koskevaan sääntelyyn, mutta myös valtioneuvostoa ja eduskuntaa koskevaa

sääntelyä on mukana. Seuraavaksi käsittelen asiantuntijoiden ja poliitikkojen kannanottoja uudesta perustuslaista. Tässä pyrin ottamaan esille arvioita, joita ei ole otettu vuoden 2000 perustuslain tekemiseen.

Sitten siirryn käsittelemään Tarja Halosen presidenttiaikaa kuvauksena vuoden 2000 perustuslain toivuudesta erityisesti presidentin yleisen ja ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän sekä hallituksen muodostuksen ja vaalitavan kohdalla. Käsittelyyn tulee myös EU:n poliittinen järjestelmä, turvallisuuspolitiikka ja Venäjän-politiikka. Ajallisesti tutkimuskohde on tarkoitus päättää Tarja Halosen toisen presidenttikauden loppuun. Tämän jälkeen otan esille johtopäätökset koko tutkielmasta.

Tämä tutkielma saa merkityksensä siitä, että siinä ei jämähdetä pelkästään perustuslain säädöksiin vaan tarkastellaan myös vuoden 2000 perustuslakia edeltäneiden presidenttien ja sitä seuranneen presidentti Halosen käytännön poliittista toimintaa neljällä yhdessä mielekkään kokonaisuuden muodostavalla alalla. Nämä alat ovat 1) presidentin päätöksentekojärjestelmä yleensä, 2) hallituksen muodostus, 3) presidentin ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä ja 4) presidentin vaalitapa. Presidenttien poliittisen toiminnan käsittely on kytketty perustuslain uudistamiseen vuonna 2000, joten ei tyydytä pelkkään historian kuvaukseen. Tälle tutkielmalle on ominaista valtio-oppiin, julkisoikeuteen ja historiaan lukeutuvan aineiston yhdistäminen, jolloin muodostetaan neljällä tärkeällä presidentin valtaoikeuksien osa-alueella historiallisesti etenevä katsaus itsenäisyyden alusta aina Tarja Halosen presidenttikauteen asti. Vuoden 2000 perustuslailla on tässä tutkielmassa merkittävä osa.

Perustuslain uudistukseen johti ensiksi presidentti Urho Kekkosen ylisuuret valtaoikeudet, toiseksi presidentti Mauno Koiviston pyrkimykset presidentin liiallisen vallan vähentämiseksi. Kolmanneksi presidentti Martti Ahtisaari ei enää kyennyt hillitsemään presidentin valtaa rajaavaa kehitystä sen päästyä vauhtiin. Perustuslakia uudistettaessa parlamentarismien korostamisella oli huomattavaa painoa myös julkisuudessa. Parlamentarismilla perusteltiin tarvetta vähentää presidentin valtaoikeuksia. Jotkut jopa mielsivät vahvan presidentin kuuluvan menneisyyteen.

## 1.2. Tutkielman keskeiset käsitteet

Presidentin valta. Richard Neustadt korostaa käsitystä, jonka mukaan presidentin valtaa tulee tarkastella henkilökohtaisena vaikutusvaltana. Presidentin mitta on vain hänen vaikutuksensa tulokseen. (Hallberg ym. 2009, s. 18 - 19.)

Parlamentarismi on parlamentaarinen hallitustapa. Tämä periaate on lähtöisin 1600-luvun Britanniasta. Tämän periaatteen mukaan hallituksen tulee nauttia kansanedustuslaitoksen, jota Suomessa vastaa eduskunta, enemmistön luottamusta. Parlamentarismiin liittyy läheisesti käsite ”parlamentaarinen luottamus”. Kansanedustolla on oikeutensa ilmaista hallitukselle epäluottamus ja tästä seuraa hallituksen velvollisuus erota. Epäluottamuksen ilmaisutapoja ovat epäluottamuksen ilmaiseminen ns. luottamuskysymyksen yhteydessä tai hallituksen tuen epääminen muulla tavoin. (Wiberg & Koukkunen (toim.) 2011, s. 399.)

Perustuslain kokonaisuudistus on käsite, joka tarkoittaa hanketta, jossa ei pelkästään koottu yhteen eri aikoina (edelliset 1980- ja 1990-luvuilla) hyväksytyjä ja edelleen voimassa olevia perustuslain säädöksiä. Kokonaisuudistuksen yhteydessä hyväksyttiin sisällöllisesti vanhaan oikeustilaan verrattuna myös uusia sääntelyjä ja järjestelyjä, joista osa varsin merkittäviäkin, kuten sellaisia jotka vaikuttivat suoraan tai välillisesti eduskunnan asemaan. Kokonaisuudistus tuli voimaan vuonna 2000. (Jyränki 2006, s. 151.)

Toimeenpanovalta on käsite, joka tarkoittaa sitä valtiovaltaa, joka ei ole tuomiovaltaa eikä lainsäädäntövaltaa, eksekutiivi. Suomessa korkein toimeenpanovalta kuuluu hallitusmuodon mukaan tasavallan presidentille ja presidentin ohella yleisen hallinnan osalta valtioneuvostolle. (Wiberg & Koukkunen (toim.) 2011, s. 542.)

Lainsäädäntövalta on käsite, jolla tarkoitetaan valtaa säätää lakeja. Lainsäädäntövalta kuuluu Suomessa vallanjaoon periaatteen ja hallitusmuodon mukaan eduskunnalle yhdessä presidentin kanssa. (Wiberg & Koukkunen (toim.) 2011, s. 277.)

Valtioneuvosto on käsite, joka tarkoittaa ministeristöä, hallitusta, yleistä hallitusvaltaa käyttävää toimielintä. Se koostuu pääministeristä, jonka eduskunta valitsee ja muista ministereistä, jotka tasavallan presidentti pääministerin ehdotuksesta nimittää. Suppeammassa merkityksessä valtioneuvosto muodostuu pääministeristä ja tarvittavasta määrästä muita ministereitä. Laajassa merkityksessä siihen kuuluvat pääministerin ja ministerien lisäksi myös ministerien johtamat ministeriöt, pääministerin alainen kanslia sekä oikeuskansleri ja Oikeuskanslerin virasto. Se on poliittinen päätöksenteon keskus, josta on yhteydet valtion hallintoon sekä puolueisiin, eduskuntaryhmiin sekä työmarkkinajärjestöihin ja elinkeinoelämään. Se panee toimeen valtion talousarvion ja vastaa samalla eduskunnalle valtion talouden hoidosta. (Wiberg & Koukkunen (toim.) 2011, s. 588.)



Hallitusmuoto (HM) kuului Suomessa perustuslakeihin ollen voimassa vuosina 1918 – 1999. Se koski valtion perusteita, kuten sitä, että Suomen valtiomuotona on tasavalta. (Wiberg & Koukkunen (toim.) 2011, s. 133.)

UTVA on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta. Vuosina 1995 – 2003 siitä käytettiin nimitystä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta. Vuoteen 1995 asti siitä käytettiin nimitystä valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunta. (Wiberg & Koukkunen (toim.) 2011, s. 569, s. 590.)

### 1.3. Metodi ja aineisto

Käsittelen tässä tutkimusmenetelmiä ja aineistoa. Metodi on jaettu tutkimusmenetelmään ja tutkimusongelmaan. Tutkimusmenetelmä-alaluvussa käsitellään käytettävää tutkimusmenetelmää ja sen käyttökohdetta. Sen sijaa Tutkimusongelma-alaluvussa pyritään kuvaamaan ne kysymykset, joihin tällä tutkimuksella pyritään vastaamaan.

#### 1.3.1. Tutkimusmenetelmä

Käytän tässä laadulliseen tutkimukseen lukeutuvassa tutkielmassa metodina historiallista analyysia. Tässä tutkielmassa on menetelmällisesti katsoen kaksi merkittävää osaa. Ensin on yleisempi vertaileva osa, jossa historiallista analyysia käyttäen vertaillaan Tarja Halosen presidenttikautta hänen edeltäjiensä presidenttikausiin, joista viimeksi mainitut sijoittuvat vuoden 2000 perustuslakia edeltävään aikaan. Tässä historialliseen analyysiin lukeutuvassa tutkielmassa tutkimuskohteena olevia presidenttikausia tarkastellaan aikajärjestyksessä tutkimuskysymysten kohteena olevaa toimintaa seuraten aikajärjestyksessä. Tässä tulee esiin eri presidenttikausilla toteutuneita käytäntöjä oleellisilta osin. Vertailtaessa tutkimuskysymyksiä johtopäätöksissä on tekstimäärän rajoittamiseksi poimittu tärkeimpiä kohtia Tarja Halosen presidenttiaikaa edeltäneiden presidenttien kohdalla. Kuitenkin siinä näkyy lyhyitä vertailuja aiempiin presidenttikausiin. Vertailuja Tarja Halosta edeltäneiden presidenttien välillä ei ole (Halonen pois lukien) nähty tarpeelliseksi tässä osassa, koska se jää aiheen ulkopuolelle.

Toinen osa käsittelee Urho Kekkosen presidenttikauden vaikutusta perustuslakiuudistuksen tekemisen syynä. Tässä osassa vertaillaan Tarja Halosen presidenttikautta Urho Kekkosen presidenttikautteen käyttäen historiallista analyysia. Tarja Halosen presidenttikautta on vertailtu Kekkosen presidenttikautteen niiltä osin, joilta olen katsonut siitä seuranneen presidentin vallan vähentämiseen johtaneita syitä. Tässä osassa huomioidaan myös presidentin valtaoikeuksien muutosta presidentti Kekkosen kautta seuraavalta ajalta tutkittaessa niitä syitä, jotka johtivat

presidentti-instituution vallan vähentämiseen. Kysymykseen tulee myös vertailuja Kekkonen presidenttikauteen.

### 1.3.2. Tutkimusongelma

Tässä tutkielmassa on tarkoitus selvittää, miten presidentin asema muuttui vuoden 2000 perustuslain myötä. Viitekehyksenä on presidentin asema ja perustuslaki. Tarkemmin tutkiminen kohdistuu neljään osa-alueeseen, jotka ovat 1) presidentin päätöksentekojärjestelmä yleisesti katsottuna, 2) presidentin rooli hallituksen muodostuksessa, 3) presidentin ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä sekä 4) presidentin vaalitapa. Tarkoitus on selvittää muutosta K. J. Ståhlbergin presidenttikaudesta Tarja Halosen presidenttikauteen asti jälkimmäinen mukaan lukien. Tutkielman keskeisenä tarkoituksena on verrata presidentti Tarja Halosen presidenttiaikaista toimintaa hänen edeltäjiensä toimintaan. Huomion kohteena on ensi sijaisesti presidenttien asema presidenttikautensa aikaisena toimijana. Tarkoitus on saada kokonaiskuva vuoden 2000 perustuslain aikaisesta tasavallan presidentin asemasta ja siitä minkälaisia vaiheita sitä edelsi aiempien presidenttien aikoina. Tarkoitus on myös selvittää Urho Kekkonen kauden vaiheiden merkitystä uuden, vuoden 2000, perustuslain tarpeeseen. Tarkoitus on selvittää myös Kekkonen seuranneiden kahden presidentin, Mauno Koiviston ja Martti Ahtisaaren, kausien aikaisia perustuslain muutoksia mentäessä kohti vuoden 2000 uutta perustuslakia. Lisäksi tutkielman tarkoituksena on ottaa selvää vuoden 2000 perustuslaista.

Pyrin vastaamaan tässä tutkielmassa seuraaviin kysymyksiin: 1) Minkälaisia vaiheita tasavallan presidentin asema edelsi ennen vuoden 2000 perustuslakia?, 2) Miten tässä näkyvät muutokset tasavallan presidentin päätöksentekojärjestelmässä yleensä, presidentin osuudessa hallituksen muodostuksessa, presidentin ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä sekä presidentin vaalitavassa?, 3) Minkälainen vuoden 2000 perustuslaki on? sekä 4) Minkälainen tasavallan presidentin asema on Tarja Halosen presidenttikaudella vuoden 2000 perustuslain tultua voimaan? Tiivistän nämä tutkimuskysymykset seuraavaan tutkimuskysymykseen: Miten tasavallan presidentin asema muuttui vuoden 2000 perustuslain seurauksena?

### 1.3.3. Lähdeaineisto

Presidentin asemaa Tarja Halosen kaudella ja hänen edeltäjiensä asemaa presidenttinä käsitellään valtio-opillisen kirjallisuuden avulla kuvattaessa presidentin aseman kehitystä ja sen eri vaiheita aina K. J. Ståhlbergistä Tarja Haloseen asti, samoin käsitellään itsenäisyyden aikaa ennen presidenttejä. Myös perustuslain uudistamisen syitä käsiteltäessä ja siitä Mauno Koiviston ja Martti Ahtisaaren kausilla seuranneita vaiheita käsitellään valtio-opillisen kirjallisuuden avulla.

Varsinaista vuoden 2000 perustuslakia käsitellään varsinaisen oikeuskirjallisuuden lisäksi käyttäen perustuslain säädöksiä, jotka on otettu ensi sijaisesti EDILEX:stä tai FINLEX:stä. Mukana on myös hallituksen esityksiä sekä joitain mietintöjä ja lakeja. Perustuslain esitöiden painotus jää kuitenkin suhteellisen vähäiseksi johtuen siitä, että varsinainen perustuslain muuttamistyö rajattiin tämän tutkielman aiheen ulkopuolelle. Tämä osaltaan vähentää Internet-lähteiden käyttöä tutkimusaineistossa. Oikeuskirjallisuus käsittelee vuoden 2000 perustuslain lisäksi aikaa perustuslain tarkastukseen vuonna 2012 asti. Olen käyttänyt jonkin verran apuna omaa tutkimusaineistoani. Vuoden 2000 perustuslakia koskevissa kommentteissa on käytetty valtiopillista kirjallisuutta ja oikeuskirjallisuutta. Kyseisessä jaksossa aineistona on vuoden 2000 perustuslain hyväksymisen jälkeen kyseistä perustuslakia kommentoivaa aineistoa.

## 2. Taustahistoria itsenäisyyden alusta Paasikiven presidenttiaikaan

Käsittelen tässä jaksossa presidentin vallan muuttamiseen johtaneita vaihteita ja poliittista historiaa Urho Kekkosen presidenttikautta edeltäneiden presidenttien ajoilta. Tätä ennen on kuitenkin katsaus itsenäisyyden alkuun ennen tasavallan presidenttien aikaa, joista ensimmäinen oli vuonna 1919 valittu Kaarlo Juho Ståhlberg. Itsenäisyyden alkuvuodet -luvussa P. E. Svinhufvudia on painotettu C. G. E. Mannerheimia enemmän.

### 2.1. Itsenäisyyden alkuvuodet

Käsittelen tässä luvussa ajanjaksoa Suomen itsenäistymisestä aina vuoden 1919 perustuslakiin saakka. Käsittelen vuoden 1919 perustuslain muodostamista ja senaatin sekä eduskunnan asemaa siinä. Huomiota saavat myös P. E. Svinhufvud, C. G. E. Mannerheim sekä jotkin muut poliitikot, joista Svinhufvudin painotus on suurin.

#### 2.1.1. Keskustelu ja päätöksenteko hallitusmuodosta itsenäisyyden alussa

Heti vuoden 1917 maaliskuun jälkeen alettiin suunnitella Suomen ylimmän vallan järjestämistä. Venäjän väliaikainen hallitus antoi niin sanotun maaliskuun manifestin, joka mahdollisti uuden suomalaisen hallituksen muodostamisen. Se tuli venäläisen, asemansa menettäneen, amiraliteetin tilalle. Eduskunta ryhtyi uudistamaan perustuslakia ja muuta lainsäädäntöä senaatin johdolla. Puolueneuvottelujen tuloksena syntyi maaliskuun lopulla sosiaalidemokraattisen Oskari Tokoin hallitus, joka sijoittui tsaarin jättämään valtatyhjiöön. Tämä hallitus asetti heti erityisen perustuslakikomitean, jonka tehtävänä oli kiireesti valmistaa ehdotukset sekä hallitusmuodoksi että muiksi valtiosäädäntöä kehittäviksi laeiksi. Komitean puheenjohtajaksi tuli hallinto-oikeuden professori K. J. Ståhlberg, joka oli tasavaltalainen nuorsuomalainen. Kaikkea ei kuitenkaan

tarvinnut tehdä alusta alkaen. Merkityksellistä valtiosääntödraaman kannalta oli, että ensimmäisenä säänneltiin järjestelmän parlamentaarinen puoli. Eduskunnan valintatapa ja sisäinen toiminta säänneltiin kansannousua lähentelevässä tilanteessa vuonna 1906. Tuossa ensimmäisessä kansanvaltaistavassa aallossa äärimmäisen vanhakantainen ja pienen piirin valitsema nelikamarinen edustuslaitos korvattiin yleisellä äänioikeudella valittavalla yksikamarisella eduskunnalla. Sillä oli heikko asema keisarivaltaan nähden, joka nähtiin ongelmaksi. Jo loppuvuodesta 1917, mahdollisimman pian, omaksuttiin parlamentaarinen hallintatapa kirjoittamalla valtiopäiväjärjestykseen hallituksen ja sen ministerien poliittista vastuunalaisuutta eduskunnalle koskeva nimenomainen säädös. (Hallberg ym. 2009, s. 30 - 31.)

Erityisesti vanhasuomalaisten ja RKP:n joukoissa kannatusta saanut ns. vanhoillis-oikeistolainen suuntaus oli alun perin perustuslaillisen monarkian kannalla. Tässä mallissa hallitsija olisi yksi ja samalla hyvin keskeinen vallanjaon instituutio. Konservatiivisen eliitin valtiokäsitys kahden valtiovallan ajatuksesta palautui vanhahtavasti jo Ruotsin vallan aikaan. Kyse oli kansan ja hallitsijan välisestä rinnakkain asetelusta. Tämän ajattelun mukaan hyvin toimiva valtiojärjestys miltei välttämättä edellytti voimakasta paternaalista yksilöauktoriteettia, joka on joko kuningas tai sitten vahva presidentti. Nämä konservatiivit kaihtoivat myös nykyisen kaltaista parlamentarismia eli sitä, että hallitus on eduskunnasta poliittisesti riippuvassa asemassa. Agraaris-käytännöllinen suuntaus muodostui lähinnä maalaisliittolaisista. He kannattivat eduskunnan vahvaa asemaa ja kansansuvereenisuuden periaatetta. Tästä johtuen he olivat taipuvaisia yhteistyöhön vasemmiston kanssa ennen sisällissotaa, mutta kallistuivat sitten keskustaan päin. Nuorsuomalaisen Ståhlbergin ympärille ryhmittyneet keskustaliberaalit tavoittelivat ensinnäkin vakaata hallitusvaltaa. Toiseksi he tavoittelivat rajoitettua parlamentaarista yhteyttä eduskunnan ja hallituksen välillä tasavaltalaisessa valtiomuodossa. Sosiaalidemokraateille eduskunta oli keskeinen ja sen valta-asema jakamaton. He halusivat vahvan parlamentaarisen yhteyden hallituksen ja eduskunnan välille. (Hallberg ym. 2009, s. 31 - 32.)

Perustuslakikomitea teki varsinaisen työnsä porvarillisten ryhmien voimin, koska vasemmisto jättäytyi pois. Vastakkain oli ensinnäkin vanhoillinen antiparlamentaarinen sekä hallitsijan jakamatonta ja samalla perustuslaillista valtaa kannattava näkemys. Toiseksi vastassa oli tasavaltalainen, rajoitettua parlamentaarista yhteyttä toimeenpanovallan ja eduskunnan välillä kannattava kanta. Valtiomuodon lisäksi keskeisellä sijalla oli myös kysymys siitä, miten laajalti ylin hallitusvalta olisi riippumaton ja jakamaton eduskunnan valvonnasta. Vuonna 1917 perustuslakikomitea esitti tasavaltalaisen hallitusmuotoehdotuksen. Sen mukaan hallituksen aseman tulisi olla riittävän riippumaton, mutta eduskunnalla olisi oikeus estää hallitusta toimimasta vastoin ”kansan vakautunutta” tahtoa. Tämä erityisesti Ståhlbergin ja hänen hengenheimolaistensa

porvarillis-liberaalisen ajattelun linjaa heijastellut perusteksti vei kohti seuraavien kahden vuoden hallitusmuototaistelua tasavaltalaisten ja monarkistien välillä. Se loi myös merkittävän pohjan lopulliselle päätökselle vuonna 1919. (Hallberg ym. 2009, s. 32 - 33.)

Erinäisten vaiheiden jälkeen eduskunta nousi vielä valtaan 15.11.1917 julistuksellaan irrottaen Suomen valtioyhteydestä Venäjään. Kuitenkin suurlakko vei sen mahdollisuudet todelliseen vallankäyttöön, kun Maalaisliitto kieltäytyi jatkamasta yhteistyötä sosialistien kanssa. Toukokuussa 1918 eduskunta luovutti ylimmän vallan, jonka se oli ottanut edellisen vuoden marraskuussa, väliaikaisesti P. E. Svinhufvudille, joka puolestaan nimitti senaatin puheenjohtajaksi J. K. Paasikiven. Tämän jälkeen hallituksessa oli vain kaksi tasavaltalaista jäsentä, Kyösti Kallio ja E. Y. Pehkonen. Monarkistit olivat enemmistönä myös niin sanotussa tynkäeduskunnassa. Vasemmisto oli kokonaan suljettu pois poliittisesta vallankäytöstä. Paasikiven senaatti antoi eduskunnalle esityksen monarkistisesta hallitusmuodosta. Se hyväksyttiin, mutta sitä ei julistettu kiireelliseksi tasavaltalaisten estettyään sen määrävähemmistöllään. Monarkistit, joihin kuuluivat kaikki johtavat vanhasuomalaiset, useimmat ruotsalaiset sekä puolet nuorsuomalaisista, oivalsivat vedota vuoden 1772 hallitusmuotoon. Sen mukaan säätyvaltiopäivien, eli nykyisin eduskunnan, täytyi ryhtyä toimiin uuden monarkin valitsemista varten, kun vanha hallitsijasuku on sammunut. Eduskunta antoi tähän valtuudet ja hallitus täten kääntyi Saksan kuningashuoneen puoleen. (Hallberg ym. 2009, s. 33 - 35.)

Eduskunta valitsi lokakuussa vuonna 1918 Hessenin prinssin Friedrich Karlin Suomen kuninkaaksi. Saksan kääntynyt kuukaudessa tasavallaksi katsoi Hessenin prinssi joulukuussa parhaaksi luopua kruunusta. Suomi pyrki puolestaan kääntymään lännen voittajien puoleen. Silloinen kenraali C. G. E. Mannerheim matkusti Lontooseen ja Pariisiin vakuuttamaan eurooppalaisille Suomen halusta lähentyä länttä ja luopua saksalaissuuntauksesta. Vuonna 1918 senaatti muutti nimekseen valtioneuvosto ja senaattoreista tuli ministereitä. Kuningasseikkailu painoi Svinhufvudiakin, joka erosi joulukuussa. Hänen tilalleen uudeksi valtionhoitajaksi tehtiin C. G. E. Mannerheim. Saksalaissuuntauksesta irtautuminen vaati uusien eduskuntavaalien järjestämistä vuoden 1918 lopulla. Mannerheim määräsi vaalien ajankohdaksi vuoden 1919 maaliskuun. Sosiaalidemokraatit nousivat suurimmaksi puolueeksi 80 paikalla. Myös Maalaisliitto lisäsi kannatustaan 42 paikkaan. Tämä vaalitulos merkitsi monarkististen tavoitteiden kaatumista lopullisesti. Tasavaltalaisilla oli  $\frac{3}{4}$  eduskuntapaikoista. (Hallberg ym. 2009, s. 36.)

Enemmistöltään tasavaltalainen eduskunta hylkäsi edellisen eduskunnan (ns. tynkäeduskunta) molemmat lepäämään jättämät hallitusmuotoesitykset monarkistisesta hallitusmuodosta. Sen sijaan toukokuussa Kaarlo Castrénin hallitus antoi eduskunnalle esityksen tasavaltalaisesta

hallitusmuodosta. Sen käsittelyssä kiistan keskiössä oli tasavallan presidentin asema ja vaalitapa. Vasemmisto halusi eduskuntavaltaisen mallin, kun oikeisto puolestaan halusi presidenttivaltaisen mallin. Ensin kokoomus vastusti perustuslakivaliokunnan sovitteluratkaisua, jonka mukaan valitsijamiehet suorittaisivat presidentin vaalin ja presidentti saisi laajat valtaoikeudet. Kuitenkin tasavaltalainen hallitusmuoto voitiin hyväksyä uuden harkinnan jälkeen 21.6.1919 äänin 165 – 22. Mannerheim vahvisti uuden hallitusmuodon 17.7.1919. Hallitusmuodon hyväksynyt, sisällissodan voittajaenemmistöinen eduskunta äänesti kumoon yli 20 sosiaalidemokraattien hallitusmuodon käsittelyn aikana tekemää muutosehdotusta perustuslain keskeisiin kohtiin. Sosialistien toiveena olivat muun muassa presidentinvaalit eduskuntaan sekä presidentin itsenäisen päätösvallan, hajotusoikeuden ja veto-oikeuden poistaminen. Kuitenkin vasemmisto katsoi realistiseksi myöntyä valtiosääntöratkaisuun, jonka pääosin porvarillinen poliittinen keskusta oli synnyttänyt. Uusi hallitusmuoto oli erikoinen ratkaisu silloisessa maailmassa. Ensiksikin valtionpäämies ja eduskunta muodostivat kaksi korkeimman vallankäytön napaa. Toiseksi korkein hallitusvalta jaettiin kahtia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken, jossa seurattiin autonomian ajan perinnettä. Poliittisesti merkittävimmät toimeenpanovallan asiat säädettiin tasavallan presidentin päätäntävaltaan kuuluviksi, jolloin hallitus jäi muodollisessa tehtävänjaossa toissijaiseen asemaan. (Hallberg ym. 2009, s. 36 - 38.)

### 2.1.2. Toimeenpanovalta senaatille ja valtionhoitajat

27.11.1917 eduskunta päätti siirtää pääosan toimeenpanovallasta senaatille. Porvarilliset puolueet kaavailivat prokuraattori P. E. Svinhufvudista senaatin puheenjohtajaa. Hän laati ehdotuksen senaatin jäseniksi. Hän teki myös esityksen senaatin ja eduskunnan työnjaoksi. Eduskunta valitsi Svinhufvudin esittämän porvarillisten puolueiden senaattorien listan tilanteessa, jossa vastaehdokkaana oli sosiaalidemokraattisen Oskari Tokoin lista. Näin eduskunta nimitti Svinhufvudin ”hallituksen puheenjohtajaksi”. Päätöksessä ei ole mainintaa senaatista eikä sen talousosaston varapuheenjohtajasta. Hallituksen johtovalta kuului jakamattomana Svinhufvudille. Tässä marraskuisessa päätöksessä eduskunta käytti aiemmin keisarille kuulunutta valtaa nimittää maan hallitus, joka voidaan nähdä merkittävänä päätöksenä. Eduskunnan tekemä senaatin nimityspäätös loi perustan myöhemmälle valtionhoitajan asemalle korkeimman vallan käyttäjänä. Svinhufvud edellytti poliittisissa keskusteluissa, että senaatille kuuluu korkeimpien virkamiesten nimittäminen sekä hallituksen esitysten laatiminen ja niiden antaminen eduskunnalle. (Tiihonen 2013, s. 18 - 19.)

Eduskunta julisti 6.12.1917 Suomen itsenäiseksi tasavallaksi. Tällä toimenpiteellä oli vaikutusta myös Svinhufvudin ja hänen johtamansa hallituksen asemaan. Svinhufvudista tuli toimeenpanovallan johtajana tosiasiaassa itsenäisen Suomen ensimmäinen valtionpäämies. Tämä toi oleellisen muutoksen Svinhufvudin vastuisiin. Tämä näkyi myös Svinhufvudin toiminnassa. Hän pysytteli erossa senaatin päivittäisestä toiminnasta eikä osallistunut montaakaan kertaa hallituksen kokouksiin ennen tammikuun lopulla puhjennutta kapinaa. Svinhufvud noudatti päätöksenteossaan juridiselta kannalta katsoen jopa säädöksiin sopimattomia vapaamuotoisia menettelytapoja. Esimerkiksi sopii Svinhufvudin sisällissodan aikana suullisesti tekemä päätös, jonka mukaan Saksa vastaa siitä, että kaikki maat tunnustavat Suomen itsenäisyyden sekä riippumattomuuden. (Tiihonen 2013, s. 19 - 20.)

Sodan jälkeen senaatin enemmistö oli kääntynyt monarkian kannalle. Myös tämä linja perusteli ylimmän valtiollisen vallankäytön uskomisen yhdelle henkilölle. 18.5.1918 Svinhufvudin johtama hallitus jätti täten eduskunnalle kirjelmän, jossa se ehdotti eduskuntaa valtuuttamaan senaatin puheenjohtajana toimivaa senaattori Svinhufvudia käyttämään korkeinta valtaa, jos sitä ei ole sitä ennen siirretty senaatin talousosastolle. Senaatti viittasi ylimmän hallitusvallan keskittämisen tarpeeseen Suomen kohtalokkaalla hetkellä. Eduskunta hyväksyi tämän esityksen. Tällä päätöksellään eduskunta perui puoli vuotta tätä ennen tehneensä päätöksen käyttää itse sitä valtaa, joka siihen saakka oli kuulunut Suomessa keisarille. Tämän eduskunnan tekemän päätöksen oikeudellisena taustana oli tulkinta, jonka mukaan silloisessa sisällissodan jälkeisessä tilanteessa olivat edelleen voimassa Kustaa III:n ajan perustuslait, jotka Aleksanteri I sekä kaikki hänen jälkeisensä keisarit olivat hyväksyneet. Suomen valtiosääntöä pidettiin vakiintuneessa juridisessä argumentaatiossa edelleen monarkistisena, jonka katsottiin periytyvän jo Ruotsin vallan ajalta. (Tiihonen 2013, s. 21.)

Korkeimman vallan haltijan tehtävien esikuvina olivat mitä selvimmin ensiksi ”uuden hallitusmuodon valmistelussa hahmotetut valtionpäämiehen tehtävät”, toiseksi vanhoissa kustavilaisissa perustuslaeissa olevat valtionpäämiehen tehtävät sekä kolmanneksi sisällissodan aikana esiin tulleet päätösvallan yksiin käsiin keskittämisen tarpeet. Viimeksi mainittu tarkoittaa niitä valtiiovallan käytäntöjä, jotka Svinhufvud loi sodan aikana. Uusien senaattoreiden ja senaatin varapuheenjohtajan nimitykset olivat ensimmäisiä päätöksiä, jotka Svinhufvud teki ylimmän vallan käyttäjänä. Eduskunta siirsi sisällissodan jälkeisessä epävakaassa poliittisessä tilanteessa päätösvallan senaatin nimittämistä Svinhufvudille. Senaatin talousosaston varapuheenjohtajaksi tuli J. K. Paasikivi, josta tuli Suomen ensimmäinen pääministeri. Valtionpäämiehen tapaan Svinhufvud vahvisti lait ja antoi myös hallituksen esityksen eduskunnalle. Svinhufvud erosi 12.12.1918. (Tiihonen 2013, s. 21 - 23.)

C. G. E. Mannerheimista tuli Svinhufvudin seuraaja korkeimman vallan haltijana, kun eduskunta nimitti hänet valtionhoitajaksi joulukuussa 1918. Mannerheim ei päässyt aloittamaan toimikauttaan hallituksen nimittämisellä, toisin kuin Svinhufvud. Mannerheimin oli tyytyminen Ingmanin hallitukseen, jonka Svinhufvud nimitti 27.11.1918. Seuraavassa valotetaan eduskunnan ja valtionpäämiehen (tässä valtionhoitajan) myöhempien valtasuhteiden ja valtiojohtamisen kannalta huomionarvoista seikkaa: Svinhufvud myönsi samana päivänä eron Saksaan suuntautuneelle Paasikiven senaatille, jona hän myös nimitti Saksaan suuntautumattoman uuden hallituksen. Valtapoliittisesti tämän tilanteen tekee mielenkiintoiseksi se, että sinä päivänä, jona Svinhufvud nimitti Ingmanin hallituksen, tekivät myös eduskunnan poliittiset päätöksentekijät poliittisen sopimuksen Mannerheimin nimittämisestä valtionhoitajaksi. Kevään 1919 vaalien jälkeen Mannerheim pääsi nimittämään hallituksen. Hän pääsi myös määräämään sen tärkeimmät ministerit: pääministeri Kaarlo Castrén ja puolustusministeri Rudolf Walden. (Tiihonen 2013, s. 24 - 25.)

Suomen itsenäistyttyä Venäjältä vuonna 1917 säädettiin vuoden 1919 perustuslaissa Suomeen vahvat valtaoikeudet omaava tasavallan presidentti. Tämä omalta osaltaan täytti sitä valtatyhjiötä, joka jäi venäläisiltä. Senaatin enemmistön sisällissodan jälkeinen kääntyminen monarkian kannalle on osoitus siitä, että tasavaltainen valtiomuoto ei ollut Suomessa itsestäänselvyys. Ennen vuoden 1919 perustuslakia itsenäisessä Suomessa valtionpäämiehenä oli valtionhoitaja. Presidentti-instituutiota edeltäneen valtionhoitaja-instituution ensimmäinen viranhoitaja P. E. Svinhufvud oli käytännöllisesti katsoen Suomen ”ensimmäinen tasavallan presidentti”. Svinhufvudia seuranneen valtionhoitaja C. G. E. Mannerheimin kauden jälkeen vuonna 1919 siirryttiin tasavallan presidenttien aikaan, kuitenkin ensin vuoden 1919 perustuslain mukaan.

## 2.2. K. J. Ståhlbergistä P. E. Svinhufvudin presidenttikauteen

Tässä jaksossa käsittelen Kaarlo Juho Ståhlbergin, Lauri Kristian Relanderin ja Pehr Evind Svinhufvudin presidenttikausien aikaista politiikkaa. Tarkastelu lähtee K. J. Ståhlbergin ajoista ensimmäisenä tasavallan presidenttinä ja merkittävänä vuoden 1919 perustuslakiin vaikuttajana. Sitten siirrytään Lauri Kristian Relanderin presidenttikauteen. Sitten siirrytään Pehr Evind Svinhufvudin presidenttikauteen, joka vuosiin 1931 – 1937 sijoittuneena sijoittui aikaan, jolloin totalitarismi oli nousussa Euroopassa.



### 2.2.1. K. J. Ståhlbergin presidenttikausi

Kaarlo Juho Ståhlberg oli Suomen tasavallan presidenttinä vuosina 1919 – 1925. Ståhlberg oli ennen ehdokkuuttaan tasavallan presidentiksi korkeimman hallinto-oikeuden presidentti (Hallberg ym. 2009, s. 45). Hän lähti vastahakoisesti presidenttiehdokkaaksi. Vastaehdokkaana oli valtionhoitaja Mannerheim. (Hirvikallio 1958, s. 15 – 17.) Hallitusmuodon mukaan eduskunta toimittaa ensimmäisen presidentinvaalin, muutoin se kuului 300 kansan valitsevalle valitsijamiehelle. 25.7.1919 toimitettiin ensimmäiset presidentinvaalit kevättalvella 1919 aloittaneen uuden ja samalla itsenäisessä Suomessa ensimmäistä kertaa valitun eduskunnan voimin. Ståhlberg valittiin 143 äänellä Mannerheimin 50 ääntä vastaan. Ståhlbergiä tukivat SDP ja edistyspuolueen eduskuntaryhmän enemmistö sekä Maalaisliitto. Mannerheimia kannatti yksimielisesti kokoomuksen ja RKP:n edustajat. (Hallberg ym. 2009, s. 45 - 46.)

Ståhlberg oli itsenäisen Suomen perustuslakien keskeisten säännösten valmistelija ja tulkitsija. Ståhlberg on nähty suomalaisen oikeusvaltion kiistattomana isänä, perustajahahmona ja valtiosäännön normien käytäntöön soveltajana. Ståhlberg oli selvästi vaikutusvaltaisin henkilö, kun valmisteltiin Suomen perustuslakeja. Suomen ensimmäisenä tasavallan presidenttinä Ståhlberg myös testasi luomiensa valtuuksien rajoja, joiden nojalla hänen tuli toimia. Suomen valtiosääntöhistorian näkökulmasta viran ensimmäisen hoitajan luomat käytännöt muodostuvat erityisen tärkeiksi. Ståhlberg kannatti parlamentarismia, mutta hän kannatti myös ylimpien valtioelinten vallan tasapainottamista. Ståhlbergin mallin mukainen ylimpien valtioelinten vallan tasapainottaminen ei ollut varsinkaan poliittisen vasemmiston mieleen. (Kekkonen 2013, s. 40 - 45.) Ståhlbergin käsitys parlamentarismista jäi omana aikanaan johonkin vanhan ja uuden välimaastoon, jääden sen ajan pisimmälle viedyistä käsityksistä määrittäessään parlamentaarisen hallitustavan ”perustuslaillisen alalajiksi”. Parlamentarismien voimaansaattamisen takia presidentille voitiin uskoa verrattain itsenäinen asema ja laaja tehtäväalue. Ståhlberg linjoitti merkittävästi omaa rooliaan pyrkimyksellään valtioelinten harmoniaan ja ”yhtenäiseen valtiovallan harjoittamiseen”. Ståhlberg katsoi, että presidentti ei voi ryhtyä muodollisiin valtuuksiin turvautuen aktiivisesti hallituksen johtoon jonkinlaisen toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan vastakkainasettelun hengessä englantilaistyyppisen parlamentarismien mukaisen poliittisin edellytyksin lujan johdon parlamentista ja sen toiminnasta ottavan hallituksen puuttuessa. Presidentin omaehtoisesta, muista riippumattoman, vallankäytön tuli jäädä tilapäiseksi ja poikkeukselliseksi. Sen tuli myös rajoittua tilanteisiin, joissa parlamentaarinen vuorovaikutusjärjestelmä ja kansanvaltainen edustusmekanismi olivat häiriytyneet. (Hallberg ym. 2009, s. 47.) Ståhlbergin on nähty ajattelevan tasavallan presidentin roolista valtiosääntöisessä rakenteessa, esimerkiksi Nobel-luennostaan vuonna 1927 tiivistettynä, että presidentti oli sidottu toiminnassaan valtioneuvoston vastuunalaisten ministerien

myötävaikutukseen, mutta ei kuitenkaan heidän mielipiteeseensä. Jos presidentti ja ministeri olisivat eri linjoilla tärkeässä asiassa ja pysyisivät näkemyksissään, pitäisi ministerin (ministerien) tämän seurauksena erota, jotta presidentti voisi saada toteutettua tahtonsa mukaisen ratkaisun. (Kekkonen 2013, s. 48.) Virkamieshallitus oli Ståhlbergin keksintö hallituskriisin varalle. Ståhlberg näki virkamieshallituksen vain pakon sanelemaksi ja väliaikaiseksi ratkaisuksi. (Hallberg ym. 2009, s. 62 – 63.) Ståhlberg näki, että toimitusministeristöllä oli Suomessa katsottu olevan hallitustoimintaan nähden muiden hallitusten kanssa sama valtiosäännössä viitoitettu asema, joskaan ei vastaansanomattomasti (Ståhlberg 1927, s. 72). Kuitenkin hän näki valtioneuvoston valtiollisen järjestelmän itsenäiseksi osaksi. Ståhlberg tuki ministeristöjään eräänlaisessa ylivalvojan roolissa, mutta ei sekaantunut omatoimisesti valtioneuvostolle kuuluvaan ”yleiseen hallitukseen” eikä hallitus myöskään informoinut häntä etukäteen jokapäiväisistä tekemisistään. (Hallberg ym. 2009, s. 48.)

Ståhlbergin ratkaisumalleilla on ollut vaikutusta valtiosäännön myöhempiin tulkintoihin ja niistä käytävään keskusteluun. Haastavin tilanne valtaoikeuksien käytön näkökulmasta syntyi syksyllä 1923 eduskunnan tultua vajaalukaiseksi. Jotkut puhuivat tynkäeduskunnasta, jolla viitattiin kevään 1918 tilanteeseen. Vuoden 1923 tilanteessa taustalla olivat kontrollitoimet, jotka kohdistuivat myös äärivasemmiston kansanedustajiin. Elokuussa 1923 vangittiin RKP:läisen oikeusministeri Otto Åkessonin määräyksestä kaikki 27 Sosialistisen työväenpuolueen kansanedustajaa sekä yli 200 puolueen aktivistia. Tämä tapaus ei ollut lajissaan ainoa noina vuosina. Ståhlberg onnistui saamaan Kyösti Kallion hallituksen jättämään eronpyynnön 16.1.1924. Presidentti nimitti kahden päivän kuluttua virkamieshallituksen, jonka pääministeriksi tuli A. K. Cajander. Ståhlberg hajotti eduskunnan uuden hallituksen myötävaikutuksella. Tämän seurauksena määrättiin uudet vaalit järjestettäväksi. (Kekkonen 2013, s. 45 – 47.) Presidentin heikossa lähtöasemassa eduskunnan vallankäyttö oli lyhytjännitteistä ja heiveröistä. Eduskunnassa ei voinut syntyä yhtenäistä presidentin vastaista rintamaa eikä laajaa toimivaa hallituskoalitiota, joka oli seurausta hajallaan olevasta poliittisesta voimakentästä. Parlamentaarinen vallankäyttö oli vakiintumatonta. ”Presidentinpuolueet” edistyspuolue ja Maalaisliitto jäivät keskeisiksi hallitusvastuun kantajiksi. Yhteistyö ensimmäisen tasavallan presidentin ja hallituksen välillä sujui hyvin. (Hallberg ym. 2009, s. 46 – 47.)

Vennolan II hallituksen erottua järjestettiin uudet eduskuntavaalit heinäkuussa 1922. Presidentti kokosi ylimenokaudeksi toimitusministeristön, koska puolueet osoittivat halunsa hallituksen muodostamiseen vähäisiksi. Presidentti nimitti toimitusministeristöksi Cajanderin I hallituksen, joka oli kesäkuusta marraskuuhun 1922 toiminut koostumukseltaan epäpoliittinen virkamieshallitus. Ståhlberg otti itse yhteyden hallitukseen haluamiinsa henkilöihin, joista hän määräsi ylijohantajana

toimineen A. K. Cajanderin toimimaan ministeritehtäviensä ohella myös pääministerinä. Jan-Magnus Jansson näkee, että tämä itsevaltainen nimitystapa ei herättänyt arvostelua. (Jansson 1993, s. 95 – 96.) Ståhlberg nimitti pienestä tarjokkaiden joukosta seitsemän hallitusta sekä teki pääministeriehdokasvalinnat, vaikkakin ryhmäneuvottelujen puitteissa. Kaksi Cajanderin väliaikaista ministeristöä Ståhlberg pystytti oman harkintansa mukaan välttääkseen täyden parlamentaarisen umpikujan. Presidentin toimintatila avartui puolueiden järjestöllisen heikkouden seurauksena. Ståhlberg jätti kernaasti ongelmien selvittelyt eduskuntaryhmien ja puoluejohtajien tehtäväksi pyrkimättä kovakatseiseen ohjailuun. Siitä huolimatta hänet oli informoitu hyvin hallitusneuvottelujen kulusta. Puolueet eduskuntaryhmineen eivät vaatineet pääministerin inventuuraa eli hallintaoikeutta. Presidentin aktiivisuus johtui enemmän vallinneen tilanteen kuin periaatteellisen roolin määrittämisen sanelusta. Ståhlbergin innovaatioksi katsottu presidentinkierros jäi myös käytännöksi hänen seuraajilleen. Siinätasavallan presidentti kuulee vuorotellen eduskuntaryhmien puheenjohtajia. (Hallberg ym. 2009, s. 47 – 53.)

### 2.2.2. Lauri Kristian Relanderin presidenttikausi

Lauri Kristian Relander oli Suomen tasavallan presidenttinä vuosina 1925 - 1931. Relanderin valinta presidentiksi oli yllättävää myös hänelle itselleen (Vasara 2013, s. 64). Lauri Kristian Relander valittiin kolmannessa äänestyksessä Maalaisliiton, RKP:n ja kokoomuksen voimin 172 äänellä Risto Rytin saadessa 109 ääntä. Relanderin valinta oli itse asiassa puoluepeliä, jossa ryhmittymät äänestivät toissijaista ehdokasta pyrkien varmistelemaan menestystään, laskeskellen, pärjäämiseen ketäkin vastaan. Maalaisliitto asetti Lauri Kristian Relanderin ehdokkaaksi vasta varsinaista vaalia edeltävänä päivänä vielä kerran Ståhlbergiä pyydettyään. (Hallberg ym. 2009, s. 77.)

Relanderin aktiivisuus ei ollut sellaista presidentillistä johtajuutta, jolla pyritään vetämään suuria poliittisia päälinjoja. Sen sijaan juuri puolueiden keskinäiset suhteet olivat pitkälti ratkaisujen taustalla. Niillä oli vaikutusta myös hallitusten kaatumiseen epäluottamuslauseeseen tai sisäisiin ristiriitoihin noin vuoden ikäisinä. Voidaankin sanoa hieman kärjistäen, että Relander jäi politiikan sivustakatsojaksi. (Vasara 2013, s. 70.) Relander piti parlamentaarista johtoa ensisijaisena. Hän vastusti presidentinvallallaan eduskunnan luottamusta nauttivan ministeristön enemmistön kantaa vain poikkeustapauksissa. Hän pyrki neuvottelemalla ja suostuttelemalla painostamaan valtioneuvoston omalle kannalleen ennen varsinaista päätöksentekoa. Relander suhtautui enemmistöparlamentarismiin puolueparlamentarismia lukuun ottamatta yliolkaisesti. Hän oli tyytyväinen kapeapohjaisiin ja jopa yhden puolueen korkeatasoisista henkilöistä koostuneisiin hallituksiin. Relanderin aikana hallitukset olivat noin vuoden ikäisiä. Laajemmin katsottuna

Tannerin hallituksen toiminta kyseenalaisti presidenttikeskeisyyttä ja lujitti ajatusta parlamentarismista. Relander katsoi presidentin velvollisuudeksi olla täysin lojaalinen hallitusta kohtaan. Hän ei esimerkiksi painostanut yksittäisiä kansanedustajia luopumaan hallitusmyönteisestä kannastaan vaikeuttaakseen hallituksen asemaa. Relander hajotti eduskunnan vuonna 1930 uuden pääministerin, Svinhufvudin, aloitteesta ja määräsi uudet vaalit pidettäväksi lokakuun alussa, kun eduskunta äänesti lepäämään hallituksen edellisenä vuonna tekemät lakiesitykset painovapauden tiukentamiseksi ja kommunistilehtien valvonnan helpiottamiseksi. Relander hajotti eduskunnan myös vuonna 1929. Syynä oli jo vuosia kestänyt ongelma virkamiesten palkankorotuksista. Relanderin oma asema ei horjunut hajotuksen yhteydessä. Tasavallan presidentti-instituutio pysyi tuolloin puolueiden taktikoinnin yläpuolella. (Hallberg ym. 2009, s. 78 – 91.)

Relander nimitti presidenttikaudellaan seitsemän hallitusta, jotka niistä viimeistä lukuun ottamatta olivat vähemmistöministeristöjä. Järjestyksessään seitsemäs näistä oli P. E. Svinhufvudin vuoden 1930 kesällä poikkeusoloissa aloittanut kabinetti, joka muodostui kaikista porvaripuolueista. Hallituksen muodostamisessa Relander keskittyi pääministerin etsintään, jolle hän jätti sitten hallituksen kokoamisen. Tästä oli poikkeuksena Väinö Tannerin sosiaalidemokraattisen yhdenpuolueen vähemmistöhallituksen ja J. E. Sunilan maalaisliittolaisen yhdenpuolueen hallituksen muodostaminen. Relander katsoi tarttuneensa eräässä vaiheessa J. E. Sunilan hallitusta muodostettaessa asiain kulkuun aivan ratkaisevalla tavalla. Tuolloin Relander piti pääministerikysymyksen ratkaisun omissa käsissään, jolloin se ei jäänyt maalaisliiton eduskuntaryhmän eikä muiden puolue-elinten hoidettavaksi. Antti Tulenheimon hallitusta muodostettaessa Relander esitti näkemyksiään uuden hallituksen ohjelmasta ns. presidentin kierroksen yhteydessä. Relanderin mukaan uuden muodostettavan ministeristön olisi pitänyt kiinnittää huomionsa talouspolitiikkaan toteuttaen sitä järkevästi, armeijassa ilmenneiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseen sekä virkamiesolojen järjestämiseen. Hän ei kuitenkaan neuvonut miten uusi hallitus puuttuisi näihin kysymyksiin. Kuitenkin hän korosti tiukkaa säästäväisyyttä valtion taloudessa. Relanderin toiminta poikkesi presidentti Ståhlbergin aikana totutusta käytännöstä, jolloin presidentti keskittyi hallitustunnusteluissa kuuntelemaan eduskuntaryhmien mielipiteitä uudesta hallituksesta. Relander sai tästä menettelystä kritiikkiä lehdistössä, esimerkiksi Helsingin Sanomat piti presidentin menettelyä ristiriidassa parlamentaaristen periaatteiden kanssa. Myöhemmin Relander tuli harkitsevammaksi, vaikka ei hyväksyntykään saamaansa kritiikkiä. (Vasara 2013, s. 64 – 67.)

Relanderin asema maan isänä nousi esiin vain hallitustenmuodostamistilanteissa, kuitenkin hänen luonteensa ja henkilönsä tuomien rajojen puitteissa (Vasara 2013, s. 70). Relander oli sidottu jo Ståhlbergin perintönä niin sanottuun presidentin kierrokseen, eduskuntaryhmien etukäteiseen

mielipiteiden kuulemiseen (Hallberg ym. 2009, s. 79). Relander toimi mahdollisimman itsenäisesti hyväksymättä minkäänlaista ulkopuolelta tulevaa painostusta pääministeriä valittaessa (Jutikkala (toim.) 1967, s. 45). Relander katsoi hallitusmuodon antaneen presidentille vallan päättää pääministeristä (Vasara 2013, s. 65). Presidentille kuului hallituksen muodostajan nimeäminen. Vankistuva puoluelaitos rajoitti vahvasti hänen harkintavaltaansa. Väinö Tannerin hallitusta muodostettaessa 1926 Relander jäi syrjään päätöksenteosta. Kallion hallituksen kaaduttua vuonna 1925 muodostettiin Relanderin epäilyistä huolimatta sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus. Presidentti oli SDP:lle esittämässään vaatimuksessaan edellyttänyt useamman pääministeriehdokkaan nimeämistä, jolloin hänellä olisi ainakin periaatteessa ollut mahdollisuus käyttää valintavaltaansa. Lopulta Relander joutui hyväksymään Tannerin esittämän valmiin nimilistan. Relanderin osuus hallituksen muodostamisessa oli lähinnä tiedustelua ja vaikutelmien keräämistä puolueyhmiin ja eduskunnan kannoista. Tässä Relander hyväksyi sosiaalidemokraattisen hallituksen muodostamisen eikä siis valtansa nojalla hajottanut eduskuntaa eikä nimittänyt virkamieshallitusta. (Hallberg ym. 2009, s. 79 – 82.)

### 2.2.3. Pehr Evind Svinhufvudin presidenttikausi

Pehr Evind Svinhufvud oli Suomen tasavallan presidenttinä vuosina 1931 – 1937. Pehr Evind Svinhufvud valittiin tasavallan presidentiksi kahden äänen erolla vastaehdokkaana olleeseen Ståhlbergiin (Nousiainen 1985, s. 111). Kuitenkin presidentti Svinhufvudin asema oli alun alkaen täysin legitiimi. Svinhufvud sekaantui hallituksen operatiiviseen johtoon edeltäjiään vähemmän. Hän ohjasi luokseen tulleet lähetystöt mielellään valtioneuvostoon asianomaisen ministerin puheille (Mt. s. 111 – 114.) Svinhufvudin aikana parlamentaarinen hallinta vakaantui, koska hänen kaudellaan oli vain kolme hallitusta. Kuitenkaan Kivimäen hallituksen pitkäikäisyys ei ollut presidentin ansiota. Silti hänen arvovaltainen tukensa oli tuiki tarpeellinen ministeristölle. Parlamentarismi näkyi myös siinä, että presidentin valtiopäiväpuheet tarkastettiin valtioneuvostossa parhaiden parlamentaaristen periaatteiden mukaisesti. (Hallberg ym. 2009, s. 93 - 102.) Svinhufvudin presidenttiaikaisista hallituksista ensimmäinen oli vuosina 1931 – 1932 istunut yleisporvarillinen Sunilan II hallitus. Toisena oli näistä pitkäaikaisin vuosina 1932 – 1936 istunut parlamentaarisesti epämääräinen Kivimäen hallitus. Näistä kolmantena oli vuosina 1936 – 1937 istunut maalaisliittolais-edistyskelläinen Kallion IV hallitus. (Nousiainen 1985, s. 115.)

Svinhufvud johti kapinayrityksen kukistamisen jälkeen ulkopoliittikkaa ja pitkälle myös sisäpolitiikkaa. P. E. Svinhufvud luotsasi Suomen sisällissodan partaalta sekä poliittisesti että taloudellisesti normaaleihin oloihin. Hän johti varsin suorasukaisesti hallituspolitiikkaa. (Häikiö 2013, s. 98.) Sunilan hallitus kaatui erikoisella tavalla presidentin epäluottamukseen (Hallberg ym.

2009, s. 101 - 102). Svinhufvud erotti syksyllä 1932 suurissa vaikeuksissa talouspulan torjunnan johdosta olleen J. E. Sunilan hallituksen, koska hän ei hyväksynyt pulan ahdistaman Maalaisliiton vaatimusta korkokannan säännöstelystä. Tilalle hän nimitti edellisen hallituksen oikeusministeri ja professori T. M. Kivimäen vähemmistöhallituksen, josta voidaan syystäkin käyttää käsitettä ”presidentin hallitus”. (Häikiö 2013, s. 98.) Kivimäen hallitus toimi paljolti Svinhufvudin luottamuksen ja sosiaalidemokraattien käytännöllisen tuen varassa, kun muut reaaliset hallitusvaihtoehdot arvioitiin tässä parlamentaarisesti kivettyneessä tilanteessa epäedullisemmiksi. Svinhufvudin ryhtyessä kaatamaan Kivimäen hallitusta on katsottu, että tämä ministeristö itse asiassa täysin johti vanhaa presidenttiä, joka ei jaksanut enää syventyä asioihin. (Nousiainen 1985, s. 114 - 115.) Kivimäen hallituksen kutsumista presidentinhallitukseksi voidaan perustella sillä, että se tukeutui eduskunnan vaihtelevaan enemmistöön luottamuskysymyksessä ja selvisi presidentin arvovallan turvin monista karikoista. Kivimäen pitkäaikainen vähemmistöhallitus oli poikkeuksellinen sotien välisessä parlamentarismissa. (Hallberg ym. 2009, s. 101 – 103.) Kivimäen hallitus nautti eduskunnan luottamusta koko melkein neljä vuotta kestäneen toimintansa ajan. Tässä oli kysymys huomattavasta parlamentaaristen olojen vakiintumisesta, kun verrataan edelliseen alle kahden vuoden pituiseen ennätykseen. (Häikiö 2013, s. 98.) Svinhufvudin rooli heikkeni Mäntsälän kapinan jälkeen nopeasti. Hän ei kuitenkaan menettänyt suurta arvovaltaansa, joka mahdollisti tarvittaessa vaikuttavien väliintulojen tekemisen. Myös hallitus ymmärsi tämän hyvin ja ”Ukko-Pekkaa” varottiin ja arvostettiin laajemminkin. Svinhufvud uskoi arvovaltansa turvin alaisilleen valtiojohdon hoitoa jäädessään ikääntymisen paineessa itse yhä vahvemmin taka-alalle. Hän turvautui pitkälle ministeristöön ja pääministeriin. Svinhufvud uskoi tärkeimmät asiat hallituksen ja erityisesti sen pääministerin hoidettaviksi. Itse hän vetäytyi taka-alalle. Kivimäki kirjoitti presidentille monta puhetta. Svinhufvud myöntyi helposti hänen mielipiteisiinsä. Pääministeri Kivimäki täytti neljäksi vuodeksi sen aukon, jonka presidentin syrjään jääminen oli jättänyt. (Hallberg ym. 2009, s. 101 – 104.) Svinhufvud jäi virkakautensa loppupuolella yhä selvemmin luokkapohjaisen halkeaman symboliksi ja jarruksi parlamentaariselle kehitykselle (Nousiainen 1985, s. 119).

Svinhufvud vastusti koko kautensa ajan ankarasti sosiaalidemokraattien hallitusvastuuta. Hän ei suostunut ottamaan yhtään sosiaalidemokraattia mihinkään ministeristöön. Svinhufvud oli osallisena ns. punamultahallituksen syntyminen kariutumiseen vuonna 1936. Tätä hän perusteli sillä, että hänen oli voitava luottaa ministereihin neuvonantajinaan. (Hallberg ym. 2009, s. 105.) Pystytettäessä kahta ensimmäistä presidentti Svinhufvudin aikaista hallitusta vuosina 1931 ja 1932 noudatettiin sosiaalidemokraattien oppositioon jättämistä lukuun ottamatta edeltäjien kiteyttämiä parlamentaarisia muotoja. Svinhufvudin kielteinen asenne vasemmistoa kohtaan huipentui SDP:lle

voittoisten vuoden 1936 eduskuntavaalien ja Kivimäen ministeristön kaatumisen jälkeen Tannerille hallitusneuvottelujen alkuvaiheessa annettuun kylmään ilmoitukseen, että sosiaalidemokraatteja ei tule Svinhufvudin presidenttikautena hallitukseen. Tätä toimenpidettä tukivat vain oikeistoryhmät IKL ja KOK eli eduskunnan vähemmistö. (Nousiainen 1985, s. 112 – 113.) Svinhufvudin mukaan vaatimusta eduskunnan luottamuksesta ei tullut tulkita niin ahtaasti, että presidentillä ei olisi valtaa päättää siitä, ketkä hän nimitti (Hallberg ym. 2009, s. 105 - 106). Svinhufvud katsoi vuonna valtiosäännön presidentille tuomat mahdollisuudet vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon vähäisiksi ja toisaalta sen tuovan eduskunnalle lähes rajattomat mahdollisuudet vaikuttaa siihen. Svinhufvud katsoi Kaarlo Kairaa ”tulkiten” presidentin aseman itsenäiseksi, jotta hän voisi hoitaa menestyksellisesti maan hallitusta. Hänellä täytyy täten olla vaikuttavaa sanomista myös ministerien nimittämisessä. Ministerit ovat siinä mielessä presidentin neuvonantajia, että he valmistelevat ne asiat, jotka esitellään presidentille. Presidentin tulee voida luottaa neuvonantajiinsa. Parlamentarismien minimiehdot täyttyvät eduskuntaan päin luottamuksen oletusdoktriinin kautta. Tässä valossa Ståhlbergin ja Relanderin puoluepohjaista parlamentarismia kannattava mielenlaatu ja toimintatapa saivat lisää korostusta. (Nousiainen 1985, s. 112 – 114.) Kuitenkin Svinhufvud esitti presidenttikautensa alussa, että presidentin tulee hallituksen muodostamisessa valita vain pääministeri, joka puolestaan valitsee muut ministerit (Uimonen 2001, s. 49).

Svinhufvudilla oli ulkopoliittikan johtajana mahdollisuus linjaratkaisujen tekemiseen sekä yleisen ”päällekatsojan” osa. Tuskin voidaan tosiasiaa kuitenkaan puhua syvempään ajatteluun perustuvasta järjestelmällisestä ulkopoliittisen linjan vedosta. Jukka Nevakiven mukaan Svinhufvudin voimakas vaikutus ulkoasioiden hoidossa rajoittui lähinnä hänen suoraviivaiseen idänpolitiikkaansa, jossa hän kuitenkin jätti yksityiskohdat ulkoministerinsä hoidettaviksi. Svinhufvud ansioitui myös siinä, että hän tarjosi arvovallallaan suojan sellaisille oikeistoradikalismien katkerasti arvostelemille ratkaisuille kuten Kivimäen hallituksen aikana alulle pantu pohjoismainen suuntaus ja Suomen ja Neuvostoliiton välinen hyökkäämättömyyssopimus. Nousiaisen mukaan Hackzellin ulkoministeriaikana Svinhufvud puuttui vain suuriin kysymyksiin. (Nousiainen 1985, s. 117 – 118.)

K. J. Ståhlbergin, Lauri Kristian Relanderin ja P. E. Svinhufvudin presidenttiaikana presidentin puuttuminen hallituksen toimintaan oli vaihtelevaa. Kuitenkin hallituksen erottamisen uhka ja valta hajottaa eduskunta vahvistivat tasavallan presidentin asemaa. Presidenttiä saatettiin jopa varoa loukkaamasta. Relander hajotti eduskunnan vuosina 1929 ja 1930. Myös Ståhlberg hajotti eduskunnan. Presidenttien Ståhlberg, Relander ja Svinhufvud vallankäyttö eduskunnan hajottamisessa (ei koske Svinhufvudia), hallituksen erottamisessa ja uuden hallituksen

muodostamisessa on sisältänyt sellaista vallan käyttöä, jota vastaan kansanedustajat ja ministerit halusivat vähentää näitä presidentin valtaoikeuksia siirtämällä niitä esimerkiksi pääministerille. Presidentti Ståhlbergillä ja presidentti Svinhufvudilla oli olennaista vaikutusta hallitusten jäsenten nimittämiseen. Presidentti Relanderin vaikutus hallitusta muodostettaessa jäi lähinnä pääministerin valintaan, tosin poikkeuksia oli. Presidenttien Ståhlberg, Relander ja Svinhufvud ulkopoliittisen vallan käyttö oli vähäistä verrattuna presidenttien Risto Rytin, C. G. E. Mannerheimin, J. K. Paasikiven ja Urho Kekkosen omaksumaan käytäntöön, joten Suomen kolmen ensimmäisen tasavallan presidentin ulkopoliittikkaa ei voi pitää perusteluna presidentin ulkopoliittisen vallan rajoittamiselle.

## 2.3. Kyösti Kalliosta J. K. Paasikiven presidenttikauteen

Tässä jaksossa käsittelen Kyösti Kallion, Risto Rytin, Carl Gustav Emil Mannerheimin ja Juho Kusti Paasikiven presidenttikausia. Tarkastelu alkaa Kallion presidenttikaudesta ennen talvisotaa ja jatkuu talvisodan kautta jatkosotaan ja siitä edelleen rauhaan ja sodan jälkeiseen vahvan presidentin aikaan aina J. K. Paasikiven kaudelle. Vahvan presidentin aika jatkui myös tämän jälkeen, mutta siitä kerron Urho Kekkosta koskevassa jaksossa.

### 2.3.1. Kyösti Kallion presidenttikausi

Kyösti Kallio oli Suomen neljäs tasavallan presidentti. Kallio oli presidenttinä vuosina 1937 – 1940. Kallion mukaan valtion asioiden johto kuuluu parlamentarismen luonteen mukaan eduskunnan luottamusta nauttivalle hallitukselle (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 106). Täten hallituksen tulee pitää huolta eduskunnan myötävaikutusta edellyttävien asioiden vireillepanosta. Kalliolle tuli hallituksen koossa pysymisestä erityinen tehtävä. Kallion presidenttikauden keskeisin juonne oli parlamentarismen kunnioitus sekä sovinnollisuus ja kansan eheyttäminen. Sovinnollisuus oli Kalliolle arvovallan säilyttämistä ja omaa etua tärkeämpi. Kallio piti tiukasti kiinni kansanvaltaisuudesta, jonka seurauksena hänestä tuli tietyllä tavalla hienovarainen taipuja. Kallio kuuluu kiistattomasti parlamentaarisen-demokraattisen järjestelmän luoja joukkoon. (Ma. s. 106 – 112.) Kallio oli valmis vaimentamaan presidentin valtaoikeuksien käyttöä. Tämä näkyy pääministerin aseman vahvistumisena Kallion aikana. Sisäpolitiikassa Kallio lähinnä tasoitteli hallituksen sisäisiä erimielisyyksiä. (Hallberg ym. 2009, s. 113 – 117.) Kallio oli asiantuntija erityisesti sisäpoliittisissa asioissa. Sen sijaan päävastuun ulkopoliitikasta hän jätti suosiolla ammattimiehille. Ulkopoliittista osaamattomuuttaan hän korjasi käyttämällä asiantuntijoita, joka näkyi hänen ulkoministeri- ja adjutanttivalinnoissaan. Kallio antoi ministereiden hoitaa itsenäisesti oman sektorin tehtävät. (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 107.) Presidentin aktiivinen ja



vaikutuksellinen suhde valtioneuvostoon näkyi yleensä onnistuneissa sovitteluissa henkilöiden välillä sekä ongelmatilanteissa. A. K. Cajanderin maaliskuussa 1937 muodostettu ministeristö oli ensimmäinen todella parlamentaarinen hallitus, joka siis nojasi eduskunnan vankkaan enemmistöön. Hallituksen iltakoulu vahvisti ministeristön asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Se syntyi Cajanderin aloitteesta. Siitä tuli jo tämän kauden aikana ministerien vakiintunut epävirallisten neuvottelujen paikka. Siinä alettiin käydä läpi valtioneuvoston kokouksen asialistaa, joten nämä presidentin istuntoon tulevat asiat olivat jo valmiiksi ministerien enemmistön kannan mukaisesti sovittuja ja perusteltuja. Presidentin vaikutusmahdollisuudet olivat jo tässä vaiheessa vähäiset. Kallion vahvaan demokratiaperiaatteeseen ei sopinut erimielisyyden osoittaminen, joka olisi parlamentaarisesti vastuunalaisen hallituksen mielipiteen syrjäyttämistä. Kallio ei saanut osallistua iltakoulun keskusteluihin. Kuitenkin ministerit informoivat etukäteen haluamallaan tavalla presidenttiä sovittavista asioista. (Hallberg ym. 2009, s. 113 – 115.)

Poliittisessa erikoistilanteessa vuosina 1939 – 1945 pitkään istunut eduskunta ei saanut määrävää asemaa juuri missään tärkeissä kysymyksissä. Se ei voinut linjata lähes kokonaisvaltaisesti sodan ympärille nivoutunutta sisä- tai ulkopoliittikkaa. Se ei voinut vaikuttaa myöskään hallituksen kokoonpanoon. (Hallberg ym. 2009, s. 128.) Kallio yritti sitoa eduskunnan päätöksen tekoon myös vaikeimpina hetkinä. Hän muun muassa vaati 9.3.1940, että eduskuntaa informoidaan uusista vaatimuksista. (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 119.) Kallio toimi pitkälle hallituksen ehdoilla. Hän piti myös talvisodan aikana huolta eduskunnan asemasta kysellen huolissaan kansanedustajien tehtävien perään. Talvisodan jälkeen Risto Rytin toisen hallituksen aikana sairastelu sai Kallion ajautumaan syrjään, jolloin ”siviilipuolen” valtiollisen sisä- ja ulkopoliittikan johto keskittyi pääministeri Risto Rytille. Presidentti Kallio ei ottanut rauhan tultua puolustusvoimain ylipääällikkyyttä takaisin, vaikka perustuslaki sitä edellytti. (Hallberg ym. 2009, s. 112 – 127.)

Presidentti osallistui hallituskeskusteluihin ja hallitusohjelman laadintaan. Ohjelmaan kirjoitettiin Kallion kannalta merkittäviä, hänen presidenttiytensä tavoitteena olleita, asioita puolueettomuudesta, kansanvallan turvaamisesta sekä pohjoismaisesta suuntautumisesta. Hän vaikutti myös ministerilistaan, josta mainittakoon Ahmavaaran nimittäminen oikeusministeriksi, vaikka hallitusneuvottelijat tätä vastustivatkin. (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 107.) Kallion osuus Cajanderin vuonna 1937 muodostetun hallituksen muodostamisessa oli vähäinen. Kuitenkin Kallio tyrmäsi pääministeritunnusteluissa sosiaalidemokraattien Väinö Tannerin asettamisen johtoon. Uutta oli, että presidentti ja pääministeri olivat toissijaisessa roolissa hallituksen muodostamisessa, kun Maalaisliiton ja SDP:n johtohahmojen kesken päätettiin kääntyä Cajanderin puoleen. Kallio hyväksyi tämän. Presidenttinä Kallio jäi nyt syrjään hallituksen kokoonpanoa muodostettaessa kannattamansa parlamentarismen nimissä. Punamultahallituksen syntymistä seurasi jo sellaisenaan

keskeinen muutos Suomen poliittisen järjestelmän johtajuuteen. Tästä seurasi parlamentaariselle vuorovaikutusakselille eduskunta-hallitus uutta merkitystä, kun hallitusareena samalla avartui rakenteellisesti ja painottui toiminnallisesti puolueiden suuntaan. (Hallberg ym. 2009, s. 113 – 114.) Kallio kertasi valtiopäivien päättäjäsissä tammikuussa 1940 itselleen tärkeää näkökohtaa, että hallituksen uudelleen järjestely tehdään eduskunnalta saadun yksimielisen luottamuksen jälkeen. Kallion johtajuus muuttui selkeästi keväällä 1940, joka näkyi vaihdettaessa hallitusta. Tuolloin Ryti muodosti toisen hallituksensa eduskuntaryhmiä kuulematta. (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 116 – 120.)

Tasavallan presidentin tehtäviin kuului hallitusmuodon mukaan sodasta ja rauhasta päättäminen. Kallio otti kriisitilanteessa perustuslainmukaisen päävastuun. Tässä tilanteessa hänen toimintansa oli rivakasta. Kallio kykeni toimimaan hermostumatta poikkeuksellisen tilanteen vaatimalla nopeudella ja osoitti oivallista ryhmäjohtajuutta. (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 116.) Kallion rooli oli talvisotaa edeltäneissä ulkopoliittisissa tapahtumissa toissijainen pääministeriin ja ulkoministeriin verrattuna. Kallio itse keskittyi sisäpoliittiseen toimintaan kansakunnan yhteishengen luoja ja symbolina, joten todellinen valta siirtyi pienelle hallituksen sisäpiirille. Parlamentaarinen käytäntö ohjasi ulkopoliittista johtamista. Päätöksille haettiin tällöin eduskunnan puolue ryhmien enemmistön tuki. (Hallberg ym. 2009, s. 118.) Kalliolla ei ollut suoria yhteyksiä ulkomaille, joka poikkeaa Paasikiven, Mannerheimin ja Tannerin tilanteesta (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 119).

### 2.3.2. Risto Rytin presidenttikausi

Risto Ryti oli tasavallan presidenttinä vuosina 1940 – 1944. Kyösti Kallio jätti 27.11.1940 virallisen eroilmoituksensa (Hallberg ym. 2009, s. 134). Eduskunnan lokakuussa hyväksymän poikkeuslain nojalla vuoden 1937 valitsijamiehet suorittaisivat uuden presidentin valinnan. Uusi presidentti valittaisiin vain noin kahdeksi vuodeksi, jotka jäivät jäljelle Kallion kesken päättyneeltä toimikaudelta. Risto Ryti oli valittu vuonna 1940 tasavallan presidentiksi Kalliolta kesken jääneen presidenttikauden loppuajaksi. Ryti sai 19.12.1940 toimitetussa vaalissa jo ensimmäisellä kierroksella ennätyselliset 288 ääntä. (Mt. s. 134 – 148.) Risto Rytin valinta tasavallan presidentiksi talvisodan jälkeen tarkoitti itse asiassa pääministeriyden vaihtumista presidenttiydeksi. Rytin ensimmäinen presidenttikausi päättyi 1.3.1943. (Nousiainen 1985, s. 143, 151.) Eduskunta lyhensi kahteen vuoteen hallituksen syyskuussa 1942 antaman esityksen uuden presidentin valitsemiseksi vuoden 1937 valitsijamiesten toimesta normaaliksi kuuden vuoden kaudeksi (Hallberg ym. 2009, s. 148). Nyt Mannerheim kohosi vahvaksi kilpailijaksi ML:n, RKP:n ja KOK:n ryhmien enemmistön asetuttua hänen kannalleen (Nousiainen 1985, s. 151). Kuitenkin Ryti valittiin

uudelleen tasavallan presidentiksi ensimmäisessä äänestyksessä 1.3.1943 saatuaan 269 ääntä (Hallberg ym. 2009, s. 149). Hajaääniä oli 7 ja 24 äänesti tyhjää (Nousiainen 1985, s. 151). Suureen äänen enemmistöön vaikutti Suomen marsalkka Mannerheimin kieltäytyminen ehdokkuudesta näissä vaaleissa (Hallberg ym. 2009, s. 149). Rytin asema pysyi vahvana, koska häntä vastassa ei ollut yhtenäistä tyytymättömien rintamaa (Nousiainen 1985, s. 151). Ryti oli varteenotettavin presidenttiehdokas, vaikka hän oli, joskin vastentahtoisesti, leimautunut saksalaismieliseksi ja johtanut Suomen sotaan, joka näytti tuolloin selvästi johtavan tappioon (Hallberg ym. 2009, s. 149).

Rytin kausi presidenttinä oli kiistatta ylivoimaisesti vaikein verrattuna muiden samaa virkaa hoitaneiden kausiin (Meinander 2013, s. 139). Rytin presidenttikauden ensimmäisen hallituksen pääministerivalinta tuki presidentin valtaa. Rytin asema vahvana presidenttinä korostui siinä, kun Jukka Rangell ei ollut keskeisessä roolissa reilun kahden pääministerivuotensa aikana hallituksen politiikan muotoutumisessa. Rytin ensimmäinen pääministeri Jukka Rangell jätti ministerineuvotteluissa eduskuntaryhmät sivuun. Perustuslaillisia valtuuksia ei paljoja kyselty kansakunnan taistellessa olemassaolostaan, joten presidentti Ryti sai vallankäyttäjien piirin supistuessa edeltäjiään vaikutusvaltaisemman aseman. Vastaavasti eduskunta koki tappion. Kysymyksiä ei haluttu alistaa eduskuntakeskustelulle parlamentaarisen järjestelmän päätöksenteon hitauden sekä useimpien asioiden arkaluontoisuuden takia. (Hallberg ym. 2009, s. 135 – 136.)

Valtionpäämiehen asema terävöitti Rytin jo pääministerinä aloittamaansa johtamiskäyttäytymisensä yksilöllistä perustaa. Ensimmäinen jakso Rytin 4-vuotisen presidenttiajan kahdesta jaksosta koski uuteen yhteenottoon valmistautumista ja aktiivista sodankäyntiä. Siinä vallinneessa ”kaksoiskuninkuutta” muistuttavassa dualismissa Ryti johti poliittista toimintalohkoa ja koko ajan ylipäällikkönä ollut Mannerheim johti puolestaan sotilaallista toimintalohkoa. Heistä kummallakin oli mahdollisuus vaikuttaa myös toisen alueella (Nousiainen 1985, 143). Ryti tuki johtajana kollegiaalista työskentelyä. Hän keskittyi johtamiseen kuitenkin kohoamatta selkeästi muiden yläpuolelle viimeistä sanaa käyttäväksi auktoriteetiksi. Ryillä oli presidenttinä poliittinen hallituksen sisärenkaansa ja Mannerheim hallinnoi päämajassa Mikkeliissä. (Hallberg ym. 2009, s. 137.) Rytin uudelleen valintaa, pääministerin vaihtumista ja maan suursodasta irrottautumisen nousemista vuoden 1943 alkupuolelta lähtien valtiojohdon kaikkea hallitsevaksi tehtäväksi seurasi poliittisen johtamisrakenteen muutos kollektiiviseksi ja palaaminen päätöksenteossa ainakin ulkoisesti, hätätilan sallimin dramaattisin poikkeuksin, perustuslaillisiin institutionaalisiin muotoihin. (Nousiainen 1985, s. 143 - 144). Ryti ja ylipäällikkö Mannerheim muodostivat johtokaksikon, joka yhteistuumin päätti, että Suomen täytyi liittoutua Saksan kanssa. He osoittivat samaa saumattomuutta, kun oli päästävä mahdollisimman siististi irti tästä liitosta. (Meinander 2013, s. 141.) Ryti oli lojaali kanssaan vastuun päätöksistä jakaneita kohtaan. Ryti oli aktiivisen

kauden ratkaisuisaan itsenäinen ja lujatahtoinen. (Nousiainen 1985, s. 144.) Mainittakoon, että Rytillä, Rangellilla, Rudolf Waldenilla ja Rolf Wittingillä ei ollut kiinteitä puoluesiteitä. He eivät olleet myöskään riippuvaisia eduskunnasta tai valitsijamiehistään. Heillä oli varaa oikeana pitämänsä tekemiseen, koska he olivat politiikkaa ohjatessaan käytännössä niin riippumattomia kuin mahdollista. (Upton 1965, s. 335.) Vuosien 1940 – 1941 päätöksentekojärjestelmässä Rytin, Rangellin, Mannerheimin, Waldenin ja Wittingin muodostama johtoryhmä eli sotakabinetti harkitsi tilanteet ja teki tosiasialliset ratkaisut. Niiden toteuttajina poliittisella puolella varsinkin Saksan suuntaan toimivat erityisesti Witting ja ulkoministeriön kansliapäällikkö Aaro Pakaslahti. Vuoden 1941 alkupuolella Saksan lähettiläs von Blücher oli melkein päivittäin yhteydessä heihin. Ensimmäisen puolentoista sotavuoden ajan säilyi olennaisesti sama sotakabinettiin keskittyvä toimintajärjestelmä. Rytin yksilöllinen painoarvo ei ainakaan vähentynyt yleisessä politiikan teossa eikä yksittäisissä ratkaisuisissa. Hän määritteli yksityisissä ja julkisissa lausunnoissaan kansakunnan sodan päämääriä, sen suhteita ulkovaltoihin ja sen tulevaisuuden näkymiä kenenkään saivartelematta noissa oloissa ”parlamentaarisesta vaikutuskatteesta”. (Nousiainen 1985, s. 148.)

Tärkeitä poliittisia ratkaisuja ei tehty kuulematta ylipäällikköä, joka oli vaikuttava jäsen valtiollisessa johtoryhmässä. Hän saattoi painostaa jopa eronpyynnöllä (helmikuussa 1941) johtoryhmää kannalleen tai esittää yksityiskeskusteluissa kovinkin terävää arvostelua johtoryhmän tekemisistä ja tekemättä jättämisistä. Ylipäällikkö oli edustettuna valtioneuvostossa ja tarvittaessa järjestettiin tapaamiset ja yhteydenotot. Ryti oli tiheään puhelinyhteydessä päämajaan. Hän myös matkusti sinne esimerkiksi viikon sisällä jopa kaksi kertaa sodan aloittamisen kiihkeässä vaiheessa. Muuten ylipäällikön ja johtoryhmän tapaamisia järjestettiin vaihtelevin henkilökokoonpanoin sodan loppuun asti. Kuitenkin Mannerheimilla oli vuoteen 1944 asti yhteyshenkilönä Helsingissä kenraali Walden, ja jossain vaiheessa oli hallituksen tarkkailija ja yhteismies Mikkelin päämajassa. (Nousiainen 1985, s. 150 – 151.) Mannerheimin korvaamattomuus näkyi hallituksen ja Rytin häviämisenä joka kerta Mannerheimin painostettua näitä eronpyynnöllä. Tästä huolimatta Mannerheim ei ollut vastuussa kenellekään. Valtioneuvosto halusikin supistaa ylipäällikön valtuuksia, koska ylipäällikön sijasta se joutui kantamaan vastuun. 7.12.1940 ylipäällikön tehtävistä ja valtuuksista annettu määräys valtuutti Mannerheimin itsenäisesti ja tasavallan presidentille vastuunalaisesti johtamaan liikekannallepanoa ja operaatioita sekä hoitamaan nimitysasiat, sotilaskäskyasiat ja miehistötäydennykset. (Hallberg ym. 2009, s. 142 – 146.)

Ryti valittiin toisen kerran tasavallan presidentiksi vuonna 1943. Presidentin vaali ja hallituksen muodostus olivat jo oireellinen osoitus eduskunnan ja puolueiden halusta vahvistaa asemaansa presidentin ja johtoryhmän rinnalla, samoin ne halusivat osallistua vaikuttavasti myös politiikan määräämiseen (Nousiainen 1985, s. 152). Valtiosäännön tulkintaperiaatteen mukaisesti odotettiin,

että entisen hallituksen ministerit eroavat. Tällöin uusi presidentti pääsisi vaikuttamaan hallituksen koostumukseen. Rytin uudelleen valinnan jälkeen pääministeri Rangellin ei poikkeuksellisesti olisi tarvinnut jättää paikkaansa perinteisestä syystä. Ryti toivoi Rangellin jatkavan, mutta vähän erilaisella kokoonpanolla. Eduskunta oli ollut jo pidempään tyytymätön joihinkin Rangellin hallituksen ministereihin mukaan lukien Rangellin itsensä. Rangellin hallitus jätti eronpyyntönsä hallitusmuodon hengen, kansanvallan ja Rytin oman aseman hyödyksi. Uudeksi pääministeriksi tuli kokoomuslainen professori Edwin Linkomies porvarillisten eduskuntaryhmien yhteisenä ehdokkaana presidentti Rytin hylättyä näiden ensisijaisena ehdokkaana olleen Tyko Reinikan. Mainittakoon esimerkiksi, että ulkoministeri Wittingin tilalle tuli länsimyönteisempi Henrik Ramsay, joka oli jo aiemmin toiminut ulkoministerinä. Isänmaallinen kansanliike ei päässyt hallitukseen. (Hallberg ym. 2009, s. 149 - 150.) Päätöksentekorakenne muuttui uuden ministeristön ryhtyessä toimeensa maaliskuusta 1943 lähtien ensiksi siten, että presidentin aktiivisuus johtoryhmän piirissä aleni silminnähden ja aloite ja johto siirtyivät pääministerin suuntaan, toiseksi siten, että institutionaalistunut päätöksenteko valtioneuvoston yleisistunnossa ja ulkoasianvaliokunnassa palasi takaisin sekä kolmanneksi siten, että hallitus informoi eduskuntaa aiempaa paremmin ja etsi siltä toimilleen tukea. Tämä koskee strategista päätöksentekoa ulkopoliittikan ja sotaponnistelujen alalla. (Nousiainen 1985, s. 152.) Linkomiehen pääministerikaudella Ryti ei kyennyt enää johtamaan politiikkaa. Hän sen sijaan seurasi toisten mukana ja antoi arvokkaita neuvoja. Kuitenkaan hän ei näyttänyt suuntaa. (Linkomies 1970, s. 170 - 171.) Enää ei voitu toimia johtajien vastuulla luottaen diffuusin tuen riittävyteen vaan kohtalokkaisesti valintoihin tarvittiin laajempien poliittisten piirien suostumus, kun suunnattiin kansakuntaa kohti katkeraksi tiedettyä rauhaa. Ensimmäisenä ulkoa tulleeeseen tai omassa piirissä herätettyyn toimintavirikkeeseen reagoi, tilanteen eritteli sekä vaihtoehdot etsi ja punnitsi aikaisempaa johtoryhmää vastaava sisäpiiri, johon kuuluivat Ryti, Linkomies, Walden, Ramsay ja Tanner. Myös Mannerheim osallistui sen neuvonpitoihin useimmissa kokonaistilanteissa. ML:n Reinikka pääsi vain harvoin mukaan tähän epäviralliseen ”aivoriiheen”. Aktiviteetti siirtyi tämän jälkeen valtioneuvoston ulkoasianvaliokuntaan. Se työsti, kesällä 1944 enimmiten presidentin läsnä ollessa, sisäpiirin ideomalta pohjalta monissa kokouksissa kysymykset tosiasiallisiin ratkaisuihin saakka, jotka tuotiin sitten iltakouluun, yleisistuntoon ja presidentin esittelyyn ilmoitusasioina tai muodollisesti vahvistettavaksi. (Nousiainen 1985, s. 153.)

Ryti oli Suomen ensimmäinen tasavallan presidentti, joka otti myös ulkopoliittikan johtajan roolin itselleen. Asiaan vaikutti Rytin siirtyminen pääministerin tehtävistä tasavallan presidentiksi. (Hallberg ym. 2009, s. 159.) Presidentti otti hallitusmuodon mukaan hänelle kuuluneet ulkopoliittiset toimivaltuudet täysimääräisesti käyttöönsä. Samalla hän myös tiukensi otettaan

tiedonkulusta. Tämä luja ote ulkopoliittisesta vallasta pysyi myös kaikilla Rytin seuraajilla aina 1990-luvulle asti. (Meinander 2013, s. 135.) Kansakunnan elämän ollessa vaakalaudalla ei alettu perustuslain tulkintoihin eikä saivarteluihin vallanjaosta. Tässä oli kuitenkin kyseessä ensiarvoisen tärkeä siirtymä Suomen valtiollisen järjestelmän myöhemmän kehityksen kannalta. Siinä laskettiin perusta tuolloin vielä tulevalle puolipresidentilliselle hallinnalle. Presidentti Rytin kaudella ulkopoliittikkaa johtivat Ryti itse, Mannerheim sekä hallituksen sisärengas. Kriisiajan keskeisiä sisäpiiritoimijoita olivat pääministeri Rangell, puolustusministeri Rudolf Walden, ulkoministeri Rolf Witting sekä Tanner hallituksessa ollessaan. Kuitenkin Rangell oli suostunut vain sillä ehdolla hallitukseen, ettei hänen tule hoitaa ulkopoliittisia asioita. Vuoden 1943 alkuun asti he tekivät päätöksensä itsenäisinä parlamentaarista valvonnasta. Ulkopoliitiikan ohjaamiseen osallistui muodollisesti myös hallituksen ulkoasiainvaliokunta, jolla ei ollut keskeistä roolia Rangellin ollessa pääministerinä. (Hallberg ym. 2009, s. 136 - 159.) Dosentti Erik Castrén vakuutti presidentin voivan ”ylittämättä hänelle perustuslain mukaan kuuluvia valtuuksia myös antaa selityksen jollekin ulkovallalle, jos hän katsoo maan edun sitä vaativan” (Castrén 22.8.1944, lainattu: Hallberg ym, 2009, s. 156). 26. kesäkuuta 1944 presidentti Ryti allekirjoitti vakuuttavansa, että Suomen tasavallan presidenttinä hän ei salli nimittämänsä hallituksen eikä kenenkään ryhtyä neuvottelemaan aselevosta tai rauhasta ilman yhteisymmärrystä Saksan valtakunnan hallituksen kanssa (Hallberg ym. 2009, s. 156).

### 2.3.3. C. G. E. Mannerheimin presidenttikausi

C. G. E. Mannerheim oli tasavallan presidenttinä vuosina 1944 – 1946. Mannerheim asetettiin ainutlaatuisessa menettelyssä eduskunnan säätämällä lailla presidentiksi (Hallberg ym. 2009, s. 183). Mannerheim vannoi virkavalansa tasavallan presidentin tehtävää varten eduskunnassa 4.8.1944, jolloin hänen tähän tehtävään nimittämistä koskeva laki tuli voimaan. Mannerheimin valinnalla tasavallan presidentiksi tähdättiin rauhan aikaansaamiseen. (Visuri 2013, s. 150.) Linkomiehen hallitus esitti Mannerheimin määräämistä tasavallan presidentiksi suoraan lailla ilman vaalia (Nousiainen 1985, s. 155). Hallitus perusteli tätä esimerkiksi tarpeella keskittää vaikeissa ja vakavissa valtiollisissa olosuhteissa samalle henkilölle ylin toimeenpanovalta sekä sotilas- että siviilihallinnon alalla. Tässä vakaumuksessa Ryti luopui toimestaan. (HE 55/1944.) Tämän valintamenettelyn poliittiseksi edellytykseksi mainittiin se, että hallituksen ja eduskunnan toivomuksesta maan käytettäväksi asettava Suomen marsalkka nautti maassamme ehdotonta luottamusta ja jakamatonta kunnioitusta sekä on toiminut valtion päämiehenä maamme kohtalonhetkinä jo aikaisemminkin eli valtionhoitajana (Nousiainen 1985, s. 155 – 156). Mannerheim oli itsestään selvä Rytin seuraaja tasavallan presidentiksi (Hallberg ym. 2009, s. 164). Mannerheim kutsuttiin tasavallan presidentiksi, koska hän pystyi parhaiten pitämään kansakunnan

koossa ja armeijan hallinnassa kohtalokkaiden ratkaisujen hetkellä. Mannerheimin valinnan ratkaisi yhtä paljon hänen symboliarvonsa kuin asijahtajuuteen kohdistuneet odotukset. Katsottiin, että kansallinen yhtenäisyys säilyy parhaiten, jos kohtalokkaat ratkaisut tehdään Mannerheimin nimissä. Lisäksi hänen persoonallaan katsottiin olevan vaikutusta myös vastatoimijoihin Neuvostoliitossa ja länsimaissa. (Nousiainen 1985, s. 156.)

Sen jälkeen, kun Paasikiven hallitus nimitettiin, Mannerheim oli delegoinut sisäpolitiikan pääministeri Paasikivelle. Presidentti Mannerheim turvautui käytännön politiikan johtamisessa valtioneuvostoon. (Visuri 2013, s. 158 - 163.) Presidentti ei enää johtanut hallitusta välirauhanneuvottelujen ajan tapaan. Hänen asemansa heikkenemiseen vaikutti sisäpoliittinen kokemattomuutensa. Mannerheim teki tasavallan presidenttinä vain vähän itsenäisiä päätöksiä. Näitä olivat kahden korkeimman oikeuden jäsenen nimittäminen eduskunnan enemmistön kannan vastaisesti, mutta kuitenkin tuomioistuimen oman esityksen mukaisesti. Hänen roolinsa jäikin usein muodolliseen päätöksentekoon. (Hallberg ym. 2009, s. 171 – 181.) Mannerheim sai myöhemmin Paasikiven taivutelluksi muuttamaan sotasyyllisten rankaisemista koskevaa lakiehdotusta, mutta eduskunta palasi jossain kohdin hallituksen alkuperäisen ehdotuksen kannalle (Nousiainen 1985, s. 167). Pääministeri käytti eduskunnassa vahvistetuin erityisvaltuuksin muutamia presidentille kuuluvia valtuuksia, joista huomioon tulivat useimpien asetusten antaminen, armahdusten myöntäminen ja virkaan nimittäminen (Hallberg ym. 2009, s. 181). Järjestelyt toteutettiin juridisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyllä lailla (508/1944) ja lain nojalla annettavalla delegeivalla asetuksella (518/1944) (Myllymäki 2010, s. 28). Tässä kriisihallinnan syvimmissä vaiheissa institutionaalinen johtajuus asetettiin yhden henkilön käsiin (Hallberg ym. 2009, s. 183). Mannerheim joutui kykenevien alijohtajien puutteesta johtuen itsenäisesti ajoittamaan ja jaksottamaan toiminnot ja tekemään keskeiset sodasta irrottautumista koskevat ratkaisut. Mannerheim joutui jälkikaudellaan poliittiseen ympäristöön, jossa hän tuli yhä voimattommaksi, eristyneemmäksi ja kyvyttömäksi arvostelemaan ja ohjaamaan muita toimijoita sekä pakotetuksi vahvistamaan sellaisia ratkaisuja, joita hän itse ei oikeastaan hyväksynyt. Mainittujen asiakokonaisuuksien ulkopuolella hänen omatahtoinen aktiivisuutensa ei ollut suurta Urho Castrénin lyhyen hallituksen aikana ja Paasikiven aloittaessa pääministerinä marraskuussa 1944 Mannerheim syrjäytyi vaikuttavasta hallitustoiminnasta vieläkin enemmän. Paasikivi oli ensimmäinen Suomen todella parlamentaarinen pääministeri. Paasikiven hallituksen toimintojen volyymi moninkertaistui lyhyessä ajassa ja sen lisäksi sen institutionaalinen asema muuttui. Pääministeri ja ministeriryhmä joutuivat ottamaan kokonaisvaltaisen yhteiskunnallisen ohjauksen ja maan poliittisen johdon käsiinsä. Mannerheimin osalle jäi tässä toimintajärjestelmässä presidentille kuuluva formaali päätöksenteko, joskin heikoin ajoittaisin protestein. (Nousiainen 1985, s. 156 –

167.) Toisaalta pääministeri Paasikivi ilmoitti Toivo Heikkilälle hoitavansa ”vain suuria asioita, yksinomaan suuria asioita” (Heikkilä 1965, s. 357). Näihin suuriin asioihin lukeutui myös valtioneuvoston rutiinitoimintojen johtaminen mukaan lukien iltakoulut kaikkineen. Kuitenkin Paasikivi jousti siinä, ettei hän käynyt valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. (Nousiainen 1985, s. 167.)

Vuonna 1944 Helsingin hallitukseen saatiin veteraanikolmikko. Pääministeriksi tuli 63-vuotias Antti Hackzell, ulkoministeriksi tuli 68-vuotias Carl Enckell ja puolustusministeriksi tuli 65-vuotias Rudolf Walden. Sen sijaan rauhanoppositio keulahahmot, kuten Paasikivi ja Kekkonen, eivät kelvanneet tuolloin elo-syyskuussa 1944. (Nousiainen 1985, s. 156 – 157.) Mannerheim oli määrännyt omatahtoisesti kokoomuksen Hackzellin hallituksen kokoonpanon (Hallberg ym. 2009, s. 170). Tämä Hackzellin hallitus nimitettiin 8.8.1944. Tällä kompromissina konservatiivien ja rauhanneuvottelujen kannalla olevien ”edistysellisten voimien” välillä muodostetulla niin sanotulla ”Rauhanhallituksella” oli kuitenkin vielä varsin konservatiivinen leima. Saksan kanssa nähtävässä yhteistyössä olleet edellisten hallitusten ”sotapoliitikot” joutuivat väistymään. Heidän tilalle haluttiin paremmin liittoutuneita miellyttäneitä poliitikkoja. Sitten aloite tuloksettomina jatkuneissa hallituksen uusimishankkeissa siirtyi eduskunnalle Mannerheimin tuolloin pysyessä passiivisena. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti U. J. Castrénista tuli pääministeri. Hallituksen muodostaminen jäi tällöin lähinnä puoluejohtajille. Vasemmiston vaikutusvallan kasvu näkyi tässä hallituksessa rauhanoppositiota edustaneiden K. A. Fagerholmin ja Eero A. Wuoren tulossa ministereiksi. Uusi hallitus aloitti 21.9. Sitten 17.11. nimitetyn, pikaisesti kootun, Paasikiven hallituksen muodostamisen merkittävin ongelma oli yhden ministeripaikan tuleminen kommunisteille. Mannerheim vastusti kommunistin tuleamista ministeriksi, mutta myöntyi kuitenkin hyväksymään ministereiksi useita rauhanoppositioon kuuluneita vasemmistolaisia. (Visuri 2013, s. 150 – 157.) Mannerheim nimitti vastentahtoisesti tähän ensimmäiseen kansanrintamahallitukseen toiseksi sosiaaliministeriksi kommunistien Yrjö Leinon, joka oli toisella kerralla jopa sisäministeri, sekä seitsemän sosiaalidemokraattia mukaan lukien kolme ”tannerilaista” ja kolme pian SKDL:ään siirtyvää oppositiomiestä. Mannerheim ei saanut Paasikiven III:n hallituksen puolustusministeriksi kenraalia. Siihen tehtävään tuli SKDL:n Mauno Pekkala. Paasikiven hallitusta muodostettaessa Mannerheimin vaikutus pääministerin valinnassa jäi vahvempien poliittisten voimien vaikutuksesta vain muodollisuudeksi. Ensin SDP:n eduskuntaryhmä nimesi yksimielisesti Paasikiven pääministeriehdokkaakseen. Sitten Toivo Horelli (KOK), Väinö Hakkila (SDP) ja Antti Kukkonen (ML) eduskuntaryhmien lähetystönä pyysivät Paasikiveä hallituksen johtoon, johon Paasikivi suostui. Vaihekautena Paasikivi valitsi itse useimmat ministerit pois lukien vain ulkoministeri ja puolustusministeri, joista sovittiin yhdessä presidentin kanssa. (Nousiainen 1985, s. 160 – 167.)



Mannerheim laati puolustuspoliittisen sopimusluonnoksen Suomen ja Neuvostoliiton välisestä yhteistyöstä, joka huhtikuussa 1948 toteutui ystävyys-, yhteistyö- ja avunantosopimuksen muodossa. Luonnoksen ensimmäisen artiklan mukaan sopimuspuolet ”sitoutuvat antamaan toisilleen Suomen alueella, Itämeren pohjoisosassa ja Suomenlahdella tukea ja apua kaikin käytettävissä olevin voimin”, jos Suomea taikka sen kautta Neuvostoliittoa tai molempia näistä maista uhkasi hyökkäys. Sopimusluonnos myös velvoitti osapuolia olemaan puuttumatta toisen valtion sisäisiin asioihin ja pidättymään solmimasta toista osapuolta vastaan tähtääviä liittoja. Esitys puolustusyhteistyöstä herätti neuvostojohdossa luottamusta Mannerheimiin, mikä vahvisti hänen asemaansa sisäpoliittisesti muun poliittisen ja sotilaallisen eliitin piirissä. (Hallberg ym. 2009, s. 174 – 176.) Mannerheim kääntyi 1.9.1944 sähköitse suoraan Stalinin puoleen tarkoituksenaan varmistaa, että Suomi pystyy täyttämään sen, minkä lupaa (Nousiainen 1985, s. 158).

#### 2.3.4. J. K. Paasikiven presidenttikausi

Juho Kusti Paasikivi oli Suomen tasavallan presidenttinä vuosina 1946 – 1956. Juho Kusti Paasikivi valittiin 75-vuotiaana tasavallan presidentiksi eduskunnan toimittamissa vaaleissa Mannerheimin loppukaudelle neljäksi vuodeksi vuonna 1946 (Hallberg ym. 2009, s. 187). Hallitus perusteli tätä vaalintatapaa poikkeuksellisilla oloilla. Myös Paasikiven henkilökohtaisen kannan on oletettu vaikuttaneen ehdotukseen, koska hän edellytti ehdokkaaksi asettumiselleen eduskunnan yksimielistä pyyntöä tähän virkaan. Toisaalta valitsijamiesvaaleja pidettiin tarpeettomina, koska kaikki muut eduskuntaryhmät, paitsi edistyspuolue, kannattivat Paasikiven presidenttiehdokkuutta. Lakiehdotus julistettiin kiireelliseksi äänin 160 – 11 ja hyväksyttiin äänin 156 – 13. Paasikivi sai 9.3.1946 toimitetuissa vaaleissa murskaavasti 159 ääntä. Paasikivi oli näiden vaalien ainoa ehdokas. Kokoomuksessa, SDP:ssä ja RKP:ssä harkittiin valitsijamiesvaaleista luopumista vuoden 1950 presidentinvaaleissa, jolloin Paasikivi olisi valittu uudelleen poikkeuslailla määräajaksi presidentiksi. Kuitenkin SKDL esti tämän hankkeen toteutuksen määrävähemmistöllään. Paasikivi suostui ehdokkaaksi virallisesti vasta päivää ennen tammikuun 16. ja 17. päivän valitsijamiesvaaleja. Tuolloin häntä kannattivat avoimesti SDP, kokoomus, edistyspuolue ja RKP. Vastaehdokkaakseen hän sai Mauno Pekkalan ja Maalaisliiton Urho Kekkosen. Äänestämässä kävi 63,8 % äänioikeutetuista. Paasikivi sai ensimmäisessä ja ratkaisevassa äänestyksessä 171 ääntä, Kekkonen 62 ääntä ja Pekkala 67 ääntä. (Mt. s. 188 – 214.)

Paasikiven johtamistapa oli autoritaarinen, joka sopi sodan jälkeiseen kriisitilanteeseen (Lehtinen 2013, s. 186). Paasikiven valttikorttina 1940-luvun vaikeina ratkaisujen vuosina oli hänen täysi riippumattomuutensa yhdistettynä henkilökohtaiseen arvoaltaansa. Se antoi Paasikivelle sisäpoliittista liikkumatilaa eri suuntiin. Tämä tilanne muuttui vuosikymmenen lopussa. Paasikivi

tuli sidotuksi puoluekenttään, kun hänen yleinen kannatuksensa kasvoi SDP:ssä sekä oikeistossa ja toisaalta kommunistit sanoutuivat irti hänestä. ML puolestaan jopa asetti hänelle oman vastaehdokkaan vuoden 1950 presidentinvaaleissa. Paasikivi kielsi tämän sidonnaisuuden. (Nousiainen 1985, s. 169 – 170.) Paasikivelle pääministeri oli tarpeellinen välittäjä valtioneuvostoon päin. Välitystä oli kahteen suuntaan. Presidentti sai pääministeriltä informaatiota hallituksen toimenpiteistä. Pääministeri välitti presidentin kannan valtioneuvostolle. Nimityskysymyksissä Paasikivi ei katsonut olevansa sidottu ministerien tai valtioneuvoston enemmistön kantaan. Lopulta vakiintui käytäntö, että ministeristö esitti useimmiten henkilöä, jota se tiesi presidentin kannattavan. Reaalipoliittisten paineiden parlamentarismen ensisijaisuuden ylittämistä voidaan havainnollistaa Paasikiven toiminnalla Marshall-apua koskevassa päätöksessä. Presidentti kertoi kansanedustajille, miten näiden tulee ratkaista asia. (Hallberg ym. 2009, s. 189 – 197.) Paasikivi katsoi ulkoasiainvaliokunnan päätöksen eduskunnan päätökseksi, koska eduskuntaa ei voitu saada kokoon (Blomstedt & Klinge (toim.), 1985, s. 471). Ulkoasiainvaliokunta päätyi puoltamaan presidentin ohjeen vastaisesti valtuuskunnan lähettämistä Pariisiin kokoukseen. Paasikivi teki seuraavana päivänä presidentin istunnossa omalla vastuullaan vastakkaisen päätöksen, jota hän perusteli sillä, että ulkoasiainvaliokunnan enemmistön mielipide ei edustanut kesälomalla olevan eduskunnan kantaa. (Hallberg ym. 2009, s. 198.)

Paasikiven 10-vuotisen presidenttiyden aikana muotoutui uudenlainen valtiollisen johtajuuden työnjako, jossa ulkopoliitikasta tuli presidentille kuuluva erityislohko. Paasikivi jätti sisäpolitiikan eri lohkot pääministerin ja ministeristön hoidettaviksi. Paasikivi ei kuitenkaan vaiennut kokonaan kotimaan asioista. Paasikivi mukautui valtakunnan sisäisissä asioissa I tasavallan aikaiseen hallintamuotoon, jossa valtionpäämiehen monarkkinen eristyneisyys oli vailla tehokkaan johtajuuden edellyttämiä yhteyskanavia eri toimintalohkoille ja toimintatasoille. Hänen lähimmät avustajansa olivat kaksi sotilasadjutanttia ja kansliapäällikkö. Paasikiven ja pääministeri Mauno Pekkalan suhteet jäivät verraten etäisiksi ja muodollisiksi. Paasikiven ja Urho Kekkosen välinen yhteistyö sujui kitkattomasti. Sisäpolitiikassa Paasikiven vaikutus näkyi ensisijaisesti poliittisen voimakentän yleisenä sääntelynä. (Nousiainen 1985, s. 176 – 182.) Presidentti-instituutio irtautui Paasikiven kaudella parlamentaarista puitteistaan. Presidenttiyden liikkumatila laajeni ja johtajuus henkilöityi. Paasikivi oli valmis parlamentaaristen periaatteiden ohittamiseen valtion edulle sitä tärkeämmän argumentin edessä. (Hallberg ym. 2009, s. 223.) Paasikivi tukeutui parlamentarismiin silloin, kun se sopi hänelle. Toisaalta Paasikivi oli myös väheksynyt sitä ja sen monia edustajia. (Lehtinen 2013, s. 186.) Paasikivi ei ollut intohimoinen kansanvallan eikä parlamentarismien ystävä. Hän jopa halveksi eduskuntaa. Paasikivi piti kiinni siitä, että eduskunnalla on oikeus pyytää ja saada tietoja ulkopoliitiikan tilasta. Hän ei asettunut institutionaalisessa vuorovaikutuskäyttäytymisessä

virallista eduskuntaa vastaan. Kuitenkin hän varoi viemästä valmistelemattomina keskeisiä ulkopoliittisia ratkaisuja viralliselle eduskunta-areenalle. J. K. Paasikiven presidenttikaudella presidenttiys irtautui jossain määrin parlamentaarisisista toimintapuitteista, tehtäväjaollisen erikoistumisen, johtajuuden henkilöitymisen ja toimintakentän laajenemisen lisäksi. (Nousiainen 1985, s. 185 – 186.)

Paasikiven tultua valituksi vuonna 1946 sosiaalidemokraatit, Maalaisliitto ja kansandemokraatit muodostivat maaliskuun lopussa pääministerikiistojen jälkeen sosiaalidemokraateista SKDL:n riveihin siirtyneen Mauno Pekkalan johdolla runsaat kaksi vuotta istuneen ”kolmen suuren” hallituksen (Hallberg ym. 2009, s. 188). Paasikivi torjui enneaikaiset eduskuntavaalit. Täten hän salli sisäpoliittisen tuuletuksen kierrättämällä pakolliset tunnustelukierrokset kuitenkin pysyen itse muutoin silminnähden passiivisena. Paasikivi kehotti puolentoista kuukauden jälkeen Pekkalaa jatkamaan entisine ministereineen. Paasikivi antoi siis puoluelaitoksen toimia hallituskysymyksessä omin edellytyksin käyttämättä omaa vaikutusvaltaansa edes monipuoluemaan valtionpäämiehen povour neutre –roolin äärirajaan saakka. Tarkasteltaessa J. K. Paasikiven menettelyä vuoden 1947 hallituskriisissä on otettava huomioon hänen halunsa Pekkalan pysymisestä ylimenokauden pääministerinä ja hallitusasetelmien uudelleenjärjestelyjen siirtämisestä vasta eduskuntavaalien jälkeen (Nousiainen 1985, s. 180 – 181.) Vuoden 1948 eduskuntavaalien tulos merkitsi kolmen suuren hallitusyhteistyön rikkoutumista ja osaltaan osoitti poliittisen suunnan muutosta (Hallberg ym. 2009, s. 211). Kommunistit menettivät 11 paikkaa kesän 1948 eduskuntavaaleissa. Hallitustunnustelijaksi asetettiin K. A. Fagerholm, joka presidentin tuella ajoi asiat siihen pisteeseen, että Suomeen tuli sosiaalidemokraattinen vähemmistöhallitus. Paasikivi ymmärsi, että vain tällä hallituskokoonpanolla voitiin palauttaa Suomeen demokraattinen järjestys. Vuoden 1950 presidentinvaalien jälkeen Paasikivi nimitti hallituksenmuodostajaksi Kekkonen. Paasikivi halusi uuden presidenttikautensa kunniaksi välit Neuvostoliiton kanssa kuntoon. Paasikivi katsoi, että oli aika ottaa kommunistit hallitukseen. Heistä olisi siellä vähemmän harmia kuin sen ulkopuolella. (Lehtinen 2013, s. 178 – 182.) Paasikivi suosi hallituksen muodostamisessa enemmistökoalitioita, mutta antoi kuitenkin pattitilanteessa hallituksenmuodostajalle nopeasti uudet ohjeet pitkittämättä neuvottelujen junnaamista. Paasikivi jäi toisella kaudellaan yleisesti ottaen yhä enemmän taustalle hallituskysymyksissä. Lisäksi Paasikivi hyväksyi tuolloin puolueiden väliset sopimukset. 1950-luvulla puolueiden ja joukkoliikkeiden vallan huomattava kasvu vei tasavallan presidentiltä edeltäjillään olleen tosiasiallisen mahdollisuuden henkilövalintojen tekemiseen hallituksia muodostettaessa. Hän sallikin puolueiden nostaa esiin keskeisimmät nimet. Hän myös kehotti niitä nimeämään pääministeriehdokkaitaan. (Hallberg ym. 2009, s. 215.)

YYA-sopimus kelpasi Paasikivelle, mutta hän hankki sen tekstiin liennytykset erityisesti vetoamalla suomalaisen parlamentarismien olemukseen sekä lakien edellyttämiin rajoituksiin. Stalin tyytyi lopulta siihen, mitä sai. (Lehtinen 2013, s. 178.) Paasikivi toi Suomen valtiojohtoon ulkopoliitiikan arvottamisen sisäpolitiikan yläpuolelle. Presidenttinä Paasikivi asettui suoraan ulkopoliitiikan johtoon. Hän ohjasi ulkopoliitiikan haltuunsa erilliseksi päätöksentekojärjestelmäksi. Paasikivi piti suoraan yhteyttä ulkoministeriöön ohittaen valtioneuvoston ja pääministerin sekä parlamentaarisen järjestelmän, mikä oli uutta Suomen valtiojohtoon perinteessä, lukuun ottamatta Rytin johtajuutta toisen maailmansodan aikana. Myös Neuvostoliitto piti yhteyttä suoraan Paasikiveen, jossa se satoi maiden väliset suhteet pitkälti hänen henkilöön. Paasikivi sai jatkuvasti yksityiskohtaista informaatiota ulkoasiainhallinnosta ja oli paremmin selvillä päivittäisistä tapahtumista kuin hallituksen jäsenet tosin ulkoasiainministeriä ja pääministeriä lukuun ottamatta. Paasikivelle oli tärkeää saada eduskunnan ja valtioneuvoston tuki tärkeille ulkopoliittisille ratkaisuille. Kommunikointi puolueyhmiin ja ulkoasianvaliokunnan kanssa oli presidentille ja hallitukselle siinä mielessä varmempi vaihtoehto, että niiden mielipiteellä ei ollut yhtä suurta painoarvoa kuin eduskunnan täysistunnolla ja se saattoi taten jättää päätöksentekijöille joustonvaraa. (Hallberg ym. 2009, s. 187 - 197.) Paasikivi informoi vaikeissa ja kontroversiaalisissa ulkopoliittisissa ratkaisuisa myös parlamentaarisia toimijoita haluten toimilleen niiden neuvon ja tuen. Paasikivi katsoi välttämättömäksi pitää ulkopoliittikka omissa käsissään. Hän ei uskonut kenenkään muun pystyvän suorittamaan tätä keskeistä johtajan tehtävää. Hän pystytti tälle politiikkalohkolle toimintajärjestelmän, joka satoi hänet itsensä toteuttavaan hallintoon ja rikkoi eristyneisyyden. Paasikivi luotti ensimmäisellä presidenttikaudellaan ulkopoliittikassa vanhanpolven ammattiministereihin Carl Enckelliin ja Reinhold Svencion, jotka toimivat Paasikiven lähimpinä neuvonantajina ja avustajina sekä ulkopoliitiikan täytäntöön panijoina. Näin ulkoasiainhallintoa varjeltiin puoluepoliittisilta ristiriidoilta ja hallitusten vaihtuessa varmistettiin ulkopoliitiikan jatkuvuus. Myöhemmin poliittisen osaston päälliköstä tuli Paasikivelle ulkoministeriön pysyvä asiantuntija ja luottomies. Presidentti oli hyvin informoitu ulkoasiainhallinnon taholta. Idänsuhteiden perustavien ongelmien tultua ratkaistuksi 1950-luvulla Paasikivi itse vetäytyi syrjemmälle. Ulkopoliitiikan operatiivinen johto siirtyi tällöin hallitukselle, erityisesti Kekkoselle. Paasikivi luotti Kekkoseen miehenä, joka pystyy hoitamaan Neuvostoliiton-suhteita paremmin kuin muut poliitikot. Enin osa merkitsevistä ulkopoliittikasta tehtiin kuitenkin Paasikiven suostumuksella ja hänen nimissään. Porkkalan palautus vuonna 1955 nähtiin Paasikiven henkilökohtaiseksi triumfiksi. (Nousiainen 1985, s. 172 – 178.)

Presidentti Kyösti Kallion toiminnassa parlamentarismi korostui voimakkaasti. Kyösti Kalliolla yhtenä parlamentaarisdemokraattisen järjestelmän luojana on voinut olla vaikutusta perustuslain muutokseen mainitun järjestelmän luomiseen osallistumisen kautta. Kuitenkin Kyösti Kallio poikkesi parlamentarismista nimittämällä Ahmavaaran oikeusministeriksi hallitusneuvottelijoiden vastustuksesta huolimatta. Samoin Rytin II hallituksen muodostaminen kuulematta eduskuntaryhmiä poikkesi parhaista parlamentarismien periaatteista. Myöskään Väinö Tannerin pääministeriksi tuleminen estäminen ei ollut parlamentaaristen periaatteiden mukaista. Kallion ulkopoliittinen johtajuus, kun otetaan huomioon häneltä puuttuneet suorat suhteet ulkomaille ei, ollut vahvaa johtajuutta.

Risto Rytin ensimmäisen presidenttikauden vahvat valtaoikeudet olivat seurausta Rytin kauden ajoittumisesta jatkosodan ajalle, jolloin perustuslaillisia valtuuksia ei enemmin kysely. Presidentin ulkopoliittisen vallan uudistaminen on nähtävästi saanut vaikutusta Risto Rytin aloittamasta presidentin hallitusmuodon mukaisten ulkopoliittisten toimivaltuuksien täysimääräisestä käyttöön ottamisesta. C. G. E. Mannerheim oli presidenttinä väsynyt ja kyvytön hoitamaan kaikkia presidentin raskaita tehtäviä. Tähän nähtävästi vaikutti hänen korkea ikänsä. Tällöin oli nähtävissä pääministerin aseman korostuminen J. K. Paasikiven tullessa ensimmäiseksi todella parlamentaariseksi pääministeriksi vuonna 1944. Mannerheimin omatahtoinen Hackzellin hallituksen kokoonpanon määrääminen on sitä presidentin vallan käyttöä, jota vuoden 2000 perustuslaissa on tarkoitus ottaa pois presidentiltä. Paasikiven autoritaarinen johtajuus ja parlamentarismien väheksymisensä olivat niitä tekijöitä, joita eduskunta halusi rajata presidentiltä. Kuitenkin on nähtävää, että Paasikiven kohdalla nämä tekijät olivat osittain olosuhteiden seurausta. Paasikiven käytäntöä pitää ulkopoliittikka omissa käsissään ja Neuvostoliiton suora yhteydenpito Paasikiveen haluten sitoa maiden suhteet Paasikiven henkilöön olivat sellaisia tekijöitä, joiden kohdalla vuoden 2000 perustuslaissa presidentti haluttiin sitoa vähintään yhteydenottoon ministerin kanssa.

### 3. Urho Kekkosen presidenttiaika

Käsittelen tässä jaksossa Urho Kekkosen politiikkaa tasavallan presidenttinä ja sen aiheuttamaa poliittista pyrkimystä tasavallan presidentin vallan vähentämiseksi. Käsittelen presidentin vallan uudistuspyrkimyksiä, Nuorvalan komitean toimintaa, presidentin päätöksentekojärjestelmää yleisesti katsottuna, hallituksen muodostamista, ulkopoliittikkaa ja vaaleja.

### 3.1. Uudistaminen

Eräät vasemmistolaisaktiivit halusivat tehdä presidentistä pelkän keulakuvan, mm. Otto Wille Kuusisen laatiman kannan mukaisesti. Vasemmistossa oli ainakin periaatteellisella tasolla helppo olla rohkea, koska presidenttinä oli keskustalainen Kekkonen. Myös liberaali keskusta oli alusta asti mukana uudistuksessa. Sitä kiinnosti demokratian lisäämisen mahdollisuus perustuslakiuudistuksen avulla ja perustuslakien nykyaikaistaminen. Presidentti Kekkonen veti myöhemmin maton näiden uudistusten alta. Kekkonen ei ollut missään tapauksessa valtiosääntöuudistuksen innokas ajaja eikä edes sen lämmin tukija. Kekkonen esitti presidentin asemasta omia julkisia käsityksiään. Kekkonen kannatti esimerkiksi presidentin valitsemista eduskunnassa. Hän piti presidentin lykkäävää veto-oikeutta tarpeettomana. Sen sijaan presidentin ulkopoliittista valtaa hän suojeli kuin omaa silmäteräänsä. Kekkonen halusi pitää lujasti kiinni Ståhlbergin kehittelemästä valtiosääntöuudistuksesta, jonka mukaan presidentti oli päätöksissään sidottu ainoastaan valtioneuvoston jäsenten myötävaikutukseen, mutta ei kuitenkaan heidän mielipiteeseensä. Kekkonen mukaan myös hallitusmuodon tulkinnalla voidaan vaikuttaa merkittävästi valtiolliseen päätöksentekoon. Kekkonen poliittinen filosofia perustui siihen, että ulkopoliittikan johtaminen kuuluu presidentille ja että Suomen kohtalo oli sen varassa, kuinka hyvin hän onnistui tässä tehtävässään. Kekkonen oli johdonmukaisesti rakentanut luottamuksellisia suhteita Neuvostoliiton johtoon. (Uimonen 2001, s. 68 – 85.)

Kekkonen oletti vuonna 1974, että tietyt vasemmistolaiset uskoivat tuolloin olevan sopiva aika etsiä tie johtaa Suomen kansa 1970-luvulla sosialistiseen yhteiskuntaan. Tähän hän katsoi käytettävän kokonaisuudistusohjelmaa, koska se ei voi tapahtua osittaisnäpertelyn avulla. Kekkonen mukaan tämä menettely tekee selvää jälkeä yhdellä rymäyksellä laillisesti. (Kekkonen 1977, s. 376.) SKP:n pääsihteeri Arvo Aalto sanoi puheessaan Kemissä 13.2.1970, että ulkopoliittikan johtoa voitaisiin siirtää 200-henkiselle eduskunnalle ja presidentiltä voitaisiin viedä myös muuta valtaa. Aalto edellytti mm, että presidentiltä piti ottaa pois valta uusista vaaleista päättämisestä, presidentin vallankäyttö tuli tehdä riippuvaiseksi eduskunnan tahdosta ja presidentti tuli valita eduskunnassa. Kekkonen tämä puhe ei miellyttänyt. Karkkilassa 9.10.1971 vasemmistososiaalidemokraatteihin lukeutunut uusi oikeusministeri Jacob Söderman vaati valtiosääntöuudistusta käsitellessään, että eduskunnalle täytyi tunnustaa tässä yhteiskunnassa ehdoton ylivalta. Hänen mukaansa tämä eduskunnan vallan ja vaikutusmahdollisuuksien lisäys edellytti valtioneuvoston ja presidentin aseman tarkistusta. Tätä hän perusteli sillä, että poliittisen ja valtiollisen toiminnan painopiste on keskitetty tasavallan presidentille ja hänen nimittämälleen ministeristölle eikä edes eduskunnan niin sanottu parlamentaarinen kontrolli ulotu kaikkeen tähän toimintaan. On huomattava, että Aalto

opposition edustajana oli hampaaton. Sen sijaan, toisin kuin Aalto, Söderman ei ollut Kekkonen kannalta vaaraton. Hän oli ollut valtiosääntökomitean jäsen ja oikeusministerinä avainpaikalla valtiosääntöuudistuksen kannalta katsottuna. (Uimonen 2001, s. 84 - 87.)

### 3.2. Nuorvalan komitea

Ahti Karjalaisen hallitus asetti parlamentaarisen komitean syksyllä 1970. Komitean johtoon tuli Aarne Nuorvala. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Nuorvala ei ollut aiemmin osoittanut erityistä aktiivisuutta valtiosääntöuudistajana. Nuorvala oli sitoutumaton. Hänen tehtävänä oli toimia komitean poliittisesti neutraalina puheenjohtajana. Nuorvalan komitean varapuheenjohtajana toimi tohtori Jyräki. Nuorvalan komitean mietintö vuodelta 1974 oli presidentin vaalitavan osalta selkeä. Sen enemmistö kannatti eduskunnan suorittamaa presidentin valintaa. Komitean enemmistön muodostivat sen vasemmistojäsenet ja keskustalainen Matti Kekkonen. 15 komitean 17 jäsenestä kannatti tasavallan presidentin uudelleenalinnan rajoittamista. Matti Kekkonen ei kuulunut tähän enemmistöön. Risto Uimonen uskoo, että näin ollen myöskään Urho Kekkonen ei halunnut mitenkään rajoittaa presidentin uudelleenalintaa. Helsingin Sanomat muistutti 28.6.1974 pääkirjoituksessaan, että hallitusmuodon 50-vuotisjuhlaa valmistellut toimikunta teki ehdotuksen komitean asettamisesta. Lehti kertoi myös, mitä Kekkonen oli puhunut kyseisessä tilaisuudessa. Kekkonen totesi, että arvonanto hallitusmuotoa kohtaan ei saanut johtaa perustuslain syväjäädetykseen ja, että oli pyrittävä ennakkoluulottomasti löytämään perustuslain puutteet ja heikkoudet. Näillä kommentteillaan hän itse asiassa rohkaisi uudistajia. (Uimonen 2001, s. 65 – 80.)

Nuorvalan komitean epäonnistumiselle oli monia eri syitä. Yhtenä syynä oli tärkeän momentumin meneminen ohi ennen vuoden 1974 presidentin vaaleja, kun presidentti Kekkonen päättikin aiempien puheidensa vastaisesti tavoitella neljättä ja myöhemmin viidettäkin presidenttikautta. Nuorvalan komitean oli alun perin tarkoitus saada työnsä päätökseen 31.12.1972 mennessä eli hyvissä ajoin ennen seuraavaksi pidettäviä presidentinvaaleja. Kekkonen ei tietenkään voinut suostua riisumaan presidentinvaltaansa, koska hänellä oli aikomus jatkaa presidenttinä. Hänen yli ei myöskään voinut kävellä. Tässä näkyy ero Kekkonen aseman ja Martti Ahtisaaren aseman välillä. Urho Kekkonen ilmaisi kantansa valtiosääntöuudistukseen julki juhannuksen jälkeen 1974 runsaat kaksi kuukautta Nuorvalan komitean mietinnön julkistamisemisen jälkeen. (Uimonen 2001, s. 75 - 79.) ”Koko valtiosääntöuudistus tuntuu jossain mielessä hyvin keinotekoiselta. En edes oikein ole selvillä, miten tämä uudistustyö on lähtenyt liikkeelle ja kenen toimesta. En myöskään ymmärrä sitä vauhtia, jota tässä asiassa halutaan pitää. Rauhallinen ja perusteellinen valmistelu on toista. Olen varma, että käytännöllinen valtioelämä ei pidä valtiosäännön uudistamista asiana, joka olisi

ensimmäisenä toteutettava. Meillä on Suomessa tärkeämpääkin tekemistä.” (Huhtamäki ym, 26.6.1974.)

### 3.3. Päätöksentekojärjestelmä yleisesti katsottuna

Kekkosella oli 1970-luvulla täysin yliverlainen asema suhteissa hallitukseen, eduskuntaan sekä puolueisiin. Puolueiden välillä oli suorastaan kilpailua presidentin suosiosta ja siitä, kenelle annettiin mahdollisuuksia tehdä hyviä palveluksia presidentille. Kekkonen suvereeni ulkopoliittikan johtajuus palveli myös hänen sisäpoliittisia tarkoituksiaan. (Uimonen 2001, s. 75 – 76.) Kekkonen mukaan ”Suomessa ulkopoliittikka kulkee, ja sen täytyykin kulkea, sisäpolitiikan edellä”. Kekkonen perusteli presidentin vahvoja valtaoikeuksia ulkopoliittikalla ja tunnusti Suomen ulkopoliittisen aseman vaativan järjestelmältämme puolueiden yläpuolella toimivaa voimakasta presidenttiä aina silmäkantamattomaan tulevaisuuteen. (Kekkonen 1980, s. 25.)

Kekkonen valta tukeutui alusta alkaen ja viime kädessä idänpoliittikkaan, jonka onnistumiset tuottivat hänelle myös sisäpoliittista valtaa. Idänsuhteet olivat Kekkonen johtajuudelle pelastus. Kekkonen presidenttiuran huonon lähtötilanteen estämättä Moskovan hänelle antama tuki ennen vaaleja sekä SKDL:n kautta vaaleissa antama tuki vahvistui jatkuvasti. Sen sijaan vuoden 1962 presidentinvaalien jälkeen sisäpoliittisen taistelun jatkuttua kokonaistilanteen hallinta edellytti kansan tuen ja Moskovan-kortin lisäksi puolueiden ohjailua ja tarkkailua sekä suoraan kansaan vetoamista. Kekkonen tarvitsi tehokkaaseen sisäpoliittiseen vaikuttamiseen vähintään yhden suuren puolueen tuen. Tämän tehtävän sai Maalaisliitto, joka nousi ylisuhtaiseen asemaan muutaman vuoden ajaksi. Maalaisliiton ongelmana oli sen hajonnut kannatus, sisäiset kilpailut ja oikeistosiipi. Kuitenkin Kekkonen onnistui tilanteen hallitsemisessa, kun hän vetosi suoraan kenttään ohi puoluejohdon ja -toimiston. Sen sijaan yhteistyö kokoomuksen kanssa ei onnistunut ensimmäisellä kaudella. Neuvostojohto pyrki 1960-luvulla pönkittämään myös SKP:n arvovaltaa, joka rohkeni arvostelemaan myös presidenttiä venäläisille. Kekkonen kuitenkin rauhoitti tilanteen integroimalla äärivasemmiston. (Hallberg ym. 2009, s. 230 – 265.)

Kekkonen idänsuhteiden sisäpoliittisesta merkityksestä olivat esimerkkeinä yöpakkaset ja noottikriisin. Ne antoivat Kekkoselle resursseja sisäpoliittiseen valtapeliin, kun hän valmistautui toiselle presidenttikaudelle. Kekkonen valta vahvistui vaalien jälkeen. Siihen myötävaikuttivat kriisin ratkaiseminen, eduskunnan hajottaminen ja Honka-liiton mureneminen. Kekkonen onnistui idänsuhteiden perusteella palauttamaan kotimaisen vasemmiston poliittisen kelpoisuuden parantamalla suhteitaan SKDL:ään ja SDP:hen hyväksymällä Paasion kansanrintamahallituksen. Sisäpolitiikalle kuului ulkopoliittikan toimivuuden takaaminen sekä sen seuraaminen. Sisä- ja



ulkopolitiikka nivoutuivat yhteen. Ulkopolitiikan määrätessä sisäpolitiikkaa oli johtajalle helppoa hyödyntää ”oman alueensa” eli ulkopolitiikan argumentteja sisäpolitiikassakin. Kekkonen onnistuikin sisäpolitiikan ulkopolitisoimisessa jopa pidemmälle kuin tarpeen. Tällä hän hyödynsi omaa valta-asemaansa. Kekkonen rajasi selkeästi tehtävänsä ulkopolitiikan johtajuuteen, joka hänellä oli selvästi vuoden 1962 jälkeen. Sen sijaan hän katsoi asioiden ”yleisen hoidon” hallituksen ja eduskunnan tehtäviksi. (Hallberg ym. 2009, s. 238 – 242.) Kekkonen katsoi, ettei presidentillä ole mahdollisuutta kilpailla eduskunnan kanssa korkeimmasta poliittisesta vaikutusvallasta silloin, kun presidentti ja eduskunta joutuvat napit vastakkain tiukassa paikassa (Uimonen 2001, s. 82).

Huomion arvoista presidentti Kekkonen kohdalla oli epävirallinen asetelma, joka oli määräävässä asemassa hänen vallan käytölleen ja tosiasialliselle johtajuudelleen ulkopolitiikassa. Huomioon tulee vallan alaisten muiden toimijoiden presidentin toiveita koskevan tietoisuuden, usein jopa arvailujen ja oletusten, olennainen merkitys. Presidentin jakamia palkintoja toivottiin ja sanktioita pelättiin. (Hallberg ym. 2009, s. 242.) Kekkonen oli suvereeni johtaja, jota vastaan poikkiteloin asettumisesta seurasi joutuminen poliittiseen paitsioon. Kekkonen oli onnistunut tekemään demokraattisessa järjestelmässä harvinaisen retorisen dynastian, jossa poliittisen eliitin kannatti oman etunsa vuoksi seurata kieli keskellä suuta presidentin puhetapaa. (Tuikka 2013, s. 206.) Kekkonen valta voimistui henkilökohtaisen idänpolitiikan onnistumisen seurauksena, joka osoittautui tehokkaaksi hallitsemistavaksi. Tästä seurasi Kekkoselle mahdollisuus luoda ympärilleen hänen oma vallankäyttöjärjestelmänsä, jossa hierarkkisella ja kollegiaalisella virkamieskaartilla oli olennainen merkitys. (Hallberg ym. 2009, s. 242.) Kekkonen oli jälkimmäisellä presidenttikaudellaan kiistattomasti myös Suomen sisäpolitiikan johtaja. Hallituksilta edellytettiin ensisijaisesti presidentin luottamuksen nauttimista. Kekkonen myös nimitti luotettuja ystäviään Reino Kuusisesta Teuvo Auraan nimittämiensä virkamieshallitusten johtoon. Epäparlamentaariset virkamieshallitukset korostivat presidentin valtaa, mutta kertoivat myös voimakkaista poliittisista jännitteistä. Kekkonen hajotti eduskunnan kolme kertaa. (Tuikka 2013, s. 203.) Kekkonen oli 1970-luvulle tultaessa saavuttanut määräävän valta-aseman sekä ulko- että sisäpolitiikassa. Hänellä oli virkamieskoneistossa luotetut miehensä. (Hallberg ym. 2009, s. 258.) Kekkonen neuvotteli myös presidentin valtaoikeudet ylittävissä asioissa, joissa hän ei kysellyt eduskunnan lupia (Tuikka 2013, s. 203). Lisäksi hänellä oli keskusteluverkosto, joka koostui eri yhteiskunta-alojen vaikuttajista. Kekkonen oli hallitukseen nousun ja virkanimitysten portinvartijana viimeinen lukko urakehityksessä. Kekkonen kansan keskuudessa nauttima arvovalta ja taitava julkisuuden hyödyntäminen lisäsivät hänen aseitaan poliittisten vastustajien hiljentämisessä. (Hallberg ym. 2009, s. 258.)

Kekkonen asettui vain poikkeuksellisesti muiden politiikanalojen kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtoon, tällöinkin vain yksittäisten kysymysten kohdalla. Toisella kaudellaan hän katsoi, ettei voinut tehdä talouspoliittisia ratkaisuja vastoin valtioneuvoston kantaa. Ministeriöt muuttuivat. Niissä muun muassa siirtyi päätöksentekoa virkamiehille. Ministerit saattoivat olla hyvinkin vaihtelevassa asemassa. Heistä tuli helposti enemmän vieraita kuin johtajia. Valtioneuvosto joutui valtionhallinnon pluralisoitumisen seurauksena keskittymään aiempaa enemmän koordinointiin, jolloin mahdollisuus yleisjohtamiseen väheni. (Hallberg ym. 2009, s. 252 – 253.)

Euroopassa 1960-luvun lopulla vauhdittuneella taloudellisella yhdentymisellä oli vaikutusta myös Suomen sisäpoliittisiin valtasuhteisiin. Presidentti otti kolmannessa tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa, jossa luotiin työehtosopimukset aina vuodelle 1971 asti, presidentille erikoisen välitystehtävän. Kekkonen kolmannen presidenttikauden vallan laajentaminen ja syventäminen talouden alueelle on nähty merkittäväksi muutokseksi. Kekkonen välitystyö tulopoliittisessa kokonaisratkaisussa osoitti presidentin vallan kannalta katsoen hänen kykyään hallita suurten ryhmien yhteistyötä ja hänen arvovaltaansa työmarkkinakysymyksissä. UKK-sopimus oli Kekkonen esittämä Suomen kaikkien aikojen laajamittaisin talouspoliittinen kokonaisratkaisu. Se mahdollisti korkeat palkankorotukset, joka yhdessä korkeasuhdanteen kanssa paransi mahdollisuuksia lieventää sääntelyä. Valtioneuvoston päätös purkaa hintasääntelyä tuli valtuuslain nojalla saattaa eduskunnan tietoon, jonka puolestaan oli hyväksyttävä tai kumottava se. SKDL äänesti kuitenkin hintasäännöstelyn purkua vastaan. Täten Ahti Karjalainen katsoi kansandemokraattien siirtyneen oppositioon, joten hän jätti hallituksen eroanomuksen. Kekkonen nimitti SDP:n miehet SKDL:n ministerien tilalle. Tässä presidentti joutui hallitusta järjestelemällä puuttumaan tapahtumien kulkuun vieläpä tupon sisällön toimeenpanosta syntyneen erimielisyyden vuoksi. Kekkonen toiminta voimakastahtoisesti UKK-sopimuksen luotsaamisessa oli vahva näyttö hänen suostuttelevan johtajuuden sovelluksesta päätöksenteon ollessa tuossa tilanteessa vakavalla tavalla lukkiintunut. (Hallberg ym. 2009, s. 251 – 258.)

Valtioneuvosto ja MTK kävivät erittäin hitaita neuvotteluja loppuvuonna 1971. Tämä maatalouskiista vaaransi hallitusyhteistyön jatkoa. Tässä vaiheessa Kekkonen puuttui neuvottelujen kulkuun. Hän uhkasi lokakuussa kirjeessään Ahti Karjalaiselle hallituksen erottamisella, eduskunnan hajottamisella ja uusilla vaaleilla vuoden 1972 tammikuussa, jos maatalouskysymyksessä ei päästä yksimielisyyteen kuun loppuun mennessä. Karjalainen jätti hallituksensa eronpyynnön ja Kekkonen nimitti samana iltana Teuvo Auran II virkamieshallituksen. Lisäksi Kekkonen toteutti uhkauksensa määrätä uudet vaalit. (Hallberg ym. 2009, s. 257.)

Kekkonen pystytti kaikkiaan kuusi puolueisiin sitoutumatonta toimitusministeriötä. Teuvo Auran toinen virkamieshallitus oli näistä viides. Presidentin usein ilmaiseman käsityksen parlamentarismista, jonka edellytyksenä oli enemmistökokoomusten muodostaminen, ja vähemmistöhallitukseen turvautumisen tullessa kysymykseen vain hätätapauksissa, mukaan virkamieshallitus olisi pitänyt nähdä viimeiseksi vaihtoehdoksi, mutta käytännössä Kekkonen nähtävästi rinnasti ne kapeisiin vähemmistöhallitukseen. Kuitenkin Kekkonen päätyi virkamieskokoonpanoon usein vasta sitten, kun kysymys oli vakavista hallituksenmuodostamisvaikeuksista puolueiden välisissä neuvotteluissa. Kekkonen hajotti kesäkuussa eduskunnan ja nimitti ETYK:n elokuun vuoden 1975 huippukokouksen ajaksi Liinamaan virkamieshallituksen. Tässä Kekkonen poisti parlamentaarisen yhteyden tähän tärkeään kansainvälispoliittiseen tapahtumaan. Hän teki siitä täten korostetusti oman projektinsa. Kekkonen oma asema oli huipussaan, joka näkyi osaltaan jo konferenssin aikana alkaneessa järjestelyssä hänen uudelleen valitsemisekseen 1978. (Hallberg ym. 2009, s. 257 – 260.)

### 3.4. Hallituksen muodostaminen

Kekkonen ilmaisi kirjeellään niin kutsutun suomettumisen ydintä, kun Neuvostoliiton luottamus ratkaisi Suomen hallituksen kokoonpanon. Kekkonen varoitti kirjeessään Johannes Virolaiselle 17.8.1958, että oltiin menossa presidentin mielestä kohti väärää ulkopoliittikkaa, jos Maalaisliitto lähtee vain Neuvostoliitolle vihamielisten ryhmien kanssa hallitusyhteistyöhön. Näissä vihamielisissä ryhmissä vaikuttivat Tanner, Tuominen ja Leskinen. Kekkonen asetti enemmistökoalitiota muodostettaessa oikeistopuolueen sosiaalidemokraattien edelle niin kauan kuin Väinö Tanner, Neuvostoliiton ja Kekkonen karvas vastustaja, oli SDP:n johdossa. Tässä Kekkonen teki paljonkin töitä saadakseen esimerkiksi Karjalaisen ja Virolaisen hallituksia muodostettaessa kokoomuksen mukaan siitä huolimatta, että Tehtaankadulla suhtauduttiin siihen nuivasti. Kekkonen auttoi kokoomusta lisäksi parantamaan kuvaansa idässä. Kekkonen toiminnalla oli selkeä logiikka: Kommunistit uhkasivat jäädä Moskovan ainoaksi luotetuksi, jos muut puolueet eivät voita Moskovan luottamusta. Kekkonen pyrki saamaan kaikki ulkopoliittisen linjansa taakse. Kekkonen ajoi SDP:n hallitukseen vasta Tannerin väistyttyä puolueen johdosta Paasion noustua SDP:n johtoon. Kekkonen edellytti SDP:ltä kuitenkin sisäisten riitojensa sopimista ja idänsuhteidensa normalisointia eli itsensä toimintakykyiseksi tekemistä. Paasion vuoden 1966 hallitukseen otettiin kolme kansandemokraattia lähes 20 oppositiovuoden jälkeen. Tähän oli ulkopoliittisella suhdanteella vaikutuksensa, koska Hruštšovin jälkeen ulkopoliittikan hoito ilman kommunisteja ei enää onnistunut. Kekkonen pystyi vaikuttamaan hallitusten muodostuksiin. Kuitenkaan hän ei

määrännyt koalitioiden suhteita tai ministerivalintoja lukuun ottamatta muutamaa poikkeusta eikä voinut myöskään esittää ohjelmia. (Hallberg ym. 2009, s. 231 – 252.)

Kekkonen näki ongelmalliseksi hallituksen muodostamisen vaalien jälkeen 1975. Hän vaati kutsumansa puoluejohtajat puhutteluun linnaan ”runnaamaan” kokoon enemmistöhallituksen, johon hän halusi välttämättä kansandemokraatit mukaan. (Nevakivi 2006, s. 308.) Syksyllä 1975 Kekkonen runnoi Suomeen hätätilahallituksen. Kekkonen katsoi talouden taantuman ja noin 60.000 työttömän vaativan hätätilahallitusta. Sen johtoon hän kutsui Martti Miettusen, joka oli jo politiikasta eläkkeelle vetäytynyt entinen pääministeri. Kekkonen ruoski uuden ministeristön kokoon tavalla, joka oli ennennäkemätön osoitus kyseenalaistamattomasta potentiaalista saada läpi muiden vieroksuma ratkaisu suoraa julkisuutta ja omaa arvovaltaansa hyödyntämällä. Kekkonen vetosi suoraan kansaan suorassa televisiohaastattelussa ohi puolueiden miesten, jotka hän oli asettanut televisiokameroiden eteen, vaatien hallituksen muodostamista pikaisesti. (Hallberg ym. 2009, s. 261 – 262.) Mieltunen kokosi presidentin peräänkuuluttaman viiden puolueen hallituksen säädetyssä ajassa. Yksityiskohtainen hallitusohjelma laadittiin vuoden 1976 alussa. Oikeistoppositio ei ylipäättään osallistunut hallituksen muodostamisen ratkaisuvaiheisiin. (Jansson 1993, s. 151.) Näin syntyi marraskuussa Martti Mieltusen II ”hätätilahallitus”. Siihen tulivat mukaan kumpikin vasemmistopuolue, kaikki keskiryhmät, mutta ei kuitenkaan kokoomusta. (Nevakivi 2006, s. 308.) Siitä, että kommunistipuolue salli osallistumisensa hallitukseen, vaikka vasta keskuskomiteansa äänestyksen jälkeen, seurasi SKDL:n oleminen hallituksessa ensimmäistä kertaa vuoden 1971 jälkeen, joten saavutettiin päämäärä, jota presidentti oli johdonmukaisesti tavoitellut (Jansson 1993, s. 151). Mieltusesta hallituksen päänä tuli lähinnä tekninen toteuttaja, kun Kekkonen piti tosiasiallisesti käsissään myös pääministerin tehtäviä. Näillä pakkotoimilla ei kuitenkaan saatu mitään kestävää aikaan ja hallitus kaatui 300 päivän ikäisenä. (Hallberg ym. 2009, s. 262.)

### 3.5. Ulkopolitiikka

Kekkosella ulkopolitiikka kulki ennen sisäpolitiikkaa (Tuikka 2013, s. 203). Kekkonen näytti korvaamattomalta erityisesti 1960- ja 1970-lukujen Neuvostoliiton-suhteen takia. Tuolloin vallitsi laajalti ajattelu, jonka mukaan harjoitetulle ulkopolitiikalle ja sen johtajalle ei nähty vaihtoehtoa. Useaan otteeseen Kekkonen turvasi takuumiehenä nimenomaan venäläisiltä ansaitsemansa luottamuksen turvin Suomen luotettavan ulkopolitiikan jatkumisen sekä onnistumismahdollisuuden useille suomalaisille hankkeille. Tästä seurasi kehitys presidenttivaltaiseen suuntaan. HM 33 §:ään vetoaminen oli merkittävässä asemassa, koska idänsuhteet takasivat Kekkosen auktoriteetin myös sisäpolitiikassa. Kekkonen katsoi tämän pykälän ainakin tuovan presidentille laajan toimivallan ja itsenäisyyden määrätä suhteista ulkovaltoihin ulkopoliittisissa kysymyksissä. Tarvittiin taho, joka

”vaaranalaisessa kansainvälisessä tilanteessa” pitäisi maan ulkopoliittisen suuntauksen turvassa epäilyksiltä, vastapainona vaihtuvien hallitusten tuottamalle epävarmuudelle. Toisaalta yleinen presidenttivaltainen asenne korostui siinä, että koko hallituksen ja eduskunnan mukana myös pää- ja ulkoministeri jäivät toissijaisiksi toimijoiksi. He olivat välillä informaatiopimennossa ja lopuksi vaihtuivat helposti hallituksen eron myötä omaehtoisesti tai presidentin annettua vaalimääräyksen ja uuden eduskunnan astuttua työhön. (Hallberg ym. 2009, s. 241.)

Kekkonen katsoi ulkopoliitiikan johtamisen kaikkein tärkeimmäksi tehtäväkseen presidenttinä. Hän asetti itsensä EEC-vapaakauppasopimuksen takia Suomen ulkopoliitiikan takuumieheksi juuri valtiosääntökomitean ahkeroidessa presidentin valtaoikeuksien supistamiseksi. Tätä ennen Kekkonen oli taannut Zavidovossa 1972 henkilökohtaisesti Neuvostoliiton johdolle, ettei Suomen ja EEC:n välillä mahdollisesti solmittava vapaakauppasopimus muuta maiden välisiä suhteita. Risto Uimonen kyseenalaistaa Kekkonen mahdollisuudet pitää kiinni neuvostojohdolle antamistaan takuista, jos presidentiltä olisi viety se valta, johon hänen asemansa ja auktoriteettinsa ulkopoliitiikan johtajana perustui ja jolla hän myös piti sisäpolitiikkaa otteessaan. Suomen kommunistisen puolueen taistolaisvähemmistö tuki puolueen enemmistön kannasta poiketen presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien säilyttämistä, joka kuvastaa Moskovan suhdetta Kekkoseen nähden. (Uimonen 2001, s. 75 – 76.) Hyvät idänsuhteet vahvistivat Kekkonen valta-asemia sekä antoivat hänelle hyvän alun toiselle presidenttikaudelle. Neuvostoliiton johdon suhtautumisesta Kekkonen presidenttikauden alkuvaiheiden Suomen sekä Neuvostoliiton välisiin suhteisiin saatiin palautetta, kun Neuvostoliiton kommunistisen puolueen ensimmäinen sihteeri Hruštšov, pääministeri Bulganin ja joukko muita korkea-arvoisia venäläisiä johtajia ilmaisivat suurta tyytyväisyyttä maiden välisiin suhteisiin vierailullaan Helsingissä kesäkuussa 1957. Kekkonen sai huomattavia suosionosoituksia osakseen seuraavan vuoden keväällä tekemällään hänen ensimmäisellä Moskovaan suuntautuneella valtiovierailullaan. Tästä näkökulmasta katsoen niin sanottu yöpakkaskriisi vuoden 1958 syksyllä oli suomalaisille yllätys. Yöpakkaskriisin taustalla oli ensiksi edellisen vuoden talouspolitiikka, joka osittain vapautetun länsikaupan ja devalvaation seurauksena vähensi sosialistisiin maihin kohdistunutta kauppaa. Toiseksi taustalla oli Neuvostoliiton näkökulmasta katsoen uhkaksi koettu yleinen mielipidekehitys. (Hallberg ym. 2009, s. 230 – 236.)

Ennen Fagerholmin yöpakkashallitusta kesällä 1958 Kekkonen oli suositellut laajapohjaisen hallituksen muodostamista myös oikeisto-opposition myötävaikutuksella. Itse hän pysyi parlamentarismien parhaiden periaatteiden mukaisesti syrjässä puolueiden käymistä neuvotteluista. Neuvottelujen tulos yllätti hänet. (Nousiainen 1985, s. 210.) Venäläisten osoitettua liian länsimyönteisenä ja Paasikiven linjan vastaisena pitämänsä Fagerholmin III:n enemmistöhallituksen

heille kelpaamattomaksi, Kekkonen totesi, että kokoonpanon vaihtaminen ulkopoliittisesti luotettavammaksi on ainoa tie tilanteen pelastamiseksi. Tälle kannalle antoi potkua Viktor Vladimirovin Kustaa Vilkunalle lokakuun puolivälissä ojentama teksti ”YYA-sopimuksen nojalla vaadittavista neuvottelu- ja vastatoimenpiteistä”. Kun neuvostoliittolaiset puhuivat konsultaatioista, Virolainen ja muut maalaisliittolaiset ministerit pelastivat tilanteen eroamalla hallituksesta joulukuun alussa. Kriisi jatkui presidentinkierroksella aina Sukselaisen maalaisliittolaisen vähemmistöhallituksen asettumiseen ohjaksiin tammikuussa. Yöpakkaskriisin ratkaisu on hieno osoitus Kekkonen henkilökohtaisen politiikan filosofian toteutumisesta. Kekkonen matkusti Leningradiin kaupunginneuvoston toimeenpanevan neuvoston puheenjohtaja N. I. Smirnovin kutsusta viikon kuluttua siitä, kun uusi, Sukselaisen hallitus, oli ryhtynyt töihin. Hruštšov ilmestyi yllättäen saapumista seuraavana aamuna paikalle. Pääsihteeri korosti Kekkonen roolia maiden välisten suhteiden jatkuvuuden takuumiehenä. Hruštšov sanoi myös, ettei sekaantuisi Suomen hallitukseen, mutta Leskinen ja Tanner oli pidettävä sen ulkopuolella. Hän piti rauhansopimuksen diskriminaatiokiellon loukkauksena sitä, jos SKDL:n pääsy valtioneuvostoon ainoana poliittisena ryhmittymänä estettäisiin. (Hallberg ym. 2009, s. 231 – 232.)

Ilmeisesti kyseisen tapaamisen järjestämiseen oli käytetty Kekkoselle tyypillistä ”hämärää diplomatiaa”, jolloin, Tehtaankadun NKP:n linjaa mukaillen, asiasta sovittiin presidentin jo 26.11. Vladimir Ženihoville tekemästä ehdotuksesta. Tälle Kekkonen epäviralliselle, henkilökohtaiselle ja mahdollisimman suoralle yhteydenpidolle sekä asioista Neuvostoliiton kanssa sopimiselle oli tyypillistä se, että vain harvat poliittisella huipulla toimivat saivat tietää niistä etukäteen tai saivat koskaan tietää kaikkea niiden tapahtumasisällöstäkään. Nähtävästi tässä tapauksessa ministerit olivat tietämättömiä tästä matkasta, lukuun ottamatta kauppa- ja teollisuusministeri Ahti Karjalaiselle annettua vihjausta. Kekkonen luotti matkan onnistumisen takeena täysin omaan henkilöönsä. Kuitenkin Hruštšovin seurueen kokoonpanon nähtyään, kesken matkan, Kekkonen käski Karjalaisen ja ulkoasiainministeriön kauppapoliittisen osaston apulaispäällikkö Jaakko Hallaman tulla paikalle. Tällainen diplomatia, joka nojautui vahvasti johtajasuhteisiin, toimi tehokkaasti. Erityisesti Kekkonen suhde Nikita Hruštšoviin oli läheinen. Kekkonen saapui Suomeen entistä varmempana idässä saavutetusta jalansijasta, kun erimielisyydet oli kumottu kriittisimmiltä osiltaan. Leningradista palattuaan Kekkonen korosti kriisin olleen syvempi kuin Suomessa oltiin tajuttu. Edelleen hän korosti, että suomalaisilla ei ollut varaa uusiin kriiseihin, joten tuli välttää epäluulojen syntymistä. Kekkonen katsoi ystävällismielisen hallituksen Neuvostoliiton oikeutetuksi intressiksi. Tämän lisäksi lehdistön tuli olla vastuuntuntoisempi. Kekkonen esiintyi pätevänä johtajana, jonka ansiosta selvittiin kriisistä ja joka myös ymmärsi venäläisten toiveet. Erityispiirteenä yöpakkaskriisin hoidossa voidaan pitää sitä, että Kekkonen ei antanut uuden

hallituksen pääministeri V. J. Sukselaiselle edes mahdollisuutta osallistua ratkaisuun niin kuin hän itse oli pääministerivuosinaan tehnyt. Mainitun kriisin kuopanneen matkan jälkeen oli nähtävissä, että ulkopolitiikan toimintojen takaaminen kuului vahvasti presidentille. Hänen ei myöskään tarvinnut edes informoida tärkeimpiä ministereitään matkan todellisesta luonteesta. Suomen ja Neuvostoliiton väliset suhteet normalisoituivat tämän matkan jälkeen, vaikka edelleen kyti pinnan alla. (Hallberg ym. 2009, s. 232 – 234.)

Syksyllä 1961 syntyi noottikriisi, kun Suomen Moskovon-suurlähettiläälle ojennettiin nootti Kekkosen Yhdysvaltain-matkan aikana. Tällä nootilla oli toivottu käänne tasavallan presidentin julkisuuskuvalle. Nootissa oli kyse suurimmaksi osaksi uhkakuvasta sotilaallisten toimenpiteiden vahvistumisesta Länsi-Saksassa ja koko Itämeren alueella. Siinä vaadittiin Suomelta YYA-sopimuksen perusteella sotilaallisia konsultaatioita tilanteesta, jossa myös Varsovan liiton maat olivat joutuneet nostamaan puolustusvalmiuttaan. Havaijilta palattuaan Kekkonen varoitti radiopuheessaan, jossa hän arvosteli ankarasti vastustajiaan, Suomea uhkaavista kovista ajoista, jolloin ei pystyttäisi hoitamaan ulkopoliittikkaa ”poliittisten diletanttien” johdolla. Tässä tapauksessa toistui aiempaan tapaan Kekkosen esiintyminen avaimena ratkaisuun. Kekkonen esiintyi valtiomiehenä, joka tiesi kuinka ulkopoliittikkaa tulisi ohjata. Kekkonen uhkasi jäädä sivuun tasavallan presidentin tehtävistä, jos hänen elämäntyönsä ei onnistu. Tämä uhkaus kääntyi hänen edukseen. Kekkonen palasi kansallissankarina marraskuun lopulla kriisin päättäneistä Novosibirskin neuvotteluista. (Hallberg ym. 2009, s. 235.) Kekkosen vastainen rintama etsi yhteistä ehdokasta vuoden 1962 presidentinvaaleihin voittaakseen istuvan presidentin näissä vaaleissa. Kekkosen vastaehdokkaaksi tulisi juuri virkansa jättänyt entinen oikeuskansleri Olavi Honka. (Tuikka 2013, s. 200.) Neuvostoliitosta ilmoitettiin, että konsultaatiot vältetään, jos Kekkonen jatkaa. Sen sijaan Hongan ehdokkuuden se katsoi uhkaavan maiden välisiä suhteita. Honka luopui ehdokkuudesta neuvottelujen aikana ja Kekkonen sai koko voiton itselleen. (Hallberg ym. 2009, s. 235.)

Kekkonen katsoi presidentin omavaltaisen ulkopoliittisen toiminnan mahdottomaksi. Ulkoasiainministeriö valmisteli puheet. Kuitenkin presidentti neuvotteli niiden sisällöstä ulkoasiainministerin kanssa. Valtioneuvosto teki aina viralliset päätökset. Monissa suurissa kysymyksissä ulkoasiainministeriössä ministeriön virkamiesjohto ohitti ulkoasiainministerin ottamalla suoraan yhteyttä tasavallan presidenttiin, vaikka ulkoasiainministeri näyttelikin osaansa. Kekkosen presidenttiaikana Suomen ministeristöissä oli yhteensä 11 ulkoasiainministeriä 24 vuodessa. Kekkonen panosti mieluummin pysyvän luottamusmiehistön hankkimiseen ulkoasiainministeriön virkamiehiksi kuin neuvotteluun poliittisten ministerivirkojen haltijoiden kanssa. Tämän lisäksi ideointi ulkoasiainministeriössä jopa ohitti painoarvolla sekä hallituksen

että eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan. (Hallberg ym. 2009, s. 242.) Hallituksen ja pääministerin syrjäytymistä ulkopoliitikan hoidosta selittää ensiksi se, että tehokas kaksipäinen johtajuus ei toimi ainakaan ulkopoliitikassa helposti sekä toiseksi se, että Kekkoselle tyypillinen rivakkuus ei jättänyt aikaa kierrättää kaikkia ajatuksia kankean parlamentaarisen koneiston kautta. Huomattavaa on, että tässä tilanteessa riippumatta asemastaan presidentin henkilökohtaisesti valitsemana, hänen lähimpänä poliittisena avustajanaan ja luottamusmiehenään, ulkoministeri ei kohonnut ”vaikutusvaltaiseen” asemaan. Ulkoministeriön virkamiesjohto kytkeytyi suoraan presidenttiin ainakin keskeisissä ”suurpoliittisissa” hankkeissa. (Nousiainen 1985, s. 204.) 1970-luvulle tultaessa tasavallan presidentin rooliin tuli muutoksia ulkopoliittisen toimintakentän laajenemisen myötä. Hän pysyi edelleen kiistattomana ulkopoliittisena johtajana, mutta alkoi yhä enemmän uskoa asioita ulkoministerille. Kekkonen saattoi täten paneutua keskeisempiin ongelmiin, joissa hänen henkilökohtainen panoksensa saattoi ulottua jopa yksityiskohtiinkin. (Hallberg ym. 2009, s. 260.)

Ulkopoliitikassaan Kekkonen käytti myös voimakkaita uudistusotteita. Sen sijaan sisäpolitiikassa hän toimi taustavaikuttajana, tuki ja tasoitteli. Toisella presidenttikaudellaan Kekkonen esitti YYA-sopimuksesta jopa yksipuolisia tulkintoja tarkoituksenaan kaventaa sen vaikutusala. Moskova ryhtyi tulkitsemaan vuodesta 1968 alkaen YYA-sopimuksen soveltamisalaa mahdollisimman laajasti pyrkien tekemään siitä kaikki yhteiskunnan sektorit kattavan peruskirjan. Tähän haasteeseen Kekkonen vastasi yrittämällä löytää puolueettomuusmuotoiluja neuvottelujen kommunikoihin. Suomettuminen on nähty myös välttämättömänä joustona pienemmissä asioissa, jonka tarkoituksena oli turvata Suomelle elintärkeämmät eduntavoittelut. Tämä näkyi siinä, että Neuvostoliiton aloitteisiin suhtauduttiin Suomessa periaatteessa positiivisesti, mutta niitä pyrittiin ohjailemaan Suomen kannalta edullisempaan muotoon. Kekkonen onnistui vielä kautensa viimeisinä vuosina ohjaamaan taitavasti ehdotukset sotilaallisen yhteistyön tiivistämisestä keskustelun ulkopuolelle suurempaa hälyä aiheuttamatta. (Hallberg ym. 2009, s. 243 – 252.)

Nordekia eli Pohjoismaiden talousyhteisöä kehitettiin aluksi tarkoituksella, että se toimisi liian köykäiseksi ja tilapäiseksi nähdyn EFTA:n tilalla vastapainona Euroopan yhteisölle (Nevakivi 2006, s. 303). Nordek-hankkeessa presidentti Kekkonen hoiti asian ymmärtämistä idän suunnalla. Samaan aikaan pääministeri Mauno Koivisto ja ulkoministeri Ahti Karjalainen olivat hankkeen näkyvimpiä toimijoita. Kekkoson julkinen osuus jäi vähäiseksi, kun hän halusi pysyä taustavaikuttajana. Pääministeri sai viedä neuvotteluja eteenpäin niin kauan kuin mahdollista. Kekkonen tarttui ilmeisen vastentahtoisesti ohjaksiin vuoden 1969 aikana. Toukokuussa Kekkoson idänpolitiikka ja ulkoministeri saivat hankkeessa entistä suuremman roolin. Kekkonen näyttäytyi joulukuussa alkaneessa viimeisessä vaiheessa jo merkittävimpana suomalaisena toimijana, vaikka ei koskaan osallistunut suoraan neuvotteluihin, jotka kuuluivat pääministerin vastuulle. Nordek-



prosessiin liittyi myös valtataistelu Kekkonen ja Koiviston välillä. Koivisto ajoi talouspolitiikassaan laajempaa Pohjoismaiden välistä taloudellista ja rahoituksellista yhteistyötä. Sen sijaan Kekkonen nojasi vahvasti idänpolitiikkaan ja –kauppaan. Tämä hanke kariutui. Voidaan kysyä, oliko Kekkoselle tärkeämpää sisäpoliittisen valtansa turvaaminen kuin Nordek-hankkeen edistäminen ja poliittisen pääoman riskeeraaminen Neuvostoliitossa suurimman kilpailijansa Koiviston saadessa tärkeän poliittisen voiton? Kekkonen olisi pystynyt hyväksyttämään tämän hankkeen venäläisillä vakuuttamalla sopimuksen hyödyllisyydestä myös heille. Kekkonen, Koivisto ja Karjalainen kokoontuivat Tamminiemen keskustelemaan Nordekista 23.3.1970 sen jälkeen, kun Neuvostoliiton suurlähettiläs Andrei Kovalev oli ilmoittanut maansa kielteisen kannan pysyneen ennallaan. Valtioneuvoston seuraavana päivänä julkaiseman tiedotteen mukaan sopimusta ei tullut allekirjoittaa ”tässä vaiheessa”. Syyksi tähän ilmoitettiin muiden maiden EY-jäsenyysneuvottelujen valmistelu. Neuvostoliittoa ei selityksessä mainittu, vaikka tällä viitattiin Suomen ja Neuvostoliiton välisiin suhteisiin. Kekkonen ja Karjalainen torjuivat Koiviston ehdotuksen asian mainitsemisesta. (Hallberg ym. 2009, s. 247 – 250.) Pääministeri Koivisto piti parempana olla seuraavan vuoden alussa hyväksymättä Nordek-sopimusta. Jukka Nevakivi näkee perääntymiselle sisäpoliittisia syitä. (Nevakivi 2006, s. 303 - 304.) On nähty, että Kekkonen pelasi Nordek-asiassa Moskovan-kortilla. Kekkonen kampitti Mauno Koiviston länteen suuntautuneen talouspolitiikan. Tässä hän keräsi venäläisten tahtoon myöntymisellä itäpisteet, joita hän saattoi myöhemmin käyttää. Koivisto joutui Nordek-neuvottelujen päävetäjänä epämiellyttävään tilanteeseen ilmoittaessaan Suomen vetäytymisestä. (Hallberg ym. 2009, s. 250.)

ETYK:n huippukokouksen isännöintiä elokuussa vuonna 1975 pidetään Kekkonen uran huipentumana. Se oli kiistatta luottamuksen osoitus Kekkonen ulkopoliittiselle linjalle. ETYK:n seurauksena Kekkonen johtoasema maan sisällä vahvistui. Se näkyi siinä, ettei presidentin ulkopoliittisen linjan vastustajia juuri ollut. ETYK-aloite, joka sai alkunsa Tamminiemen keskusteluissa, oli Kekkonen proaktiivisen politiikan kannalta luonteenomainen projekti. Multilateraalisista konsultaatioista lähtien ETYK jäi pääasiassa ulkoministeriön ja sen keskeisten virkamiesten vastuulle. Kekkonen tuli mukaan kuvioihin vasta silloin, kun tätä hanketta piti viedä korkeammalla tasolla eteenpäin taikka kun tarvittiin nopeasti pitäviä periaateratkaisuja esiin nousseisiin kysymyksiin. Suomen turvallisuus arvioitiin ETYK:n jälkeen vahvemmaksi kuin koskaan aikaisemmin. Kekkonen katsoi, että tämän konferenssin onnistuminen tuotti Suomelle uskottavuuspääomaa, joka vahvisti Suomen asemaa itään päin. (Hallberg ym. 2009, s. 259 – 260.)

### 3.6. Vaalit

Maalaisliitto asetti Kekkonen presidenttiehdokkaaksi ensisijaisesti Olavi Honkaa vastaan kesäkuussa 1960, johon mennessä Kekkonen nähtävästi aloitti jatkonsa suunnittelun seuraavalle presidenttikaudelle. Presidenttiehdokkaana olleen oikeuskansleri Olavi Hongan takana oli laajan Kekkonen vastaisen rintaman tuki mukaan lukien kokoomuksen, SDP:n, Suomen Kansanpuolueen enemmistön ja RKP:n edustajien tuki. Moskovassa kannatettiin selvästi Kekkosta. (Hallberg ym. 2009, s. 234.) Pravdassa Kekkosta oli kuvailtu Suomen suureksi valtiomieheksi ja poliitikoksi sekä maan silloisen rauhanomaisen ulkopolitiikan alullepanijaksi. Honkaa taas kuvailtiin Kekkoseen verrattuna ”äärioikeiston” merkityksettömäksi kulissiehdokkaaksi. (Suomi 1992, s. 407 – 408.) Taustalla oli Moskovian epäily siitä, että Tanner, jota Moskova karsasti, oli Kekkonen vastaisen rintaman takana. Kekkonen oli hajottanut eduskunnan ennen lähtöään Länsi-Siperiaan Novosibirskiin vuonna 1961. Tarkoituksena oli saada uusien vaalien seurauksena enemmistöhallitus, jota maassa ollut vakava tilanne vaati. Kuitenkin on nähtävissä, että Kekkonen oli suunnitellut jo kevästä alkaen toimenpidettä, joka presidentin vaalien yhteyteen oikein ajoitettuna palveli hänen omia etujaan. Mainittakoon myös, että edeltäjän auktoriteettia osattiin käyttää hyväksi. Paasikivi oli valinnut itse Kekkonen seuraajakseen. Muita teemoja olivat vetoaminen karjalaiseen siirtoväestöön ja vähäosaisten elinolojen parantaminen. Sen sijaan Hongan liitto oli keskittynyt ennen Hongan luopumista lähinnä vastustajan mustamaalaamiseen. (Hallberg ym. 2009, s. 235 – 236.)

Valitsijamiesvaaleissa tammikuun puolivälissä 1962 Kekkonen sai suoraan taakseen 145 valitsijamiestä, joista valtaosa oli maalaisliittolaisia. Lisäksi 200.000 kansalaista siirtyi SDP:stä Kekkonen joukkoihin. Äänestämässä kävi 81,5 % äänioikeutetuista. Seuraavaa vaalikerrosta ei tarvittu, kun Kekkonen keräsi kaikki ei-sosialistien 199 ääntä. Merkittävää oli erityisesti se, että Kekkonen entisenä yhden äänen presidenttinä saattoi nyt vedota kansalta saatuun selkeään mandaattiin. Näiden vaalien tuloksen yhdistäminen suoraan ulkopolitiikkaan näkyi yhtäältä siinä, että Kekkonen saama kannatus nähtiin Neuvostoliiton lehdistössä merkinä koko kansan tuesta harjoitetulle ulkopolitiikalle. Toiseksi Kekkonen tulkitsi vaalituloksen velvollisuudekseen keskittyä nimenomaan ulkopolitiikkaan seuraavan kuuden vuoden aikana. (Hallberg ym. 2009, s. 236 – 237.)

Kekkonen luultiin syksyllä 1970, jolloin Nuorvalan komitea asetettiin, luopuvan vallasta kolmen kauden jälkeen. Kekkonen oli luvannut vaalikampanjansa avauksessa 8.12.1967, ettei hän enää suostu asettumaan ehdokkaaksi vuoden 1974 vaaleissa. Kekkonen teki lähtöä tosissaan, joka näkyi mm. hänen monista yksityisistä puheistaan ja vetäytymisvalmisteluistaan. Myös Neuvostoliiton kommunistisessa puolueessa uskottiin, että Kekkonen jää eläkkeelle. Kuitenkin Kekkonen tuli

toisiin ajatuksiin hänelle vakuutettua, kuinka tärkeää oli, että hän on edelleen ulkopoliittikan takuumiehenä. Neuvostoliiton kanta teki Kekkoseen erityisen vaikutuksen. Neuvostoliiton korkein johto asetti Kekkosen presidenttinä olon selkeästi tärkeämmäksi kuin sen, että vasemmistosta olisi valittu 1974 vaaleissa presidentti SDP:n, kommunistien ja SKDL:n tuella. (Uimonen 2001, s. 76.)

Karjalainen teki 20.1.1972 julkisen aloitteen Kekkosen jatkamiseksi presidenttinä. Karjalaisen mukaan Kekkosen ehdolle asettumisesta kieltäytymisestä huolimatta hän katsoo velvollisuudekseen harkita tilannetta, jos riittävän laaja ja voimakas kansalaismielipide pyytää häntä olemaan käytettävissä myös 1974 jälkeen. Tämä sai puoluejohtajat ensikommenteissaan lähes torjuviksi ja hämilleen. Kuitenkin he käynnistivät nopeasti kulissien takaiset neuvottelut Kekkosen valitsemiseksi poikkeuslailla neljänneksi kaudeksi. (Uimonen, 2001, s. 82 – 83.) Kekkosen oli jo tammikuussa 1972 antanut ymmärtää haluavansa jatkaa presidenttinä ja odotti, että häntä pyydetäisiin jatkamaan näissä tehtävissä ilman vaaleja. (Karjalainen & Tarkka 1989, s. 188). Varmuus Kekkosen halusta jatkaa saatiin Tamminiemessä 17.4.1972 pidetyssä sisäpiirin neuvottelussa, jossa oli läsnä presidentin lisäksi Karjalainen, Matti Kekkonen, Kustaa Vilkuna, Eino Uusitalo ja Arvo Pentti. Päähallituspuolueet tulivat 28.10.1972 yksimielisyyteen Kekkosen valinnasta poikkeuslailla. Eduskunta hyväksyi asiaa koskevan poikkeuslain tammikuussa 1973. Kekkosen valittiin presidentiksi poikkeuslailla maaliskuun alusta 1974 alkaen. (Uimonen 2001, s. 79 – 83.)

Kekkosen oli vuonna 1978 Keskustan, Kokoomuksen, SDP:n, SKDL:n, RKP:n, liberaalien, Sosialistisen Työväenpuolueen, Suomen Yksityisyrittäjien puolueen ja Ålands Samlingin niin sanotun suuren koalition yhteinen presidenttiehdokas. Puolueiden kannatusta arvioitaessa on syytä huomata, että hallituksissa oli ollut vuoden 1968 jälkeen vain Kekkosta tuolloin tukeneita puolueita. Vain Kristillinen Liitto, SMP ja Perustuslaillinen Kansanpuolue vastustivat tuolloin valtansa huipulla ollutta presidenttiä. Kekkosen sai 260 valitsijamiestä tullessaan valituksi uudelleen presidentiksi 1978. (Hallberg ym. 2009, s. 262.)

Urho Kekkosen suvereeni asema presidenttinä Suomen johdossa oli nähtävästi alkusysäys perustuslain muuttamispyrkimyksille, joilla vahvistettiin valtioneuvoston ja eduskunnan asemaa. Kekkosen pitäytyminen K. J. Ståhlbergin valtiosääntömallissa presidentin olemisessa sidottuna vain valtioneuvoston jäsenten myötävaikutukseen eikä heidän mielipiteeseensä on osoitus Kekkosen aikaisista presidentin valtuuksista, joita vuoden 2000 perustuslaissa karsittiin sitomalla presidentti tiiviimmin valtioneuvostoon. Jo vuonna 1971 Jacob Södermanin vaatimus ehdottoman ylivallan tunnustamisesta eduskunnalle tässä yhteiskunnassa oli osoitus siitä, että jo tuolloin presidentin valtaoikeuksia kohtaan oli kritiikkiä. Presidentti Kekkosen mahdollisuus vaikuttaa hallitusten

muodostuksiin oli sellaista presidentin valtaa, jota vuoden 2000 perustuslain säätäjä halusi rajata presidentiltä. Kekkonen ennennäkemätöntä tapaa ”runnata” hätätilahallitus vuonna 1975 on vaikea sivuuttaa, kun arvioidaan niitä syitä, joiden takia presidentin valtaa haluttiin karsia. Presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon sitominen vähintään yhteyden ottamiseen asianomaiseen ministeriin osoittaa, että vuoden 2000 perustuslainsäätäjä halusi luopua Kekkonen vahvan ulkopoliittisen johtajuuden mallista. Presidentti Kekkonen kaudella ulkopoliittisen vallan keskittyminen presidentille oli olosuhteiden takia perusteltua. Presidentti Kekkonen itsevaltainen ulkopoliittinen ja sen kautta sisäpoliittisen valtansa kasvattaminen on nähtävästi vaikuttanut vuoden 2000 perustuslaissa olevaan parlamentarismiin korostamiseen. Tässä oli tiivistettynä se valta, jota rajoittamalla perustuslainsäätäjä halusi estää uuden ”Kekkonen” tulemisen presidentiksi. Presidentti Kekkonen pitkistä 25 vuoden presidenttikaudesta nähtävästi seurasi vallan keskittymistä presidentille. Kekkonen valinta poikkeuslailla presidentiksi vuonna 1974 ja hallituspaikkojen oleminen Kekkonen kaudella vuodesta 1968 alkaen vain Kekkonen tukijoilla olivat osoituksia tarpeesta rajoittaa presidentin kausia.

## 4. Lähempi historia Koivistosta Ahtisaaren presidenttiaikaan

Käsittelen tässä jaksossa Mauno Koiviston ja Martti Ahtisaaren presidenttikausina tasavallan presidentin asemaan tehtyjä muutoksia sekä näiden poliitikkojen toimintaa muutosten keskellä. Lisäksi huomiota kiinnitetään jossain määrin myös muiden valtioelinten toimintaan. Tarkoituksena on kartoittaa niitä tekijöitä, jotka johtivat tasavallan presidentin vallan vähentämiseen. Tämä tarkastelu ulottuu myös EU-politiikkaan.

### 4.1. Mauno Koiviston presidenttikausi

Mauno Koivisto oli tasavallan presidenttinä vuosina 1982 – 1994. Mauno Koivisto korosti erityisesti parlamentarismia. Hänen presidenttiaikaisesta politiikastaan on vaikea kirjoittaa kiinnittämättä huomiota tähän tekijään koskien niin tasavallan presidentin, valtioneuvoston kuin eduskunnankin valtaa. Tästä johtuen olen antanut parlamentarismille huomiota tässä luvussa muun muassa omana alalukunaan.

#### 4.1.1. Koiviston johtajuus

Monet toivoivat ja kiireellisimmät jopa tulkitsivat Mauno Koiviston tasavallan presidentiksi nousemisen 1981 - 1982 suuren suosion myötä johtaneen Suomen siirtymiseen kolmanteen tasavaltaan (Majander 2013, s. 213). Koiviston johtajuus sisäpolitiikassa oli vetäytyvää ja muille tilaa antavaa, kun sitä verrataan hänen edeltäjänsä. Pääministerin rooli kasvoi sisäpolitiikan lisäksi

myös ulkopoliitikassa. Pääministerien Kalevi Sorsan, Harri Holkerin ja Esko Ahon kokemustustalla oli vaikutusta Koiviston yhteistyökuvioihin näiden kanssa. Sorsa oli kovaa luokkaa oleva poliitikko ja hän teki kansainvälisesti paljon omaa politiikkaansa. Sen sijaan Holkeri oli ministerinä ensikertalainen ja sai presidentiltä enemmän ohjausta. Aho oli nuori, oma-aloitteinen ja aktiivinen. Hän hoiti itsenäisesti sekä talouslaman että uuden idänpolitiikan vaatimukset. (Hallberg ym. 2009, s. 312.) Sorsan neljäs hallitus toimi vaalikauden 1983 – 1987. Tämän hallituksen pääministerinä Sorsa hallitsi kattavasti sisä- ja ulkopoliittiset kysymykset. Sorsa oli myös puolueensa puheenjohtaja. Kolmannessa kokoonpanossa, Per Stenbäckin ulkoministeriaikana, Sorsa oli aktiivisesti osallistunut myös ulkoasioiden valmisteluun. (Mt. 2009, s. 287.) Sorsan neljännen hallituksen ensimmäisiä tehtäviä oli eduskunnan pankkivaltuusmiesten vireille paneman aloitteen Ahti Karjalaisen erottamisesta Suomen Pankin johtokunnan puheen johtajan paikalta loppuunsaattaminen (Nevakivi 2006, s. 320 - 321).

Koivisto erosi aiemmasta alusta lähtien siinä, että hän ei enää sitonut ”Neuvostoliiton luottamusta” omaan kannatukseensa Suomessa eikä Suomen hallituspohjaan, jossa hän erosi Kekkosen linjasta. Koivisto jättäytyi miltei kokonaan sivuun hallituspolitiikasta, jolloin hän muutti presidentti Kekkosen aikaisen presidenttikeskeisen parlamentarismien luonnetta. Koiviston aikana luovuttiin puolueiden ulkopoliittisin perustein tapahtuvasta syrjinnästä. (Häikiö 2003, s. 268.) Koivistolla oli hyvin erilainen näkemys presidentin sisäpoliittisesta roolista kuin Kekkosella. Hänen mukaansa presidentin pitäisi tulla esiin vallan käyttäjänä vasta, kun poliittinen järjestelmä ei toiminut. Koivisto lupasi heti kautensa alussa käyttää valtaoikeuksiaan mitä säästeliäämmin (Uimonen 2001, s. 98.) Poliitiikan valta-akselin tuli kulkea Koiviston linjan mukaan linjalla eduskunta-hallitus. Presidentin paikka oli mieluummin taka-alalla, jopa reservissä. Tämä näkyi sisäpolitiikassa vakautumisena ja monipuolistumisena (Majander 2013, s. 221 - 222.) Koivisto piti loppuen lopuksi ulkopoliitiikan omissa käsissään. Kuitenkin pääministeri oli nousemassa ulkopoliittisena toimijana tasavallan presidentin ohi. Tätä Koivisto piti terveenä kehityksenä erityisesti suhteessa Euroopan unioniin. (Hallberg ym. 2009, s. 312 - 313.)

Koivisto pyrki välttämään monologeja. Sen sijaan hänen rakastamissaan dialogeissa oli tarkoituksenmukaista pitää auki eri vaihtoehtoja. Sitten niitä punnittiin hiukan laajemmalla porukalla. Tämä koski esimerkiksi viikoittaisia palavereja ulkoministerin kanssa. Pertti Paasion mukaan niissä keskusteltiin varsin vapaasti. Tässä ei ollut kysymys käskynjaoista. Tilanteesta ja tilaisuudesta riippuen presidentti myös kuunteli. Sorsa oli luonnehtinut kuunnelleensa kuin olisi luettu vanhaa pipliaa kaikkine monipolvisuuksineen ja krumeluureineen. Tämä tyyli ei ehkä sopinut saumattomasti ulkopoliitiikkaan. Jari Ehrnroothin mukaan Koivisto piti kansakunnan henkiset salvat kiinni kaikilla rintamilla, kun hän hyssytteli mielipiteen ilmaisua ja ruokki mykkyyden ja

mykistämisen perintöä. Kuitenkin Mikko Majanderin mukaan Suomi oli millä tahansa moniarvoisuuden ja moniäänisyyden mittarilla 1990-luvun puolivälissä hyvin erilainen maa kuin 1970–1980-luvun vaihteessa, kun Koivisto siirtyi maan ohjaksiin. Tämä koskee myös syvän laman jälkeistä aikaa. (Majander 2013, s. 227 - 233.) Lisäksi mainittakoon, että Mauno Koivisto ei ollut koskaan pyrkinyt eduskuntaan. Hän kuitenkin onnistui saamaan jo ministerikausistaan lähtien aikaan hyvän yhteistyön eduskunnan kanssa. (Nevakivi 2006, s. 318 – 319.)

#### 4.1.2. Hallituksen muodostus

Sorsan neljännen hallituksen muodostamisneuvotteluissa Koivisto piti matalaa profiilia. Hän pysytteli taustalla ja antoi puolueiden itse viedä tunnusteluprosessia eteenpäin haluamaansa suuntaan. Koivisto vaikutti keskustelemalla hallitusneuvotteluihin. Kuitenkin hän teki poikkeuksen vuoden 1987 eduskuntavaalien jälkeen. Toisin kuin odotettiin, Koivisto ei nimittänyt vaalit voittaneen kokoomuksen puheenjohtaja Ilkka Suomista hallitustunnustelijaksi. Siihen tehtävään hän valitsi pankinjohtaja Harri Holkerin. Taustalla oli keskustan, kokoomuksen sekä RKP:n puheenjohtajien ennen vaaleja solmima salainen ns. kassakaappisopimus, josta presidentti oli saanut vihiä. Tällä niin sanotulla kassakaappisopimuksella pyrittiin porvarillisen vaalivoiton sattuessa muodostamaan keskustajohtoinen porvarihallitus. (Hallberg ym. 2009, s. 287 - 288.) Koivistoa ohjasi subjektiivinen ja objektiivinen närkästys. Hän hämmästeli uutta hallitusta nimittäessään selvästi tuhtuneena hänelle varattua pientä ja ohimenevää sivuroolia kaavailuissa, joiden oli tarkoitus johtaa uudenaiseen hallituspohjaan. Hän kysyi: ”Ajateltiiniko tosiaan, että minulla olisi ollut aikomus olla suorittamatta nykyiseen tehtävääni kuuluvia velvollisuuksia?” Tässä oli kyse myös vallan instituutioista, niiden tasapainosta ja yhteistyöstä. Koiviston käsityksen mukaan porvarihallitus ja nimenomaan se olisi ollut hänen selkeän tukensa suuressa tarpeessa. Hallituspohjan ratkaisi itse asiassa kuitenkin kokoomus, joka hallituskipeydessään lipesi Ilkka Suomisen sopimasta salaisesta sopimuksesta. Koivisto ei aikonut lähteä ”enempiin painostustoimiin” ja valmistautui myös porvarihallituksen nimittämisen mahdollisuuteen. Viime evääksi hallitustunnusteluihin Koivisto ilmaisi Holkerille: ”Minusta on jo aika, että pääsemme normaaliin parlamentarismiin eli, että on erilaisia vaihtoehtoja. Joita nimenomaan ei tyrkytetä, mutta jotka ovat mahdollisia ja että asioita pitää voida hoitaa myös pienemmin enemmistöin, niin kuin maailmalla asioita yleensä hoidetaan”. Toisaalta tässä tilanteessa oli juuri sellaista vanhaa juonittelua, joka halveksi demokratiaa. Sen varalta kansa halusi poliittista eliittiä kurissa pitävää hyvää hallitsijaa. (Majander 2013, s. 223 – 224.) Tämä oli viimeinen kerta, kun Koivisto pusersi hallitusneuvotteluista omannäköistään (Hallberg ym. 2009, s. 288).

Tästä aika demokraattisen kuuloisesta puheesta huolimatta monien mielestä presidentinlinnassa hääri uusi Kekkonen. Näinä ratkaisupäivinä presidentti Koivisto sovelsi sisäpoliittista johtajuuttaan ehkä kovimmilla kierroksilla. (Majander 2013, s. 224.) Valtiosääntö antoi tasavallan presidentille oikeuden hallitustunnustelijan nimittämiseen oman harkintansa mukaan. Holkeri sai Koivistolta hallituksen muodostamista koskeneet toimintaohjeet. Niiden mukaan Holkerin tuli ensin yrittää muodostaa SDP:n ja kokoomuksen yhteinen hallitus ja vasta sitä seuraavana vaihtoehtona kokonaan porvarillinen kokoonpano. Koiviston yhdeksi motiiviksi sinipunahallituksen synnyttämiseksi on arveltu, että Koivisto näki punamullan liaksi Kekkonen ajan mallina. Hänellä oli myös varmuus, että kannatti laittaa puolueet samaan hallitukseen. (Hallberg ym. 2009, s. 288 - 289.)

#### 4.1.3. Talouslama

Käsittelen tässä alaluvussa pääosin Mauno Koiviston toimintaa 1990-luvun alun talouslaman aikana koskien erityisesti pääministerin tukemista sekä presidentin vallan ulottuvuuksia. Holkerin hallitus syntyi taloussuhdanteiden myötätulessa (Nevakivi 2006, s. 324). Tämä rohkaisi uskomaan, että budjetin rahoitus kävisi päinsä lähivuosina verohelpotuksista huolimatta. Tämän katsottiin onnistuvan ainakin turvautumalla halpaan ulkomaiseen velkaan, jos muut keinot eivät auta. Suomen tuotanto oli pysynyt ylikierroksilla jo parin vuoden ajan. Länsivienti veti yliarvostetusta markasta huolimatta. Suomi ehti olla Maailman pankin tilaston mukaan vuonna 1988 kansantuotteen perusteella mitattuna maailman kahdeksanneksi vaurain maa. Sitten sijoitus on pudonnut selvästi. (Ma. 2006, s. 324 - 325.)

Presidenttiä on pidetty henkisenä takuumiehenä 1980-luvun lopussa omaksutulle vahvan markan politiikalle. Pitkäaikaisena keskuspankkimiehenä Koivisto luki itsekin valuuttakurssipolitiikan suorastaan leipälajikseen. (Majander 2013, s. 222.) Suomi eli 1980-luvulla nousukautta ja kulutusjuhlaa. Se muuttui äkisti pörssikuplan puhkeamiseen, kun tultiin vuosikymmenen vaihteeseen. Tästä seurasi lama. Mauno Koivisto osallistui julkiseen rahapoliittiseen keskusteluun, joka johti presidentti-instituution toimialan laajenemiseen kertaheitolla talouspolitiikan puolelle. Sen lisäksi, että Koivisto vastusti devalvaatiota hän myös tuki hallituksen epäsuosittuja päätöksiä. (Hallberg ym. 2009, s. 289.) Markan romahdettua Koiviston tarjoama selusta oli Aholle tärkeä. Esko Aho oli 1991 ryhtynyt vetämään historiallista porvarihallitusta samaan aikaan, kun Suomi vajosi historiallisen vaikeaan talouslamaan. Vaikeuksien keskellä rämpinyttä Ahon hallitusta kammettiin nurin eri tahoilta. Kuitenkin Koivisto informoi seikkaperäisesti pääministeriä siitä missä mentiin. Paineiden alla jo pelkällä keskusteluyhteydellä oli suurta arvoa. Myöhemmin Aho kuvasi asetelmaa: ”Toimintaohjeita en ole koskaan saanut, tarkentavia kysymyksiä ja yleisiä arvioita tilanteesta kylläkin”. Tästä matalaksi profiiliksi kutsutusta johtajuudesta ei seurannut Koiviston

luopumista vallan potentiaalista tasavallan presidentin toimivaltuuksien rajoissa. Koivisto oli hyvin informoitu seuratessaan poliittista kenttää, vainusi muutoksia asetelmissa ja pelikuvioita entisenlaisella tarkkuudella. Hänen reagoitakykyään ei kannattanut edelleenkään aliarvioida. (Majander 2013, s. 222.)

Merkkejä uuden devalvaation tarpeesta alkoi näkyä kesällä 1992, kun tuotanto supistui ja pankkituet sekä työttömyyskorvaukset aiheuttivat kustannuksia julkiselle taloudelle. Markka päästettiin kellumaan 8.8.1992. Pari päivää myöhemmin Koivisto sanoi Linnassa toimittajille vältäneensä talouspolitiikkaan puuttumista, koska hän katsoi sen kuuluneen hallitukselle. Hän sanoi tulleen julkisuuteen lähinnä ilmaistakseen luottamuksensa siihen, että asiat pysytään hoitamaan. (Hallberg ym. 2009, s. 294.)

Tammikuussa 1991 Koivisto ilmaisi halunsa laajentaa vaikutusalueitaan valmiudellaan tiiviimpään talousyhteistyöhön hallituksen kanssa (Hallberg ym. 2009, s. 297). Tämä toteutuisi esimerkiksi niin, että valtiovarainministeriö informoi häntä säännöllisesti. Koivistolle sopi hyvin esimerkiksi järjestely, jossa joku valtiovarainministeriä lähellä oleva henkilö pitäisi häneen jatkuvasti yhteyttä niin, että Koivisto olisi paljon tiiviimmin tietoinen kulloisestakin tilanteesta. (Presidentin toimittajatapaaminen 28.1.1993, lainattu Hallberg ym. 2009, s. 297.) Koiviston mukaan presidentti ei voinut johtaa talouspolitiikkaa, kuten hän itse korosti. Tätä Koivisto ei yrittänyt. Valtiovarainministeriöstä ei tullut säännöllistä informaatiota. Koiviston tasavallan presidenttinä esittämä pyyntö tiiviimmästä keskusteluyhteydestä valtiovarainministeriön kanssa on todiste siitä, kuinka instituutio venyi haltijansa haluamaan suuntaan, ainakin sanojen tasolla. (Hallberg ym. 2009, s. 297.) Koiviston mukaan tasavallan presidentin ei ole syytä puuttua talouspolitiikkaan eikä muuhunkaan sisäpolitiikkaan kovin paljoa enempää kuin on kulloinkin aivan välttämätöntä (Koivisto tentissä 28.11.1995).

#### 4.1.4. Enemmistöparlamentarismien vakiinnuttaminen

Parlamentaariset käytännöt vahvistuivat Suomen sisäpolitiikassa Koiviston presidenttiaikana. Koivisto määritteli heti kautensa alussa suhteessa hallitukseen, että sisäpolitiikka kuuluu hallitukselle. Kuitenkin hän edellytti avoimuutta kolmen valtiomahdin suhteisiin. Koivisto korosti, että hallituksen oli nautittava eduskunnan luottamusta. Hänen mukaansa tasavallan presidentin päätöksenteko edellytti tällaisen hallituksen myötävaikutusta. Koivisto pysyi vetäytyvässä roolissa ministerien työskentelyn suhteen eikä halunnut Kekkoesta poiketen vaikuttaa hallituksen yksittäisiin aloitteisiin. Hallitus ei ollut Kekkosena aikainen presidentin hallitus vaan se nojasi eduskunnan myötävaikutukseen työnsä edellytyksissä. Koivisto jättäytyi päivänpoliittisista kysymyksistä taka-alalle omaksuen matalan profiilin. Koivisto antoi tilaa pääministereilleen toimia



parlamentaaristen periaatteiden mukaan. Hän myös tuki pääministereitään hallituksineen. Koivisto teki lähes poikkeuksetta päätöksensä hallituksen esityksen mukaisesti. (Hallberg ym. 2009, s. 286 - 288.)

Merkittävin Mauno Koiviston aikaan saama muutos suomalaisessa parlamentarismissa koko nykyisen järjestelmän aikana on ehkä siirtyminen koko eduskunnan vaalikauden kestäviin hallituksiin. Koiviston aikana oli kaksi koko vaalikauden toiminutta parlamentaarista enemmistöhallitusta. Ensimmäinen niistä oli vuosina 1983 – 1987 ja toinen vuosina 1987 – 1991. Tämä linja eroaa Koiviston kautta edeltäneestä ajasta, jolloin Suomen hallitukset olivat useimmiten erittäin lyhytikäisiä. Ne kestivät keskimäärin vain noin vuoden. Tuolloin presidentti hajotti eduskunnan usein ja piti muutoinkin yllä eduskunnan hajotusuhkaa. Hallitukset vaihtuivat myös monista muista syistä, kuten sisäisten ristiriitojen takia. (Häikiö & Pesonen 1992, s. 17.) Mauno Koiviston pitkäjänteinen vallankäyttö käy selvästi ilmi hänen aikaisistaan hallitustilastoista. Kekkonen presidenttivuosina Suomessa oli kaikkiaan 21 hallitusta. Koiviston aikana oli vain 4 hallitusta, kun mukaan luetaan myös Koiviston nimittämä Ahon hallitus. Täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että Kekkonen oli tasavallan presidenttinä yli kaksi kertaa kauemmin kuin Koivisto. Lisäksi Kekkonen presidenttiaika oli ehkä poliittisesti monivivahteisempi. Suhdeluku on kuitenkin selvä: 21:4. (Nevakivi 2006, s. 318.)

Koivisto kuulutti paluuta parlamentaariseen demokratiaan jo heti presidentiksi tultuaan. Hän halusi irti vähemmistökabineteista ja toimitusministeristöistä. Sen sijaan hän tavoitteli laajapohjaisia enemmistöhallituksia. Kuitenkaan hän ei koskaan tavoitellut kaikkien puolueiden ”presidentinhallituksia”, jotka johtaisivat eduskunnan opposition tukahduttamiseen. (Nevakivi 2006, s. 318.) Koiviston ollessa presidenttinä enemmistöparlamentarismi vakiinnutettiin poliittisen elämän pysyväksi piirteeksi. Tästä on seurannut yli kaksi vuosikymmentä parlamentaarista vakautta Suomessa. Samalla poliittinen debatti eduskunnassa kuitenkin vaimentui. Hallituspolitiikan vakautuminen näkyi pitkäaikaisina ministeristöinä. Kuitenkin tämä kehitys alkoi jo ennen Koiviston presidenttikautta. (Hallberg ym. 2009, s. 275.) Melkein kaikki eduskuntapuolueet pääsivät 12 vuodessa ”maistamaan vallan ja vastuun makeutta”, koska hallituskoalitiot vaihtuivat. Koivistolla oli 3 pääministeriä kahden presidenttikautensa aikana. (Majander 2013, s. 222.) Jo vuoden 1982 vaalikampanjan aikana Koivisto painotti, että presidentin tehtävänä oli huolehtia hallituksen toimintakykyisenä olemisesta. Koiviston mukaan eduskunta ja hallitus varsinaisesti päättävät myös siitä suunnasta, johon yhteiskuntaa kehitetään. (Nevakivi 2006, s. 318.) Mauno Koivistolla oli kielteinen kanta virkamieshallitusten nimittämiseen. Hänen kantansa vähemmistöhallituksiin nähden oli hyvin varauksellinen. Koivisto oli lopettanut miltei tyystin presidentinhallitusten ja ns. ammattiministerien käytön, jotka olivat hyvin tyypillisiä Suomen aikaisemmalle politiikalle.

Presidentinhallituksilla tarkoitetaan väliaikaisia ratkaisuja, jotka muodostuvat usein tasavallan presidentin luotetuista avustajista. Niihin turvauduttiin Suomen oloissa huomattavan usein. Ammattiministerit olivat tasavallan presidentin luottamusta nauttivia yksittäisiä henkilöitä, joita presidentti otti hallitukseen täydentämään puolueiden valitsema edustajia. (Häikiö & Pesonen 1992, s. 17.)

Hallituspuolueilla on ollut eduskunnassa selvä yliote. Ne ovat lähes aina saaneet tahtonsa läpi eduskunnassa. Suomalainen enemmistöparlamentarismin muoto on lisännyt hallituksen ja hallituspuolueiden eduskuntaryhmien välistä yhteistyötä enemmän kuin eduskunnan ja hallituksen välistä valtakamppailua. Budjetista ja lainsäädännöstä päätettäessä hallituspuolueet ovat sopineet keskenään asiat pitkälti valmiiksi jo ennen eduskuntakäsittelyä. Sen sijaan presidentti on pysytellyt taustalla huomattavasti Kekkonen aikaista käytäntöä enemmän. Näin hän osoitti tukeaan hallitukselle ja pääministerille. Suomalainen enemmistöparlamentarismin muoto on käytännössä vahvistanut hallituksen asemaa eduskuntaan nähden eikä siis päinvastaiseen suuntaan. Tämä kehitys on vahvistanut epäsuorasti merkittävästi hallituskelpoisten suurten puolueiden poliittista valtaa poliittisessa päätöksenteossa. (Hallberg ym. 2009, s. 276.)

#### 4.1.5. Presidentin valtaoikeuksien ja vaalitavan uudistaminen lyhyesti

Koivisto antoi tammikuun lopussa 1982 eli heti valintansa jälkeen Demarille haastattelun, jossa hän kehotti hallitusta ryhtymään toimiin perustuslain uudistamista varten. Presidentin kaudet rajattiin kahteen peräkkäiseen kauteen Holkerin hallituksen esityksestä. Presidentin valtaa hajottaa eduskunta rajoitettiin. Presidentillä oli valta päättää uusien vaalien ajankohdasta vain pääministerin esityksestä eduskuntaryhmiä kuultuaan. Presidentin oikeutta erottaa hallitus tai yksittäinen ministeri supistettiin. Muutoksen jälkeen eron myöntäminen edellytti, että ministeri tai hallitus oli saanut eduskunnalta epäluottamuslauseen. Toinen perustelu oli hallituksen tai sen jäsenen eronpyyntö jostain muusta kuin edellä mainitusta syystä. Kolmas mahdollinen perustelu oli pääministerin tekemä esitys yksittäisen ministerin tai hallituksen erosta. Holkerin hallituksen lakiesityksen perusteluissa vuonna 1988 vähäteltiin perustuslakiuudistuksen merkitystä. Hallituksen mukaan presidentin valtaoikeuksiin tehtävät muutokset olivat vain ”eräitä tarkistuksia uudessa tilanteessa, jossa tasavallan presidentti olisi kansan suoraan valitsema”. Ilmaisuihin ”eräitä tarkistuksia” oli kuitenkin kovin lakoninen. Presidentiltä oltiin ottamassa tosiasiaa pois valta hajottaa eduskunta puhtaasti oman harkintansa perusteella. Tämän lisäksi häneltä vietiin valta erottaa ministeri tai hallitus oman päätöksensä mukaan. Kyseessä oli kaksi presidentin sisäpoliittisen vallan kannalta olennaista valtaoikeutta. (Uimonen 2001, s. 97 - 110.) Näissä vuoden 2000 perustuslakiin sisältyvissä muutoksissa on kyseessä oleellimmat uuden perustuslain presidentin sisäpoliittiseen

valtaan vaikuttavat muutokset, kun otetaan huomioon, kuinka suuren vallan mainitut valtaoikeudet toivat Suomen aikaisemmille presidenteille, joista osa myös käytti näitä vallankäytön muotoina.

Presidentinvaali muutettiin vuonna 1987 suoran henkilövaalin ja valitsijamiesvaalin yhdistelmäksi. Presidentinvaalissa siirryttiin vuonna 1991 suoraan kaksivaiheiseen kansanvaaliin. Sama henkilö voidaan valita presidentiksi enintään kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi. Muutoksella pyrittiin varmistamaan, ettei Neuvostoliiton suosima niin sanottu ”musta hevonen” enää pääsisi tavoittelemaan tasavallan presidentin tehtävää ohi äänestäjien. (Tiihonen 2013, s. 30.) Presidentin vaalitavan toimivuus Haltin mallin mukaan testattiin vuoden 1988 presidentinvaaleissa. Edes istuva presidentti Mauno Koivisto, jota pidettiin kaikkien aikojen kansansuosikkina, ei pystynyt ylittämään 50 %:n äänikynnystä. Hän sai 47,9 % annetuista äänistä 1.2.1988 pidetyssä suorassa vaalissa. On oletettu, ettei tuskin kukaan Suomen presidenttiehdokkaista saa yli 50 % annetuista äänistä. Haltin malli lisäsi vain teoriassa kansan suoraa vaikutusvaltaa. Suora kansanvaali sekä presidentin valtaoikeuksien kevennyksiä hyväksyttiin Koiviston toivomassa muodossa eduskunnassa 22.7.1991 eduskuntavaalien jälkeen. (Uimonen 2001, s. 103 - 111.)

Eduskunta oli jo vuonna 1990 hyväksymässään ponnassa kehottanut hallitusta jatkamaan valtiosääntöuudistuksien valmistelua tasavallan presidentin, eduskunnan ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamiseksi, joka johtaisi eduskunnan aseman vahvistumiseen. Kaksi vuotta myöhemmin asetettiin tavoitteeksi presidentin valtaoikeuksien parlamentarisoiminen ja vuonna 1994 valtiopäivillä hyväksyttiin ponsi, jonka mukaan oli aloitettava valtiosäännön uudelleenkirjoittaminen yhtenäisen perustuslain saamiseksi voimaan vuonna 2000. (Nousiainen 2000, s. 24.) Koiviston presidenttikauden lopulla presidentin valtaoikeuksien supistaminen oli edennyt niin pitkälle, ettei seuraava presidentti Martti Ahtisaari enää pystynyt estämään eduskuntaryhmien valtiosääntöuudistuksessa ottamaa johtoroolia eikä estämään seuraavia prosessin askeleita huolimatta hänen halustaan jarruttaa pyrkimyksiä supistaa presidentin ulkopoliittista valtaa. 1990-luvun valtiosääntöuudistuksissa eduskunta on osoittanut presidentille ja hallitukselle kykynsä ja tahtonsa käyttää ylintä valtaa tässä maassa. (Tiihonen 2013, s. 31.)

Presidentti Mauno Koiviston päivänpolitiikasta vetäytyvä johtajuus oli osoitus siitä suunnasta, johon perustuslain uudistuksessa suunnattiin. Kuitenkin Koiviston puuttuminen hallitustunnustelijan valintaan vuoden 1987 eduskuntavaalien jälkeen oli Koivistolle kipeästä tilanteesta huolimatta osoitus sellaisesta presidentin vallankäytöstä, jota perustuslainsäätäjät halusivat suitsia. Muutoksen alkaminen presidentti Koiviston kaudella kohti parlamentaarisempaa järjestelmää näkyi Koiviston linjassa, jonka mukaan hallituksen tuli nauttia eduskunnan luottamusta. Tässä on iso ero Kekkonen aikaiseen käytäntöön verrattuna. Vuoden 2000 perustuslain

mukaista toimintaa nähtiin jo presidentti Koiviston kaudella vanhan perustuslain aikana, kun presidentti teki lähes poikkeuksetta ratkaisunsa hallituksen esityksen mukaisesti (Hallberg 2009, s. 286). Presidentti Koiviston käytäntö olla hajottamatta eduskuntaa ja erottamatta tasavallan hallituksia enteili vuoden 2000 perustuslain tuomia asiaan liittyviä rajoituksia. Vuoden 2000 perustuslakia edelsi perustuslain osauudistuksia myös Mauno Koiviston presidenttikaudella. Mainittakoon esimerkiksi presidenttikausien rajaaminen enintään kahteen peräkkäiseen kauteen, jolla estettäisiin ”mustan hevosen” pääseminen tavoittelemaan presidentin tehtävää ohi äänestäjien.

## 4.2. Martti Ahtisaaren presidenttikausi

Martti Ahtisaari oli tasavallan presidenttinä vuosina 1994 – 2000. Martti Ahtisaaren presidenttikaudesta on vaikea kirjoittaa kiinnittämättä huomiota hänen ulkopoliittiseen toimintaansa, joka näkyy myös EU-tasolla, joten annan tälle saralle sille kuuluvan huomattavan painon tässä luvussa.

### 4.2.1. Päätöksenteko

Vihdoinkin Martti Ahtisaaren ensimmäisenä virkavuotena hallitus veloitettiin aloittamaan perustuslain kokonaisuudistuksen. Aiemmin tehtyjä yksittäisiä muutoksia, joista keskeisimmät ovat vuosina 1987 ja 1991 toteutetut uudistukset, yhdisti tavoite vahvistaa eduskunnan asemaa. Martti Ahtisaari kohtasi sisäpoliittisia ongelmia heti kautensa alussa. Esko Aho ei jättänyt tavan mukaan hallituksensa eronpyyntöä uuden presidentin virkaansa astuttua. Presidentillä aiemmin olleelle vahvalle johtajuudelle ei enää tarjoutunut näytönpaikkoja ulkopoliittikkasakaan, koska kansainvälinen tilanne oli lientynyt. Lisäksi pääministeri, joka lisäsi parlamentaarista vastuutaan, voimisti sisäpoliittisen johtajan rooliaan. Eduskunnan aseman vahvistuminen sai pohjaa myös EU-jäsenyyden vaikutusten valmistelusta. Ulko- ja sisäpolitiikan sekoittuminen laajensi parlamentin toiminta-alaa. Eduskunta tehosti samaan aikaan valvontaansa ja vuoropuheluaan valtioneuvoston kanssa. Se lavensi keskustelunaiheitaan enenemissä määrin myös päivänpolttaviin ajankohtaisiin kysymyksiin. (Hallberg ym. 2009, s. 320 - 325.)

Ahon ja Ahtisaaren oli vaikea saada aikaan toimivaa keskustelusuhdetta yhteisen näkemyksen aikaansaamiseksi edustuksessa sekä monessa muussa asiassa. Syynä tähän nähtiin muun muassa se, mitä oli tapahtunut presidentinvaalitaistelun aikana. Ahtisaari oli ottanut vaalitaistelussa etäisyyttä Ahon hallitukseen ja Aho puolestaan liputti julkisesti toisella kierroksella Elisabeth Rehnin puolesta. Tällaisista vanhoista poliittisista jännitteistä on vaikea päästä yli ainakaan kädenkäänteessä. Ahtisaari korosti eduskunnan, hallituksen ja presidentin välisen yhteistyön tärkeyttä. Kuitenkin Ahtisaari oli tehnyt selvän pesäeron Ahon hallituksen politiikkaan

vaalitaistelun aikana. Vaalivoitto ei muuttanut Ahtisaaren asennetta. Tämä ei luvannut hyvää presidentin ja hallituksen välisille suhteille. Oikeusministeri Hannele Pokka kertoi kirjassaan ”Porvarihallitus” antipatian olleen molemminpuolista. Ahon hallitus puolestaan kyräili presidenttiä ja se näkyi tämän hallituksen toiminnassa. Esko Ahon hallituksen mielenkiinto tasavallan presidentin valtaoikeuksien riisumista kohtaan kasvoi sen jälkeen, kun Ahtisaaresta oli tullut tasavallan presidentti. (Uimonen 2001, s. 152 - 161.)

Ahtisaari tuotti monelle yllätyksen käyttäessään presidentille kuuluvaa nimitysvaltaa, kun hän nimitti vastoin valtioneuvoston ehdotusta EU-komissaariksi Erkki Liikasen ja senaikaisen Hämeen läänin maaherraksi Kaarina Suonion. Myöhemmin hän noudatti säännönmukaisesti hallituksen esityksiä nimitysasioissa. Presidentti vihjasi Suonion nimittämisen yhteydessä avoimesti sen olleen ehkä ”muistutus, että presidenttiä ei pidä pitää kumileimasimena”. Ahtisaari ei puuttunut niihin ministerivalintoihin, jotka tehtiin Lipposen hallitukseen edes ulkoministerin osalta, kuten hänen edeltäjänsä usein tekivät. Tästä seurasi ulkoministeriksi valitulle Tarja Haloselle laajempi itsenäisyys suhteessa tasavallan presidenttiin. (Hallberg ym. 2009, s. 326 – 328.) Paavo Lipponen vaikutti vahvana pääministerinä ja presidentin linjan tukijana ratkaisevasti talouspolitiikan tervehdyttämisessä. Hän piirsi myös pysyvän jäljen päätöksentekojärjestelmämme kehitykseen. Lipposen hallitukset vakiinnuttivat valtioneuvoston johtavaa roolia. (Hallberg 2009, s. 94.)

Ahtisaari katsoo itse asiassa olleensa luopumassa eräistä presidentin valtaoikeuksista, kun ollaan käyty keskustelua tasavallan presidentin roolista. Hän katsoo olleensa muutoin pitkälti hallituksen kannalla, mutta pitänyt tiukasti kiinni ulkopoliitiikan hoidosta. (Ruokanen, 4.11.1994, lainattu Uimonen 2001, s. 163.) Päivää myöhemmin, 4.11.1994, Ahon hallitus antoi eduskunnalle presidentin sisäpoliittisten valtaoikeuksien kaventamista koskevan esityksen. Hallitus aikoi tässä Nikulan toimikunnan esityksiä noudattavassa esityksessään siirtää pääministerin valinnan tasavallan presidentiltä eduskunnalle sekä riisua presidentiltä veto-oikeutta, asetuksenantovaltaa ja nimitysvaltaa. Lisäksi presidentti oli tarkoitus sitoa tiukemmin päätöksissään valtioneuvoston kantaan. (Uimonen 2001, s. 163.)

Vuonna 1995 Martti Ahtisaari sanoo Lakimiesuutisissa olevansa vakuuttunut siitä, että selkeä kansan enemmistö on nykyisen kaltaisen keskeisten valtioelinten – hallitus, eduskunta, tasavallan presidentti - vastuunjaon ja valtaoikeuksien tasapainon kannalla. Tasavallan presidentin ominaisuuteen kuuluva valtionpäämiehen asema korkeimpien virkamiesten ja hallitusten nimittäjänä takaa myös sen, että hän itsestään riippuen voi luoda asemansa laajemminkin mielessä. Ahtisaari pyrki osaltaan toteuttamaan näitä tehtäviä sellaisella tavalla, jolla hän pyrki tukemaan parlamentarismia sekä edistämään kansalaisten kaikkinaista hyvinvointia. Esimerkkinä

hän mainitsee asettamansa Pekkarisen työllisyysryhmän ja yhteydenpidon kansalaisiin. (Lakimiesuutiset 1995, s. 6.)

#### 4.2.2. EU-huippukokousedustus

Ahtisaaren ja Ahon ensimmäinen kiista koski edustusta EU-huippukokouksissa. Ahtisaari katsoi, että hänen perustuslainmukaisena ulkopoliittikan johtajana pitäisi myös osallistua merkittäviin tapaamisiin. Sen sijaan Ahon hallitus katsoi, että ulko- ja sisäpolitiikan yhteen liittyminen EU:ssa korosti pääministerin ja ulkoministerin roolia. Tämä asia oli noussut esille myös pohdittaessa perustuslain muutostarpeita. Ahtisaari ilmoitti, että hän päättää edustuksestaan huippukokouksissa tapauskohtaisesti. Vastakkainasettelu pääministerin ja presidentin kesken toi jännitettä valtioelinten väliseen yhteistyöhön, vaikka presidentin eduksesta ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä vallitsikin jonkinlainen sopu. Kiista eduksesta EU-huippukokouksessa näkyi erityisesti illallislautasten ympärillä kevästä 1994 alkaen vuoden päivät. Korfussa toukokuussa liittymissopimuksen allekirjoitustilaisuudessa oli vain yksi illallislautanen, jolloin Esko Aho sai jäädä hotelliin. (Hallberg ym. 2009, s. 325 - 326.)

Ahtisaari halusi sekä kantaa kokonaisvastuun Suomen ulkopoliitikasta että pitää Euroopan unionin huippukokoukset omana reviirinään. Tässä kannassaan Ahtisaari poikkesi täysin siitä, mitä pääministeri Aho oli sanonut 8.2.1992 sekä presidentti Koivisto 12.11.1992. Kumpikin heistä oli sitä mieltä, että Suomen edustaminen EU:n huippukokouksissa kuului pääministerille. Ahtisaaren näkemys oli myös siihen nähden ristiriidassa, mihin Tiitisen komitea oli päätenyt huippuasiantuntijoineen. Tiitisen komitean mukaan pääministeri oli luontevin henkilö Suomen edustajaksi EU:n huippukokouksen illallispöydässä sekä päävastuunkantajaksi Suomen EU-politiikasta. Tästä Ahtisaari oli eri mieltä. Ahtisaari tukeutui hallitusmuodon 33. pykälään, jonka mukaan oikeus määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin kuului presidentille. Hän katsoi, että tasavallan presidentin tuli päättää 33. pykälän perusteella myös Suomen EU-huippukokouseduksesta. Ahtisaari halusi mennä niihin itse. Poliittinen myrsky syntyi, kun Ahtisaari päätti matkustaa EU-huippukokoukseen Brysseliin heinäkuussa 1994. Esko Helle, joka oli Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän johtajana, vaati heti, että hallitusmuotoon tulisi kirjata päätös Suomen huippukokouseduksesta. Keskustalaisen oikeusministeri Anneli Jäätteenmäen mukaan pitäisi harkita, mainittaisiinko pääministerin edustusoikeus perustuslaissa. (Uimonen 2001, s. 152 - 154.)

Ahtisaaren ja keväällä 1995 valtaan nousseen Paavo Lipposen välillä yhteistyö sujui paremmin, mutta kaksoisedustusta ei vielä kukaan ratkaistu, kun presidentti osallistui ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä käsitteleviin kokouksiin harkintansa mukaan. Presidentti

Ahtisaarelle entisen puoluetoveri Lipposen pääministeriys osoittautui edulliseksi. Heti toukokuun lopussa syntyi sopu kahdesta illallislautasesta EU-huippukokouksessa. Lipponen antoi pääministerinä hallituksen puolesta 31.5.1995 menettelytapaa koskeneen ilmoituksen eduskunnan suurelle valiokunnalle. Sen jälkeen Ahtisaari ilmoitti valtuuttaneensa Lipposen toimimaan Suomen edustajana niissä presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita käsittelevissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa, joissa presidentti ei itse ole paikalla. (Hallberg ym. 2009, s. 326 - 328.) Lipposen tiedotteen mukaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuu pääministeri sekä ne muut jäsenet ja asiantuntijat, jotka valtioneuvosto valtuuskuntaan määrää. Pääministeri informoi valtiopäiväjärjestyksen 4 a -luvun säännösten mukaisesti eduskuntaa neuvostossa käsitellyistä ja käsiteltävistä asioista. Tasavallan presidentti osallistuu harkintansa mukaan neuvoston kokouksiin. Tasavallan presidentti toimii Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana käsiteltäessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita, joista erityisesti mainittakoon yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Jos tasavallan presidentti ei osallistu edellä mainittuja asioita käsittelevään neuvoston kokoukseen, toimii pääministeri niissä Suomen edustajana. (Uimonen 2001, s. 174.)

Presidentin säännönmukainen Suomen Eurooppa-edustuksen käsiinsä ottaminen voisi muuttaa Suomen valtiollista järjestelmää. Se voisi tavallaan muuttaa myös valtiosääntöoikeudellista vallanjakoa. Tämä johtaisi presidentin tosiasiallisen vallan leviämiseen myös sisäpolitiikkaan, koska kansainväliset EU-kysymykset kuuluvat vanhaan sisäpolitiikkaan. (Turun Sanomat, 4.8.1994.) Valtiosääntökomitea 1992 katsoi maaliskuussa 1994 mietinnössään (KM 1994:4, s. 361), että ottaen huomioon Eurooppa-neuvostossa käsiteltävien asioiden luonne voisi pääministeri pääsäännön mukaan luontevimmin edustaa Suomea. Komitean mielestä pääministerin edustamista voitiin perustella ennen kaikkea pyrkimyksellä säilyttää ja vahvistaa parlamentaarista hallitustapaa. Tämä korvaisi osaltaan eduskunnalle sitä valtaoikeuksien vähenemistä, jonka integraatoratkaisut ovat sille aiheuttaneet. Komiteassa pohdittiin sitäkin, että edustuksen kuuluminen presidentille edellyttäisi presidentin sisäpoliittisten oikeuksien vahvistamista tai hankalaa valtioelinten välistä neuvottelukäytäntöä, mistä seuraisi parlamentaarisuuden heikentymistä. (Hallberg ym. 2009, s. 325 - 326.)

Ahtisaaren ja Lipposen vallanjakosopimuksen ydin oli siinä, että pääministeri päätti yksiselitteisesti aina osallistua kaikkiin EU:n huippukokouksiin. Hän myös informoi niistä eduskuntaa etu- ja jälkikäteen. Presidentti päätti itse, lähtikö hän itsekkin huippukokouksiin. Kaksi Suomen edustajaa ei ollut enää käytännössä ongelma, koska Ahtisaari oli onnistunut junailemaan Suomen dualistiseen perustuslakiin vedoten Suomelle kaksi tuolia ja lautasta EU-huippujen illallisille ensimmäisen kerran jo Essenissä joulukuussa 1994. Pääministeri nousi, Lipposen ja Ahtisaaren välipuheen perusteella, presidentin edelle ja käytännössä sinetöi vallan vaihdoksen presidentiltä pääministerille,

vaikka muodolliset päätökset tehtiin myöhemmin. Kaksi Suomen edustajaa oli vuonna 2001 vakiintunut käytäntö. (Uimonen 2001, s. 174 - 178.)

#### 4.2.3. Presidentin valinta

Martti Ahtisaari oli ensimmäinen presidentti, joka valittiin suoralla kaksivaiheisella kansanvaalilla. Ahtisaaren kaudella kansainvälistyminen oli leimallisessa asemassa, kuten myös taloutta koskevien kysymysten saama suurempi rooli kansainvälisissä suhteissa (Hallberg 2009, s. 94). Kaikki poliitikot eivät voineet hyväksyä Suomen siirtymistä Ranskaa jäljittelevään vaalitapaan, joka vahvisti presidentin valtaa entistäkin enemmän. Pelon aiheena oli muun muassa ajatus, että presidentti voisi yrittää tukeutua presidentti Charles de Gaullen tavoin suoraan kansaan ohi eduskunnan ja hallituksen. (Uimonen 2001, s. 150.) Risto Sänkiähon mukaan presidentin kannatus on peräisin suoraan kansalta. Suora vaali on tuonut presidentille uuden aseman myös sisäpolitiikassa. Suvereniteettiopin mukaan kansan yläpuolelle ei voida asettaa muita kuin heidän itsensä valitsemia elimiä ja kansan valitsevat elimet edustavat sen itsehallintoa. (Sänkiäho, 7.4.1994.)

Lautaskiistan varjolla käytiin kovaa kamppailua siitä, mikä asema suoralla kansanvaalilla valitulla tasavallan presidentillä olisi oleva EU-maa Suomen valtahierarkiassa ja maan poliittisessa järjestelmässä. Presidentin asemaa vahvisti ainakin teoriassa eduskunnan päätös, jonka mukaan Suomi siirtyi suoraan kansanvaaliin. Suora kansanvaali teki presidentistä eduskunnan rinnalle toisen valtiomahdin. Ongelmalliseksi tämän teki se, että valtiovalta kuuluu Suomessa yksiselitteisesti valtiosäännön mukaan kansalle, jota ”edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. (Uimonen 2001, s. 149 - 150.)

Presidentti Martti Ahtisaaren vaikutus vuoden 2000 perustuslain uudistukseen oli vähäinen, koska tämä uudistus oli jo vauhdissa Ahtisaaren presidenttikaudella eikä presidentti pystynyt pysäyttämään sitä. Sen sijaan Ahtisaari ilmeisesti tarkoituksettomasti kiihdytti tätä kehitystä, kun pääministeri Esko Ahon ja presidentti Martti Ahtisaaren väliset jännitteet lisäsivät Ahon hallituksen halua vähentää presidentin valtaa Ahtisaaren tultua presidentiksi. Ahtisaaren presidenttiaikainen käytäntö osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin oman harkintansa mukaan on niitä valtaoikeuksia, joita perustuslainsäätäjät karsi presidentiltä. Tässä perustuslainsäätäjät oli linjassa tavoitteiden kanssa pitää presidentin valtaoikeudet sisäpolitiikan ulkopuolella, kun EU-asiat sisälsivät myös sisäpoliittisia asioita. Kuitenkin tässä tapahtui yhtä aikaa merkittävää presidentin ulkopoliittisen vallan vähentämistä, joka ei sovi yhteen vanhan perustuslain aikaiselle käytännölle ulkopoliittikan johtajuuden kuulumisesta tasavallan presidentille. Tässä otettiin askel kohti tasavallan presidentille kuuluneen vallan parlamentarisoimista.



## 5. Vuoden 2000 perustuslaki

Käsittelen tässä vuoden 2000 perustuslakia, josta käytän lyhennettä PL, tutkielmaani liittyviltä osiltaan. Käsittelyssä on 1) presidentin päätöksentekojärjestelmä yleisesti, 2) valtioneuvoston muodostaminen, 3) EU-politiikka ja yleinen ulkopoliittikka, joka jakautuu EU-politiikkaan, presidentin yleiseen ulkopoliittiseen johtamiseen sekä presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaan ulkopoliittikassa, 4) eduskunnan ulkopoliittikka sekä 5) presidentin vaalitapa perustuslaissa.

### 5.1. Presidentin päätöksentekojärjestelmä yleisesti

Eräät 1980-luvulla toimeenpannut perustuslain osamuutokset olivat vastavaikutuksena parin edellisen vuosikymmenen kehitykselle. Näillä osamuutoksilla kavennettiin sitä alaa, jonka piirissä presidentti voi tehdä päätöksiä ministerien kannasta riippumatta. Osauudistusten linja on jatkunut myös uudessa perustuslaissa vaikkakin laveammalla rintamalla. Ensiksi tulee kysymykseen presidentin toimivaltuuksien siirtämistä eduskunnalle ja valtioneuvostolle, johon kuuluvat asetusten antaminen, valtioneuvoston muodostaminen ja virkanimitykset. Toiseksi kysymykseen tulee valtioneuvoston myötävaikutuksen lisääminen presidentin päätöksenteossa, johon kuuluvat valtioneuvoston ratkaisuehdotukset ja päätöksenteko sotilaskäskyasioissa sekä kolmanneksi kysymykseen tulee presidentin päätöksen sisällön sitominen eräissä tapauksissa suoraan valtioneuvoston kantaan, jolloin käsittelyssä ovat hallituksen esitykset. Presidentin päätöksenteossa valtuuksien siirtämistä ministeristölle sekä muuta ministeristön vaikutuksen lisäämistä presidentin päätöksenteossa on nähty parlamentaarisen hallitustavan vahvistamisena, kun ministeristö on yleensä eduskunnan enemmistöryhmien kanssa läheisessä yhteistoiminnassa eli nauttii eduskunnan luottamusta. (Jyränki 2000, s. 118.)

Presidentin esittelyssä puheenjohtajana on tasavallan presidentti itse. Esittelijöinä ovat ministerit. Ministeri esittelee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen, jos sellainen on tehty. Hän lausuu tämän jälkeen niin halutessaan ratkaisuehdotuksesta mahdollisesti poikkeavan oman mielipiteensä. Myös muut ministerit saavat esittää lausuntonsa asiasta. Tämän jälkeen tasavallan presidentti ilmoittaa päätöksensä, joka voi johtaa myös asian palauttamiseen PL 58.2 §:n nojalla valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. (Jyränki 2000, s. 126.) Palauttaminen voi tulla kysymykseen myös esimerkiksi silloin, kun ilmenee vielä asiaa presidentille esiteltäessä lisäselvitystä vaativia kysymyksiä (HE 1/1998 vp, s. 107). Perusteluina palauttamiselle voi tulla kysymykseen esimerkiksi päätökseen liittyvien laillisuusnäkökohtien selvittäminen esimerkiksi oikeuskanslerin mahdollisesti ottaman kannanoton seurauksena. Perustuslaki jättää säätämättä, miten uusi, palautusta seuraava,

hallituksen ratkaisuehdotus valmistellaan. Päätöksen tasavallan presidentti ilmoittaa ilman, että siitä voitaisiin suorittaa virallisesti pöytäkirjattavaa äänestystä. (Saraviita 2011, s. 497 – 499.)

Presidentti päättää hallituksen esitykset viime kädessä valtioneuvoston ehdotuksen mukaisesti. Tässä käytännöllisesti katsoen lainsäädäntöaloite siirtyy presidentiltä ministeristölle. (Jyränki 2006, s. 158.) Tällöin on kysymys hallituksen esityksestä eduskunnassa vireille tulevasta lainsäädäntöaloitteesta (PL 70 §). Presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan PL 58 §:n edellyttämän pääsäännön mukaan valtioneuvostossa. Valmistelijoina ovat eri ministeriöiden virkamiehet, jotka tekevät luonnokset päätösehdotuksiksi. Valtioneuvostossa tasavallan presidentin päätöksenteon valmistelu päättyy siihen, kun valtioneuvosto päättää yleisistunnossaan presidentille tekevänsä ratkaisuehdotuksen sisällön. Presidentillä ei sen sijaan voi olla tämän valmistelukoneiston kanssa kilpailevaa valmistelukoneistoa. Uuden perustuslain 58 §:ään jätettiin ennalleen perusratkaisu vuodesta 1919, joka kytkee tasavallan presidentin muodollisen päätöksenteon valtioneuvoston läsnäoloon ja ministerin esittelyyn. Tässä on kyse presidentin päätöksenteosta valtioneuvostossa, johon nähtävästi kuuluu, lakitason sääntelyin vahvistettuna, päätösvaltaisuuden edellyttävän vähintään viiden ministerin läsnäoloa. Valtioneuvosto tarkoittaa tässä ministeristöä. Tarkoituksena on varmistaa ensiksikin se, että parlamentaarisesti vastuuttoman presidentin päätöksenteolle tulee parlamentaarinen vastuukate ministeristön osallisuuden myötä sekä toiseksi oikeudellisesti katsoen lähes vastuusta vapaan presidentin päätöksenteko saa oikeudellisen vastuukatteen ministerien osallisuuden myötä, kuitenkin tietyin varauksin. (Jyränki 2000, s. 125 – 126.) Tasavallan presidentti on pääsääntöisesti vapaa hänen virkatoimestaan johtuvasta oikeudellisesta vastuusta. Virkatoimissaan presidentti voi presidenttinä syyllistyä vain valtiopetokseen, maanpetokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan. (PL 113 §.) Presidentin päätösten vastuukate on ilmauksena yleisluonteinen. Se osoittaa, että eduskunnan luottamusvaatimuksen nojalla toimiva hallitus tai sitten poikkeustapauksissa ministeri myötävaikuttaa presidentin päätökseen. (Saraviita 2011, s. 488.) Sen sijaan ministerien oikeudellinen vastuu on laajempi kuin presidentillä käsittäen myös myötävaikutuksen presidentin päätöksentekoon. Valtioneuvosto toteuttaa tätä vastuuta PL 112.2 §:n edellyttäessä viime kädessä kieltäytymällä panemasta täytäntöön presidentin lainvastaista päätöstä. Ministeri on vastuussa presidentin päätöksestä silloin, kun hän on esitellyt valtioneuvoston kannan mukaisesti, mutta mahdollisesti oman kantansa vastaisesti. Ministeri on vastuussa myös osallistuttuaan istuntoon, jossa presidentti on tehnyt jonkun toisen ministerin esittelystä lainvastaisen päätöksen. Tasavallan presidentin kanslia on presidentin toimeen kuuluvissa tehtävissä erilaisten hallinnollisten ratkaisujen tekeminen mukaan lukien avustava hallinnollinen yksikkö. Perustuslakivaliokunta oli katsonut kansliapäätöksentekoa tarkoittavassa mietinnössään, että tällaisen presidentin päätöksen tulee jäädä tavanomaisten

presidentin valtioneuvostolta saamaa myötävaikutusta vaatimien muotojen ulkopuolelle. (Saraviita 2011, s. 499 – 507.) Presidentin kansliaa koskevista järjestelyistä säädetään Laissa tasavallan presidentin kansliasta (1382/1995).

Presidentti tekee suurimman osan päätöksistään valtioneuvoston istunnoissa, jotka ovat yleisöltä suljettuja. Myöskään hyvin niukalti tapahtumista presidentin esittelyssä kertova valtioneuvoston pöytäkirja ei aina ole julkinen asiakirja. Sen julkisuutta voidaan rajoittaa PL 12.1 §:n säättämissä puitteissa. Täten aina ei olla perillä siitä mihin ratkaisuihin presidentti on tosiasiallisesti vaikuttanut eikä siitäkään mitä hän on päättänyt. Ministeristö on poliittisesti vastuussa toimiensa tarkoituksenmukaisuudesta eduskunnalle ja on näin myös velvollinen ottamaan eduskunta huomioon toiminnassaan. Tämän seurauksena perustuslain edellyttämä ministerivaikutus presidentin toimiin toimii samalla kanavana, joka myös eduskunnan äänenä voi kuulua presidentin päätöksenteossa. (Jyränki 2000, s. 126 – 127.)

Uuden perustuslain mukaan presidentti tekee lähes poikkeuksetta määrämuotoiset päätöksensä asian valmistelua johtaneen ministerin asiaa koskevasta esittelystä koko valtioneuvoston tekemän ratkaisuehdotuksen pohjalta (Jyränki 2000, s. 126). Kuitenkin presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta 1) valtioneuvoston jäsenten ja valtioneuvoston nimittämisestä ja eron myöntämisestä, 2) ennenaikaisista eduskuntavaaleista. Lisäksi mukaan tulevat päättäminen 3) armahduksesta ja muista sellaisista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka joko koskevat yksityistä henkilöä tai eivät sisältönsä vuoksi edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä sekä 4) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista asioista lukuun ottamatta maakunnan taloutta. ”Suomen perustuslaki (731/1999, jälj. PL 58 §.)”

Vuoden 2000 perustuslaista ei seurannut täysimääräistä siirtymistä pääministerijohtoiseen parlamentarismiin, joka näkyy presidentin päätösvallan käyttämistä tarkoittavien säännösten moneutena ja vivahteikkuutena perustuslaissa (Saraviita 2011, s. 488). Osasta ulkopolitiikan hoitoa koskevista ratkaisuista edellytetään, että presidentti voi tehdä ne vapaamuotoisesti, mutta kuitenkin ministerin tai ministerien myötävaikutuksella. Antero Jyränki katsoo parlamentaarisen periaatteen velvoittavan presidenttiä yhteistoimintaan ministerien kanssa myös muissa kuin määrämuotoisen päätöksenteon piiriin kuuluvissa virkatoimissaan. Presidentiltä on otettu viime kädessä itsenäinen harkintavalta kokonaan pois, kuten PL 58.2 § säättää, kun kyse on joko hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle tai sitten sellaisen peruuttamisesta koskien lainsäädäntö- ja budjettiasioita. (Jyränki 2000, s. 127 - 128.) PL 58.2 § säättää seuraavasti: ”Jos presidentti ei pääte asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston

uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.” (PL 58 §.) Kyseisen säännöksen perustelujen mukaan merkittävä osa presidentin päätöksenteosta oli parlamentarisoitunut jo vanhojen perustuslakien voimassaoloaikana eli presidentti oli käyttänyt näitä toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Myös perustuslain muuttamista koskevat esitykset kattava PL 58.2 § ja PL 77 § yhdessä katkaisevat lähes kokonaan jo monarkiasta juontuvan valtionpäämiehen kiinteän yhteyden perustuslain säätämiseen. (Jyränki 2000, s. 127 – 129.)

Hallitus teki seuraavanlaisen esityksen: ”Ehdotetun 2 momentin muotoilun taustalla onkin oletus, että presidentti tekee päätöksensä sisällöllisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei siten voisi tehdä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavaa päätöstä, kun se esitellään hänelle ensimmäistä kertaa päätettäväksi. Jos presidentti ei asiaa hänelle esiteltäessä katso jostakin syystä voivansa välittömästi tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista päätöstä, asia palautuisi automaattisesti valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvoston yleisistunnon tulisi tämän jälkeen tehdä uusi ratkaisuehdotus, joka voisi kuitenkin olla sisällöltään sama kuin aikaisempi ehdotus. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voisi tehdä myös uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta.” ”Hallituksen esitys (1/1998 vp, jälj. HE, s. 107.)”

Kysymys siitä, liittyykö asian valmisteluun sen yleisen merkityksen kannalta valtioneuvoston harkintaa edellyttäviä näkökohtia, on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa milloin jokin asia ei sisältönsä vuoksi edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä (HE 1/1998 vp, s. 108). Sisällöllisiä ratkaisuehdotuksia ei tehdä (HE 1/1998, s. 108) myöskään asian mahdollisesti oltua esillä valtioneuvostossa (Saraviita 2011, s. 503). Mainittakoon, että presidentin tekemällä virkanimitystä koskevalla päätöksellä katsotaan olevan sellaista laajempaa merkitystä, minkä johdosta niiden kohdalla ei voitaisi poiketa vaatimuksesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekemisestä (HE 1/1998, s. 108). Tasavallan presidentin virkanimitysvaltaa rajoitettiin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa olennaisesti. Perustuslakivaliokunta muutti hallituksen esitystä (HE 1/1998, s. 108) tuomarien virkanimityksen suhteen. (Saraviita 2011, s. 503.) PL 102 § säättää, että tasavallan presidentti nimittää vakinaiset tuomarit noudattaen laissa säädettyä menettelyä. Muiden tuomarien osalta nimittämisestä säädetään lailla. (PL 102 §.) Valtioneuvosto ei tee ratkaisuehdotusta muun muassa armahduksesta eikä muista sellaisista laissa erikseen säädettyistä asioista, jotka eivät sisältönsä vuoksi edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä tai sitten koskevat yksityistä henkilöä (PL 58 §). Säännöksen taustalla on (HE 1/1998, s. 108) näkökohta, jonka mukaan yleisistunnossa ei ole tarpeen valmistella sellaisia presidentin päätöksiä, joihin ei liity merkittäviä talouspoliittisia tai yhteiskuntapoliittisia näkökohtia. Menettelymuodot perustuvat näissä asioissa perustuslakia alemman arvoisiin säädöksiin. Säännös valtuuttaa säätämään em.

rajoissa tavallisella lailla niissä asioissa, joissa valtioneuvosto ei tee ratkaisuehdotusta. Asiatyypit yksilöidään laissa, joista esimerkkeinä mainittakoon ritarikunnat ansiomerkkeineen, arvonimet, virka-ansiomerkkit ja ns. agreementit vieraan valtion tuleville diplomaattiedustajille. (Saraviita 2011, s. 502 - 503.)

Hallituksen esityksen (HE 1/1998, s. 109) mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaallisista nimitysasioista sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslakivaliokunta muutti hallituksen esitystä. Sotilaskäskyasioista presidentti päättää lain tarkemmin säätämällä tavalla, ministerin myötävaikutuksella. Perustuslaissa ei määritellä sotilaskäskyasioita. Sotilaskäskyasiat kuuluvat presidentin ylipäällikön valtaan. Tämä ylipäällikkyyks puolestaan liittyy ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tasavallan presidentti on sidottu ulkopoliittikan hoidossa yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa. Presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa tuli sitoa valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi perustuslain tekstissä ministerin myötävaikutukseen. Perustuslakivaliokunta halusi siirtää sotilaskäskyasiat osittaisesti parlamentaarisen vastuukatteen piiriin ”ministerin myötävaikutuksella”. (Saraviita 2011, s. 504 – 505.) Perustuslakivaliokunta käsittelee tätä mietinnössään ”Perustuslakivaliokunnan mietintö (10/1998, jälj. PeVM, s. 4, 18, 19).” Saraviidan mukaan vaikutusta oli myös sillä, että huolimatta sotilaskäskyasioiden poliittisesta vähämerkityksellisyydestä normaalina aikana (esimerkiksi upseerien ylennyspäätökset) saattaa niiden merkitys korostua kriisitilanteissa, kuten liikkeellepanon yhteydessä tai sodan uhan vallitessa. Vastuukatteen toteutumiseksi säädettiin, että vähintään yhden eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston jäsenen tulee osallistua menettelyyn, jossa sotilaskäskyasiat ratkaistaan. Myöhemmin päätöksentekotavaksi valittiin kabinettimenettely, jossa puolustusministeri on saapuvilla. PL 58.5 §:ssä tarkoitetut ”sotilasnimitysasiat” jaetaan puolustusvoimista annetussa laissa kahteen luokkaan eli virkanimityspäätöksiin ja tehtävään määräämistä tarkoittaviksi päätöksiksi. Niistä osa tehdään Puolustusvoimain komentajan esittelystä sekä osa ratkaisuehdotuksen pohjalta valtioneuvostossa. (Saraviita 2011, s. 504 – 506.) Tästä säädetään laissa puolustusvoimista (Laki puolustusvoimista 551/2007). Samanlaiset sääntelyt koskevat myös rajavartiolaitosta. Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa tasavallan presidentti tekee päätökset sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Tasavallan presidentin asetuksella rajavartiolaitoksen osastoja voidaan liittää puolustusvoimiin. (Saraviita 2011, s. 506.)

## 5.2. Valtioneuvoston muodostaminen

Presidentillä hallituksen nimittäjänä oli ennen perustuslain kokonaisuudistusta merkittävää tosiasiallista vaikutusta hallituksen henkilöratkaisuihin. Eduskunta ei noihin aikoihin äänestänyt hallituksen luottamuksesta ennen hallituksen nimittämistä. (Jyränki 2000, s. 135 – 136.)

Säädösvalmistelun kuluessa, jolloin kyseessä oli Perustuslaki 2000 -komitean tekemä malli, hallituksen esityksen malli sekä perustuslakivaliokunnassa lopulta hyväksytyt menettelysäännöt, tavoitteena oli irrottautua siitä kabinetinjärjestelmästä, joka kehittyi vuoden 1919 hallitusmuodon aikana. Tasavallan presidentin eri ryhmittymien kanssa käymillä neuvotteluilla oli tässä kabinetinjärjestelmässä keskeinen sija. Eri vaiheissa perustuslakiuudistusta lopulta hyväksytyt menettelytavat muotoutuivat vähitellen. (Saraviita 2011, s. 524.) Valtioneuvoston muodostamisprosessi säännellään uudessa perustuslaissa kokonaan eri tavalla kuin ennen (Jyränki 2000, s. 136).

Presidentti nimittää hallituksen. Kyse on kuitenkin muodollisuudesta. Presidentti ei voi nimittää pääministeriksi muuta henkilöä kuin hänet, jonka eduskunta on siihen tehtävään valinnut. Presidentti ei voi myöskään kieltäytyä nimittämästä eduskunnan tähän tehtävään valitsemaa henkilöä pääministeriksi. Presidentti nimittää muut ministerit pääministeriksi valitun henkilön ehdotuksesta. Presidentti ei voi poiketa tästä ehdotuksesta. Hän ei voi myöskään kieltäytyä ehdotuksessa esitettyjen henkilöiden nimittämisestä. Kuitenkaan presidentti tuskin voinee nimittää ministeriksi henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen. Tarkoitus on säilyttää valtioneuvoston nimitysmenettely uuden perustuslain voimaan tultua ennallaan niin, että samalla kertaan ja yhteisellä päätöksellä nimitetään pääministeri ja muut ministerit. Samalla päätöksellä myönnetään myös ero siihen asti toiminnassa olleelle hallitukselle. Perustuslainsäätäjän yhtenä tarkoituksena näyttää olevan nimitysmenettelyn sääntely sellaiseksi, ettei tasavallan presidentillä olisi enää vuotta 2000 edeltäneellä tavalla nimitysvaltansa pohjalta vaikutusta valintoihin. Sen sijaan pääministerillä saattaa olla vastaisuudessa ministeristön henkilökysymyksiin vastaavanlaista vaikutusta kuin presidentillä oli ennen. Uutta perustuslakia säädettäessä on ollut tarkoitus luopua presidentin asemasta hallituksenmuodostusprosessin johtajana. Tämä asema on siirretty eduskunnassa vaikuttaville toimijoille. (Jyränki 2000, s. 136 - 140.) Heitä ei täsmennetä perustuslakitekstissä vaan tyydytään viittaamaan eduskuntaryhmien välisiin neuvotteluihin (Jyränki 2006, s. 161). Presidentti on sidottu eduskuntaryhmien välisten neuvottelujen lopputulokseen ja myös velvollinen esittämään eduskunnalle sen mukaisen ehdotuksen äänestystä varten. Jos ryhmien keskeiset neuvottelut kuitenkin pitkittyvät sillä tavoin, että niissä ei voi enää odottaa asiallisen lopputuloksen saavuttamista, on tilanteen punninta laajemmin eduskuntaryhmissä aiheellista. (Jyränki 2000, s. 137 - 138.) Symbolisesti katsoen PL 3.2 §:llä säädeltyinä tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat nyt keskenään rinnasteisessa päätösvaltasuhteessa, kun ennen uudistusta (Hallitusmuoto 1919, 3.2 §) presidentin ja valtioneuvoston päätöksentekosuhteeksi oli alisteisesti säännelty. Uutta päätösvalta-asetelmaa ja tavoitetta vahvistaa eduskunnan asemaa osaltaan toteuttaa PL 61 §:n mukainen valtioneuvoston nimittämismenettely (Saraviita 2011, s. 525.)

Hallituksenmuodostusmenettely rakentuu suomalaisessa mallissa kahden tarkoin oikeudellisin muodoin säännellyn vaiheen varaan, joista molempiin liittyy keskeisiä oikeusvaikutuksia. Pääministerin valinta on olennainen eduskunnan toimivaltuus. Sen sijaan hallituksen nimittäminen on keskeinen hallitusvallan jatkuvuuteen liittyvä toimivaltaratkaisu. (Saraviita 2011, s. 526.) Presidentin tulee saada hallitusneuvottelujen vetäjältä tieto tuloksellisista neuvotteluista. Asiallisesti tähän tietoon kuulunee ilmoitus pääministeriehdokkaasta sekä ainakin selvitys siitä, millaiseen yhteisymmärrykseen on päästy tulevien hallitusryhmien kesken koskien hallituksen ajateltua kokoonpanoa ja hallitusohjelman pääkohtia. Oikeudellisesti vaikuttavaa tässä ilmoituksessa on kuitenkin vain pääministeriehdokkaan nimi. Tämän tiedon saamisen jälkeen PL 61.2 §:n määräämä puhemiehen kuuleminen on presidentille vain muodollisuus. (Jyränki 2000, s. 137.)

Presidentti nimittää koko valtioneuvoston vaihtuessa pääministerin ja muut ministerit samassa esittelyssä (Saraviita 2011, s. 501). Esittelijänä toimii valtioneuvoston asianomainen esittelijä (PL 58.4 §). Tämä esittelijä on virkamiehenä valtioneuvoston kansliassa. Tämä esittelijä suorittaa esittelyn pääministeriksi valitulta henkilöltä saadun nimilistan ja eduskunnan päätöksen mukaisesti. Perustuslaki ei sido pääministeriä oikeudellisesti ministerilistan laatimisessa eduskunnassa sovittuun neuvottelutulokseen. Eron myöntäminen valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille on sidottu eduskunnan päättämään epäluottamuslauseeseen, eronpyyntöön tai yksittäisen ministerin kohdalla pääministerin aloitteeseen (PL 64 §). Hallituksen perustuslakiesityksessä (1/1998, s. 108) on katsottu, että asian luonteen takia valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tekeminen ei ole tällaisessa tilanteessa tarpeen. (Saraviita 2011, s. 501 – 502.)

Hallituksen muodostamisprosessin ohjauksesta huolehtiminen kuuluu eduskunnalle. Lähtökohtana on luonnollisesti esimerkiksi se, että suurimman eduskuntaryhmän puheenjohtaja kutsuu koolle kaikkien eduskuntaryhmien edustajat neuvotteluihin sopimaan hallitustunnustelijasta. Kaikilla ryhmillä on oikeus olla mukana sovittaessa neuvottelujen käynnistämisestä. Puhemies seuraa hallitusneuvottelujen edistymistä eduskunnassa ja tarpeen vaatiessa käynnistää ne, jos ryhmät eivät itse saa niitä ripeästi käyntiin. Keskustelut yleensä tiivistyvät neuvotteluprosessin edetessä joidenkin eduskuntaryhmien välisiksi. Hallitustunnustelija ilmoittaa tästä kaikkien eduskuntaryhmien edustajille. Neuvottelujen kohteena ovat uuden pääministerin henkilö, hallitusohjelma ja valtioneuvoston kokoonpano. (Jyränki 2006, s. 161.) Eduskuntaryhmät neuvottelevat ennen pääministerin valintaa hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Presidentti antaa näissä neuvotteluissa saavutettujen tulosten perusteella, eduskunnan puhemiestä kuultuaan, eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. (PL 61.2 §.) Tämän sääntelyn väljyys näyttää juuri ja juuri sallivan myöhemmin kehittyneet menettelytavat. Vuosina 2000 – 2010 käytiin vain menettelyn alkuvaiheessa jonkinlaisia ylimalkaisia neuvotteluja, jotka kattoivat kaikki

eduskuntaryhmät. Esitöissä korostetulla puhemiehen roolilla ei ollut nimittämismenettelyssä sanottavaa merkitystä päätellen julkisuudessa olleesta tiedosta. (Saraviita 2011, s. 526.)

Kaikkien eduskuntaryhmien osallistumisvaiheessa ei edetty konkreettisiin ohjelma- ja henkilövalintakeskusteluihin asti. Sen sijaan keskustelujen alkuvaiheessa kaksi suurinta ryhmää irrottautui nopeasti eduskuntakeskeisestä neuvottelumenettelystä. (Saraviita 2011, s. 527.) Saraviita ei tässä viittaa tiettyyn hallituksen muodostukseen vaan puhuu yleisesti Suomen hallituksen muodostuksesta vuoden 2000 perustuslain aikana. Kaikille ryhmille kohdistetulla kyselymenettelyllä korvattiin ohjelma- ja henkilökeskustelut (Saraviita 2011, s. 527). Siinä tiedusteltiin ryhmien kantoja niiden valmiudesta hallituspuolueeksi, hallituskoalitiosta sekä keskeisistä yhteiskuntapoliittisista seikoista, jotka olivat aikanaan määrää täsmentää varsinaisen hallitusohjelman lainsäädäntö- ja talouspoliittisiksi tavoitteiksi. Ryhmistä suurimmat irrottautuivat suljetuksi ryhmäksi, kun vastaukset olivat saapuneet. Vasta siinä käytiin aidot neuvottelut hallitusohjelmasta ja ministerivalinnoista, jotka päätettiin lopullisesti tässä yhteydessä sanonnan poliittisessa merkityksessä sanottuna. Neuvotteluissa oli mukana tulevien hallituspuolueiden eduskuntaryhmien lisäksi myös puolueiden johtohenkilöitä, etujärjestöjen edustajia sekä virkamiehiä. Myös tulevien hallituspuolueiden päättävillä elimillä oli myötävaikutusta neuvotteluihin. (Mt. s. 527.) Jos neuvottelutilanne eduskunnassa arvioidaan hedelmättömäksi, tulee puhemiehen antaa tällaisen arvioinnin perusteella selvitys tilanteesta presidentille. Tällöin puhemiehen kuulemisella on kuitenkin presidentille asiallista merkitystä. Tässä tilanteessa puhemieheltä vihreää valoa saatuaan presidentti voi itse käynnistää, kuulemalla eduskuntaryhmiä, uuden neuvottelukierroksen ja pyrkiä itse aktiivisesti vaikuttamalla sen kulkuun saamaan esille pääministeriehdokkaan. (Jyränki 2000, s. 138.)

Presidentti antaa erillisellä kirjelmällä tiedon pääministeriehdokkaasta eduskunnalle (Jyränki 2000, s. 138). PL 61.2 § edellyttää, että tämän pääministeriehdokkaan valitsemista tulee kannattaa yli puolet annetuista äänistä, jotta hän tulee valituksi pääministeriksi (PL 61.2 §). Tässä äänestyksessä ei lasketa poissaolevia eikä tyhjää äänestäneitä (Jyränki 2000, 138). Pääministeriä koskeva äänestys on käytännössä samalla myös äänestys hallituspohjasta, salkkujaosta ja hallitusohjelman perusteista. Äänestyksen avoimuuden takia voidaan todeta suoraan eri ryhmien kannanotot. Avoimuuden on nähty lisäävän parlamentaaristen pelisääntöjen toimivuutta. (Jyränki 2006, s. 162.) Vähemmistöhallituksenkin muodostaminen on perustuslain mukaan mahdollista, jos osa kansanedustajista jää pois äänestyksestä tai äänestää tyhjää ja täten ilmaisee sietävänsä vähemmistöhallitusta. Jos presidentin eduskunnalle ilmoittama pääministeriehdokas ei saa taakseen enemmistöä annetuista äänistä, seuraa toinen kierros. Edellisen kerran kanssa samassa järjestyksessä on asetettava uusi pääministeriehdokas. Sitä ennen ryhmien väliset neuvottelut on



käytävä uudelleen. Presidentin on kuultava uudelleen puhemiestä, kun hän on saanut tietoonsa ryhmien välisten neuvottelujen tuloksen. PL 61.3 § ei estä kertaalleen valitsematta jääneen pääministeriehdokkaan asettamista uudelleen ehdokkaaksi. Eduskunta äänestää toisella kierroksella pääministeriehdokkaasta samoin ehdoin kuin ensimmäisellä kierroksella. Siinä tapauksessa, että toinenkin ehdokas tulee torjutuksi, eduskunnassa joudutaan kolmannelle kierrokselle, joka on poikkeuksellinen menettely. Siinä ei ole ehdokasasettelua. Siinä käytetään avointa äänestystä. Kukin kansanedustaja kirjoittaa nimellään varustetulle äänestyslapulleen pääministeriksi kannattamansa henkilön nimen. Eniten ääniä saanut valitaan, vaikka hän olisi saanut alle puolet äänistä. (Jyränki 2000, s. 138 - 139.)

Pääministerin valintamenettelystä säädetään perustuslain 61.2 §:ssä. Presidentti olisi ilmoittanut puhemiestä ja eduskuntaryhmiä kuultuaan, hallituksen esitykseen kuuluneen menettelytapasäännöksen mukaan, pääministeriehdokkaasta sen jälkeen, kun valtioneuvoston ohjelmaa ja kokoonpanoa koskevat neuvottelut on käyty eduskunnassa. Kuitenkin perustuslakivaliokunta poisti menettelystä sen säännön, jonka mukaan presidentin asiaan kuuluva ryhmien kuuleminen tapahtuu ennen eduskunnalle annettavaa ilmoitusta. Ryhmien kuulemisen yksi mahdollinen seuraus olisi voinut olla, että presidentillä olisi vanhaan tapaan mahdollisuus tavalla tai toisella johtaa neuvotteluja, esimerkiksi asettamalla hallitustunnustelijoita jo ennen kuin ehdokasta on ilmoitettu. Presidentti olisi voinut myös neuvotteluajan tarpeeseen viitaten lykätä lopullisia päätöksiä. PL 61.2 §:ssä tarkoitettu neuvottelutulos on syntynyt sanan poliittisessa mielessä, kun pääministeriehdokkaasta ja samalla myös asiallisesti koko ministerilistasta ja hallitusohjelmasta on sovittu eduskunnan enemmistön muodostavien eduskuntaryhmien ja muiden näissä aidoissa hallitusneuvotteluissa kuultujen tahojen keskustelujen jälkeen. Neuvotteluja ei käydä pelkästään pääministeriehdokkaista ennen varsinaista äänestystä pääministeristä täysistunnossa. Perustuslain tarkoittama ”neuvottelutulos” voi olla sekin, että neuvottelujen epäonnistumisen takia ne on aloitettava uudelta pohjalta. Saraviita katsoo perustuslaissa mainitun tasavallan presidentille toimitettavan neuvottelutuloksen tarkoittavan lähinnä pääministeriehdokkaan henkilöä. Presidenttiä on mahdollista informoida myös neuvotteluissa saavutetusta kokonaisratkaisusta. Kuitenkin, Ilkka Saraviidan mukaan, presidentillä on jo todennäköisesti siinä vaiheessa täydelliset tiedot tapahtumista. Perustuslain ensimmäisellä kymmenvuotiskaudella tätä menettelyä on sovellettu kolme kertaa. Jokainen kerta näistä ”virallisista” eli eduskunnalle annettavaan avoimeen kirjeeseen johtaneesta tiedotusmenettelystä on kestänyt hyvin lyhyen ajan. (Saraviita 2011, s. 530 - 532.)

Halu irrottautua vuoden 1919 hallitusmuodon perinteestä valtioneuvoston muodostamisessa pakotti laatimaan yksityiskohtaisen säännöksen menettelystä hallituksen muodostamisessa. Järjestelmälle kaavailtua eduskuntakeskeisyyttä ei kuitenkaan haluttu toteuttaa täysimääräisesti, joka osoittautui

vuoden 2000 perustuslain ensimmäisen kymmenen vuoden voimassaolon aikana. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että strategisesti keskeiset hallituskoalitiot, pääministerin henkilöä, ministeri- ja ministeriövalintoja ja hallituksen ohjelmaa koskevat neuvottelut ovat alkuvaiheessaan varsin muodollisia, elleivät jopa nimellisiä. Ja todelliset ratkaisut neuvotellaan eduskunnan ulkopuolisessa menettelyssä jo varhaisessa vaiheessa niin, että kaikki eduskuntaryhmät eivät osallistu keskusteluihin. Tavoite saada tasavallan presidentin vaikutus pois hallituksen muodostamisesta toteutui. (Saraviita 2011, s. 524 - 526).

### 5.3. EU-politiikka ja yleinen ulkopoliittikka

Presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikkaa. Presidentin ulkopoliittisia valtuuksia on kavennettu hyvin varovaisesti. Nimitysasioita ulkoasiainhallinnossa on siirretty valtioneuvoston ratkaistavaksi. Valtiosääntö jättää valtioneuvostolle jossain määrin tilaa toimia myös ilman presidenttiä vähemmän merkityksellisissä ulkoasioissa. (Jyränki 2006, s. 162.) Suomen ulkopoliittikka on sidoksissa monessa asiassa unionissa tehtyihin linjauksiin ja ratkaisuihin. Suomen ulkopoliittikan kansallinen johto on itse asiassa kaksihuippuinen unioniasioden kuuluessa valtioneuvostolle. (Jyränki 2000, s. 206.)

#### 5.3.1. EU-politiikka

Vuoden 2000 perustuslain 23.2 §:n mukaan Euroopan unionia koskeva päätöksentekotoimivalta kuuluu kokonaisuudessaan muodollisesti valtioneuvostolle. Valtioneuvoston tulee valmistella Suomen kannanotot ja Suomea edustaa unionin neuvostossa ja sen päätöksenteossa asian laadun mukaan aina asianomainen valtioneuvoston jäsen. (Jyränki 2003, s. 205.) ”Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.” (PL 93 §.) Perustuslakivaliokunnan toistamien (PeVM 10/VP. 1998, s. 25 – 26) eduskunnan jo vuonna 1994 ottamien EU-asioita koskevien kannanottojen ydinsisällön mukaan kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Tähän eduskunnan kannaksi perustuslainsäätäjänä jääneeseen kantaan kuuluvat myös EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä harkinta siitä päätetäänkö Eurooppa-neuvoston kokouksiin lähettää pääministerin lisäksi myös tasavallan presidentti, jos kyseessä ei ole neuvottelu EU:n perussopimusten muuttamisesta. (Jyränki 2006, s. 164.)

Perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp.) mukaan valtioneuvoston asiana on päättää Suomen edustajasta Eurooppa-neuvostossa. Tätä perusteltiin sillä, että Eurooppa-neuvostossa tapahtuva asioiden alustava ja varhainen käsittely on oleellinen osa niiden päätösten

valmisteluprosessia, joihin valtioneuvoston kuuluu osallistua. (Jyränki 2003, s. 205.) Perustuslainsäätäjän uudistetussa EU:ta käsittelevässä kannassa (PeVM 10/1998 vp, s. 26) on erotettavissa seuraavat pääkohdat: 1) Valtioneuvosto määrää EU-toimielinten, joista yleensä kyseeseen tulee EU:n neuvosto, päätettäviksi kuuluvien asioiden kansallisesta valmistelusta. Tämä valtioneuvoston toimivalta koskee yhtäläisesti myös EU:n päätöksentekoa valmistelevia vaiheita, esimerkiksi Eurooppa-neuvostossa tai muissa sellaisissa EU-toimielimissä, jotka eivät tee oikeudellisesti sitovia lopullisia päätöksiä. 2) Suomen kannan määrittäminen kuuluu valtioneuvostolle. Valtioneuvosto määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta sekä EU:n päätöksenteon valmisteluvaiheisiin että varsinaiseen päätöksentekoonkin. Valtioneuvosto määrää Suomen edustajan Eurooppa-neuvoston ja unionin neuvoston kokouksiin, jolloin jälkimmäisiin tulee kyseeseen tavallisesti asianomainen ministeri. Sen sijaan Euroopan tuomioistuimessa, Euroopan keskuspankissa ja Euroopan parlamentissa tapahtuva päätöksenteko ei kuulu Suomesta valittujen tuomarien, virkamiesten ja edustajien osalta tasavallan presidentin eikä valtioneuvoston ohjausvaltaan. 3) Valtioneuvoston toimivalta koskee sekä asioiden vireilläolovaihetta EU:ssa että niiden kansallisen täytäntöönpanon vaihetta. Ilmauksella ”kansallinen valmistelu”, jolla viitataan vireilläolovaiheeseen, on tarkoitus antaa myös valtuus ohjata Suomen edustajien käyttäytymistä Eurooppa-neuvostossa ja unionin neuvostossa. 4) Koska mitään unioniasioden ryhmää ei ole erotettu valtioneuvoston toimivallasta, se koskee myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. 5) Valtioneuvosto on kuitenkin erinäisissä asioissa velvollinen hankkimaan eduskunnan kannan tietoonsa. (Jyränki 2000, s. 227 - 228.)

Eurooppa-neuvoston suositusten poliittinen paino nähtiin hyvin merkittäväksi siitä huolimatta, että neuvosto teki vain poikkeuksellisesti oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Siitä huolimatta se määrittelee käytännöllisesti katsoen Euroopan unionin lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteen ja unionin politiikan päälinjat. (Jyränki 2003, s. 205.) Lissabonin sopimuksen tultua voimaan vuonna 2009 EU-huippukokousten päätökset saivat juridisesti sitovan aseman (Meinander 2012, s. 542).

Tasavallan presidentti antaa tarvittavat asetukset EU:n piirissä tehtyjen ns. sekasopimusten voimaansaattamiseksi (Jyränki 2000, s. 232). Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallinen täytäntöönpano kuuluu valtioneuvostolle, jolloin valtioneuvosto antaa ne asetukset, jotka tarvitaan direktiivin toteuttamiseksi (PL 93.2 §). Tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluu perussopimuksien muuttamisen valmistelun käsittely Eurooppa-neuvostossa, jolloin sitä koskevat keskustelut voidaan rinnastaa tavanomaisiin neuvotteluihin valtiosopimuksen muuttamisesta. Vallinnutta käytäntöä vastaisi kuitenkin ratkaisu, jossa pääministeri edustaisi Suomea Eurooppa-neuvostossa kuitenkin toimien läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. (Jyränki 2000, s. 229- 230.)

### 5.3.2. Presidentin yleinen ulkopoliittinen johtaminen

Toisen maailmansodan jälkeen ja jo sen aikana ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä alkoi käytännössä muotoutua presidenttikeskeiseksi. Ulkopoliitiikan johtamista alettiin myös pitää presidentille kuuluvana erityistehtävänä. Vuoden 2000 perustuslain aikana perinteisellä ulkopoliitiikan alalla presidentti on muodollisesti valtioneuvostoa tärkeämmässä asemassa johtaen ulkopoliitiikkaa. (Jyränki 2000, s. 205 - 206.) Vuoden 2000 perustuslaki säättää: ”Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.” (PL 93 §.) Perustuslain esitöistä erottuu tietty pyrkimys presidentin roolin muuttamiseksi 1940-luvun sotavuosista alkaneesta käytännöstä. Presidenttikeskeisyyttä ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä pyritään vähentämään uudessa perustuslaissa 1) tähdentämällä presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä, 2) jättämällä valtioneuvostolle tilaa toimia kansainvälisissä suhteissa ilman presidenttiäkin, 3) eduskunnan ulkopoliittisia vaikutusmahdollisuuksia lisäämällä rajoittaen jossain määrin entisestään hallituksen ja samoin presidentin toimintavapautta ja 4) kaventaen vastaavasti presidentin ulkoasiainvallan alaa entiseen nähden koskien ulkoasianhallinnon nimitysasioita, EU-asioita, kieltoa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita ja kieltoa irtisanoa sopimus ilman eduskunnan suostumusta. Jyränki arvelee kaikkein vahvimaksi vaikutukseksi sen, että Euroopan unionia koskevat asiat on täysin erotettu presidentin päätösvallasta. (Jyränki 2000, s. 205.)

Presidentin tehtävä ulkopoliitikassa painottuu kokonaisasetelmassa, presidentin yleinen asema huomioon otettuna, helposti aktivismin sijasta valvonta-, hidastamis- ja estämisvallan suuntaan. Tasavallan presidentille kuuluu ulkopoliitiikan johtajana aikaisempaan tapaan päätöksenteko hyvinkin laajasta kirjosta kansainvälisiin suhteisiin vaikuttavia oikeudellisia toimia. Presidentti tekee näistä päätöksistä osan määrämuotoisesti eli valtioneuvostossa ministerien läsnä ollessa. Presidentti saattaa loppuun kansainvälisen sopimuksentekoprosessin antamalla valtioneuvostossa valtuuden sopimuksen hyväksymiseen ja allekirjoittamiseen tai sitten tekemällä ratifiointipäätöksen, edellyttäessä tilan antamista eduskunnan myötävaikutukselle, ja antamalla ratifioimisasiakirjojen vaihtamisen edellyttämän valtuuden. Presidentin tällä tavoin määrämuotoisesti päättäessä tulee kysymykseen vakiintuneen käytännön mukaan esimerkiksi diplomaattisuhteiden solmiminen ja purkaminen, valtion tunnustaminen ja jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä päättäminen. Antero Jyrängin mukaan tosiasialliset ratkaisut näihin toimiin ryhtymisessä on tehty säännöllisesti jo ennen niiden tuomista valtioneuvostoon presidentin esittelyyn. Kaikilla noilla ratkaisuilla on kuitenkin kansainvälisoikeudellista merkitystä. Monia Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta katsottuna keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan kuuluvia asioita ei tuoda presidentin valtioneuvostossa pidettävässä esittelyssä päätettäväksi. Presidentti päättää ne toisenlaisin muodoin.

Näihin asioihin kuuluvat esimerkiksi alustaviin keskusteluihin suostuminen toisen valtion aloitteesta, epävirallisen sopimustarjouksen tekeminen, neuvotteluohjeiden antaminen ja ohjeistus äänestämisestä kansainvälisissä järjestöissä, joista mainittakoon YK:n yleiskokous. (Jyränki 2000, s. 206 – 207.)

### 5.3.3. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliitikassa

”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.” (PL 93.1 §.) Kansainvälisissä suhteissa keskeinen päätösvalta kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Kansainvälisillä suhteilla tarkoitetaan tässä poliittisia ja oikeudellisia suhteita muihin valtioihin sekä järjestöihin, joita ne ovat perustaneet. Näistä järjestöistä mainittakoon esimerkiksi Yhdistyneet Kansakunnat. PL 93.1 § määrittää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston lähes rinnasteisiksi päätöksentekijöiksi. PL 93.1 §:ää on luonnehdittu tavanomaisia valtiosopimuksia sekä klassista ulkopoliittista päätöksentekoa tarkoittavaksi perussäännöksi, josta EU-asioita koskeva 2 momentti on poikkeus. Klassiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon kuuluvat tavanomaiset bi- sekä multilateraalisuhteet sopimusperäisesti taikka sitten vapaamuotoisin toimenpitein. Huomion kohteena ovat valtiosopimuksin säännellyt suhteet ja uusiin valtiosopimukseen velvoittautuminen. PL 93.1 § koskee myös poliittisia suhteita ja diplomatiaa vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin lukuun ottamatta Euroopan unionia. (Saraviita 2001, s. 28, s. 49.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan on asianmukaista, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa silloin, kun muodostetaan Suomen kantaa ”merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin”. Tässä on käännetty nurinpäin HM 93.1 §:n kuvio ”presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Tässä on asiallisesti kyseessä PL 93.1 §:n kanssa sama ala eli perinteinen ulkopoliittikka. Euroopan unioni on ryhtynyt puolifederatiivisena järjestelmänä jäsenvaltioiden rinnalle näiden kanssa kilpailevaksi perinteisen ulkopoliittikan harjoittajaksi. Tähän toimintalohkoon osallistuminen kuuluu unioniasioissa valtioneuvostolle. (Jyränki 2000, s. 229.)

Vuoden 2000 perustuslailla pyritään ohjaamaan presidentti kaikissa toimissaan tiiviiseen yhteistoimintaan ministerien kanssa. PL 93.1 §:ssä mainittu ilmaisu ”yhteistoiminnassa” koskee presidentin määrämuotoisten päätösten tekemistä valtioneuvostossa ja niiden valmistelua valtioneuvostossa. Tähän on lisättävä, että tavoitteena kuitenkin on, että presidentti ei toimi yksin missään kohtaa ulkoasiainhoidossa. Sen sijaan hänen tulee aina ennen omaa ratkaisuaan neuvotella koko ministeristön taikka sen osan kanssa. Kuitenkin vähimmäisvaatimuksena on neuvottelemisen asianomaisen ministerin kanssa. (Jyränki 2000, s. 207.) Perustuslakikomitea 2000:n mukaan

presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön muodot ulkoasiainvallassa voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Laajakantoisissa asioissa edellytetään presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Sen sijaan kiireellisiä ratkaisuja edellyttävissä tilanteissa riittäisi yhteydenpito ministerivaliokunnan tai yksittäisen ministerin kanssa. Komitean keskeisenä ideana oli ulkopoliittikan hoidon jakaminen edelleen EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä muuhun ulkopoliittikkaan. Näistä ensin mainittu kuuluu valtioneuvostolle ja jälkimmäinen tasavallan presidentille. (Jyränki 2006, s. 162 – 163.) Valmisteltaessa Unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita valtioneuvoston tulee toimia, komiteamietinnön (KM 1997:13, s. 262) mukaan, kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Yhteistoimintavelvoite edellyttää, että valtioneuvosto ja tasavallan presidentti huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista asioissa, jotka ovat merkityksellisiä ulkopoliittikan hoidon kannalta. (Jyränki 2006, s. 162 – 164.)

Kun presidentti osallistuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin, se muuntuu näin valmisteluelimestä presidentin päätöksentekofoorumiksi. Tämän seurauksena tulee parlamentaarinen kate sellaisille presidentin ratkaisuille, joita ei tehdä muodollisesti valtioneuvostossa. Presidentin ennakkollinen yhteydenpito yksittäisen ministerin (ulkoasiainministeri, pääministeri) kanssa voi riittää myötävaikutukseen vähemmän tärkeissä asioissa tai kiireellisiä päätöksiä vaativissa erityistilanteissa. (Jyränki 2000, s. 207 - 208.) Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta kokoontuu tasavallan presidentin kanssa aina asioiden sitä vaatiessa. Tasavallan presidentti johtaa käsittelyä hänen antamiaan Suomen ulkopoliittisia toimintaohjeita koskevissa asioissa. Näissä kokouksissa käsiteltäviin asioihin kuuluu myös valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvia Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvia asioita. Tasavallan presidentillä on mahdollisuus tehdä yhteenvetoja keskusteluista sekä antaa toimenpideohjeita vastaisia toimenpiteitä silmällä pitäen.

3.3.2000 Valtioneuvoston kanslian tiedotteessa todetaan: Valtioneuvosto nojautuu silloin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaansa, kun yhteistoiminta presidentin kanssa järjestetään lainsäätäjän tarkoituksen toteuttavalla tavalla. (Saraviita 2001, s. 43.)

Jyränki katsoo, että PL 58 §:ssä olevasta presidentin itsenäistä ratkaisutoimintaa tukevasta kannasta huolimatta perustuslaissa oleva yhteistoimintavaatimus edellyttää aina tietynlaisen yhteisymmärryksen saamista presidentin ja ministerin taikka presidentin ja ministeristön kesken tulossa olevista toimista. Antero Jyrängin mukaan PL 93.1 §:ssä oikeudellista toimivaltaa perustavan sääntelyn lisäksi presidentille voi kuulua ulkopoliittikan johtajana myös kirjeenvaihtoa, puheita kansainvälisissä tilaisuuksissa ja keskusteluja muiden valtioiden edustajien kanssa sekä muita vastaavia toimia, joiden hoitamista ei voida sitoa kaikilta osiltaan koko valtioneuvoston

myötävaikutusta edellyttävään menettelyyn. Näissäkin asioissa tulee pyrkiä saamaan yhteisymmärrys presidentin ja ministerin taikka presidentin ja ministeristön välille. Niihin toimiin, jotka eivät ole määrämuotoisia, voidaan soveltaa asian merkityksen mukaan laajaa yhteistoimintamuotojen skaalaa. Koko valtioneuvoston myötävaikutus on tarpeen ratkaisun tekemisessä silloin, kun kyse on esimerkiksi siitä, että tehdään Suomen taholta esitettävää merkittävää ulkopoliittista aloitetta. Toinen mahdollinen tilanne on kannan ottaminen jonkin muun valtion esittämään vastaavaan laajakantoiseen aloitteeseen. Tämä myötävaikutus voidaan toteuttaa presidentin ja ministeristön vapaamuotoisilla neuvotteluilla vaikkapa ns. valtioneuvoston iltakoulussa. Yhteistyöelimenä tulee vaihtoehtoisesti kyseeseen myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta. (Jyränki 2000, s. 207.)

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon yhtenäisyys tulee toteutetuksi Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä ensi sijassa tasavallan presidentin toimivaltuuksien kautta. Suomessa presidentti johtaa ulkopolitiikkaa ja toimii puolustusvoimain ylipäällikkönä. Kuitenkin presidentin ulkoasiainvallan ja puolustusvoimain ylipäällikön vallan käyttöön liittyvällä vaatimuksella ministerimyötävaikutuksesta turvataan päätöksenteon yhtenäisyyttä myös toisella tasolla. Näitä kahta lohkoa koskevan päätöksenteon parlamentaarinen yhteensovittaminen on mahdollista hoitaa esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa silloin, kun sen kokouksiin osallistuu presidentti, asianomainen ministeri sekä ylin sotilasjohto. (Jyränki 2000, s. 208.) Eduskunnan myötävaikutusta edellyttävissä kansainvälisissä asioissa asianomaiset päätökset tehdään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentti antaa määrämuotoisesti sitä tarkoittavan esityksen eduskunnalle. Tasavallan presidentti ratifioi valtiosopimuksen eduskunnan ensin hyväksytyä sen. Tasavallan presidentti siis päättää ja ilmoittaa toiselle sopijapuolelle määrämuotoisesti, että Suomi on lopullisesti sitoutunut sopimukseen. (Saraviita 2001, s. 28 - 29.)

## 5.4. Eduskunnan ulkopolitiikka

Käsittelen tässä eduskunnan ulkopolitiikkaa. Ensin käsittelen eduskunnan Euroopan unionia koskevaa päätöksentekoa ja sitten eduskunnan muuta ulkopolitiikkaa.

### 5.4.1. Eduskunnan unioniasiat

”Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.” (PL 96 §.) Tällä säännöksellä on tarkoitus varmistaa, että eduskunnalla on mahdollisuus vaikuttaa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtyjen päätösten valmisteluihin, jotka

ilman Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa olisi kuulunut eduskunnan toimivaltaan. Ne unionin integraatioprosessin vaiheet, joiden seurauksena toimivalta yhdentymisasiossa siirtyi valtioneuvostolle, tuottivat aikanaan myös eduskunnan näiden asioiden valmisteluihin kytkevät valtiosääntöiset järjestelyt. Nämä järjestelyt on eduskunnan kohdalla siirretty uuteen perustuslakiin. Eduskunnan osallistuminen kansalliseen valmisteluun ei riitä korvaamaan sitä menetystä, joka seurasi Euroopan unioniin liittymisen myötä eduskunnan lainsäädäntövallalle ja kansallisen lainsäädäntötoiminnan mahdollisuuksille. (Jyränki 2000, s. 230.)

#### 5.4.2. EU:n ulkopuolinen ulkopoliittikka

Eduskunta on toissijaisessa asemassa ulkopoliittikan hoidossa. Eduskunnan päätösvalta toteutetaan PL 93.1 §:n säätämällä tavalla lähinnä vain Suomen kansainvälisoikeudellisesti velvoittautuessa suhteessa vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Velvoittautumisen koskiessa eduskunnan toimivaltaa lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä, vaaditaan eduskunnan myötävaikutusta kansainvälisoikeudellisessa velvoitteessa. Eduskunnan myötävaikutusta edellytetään myös päätöksissä kansainvälisten eli valtioiden keskenään tekemien sopimusten hyväksymisessä. Eduskunnan on hyväksyttävä tällöin valtiosopimus, jos se kuuluu sen toimivaltaan. Huomioon tulee valtiosopimus, joka koskee eduskunnan hyväksymässä laissa säädettyä asiaa tai edellyttää, että valtion varoja luovutetaan esimerkiksi jonkun kansainvälisen järjestön jäsenmaksuksi tai järjestön käyttöön. Eduskunnan on hyväksyttävä myös merkitykseltään erityisen huomattavat valtiosopimukset. Tällaiseen sopimukseen liittyvä lainsäädäntö säädetään sopimuksen hyväksymisen kanssa samassa yhteydessä. (Saraviita 2001, s. 28 - 49.)

Eduskunnan asemassa merkittävää on sen rooli kaikkien poliittisesti merkittävien velvoitteiden hyväksyjänä. Sen rooli koskee vain asiallisesti sitovia ratkaisuja. Kuitenkaan se ei voi enää vaikuttaa niiden sisältöön. Eduskunnan käsittelyn ulkopuolelle jäävät ne jopa hyvin tärkeät ulkopoliittiset linjaukset, joita tasavallan presidentti, ulkoasiainministeri tai pääministeri voivat esittää suljetuissa kokouksissa, kahdenvälisissä keskusteluissa taikka sitten julkisissa puheenvuoroissa. Tällaisten linjausten pohjalta edetään joskus sitoviin valtiosopimuksiin. (Saraviita 2001, s. 49 - 50.)

#### 5.5. Presidentin vaalitapa perustuslaissa

Presidentinvaalissa ehdokkaan voi asettaa viimeksi toimitetuissa eduskuntavaaleissa ehdokaslistoiltaan vähintään yhden kansanedustajan eduskuntaan saanut rekisteröity puolue sekä myös 20.000 äänioikeutettua (PL 54.3 §). Presidentti valitaan välittömällä vaalilla. Siinä tapauksessa, että vaalissa on vain yksi ehdokas, hänet valitaan ilman vaalia. Muutoin presidentiksi



valitaan yli puolet annetuista äänistä saanut ehdokas. Tyhjiä tai hylättyjä ääniä ei oteta tällöin huomioon. Jos kukaan ehdokkaista ei saanut yli puolia annetuista äänistä, seuraa toinen vaalikierros kahden eniten ääniä saaneen ehdokkaan välillä. Heistä enemmän ääniä tällä vaalikierroksella saanut ehdokas valitaan presidentiksi. Yksi presidentin täysi kausi kestää 6 vuotta. Sama henkilö voidaan valita presidentiksi enintään kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi. Sama henkilö voidaan valita kolmanneksi kaudeksi vasta, kun joku toinen henkilö on hoitanut presidentin tehtäviä toisen ja kolmannen kauden välissä yhden kokonaisen kauden pituisen ajan. Tällä määräyksellä estetään presidentin pitkistä yhtenäisestä kaudesta seuraavaa henkilökohtaisen vaikutusvallan ja vallankäytön liiallista korostumista. (Jyränki 2000, s. 120 – 121.)

Suoran kansanvaalin kautta kansalaisilta suoraan vaaleissa saadun mandaatin on nähty vahvistavan presidentin asemaa itsenäisenä vallankäyttäjänä ja hänen asemaansa kansan valitseman eduskunnan ja sen luottamuksen varassa toimivan hallituksen rinnalla (Saraviita 2011, s. 477). Presidentinvaalissa jokainen syntyperäinen Suomen kansalainen on vaalikelpoinen (PL 54.1 §). Jokaisella 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella on vaalioikeus tasavallan presidentin vaalissa. Jyränki katsoo, että kansanedustajaehdokkaan tavoin myöskään presidentiksi valittava ei saa olla vajaavaltainen, vaikka perustuslakitekstissä ei tästä mainita. (Jyränki 2000, s. 120.)

Merkittävää vuoden 2000 perustuslaissa on parlamentaarisen vastuukatteen laajentaminen osaan presidentin vanhoista valtaoikeuksista, joka toteutetaan vuoden 2000 perustuslaissa mm. sillä, että presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä lähes poikkeuksetta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta. Presidentin toimivaltuus nimittää hallitus on vuoden 2000 perustuslaissa muodollinen, kun sitä vertaa aikaisempaan aikaan, jolloin presidentillä oli merkittävää vaikutusta hallituksen henkilövalintoihin jopa ajamalla oma ehdokas hallitukseen. Suomen EU-päätösten kuuluminen valtioneuvostolle rajaa huomattavasti presidentin asemaa ulkopoliittikan johtajana, kun otetaan huomioon EU-politiikan suuri merkitys poliittisessa päätöksenteossa. Presidentin ulkopoliittisen vallan rajoittamisesta huolimatta presidentille on jätetty merkittävää valtaa ulkopoliittikan johtajana. Kuitenkin edellytys yhteistoiminnasta valtioneuvoston kanssa ulkopoliittikan johtamisessa estää presidenttiä käyttämästä ulkopoliittista valtaansa mielivaltaisesti, kun asiaa tarkastellaan kokonaisuutena. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön sitominen vuoden 2000 perustuslain voimassaoloaikana yhteistoimintaan valtioneuvoston tai vähintään yksittäisen ministerin kanssa kaikessa ulkopoliittisessa päätöksenteossa rajaa presidentin valtaa aiemmasta, jolloin presidenttiä ei oltu sidottu vastaavalla tavalla valtioneuvoston kantaan. Presidentin valinta suoralla kaksivaiheisella kansanvaalilla otettiin käyttöön jo vuonna 1994, jolloin presidentin asemaa nosti hänen asemansa suoraan kansan valitsemana päätöksentekijänä. Tämä nähtävästi lujittaa perusteluja presidentin vallan säilyttämisestä.

## 6. Näkemyksiä vuoden 2000 perustuslaista

Käsittelen tässä jaksossa poliitikkojen ja asiantuntijoiden näkemyksiä vuoden 2000 perustuslaista. Tässä jaksossa käsitellään ensin yleisiä näkemyksiä vuoden 2000 perustuslaista ja sitten näkemyksiä tämän perustuslain ulkopoliittisista säädöksistä.

### 6.1. Yleisiä näkemyksiä

Seppo Lindblomin mukaan presidentin valtaoikeuksia on rajattu parlamentarismen nimissä. Kuitenkin järjestelmämme toimintakyky on tällöin vaarassa ohentua, jos tarpeen vaatiessa ei ole tilaa kriisitilanteessa riittävät valtaoikeuden omaavalle ja oikeuksistaan valmiina kiinni pitämään olevalle tasavallan presidentille, jonka harkintakykyyn ja poliittiseen ammattitaitoon kansa voi luottaa. Lindblom ehdottaa mallia, jossa presidentillä olisi de facto -valtaa, johon hän turvautuisi normaalioloissa verraten pidättyväisesti, mutta kriittisissä tilanteissa hän olisi valmis empimättä käyttämään sitä. Yksi suurimpia järjestelmän poliittisista haasteista on se, kuinka herkästi vallankäytössään pidättyväinen presidentti tulee leimatuksi kyvyttömäksi ja presidentin linna poliittiseksi tyhjiäksi modernissa lyhytjännitteisessä mediayhteiskunnassa. (Lindblom 2013, s. 229 – 230.)

Perti Paasion mukaan uusi vuoden 2000 perustuslaki ja uusi presidentti tuovat Suomen valtiojohton normaaliaikaan. Tästä perustuslaista heijastuu tasavallan presidentin valtiollisena johtajana jo hyvän aikaa käyttämä toimintatapa. Paasio näkee ongelmaksi tasavallan presidentin valtaoikeuksien tarkastelun ankaran maksimaalisella tavalla. Tällöin huomio kohdistuu presidentin vanhoihin valtaoikeuksiin, joita vuoden 2000 perustuslaki ei enää presidentille salli. Kuitenkaan presidentti ei ole pitkään aikaan toiminut valtaoikeuksiensa ylärajoilla. Lisäksi presidentin valtaoikeuksia on rajoitettu aiemminkin perustuslain muutoksilla, kuten rajoittamalla hänen suvereenia oikeuttaan hajottaa eduskunta ja määrätä uudet vaalit. Tämä perustuslaki tuo merkittäviäkin muutoksia muun muassa tasavallan presidentin oikeuksiin nimittää korkeita virkamiehiä. Asiallisesti katsoen tämä muutos ei ole kuitenkaan dramaattinen. Siinä uuteen perustuslakiin on vain kirjattu jo tosiasiallinen käytäntö. Siinä presidentti noudattaa esittelevän ministerin ja valtioneuvoston esityksiä jokseenkin poikkeuksetta. Samoin presidentin lakiesitysten ja asetusten antamisen oikeuksien kohdalla on nähtävissä, että hallituksen eduskunnalle antamat esitykset ovat olleet todella valtioneuvoston esityksiä eivätkä vanhan valtiosäännön äärimmilleen sovelletun tulkinnan sallimia presidentin diktaatteja. Valtiosäännöllä voidaan säätää vain puitteet sille, miten tasavallan presidentille edelleen kuuluvia merkittäviä valtaoikeuksia todellisuudessa käytetään. Täysi kuva muodostuu vasta persoonallisuuden ja sille voimaa antavan kokemuksen

vara. Valtuutuksen tuleminen kansalta korostaa myös kansalaisten henkilökohtaista vastuuta ratkaisuistaan. (Paasio 2000, s. 97 – 102.)

Antero Jyrängin mukaan vuoden 2000 perustuslaissa hallitusvaltaa ei keskitetty vain yhdelle valtion toimielimelle. Tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle jäi kummallekin oma toimivaltapiirinsä, johon toinen ei voi oikeudellisesti puuttua. Näistä vain toinen on parlamentaarisisessa vastuussa. Muutoin oikeustilaa on muutettu perinpohjaisesti. Muutoksen havaitsemista vaikeuttaa säätämisperustelujen epätäydellisyys ja epämääräisyys. Antero Jyränki näkee, ettei vuoden 2000 perustuslain esitöissä problematisoida eikä eritellä sitä asiointilaa, että valtiojärjestys sisältäisi tulevaisuudessakin presidentialismin ja parlamentarismien yhdistelmän. Säätämisperusteluissa ei pohdita juurikaan sitä, mikä yleinen rooli kuuluisi tasavallan presidentille tai miksi tasavallan presidentti -instituutio yleensä on vieläkin tarpeellinen. Jyrängin mukaan kaikki kokonaisuudistuksen yhteydessä tehdyt presidentin asemaa koskevat uudet ratkaisut olivat vanhojen osauudistusten tapaan yksittäisiä pisteratkaisuja. Jyränki katsoo jotkut näistä ratkaisuista susiksi jo syntyessään, kuten ulkopoliittikan hoitoa koskevan ratkaisun. Ratkaisujen takana ei ollut Jyrängin mukaan selkeää kokonaisnäkemyä siitä, millaiseksi presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan valtakolmion haluttiin muodostuvan tulevaisuudessa. Kokonaisuudistuksen voimaantultua parlamentaarinen aines on voitolla jo niin selvästi, että tuskin voidaan enää puhua puoliparlamentaarisesta hallitusjärjestelmästä. Presidentin toimivaltapiiriä on rajoitettu merkittävästi vuoden 2000 perustuslaissa vuoden 1919 järjestelmään verrattuna. Jyränki näkee ongelmaksi sen, voiko eduskunta parlamentaarisesti vastuunalaisten ministerien kautta valvoa poliittisesti tasavallan presidentin toimintaa. Lisäksi hän kysyy, miten tätä valvontaa toteutettaisiin. Vuoden 2000 perustuslaki ei itse asiassa tekstissään eikä sen perusteluissa suoranaisesti kumoa K. J. Ståhlbergin normatiiviselta sisällöltään vuonna 1927 muotoilemaa tasavallan ensimmäisen vuosikymmenkauden aikana vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan presidentti on sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei kuitenkaan heidän mielipiteeseensä. Sen sijaan se osin vahvistaa tämän säännön ja osin muuntaa sitä PL 58.2 §:ssä olevin mutkikkain sääntelyin. Merkittävimmät presidentille vuoden 2000 perustuslakiin jätetyt valtaoikeudet koskevat ulkoasiainvaltaa ja erinäisiä virkanimityksiä. (Jyränki 2003, s. 160 – 162.)

Ilkka Saraviita katsoo, että uusi vuoden 2000 perustuslaki merkitsi käännettä vuoden 1919 hallitusmuodosta vanhemman, sisällissotaa edeltäneenä aikana annetun eli ensimmäisen hallitusmuotoesityksen suuntaan. Tasavallan presidentti säilytettiin itsenäisenä valtionpäämiehenä, jolla on aitoa päätösvaltaa. (Saraviita 1999, s. 273.) Ilkka Saraviidan mukaan vuoden 2000 perustuslaki yhä edelleen luettelee ja siten tunnustaa pääosan tasavallan presidentin vuoden 1919 Hallitusmuotoon sisältyvistä päätösvaltan sektoreista ja pysytti käytännössä, ei kuitenkaan

pykälätasolla, presidentin esittelyn päätösvallan käyttöfoorumina. ”Parlamentarisiksi” luokitelluissa valtiosäännöissä ei ole vastaavaa instituutiota. Saraviidan mukaan suomalainen järjestelmä, jossa torstaisin valtioneuvosto kokoontuu päättämään ratkaisuehdotuksesta, josta perjantaina presidentti päättää presidentin esittelyssä, on vailla ulkomaalaista vertailukohtaa. Saraviita näkee, että vuoden 2000 perustuslain muutoksessa pyrittiin presidentin päätösvallan merkittävään heikentämiseen. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa presidentin valtaa kavennettiin kahta kautta. Ensiksi poistettiin eräitä tasavallan presidentin valtaoikeuksia. Näistä voidaan mainita hänen keskeinen asemansa hallituksen muodostamisessa, joka ei kuitenkaan kaikilta osin perustunut nimenomaisiin hallitusmuodon säännöksiin. Lisäksi tasavallan presidentin virkanimitysvaltaan tehtiin olennaisia kavennuksia. Toiseksi presidentti sidottiin joko nimenomaisiin valtioneuvoston tekemiin (PL 58 §) ratkaisuehdotuksiin taikka yhteistoimintavelvoitteeseen valtioneuvoston kanssa (PL 93 §) tai sitten eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston jäsenen läsnäoloon tasavallan presidentin tehdessä ns. kabinettipäätöksiä (PL 58.5 §). (Saraviita 2007, s. 432 – 434.)

## 6.2. Ulkopoliittisia näkemyksiä

Arvo Myllymäen mukaan perustuslaissa on ilmeisen tietoisesti jätetty sanonnallista väljyyttä ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtovallassa suhteessa unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden johtamiseen. Siitä seuraa tilaa tulkinnoille ja epäselvyyksille. Perustuslaissa ei säännellä sitä, mitenkä mahdollinen valtasuhde-erimielisyys valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken ratkaistaan, kun vetoaminen loputtomasi yhteistoimintaan voi olla pelkkä yhtenäisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtosuhteiden sääntelyn väliaikainen valtiosääntöratkaisu. (Myllymäki 2010, s. 280.)

Pertti Paasion mukaan uuden valtiosäännön säädös, jonka mukaan ”presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa” eroaa vanhasta valtiosäännöstä, joka ei tarkkaan ottaen antanut presidentille suoranaista velvoitetta ja tehtävää johtaa ulkopoliittikkaa. Ulkopoliittikan johtamisen moninaisuuden takia kaikkiin sen piiriin kuuluvien asioiden hoitamiseen ei voida erikseen edellyttää koko valtioneuvoston mukanaoloa. Tämän seurauksena käytännön ulkopoliittinen johto tulee tähänastisen käytännön tavoin olemaan pitkälti ulkoministeriön asiana. Uuden valtiosäännön mukainen käytäntö tulee muotoutumaan ajan mittaan erityisesti voimassaoloaikansa ensimmäisen presidenttikauden aikana. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että presidentiksi valitaan ehdokas, jolla on jo riittävästi käytännön taustaa ulkopoliitikasta ja sen johtamisesta käytännössä, ettei perustuslaki menettäisi heti merkitystään. Viimeistään Koiviston ajasta alkaen ulkopoliittikkaamme on hoidettu kiinteässä vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä

presidentin ja valtioneuvoston välillä, joten uuteen valtiosääntöön on vain kirjattu vallitseva käytäntö. Valtiosäännön tasavallan presidentille säätämisen tehtävän johtaa ulkopoliittikkaa takia on tärkeää, että presidentiksi valitulla on vankka kokemus Suomen sekä Euroopan unionin ulkopoliittikan johtamisesta. Pilkuntarkkoja sääntöjä ei voi määrittellä siitä, mikä EU-asioissa milloinkin kuuluu presidentille ja mikä valtioneuvostolle. Tilanteet ja niiden mukainen käytäntö siis vaihtelevat. Uudessa perustuslaissa ulkopoliittikan yhteistoiminnassa johtamisessa presidentin asema on ensisijainen. Paasio katsoo, että eduskunnan aseman vahvistumisen seurauksena ulkopoliittikassa voidaan puhua ulkopoliittikan valtakolmiosta myös muodolliselta pohjalta, jolloin presidentin vankka omakohtainen kokemus eduskuntayöstä ja sen piirissä tapahtuvasta kansainvälisten asioiden käsittelystä on aikaisempaa merkittävämmässä asemassa. (Paasio 2000, s. 100 – 102.)

Antero Jyränki katsoo, että EU-asioiden säätämisestä valtioneuvoston toimialaan olisi ollut yhdenmukaista seurata koko ulkoasiainvallan siirtäminen valtioneuvostolle (Jyränki 2003, s. 162). Ilkka Saraviidan mukaan ulkopoliittikan johtovalta säilyi tasavallan presidentin merkittävänä ja itsenäisesti käyttämänä valtaoikeutena aina vuoden 2000 perustuslakiin saakka (Saraviita 1999, s. 273).

Guy-Erik Isaksson näkee, että vuoden 2000 perustuslain mukaan pääministerin ja hallituksen valintamenettely on tapahduttava eduskunnassa. Hallituksen 1990-luvun lopulla tekemässä perustuslakiesityksessä (HE 1/1998, s. 41 – 42) esitetään, että valtioneuvoston kokoonpanon tulee muodostua mahdollisimman suoraan eduskuntavaalituloksen ja eduskunnan kokoonpanon mukaan. Samalla toivottiin myös kansalaisten eduskuntavaaleissa ilmaiseman tahdon ilmenemistä mahdollisimman välittömästi valtioneuvoston kokoonpanossa. Lisäksi tavoitteeksi asetettiin se, että ensisijaisesti muodostetaan parlamentaarisia enemmistöhallituksia, joissa eduskunnan luottamus on varmistettu jo etukäteen. (Isaksson 2014, s. 152.)

## 7. Tarja Halosen presidenttiaika

Käsittelen tässä jaksossa presidentti Tarja Halosen aikaista politiikkaa vertailukohteena häntä edeltäneiden presidenttien aikaiselle politiikalle. Tarkoitus on nähdä Halosen presidenttikausi seurauksena häntä edeltäneiden presidenttien ajoilta, erityisesti Halosen kauden aikaiset presidentin valtaoikeudet on tarkoitus nähdä seuraukseksi Kekkonen ajan politiikasta.

## 7.1. Vaalit

Vuoden 2000 presidentinvaaleissa olivat toisella kierroksella vastakkain Esko Aho ja Tarja Halonen. Vastakkain oli miespoliitikko ja naispoliitikko. Tarja Halonen sai vajaat 52 % äänistä Esko Ahon saadessa repeat 48 % äänistä. Esko Ahon rasitteena oli se, että monet liittivät edelleen hänen nimensä budjettiin pääministerivuosinaan 1991 – 1994 tehtyihin suuriin leikkauksiin. Halosen eduksi katsottiin hänen menestyksensä työnsä ulkoministerinä, pitkäaikainen toimintansa tasa-arvoasioiden parissa sekä aseistariisuva ja arkinen esiintymistapansa vaalikamppailun ratkaisevissa kamppailuissa. (Meinander 2012, s. 540 – 541.)

Tarja Halonen asettui uudelleen ehdolle vuoden 2006 presidentinvaaleissa (Meinander 2012, s. 542). Tarja Halonen valittiin virallisesti 19.11.2005 SDP:n presidenttiehdokkaaksi. Myös Vasemmistoliitto valitsi Tarja Halosen presidenttiehdokkaakseen. (Isotalus 2007, s. 21.) Hän sai voimakasta myötätuulta gallupeissa. Monien odotusten vastaisesti hän ei saanutkaan yli puolia äänistä ensimmäisellä vaalikierroksella. (Meinander 2012, s. 542.) Halonen sai vuoden 2006 presidentinvaaleissa ensimmäisellä kierroksella 46,3 prosenttia äänistä Niinistön äänisaaliin jäädessä 24,1 prosenttiin (Isotalus 2007, s. 23). Halonen valittiin toisella vaalikierroksella niukalla enemmistöllä kokoomuksen ehdokkaan Sauli Niinistön saatua yli 48 % annettuja äänistä. Halosen vaalivoiton niukkuuden syyksi on katsottu, että monet mielsivät hänet edelleen ensisijaisesti sosiaalidemokraatiksi. (Meinander 2012, s. 542.) Kampanjan aikana oli esillä myös ihmetys siitä, kuinka suuren numeron Halonen on tehnyt presidenttikaudellaan roolistaan armeijan ylipäällikkönä. Julkisuudessa käsiteltiin Halosen Vanhaselta saamaa epäsuoraa kritiikkiä Halosen lähtemisestä EU-huippukokoukseen. Keskustelua mediassa hallitsivat ulkopoliittiset aiheet: Suomen suurvaltasuhteet, Suomen rooli EU:ssa, Nato ja turvallisuuspolitiikka. Sen sijaan sukupuoli ei noussut näissä vaaleissa mitenkään keskeiseksi keskusteluteemaksi. Halonen pyrritti esittämään vuoden 2006 presidentinvaaleissa koko kansan presidenttinä. Keskusta antoi täyden tukensa jatkosta pudonneelle Vanhaselle puheenjohtajana ja pääministerinä. (Isotalus 2007, s. 22 - 28.)

## 7.2. Päätöksentekojärjestelmä yleisesti

Tarja Halonen selviytyi menestyksellisesti roolistaan ensimmäisenä naispresidenttinä. Halosella oli pitkä kokemus valtakunnallisesta politiikasta siihen usein kuuluva kovaotteinen valtapeli mukaan luettuna. Halosen profiilia vallankäyttäjänä vahvisti hänen rohkeutensa käyttää perustuslain presidentille suomaa valtaa, joka näkyy kahtena kertana hallituksen esityksen ohittamisena Suomen Pankin johtokunnan jäseniä nimitettäessä. Presidentin vaalien jälkeen tiedotusvälineet eivät enää kohdelleet Halosta kovin kunnioittavasti, joka väistämättä edelleen ruokki vaatimuksia presidentin

viran muuttamiseksi puhtaasti seremoniaviraksi. Pääministeri Paavo Lipposen asemaa vahvisti myös vuoden 2000 perustuslaki, joka siirsi suuren osan presidentille kuuluvasta vallasta maan hallitukselle. Tämä korotti Paavo Lipposen profiilia EU-yhteyksissä entisestään jo muutenkin näkyvältä tasolta. (Meinander 2012, s. 541 – 544.)

Halosen johtajuutta leimasi koko kaksitoistavuotisen presidenttikauden ajan hänen vahvasti henkilökohtaisiin arvoihin nojaava profiilinsa. Halosen johtajuusprofiili rakentui työksi naisten ja vähemmistöjen aseman, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden, ihmisoikeuksien ja kestävän kehityksen edistämiseksi. Nämä arvot muodostivat hänen puheidensa keskeisen sanoman ja kuvastuivat hänen kansainvälisistä luottamustehtävistään. Tarja Halosen arvomaailma ei ollut sopusoinnussa esimerkiksi presidentin asemaan kuuluvan puolustusvoimain ylipäällikön roolin ja sotilaallisen turvallisuuspolitiikan johtajan roolin kanssa. Presidentillä ei ollut enää juurikaan toimintatilaa sisäpolitiikassa. Halonen ei halunnut etsiä presidentille uudenlaista roolia muodollisten valtaoikeuksien ulkopuolelta. Halonen ei pystynyt asemoitumaan valtaoikeuskeskustelun ulkopuolelle. Sen sijaan hän otti siihen aktiivisesti kantaa henkilökohtaisesti ja avustajiensa välityksellä. Hän oli näitä uudistustarpeita kohtaan kielteisellä kannalla, johon vaikutti lyhytaikainen kokemus edellisen valtaoikeusuudistuksen jälkeen. Halosen valtiolliseen johtajuuteen heijastui ahtaus poliittisessa ja valtiosääntöisessä toimintatilassa koko hänen toimikautensa ajan, vaikka poliittisessa asetelmassa tapahtui välillä merkittäviä muutoksia. Halosen toimikausien aikana kävi ilmeiseksi, että presidentin vallankäyttö ei ollut enää ongelmaton edes vuoden 2000 perustuslain mukaisilla ydinalueilla, kuten turvallisuuspolitiikassa tai EU-politiikan ulkopuolisissa ulkosuhteissa. (Tiilikainen 2013, s. 261 – 272.)

Vuoden 2000 perustuslain myötä presidentin johtamiseen liitettävän parlamentaarisen vastuukatteen vaatimukselle luotiin vahva perusta. Menneisiin aikoihin liittyvät käytännöt ja symboliikka näyttäytyivät yhä kriittisemmässä valossa. Halosen aikana presidentinvalta kansanomaistui, joten Halosen vision presidentistä kansalaisten kuuntelijana ja ymmärtäjänä voidaan katsoa tältä osin toteutuneen. Halonen toteutti johtajuuttaan kansalaisyhteiskuntaan jalkautumalla ja ottamalla monipuolisesti osaa erilaisiin tilaisuuksiin yhteiskuntaelämän eri saroilla. Halosen keskeisin johtamisväline hallinnon ja virkamieskunnan keskuudessa oli se pelon ja varovaisuuden ilmapiiri, jota hän viljeli ympäristöönsä äkkipikaisuutensa ja arvaamattoman toimintansa seurauksena. Hallinnossa asioita valmisteltaessa pyrittiin välttämään turhaa presidentin ärsyttämistä. (Tiilikainen 2013, s. 272 – 274.)

Tarja Halosen tullessa presidentiksi vuonna 2000 voimaan tulleen Suomen uuden perustuslain sekä EU-jäsenyyden ja unionipolitiikan ylimalkaan asettamien kehysten myötä presidentin johtajuutta on rajoitettu erityisesti ulkopolitiikassa, jossa ulkoministeri ja pääministeri valmistelevat ja esittelevät päätettävät asiat. Pääministerin asema on korostunut sekä periaatteessa että käytännössä unionipolitiikan pääministerivetoisuuden sekä koko vaalikauden istuneiden hallitusten ja sisäpolitiikan vakauden seurauksena. Hallitus on irtautunut presidentistä ja sen asema on vahvistunut. Tällöin presidentti on joutunut väistämättä suuntautumaan poliittisesta johtajuudesta ”henkisen” johtajan rooliin, kansanpresidentin tehtäviin. (Hallberg ym. 2009, s. 346.)

Halonen ei pyrkinyt sisäpoliittiseen valtatoimintaan. Hän kannattikin pääministerin aktiivisuutta. Halosen yhteistyö Lipposen toisen hallituksen sekä Vanhasen molempien hallitusten kanssa sujui hyvin. Halonen pyrki korvaamaan vähentyneet normiperusteiset valtaoikeutensa erityisesti arvojohtajuudella. Halonen pyrki mielipidejohtajaksi ja avaamaan erilaisia keskusteluja aiheista, jotka ovat yhteiskunnallisesti arvokkaita. Tarja Halosen julkinen vaikuttaminen keskittyi vahvasti kotimaahan. Halonen oli koonnut Presidentin foorumin keskustelijoista vaihtelevien teemojen ympärille. Halonen oli selkeästi arvojohtajana osallistunut julkiseen keskusteluun joistain yhteiskunnallisista kysymyksistä. Kuitenkin Halonen oli usein tyytynyt antamaan kommentteja haastattelujen yhteydessä, mutta vain harvoin astunut oma-aloitteellisesti julkisuuteen herättämään arvokeskustelua ongelmakohtista. Kuitenkin presidentin sisäpolitiikan alueella hänen toimintarajansa pienentää toiminnan alaa arvojohtajana. Tietyillä aloilla asiajohtajuus puolestaan sulkee pois mahdollisuuden arvojohtajuudelle niillä. Presidentin muodollisen vallan kaventumisesta on seurannut johtajuuden painottumista retorisen johtajuuden suuntaan. Tämä näkyi puheen ja esiintymisen keskeisyyden vahvistumisena. Käytännössä tasavallan presidentin hallituksen esitysten käsittelyssä esittämällä lausumilla on kuitenkin pelkkä mielipiteen ilmaisun vaikutus. Myös hänen lain vahvistamisesta kieltäytymisellään on vain lain voimaan tuloa lykkäävä vaikutus, joskin kansanedustajat saattavat harkita lain hyväksymistä uudelleen. Haloselle myös parlamentarismen periaate oli tärkeä. Presidentti tekee virallisessa perjantaiesittelyssä varsinaiset oikeusvaikutukselliset päätökset valtioneuvoston esityksestä. (Hallberg ym. 2009, s. 353 – 364.)

Presidentti Tarja Halosesta ei tullut, kymmentä vanhan perustuslain aikaista edeltäjäänsä huomattavasti suppeammista valtaoikeuksista huolimatta, vallatonta. Halonen halusi olla edellisiä presidenttejä heikommista perustuslaillisista edellytyksistä huolimatta vahva presidentti. (Uimonen 2001, s. 349.) Hän katsoi tärkeäksi löytää uuden perustuslain kuvioon sopiva vahva johtajuus. Halonen katsoi tämän pioneerityön osuneen omalle kohdalleen (Sorsa 2000, s. 87). Halonen osoitti jo kautensa alussa, ettei hän suostunut hallituksen käskyläiseksi tai juoksutytöksi. Tämä näkyi Halosen kulissien takaisessa taistelussa Lipposen kanssa presidentin asemasta Suomen ulko- ja



turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. Presidentin ”hiekkalaatikon” paljosta pienenemisestä huolimatta presidentti voi vyöryttää niin halutessaan myös uudella hiekkalaatikollaan itselleen valtaa, jota hän voi ottaa perustuslain harmaalla alueella, missä presidentin ja valtioneuvoston välinen vallanjako ei ole selkeä. (Uimonen 2001, s. 354 – 355.)

### 7.3. Hallituksen muodostus

Eduskuntaryhmät sopivat uuden perustuslain vuoksi jo hyvissä ajoin vuonna 2002 suosituksesta maaliskuun 2003 jälkeisen valtioneuvoston muodostamiseksi. Valtiopäivien avajaisten jälkeen suurimman eduskuntaryhmän edustaja tai sen nimeämä henkilö kutsuu muiden eduskuntaryhmien neuvottelijat koolle. Tässä kokouksessa sovitaan hallituksen tunnusteluvaiheen vetäjä. Työnsä päätyttyä vetäjä kutsuu ryhmät koolle ja informoi ryhmiä neuvottelukierroksen tuloksista. Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen eduskunta valitsi vaalit voittaneen Suomen keskustan puheenjohtaja Anneli Jäätteenmäen pääministeriksi 15.4.2003. Tasavallan presidentti nimitti seuraavana päivänä hänet tähän tehtävään sekä muut valtioneuvoston jäsenet pääministerin esityksestä. Tämä valtioneuvoston muodostaminen uuden perustuslain mukaisesti sujui eduskunnan ohjauksessa ilman presidentin minkäänlaista ”väliintuloa”. Samassa Anneli Jäätteenmäen hallituksessa edustettuina olevat puolueet neuvottelivat nopeasti pääministeripaikan yllättäen vapauduttua hallitusyhteistyön jatkamisesta. Eduskunta valitsi kesäkuussa 2003 kansanedustaja Matti Vanhasen pääministeriksi, jonka tasavallan presidentti nimitti samana päivänä tehtävänsä. (Myllymäki 2010, s. 188 – 190.) Kansalaisten odotukset presidenttiä kohtaan ovat kasvaneet samalla, kun presidentin valtaoikeuksia vähennettiin hallitusten muodostamisessa (Kukko-Liedes, 8.4.2000).

### 7.4. Ulkopoliittinen järjestelmä

Perustuslakiuudistuksen jälkeen presidentin valtaoikeudet painottuivat EU-politiikan ulkopuoliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, joskin presidentti oli sidottu tälläkin kentällä uuden perustuslain 93 §:n nojalla yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa. Perustuslain muutosten myötä Suomen ulkopoliittikan johtaminen yhteistoiminnassa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken tuli ensi kertaa perustuslain kirjaimeen. Tästä seurasi pitkäaikaisia ristiriitoja osapuolten välille koskien yhteistoiminnan käytäntöjä. Kyseisiä ristiriitoja heijastelivat usean vuoden ajan kysymykset presidentin osallistumisoikeudesta EU:n Eurooppa-neuvoston kokouksiin tai hänen roolinsa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksissa. (Tiilikainen 2013, s. 266 – 268.)

#### 7.4.1. Yleinen ulkopoliittinen järjestelmä

Halonen ei onnistunut luomaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoidossa tasapainoa presidentti-instituution ja hallituksen välille (Meinander 2012, s. 542). Halosen presidenttikauden aikana 2000-luvulta alkaen hallitusohjelmiin ryhdyttiin sisällyttämään varsin yksityiskohtaisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia, joihin presidentin oli sovittauduttava (Tiilikainen 2013, s. 268). Presidentti Halonen käytti Koiviston ja Ahtisaaren tavoin ulkoministeriötä apunaan ja sai siltä kaikki oleelliset ulkopoliittiset asiakirjat. Kuitenkin ongelmaksi tuli se, että ulkoministeriö palveli myös valtioneuvostoa. Ulkoministeriö on silti vuoden 2000 perustuslain aikana käytännössä presidentin ministeriö. Kuitenkaan se ei ole enää pelkästään presidentin ministeriö. Ulkoministeriö on jo itsenäistynyt ja kasvanut pois presidentin siipien alta. (Uimonen 2001, s. 358.)

Tasavallan presidentin ulkopoliittinen johtaminen näkyi perinteisen asijahtajuuden kannalta tärkeiden EU-huippukokousten lisäksi pitkälti edustamisessa Euroopan neuvostossa, YK:ssa sekä valtiovierailuilla eri puolilla maailmaa. Tärkein sisältö presidentin edustamisessa oli puhua hänen arvokkaiksi kokemiensa asioiden puolesta sekä edistää niitä palvelevia käytännön toimia. Sen sijaan pääministerille ja valtioneuvostolle oli jäänyt vastaaminen ulkopoliittikan varsinaisesta operatiivisesta toiminnasta. Halonen oli pitänyt kiinni presidentin ulkopoliittisesta johtajuudesta korostaen, että perustuslain sanamuoto ”johtaa yhteistoiminnassa” takaa hänelle valtaoikeuksia jopa presidentin ensin tulemista myöten. (Tiilikainen 2013, 276.) Halonen edellytti hallitukselta eduskunnan luottamuksen nauttimista myös ulkopoliittikkansa osalta. Halosen mukaan tästä muodostuu vallan kolmio, joka ohjaa ulkopoliittikkaamme Euroopan unionissa, kansainvälisissä järjestöissä sekä kansainvälisissä suhteissa. (Halosen puhe 1.3.2000.) Kuitenkin Halosen johtajuus jäi etäiseksi erityisesti Suomen ulkopoliittikan suurista päälinjoista (Tiilikainen 2013, s. 276).

Tasavallan presidenttinä Halosen ulkopoliittinen johtajuus toteutui arkipäiväisesti kolmessa paikassa. Ne olivat viikoittainen ulkoministeritapaaminen, osallistuminen hieman harvemmin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kanssa järjestettäviin yhteiskokouksiin ja perjantaisin presidentin esittelyn johtamiseen. (Hallberg ym. 2009, s. 364.) Presidentillä ja ulkoministerillä oli yksi vanha erityissuhde: viikkokokoukset. Niissä Halonen tapasi ulkoministerin perjantaiamuaisin kello 9.30 ennen presidentin esittelyä. Siinä käytiin systemaattisesti läpi ulkopoliittikan vakioaiheita ja erityiskysymyksiä ulkoministeriössä etukäteen valmisteltujen muistioiden pohjalta. Presidentille viikkokokoukset olivat mahdollisuus ohjata ulkoministeriön työtä, jos vain ulkoministeri suostui tähän ohjaukseen. (Uimonen 2001, s. 358.) Halosen presidenttiaikana vuoden 2000 perustuslain myötä välineeksi ulkopoliittikan yhteistoiminnassa johtamiseen tulivat valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoukset. Ne

keskittyivät usein joko tehtävien päätösten yksityiskohtiin tai muotoilivat liturgisesti niitä koskevia julkilausumia. Sen sijaan keskeisten linjakysymysten pohdinta jäi vähemmälle huomiolle. (Tiilikainen 2013, s. 273 – 274.) UTVA:n asema muuttui Halosen aikana. Siitä muodostui Halosen aikana pelkkä neuvottelukunta, joka oli vuoden 2000 jälkeen kokoontunut vain presidentin johdolla. Se ei kokoontunut pääministerin johdolla, vaikka se onkin muodollisesti valtioneuvoston sisäinen ministerivaliokunta. Taustalla on se, että pääministeri Lipponen ”myönnytyksenä perinteiselle presidentinvallelle” luovutti puheenjohtajuuden Haloselle. Presidentti ei ole kuitenkaan virallinen puheenjohtaja. Presidentti pelkästään johtaa asioiden käsittelyä ja vetää johtopäätökset neuvotteluista. Hän varmistaa pääministeriltä, että johtopäätökset vastaavat myös valtioneuvoston kantaa. Päätöksenteko UTVA:n kokouksissa pohjautuu tavallisesti ulkoministerin esittelemään muistioon. Kokoontumisessa pyritään konsensuksen löytymiseen. Neuvottelukunnan kokouksissa käsitellään myös tärkeimmät EU-asiat. Käsittely on salainen. Presidentin mahdollisuuksia vaikuttaa käsittelyn sisältöön rajoitti se, että valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta sopi asioista ilman presidenttiä ennen UTVA:n ja presidentin yhteistä istuntoa. Huhtikuussa 2008 UTVA:ssa päätettiin osallistua Naton nopean toiminnan joukkoihin, joka on nähty askeleeksi kohti Natoa. (Hallberg ym. 2009, s. 364 - 366.)

Ulkopolitiikan yhteistoiminnassa johtaminen teki Teija Tiilikaisen mukaan hallituksesta ja pääministeristä käytännössä keskeisimmän toimijan. Halosella ei ollut näissä olosuhteissa presidentin valtiollisen johtajuuden agendan kavennettua edellytyksiä nousta ulkopoliittian konsensuksenrakentajaksi tai visionääriksi. Halosen kaudella käyttöön otettu ulkopoliittian yhteistoiminnan johtamiskulttuuri ruokki ainakin ajoittain presidentin ja pääministerin sekä heidän virkamieskuntiansa välistä kilvoittelua ja reviiritistelua aitoa yhteistoimintahenkeä enemmän. Halosen keskeiset kansainvälispoliittiset hankkeet liittyivät pikemminkin YK:hon kytkeytyvään globaaliagendaan kuin Suomen lähiympäristöön, joskin lisäksi oli Venäjän korkeimman johdon kanssa käyty tiivistä kahdenvälistä vuoropuhelua. Haloselle etäisempien päämäärien esillä pitäminen ja edistäminen tulivat kyseeseen erityisesti Suomen kahdenvälisten ulkosuhteiden painopistealueilla tai Suomen ulkomaankauppapolitiikassa. Tarja Halosen ulko- ja turvallisuuspoliittinen johtajuus oli pikemminkin ulkopoliittista edustamista ja yksittäisten päätösten sisältöön vaikuttamista kuin kokonaisvaltaisten linjanvetojen muotoilemista yhteistyössä hallituksen tai sen keskeisten ministerien kanssa. (Tiilikainen 2013, s. 262 – 276.)

## 7.4.2. EU:n poliittinen järjestelmä

Halonen päätti heti valituksi tultuaan osallistua presidenttinä EU:n huippukokouksiin. (Uimonen 2001, s. 355). Halonen katsoi, että hänellä oli myös vuoden 2000 perustuslain aikana oikeus tarvittaessa edustaa Suomea EU:n huippukokouksissa. Näissä huippukokouksissa EU:n yhteinen ulkopoliittika oli usein asialistalla. Hallitus myöntyi Halosen ensimmäisellä presidenttikaudella presidentin tulkintaan. Hallitus kuitenkin ilmoitti Lissabonin sopimuksen tultua voimaan syksyllä 2009, että EU:n huippukokousten päätöksien ollessa jo juridisesti sitovassa asemassa tästä lähtien yksinomaan pääministeri edustaisi Suomea, koska päätöksiltä edellytetään parlamentaarista pohjaa. (Meinander 2012, s. 542.) Matti Vanhasen II hallitus lopetti Lissabonin sopimuksen lisäselkänöjä tukenaan presidentti Martti Ahtisaaren vuonna 1994 aloittamat omaperäiset ja presidentin vallan säilyttämiseen tähtäävät tulkinnat perustuslain sisällöstä (HM 33a § & PL 93.2 §) (Myllymäki 2010, s. 279). Halonen poikkesi perustuslain kirjaimesta, jonka mukaan valtioneuvoston kuuluu päättää Suomen edustuksesta EU:n huippukokouksissa. Hän pelkästään vahvistaisi osallistumisensa valtioneuvostolle, joka sitten voisi merkitä sen pöytäkirjaansa. Kuitenkaan presidentti Ahtisaaren aikainen muotoilu ei enää kelpannut valtioneuvostolle saatuaan sen eteensä ensimmäisen kerran uuden perustuslain aikana. Ahtisaaren käyttämä muotoilu tarkoitti itse asiassa sitä, että presidentti itse päätti osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Muoto-ongelma korjattiin kiertoilmaisulla viralliseen pöytäkirjaan 17.3.2000 tehdyllä merkinnällä, jossa valtioneuvosto totesi presidentin ”ilmaiseen aikeistaan” osallistua Lissabonissa pidettävään huippukokoukseen. Kuitenkin valtioneuvosto muutti 30.11.2000 Nizzan huippukokouksen lähestyessä päätöksensä sanamuotoa siten, että Nizzassa Suomea edustaa ”tasavallan presidentti antamansa ilmoituksen mukaisesti”. Näihin huippukokouksiin osallistumisen myötä Halonen pysyi hyvin perillä siitä mitä tapahtui EU:n korkeimmalla päätöksentekotasolla. Toiseksi hän antoi sillä signaalin omasta roolistaan EU-instituutioille, EU-maiden poliittisille johtajille, suomalaisille ja muiden unionimaiden kansalaisille. (Uimonen 2001, s. 355 – 357.)

Tarja Halonen on presidenttinä pitänyt kiinni ulkopoliittikan johtajan asemastaan myöskin pääministerin vaikutuksen vahvistuttua EU-kehityksen myötä ja lautasproblematiikan edelleen kytissä pinnan alla korostaen vuoden 2000 perustuslain sanamuotoa ”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Nähtiin, että kyse on johtavan presidentin yhteistoiminnasta valtioneuvoston kanssa. Halonen katsoi, että hänen illallislautasensa oli ensimmäinen eikä siis toinen. (Hallberg ym. 2009, s. 363 – 364.) Ennen Lissabonin sopimuksen voimaan tuloa vuonna 2009 EU:n huippukokouksissa kuitenkin pääministeri johti Suomen valtuuskuntaa. Presidentti oli Suomen edustajana yleensä vain silloin, kun hänen toimivaltaansa kuuluvat asiat olivat käsiteltävänä. Ongelmana oli se, että ennen jokaista

EU:n huippukokousta presidentin ja pääministerin välistä roolijakoa ei voitu sopia etukäteen kovin tarkoin, joten kiusallisten rooliritiriitojen mahdollisuus Suomen valtuuskunnassa oli otettava huomioon. (Uimonen 2001, s. 359.)

### 7.4.3. Turvallisuus

Huolimatta Halosen penseydestä sotilaallista kriisinhallintaa kohtaan, lähes koko hänen presidenttikautensa ajan Suomen osallistuminen kansainvälisiin operaatioihin oli varsin korkealla tasolla. Näistä operaatioista mainittakoon Nato-johtoiset Afganistanin ja Kosovon operaatiot. Halonen itse pyrki suuntaamaan kriisinhallintatoimintaa enemmän siviilikriisinhallinnan suuntaan. Hänen kaudellaan tätä toimintaa kehitettiin vahvasti sotilaallisen kriisinhallinnan rinnalla. Suomen turvallisuuspolitiikka, sisältäen kansainvälisen osallistumisen ja kotimaisen kriisivalmiuden, on nähty kokonaisuudessaan alueeksi, johon Halonen sovelsi johtajuuttaan tiiviimmin vaikuttamalla yksittäisten päätösten lisäksi myös merkittäviin alaa koskeviin lainsäädännön muutoksiin. (Tiilikainen 2013, s. 269 – 270.)

Halonen perusti kielteisen Nato-kantansa turvallisuuspoliittisissa selonteoissa oleviin Nato-muotoiluihin ja niiden mukaiseen poliittiseen konsensukseen (Tiilikainen 2013, s. 271). Kysymys Suomen Nato-jäsenyydestä oli 2000-luvun alussa usein esillä suomalaisissa tiedotusvälineissä. Halonen saattoi Ruotsin hallituksen tavoin nojautua tässä asiassa vahvaan kansalaismielipiteeseen. Naton vastustajat pysyivät selvänä enemmistönä molemmissa maissa. Presidentti Halonen tuomitsi Ranskan ja Saksan näkemyksiä noudatellen YK:n yleiskokouksessa syksyllä 2003 Yhdysvaltain johtaman Irakin valloituksen laittomaksi. Tämän kannanoton Yhdysvalloissa aiheuttaman ärtymyksen takia Halosta ei sen koommin kutsuttu Valkoiseen taloon. (Meinander 2012, s. 543.)

### 7.4.4. Venäjä-politiikka

Teija Tiilikaisen mukaan Halonen asemoi itsensä turvallisuuspolitiikan ohella keulakuvaksi erityisesti myös Suomen ja Venäjän kahdenvälisille suhteille (Tiilikainen 2013, s. 272). Halonen onnistui solmimaan hyvät suhteet Venäjän johtoon. Halosen molemmat virkakaudet ajoittuivat Venäjän presidentti Vladimir Putinin virkakauden kahteentoista ensimmäiseen vuoteen. He pääsivät keskusteluissaan jo varhain samalle aaltopituudelle. Tästä oli selvästi hyötyä Suomen ja Venäjän välisille suhteille. Venäjän johdon Halosta kohtaan osoittaman arvostuksen keskeinen syy oli hänen jo varhain ja selvästi ilmaisehansa epäily Suomen Nato-jäsenyyttä kohtaan. (Meinander 2012, s. 542 – 543.)

Suomen presidentin tiivis kanssakäyminen Venäjän presidenttien kanssa, erityisesti presidentti Vladimir Putinin, herätti Suomessa kahdenlaisia tunteita. Ensiksi vuoropuhelua korkeimmalla poliittisella tasolla pidettiin tärkeänä erityisesti suhteita rasittaneiden jatkuvien kahdenvälisen kiistakysymysten ratkomiseksi. Toisaalta Halosen tapa hoitaa Venäjä-suhteita sai kritiikkiä erityisesti ulkopoliitiikan teon avoimuuden ja parlamentarismien näkökulmasta katsottuna. Ongelmana tässä pidettiin lähinnä keskustelujen salamyhkäistä asialistaa ja presidentin edustamia linjauksia, joista tuli varsin rajallisesti tietoa julkisuuteen Suomessa. Erityisen vähän tietoa tuli eduskunnan suuntaan. Tämä tiivis kanssakäyminen sai vielä ongelmia Suomen EU-poliittisista linjauksista, jotka korostivat EU-maiden tiukkaa sitoutumista unionin yhteiseen Venäjä-politiikkaan. Lisäksi ne korostivat pidättäytymisen tarvetta kahdenvälisistä erityissuhteista Venäjän johdon kanssa. (Tiilikainen 2013, s. 272.)

Suoran kaksivaiheisen kansanvaalin tasavallan presidentille antama uusi asema jo vuoden 1994 presidentinvaaleista alkaen ei käytännössä näkynyt presidentin arvovallassa, kun otetaan huomioon pyrkimykset vähentää tasavallan presidentin valtaoikeuksia presidentti Martti Ahtisaaren ja presidentti Tarja Halosen kausilla. Vuoden 2000 perustuslaista seurasi presidentin muodollisten valtaoikeuksien vähenemisen johdosta presidentin tehtävien muotoutuminen muodollisten valtaoikeuksien ulkopuolelle arvojohtajan tehtäviin. Kuitenkin presidentti voi edelleen vyöryttää valtaa kaventuneella ”hiekkalaatikolla”. Presidentti Halonen oli vuoden 2000 perustuslain seurauksena jäänyt käytännössä sivuun hallituksen muodostuksesta. Presidentti säilytti asemansa ulkopoliitiikan johtajana, mutta tämä johtajuus sidottiin yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa. Käytännössä Halosen presidenttikaudella presidentin ulkopoliittiselle johtajuudelle tärkeiden edustustehtävien mm. Euroopan neuvostossa ja YK:ssa ulkopuolelle jäivät pääministerille ja valtioneuvostolle kuuluvat operatiivista toimintaa koskevat tehtävät (Hallberg ym. 2009, s. 366 – 367). Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoukset ovat toteuttaneet omalta osaltaan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa vuonna 2000 alkaneen käytännön myötä. Vuoden 2000 perustuslaista seurasi epäselvyyksiä Suomen EU-edustajasta. Kuitenkin Lissabonin sopimuksen tultua voimaan vuonna 2009 Suomen edustajaksi tuli yksinomaan pääministeri, joka oli osoitus pääministerin aseman vahvistumisesta tasavallan presidenttiin verrattuna. Halosen presidenttikaudella Suomi ei liittynyt Natoon, Nato-jäsenyyden saamista julkisuudesta huolimatta. Tämä oli osoitus presidentin ulkopoliittisen johtajuuden toimivuudesta myös sotilaallisissa asioissa. Halosen presidenttikaudella Suomen ja Venäjän välillä oli edelleen kahdenvälistä vuorovaikutusta, johon liittyvät juridiset ongelmat liittyivät enemmän Suomen EU-linjauksiin kuin vuoden 2000 perustuslakiin. Tässä kanssakäymisessä näkyi myös voimakasta ulkopoliittista johtamista, kun Suomen presidentti hoiti asioita Venäjän presidentin kanssa.

## 8. Johtopäätökset

Käsittelen tässä luvussa johtopäätöksiäni tutkimustuloksistani. Teen johtopäätökset eroista Tarja Halosen ja hänen edeltäjiensä politiikasta kiinnittäen erityistä huomiota presidentin valintaan, yleiseen politiikkaan, hallituksen muodostukseen ja ulkopolitiikkaan. Näitä kuvataan vaiheina, jotka johtivat lopulta perustuslain uudistukseen. Ulkopolitiikassa on huomattava, että EU-politiikka tuli Suomen politiikkaan vasta Martti Ahtisaaren presidenttikaudella. Tärkeällä sijalla on myös ne presidentti Kekkonen aikaiset syyt, jotka johtivat haluun vuoden 2000 perustuslain säätämiseen.

### 8.1. Taustavertailu

Tarja Halonen valittiin Suomen tasavallan presidentiksi kaksi kertaa normaaliksi kuuden vuoden kaudeksi, vuonna 2000 ja vuonna 2006 (Meinander 2012, s. 540 – 542). Jo 10. ja yhdenkauden presidentti Martti Ahtisaari valittiin kaksivaiheisella kansanvaalilla presidentiksi. Vuonna 1987 Suomessa siirryttiin presidentinvaalissa suoran kansanvaalin ja valitsijamiesvaalin yhdistelmään ja vuonna 1991 suoraan kaksivaiheiseen kansanvaaliin (Tiihonen 2013, s. 30). Presidentti Halosen ja Ahtisaaren presidenttikaudella on nähty vakautta tällä saralla, samoin Mauno Koiviston presidenttikaudella. Tätä ennen tilanne oli ajoittain toinen. Presidentit K. J. Ståhlberg, Risto Ryti, C. G. E. Mannerheim ja J. K. Paasikivi vuonna 1946 valittiin poikkeusmenettelyin tasavallan presidenteiksi (Hallberg ym. 2009, s. 45, 148, 183, 187). Myös Urho Kekkonen valittiin vuonna 1974 presidentiksi poikkeusmenettelyin (Uimonen 2001, s. 79).

Halosen presidenttiaikana presidentin johtajuutta oli rajoitettu vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain, EU:n jäsenyyden ja unionipolitiikan ylimalkaan asettamien kehysten seurauksena erityisesti ulkopolitiikassa, jossa ulkoministeri ja pääministeri valmistelivat ja esittelivät päätettävät asiat. Unionipolitiikka oli pääministerivetoista. (Hallberg ym. 2009, s. 346.) Ståhlberg katsoi, että presidentti on sidottu toimissaan valtioneuvoston vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteeseensä (Kekkonen 2013, s. 48). Sen sijaan presidentit Koivisto ja Relander korostivat parlamentarismia (Hallberg ym. 2009, s. 78, 286). Erityisesti sitä korosti presidentti Kallio. (Isohookana-Asunmaa 2013, s. 107). J. K. Paasikivi tukeutui siihen vain silloin, kun se sopi hänelle (Lehtinen 2013, s. 186). Kuitenkin Relander hajotti eduskunnan kaksi kertaa (Hallberg ym. 2009, s. 88 – 90). Halosen aikana hallitukset istuivat koko vaalikauden (mt. s. 346). Tämä kehitys alkoi jo Mauno Koiviston presidenttikaudella. Sen sijaan Kekkonen neljännesvuosisataisella presidenttikaudella oli 21 hallitusta. (Nevakivi 2006, s. 318.) Hallitus on irtautunut presidentistä ja sen asema on vahvistunut. Presidentin rooli on suuntautunut ”henkisen”

johtajan rooliin, kansanpresidentin tehtäviin. Presidentti tekee valtioneuvostossa päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. (Hallberg ym. 2009, s. 346 - 347.)

Halosen presidenttiaikana vuoden 2003 eduskuntavaaleja seuraavan valtioneuvoston muodostaminen sujui eduskunnan ohjauksessa ilman minkäänlaista presidentin ”väliintuloa”. Presidentti nimitti pääministerin tehtävänsä ja pääministerin esityksestä muut valtioneuvoston jäsenet. (Myllymäki 2010, s. 189.) Hallituksen muodostus on tullut vuoden 2000 perustuslain myötä eduskuntakeskeiseksi ja presidentin rooli on jäänyt vähäiseksi (PL 61 §). Aiemmat presidentit ovat käyttäneet valtaansa hallituksen muodostamisessa henkilöittäin vaihtelevasti eri tilanteissa. Esimerkiksi J. K. Paasikivi suosi hallituksen muodostamisessa enemmistökoalitioita, mutta antoi tarvittaessa hallituksen muodostajalle nopeasti uudet ohjeet (Hallberg ym. 2009, s. 215). Toisella kaudellaan hän jäi hallituskysymyksissä yhä enemmän taustalle (mt. s. 215). Pääministerin valinta on otettu presidentiltä pois, mikä rajaa merkittävästi presidentin valtaa (Saraviita 2011, s. 526). Vuoden 1987 eduskuntavaalien jälkeen Mauno Koivisto ei valinnut pääministeriksi vaalit voittaneen puolueen puheenjohtajaa (Majander 2013, s. 223 – 224). Tässä hän poikkesi linjastaan vaikuttaa keskustelemalla hallitusneuvotteluihin (Hallberg ym. 2009, s. 288).

Halonen katsoi presidenttinä oikeudekseen tarvittaessa edustaa Suomea EU:n huippukokouksissa. Kuitenkin Lissabonin sopimuksen voimaan tultua vuonna 2009 hallitus ilmoitti, että Suomea edustaa EU:n huippukokouksissa yksinomaan pääministeri. (Meinander 2012, s. 524.) Ahtisaari päätti itse, lähtekö hän EU:n huippukokoukseen (Väyrynen 2013, s. 247). Vuoden 2000 perustuslain aikana presidentin valtaoikeudet painottuvat EU-politiikan ulkopuoliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, jota hän johtaa PL 93 §:n nojalla yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (Tiilikainen 2013, s. 268). Tärkein sisältö presidentin edustamisessa Euroopan neuvostossa, YK:ssa sekä valtiovierailuilla eri puolilla maailmaa oli hänen arvokkaiksi kokemiensa asioiden puolesta puhuminen sekä niitä palvelevien käytännön toimien edistäminen. Presidentti Halonen johti ulkopoliittikkaa arkipäiväisesti ulkoministeritapaamisissa, osallistumalla hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kanssa järjestettäviin yhteiskokouksiin ja presidentin esittelyä johtamalla. (Hallberg ym. 2009, s. 364 – 367.) Presidenttien Ståhlberg, Relander, Svinhufvud ja Kallio ulkopoliittinen vaikutus oli pääosin suhteellisen vähäistä presidentin toimiessa taustalla eräänlaisessa ylivalvojan roolissa (mt. s. 50). Risto Ryti oli Suomen ensimmäinen presidentti, joka otti ulkopoliittikan johtajan roolin itselleen. Tuolloin sota-aikana ei liioin saivarreltu muodollisista valtaoikeuksista. Tässä laskettiin kuitenkin perusta tuolloin vielä tulossa olevalle puolipresidentilliselle hallinnalle. J. K. Paasikivi toi Suomen valtiojohtoon ulkopoliittikan arvottamisen sisäpolitiikan edelle. (Mt. s. 159, 187.) Ulkopoliitikasta tuli presidentille kuuluva erityislohko (Nousiainen 1985, s. 176).



## 8.2. Perustuslain muutoksen syy

Käsittelen tässä luvussa sitä Urho Kekkosen toimintaa, joka johti haluun vähentää presidentin valtaoikeuksia. Käsittelen myös kritiikkiä presidentti Kekkosta vastaan. Lisäksi vertailen eroja presidenttien Kekkosen ja Tarja Halosen toiminnan välillä.

### 8.2.1. Urho Kekkosen presidenttiaika

Urho Kekkosen asema oli 1970-luvulle tultaessa täysin ylivertainen suhteissa hallitukseen, eduskuntaan ja puolueisiin. Hänellä oli tuolloin määräävä asema sisä- ja ulkopoliitikassa. Puolueiden välillä oli jopa suoranaista kilpailua presidentin suosiosta ja siitä, kuka saa mahdollisuuksia tehdä hyviä palveluksia presidentille. (Uimonen 2001, s. 75.) Noottikriisi ja yöpakkaset antoivat Kekkoselle resursseja sisäpoliittiseen valtapeliin, kun hän valmistautui toiselle presidenttikaudelle. Kekkonen ei antanut pääministeri Sukselaiselle edes mahdollisuutta osallistua yöpakkaskriisin ratkaisuun. (Hallberg ym. 2009, s. 233 – 238.) Kekkonen hajotti eduskunnan kolme kertaa ja neuvotteli myös presidentin valtaoikeudet ylittävissä asioissa kysymättä eduskunnan lupaa. Hallitukselta edellytettiin ensi sijaisesti presidentin luottamuksen nauttimista. (Tuikka 2013, s. 203.)

Syksyllä 1975 Kekkonen runnoi Suomeen hätätilahallituksen. Kekkonen ruoski uuden ministeristön kokoon ennennäkemättömällä tavalla. Kekkonen vetosi suoraan kansaan suorassa televisiohaastattelussa ohi puolueiden miesten, jotka hän oli asettanut televisiokamerojen eteen vaatien pikaista hallituksen muodostamista. Vuoden 1968 jälkeen hallituksessa oli ollut tuolloin vain Kekkosta tukeneita puolueita. Vain Kristillinen liitto, SMP ja Perustuslaillinen Kansanpuolue vastustivat tuolloin presidentti Kekkosta. (Hallberg ym. 2009, s. 261 - 262.)

Kekkosen kaudella ulkopoliitikka kulki sisäpolitiikan edellä (Tuikka 2013, s. 203). Presidentti Kekkosen ulkopoliitikalle ja johtajuudelle ei nähty vaihtoehtoa varsinkaan 1960- ja 1970-luvun Neuvostoliiton-suhteen takia. Idänsuhteet takasivat Kekkoselle auktoriteetin myös sisäpolitiikassa. (Hallberg ym. 2009, s. 241.) Mauno Koivisto ei alusta alkaen sitonut ”Neuvostoliiton luottamusta” omaan kannatukseensa Suomessa eikä Suomen hallituspohjaan (Häikiö 2003, s. 268). Kekkonen käytti tyypillisesti ”hämärää diplomatiia”, jolloin hän sopi asioista, Tehtaankadun NKP:n linjaa mukailleen, venäläisten kanssa. Tyypillisesti vain harvat toimijat poliittisella huipulla saivat tietää kaikkea tapahtumasisällöstäkään etukäteen tai sitten koskaan tällaisessa toiminnassa. (Hallberg ym. 2009, s. 232 – 233.) Kekkonen teki vuoden 1975 ETYK:n huippukokouksesta korostetusti oman projektinsa. Hän hajotti eduskunnan ja nimitti tämän huippukokouksen ajaksi Liinamaan virkamieshallituksen. Ulkoministeriön virkamiesjohto otti monissa suurissa kysymyksissä suoraan yhteyttä tasavallan presidenttiin, joka panosti mieluummin pysyvän luottamusmiehistön

hankkimiseen ulkoministeriön virkamiehiksi kuin neuvotteluun ulkoministeriön ministerien kanssa. Kuitenkin ulkoministerillä oli osansa. Ideointi ulkoministeriössä ohitti usein painoarvollaan hallituksen sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan. Suomettuminen on nähty välttämättömänä joustona pienemmissä asioissa tarkoituksena turvata Suomen elintärkeämmät eduntavoittelut. 1970-luvulle tultaessa Kekkonen henkilökohtainen panos saattoi ulottua jopa yksityiskohtiin. (Mt. 242 - 260.)

Eräät vasemmistoaktivistit halusivat tehdä presidentistä pelkän edustuksellisen keulakuvan. Myös liberaali keskusta oli alusta asti mukana uudistuksessa kiinnostuneena mahdollisuudesta demokratian lisäämiseen ja perustuslain nykyaikaistamisesta. Kekkonen torppasi tämän uudistuksen. Jacob Söderman vaati Karkkilassa 9.10.1971 pitämässä puheessaan eduskunnalle ehdotonta ylivaltaa. Hänen mukaansa eduskunnan vallan ja vaikutusmahdollisuuksien lisäys edellytti valtioneuvoston ja presidentin aseman tarkistusta. Perusteluna tälle oli poliittisen ja valtiollisen toiminnan keskittyminen tasavallan presidentille ja hänen nimittämälleen ministeristölle. SKP:n pääsihteeri Arvo Aalto sanoi Kemissä 13.2.1970 pitämässään puheessa, että ulkopoliittikan johtoa voitaisiin siirtää 200-henkiselle eduskunnalle ja presidentiltä voitaisiin viedä myös muuta valtaa. (Uimonen 2001, s. 68 – 86.) Vuonna 1974 mietintönsä jättäneen Nuorvalan komitean enemmistö kannatti eduskunnan suorittamaa presidentin valintaa. Lisäksi sen selvä enemmistö, johon ei Matti Kekkonen kuulunut, kannatti presidentin uudelleen valinnan rajoittamista. Nuorvalan komitean epäonnistumiselle oli monia eri syitä. Yksi syy oli tärkeän momentumin meneminen ohi ennen vuoden 1974 presidentin vaaleja, kun presidentti Kekkonen päättikin aiemmista puheistaan poiketen tavoitella neljättä ja vielä viidettäkin presidenttikautta. (Uimonen 2001, s. 75-77.)

### 8.2.2. Vertailu presidentti Halosen ja presidentti Kekkonen valtaoikeuksien välillä

Tarja Halosen presidenttikaudella presidentin valtuudet ovat vähentyneet Urho Kekkonen korkeista valtaoikeuksista kansanpresidentin suuntaan. Uusi perustuslaki ei poistanut presidentiltä pyrkimystä olla vahva presidentti (Uimonen 2001, s. 353). Tämä näkyy Halosen tiukkana pyrkimyksenä pitää tulkinnallaan perustuslainsäädöksestä ”johtaa yhteistoiminnassa” presidentin ulkopoliittista johtajuutta käsissään aina presidentin ensin tulemistä myöten (Hallberg ym. 2009, s. 350). Halosella ei ollut juuri tilaa toimia sisäpolitiikassa. Hän ei myöskään halunnut etsiä uutta roolia muodollisten valtaoikeuksien ulkopuolelta (Tiilikainen 2013, s. 263). Sen sijaan Kekkosella oli 1970-luvulla täysin ylivertainen asema suhteissa hallitukseen, eduskuntaan ja puolueisiin (Uimonen 2001, s. 75). Ero oli huomattava.

Vuoden 2000 perustuslaissa presidentin valtaa valtioneuvoston muodostuksessa on rajattu (PL 61 §). Ero presidentti Kekkonen kauteen on merkittävä. Kekkonen pystyi vaikuttamaan hallituksen muodostuksiin (Hallberg ym. 2009, s. 252). Esimerkkinä käy Kekkonen syksyllä 1975 runnoma hätätilahallitus (mt. s. 261 - 262).

Presidentti Halonen käytti apunaan ulkoministeriötä ja ulkoministeriä, joskin ulkoministeri oli itsenäistynyt pois presidentin siipien alta (Uimonen 2001, s. 358). Sen sijaan Kekkonen kohdalla painopiste oli enemmän pysyvän luottamusmiehistön hankkimisessa ulkoministeriön virkamiehistöön, vaikka myös ulkoministereillä oli osansa (Hallberg ym. 2009, s. 242). Tässä näkyy muutos kohti parlamentaarisuutta. Halonen johti arkipäiväisesti ulkopoliittikkaa kokouksissa valtioneuvoston kanssa sekä ulkoministerin kanssa järjestettävissä kokouksissa (mt. s. 364). Halosen kaudella presidentin valtaoikeudet painoutuivat EU-politiikan ulkopuoliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, jota hänen tuli johtaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. (Tiilikainen 2013, s. 268.)

Presidentti Halosen ja Venäjän presidenttien, erityisesti Vladimir Putinin, välisestä tiiviistä kanssakäymisestä tuli ongelmia ulkopoliittikan teon avoimuuden ja parlamentarismien kannalta lähinnä salamyhkäisessä asialistassa ja siinä, että presidentin vetämistä linjoista tuli vain vähän tietoa julkisuuteen ja eduskuntaan. Ongelmaksi nähtiin myös Suomen EU-poliittiset linjaukset, jotka korostivat EU-maiden tiukkaa sitoutumista yhteiseen Venäjä-politiikkaan ja pidättäytymisen tarvetta kahdenvälisistä erityissuhteista Venäjän johdon kanssa. Toisaalta vuoropuhelua korkeimmalla poliittisella tasolla pidettiin tärkeänä erityisesti maiden suhteita rasittaneiden jatkuvien kahdenvälisen kiistakysymysten ratkaisemiseksi. (Tiilikainen 2013, s. 272.) Tässä oli yhtäläisyyksiä presidentti Kekkonen. Kekkonen käytti idänpoliitikassa ”hämärää diplomatiaa”, jolloin tyypillisesti vain harvat poliittisella huipulla saivat tietää kyseessä olevasta asiasisällöstä (Hallberg ym. 2009, s. 232 – 233).

Tarja Halonen valittiin tasavallan presidentiksi kaksi kertaa normaalilla suoralla kaksivaiheisella kansanvaalilla, ensin vuonna 2000 ja toisen kerran vuonna 2006. Hän sai molempina kertoina toisella kierroksella alle neljän prosentin kaulan vastaehdokkaaseensa (Meinander 2012, s. 540 – 542). Sen sijaan Urho Kekkonen valittiin ensimmäisen kautensa (1956 – 1962) jälkeen vahvoin äänieroin. Urho Kekkonen valittiin vuonna 1974 poikkeuslailla presidentiksi (Uimonen 2001, s. 79). Yhteensä Kekkonen oli presidenttinä 25 vuotta.

### 8.3. Halosen presidenttikausi

Halonen halusi olla vahva presidentti (Uimonen 2001, s. 353). Halonen käytti rohkeasti perustuslain hänelle suomaa valtaoikeuksia (Meinander 2012, s. 541). Presidentin valtaoikeudet painottuivat EU-politiikan ulkopuoliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, joskin presidentti oli sidottu tälläkin kentällä uuden perustuslain 93 §:n nojalla yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa (Tiilikainen 2013, s. 268). Presidentti Halonen teki virallisessa perjantaisittelyssä varsinaiset oikeusvaikutukselliset päätökset valtioneuvoston esityksestä (Hallberg ym. 2009, s. 364). Sisäpolitiikan lisäksi myös turvallisuuspolitiikassa ja EU:n ulkopuolisissa suhteissa oli ongelmia. Halosen johtajaprofiiliin kuuluvat arvot ilmenivät työnä sosiaalisen oikeuden mukaisuuden, naisten ja vähemmistöjen aseman sekä ihmisoikeuksien ja kestävä kehityksen edistämiseksi. Halosen omaa arvomaailmaa oli joskus vaikea sovittaa presidentin roolin ja valtaoikeuksien kentän keskeisten tehtäväalueiden kanssa. Ne olivat jopa ristiriidassa näistä joidenkin välillä. Esimerkiksi ihmisoikeudet ja kestävä kehitys ovat arvoja, jotka olivat jossain määrin ristiriidassa presidentin puolustusvoimain ylipäällikön aseman kanssa ja sotilaallisen turvallisuuspolitiikan johtajan aseman kanssa. Halosen aikana presidentin valta kansanomaistui. Halonen jalkautui kansalaisyhteiskuntaan ja otti monipuolisesti osaa erilaisiin tilaisuuksiin yhteiskuntaelämän eri saroilla. (Tiilikainen 2013, s. 261 - 274.)

Halonen sai ulkoministeriöltä kaikki oleelliset ulkopoliittiset asiakirjat. Viikkokokouksissa presidentti ja ulkoministeri kävivät systemaattisesti läpi ulkopoliittisten vakioaiheita ja erityiskysymyksiä ulkoministeriössä etukäteen valmisteltujen muistioden pohjalta. Näissä kokouksissa presidentti voi ohjata ulkoministeriön työtä, jos ulkoministeri siihen suostuu. (Uimonen 2001, s. 358.) Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoukset olivat väline ulkopoliittisten yhteistoiminnassa johtamiseen (Tiilikainen 2013, s. 273 – 274). Lisäksi presidentti johti presidentin esittelyä. Presidentti johti edustamalla, EU-huippukokousten lisäksi, Euroopan neuvostossa, YK:ssa sekä valtiovierailuilla eri puolilla maailmaa. Tärkeä sisältö presidentin edustamisessa oli puhua hänen arvokkaiksi kokemiensa asioiden puolesta sekä edistää niitä palvelevia käytännön toimia. (Hallberg ym. 2009, s. 364 – 367.) Presidentti oli Suomen edustajana EU:n huippukokouksissa yleensä vain silloin, kun hänen toimivaltaansa kuuluvat asiat olivat käsiteltävänä (Uimonen 2001, s. 359). Presidentin vaalin osalta viitataan aiemmin sanottuun. Vuoden 2006 vaaleissa Halonen pyrittiin esittämään koko kansan presidenttinä (Isotalus 2007, s. 28).

## 8.4. Oma tulkinta

Lähdeaineistossa vallan siirtämistä presidentiltä eduskunnalle on nähty demokratian kannalta myönteiseksi asiaksi. Suomessa tätä voidaan perustella myös perustuslailla. Sen mukaan: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.” (PL 2 §). Kuitenkaan en näe tätä täysin ongelmattomaksi. Otan tässä esiin oman tulkintani. Ensimmäinen kysymys on siinä, että vaikka normaaliaikana kaikki sujuisikin kohtalaisen heikon presidentin aikana hyvin, voidaan kysyä, kuinka kävisi kriisin sattuessa. Tästä otan esimerkiksi P. E. Svinhufvudin kauden, jolloin Ukko-Pekka omalla toiminnallaan pelasti Suomen tuolloin Euroopassa levinneeltä totalitarismilta (Hallberg ym. 2009, s. 96 – 98). Historia opettaa esimerkiksi 1900-luvun alun Euroopasta, että syvässä kriisissä kansa etsii sen henkilön, johon se turvaa. Siinä tilanteessa tarvitaan vahvaa valtionpäämiestä, jolla kansa tietää olevan riittävä valta ja kyky johtaa valtio pois kriisistä. Hänen ollessa kansan valitsema on kansan luontevaa turvata hänen, jonka se on itse suoraan valinnut. Kuitenkin presidentin valtaa on rajattava ja kontrolloitava siinä määrin, että presidentti yhtenä poliittisen vallan käyttäjänä, vallan käytön periaatteen mukaan, ei voi käyttää valtaansa mielivaltaisesti mahdollisesti oleelliseksi vahingoksi yhteiskunnalle. Suomessa huomion arvoista on myös presidentti-instituution nauttima korkea arvostus kansan keskuudessa. Tätä sivuaa Suomen 1970-luvun idänpolitiikka, jolloin kansa pystyi luottamaan, että presidentti Kekkonen pysyy hoitaman Suomen suhteen Neuvostoliittoon vaikeina aikoina. Nyt vuonna 2017 ei ole vastaavaa luottamusta Suomen hallitukseen. Jos ei ole sitä laillisesti valittua henkilöä, johon kansa syvässä kriisissä turvaa on joidenkin muiden maiden esimerkkien valossa nähty mahdolliseksi kansan turvautuvan laillisesti valitun vallan ulkopuoliseen johtajaan, tosin huonoin seurauksin. Toinen kysymys kohdistuu siihen, että valtiovalta voidaan jaotella sen mukaan, minkä tyyppinen toimielin on paras vastuullisesti hoitamaan mitäkin tehtäviä kaikki olosuhteet huomioon ottaen. Nykyisen perustuslain vahvuus on se, että siinä on jätetty tasavallan presidentille ulkopoliittista valtaa, mutta kuitenkin järjestelmä estää päätöksentekomenetelmänsä seurauksena presidenttiä käyttämästä valtaansa mielivaltaisesti (PL 93 §). Ero vuoden 2000 perustuslakia edeltävään aikaan on huomattava. Joidenkin kansanedustajien julkisuudessa olleet kannanotot presidentin vallan parlamentarisoimisesta johtaisivat lopulta siihen, että lopulta ei olisi ulkopoliittisesti vahvaa presidenttiä johtamassa ulkopoliittikkaa vaan tilalla olisi mahdollisesti erimielinen hallitus, joka ei pystyisi kriisitilanteessa turvaamaan vakautta Suomen ulkopoliittikkaan. Vuoden 2000 perustuslaki toi Suomeen hyvän päivän järjestelmän, joka ei ole parhaimmillaan kriisitilanteissa. Vuoden 2000 perustuslain voimaantulon jälkeen poliittisissa ongelmatilanteissa on nähty, että vahvaa presidenttiä olisi tarvittu. Käsittääkseni olisi ollut paikallaan karsia tasavallan presidentiltä liiallinen valta pois, mutta jättää kohtuullinen valta. Tämä ei kuitenkaan riittänyt eduskunnalle.

# Lähteet

## Kirjallisuus

Blomstedt, Yrjö & Matti Klinge (toim.) (1985): J. K. Paasikiven päiväkirjat 1944 – 1956, Ensimmäinen osa 28.6.1944 – 24.4.1949. Juva: WSOY.

Casténin muistio, UM/Ulkoasiainneuvottelukunta, Työohjelma 22.8.1944, lainattu: Hallberg ym. (2009), s. 156).

Hallberg, Pekka (2009) ”Tasavallan presidentti, pääministeri ja parlamentarismien kehitys”. Teoksessa Letto-Vanamo, Pia, Olli Mäenpää & Tuomas Ojanen (toim.) *Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009*, s. 89 – 98. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Hallberg, Pekka; Tuomo Martikainen; Jaakko Nousiainen; Päivi Tiikkainen, (2009), Presidentin VALTA. Hallitsijanvallan ja parlamentin välinen jännite Suomessa 1919 – 2009, Juva: WSOY.

Heikkilä, Toivo (1965), Paasikivi peräsimmä. Pääministerin sihteerin muistelmat 1944 – 1948. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Hirvikallio, Paavo (1985), Tasavallan presidentin vaalit Suomessa 1919 – 1950. Helsinki: WSOY.

Häikiö, Martti (2003), HISTORIA JA VÄÄRÄT PROFEETAT. Kirjoituksia Suomen historian kipupisteistä, Helsinki: EDITA.

Häikiö, Martti (2013), ”Periaatteet ja johtajuus P. E. Svinhufvudin valtiomiestyössä”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.) *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 79 – 100. Helsinki: SILTALA.

Häikiö, Martti & Pesonen, Pertti (1992): *PRESIDENTTI KOIVISTO SUOMEN POLITIIKASSA*, Keuruu: Otava.

Isaksson, Guy-Erik (2014), ”Hallituksen muodostaminen Suomessa”. Teoksessa Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.), *Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*, s. 150 – 162. Helsinki: Gaudeamus.

Isohookana-Asunmaa (2013), ”Kyösti Kallio: parlamentaarinen sovittelija”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.) *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 101 – 123. Helsinki: SILTALA.

Isotalus, Pekka (2007), ”Presidentinvaalien 2006 juonenkäänneet ja kampanjan ominaispiirteet”. Teoksessa Isotalus, Pekka & Sami Borg (toim.), *Presidentinvaalit 2006*, s. 10 – 31. Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Jansson, Jan-Magnus (1993), Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismin vaihteita. Tampere: Gaudeamus, Alkuperäisteos: Från splittring till samverkan. Parlamentarismen i Finland, Suomentaja: Puumalainen, Asko.

(Jutikkala (toim.) (1967), Lauri Kristian Relander. Presidentin päiväkirja 1. Helsinki: WEILIN+GÖÖS.

Jyränki, Antero (2000), UUSI PERUSTUSLAKIMME. Turku: IURA NOVA.

Jyränki, Antero (2003), Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Helsinki: Talentum.

Jyränki, Antero (2006), ”KANSANEDUSTUSLAITOS JA VALTIOSÄÄNTÖ 1906 – 2005”. Teoksessa Jyränki, Antero & Jaakko Nousiainen: *EDUSKUNNAN MUUTTUVA ASEMA. Suomen eduskunta 100 vuotta.*, s. 10 – 67. Helsinki: EDITA.

Karjalainen, Ahti & Jukka Tarkka (1989), Presidentin ministeri. Ahti Karjalaisen ura Urho Kekkosen Suomessa. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Kekkonen, Jukka (2013), ”K. J. Ståhlberg: Epävakaiden vuosien vahva johtaja”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 35 – 53. Helsinki: SILTALA.

Kekkonen, Urho (1977), Nimellä ja nimimerkillä 2. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Kekkonen, Urho, (1980), Tamminiemi. Espoo: Weilin+Göös.

Lehtinen, Lasse (2013), ”J. K. Paasikivi päätöksentekijänä: Ei hullu mutta huonosti kasvatettu”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 166 – 189. Helsinki: SILTALA.

Lindblom, Seppo (2013), Huojuva tasavalta. Keuruu: Otava.

Linkomies, Edwin (1970), Vaikea aika. Suomen pääministerinä sotavuosina 1943 – 1944. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

Majander, Mikko (2013) ”Mauno Koivisto –yksinäinen sheriffi. filosofikuningas” Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 213 – 235. Helsinki: SILTALA.

Meinander, Henrik (2012), *Tasavallan tiellä. Suomi kansalaissodasta 2010-luvulle*. Helsinki: Schildts & Söderströms, *Alkuperäisteos: Republiken Finland igår och idag. Finlands historia från inbördeskriget till 2012*, Kääntäjä: Autio, Paula.

Meinander, Henrik (2013), ”Risto Ryti: Luonne, konteksti ja sattuma”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 125 – 144. Helsinki: SILTALA.

Myllymäki, Arvo (2010), *Suomen pääministeri -presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi*. Helsinki: Talentum.

Nevakivi, Jukka (2006), ”Jatkosodasta nykypäivään 1944 – 2006”. Teoksessa Jussila, Osmo, Seppo Hentilä & Jukka Nevakivi: *Suomen poliittinen historia 1809 – 2006*, s. 211 – 364. Helsinki: WSOY oppimateriaalit.

Nousiainen, Jaakko (1985), *Suomen presidentit valtiollisina johtajina. K. J. Ståhlbergistä Mauno Koivistoon*. Helsinki: WSOY.

Nousiainen, Jaakko (2000), ”Presidentin valtaoikeuksien ja aseman muutos”. Teoksessa Isotalus, Pekka & Eeva Aarnio (toim.), *Presidentti 2000. Mistä vaalit on tehty?*, s. 22 – 39. Jyväskylä: SoPhi Jyväskylän yliopisto.

Paasio, Pertti (2000), ”Valtiojohto normaaliaikaan”. Teoksessa Kiljunen, Kimmo (toim.) *Minun mielestäni Tarja Halonen*, s. 97 – 102, Hämeenlinna: Presidentti 2000 ry, Länsimäen sosiaalidemokraatit tuki r.y.

Saraviita, Ilkka (1999), *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle*. Helsinki: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.

Saraviita, Ilkka (2001), *Valtiosääntöoikeuden perusteet*. Helsinki: KAUPPAKAARI. Lakimiesliiton kustannus.

Saraviita, Ilkka (2007) ”Näkökohtia parlamentarisoidun presidentin vallan suomalaisesta toteutuksesta”. Teoksessa Halila, Leena, Antti Jokela, Ilmari Niemi, Pekka Timonen & Pekka Vihervuori (toim.), *OIKEUSTIEDE. Jurisprudentia XL 2007. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja*, s. 403 – 478. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.



- Saraviita, Ilkka (2011), PERUSTUSLAKI. Helsinki: Talentum.
- Sorsa, Kalevi (2000), ihmisiä, ilmiöitä. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Ståhlberg, K. J. (1927), Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä, Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Suomi, Juhani (1992), Kriisien aika. Urho Kekkonen 1956–1962. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Tasavallan presidentin tapaaminen taloustoimittajien kanssa presidentinlinnassa 28.1.1993 kello 14.00 alkaen, lainattu Hallberg ym. 2009, s. 297.
- Tiihonen, Seppo (2013), ”Presidentti johtaa. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 18 – 25. Helsinki: SILTALA.
- Tiilikainen, Teija (2013), ”Tarja Halonen -presidentti puolustuskannalla”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA, Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 258 – 277. Helsinki: SILTALA.
- Tuikka, Timo (2013), ”Urho Kaleva Kekkonen -Kainuusta Kekkoslovakiaan”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.). *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 190 – 212. Helsinki: SILTALA.
- Uimonen, Risto (2001), RIISUTTU PRESIDENTTI. Kuinka valtionpäältä vietiin valta ja hänestä tehtiin tavallinen kuolevainen, Juva: WSOY.
- Upton, Anthony F. (1965), Väli rauha. Helsinki: Kirjayhtymä, Alkuperäisteos: Finland in crisis 1940 – 1941, Kääntäjä: Sirkka Upton.
- Vasara, Erkki (2013), ”Hän teki parhaansa, mutta mihin se riitti. Lauri Kristian Relander presidentin vallankäyttäjänä”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 55 – 77. Helsinki: SILTALA.
- Visuri, Pekka (2013), ”Sodasta rauhaan: Suomen marsalkka Mannerheim tasavallan presidenttinä”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 145 – 165. Helsinki: SILTALA.

Väyrynen, Raimo (2013), ”Martti Ahtisaari: diplomaatista poliitikoksi”. Teoksessa Tiihonen, Seppo, Maritta Pohls & Juha Korppi-Tommola (toim.), *PRESIDENTTI JOHTAA. Suomalaisen valtiojohtamisen pitkä linja*, s. 237 – 256. Helsinki: SILTALA.

Wiberg, Matti & Kalevi Koukkunen (toim.) (2011), *Politiikan sanakirja. Inhorealistin versio*. Helsinki: SILTALA.

### Artikkelit

Lakimiesuutiset (1995), ”Tasavallan presidentti Martti Ahtisaari: Perustusosoikeussäännöksiä sovellettava aktiivisesti”, *Lakimiesuutiset*, 50 (10): 4 – 9.

### Sanomalehdet

Huhtamäki, Martti, Maija Ojala & Martti Peltonen, ”Kesäpäivä Kultarannassa.”. Haastattelu, *Iltasanomat*, 26.6.1974, *Iltasanomat-kokoelma*, Tampereen yliopiston sanomalehtilukusali, mf 9776.

Kukko-Liedes, Pirjo, ”Koulutus on kansan selviämisooppi”. Tarja Halosen haastattelu, *Kaleva*, 8.4.2000, lainattu Uimonen (2001), s. 354.

Ruokanen, Tapani, ”Suomella on nyt vahva presidentti”. Martti Ahtisaaren haastattelu, *Kotimaa*, 4.11.1994, lainattu, Uimonen (2001), s 163.

Sänkiaho, Risto, ”Uusi presidenttiys”. Kolumni, *Demari*, 7.4.1994, Tampereen yliopiston sanomalehtilukusali, mf 10217.

*Turun Sanomat*, 4.8.1994, ”Jaakko Nousiainen mukaan Suomi joutuu tienhaaraan. EU-huippukokousedustus muuttaa valtiollista järjestelmää”. Uutinen, Tampereen yliopiston sanomalehtilukusali.

### Säädökset

HE 55/1944 vp. Hallituksen esitys n:o 55 laiksi tasavallan presidentin määräämisestä ilman vaalia.

HE 1/1998 Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

PeVM 10/1998 Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.

Laki puolustusvoimista 551/2007.

Laki tasavallan presidentin kansaliasta 1382/1995.

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

### Puheet ja esiintymiset

Tasavallan presidentti Tarja Halosen puhe eduskunnassa 1.3.2000, lähde: Suomen tasavallan presidentti: puheet ja haastattelut. Tasavallan presidentti Tarja Halosen verkkosivut 2000 – 2012, luettu 25.4.2017.

Koivisto tentissä (2015). Esitetty 8.11.1995. YLE, lainattu Hallberg ym. (2009), s. 298.