



Maarit Niskanen

Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä

Akateeminen väitöskirja, joka Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Lapin yliopiston Castren-salissa lokakuun 30. päivänä 2009 klo 12

Lapin yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta

Copyright: Maarit Niskanen

Jakelu: Lapin yliopistokustannus
PL 8123
FI-96101 Rovaniemi

puh. + 358 (0)40 821 4242 , fax + 358 16 362 932
julkaisu@ulapland.fi
www.ulapland.fi/lup

Painettu
ISBN 978-952-484-326-3
ISSN 0788-7604

pdf
ISBN 978-952-484-415-4
ISSN 1796-6310
www.ulapland.fi/unipub/actanet

”Kansanvaltaa, parlamentarismia,” puhahdelti insinööri: ”parisataa lörpöttelijää loistopalatsissa! Isännän tämä kansa tarvitsee...”

Isännät ja isäntien varjot, Pentti Haanpää, 1935

Käsillä oleva tutkimus tarkastelee tasavallan presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia Suomen valtiosäännössä. Presidentti-instituutio koki vuoden 2000 perustuslain uudistuksessa merkittäviä muutoksia, joiden myötä ulkopoliittista valtaa siirrettiin valtioneuvostolle. Tämä parlamentarismia korostava kehityssuunta oli nostettu esiin jo presidentti Urho Kekkosen valtakaudella ja johti valtioneuvoston aseman vahvistumiseen nykyisessä perustuslaissa. Presidentin valtaoikeuksien edelleen kaventamisesta keskustellaan taas aktiivisesti, vaikka perustuslain uudistamisesta ei ole vielä kulunut pitkää aikaa.

Suomen tasavallan presidentin asema valtiomme päämiehenä ja hänelle kuuluvat valtaoikeudet ovat aina olleet voimakkaiden mielipiteiden kohteena. Yhtenä selittäväenä tekijänä tunteita herättävälle keskustelulle on Suomen sotien jälkeisen historian voimakas presidenttikeskeisyys. Nykyisin on paljolti vallalla parlamentarismia korostava kanta siirtymisestä kohti eurooppalaista mallia, jossa ulkopoliitikasta päättäisivät kansanedustuslaitokselle vastuunalaiset ministerit. Suomalaisen järjestelmän uudistamisen haasteena kuitenkin on mielipidetutkimusten osoittama kansalaisten voimakas tahto vahvasta ja päivänpolitiikan yläpuolella toimivasta presidentistä. Vaikka parlamentarisointi selkeyttäisi ulkopoliittista päätösvaltajärjestelmää oikeudellisesti, eivät kansalaisten mielipiteet ole ehkä sittenkään juuri muuttuneet alun sitaatissa kaivatusta vahvasta johtajasta.

Haluan lämpimästi kiittää kaikkia, jotka omalta osaltaan ovat vaikuttaneet tämän työn syntymiseen ja loppuun saattamiseen. Lämpimät kiitokset valtiosääntöoikeuden emeritusprofessori Ilkka Saraviidalle, joka vaikutti merkittäväällä tavalla tutkijaurani alkuvaiheisiin ottamalla minut Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekuntaan jatko-opiskelijaksi väitöskirjaa tekemään. Tutkijakollegoista haluan kiittää erityisesti OTK Jani Suokanervaa, jonka kanssa olemme vuosien varrella käyneet lukuisia keskusteluja ja vaihtaneet ajatuksia valtiosääntöoikeuden haasteellisuudesta sekä OTK Ilari Hovilaa, joka on auttanut minua työn viimeistelyvaiheessa. Professori Jaakko Husan arvokkaat kommentit auttoivat minua työstämään käsikirjoitustani tutkimusprosessin loppuvaiheessa, kiitos tästä. Väitöskirjan esitarkastajille emeritusprofessori Antero Jyrängille ja professori Teuvo Pohjolaiselle olen niin ikään kiitollinen saamistani kommenteista. Dekaanin Matti Nie-

mivuota haluan kiittää hänen käsikirjoitukseeni tekemistä hyvistä kielellisistä huomioista sekä lupautumisesta kustokseksi. Kiitän myös professori Tapio Rauniota lupautumisesta vastaväittäjäkseni. Englanninkielisen yhteenvedon on ammattitaitoisesti kääntänyt lehtori Richard Foley. Tutkimuksen on taloudellisesti mahdollistanut Lapin yliopistolta, Suomen Kulttuurirahastolta, Suomalaiselta Lakimiesyhdistykseltä, Keski-Pohjanmaan Kulttuurirahastolta sekä Maaliskuun 25. päivän rahastolta saamani tuki, josta olen kiitollinen.

Lopuksi haluan vielä kiittää kaikkia työtovereitani Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa sekä vanhempiani.

Rovaniemellä, syyskuussa 2009.

Maarit Niskanen

SISÄLLYS

LÄHTEET	ix
1. Kirjallisuus	ix
2. Virallislähteet	xxiv
3. Muut lähteet	xxxv
I TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTTAMINEN	1
1 Johdatus tutkimuksen aihepiiriin	1
2 Tutkimuskohde ja sen rajaus	4
3 Tutkimuksen paikantaminen aikaisempaan valtiosääntöoikeusperinteeseen	12
4 Tutkimuksen jäsentely	17
II PRESIDENTIN ULKOPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON KEHITYSPIIRTEET (1918 – 2000)	20
1 Ulkopoliittisen päätösvallan suuret linjat	20
2 Hallitusmuodon synnystä toiseen maailmansotaan	21
3 Sota-ajan presidenttiys	34
4 Ulkopoliittikka presidentin vallan avaimeksi: J. K. Paasikivi ja U. K. Kekkonen	38
5 Parlamentarismien vakiintuminen takaisin Ståhlbergin malliin: Mauno Koivisto ja Martti Ahtisaari	46
6 Tiivistelmä ja johtopäätöksiä presidentti-instituution historiallisesta tarkastelusta	60
III PRESIDENTIN ULKOPOLIITTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVAT VALTIO- SÄÄNTÖOIKEUDELLISET YLEISET OPIT	65
1 Periaatteiden ja politiikan vaikutus instituutionormin tulkintaan	65
2 Oikeuslähdeoppi	69
3 Parlamentarismi	71
3.1 Parlamentarismien peruslähtökohtia	71

3.2 Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä	76
3.3 Parlamentarismi Suomen ulkopoliitikassa: parlamentaarinen vastuukate.....	83
4 Valtiollisten tehtävien jako ja presidentialismi.....	85
4.1 Yleistä.....	85
4.2 Vallanjako-oppi osana oikeustieteellistä argumentaatiota.....	87
4.3 Presidentialismi perustuslaissa vaikuttavana yleisenä periaatteena.....	96
IV ULKOPOLIITTISTA PÄÄTÖSVALTAA KOSKEVA SÄÄNTELY VUODEN 2000	
PERUSTUSLAIN MUKAAN.....	101
1 Tasavallan presidentin aseman määrittely vuoden 2000 perustuslain valmistelussa	101
2 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallasta.....	105
2.1 Valtioneuvoston toimivalta.....	105
2.2 Tasavallan presidentin toimivallasta perustuslaissa	109
2.3 Tasavallan presidentti yleisen ulkopoliitiikan johtajana	113
3 Presidentin esittely päätöksentekomenettelynä.....	119
3.1 Valtioneuvoston ratkaisuehdotus.....	121
3.2 Presidentin esittelyssä päätettävien asioiden luokittelu	131
3.2.1 Valtioneuvostossa tehtävät presidentin päätökset	131
3.2.2 Ilman ratkaisuehdotusta tehtävät presidentin päätökset.....	132
3.2.3 Presidentin päätökset puolustusvoimien ylipäällikkönä	135
3.2.4 Erityistapauksena päätöksentekomenettely Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan	141
3.3 Parlamentaarinen vastuukate presidentin esittelyssä.....	145
3.3.1 Parlamentaarinen vastuu ja poliittinen vastuunalaisuus	145
3.3.2 Ministerin oikeudellinen vastuu presidentin esittelyssä.....	155
4 Valtioneuvoston toimivalta EU-asioissa, erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.....	157
4.1 HM 33 a § ja Suomen liittyminen ETA:n kautta Euroopan unioniin.....	161
4.2 Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyö.....	168
4.3 Kysymys osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin.....	175
4.4 Lissabonin sopimuksen vaikutus valtioneuvoston ja presidentin toimivaltasuhteisiin.....	186

5 Eduskunnan toimivalta kansainvälisissä asioissa	193
5.1 Kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen.....	194
5.1.1 Yleistä.....	194
5.1.2 Vaatimus eduskunnan hyväksymisestä.....	197
5.1.3 Kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden voimaansaattaminen.....	203
5.2 Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa.....	211
5.3 Eduskunnan osallistuminen EU-asoiden kansalliseen valmisteluun.....	217
V YHTEISTOIMINTAVELVOITE ULKOPOLIITTISEN TOIMIVALLAN MÄÄRITTÄJÄNÄ	226
1 Yleisiä näkökohtia yhteistoimintavelvoitteesta	226
2 Yhteistoimintavelvoitteen sääntö – periaate -ulottuvuus	237
3 Yhteistoimintavelvoitteen merkittävyystilanteet	243
3.1 Yhteistoimintavelvoite erittäin merkittävissä asioissa.....	243
3.1.1 Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta.....	244
3.1.2 UTVA:ssa käsiteltäviä asioita.....	246
3.1.3 Esimerkkejä UTVA:n roolista yhteistoimintamenettelyn foorumina.....	249
3.2 Yhteistoimintavelvoite vähämerkityksellisissä asioissa.....	262
3.3 Yhteistoimintavelvoite kiireellisissä tapauksissa	263
4 Yhteistoimintavelvoitteen toimivuus ja tulkinta	267
VI ULKOPOLITIIKAN TOIMIVALTASÄÄNNÖKSET MUUTOSPAINEEEN ALLA? ... 275	
SUMMARY	279



LÄHTEET

1. Kirjallisuus

Aarnio, Aulis:

- Laintulkinnan teoria. Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva, 1989.
- Uusi varallisuus oikeus – vai vanha? *Lakimies* 2002 s. 513–534

Aho, Esko: Presidentti ja hallitus, teoksessa: Pitkä linja. Mauno Koivisto. Valtiomies ja vaikuttaja, Rauma 1993.

Alexy, Robert: Theorie der Grundrechte, Baden-Baden 1985.

Anckar, Dag:

- Direkt eller förmedlat förtroende, Teoksessa: Partimakt och presidentstyre s.54–62, Ekenäs 1982.
- Folket och presidenten, Helsingfors 1984.
- Jäähvyäiset semipresidentialismille, 9–14, *Politiikka-lehti* 2000.

Apunen, Osmo: Paasikiven – Kekkonen linja, Helsinki 1977.

Bagehot, Walter: The English Constitution, London 1964.

Baker, Richard J.: The Lawmaking Power, 27–38. Teoksessa: Separation of Powers. Documents and Commentary. Washington D. C., 2003.

Bell, David S.: Parties and Democracy in France. Parties under presidentialism. Cornwall, 2000.

Björkstén, S. R.: De högsta statsorganens befattning med militära ärenden. Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 1929.

Blomberg, Jaakko:

- Ulkopoliittinen päätöksenteko ja EU-jäsenyys, ulkoministeriön lehdistötiedotteita n:o 299, 22.8.1994.
- Kaventuuko presidentin ulkopoliittinen valta? *Ei. Ulkopoliittikka-lehti* 1998, s. 38–39.

Blomstedt, Yrjö:

- K. J. Ståhlberg valtiomieselämäkerta, Keuruu 1969.
- Presidentin valinta ja valta, Julkaisussa Kanava s. 39–43, 1983.

Brownlie, Ian: Principles on Public International Law, Oxford, 1998

- Capoccia, Giovanni*: *Defending Democracy. Reactions to Extremism in Interwar Europe*, Baltimore 2005.
- Dworkin, Ronald*: *Taking rights seriously*, Harvard 1978
- Elgie, Robert*:
- *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press 1999.
 - *The Changing French Political System*. Teoksessa: *The Changing French Political System*. Editor Robert Elgie. London, 2000.
- Erich, Rafael*:
- *Suomen valtio-oikeus, toinen osa*, Porvoo 1925.
- Eriksson, Lars D*: *Valtiosääntöoikeustiede*. Teoksessa: *Encyclopaedia Juridica Fennica V Julkisoikeus*, 1089–1096. Toim. Heikki E. S. Mattila, Olli Mäenpää, Matti Niemivuo, Ilkka Saraviita, Kaarlo Tuori & Kauko Wikström. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja n:o 28*. Helsinki 1997.
- EU-asioiden käsittely eduskunnassa*, eduskunnan kanslian julkaisuja, www.eduskunta.fi (2.3.2009)
- Finer, S. E*: *The Contemporary Context of Representation*. Teoksessa: *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituents in Western Democracies*, England 1999. s. 286–292.
- Forsberg, Tuomas & Tapani Vaahtoranta* (toim): *Johdatus Suomen ulkopolitiikkaan: kylmästä sodasta uuteen maailmanjärjestykseen*, Helsinki 1993.
- Godzinsky Virve-Maria*: *Kohti avoimempaa tuomarinuraa?*, DL 2008/3 s. 435–447.
- Griffith, J. A. G & Michael Ryle*: *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London 1989.
- Hakapää, Kari*: *Uusi kansainvälinen oikeus*, Helsinki 2003.
- Hannikainen, Lauri*: *Kansainvälisten järjestöjen lisääntyvä rooli tapaoikeuden luomisessa* s. 27–38, teoksessa: *Kansainvälistyvä oikeus, juhlakirja professori Kari Hakapää, toim. Timo Koivurova*. lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunta, Rovaniemi 2005.
- Harle, Vilho*:
- *Mauno Koivisto – sankari vasten tahtoaan?* *Ulkopolitiikka-lehti*, 4–17, 1994.
 - *Suomalaisen parlamentarismien tila ja tulevaisuus: semi-parlamentarismista kvasiparlamentarismiin?* s. 145–148, *Politiikka-lehti* 3, 2000 a.
 - *Martti Ahtisaari, globaali rationalisti*. *Ulkopolitiikka-lehti* 1/2000 b s. 4–22.
- Harriger, Katy J.*: *The Separation of Powers in the Modern Context*, 15–26. Teoksessa: *Separation of Powers. Documents and Commentary*. Washington D. C., 2003.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: *Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta: oikeusvertaileva tutkimus perustuslain tulkinnan auktoritatiivisista instituutioista ja niiden käyttämästä argumentaatiosta Suomessa ja Norjassa*, Helsinki 2002.
- Heiskanen, Veijo*: *International Legal Topics*, Helsinki 1992.

- Henkin, Louis*: International Law: Politics and Values, London 1995.
- Heringa, Aalt Willem*: Democracy In Europe: The Evolving Role of Parliaments Is There a European Parliamentary Model? s. 91–109. Teoksessa: the Evolving Role of Parliaments in Europe. Antwerpen, 1994.
- Hidén Mikael & Saraviita, Ilkka*:
- Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Helsinki 1982
 - Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Helsinki 1989.
 - Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet, Helsinki 1994.
- Hidén Mikael*:
- Eduskunnan oikeusasiamies. Helsinki, 1970.
 - Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä s. 10–180. Teoksessa: Miten eduskunta toimii. Helsinki, 2006.
- Hokkanen, Kari*: Kyösti Kallio 2, 1930–1940. Porvoo, 1986.
- Hopkinson; Nicholas*: Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model? Ashgate, 2001.
- Hovi, Jouko*: Kansa ja edustaminen. Tutkimus ylimmän valtiollisen vallankäytön normatiivisesta legitimiisyydestä Suomen valtiosäännössä. Vaasa, 2000.
- Huovila, Mika*: Periaatteet ja perustelut: tutkimus kärjääoikeuden tuomion faktaperusteluista prosessuaalisten periaatteiden valossa arvioituna, Helsinki 2003.
- Huru, Jouko*: Suomen ulkopoliittikka ja yhteisöllisyyden haasteet, teoksessa J. Huru, toim. uuden ulkopoliittikan haasteet. Kekkonen ajasta Koiviston kautta 2000-luvulle, Tampere 1993.
- Husa, Jaakko*:
- Yleinen valtiosääntöoikeus. Hahmotelma modernin valtiosääntöopin mahdollisuudesta, alasta ja sisällöstä, Joensuu 1997.
 - Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskustelun sokea piste? Oikeus 1/2003 (32) s. 4–25.
 - Non Liqueur? Vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä räjänkäyntejä, Vammala 2004.
 - Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntaviivoja uudelle systematiikalle? Lakimies 2/2007
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: johdatus julkisoikeuteen, Helsinki 2008.
- Häikiö, Martti*: Puolueeton Suomi puolueellisessa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan haasteita avaruusaseiden aikakaudella, Hämeenlinna 1985.
- Iloniemi, Jaakko*: Mauno Koivisto presidenttinä, Tampere 1987.

- Immonen, Keijo & Kalela, Jaakko (toim.):* Mauno Koivisto. Maantiede ja historiallinen kokemus. Ulkopoliittisia kannanottoja, Keuruu 1992.
- Inha, Jyri:* Haminasta Maastrichtiin – Modernin suomalaisen valtiosääntöhistorian pääpiirteet, Helsinki 2005.
- Jakobson, Max:*
- Paasikivi Tukholmassa, Helsinki 1978
 - Veteen piirretty viiva, Keuruu 1981.
 - 38. kerros. Havaintoja ja muistiinpanoja vuosilta 1965–1971, Helsinki 1983.
 - Vallanvaihto. Havaintoja ja muistiinpanoja vuosilta 1974–92. Keuruu, 1992.
- Jansson Jan-Mangnus:*
- Paasikiven linja. Erityispainos teoksesta: Suomen ulkopoliitiikan kehityslinjat 1809–1966, Porvoo 1966
 - Hajaannuksesta yhteistoimintaan, suomalaisen parlamentarismin vaiheita, Helsinki 1993
 - Från regeringformen till Grundlagen. Helsingfors, 2000.
- Jokipii, Mauno:* Jatkosodan synty, Helsinki 1987.
- Jonkka, Jaakko:* Syytekyynnys: tutkimus syytteen nostamiseen vaadittavan näytön arvioinnista, Helsinki 1991
- Joutsamo, Kari:*
- Välikysymys parlamentarismin ilmentäjänä Suomessa. Vammala, 1980.
 - Sopimusmääräysten valtiosisäisestä velvoittavuudesta Suomessa, LM 1982: 429–446.
- Joutsamo Kari, Aalto Pekka, Kaila Heidi & Maunu Antti:* Eurooppaoikeus, Helsinki 2000.
- Jungar, Ann Catherine:* Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland. Uppsala, 2000.
- Junnila, Tuure:*
- Suomen taistelu turvallisuudestaan ja puolueettomuudestaan. Katsaus Suomen ulkopoliitiikkaan maan itsenäisyyden aikana, toinen painos, Porvoo 1964.
 - Suomen poliittisen järjestelmän presidentinvaltaistuminen, eripainos kirjasta Pohjoismaisen kansanvallan asialla, Lohja 1976.
- Jutikkala, Eino:* ”Ensimmäinen tasavalta”, teoksessa Rasila, Viljo, Jutikkala, Eino & Kulha, Keijo: Suomen poliittinen historia 1905–1975, Juva 1980.
- Juva, Einar:* P. E. Svinhufvud. 2, 1917–1944, Porvoo 1961.
- Jyränki Antero:*
- Sotavoiman ylin päällikkyyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä, Helsinki 1967.

- Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976, Vammala 1978.
- Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976, Porvoo, 1981.
- Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki, 1989.
- Kolme vuotta linnassa. Muistiinpanoja ja jälkiviisautta, Juva 1990.
- Parlamentaariseen ulkoasiainvaltaan? Näkökohtia eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtuuksista ja keskinäisyyksistä ulkoasianhoidon alalla. Muistio oikeusministeriölle, Helsinki 1992.
- Euroopan unioni ja Suomen valtiosääntö, Oikeustiede – Jurisprudentia, 1996.
- Hallitusmuodon 33 a § ja ratio constitutionis – Mitä valtuuksia siirrettiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle? Kirjoitus Oikeustiede Jurisprudentia Juhlajulkaisu Aulis Aarnio 1937.14/5.1997. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 1997. s. 100–124.
- Tasavallan presidentti. Teoksessa Encyclopedia Iuridica Fennica. 5. Julkisoikeus, 916–924. Toim. Heikki S. Mattila, Olli Mäenpää, Matti Niemivuo, Ilkka Saraviita, Kaarlo Tuori & Kauko Wikström. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, C-sarja n:o 28, Helsinki 1997.
- Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Helsinki, 1998.
- Uusi perustuslakimme, Turku 2000.
- Perustuslakiuudistus ja ulkopoliittikan johtaminen, 32–39, Ulkopoliittikka 2, 2000 b.
- Montesquieu: miksi lakeja ja mitä lakien takana, julkaisussa Filosofien oikeus, Helsinki 2001.
- Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Kolmas, laajennettu ja uudistettu laitos, Helsinki 2003.
- Eduskunnan muuttuva asema, Helsinki 2006.

Jägerskiöld, Stig: Valtionhoitaja Mannerheim, Helsinki 1969

Jääskeläinen Mauno: Valtioneuvoston historia 1917–1966. 1, Ministeristöjen historia 1917–1939/ (toim. L.A. Puntila), Helsinki 1977.

Jääskinen, Niilo & Kivisaari Tiina: Parliamentary Scrutiny of European Union Affairs in Finland, Teoksessa: Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union. Ed. Matti Wiberg. 1997, 29–47.

Jääskinen, Niilo:

- Eduskunta. Aktiivinen sopeutuja. Teoksessa: EU ja Suomi. unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan. Toim. Tapio Raunio ja Matti Wiberg, Helsinki 2000.
- Euroopan unionin konstituutio-perussopimus vai perustuslaki? Oikeustiede – Jurisprudentia XXXIV 2001a, s.67–153.

– Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* 2001 b s. 603–619.

– Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsinki, 2008.

Kaira, Kaarlo:

– Tasavallan presidentin itsenäinen päätösvalta ja valtioneuvosto, LM 1941, 367–386.

Kalela, Jaakko: Mauno Koivisto ja 90-luvun ulkopoliitiikan puitteet. Teoksessa: Pitkä linja. Mauno Koivisto valtiomies ja vaikuttaja, Rauma 1993

Karhu, Juha: Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi, *Lakimies* 5/2003 s. 789–807

Karjalainen, Ahti & Tarkka, Jukka: Presidentin ministeri, Ahti Karjalaisen ura Urho Kekkosen Suomessa, Keuruu 1989.

Kastari, Paavo:

– Eduskunnan hajotus Suomen oikeuden mukaan, Vammala 1940.

– Tasavallan presidentin asema, Porvoo 1961.

– Suomen valtiosääntö, Vammala 1977.

Kauppinen, Paavo E:

– Länsimainen traditio Suomen valtiosäännöissä, Tampere 1989.

– Suomen valtiosääntöjen aate- ja käsitehistoriallisesta taustasta, Tampere 1992.

Kelsen, Hans:

– *Pure Theory of Law*, New York, 2002.

– *Principles of International Law*, New York 2003.

Kennedy, David: *International Legal Structures*, Baden-Baden 1987.

Killinen, Paasikiven linjan vakiinnuttaminen 1948–56, teoksessa: J. K. Paasikivi Suomen politiikassa toim. Hakalehto Ilkka, Helsinki 1970, s. 99–115.

Klabbers, Jan: *an Introduction to International Institutional Law*, 2002

Koikkalainen, Petri: Parlamentarismien mallit ja suomalainen demokratia. Niin&Näin lehdessä 3/2006 s. 104–113

Koivisto, Mauno:

– Maantiede ja historiallinen kokemus: ulkopoliittisia kannanottoja, toim. Keijo Immonen ja Jaakko Kalela, Helsinki 1992.

– Kaksi kautta 1. Muistikuvia ja merkintöjä 1982–1994, Juva 1994.

– *Historian tekijät II*. Kaksi kautta, Juva 1995.

Koskenniemi, Martti: Kansainvälinen tapaoikeus. *Encyclopaedia Iuridica Fennica* VI, Jyväskylä 1998.

Kulha, Keijo K.: Mauno Koivisto. Filosoiva presidentti, teoksessa: Suomen hallitsijat. Kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000

Laakso, Seppo:

- Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, genetiikasta, tulkinasta ja soveltamiskäytännöstä, Vammala 1975.
- Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta erityisesti julkisoikeuden alalla, Helsinki 1990.

Laaksonen Kalevi:

- Kiinteän omaisuuden perustuslainsuoja, Jyväskylä 1998.

Lainlaatijan perustuslakiopas, oikeusministeriön julkaisu 2006/11.

Lampinen, Risto & Ilkka Räsänen: Eduskunnan asema EU-asioiden valmistelussa, Teoksessa: EU-asioiden valmistelu Suomessa, toim. Lampinen, Risto, Rehn Olli & Uusikylä Petri, Eduskunnan kanslian julkaisu 7/1998 s. 121–132.

Lampinen, Risto: Virkamiehistö, EU-asioiden kansalliset asiantuntijat, 151–164, teoksessa EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Toim. Raunio Tapio ja Matti Wiberg, Helsinki 2000.

Lappi-Seppälä, Tapio: Rangaistuksen määräämisestä 1. Teoria ja yleinen osa, Vammala 1987

Laundy, Philip: Parliaments in the Modern World, Dartmouth, 1989.

Lehtinen, Lasse: Aatosta jaloa ja alhaista mieltä. Urho Kekkosen ja SDP:n suhteet 1944 1981, Juva 2001

Leikola, Anto: Martti Ahtisaari. Huippudiplomaatista presidentiksi, teoksessa Suomen hallitsijat. kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000.

Lenaerts Koen & Piet Van Nuffel: constitutional Law of the European Union, London 1999.

Leuchtenberg, William E.: The Evolution of Presidential Power, 39–48. Teoksessa: Separation of Powers. Documents and Commentary. Washington D. C., 2003.

Lijphart, Arendt: Introduction. Teoksessa: Lijphart Arend ed. Parliamentary versus Presidential Government, 1–27. Oxford, 1992.

Lindman, Sven: Presidentens ställning. Fyra uppsatser och en efterskrift, Åbo 1979.

Linkomies, Edwin: Vaikea aika. Suomen pääministerinä sotavuosina 1943–44, Helsinki 1970.

Loikkanen, Jouko: K-linja, Joensuu 1967.

Länsineva, Pekka: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, Jyväskylä 2002.

MacCormick, Neil: Beyond the Sovereign State, *Modern Law Review*, Vol. 56 (1993) 1 18.

Makkonen, Kaarle:

- Kunnallinen säädösvalta, Vammala 1968.
- Luentoja yleisestä oikeustieteestä, Helsinki 1978
- Oikeudellisen ratkaisutoiminnan ongelmia. Helsinki, 1981.

Manninen, Ohto: Carl Gustaf Mannerheim. Suomen marsalkka, teoksessa Suomen hallitsijat. Kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000

Meres-Wuori, Ora:

- Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, Helsinki 1990.
- Hallitusmuodon 33a §:n tulkinnasta erityisesti EU-jäsenyyttä ajatellen, Lakimies, 775–795, 1994.
- Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Ruotsin maakunnasta EU:n jäsenvaltioksi, valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, Helsinki 1998
- Perustuslain ”valuviasta”. Ulkoministeriön nettijulkaisu Kanava; osoitteessa: <http://otto/netcomm/kooste> s. 21.29. 27.4.2007
- Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä 5.5.2009, Suomen ulkoasiainministeriön julkaisu osoitteessa [formin.fi/ulko- ja turvallisuuspolitiikka/julkaisuja ulko- ja turvallisuuspolitiikasta](http://formin.fi/ulko-ja-turvallisuuspolitiikka/julkaisuja-ulko-ja-turvallisuuspolitiikasta).

Merikoski, Veli & Vilkkonen, Eero: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin, Juva 1983.

Merikoski, Veli:

- Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia, Keuruu 1974.
- Presidentinvalta vai parlamentarismi? Valtiosääntöuudistuksen näkymiä, Espoo 1978

Mielityinen, Sampo: Vahingonkorvausoikeuden periaatteet, Helsinki 2006

Montesquieu, Charles Louis de Secondat: The Spirit of the Laws, ed. Anne Cohler, Basia Miller and Harold Stone. New York, 1989.

Murto, Eero: Pääministeri. Suomen pääministerin rooli 1917–1993, Helsinki 1994.

Mylly, Juhani:

- Maalaisliitto ja turvallisuuspolitiikka 2, Turku 1983.
- Pehr Evind Svinhufvud. Itsenäisyysmiehenä, teoksessa Suomen hallitsijat. Kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000.

Mäenpää, Olli:

- Hallintoviranomaisten kansainvälisen sopimustoimivallan ongelmia, LM 1986, 485–511.
- Oikeusperiaatteet hallintotoiminnassa – EY-oikeudellisia näkökulmia, Lakimies 7–8/1995 s. 1388–1414.

Nieminen, Liisa:

- Valtiosääntöoikeuden yleiset opit 2000-luvulle siirryttäessä. Lakimies 6–7/1998 s. 1099–1110.
- Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistyyvä Eurooppa, Vammala 2004.

Niemivuo, Matti: Maktbefogenheterna för republikens president och Finlands nya grundlag. Teoksessa: Grundlagens makt. Kunstitution som politiskt redskap och som rättslig norm. Eivind Smith red. Stockholm, 2002. s. 164–181.

Nikula, Paavo:

- Ministeriöt pitävät meitä nipottajina. Lakimiesuutiset 5/1998 s. 5–9.
- Tuomareiden nimityslaki ja tuomioistuinten riippumattomuus, Lakimies 2000/7–8 s. 1106–1111.

Niskanen, Maarit: Onko sotilaallinen kriisinhallintalaki ulkopoliitiikan johtamista vai EU asia? Lakimies 2/2006 s. 244–256.

Nousiainen, Jaakko:

- Suomen presidentit valtiollisina johtajina. K. J. Ståhlbergistä Mauno Koivistoon, Juva 1985.
- Parlamentarismien neljä mallia. Komiteanmietinnössä 1993: 20; Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen. Muistio valtiosääntötoimikunnalle 1992.
- Poliitiikan huipulla. Ministerit ja ministeristöt Suomen parlamentaarisisessa järjestelmässä. Juva, 1992.
- Suomen poliittinen järjestelmä. Porvoo, 1998.
- Tasavallan presidentti itsenäisen Suomen päämiehenä s. 252–261. Teoksessa Suomen hallitsijat. Kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000.
- Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta, 83–96, Poliitiikka-lehti 2, 2000.
- Presidentin valtaoikeuksien ja aseman muutos. Teoksessa Presidentti 2000. Mistä on vaalit tehty? Toim. Pekka Isotalus ja Eeva Aarnio, Jyväskylä 2000.
- Suomalainen parlamentarismi. Teoksessa: Eduskunnan muuttuva asema. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 2., Helsinki, 2006.
- Suomen hallitusjärjestelmä: sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen. Internet-osoitteessa: om.fi/Etusivu/Perussaannoksia/Perustuslaki. 3.4.2007.

Oikeuskanslerin tiedote 30.5.2000. Oikeuskansleri Paavo Nikulan päätös 30.5.2000, dnro 130/1/00.

Ojanen, Tuomas:

- EY:n oikeuden horisontaalinen vaikutus. Lakimies 6–7/1999 s. 1070–1079.
- The Impact of EU Membership of Finnish Constitutional Law. European Public Law 10: 3, 531–564, 2004.
- EU-oikeuden perusteita, Helsinki 2006.

- Oikeusministeriön asettama työryhmä 8.12.2005*, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti
- Paasikivi, J. K.*: jatkosodan päiväkirjat; 11.3.1941–27.6.1944. Toim. Kauko I. Rumpunen, Porvoo 1991.
- Paasivirta, Juhani*: Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliitiikan hoito itsenäistymisestä talvisotaan, Porvoo 1968
- Paastela, Jukka*: Valhe ja politiikka. Tutkimus hyveestä ja paheesta yhteiskunnallisissa kanssakäymisissä. Helsinki, 1995
- Pajula, Paavo*: Suomalaisen lakikielen historia pääpiirteittäin. Porvoo, 1960.
- Pajunen, Aimo*: Paasikiven linjan viitoittaminen 1944–48, teoksessa: J. K. Paasikivi Suomen politiikassa toim. Hakalehto Ilkka, Helsinki 1970, s. 81–98.
- Paloheimo, Heikki ja Wiberg, Matti*: Poliitiikan perusteet. Porvoo 1997
- Paloheimo, Heikki*:
- Tasavallan presidentit. Kohti yhdentyvää maailmaa 1982–1994, Porvoo 1994.
 - Pääministerin vallan kasvu Suomessa, 203–211, *Politiikka-lehti* 3, 2002.
- Palonen, Kari*: Parlamentarismien historia uusiksi. *Politiikka-lehti* 42: 2, s. 127–134, 2000.
- Perttunen, Juhani*: Tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Valtioneuvoston myötävaikutuksesta tasavallan presidentin toimenpiteisiin erityisesti hänen ratkaisovaltaansa kuuluvien asioiden valmistelijana sekä hänen päätöksentekofooruminaan, Helsinki 1966.
- Peters, B. Guy*: The Separation of Powers in Parliamentary System. s. 67–83. Teoksessa: *Presidential Institutions and Democratic Politics. Comparing Regional and National Contexts*. Edited by Kurt von Mettenheim. The John Hopkins University Press, 1997.
- Peczenik, Aleksander*:
- The Basis of Legal Justification, Lund 1983.
 - Rätten och förnuftet, En lärobok i allmän rättslära. 2:a upplagan, Lund 1988.
- Pietiäinen, Jukka-Pekka*:
- Tasavallan presidentit. Tasavalta perustetaan 1919–1931, Helsinki 1992.
 - Kaarlo Juho Ståhlberg. Ensimmäinen presidentti, teoksessa Suomen hallitsijat. Kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000
- Pohjolainen, Teuvo*: Kansanvalta ja säädösvallankäyttö s. 10–28. Teoksessa: *Kansanvalta*, toim. Tarmo Miettinen, Joensuu 2002.
- Polvinen, Tuomo, Heikkinen, Hannu & Immonen Hannu*: J. K. Paasikivi. Valtionmiehen elämäntyö 1, 1870–1918, Juva 1989.

Polvinen, Tuomo:

- Suomi suurvaltojen politiikassa 1941–1944, Porvoo 1964.
- J. K. Paasikivi, Valtiomiehen elämäntyö 3, 1939–1944, Juva 1995.

Punttila, L. A: Suomen poliittinen historia 1809–1966, kuudes painos, Keuruu 1977.

Pöyhönen, Juha:

- Sopimusoikeuden järjestelmä ja sopimusten sovittelu. Vammala, 1988.
- Uusi varallisuus oikeus, Helsinki 2000.

Rasilainen, Aki: Oikeudellinen argumentointi politiikassa. Suomalaisen legalismin poliittinen historia, Helsinki 2004.

Raunio, Tapio & Matti Wiberg:

- Efficiency Through Decentralisation. The Finnish Eduskunta and the European Union, Teoksessa: Trying to Make Democracy Work. The Nordic Parliaments and the European Union. Ed. Matti Wiberg. 1997 a, 48–67.
- Eduskunta tiennäyttäjänä integraation kansallisessavalmistelussa, Poliittika-lehti 1997 b, 256–270.

Rehn, Olli: EU-asioiden kansallinen koordinaatio ja poliittinen ohjaus, teoksessa: EU asioiden valmistelu Suomessa, toim. Lampinen, Risto, Rehn Olli & Uusikylä Petri, Eduskunnan kanslian julkaisu 7/1998 s. 10–24.

Rieppula, Esko: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana, Vammala 1973

Ross, Alf: Varför demokrati, Stockholm 1963.

Rusi, Alpo: Mariankadun puolelta, Keuruu 2000.

Salovaara, Jukka: Suomi ja Euroopan unioni. Jäsenyyspäätöksen vaikutus ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, Helsinki 1994

Saraviita Ilkka:

- Lakiehdotuksen lepäämään jättäminen, Vammala 1971.
- Kansainvälisen järjestön perussäännön hyväksyminen ja voimaansaattaminen Suomessa, Vammala 1973.
- YYA-sopimus. Tutkimus Suomen ja sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä ystävyydestä, yhteistoiminnasta ja keskinäisestä avunannosta 6.4.1948 allekirjoitetusta sopimuksesta Suomen oikeusjärjestyksessä, Helsinki 1989.
- Unionijäsenyyden vaikutus ylimpien valtioelinten päätösvaltaan, Rovaniemi 1995.
- ”Ribbentrop-sopimuksen” oikeudellista arviointia. Teoksessa: Risto Ryti ja demokratian rajat. Risto Ryti – seuran julkaisuja, Helsinki 1995 b s. 57–69.
- Eduskunnan perustuslakivaliokunnan rooli ja uusi perusoikeussäännöstö, Lakimies. 1996, 770–787.

- Perustuslaki 2000 -projekti – näkökohtia Suomen perustuslakien uudistamissuunnitelmasta, *Lakimies* 1996, 424–446.
- Valtiosäännöstä, Rovaniemi 1997.
- Uusi perustuslakimme, Jyväskylä 2000.
- Suomen valtiosäännön perusasiat ja – käsitteet, s. 411–527. teoksessa: *Oikeusjärjestys 2000*, osa II. 4. täydennetty painos. Toimittanut Risto Haavisto. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C 44, Rovaniemi 2006.
- Näkökohtia parlamentarisoitun presidentinvallan suomalaisesta toteutuksesta, *Oikeustiede XL*, Jyväskylä 2007, s. 405–478.

Sartori, Giovanni: *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edn. London, 1997.

Scheinin, Martin:

- Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa, Jyväskylä 1991.

Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö 2002

Setälä, Maija: *Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions*. Macmillan press ltd, 1999.

Seppinen, Jukka: *Suomen EFTA-ratkaisu yöpakkasten ja noottikriisin välissä*, Saarijärvi 1997

Shugart, Matthew Soberg & John M. Carey: *Presidents and assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, 1992.

Siltala, Raimo: *Oikeustieteen tieteenteoria*, Helsinki 2003.

Sinclair, Sir Ian: *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, second edition, Manchester University Press, 1984

Sipponen, Kauko: *Lainsäädäntövallan delegoiminen. Tutkimus lainsäädännön teoriasta ja oikeussääntöjen hierarkiasta*, Vammala, 1965.

Sirén Torsti, Puustola Juha-Antero; Raitasalo Jyri, Takamaa Kari ja Arvi Tavaiila: *Turvallisuuspoliittisten vaihtoehtojen Suomen puolustusjärjestelmälle aiheuttamia vaikutuksia*. Helsinki, 2004.

Sivonen, Lauri: *Presidentin tekemiset*, Vaasa 1982.

Soikkanen Hannu: *Valtioneuvoston historia*, Helsinki 1977

Stenbäck, Pär: *Mauno Koivisto ja Pohjoismaat*, *Ulkopolitiikka-lehti* 5/1995 s. 47–48.

Stirk, Peter M. R.: *Twentieth-century German Political Thought*, Edinburg University Press 2006.

Strøm, Kaare: *Parliamentary Democracy and Delegation* s. 55–106. Teoksessa: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Edited By Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman. Oxford University Press, 2003.

- Ström, Kaare, Wolfgang C. Müller & Torbjörn Bergman*: Parliamentary Democracy: Promise and Problems. Teoksessa: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford University Press, 2003.
- Ståhlberg, K. J.*: Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä, Helsinki 1927.
- Ståhlberg, Krister*: Presidenten som moderator teoksessa: Partimakt och presidentstyre s. 63–68, Ekenäs 1982.
- Suksi, Markku*: Bringing In The People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum. London, 1993.
- Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä, ulkoasiainministeriön julkaisuja 8/2008.
- Suomi, Juhani*: Kriisien aika, Urho Kekkonen 1956–1962, Keuruu 1992.
- Suontausta, Tauno*: Tasavallan presidentin asema, teoksessa: Suomen tasavallan presidentit, eripainos, Porvoo 1950.
- Tarkiainen, Tuttu*:
- Tasavallan presidentin asema Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä, Jyväskylä 1938.
 - Suomalainen parlamentarismi, erityispainos, Porvoo 1958.
- Tarkka, Jukka*: Paasikiven aika, Suomen historia 8, 11–125, Espoo 1988.
- Tiihonen, Seppo*:
- Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä, Helsinki 1990.
 - Kohti uudenlaista presidenttiyttä, teoksessa sääty-yhteiskunnasta Ahtisaareen. Artikkeleita hallinnosta ja sen historiasta, s.6–34, Helsinki 1995.
- Tiilikainen Teija*:
- Kaventuuko presidentin ulkopoliittinen valta? Kyllä, 35–37, Ulkopoliitikka 2, 1998.
 - Presidentin ulkopoliittinen johtajuus suomalaisena traditiona, tradition merkitys 2000-luvulla. Teoksessa: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä uuden perustuslain valossa, 8–11, ulkoasianministeriön julkaisuja 6, 1999.
 - Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä: Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite, Oikeusministeriö 2002.
 - Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan, s. 212–222. Poliitikka-lehti 45:3, 2003.
- Tiitinen, Seppo*:
- Ulkopoliitiikan päätöksentekojärjestelmä. Eduskunnan kanslian julkaisu 6, Helsinki 1998.
 - Perustuslakiuudistus ja sen tausta Lakimies 6–7/1999, s. 840–848.

Tolonen, Hannu: Oikeuslähdeoppi, Vantaa 2003.

Torvinen Taimi: Itsenäistymisen ja valtiomuototaistelun aika 1917–1919. Teoksessa: Valtioneuvoston historia 1917–1966, Helsinki 1977.

Tuori, Kaarlo:

- Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta: julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa, Helsinki 1983.
- Oikeustiede 2000. Lakimies 6–7/1998, s. 1002–1013.
- Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki, 2000.
- Vad skall vi ha en ”grundlag” till. Teoksessa: Grundlagens makt. Kunstitution som politiskt redskap och som rättslig norm. Eivind Smith red. Stockholm, 2002. s. 217–229.
- Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimies 6/2003, s. 915–943.
- Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7–8/2005 s. 1021–1049.
- Oikeuden ratio ja voluntas, Helsinki 2007.

Turkka, Tapani:

- Sandysin esitys. Tutkimus parlamentarismen lähtökohdasta. Tampere, 2000.
- Valtiosääntöuudistus ja parlamentarismi. Teoksessa: Demokratia ja poliittinen osallistuminen. Toim. Jyrki Kähkönen ja Jukka Paastela. s. 180–199. Tampere, 2006.

Turtola, Martti:

- Tasavallan presidentit. Sodan ja rauhan miehet 1940–1956, Helsinki 1993.
- Risto Ryti. Elämä isänmaan puolesta, Helsinki 1994.

Tähti, Aarre: Periaatteet Suomen hallinto-oikeudessa, Jyväskylä 1995.

Uimonen, Risto: Riisuttu presidentti. Kuinka valtionpäältä vietiin valta ja hänestä tehtiin tavallinen kuolevainen. Juva, 2001.

Uino, Ari: Urho Kekkonen. Voimakas vallankäyttäjä 318–327, teoksessa Suomen hallitsijat. kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000.

Ungerer, Werner: Institutional Consequences of Broadening and Deepening the Community: the Consequences for the Decision-Making process. Common Market Law Review, 30:1/1993, 71–83.

UOM: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä uuden perustuslain valossa. Ulkoasianministeriön julkaisuja 6, Helsinki 1999.

Uuden perustuslain seurantaraportti 1. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000 – 28.2.2001. Oikeusministeriön julkaisuja.

Valiokuntasihteeristön selvitys 1.11.2006, Eduskunnan ulkoasianvaliokunnan käsittelemät valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiset selvitykset vaalikaudella 2003–2006, s. 6

Valtiosopimustyöryhmän mietintö, ulkoasianministeriön julkaisuja, 1/2000.

- Vares, Vesa:* Risto Ryti. Vastuunkantaja, teoksessa Suomen hallitsijat. Kuninkaat, keisarit ja presidentit, Porvoo 2000.
- Whittington, Keith E:* The Separation on Power at the Founding, 1–14. Teoksessa: Separation of Powers. Documents and Commentary. Washington D.C., 2003.
- Wiberg, Matti:*
- Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana, 967–991, Lakimies 6/2003.
 - Lainsäädäntömme EU-vaikutteisuus luultua pienempää, s. 200–206 Oikeus – lehti 2004 (33); 2.
- Viljanen, Veli-Pekka:*
- Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Helsinki 2002.
 - Eurooppalaistuminen valtioelinten välisissä suhteissa, Lakimies 7–8/2003, s. 1169–1183.
 - Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistyminen, Lakimies 3/2003 s. 444–448. (B).
 - Onko eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä muuttunut? s. 1050–1064, Lakimies 7–8/2005.
- Virolainen, Johannes:*
- Pääministerinä Suomessa. Poliittisia ratkaisuja vaalikaudella 1962–66. Toinen painos, Helsinki 1969.
 - Vallankäyttö Kekkonen kaudella, Helsinki 1986.
- Visuri, Pekka:*
- Mauno Koiviston turvallisuuspolitiikka, Ulkopolitiikka-lehti 4/1995 s. 43–46.
 - Suomi kylmässä sodassa 29–113. Teoksessa: Suomi ja kriisit. Vaaran vuosista terrori-iskuihin, Helsinki 2003.
- Vuorinen, Jarmo:* Valtioneuvoston muodostamisen sääntely perustuslaissa. Lakimies 6–7/1999 s. 1024–1037.
- Väyrynen, Paavo:* On totuuden aika. 1, Tosiasioita ja muistikuvia urho Kekkonen Suomesta, Helsinki 1993.
- Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, ”Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta” 2002:* 51.
- Väyrynen, Raimo:* Tasavallan presidentit. Tasavalta kasvaa ja kansainvälistyy 1956–1981, Porvoo 1994.
- Ylikangas, Heikki:* Käännekohdat Suomen historiassa, Juva 1986

2. Virallislähteet

Hallituksen esitykset:

HE 22/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja siihen liittyvien eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 184/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle asioiden ratkaisemisesta valtioneuvostossa koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

HE 317/1992 vp. Hallituksen esitys Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V).

HE 318/1994 vp: hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.

HE 217/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallintolainkäytöstä ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 33/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren muutoksenhakua hovioikeuteen ja asian käsittelyä hovioikeudessa koskevien säännösten sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi

HE 145/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvosta annetun lain muuttamisesta.

HE 172/1999 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

HE 173/2001 vp. Hallituksen esitys Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden elimille ja niiden henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista tehdyn neuvostossa kokoontuneiden Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden virastojen oikeustoimikelpoisuudesta.

HE 209/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen ja terrorismin vastustamista koskevaan euroop-

palaiseen yleissopimukseen tehtyjen varaumien peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain muuttamisesta.

HE 43/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain 34 luvun muuttamisesta.

HE 185/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauksen peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laiksi.

HE 270/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyviksi laiksi.

HE 24/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden kaupallistaloudellisten sopimusten irtisanomisen hyväksymisestä ja laeiksi niiden eräiden määräysten hyväksymisestä annettujen lakien kumoamisesta.

HE 110/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 5/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 67/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 264/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 23/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Komiteanmietinnöt:

Perustuslakikomitean mietintö 1917: 11 VII Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi nro 5.

KM 1992:23. Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö, Eta-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt.

KM 1993:20, Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen. Valtiosääntötoimikunnan mietintö

KM 1994:4 vp: Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja – tavat.

KM 1997: 13. Suomen perustuslaki. Grundlag.

Perustuslakivaliokunnan mietinnöt:

- PeVM 10/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10 hallituksen esityksestä n:o 95/1992 vp Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVM 10/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10 hallituksen esityksestä n:o 318/1994 vp Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.
- PeVM 1/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 1 valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus (K 8/1996 vp) oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1995.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 10 hallituksen esityksestä n:o 318/1994 vp Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.
- PeVM 12/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 12 hallituksen esityksestä n:o 145/1999 vp laiksi valtioneuvostosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVM 6/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 6 hallituksen toimenpidekertomuksesta vuodelta 1998 (K 3/1999 vp).
- PeVM 2/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 2 hallituksen esityksestä n:o 172/1999 vp laiksi puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta
- PeVM 8/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 8 hallituksen esityksestä 235/2002 vp kansalaisuuslaiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunnot:

- PeVL 34/1993 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 34 hallituksen esityksestä 278/1993 vp laiksi entisen Jugoslavian alueella tehtyjä rikoksia käsittelevän kansainvälisen tuomioistuimen toimivallasta ja tuomioistuimelle annettavasta oikeusavusta.
- PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 15 hallituksen esityksestä 57/1994 vp poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 16/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 16 hallituksen esityksestä 178/1994 vp laiksi työttömyysturvaetuuksien poikkeuksellisesta tarkistamisesta.
- PeVL 20/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 20 hallituksen esityksestä 77/1997 vp kiinteistörahastolaiksi.
- PeVL 24/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 24 hallituksen esityksestä 135/1997 vp kuntajakolainsäädännön uudistamiseksi.

- PeVL 12/1999. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12 hallituksen esityksestä 119/1999 vp laiksi todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeuksia koskevissa riita-asioissa.
- PeVL 4/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 4 hallituksen esityksestä 134/1999 vp maa-kaasumarkkinalaiksi.
- PeVL 11/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11 hallituksen esityksestä 5/2000 vp Euroopan unionin ydinaseettomien jäsenvaltioiden, Euroopan atomienergiayhteisön ja Kansainvälisen atomienergiajärjestön välisen ydinaseiden leviämisen estämistä koskevan sopimuksen III artiklan 1 ja 4 kohdan täytäntöönpanosta tehtyyn sopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi ydinenergiain muuttamisesta.
- PeVL 12/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 12 hallituksen esityksestä 190/1999 vp laiksi merilain 9 luvun muuttamisesta sekä merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta tehdyn vuoden 1976 yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn vuoden 1996 pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 34/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 34 hallituksen esityksestä 73/2000 vp laiksi telemarkkinalain muuttamisesta.
- PeVL 40/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 40 hallituksen esityksestä 179/2000 vp laiksi rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hallinnoinnista annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 45/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 45 hallituksen esityksestä 161/2000 vp kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta.
- PeVL 4/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 4 hallituksen esityksestä 208/2000 vp valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen tehdyn selityksen peruuttamisen hyväksymisestä.
- PeVL 6/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6 hallituksen esityksestä 8/2001 vp hajallaan olevien kalakantojen ja laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä ja hoitoa koskevien 10 päivänä joulukuuta 1982 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen määräysten täytäntöönpanosta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen kalastuspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 11/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11 hallituksen esityksestä 20/2001 vp laiksi poliisilain muuttamisesta.
- PeVL 29/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 29 hallituksen esityksestä 77/2001 vp lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

- PeVL 30/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 30 hallituksen esityksestä 100/2001 vp laiksi postipalvelulain muuttamisesta.
- PeVL 31/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 31 hallituksen esityksestä 84/2001 vp Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren valtioiden ryhmän sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden välisen kumppanuussopimuksen sekä Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden tämän sopimuksen johdosta tekemän sisäisen rahoitussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kumppanuussopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 33/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 33 valtioneuvoston kirjelmästä U 59/2001 vp ehdotuksesta neuvoston päätökseksi Europolin toimeksiannon laajentamisesta Europolyleissopimuksen liitteessä lueteltujen törkeiden kansainvälisten rikollisuuden muotojen käsitelyyn.
- PeVL 43/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 43 hallituksen esityksestä 161/2001 vp työvoimapolitiikan uudistuksen jatkamiseen liittyväksi lainsäädännöksi.
- PeVL 45/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 45 hallituksen esityksestä 143/2001 vp laiksi metsänviljelyaineiston kaupasta.
- PeVL 47/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 47 hallituksen esityksestä 168/2001 vp laiksi maa- ja puutarhatalouden kansallisista.
- PeVL 49/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 49 hallituksen esityksestä 173/2001 vp Euroopan unionin turvallisuusalan tutkimuslaitokselle ja satelliittikeskukselle sekä niiden elimille ja niiden henkilöstölle myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista tehdyn neuvostossa kokoontuneiden Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksen hyväksymisestä sekä laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden virastojen oikeustoimikelpoisuudesta.
- PeVL 51/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 51 hallituksen esityksestä 175/2001 vp Latinalaisen Amerikan sijoitusyhtiön perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 52/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 52 hallituksen esityksestä 165/2001 vp laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 61/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 61 hallituksen esityksestä 209/2001 vp rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen ja terrorismin vastustamista koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen tehtyjen varaumien peruuttamisen hyväksymisestä sekä laiksi rikoksen johdosta.
- PeVL 4/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 4 hallituksen esityksestä 229/2001 vp uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön

- alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja siihen liittyvän lisäpöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain kumoamisesta.
- PeVL 13/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 13 valtioneuvoston kirjelmästä U 6/2002 vp ehdotuksesta neuvoston säädöksen antamiseksi Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamiseksi (Europol-yleissopimus).
- PeVL 16/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 16 hallituksen esityksestä 15/2002 vp laiksi Euroopan laajuisen rautatiejärjestelmän yhteentoimivuudesta.
- PeVL 18/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 18 hallituksen esityksestä 22/2002 vp Pohjois-Atlantin jäävartion taloudellisesta tuesta tehdyn sopimuksen voimassaolon lakkauttamisen hyväksymisestä, ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten hyväksymisestä ja sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista koskevaksi laiksi sekä laiksi merilain 6 luvun muuttamisesta.
- PeVL 19/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 19 hallituksen esityksestä 46/2002 vp laeiksi lääkelain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.
- PeVL 23/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 23 valtioneuvoston selvityksestä E 20/2002 vp avoimesta koordinaatiosta.
- PeVL 24/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 24 hallituksen esityksestä 33/2002 vp laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 38/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 38 valtioneuvoston selvityksestä E 66/2002 vp toimivallanjaosta Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välillä.
- PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 40 hallituksen esityksestä 141/2002 vp ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 55/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 55 hallituksen esityksestä 94/2002 vp kunnalliseksi eläkelaiksi ja kunnallisen eläkelain voimaanpanolaiksi.
- PeVL 61/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 617 hallituksen esityksestä 112/2002 vp viestintämarkkinoita koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
- PeVL 7/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 7 valtioneuvoston selonteosta VNS 2/2003 vp konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.
- PeVL 9/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 9 hallituksen esityksestä 31/2003 vp keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyvistä laeista.

- PeVL 11/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 11 hallituksen esityksestä 78/2003 vp Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamislakien kumoamisesta.
- PeVL 14/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 14 hallituksen esityksestä 93/2003 vp laeiksi opintotukilain sekä lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden koulumatkatuesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 18/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 18 hallituksen esityksestä 88/2003 vp laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 21/2003 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 21 hallituksen esityksestä 92/2003 vp tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen ja sen oikaisupöytäkirjan hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 1/2004 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 1 hallituksen esityksestä 152/2003 vp laiksi jätelain muuttamisesta sekä laiksi ajoneuvojen siirtämisestä ja romuajoneuvojen hävittämisestä annetun lain 4 §:n muuttamisesta.
- PeVL 2/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 2 hallituksen esityksestä 161/2003 vp laiksi vakuutusyhtiölain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 9/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 9 hallituksen esityksestä 125/2003 vp sähköisen viestinnän tietosuojalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 14/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 14 hallituksen esityksestä 49/2004 vp päätökauppalain sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.
- PeVL 15/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 15 hallituksen esityksestä 165/2004 vp tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.
- PeVL 16/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 16 hallituksen esityksestä 59/2004 vp ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

- PeVL 17/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 17 hallituksen esityksestä 69/2004 vp laiksi rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
- PeVL 33/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 33 hallituksen esityksestä 50/2004 vp sairausvakuutuslaiksi.
- PeVL 48/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 48 hallituksen esityksestä 175/2004 vp alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään vuoden 1978 pöytäkirjaan vuonna 1997 tehdyn muutospöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja aluksista aiheutuvan vesien pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 14/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 14 hallituksen esityksestä 272/2005 vp eräiden ydinastuualalla tehtyjen kansainvälisten pöytäkirjojen hyväksymisestä sekä laeiksi näiden pöytäkirjojen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja ydinastuulain muuttamisesta.
- PeVL 16/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 16 hallituksen esityksestä 268/2004 vp Euroopan unionin sotilasesikunnan ja unionin käyttöön mahdollisesti asetettujen esikuntien ja joukkojen sotilas- ja siviilihenkilöiden asemasta tehdyn sopimuksen, korvausvaatimuksista luopumisesta Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioiden yhteydessä tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimusvaltioiden ja muiden rauhankumppanuuteen osallistuvien valtioiden välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laeiksi sopimusten ja pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- PeVL 24/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 24 hallituksen esityksestä 28/2004 vp laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta.
- PeVL 54/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 54 hallituksen esityksestä 110/2005 vp laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 6/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 6 hallituksen esityksestä 5/2005 vp laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 9/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 9 valtioneuvoston selonteosta 6/2005 vp Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta.
- PeVL 36/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 36 hallituksen esityksestä 67/2006 vp Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

PeVL 51/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 51 hallituksen esityksestä 264/2006 vp puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 56/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 56 hallituksen esityksestä 243/2006 vp rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laitoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen (Prümin sopimus) hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräiksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 58 hallituksen esityksestä 252/2006 vp lastensuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 60/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 60 valtioneuvoston selvityksestä E 123/2006 vp Eurojustin ja Amerikan yhdysvaltojen välisestä yhteistyösopimuksesta.

PeVL 29/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 29 hallituksen esityksestä 48/2008 vp sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Suuren valiokunnan mietinnöt:

SuVM 2/1993 vp. Suuren valiokunnan mietintö 2 hallituksen esityksestä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön.

Suuren valiokunnan lausunnot:

SuVL 3/1995 vp. Suuren valiokunnan lausunto 3 valtioneuvostolle Euroopan unionin asioiden käsittelystä suuressa valiokunnassa ja sille lausunnon antavissa erikoisvaliokunnissa.

Ulkoasiainvaliokunnan mietinnöt:

UaVM 13/2006 vp. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 13 hallituksen esityksestä 67/2006 vp Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Ulkoasiainvaliokunnan lausunnot:

UaVL 6/1998 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 6 hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Valtioneuvoston selonteot:

VNS 1/2000 vp: Suomen lähtökohdat ja tavoitteet Euroopan unionin vuoden 2000 hallitusten välisessä konferenssissa.

VNS 2/2001 vp. Valtioneuvoston selonteko Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta.

VNS 5/2001 vp: Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon (ISAF, International Security Assistance Force) Afganistanissa

- VNS 2/2003 vp: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.
- VNS 3/2003 vp: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Makedonian Concordia-operaation voimankäyttösääntöjä koskevasta varaumasta sekä Naton voimankäyttösäännöistä evakuointitilanteessa.
- VNS 5/2004 vp: Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle Suomen osallistumisesta EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa.
- VNS 6/2004 vp: Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004.
- VNS 5/2005 vp: Valtioneuvoston selonteko lähiajan energia- ja ilmastopoliittikan linjauksista – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi (Energia- ja ilmastopoliittinen selonteko).
- VNS 6/2006 vp: Valtioneuvoston selonteko Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Libanonissa
- VNS 8/2006 vp: Valtioneuvoston selonteko suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostaman EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1. – 30.6.2007

Pöytäkirjat:

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjat:

- PTK 4/1998: Eduskunnan lähete keskustelut.
- PTK 195/1998: Ensimmäinen käsittely hallituksen esityksestä 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PTK 196/1998 ja PTK 99/1998: Toinen käsittely hallituksen esityksestä 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PTK 200/1998 ja 205/1998: Kolmas käsittely hallituksen esityksestä 1/1998 vp Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Valtioneuvoston kanslian pöytäkirjat:

- VNptk 70/1995. Pöytäkirja on päivätty 21.6.1995.
- VNptk 83/1995. Pöytäkirja on päivätty 11.8.1995.
- VNptk 26/2000, liite 2 muistio 6.3.2000. Pöytäkirja on päivätty 16.3.2000.
- VNptk 52/2000, liite 2 muistio 4.6.2000. Pöytäkirja on päivätty 8.6.2000.
- VNptk 82/2000. Pöytäkirja on päivätty 20.9.2000.
- VNptk 85/2000. Pöytäkirja on päivätty 22.9.2000.
- VNptk 86/2000. Pöytäkirja on päivätty 22.9.2000.

VNptk 87/2000. Pöytäkirja on päivätty 22.9.2000.
VNptk 89/2000. Pöytäkirja on päivätty 5.10.2000
VNptk 104/2000. Pöytäkirja on päivätty 8.11.2000.
VNptk 20/2001, liite 1 muistio 12.3.2001. Pöytäkirja on päivätty 15.3.2001.
VNptk 20/2001, liite 1 muistio 12.3.2001. Pöytäkirja on päivätty 15.3.2001.
VNptk 45/2001, liite 1 muistio 4.6.2001. Pöytäkirja on päivätty 7.6.2001.
VNptk 72/2001, liite 1 ja 2 muistio 18.9.2001. Pöytäkirja on päivätty 20.9.2001.
VNptk 81/2001, liite 1 muistio 9.10.2001. Pöytäkirja on päivätty 11.10.2001.
VNptk 105/2002. Pöytäkirja on päivätty 2.12.2002.
VNptk 19/2002. Pöytäkirja on päivätty 6.3.2002.
VNptk 81/2003, liite 1 muistio 7.10.2003. Pöytäkirja on päivätty 9.10.2003.
VNptk 95/2003, liite 1 muistio 4.12.2003. Pöytäkirja on päivätty 2.12.2003.
VNptk 46/2004, liite 1 muistio 7.6.2004. Pöytäkirja on päivätty 7.6.2004.
VNptk 85/2004. Pöytäkirja on päivätty 26.10.2004.
VNptk 98/2004, liite 1 muistio 3.12.2004. Pöytäkirja on päivätty 3.12.2004.
VNptk 42/2005, liite 1 muistio 8.6.2005. Pöytäkirja on päivätty 6.6.2005.
VNptk 94/2005, liite 1 muistio 1.12.2005. Pöytäkirja on päivätty 1.12.2005.
VNptk 22/2006, liite 1 muistio 14.3.2006. Pöytäkirja on päivätty 16.3.2006.
VNptk 42/2006, liite 1 muistio 5.6.2006. Pöytäkirja on päivätty 8.6.2006.
VNptk 76/2006, liite 1 muistio 9.10.2006. Pöytäkirja on päivätty 12.10.2006.
VNptk 99/2006. Pöytäkirja on päivätty 4.12.2006.
VNptk 13/2007. Pöytäkirja on päivätty 1.3.2007.
VNptk 18.2007, valtioneuvoston kanslian muistio 19.3.2007. Tarkistettu 21.3.2007.
VNptk 44/2007, liite 1 muistio 11.6.2007. Pöytäkirja on päivätty 14.6.2007.
VNptk 11/2008. Pöytäkirja on päivätty 8.2.2008.
VNptk 59/2008. Pöytäkirja on päivätty 7.8.2008.
VNptk 60/2008. Pöytäkirja on päivätty 8.8.2008.
VNptk 61/2008. Pöytäkirja on päivätty 14.8.2008.
VNptk 62/2008. Pöytäkirja on päivätty 15.8.2008.

Kirjalliset kysymykset eduskunnassa:

Kirjallinen kysymys KK 837/2004 vp Tasavallan presidentin velvollisuus johtaa ulkopoliitikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

3. Muut lähteet

Tiedotteet:

Valtioneuvoston kanslian tiedotteet:

Tiedote 249/2000

Tiedote 338/2002

Tiedote 24/2004

Tiedote 39/2004

Tiedote 124/2004

Tiedote 137/2004

Tiedote 191/2004

Tiedote 250/2004

Tiedote 279/2004

Tiedote 347/2004

Tiedote 363/2004

Tiedote 388/2004

Tiedote 402/2004

Tiedote 410/2004

Tiedote 19/2005

Tiedote 80/2005

Tiedote 156/2005

Tiedote 130/2006

Tiedote 145/2005

Tiedote 156/2005

Tiedote 197/2005

Tiedote 290/2005

Tiedote 374/2005

Tiedote 47/2006

Tiedote 475/2006

Tiedote 99/2006

Tiedote 130/2006

Tiedote 166/2000

Tiedote 172/2006

Tiedote 184/2006

Tiedote 206/2005

Tiedote 254/2006

Tiedote 265/2006

Tiedote 387/2006

Tiedote 159/2007

Oikeuskanslerin tiedotteet:

Tiedote 30/2000. Oikeuskanslerin tiedote 30.5.2000. Dnro130/1/00

Selvitykset:

Valiokuntasihteeristön selvitys 1.11.2006.

Asiantuntijalausunnot:

Antola Esko:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (15.10.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Hidén Mikael:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (29.9.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (21.10.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa).
- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 110/2005 vp laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (12.12.2006) hallituksen esityksestä 264/2006 vp puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hägglund Gustav:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (21.10.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa).

Jansson J.M.:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (3.9.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Jyränki Antero:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (29.3.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (21.10.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa).
- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (17.1.2003) hallituksen esityksestä 270/2002 vp laiksi valtioneuvostosta ja eräksi siihen liittyvistä laeiksi.
- Lausunto Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle (16.11.2006) hallituksen esityksestä 67/2006 vp Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Kipinoinen Seppo:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (12.12.2006) hallituksen esityksestä 264/2006 vp puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Koskenniemi Martti:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Majuri Tuula:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (7.12.2006) hallituksen esityksestä 264/2006 vp puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Nikula Paavo:

- Oikeuskanslerin lausunto Eduskunnan Ulkoasiainvaliokunnalle (21.11.2006) hallituksen esityksestä 67/2006 vp Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä. Dnro 7/21/06.

Meres-Wuori:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (25.8.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Ojanen:

- Lausunto Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle (27.20.2006) hallituksen esityksestä 67/2006 vp Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä.

Saraviita Ilkka:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Scheinin Martin:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

Taina Anneli:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (21.10.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Uuden Hallitusmuodon 58.5 §:n momentin muutosesitys).

Tasavallan presidentin kanslia:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (21.10.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (Tasavallan presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa). Lausunnon ovat antaneet kansliapäällikkö Jaakko Kalela ja Tasavallan Presidentin neuvonantaja Martti Manninen

Tuori Kaarlo:

- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (29.9.1998) hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (11.12.2006) hallituksen esityksestä 264/2006 vp puolustusvoimalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lehtiartikkelit:

Kotimaa 4.11.1994, ”Presidentin tehtävä on puolustaa oikeudenmukaisuutta”

Turun Sanomat 4.10.2000. ”Valtioneuvosto pahoinpiteli parlamentarismia”

Ulkopolitiikka-lehti 1/01. Suomen ulkopoliittika (kronologia).

Helsingin Sanomat 27.11.2002. ”Halonen Ahtisaarelle Natosta: ”Kaikilla oikeus mielipiteeseensä”

Helsingin Sanomat 18.6.2003. ”Manninen myönsi kaksi muistiota. Alkuperäisiä asiakirjoja presidentin neuvonantaja kieltää luovuttaneensa”; Presidentti sai tietää viikko sitten” (Politiikka A 6-7).

Turun Sanomat 3.7.2003. ”Puhemiehellä oikeus mielipiteen ilmaisuun”

Hymy-lehti 2/2004 ”Lipponen kauppasi USA:lle aseita Irakin sodan kynnyksellä!”

Turun Sanomat 1.5.2004.: Rakenneongelma valtiosäännössä vai väärää politiikkaa?

Helsingin Sanomat 14.6.2003. ”Vaaleissa saa käyttää ulkopoliittikkaa mutta varovasti”

Helsingin Sanomat 20.6.2003. ”Halonen neuvoi Jätteenmäkeä kertomaan kuulusteluissa kaiken” (A 6).

Uutispäivä Demari 19.6.2003. ”Halonen luottaa liittoutumattomuuteen”

Iltalehti 25.9.2003. ”Kaskela ei näyttänyt Nato-puhettaan presidentille etukäteen”

Suomenmaa 26.9.2003. ”Suomea viedään asteittain kohti läntistä puolustusblokkia”

Lapin Kansa 16.11.2004. Suomen puheenvuorot YK:ssa ja ulkopoliittikan johtovalta.

Kaleva 16.11.2004. Presidentti puhuu täyttä asiaa, mutta ...

Kaleva 17.11.2004. ”Arvostelu ulkopolitiikan linjasta jatkuu edelleen”; Suomi teki hyvän ja uskottavan miinaratkaisun”

Turun Sanomat 8.2.2005. ”Rakenneongelma valtiosäännössä vai väärää politiikkaa?”

Helsingin Sanomat 11.2.2007 ”Palataan Ståhlbergin ajatuksiin”.

Helsingin Sanomat 12.2.2007. ”EU-asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan”

Helsingin Sanomat 25.2.2007. ”Presidentin vallasta kiistellään Ranskassa.”

Helsingin Sanomat 16.4.2007: Tarja Halonen arvioi pärjäävänsä uudenkin ulkoministerin kanssa.

Turun Sanomat 31.7.2007 ”Kypsässä kansanvallassa tulee olla selkeät valta- ja vastuusuhteet. Presidentittä paras – parlamentarismi vahvistuisi.”

Helsingin Sanomat: ”Presidentti Halonen on ottanut paikkansa pyöreän pöydän päässä”

Uutispäivä Demari 19.9.2007 ”Ulkopolitiikka sai vahvan parlamentaarisen panoksen”.

Turun Sanomat 31.10.2007 ”Presidentin virkaa länsimaistettava”.

Helsingin Sanomat 6.11.2007 ”Ulkopolitiikan kaksoisjohtajuus on perustuslain kummajainen”.

Kaleva 12.12.2007 ”Tiitinen harkitsisi presidentistä edustuksellista”.

Kaleva 16.1.2008. ”Ulkopolitiikan yhteishuolto sujuu”.



I TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN TOTEUTTAMINEN

1 Johdatus tutkimuksen aihepiiriin

Suomessa säädettiin uusi perustuslaki, joka tuli voimaan maaliskuussa 2000. Perustuslaki on ollut voimassa jo riittävän kauan, jotta voidaan arvioida sen toimimista käytännössä. Ylimpien valtioiden voimasuhteiden sääntelyn uudistaminen perustuslakiin on ollut pitkän kehityksen tulos ja nousi erityisen ajankohtaiseksi 1990-luvulla Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Kansainvälinen toiminta, erityisesti EU:ssa, vaatii selkeät säännöt ulkopoliittikkaa hoitavien ylinten valtioiden toimivaltasuhteista. Tämä käsillä oleva työ tarkastelee tasavallan presidentin ulkopoliittisen johtovallan sääntelyä Suomen valtiosäännössä. Keskeisin tutkimuskysymys käsittelee presidentin roolia nykyisessä ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Miten presidentti-instituutio suhtautuu muihin valtio-orgaaneihin? Tutkimuksen edetessä tärkeäksi tutkimusteemaksi nousivat myös presidentin ja valtioneuvoston toimivallan rajanveto-ongelmat ja se, miten nämä ongelmat tulisi valtiosääntöoikeuden mukaan ratkaista.

Presidentin toimivaltaa tarkasteltaessa voidaan havaita kaksi keskenään erisuuntiin vaikuttavaa valtiosääntöoikeudellista periaatetta: presidentialismi ja parlamentarismi. Kun näitä periaatteita tarkastellaan historiallista taustaa vasten, havaitaan, että presidentialismi on vanhastaan ollut hallitseva periaate. Ulkopoliittikan johtovalta on ollut historiallisesti presidentillä. Vuoden 2000 perustuslain tahdottiin kuitenkin vahvistavan parlamentarismien periaatetta ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Erityisesti EU-asiat loivat paineita valtioneuvoston ja pääministerin ulkopoliittisen aseman vahvistamiseen. Vaikka tutkimuksen pääasiallinen kohde on tasavallan presidentin ulkopoliittinen johtovalta, on tarkastelussa otettava huomioon myös EU- kysymysten mukaantulo.

Keskustelu perustuslain uudistamisesta heräsi jo 1960-luvun lopulla erityisesti poliittisen vasemmiston ja porvarillisten liberaalien piirissä. Tuolloin kysymys oli ensisijaisesti demokratian lisäämisestä ja ylimpien valtioiden toimivaltasuhteiden uudelleenjärjestämisestä. Eduskunnan asemaa ja eduskunnan luottamusta nauttivan parlamentaarisen ministeristön asemaa haluttiin vahvistaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Huomion

kohteena oli samalla myös perusoikeusjärjestelmän uudistaminen.¹ Edellä mainitut kysymykset olivat vahvasti esillä myös kokonaisuudistuksessa vuonna 2000; niinpä nykyisen perustuslain jäljet johtavat 1960- ja 1970-luvulla alkaneeseen keskusteluun. Joka tapauksessa perustuslaki sijoittuu vahvasti historialliseen valtiosääntöperinteeseen. Perustuslain kokonaisuudistus ei merkinnyt äkkinäistä tai täydellistä muutosta vuoden 1919 hallitusmuodolla ja sen muutoksilla sekä muilla perustuslaeilla toteutettuun ja käytännössä jo vakiintuneeseen järjestelmään. Perustuslain normiston historialliset juuret ovat siten lähtöisin eri aikakausilta: osa säännöksistä on täysin uusia, osa 1980- ja 1990-luvun varhemmista osauudistuksista ja mukana on myös vanhaa jo vuosina 1919–1928 säädetyistä perustuslaista tulevaa ainesta, joista asiallisesti osa on vielä tätäkin vanhempaa. Perustuslain kokonaisuudistuksen säätämisperusteluissa korostettiinkin vahvasti jatkuvuutta. Käsitellä olevassa tutkimuksessa tällä on merkitystä. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että jos säätämisperusteluissa ei ole nimenomaisesti mainittu uudistuksen merkitsevän muutosta vuoden 2000 perustuslakia edeltävään ulkopoliittiseen toimivaltajärjestelmään, näiltä osin jo aiemmin omaksutut käytännöt voivat saada tulkinnallista merkitystä vuoden 2000 perustuslain järjestelmässä.

Perustuslain esitöissä kiinnitettiin päähuomio niihin kohtiin, joissa uusi perustuslaki tuli asiallisesti muuttamaan vanhoihin perustuslakeihin pohjaavaa oikeustilaa. Perustelut eivät siten kokonaisuudessaan kata uuden perustuslain tekstiä. Tämän vuoksi on oikeutettua käyttää uuden perustuslain tulkinnassa myös vuosina 1980- ja 1990-luvulla toimeenpantujen osauudistusten perusteluja, lähinnä hallituksen esityksiin sekä perustuslakivaliokunnan mietintöihin sisältyviä kannanottoja. Erityisesti tämä on mahdollista niissä tapauksissa, joissa vanhaan aineistoon viitataan suoraan kokonaisuudistuksen perusteluissa. Tosin on otettava huomioon, että uudesta säädösympäristöstä eli koko uuden perustuslain järjestelmästä yleisine oppeineen, saattaa asianomaiselle säännökselle avautua tulkinnan muutoksen mahdollisuus tai jopa vaatimuskin.²

Perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevan 8 luvun säännösten tarkoituksena oli selkeyttää kansainvälisiä asioita koskevan vallankäytön sääntelyä. Säännökset vahvistavat muodollisesti ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvää parlamentaarisen vastuukatteen vaatimusta tasavallan presidentin toimenpiteissä. Kansainvälisiä asioita koskeva toimivaltanormi PeL 93 § ei asiallisesti tarkoittanut merkittävää muutosta jo 1990-luvulla

1 Ks. esim. V. Merikoski: Presidentinvalta vai parlamentarismi? Valtiosääntöuudistuksen näkymiä 1978.

2 Ks. Jyränki 2000: 48.

vallinneeseen toimivallanjakoon tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan kesken³. Tosiasiallisesti uusi toimivaltanormi kirjasi perustuslain tasolle jo politiikassa toteutuneen käytännön. Perustuslain uusista säännöksistä huolimatta Suomen valtiojärjestystä ulkopoliitikan kannalta muutti kokonaisuudistusta enemmän ne osauudistukset, jotka toteutettiin, kun Suomi liittyi vuonna 1994 ETA:an ja seuraavana vuonna Euroopan unioniin⁴. Perustuslain kokonaisuudistuksen seurauksena tasavallan presidentin päätöksenteko sidottiin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, mikä tarkoitti asian käsittelyä valmisteltavasti valtioneuvoston yleisistunnossa.

Muodollisesti PeL 93 § on siis historiallinen: ensimmäistä kertaa Suomen valtiosäännössä tasavallan presidentti jakaa ulkopoliittisen toimivallan toisen valtioelimen kanssa, kun PeL 93.1 §:n mukaan Suomen ulkopoliitikkaa johtaa tasavallan presidentti *yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa*. Perustuslaki pyrki ennen kaikkea vahvistamaan perustuslaintasoisesti hallitusmuodon loppuajankana jo tosiasiallisesti alkanutta ulkopoliittisen päätöksenteon käytäntöä. Merkittävänä tavoitteena oli myös vastata ulkopoliitikkassa meillä olevaan muutokseen, joka liittyy yhä kasvavaan kansainväliseen yhteistyöhön ja erityisesti EU:n kasvavaan merkitykseen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Huolimatta siitä, että säännös, jonka mukaan presidentti jakaa ulkopoliittisen vallan valtioneuvoston kanssa, on verraten uusi, sitä on kritisoitu niin poliittisessa kuin yleisemmässäkin yhteiskunnallisessa keskustelussa. Tämä on konkretisoitunut esimerkiksi keskustelussa osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joissa Suomi on käyttänyt niin sanottua kahden lautasen mallia eli kokouksessa maata edustaa sekä presidentti että pääministeri.

Työn keskeisenä tutkimusongelmana on institutionaaliselle valtiosääntöoikeudella tyypilliseen tapaan selvittää ylimpien valtioelinten päätösvaltasuhteet ulko- ja turvallisuuspolitiikassa erityisesti tasavallan presidentin näkökulmasta. Tämän tutkimuksen tavoitteena ei siten ole tarkastella ulkopoliitikan sisältöä. Yleisten oppien näkökulmasta tutkimuskysymystä lähestytään oikeusperiaatteista ja instituutioista käsin. Oikeusperiaatteista keskeisimpinä vaikuttavat vallanjako-oppi, presidentialismi ja parlamentarismi. Tutkimus keskittyy valtioinstituutioihin, jolloin instituutionäkökulma on ikään kuin sisään-

3 Tiitinen 1999: 846.

4 Näin myös esim. Jyränki 2000: 31 ja Blomberg 1998: 38–39. Vrt. Tiilikainen 1998: 35–37. Käsitteeni tukee Jyrängin kantaa, sillä HM 33 a §:n säätämällä oli ratkaiseva merkitys Suomen ulkopoliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Muodollisesti säännös mursi presidentin ulkopoliittisen hegemonisen vallan ja valtioneuvostolle annettiin oikeus määrätä kansainvälisessä toimieliimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja toimeenpanosta. Asiallisesti uusi perustuslaki toistaa siis unioniasioiden päätöksenteosta jo sen, mitä vuonna 1994 säädettiin.

rakennettuna. Yhtenä peruslähtökohtana voidaan myös pitää normien ja periaatteiden systematisointitavoitetta. Tutkimuksessa käsitellen myös eräitä valtiosääntöoikeudellisia peruskäsitteitä, muun muassa ulkopoliitiikan ja EU-politiikan suhdetta.⁵ Institutionaalinen tutkimus systematisoi sitä normistoa, johon instituutiot nojaavat. Systemisoinnin ohella tavoitteena on paikantaa mahdollisia ongelmakohtia, joissa instituutionormit eivät toimi käytännössä.

2 Tutkimuskohde ja sen rajaus

Tutkimuksen pääpaino on selvästi kansallisessa valtiosääntöoikeudessa. Tuolloin kansainvälinen oikeus jää tietoisesti työssä toissijaiseen asemaan, eivätkä tutkimuksen keskeiset kysymykset kohdistu kansainväliseen oikeuteen. Tutkimuksessa selvitetään Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätösvaltajärjestelmää ensisijaisesti tasavallan presidentin päätösvalan kannalta. Päätöksentekojärjestelmällä tarkoitetaan toimi- ja päätösvaltaa sekä päätösmenettelyjä koskevia säännöksiä, näiden tulkintaa ja näiden mukaista tai näistä sovellettavaa käytäntöä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka määritellään päätöksenteoksi valtion suhteista toisiin valtioihin ja hallitusten välisiin kansainvälisiin järjestöihin⁶. Käsitteenä ulko- ja turvallisuuspolitiikka on suhteellisen uusi verrattuna aikaisemmin vallalla olleeseen terminologiaan, jossa puhuttiin ainoastaan ulkopoliitikasta. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka käsitteenä on esiintynyt myös EU:ssa sen jälkeen kun unionisopimuksessa määrättiin EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta⁷. Tämä politiikka on luonteeltaan hallitustenvälistä: päätöksentekoon eivät osallistu ylikansalliset toimielimet, vaan hallitusten edustajat tekevät päätökset lähtökohtaisesti yhdessä.⁸

Tässä tutkimuksessa keskitytään ennen kaikkea ulko- ja turvallisuuspoliittisiin *päätösvaltasuhteisiin*. Päätösvaltasuhteita tarkasteltaessa on erotettava toisistaan poliittinen valta ja lain tasolla säädetty oikeudellinen toimivalta. Poliittinen valta voidaan käsitellä esimerkiksi Paloheimon ja Wibergin määrittelemällä tavalla, jossa valta on vallankäyttäjän (A)

5 Yleisten oppien rakenteesta osana valtiosääntöoikeutta ks. Jyränki 2003: 31–41.

6 Meres-Wuori 1998: 9. Ulkopoliitiikka on valtioiden toimintaa, joka kohdistuu maan rajojen ulkopuolelle, toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Ks. määritelmästä esim. Forsberg & Vaahtoranta 1993, s. 11 ja Meres-Wuori 1990, s. 9.

7 Ks. yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alasta EU:ssa laajemmin esim. Lenaerts & Van Nuffel: 1999: 663–673.

8 Ks. Meres-Wuori viitteineen 1998: 5, 18 ss.

kykyä saada vallankäytön kohde eli vallanalainen (B) toimimaan A:n haluamalla tavalla B:n mahdollisesta vastustuksesta huolimatta.⁹ Erityisesti valtiosääntöoikeuden toimintaympäristössä politiikka on kuitenkin otettava huomioon myös oikeudellisia tulkintoja tehtäessä. Oikeudelliset säädökset ovat niitä instrumentteja, joilla poliittisesti harkittuja päämääriä pyritään toteuttamaan. Valtiosääntöoikeudessa kyse on muun muassa ylimpien valtioelinten keskinäisen toimivallan jakaantumisesta. Näiden tahojen oikeudellinen ohjaaminen on erityisen haastavaa, koska juuri nämä samat tahot muotoilevat myös yhteiskunnassa vaikuttavia poliittisia päämääriä.

Ulkopolitiikan klassiseen ydinalueeseen kuuluu muun muassa päättäminen sodasta ja rauhasta, valtioiden tunnustaminen, kansainvälisistä sopimuksista päättäminen, ulkoasiainhallinnon virkamiesten nimittäminen, agreementin ja eksekvatuurin pyytäminen tai niiden myöntäminen, valtuuskuntien määrääminen kansainvälisiin tehtäviin sekä ohjeiden antaminen näille valtuuskunnille.¹⁰ Ulkopoliitiikan keskeisenä alana myös on turvallisuuspolitiikka, jonka viimekätisenä päämääränä on valtioiden koskemattomuuden ja itsenäisyyden säilyttäminen. Turvallisuuspolitiikkaan kuuluu nykyisin toki paljon muutakin kuin suoranainen suvereniteetin turvaaminen. Merkityksellisenä turvallisuuspolitiikan osa-alana voidaan pitää muun muassa yhteistyötä sotilasliittojen kanssa sekä erilaisia kansainvälisiä sotilas- ja siviilikriisinhallintatehtäviä. Turvallisuuspolitiikan laajentunut rooli näkyy siis mainitulla tavalla myös nykyisessä terminologiassa, kun puhutaan ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.

Lähtökohtana tässä tutkimuksessa on, että puhuttaessa yleisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikasta puhutaan PeL 93.1 §:n mukaisesta ulkopoliittisesta päätösvallasta, jonka mukaan tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. PeL 93.2 §:n nojalla EU-asiat kuuluvat kokonaisuudessaan valtioneuvostolle, joten myös tässä työssä EU-asiat on pyritty erottamaan yleisestä ulkopoliittikasta. Lähtökohdista on, että perustuslain 93 §:ssä on jaettu yleinen ulkopoliittikka ja EU-asiat omaan toimivaltapiiriinsä, jolloin tasavallan presidentillä ei ole toimivaltaa päättää EU-asioista. Perustuslain tasolla jako näyttää selvältä. Käytännössä näin ei kuitenkaan ole ollut. Erityisesti ongelmia tuntuu olevan EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, jossa on ollut tiettyjä epäselvyyksiä toimivallanjaosta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä. Keskeinen kysymys onkin, pidetäänkö EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa osana yleistä ulkopoliittikkaa vai onko se osa EU-asioita. Jos se katsotaan yleiseen ulkopo-

9 Ks. Paloheimo & Wiberg 1997:53.

10 Meres-Wuori 1998: 18–19, 23.

litiikkaan kuuluvaksi, tuolloin presidentillä olisi tietyin edellytyksin mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon Suomen osalta EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.

Jos EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja kansallisvaltion yleistä ulkopoliitiikkaa tarkastellaan päämääristä käsin, voidaan havaita niiden olevan lähellä toisiaan. Lissabonin sopimuksessa unionin yleiset arvot on määritelty sen SEU 1 a artiklassa. Unionin perustana olevat jäsenvaltioille yhteiset arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulee Lissabonin sopimuksen mukaan pohjautua jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen sekä jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen. Jäsenvaltioilla on velvollisuus tukea yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa lojaalisuuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä sekä kunnioittaa unionin toimintaa tällä alalla.¹¹ Presidentin osallistumista EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja muun muassa Eurooppa-neuvoston huippukoukuihin voitaisiin perustella esimerkiksi sillä, että Suomen ja EU:n ulkopoliittiset tavoitteet ja päämäärät ovat sanotulla tavalla yhteneväiset ja että Suomi pyrkii saavuttamaan näitä tavoitteita osana Euroopan unionia. Näin presidentin toimivaltaan kuuluva yleinen ulkopoliitiikka ja EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kietoutuvat yhdeksi kokonaisuudeksi. Vaikka tutkimuksessa sivutaan useassa kohdin Euroopan unionia, tarkoituksena ei ole käsitellä EU:hun liittyviä kysymyksiä eurooppaoikeudellisesta näkökulmasta, vaan valtiosääntöoikeudellisesti, erityisesti kansallisten instituutioiden toimivaltajärjestelmästä käsin.

Tasavallan presidentin yleisen toimivallan taustalla on nähtävissä toisilleen ristiriitaisia, jopa vastakkaisia periaatteita¹². Presidentin asemaa korostavia periaatteita ovat ensisijaisesti valtiollisten tehtävien jaon ja presidentialismin periaatteet. Parlamentarismin periaate korostaa ensisijaisesti eduskunnan ja tätä kautta myös valtioneuvoston asemaa. Tasavallan presidentin asemaa EU-asioissa ja erityisesti sen yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on tulkittu presidentialismin periaatetta korostavalla tavalla, joka käytännössä on tarkoittanut perustuslain 93.2 §:n tulkintaa säännöksen sanamuodon vastaisella tavalla. Parlamentaarisen hallitusvallan korostaminen on luonut paineita myös presidentin toimivallan supistamiseen ulkopoliitikassa. Parlamentarismin periaatteen vahvistuminen saattaa näkyä myös perustuslain 93 §:n tulkinnassa, jolloin presidentialismin

11 Ks. tarkemmin HE 23/2008 vp, s. 100–101.

12 Ks. toimivallan käsitteestä viitteinen Meres-Wuori 1998: 5–6, 23–25.

periaatteelle ei voisi enää antaa yhtä määräävää asemaa kuin vanhastaan on Suomessa totuttu. Institutionaalisen valtiosääntöoikeuden periaatteiden muuttuvan suhteen johdosta esimerkiksi presidentin osallistuminen EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon voi mahdollisen perustuslainuudistuksen yhteydessä tulla uudelleen arvioitavaksi¹³.

Päätöksentekojärjestelmän tarkastelu presidenttikeskeisestä näkökulmasta perustuu ennen kaikkea historiallisiin seikkoihin. Hallitusmuodon aikana – riippuen tietyssä määrin ulko- ja turvallisuuspoliittisista suhteista – tasavallan presidenttien asema oli ulkopoliitikassa ajoittain hyvinkin vahva. Historiallisessa osiossa käsitellään sitä, kuinka Suomen tasavallan presidentit ovat käyttäneet heille annettua ulkopoliittista päätösvaltaansa ja mikä on ollut heidän aktiivisuutensa, toimintatapansa ja käytäntönsä ulkoasioiden hoidossa, kuten myös sitä, kuinka parlamentaarisesti he ovat ulkopoliitikkaa hoitaneet. Perustuslain kokonaisuutta ei voi täysin ymmärtää, mikäli ei ole tutustunut aiempiin perustuslakeihin, siksi historiallinen katsaus on taustoittamisessa tarpeen. Pyrkimys ei kuitenkaan ole varsinaiseen oikeushistorialliseen tutkimukseen. Institutionaalinen valtiosääntöoikeustutkimus on yleensä vahvasti tukeutunut tarkasteltavan instituution traditioon. Historiallisella tarkastelulla tuodaan esiin ulkopoliittisten valtaoikeuksien liukumaa, joka näyttäytyy erityisesti parlamentarismien vaikutuksen muutoksina eri aikakausilla. Liian tiukka presidenttikeskeinen näkemys voi kuitenkin johtaa ongelmallisiin painotuksiin ja mahdollisesti antaa samalla vääristyneen kuvan koko päätöksentekojärjestelmästä. Erityisesti EU on muuttanut koko valtiosääntöistä toimintaympäristöä. Tämän vuoksi presidentti-instituutio on tutkimuksessa pyritty suhteuttamaan valtioneuvostoon ja eduskuntaan.

Tasavallan presidentin päätösvalan kannalta valtioneuvoston toimintaan kollegiona on kiinnitettävä erityistä huomiota. Valtioneuvosto toimii kollegiona muun muassa presidentin esittelyssä. Valtioneuvosto myös valmistelee ja esittelee presidentin päätösvaltaan tulevat asiat sekä laatii PeL 58 §:n nojalla ratkaisuehdotuksen kollegiona. Ratkaisuehdotuksessa valtioneuvoston asema kollegiona on vahvistunut perustuslaissa. Yhteistoimintavelvoitemenettelyssä kuitenkin korostuu yksittäisen ministerin, erityisesti ulkoasiainministerierin ja pääministerin toiminta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Ministerivaliokunnista erityisesti hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, UTVA on keskeisesti tutkimuksen tarkastelun kohteena. Vastaavasti esimerkiksi EU-ministerivaliokunnan tarkastelu tutkimuksen tavoitteiden kannalta on toissijaista, valiokunnan valmistelemien asioiden kuuluessa pääasiassa valtioneuvoston toimialaan. Tosiasiassa

13 Ks. perustuslaki 2008: 8 työryhmän mietintö.

pääministerin keskeinen asema EU-politiikan johdossa korostaa väistämättä hänen rooliin myös ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Kokonaisuudessa valtioneuvoston aseman ja toimivallan selvittäminen ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä on tutkimuksen tavoitteiden kannalta tarpeellista, jotta pystytään suhteuttamaan presidentin asema tässä päätöksentekojärjestelmän keskiössä.

Eduskunnan asema ulkopoliittisessa päätösvaltajärjestelmässä jää tutkimuksen kannalta valtioneuvostoon ja tasavallan presidenttiin nähden toissijaiseksi. Silti eduskunnan osallistumista ulkopoliitiikan hoitamiseen, erityisesti EU-asioiden käsittelyyn on tutkimuksessa selostettu työn kysymyksen asetteluun ja tavoitteisiin nähden melko laajasti. Tätä voidaan perustella parlamentarismien periaatteen painoarvon lisääntymisellä perustuslakiuudistuksessa. Ulkopoliittista valtaa haluttiin siirtää parlamentaarisen vastuukatteen piiriin, joka välillisesti lisäsi myös eduskunnan asemaa ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. Presidentin valtaoikeuksien kaventaminen on ollut koko perustuslakiuudistuksen jälkeisen ajan keskustelun kohteena¹⁴. Vallan kaventamista perustellaan parlamentarismien periaatteen vahventamisella ja eduskunnan aseman korostamisella. Eduskunnalla onkin eurooppalaisittain verraten vahva asema EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Tämä valta toteutuu pääasiassa suuren valiokunnan toiminnan välityksellä. Tästä syystä eduskunnan toimivallan tarkastelu on tässä tutkimuksessa perusteltua, jotta koko ulkopoliittisesta *toimintaympäristöstä* saadaan riittävä kuva presidentin aseman näkökulmasta. Parlamentarismien periaate on tutkimuksen eräs keskeisimmistä lähtökohdista, joka ilmenee erityisesti myöhemmin selostettavissa parlamentaarisessa vastuukatteesta ja sen osana olevassa yhteistoimintavelvoitteesta. Välillisesti vastuukate tulee ulotetuksi tasavallan presidentin toimiin valtioneuvostolle PeL 65.2 §:ssä kuuluvan presidentin päätösten täytäntöönpanon johdosta.

Työn normatiivisena lähtökohtana on ensisijaisesti perustuslain 93 §:n kansainvälisiä suhteita koskeva toimivaltanormi. Sen ensimmäisessä momentissa säännellään presidentin ulkopoliittisesta johtamisvallasta ja yhteistoimintavelvoitteesta valtioneuvoston kanssa. PeL 93.1 § koskee poliittisia suhteita ja diplomatiiaa suhteessa vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin lukuun ottamatta Euroopan unionia. Säännös sisältää muun muassa tavanomaiset kahdenkeskiset ja multilateraaliset, valtiosopimuksilla säännellyt suhteet sekä uusiin valtiosopimukseen velvoittautumisen. Tässä työssä tätä ulkopoliitiikan lohkoa kutsutaan *yleisen ulkopoliitiikan* alaksi, johon siis lähtökohtaisesti kuuluu kaikki muu paitsi EU-asiat. Perustuslain 93.2 §:ssä säännellään Euroopan unionissa tehtävistä

päätöksistä, joka on tarkoitettu kattamaan kaikki merkitykselliset unionin toimielinten päätökset niiden muotoon, sisältöön tai oikeudelliseen velvoittavuuteen katsomatta. Tutkimuksen kannalta erityisen merkittävää on tunnistaa tällaisiksi EU-asioiksi myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat kysymykset.

Perustuslakia koskevien valmisteluasiakirjojen mukaan PeL 93 §:ää on tulkittava koko perustuslain järjestelmä huomioon ottaen¹⁵. Perustuslaissa tutkimuksen huomio kiinnittyy PeL 93 §:n ohella myös tasavallan presidentin yleistä päätöksentekoa koskevaan PeL 58 §:ään. Säännöksen mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa. Valtioneuvostolla ymmärretään säännöksessä ministeristöä, toisin sanoen kaikkien ministereiden muodostamaa kokonaisuutta. Vaatimuksena on vähintään viiden ministerin läsnäolo presidentin päätöksenteossa. Edellä esitetyllä tavalla järjestetyn päätöksentekomenettelyn tarkoituksena on varmistaa parlamentaarisen vastuun ulkopuolella olevan presidentin päätöksenteon vastuukate.

Euroopan unionia koskevista asioista tasavallan presidentillä ei ole muodollista toimivaltaa. Merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa säätämisperustelujen mukaan valtioneuvoston edellytetään kuitenkin toimivan läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa¹⁶. Suomen ulkopoliittikka Euroopan unionin jäsenenä on tiiviisti sidoksissa unionissa tehtäviin ulkopoliittisiin ratkaisuihin ja linjauksiin. Jäsenyys unionissa vaikuttaa siten olennaisesti myös perinteisen ulkopoliitiikan alaan.¹⁷ Siksi tasavallan presidentin ulkopoliittista asemaa ja presidenttiä ulkopoliitiikan johtajana peilataan tutkimuksessa myös Euroopan unionin kautta. EU:n ja sen yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka vaikuttaa hyvin keskeisellä tavalla myös presidentin ulkopoliittiseen päätösvaltaan ja asemaan, eikä jako perinteiseen ulkopoliittikkaan ja EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ole ongelmaton, mikä näkyy erityisesti Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä.

Tarkasteltaessa tasavallan presidentin ulkopoliittista asemaa vuoden 2000 perustuslaissa korostuu parlamentaarisen vastuukatteen käsite. Ulkopoliittisessa päätöksenteossa parlamentaarisen vastuujärjestelmän yleisellä vahvistamisella on erityistä merkitystä, sillä ulkopoliittinen päätöksenteko kuuluu pääosin toimeenpanovaltaan, jota ei vallanjakoperiaatteen vuoksi ja käytännön syistä voida suoraan siirtää eduskunnalle. Tämä asettaa valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia ulko- ja turvallisuuspoliittiselle päätöksenteolle ja

15 Esim. HE 1/1998 vp, s. 146.

16 HE 1/1998 vp, s. 146.

17 Tiilikainen 1998: 35–37.

korostaa valtioneuvoston roolia. Juuri eduskunnan aseman kannalta on välttämätöntä, että presidentin toiminta olisi valtioneuvoston myötävaikuttamaa. Parlamentaarisesta vastuukatteesta ei ole perustuslaissa nimenomaisesti määritelty. Se voidaan ymmärtää yleisluontoisena ilmaisuna, joka osoittaa, että presidentin päätöksiin myötävaikuttaa eduskunnan luottamusvaatimuksen nojalla toimiva hallitus tai ministeri, joka siten tuntee presidentin päätöksen perusteluineen. Perustuslain 58 §:n tarkoituksena on ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Vastuukate koskee myös niitä presidentin päätöksiä, joista presidentti ei tee päätöstä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tasavallan presidentin päätöksiin liittyvän vastuukatteen turvaamiseksi säätämisperusteluissa korostetaan valtioneuvoston ja presidentin periaatteellista tasaveroisuutta ja tiivistä yhteistoimintaa ulkopoliittikan hoidossa. Käytännön ulkopoliittisessa päätöksenteossa ja säätämisperusteluissa tavoite parlamentaarisesta vastuukatteesta ilmenee usealla eri tavalla. Erityisen laajakantoisissa ja merkittävässä asioissa voidaan edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja vastuukatteen saamiseksi. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa tai asian merkittävyydestä riippuen riittää yhteydenpito hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan tai yksittäiseen ministeriin.¹⁸ *Vastuukatteen roolin ja merkityksen selvittäminen* ylimpien valtioinstituutioiden välisissä toimivaltasuhteissa muodostuu siis yhdeksi keskeisimmistä tutkimuskysymyksistä.

Parlamentaarinen vastuukate toteutuu vapaamuotoisen yhteistoimintamenettelyn ja muodollisen presidentin esittelyn myötä. Keskeisenä vastuukatteen toteuttamismekanismina on yhteistoimintavelvoite. Yhteistoimintavelvoitetta ei ole kuitenkaan määritelty PeL 93.1 §:ssä, jossa säännellään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisestä yhteistoimintamenettelystä. Perustuslakia koskevien valmisteluasiakirjojen mukaan yhteistoimintavelvoite kansainvälisissä asioissa merkitsee ensinnäkin hallituksen esityksiä ulkopoliittisissa asioissa sopimuksen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta presidenttiä sitovalla tavalla ja toiseksi vapaamuotoista eli valmistelemaa päätöksentekoa esimerkiksi hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tai keskusteluna ulkoasiainministerin, pääministerin tai asiasta vastaavan ministerin kanssa. Kolmanneksi yhteistoimintavelvoite merkitsee virallisluontoista päätöksentekoa eli presidentin esittelyä, josta on säädetty PeL 58 §:ssä ja laissa valtioneuvostosta. Lähtökohtana siis on, että presidentti

18 HE 1/1998 vp, s. 105–106, 145.

tekee kaikki merkittävät ulko- ja turvallisuuspoliittiset päätökset yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta.¹⁹

Viimeistään EU:n jäsenyyden myötä tasavallan presidentti ryhtyi hoitamaan ulkopoliittisia tehtäviään valtioneuvoston kanssa. Parlamentaaristen piirteiden vahvistuminen ulkopoliittisessa päätöksenteossa näkyi usealla eri tavalla. Erityisesti hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan rooli presidentin tosiasiallisena päätöksentekoforumina korostui, kun tärkeitä ulkopoliittisia ryhdyttiin käsittelemään valiokunnassa ja presidentin johtamat kokoukset muuttuivat säännöllisemmiksi. Valiokuntaan on pyritty nostamaan ratkaisuvaiheessa olevat merkittävät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat ei-määrämuotoiset asiat ja kannanmäärittelyt²⁰. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin antaa parlamentaarisen vastuukatteen myös niille presidentin toimille, jotka eivät edellyttäneet valtioneuvostossa tehtäviä päätöksiä. Toisena tasavallan presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon muotona ovat olleet säännölliset tapaamiset ulkoasiainministerin ja pääministerin kanssa. Keskustelut ulkoasiainministerin kanssa olivat käytännössä hallitusmuodon aikana merkittävin tosiasiallisten toimien päätösmuoto. Tapaamisten aikana tasavallan presidentille on esitelty vireillä olevia ulkopoliittisia asioita, mikä on tehnyt ulkopoliitiikan johtamisen mahdolliseksi myös yksityiskohtien osalta.

Miten parlamentarismi ja parlamentaarinen vastuukate on ymmärrettävä nykyisessä perustuslaissa ja sen ulkopoliittista johtajuutta koskevassa PeL 93 §:ssä? Keskeinen tutkimusongelma kulminoituu siis parlamentarismien ja presidentialismien vaikutuksiin institutionaalisen valtiosääntöoikeuden viitekehyksessä erityisesti tasavallan presidentin näkökulmasta. Parlamentarismien ja presidentialismien väliset suhteet ovat historiallisen kehityksen tulos. Valtiosääntö- ja poliittisessa historiassa on havaittavissa myöhemmin tarkemmin esitetyllä tavalla liukuma vahvasta presidenttikeskeisestä hallintomallista kohti parlamentaarisempaa järjestelmää. Tutkimuksessa pyritään siis myös selvittämään, onko parlamentaarinen vastuukate ja parlamentarismi ulkopoliittisessa päätöksenteossa verrattavissa jo hallitusmuodon aikaiseen, asteittain jo 1980-luvulla alkaneeseen käytäntöön?

19 HE 1/1998 vp, s. 144–145.

20 Tiilikainen 2003: 217.

3 Tutkimuksen paikantaminen aikaisempaan valtiosääntöoikeusperinteeseen

Tutkimus on lähestymistavaltaan valtiosääntöoikeudellinen²¹. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa korostetaan usein valtiosääntöoikeuden muita oikeudenaloja lähempää yhtymäkohtaa poliittiseen valtaan ja sen käyttämiseen²². Valtiosääntöoikeuden välitön yhteys politiikkaan heijastuu tutkimukseen useastakin eri syystä. Tässä työssä on pyritty ottamaan huomioon ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän erityispiirteet, jossa oikeus ja politiikka ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa ja näiden välinen raja on usein liukuva.²³ Ulkopoliitiikan alalla onkin paljon niin sanottua tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä muodollisia päätöksiä. Pääosa asioista ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnon ja muodollisten presidentin esittelyjen ulkopuolella. Epämuodollisella päätöksenteolla onkin yhteistoimintavelvoitteen selvittämisen kannalta erityisen suurta merkitystä. Perustuslain 93 §:ssä mainittu yhteistoimintavelvoite kattaa koko ulkopoliittisen toimintaympäristön, sekä oikeudellisen että poliittisen. Käsitteen ”parlamentaarinen vastuukate” ongelmallisuus liittyy toisaalta juuri edellä kuvattuun ulkopoliittisen päätöksenteon erityisluonteeseen. Vastuukatteen kannalta kysymys on toisin sanoen siitä, millä tavoin voidaan varmistaa, että parlamentaarinen vastuukate ulottuu presidentin toimintaan myös silloin, kun kysymys ei ole muodollisesta päätöksenteosta. Käytännössä vastuukatetta toteuttaa esimerkiksi presidentin ja hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteiskokoukset ja presidentin ja pääministerin/ulkoasiainministerin yhteydenpito.

Presidentin ulkopoliittisen päätösvallan tutkiminen voidaan paikallistaa institutionaaliseen valtiosääntötutkimukseen. Institutionaalisella valtiosääntöoikeustutkimuksella ymmärretään valtioelinten toimivaltaa tai näiden välisten toimivaltasuhteiden verkoston

21 Valtiosääntöoikeuden määrittelystä ks. esimerkiksi Tuori 1983: 672, Eriksson 1997: 1089, Husa 1997: 25, Hidén & Saraviita 1994: 1 ja Husa & Pohjolainen 2008: 46 ss. Jyränki puhuu valtiosääntöstä laajassa ja suppeassa mielessä. Valtiosääntö suppeassa mielessä tarkoittaa synonyymia perustuslaille, kun taas valtiosääntö laajassa mielessä on niiden lainsäädäntömenettelyssä asetettujen oikeussääntöjen kokonaisuus, jotka sääntelevät valtiojärjestystä ja jotka sisältyvät sekä perustuslakiin että erinäisiin perustuslakia hierarkkisesti alemmanasteisiin säädöksiin. Valtiosääntöön laajassa mielessä kuuluvat myös tavanomaisen käytännön kautta syntyneet, valtiojärjestystä koskevat ja oikeussäännöiksi vahventuneet normit. Jyränki 2000: 39.

22 Valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin kytkennästä ja kehityksestä ks. Husa 2004: 93–97.

23 Ks. Saraviita 2000: 440–441. ja Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle 29.3.1998 s. 3. Ulkopoliitiikan merkityksestä ks. Forsberg & Vaahtoranta 1993: 11 ja Meres-Wuori 1990: 9.

selvittämistä. Tämä tutkimus paikantuu institutionaalisessa tutkimusperinteessä ylimpien valtioelinten (tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja eduskunta) toimivallan tarkasteluun. Institutionaalisia valtiosääntöoikeudellisia tutkimuksia on oikeustieteessä ollut Antero Jyrängin väitöskirja vuodelta 1967, jossa hän on tarkastellut tasavallan presidenttiä sotavoimien ylipäällikkönä²⁴. Mikael Hidén on selvittänyt eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa tutkimuksessaan vuonna 1970²⁵. V. Merikosken tutkimukset Kansa ja kansanvalta (1974) sekä Presidentinvalta vai parlamentarismi? (1978) lähestyvät institutionaaliselta kannalta presidentin valtaoikeuksia²⁶. Uudempana institutionaalisena tutkimuksena voidaan mainita Ora Meres-Wuoren väitöskirja (1990), jossa hän on käsitellyt toimivaltasuhteita kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä. Tutkimuksessaan Meres-Wuori on tarkastellut yhtäältä ylimpien valtioelinten ulkopoliittista toimivaltaa ja toisaalta näiden toimivaltasuhteiden ilmenemistä nimenomaisesti kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä²⁷. Meres-Wuori jatkaa samalla valtiosääntöoikeudellisella tutkimusotteella (institutionaalinen tutkimus) teemaa vuonna 1998 julkaistussa teoksessa. Tutkimuksessa käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätösvaltajärjestelmää toisaalta ETA-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä sekä EU-jäsenyyden johdosta tehtyjen valtiosääntömuutosten kautta ja toisaalta näiden sopimusten vaikutuksia Suomen ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Tutkimuksessa on myös pyritty ottamaan huomioon jo tuleva valtiosääntöuudistus ja perustuslain uusi dualistinen ulkopoliittikan johtamisjärjestelmä.²⁸

Viimeaikainen valtiosääntötutkimus on kuitenkin ollut vahvasti suuntautunut perusoikeustutkimukseen, joista voidaan mainita Pekka Länsinevan väitöskirja Perusoikeudet ja varallisuussuhteet (2002)²⁹. Perusoikeustutkimuksen myötä oikeusperiaatteiden merkitys lain tulkinnassa/ lainopissa ja oikeustieteellisessä keskustelussa yleensä on vahvasti korostunut. Esimerkiksi Länsinevan väitöskirjassa perusoikeuksien yleisiä oppeja koskevilla kysymyksillä on tutkimuksen kokonaisuudessa tärkeä asema. Toisaalta Länsineva itse on kuvaillut tutkimuksen liittyvän näkökohdiltaan ja peruslähtökohdiltaan sellaiseen

24 Antero Jyräki: Sotavoimien ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä 1967.

25 Mikael Hidén: Eduskunnan oikeusasiamies, 1970.

26 Merikoski: Kansa ja kansanvalta, 1974 ja Presidentinvalta vai parlamentarismi? 1978.

27 Ora Meres-Wuori: Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, 1990.

28 Ora Meres-Wuori: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Ruotsin maakunnasta EU:n jäsenvaltioksi, valtiosääntöoikeudellinen tutkimus, 1998.

29 Pekka Länsineva: Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, 2002.

oikeudelliseen systeeminrakentamisen uuteen aaltoon³⁰, jossa tunnustetaan avoimesti muun muassa oikeuden sisäiset jännitteet, sen muuntuvuus, tilannesidonnainen luonne sekä avoimuus ulkopuolisille vaikutteille. Kun oikeutta lähestytään tilanne- eli kontekstisidonnaisena ilmiönä, kohdistuu systemaattisuuden ja johdonmukaisuuden vaatimus erityisesti oikeusnormien soveltamiseen konkreettisissa päätöksentekotilanteissa eikä niinkään oikeusnormeihin ja normijärjestelmään sellaisenaan.³¹

Institutionaalisen valtiosääntöoikeustutkimuksen metodologisena erityispiirteenä voidaan havaita vahva sidonnaisuus tarkasteltaviin toimivaltanormeihin. Tutkimusote on ymmärrettävä siinä oikeusteoreettisessa ympäristössä, jossa positivismilla on ollut vanhastaan vahva asema. Nykyinen valtiosääntöoikeudellinen institutionaalinen tutkimus ei voi olla huomioimatta sitä muutosta, joka oikeustieteessä on viimeisten vuosikymmenten aikana yleisesti tapahtunut³². Vaikka valtioelinten toimivallan tarkastelun on nojaututtava selvästi lainsäädännön eksplisiittisesti ilmaisemaan normiin, ei tulkintaa voida irrottaa poliittisesta ja yhteiskunnallisesta kontekstista. Koko oikeusjärjestelmän ja erityisesti valtiosääntöoikeuden yleiset opit keskeisine periaatteineen vaikuttavat myös toimivaltanormien tulkintaan. Kun tukeudutaan moderniin käsitykseen lainopista³³, *yleisten oppien ja periaatteiden vaikutus tulkinnassa on otettava huomioon*. Institutionaalisen valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin palataan luvussa III.

Suomalaisissa valtiosääntöoikeustieteellisissä väitöskirjoissa puhdas oikeusoppi ja oikeuspositivisuus olivat vahvaa aina 1940-luvulle saakka, jolloin Paavo Kastari julkaisi väitöskirjansa ”Eduskunnan hajotus Suomen oikeuden mukaan”³⁴. Kastarin mukaan valtiosääntöoikeudellisessä tutkimuksessa oli kiinnitettävä huomiota myös viranomaisien käytäntöihin ja sovinnaisääntöihin. Kastarin väitöskirjaan olikin sisällytetty paitsi perinteistä lainopillista tulkintaa myös kuvauksia käytännön valtioelämässä sattuneista eduskunnan hajotustapauksista, eritelty niiden syitä ja seurauksia. Kastarin vaikutus nä-

30 Esim. Pöyhönen 2000: 15–19.

31 Länsineva 2002: 16.

32 Esimerkiksi Länsinevan mukaan Suomen liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 ja perusoikeusuudistus vuonna 1995 vaikuttivat voimakkaasti paitsi koko oikeusjärjestykseen myös valtiosääntöoikeuden tulkintaan. Perusoikeuksien vahvistumisen kautta valtiosääntöoikeuden tulkinnassa korostui tapauskohtaisen punninnan merkitys ja oikeusperiaatteet. Länsineva 2002: 33 ss.

33 Siltala 2003: 640 ss. viitteineen.

34 Paavo Kastari: Eduskunnan hajotus Suomen oikeuden mukaan. Vammala, 1940. Ns. ”puhtaan oikeusopin mukaisia väitöskirjoja olivat muun muassa Robert Hermansonin ja Kaarlo Kairan väitöskirjat. Ks. Laakso viitteineen 1975: 47 ss.

kyy muun muassa Mikael Hidénin, Ilkka Saraviidan, Antero Jyrängin ja Kauko Sipposen töissä³⁵. Esimerkiksi Antero Jyrängin väitöskirjassa tarkastellaan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvaa toimivaltaa, ylipäällikkyyttä, sen sisältöä ja käyttämistä. Myös Jyrängin toisessa tutkimuksessa (Presidentti, tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976) näkyy vahvana käytännönläheinen, deskriptiivinen metodi: on tutkittu toisaalta, kuinka oikeussääntöjä on tulkittu ja sovellettu, ja toisaalta on pyritty etsimään selityspenusteita sille, miksi tarkastelun kohteena olleiden säännösten tulkinnat saivat määräsäälntöjä³⁶. Jyrängin mukaan tutkimuksen tavoitteena on valtiosäälntönormien pohjalta muodostaa kokonaiskuva presidentin asemasta: millainen se on ja miten nykytilaan on tultu. Toisaalta Jyränki on halunnut suhteuttaa presidentin aseman myös koko yhteiskunnalliseen vallankäyttöön. Jyränki kritisoi, että normatiivisen lähtökohdan heikkoutena on, että se korostaa erityisesti yhtä tai enintään kahta presidentin rooleista, valtiollisen vallan käyttäjän ja poliittisen päätöksentekijän roolia, ja jättää muut roolit taka-alalle. Toisaalta tämä painotus on esillä Jyränginkin tutkimuksessa, vaikka hän on pyrkinyt ottamaan huomioon presidentin aseman myös valtion symbolina, sovittelijana ja yhteiskunnallisena vaikuttajana.³⁷ Tässä tutkimuksessa on myös kuvatus kaltaisia, deskriptiivisiä piirteitä sekä historialliseen kehityskulkuun tukeutuvaa argumentaatiota. Presidentin ulkopoliittisten toimivaltuuksien kehittyminen on kytköksissä pelkän oikeudellisen argumentaation ulkopuolella olevaan yleiseen poliittiseen, historialliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen. Muun muassa yhteistoimintavelvoitteen tarkasteleminen osana valtiosäälntöoikeuden järjestelmää vaatii historiallisen ja poliittisen kehityksen ymmärtämistä.

Tässä tutkimuksessa valtiosäälntöoikeudellinen tutkimustapa voidaan ymmärtää samoin, miten Seppo Laakso perusteli oikeusdogmaattista tutkimusotettaan vuonna 1975 omassa väitöskirjassaan ”Hallituksen muodostaminen Suomessa”³⁸. Laakso tarkasteli hallituksen muodostamista koskevaa HM 36 §:n normia joustavana säännöksenä, joka loi mahdollisuuden useille, merkityssisällöltään toisistaan poikkeaville tulkintalauseille.

35 Tästä lisää viitteineen Laakso 1975: 48.

36 Esko Riepuhan perustuslakivaliokunnan tulkintatoimintaa käsittelevän tutkimuksen tieteenteoreettinen perusta kytkeytyy finaalin selittämisen malliin ja sen tutkimusmetodinä on ensi sijassa käytetty sisällönanalyysiä: tutkittavan aineiston kvalitatiivista ja kvantitatiivista erittelyä. Ks. Esko Riepuhan: Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana. Vammala, 1973. Riepuhan tutkimusta on tarkemmin käsitellyt Laakso 1975: 49 ss.

37 Jyränki 1978: 2 ss.

38 Seppo Laakso: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, geneetikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala, 1975.

Tutkimuksessaan hän korosti valtiosääntöoikeuden yleistä tarkastelua; tällä hän tarkoitti sitä, että oikeusnormin pääfunktio on yhteiskunnallisten ilmiöiden sääntely. Normit ovat ideologisesti sidoksissa yhteiskuntaan; ne perustuvat aina tietynlaiselle yhteiskunnan tavoite- arvostus- ja uskomusjärjestelmälle. Siksi oikeusjärjestys on ymmärrettävä positiivisoikeudelliselta kannalta avarasti ja aikaisempaa täydellisemmin: tällöin oikeusnormi käsitetään sen historiallisen taustan, syntyperusteiden, sisällön, tavoitteiden ja tosiasiallisten vaikutusten funktiona. Perinteisen oikeusdogmatiikan tehtävänasettelu on lähtenyt kysymyksestä: mikä on voimassa olevan oikeuden kanta tietyssä kysymyksessä? Ensisijaisena kiinnostuksen kohteena on ollut tulkittavan oikeusnormin sisältö, ei normin muut funktionaaliset ulottuvuudet. Vasta kun oikeudellisessa tutkimuksessa otetaan huomioon edellä mainittu, Laakson sanoin laajempi normikäsitys, tutkimus saa yhtenäisen luonteen. Vasta tuolloin voimme myös ymmärtää, miten normit toimivat käytännössä. Tarkasteltava normisto on siis sijoitettava sen historiallisiin ja yhteiskunnallisiin yhteyksiinsä.³⁹ Tässä tutkimuksessa tämä ulottuvuus näkyy erityisesti perustuslain 93 §:n tulkinnassa.

Laakso ei kuitenkaan unohda perinteistä oikeusdogmatiikkaa, mutta hän ymmärtää tutkittavan kysymyksenasettelun ilmiönä. Väitöskirjansa tutkimusongelman hän on määritellyt tavoitteeksi kartuttaa tietoa HM 36 §:ään sisältyvän luottamussäännöksen taustasta ja syntyperusteista, sitä koskevasta valtiosääntöoikeudellisesta tulkintadoktriinista ja soveltamiskäytännöstä, samoin kuin selittää ja tehdä ymmärrettäväksi näitä ilmiöitä.⁴⁰ Laakso ymmärtää valtiosääntöoikeuden tulkintaprosessin avoimena systeeminä: myös systeemin ulkopuoliset tekijät vaikuttavat prosessiin ja sen tuottamaan tulokseen. Tulkinnaissa argumentaatioaineiston valinta ja käsittely tapahtuu tilanteessa, jossa systeemiympäristöllä eli yhteiskuntatodellisuudella on merkittävä vaikutus. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että tulkinnan tulokseen vaikuttavat erilaiset yhteiskunnalliset ja muut arvostukset (esimerkiksi moraaliset, poliittiset, taloudelliset ja eettiset arvostukset).⁴¹

Laakson käsitys oikeusjärjestyksen yhtenäisyydestä ei poikkea kovinkaan paljon nykyisestä valtiosääntöoikeudellisesta ajattelusta. Myös jo mainittu Länsineva ymmärtää oikeuden perusolemukseltaan ristiriitoja ja jännitteitä sisältäväksi järjestykseksi, joka kuitenkin pyrkii koherenssiin ja ristiriitojensa ratkaisemiseen. Länsinevan mukaan oikeutta ei siis tulisikaan tarkastella suljettuna, ristiriidattomana, staattisena systeeminä.⁴²

39 Laakso 1975: 53.

40 Laakso 1975: 54–55.

41 Laakso 1975: 41 ss.

42 Länsineva 2002: 16.

Toisaalta ymmärrän Laakson tavoin oikeusnormin yhteiskunnallisena ilmiönä, joka ei ole irrallinen saareke muusta yhteiskunnallisesta kontekstista. Oikeus on siis avoin myös ulkopuolisille vaikuttumille, mutta toisaalta myös nykyisessä valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa pyritään koherentin systeemikokonaisuuden muodostamiseen. Oikeusjärjestyksen systemaattisuutta tavoitellaan nyt yleisten oppien ja oikeusperiaatteiden avulla.⁴³ Oikeus voidaan havaita olevan kaksijakoinen ilmiö. Se on yhtäältä joukko velvoittavia oikeusnormeja ja toisaalta erilaisten oikeusnormeja tuottavien ja uusintavien yhteiskunnallisten käytäntöjen kokonaisuus. Oikeudessa on näin piirteitä niin sein- kuin sollen-kahtiajaosta.⁴⁴

Tämä tutkimus jatkaa Laakson metodisesti viitoittamaa valtiosääntöoikeusperinnettä, jossa positivistisen normitulkinnan rinnalle on tunnustettu vaikuttimiksi myös ympäröivä todellisuus ja vallitseva arvomaailma. Viimeaikaisesta valtiosääntöoikeustutkimuksesta (so. perusoikeustutkimuksesta) on tähän institutionaaliseen tutkimukseen otettu myös periaatteet keskeisinä elementteinä. Yleisien oppien tasolla vaikuttavat periaatteet antavat välineitä instituutioiden välisten suhteiden tarkasteluun. Metodologisesti voidaan siis sanoa tämän tutkimuksen jatkavan Laakson, Jyrängin ja Meres-Wuoren institutionaalista tutkimusperinnettä. Tässä tutkimuksessa on otettu huomioon periaatteiden kasvanut tulkintavaikutus, joka aikaisemmin on ilmennyt erityisesti perusoikeustutkimuksessa. Kun valtiosääntöoikeudessa periaatteiden tulkinnallinen merkitys on kokonaisuudessaan lisääntynyt, ei myöskään institutionaalinen tutkimus voi ohittaa tätä kehitystä.

4 Tutkimuksen jäsentely

Pääjaksossa 2 tarkastelutapa on historiallinen. Siinä käsitellään hallitusmuodon aikaisista ulkopoliittista päätösvaltajärjestelmää ja sitä, kuinka presidentit ovat valtaansa käyttäneet. Pidän historiallista tarkastelujaksoa tärkeänä useastakin eri syystä. Ensinnäkin historiajakso osoittaa, kuinka merkittävässä roolissa politiikka on valtiosääntöoikeudessa. hallitusmuodon ulkopoliittikkaa sääntelevä sanamuoto HM 33 § pysyi samana koko hallitusmuodon ajan, mutta siitä huolimatta presidenttien ulkopoliittinen valta vaihteli suhteellisen parlamentaariseen johtovallasta Kekkonen hyvin presidentialistiseen johtovaltaan. Valtiosääntöoikeudessa on siis otettava huomioon myös poliittinen todelli-

43 Ks. esim. Tuori 1998: 1002–1013.

44 Ks. viitteineen Siltala 2003: 640 ss.

suus. Presidentin ulkopoliittiseen johtovaltaan hallitusmuodon aikana osaltaan vaikutti siis paitsi presidentin henkilö, muut valtaoikeudet, poliittinen todellisuus ja opposition sekä muiden valtio-organien asema. Lisäksi nyt perustuslakiuudistuksessa vahvistettu parlamentarismien periaate voidaan pitää eräänlaisena myöhäisenä vastareaktionä erityisesti presidentti Kekkonen vahvaan presidenttikauten. Parlamentarismien vahvistaminen presidentin päätöksenteossa alkoi vähitellen osauudistuksilla presidentti Koiviston kaudelta lähtien. Nyt perustuslaissa kirjattu parlamentaarinen ulkopoliittinen päätösvaltajärjestelmä on eräänlainen liukuma, joka alkoi jo presidentti Koiviston kaudella. Perustuslain kokonaisuudistusta ja erityisesti presidentin ulkopoliittista päätösvaltaa ei voi siksi täysin ymmärtää, mikäli ei ole ensin tutustunut hallitusmuodon aikaiseen päätösvaltajärjestelmään.

Tutkimuksen pääjaksossa 3 käsittelen institutionaalisen valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja. Jaksossa pyrin selvittämään oikeuden ja politiikan välistä rajapintaa sekä periaatteiden kasvavaa vaikutusta valtiosääntöoikeuden tulkinnassa. Erityisesti parlamentarismien, presidentialismien ja valtiollisten tehtävien jaon periaate vaikuttavat tulkintaelementteinä presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon tarkastelussa ja ovat siten tutkimuksen kysymyksen asettelun kannalta merkittävässä asemassa. Valtiosääntöoikeudellisesti katsottuna mainittujen periaatteiden tulkinta ja punninta on tärkeää, koska niillä on keskenään *ristiriitainen vaikutus* ulkopoliittisessa päätöksenteossa.

Suomen nykyistä ulko- ja turvallisuuspoliittista päätösvaltajärjestelmää tarkasteleva jakso on tämän tutkimuksen laajin pääluku. Siinä selvitetään kaikkien kolmen ylimpien valtioelinten ulkopoliittista päätösvaltaa. Jakson tavoitteena on käsitellä presidentin päätösvaltaa suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon. Jaksossa 4 pyrin tuomaan esille myös ulkopoliitikassa vallitsevaa yhteistyökulttuuria, joka vaikuttaa ylimpien valtioinstituutioiden, mukaan luettuna niiden alainen virkamieskunta, välillä. Presidentin päätöksentekomenettelymuodoista jaksossa tarkastelen presidentin esittelyä ja tässä menettelymuodossa päätettäviä asioita. Huomion kohteena on myös parlamentaarinen vastuukate presidentin esittelyssä. Koska valtioneuvostolle kuuluvaa toimivaltaa EU-asioissa ei ole tässä työssä ensisijainen tutkimuskohde, jaksossa tarkastelen ennen kaikkea EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka on aiheuttanut merkittäviä rajanveto-ongelmia presidentin ja valtioneuvoston väliseen toimivaltaan ulkoasioissa. Lopuksi neljännessä kappaleessa käsittelen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätösvaltajärjestelmästä eduskunnan asemaa ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Eduskunnan roolin selvittäminen on merkityksellistä, jotta saadaan *kokonaiskuva* järjestelmästä, erityisesti yhteistyökult-

tuurin kannalta. Lisäksi parlamentarismien vahvistamista on perusteltu eduskunnan ja eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamisella.

Viidennessä pääjaksossa tutkimuksen kysymyksenasettelu palautuu valtioneuvoston ja presidentin väliseen yhteistoimintavelvoitteeseen. Jaksossa pyrin selvittämään yhteistoimintavelvoitteen terminologista sisältöä ja termin periaatteellista ulottuvuutta. Tarkastelun kehyksenä käytän systematisoivaa jaottelua yhteistoimintavelvoitteen eri merkittävyystilanteista: erittäin merkittävät/merkittävät, vähämerkitykselliset ja kiireelliset ulkopoliittiset tilanteet. Yhteistoimintavelvoitteen toiminnallista ulottuvuutta tarkastelen käytännössä esiintyneiden esimerkkien avulla. Yhteistoimintavelvoitteen ongelmakohtien ja tarkasteltujen esimerkkien pohjalta hahmottelen niitä ongelmia, joita nykyinen perustuslain sanamuoto aiheuttaa yhdessä vakiintuneen poliittisen käytännön kanssa.

II PRESIDENTIN ULKOPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON KEHITYSPIIRTEET (1918 – 2000)

1 Ulkopoliittisen päätösvallan suuret linjat

Ennen siirtymistä tutkimuksen varsinaisiin päälukuihin on syytä tehdä katsaus presidentti-instituution historiallisiin kehitysvaiheisiin. Jotta kykenemme ymmärtämään nykyisen järjestelmän ja sen mahdolliset muutospaineet, on paikallaan palauttaa lyhyesti mieleen ylimpien valtioelinten kehityksen historia Suomen itsenäisyyden alkujasta lähtien. Tarkastelu ei pyri olemaan historiatieteellinen kannanotto, vaan sen tarkoituksena on tuoda esille se liukuma, joka erityisesti presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien kehitymisellä on ollut. Tarkastelussa kehitystä peilataan ennen muuta parlamentarismien periaatteen näkökulmasta. Historiallista tarkastelua voidaan myös perustella yhteiskunnallisen ja poliittisen ympäristön kiistattomalla vaikutuksella valtiosääntöoikeudelliseen tulkintaan. Tutkimuksessa tulkinnan apuna ja vertailukohtana käytetään useasti poliittista ympäristöä, joka on hyvä ymmärtää historiallisesta kehityksestä käsin. ”Suomen valtiosääntöoikeuden järjestelmä systemaattisena kokonaisuutena avautuu kunnollisesti vasta oikeushistoriallisen ulottuvuuden kautta”⁴⁵. Myös Suomen tasavallan entiset presidentit ovat kukin omalla henkilökohtaisella tavallaan muokanneet tarkasteltavana olevaa instituutiota tavalla, joka edelleen heijastuu nykyisessä valtiokäytännössä.

Vanhan hallitusmuodon 33.1 §:n mukaan Suomen suhteista ulkovaltoihin määräsi presidentti, kuitenkin niin, että eduskunta hyväksyi sopimukset ulkovaltojen kanssa, mikäli ne sisälsivät säännöksiä, jotka kuuluivat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumuksen. Sodasta ja rauhasta presidentti päätti eduskunnan suostumuksella. HM 33 §:n säännös päätösvallasta ulkoasioista säädettiin vanhan hallitsijakeskeisen mallin mukaan ja taustalla vaikuttivat siten Ruotsi-Suomen kuningas Kustaa III:n hallituskaudella (1771–1792) syntyneet niin sanotut kustavilaiset perustuslait (vuoden 1772 hallitusmuoto ja vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirja). Myös K. J. Ståhlbergin johtaman perustuslakikomitean esitys kesällä 1917 vahvoin valtaoikeuk-

45 Jyränki 1998: 7.

sin varustetusta valtion päämiehestä vaikuttivat merkittävästi tuleviin hallitusmuodon jatkovalmisteluihin ja myöhemmin sen soveltamiseen. Perustuslakikomitean esityksessä valtion päämiehen valtaoikeudet olivat hyvin laajat ja monilta osin suoraan Venäjän keisarilta periytyvät.

Vuoden 1919 hallitusmuoto oli kirjoitettu tulkinnanvaraiseksi ja joustavaksi. Keskeisen perustuslakiasiakirjan väljyys antoi mahdollisuuden ulkopoliittista päätösvaltaa koskevien menettelytapojen muuttamiseen tarvittaessa niin parlamentaariseen kuin presidentiaaliseen suuntaan. Ennen toista maailmansotaa ulkopoliittikkaa johdettiin periaatteessa valtioneuvostosta käsin. Tasavallan presidentti teki muodolliset päätökset, mutta käytännön ulkopoliittikkaa ohjasi ulkoasiainministeri tai pääministeri tai molemmat yhdessä. Ulkopoliittikan sisältöön presidentit pyrkivät vaikuttamaan lähinnä ulkoasiainministerin henkilön valinnalla, mutta eivät aina saaneet tahtoaan lävitse. Tuolloin presidentit käyttivät ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkittävässä kysymyksissä myös itsenäistä valtaa, mutta pääasiassa he eivät asettuneet ministeristön enemmistöä vastaan.⁴⁶

Vielä maailmansotien välisenä aikana vallitsi ulkoasioiden hoidossa parlamentaarisesti painottunut hallitustapa, mutta jatkosodan jälkeen valtionpäämiehen merkitys ulkopoliitikassa korostui. Tähän muutokseen vaikuttivat paitsi poikkeukselliset olosuhteet (muun muassa Suomen suhde Neuvostoliitton), myös presidentin ja pääministerin henkilökohtaiset ominaisuudet. Presidentin henkilökohtainen kanta määräsi tärkeimpien ulkopoliittisten ratkaisujen sisällön. Presidentistä tuli idänsuhteiden takuumies ja presidenttivaltainen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä jatkui olosuhteiden vakiintumisen jälkeenkin. Presidentti Mauno Koiviston kaudella ulkopoliittinen päätöksenteko osittain muuttui parlamentaarisemmaksi ja sama kehitys jatkui myös presidentti Ahtisaaren aikana koko 1990-luvun.

2 Hallitusmuodon synnystä toiseen maailmansotaan

Vuoden 1917 keväällä Oskari Tokoin senaatti asetti K. J. Ståhlbergin puheenjohdolla perustuslakikomitean valmistelemaan uutta hallitusmuotoa ja eräitä muita valtiosäännön kehittämistä koskevia ehdotuksia. Tehtävänä oli jatkaa Leo Mechelinin senaatilta kesken

46 Ks. ulkopoliittisesta käytännöstä ennen maailmansotia esim. Puntila 1977: Suomen poliittinen historia 1809–1966, Nousiainen 1985: Suomen presidentit valtiollisina johtajina ja Laakso 1975: 57–76.

jäänyttä työtä.⁴⁷ Komitean lähtökohtana oli, että valtioyhteys Suomen ja Venäjän kesken tulisi ainakin tietyllä tasolla säilymään. Valmistelu ei siis tähdännyt kokonaan täysivaltaisen, suvereenin valtion valtiosäännön säätämiseen. Ulkopolitiikan ja puolustuspolitiikan johto olisi edelleen säilynyt Venäjällä.⁴⁸ Senaatti jätti 4.12.1917 eduskunnalle esityksen Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1917 II VP) ja se oli perustuslakikomitean mietinnön mukaisesti tasavaltainen⁴⁹. Esityksen käsittelyn pysäytti kuitenkin tammikuussa 1918 alkanut sisällissota.

Sisällissodan viime vaiheissa eduskunta päätti vajaalukuisena luovuttaa korkeimman vallan senaatin puheenjohtajalle P. E. Svinhufvudille, mikäli sitä ei aikaisemmin ollut siirretty senaatille⁵⁰. Tämän pyydettyä eroa tehtävästään eduskunta valtuutti 12.12.1918 myös vapaamuotoisin päätöksin C. G. Mannerheimin valtionhoitajana käyttämään korkeinta valtaa.⁵¹ Sisällissodan jälkeen ja osaksi sodan luoman tilanteen seurauksena pyrittiin vuoden 1918 kesällä ja syksyllä saamaan eduskunnassa hyväksytyksi kaksikin monarkkista hallitusmuotoesitystä (HE 62/1917 II⁵²; HE 1/1918 ylim. vp⁵³), jotka molemmat jäivät tosin lepäämään. Eduskunnan silloinen monarkistinen enemmistö valitsi kuninkaaksi, HM-esitysten lykkäännyttyä lokakuussa 1918 vanhojen perustuslaki-

47 Komiteassa kullakin porvarillisella puolueella oli kaksi edustajaa eli yhteensä kahdeksan, ja sosialisteilla neljä. (Nuorsuomalaisia edusti Ståhlberg ja Lilius; vanhasuomalaisia Paasikivi ja Danielson-Kalmari; ruotsalaista puoluetta Grotenfelt ja Wrede; sekä maalaisliittolaisia Alkio ja Raatikainen. Komitean sosiaalidemokraattiset edustajat olivat Kotonen, Kuusinen, Laaksovirta ja Sirola.) Komitea siis sai vankan porvarillisen enemmistön siitä huolimatta, että eduskunta oli vasemmistovoittoinen. Laakso 1975: 78. Ks. myös Blomstedt 1969: 316. Jyrängin mukaan perustuslakikomitean hallitusmuotoa koskeva mietintö kuvasti ensisijaisesti perustuslaillisten ja vanhasuomalaisen puolueen näkemyksiä, varsinkin kun sosiaalidemokraatit ja maalaisliittolaiset jäivät jo alkuvaiheessa pois komitean työstä. Jyränki 1989: 487, Jyränki 2006: 37–38 ja Laakso 1975: 79. Vrt. Inha, jonka mukaan vain sosiaalidemokraatit jäivät pois perustuslakikomiteasta. Inha 2005: 60–61. Ks. maalaisliittolaisten aktiivisuudesta myös Puntila 1977: 118.

48 Jyränki 1989: 489.

49 Perustuslakikomitean mietintö 1917: 11 VII Ehdotus Suomen hallitusmuodoksi nro 5.

50 Ptk I, 7. to 15.11.1917.

51 Vp, 1917 II ptk, s. 1106–1108; vp, 1918 ptk, s. 182–187.

52 Hallitusmuotoesityksen (HE 62/1917 II) mukaan Suomesta olisi tuleva perinnöllinen kuningaskunta. Tasavaltainen vähemmistö jätti kuitenkin K. J. Ståhlbergin johdolla perustuslakivaliokunnan mietintöön (nro 14) eriävän mielipiteen, joka sisälsi esityksen tasavaltalaiseksi hallitusmuodoksi.

53 HE 1/1918 vp, mukaan Suomesta olisi tuleva kuningaskunta.

en nojalla Saksan keisarihuoneeseen kuuluneen prinssin Friedrich Karlin⁵⁴. Valinta jäi merkityksettömäksi pian tämän jälkeen seuranneen keisarillisen Saksan häviön vuoksi ja lopulta saman vuoden joulukuussa 14. päivänä Friedrich Karl kieltäytyi tarjotusta kuninkaallisesta asemasta.⁵⁵

Kehitykseen kohti lopullista hallitusmuotoa vaikutti myös Suomen ulkopoliittinen tilanne. Jyrängin mukaan vuoden 1919 hallitusmuotoratkaisun suuret linjat ja sisällissotaa seuranneen poliittisen taantumuksen samanaikaisen lieventämisen määräsivät viime kädessä ensimmäisen maailmansodan lopputulos, Saksan häviö ja ympärysvaltiojen voitto.⁵⁶ Saksalaissuuntauksen kariuduttua katseet kääntyivät kohti länttä: Suomelta puutui muun muassa Yhdysvaltojen ja Ison-Britannian tunnustus ja Pariisin vuoden 1919 rauhankonferenssi saattoi puuttua myös Suomen asemaan⁵⁷. Ulkopoliitiikan uudelleensuuntaus sai selvän ilmauksen, kun eduskunta valitsi länsivaltoja suosivan Mannerheimin valtionhoitajaksi joulukuussa Svinhufvudin jälkeen. Vuoden 1919 maaliskuun eduskuntavaalien tuloksena syntyi vakaa tasavaltainen eduskunnan enemmistö. Neljäs, tasavaltainen hallitusmuotoesitys, HE 17/1919, annettiin senaatissa toukokuussa vuonna 1919. Kun tätäkään esitystä ei saatu eduskunnassa lopullisesti hyväksytyä, hallitusmuotokysymyksessä edettiin niin, että perustuslakivaliokunta otti esille edustaja Ritavuoren ym. tekemän eduskuntaesityksen, joka rakentui aikaisemmille esityksille ja niiden eduskun-

54 9.10.1918 eduskunta päätti äänin 64–41 ryhtyä kuninkaanvaaliin. Tasavaltalaiset eivät osallistuneet vaaliin, joten Karl Friedrichin valinnan takana oli vain 64 edustajaa. Ptk 9, Kuninkaanvaali keskiyöksi 9 pv. lokakuuta, ylimääräiset valtiopäivät 1918. Aki Rasilainen on tutkimuksessaan käsitellyt hallitusmuotoesitysten oikeudellista argumentointia kuninkaanvaalin puolesta. Rasilainen 2004: 261–305. Oikeudellinen argumentointi politiikassa. Suomalaisen legalismin poliittinen historia.

55 Ks. Polvinen, Heikkilä & Immonen 1989: 370–408, Hidén & Saraviita 1989: 34 ja Jansson 1993: 39–40. Ks. saksalaissuuntauksen päättymisestä Puntila 1977: 113. Vrt. Kauppinen 1992: 201. Hänen mukaansa Hessenin prinssin Friedrich Karlin kieltäytyttyä Suomen kuninkuudesta, eduskunta hyväksyi 19.7.1919 Suomeen uuden, ”the liberal West”-tyyppisen hallitusmuodon vanhan kustavilaisen ideologian tilalle.

56 Jyränki 2006: 39.

57 Rauhankonferenssi alkoi 18. tammikuuta 1919 ja kesti noin vuoden. Konferenssiin osallistui edustajia niistä 28 valtiosta, jotka katsottiin sodan voittajiksi. Sodan hävinneet valtiot Saksa, Itävalta, Unkari, Bulgaria ja Turkki eivät osallistuneet neuvotteluihin. Näiden valtioiden edustajat kutsuttiin paikalle vasta sitten, kun sopimuksen sanamuoto oli jo valmis. Ranska, Saksa ja Pohjoismaat tunnustivat nopeasti Suomen itsenäisyyden. Tammikuussa 1918 kaikkiaan 10 valtiota antoi tunnustuksensa. Yhdysvallat tunnusti Suomen itsenäisyyden Suomen luovuttua saksalaissuuntauksesta. Ks. poliittisesta ilmapii-ristä esim. Ylikangas 1986: 172, Jägerskiöld 1969: 370–430 ja Jansson 1993: 40–41.

takäsittelylle⁵⁸. Edellä mainitun esityksen pohjalta eduskunta lopullisesti hyväksyi uuden hallitusmuodon kesäkuun lopulla ja se sai valtionhoitajan vahvistuksen 17.7.1919 (Ask 94/19).

Hallitusmuoto rakentui lopulta perustuslakikomitean työn pohjalle. Sisällissodan seurauksena haluttiin luoda voimakas hallitusvalta eduskunnan vastapainoksi. Tasavallan presidentille uskottiin poliittisesti merkittävimmät kysymykset. Presidentillä oli muun muassa valta hajottaa eduskunta, nimittää ja tarvittaessa myös erottaa ministerit. Presidentille kuului myös paitsi lain vahvistaminen, myös lain antaminen eli promulgatsioni; jokainen uusi laki oli presidentin allekirjoitettava ja asianomaisen ministerin varmennettava.⁵⁹ HM 2.3 §:n mukaan ylin toimeenpanovalta kuului tasavallan presidentille. Kyseessä olevan säännön mukaan ”sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä.”⁶⁰

Hallitusmuotoratkaisun taustalla ollut valtiosääntöideologia oli tulkinnanvarainen. Sekä Venäjän että Ruotsin vallan aika vaikutti vuoden 1919 hallitusmuotoon, mutta mukana oli myös tuonaikaista ulkomaista valtiosääntöideologiaa, muun muassa parlamentarismin periaate. Nousiainen mukaan hallitusmuotoratkaisun taustalla vaikuttivat myös sekä porvarillisen yhteiskunnan historiallinen aateperintö että vaikea sisäpoliittinen tilanne sisällissodan jälkeen: uuteen valtiosääntöön sisällytettiin sekä monarkkisia että presidentiaalisia vallanjako-opin aineksia. Jyränki puolestaan katsoo hallitusmuodon tulkinnassa vallinneen monarkkis-konservatiivinen linjan. Perustuslakikomitea sovelsi Suomen tasavaltalaiseen olosuhteisiin perustuslaillisen monarkian traditiota, jolla oli pitkä historiansa aina Constantin, Clermont-Tonnerren ja Montesquieun ajatteluun saakka. Lopulta perustuslakikomitean ehdottama ja hallitusmuotoon hyväksytty luettelo tasavallan presidentin valtuuksista ei suuresti poikennut niistä valtuuksista, jotka Constant halusi antaa *pouvoir neutre* -ulottuvuudessa toimivalle monarkialle.⁶¹

58 VP 1919 ptk, s. 1029.

59 Ks. presidentin toimivallasta tarkemmin esim. Erich 1925: 28 ss.

60 Jyränki katsoo uuden hallitusmuodon vahvistaneen valtionpäämiehen asemaa verrattuna Svinhufvudin ja Mannerheimin valtionhoitajakausiin kolmessa eri suhteessa: eduskunta oli valinnut valtionhoitajan, ja eduskunnalla oli katsottu olevan valta myös vapauttaa valtionhoitaja; asetuksenantovalta oli valtionhoitajakaudella kuulunut senaatille; nimittäminen korkeimpiin virkoihin oli valtionhoitajakaudella ollut yleensä senaatin tehtävä. Jyränki 1978: 44–46. Ks. myös Kastarin näkemys parlamentarismista ja presidentin vallan yhteensovittamisen onnistumisesta hallitusmuodossa, Kastari 1940: 249 ja 1977: 134–135.

61 Ks. Jyränki 1989: 488–490 ja sama 1978:44, Nousiainen 1985: 66, Jansson 1993: 41–45 ja Jääskeläinen 1977: 39–45. Vrt. Saraviita 1997: 10–11. Saraviidan mukaan mm. valtiovallan kolmijakoratkaisu on keskieurooppalaista perinnettä. Kuitenkin Saraviita katsoo USA:n järjestelmän

Hallitusmuodon tulkintaan vaikuttavia, pitkälle meneviä johtopäätöksiä presidentin ulkopoliittisesta vallasta ei kuitenkaan voi tehdä siitä ajasta, jolloin Svinhufvud ja Mannerheim toimivat valtionhoitajina. Valtionhoitajan asettaminen oli väliaikainen järjestely ja hänen toimintaansa korkeimman vallan käyttäjänä rajoittivat senaatille⁶² luotut valtuudet⁶³. Tosin ensimmäisen valtionhoitajan Svinhufvudin asema senaatin puheenjohtajana todennäköisesti vaikutti silloisten ulkopoliittisten toimivaltasuhteiden muotoutumiseen.⁶⁴

Hallitusmuotoa säädettyessä ulkopoliittinen valta ei tullut korostetusti esille. Syynä tähän oli mahdollisesti ulkoasioiden käsittelyjärjestys autonomian aikana. Ulkopoliitiikan päätösvaltasuhteet perustuivat hallitusmuodossa vanhaan hallitus- ja hallitsijakeskeiseen malliin.⁶⁵ Myös Jyrängin mukaan HM 33 §:n sanamuodon selittää sen syntytausta. Kun perustuslakikomitea vuonna 1917 laati ehdotuksensa uudeksi hallitusmuodoksi, ulkoasioita koskeva perustuslainsäädännös jätettiin pois, koska Suomen suhde Venäjään oli vielä epävarma. Kun hallitusmuotoesitys päätettiin antaa samoihin aikoihin yhdessä itsenäi-

vaikuttaneen korostettuun valtiovallan kolmijakorakenteeseen, jota lievensi brittiläis-ranskalaista perinnettä edustava parlamentarismien periaate. Myös USA:n valtiosäännössä ilmenevä voimakas presidentinvalta on voinut olla monarkististen valtiosääntöjen esikuvana, kun Suomen presidentille haluttiin antaa itsenäisen päätöksentekijän asema. Näin myös Ståhlberg 1927: 49. Ks. HM 1919 valtiosääntöideologiasta myös Kauppinen 1989: 232–233.

62 Suomen suuriruhtinaskunnan hallitus ja ylin tuomioistuin vuosina 1816–1917. Senaatti jakaantui oikeusosastoon ja talousosastoon. Oikeusosaston tilalle tuli vuonna 1918 korkein oikeus ja senaattista (senaatin talousosasto) valtioneuvosto.

63 VP II 1917 ptk. s. 990–991, 995, 1069. Tuomisen mukaan käytännössä korkein valta oli keskitynyt senaatin käsiin, erityisesti sen jälkeen kun eduskunta 12.1.1918 oli myöntänyt sille väljät valtuudet lujan järjestysvallan luomiseksi. Valtionpäämiehen asema valtionhallinnossa oli samantapainen kuin suuriruhtinaan oli ollut tämän käyttäessä korkeinta valtaa Ruotsilta perittyjen perustuslakien pohjalla, mutta hänen valtaoikeutensa oli tuntuvasti rajoitetummat. (Vrt. HM 1772 ja 1789 Yhdistys- ja vakuuskirja). Kuitenkin ulkopoliitiikan johto sodan aloittamisoikeutta myöten tuli perustuslakien mukana korkeimman vallan käyttäjän käsiin. Tuomisen (1977: 214) mukaan korkeimman vallan käyttäjän ja senaatin välisissä oikeussuhteissa oli epävarmuutta, joka ilmenee senaatin pöytäkirjoista. Esim. niissä sanotaan senaatin vahvistaneen tietyn asian, mutta myöhemmin todetaan myös valtionhoitajan vahvistaneen saman asian.

64 Kenraalikuvernöörin tapaan senaatin puheenjohtaja oli erossa senaatin päivittäisestä päätöksenteosta, eikä juuri osallistunut ennen kansalaissodan syttymistä senaatin kokouksiin. Vastaavasti Svinhufvud alkoi hoitaa ulkoasioita henkilökohtaisesti. Ks. Juva 1961: 79–91, 94–112. Tiihosen mukaan Svinhufvudin päätös nimittää senaatin varapuheenjohtajan ja uudet senaattorit oli merkittävää, sillä vielä 1917 marraskuussa senaatin oli asettanut eduskunta. Tiihonen tulkitsee Svinhufvudin tosiasiaa osoittaneen käyttävänsä valtionpäämiehelle kuuluvaa valtaa. Senaatin puheenjohtajan muu toimipiiri, tehtävät sekä päätöksentekomenettelyt muotoutuivat käytännön kautta. Tiihonen 1990: 43.

65 Meres-Wuori 1990: 88. Ks. myös Tiihonen 1990: 41.

syysjulistuksen⁶⁶ kanssa, HM-esitykseen oli lisättävä säännös ulkoasianvallasta⁶⁷. Siten HM 33 §:n sanamuoto saattoi olla suora lainaus Venäjän vuoden 1906 valtiosääntöasiakirjojen 12 ja 13 artiklasta. Jyrängin kannalle on asettunut myös Blomstedt. Jälkimmäinen katsoo HM 33 sanamuodon olleen senaatin talousosaston oikeustoimituskunnan esittelijäsihteerin, joka suoraan siirsi presidentille ne ulkoasianvaltuudet, jotka kuuluivat keisarille Venäjän valtiosäännön mukaan.⁶⁸ Käytännössä hallitusmuodon 33 §:n syntyhistoria ja sanamuoto jättivät melko väljät puitteet säännön soveltamis- ja tulkintakäytännölle. Oikeuskirjallisuudessa onkin esitetty toisistaan poikkeavia kantoja siitä, kuinka ulkopoliitiikan ylimmän johtovallan ajateltiin jakaantuvan hallituksen sisällä. Klassisen vallanjako-teorian mukaan ulkopoliittikka katsottiin kuuluvaksi hallituksen toimeenpanotehtäviin, eikä järjestelmien liberaalistuminen tuonut tähän poikkeusta. Vasta ensimmäisen maailmansodan jälkeen myös ulkopoliittisessa päätöksenteossa ilmeni kansanvaltaistumista.⁶⁹

Jyrängin mukaan HM 33.1 § kirjoitettiin siten epämääräiseksi, että sen sanamuodosta oli vaikea tulkita, millaiseksi toimivallanjako ulkoasioissa eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken oli tarkkaan ottaen ajateltu. Hallitusmuodon 33 §:ää muodollisesti tarkasteltuna lainsäätäjien tarkoituksena ei ollut uskoa ulkoasioita presidentin henkilökohtaiseen toimivaltapiiriin, vaan päätökset edellytettiin tehtäväksi par-

66 Vp, II 1917, ptk. I s. 310–311. Tal. os. ptk. 4.12.1917 s. 100. Vp, II 1917, ptk. 342–344, 358–365. Svinhufvudin senaatti antoi 4.12.1917 eduskunnalle tiedonannon Suomen itsenäisyydestä uutta hallitusmuotoa koskevan esityksen yhteydessä. Vastaava senaatin julistus Suomen kansalle julkaistiin samana päivänä. Eduskunnan oli määrä vain saada tiedoksi tapahtunut tosiasia. Porvarilliset eduskuntaryhmät kuitenkin katsoivat, että itsenäisyysjulistus vaati myös eduskunnan tahdonilmuksen. Samalla kannalla olivat myös sosiaalidemokraatit. He eivät hyväksyneet, että hallitsijalle kuulunut toimeenpanovalta keskitettäisiin valtionhoitajille tai senaatin puheenjohtajalle. Maalaisliiton senaattori Kyösti Kallion 5.12.1917 tekemä luonnos eduskunnan itsenäisyysjulistuksesta joutui 6.12.1917 äänestykseen, sillä sosiaalidemokraatit jättivät asiasta oman ehdotuksensa. Julistusten ero oli siinä, että sosiaalidemokraatit vaativat Suomen valtiollisen riippumattomuuden toteuttamista Suomen ja Venäjän hallitusten välisellä sopimuksella, mutta Kallion teksti vain hyväksyi senaatin toimet itsenäisyyden toteuttamiseksi ja ulkovaltain tunnustuksen hankkimiseksi. Eduskunta hyväksyi porvarillisten puolueiden päätösesityksen äänin 100–88. Suomen itsenäisyyspäiväksi tuli siten 6.12, eikä senaatin julistuksen päivämäärä 4.12. Ks. Torvinen 1977: 176–181.

67 HE n:o 1 Suomen hallitusmuoto. II Vp, s. 366.

68 Blomstedt 1983: 39–43, Jyränki 1992: 136, Emt 1978: 213–215 ja Meres-Wuori 1990: 88.

69 Kaarlo Kairan mukaan vallanjako merkitsee ensisijaisesti sitä, että kullakin valtioneimellä on valtiosäännön nojalla oma, erityinen toisten valtioneimien kompetenssista erotettu toimivaltansa, jota se käyttää ja jonka piirissä toimii. Kairan näkemyksen mukaan siis valtioneimien voi käyttää sille kuuluvaa valtaansa itsenäisesti, toisista valtioneimistä riippumatta. Edelleen Kairaa seuraten presidentillä tuli olla itsenäinen toimivaltansa myös ulkopoliitiikan alalla, johon parlamentarismi ei sopinut. Kaira 1941: 367, 380, 384. Ks. vallanjaosta myös Jyränki 1998: 121–124.

lamentarismin periaatteiden mukaisesti. Vastaavasti Nousiaisen käsityksen mukaan lainlaatioilla ei ollut tarkoitus tehdä presidentistä ”valtakunnan keulakuvaa”, vaan itsenäistä valtaa käyttävä valtionpäämies, joka edustaisi jatkuvuutta eduskunnan ja ministeristön rinnalla.⁷⁰ Jälkimmäiselle kannalle on asetunut myös Saraviita. Senaatin vuoden 1917 HM-esityksen tarkoituksena oli, että perustuslakikomitean ehdotuksen mukaan alun perin Venäjän keisarille tarkoitettu ulkopoliittinen valta kuuluisi tasavallan presidentille⁷¹.

Asioiden käsittelyjärjestyksessä ulkopoliittiset asiat eivät erottuneet muista presidentille kuuluvista päätöksistä. Tyypillistä oli, että tasavallan presidentti teki päätöksensä valtioneuvostossa sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu⁷². Presidentin päätösvalta oli sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen. Tämä tarkoitti, että presidentti saattoi tehdä päätöksensä vain valtioneuvostossa, jossa oli läsnä vähintään viisi ministeriä. Ratkaisuvallta kuului presidentille yksin, eikä häntä ollut sidottu esittelevän ministerin, eikä edes koko ministeristön yksimieliseen mielipiteeseen. Kuitenkin kaikki tiedonannot ulkovalloille ja niissä oleville lähettiläille oli toimitettava ulkoasiainministeriön kautta. Presidentin ulkoasianvallan hoitaminen edellytti siis ministerien myötävaikutusta ja kansainvälisissä sopimuksissa tietyiltä osin myös eduskunnan suostumusta.⁷³ Tätä voidaan pitää parlamentaarisen vastuukatteen varhaismuotona ulkopoliitikassa. Koska presidentille HM 33 §:ssä säädetty valta määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin

70 Jyränki 1978: 213, Nousiainen 1992 b: 213, emt. 1985: 71 ja Koivisto 1992:20. Vrt. Ulkoasianvaliokunnan lausunto, jonka mukaan 1919 HM: n sanamuoto oli tiukemmin presidenttikeskeinen, kuin mikä oli lainsäätäjien alkuperäinen tarkoitus. UaVL 6/1998 vp s. 2. Vastaavaa kantaa on esittänyt myös mm. Tiitinen 1998:3.

71 Saraviidan mukaan ulkopoliittinen päätöksenteko nähtiin luonnostaan valtionpäämiehelle kuuluvaksi eurooppalaisen perinteen vaikuttamana. Ks. Saraviita 1973: 55–59 ja 1989: 50. Myös Mäenpään mukaan oli hyvin luontevaa määritellä määräysvalta suhteista ulkovaltoihin juuri tasavallan presidentille. Mäenpää 1986: 496–497. Vrt. Jyränki (1998: 126–128), joka painottaa hyvin voimakkaasti sitä, että HM 33.1 §:n erikoinen sanonta ”määrää” poikkeaa perustuslain tasolla muista presidentin toimivaltuuksia koskevista säännöistä. Jyrängin mukaan tämä johtuu satunnaisista historiallisista seikoista, eikä perustuslainsäätäjien tavoitetietoista periaatekannasta. Vrt. Huolimatta HM 33 §:n sanamuodosta, perustuslainsäätäjien enemmistö tavoitteli presidentistä todellista vallankäyttäjää. Eduskunnasta riippumattoman presidentin tuli olla vakauttava tekijä politiikassa, ministeriöiden vastapainona. Jyränki 1997: 918.

72 HM 34 §. Vrt. Jyränki 1990:85.

73 Ks. esim. Merikoski & Vilkkonen 1983: 78 ja Sivonen 1982: 60–67. Vrt. Erich, joka yritti asettaa presidentin vallankäytölle oikeudellisia rajoja tulkinnalla, että ministeri voisi parlamentaariseen vastuuseensa nojautuen kieltäytyä esittelemästä presidentille asiaa, jonka ratkaisemisesta hän ei ole presidentin kanssa samaa mieltä. Erich 2, 1925: 92.

sidottiin valtioneuvoston myötävaikutukseen, valta ei ollut verrannollinen alkujaan Venäjän keisarille ajateltuun ulkopoliittiseen toimivaltaan⁷⁴.

Suomen tasavallan ensimmäinen presidentti, K. J. Ståhlberg (1919–1925) loi perustan presidentin ja valtioneuvoston välisille päätösvaltasuhteille. Presidenttikaudellaan hän pyrki vakiinnuttamaan tasavaltalaisen ajattelutavan ja suppeasti ymmärretyn parlamentaarisen järjestelmän⁷⁵. Ståhlbergin mukaan hallitusvallan tulisi parlamentarismissa kuulla vastuunalaisille ministereille ilman, että valtionpäämiehellä olisi todellista päätösvaltaa. Juuri parlamentarismien turvin Ståhlbergin mielestä presidentille voitiin uskoa verrattain laaja ja itsenäinen asema. Parlamentarismien ydinsisällöksi Ståhlberg ymmärsi valtioneuvoston ja presidentin välisen yhteistoiminnan. Kuitenkin presidentillä tulisi olla yksittäistapauksissa oikeus tehdä päätöksiä vastoin ministeristön mielipidettä. Ajatuksensa Ståhlberg toteutti myös käytännössä⁷⁶. Ulkopoliittikan alalla presidentti Ståhlberg oli varovainen. Presidentti pyrki vaikuttamaan ulkopoliittikan sisältöön lähinnä valitsemalla puolustusministerin ja ulkoasiainministerin, joka käytännössä oli ulkopoliittikan varsinaisen toteuttaja. Ministerivalinnat eivät kuitenkaan aina toteutuneet presidentin tahdon mukaisesti⁷⁷. Presidentti Ståhlberg ei johtanut maan ulkopoliittikkaa erityisen aktiivisesti. Muun muassa Juhani Myllyn mukaan pääosin Suomen ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä oli koko ensimmäisen tasavallan ajan vallalla ulkoministerikeskeinen järjestelmä, jossa ulkoasiainministeri oli ensisijainen toimija ja presidentti jäi taustalle yllävalvojan rooliinsa⁷⁸.

74 Ks. esim. Anckar 1984: 190–191.

75 Nousiainen mukaan Ståhlbergissä henkilöityneen liberaalin keskustan valtiosääntöajattelun tunnuksia olivat mm. periaatteellinen kansansuvereenisuuden tunnustaminen, tasavalta, kansanvaltainen edustuslaitos, lainalainen mutta luja ja tehokas hallitusvalta sekä vallanjako kapeasti käsitettyyn parlamentaariseen järjestelmään liitettynä. Nousiainen 1985: 56. Ks. Jyrängin näkemys Ståhlbergin vallanjako-opista 1978: 25–29. Ks. myös Inha 70–72.

76 Ståhlberg 1927: 20–24, 46, 54–55. Ensimmäisen kerran presidentti käytti toimivaltaansa itsenäisesti heti kautensa alussa. Kysymyksessä oli päätöksenteko asetuksesta, joka koski eräiden hallitus- ja hallintoasioiden pidättämistä presidentille. Presidentti päätti antaa asetuksen yksityiskohdaltaan toisenlaisena, kuin se valtioneuvoston mielestä oli annettava. Tammikuussa 1924 Ståhlberg päätti hajottaa eduskunnan vastoin niin hallituksen kuin eduskunnankin tahtoa. Eduskunnan hajottamisessa presidentti käytti vahvasti valtaoikeuksiaan ja sitä onkin usein kuvattu presidentin voimannäytteeksi. Ks. esim. Perttunen 1966: 129–130. Pietiäinen 1992: 84. Tiuhonen 1990: 34.

77 Nousiainen 1985: 77 ja Murto 1994: 84.

78 Mylly 1983: 310. Ståhlbergin lähin ulkopoliittinen neuvonantaja ja luotettu oli jo ennen presidentiksi tuloa Rudolf Holsti. Holstin vaikutusta Ståhlbergin ulkopoliittiseen linjaan on kuitenkin toisinaan liioiteltu. Vaikka Holsti vastasi yhteisesti hyväksytyyn ulkopoliittisen ohjelman käytännön toteuttamisesta, Ståhlbergin suora vaikutusvalta oli melko suuri. Välitöntä ulkopoliittista ohjausta Ståhlberg harjoitti maan kansainvälisen aseman järjestelyn perustavissa kysymyksissä Itä-Karjalan

Ståhlberg kunnioitti instituutioita – hallitusta ja eduskuntaa. Esimerkistä presidentin periaatteellisesta suhteutumisesta eduskunnan valtaoikeuksiin voidaan mainita Varsovan sopimuksesta 1922 syntynyt kiista. Maaliskuussa 1922 Puolan, Latvian, Viron ja Suomen ulkoasiainministerit allekirjoittivat Varsovassa yhteistyö- ja avunantosopimuksen. Sopimuksessa muun muassa sitouduttiin olemaan solmimatta toisia allekirjoittajamaita vastaan kohdistettuja sopimuksia (2 artikla) ja ratkaisemaan keskinäiset riidat rauhanomaisin keinoin (6. artikla). Suomessa poliittinen kiista nousi erityisesti sopimuksen 7 artiklasta. Siinä luvattiin noudattaa myönteistä suhtautumista sitä sopimusvaltiota kohtaan, joka ilman omaa syytään on joutunut hyökkäyksen alaiseksi sekä ryhtyä sellaisessa tapauksessa keskinäisiin neuvotteluihin siitä, mihin toimenpiteisiin oli ryhdyttävä. Sopimuksessa maat lupautuivat myös neuvottelemaan yhdessä Venäjän politiikastaan.⁷⁹

Alun perin jo Helsingissä 25–29.7.1921 pidetyssä reunavaltioiden konferenssissa, jossa Suomea edusti ulkoasiainministeri Holsti, oli neuvottelujen pöytäkirjassa sovittu yhtenäisestä politiikasta suhteessa Neuvosto-Venäjään. Suomen ja Neuvosto-Venäjän poliittisen ilmapiirin kiristytessä, Suomen hallitus esitti liittoutuneille ja reunavaltioille vetoomuksen tuen saamiseksi, mikäli Neuvosto-Venäjä ryhtyisi aseelliseen tai uhkavaatimukseen sisältävään toimintaan Suomea vastaan. Puola ilmoitti tarvittaessa olevansa valmis tarjoamaan aseellista apua Suomelle. Kaikki porvarilliset eduskuntaryhmät olivat periaatteessa Suomessa puolustusliiton kannalla. Ulkoasiainministeri Holsti joutui matkustamaan Varsovan konferenssiin 1922 epäselvässä tilanteessa ja vailla varmaa ohjelmaa. Porvarillisille ryhmille luvattiin, ettei Varsovassa pidetyssä konferenssissa 13–17.3.1922 vielä allekirjoitettaisi mitään, vaan osallistuminen konferenssiin olisi vain laadultaan tiedustelemaa. Holsti kuitenkin allekirjoitti yhdessä Viron, Latvian ja Puolan ulkoministereiden kanssa edellä kuvatun Varsovan sopimuksen, jonka voimassaoloaika oli 5 vuotta. Konferenssin aikana ulkoasiainministeri Holsti oli ollut yhteydessä Suomen hallituksen kanssa ja saanut siltä hyväksymisen useimpiin kohtiin, mutta hallitus ei tiennyt, että kysymyksessä oli nimenomaan sopimus. Holstin allekirjoittama sopimus sai Suomessa voimakasta arvostelua osakseen. Eduskunta ei ratifoinut sopimusta, vaan äänesti ulkoasiainministeri Holstille epäluottamuslauseen. Huomattavaa on, että vaikka presidentti Ståhlberg henkilökohtaisesti tuki reunavaltiopoliitikkaa ja ulkoasiainministeri Holstia, hän ei pyrkinyt vaikuttamaan eduskunnan tekemään

politiikassa, rauhanneuvotteluissa Neuvosto-Venäjän kanssa ja Ahvenanmaan aseman vahvistamisessa. Pietiäinen 1992: 65–66 ja Nousiainen 1985: 82. Vrt. Nousiaisen käsitys Holstista 1985:81.

79 Ulkoministeri Holstin kokouskansiot, n:o 30.

päätökseen. Valtioneuvostossakin presidentti yhtyi hallituksen enemmistön mielipiteeseen, vaikka katsoi ratkaisun olevan epätydyttävä.⁸⁰

Ulkoasiainministeri Holstin eroon päättynyt kiista lopetti Suomen reunavaltio politiikan. Suomi pyrki tämän jälkeen aina talvisodan puhkeamiseen asti rakentamaan ulkopoliittikaansa puolueettomuuden ja Kansainliitto-politiikan varaan. Turvallisuustarpeita silmällä pitäen Suomi vahvisti myös omaa puolustuslaitostaan. Suomessa oivallettiin kuitenkin selvästi se, ettei taloudellisilta resursseiltaan vähäinen maa voinut luottaa koskemattomuutensa säilyvän vain omien sotilaallisten voimavarojen turvin. Siksi maan ulkopoliittinen johto 1920–1930-luvulla toivoi johdonmukaisen puolueettomuuden ja Kansainliitto-politiikan antavan Suomelle tarvittavat turvallisuustakuut. Kun näin ei käynyt, Suomi pyrki vahvistamaan turvallisuuttaan tukeutumalla puolueettomaan Ruotsiin. Aika ajoin esille nousi Suomen puolelta jopa pyrkimyksiä sotilasliittoutumiseen Ruotsin kanssa, mutta näille ajatuksille läntinen naapurimaamme ei lämmennyt.⁸¹

Presidentti Ståhlbergin suhtautuminen parlamentarismiin näkyy hyvin myös hänen ulkopoliittisessa toiminnassaan. Suomen tasavallan ensimmäinen presidentti hankki täsmällisesti parlamentaarisen ministeristön poliittisen katteen niin päätöksilleen, lausunnoilleen kuin muillekin toimilleen. Käytännössä tämä merkitsi toimimista valtioneuvoston ja ulkoasiainministeriön välityksellä. Ståhlberg kävi neuvotteluja ministerien kanssa ulkopoliittisten puheiden sisällöstä ja keskustelut ulkomaisten diplomaattiedustajien kanssa käytiin yleensä ulkoasiainministerin läsnä ollessa. Silloin kun presidentti joutui antamaan ohjeita suomalaisille neuvottelijoille kansainvälisissä konferensseissa tai sopimusneuvotteluissa ohi ministeristön, Ståhlberg toi ohjeet jälkikäteen valtioneuvoston hyväksyttäväksi.⁸² Presidentti Ståhlbergin menettelyä voidaan verrata nykyisen perustuslain yhteistoimintavelvoitteeseen.

Ulkopoliittikka tai ulkoasioiden hoito ymmärrettiin toki tuolloin paljon suppeammin kuin ulko- ja turvallisuuspolitiikalla ymmärretään nykyään. Erich määritteli ulkoasioiden hoitoa koskevat kysymykset vuonna 1925 seuraavalla tavalla: ”ulkoasioita ovat ky-

80 Ks. poliittisesta päätöksentekomenettelystä ja tilanteesta Jääskeläinen 1977: 332–338 ja Paasivirta 1968:111.

81 Junnila 1964: 26–32.

82 Tarton rauhansopimuksen valmisteluun vuonna 1920 haettiin jopa vielä laajempaa parlamentaarista tukea asettamalla sopimusluonnosta laatimaan eri eduskuntapuolueiden edustajista kokoonpantu komitea, jonka presidentti sittemmin nimitti myös Suomen neuvotteluvaltuuskunnaksi. Nousiainen 1985: 83. Ks. tapauksista Blomstedt 1969: 400–401, 406–412, 416, 423–425, 464–465. Vrt. 430.

symykset, jotka koskevat valtion suhteita vieraisiin valtioihin taikka useiden valtioiden yhteisesti perustamiin ja kannattamiin kansainvälisiin toimielimiin, erittäinkin Kansainliittoon. Niiden joukossa voidaan erottaa toiselta puolen puhtaat ulkoasiat, toiselta puolen sellaiset, joilla samalla on valtionsisäinen puoli ja jotka siis aiheuttavat valtionsisäisiä toimenpiteitä, mikä todellisuudessa on melko tavallista.”⁸³ Ensimmäisen tasavallan aikana ulkoasioidenhoito oli muodollisia diplomatiasuhteita ja HM 33 §:n säännöksen merkittävimpänä kohtana olivat valtuus valtiosopimusten solmimiseen. HM 33 §:n nojalla presidentti ratifioi valtiosopimukset ja suoritti yleensä Suomen puolesta kansainväliset oikeustoimet, kuten valtuuttaminen sopimusneuvotteluihin ja sopimusten tekemiseen.⁸⁴

Osasyynä presidentti Ståhlbergin pidättyvään suhtautumiseen ulkoasianhoitoon oli siinä, että Ståhlbergille ulkopoliitiikka oli vierasta ja hänellä ei ollut siihen kokemusta. Ståhlbergin ulkomaiden tuntemus rajoittui pääosin Ruotsiin ja Saksaan, eikä hän tuntenut diplomaattista käytäntöä, eikä tehnyt yhtään valtiovierailua.⁸⁵ Ensisijaisesti HM 33 § tulkittiin Ståhlbergin presidenttikauden aikana presidentin valtuudeksi edustaa maataan kansainvälisissä suhteissa, joilla oli kansainvälisoikeudellista merkitystä. Näistä valtiosopimusten tekeminen oli yksi merkittävimmistä.⁸⁶

Vaikka ulkopoliittisissa kysymyksissä Ståhlberg ei poikennut ministeristön enemmistön kannasta, hän toisaalta käytti niissä myös itsenäistä päätösvaltaa⁸⁷. Vahvan parlamentaarisen hallitusvallan kannattajana Ståhlberg halusi jättää ulkopoliittikan hoidon hallitukselle. Hallitusmuoto ei määritellyt ulkopoliittisen päätöksenteon muotoja. Pääosan päätöksistä presidentti teki valtioneuvostossa, osan ulkoasianvaliokunnan ja osan ulkoasiainministerin esittelystä.⁸⁸ Käytännön ulkopoliittisessa päätöksenteossa ja politiikassa presidentti joutui luonnollisesti toimimaan henkilösuhteidensa avulla. Päätöksenteossa tasapainotteli vuoroin presidentiaalinen ja vuoroin parlamentaarinen johtajuus. Nousiainen arvion mukaan Ståhlbergin kaudella päätöksentekojärjestelmä pysyi stabiilina, mutta rajoiltaan määrittelemätöntä päällekkäistä johtajuutta sisältävänä se jätti mahdollisuuden

83 Erich 1925: 323.

84 Ks. tarkemmin Erich 1925: 323 ss.

85 Paasivirta 1968: 109–113. Ks. Ståhlbergin aikaisemmasta ulkopoliittisesta kokemuksesta myös Blomstedt 1969: 342, 346–347, 360.

86 Nousiainen 1985: 80–81.

87 Sekä Ståhlberg että Erich suosittelivat, että presidentin ja ministeristön väliset erimielisyydet on pyrittävä ratkaisemaan epävirallisesti ennen presidentin esittelyä. Käytännössä Ståhlbergin presidenttikauden aikana valtioneuvoston ja presidentin välinen erimielisyys päästettiin näkyville virallisessa päätöksentekotilaisuudessa. Ks. Jyränki 1978: 155–156 ja Mylly 1983: 310.

88 Ks. esim. Jyränki 1978: 108–121.

henkilöllisille ja institutionaalisille konflikteille toimijoiden, parlamentaaristen asetelmien ja historiallisten tilanteiden vaihtuessa⁸⁹. Presidentille kuului olennaisena osana vahva *pouvoir neutre* -rooli, joka antoi mahdollisuuden seurata yhteisen edun ja kansankokouksisuuden nimissä poliittisen päätöksentekojärjestelmän kulkua. Arviointi kuului valtiopäämiehelle ja Ståhlbergin pyrki tässäkin ensisijaisesti hallitusjärjestelmän parlamentaarisen osan toimivuuden turvaamiseen.⁹⁰

Jo itsenäisyyden alusta lähtien Suomen ulkopoliittinen tilanne ja erityisesti sen suhde Neuvostoliittoon oli erittäin vaikea. Tarton rauhanneuvotteluissa kummankin osapuolen näkökannat erosivat toisistaan ja vaikka lopulta rauha saatiin tehtyä, suhteet pysyivät kireinä keskinäisten epäluulojen vuoksi. Suomalaiset tunsivat huolta itsenäisyytensä puolesta ja idässä pelättiin, että Suomen aluetta käytettäisiin Neuvostoliittoa vastaan suuntautuvan hyökkäyksen tukikohtana. Näin epäiltiin muun muassa saksalaisten ollessa Suomessa vuonna 1918 ja länsiliittoutuneiden vuonna 1919 tukemien Venäjän vastavallankumouksellisten yrittäessä kukistaa Leninin järjestelmän.⁹¹

Presidentti Relander (1925–1931) jatkoi edeltäjänsä omaksumia parlamentarismien periaatteita ulkopoliittikan hoidossa. Tosin Relanderilla oli Ståhlbergiä vapaampi käsitys presidentin mahdollisuuksista osallistua ulkopoliittikkaan henkilökohtaisesti. Hän tapasi muun muassa kahden kesken sekä omia että ulkovaltojen lähettäjiä ja hoiti kirjeitse yhteyksiä ulkovaltoihin. Pietiäinen arvioi Relanderin presidenttikauden merkinneen käännettä kohti presidenttijohtoisempaa mallia ulkoasioiden hoidossa, kun samanaikaisesti hallituksen ulkoasianvaliokunnan merkitys väheni. Toisin kuin presidentti Ståhlberg, Relander pyrki vahvistamaan maan suhteita etelään ja länteen runsailla valtiovierailuillaan. Kun arvioidaan ulkopoliittisen päätöksenteon vaikutuksia, Relanderilla ei kuitenkaan ollut Ståhlbergiä suurempaa vaikutusta Suomen ulkoasioidenhoidossa.⁹² Relander tulkitsti

89 Nousiainen 1985: 92–96.

90 Nousiainen 1985:91. Ks. *Pouvoir neutre* – mallista yleisesti Laakso 1975:219 ss. ja Lindman 1979: 13–23. Kastari pitää *pouvoir neutre* – mallia hyvin tyypillisenä parlamentaariselle valtiopäämiehelle. Kastari 1961: 62.

91 Punttila 1977: 157–162. Ks. Neuvostoliiton epäluulosta Suomea kohtaan myös Polvinen 1964: 282.

92 Relanderin ulkopoliittinen luottamusmies oli Hjalmar Procope', joka kutsuttiin Varsovan lähettälään paikalta ulkoministeriksi vuonna 1927. Hän pysyi ulkoministerinä vielä neljässä Relanderin nimittämässä hallituksessa. Procope'n aikana hallitus noudatti "loistavan eristäytymisen" politiikkaa. Relander jätti ulkoasioiden hoidon yksityiskohdat hyvin pitkälti pääministeri Procopel-

presidentin henkilökohtaisen vaikutusvallan ulkopoliitikassa merkityksellisemmäksi ja itsenäisemmäksi kuin Ståhlberg. Tulkinta näkyi myös tavassa, jolla Relander otti itselleen operatiivista ulkopoliittista toimivaltaa hallitusmuodon 33 §:n nojalla.

Presidentti Svinhufvudille (1931–1937) ulkopoliitiikan johtaminen merkitsi ennen muuta mahdollisuutta perusratkaisujen tekemiseen. Svinhufvud korosti presidentin henkilökohtaista oikeutta määrätä tarvittaessa maan ulkopoliittisesta linjasta.⁹³ Toisaalta ulkoasioidenhoidossa presidentti luotti voimakkaasti ulkoasiainministeriinsä Antti Hackzelliin sekä pääministeriin, jotka tosiasiaassa toteuttivat maan virallisia ulkosuhteita. 1930-luvulla hallituksen ja eduskunnan ulkoasianvaliokunnan suhde vakiintui, mutta talvisodan aikana valiokunta jäi jälleen taustalle. Presidenttikeskeinen päätöksenteko ulkoasioidenhoidossa ei kuulunut ensimmäisen tasavallan poliittiseen kulttuuriin, ja Svinhufvudkin omaksui lähinnä edustuspresidentin roolin. Presidentti Svinhufvud ei tehnyt yhtään virallista valtiovierailua, mutta yksityisluontoisia valtionpäämiesvierailuja kylläkin.⁹⁴

Heti presidentiksi tultuaan Svinhufvud nimitti Mannerheimin puolustusneuvoston puheenjohtajaksi, josta tulikin tärkeä ulkopoliitiikan vaikuttaja. Esimerkiksi Suomen ulkopoliitiikan merkittävin käänne 1930-luvulla, pohjoismaiden suuntauksen omaksuminen, oli pääasiassa Hackzelliin, pääministeri Kivimäen ja Mannerheimin johtama operatio. Vastaavasti pääministeri Yrjö-Koskinen oli keskeisessä asemassa, kun vuoden 1932 Suomen-Neuvostoliiton hyökkäämättömyyssopimus solmittiin. Presidentti Svinhufvudilla oli kuitenkin keskeinen rooli kesällä vuonna 1934, kun hän ryhtyi järjestämään kansainvälistä antibolševististä rintamaa. Presidentti painosti jopa Mannerheimia matkustamaan hanketta varten Lontooseen ja Pariisiin.⁹⁵ Svinhufvudin presidenttikaudella näkyi vahva parlamentaarinen kulttuuri, joka oli siis tyypillistä myös kahden aikaisemman presidentin toimikaudella. Kuitenkin ulkopoliitiikan poliittisesti merkittävässä linjauksissa presidentti halusi vaikuttaa Suomen kannan muodostumiseen.

le, mutta lähettiläsnimityksiä Relander seurasi tiiviisti. Ks. Pietiäinen 1992: 162, 164–167, 173, Nousiainen 1985: 105–107 ja Pietiäinen 2000: 276–277. Vrt. Kastari pitää Relanderia esimerkkinä normaalista parlamentaarisesta valtionpäämiehestä, jonka merkitys rajoittuu vain edustavana symbolina toimimiseen. Kastari 1961: 63.

93 Nousiainen 1985: 116–119.

94 Mylly 2000: 282. Vrt. Inha 2005: 86–87. Sisäpoliittisissa kysymyksissä presidentti Svinhufvud katsoi ylimmän valtiollisen vallan olevan ensisijaisesti presidentin ja hänen asettamansa hallituksen käsissä. Presidentillä maan johtajana oli tuolloin vastuu poliittisesti tarkoituksenmukaisen hallitusyhteistyön toteuttamisesta.

95 Jutikkala 1980: 170 ja Mylly 2000: 282–283.

3 Sota-ajan presidenttiys

Presidenttinä Kyösti Kallio (1937–1940) omaksui tietoisesti parlamentaarisen hallitustavan: hän käytti oikeuksiaan pidättyvästi ja kunnioitti hallituksen ja eduskunnan näkemystä. Tutkittuaan 1930-luvun lopun asiakirjoja Max Jakobson hämmästelee presidentin vähäistä roolia ulkopoliittisessa päätöksenteossa. Jakobsonin mukaan presidentti Kallion kanssa keskusteltiin vain harvoin ulkopoliittisista asioista, ja ulkopoliitiikan tosiasiallinen toteuttaja oli ulkoasiainministeri.⁹⁶ Kallion presidenttikaudella olikin peräjälkeen kolme vahvaa ulkoasiainministeriä: Rudolf Holsti, Eljas Erkko ja Väinö Tanner. Kaksi ensiksi mainittua toimi ulkoasiainministerinä tosin jo ennen sotaa. Vielä Holstin kaudella presidentti osallistui aktiivisesti maan ulkoasioiden hoitamiseen, mutta Erkon aikana Kallio syrjäytyi ja antoi tilaa enemmän ulkoasiainministerille ja pääministeri Rytille. Tietysti tähän vaikuttivat myös Kallion sairastelut. Myöhemmin talvisodassa Kallion presidenttikaudella hallituksen sisäpiirin eli kabinetin muodostivat pääministeri Ryti, ulkoasiainministeri Tanner ja ministeri Paasikivi. Heidän välityksellään oltiin yhteydessä puolustusneuvoston puheenjohtajaan, sotamarsalkka Mannerheimiin, jonka tietämättä merkittäviä ulkopoliittisia päätöksiä ei tehty.⁹⁷ Kallion presidenttikautta väritti siis vahva parlamentarismi ja henkilösuhteet ulkopoliitiikan hoitajien kesken: pääministeri Ryti oli vahva toimija. Ajanjaksolle sijoittuva sota-aika näkyi kuitenkin keskeisesti ulkopoliitiikan hoidossa parlamentarismia väistämättä heikentäen.

Nousiaisen mukaan Suomen ulkopoliittisesta päätöksenteosta puuttui vuoden 1939 talvisotaan asti keskitetty ja jäntevä, valtiollinen johto. Ulkoasioiden hoito keskittyi pääministeri Cajanderille sekä ulkoministereille Holsti ja Erkko. Hyvänä esimerkkinä ulkoasioiden hoidon hataruudesta käyvät vuoden 1938 Jartsev-keskustelut. Neuvostohallituksen erikoislähetiksi esittäytyneen Jartsevin kanssa kävivät hallituksen nimissä keskusteluja vuorotellen sekä Holsti, Cajander, vt. ulkoasiainministeri Väinö Voionmaa, ulkoasiainministeri Tanner ja pääministerin sihteeri Inkilä. Lisäksi kokoavat analyysit keskustelujen sisällöstä jäivät

96 Jakobson: 1978: 101–103.

97 Mylly 2000: 288, Nousiainen 1985: 126–129 ja Jakobson 1978: 278–286, 335–353, 386–393. Turtolan mukaan talvisodan aikana sisärenkaaseen tai eräänlaiseen epäviralliseen sotakabinettiin kuuluivat pää- ja ulkoministerin lisäksi puolustusministeri Juho Niukkanen, salkuton ministeri J. K. Paasikivi ja ylipäällikön edustaja hallituksessa, kenraali Rudolf Walden. Muista ministereistä Turtola mainitsee vielä sosiaaliministeri Fagerholmin ja valtiovarainministeri Pekkalan sekä sisäministeri Bornin ja kansanhuoltoministeri Fieandtin. Turtola 1994: 216–217, 231–234.

melko suppeiksi. Presidentti Kalliolle todennäköisesti kerrottiin lähetystösihteeri Jartsevin esityksistä, mutta presidentti pysyi tapahtumien ulkopuolella. Talvisodan presidenttinä Kallion rooli oli ennen kaikkea toimia yhteishengen luojana. Päätettäessä talvisodan jatkamisesta – tai vastaavasti rauhanehtoihin suostumisesta – presidentti Kalliota ja hallituksen ulkoasianvaliokuntaa tiedotettiin vasta, kun heitä ei sisäpiirin mielestä enää voitu ohittaa.⁹⁸

Jo pääministerinä presidentti Ryti oli osallistunut aktiivisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamiseen, ja sen johtaminen jäi Rytille ensisijaisesti valtionpäämiehenäkin (1940–1944)⁹⁹. Kriisitilanne voi johtaa voimakkaaseen vallankeskeytykseen, ja niin kävi myös talvisodan jälkeen. Poliittisesti arkaluontoisen tilanteen johdosta johtajuusrakente ulkoasioidenhoidossa pelkistyi. Asiat ratkaistiin suppeassa sisäpiirissä, johon kuului Rydin lisäksi muun muassa sotamarsalkka Mannerheim ja Väinö Tanner (pääministeri 1926–27, valtiovarainministeri 1937–39, ulkoasiainministerinä 1939–40 ja talvisodan jälkeen kauppaministerinä 1940–42).¹⁰⁰ Sotatila tai akuutti sodan uhka on tyyppillinen poliittinen tilanne, jolloin valtaa, erityisesti ulkopoliittista ja sotilaallista valtaa, halutaan keskittää suppealle eliitille. Asioiden luonteen vuoksi on tärkeää pitää päätösmenettely yksinkertaisena ja toimivaltasuhteet selkeinä. Muodollista vallankäytön oikeutusta ei välttämättä kriisitilanteessa kyseenalaisteta samalla tapaa kuin normaalioloissa, mikä mahdollistaa myös toimivaltanormien tulkinnan laimentamisen.

Eräässä mielessä Rydin asema ja valtuudet olivat rajoitetummat kuin kenenkään toisen presidentin. Risto Ryti ei ollut päivääkään ylipäällikkönä, kun presidentti Kallio oli luovuttanut ylipäällikkyyden Mannerheimille talvisodan alettua, eikä sitä sen jälkeen vaadittu luovutettavaksi takaisin Kalliolle eikä uudelle presidentille Rytille¹⁰¹. Inhan mukaan ylipäällikön vallan siirto Mannerheimille perustui tarpeeseen keskittää sotilaallinen

98 Nousiainen 1985: 124–128, Mylly 2000: 288 ja Polvinen 1995: 96–121.

99 Ennen presidentiksi tuloaan Ryti määrettiin hoitamaan vuoden 1940 lopussa myös presidentin tehtäviä. Rytillä oli mm. erittäin pitkäaikainen ja laaja kokemus Kansainliiton eri asiantuntijatehtävistä. Ks. Turtola 1994: 196–202. Eräs merkittävin syy siihen, miksi Rytistä kasvoi voimakas presidentti, oli poliittisesti heikko pääministeri, Jukka Rangell, jonka rooli ei ollut keskeinen politiikan muodostuksessa. Turtolan mukaan olisi vaikea kuvitella, että Rangellin hallituksessa kukaan ministeri tai hallitus kollegiona olisi noussut Rytii vastaan. Turtola 1994: 244–245.

100 Sodan aikana hallituksen ulkoasianvaliokunta kokoontui harvoin, ja eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa ei juuri kuultu. Myös Rangellin hallitusta muodostettaessa eduskuntaryhmät syrjäytettiin. Sen sijaan Ryti ja hänen jälkeensä Rangell jatkoivat talvisodan aikaista käytäntöä pitämällä yhteyttä eduskuntaryhmän puheenjohtajiin. Ks. esim. Meres-Wuori 1998: 86. Ks. parlamentaarista vastuukatteesta Nousiainen 1985: 148.

101 Valtioneuvoston pöytäkirjat, lehti 526.

päätöksenteko armeijan tosiasiallisen ylimmän johdon piiriin. Kun talvisodan päätyttyä ylipäällikkyyks jäi Mannerheimille, sitä perusteltiin olojen kriisiherkkyydellä.¹⁰² Samalla se merkitsi myös olennaista presidentin turvallisuuspoliittisen vallan jakautumista. Muodollisesti – ja Mannerheimin suuren arvovallan vuoksi – hän sai erittäin vahvan aseman. Ylipäällikön tehtävistä ja valtuuksista 7.12.1940 annetun määräyksen mukaan Mannerheimin tuli itsenäisesti toimien ja toimenpiteistään tasavallan presidentille vastaten johtaa puolustusvoimien liikekannallepanoa, keskityksiä ja operaatioita, huolehtia miehistötäydennyksistä ja pakko-otoista sekä ratkaista sotilaskäsky- ja nimitysasiat. Käytännössä raja poliittisten ja strategisten kysymysten välillä ei ollut aina lainkaan selvä. Merkittäviä poliittisia ratkaisuja ei tehty ylipäällikköä kuulematta, vaan hän oli valtiollisen johtoryhmän vaikuttava jäsen. Toisaalta myös Ryti puuttui varovaisesti ylipäällikön toimiin, vaikka operaatioilla olisikin presidentin mielestä ollut myös poliittisia seurauksia. Poliittisen sektorin ensisijaisuus näkyi kuitenkin muun muassa siinä, että ylipäällikön tuli saada presidentin ennakkosuostumus sellaisille sotilaallisille toimille, joilla oli suuri poliittinen merkitys.¹⁰³ Menettely tarkoitti myös ulkopoliitiikan ylimmän johdon vastuun epäselvyyttä¹⁰⁴. Kuten Turtola asiaa kuvaa, hallitusmuodon hengen mukaisesti ylipäällikkö oli vastuussa tasavallan presidentille. Ongelmana kuitenkin oli, ettei Ryti ollut koskaan antanut valtuuksiaan Mannerheimille, vaan ne olivat erikoisella tavalla ”periytyneet” presidentti Kalliolta. Johdon vastuun epäselvyydet kulminoituivat kesällä 1944 Rytin ja Ribbentropin väliseen sitoumukseen.¹⁰⁵ Tilannetta arvioitaessa on otettava huomioon sota-ajan poikkeusolot. Vaikka muodollisesti ylipäällikkö oli vastuussa presidentille ja tarvitsi presidentin suostumuksen tiettyihin sotilaallisiin toimenpiteisiin, Mannerheimin johtaja-asemaa ei juuri sodan aikana kyseenalaistettu.

Rydin presidenttiurassa korostuu voimakkaasti se tapa, jolla se päättyi. Rydin eroon johtanut prosessi sai alkunsa, kun Neuvostoliiton suurhyökkäys alkoi Karjalan Kannaksella keuhakuussa 1944. Neuvostoliitto esitti Suomen menetettyä Viipurin antautumisvaatimuksen,

102 Inha 2005: 91–93.

103 Björkstén 1929: 131. Ks. myös Turtola 1994: 238 ja Jyränki 1967: 131–143.

104 Ks. Hokkanen 1986: 312 (II), Nousiainen 1985: 143–148, Turtola 1994: 243–246, 274 ja Jokipii 1987: Jatkosodan synty. J. K. Paasikiven tekemien päiväkirjamerkintöjen perusteella presidentti Ryti ei enää keuhakuussa 1944 johtanut Suomen ulkopoliitiikkaa. Paasikivi 1991: 342. Myös pääministeri Edwin Linkomies oli Paasikiven kanssa samaa mieltä presidentti Rytin passiivisuudesta. Linkomies 1970: 172.

105 Turtola 1994: 245–247. Ks. laajemmin menettelystä Ribbentrop-sopimuksen yhteydessä Soikkanen 1977: 200–220.

joka tulkittiin vaatimukseksi ehdottomasta antautumisesta. Saksa tarjosi tiukassa tilanteessa Suomelle apua, mutta vaati poliittista hintaa. Vuonna 1943 uudelleen tasavallan presidentiksi valittu Risto Ryti antoi sitoumuksensa henkilökohtaisena kirjeenä, ainoastaan omista nimissään. Siinä presidentti Ryti vakuutti, ettei hän tai hänen nimittämänsä hallitus tule tekemään erillisrauhaa Neuvostoliiton kanssa ilman Saksan suostumusta. Sitoumuksen saatuaan Saksa toimitti välittömästi Suomelle aseapua ja ilmatukea. Suomelle Saksan antama sotilaallinen apu oli merkittävä, mikä osaltaan mahdollisti suomalaisten torjuntavoitot ja venäläisten suurhyökkäyksen pysäyttämisen. Sotilaallisen tilanteen vakiinnuttua suomalaiset irrottautuivat sopimuksen velvoitteista niin, että Ryti jätti eroilmoituksensa valtioneuvostolle 29.7.1944.¹⁰⁶ Mannerheim määrättiin erityislailla presidentiksi ja hän antoi vakuutuksensa eduskuntatalossa 4.8.1944. Mannerheimin tärkein tehtävä presidenttinä oli Suomen irrottaminen sodasta ja suostuminen aselepoon Neuvostoliiton ja Britannian kanssa.¹⁰⁷

Suomen turvautuminen Saksaan on tulkittavissa sitä yleistä taustaa vasten, joka vallitsi sodan aikana. Tuolloin Suomi huomasi jäävänsä yksin, ilman länsivaltojen tai Ruotsin apua. Maan itsenäisyyttä ei tulisi pelastamaan se puolueettomuuspolitiikka, jota Suomi oli pyrkinyt noudattamaan ennen toista maailmansotaa. Vaikka Hitlerin toteuttama politiikka olikin suuremmalle osalle suomalaisista vastenmielistä, apua oli otettava sieltä, mistä sitä oli saatavissa. Saksalaissuuntautunut politiikka päättyi lopulta Moskovan välirauhaan, jonka ehdot olivat kovat. Suomen, Neuvostoliiton ja Saksan keskinäisissä suhteissa, Suomelle suhde Neuvostoliittoon on historian valossa ollut Saksaa tärkeämpi ja määrävämpi. Mielienkiintoista on myös havaita, että Suomen ja Neuvostoliiton välisissä suhteissa Saksan kehitys vaikutti läpi koko 1950-luvun aina seuraavalle vuosikymmenelle. Vasta kun Neuvostoliitto 1960-luvulla tuli vakuuttuneeksi paitsi oman sotilaallisen voimansa riittäväydestä myös

106 Ks. Ilkka Saraviidan analyysi Ribbentrop-sopimuksen oikeudellisesta arvioinnista 1995 b: 57–69. Päiväkirjamerkintöjen mukaan Ryti tiesi, ettei Ribbentrop-sopimus jäisi pitkäaikaiseksi. ”Koska näin ollen oli todennäköistä, että sitoumus meidän taholtamme ennen pitkää täytyisi peruttaa oli asianmukaista, että niin harvat valtioelimet kuin mahdollista ja silloinkin nimenomaan vain sellaiset, jotka voitiin suhteellisen helposti vaihtaa, sidottaisiin sopimukseen... Sitä vastoin eduskunta pitäisi säilyttää vastuun ulkopuolella, jotta sen kädet tarpeen tullen olisivat vapaat toiseen suuntaan meneviin toimenpiteisiin.” Valtionarkisto/RR/9 muistiinpanoja. Ks. menettelystä, kun Suomen hallitus ilmoitti 25.8.1944 Berliinissä, ettei Rytin vakuutus ollut sitova, koska asiaa ei ollut alistettu eduskunnalle. Soikkanen 1977: 213.

107 Valtionpäämiehen vaihtoa ovat selostaneet esim. Soikkanen 1977: 206–209 ja Vares 2000: 292–296.

Suomen puolueettomuuspolitiikasta ja YVA-sopimukseen aidosta sitoutumisesta, naapurimaiden välillä päästiin kitkattomaan yhteistyöhän myös taloudellisesti.¹⁰⁸

Kun Suomen marsalkka¹⁰⁹ Mannerheim valittiin presidentiksi, hänellä oli puolustusvoimien komentajan ja presidentin valtaoikeudet (1944–1946). Mannerheimin saatettua maa rauhantilaan ulkopoliittinen päätöksentekorakenne muuttui selvästi: presidentti muuttui passiivisemmaksi ja ulkopoliittikan aktiivinen johtovalta siirtyi pääministeri Paasikivelle. Palattiin siihen sotia edeltävään aikaan, jolloin päätökset tehtiin valtioneuvoston ulkoasianvaliokunnassa ja yleisistunnossa valtiosäännön mukaisesti. Hallitus tiedotti eduskuntaa entistä tiiviimmin ja etsi siltä tukea toiminnalleen. Presidentti Mannerheimin johtamistyyliä ja eristäytymistä päivän hallituspolitiikasta voitaneen samalla luonnehtia myös hyvin parlamentaariseksi. Toimikautensa loppupuolella Mannerheim sairastui vakavasti ja hän pyysikin terveydellisiin syihin vedoten eroa presidentin tehtävistä vuonna 1946.¹¹⁰ Mannerheimin presidenttiyteen vaikutti ennen kaikkea se, että hän oli sotilasjohtaja. Vahvan pääministerin ja presidentin ei-poliittisen taustan vuoksi Mannerheim tulkitsi hallitusmuodon 33 §:ää niin, että muille ulkopoliittikan toimijoille jäi kohtalaisen paljon itsenäistä toimivaltaa.

4 Ulkopoliittikka presidentin vallan avaimeksi: J. K. Paasikivi ja U. K. Kekkonen

J. K. Paasikivi hoiti ulkopoliittisia asioita jo pääministerinä ollessaan hyvin aktiivisesti presidentti Mannerheimin rinnalla. Tasavallan presidenttinä (1946–1956) J. K. Paasikivi profiloitui selkeästi ulkopoliittikan johtajana, joka jätti sisäpoliittiset kysymykset valtio-

108 Junnila 1964: 26–27, 64–79 ja Puntila 1977: 228. Saksan ja Neuvostoliiton keskinäiset suhteet vaikuttivat myös Suomen ja Neuvostoliiton välisiin suhteisiin.

109 1942 Mannerheim sai ainoan Suomessa myönnetyn, Suomen marsalkka arvonimen hänen 75-vuotisjuhlaansa liittyen.

110 Ks. Nousiainen 1985: 149–152, Kastari 1961: 72 ja Manninen 2000: 306–307. Tiihosen mukaan Mannerheimin presidenttikausi oli siinä mielessä mielenkiintoinen, että Mannerheimin johtamat sotavoimat, lähinnä päämaja ja yleisesikunta, toimivat hallituksen rinnalla samanarvoisina valmistelueliminä. Parlamentarismin sekä hallituksen ja presidentin välisten suhteiden kannalta ongelmallista oli myös se, että presidentti toimi samanaikaisesti lisäksi ylipäällikkönä. Tiihonen katsoo hallituksen ajoittain jopa syrjäytyneen, kun presidentti antoi sotavoimille ja sen pääesikunnalle poliittisia tehtäviä. Tiihonen 1990: 170–172.

neuvoston hoidettaviksi. Toisaalta ulkopoliitiikka meni sisäpolitiikan edelle ja tästä syystä presidentti Paasikivi vaikutti voimakkaasti myös sisäpolitiikkaan. Presidenttinä Paasikivi korosti eduskunnan asemaa maan ylimpänä päätöksentekuelimenä. Eduskunnalla oli lopullinen päätösvalta niin sisä- kuin ulkopoliittisissa kysymyksissä. Merkittäviä ratkaisuja tehtäessä eduskunta sai tietoja jo asioiden valmisteluvaiheessa, kun eduskunnan ulkoasianvaliokunnan ohella yhteyttä pidettiin myös eduskuntaryhmien johtoon. Jälkimmäinen tapa oli kehittynyt jo sodan aikana. Parlamentaarista hallitustapaa pyrittiin noudattamaan – Paasikiven ulkopoliitiikkaa määräävästä ”luottamuksen voittamisen¹¹¹” doktriinista huolimatta – myös siinä, että tärkeitä sopimusvaltuuskuntia määrättäessä huomioitiin puoluepoliittiset näkökohdat. Presidentti osallistui myös hallituksen ulkoasianvaliokunnan kokouksiin säännöllisesti. Toisaalta ulkopoliitikassa presidentti Paasikivi kannatti hyvin selvää johtajavaltaista järjestelmää. Hän ajoi valitsemaansa linjaa määrätietoisesti eduskuntaryhmien tai eduskunnan ulkoasianvaliokunnan kannasta riippumatta.¹¹²

Paasikiven kymmenvuotisen presidenttiyden aikana Suomen hallitusmuodon *tulkinta* 33 §:n osalta muuttui ratkaisevasti: maan ulkopoliitikasta vastasi presidentti, kun taas sisäpolitiikan katsottiin kuuluvan pääosin valtioneuvostolle¹¹³. Paasikivi itse vahvisti tulkintaa tähdentämällä muun muassa toisen presidenttikauden virkaanastujaispuheessa, että hallitusmuodon mukaan ulkopoliitiikka oli kuuluva tasavallan presidentille. Paasikiven ajattelussa ulkopoliitiikka kulki aina sisäpolitiikan edellä. Ulkopoliitiikan katsottiin olevan

111 Paasikivelle määräävänä perusajatuksena oli Neuvostoliiton intressien huomioon ottaminen niin kotimaisessa ulko- kuin sisäpolitiikassakin. Luottamuksen voittaminen edellytti pitkälle menevää ulko- ja sisäpoliittisen toiminnan yhteensovittamista. Inhan mukaan tämä merkitsi käytännössä presidentin aseman korostumista entisestään yhteensovittamisen toteuttamiseen luontevimpana ja – aiemman hallitusvaltakeskeisen valtiosääntöperinteen mukaisesti – tyypillisimpänä valtio-organina. Inha 2005: 105.

112 Turtola 1993: 161, 164, 166, 192, Nousiainen 1985: 171–182 ja Tiihonen 1990: 170–178. Jaakko Nousiainen kuvaa, kuinka ”ulkopoliitiikka irrotettiin valtioneuvoston muusta toimintakokonaisuudesta omaksi päätöksentekojärjestelmäkseen, jota presidentti välittömästi johti suoraan yhteyksin ulkoministeriöön ohi pääministerin ja valtioneuvoston kollegion.” Nousiainen 1985: 172. Ks. myös Kastari 1977: 149–151. Kastarin mukaan presidentti Paasikivi toimi itsenäisesti erityisesti virkanimityksissä.

113 Ks. esim. Loikkanen 1967: 36–38. Myös Kastarin mukaan presidentin tehtävät olivat toisen maailmansodan aikana ja erityisesti tämän jälkeen korostaneet parlamentariselle hallitustavalle ominaisesta symbolin luonteestaan asioiden hoidon todelliseksi johtajaksi. Syynä edelliseen Kastari korosti erityisesti Suomen ulkopoliittisen aseman ratkaisevaa muutosta. Toisaalta presidentin aktiivinen ja voimakas persoonallisuus oli edesauttanut valtionpäämiehen korostunutta asemaa. Kastari 1961: 57. Inhan mukaan Paasikiven kaudella perustuslaillisen vallanjaon painotukset korostuivat kahteen suuntaan: toisaalta poliittista voimaansa palauttaneelle eduskunnalle, toisaalta ulkopoliitiikkaa johtavalle ja sillä sisäpolitiikkaan vaikuttavalle presidentille. Inha 2005: 104.

olennaisesti yhtä kuin idänsuhteet, joita presidentti hoiti henkilökohtaisesti¹¹⁴. Nousiainen kuvaa presidenttiä ulkopoliittikan *primus motoriksi*, joka käytti ministeristöä ulkoasiainministerin ohella neuvonantajinaan ja ulkopoliittikkansa täytäntöönpanijoina.¹¹⁵ Parlamentaarisesta vastuukatteesta voidaan katsoa Paasikiven presidenttikauden aikana toteutuneen epävirallisissa neuvotteluissa presidentin sekä pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa, jotka saivat myös osallistua presidentin kantojen muotoiluun. Mainitut ministerit saivat myös ensimmäisenä tietää presidentin kannat ja Paasikiven käsitykset hallitukselle välitti pääministeri.¹¹⁶ Paasikiven presidenttikauden lopulla pääministeri Kekkonen asema vahvistui. Hän nousi presidentin ulkopoliittiseksi kilpailijaksi toimissaan sekä pää- että ulkoasiainministerinä.¹¹⁷

J. K. Paasikiven presidenttikauden aikana Suomen ulkopoliitikassa tapahtui paljon. Paasikiven presidenttikaudella solmittiin Pariisin rauhansopimus. Vuonna 1947 Paasikivi torjui vastoin eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kantaa Suomen osallistumisen Marshall-suunnitelmaan¹¹⁸. Yleisen ulkopoliittisen aseman ja Paasikiven kannalta merkittävimmiksi nousivat kuitenkin YYA-sopimusta koskevat neuvottelut keväällä vuonna 1948. Paasikivi antoi valtuuskunnalle lisäohjeet ja myöhemmin allekirjoitusvaltuuden vastoin eduskuntaryhmien

114 Esimerkkitapauksesta käynee syksyn 1955 tapahtumat Porkkalan palauttamisesta ja YYA-sopimuksen pidentämisestä. Tuolloin ulkoministeri Johannes Virolainen jäi täysin tapahtumien ulkopuolelle, eikä mahtunut edes presidentti Paasikiven matkaseurueeseen. Oma merkityksensä oli myös sillä, että Neuvostoliitto kommunikoiki suoraan Paasikiven kanssa ja idänsuhteet olivat lähes yhtä kuin Paasikiven henkilö. Ks. Nousiainen 1985: 176. Ks. YYA-sopimukseen liittymiseen johtavasta päätöksentekoprosessista ja presidentti Paasikivestä päätöksentekijänä Visuri 2003: 30–49.

115 Paasikiven lähimpinä neuvonantajina sekä ulkopoliittikan täytäntöönpanijoina toimivat erityisesti hänen ensimmäisellä kaudellaan ministerit Carl Enckell ja Reinhold Sveto. Tällä tavalla varmistettiin ulkopoliittikan jatkuvuus hallitusten vaihtuessa ja varjeltiin ulkoasianhallintoa puoluepoliittisilta ristiriidoilta. Nousiainen 1985: 172–173, 176. Ks. myös Tiihonen 1990: 174. Vrt. Tiihonen, jonka mukaan Paasikivi *vakiinnutti* presidenttikeskeisen ulkopoliittisen päätöksentekomallin. Tiihonen korostaa jo sotien aikaa, mikä loi maahan vahvan ja itsenäisen presidenttityden. Tiihonen 1990: 170–172.

116 Tiihonen 1990: 174 ja Meres-Wuori 1998: 119.

117 Ks. esim. Jyränki 1978: 226–228 ja Tiihonen 1990: 180–181. Vrt. Nousiainen 2000b:261 ja Väyrynen 1994: 111. Väyrysen mukaan mitään kilpailua Paasikiven ja Kekkonen välillä ei ollut, vaan Kekkonen jopa halusi jatkokaudesta presidentti Paasikivelle. Yritys kuitenkin kaatui, koska hän ei saanut ajatuksilleen kannatusta. Nousiainen mukaan Suomen valtiollista järjestelmää ei ole koskaan hallinnut pääministerin ja presidentin välistä kilpailua, vaan se tuli esille vasta 1990-luvulla. Tuolloin suoralla kansanvaalilla valittu presidentti pyrki kansanjohtajana puolustamaan asemaansa parlamentaarisia toimijoita vastaan. Nousiainen mukaan vasta Länsi-Euroopan yhdentymiskeskityksen seurauksena selvä työnjako ulkopoliittisen johtajuuden välillä vaikeutui.

118 Ks. esim. Tarkka 1988: 78–87.

ja valtioneuvoston enemmistön kantaa. Samalla presidentti ilmoitti Neuvostoliiton hallitukselle henkilökohtaisesti takaavansa sopimuksen ratifioinnin, jos sopimus allekirjoitettaisiin Suomen ehdotuksen mukaisena. Tosiasiassa presidentti asetti sopimusta vastustaneet eduskuntaryhmät tilanteeseen, jossa vaihtoehtoina olivat joko sisä- ja ulkopoliittinen kriisi tai YYA-sopimuksen hyväksyminen. Idänsuhteisiin luotiin tuolloin vuosikymmeniä eteenpäin kestävä presidentin asemaa korostava takuumiesjärjestelmä. Paasikiven presidenttikauden lopulla muun muassa palautettiin Porkkalan tukikohta vuonna 1955 ja YYA-sopimusta jatkettiin 20 vuodella eteenpäin 1955. Suomessa Porkkalan luovuttaminen tulkittiin tunnustukseksi Paasikiven harjoittamalle ulkopoliitikkalle. Vuoden 1955 joulukuussa Suomi liittyi YK:n jäseneksi¹¹⁹

Paasikivi omaksui historiallisen ajattelutavan, missä Danielson-Kalmarin ajatuksilla oli suuri merkitys. Häntä voidaan myös pitää poliittisena realistina, jolla oli selkeät käsitykset suurvaltojen politiikan peruslinjoista ja pienten valtioiden riippuvuudesta niistä. Paasikiven mukaan oli siirrytty aikakauteen, jossa määräävänä olivat suurvaltojen etu ja sen takana olevat aseelliset voimat. Vaikka presidentti tuomitsikin jyrkästi oikeudellisten näkökohtien syrjäyttämisen, ulkopoliitikassa oli otettava huomioon tosiasiat ja pyrittävä elämään niiden mukaisesti. Suomen maantieteellisen aseman vuoksi idän-suhteilla oli ratkaiseva merkitys. Ne oli kyettävä hoitamaan niin, että rauha säilyisi. Presidentti Paasikivelle valtiollinen itsenäisyys ja riippumattomuus olivat vähimmäisedellytys Suomen kansalle. Hänen kannanottonsa ovatkin suurelta osin selitettävissä tämän korkeimman päämäärän pohjalta. Vaikka Paasikivi ei pyrkinytkään ulkopoliitikassaan tasapainoilemaan idän ja lännen välillä, hän piti kuitenkin huolen siitä, että hyvät suhteet voitiin säilyttää kaikkiin ilmansuuntiin – erityisesti tämä koski Ruotsia. Vastaavasti kauemmas länteen tai etelään hän ei tuossa tilanteessa kiinnittänyt huomiota. Suhteensa Neuvostoliittoon presidentti perusti ensisijaisesti maantietoon. Paasikiven mukaan Neuvostoliiton intressit Suomen suunnalla olivat puolustuksellisia, eivätkä siten ristiriidassa Suomen itsenäisyyden kannalta. Toisaalta Paasikiven suhde Neuvostoliittoon selittyy presidentin pessimistisellä luonteella. Suomen oli pärjättävä yksin, sillä kansainvälinen oikeus tai kollektiivinen rauhanjärjestö eivät pystyisi sitä hädän hetkellä turvaamaan.¹²⁰ Paasiki-

119 Turtola 1993: 1996–197, Jyränki 1978: 225–227 ja Meres-Wuori 1998: 93–103.

120 Punttila 1977: 192–194, Pajunen 1970: 87–88, Killinen 1970: 100–101 ja Jansson 1966: 113. Apusen tulkinnan mukaan hallitus ei yksin Paasikiven mukaan kyennyt saamaan aikaan hyviä idänsuhteita. Myös eduskunnan ja kansan suuren enemmistön oli kannatettava harjoitettua politiikkaa. Apunen 1977: 21. Ks. myös Jakobsonin luonnehdinta Paasikivestä (1992: 284–286). Ja-

vi korosti parlamentarismien periaatetta ja eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä, mutta hän katsoi ulkopoliittikan kuuluvan presidentin johdettavaksi ja sisäpolitiikan valtioneuvostolle. Kuitenkin ulkopoliittikka meni poliittisten tosiasioiden vuoksi sisäpolitiikan edelle. Paasikivi tulkitsi HM 33 §:ää hyvin presidenttikeskeisellä tavalla, ja perusteli tulkintaansa Suomen edun mukaisena. Paasikiven aikakaudella korostettiin toisaalta oikeudenmukaisuutta ja parlamentaarista hallitusvaltaa, mutta ulkopoliittikassa oli ennen kaikkea otettava huomioon vaikea poliittinen tilanne ja siksi tasavallan presidentille tuli kuulua vahva ja itsenäinen määräysvalta.

Tasavallan presidentti Urho Kekkonen (1956–1981) oli aikansa kiistelty persoona ja vallankäyttäjä. Tarkastelijasta riippuen Kekkosen nähtiin milloin itsevaltaisena, parlamentarismista piittaamattomana, milloin puolestaan isähahmona, joka aina ajatteli kansakuntansa parasta ja taloudellista hyvinvointia. Yhtä kaikki, kun Paasikivi ja Kekkosen toteuttivat yhdessä Suomen ulkopoliittisia päälinjoja, Kekkosen nähtiin vuonna 1956 Paasikiven työn luonnollisena jatkajana. Kekkosen ensimmäisellä toimikaudella presidentin laajassa tehtäväkentässä ulkopoliittikalla oli keskeinen asema. Vaikka erityisesti toimikautensa alussa Kekkosen korosti toistuvasti kirjeissään ja puheissaan, ettei presidentti voi vaikuttaa sisäisiin asioihin, tosiasiasa hänen vaikutusvaltansa kasvoi oleellisesti myös sisäpolitiikassa, ulkopoliittisen johtajuuden kylkiäisenä. Presidentti Kekkosen valta kasvoi suhteessa eduskuntaan, pääministeriin ja hallitukseen tavalla, joka oli vaikea sovittaa yhteen valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden kanssa.¹²¹

Hallitusmuodon mahdollistama presidenttikeskeisyys ulkopoliittikassa näkyi käytännössä monella eri tavalla. Edeltäjiensä tapaan Kekkosen legitimoivat presidentin ylimmän johtovallan ulkopoliittikassa viittaamalla valtiosäännön asettamaan työnjakoon¹²². Ulko-

kobsonin mukaan Paasikiven päiväkirjat paljastavat Paasikiven linjan monivivahteisemmaksi, kuin mitä niiden ilmestymisen aikaan uskottiin. Jakobsonin mukaan Paasikiven linja tarkoitti ennen kaikkea henkistä valmiutta sopeuttaa Suomen politiikka niihin suuriin muutoksiin, joita Suomenkin oli osana maailmanpoliittista kehitystä kohdattava – ja tämä ajatus on pätevä yhä edelleen. Jakobson pitääkin Paasikiveä ennakkoluulottomana ”kettuna”, joka mietti, miten Suomen edut voitaisiin *kussakin tilanteessa* turvata.

121 Uino 2000: 327, Meres-Wuori 1998: 119, Virolainen 1986: 17, Jakobson 1983: 10, 167 ja Karjalainen – Tarkka 1989: 99–121. Myös Johannes Virolainen on kuvannut Kekkosen vaikuttamista sisäpolitiikkaan käytännössä kirjassaan *Vallankäyttö Kekkosen kaudella* 1986.

122 ”Tehtäväni tasavallan presidenttinä, jonka tulee hallitusmuodon 33 §:n mukaan määrätä maan suhteista ulkovaltoihin, tulee huolehtia siitä, että maan menetyksellisesti noudattama ulkopoliittinen linja jatkuu ja että luottamus ulkopoliittikkaamme kohtaan säilyy ja vahvistuu.” Ks. *Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja* 1968: 16. Jaakko Nousiaisen mukaan presidenttijohtoiseksi määrätty maan ulkopoliittikan hoito ei tuolloin edes voinut parlamentarisoitua täysin: tasavallan presidentti

politiikan johtajuustyylin tunnustaminen tarkoitti myös aikaisemman toimintajärjestelmän muutosta. Presidentti Kekkonen piti etuoikeutenaan päättää ulkoasianministerin henkilöstä¹²³. Ajoittain hän joutui tekemään asiassa poliittisia kompromisseja, (kuten V. Merikosken, Suomen Kansanpuolue), valinta ulkoasianministeriksi huhtikuussa 1962), mutta useimmiten ulkoasianministeriksi tuli presidentin oma luottomies¹²⁴. Kekkonen jatkoi Paasikiven jälkeen idänsuhteiden takuumiehenä ja hänellä oli tapana hoitaa henkilökohtaisia suhteita neuvostojohtoon ilman vastuullisen ministerin läsnäoloa¹²⁵. Presidentin tapana oli suoran yhteyden pitäminen ulkoasianministeriön virkamiesjohtoon ja korostunut henkilökohtainen diplomatia. Aikaisemmista presidenteistä poiketen, Urho Kekkonen oli aktiivisesti yhteydessä myös läntisiin tiedustelupalveluihin.¹²⁶

Presidentti Kekkonen ulkopoliittikan doktriini oli yksinkertainen. Kuten jo Paasikivikin aikana korosti, Neuvostoliittoon tuli historiallisiin ja maantieteellisiin syihin vedoten, ylläpitää valtionpäämiesten tasolla läheiset ja luottamukselliset välit. Maiden suhteiden ylläpitäminen edellytti sellaista hallituspohjaa, jonka myös Neuvostoliitto voi hyväksyä. Presidentti hallituksen nimittäjänä vaikutti myös sen kokoonpanoon. Ajatusrakennelma tuli Kekkonen ollessa presidenttinä ensimmäisen kerran esille syksyllä vuonna 1958 yöpakkaskriisissä. Presidentti nimitti vuonna 1958 eduskuntavaalien jälkeen Fagerholmin kolmannen hallituksen, jota hän vastusti. SDP:n ja kokoomuksen mukanaolo hallituksessa sekä eräät hallituksen henkilövalinnat eivät tyydyttäneet presidenttiä. Myös Neuvostoliitto kri-

pysyy ulkopoliittikan viimekätisenä vastuunkantajana, vaikka hänellä olisikin mahdollisuus delegoida ulkoasioiden käytännöllinen hoito valtioneuvostolle. Nousiainen 1985: 201.

123 Johannes Virolaisen mukaan presidentti Kekkonen ei pääministeriä, ulkoasianministeriä ja puolustusministeriä lukuun ottamatta juuri puuttunut hallituksen muodostamiseen. Presidentti kyllä lausui hallituksen muodostajalle toiveen ulkoministeristä, perustellessaan sitä sillä, että ulkoministeri on pääministerin ohella hallituksessa se henkilö, joka joutuu lähes päivittäin olemaan yhteydessä tasavallan presidenttiin ulkoasioita koskeissa kysymyksissä. Virolainen 1969: 117.

124 Presidentti Kekkonen ns. luottomiehiä ulkoministeriksi olivat Ahti Karjalainen, Olavi Mattila, Keijo Korhonen ja Paavo Väyrynen. Ks. myös Murto 1994: 239.

125 Esimerkiksi vuonna 1961 Novosibirskissa neuvotteluihin ei osallistunut Kekkonen lisäksi muita suomalaisia; ei edes tulkkia. Ulkovaltojen kanssa käymistään keskusteluista hallitus tai eduskunta ei aina saanut riittävästi tietoa. Väyrynen 1993: 122–123. Vrt. Meres-Wuori 1998: 107–108, katsoo parlamentaarisen vastuukatteen tulleen täytetyksi, kun presidentti selosti neuvotteluja jälkeenpäin pää- ja ulkoministerilleen. Ks. myös Nousiainen 1985: 206–207.

126 Väyrynen 1993: 122–123, Nousiainen 1985: 204 ja Meres-Wuori 1998: 119. Nousiainen mukaan maanpuolustusasiat ulkopoliittikan ohella muodostavat oman, poikkeavan lohkonsa politiikassa, jossa presidentin henkilökohtainen johtajuus ja suorat yhteydet virkamiesjohtoon korostuvat. Nousiainen 1985: 216. Ks. myös Junnila 1976: 9.

tisoi voimakkaasti Suomen hallitusta. NL katsoi Suomen hallituksen (enemmistön) olevan ministerivalintojensa takia Neuvostoliitto-vastainen. Ulkopoliittisten vaikeuksien johdosta Fagerholmin hallitus päättyi lopulta eroon ja presidentti Kekkonen nimitti tilalle Sukkselaisen vähemmistöhallituksen. Kriisin lopputulos osoitti, ettei ulkopoliittisesti haavoittuvainen hallitus voinut istua ilman presidentin tukea, vaikka sillä olisi ollut eduskunnan enemmistön tuki.¹²⁷ Seppinen on tarkastellut, kuinka yöpakkaskriisin vaikutukset olivat hyvin erilaisia ja pitkäikäisiä Suomen poliittisessa historiassa. Presidentti Kekkonen rooli muuttui ja hän tuli riippuvaiseksi hallituksen ulkopoliittisesta toimintakyvystä ja Moskovan hyväksynnästä hallitukselle. Kriisin jälkeen hallitusten ulkopoliittinen toimintakyky oli presidentille hallituksen muodostamisessa ensimmäinen kriteeri. Tämä tarkoitti Suomen hallitusten ministerien nimityspolitiikassa osan vallasta siirtyneen tosiasiallisesti Moskovaan. Tästä taas seurasi se, että Suomen sisäpolitiikassa valta keskittyi niille henkilöille, jotka saivat myös Neuvostoliiton hyväksynnän. Samalla myöntöväisyys itään päin kasvoi ja Moskovan toiveet pyrittiin täyttämään. Asemansa vakiinnuttamiseksi presidentti pyrki hankkimaan vakaan sisäpoliittisen tuen ulkopoliitikalleen.¹²⁸

Vuoden 1961 syksyllä Neuvostoliitto antoi Suomelle nootin, jossa esitettiin sotilaallisia neuvotteluja YYA-sopimuksen nojalla viitaten Pohjois-Euroopan kiristyneeseen tilanteeseen. Neuvostoliitto katsoi Suomen poliittisen tilanteen muuttuneen epävakaaaksi ja tiettyjen ryhmittymien vahingoittavan Suomen ulkopoliittisen suuntauksen jatkumisen. Sotilaalliset neuvottelut olisivat kuitenkin vältettävissä, jos Neuvostoliitto saisi pikaisen varmuuden Suomen ulkopoliittikan linjan jatkumisesta. Kriisin johdosta presidentti päätti hajottaa eduskunnan keskustelematta siitä ensin edes eduskuntaryhmien kanssa. Noottikriisin ratkaiseminen ja painopisteen siirtyminen sisäpolitiikasta ulkopoliittikkaan vahvisti presidentin asemaa tulevassa presidentinvaalikampanjassa. Aika ajoin on ollut kiistanalaista, tilasiko presidentti

127 Ks. esim. Jakobson 1992: 55–56. Suomi 1992: 131–185 ja Jyränki 1978: 94–95, 227–228. Presidentin ylivoimainen asema hallituksen muodostamisessa oli Kekkonen presidenttikauden merkittävin hallituksen ja presidentin keskinäissuhteita ohjannut valtasuhde. Väyrysen mukaan erityisesti 1970-luvun alussa presidentti vaikutti häikäilemättä hallituspohjaan määritellen itse sen, milloin hallitus oli Neuvostoliiton kannalta hyväksyttävä. Näin presidentti käytti ulkopoliittisilla kommentaareilla vahvaa sisäpoliittista valtaa. Väyrynen 1993: 124. Ks. aiheesta myös Karjalainen – Tarkka 1989: 120–121 ja Laakso 1975: 269–275. Vrt. Nousiainen 1985: 208. Nousiainen myöntää Kekkonen käyttäneen verraten suurta vaikutusvaltaa sisäpolitiikkaan uutta hallitusta muodostettaessa, mutta väittää tämän valtaoikeuden olleen yliarvostettu muun sisäpolitiikan valvonnassa.

128 Seppinen 1997: 71–72.

Kekkonen nootin itse.¹²⁹ Eduskunnan presidentti hajotti kolmasti¹³⁰. Vuosina 1961 ja 1971 syyt olivat ulkopoliittisia. Presidentti Kekkonen kaudella Suomen ulkopoliittikan liikkumata-tila kasvoi: presidentti kehitti määrätietoisesti maan puolueettomuuspolitiikkaa ja hänen työnsä huipentui vuonna 1975 Etykin huippukokoukseen. Integraatiopolitiikassa Suomella oli 1960–70-luvulla kaksi huomattavaa päätöstä: pohjoismainen tulliliitto Nordek ja vapaa-kauppasopimus Euroopan yhteisöjen (EY:n) kanssa¹³¹.

Presidentti Kekkonen yliverlainen asema poliittisena vallankäyttäjänä sai myös negatiivisia sävyjä. Toisaalta Kekkonen tapaa hoitaa Neuvostoliitonsuhteita on kiitelty, toisaalta on puhuttu myös suomettumisesta ja demokraattisen päätöksenteon rapautumisesta. 1970-luvulla presidentin harjoittamaa vahvaa vallankäyttöä nimitettiin jo sanelupoliitikaksi ja aika ajoin sisä- ja ulkopoliittikan hämärtyminen heikensi parlamentaarista järjestelmää¹³². Presidentti Kekkonen toimikauden aikana ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteet jäsen-tyivät siinä määrin uudelleen, että voidaan puhua jopa ”laadullisesti muuttuneesta johta-juusilmastosta”. Nousiainen katsoo kuitenkin presidentin vahvan toimivallan merkinneen johtajuuden valta-aspektin korostumista, ei jokapäiväisen asijaohjatuuden siirtymistä presidentille.¹³³ Presidenttinä Kekkonen korosti HM 33 §:ää valtiosäännönmukaisuuden

129 Ks. Suomi 1992:258–259, 435–437, Karjalainen – Tarkka 1989: 99–126, Väyrynen 1994: 131, 134–135 ja Puntila 1977: 236–237. Vrt. Lehtinen 2001: 677.

130 Viimeisen kerran presidentti Kekkonen yritti kaataa hallituksen keväällä 1981, mikä kuitenkin epäonnistui. Taustavoimiensa vaikutuksesta Kekkonen päätti järjestää hallituksen eron, johon muodollisena syynä olisi ollut tulopolitiittisen sopimuksen kangertelu. Tosiasiassa keskustapuolueen ministerit pyrkivät kaatamaan hallituksen ja pääministeri Mauno Koiviston, josta oli tullut jo liian vahva ehdokas edessä oleviin presidentinvaaleihin. Koivisto ei kuitenkaan presidentin päätökseen tyytynyt, vaan valtiosäännön ja oikeuskanslerin kannan varaan rakentanut pääministeri ilmoitti toimivansa tehtävässään niin kauan kuin hallitus nauttii eduskunnan luottamusta. Ilmoituksellaan pääministeri osoitti presidenttikeskeiselle vallankäytölle rajat. Väyrynen 1994: 170.

131 Seppinen 1997: 301.

132 Tiihosen mukaan sanelupoliittikan huipentumana voidaan pitää menettelyä, jolla presidentti ilmoitti 1974, kuinka hänet voidaan valita tasavallan presidentiksi. Tiihonen viittaa samalla Jyränkiin, jonka mukaan erouhkaukseen sisältynyt valta tuli siitä, että Suomen presidentti henkilöityy ulkomaisten poliittisten päätöksentekijöiden tajunnassa hallituksen ulkopoliittikan takaajaksi. Ks. Tiihonen 1990: 238. Jyränki 1978: 173. Myös Merikoski kritisoi voimakkaasti presidentinval- lan kasvua kirjassaan *Kansa ja kansanvalta*. Valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia, huipentuu to- teamukseen, ettei Suomen valtiojärjestelmää presidentin vallankäytön kannalta voida enää pitää kansanvaltaisena. Merikoski 1974: 173.

133 Nousiainen katsoo Kekkonen presidenttikaudella UKK:n toimivallan johtaneen yliarvostettuihin kuvitelmiin presidentin todellisesta osallistumisesta ja vaikutuksesta arkipäiväiseen päätöksente- koon. Toiseksi Nousiaisen mukaan pääministerin merkitys ei suinkaan vähentynyt edeltäjiinsä verrattuna. Vaikka pääministeri tulikin aikaisempaa riippuvaisemmiksi presidentin tahdonilmai-

äärirajoille. Kekkosen aikakaudella HM 33 §:stä muodostui vallankäyttöä määräävä tekijä ja sitä tulkittiin erittäin vapaasti.

5 Parlamentarismien vakiintuminen takaisin Ståhlbergin malliin: Mauno Koivisto ja Martti Ahtisaari

Mauno Koivisto (1982–1994) valittiin tasavallan presidentin tehtävään vuonna 1982. Virkaanastujaispuheessaan Koivisto ilmoitti tärkeimmäksi tehtäväkseen huolehtia siitä, että Paasikiven ja Kekkosen rakentamaa ja viitoittamaa ulkopoliittista linjaa tullaan edelleen noudattamaan¹³⁴. Tärkeimpinä ulkopoliittisina kysymyksinä olivat siis edelleen YYA-sopimukseen perustuva hyvä naapuruussuhde Neuvostoliiton kanssa, perinteinen pohjoismainen yhteistyö sekä hyvät suhteet ulkomaihin¹³⁵. Koivisto korosti jatkavansa entisellä puolueettomuuspoliittisella linjallaan. Koiviston presidenttikauden ensimmäisinä vuosina ulkopoliittikka painottui itään, mutta jo 1980-luvun lopulta alkaen painopiste siirtyi länteen¹³⁶. Kehitysyhteistyö- ja ihmisoikeuskysymykset eivät olleet näkyvällä sijalla Koiviston presidenttikauden aikana.¹³⁷

Presidenttinä Koivisto halusi vahvistaa hallitustapaa parlamentaarisempaan suuntaan. Jo virkaanastujaispuheessaan hän korosti, että valtioneuvoston tulee nauttia eduskunnan luottamusta – ja presidentin tulee tehdä ratkaisunsa eduskunnan luottamusta nauttivan

suista, suhteessa yhteiskuntaan ja hallituksen pohjan vakiintuessa sekä sen kokonaiskapasiteetin jatkuvasti lisääntyessä, pääministerin itsenäinen painoarvo vahvistui ja hänen vuorovaikutusverkkonsa laajeni. Ks. Nousiainen 1985: 189, 195. Vrt. Virolainen 1986: 17.

134 Lähtökohtana Koivistolla oli hyvin Paasikiven kaltainen arvio Suomen sijainnista Venäjän naapurina ja historian kokemukset tämän ainoan turvallisuusongelman ratkaisemisesta. Suomen tuli aktiivisesti osallistua lännen taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen yhdentymiskehitykseen, mutta samalla varoa sitoutumista sotilaalliseen yhteistoimintaan. Lännestä ei kuitenkaan tiukan paikan tullen Suomea riittävästi tuettaisi, jos liittosuhde veisi kriiseihin tai sotaan Venäjää vastaan. Visuri 1995: 43.

135 Toisaalta Pär Stenbäckin mukaan Koiviston teos *Historian tekijät* osoittaa selvästi, kuinka painopiste Koiviston presidenttikaudessa oli Suomen suhteissa suurvaltoihin. Presidentti Koiviston suurvaltapolitiittinen kiinnostuksensa, joka kohdistui ennen kaikkea Suomen ja Neuvostoliiton – sittemmin Venäjän – suhteisiin, oli etusijalla. Suhteet Pohjoismaihin ovat saaneet Koiviston kirjassa osakseen mielenkiintoa ainoastaan siinä määrin kuin ne muodostavat suurvaltojen välisen pelin taustan, ja useimmiten ne olivat Stenbäckin mukaan presidentti Koiviston ulkopoliittisia pyrkiä häiritseviä tekijöitä. Ks. Pär Stenbäck 1995: 47.

136 Kulha 2000: 330–332.

137 Ks. esim. Paloheimo 1994: 119, 150.

hallituksen myötävaikutuksella. Koiviston käsitys parlamentarismista oli se, että vastuu sisäpolitiikasta kuuluu ensisijaisesti hallitukselle¹³⁸. Vastaavasti edeltäjiensä tapaan Koivisto katsoi toimivansa presidenttinä ulkopoliittikan johtajana. Samalla hän kuitenkin halusi selkeästi vahvistaa presidentin ja hallituksen välistä vuoropuhelua ulkopoliittisessa päätöksenteossa¹³⁹. Käytännössä menettelytapojen muutos ulkoasioiden hoidossa oli presidentti Kekkoeseen verrattuna nähtävissä selkeästi¹⁴⁰.

Presidentti Koivisto pyrki vahvistamaan pääministerin asemaa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä. Presidentti selosti ulkoasiainministerin ohella myös pääministerille kannanottojaan ja käymiään keskusteluja¹⁴¹. Koiviston aikana ja hänen myötävaikutuksellaan pääministereillä on ollut myös aiempaa koordinoivampi rooli niissä ulkopoliittisissa asioissa, jotka ovat koskettaneet useampaa kuin yhtä ministeriötä. Urho Kekkonen aikana vastaava ohjaus tapahtui presidentin johdolla ulkoasiainministerin toimesta.¹⁴² Presidenttinä Koivisto halusi vahvistaa ulkopoliittisen päätöksenteon pohjaa korostamalla hallituksen ulkoasianvaliokunnan osuutta päätöksentekomenettelyssä. Koivisto pyrki laajentamaan käytäntöä, jossa presidentti kehotti ulkoasianvaliokuntaa käsittelemään merkittäviä ulkopoliittisia kysymyksiä. Tavaksi vakiintui, että hallituksen ulkoasianvaliokunta kokoontui presidentin johdolla aina tärkeimpien ulkopoliittisten kysymysten tullessa ratkaistaviksi. Presidentti itse osallistui melko usein valiokunnan ko-

138 Sisäpoliittisissa asioissa presidentti Koivisto teki lähes poikkeuksetta ratkaisunsa hallituksen esittelemällä tavalla. Ks. Paloheimo 1994:

139 Vrt. Paloheimo 1994: 119.

140 Esim. Jaakko Kalelan mukaan Koivisto otti tavakseen 1989–90 pyytää ministereitä jäämään perjantaisin presidentin esittelyn jälkeen istuntosaliin keskustelemaan ajankohtaisista ulkopoliittisista kysymyksistä. Presidentti esitti laajan selostuksen, jonka jälkeen tosin vain pää- ja ulkoministeri osallistuivat keskusteluun. Lehdistö oli näkevinään niissä pikemminkin ministerien kurinpalautuksen kuin uuden vaikutuskanavan. Kun oikeuskansleri esitti epäilyksensä tapaamisten muodollisesta puolesta, Koivisto lopetti nämä käytännöt suhteellisen lyhyeen. Keskustelevampaan menettelytapaan Koivisto pyrki myöhemmin sopiessaan pääministerin kanssa, että hallituksen ulkoasianvaliokunnan kokouksiin kutsutaan, käsiteltävistä asioista riippuen, myös muita ministereitä kuin ainoastaan varsinaisia jäseniä. Näin siitä riippumatta, osallistuiko presidentti valiokunnan kokouksiin tai ei. Kalela 1993: 233–234.

141 Koivisto 1994: 361 ja sama 1995: 499.

142 Kalela 1993: 234–235. Pääministerin aseman vahvistamiselle oli myös käytännöllisiä syitä. Koiviston aikana pääministerin aseman vahvistaminen näkyi ehkä selkeimmin pohjoismaisessa yhteistyössä. Presidentti katsoi Ahon mukaan välttämättömäksi nostaa pohjoismaisen yhteistyön johtamisen pääministerin tehtäväksi. Ks. Aho 1993: 85–86 ja Koivisto 1995: 497.

Vrt. Paloheimo 1994: 136. Paloheimon mukaan pääministeri Kalevi Sorsa osallistui aktiivisesti ulkoasioiden valmisteluun. Tämä ei kuitenkaan sopinut presidentti Koivistolle. Ks. myös Häikiö 1985: 165–166.

kouksiin, noin 5–10 kertaa vuodessa. Koiviston tavoitteena olikin kehittää hallituksen ulkoasianvaliokunnan toimintaa enemmän keskustelevammaksi.¹⁴³

Presidentti Koiviston suhde ulkoasiainministeriöön oli edeltäjänsä nähden huomattavasti avoimempaa. Siinä, missä presidentti Kekkonen piti henkilökohtaisesti yhteyttä ulkoasiainministeriön virkamiehiin ohi ulkoasiainministerin, Mauno Koiviston menettelytapa oli toisenlainen. Hän piti yhteyttä virkamiehiin ministerien välityksellä, jolloin ministerit olivat keskusteluista hyvin perillä.¹⁴⁴ Vuoden 1990 keväällä Koivisto pyrki luomaan uutta käytäntöä, jolloin hän jäi presidentinesittelyn jälkeen keskustelemaan ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista koko hallituksen kanssa. Käytäntö tosin lopetettiin jo saman vuoden marraskuussa, koska keskusteluja tai päätösehdotuksia ei valmisteltu asianmukaisesti virkamiestasolla ja menettely sai suurta huomiota julkisuudessa.¹⁴⁵ Presidentti pyrki vahvistamaan parlamentaarista hallitustapaa ulkopoliitikassa koko valtioneuvoston tasolla eikä vain pääministerin tai ulkoasiainministerin asemaa. Vastaavasti eduskunnan rooli säilyi passiivisena koko Koiviston presidenttikauden ajan. Koivisto kiitetti eduskunnan aseman ulkopoliitikassa kysymyksen: – ”Jos eduskunta on osallisena ulkopoliittisten asioiden hoidossa, niin kuka sitten eduskuntaa kontrolloi ja kenelle eduskunta tekee tiliä tekemisistään?”¹⁴⁶

143 Kalela 1993: 233–234. Ks. myös Aho 1993: 85, Koivisto 1995: 497.499 ja KM 1994: 4. s. 353–355, 466–467 ja Niemivuo 2002: 169–170. Myös perustuslain säätämisperusteluissa korostetaan hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa erityisesti hallituksen keskustelufoorumina. Ks. esim. KM 1997: 13. s. 260.

Jakobsonin mukaan presidentti Kekkonen johdolla pidettiin vain yksi ulkoasianvaliokunnan kokous yöpakkashallituksen aikana, kun kriisiä selvitettiin. Muuten presidentti Kekkonen ei osallistunut ulkoasianvaliokunnan kokouksiin. Jakobson 1981: 141. Joissakin ulkoasianvaliokunnan kokouksissa on ollut mukana presidentin lisäksi myös presidentin ulkopoliittinen erityisavustaja. Tiihonen 1990: 288. Ks. tapauksista ulkoasianvaliokuntaan osallistumisesta myös muiden presidenttien osalta, Meres-Wuori 1990: 119. Paloheimon mukaan presidentin ja hallituksen yhteydenpito muuttui Holkerin hallituksen aikana. Ulkoasianvaliokunnassa keskusteluihin ottivat osaa vain presidentti, pääministeri ja ulkoministeri. Koiviston presidenttikauden viimeisinä vuosina pääministerin ja presidentin yhteiset keskustelut ulkopoliitikasta lisääntyivät, mutta vastaavasti hallituksen ulkoasianvaliokunnan kokouksia pidettiin harvemmin. Paloheimo 1994: 151.

144 Ks. esim. Paloheimo 1994: 152 ja KM 1994: 4 s. 467–468.

145 Koivisto 1995: 497. Koivistolle presidentin ja hallituksen vuoropuhelun lisääminen ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa oli tarkoituksenmukaisuuskysymys. Hänen mukaansa ulkopoliittisiin päätöksiin liittyy hyvin monenlaisia punnintakysymyksiä. ”On parempi, että eri henkilöt edustavat erilaisia arvoja ja tavoitteita, ja sovittelevat niistä lähteviä pyrkimyksiä keskenänsä, kuin että tällainen punninta tulisi tapahtumaan yhden henkilön sisällä.” Lainausta Paloheimo 1994: 151. Ks. myös Koivisto 1994: 364.

146 Koivisto 1995: 501.

Suomessa ulkoasioidenhoidossa on ollut tapana, että tärkeiden ulkomaanmatkojen jälkeen eduskunnan ulkoasianvaliokunta saa selostuksen matkan tapahtumista. Koiviston toisella presidenttikaudella ulkoasianvaliokunnan ja presidentin suhteet kuitenkin tulehtuivat. Ulkoasianvaliokunnan puheenjohtaja Markus Aaltonen halusi vahvistaa valiokunnan asemaa jo ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden suunnitteluvaiheessa. Vuoden 1990 syksyllä Aaltonen moitti ulkoasiainministeri Pertti Paasiota, kun tämä ei ollut ennen Pariisin Etyhuippukokousta kertonut eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle Suomen hallituksen kannanotosta Persianlahden tilanteeseen. Presidentti Koivisto oli asiasta Aaltosen kanssa eri mieltä, eikä valiokunta vielä tuossa vaiheessa saanut merkittävämpää roolia asioiden valmistelussa. Toisaalta pian tämän tapahtuman jälkeen Länsi-Euroopan taloudellinen integraatio nosti uudella tavalla esiin kysymyksen ulkoasianvaliokunnan osallistumisesta ulkopoliittisten asioiden valmisteluun. Tähän vaikutti ensisijaisesti ulko- ja sisäpolitiikan selvä rajalinjan hämärtyminen.¹⁴⁷

Tasavallan presidentti Mauno Koiviston suhde ulkopoliitiikan johtamiseen ja päätöksenteon muuttamiseen parlamentarisemmaksi on mielenkiintoinen. Koiviston parlamentarismikäsitys muuttui selvästi ensimmäisen ja toisen presidenttikauden aikana, mikä oli selvässä yhteydessä yleiseen maailmanpoliittiseen tilanteeseen. Koiviston tultua presidentiksi Neuvostoliitto oli edelleen vahva suurvalta ja maailmanpoliittiset tapahtumat enteilivät jopa suursotaa¹⁴⁸. Tuossa tilanteessa Koivisto katsoi parhaakseen jatkaa Suomen ulkopoliittista linjaa tutulla Paasikiven–Kekkonen linjalla. Samalla hän ilmoitti määrätietoisesti johtavansa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Toisaalta Koivisto lisäsi vuoropuhelua hallituksen ja presidentin välillä. Ensimmäisellä presidenttikaudellaan Koivisto jatkoi ulkopoliitiikassa pääosin Kekkonen aloitteita ja ajankohtaisti niitä. Uusille näkyville aloitteille ei hänen mielestään ollut tilaa eikä tarvetta.¹⁴⁹ Presidentti Koivisto oli haluton avaamaan turvallisuuspoliittisia keskusteluja. Doktriinien tarkkaa muotoilua hän vierasti, koska pelkäsi niihin sitoutumisen aiheuttavan vaikeuksia nopeasti muuttu-

147 Paloheimo 1994: 152–153.

148 Mauno Koivisto valittiin tasavallan presidentiksi kiristyneiden suurvaltasuhteiden keskellä. USA:n ja Neuvostoliiton välejä hiersi Afganistanin sisällissota ja Neuvostoliiton osuus siinä sekä kysymys keskipitkän matkan ohjusten sijoittamisesta Eurooppaan. Puolan solidaarisuus-liikkeen menestys johti vuoden 1981 lopulla sotatilan julistamiseen sekä Puolan kommunistisen puolueen että ay-liikkeen aseman romahtamiseen. Suurvaltojen välejä hiersi Puolan tapahtumien lisäksi myös Lähi-idän kriisi, jolloin yleisesti arveltiin suursodan vaaran olevan lähellä. Iloniemi 1987: 40–41.

149 Ks. Tasavallan presidentin puhe Paasikivi-seurassa 26.11.1982. Puhe kokonaisuudessaan Immonen & Kalela 1992: 17–22.

vissa tilanteissa.¹⁵⁰ Koiviston kaudella HM 33 §:ää tulkittiin Kekkonen aikaa parlamentaarisemmin. Menneiden vuosien poliittinen kulttuuri ja kansan odotukset vahvasta presidentinvallasta vaikuttivat kuitenkin edelleen ja Koivisto korosti tarvittaessa presidentin vahvaa itsenäistä vaikutusvaltaa ulkopoliitikassa.¹⁵¹

Vaikka Koivisto korostikin voimakkaasti haluaan jatkaa Paasikiven ja Kekkonen ulkopoliittisella linjalla, Paasikiven ja Kekkonen ulkopoliittisissa linjoissa oli toki eroja. Presidentti Kekkonen oli ulkopoliitikassaan mieltynyt näyttäviin eleisiin ja aloitteisiin, kun taas Paasikiven linja oli passiivisempaa ulkopuoliseen ympäristöön sopeutumista. Vaalikampanjansa alkuvaiheessa vuonna 1981 Koivisto totesikin eräässä haastattelussa olevansa asennoitumiseltaan lähempänä Paasikiveä kuin Kekkoa. Arvoitukseksi jäänee, mitä Koivisto viittauksellaan tarkoitti. Koivisto oli kaksi kertaa Kekkonen aikana pääministerinä. Hän oli pääministerikaudellaan joutunut useasti tilanteisiin, joissa hänen oli julkisuudessa vastattava sellaisiin ulkopoliittisiin kysymyksiin, joista hänelle ei oltu kerrottu. Paasikiven alaisena Koivisto ei toiminut, joten todennäköisesti hän Kulhan mukaan tarkoitti juuri edeltäjiensä asennetta valtaoikeuksiensa käyttöön ja työnjakoa presidentin ja hallituksen välillä. Presidentti Koiviston ulkopoliittikan johtamistyylillä ajoittain hämmensi kansalaisia. Poikkeuksena edeltäjistään hän ei pitänyt suuria linjapuheita, eikä selittänyt ratkaisujaan. Luonteeltaan hän oli pohdiskelija, mikä näkyi myös hänen ulkopoliittisissa puheenvuoroissaan. Myös Koiviston haastattelut herättivät ristiriitaisia tunteita. Toisaalta Koiviston tyyli vaikutti siihen, että ulkopoliittinen keskustelu vapautui ja esimerkiksi suomettumisilmiöstä uskallettiin keskustella.¹⁵²

150 Koivisto 1995: 26. Visurin mukaan – kommentoidessaan Koiviston teosta *Kaksi kautta II: Historian tekijät* – kirjasta hahmottuva ylipäällikkö piti puolustuspolitiikan ohjaketit tiukasti käsissään ja aloitevallan hallituksella. Ihmetystä herätti myös Koiviston vastenmielisyys parlamentaarisia puolustuskomiteoita kohtaan, kun hän monissa muissa asioissa pyrki suosimaan parlamentaarista hallitustapaa. Visuri 1995: 45.

151 Ks. Kulha 2000: 335 ja Kalela 1993: 239–244.

152 Kulha 2000: 330, Paloheimo 1994: 171 ja Kalela 1993: 229. Ks. Harlen näkemys Koiviston valitsemasta puhestrategiasta 1994: 7–14. Harlen johtopäätös lopulta on, että Suomen ulkopoliittikan muutos on tapahtunut juuri poliittisen kielen kautta ja avulla: ulkopoliittiseen puheeseen liittyvä käsitteellinen kehitys on muodostanut ulkopoliittikan ja sen muutoksen ytimen – ja mainittu muutos on erityisesti presidentti Koiviston ansiota. Harlen mukaan Koivisto on ollut ulkopoliittikan muutoksessa se liikkeelle paneva voima, joka on noussut ”suurten politiikan mestareiden joukkoon juuri puhetaapansa ansiosta”.

Koiviston toisella presidenttikaudella Länsi-Euroopan integraatio alkoi näkyä yhä selkeämmin Suomen ulkopoliitikassa. Suuntaus vahvisti edelleen Koiviston halua kytkeä presidentin ulkopoliittinen päätöksenteko osaksi valtioneuvoston päätöksentekoa. Viimeisessä valtiopäivien avajaispuheessaan helmikuussa vuonna 1994 presidentti Koivisto esitti, että parlamentaarista päätöksentekoa tulisi yleisemminkin laajentaa myös ulkopoliittikan alueelle¹⁵³. Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi epäselvää oli, kumpi edustaa Suomea EU:n huippukokouksessa, pääministeri vai tasavallan presidentti. Presidentti Koiviston kanta oli selkeä: Suomen edustajaksi Eurooppa-neuvoston kokouksiin tulisi valita pääministeri.¹⁵⁴ Mauno Koiviston kahden presidenttikauden aikana Euroopassa tapahtui selkeä poliittinen murros idän ja lännen vastakkainasettelusta kohti yhteistä eurooppalaista integraatiota. Tähän tilanteeseen myös Suomen yleisen ulkopoliittisen linjan oli sopeuduttava. Muutokset alkoivat näkyä Itä-Euroopan vuoden 1989 vallanvaihdosten jälkeen. Pariisin rauhansopimuksen sotilaalliset rajoitukset mitätöitiin ja Yya-sopimus korvattiin uudenaikaisilla sopimuksilla¹⁵⁵. Merkittävää oli EY-jäsenyyden hakeminen ja Suomen puolueettomuuden uudelleen määrittely. Integraation myötä raja perinteisen ulkopoliittikan ja sisäpolitiikan välillä hämärtyi. Suomen liittyessä ETA:an hallitusmuotoon lisättiin uusi 33 a §. Säännös pysyi voimassa sellaisenaan Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995.

153 ”Ulkopoliittinen päätöksenteko pitäisi saada paremmin jäsentyneeksi ja järjestelmälliseksi. Nykyisin sitä tapahtuu ulkoasianhallinnon puitteissa liian paljon presidentin yleisen ulkopoliittisen toimivallan pohjalta. Parlamentaarisessa järjestelmässä sen pitäisi tapahtua enemmän hallituksen valvonnassa ja vastuulla, erityisesti yhdistymiskehityksen huomioon ottaen, koska siellä ratkaistavilla asioilla on yleistä yhteiskuntapoliittista merkitystä aivan toisella tavalla kuin perinteisesti ulkopoliittikan alaan kuuluviksi katsotuilla asioilla. Presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon muotoja tulisi kehittää siihen suuntaan, että presidentti johtaisi ulkopoliittikkaa hallituksen kautta.” Ks. Paloheimo 1994: 124–125, 128. Vastaavasti Kalelan näkemyksen mukaan Paasikiven ja Kekkonen sodan jälkeisiin poikkeusoloihin ja kylmän sodan tarpeisiin muokkaaman Suomen ulkopoliittikan presidenttivaltaisen päätöksentekojärjestelmän ”jatkuminen pitkälle ohi sodan poikkeusaikojen aiheutti kuitenkin enemmän pulmia kuin tuotti kouriintuntuvia etuja”. Kalela katsoo edelleen, ulkopoliittisen tilanteen saattaminen Paasikiven jälkeiseen aikaan on ehkä tärkein pysyvä muutos Koiviston presidenttikaudella. Kalela 1993: 225. Vrt. Huru: 1993: 145–146, 163, 169. Jälkimmäinen sanoo, ettei Suomen ulkopoliittikka tai sen toimintatapa muuttunut merkittävästi Kekkonen presidenttikauden jälkeen Koiviston tultua tasavallan presidentiksi. Tosin Hurun kirjoitus on sisäisesti ristiriitainen; vrt. s. 147–148, 163.

154 Paloheimo 1994: 125, 128. Kalela 1993: 238.

155 Saraviita on korostanut YYA-sopimuksen roolia perustuslain veroisena asiakirjana ja presidentin henkilökohtaista roolia YYA-sopimuksen toteuttajana. Saraviidan mukaan niin kauan kuin YYA-sopimus oli voimassa, presidentin oli tärkeää pitää ulkopoliittikan johtovalta tiukasti itsellään. Saraviita 1989: 326–329. Salovaara 1994: 3.

Kun Suomi 1990-luvun alussa liittyi ETA:n jäseneksi, ongelmia katsottiin syntyvän ylimpie-
valtionelinten toimivallan välisissä suhteissa parlamentarismia heikentävällä tavalla. Koska
liittymissopimus merkitsi monien perinteisesti sisäpolitiikan alaan kuuluneiden asioiden
siirtämistä kansainvälisten velvoitteiden perusteella määräytyviksi, valtiosisäisillä toimivalta-
ta- ja menettelytapajärjestelyillä haluttiin estää valtioelinten toimivaltasuhteiden muuttu-
minen ETA-jäsenyyden takia. Tämän johdosta hallitusmuotoon otettiin uusi säännös, HM
33 a §, jossa säänneltiin toimivallanjaosta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä.
Säännös oli nimenomainen poikkeus presidentin ulkopoliittista määräämisvaltaa koskevas-
ta hallitusmuodon 33 §:stä.¹⁵⁶ Tasavallan presidentti ei voinut vaikuttaa päätöksentekoon,
jonka toinen HM 33a §:n toinen momentti kattoi. HM 33 a §:n säännöksillä haluttiin tur-
vata eduskunnan vaikutusmahdollisuudet ETA:a koskevissa asioissa. HM 33 §:n estämättä
valtioneuvosto määräsi kansainvälisen toimielimen päätösten kansallisesta valmistelusta.
Valtioneuvosto sai päätösvaltaa ETA-säädöksiä koskevien sopimusten osalta siltä osin kuin
säädos ei vaatinut eduskunnan hyväksymistä, eikä sisältönsä vuoksi edellyttänyt asetuksen
antamista. Valtioneuvoston päätösvaltaan kuului tietyn edellytyksin myös muut kansainvä-
lisen toimielimen päätöksiin liittyvät Suomen toimenpiteet. HM 33 a § korosti pääministe-
rin ulkopoliittista asemaa, koska ETA-säädösten valmistelu kuului pääministerin johtamalle
valtioneuvostolle. HM 33 a §:n säätämisen yhteydessä lisättiin valtiopäiväjärjestykseen uusi
4 a luku, joka sisälsi säännökset ETA:a koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittelystä.

Suomen liittyessä EU:hun, HM 33 a §:n säännökseen ei kajottu: säännöksen sisällöksi
määrättiin VJ:een tehdyillä lisäyksillä ETA:an ja Eftan toimielinten sijasta Euroopan yh-
teisön ja Euroopan unionin toimielinten päätöksentekoon varautuminen. Siten aiemmin
sisäpolitiikan alaan kuuluneet asiat, jotka EU:hun osallistuttaessa olisivat muodollises-
ti siirtyneet ulkopoliitiikan alaan ja siten presidentin päätösvalan alaisuuteen, palautettiin

156 HM 33a §:n ensimmäisen momentin mukaan eduskunta osallistui kansainvälisissä toimielimissä
tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädettiin. Sään-
nöksen toisen momentin mukaan valtioneuvosto määräsi kansainvälisessä toimielimessä päätettä-
vän säädöksen kansallisesta valmistelusta. Siltä osin kuin säädos ei vaatinut eduskunnan hyväksy-
mistä tai ei sisältönsä puolesta edellyttänyt asetuksen antamista, valtioneuvosto päätti muistakin
siihen liittyvistä toimenpiteistä. Jälkimmäisen säännöksen katsottiin estävän tulkitsemasta HM
33.1 §:n säännöstä niin, että Eta-asioiden valmistelun ja päätöksenteon olisi yleisesti tapahduttava
presidentin johdolla. Ks. esim. Meres-Wuori 1998: 247 ja Saraviita 1995b: 18. Vrt. HE 317/92 vp,
KM 1992:23 ja PeVM 10/93 vp sanamuotoja ehdotetuiksi HM 33a §:ksi. Yhteisinä perusteluina
HM 33a §:ää koskeville ehdotuksille oli, että Eta-sopimuksesta johtuva merkittävä tosiasiallinen
muutos valtioelinten toimivaltasuhteisiin oli otettava huomioon hallitusmuodon säädöksissä.

valtioneuvoston valmistelu- ja ohjausvaltaan.¹⁵⁷ Samalla kun eduskunta hyväksyi VJ:n 4 a luvun nyt Euroopan unionin asioiden käsittelyä koskevana, valtioneuvosto sai itsenäistä toimivaltaa kansainvälissä asioissa, jotka koskivat EU:ta. Säännös oli poikkeus presidentin ulkopoliittista toimivaltaa koskevaan HM 33 §:ään. Nimenomaisen ulkopoliittisen tarkoituksen mainittu poikkeus sai EU:n myötä voimaan tulleen VJ 4 a luvun myötä, jolla valtioneuvoston toimivalta ulotettiin koskemaan myös EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspoliittista kansallista valmistelua. HM 33 a §:n ja valtiopäiväjärjestyksen kokonaisuudesta seurasi, että valtioneuvostolla oli HM 33 §:n estämättä valmistelu- ja päätösvaltaa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin kysymyksiin.¹⁵⁸ Hallitusmuodon 33 a §:n ja 33 §:n keskinäisestä suhteesta seurasi, että presidentin ja valtioneuvoston tuli yhteistyössä määrittellä Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja kaikissa keskeisissä EU-asioissa riippumatta siitä, mikä EU:n pilari tai toimielin oli kyseessä tai oliko asia valmistelu- vai päätösvaiheessa¹⁵⁹.

Jos ETA-säädösten valmistelu olisi katsottu HM 33 §:n alaan kuuluviksi suhteiksi ulkovaltoihin, huomattava osa perinteisestä lainvalmistelusta olisi siirtynyt valtioneuvostolta ministeriöineen presidentin ulkopoliittisen päätösvallan alaan. Näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan EU-jäsenyys kavensi selvästi tasavallan presidentin asemaa ja valtuuksia. ETA-ratkaisulla muutettiin Suomen ylimmän ulkopoliittisen päätösvallan valtasuhteita niin, että sisällöltään valtioneuvoston tai sen ministeriöiden toimivaltaan kuuluvat ETA-normit eivät tulleet

157 Kyseistä menettelyä arvoiteltiin laajasti, koska hallitusmuodosta ei voinut havaita, kuinka ylimpien valtiuelinten HM 2 §:ssä säädetyt valtaoikeudet kapenivat unionijäsenyyden myötä. Ylimpien toimielinten todelliset valtasuhteet eivät näkyneet Suomen perustuslaeista. Ks. esim. Saraviita 1996:432 ja sama 1995: Unionijäsenyyden vaikutus ylimpien valtiuelinten päätösvaltaan. Myös Valtiosääntökomitea 1992:ää arvoiteltiin juuri samaisesta syystä. Mm. Meres-Wuoren mukaan mietinnöstä ei ilmene, millaiseksi eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston väliset toimivaltasuhteet ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisissa päätöksenteossa tarkoitettu. Meres-Wuori 1994: 775.

158 Esim. Tiitinen 1998: 6–8. Meres-Wuori 1998: 335. Ennen Euroopan unionin jäsenyyttä oli ratkaistava, kattaisiko valtioneuvoston toimivaltaa koskeva HM 33a § myös EU:n 2. pilarin eli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Päätös ei ollut yksinkertainen, koska YUTP:a ei ole asiallisesti mahdollisesti erottaa täysin unionin muusta toiminnasta. Jos lohkon asiat luettaisiin presidentin toimivaltaan, presidentille myönnettäisiin erityisesti Eurooppa-neuvoston kautta vaikutusvaltaa Suomen ulkopoliitiikan muillakin lohkoilla. Jos taas asiat uskottaisiin valtioneuvostolle, Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka jaettaisiin kahteen lohkoon, jota yhtenäisjohto ei kattaisi. Ratkaisu oli löydettävissä joko presidentinvallan uudesta korostamisesta tai koko ulko- ja turvallisuuspolitiikan parlamentaaristumisesta. Tosin kumpaakaan ratkaisua ei Jyrängin mukaan täysin toteutettu. Ks. Jyräki 2000b: 35.

159 Meres-Wuori 1998: 335.

presidentin ulkopoliittisen päätösvallan alaan¹⁶⁰. Siten EU:hun liittyvässä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä ei tapahtunut enää merkittäviä muutoksia.¹⁶¹

Viimeistään EU-jäsenyyden myötä tasavallan presidentti ryhtyi hoitamaan ulkopoliittisia tehtäviään yhdessä valtioneuvoston kanssa. Presidentti ei ollut enää yhtä määräävässä asemassa, kun ulkopoliitiikan muidenkin toimijoiden vaikutusmahdollisuudet laajenivat. Tämä tarkoitti valtioneuvoston vaikutusvallan kasvua. Kekkonen aikakauden kokemukset ja ajatukset presidentti-instituution parlamentarisoinnista rajoittivat presidenttivallan kasvua EU-jäsenyyden yhteydessä. Presidentti antoi esimerkiksi merkittävistä ulkopoliittisista asioista selostuksia koko valtioneuvostolle, jolloin myös pääministerin ja ulkoasiainministerin asema Suomen ulkopoliittisten kannanottojen esittäjänä vahvistui.¹⁶² Pääministerin asema vahvistui merkittävästi Etan ja EU:n myötä niin valtiosääntömuutoksin, HM 33 a § ja VJ 54 a §, kuin tosiasiallisestikin osallistumalla muun muassa Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Jo Eta-ratkaisussa säädetty HM 33 a § sekä presidentin ulkopoliittista johtajuutta koskeva HM 33 §:n keskinäinen suhde oli jo muodollisesti ensimmäinen askel PeL 93.1 §:ssä säännellylle yhteistoimintavelvoitteelle. Tätä tukevat perustuslain säätämisperustelut, joissa korostettiin yhtäältä sekä valtiosääntötradition jatkuvuutta että parlamentarismia vahvistamista¹⁶³. EU:n aikana vakiintunutta ulkopoliittista päätösjärjestelmää ei perustuslaissa tahdottu enää keskeisesti muuttaa.

Suomen ulkopoliitiikka suuntautui yhä voimakkaammin länteen 1990-luvulla, jolloin maan ulkopoliittinen liikkumattomuus kasvoi. Tasavallan presidentti ei enää yksin pystynyt vastaamaan Suomen ulkoasioidenhoidosta, vaan ulkopoliitiikan päätöksentekijöiden kasvava joukko nähtiin luonnollisena kehityskulkuna. Osaltaan sovittelu Koivisto halusi parlamentarismia vahvistamisella vastata myös niihin Kekkonen presidenttikauden syn-

160 KM 1994: 4, s. 353–355.

161 Ks. esim. Saraviita 2000: 445.

162 Ks. esim. KM 1994:4. s. 353–355. Ks. myös Meres-Wuori 1994: 781–782. Meres-Wuoren mukaan jo ETA-asioiden valmisteluvaiheessa oli tarpeen luoda presidentin ja valtioneuvoston välille tarkoituksenmukainen yhteydenpitomuoto, koska jo tuolloin jouduttiin tekemään tiettyä rajanve-toa HM 33 ja HM 33a §:n välille. ETA-asioiden valmisteluvaiheessa ei vielä välttämättä ole tiedossa se, minkä valtioelimen päätettäväksi asia lopulta tulee. Vaikka valtioneuvosto määräsikin HM 33,2 a §:n nojalla Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon kansainvälisessä toimielimessä, presidentti määräsi HM 33,1 §:n nojalla Suomen edustajan sekakomiteaan ja Efta-valtioiden pysyvään komiteaan. Ks. asiasta tarkemmin SuVM 2/93 vp, /HE 317/92 vp. Ks. yleisesti myös Seppinen 1994.

163 Ks. esim. HE 1/98 vp, s. 6 ja KM 1997: 13 s. 9–21. Näin myös Jyränki 2000b: 31. Ks. myös Blomberg 1998: 38–39. Vrt. Tiilikainen 1998: 35–37.

nyttämiin vastareaktioihin presidentin kasvavasta ulkopoliittisesta johtovallasta ja ehkä taustalla saattoivat olla myös henkilökohtaiset syyt. Pääministerinä toimiessaan Mauno Koivisto oli huomannut, että ulkoasiainministerin ja pääministerin ulkopoliittinen valta ei ollut sitä, mikä oli ehkä lainsäätäjien tarkoitus.¹⁶⁴

Suomen historian ensimmäisessä suorassa presidentinvaalissa vaaleissa äänioikeuttaan käyttäneiden enemmistö valitsi tasavallan presidentiksi Martti Ahtisaaren (1994–2000). Hän tuli vaaleihin täysin poliittisen eliitin ulkopuolelta, eikä siten ollut toiminut urallaan kansanedustajana tai ministerinä, eikä edes koskaan ollut aikaisemmin ehdolla valtiollisissa vaaleissa¹⁶⁵. Ahtisaari teki hyvin pian valintansa jälkeen selväksi, että hän aikoo olla todellinen vallankäyttäjä.¹⁶⁶ Sekä sisä- että ulkopoliitikassa Ahtisaari korostikin presidentin johtajuutta enemmän kuin edeltäjänsä Mauno Koivisto¹⁶⁷. Puheenvuoroissaan Ahtisaari linjasi kantansa presidentin valtaoikeuksista ja asemasta: hän oli valmis edelleen jatkamaan presidentin sisäpoliittisten valtaoikeuksien kaventamista, mutta HM 33 §:ään vedoten ulkopoliitikassa presidentillä oli edelleen ylin johtovalta.¹⁶⁸

Martti Ahtisaaren käsitys presidentti-instituutiosta oli hyvin moniulotteinen. Ahtisaaren mukaan hallitusmuoto on antanut kullekin presidentille hyvät mahdollisuudet muokata toimenkuvaansa juuri itselleen sopivaksi. Tasavallan presidentin toimiala on kokonaisuudessaan niin laaja, että yhden henkilön on mahdotonta paneutua kaikkiin tehtäviinsä yhtä perusteellisesti. Siksi presidentin on valittava, mihin asioihin hän aikoo virkakautensa aikana erityisesti keskittyä. Presidentti Martti Ahtisaarelle tämä asia oli

164 Nousiainen 2006: 285–289.

165 Ahtisaaren valinnan presidentiksi on tulkittu osittain perustuneen siihen tyytymättömyyteen, joka kansan keskuudessa oli puoluepohjoista eliittiä kohtaan. Paloheimon mukaan tämä saattoi mahdollisesti tuoda jännitteitä presidentin ja valtioneuvoston välille. On hyvin mahdollista, että presidentti Koiviston viimeinen valtiopäivien avajaispuhe saattoi perustua juuri tähän huoleen. Koivisto painotti puheessaan tarvetta ohjata tasavallan presidentin vallankäyttöä niin, että se tapahtuu yhä selvemmin valtioneuvoston myötävaikutuksella. Useat tiedotusvälineet tulksivat Koiviston puheen kohdistuneen juuri presidentinvaalit voittaneeseen Ahtisaareen. Ks. Paloheimo 1994: 182. Ks. myös Tiihonen 1995: 24–27.

166 Ks. aikaisempien tutkijoiden näkemyksiä presidentinvaalista ja sen vaikutuksia tasavallan presidentin asemaan esim. Suontausta 1950: 7, Tarkiainen 1938: 62–64, Junnila 1976: 6–7, Anckar 1982: 59–62 ja Ståhlberg 1982: 63–68.

167 Esim. presidentti Ahtisaaren mukaan parlamentarismi ei voi tarkoittaa sitä, että presidentti toimisi kuin kumileimasin ja hyväksyisi asiat valmiiksi annettuna. samalla hän kysyykin, mihin presidenttiä silloin tarvittaisiin, jos puolueet sopisivat asioista. Ks. Kotimaa 4.11.1994, ”Presidentin tehtävä on puolustaa oikeudenmukaisuutta” Vrt. Koiviston käsitykseen parlamentaarista hallitsemistavasta ei kuulunut presidentin puuttuminen asioihin, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimialaan. Ks. esim. Tiihonen 1995: 9.

168 Ks. Ahtisaaren valtiosääntöluonnosta esim. Rusi 2000: 124–130.

ulkopolitiikka. Ulkoasioidenhoidossa Ahtisaari matkustikin ja hoiti henkilökohtaisten suhteiden luomista tiiviimmin kuin yksikään edeltäjänsä¹⁶⁹. Presidentin laaja matkustelu aiheutti myös kritiikkiä. Arvostelu oli luonteeltaan yleisluontoista ja osaksi tiettyihin maihin kohdistuvaa. Presidentin matkoilla oli usein kuitenkin kauppapoliittista merkitystä, jolloin seurueeseen kuului myös teollisuusjohtajia.¹⁷⁰

Ahtisaaren presidenttikautta leimasi eräänlainen epävarmuus presidentti-instituutiosta. Käsitykset presidentin asemasta ja tehtävistä vaihtelivat sekä poliittisella eliitillä että kansalla ja tiedotusvälineissä. Aikakautta leimasi tietty murrosvaihe ja epävarmuus siitä, kuinka presidentin tulisi kussakin tilanteessa toimia. Kansa kaipasi vahvaa johtajaa, ”kansakunnan isää”, joka samalla toimisi vahvana mielipidevaikuttajana.¹⁷¹ Kuitenkin osa poliittisesta eliitistä tuntui olevan asiasta hieman toista mieltä¹⁷². Ristiriitaista oli myös presidentinvaalin muuttaminen suoraksi kansanvaaliksi, mutta toisaalta sen vastapainoksi presidentin valtaoikeuksia karsittiin¹⁷³. Oman sävynsä valtakaudelle antoi se, että presidenttiä ei enää koettu ulkopoliittikan takuumieheksi idän suhteissa. Presidentti *ei siten myöskään voinut vahvistaa omaa sisäpoliittista asemaansa ulkopoliittikan kautta*. On kuitenkin muistettava, että hallitusmuoto oli edelleen voimassa. Presidentti Ahtisaari painotti voimakkaasti noudattavansa valtiosäännössä määriteltyjä presidentin valtaoikeuksia, joista keskeisin oli ulkopoliittikan johtajuus. Kannanotoissaan Ahtisaari korosti selkeää ja yhtenäistä ulkoasioidenhoitoa, jonka johtajana siis presidentti toimisi.¹⁷⁴ Ahtisaari toimi

169 Harlen mukaan kantilais-rationaalisen ajattelunsa vuoksi presidentti Ahtisaari ei ole vain Suomen ulkopoliittikan johtaja, vaan hän on myös ”kansainvälisen yhteisön” edustaja. Ahtisaaren linjaa voidaankin Harlen mukaan pitää tienä ”Suomesta Euroopan kautta maailmaan”. Jos Paasikiven ja Kekkonen poliittinen visio keskittyi Suomen ja Neuvostoliiton suhteisiin, ja Koiviston taas Suomen ohjaamiseen ”Moskovasta Brysseliin”, Ahtisaaren visio oli eurooppalainen ja samalla globaali. Kun Ahtisaari esiintyy henkilökohtaisesti hyvin mielellään suomalaisena, hän esiintyy samaan aikaan myös eurooppalaisena ja maailmankansalaisena. Suomi, Eurooppa ja maailma olivat Ahtisaarelle toiminnallisia tasoja, jotka voivat olla esillä samanaikaisesti, sulkematta toisiaan pois. Harle 2000b: 8.

170 Leikola 2000: 339–240. Esimerkiksi Ahtisaaren matkoja Kiinaan ja Indonesiaan arvosteltiin kyseisten maiden huonojen ihmisoikeuksien vuoksi.

171 Leikola 2000: 340–341.

172 Jo presidentinvaalikampanjassaan Ahtisaari painotti erityisesti työttömyyden vähentämistä. Heti virkakautensa alussa hän asetti toimitusjohtaja Matti Pekkasen johdolla toimineen työryhmän etsimään keinoja työllisyyden parantamiseksi. Johtavat poliitikot katsoivat kuitenkin presidentin astuneen hallituksen toimialueelle, eikä työryhmän esityksiä ryhdytty toteuttamaan. Ks. Leikola 2000: 341 ja Rusi: 2000: 226–231.

173 Tästä ks. Hovi 2000: 254. Ks. myös Tarkiainen 1958: 276–277, joka painottaa presidentin asemassa enemmän parlamentaarista käytäntöä kuin valtionpäämiehen valintatapaa.

174 Ks. esim. Uimonen 2001: 149 ss.

viimeisenä presidenttinä hallitusmuodon aikana. Hänen liikkumavaransa HM 33 §:n nojalla oli kuitenkin ratkaisevasti aikaisempia presidenttejä suppeampi. Tulkintaympäristö oli niin sanotun Neuvostoliitto-kortin katoamisen vuoksi oleellisesti muuttunut.

Vuonna 1994 suurin huomio kohdistui presidentin ja valtioneuvoston välisiin näkemuseroihin presidentin toimivallasta, erityisesti EU:hun liittyvän hallitusmuodon ja VJ:n säätämisessä. Kysymys oli tärkeä sekä presidentille että eduskunnalle. Kiistan taustalla oli kolme seikkaa, jotka hämmensivät päätöksentekoa kysymyksessä. Ensinnäkin Koiviston aloittama hallitsemismallin parlamentarisointi oli kesken ja erityisesti tämä koski ulkopoliittikan suomalaisen päätöksentekojärjestelmään sopeuttamista. Toiseksi eduskunta pyrki tietoisesti varmistamaan asemansa, sillä EU:hun liittyminen toi mukanaan vääjäämättömän demokratiavajeen kansalliselle tasolle. Kolmanneksi, presidentti Ahtisaarelle oli halu säilyttää maassa vahva presidenttiys. Hän halusi varmistaa sen nimenomaan ulkopoliittikan alalla. Kiista kärjistyi kysymykseksi Eurooppa-neuvoston suomalaisesta edustajasta. Presidentti ei suostunut antamaan eduskunnalle Tiitisen toimikunnan ehdotusta hallituksen esitykseksi, jonka mukaan pääministeri olisi sopiva edustamaan Suomea EU:n huippukokouksessa. Ulkopoliittista päätöksentekoa koskevissa puheissaan Ahtisaari painotti presidentin, eduskunnan ja hallituksen yhteistyötä sekä toisaalta ulkopoliittikan yhtenäisyyttä ja selkeyttä. EU:n huippukokouksessa käsitellään sekä presidentin että pääministerin toimivaltaan kuuluvia asioita. ”Sen vuoksi on perusteltua, että huippukokouksissa edustavat sekä tasavallan presidentti että valtioneuvoston puheenjohtajana pääministeri, kumpikin omilla toimialueillaan.”¹⁷⁵

Unionijäsenyyden valtiosääntöoikeudellisia vaikutuksia arvioi Valtiosääntökomitea 1992 luonnehti Eurooppa-neuvoston tehtäviä merkittävilta osin sisäpoliittisiksi. Komitean mukaan Suomea lähtökohtaisesti edustaisi Eurooppa-neuvoston kokouksissa pääministeri ulkoasiainministerin avustamana. Komitea ei kuitenkaan sulkenut pois sitä mahdollisuutta, että tasavallan presidentti voisi olla toinen edustajista.¹⁷⁶ Kysymys Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston huippukokouksiin ei kuitenkaan ollut näin yksiselitteinen. Muun muassa Meres-Wuori painotti voimakkaasti sitä, että HM 33 § oli edelleen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perussäännös, jolloin HM 33 a §:ää oli siitä poikkeuksena tulkittava suppeasti. Presidentti määräsi siis HM 33 §:n mukaan yleisesti Suomen suhteista

175 Ks. tarkemmin Antero Jyränki: Hallitusmuodon 33 a § ja ratio Constitutionis – Mitä valtuuksia siirrettiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle? 1997: 100–123.

176 KM 1992: 23, s. 370.

ulkovaltoihin. Presidentti on oikeutettu käyttämään ulkopoliittista valtaa tapauksissa, joissa valtioneuvoston toimivalta oli HM 33.2 a §:ssä rajoitettu. Huomionarvoista oli myös se, että presidentin ja valtioneuvoston toimivallan jouduttua ulkopoliittisissa asioissa ristiriitaan, presidentin toimivalta oli ensisijainen. Edelleen Meres-Wuoren mukaan selvää oli, että VJ 4 a luvun säännösten mukaan valtioneuvostolla oli HM 33.2 a §:n mukaan toimivaltaa Euroopan neuvostossa tehtäviin päätöksiin samoin kuin komissiossa ja muussa EU:n toimielimessä tehtäviin päätöksiin, kun neuvosto on siirtänyt niille toimivaltaansa. VJ:n 54 a §:n mukaan pääministerin tuli antaa Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista jo valmisteluvaiheessa tietoja eduskunnan suurelle valiokunnalle ja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasianvaliokunnalle. Vastaava velvollisuus pääministerillä oli tietojen antamiseen Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsitellyistä asioista jälkikäteen.¹⁷⁷ Sen sijaan epäselväksi jäi, mikä valtioneuvoston ja presidentin asema Eurooppa-neuvostossa tulisi olemaan.

Meres-Wuoren mukaan Eurooppa-neuvoston ratkaisuja oli tosiasiallisen sitovuutensa vuoksi mahdollista pitää HM 33 a §:n tarkoittamina päätöksinä. Tuossa tapauksessa valtioneuvosto HM 33 §:n estämättä valmistelisi ratkaisut. Kun eduskunnan hyväksyminen tai asetuksen antaminen eivät tulisi välittömästi kysymykseen Eurooppa-neuvoston ratkaisujen osalta, valtioneuvostolla olisi myös päätösvaltaa niiden toteuttamiseen. Jos Eurooppa-neuvoston ratkaisuja ei pidetä HM 33.2 a §:n mukaisina päätöksinä, ne voidaan kuitenkin katsoa EU:n neuvoston päätösten valmisteluksi. Myös tässä tapauksessa valtioneuvostolla olisi ollut valmisteluvaltansa nojalla päätösvalta ratkaisuihin. Toinen tulkintavaihtoehto Meres-Wuorella oli, että Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuminen kuuluisi tasavallan presidentille HM 33 §:n nojalla, sillä Eurooppa-neuvosto vahvistaa sekä unionin yleiset poliittiset että ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat suuntaviivat. HM 33 §:n alaan kuuluu taas Suomen yleisen ulkopoliitiikan linjan määrittely.¹⁷⁸

Erityisen ongelmalliseksi Suomen edustautumisen EU:n huippukokouksissa teki sen, että kokouksissa käsitellään sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa että myös muita ulkopoliitiikan alaan kuuluvia asioita. Hallitusmuodon aikana presidentin tai pääministerin toimivalta ei kattanut kaikkia kokousten tehtäväalueita. Kun Valtiosääntökomitea 1992 esitti pääministeriä Suomen edustajaksi EU:n huippukokouksiin, komitea teki ratkaisunsa tuonaikaisten Eurooppa-neuvoston asialistojen pohjalta. Odotettavissa oli kuitenkin

177 Valtiopäiväjärjestyksen 54 a § (31.12.1994/1551).

178 Meres-Wuori 1994: 790–794.

EU:n laajentuminen sekä hallitusten väliset konferenssit, jotka HM 33 §:n mukaan kuuluisivat tasavallan presidentille.¹⁷⁹

Kun hallituksen esityksessä ei otettu kantaa pääministerin ja presidentin väliseen edustuskiistaan, kannanotto tähän kysymykseen jäi perustuslakivaliokunnan tulkinnan varaan. Valiokunnan mietinnön mukaan HM 33 a § oli poikkeus HM 33 §:stä, joka antoi valtioneuvostolle vastuun kansainvälisessä toimitelmässä tehtävän päätöksen valmistelusta. Valtioneuvoston toimivalta käsitettiin niin laajaksi, että se määrää kansallisesta valmistelusta asioissa, joista päättäminen kuuluu EU:n toimitelmille, yleensä EU:n neuvostolle. Tämä valtioneuvoston valta koskee yhtäläisesti EU:n lopullista päätöksentekoa edeltäviä valmistelevia vaiheita myös sellaisissa toimitelmissä, jotka eivät tee lopullisia oikeudellisesti sitovia päätöksiä (esimerkiksi Eurooppa-neuvosto). Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan valtioneuvosto siis päättää Suomen edustautumisesta EU-huippukokouksessa. Mietinnössään valiokunta katsoi, ettei tasavallan presidentillä ole automaattista edustusoikeutta EU-huippukokouksissa, vaan pääministerin tulee säännönmukaisesti edustaa Suomea.¹⁸⁰

Ulkoasiainministeriö ja tasavallan presidentti olivat perustuslakivaliokunnan kanssa toisella kannalla. Presidentin ja ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan ETA:a varten laaditut valtiosäännön uudistukset eivät täysin ongelmitta sopineet Euroopan unionin päätöksentekoon. Presidentti kirjasi oman kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan, kun hän vahvisti valtiopäiväjärjestyksen muutoksen, joka koski eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia EU-asoiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Tasavallan presidentin lausuman takana oli huoli Suomen ylimpien valtioelinten perusteellisista toimivaltasuhteiden muutoksista ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella. Presidentti Ahtisaaren mukaan HM 33 a § koski sisäpolitiikkaa, kun taas ulko- ja turvallisuuspolitiikassa noudatettiin hallitusmuodon 33 §:ää myös siinäkin tapauksessa, kun asia tuli esille EU:n päätöksenteossa: ”Presidentillä on hallitusmuodon 33 §:n nojalla toimivalta päättää, mitkä asiat kuuluvat hallitusmuodon 33 §:n mukaan presidentin päätettäväksi”¹⁸¹. Perustuslakivaliokunta on

179 Ks. esim. Meres-Wuori 1998: 328–330.

180 Perustuslakivaliokunnan mielestä HM 33a §:ssä ei ollut erotettu valtioneuvoston toimivallasta mitään asiaryhmää, joten valtioneuvoston valmistelu kattoi myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Valiokunnan kannan mukaan oli johdonmukaista, että pääministeri siten edusti Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa, mutta otettaessa kantaa ulko- ja turvallisuuspoliittisiin asioihin, valtioneuvoston tuli toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Ks. PeVM 10/94 vp.

181 Ks. Tasavallan presidentin lausuma valtioneuvoston pöytäkirjaan 31.12.1994. Ulkoministeriön mukaan ”unionipolitiikassa Suomella on kaksi päämiestä: toinen määrää suhteista ulkovaltoihin,

valtiosääntöoikeuden järjestelmässämme kuitenkin se taho, joka auktoritatiivisesti tulkitsee perustuslakia.

Edellä selostettu lautaskiista kuvastaa hyvin sitä aikakautta, jolloin presidentti Ahtisaari toimi Suomen tasavallan kymmenentenä presidenttinä. Vastakkain olivat toisaalta edelleen voimassa oleva, valtionpäämiehen ulkopoliittista johtajuutta korostava hallitusmuoto ja toisaalta parlamentarismien vahvistaminen. 1990-luvulla Suomen kansainvälisen toimintaympäristön huomattavan nopea laajentuminen muutti myös sitä kuvaa tasavallan presidentistä, mihin aikaisempina vuosikymmeninä olimme tottuneet. Suoralla kansanvaalilla valittuun presidentti Ahtisaaren kohdistuikin instituutiona hyvin ristiriitaisia odotuksia, sillä toisaalta poliittinen eliitti ja Suomen kansa näkivät presidentin aseman ja tehtävät hyvin erilaisina (vrt. parlamentarismien korostaminen/vahva johtajuus). Jo presidentti Koiviston aikana aloitetut valtiosäännön osittaisuudistukset vahvistivat parlamentaarista hallitustapaa ja välillisesti pääministerin asemaa. Monet valtiosäännön uudistukset tulivat kuitenkin lopullisesti voimaan vasta Ahtisaaren presidenttikauden aikana, mitkä vain korostivat muutosta ylimmissä valtioelimissä.

6 Tiivistelmä ja johtopäätöksiä presidentti-instituution historiallisesta tarkastelusta

Edellä oleva tarkastelu ei pyrkinyt kattavaan kuvaukseen presidentti-instituution historiallisesta kehityksestä, vaan taustoittamaan aihetta tämän tutkimuksen kannalta riittävässä laajuudessa. Esitetty tulkinta presidenttien vallan, ulkopoliittisen aktiivisuuden ja vuorovaikutteisuuden kehittämisestä on tarkoitettu ainoastaan suuntaa antavaksi lähtökohdaksi, eikä se siten pyri olemaan historiatieteellisesti perusteltu kannanotto. Kyse on valtiosäännön historiallisen kontekstin merkityksestä.

Käytännön ulkopoliittinen valta on presidentin käsissä. Eri aikakausien presidentit ovat käyttäneet HM 33 §:ssä säädettyä ulkoasioidenhoitoa koskevaa määräysvaltaa hyvin eri

toinen muusta politiikasta.” Unionipolitiikkaa koskevat yhteisöasiat kuuluisivat valtioneuvostolle ja EU-ministerivaliokunnalle, kun taas ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä oikeus- ja sisäasiat kuuluisivat presidentille ja ulkoasianvaliokunnalle. EU:n perustamissopimisen muuttaminen kuuluvat tasavallan presidentin toimivaltaan HM 33 §:n nojalla. Ks. Blombergin lausunto ulkoministeriön lehdistötiedotteessa 22.8.1994. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausunnot muutamaa lukuun ottamatta (Rosas ja Jyränki) asettuivat pääasiassa presidentin ja ulkoministeriön taakse. Ks. myös Rusi 2000: 123–125. Meres-Wuori 1994: 793.

tavoin. Suomen tasavallan kolme ensimmäistä presidenttiä, Ståhlberg, Relander ja Svinhufvud, eivät ottaneet erityisen aktiivista roolia ulkopoliitikan hoidossa, vaan pääasiallinen ulkopoliittinen toimija oli henkilöstä riippuen pääministeri ja/tai ulkoasiainministeri. Vallalla oli tuolloin ulkoasioissa parlamentaarinen hallitustapa, vaikkakin presidentit (erityisesti Relander ja Svinhufvud) tarvittaessa korostivat presidentin henkilökohtaista oikeutta määrätä maan ulkopoliittisesta linjasta. Paasikiven ja erityisesti Kekkonen presidenttikausien aikana presidentin päätösvalta ulkoasioissa korostui. Presidenttikeskeinen ulkopoliittinen päätösvalta oli huipussaan Kekkonen aikakaudella ja siitä lähtien presidenttien määräysvalta ulkoasioissa on koko ajan vähentynyt (Koivisto ja Ahtisaari).

Kun presidenttikeskeinen päätöksenteko ulkoasioidenhoidossa ei kuulunut itsenäisyyden alkuajan poliittiseen kulttuuriin, pääasiallisesti presidenttien käytännön aktiivisuus ulkoasioissa ei ollut toista maailmansotaa edeltävänä aikana kovin yleistä. Sota-ajan presidenteistä Ryti otti aktiivisen roolin käytännön ulkopoliitikassa, kun taas presidentti Kallion ja Rydin seuraajan Mannerheimin aktiivisuus jäi vähemmäksi. J. K. Paasikiven linjasta lähtien presidentit ovat taas toimineet aktiivisesti hoitaessaan käytännön ulkopoliitiikkaa.

Parlamentarismi on vaikuttanut presidenttien toimintaan. Ennen sota-aikaa melko vahvana vallalla ollut parlamentarismien periaate ulkoasioissa on suoraan verrannollinen siihen, kuinka aktiivisesti presidentit pitivät yhteyttä valtioneuvostoon ulkopoliitiikkaa koskevissa kysymyksissä. Sota-aikana presidentti Rytin vuorovaikutus valtioneuvostoon väheni hieman, Kallion ja Mannerheimin taas ollessa aktiivisia hallitusta konsultoidessaan. Paasikiven aikana presidentin yhteydenpito valtioneuvostoon taas väheni, vaikkakin hän toisaalta korosti eduskunnan tahtoa ja puoluepoliittisia näkemyksiä perustellessaan ulkopoliittisia ratkaisuja. Presidentti Kekkonen teki ulkopoliittiset ratkaisut hyvin itsenäisesti, eikä yhteydenpito valtioneuvostoon ollut erityisen aktiivista. Kekkonen presidenttikauden jälkeen parlamentaarista hallitusvaltaa haluttiin vahvistaa, jolloin myös presidentin yhteydenpito valtioneuvostoon muuttui aktiivisemmaksi. Presidentti Koivisto pyrki luomaan käytännön, jossa valtioneuvoston jäsenet olivat hyvin tietoisia ulko- ja turvallisuuspoliittisista kysymyksistä. Hän myös piti virkamiehiin yhteyttä ministerien välityksellä, mikä osaltaan merkitsi ulkopoliittisen kulttuurin muuttumista aikaisempaa avoimempaan suuntaan. Myös presidentti Ahtisaari korosti ylimpien valtioiden keskinäistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä ulkopoliitiikkaa koskevissa asioissa, vaikka monin paikoin puolsi vahvaa presidentin valtaa.

Ennen sotia edeltänyt presidentti-instituutio ja ulkopoliittinen vallankäyttö hakivat vielä muotoaan. Presidentti Ståhlberg loi omalla käyttäytymisellään tulkintaa president-

ti-instituutiosta eteenpäin aina II maailmansotaan asti. Sisällissodan jälkeen haluttiin toisaalta luoda vahva hallitusvalta eduskunnan vastapainoksi. Presidenttinä Ståhlberg kunnioitti eduskuntaa ja kannatti parlamentaarista hallitusvaltaa. Sinällään Ståhlberg ei kuitenkaan kannattanut monistista parlamentaarista järjestelmää, vaan hänen mukaansa presidentillä tuli olla myös itsenäistä päätösvaltaa. Parlamentarismin ydinsisällöksi Ståhlberg ymmärsi valtioneuvoston ja presidentin välisen yhteistoiminnan. Rutiiniluontoisissa asioissa Ståhlberg oli yleensä valtioneuvoston kanssa yhtä mieltä, mutta pidatti tarvittaessa isoissa ja kriisiluonteisissa päätöksissä ratkaisuvallan itselleen. Mikäli presidentti oli valtioneuvoston kanssa erimielinen ratkaisusta, yleensä valtioneuvostokaan ei ollut yksimielinen. Tähän vaikuttivat myös käytännön seikat: hallitus oli sisäisesti hajanainen ja vaihtui yleensä kerran vuodessa. Lähtökohtaisesti Ståhlberg ei halunnut henkilökohtaista valtaa itselleen, mutta toisaalta hänen tietämystään kunnioitettiin ja hänelle tuli presidentti-instituutiosta kumpuavaa arvovaltaa. Ennen II maailmansotaa ulkopoliittikka ei ollut erityisasemassa presidentin muihin toimivaltuuksiin nähden. Ulkopoliitikassa valtiosopimukset olivat tärkeimmässä asemassa. Relanderin ja Svinhufvudin voidaan katsoa pitkälti jatkaneen Ståhlbergin luomaa linjaa, vaikka molemmat korostivat tarvittaessa presidentin henkilökohtaista valtaa hieman korostuneemmin kuin Ståhlberg.

Sota-aika loi käänteen vahvistaen presidentti-instituutiota. Jos sota-aikaa ei olisi tullut, presidentti-instituution olisi saattanut jatkua presidentti Kallion näkemyksen mukaisesti vahvemmin parlamentaariseen suuntaan, semminkin kun Suomen sisäiset olot olivat sisällissodan jälkeen hiljalleen vakiintumassa. Presidenttinä Kallio käytti oikeuksiaan pidättyvästi ja kunnioitti hallituksen ja eduskunnan näkemystä. Presidentti Kallion kanssa keskusteltiin vain harvoin ulkopoliittisista asioista, ja ulkopoliittikan tosiasiallinen toteuttaja oli ulkoasiainministeri. Sota-aikana päätöksentekorakenne pelkistyi, mutta rauhan solmimisen jälkeen palattiin jälleen aikaisempaa parlamentaariseen suuntaan. Mannerheim ei presidenttiaikanaan osallistunut aktiivisesti ulkopoliittikkaa koskevaan päätöksentekoon, vaan vastuu oli siirtynyt enemmän ulkoasiainministerille. Päätöksentekomenettelyssä palattiin siihen sotia edeltävään käytäntöön, jolloin päätökset tehtiin valtioneuvoston ulkoasianvaliokunnassa ja yleisistunnossa valtiosäännön mukaisesti. Valtioneuvosto myös tiedottaa eduskuntaa entistä tiiviimmin asioista ja etsi siltä tukea toiminnalleen.

Paasikivi-Kekkosen presidenttikausien aikana ulkopoliittikka profiloitui selvästi presidentin omaan henkilökohtaiseen vallankäyttöön ja oli selvä käänne presidentin vallankäytössä. HM 33 §:n säännöksen ilmaisu ”määrää” sai hyvin korostuneen aseman. Toisaalta Paasikivi korosti eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä ja eduskunnalla

olisi lopullinen päätösvalta niin sisä- kuin ulkopoliittisissa kysymyksissä. Merkittäviä ratkaisuja tehdessään eduskunta sai tietoja valmisteluvaiheessa, kun eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan ohella yhteyttä pidettiin myös eduskuntaryhmien johtoon. Parlamentaarista hallitustapaa pyrittiin noudattamaan myös siinä, että tärkeitä sopimusvaltuuskuntia määrättäessä huomioitiin myös puoluepoliittiset näkökohdat. Presidentti osallistui myös hallituksen ulkoasiainvaliokunnan työskentelyyn säännöllisesti. Toisaalta ulkopoliitiikan osalta Paasikivi kannatti hyvin johtajavaltaista järjestelmää. Hän ajoi valitsemaansa linjaa määrätietoisesti eduskuntaryhmien ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kannasta riippumatta. Voidaan sanoa, että pohjimmiltaan Paasikivi kannatti parlamentaarista hallitusjärjestelmää, mutta reaalioloihin syistä presidentin muista instituutioista riippumaton vallankäyttö nousi korostuneeseen asemaan.

Kekkonen vei presidentin henkilökohtaisen päätösvallan huippuunsa, jolloin presidentin valtaoikeuksia tulkittiin hyvin presidentialistisesti. Kekkonen presidenttikauden jälkeinen aika toi selvän vastareaktion presidentin henkilökohtaiselle päätösvallalle. Koivisto halusi muuttaa päätösvaltajärjestelmää parlamentaariseen suuntaan ja tuoda ulkopoliitiikan taas koko hallituksen päätettäväksi. Ulkopoliitiikka ei ollut mikään erillinen saareke, joka kuului yksin presidentille. Koivisto tahtoi muuttaa päätöksentekojärjestelmää parlamentaariseen suuntaan, mutta toisaalta jättää tarvittaessa päätösvaltaa presidentille. Paasikivi-Kekkonen aika oli ehtinyt muuttaa poliittista kulttuuria niin, että täysin parlamentaariseen hallitusjärjestelmään ei haluttu siirtyä. Voidaan puhua kaksihuippuisesta hallitusvallasta, kun myös pääministeristä tuli selkeästi valtioneuvoston johtaja. Hallitukset olivat alkaneet olla vallassa koko vaalikauden, mikä vakiinnutti poliittista kulttuuria. Toisaalta Koivisto halusi jatkaa Paasikivi-Kekkonen linjaa, mutta huomattavasti aikaisempaa parlamentaarisemmalla tavalla. Sama kehitys jatkui Ahtisaaren aikana, vaikka hänkin tarvittaessa korosti presidentin henkilökohtaista päätösvaltaa. Muuttunut tulkintakonteksti ei enää mahdollistanut sanamuodon ”määrää” tulkittamista niin presidentialistisesti kuin ennen.

Historiamme jokainen tasavallan presidentti on jossain määrin muovannut instituutiossa roolia. Kunkin aikakauden presidentti-instituutio on valtionpäämiehen persoonan lisäksi vaikuttanut luonnollisesti valtiosääntö, yhteiskunnallinen ja poliittinen tilanne sekä kansalaisten odotukset presidentin asemasta ja tehtävästä. Hallitusmuoto antoi mahdollisuuden presidentin itsenäiselle vallankäytölle ja presidentit myös käyttivät valtuuksiaan käytännössä valtioneuvoston enemmistön tai yksimielisenkin mielipiteen vastaisesti. Presidenttien vallankäyttö vaihteli kuitenkin tilannekohtaisesti hallitusmuodon aikana. Historia osoittaa presidentin ulkopoliittisen johtajuuden perustuvan välilli-

sesti ainakin vahvoihin sisäpoliittisiin valtaoikeuksiin ja hajanaisiin puolueoloihin sekä epävarmoihin ulkopoliittisiin suhteisiin, lähinnä Neuvostoliittoon. Lisäksi hallitusmuodon säännöt ja yhteiskunnalliset odotukset lujasta hallitusvallasta antoivat presidentille mahdollisuudet vahvaan ja persoonalliseen ulkopoliittisen toimivallan harjoittamiseen. Mutta kuinka presidentin ulkopoliittinen johtajuus ja presidentti-instituutio ovat valtiosääntöoikeudellisesti perusteltavissa nykyään? Suomen perustuslaki antaa muodollisesti mahdollisuuden presidentin ulkopoliittiselle toimivallalle, jota seuraavissa tämän tutkimuksen kappaleissa käsitellään tarkemmin.

III PRESIDENTIN ULKOPOLIITTISTA PÄÄTÖKSENTEKOA KOSKEVAT VALTIO- SÄÄNTÖOIKEUDELLISET YLEISET OPIT

1 Periaatteiden ja politiikan vaikutus instituutionormin tulkintaan

Valtiosääntöoikeus tulee hahmottaa yhtenäisenä järjestelmänä, johon liittyy myös oikeudenalan yleiset opit. Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli säätää mahdollisimman yhtenäinen, johdonmukainen ja oikeudellisesti sitova perustuslaki, johon ei sisälly oikeudellisesti tarpeettomia elementtejä. Perustuslaki nähtiin uudistuksessa kokonaisuutena, jonka kaikki osat ovat tämän kokonaisuuden kannalta tärkeitä. Myös tulkintatoiminnassa on siten perusteltua korostaa, ettei mitään perustuslain normeista tule tulkita tavalla, mikä tekisi tyhjäksi tai vaarantaisi perustuslain muiden keskeisten periaatteiden toteutumisen.¹⁸² Tämä kokonaisuus luo systemaattisen kehyksen, jossa tulkintaongelmat voi ja tulee paikantaa. Tämän tutkimuksen kysymyksenasettelu palautuu perustuslain 93.1 §:n tulkintaan, jolloin myös valtiosääntöoikeuden kokonaisuus periaatteineen on otettava huomioon. Seuraavassa pyrin oikeuskirjallisuuden perusteella hahmottamaan instituutionaalisen valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja¹⁸³. Tarkoituksena ei ole muodostaa yleistä käsitystä instituutionaalisen – saati koko valtiosääntöoikeuden yleisistä opeista, vaan ainoastaan tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun kannalta merkityksellisin osin.

Uudemmassa valtiosääntöoikeustutkimuksessa muun muassa Hautamäki ja Länsineva näkevät valtiosääntöoikeuden systeemin avoimena järjestelmänä. Hautamäen mukaan asetettujen oikeusnormien lisäksi on otettava huomioon poliittinen todellisuus ja näiden yhteisvaikutuksesta pyrittävä päättämään, mikä valtiosäännön tosiasiallinen sisältö kulloinkin on. Länsinevan mukaan oikeutta ei tule tarkastella suljettuna, ristiriidattomana ja staattisena systeeminä, sillä tällainen lähestymistapa voi johtaa oikeudelliseen konservatismiin ja oikeuden dynaamisten mahdollisuuksien menettämiseen. Oikeus on sitä vas-

182 Ks. Länsineva 2002: 126.

183 Valtiosääntöoikeuden yleisistä opeista ks. esim. Husa 2004: 84 ss. ja 2007: erit. 184 ss.

toin dynaaminen ja ulkopuolisille vaikuttimille avoin ympäristö, jota voidaan tarkastella monista näkökulmista. Oikeus on tämän käsityksen mukaan perusolemukseltaan ristiriitoja ja jännitteitä sisältävä järjestys, joka kuitenkin pyrkii koherenssiin ja ristiriitonsa ratkaisemiseen.¹⁸⁴

On siis hyväksyttävä käsitys, jonka mukaan valtiosääntöoikeudellinen päätöksenteko tapahtuu dynaamisessa ja avoimessa kontekstissa. Erityisen haastavaa tästä ympäristöstä tekee poliittisten vaikuttimien olemassaolo. Perustuslain institutionaalisen toimivaltanormin tulkinta ja käytännön soveltaminen on aina tiettyssä määrin sidoksissa poliittiseen päätöksentekoon¹⁸⁵. Husa käsittää politiikan, erityisesti valtiosääntöoikeudessa, laajasti ymmärrettävänä yhteiskunnallisena vallankäyttönä, joka ei ole normien sitomaa¹⁸⁶. Tämän vuoksi valtiosääntöoikeudelliseen ratkaisutoimintaan ja tulkintaan sekoittuu poliittisessa toiminnassa vallalla olevia arvoja ja arvostuksia. Jyrängin mukaan perustuslain säännösten tulkinnalla on usein läheinen yhteys ”perimmäisiä yhteiskunnallisia arvoja koskevaan keskusteluun ja politiikan todellisuuteen”¹⁸⁷. ”Valtiosääntö on alun perin oikeudellinen ilmiö, mutta kaikkialla se on monin säikein hyvin tiiviisti sidoksissa muuhun yhteiskuntaan ja poliittiseen järjestelmään”¹⁸⁸. Näin siis jo Kastari vuonna 1977, joka irtautui puhtaasta oikeusopista ja tunnusti politiikan vaikutuksen valtiosääntöoikeuteen.

Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa korostetaan näin muita oikeudenaloja läheisempää yhtymäkohtaa poliittiseen valtaan ja sen käyttämiseen. Jyrängin mukaan valtiosääntöoikeus on se oikeusjärjestyksen ala, joka sääntelee – tyhjentävästi – poliittisen vallan käytön. Jyränki kuitenkin erottaa valtiosäännön käsitteenä oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön. Oikeudellinen valtiosääntö käsittää poliittisen vallan käyttöä, sen ehtoja ja siihen kuuluvia velvoitteita sääntelevän, lainsäädäntömenettelyssä asetettujen tai tavanomaisen käytännön kautta syntyneiden oikeussääntöjen kokonaisuuden. Siinä on siis kysymys oikeudellisesta valtiosäännöstä sanan *aineellisessa* mielessä. Poliittinen valtiosääntö muodostuu käytännöistä, jotka osoittavat, mille tahoille poliittinen tai yleensä julkinen valta tosiasiaa kuuluu ja miten sitä todellisuudessa käytetään, esimerkiksi mitkä tahot ja millaisin menettelyin todellisuudessa määräävät valtionorgaanien päätös-

184 Ks. Lämsineva 2002: 16 ja Hautamäki 2002: 2. Ks. myös Viljanen 2003b: 447 ja Tuori 2002: 219 ss.

185 Perustuslain tulkinnan poliittisuudesta ks. Hautamäki 2002: 63.

186 Ks. Husa 2004: 4.

187 Jyränki 2000: 44.

188 Kastari 1977: 13–14.

ten sisällön. Valtiosääntöoikeuden tutkimuksessa on tiedostettava tämä valtiosäännön kaksinaisuus.¹⁸⁹

Tarkastelen tässä työssäni ulkopoliittista päätöksentekoa, niin epämuodollista kuin muodollista, oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön näkökulmasta. Käytännössä suurin osa päätöksistä on jo tosiasiasa sovitettu, ennen kuin ne viedään virallisesti päätettäväksi. Epämuodollinen päätöksenteko ei ole kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti kiinnostavaa niin kauan kuin se pysyy oikeudellisten toimivaltarajojen sisäpuolella. Jyränki on puhunut metamorfoosista, jossa oikeussäännön asettamisella poliittinen muuntuu oikeudelliseksi toimivallaksi. ”Valtiosääntöoikeuden avulla poliittinen valta muuntuu oikeudelliseksi toimivallaksi. Poliittinen päätös esitetään usein vastakohtana oikeudelliselle ratkaisulle, vaikka myös poliittinen päätöksentekijä toimii oikeusjärjestyksen kehikossa. Eroa saatetaan tosin kuvata siten, että varsinainen poliittinen, toisin sanoen tosiasiallinen ratkaisu tehdään ensin, mahdollisesti vieläpä jossain muualla kuin siinä organisaatiossa, jolle ratkaisu oikeudellisesti kuuluu ja että tosiasiallisesti jo tehty ratkaisu sen jälkeen vain muodollisesti vain vahvistetaan päättävässä julkisessa orgaanissa.”¹⁹⁰

Valtiosääntöoikeuden keinovalikoima ulottuu suoraan ainoastaan formaaliin päätöksentekoon. Muodollista päätöksentekoa tarkasteleva valtiosääntöoikeus määrittelee ylimpien valtioelinten päätösvaltasuhteet. Valtiosääntöoikeus asettaa siis ne rajat, jossa myös epämuodollinen päätöksenteko tapahtuu. Voidaan puhua Jyrängin termin *oikeusjärjestyksen kehikosta*. Käytännössä tosiasialliset ja jo tehdyt päätökset tulevat oikeudellisesti näkyville vasta valtiosääntöoikeuden formaalisessa eli muodollisessa päätöksenteossa. Tätä kautta ne saavat myös oikeusvaikutuksen. Valtiosääntöoikeudellisesti voidaan tarkastella oikeudellisen kehikon rajapinnoilla tapahtuvaa päätöksentekoa ja esittää siitä tulkintoja. Milloin päätöksenteko on selkeästi kehikon sisäpuolella, ovat tehtävät valinnat poliittisia eivätkä siten oikeudellisesti kiinnostavia. Valtiosääntöoikeudellisesti poliittisesti muotoiltu vielä epävirallinen ratkaisu muodostuu kiinnostavaksi, mikäli sitä ei kyetä sovittamaan oikeudelliseen kehikkoon.

Oikeuseriaatteiden roolin valtiosääntöoikeudessa Jyränki näkee tulkintaperusteina. Niitä käytetään yleensä sisällöllisen painavuutensa takia tulkintatilanteissa heikosti velvoittavina tai sallittuina oikeuslähteinä. Valtiosääntöoikeudelliset periaatteet eivät siis yleensä ole oikeussääntöjä. Poikkeuksia kuitenkin on: normin tavoin vaikuttaa perus-

189 Ks. Jyränki 1989: 15 ja Jyränki 2003: 213 ss. Jyränki erottaa oikeudellisesta ja poliittisesta valtiosäännöstä vielä tosiasiallisen valtiosäännön, jonka mukaan vastataan kysymykseen, millä tahoilla on viimekätinen tosiasiallinen valta yhteiskunnassa.

190 Jyränki 2003: 54–58.

tuslakitekstistä ilmenevä, muodollisesti voimassa oleva periaate. Jos periaate on suoraan vahvistettu normina, tällaisen normin välitöntä soveltamisalaa voidaan laventaa sanamuodon ääri rajoille ja analogian avulla jossain määrin siitä ylikin. Oikeusnormia sovelletaan laveasti, koska se sisältää oikeusperiaatteen. Tulkintaperusteena tällaista normia voidaan käyttää siis sanamuotoa laveammin. Oikeusperiaatteet siis vaikuttavat oikeusnormin tavoin, mikäli ne ovat riittävän selvästi ilmaistu perustuslain tekstissä. Tällaisia oikeusperiaatteita voidaan käyttää tulkintaperusteina sovellettaessa kaikkia valtiosääntöoikeudellisia säännöksiä. Esimerkiksi parlamentarismien periaate ilmenee nimenomaisesti perustuslain tekstistä, joten sillä tulee olla tulkintavaikutus koko valtiosääntöoikeusjärjestelmään.¹⁹¹

Valtiosääntöoikeudessa sääntelyinformaatio palautuu viime kädessä perustuslain tekstiin. Jyrängin mukaan perustuslain tulkinnassa on kyse tämän tekstin sisältöä koskevan epävarmuuden rajoittamisesta eli tulkintavaihtoehdon täsmentämisestä. Perustuslain teksti on yleensä laadittu korkealle abstraktiotasolle. Sen tulkinnassa joudutaan siten tavallista herkemmin turvautumaan säädöstekstin ohella muihin oikeuslähteisiin, kuten oikeusperiaatteisiin. Perustuslain sanamuodon selvä syrjäyttäminen kohtaa kuitenkin – oikeusvaltioperiaatteen ja siihen liittyvän lainsäädännöllisen positivismien takia – merkittäviä hankaluuksia. Säädösteksti on kuitenkin ymmärrettävä suhteellisenä, tulkinnalle on annettava merkitystä perustuslain tekstin korkean abstraktiotason ja hitaan muutettavuuden johdosta.¹⁹² PeL 93.1 §:n tulkinnassa kohdataan tämä ongelma: normin sanamuoto joudutaan tiettyssä mielessä asettamaan vastakkain oikeusperiaatteista johtuvan tulkinnan kanssa. Jyränki tekee suosituksen niin sanotusta luovasta tulkinnasta. ”Perustuslain tulkinnassa on otettava huomioon muuttuvan yhteiskunnan kulloisetkin tarpeet. Tietyissä rajoissa tulkinta voi muuttua, kun yhteiskunnan tarpeet ja ihmisten käsitykset muuttuvat. Mahdollisten tulkinnanmuutosten tulisi kuitenkin tapahtua loivasti kaartuen. Näin säilytetään myös perustuslain vaikutuksessa se ennalta-arvattavuus, mitä oikeusjärjestys yleensä pyrkii luomaan.”¹⁹³

Valtiosääntöoikeus ymmärretään siis avoimena kaksijakoisena järjestelmänä, missä sekä normin positivistisella sanamuodolla että vallitsevilla oikeusperiaatteilla on oma roolinsa tulkintatilanteessa, jonka valtiosääntöoikeudellinen ratkaisu vaatii. Valtiosääntöoikeuden erityispiirteenä voidaan havaita myös politiikan merkityksellinen vaikutus. Valtiosääntöoikeudellisessa ratkaisu- ja tulkintatilanteessa voidaan ajatella tapahtuvan

191 Jyränki 2003: 33–34.

192 Jyränki 2003: 418 ss.

193 Jyränki 2003: 427.

eräänlainen politiikan ja oikeuden arvomaailmojen leikkaus. Esimerkkinä voi toimia tässä myöhemmin tarkasteltava parlamentarismien periaate. Sen voidaan ajatella saavan sisältönsä viime kädessä poliittisessa arvomaailmassa ilmentyvistä demokratiaperiaatteista, jossa korostuu muun muassa kansalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuudet. Mitä vahvempana demokratiaperiaate vaikuttaa yhteiskunnallisen keskustelun ja politiikan kautta muodostuvassa arvomaailmassa, sitä voimakkaampana näyttäytyy parlamentarismien periaate valtiosääntöoikeudellisessa tulkintakontekstissaan. Poliittisen keskustelun ilmentävät arvot heijastuvat näin oikeusperiaatteiden keskinäisessä punninnassa oikeudelliseen ratkaisuun.

2 Oikeuslähdeoppi

Yleisiin oppeihin luetaan myös oikeuslähdeoppi, joka koskee oikeuslähteiden käyttämistä oikeudellisissa ratkaisutilanteissa¹⁹⁴. Oikeuslähdeopissa on erotettavissa sen deskriptiivinen ja normatiivinen puoli. Deskriptiivisen oikeuslähdeopin lähtökohtana ja perustarkoituksena on oikeuslähteiden systematisointi, kun taas normatiivinen oikeuslähdeoppi pyrkii määrittämään, mitä oikeuslähteisiin saa lukea.¹⁹⁵ Tämä tutkimus on oikeuslähdeopilliselta käsitykseltään deskriptiivinen, jolloin oikeudellisen tulkinnan pääasialliset välineet ovat oikeuskirjallisuus ja virallisaineisto. Valtiosääntöoikeudessa olennaista on ottaa huomioon myös sen tosiasiallinen käytäntö ja sovinnaisäännöt, jolloin tulkinnassa ja argumentoinnissa on tukeuduttu myös reaaliin argumentteihin¹⁹⁶. Edellisessä luvussa selostin politiikan nivoutumista merkityksellisellä tavalla osaksi valtiosääntöoikeustutkimusta.

Suomalaisessa oikeusopissa vallalla on ollut Pezenikin ja Aarnion teoria jo parikymmentä vuotta, jossa oikeuslähteet on jaettu vahvasti velvoittaviin (laki ja maan tapa), heikosti velvoittaviin (lainvalmistelutyöt, lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinratkaisut) sekä sallittuihin oikeuslähteisiin (reaaliset argumentit, oikeustiede/lainoppi, arvot ja oikeusperiaatteet).¹⁹⁷ ”Aarniolaisittain” oikeusperiaatteita pidetään siis sallittuina oikeus-

194 Ks. oikeuslähteiden ja oikeuslähdeopin määrittelystä Hautamäki 2002: 27 ss. Erilaisista oikeuslähdekäsityksistä Tolonen 2003: 19 ss.

195 Ks. viitteineen Hautamäki 2002: 27 ss.

196 Reaalisista oikeuslähteistä Hannu Tolonen 2003: 50 ss.

197 Ks. Aarnio 1989: 220–221 ja Pezenik 1988: 240–274.

lähteinä¹⁹⁸. Tässä tutkimuksessa oikeusperiaatteilla on kuitenkin merkityksellinen rooli ennen kaikkea tulkintavaikutuksensa kautta. Periaatteilla on keskeinen tulkintavaikutus perustuslain 93 §:n sisältöä analysoitaessa. Oikeusperiaatteet toimivat siis tulkinnan keskeisinä apuvälineinä; ne antavat sisältöä tulkittavalle normille¹⁹⁹.

Tässä tutkimuksessa suhteellisen merkittävän painon saavat lainvalmistelutyöt. Tätä voidaan perustella sillä, että perustuslaki on vielä suhteellisen tuore ja perustuslain esitöiden valmistelu on ollut perusteellista²⁰⁰. Tästä huolimatta perustuslain esitöihin saattaa sisältyä aineksia, jotka eivät ole johdonmukaisia keskenään. Sen vuoksi esitöitäkin on syytä lähestyä kriittisesti ja kokonaisuus huomioiden. Lainvalmistelutöistä merkittävimpiä oikeuslähteitä ovat ennen muuta perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot. Perustuslakivaliokunnan kommentit eivät de jure sido eduskunnan täysistuntoa, eikä mitakaan toimielimiä, joten ”aarniolaisessa” oikeuslähdeopillisessa mielessä niitä on pidettävä heikosti velvoittavina oikeuslähteinä. Tosiasiallisesti perustuslakivaliokunnan kommentteilla on kuitenkin merkittävä vaikutus perustuslain tulkintaan²⁰¹. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeus-sopimuksiin (PeL 74 §). Nämä lausunnot lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ovat käytännössä eduskuntaa sitovia²⁰². Sitovuus kohdistuu nimenomaan tilanteisiin, joissa valiokunta on katsonut lakiehdotuksen olevan perustuslain vastainen. Valtiosääntöoikeudellisessa oikeuslähdeopissa perustuslakivaliokunnan tulkinnoina on siis erittäin vahva merkitys ja käytännössä valiokunnan tulkintoja noudatetaan myös eduskunnassa. Perustuslakivaliokunnan tulkintamenetelmänä on doktrinaalinen tulkinta, jolloin Hautamäen mukaan valiokunnan tulkintakäytännölle on ominaista valiokunnan omiin lausuntoihin viittaaminen. Lausunnoissa näkyy, että tulkintoja perustellaan myös perustuslain sanamuodolla, reaalisilla argumenteilla sekä muilla esitöillä.²⁰³

198 Aarnio 1989: 220 ss. Näin Aarnion oikeuslähteiden luokittelua on tulkinnut myös Tolonen 2003: 27.

199 Ks. periaatteiden merkityksestä lain tulkinnassa esim. Huovila 2003: 30 ss., Tolonen 2003: 35 ss. ja Tuori 2007: 152–158.

200 HE 1/1998 vp, s. 33. Lainvalmistelutöistä oikeuslähteenä Laakso 1990: 111 ss.

201 Perustuslakivaliokunnan kannan merkityksestä perustuslain tulkintaan Hautamäki 2002: 143–144, Jyränki 2003: 407 ss. ja Hidén 2006: 166–169.

202 PeVM 10/1998 vp, s. 23.

203 Ks. Hautamäki 2002: 143–145 ja 188 ss., Husa 2004: 70–72, Rieppola 1973: 50–53 ja Wiberg 2003: 967–991.

Asiantuntijalausunnot ovat merkittävä lähde perustuslakivaliokunnalle sen argumentoidessa tulkintoja. Myös tässä työssä valiokunnalle annetut asiantuntijalausunnot ovat suhteellisen laajasti otettu huomioon. Perustuslakivaliokunta ei aina välttämättä noudata asiantuntijoiden enemmistön kantaa tulkittessaan perustuslakia tai valitessaan säätämistäjärjestystä, vaikka se useimmiten niin näkyy tekevän. Valiokunnan mielipide muodostuu siis käytännössä asiantuntijalausuntojen perusteella.²⁰⁴

3 Parlamentarismi

3.1 Parlamentarismin peruslähtökohtia

Tapani Turkka on väitöskirjassaan pohtinut mielenkiintoisella tavalla sitä, millä tavoin valtiollisen vallankäytön parlamentaarinen järjestelmä on muodostunut. Turkka kuvaa parlamentarismien historiaa eräänlaiseksi jatkuvaksi prosessiksi, joka täydentyy ja joka saa aina kullakin aikakaudella oman muotonsa. Turkan sanoin parlamentarismi ”pelkistyy erityiseksi valtiollisen vallankäytön institutionaalisten järjestelyjen kokonaisuudeksi”. Parlamentarismien muodostuminen on mainitun institutionaalisen kokonaisuuden rakentumista ja täydellistymistä, mikä toteutuu aikakaudet läpäisevässä parlamentarismien historian prosessissa. Kullakin aikakaudella on Turkan mukaan siihen vaikutusta, mutta vain siltä osin, kuin siinä toteutuu niitä instituutioita ja käytäntöjä, jotka sisältyvät aikakaudet läpäisevän parlamentarismien historian prosessin kulloiseenkin tulokseen.²⁰⁵

Lähtökohtana on se, että ennen kuin voidaan puhua valtiollisen vallankäytön parlamentaarista järjestelmästä, valtiollisen vallankäytön täytyy – Turkan sanoin – konstituoitua poliittisena vallankäyttönä²⁰⁶. Vasta tämän jälkeen kun se on tapahtunut, valtiol-

204 Hautamäki 2002: 194. Vrt. PeVL 29/2008 vp. Kyseessä oli niin sanottua Lex Nokiaa koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto. Valiokunnan kanta oli asiantuntijoiden esittämän kannan vastainen.

205 Sellaisenaan parlamentarismien aikakausimuodostumat – kuten Turkka niitä nimittää – ovat siinä vailla merkitystä. Kukin jo läpikäyty aikakausi parlamentarismien historiassa on aikakaudet läpäisevässä parlamentarismien historian prosessissa vain ”eräänlaista parlamentarismia”. Turkka 2000: 25 ss.

206 Turkka ei kuitenkaan määrittele, mitä hän tarkoittaa termillä konstituoituminen. Lönnroth käänsi aikoinaan 1860-luvulla ruotsinkielisen konstituution – termin valtiosäännöksi, Pajula 1960: 160. Jyränki on huomauttanut, että ko. käännös jätti näkyville vain käsitteen normatiivisen aspektin, Jyränki 1989: 24. Tosin Lönnroth ei kääntänyt termiä kaikissa yhteyksissä ”valtiosäännöksi”, vaan Palménin lainopillisessa käsikirjassa vuonna 1863 hän selittää termin seuraavasti: ”en monarkisk stat med konstitution”. Tässä Turkka viitanee yleisesti yhteiskunnan muodostumiseen, esim.

linen vallankäyttö saattaa toteutua poliittisena vallankäyttönä. Tuolloin voi siis vasta olla sellaista valtiollista vallankäyttöä, josta vallankäyttäjä on poliittisesti vastuussa ja joka ansaitsee parlamentin poliittisen luottamuksen. Luonnostaan valtiollinen vallankäyttö ei ole poliittista vallankäyttöä siinä merkityksessä kuin parlamentarismi tarkoittaa, vaan sen pitää konstitutioitua sellaiseksi.²⁰⁷

Parlamentarismi on valtiollisen vallankäytön järjestelmä, jossa tavoitellaan ”luottamuksellisen ja johdonmukaisen yhteistyön aikaansaamista kyseisten toimijoiden kesken sellaisen vuorovaikutussuhteen avulla, että äänestäjäkunta määrää eduskunnan kokoonpanon ja poliittiset päälinjat; eduskunta puoluerakenteensa välityksellä määrää ministeristön kokoonpanon perusteet ja sen politiikan yleisen suunnan, joskin ministeristö voi olla riippuvainen myös sen muodollisesti nimittävistä valtionpäämiehistä; ja ministeristö käyttää olennaisesti hallitusvaltaa, toisin sanoen määrää pääasiassa myös valtionpäämiehen päätösten sisällön”. Parlamentaariselle järjestelmälle on ominaista se, että hallitukselle kuuluvaa valtaa tosiasiallisesti käyttävän ministeristön täytyy nauttia eduskunnan luottamusta ja olla sille poliittisesti vastuunalainen.²⁰⁸

Turkan mukaan edellä mainittu määritelmä sisältää parlamentaarisen järjestelmän klassiseksi katsotun vaiheen pääpiirteet. Turkka kuitenkin jatkaa, että parlamentarismien määrittämiseen hallituksen ja parlamentin välisen vuorovaikutussuhteen leimaamana järjestelmään liittyy siinä 1800-luvun lopun ja 1900-luvun kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana tapahtuneen demokratisoitumiskehityksen tulos. Kansa – äänestäjäkunnan muodossa – tulee tuolloin esille täysivaltaisena toimijana valtiollisessa elämässä. Tämä ilmenee siten, että klassisen parlamentarismien piirteiden rinnalle ja ehkä merkitykseltään jopa tärkeimmäksi on noussut ”kansan” tahdon ensisijaisuus. Demokratisoitumisen seurauksena parlamentarismissa on olennaista ajatus kansasta valtiollisen vallankäytön lähteenä ja oikeuttajana (vaalit), ja se, että valtiollista valtaa on käytettävä kansan tahdon mukaisesti (poliittiset päälinjat)²⁰⁹. Klassisen parlamentarismien perusajatus parlamentarismien ensisijaisuudesta hallitsijaan nähden on korvautunut määrittelyllä, joka

s. 100. Yleensä konstituutiolla viitataan valtiosäätöön, tosin Turkka viittaa myöhemmin, vuonna 2006 ilmestyneessä artikkelissaan myös ei-valtiolliseen kehitykseen. Turkka 2006: 180–181.

207 On kuitenkin mahdollista, että valtiollinen vallankäyttö ei konstituoitunut edellä kuvatun kaltaiseksi. Turkan mukaan poliittisen vallankäytön konstituoituminen poliittisena vallankäyttönä edellyttää asianmukaisia ratkaisuja. Kukin aikakausi asettaa niille kuitenkin puitteet ja ehdot. Turkka 2000: 30–31.

208 Nousiainen 1998: 233. Parlamentarismien määrittelystä ja luokittelusta myös Joutsamo 1980: 6 ss., Jansson 2000: 118 ss. S. E. Finer 1999: 286 ss., Setälä 1999: 67 ss. ja Strøm 2003: 55 ss.

209 Edustuksellisesta demokratiasta ks. myös Hopkins 2001: 45 ss. ja Strøm 2003: 93 ss.

ilmentää tapahtuneen demokratisoitumiskehityksen tulosta. Valtiollisen vallankäytön parlamentaariselle järjestelmälle ominainen vallankäytön institutionaalinen järjestely on luotu edellä mainitun kahden seikan varmistamiseksi. Valtiollisen vallankäytön perustana täytyy olla kansan vaaleissa ilmaisema tahto. Valtion valtaa on myös käytettävä näiden ihmisten hyväksi, jotka ilmaisevilla tahtonsa valtiollisissa vaaleissa oikeuttavat valtion vallankäytön. Periaatteellisena lähtökohtana kehittyneen ja vähemmän kehittyneen parlamentarismien raja on selvä: se on kansan tahdon toteutuminen. Kansan tahto on asetettu valtiollisen perustaksi ja sen toteutuminen valtiollisessa vallankäytössä on myös institutionaalisesti turvattu. Kehittyneessä parlamentarismissa kansan tahdon toteutuminen on sääntö.²¹⁰

Parlamentarismien periaate alkoi muodostua Englannissa 1700-luvun alkupuolella. Silloinen parlamentarismi poikkesi kuitenkin melkoisesti nykyisin ilmenevästä muodostaan. ”Kansan” osallistuminen valtiolliseen elämään oli tuolla aikakaudella vielä kaukainen asia. Valtiollinen vallankäyttö konstituoituu kyseessä olevalla aikakaudella poliittisena vallankäyttönä. Parlamentarismien historiassa tämä aikakausi on nähtävä parlamentarismien lähtökohdaksi.²¹¹ Valtiollisen vallankäytön konstituoituminen poliittisena vallankäyttönä on ehtona parlamentarismien muodostumiselle. Tämä prosessi ei kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan se edellyttää erityisiä ratkaisuja ja niiden mukaista valtiollista vallankäyttöä.²¹²

Parlamentarismien muodostumista voidaan tarkastella ensinnäkin käytännön valtioelämän tasolla ja toisaalta teorian tasolla. Tutkimuksessaan Turkka on ensisijaisesti keskittynyt niin sanottuun Sandysin esitykseen, joka on yksi parlamentarismien varhaisemmista toteutumismuodoista käytännön valtioelämän tasolla 1700-luvun ensimmäisen puoliskon Englannissa.²¹³ Toisaalta Locken esityksessä ”Two Treatises of Government” poliittinen valta, sen muodostaminen ja kehittäminen on esitetty tavalla, jota parlamentarismi edellyttää valtiollisen vallankäytön järjestelmänä. Turkan mukaan siis Sandy-

210 Turkka 2000: 21–23.

211 Turkka 2000: 32–33. Kari Palonen on arvioinut ko. Turkan näkemystä *Politiikka*-lehdessä 2000: 128–129.

212 Turkka 2000: 35–36.

213 Turkka 2000: 36. Turkalle Walpolen esitys merkitsee selvää parlamentarismien ”lähtökohtaa”, vaikkei hän sillä tarkoitakaan Sandysin esitystä Walpolen virasta vapauttamiseksi poliittisen tarkoituksenmukaisuuden perusteella sinänsä. Turkalle tämä on pikemminkin ilmaus siitä, mitä valtiollisessa vallankäytössä on täytynyt tapahtua ensin. Sen oli siis täytynyt konstituoitua poliittisena vallankäyttönä. Vain siten voi olla sellaista vallankäyttöä, jota oli mahdollista arvioida poliittisilla kriteereillä. Turkka 2000: 35.

sin esitys merkitsee tämän käytännöllistä toimeenpanoa valtiollisessa vallankäytössä ja Locken poliittisella ajattelulla taas on keskeinen merkitys tuon aikakauden valtiollisessa elämässä.²¹⁴

Locken mukaan poliittisen vallan muodostumisessa on kysymys siitä, kuinka määrittyy poliittisen vallan käyttäjä, toisin sanoen ne henkilöt, jotka muodostuvat yhteiskunnalle luovutetun vallan kantajiksi. Edellä mainittu seikka määrittää yhteiskunnan muodostumisen prosessissa. Samalla kun ihmiset luovuttavat luonnollisen valtansa yhteiskunnalle ja asettuvat yhteiskuntaa hallitsevan lain alaisuuteen, he asettuvat myös toisen ihmisen valtaan. Tätä valtaa Locke nimittää poliittiseksi vallaksi. Valtiollisen vallan käyttö voi perustua vain vallankäytön kohteena olevien ihmisten omaan suostumukseen. Locken mukaan kiistat politiikan suunnasta tulee ratkaista enemmistön kannan perusteella. Locke edellyttää, että enemmistön tahto on hyväksyttävä kaikkia velvoittavaksi tahdoksi.²¹⁵ Kun poliittinen valta konstituoituu, yhteiskunnan jäsenet jakautuvat samalla enemmistöön ja vähemmistöön. Yhteiskunta on jakautunut hallittuihin ja poliittisen vallan käyttäjiin. Poliittinen valta kuuluu ”tuon” yhteiskunnan jäsenille, joiden tahto muodostuu kaikkia ”tuon yhteiskunnan” jäseniä velvoittavaksi tahdoksi, eli laiksi heidän olemiselleen.²¹⁶ Locken mukaan poliittinen valta konstitutionalisoidaan yhteiskunnan muodostumisen prosessissa valtiolliseksi toimivallaksi oletetulla fiktiivisellä sopimuksella. Tämä sopimus tekee hallitsijoiden vallankäytöstä hyväksyttävän hallittujen silmissä. Valtiosääntöoikeus on siis se oikeusjärjestyksen alue, joka sääntelee poliittisen vallan käytön²¹⁷.

Jos 1700-luvun ensimmäisen puoliskon parlamentaariseen ajatteluun vaikutti Locke, 1800-luvun poliittiseen ajatteluun vaikutti puolestaan merkittävästi Walter Bagehot. Vuonna 1867 häneltä ilmestyi teos ”The English Constitution”, joka selvitti Englannin politiikkaa 1832 tapahtuneen parlamenttiuudistuksen jälkeen. Perinteisistä vallanjako-teorioista poiketen Bagehot jakoi englantilaiset valtioelimet vaikuttaviin (effective) ja kunnioitusta herättäviin (dignified). Hänen mukaan Englannin poliittinen kehitys oli vähitellen johtanut siihen, että kunnioitusta herättävän monarkkisen ulkokuoren sisällä toimi lopultakin hyvin tasavaltainen järjestelmä. Tällä Bagehot tarkoitti sitä, että vaik-

214 Turkka 2000: 36.

215 Ks. enemmistön tahdosta myös Setälä 1999: 9 ss. ja enemmistön tahdon toteuttamismuodoista Laundry 1989: 14 ss.

216 Locke, II, Chap. VIII, 95–98 §. Lockesta laajemmin ja sen tulkinnasta Turkka 2000: 103–107 ja Palonen 2000: 133.

217 Kuten Jyränki on osuvasti asian ilmaissut, poliittinen valta muuntuu valtiosääntölain avulla oikeudelliseksi toimivallaksi ja poliittinen valtataistelu taisteluksi oikeusjärjestyksen sisällöksi. Jyränki 1989: 15, 17. Ks. myös Griffith & Ryle 1989: 16–17.

ka suuri osa kansasta uskoi monarkian hallitsevan kansaa, todellinen valta oli kuitenkin siirtynyt ylimyksiltä koulutetulle keskiluokalle, jonka etuihin sopi keskiluokan äänillä valitun parlamentin alahuoneen ja kabinetin valta. Bagehotin kuvaamassa muutoksessa ei kuitenkaan ollut kysymys uudesta tasapainotilasta alahuoneen edustaman lainsäädäntövallan ja monarkin edustaman toimeenpanovallan välillä, vaan kaiken poliittisesti ratkaisevan vallan siirtymisestä valtiomuodon vaikuttaville osille, toisin sanoen alahuoneelle ja kabinetille. Valtiomuodon vaikuttavan osan ytimessä oli siis parlamentin alahuoneen ja kabinetin välinen luottamussuhde, joka mahdollisti esimerkiksi hallituksen politiikan jatkuvan arvioinnin sekä ministerien tai hallituksen vaihdokset ilman vaaleja.²¹⁸

Nykymuotoisen parlamentarismen historia voidaan siis paikantaa valistuksen aikaan. Viimeisen 15 vuoden aikana parlamentarismen kannalta on ollut merkityksellistä se keskustelu, mitä on käyty konstitutionaalisista kysymyksistä. Turkan mukaan uusimuotoisen konstitutionalismien kehittyminen näkyy paitsi Suomen uudessa valtiosäännössä, myös useassa muussa Euroopan maassa. Ensinnäkin on keskusteltu poliittisen konstitutionalismien ajanmukaisuudesta. Onko se sitä yhä, vai onko jo aika ajanut sellaisten konstitutionaalisten järjestelyjen ohitse, jotka rakentuvat poliittisen vastuunalaisuuden, enemmistöperiaatteen ja parlamentin suvereniteetin varaan, ja jotka jättävät tuomioistuimille vain minimaalisen roolin poliittisessa vallankäytössä? Legaalisen konstitutionalismien näkökulmasta vastaus on kyllä, kun taas poliittisen konstitutionalismien on puolustettu edellä mainittuja perinteisiä järjestelyjä. Uusimuotoisissa konstitutionalismissa on perimmältään kysymys tuomioistuinten keskeisestä roolista lainsäädännön kehittämisessä ja lainsäädännössä yleisemminkin. Tällä tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että tuomioistuimilla tulee olla oikeus arvioida lainsäädännön sisällöllistä perustuslainmukaisuutta. Kyseessä on tehtävä, joka tuomioistuinten on suoritettava ihmis- ja perusoikeuksien pohjalta (Suomessa PeL 22, 106 ja 107 §).²¹⁹

Uusimuotoisen konstitutionalismien suhde poliittiseen vallankäyttöön on kriittinen. Se tarkoittaa rajojen asettamista kaikelle poliittiselle vallankäytölle. On myös huomattava, että uusimuotoisesta konstitutionalismista on tullut paitsi Britanniassa myös muualla Euroopassa yhä laajemmin hyväksyttävämpi ja vaikuttavampi. On tapahtunut ”siirtymä” kohti sille ominaisia ajattelutapoja, arvoja ja toimintatapoja. Sinällään politiikan oikeudellistuminen on jo vanha asia. Turkka kysyykin, mikä merkitys Suomen valtiosäännölle

218 Bagehot 1964: 63–67, 239–251. Ks. yleisemmin eurooppalaisesta parlamentarismien mallista ja kehittämisestä Heringa 1994: 91 ss. Ks. myös Griffith & Ryle 1989: 17 ss.

219 Ks. Turkka 2006: 180–196.

on siinä eurooppalaistumisessa, joka meillä on tapahtunut uusimuotoisen konstitutionalismin omaksumisen muodossa? Parlamentarismien kannalta vastaus on ilmeinen: myös Suomessa poliittiselle vallankäytölle on osoitettu puitteet, joissa on pitäydyttävä. Sisällöllisesti myös lainsäädäntöä ja toimeenpanovallan käyttöä rajoittavat perustuslailliset näkökohdat perusoikeuksien muodossa. Tuomioistuimilla on PeL 106 §:n mukaan rajattu oikeus tutkia lakien perustuslainmukaisuutta. Lakien perustuslainmukaisuuden valvonta perustuu kuitenkin ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan lakien säätämisvaiheeseen ajoittuvaan ennakkovalvontaan (PeL 74 §).

Suomessa toteutettu valtiosääntöuudistus merkitsee parlamentarismien kannalta kahden asiaa, kun sitä tarkastellaan Suomen eurooppalaistumisen näkökulmasta. Ensinnäkin valtiosääntöuudistus on vahvistanut parlamentarismien toteutumisedellytyksiä; valtioneuvoston toimivaltasuhteet ovat muuttuneet parlamentaarisimmiksi. Toisaalta valtiosääntöuudistus on problematisoinut parlamentarismien toteutumisen Suomessa. Valtiollinen vallankäyttö toteutuu valtiosääntöuudistuksen myötä perustuslaillisten näkökohtien rajoittamana vallankäyttönä.²²⁰ Suomen valtiosäännössä oli koko hallitusmuodon ajan ristiriidassa keskenään parlamentarismien ja presidentialismien periaatteet. Perustuslakiuudistuksen myötä tämän ristiriidan lieventymistä on kuitenkin auttanut parlamentarismien periaatteen oleellinen vahvistuminen.

3.2 Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä

Suomen valtiosäännön yksi merkittävimmistä legitimaatioperusteista on, että valtiovalta kuuluu kansalle (PeL 2.1 §). Kansanvallan eli demokratian periaate ulottuu toimeenpanovaltaan parlamentin kautta niin, että valtioneuvosto on eduskunnalle vastuullinen. Valtioneuvoston on erottava, mikäli eduskunnan enemmistö niin vaatii²²¹. Parlamentarismi on yleisin edustuksellisen demokratian ilmentymismuoto²²². Suomen valtiosäännön yk-

220 Turkkala 2006: 180–196. Keskustelusta myös esim. Tuori: Tuomarivaltio – uhka vai myytti? Lakimieheissä 2003: 915–943, Liisa Nieminen 2004: 196 ss. ja Husa 2004: 130 ss. Ks. myös Jääskinen 2001 b: 617–618.

221 Klassinen on Alf Rossin näkemys siitä, että poliittisen demokratian ihannetyypin edellyttää kolmen ulottuvuuden maksimaalista toteutumista: mahdollisimman suuren osan kansasta tulee osallistua poliittisen vallan käyttöön; kansan on voitava osallistua poliittiseen päätöksentekoon välittömästi tai, jollei se ole mahdollista, sen voitava mahdollisimman tehokkaasti valvoa poliittisten edustajiensa toimintaa; kansan on voitava vaikuttaa päätöksentekoon kaikilla julkisen toiminnan lohkoilla eli paitsi lainsäädännön alalla myös toimeenpano- tai hallitusvallan sekä tuomiovallan käytössä. Ross puhuu siis demokratian intensiteetistä, tehokkuudesta ja kattavuudesta. Ross 1963: 92–95.

222 Tästä yleisesti mm. Müller, Bergman & Strøm 2003: 3 ss.

si erikoisuuksista on, että toimeenpanovalta on jaettu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken, joista valtioelimistä vain ensiksi mainittu on suoraan parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle. Vaikkakin parlamentarismien periaatetta on vahvistettu perustuslaissa merkittävästi, myös vallanjako ja presidentialismin periaate vaikuttavat edelleen Suomen valtiosäännössä.

Perustuslain 3.2 § toistaa jo HM 36 §:ssä esitetyn vaatimuksen siitä, että valtioneuvoston on nautittava eduskunnan luottamusta. Vaikkakin perustuslaki viittaa parlamentarismiin vain edellä mainitussa säännössä, parlamentarismien periaatteen vahvistaminen oli valtiosääntöuudistuksen yksi merkittävimmistä tavoitteista. Kuten Jyränki asian ilmaisee, HM 36 §:n ja uuden PeL 3.2 §:n yhtäläisyydestä huolimatta parlamentaarinen periaate on vuoden 2000 perustuslain voimaan tultua sisällöltään yleisempi, toimivampi ja täydellisempi kuin aikaisempien perustuslakien mukaan. Tällä Jyränki tarkoittaa sitä, että suomalaisessa parlamentarismissa ei vuoden 2000 perustuslain järjestelmässä ole kysymys vain siitä, että valtioneuvoston jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta. Parlamentaarisen periaatteen täsmennyksiä on myös muualta perustuslain tekstissä.²²³ Niistä merkittävimpinä voidaan mainita hallituksen muodostamista (PeL 61 §), hallitusohjelmaa koskevaa tiedonantoa (PeL 62 §), valtioneuvoston ja ministerin eroa (PeL 65 §), valtioneuvoston myötävaikutusta presidentin päätöksentekoon (PeL 58 §) ja eduskunnalle kuuluvat parlamentaarista valvontaa koskevat säännökset (PeL 43–47 §). Parlamentarismi voidaan näin ymmärtää yhdeksi perustuslain kantavista periaatteista. Sen heijastevaikutus välittyy useissa säännöksissä ja muodostaa näin sääntelykokonaisuuden.

Suomen valtiojärjestyksen on todettu uudistuksen myötä siirtyneen parlamentarismien monistiseen malliin. On puhuttu myös ”normaaliparlamentarismista”, joka käsitteenä on kuitenkin vaikeaselkoinen. Nousiainen mukaan normaaliparlamentarismia pidetään nykyaikaisessa keskustelussa tavanomaisesti valtiollisena järjestelmä, jossa parlamentin ja ministeristön muodostaman vallankäytön ulkopuolella ei ole kilpailevia ja tasapainottavia toimielimiä. Suomen nykyistä järjestelmää ei siten voitane kuvata ”normaaliparlamentaariseksi”.²²⁴ Monismi ilmenee institutionaalisessa asetelmassa parla-

223 Parlamentaarinen periaate vaikuttaa Jyränkin mukaan perustuslaissa ainakin (i) valtioneuvoston ja yksittäisen ministerin asettamiseen, päätöksentekoon ja toimessa pysymiseen; (ii) ministerimyötävaikutuksen välityksellä parlamentaarista vastuuta vailla olevan presidentin päätöksentekoon; (iii) annettaessa tulkintatilanteissa sisältöä yhtäältä eduskunnan ja valtioneuvoston ja toisaalta presidentin välisiä toimivaltasuhteita koskeville oikeussäännöille; ja (IV) järjestettäessä valtioneuvoston ja ministeriön ohjausvaltaa julkiseen koneistoon nähden. Jyränki 2003: 154–155.

224 Nousiainen 1992: 145–146. Koikkalainen on todennut, että puhe ”normaaliparlamentarismiin” siirtymisestä voi käsitteenä kantaa samanlaista tulkinnallista riskiä, kuin esim. väite siitä, että Suo-

mentin muodollisena ylemmytenä ja poliittisessa asetelmassa enemmistöpuolueen tai puolueyhymän hallintana. Parlamentarismin dualistisessa mallissa valtioneuvosto tarvitsee sekä tasavallan presidentin että eduskunnan luottamuksen. Yleensä dualistisessa mallissa on myös korostettu hallitusvallan ja lainsäädäntövallan keskinäistä tasapainoa. Parlamentarismin monistisessa mallissa valtioneuvosto toimii ainoastaan eduskunnan luottamuksen varassa, ja toisaalta valtionpäämies tosiasiallisesti jättää valtuutensa poliittisesti vastuunalaisen ministeristön käytettäväksi.²²⁵

Aiemmin, HM 36 §:ssä tasavallan presidentille säädetty toimivalta nimittää valtioneuvoston jäsenet, oli yksi presidentin huomattavimmista valtaoikeuksista. Lisäksi oli tapana, että ”valtioneuvosto jättää paikkansa tasavallan presidentin käytettäväksi” presidentinvaalien ja eduskuntavaalien jälkeen. Näin meneteltiin, jotta presidentti voisi vaalien tuloksen muodostamassa uudessa poliittisessa tilanteessa toteuttaa hallitusmuodossa tarkoitettulla tavalla parlamentarismin periaatetta nimittämällä eduskuntavaalien jälkeen uusien voimasuhteiden mukaisen hallituksen. Presidentinvaalien jälkeen puolestaan näin varattiin mahdollisuus nimittää sellainen valtioneuvosto, jonka kanssa valittu uusi tasavallan presidentti on valmis yhteistyöhön. Presidentti Koiviston kaudella tästä menettelystä kuitenkin luovuttiin.²²⁶ HM 27 §:n nojalla tasavallan presidentillä oli myös oikeus hajottaa eduskunta kesken vaalikauden²²⁷.

Parlamentaarinen järjestelmä voi johtaa ainakin sen monistisessa muodossa tosiasiasa lainsäädäntö- ja hallitusvallan yhdentymiseen. Tämä johtuu muun muassa siitä, että nykyisin lainsäädäntötoimien sisältö on keskeinen hallituspolitiikankin kohde. Valmistelu kuuluu käytännössä kokonaisuudessaan hallitukselle. Parlamentaarinen hallitus pystyy lainvalmistelukoneiston avulla ohjaamaan lainsäädäntötoimintaa. Parlamentaarinen järjestelmä johtaa ainakin sen monistisessa muodossa valtiovallan keskittymiseen. Tämä vallan keskittyminen on tavallisesti valtiosääntönormien mukaan avoimempaa kuin vallankäyttö presidenttivetoisessa järjestelmässä. Toisaalta keskittymisen jatkuminen ja tulokset alistetaan eduskunnan vaalikauden päättyessä valitsijakunnan harkintaan. Kriittikiä voidaan esittää siitä, että järjestelmän heikkous on se, että vaalikausien aikana mi-

messa olisi viimein onnistuttu siirtymään ”normaalidemokratiaan” tai ”normaalikansallisvaltioon”. Ks. Petri Koikkalainen: *Parlamentarismin mallit ja suomalainen demokratia*. 2006: 104–113.

225 Parlamentarismin dualistista ja monistista mallia on käsitelty mm. Laakso (1975) omassa väitöskirjassaan s. 13 ss. Ks. myös Nousiainen 1992: 145–146 ja Nousiainen; Suomalaisen parlamentarismin kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta 2000: 83–96.

226 Tästä Hidén ja Saraviita 1982: 92–93.

227 Hidén ja Saraviita 1982: 163–165.

nisteristö, joka ei ole kansan välittömästi valitsema, tosiasiaa valvoo poliittisesti hyvin pitkälle kansan valitseman eduskunnan toimintaa – kun asiantilan pitäisi tietysti demokratiassa olla päinvastainen.²²⁸

Parlamentarismien toteutuminen (erityisesti monistisessa mallissa) edellyttää kansanedustajilta hallituksen toiminnan aktiivista seuraamista. Enemmistöhallitusten vakiintuminen on kuitenkin vaikuttanut edustajien haluun puuttua valtioneuvoston toimintaan. Mikäli eduskunnan enemmistö on sitoutunut tukemaan hallituksen toimintaa, keskustelu parlamentarismista ja eduskunnan suorittamasta valtioneuvoston toiminnan valvomisesta saattavat menettää merkitystään. Vallan keskittyminen voi ilmetä eduskuntaryhmiin tukeutuvan hallituksen automaattisesti nauttimasta hallituspuoleen tai eduskuntaryhmän luottamuksesta. Epäluottamuslause enemmistöhallitukseen kohdistettuna tulee kyseeseen lähinnä vain tilanteissa, joissa hallituspuolueet ovat joutuneet periaatteellisiin ristiriitoihin. Enemmistöhallitusten ero on ongelmallinen nimenomaan käytännön politiikan kannalta. Enemmistöhallitusten erottua voi osoittautua erittäin vaikeaksi saada neuvoteltua uutta hallitusta, joka saa ohjelmalleen eduskunnalta luottamuslauseen. Tieto epävarmasta poliittisesta tulevaisuudesta saa kansanedustajat sietämään hallitusta niin pitkään kuin vain mahdollista.²²⁹

Kuvattua taustaa vasten puhe Suomen valtiojärjestyksen siirtymisestä monistiseen parlamentarismiin on perusteltua siinä mielessä, että tasavallan presidentin valtaoikeuksia karsittiin ensin valtiosäännön osittaisuudistuksilla. Lopulta perustuslain uudistuksessa eduskunnan ja valtioneuvoston asemaa vahvistettiin entisestään tasavallan presidentin kustannuksella.²³⁰ Perustuslaissa tasavallan presidentin valta eduskunnan hajottamiseen sidottiin PeL 26.1 §:n mukaisesti pääministerin tekemään hajotusesitykseen. Myös yksittäiselle ministerille presidentti myöntää eron vain pääministerin aloitteesta perustuslain 64.1 §:n nojalla. Suomen valtiojärjestys eroaa kuitenkin parlamentarismien monistisesta mallista siinä, että tasavallan presidentti myös tosiasiallisesti käyttää hänelle perustuslain nojalla suotua päätösvaltaansa – tosin valtioneuvoston myötävaikutukseen sidottuna.

228 Tästä pohdinnasta ks. tarkemmin Jyränki 2003: 152–153.

229 Vrt. pääministeri Anneli Jäätteenmäen ero 18.6.2003. Ks. erityisesti Jouko Hovi (2000): Kansa ja edustaminen. Tutkimus ylimmän valtiollisen vallankäytön normatiivisesta legitimiisyydestä Suomen valtiosäännössä. Ko. aiheesta on ylipäättään Suomessakin kirjoitettu paljon. Ks. esim. Nousiainen 2000: 94. Nousiainen 1992: 224, Paastela 1995: 127–130 ja Harle 2000: 146–147. Ks. opposition asemasta enemmistöhallituksissa esim. Jungar 2000: 344–345, 362–363 ja Saraviita 2000: 88–89.

230 Perustuslain kokonaisuudistuksen tavoitteista HE 1/1998 vp, s. 30 ss.

Viime aikoina on paljon korostettu sitä, kuinka suomalaista parlamentarismia tulisi edelleen vahvistaa. Eräänlaisena ”tavoitteena” on pidetty länsimaista parlamentaarista mallia, jossa valtionpäämiehellä ei olisi enää tosiasiallista poliittista päätösvaltaa. Muun muassa entinen pääministeri (vuosina 1995–2003), Paavo Lipponen on todennut, että ”Suomen perustuslaki on korkeimman valtiojohdon osalta yhä itäeurooppalaistyylinen sekajärjestelmä. Tämä heikentää, jos yhteistoiminta ei toimi, parlamentaarisen pääministerin edellytyksiä hoitaa korkeimman tason suhteita tehokkaammalla mahdollisella tavalla ja suurimmalla mahdollisella arvovallalla. Suomella ei ole yhä tiivistyvässä ja kompetensiaan laajentavassa EU:ssa varaa nykyiseen sekajärjestelmään.”²³¹

Helsingin Sanomien pääkirjoitus marraskuussa 2007 käsitteli myös Suomen ulkopolitiikan kaksoisjohtajuutta. Kirjoituksessa muun muassa todetaan, että ”[v]ahvan presidentinvallan perinne esti (perustuslain uudistamisen aikoihin *tarkennus tässä*) pääsyn poliittiseen yhteisymmärrykseen selkeästä länsieurooppalaisesta mallista, jossa eduskunnan luottamukseen nojaava hallitus vastaa pääministerin johdolla muiden asioiden tavoin myös ulkopolitiikasta. Tällöin ei myöskään tarvitsisi miettiä absurdia ongelmaa, mikä asia kuuluu EU-politiikkaan ja mikä muuhun ulkopolitiikkaan. Jokaisen EU-maan ulkopolitiikka on vuosi vuodelta yhä tiiviimmin kytköksissä EU:n yhteiseen ulkopolitiikkaan, jonka piiri myös laajenee. Vaikka presidentin ja pääministerin johtaman hallituksen yhteistyö on sujunut yleensä suuremmitta ongelmitta, presidentin keskeinen asema ulkopolitiikan johtajana on nykyoloissa menneiden aikojen perua oleva kummajainen. Se voi joissakin olosuhteissa aiheuttaa jopa perustuslaillisen kriisin, ja jo periaatteellisistakin syistä siitä olisi hyvä päästä eroon.”²³²

Useasti on myös toistettu seuraava argumentti: ”[P]erustuslain uudistustyö on hankala, mutta EU-jäsenyyden ja integraation kehityksen myötä välttämätön. Unionin kasvava rooli ulkoasioissa edellyttää parlamentarisessa vastuussa olevan hallituksen aseman vahvistamista. Presidentti puolestaan toimijana ei ole vastuussa eduskunnalle. Meillä on juuri nyt oivallinen tilaisuus käynnistää perustuslain uudistaminen, joka tähtäisi presidentin vallan riisumiseen ja hallituksen aseman vahvistumiseen. Samalla poistuisi kahden kärjen ongelma, joka esimerkiksi EU-puheenjohtajuuskaudella selvästi näkyi ja aiheutti kulisseyssä enemmän ristiriitoja kuin pinnalle katsoen näyttikään.”²³³

231 Paavo Lipponen Turun Sanomissa 31.10.2007 ”Presidentin virkaa länsimaistettava”.

232 HS pääkirjoitus 6.11.2007 ”Ulkopolitiikan kaksoisjohtajuus on perustuslain kummajainen”.

233 HS pääkirjoitus 11.2.2007 ”Palataan Ståhlbergin ajatuksiin”.

Myös eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen harkitsisi presidentin viran muuttamista edustukselliseksi. Tiitisen mukaan Suomeen rinnastettavissa maissa ei enää yleensä luoteta suureen johtajaan. Siksi hän kaipaasi vastausta siihen, miksi meillä luotetaan. Tiitisen mielestä kysymys on siitä, parlamentarisoitako ulkopoliittikka loppuun asti. Hän ehdottaakin Suomen esikuvaksi Saksaa. ”Yksi harkittava presidentin olomuoto on Saksan malli. Edustuksellinen malli, mutta presidentillä on vaikutusta, jos henkilössä on ytyä.” Lisäksi Tiitinen toteaa, että valtioelinten nykyisistä valtasuhteista kiinni pitäminen suosii perustuslaillisen kriisin mahdollisuutta. Se ei ole suuri, mutta se on olemassa.²³⁴

Lehdistössä on toki esitetty toisenlaisiakin argumentteja. Muun muassa eduskunnan puhemiehen Sauli Niinistön mukaan presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittinen kaksoisjohto ei ole ongelma. Nykyinen järjestelmä on Niinistön mukaan toiminut vaikeuksista. Niinistö myös muistuttaa, että politiikassa yhteistoimintarakenne on tavanomainen ratkaisu. Päätöksentekoon tarvitaan yleensä useita ja näkökulmia joudutaan hiomaan yhteen. – ”Yhteistoiminta tarkoittaa sitä, että on löydettävä yhteinen ratkaisu, jos ei olla samaa mieltä.” Niinistön mielestä poliittinen valvonta toimii, sillä yhteistoiminnan toinen osapuoli, hallitus on suorassa poliittisessa vastuussa eduskunnalle.²³⁵

Tätä keskustelua seuratta tulisi kuitenkin muistaa se, että länsieurooppalaisen parlamentarismien malli on maan oman historiallisen kehityksen tulos. Siten ei ole olemassa vain yhtä ainoa oikeaa parlamentarismien mallia, vaan valtiojärjestys rakentuu kunkin valtion omista historiallisista kokemuksista. Suomi oli yksi niistä harvoista Euroopan valtioista, joka pystyi pitämään II maailmansodan aikana ja sen jälkimainingeissa demokraattisen valtiojärjestyksen ja hallitusmuodon²³⁶. Esimerkiksi Saksassa parlamentarismien vahvistaminen oli selvä vastareaktio natsismille ja Italiassa fasismille²³⁷.

Monarkioissa, kuten Iso-Britanniassa, Alankomaissa, Belgiassa ja Ruotsissa, joissa valtion päämies syntyy tiettyyn sukuun, valtiojärjestys on nykyisin parlamentaarinen.

234 Kaleva 12.12.2007 ”Tiitinen harkitsisi presidentistä edustuksellista hahmoa”.

235 Kaleva 16.1.2008. ”Ulkopolitiikan yhteishuolto sujuu”.

236 Giovanni Capoccia on tarkastellut sitä, miksi Belgia, Suomi ja Tšekkoslovakia onnistuvat pitämään demokraattisen valtiojärjestyksensä I ja II maailmansotien aikana. Capoccia ei kuitenkaan osaa sanoa, miksi juuri nämä em. valtiot onnistuivat pitämään demokraattisen valtiojärjestyksensä. Vastaus on Capoccian mukaan pitkälti löydettävissä paitsi maan sosiaalisista ja kulttuurista tekijöistä, myös siitä, että maan johtajat ovat onnistuneet löytämään ”juuri oikean strategian” maalleen kontrolloimaan mahdollisia uhkatekijöitä. Toisaalta mielenkiintoista on, että sama strategia on onnistunut toisessa maassa ja jossakin toisessa taas ei. Capoccia 2005: 220.

237 Ks. saksalaisen parlamentarismien kehityksestä II maailmansodan jälkeen Stirk 2006: 143 ss. ja italialaisen parlamentarismien kehityksestä II maailmansodan jälkeen Jungar 2000: 92 ss.

Tuolloin valtion päämiehillä on vain edustuksellinen rooli, kun poliittinen toimivalta kuuluu maan parlamentille ja erityisesti pääministerille. Historiallisten syiden ja Euroopan yhteiskuntatodellisuuden perusteella on otettava huomioon, ettei ole vain yhtä oikeaa parlamentarismien mallia. Kun länsieurooppalaisen parlamentarismien kehitystä tarkastellaan historian valossa, valtiojärjestys ja parlamentarismi osana sitä ovat seurausta kunkin maan omista historiallisista kokemuksista. Suomessa parlamentarismien – ja myös pääministerin vallan vahvistaminen on seurausta paitsi Urho Kekkosen vahvasta presidenttikaudesta myös Suomen liittymisestä Euroopan unioniin. Perustuslain dualistinen päätösvaltajärjestelmä on Suomen oman, ainutlaatuisen historiallisen kehityksen tulos.

Suomalainen parlamentarismi elää nyt sen kolmatta kehitysvaihetta. Ensimmäinen vaihe osui 1930-luvulle talvisotaa edeltäviin vuosiin, jolloin koalitiomalli muuttui kahden suuren puoleen, SDP:n ja Maalaisliiton, aloittaessa hallitusyhteistoiminnan. Toinen vaihe osui 1980-luvulle, jolloin parlamentaarinen asetelma olennaisesti avautui ja hallitukset pysyivät vallassa koko vaalikauden ajan. Nousiaisen mukaan uudelle vuosituhanalle siirryttäessä hallinnollinen kollegiaalisuus on valtioneuvostosta suurimmalta osin hävinnyt, mutta sen tilalle ei ole saatu vakiinnutetuksi aitoja poliittisen kollektivismin toimintamuotoja. Esimerkiksi iltakoulun merkitys on selvästi vähentynyt, kun taas ministerivaliokunnat ovat varsinkin yhteishallituksissa välttämättömiä valmistelun ja sovittelun areenoja. Valtioneuvosto on toiminnallisesti hajautunut ja sektoroitunut ja suomalaiset ministerit näkevät toisiaan harvoin ja viettävät aikaansa yhdessä myös länsieurooppalaisittain katsoen vähän. Sektoroitunut päätöksenteon malli sopii konsensuaalisen yleisen politiikan työvälineeksi, mutta Nousiaisen mukaan pääministerille lankeaa valitsemassa asetelmassa suuri vastuu toiminnan kokonaisuudesta, systeemin koossapitamisestä. Tässä suomalaisessa parlamentarismien kolmannessa vaiheessa, jossa päätöksenteon malli on muuttunut vahvasti sektorikohtaiseksi, pääministerin poliittinen päätösvalta on korostunut.²³⁸ Nousiaisen kantaa tukee myös perustuslain 66 §, jonka mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta.

Viimeistään perustuslakiuudistuksen jälkeen voidaan todeta, että pääministerin asema on Suomessa hyvin vahva. Kuitenkaan perustuslakia koskevissa säätämisperusteluissa ei missään kohtaan suoranaisesti todeta, että Suomi olisi uudistuksen myötä siirtynyt parlamentaariseen hallitustapaan. Parlamentarismia koskevissa valmisteluasiakirjoissa to-

238 Nousiainen, ”Suomalaisen parlamentarismien kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta. 2000: 89–91.

detaan perustuslakiuudistuksen tavoitteena olevan vain vahvistaa Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä²³⁹. Kehitys on johtanut siihen, ettei Suomen valtiosääntöä voida enää kutsua puoliparlamentaariseksi tai semipresidentilliseksi järjestelmäksi. Huolimatta siitä, miten suomalaista järjestelmää tulisi kutsua, Suomen valtiojärjestys on silti yhä dualistinen valtajärjestelmä ja sitä leimaa parlamentarismien periaate. Vahvan parlamentaarisesti vastuunalaisen pääministerin rinnalla tai pikemminkin sitä täydentävänä on myös presidentiaalinen järjestelmä.

3.3 Parlamentarismi Suomen ulkopoliitikassa: parlamentaarinen vastuukate

Ulkopoliittisessa päätöksenteossa parlamentarismien vahvistaminen näkyy ensisijaisesti parlamentaarisessa vastuukatteessa, jota ei perustuslaissa kuitenkaan ole määritelty²⁴⁰. Perustuslaki vaikenee myös siitä, kuinka ja miten vastuukate on käytännössä toteutettava. Perustuslakia koskevista lainvalmisteluasiakirjoista voitaneen kuitenkin tehdä tulkinallisia johtopäätöksiä vastuukatteen sisällöstä. Vaikka vastuukatteen sisältö ilmenee ainoastaan valmisteluasiakirjoista, sitä voidaan pitää niin vakiintuneena osana presidentin päätöksentekomenettelyä, että vastuukate menettelyyn vaikuttavana periaatteena on nostettava valtiosääntöoikeuden yleisten oppien tasolle. Valtiosääntöoikeuden yleisistä opeista johtuvana lähtökohtana on se, että presidentin kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan tulisi liittyä parlamentaarinen vastuukate.²⁴¹ Hallituksen esityksestä on luettavissa vahva näkemys siitä, että parlamentaarinen vastuukate on periaate, jota on noudatettava kaikessa merkittävässä ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa ja toiminnassa²⁴². Vastuukatejärjestelmä perustuu toisaalta virallisuontoiseen, esitelymenettelyyn perustuvaan päätöksentekojärjestelmään (PeL 58 §) ja toisaalta vapaa- muotoiseen, yhteistoimintavelvoitteeseen perustuvaan päätöksentekomenettelyyn (PeL 93.1 §).

239 HE 1/1998 vp, s. 10.

240 Saraviidan mukaan parlamentaarisen vastuukatteen järjestelmä perustuslaissa on suomalaislegaalinen vastine muualla yleiselle valtionpäämiehen säädettyjen valtaoikeuksien parlamentarisoitumiselle tavanomaisoikeudellista tietä. Käytännössä parlamentarisoitumisella tarkoitetaan sitä, että itsenäisesti käytetyt, yhteen henkilö-päättäjään liitetyt valtaoikeudet ovat eri syistä jääneet käyttämättömiksi tai niiden käyttämisessä tosiasiallinen päätösvalta on siirtynyt muualle, yleensä pääministerille. Saraviita 2007: 433.

241 HE 1/1998 vp, s. 47.

242 HE 1/1998 vp, s. 45–47.

Vastuukate on ministerin myötävaikuttamista presidentin päätöksentekoon. Se on yleisluontoinen ilmaisu, jonka mukaan presidentin päätöksiin myötävaikuttaa eduskunnan luottamusvaatimuksen nojalla toimiva valtioneuvosto tai ministeri, joka tuntee presidentin päätöksen perusteluineen²⁴³. Parlamentaarisen vastuukatteen vähimmäisvaatimuksena on, että ministerimyötävaikutus toteutuu presidentin päätöksenteossa. Virallisluontoisessa päätöksentekomenettelyssä, presidentin esittelyssä, vastuukate toteutuu, kun presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä PeL 58 §:ssä tarkoitetussa menettelyssä valtioneuvoston läsnä ollessa ja sen ministerin esittelystä, jonka toimialaan asia kuuluu. Valtioneuvosto osallistuu esittelyyn koko ministeristönä, joka PeL 67.3 §:n mukaan tarkoittaa vähintään viiden ministerin läsnäoloa.

Vastuukatejärjestelmä perustuu valtioneuvoston tekemään, enintään kahden ratkaisuehdotuksen menettelyn varaan. Mikäli tasavallan presidentti ei tyydy ensimmäiseen, hänelle esiteltävään ratkaisuehdotukseen, asia palautuu valtioneuvostolle uuden ehdotuksen laatimista varten. Perustuslain 58.2 §:n mukaan pääsääntönä on, että vain hallituksen esitystä ja valtion talousarviota sekä valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittavat valtioneuvoston tekemät ratkaisuehdotukset sitovat presidenttiä kaksivaiheisen menettelyn toisessa vaiheessa²⁴⁴.

Vastaavasti selkeästi poliittisluontoisten, yhteistoimintamenettelyssä päätettävien ulkopoliittisten asioiden, vastuukatejärjestelmä on ensiksi mainittua vaikeaselkoisempi. Perustuslaki ei aseta selkeitä rajoja sille, kuinka pienen ministeripiirin tai peräti yksittäisen ministerin kanssa presidentti voi yhteistoimintavelvoitteen nojalla tehdä ulkopoliittikan johtovaltaan kuuluvia ratkaisuja. Hallituksen esityksessä on lueteltu yhteistoimintamekanismeina päätöksentekomuotoja, joihin osallistuu vain osa ministereistä (hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta) tai presidentin neuvottelut pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa. Yhteistoiminnan muodot voivat siten vaihdella kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen.²⁴⁵ Perustuslain valmisteluasiakirjoista päätellen parlamentaarinen vastuukate on säädetty tarkoittamaan valtioneuvoston ja sen jäsenten vastuuta eduskunnalle presidentin päätöksistä, vaikei tätä säännösten ta-

243 Saraviita 2000: 281.

244 Tosin ajatus siitä, että valtioneuvosto voisi perustuslain 58 §:n mukaisesti palauttaa presidentille uudelleen harkittavaksi asian, joka koskee valtiosopimuksen allekirjoittamisvaltuutta, on epärealistinen: valmiiksi neuvotellusta sopimuksesta ei voi luopua. Jos valtioneuvosto vaikuttaa sopimukseen jossain vaiheessa, se tekee sen vaikuttamalla sopimusneuvotteluihin. Näin mm. Antero Jyränki perustuslakivaliokunnalle osoitetussa asiantuntijalausunnossaan s. 4.

245 HE 1/1998 vp, s. 144–145.

solle ole kirjoitettu. Vastuu on ensisijaisesti poliittista, eduskunnan tyytymättömyyttä hallitukseen tai ministeriin²⁴⁶. Ministerin oikeudellinen vastuu ei ulotu vain hänen omiin auktoritatiivisiin toimiin, vaan myös presidentin päätöksentekoa tukeviin toimiin²⁴⁷.

4 Valtiollisten tehtävien jako ja presidentialismi

4.1 Yleistä

Montesquieun nimissä olevan valtiovallan kolmijako-opin perustana on se yksinkertainen ajatus, että valtiollisten tehtävien keskittäminen ei ole suotavaa, joten lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovalta on jaettava eri toimielimille²⁴⁸. Vallanjaolle on yleensä tarkoitettu kahta vaihtoehtoista mallia: lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovallan erottelua eri valtioelimien käytettäväksi tai tehtävien hajauttamista eri valtioelimille, tarkoituksena vallan tasapainottaminen. Vallanjako on siten oikeusvaltion olennainen ainesosa. Vallanjako liittyy olennaisena osana modernin oikeuden normatiiviseen syvärakenteeseen. Vallanjakoa on totuttu pitämään moderniin oikeusvaltioon keskeisesti kuuluvana ja pätevyyden takeena. Vallanjakoperiaatteen tosiasiallisen sisällön määrittely ei kuitenkaan ole helppoa nykyisten perustuslakien perusteella. Vaikka järjestelmä tunnustetaan tavalla tai toisella vallanjakoperiaatteen mukaiseksi, on otettava huomioon, että kullekin valtiosäännölle ja perustuslaille tyypillinen vallanjakojärjestelmä muodostuu kaikkien säännösten ja niiden tulkintaan vaikuttavien oikeuslähteiden kokonaisuuden vaikutuksesta.²⁴⁹

Suomessa vallanjako-oppi perustuu säädännäis oikeudellisesti perustuslain 3 §:n vallanjakosääntöön. Myös perustuslain rakenteella eli lukujen keskinäisellä systematiikalla voidaan katsoa olevan merkitystä valtiollisen vallanjaon erottelussa²⁵⁰. Perustuslain 3 §:n mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.

246 Näin myös Saraviita, vaikka hän tosin on huomauttanut, että vastuuaspekti eduskunnalle ei näy kummastakaan (PeL 58 § ja 93 §) säännöksestä. Perustuslain 58 § ei suoraan säädä parlamentaarista vastuusta, vaan päätösvallasta. Samoin yhteistoimintamenettelyä koskeva 93 § puolestaan säätää valtioneuvoston ja sen jäsenten myötävaikutusvallasta. Saraviita 2007: 446.

247 HE 1/1998 vp, s. 106.

248 Montesquieun ajattelusta esim. Jyränki 2001: 156–168. Vallanjako-opin määrittelystä esim. Sipponen 1965: 319.

249 Jyränki 2003: 150, Tuori 2000: 190 ja Husa 2004: 118 ss. Vallanjaon terminologiasta ja kehityksestä yleisemmin ks. Whittington 2003: 1–12.

250 Perustuslaissa eduskunnasta ja sen toiminnasta säännellään sen kolmannessa luvussa valtiosääntöjärjestyksen perusteista sääntelevän ensimmäisen luvun ja perusoikeuksia koskevan toisen luvun jäl-

Hallitusvalta on jaettu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain 3 §:n säännöksessä on myös mainittu parlamentarismien periaate, jonka voidaan tulkita *heikentävän* perinteistä vallanjako-oppia parlamentarismien hyväksi. Voidaan sanoa, että perustuslaissa on pyritty vähentämään vallanjako-opin molempia teoreettisia vaikutuksia: sekä valtiollisten tehtävien jaon jyrkkää erottelua että valtioelinten välisen vallanjaon tasapainoon pyrkimistä. Perustuslaissa onkin selvempää puhua valtiollisten perustehtävien erottelusta kuin vallanjaosta. Tämä näkyy erityisen selvästi kahdessa suunnassa: lainsäädäntövallan delegoinnin jättämisessä eduskunnan tapauksittaisten ratkaisujen varaan ja lainkäyttötehtävän varaamisessa tuomioistuimen tapaan järjestetyille toimielimille.²⁵¹

Perustuslaissa mainitaan toisaalta sekä valtiollisten perustehtävien erottelu (vallanjako) että parlamentarismien periaate eräänä valtiosäännön keskeisimpinä peruseriaatteina, mutta näistä parlamentarismien periaate on selkeästi korostuneemmassa asemassa²⁵². Tämä on havaittavissa perustuslain esitöiden ohella siinä poliittis-historiallisessa kehityksessä, joka alkoi muodostua presidentti Kekkonen valtakauden jälkeen. Eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä korostaa myös kompetenssikompetenssi, jolla tarkoitetaan eduskunnalle kuuluvaa päätösvaltaa muuttaa ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita (perustuslakia muuttamalla). Vallanjakoperiaate ilmenee Suomen valtiosäännössä ensisijaisesti eduskunnan ensisijaisuutta korostavana periaatteena²⁵³. Selvimmin vallanjakooppi näkyykin perustuslain 3 §:ssä siinä, että lainkäyttö on kokonaisuudessaan varattu riippumattomalle tuomioistuinlaitokselle. Sipponen on kirjoittanut perustuslain 3 §:stä, että ”vallanjakopykälä on otettu mukaan pieteetin takia, eikä sen kahdella ensimmäisellä momentilla ole tulkintoja tukevaa merkitystä.”²⁵⁴ Valtiollisten perustehtävien erottelulla on kuitenkin oma merkittävä paikkansa Suomen valtiosäännössä ja erottelun merkitys palautuu vahvasti myös historiallisiin seikkoihin. Hallitusmuotoa säädettyä vallanjakoopilla perusteltiin valtionpäämiehen suhteellisen riippumattomaa asemaa ja toisaalta eduskunnan vallan rajoittuneisuutta korostettiin. Perustuslaissa valtion päämiehelle haluttiin

keen. Eduskunnan toimivaltaa koskevan luvun jälkeen on vasta säännökset tasavallan presidentistä ja valtioneuvostosta.

251 Ks Jyränki 2003: 150 ss ja Nieminen 2003: 193 ss. Ks. yleisemmin vallanjaosta parlamentaarissa järjestelmissä Peters 1997: 68 ss.

252 HE 1/1998 vp, s. 37 ja Jyränki 2003: 145.

253 Jyränki 2003: 146.

254 Ks. vallanjako-opin kehityksestä kansainvälisesti vertaillen Husa 2004: 205–209 ja kriittisestä näkemyksestä Sipponen 2000:77.

edelleen antaa itsenäistä valtaa toimia kompetenttina valtio-organina muiden ylimpien valtioelinten rinnalla²⁵⁵.

Tässä tutkimuksessa keskeistä vallanjako-opin tai valtiollisten perustehtävien erotte-
lun kannalta on hallitusvalta ja ennen kaikkea sen *kaksijakoisuus*. Valtioneuvosto toimii
yleisviranomaisena. Hallitusvaltaa on perustuslain toimivaltanormien mukaan jaettu se-
kä tasavallan presidentille että valtioneuvostolle. Valtioneuvostolle kuuluvat perustuslais-
sa erikseen säädettyjen tehtävien lisäksi kaikki ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on
säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan
presidentin tai muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvoston tehtäviin kuuluu myös
panna täytäntöön tasavallan presidentin päätökset.²⁵⁶ Vallanjako-oppi suomalaisessa val-
tiosäännössä on siis ymmärrettävä *kokonaisuutena* yhdessä muiden valtioelinten toimi-
valtaan vaikuttavien säännösten ja periaatteiden kanssa.

4.2 Vallanjako-oppi osana oikeustieteellistä argumentaatiota

Vallanjakoa sivuavissa puheenvuoroissa on viime aikoina puhuttu tuomarivaltiosta ja po-
litiikan oikeudellistumisesta sekä konstitutionalismista, mutta tarkastelu on keskittynyt
pääasiassa perusoikeuskysymysten ympärille²⁵⁷. Voitaneen hieman pelkistetysti sanoa,
että vallanjakoa on tarkasteltu pääasiassa lainsäätäjän ja tuomiovallan välisenä keskinäi-
senä suhteena (keskustelu on konkretisoitunut erityisesti perustuslakiuudistuksen 106
§:ään). Sen sijaan vallanjako peruskysymyksenä otettiin myös vuoden 2000 perustusla-
kiuudistuksessa ikään kuin annetuksi lähtökohdaksi. Vallanjako eli valtiotehtävien pe-
rusjako kuului niihin valtiosäännön perusteisiin, jotka uudistuksessa oli tarkoitus jättää
ennalleen²⁵⁸. Vallanjakoa sääntelevässä perustuslain 3 §:ssä on tosin erikseen mainittu
parlamentarismien periaate, joka lieventää vallanjaon ehdottomuutta eduskunnan ja val-

255 Presidentin tehtävistä perustuslaissa ks. HE 1/1998 vp, s. 104 ss.

256 HE 1/1998 vp, s. 116 ss.

257 Husa on tarkastellut artikkelissaan Perusoikeudet ja vallanjako – suomalaisen perusoikeuskeskus-
telun sokea piste? (Oikeus 2003/1, s. 4–25) suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa käytyä keskuste-
lua vallanjaosta – tai pikemminkin sen puutetta. Vallanjakoteemaan kantaa on ottanut myös Tuori
artikkelissaan Vallanjako – vaiettu oppi (Lakimies 7–8/2005 s. 1021–1049). Konstitutionalismi-
käsitystä ja sen muutosta on tarkastellut niin ikään erityisesti Tuori mm. Tuomarivaltio – uhka
vai myytti? (Lakimies 2003: 915–943) ja teoksissaan Kriittinen oikeuspositivismi s. 250 ss. sekä
Oikeuden ratio ja voluntas s. 249 ss. Perusoikeuskysymyksiin ja konstitutionalismiin kantaa ot-
tavia valtiosääntöoikeudellisia tutkimuksia ovat olleet mm. Veli-Pekka Viljasen (Perusoikeuksien
rajoitusedellytykset, 2001) ja Pekka Länsinevan (Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, 2002) väi-
töskirjat.

258 Näin ainakin Tuori 2005: 1023.

tioneuvoston välisissä suhteissa. Tätä suhteellistamista tukevat myös esityöt, joiden mukaan säännöksessä ilmaistaan vain yleinen lähtökohta (vallanjako), jota täydennetään perustuslain muissa säännöksissä. Esitöissä korostettiin sitä, että valtiollisia perustehtäviä ei pyritä täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottamaan toisistaan ja osoittamaan niitä eri valtioelimille.²⁵⁹

Kaarlo Tuori on pohtinut vallanjako-oppia sekä oikeuden että politiikan kannalta. Lähtökohtana Tuorilla on, että vallanjako-oppi ei ole vain oikeudellisen, vaan myös poliittisen kulttuurin ainesosa; oikeus ja politiikka kietoutuvat tässäkin tapauksessa valtiosäännölle ominaiseen tapaan yhteen. Valtiosäännöllä on erikoislaatuinen asema modernissa yhteiskunnassa. Valtiosääntö täyttää tärkeitä tehtäviä kahdessa modernin yhteiskunnan osajärjestelmässä, sekä oikeudellisessa että poliittisessa. Tämän lisäksi se välittää näiden osajärjestelmien välisiä suhteita eli kanavoi oikeudellisen järjestelmän vaikutuksia poliittiseen ja poliittisen oikeudelliseen. Tästä valtiosäännön omalaatuisesta asemasta seuraa, että keskeisiä valtiosääntöperiaatteita ja valtiosääntöisiä oppirakennelmia voi tarkastella sekä poliittisen että oikeudellisen kulttuurin ainesosina – tämä koskee siis myös vallanjako-oppia.²⁶⁰ Tämä tutkimus on lähestymistavaltaan oikeudellinen, mutta mainitusta valtiosäännön erityispiirteestä johtuu, että poliittinen konteksti vaikuttaa oikeudellisen tulkinnan muodostumiseen.

Oikeudellisessa tarkastelussaan Tuori rinnastaa vallanjako-opin sellaisiin muiden oikeudenalojen doktriineihin, kuin esimerkiksi oppiin sopimusten sitovuudesta tai oppiin valtion oikeushenkilöllisyydestä. Tämänkaltaisia doktriineja on tapana kutsua eri oikeudenalojen yleisiksi oikeiksi. Doktriineja voidaan purkaa osiinsa ja erottaa niissä keskeisinä aineksina yleisiä oikeuskäsitteitä ja oikeusperiaatteita. Doktriinien ainesosina on erotettavissa vielä konstruktioita ja dogmeja. Konstruktiot laajentavat käsillä olevan mallin soveltamisalaa, ulottavat sen alueelle, joille se ei muuten soveltuisi, esimerkkinä tiedoton tuottamus syyllisyysopissa tai hiljainen suostumus lääkintäoikeudellisessa opissa tietoon perustuvasta suostumuksesta. Dogmi taas ilmentää doktriiniin sisältyvää normatiivista peruslähtökohtaa, jota ei ratkaisutilanteessa voida kyseenalaistaa, vaan dogmi edellyttää sisältönsä mukaista ratkaisua aina soveltuessaan. Vallanjako-oppi koostuu oikeudellisille doktriineille ominaiseen tapaan joukosta toisiinsa liittyviä oikeuskäsitteitä ja -periaatteita. Vallanjako-oppi sisältää siis sellaisia käsitteitä kuin lainsäädäntövalta, toimeenpano-

259 HE 1/1998 vp ks. s. 75. Ks. myös Nieminen 2004: 206–207. Vallanjako-opin suhteellisuudesta ks. tarkemmin Sipponen 1965: 463–469 ja Makkonen 1968: 82 ss.

260 Tuori 2005: 1024.

valta ja tuomiovalta. Vallanjako-opista, kuten oikeudellisista doktriineista yleensäkin, voi olla erilaisia muunnelmia.²⁶¹ Erityisesti vallanjako-opin muunneltavuus voitaisiin havaita vertailemalla eri valtioiden perustulakeja. Kaikki modernit oikeusvaltiot tunnustavat valtiollisten tehtävien erottelun tavalla tai toisella, mutta niiden ilmenemisessä on eroja.²⁶²

Vallanjako-oppi on keskeisiä niistä oppirakennelmista, jotka jäsentävät demokraattisiksi oikeusvaltioiksi kutsuttuja valtiollis-poliittisia järjestelmiä ja niitä säänteleviä valtiosääntöjä. Tuori korostaa, että vallanjako-oppi järjestää nimenomaan modernin valtion tehtäviä ja niitä hoitavien toimielinten keskinäisiä suhteita²⁶³. Vallanjako-oppi ilmenee ennen kaikkea sidonnaisuutena moderniin valtioon ja sen valtiosääntöön. Vallanjako-opilla perinteisessä mielessä ei ole samanlaista merkitystä ylikansallisessa vallankäytössä tai kansallisvaltion alemman tason poliittis-hallinnollisessa organisoitumisessa²⁶⁴. Toisaalta myös vallanjako-opin ajankohtaisuus ja kyky vangita aikakauden keskeisiä valtiosääntöisiä ongelmia vaihtelee. Valtiosääntödoktriinin on edelleen vastattava poliittisen ja yhteiskunnallisen vallan oikeudellisia ulottuvuuksia koskeviin kysymyksiin, mutta monet ”uusista” vallanjakoon liittyvistä kysymyksistä eivät enää ole muotoiltavissa kolmijako-opin käsitteillä, eikä niihin voi myöskään vastata vallanjako-opin sisältämällä periaatteilla.²⁶⁵

Oikeudellisen doktriinin kannalta vallanjaosta voidaan Tuorin mukaan puhua ainakin funktionaalissa eli tehtävämukaisessa, organisatorisessa, henkilöllisessä ja menettelyllisessä merkityksessä. Ensiksi mainittua eli *tehtävämukaista* merkitystä on pidettävä tiettyssä mielessä perustavana. Jälkimmäisistä voidaan puhua ainoastaan sen jälkeen, kun kolmijako-opin mukaiset valtiotoiminnot – lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan käyttö – on ensin erotettu toisistaan sisällöllisillä tunnusmerkeillä. Toisin sanoen organisatorista, henkilöllistä tai menettelyllistä vallanjakoa ei voi olla ilman funktionaalista tehtävien erottelua. Funktionaalisen vallanjaon yhteydessä on pohdittava

261 Tuori 2005: 1025.

262 Ks. tarkemmin Suksi 1993: 132 ss. Suksi tarkasteli tutkimuksessaan laajasti eri valtioiden valtiosääntöjä, erityisesti kansanäänestyksen kannalta. Tutkimuksen mukaan useat valtiosäännöt ilmentävät pinnallisesti tarkasteltuna perinteisen vallanjako-opin, mutta lähempi tarkastelu osoittaa vallanjaon suhteellisuuden.

263 Husan mukaan olennaista vallanjaosta puhuttaessa on huomata, että se liittyy modernin oikeuden normatiiviseen syvärakenteeseen. Vallanjako kuuluu oikeuden syvärakenteeseen, johon juuri valtiosääntöoikeudella on erityisen läheinen yhteys. Husa 2003: 5.

264 Vallanjako-opin uudelleen muotoutumisesta EU:ssa on tarkastellut Nieminen 2004: 199 ss.

265 Tämänkaltaisia kysymyksiä on esimerkiksi juuri kysymys ylikansallisen ja kansallisvaltion jaosta, jonka Euroopan yhdentymisen ja globalisaatio ovat nostaneet esiin. Tuori 2005: 1025–1027.

myös vallanjako-opin kattavuutta. Tuori kysyykin, onko valtiosääntödogmatiikassa lähdettävä siitä, että kolmijaon mukainen tehtävuokitus on tyhjentävä niin, että kaikkien valtiotoimintojen on löydettävä sijaintinsa tässä luokituksessa? Organisatorinen vallanjako edellyttää, että funktionaalisen kolmijaon mukaisesti eriytetyt tehtävät annetaan eri valtioelinten hoidettaviksi. Perustuslain 3 § viittaa juuri tähän vallanjaon merkitykseen: lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, hallitusvaltaa tasavallan presidentti ja valtioneuvosto sekä tuomiovaltaa riippumattomat tuomioistuimet. Tämänkaltaisen valtion päätehtävien jakaminen eri valtioelimille ei kuitenkaan vielä kerro paljonkaan vallanjaon normatiivisesta sisällöstä ja tätä sisältöä määrittävistä oikeussäännöistä ja periaatteista. Normatiivisen sisällön täsmentämiseksi on vielä vastattava seuraaviin kysymyksiin: Miten ehdoton valtiosäännön edellyttämä organisatorinen vallanjako on ja toisaalta voivatko organisatorisen vallanjaon erottamat valtioelimet vaikuttaa toistensa toimintaan kolmijako-opin mukaisten valtiotehtävien hoitamisessa, ja jos voivat, millaisin muodoin ja menettelyin?²⁶⁶

Organisatorinen vallanjako eriyttää orgaaneja in abstracto, toisin sanoen valtiokooneiston organisatorisia asemia ja niitä määritteleviä kompetensseja. Henkilöllisessä vallanjaossa kysymys on taas orgaaneista in concreto, toisin sanoen näissä organisatorisissa asemissa toimivista henkilöistä. Henkilöllinen vallanjako vastaa kysymykseen, salliiko valtiosääntö eri tehtäviä hoitavien toimielinten henkilöllisen yhteenkietoutumisen siten, että sama henkilö hoitaa useita funktionaalisen organisatorisen vallanjaon erottamia tehtäviä. Lopuksi vallanjakoa voidaan lähestyä menettelylliseltä kannalta keskittymällä siihen menettelyyn, jota funktionaalisen vallanjaon mukaisissa vallanjaon tehtävissä on noudatettava. Tausta-ajatuksena on, että asian käsittelyn menettelylliset vaatimukset vaihtelevat sen mukaisesti, onko siinä kysymys lainsäädäntö-, toimeenpano- vai tuomiovallan käytöstä.²⁶⁷

Vallanjako oikeudellisena doktriinina ei kuitenkaan ole itsetarkoitus. Vallanjakooppien poliittisten doktriinien erilaisia painotuksia voidaan selittää Tuorin teorian mukaan Pöyhösen luomalla syväjustifikaation käsitteellä²⁶⁸. Tuorin mukaan vallanjaolle voidaan esittää ainakin seuraavia perusteluja eli syväjustifikaatioita:

266 Ks. Tuori 2005: 1027 ss.

267 Tuori 2005: 1027 ss.

268 Pöyhönen 1988: 96–97. Käsitettä käyttänyt myös Aleksander Peczenik: *The Basis of Legal Justification*, 1983: 29.

- tehokkuusperustelu,
- valtateoreettinen perustelu,
- oikeusturvaperustelu
- demokratiaperustelu.

Vallanjaon syväjustifikaationa tehokkuusperustelu ymmärretään työnjaollisena periaatteena, joka mahdollistaa valtiotehtävien tarkoituksenmukaisen ja tehokkaan organisoinnin. Toisin sanoen on rationaalista, että erityyppisiä tehtäviä varten perustetaan niihin erikoistuneita toimielimiä, joiden henkilökökonpano ja niiden noudattama menettely vastaavat tehtävien erityisvaatimuksia. Toisaalta, kun vallanjaon syväjustifikaatioita on erikseen pohdittu, tehokkuusperustelu on tuskin esiintynyt ainoana vallanjakoa tukevana näkökohtana.²⁶⁹

Tuorin valtateoreettiseksi kutsuma perustelu on korostunut pohjoisamerikkalaisessa valtiosääntödoktriinissa. Yhdysvalloille tyypillisessä checks and balances -järjestelmässä ominaista on, että jokaisen kolmen (lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovalta) toimivalta on suhteellisen itsenäinen suhteessa muihin toimivallan aloihin, vaikkakaan nämä rajat eivät ole täysin pysyviä, vaan ne elävät koko ajan. Järjestelmälle keskeistä on lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovallan keskinäisen tasapainon korostaminen²⁷⁰. Tärkeää on, ettei mikään kolmesta vallan osa-alueista kasvaisi liian vahvaksi suhteessa kahteen muuhun. Tämän johdosta yksittäinen henkilö tai toimielin ei voi toimia kahden eri toimivaltapiirin haltijana yhtä aikaa tai kahdessa eri tehtävässä samanaikaisesti. Toimivalta-alueiden keskinäinen painavuus saattaa kuitenkin ajoittain vaihdella, eikä vallan kolmijako-oppi ole koskaan Yhdysvalloissakaan toteutunut Montesquieun tarkoittamalla tavalla. Valtateoreettista justifikaatiota voisi Tuorin mukaan kutsua myös vapausperusteluksi, jossa eri valtio-organien itsenäinen toisistaan riippumaton ja yhtä voimakas asema turvaa kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan vapautta haitalliselta vallankäytöltä.²⁷¹

Checks and balances -järjestelmälle on tyypillistä, että se kehittyy koko ajan. Järjestelmä aiheuttaa jatkuvasti julkista keskustelua siitä, kuinka tätä vallan kolmijakoa tulisi tulkita ja soveltaa. Vallalla on kaksi erilaista teoriaa: formalistinen ja funktionalistinen teoria. Formalistisen teorian mukaan jokainen toimivallan ala on muut poissulkeva, jollei perustuslaissa

269 Tuori 2005: 1031–1032.

270 Montesquien mukaan ”power must check power by the arrangement of things”. Montesquieu 1989: 155.

271 Tuori 2005: 1032.

toisin määrätä. Esimerkiksi vaikka lainsäädäntövalta kuuluu kongressille, presidentillä on perustuslaillinen valtuus määrätä laista tämän veto-oikeuden perusteella. Formalistit korostavat kirjoitettua lainsäädäntöä eli perustuslakia, kun taas funktionalisteille tapaoikeus on kirjoitettua lainsäädäntöä tärkeämpi. Funktionalistien mukaan selviä rajoja edellä mainitun kolmen toimivallan välille ei voi vetää, koska käytäntö näiden välillä elää koko ajan. Jos formalistit korostavat lainsäädäntö-, tuomio- ja toimeenpanovallan keskinäistä itsenäisyyttä, funktionalistit puolestaan korostavat näiden keskinäistä riippuvuutta. Harvoin yksi toimivallan ala voi harjoittaa voimakäyttöä ilman toisen tai jopa kolmannenkin toimivallan vaikutusta. Yhdysvaltain korkeimmassa oikeudessa on sekä funktionalistisen että formalistisen teorian kannattajia, joten molemmat teoriat vaikuttavat olennaisesti checks and balances -järjestelmän kehittämiseen.

Yhdysvalloissa nykyisin vallalla oleva järjestelmä onkin aivan toinen, millaista perustuslakia Yhdysvalloissa oltiin luomassa 1700-luvulla. Tuolloin esimerkiksi lainsäädäntövallalle haluttiin nykyistä huomattavasti merkittävämpi rooli, mutta käytännössä lakien säätämistä vastaava kongressi on selvästi presidenttiä heikommassa asemassa.²⁷² Kongressin lainsäädäntövaltaa rajoittaa presidentille kuuluva veto-oikeus, jonka kongressi voi murtaa vain hyväksymällä lakiehdotuksen uudelleen samassa muodossa molemmissa kamareissa 2/3 määräenemmistöllä. Hallitusvalta keskittyy pääosin presidentille. Parlamentaarille järjestelmille tyypillistä ministerikollegiota ei Yhdysvalloissa ole, vaan ratkaisovalta kuuluu presidentille. Presidentti nimittää avukseen ja neuvonantajikseen kabinetin, jota perustuslaki ei tosin tunne. Sen jäsenet ovat lähinnä presidentin valitsemia korkeita virkamiehiä ilman poliittista vastuuta. Presidentti vastaa yksin hallitusvallan käytöstä, mutta näkyvimmin mukana ovat erityisesti Valkoisen talon kansliapäällikkö, turvallisuuspoliittinen erityisneuvonantaja sekä ulko- ja puolustusministerit. Presidentti ei päätöksenteossaan kuitenkaan ole sidottu edellä mainitun kabinetin mielipiteisiin. Parlamentarismien periaatteiden vastaisesti parlamentilta puuttuu poliittinen valvonta hallitusvallan käyttäjiin. Vallanjakoperiaatteen mukaisesti kongressi ei voi erottaa ministeriä toimestaan tai valvoa presidentin toimien tarkoituksenmukaisuutta. Kabinetti toimii virassaan yhtä kauan kuin istuva presidenttikin.²⁷³

Tuomioistuinten riippumattomuutta perustellaan usein oikeusturvanäkökohdilla, mutta niillä voi olla merkitystä myös esimerkiksi lainsäädännön ja hallinnon välisissä suhteis-

272 Ks. Whittington 2003: 12 ja Harriger 2003: 15–17.

273 Ks. tarkemmin esim. Harriger 2003: 15–17, Baker 2003: 35–38 ja Leuchtenburg 2003: 39–48.

sa²⁷⁴. Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa ja lainvalmisteluasiakirjoissa usein tehty yhtymäkohta vallanjaon ja oikeusvaltiokäsitteen välille viittaa oikeusturvanäkökohtien painavuuteen vallanjaon perusteluna eli syväjustifikaationa. Vallanjaon syväjustifikaation erittelyssä olennaista on kuitenkin huomata se, että sama periaate voi joskus tukea vallanjakoa ja joskus taas viitata vallanjaolle vastakkaiseen suuntaan. Esimerkkinä tästä voidaan mainita demokratia-käsite. Demokratialla saatetaan toisaalta perustella poikkeamista organisatorisesta vallanjaosta kansanedustuslaitoksen hyväksi tai toisaalta vallanjaon lieventämistä kansanedustuslaitoksen toimeenpanokoneistoon tai tuomioistuinlaitokseen kohdistuvilla ohjaus- ja valvontamahdollisuuksilla.²⁷⁵

Vallanjaon syväjustifikaatio määrää vallanjaon oikeudellisen doktriinin sisällöllisiä painotuksia. Esimerkiksi vallanjaon syväjustifikaation oikeusturva- ja demokratianäkökohdat määräävät sellaisia vallanjakodoktriinin sisällöllisiä painotuksia, kuten sen peruskäsitteiden määrittelyä ja siihen kuuluvien oikeusperiaatteiden keskinäistä etusijajärjestystä. Tämän lisäksi näitä painotuksia ohjaa vallanjakodoktriinin asema valtiosääntöoikeuden yleisten oppien kokonaisuudessa. Olennaista on siis huomata, että *vallanjakodoktriini ei toimi yksin*, vaan osana oikeus- tai valtiosääntödoktriinista kokonaisuutta. Vallanjaon syväjustifikaatio voi myös muuttua. Tuori on esittänyt, kuinka itsenäisen Suomen valtiosääntöhistoria osoittaa, miten vallanjaon syväjustifikaatio on muuttunut, vaikka perustuslain säännökset ovat säilyneet kutakuinkin entisellään. Hallitusmuototaistelussa 1917–1919 vallanjakoa tulkittiin ennen kaikkea vapausperustelun eli edellä kuvatun valtateoreettisen perustelun kautta. Tuolloin vallanjakoa käytettiin argumenttina vahvan, eduskunnasta riippumattoman toimeenpanovallan puolesta.²⁷⁶

Nykyisin vallanjako-opin syväjustifikaatio ja legitimizeetti ovat ennen kaikkea demokratiassa ja oikeusturvassa. Suomen perustuslaki ilmentää niitä perustavia normatiivisia ideoita, jotka määrittelevät demokraattista oikeusvaltiota²⁷⁷. Toisin kuten Yhdysvalto-

274 Suomen perustuslaissa vaatimus lainkäytön riippumattomuudesta on kirjattu kolmeen eri säännökseen: vallanjaosta säättävään PeL 3 §:ään, oikeusturvaa koskevaan PeL 2.1 §:ään sekä tuomari- en riippumattomuudesta säättävään PeL 103 §:ään.

275 Tuori 2005: 1032–1034.

276 Tuori 2005: 1033.

277 Demokratia- ja oikeusturvanäkökohtien merkitys ilmenee Tuorin mukaan jo Suomen perustuslain systematiikasta. Esimerkiksi säännös vallanjaosta on sijoitettu jo perustuslain 1 lukuun, joka on otsikoituna Valtiojärjestyksen perusteet. Vallanjaosta säättävää 3 §:ää edeltävät 2 §:n säännökset kansanvallasta ja oikeusvaltioperiaatteesta. PeL 2.1 §:n mukaan ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta”. Vallanjakosäännöksessä on lisäksi erikseen säädetty parlamentarismista, joka niin ikään korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtiotelimenä. Eduskunnan lainsäädäntövallan ensisijaisuutta vallanjaon kokonaisuudessa kuvastavat

jen checks and balances -järjestelmässä, jossa keskeistä on kaikkien kolmen vallan osa-alueen keskinäisen tasapainon korostaminen, suomalainen vallanjako-oppi ei ole vallan tasajakoa. *Demokratiaperustelun keskeisyys vallanjaon syväjustifikaationa tarkoittaa Suomen valtiosäännössä lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.* Toisaalta lainsäätäjänkin valtaa rajoittavat ennen kaikkea oikeusturvan perustelemat vaatimukset, kuten tuomioistuinten riippumattomuus.²⁷⁸

Suomalaisen vallanjakodoktriinin lähtökohtana on perustuslaissa pääsääntönä vahvistettu funktionaalis-organisatorinen vallanjako²⁷⁹. Funktionaalis-organisatorista vallanjaon ehdottomuutta Tuori on tarkastellut artikkelissaan kolmessa relaatiossa: (i) lainsäätäjä – tuomioistuimet (ii) toimeenpanokoneisto – tuomioistuimet ja (iii) lainsäätäjä – toimeenpanokoneisto²⁸⁰. Tuorin tarkastelu osoittaa, että tuomioistuinten suhteissa lainsäätäjään ja toimeenpanokoneistoon vallanjaon tulkintaa ohjaavat oikeusturva- ja perusoikeusnäkökohdat. Sen sijaan lainsäätäjän ja ylimpien valtioelinten suhteissa keskeisen tulkinnallisen merkityksen saa valtiosäännön omaksuma demokratiakäsitys, kuten PeL 2 §:ssä eduskunnalle osoitettu ylimmän valtioelimen asema. Sen sijaan vallanjaon painopisteen siirtyminen toisaalle lainsäätäjän ja toimeenpanovallan suhteista kuvastaa muutoksia syväjustifikaatiossa: vapausperustelu, jolla tuettiin vahvaa, eduskunnasta riippumatonta toimeenpanovaltaa on väistynyt demokratian tieltä.²⁸¹

Husa puolestaan on tarkastellut vallanjaon ja pitkälle viedyn perusoikeuslähtöisen laintulkinnan suhdetta. Lähtökohdaksi Husa on ottanut Aulis Aarnion arvion Juha Karhun teoksesta Uusi varallisuus oikeus. Aarnion mukaan Karhu kannustaa oikeustieteilijöitä sanoutumaan irti lainsäätäjän kannanotoista, koska oikeustieteestä ei saa tulla pelkästään parlamentaarista vallankäyttöä seuraavaa toimintaa. Aarnio kritisoi tätä Karhun ajattelutapaa erityisesti siksi, ettei oikeustieteen harjoittajasta ole parlamentaarisen vallankäytön korvaajaksi. Aarnio kysyykin, millä perusteilla oikeustieteen harjoittaja voi tavallisesta lainsäädännöstä riippumatta aidosti uudelleen muotoilla oikeuden perusarvo-

myös suomalaisen vallanjako-oppiin kuuluvat hallinnon lainalaisuuden (PeL 2.3 §) ja tuomioistuimen lakiin sidonnaisuuden periaatteet.

278 Tuori 2005: 1034.

279 Pääsääntö ilmenee PeL 3 §:stä, jota toimeenpanovallan sääntelyssä täydentävät 11 luvun säännökset hallinnosta ja itsehallinnosta. Pääsäännön mukaan lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle. Toimeenpanovalta hallitusvaltaa käyttäville tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle sekä hallinnosta perustuslain 11 luvun mukaan huolehtiville hallintoviranomaisille ja tuomiovalta riippumattomille tuomioistuimille.

280 Tuori 2005: 1035 ss.

281 Tuori 2005: 1046–1047.

ja perusoikeusajattelun varassa.²⁸² Husan mukaan Aarnion kritiikki on perusteltua. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on perimmältään siitä, että kaksi valtiosääntöoikeuden kantavaa perusajatusta ovat toisilleen vastakkaiset. Yhtäältä on olemassa ajatus siitä, että vallanjako on oleellinen osa modernia oikeusvaltiota. Toisaalta on olemassa ajatus siitä, että perusoikeudet ovat niin ikään oleellinen osa oikeuden tietynlaista syvärakennetta, joka ilmaisee oikeusjärjestyksen kantavia perusarvoja.²⁸³

Jos perusoikeuksia pidetään sellaisina perusarvoina, että ne tulee ottaa huomioon aina ja kaikkialla mahdollisimman täysimittaisesti, koko oikeusjärjestys on tulkittava tietyllä tapaa perusoikeuksille alistaisiksi. Jos lähtökohta on se, että perusoikeudet ja vallanjako ovat näin keskeisessä asemassa oikeuden syvärakenteen tasolla, on ongelmallista, jos toinen syväulottuvuus (perusoikeudet) uhkaa kaventaa toista. Aarnion kritiikissä onkin nimenomaan kysymys parlamentaarista hallitustavasta tai yleisemmin siitä ajatuksesta, että oikeusvaltiossa pyritään noudattamaan tiettyä vallanjakoa. Husa muistuttaa, että vallanjaon perusideanahan on, että julkinen valta pilkotaan kolmeen lohkoon, jotta sen yksityisille muodostama uhka olisi pienempi ja jotenkin hillittävässä. Jos puolustetaan lainsäätäjän ”oikkujen” noudattamista ja ajatusta tietystä perustuvaa laatua olevasta työnjaosta, samalla puolustetaan ajatusta vallanjaosta ja tietynlaista tulkintaa demokraattisesta oikeusvaltiosta. Lainsäätäjälle tulisi antaa sellainen asema, koska sen tuottamille normistoille annetaan suurempi merkitys kuin muille normistoille, ja koska sitä voidaan demokraattisesti valvoa, kun sen sijaan tuomioistuinlaitoksen tai oikeustieteen tiedeyhteisöön ei ulotu vastaavanlaista demokraattisen valvonnan ulottuvuutta.²⁸⁴ Myös suoraan perustuslain säännöksistä saatava institutionaalinen tuki on merkittävä seikka siinä mielessä, että lainsäätäjä on perustuslain tunnustama kansanvallan kantaja (PeL 2.1 §).

Vallanjaolla tai valtiollisten tehtävien jaolla on siis nähtävissä keskeisiä kytkentöjä tämän tutkimuksen kysymyksenasetteluun. Presidentti-instituution aseman heikentämistä on monesti perusteltu demokratiaperusteluilla ja tästä johdetulla parlamentarismien kasvavalla merkityksellä. Edellä esitetty tarkastelu kuitenkin osoittaa, että demokratiaperustelut voidaan vallanjako-opin ja siitä käydyn keskustelun kautta liittää myös valtioelinten erillisyyttä ja itsenäisyyttä korostavaan asemaan, toisiaan tasapainottavina instituutioina. Eduskunnan ja valtioneuvoston aseman vahvistuminen parlamentarismien ilmentymänä ei esimerkiksi Tuorin vapausperustelujen näkökulmasta välttämättä lisää demokratiaa.

282 Aarnio 2002: 513–534.

283 Ks. Husa 2004: 120–137 ja 2003: 6–7, 9, 16–17

284 Ks. Husa 2004: 120–137 ja 2003: 9, 16–17. Näin myös Jyränki 198: 63 ss.

Usean yhtä voimakkaan demokraattisen toimielimen muodostama hallintomalli turvaa demokratiaa paremmin kuin yhteen voimakkaaseen instituutioon perustuva järjestelmä. Tosin vapausperustelut juontavat juurensa yhdysvaltalaiseen checks and balances -järjestelmään, jossa juuri presidentin asema on erittäin voimakas ja vaatinut siten muiden valtioiden tasapainottavaa vaikutusta. Suomen tasavallan presidentin asemassa on, vähintäänkin historiallisesti tarkasteltuna, löydettävissä samankaltaisia piirteitä kuin checks and balances -järjestelmässä. Voidaankin kysyä, onko valtioneuvoston ja pääministerin asema suomalaisessa järjestelmässä kasvamassa niin vahvaksi, että presidentin asemaa voitaisiin perustella checks and balances -järjestelmälle tyypillisellä vapausperustelulla: presidentti tasapainottaisi demokratian näkökulmasta valtioneuvoston alati vahvistuvaa asemaa.

4.3 Presidentialismi perustuslaissa vaikuttavana yleisenä periaatteena

Demokratiaperustelut saavat siis vallanjaon syväjustifikaationa erityisesti lainsäätäjän ja ylimpien valtioiden välisissä suhteissa keskeisen tulkinnallisen merkityksen. Eduskunnan asemaa on haluttu vahvistaa erityisesti parlamentarismiin vedoten. Valtiollisten tehtävien jakoa on tarkasteltu ensisijaisesti lainsäätäjän ja tuomioistuinlaitoksen välisenä suhteena ja keskeisenä huomion kohteena on ollut politiikan oikeudellistuminen. Huomattavasti vähemmälle tarkastelun kohteeksi on kuitenkin jäänyt tasavallan presidentin valtiosääntöoikeudellinen asema ylipäätään. Presidentin ulkopoliittisen toimivallan kaivattamista on tyydytty argumentoimaan vain viittaamalla parlamentarismien periaatteen. Jos eduskunnan asemaa on haluttu vahvistaa vallanjaon syväjustifikaationa toimivana demokratiaperustelulla, on tuolloin muistettava se, että kansa valitsee sekä eduskunnan että tasavallan presidentin²⁸⁵. Jos demokratiaperustelua halutaan käyttää eduskunnan aseman vahvistamiseksi tasavallan presidentin kustannuksella, miten on ymmärrettävissä se, että presidentin vaaleissa äänestysprosentti on noin kymmenen prosenttiyksikköä korkeampi kuin eduskuntavaaleissa?

Esimerkiksi eduskuntavaaleissa äänestysprosentti oli vuonna 2007 67,9 % ja vuonna 2003 69,7 % ja vuonna 1999 68,3 %. Presidentinvaalien toisella kierroksella vuonna 2000 äänestysprosentti oli 80,2 % ja ensimmäiselläkin kierroksella 76,9 %. Vuonna 2006 äänestyspro-

285 Useiden tutkijoiden mukaan presidentin valitseminen suoralla kansanvaalilla kuuluu olennaisesti presidentialistiseen tai semipresidentialistiseen järjestelmään. Näin mm. Lijphart 1992: 12–13, Sartori 1997: 130–131, Elgie 1999: 13 ja Shugart & Carey 1992: 7. Semipresidentialismin käsitteestä yleisemmin Elgie 1999: 2 ss.

sentti toisella kierroksella oli 77, 2 %. Jyrängin mukaan presidentti-instituution taustaideologiaan kuuluu luottamus oikean mielipiteen ilmaisevaan auktoriteettiin. Yksihenkilöisenä valtionorgaanina presidentin on vaikea edustaa yhteiskunnan moniarvoisuutta ja mielipiteiden erilaisuutta. Presidentin toivotaan paremminkin vaikuttavan kansalaisten arvostuksiin ja käsityksiin.²⁸⁶

Suomen perustuslaissa hallitusvalta on jaettu valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kesken. Molemmat toimielimet toimivan itsenäisin toimivaltuuksin, mutta myös päällekkäisin valtuuksin ilman, että kumpikaan voi täydellisesti dominoida toista. Tuskin voidaan myöskään sanoa, että perustuslain luomissa oikeudellisissa kehyksessä tasavallan presidentti toimisi enää parlamentaarisen hallituksen tai eduskunnan vastapainona²⁸⁷. Verrattaessa tasavallan presidentin asemaa checks and balances – järjestelmän valtion päämieheen, molemmille järjestelmille on yhteistä presidentin aseman näkeminen enemmän tasapainottavana tekijänä tai vastapoolin asemassa kuin jarruna parlamenttia ja hallitusta vastaan²⁸⁸. Tätä tulkintaa voidaan pitää myös perustuslain lähtökohtana. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan, että ”presidentti säilyisi merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopolitiikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämiseen ja ylimpien virkamiesten nimittämiseen.”²⁸⁹ Tästä syystä on perusteltua lähteä siitä ajatuksesta, että lainsäädännön lähtökohtana on se, että tasavallan presidentti toimii tasapainottavana tekijänä parlamentaarille hallitukselle. Tasavallan presidentillä tulee siten olla riittävät valtaoikeudet, jotta presidentti voisi tosiasiallisesti toimia tässä vastapoolin asemassa. Tämä itsenäinen päätösvalta ilmenee perustuslaissa juuri tasaval-

286 Vaalitulosten lähteet: Tilastokeskus.fi ja Jyränki 2000: 117. Demokratia-käsitteeseen kuuluu suora kansanvalta. Kun sekä tasavallan presidentti että eduskunta valitaan suoralla kansanvaalilla, kilpailutilanne näiden kahden valtioelimen välillä on väistämätön. Jyrängin mukaan suoraan kansanvaaliin kytkeytyy presidentialismin heikkous, joka ilmenee demokraattisen legitimitetin päällekkäisyytenä: kansan valitsema presidentti nauttii demokraattista legitimitettä, mutta sama pätee myös kansanedustajiin. Presidentin ja eduskunnan asettaminen toisistaan riippumattomina valtiomahtena yhtäläisiksi suvereenin kansan edustajiksi johtaa loogiseen umpikujaan: keskinäisen konfliktin sattuessa molemmat toimielimet eivät voi edustaa kansan enemmistön mielipidettä. Jyränki 1981: 367.

287 Näin myös Jyränki 2000: 120.

288 Tasavallan presidentin roolilla tasapainottavana tekijänä tarkoitetaan presidentin asemaa perustuslakia laajemmin yhteiskunnallisena vaikuttajana ja arvokeskustelijana sekä moraalisten näkökohtien esilletuojana.

289 HE 1/1998 vp, s. 32.

lan presidentin päätöksentekoa koskevasta 58 §:stä ja toimivaltaa kansainvälisissä asioissa sääntelevästä 93 §:stä.²⁹⁰

Presidentin asema ulkopoliitiikan johtajana riippuu päätöksentekijän valtaoikeuksien kokonaisuudesta. Kiistatta myös presidentin henkilöllä on suurta vaikutusta siihen, millaiseksi valtaoikeuksien tosiasiallinen käyttäminen muotoutuu. Jos presidentti halutaan edelleen pitää ulkopoliitiikan todellisenä johtajana – PeL 93.1 §:n sanamuodon mukaisesti – hänellä täytyy olla tähän tarvittavat toimivaltaedellytykset. Yksistään ulkopoliitiikan johtovaltaa koskeva PeL 93.1 §:n säännös ei tähän riitä, jos presidentillä ei ole muita toimivaltuuksia mainitun säännöksen tukemiseksi. Meres-Wuoren mukaan on mahdollista, että aktiivinen johtovalta voi helposti kääntyä passiiviseksi valvontavallaksi. Presidentti voisi tuolloin vain estää tai hidastaa sellaisia ulkopoliittisia ratkaisuja, jotka hänen käsityksensä mukaan eivät vastaisi Suomen etuja.²⁹¹ Anckar menee niin pitkälle, että hänen mukaansa todellisuudessa mistään presidentin ulkopoliittisesta johtajuudesta ei voi olla edes kyse, koska ulkopoliitiikan johtovallan toteuttaminen edellyttäisi rinnalleen myös vahvempia sisäpoliittisia valtaoikeuksia. Anckarin näkemyksen mukaan ”presidentti on joko hallituksen linjoilla tai sitten ei”. Edellisessä tapauksessa tämä olisi yhdentekevää, jälkimmäisessä tapauksessa presidentti joutuisi myöntymään sekä eduskunnalle että valtioneuvostolle, koska Anckarin mukaan ulkopoliitikka on yhä suuremmassa määrin EU-politiikkaa eli hallitusten välistä politiikkaa.²⁹²

Hallitusmuodossa erityisesti presidentti Urho Kekkosen kaudella presidentin vahva ulkopoliittinen toimivalta toteutui presidentin vahvojen sisäpoliittisten valtaoikeuksien avulla²⁹³. Perustuslaissa ne sisäpoliittiset valtaoikeudet, joilla on merkitystä ulkopoliittisessa päätöksenteossa, kuten hallituksen muodostamista ja eduskunnan hajottamista

290 Tasavallan presidentin rooli tasapainottavana tekijänä myös esille viimein poikkeuslakina hyväksytty laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, joka ei kuitenkaan merkinnyt poikkeusta PeL 93.2 §:n säännöksen valtioneuvoston yleisestä toimivallasta EU-asioissa. Sotilaallinen toiminta voi ulkomailla oikeudellisesti perustua YK:n turvallisuusneuvoston valtuutuksen lisäksi Euroopan unionin piirissä sekä jonkin valtior ryhmän piirissä tehtävään päätökseen. Kriisinhallintalain 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta edellyttää kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisessa siis kolmen valtioelimen, tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan, yhtäpitävää päätöstä.

291 Meres-Wuori 1998: 409, 413–414. Meres-Wuoren lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp 29.9.1998 s. 1. Ks. myös presidentin asemasta Suomen perustuslain valtiolisten tehtävien vallan kolmijaon kannalta Hovi 2000: 198–204.

292 Ks. Anckar 2000: 10–11.

293 Ks. esim. Jakobson 1992: 68–79 ja Nousiainen 1998: 219.

sekä lainsäädäntövaltaa koskeissa kysymyksissä, on nyt karsittu lähes minimiin. Meres-Wuoren mukaan valtioneuvoston ja presidentin välistä yhteistyötä tuskin parantaa se, että presidentti ei voi vaikuttaa ulkopoliitiikan kanalta keskeisimpien henkilöiden, pääministerin ja ulkoasiainministerin valintaan.²⁹⁴ Pitäisin kuitenkin perustellumpana näkemystä, jonka mukaan presidentin sisäpoliittiset valtaoikeudet eivät niin tiiviisti vaikuta presidentin ulkopoliittiseen asemaan, kuin Meres-Wuori katsoo. Sisäpoliittisten valtaoikeuksien kaventumisen myötä perustuslaki antaa presidentille päinvastoin mahdollisuuden profiloitua selvästi vahvemmin ulkopoliitiikan alalla kuin sisäpolitiikassa. Ulkopoliitiikassa presidentin toiminnallinen rooli korostuu. Perustuslain 93.1 §:n säännös (yhdessä 58 §:n kanssa) jättää presidentille hänen muita valtaoikeuksiaan enemmän itsenäistä päätösvaltaa. Mainittu tulkinta on luettavissa perustuslakia koskevista säätämisperusteluista. Perustuslain 93 §:ää koskeissa lainvalmisteluasiakirjoissa painotetaan ulkopoliitiikan yleisen johtovallan kuuluvan edelleen tasavallan presidentille, jonka tulee tässä tehtävässä toimia yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa²⁹⁵.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan presidentin sisäpoliittisten valtaoikeuksien liittyvän pääasiassa poliittisten kriisitilanteiden ratkaisemiseen²⁹⁶. Presidentti Kekkonen aikoihin verrattuna kansainvälinen ympäristö on muuttunut merkittävästi. Tuolloin sisäpolitiikka palveli maan ulkopoliittisia tavoitteita ja sisä- ja ulkopoliitiikan raja oli liukuva. Nyt tasavallan presidentin tehtävien ja toimivaltuuksien raja ulko- ja sisäpolitiikan välillä on selkeä. (Ongelmallisin tulkintatilanne syntyy nyt Euroopan unionia koskeissa asioissa, jotka kuitenkin PeL 93.2 §:n nojalla kuuluvat valtioneuvostolle.) Joka tapauksessa toisin kuin Meres-Wuori, joka ymmärtää presidentin ulko- ja sisäpoliittiset valtaoikeudet yhtenä kokonaisuutena, itse näen, että presidentillä voi olla aitoa ulkopoliittista valtaa ilman merkittäviä sisäpoliittisia valtaoikeuksia. Kaventuneista sisäpoliittisista valtaoikeuksista huolimatta presidentti voi edelleen toimia aktiivisena ulkopoliittisena päättäjänä. Vastaavasti sisäpolitiikassa tasavallan presidentin roolia voidaan kuvata sanoilla sovittelija, arvovaikuttaja ja keskustelija sekä taustavaikuttaja. Merkittävä nä yhteiskunnallisena vaikuttajana presidentin odotetaan ottavan kantaa yhteiskunnallisiin kysymyksiin.²⁹⁷

294 Meres-Wuori 1998: 409.

295 HE 1/1998 vp, s. 48.

296 HE 1/1998 vp, s. 105.

297 Husa on tarkastellut yleisellä tasolla valtionpäämiehen eri rooleja. Sekä oikeudelliselta että poliittiselta kannalta tarkasteltuna valtion päämies on valtion symboli; valtiollinen vallankäyttäjä; poliittisen elämän sovittelija ja poliittinen päätöksentekijä sekä yhteiskunnallinen vaikuttaja. Suo-

Yleisten oppien tasolla institutionaalisessa valtiosääntöoikeudessa voidaan siis todeta vaikuttavan kolme keskeistä periaatteenomaista tulkintadoktriinia: parlamentarismi, valtiollisten tehtävien jako sekä presidentialismi. Kaikki periaatteet kytkeytyvät koko valtiosääntöoikeudelliseen järjestelmään ja sen taustalla vaikuttavaan poliittiseen ja yhteiskunnalliseen kontekstiin. Tätä kautta niillä on keskeinen tulkintavaikutus kaikessa valtiosääntöoikeudellisessa päätöksenteossa ja erityisesti valtioinstituutioihin liittyvässä keskustelussa. Näistä periaatteista erityisesti parlamentarismien ja presidentialismin sääntö-periaate-ulottuvuutta tarkastellaan lähemmin yhteistoimintavelvoitteen yhteydessä luvussa V.

men tasavallan presidentin roolin Husa näkee poliittisena päätöksentekijänä, valtiollisena vallankäyttäjänä ja yhteiskunnallisena vaikuttajana. Husa 1997: 168–170. Vaikka Husan kirjoituksesta on jo kymmenen vuotta aikaa, sama näkemys voidaan edelleen allekirjoittaa.

Teija Tiilikaisen mukaan presidentin ulkopoliittinen valta on historiallisessa kehityksessä lähentynyt presidentin sisäpoliittista valtaa. Tiilikainen kysyykin, olisivatko presidentin sisäpoliittisen vallan perustelut – presidentin roolissa parlamentaarisen koneiston tasapainottajana – käypiä myös presidentin ulkopoliittista asemaa viitoittamaan? Tiilikainen 1999: 10–11.

Anckarin mukaan kokonaisuudistuksen jälkeen tasavallan presidentin vallasta jäi vain rippeet ja ”nekin on siroteltu sinne tänne, eikä oikein muodostu eheää kuvaa siitä, mitä presidentin halutaan tekevän”. Anckar HS 25.11.1999. Vrt. Tiitinen 1999: 846.

IV ULKOPOLIITTISTA PÄÄTÖSVALTAA KOSKEVA SÄÄNTELY VUODEN 2000 PERUSTUSLAIN MUKAAN

1 Tasavallan presidentin aseman määrittely vuoden 2000 perustuslain valmistelussa

Ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä keskeinen päätösvalta kuuluu tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle. Vuoden 2000 perustuslainuudistuksella pyrittiin ensisijaisesti vahvistamaan eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa presidentin päätöksenteossa.²⁹⁸ Tuloksena on syntynyt monitasoinen ja vaikeaselkoinen päätöksentekojärjestelmä, joka oli poliittisen kompromissin tulos. Tässä luvussa käsittelen ulkopoliittisesta päätösvaltajärjestelmästä erityisesti presidentin esittelyä määrämuotoisena päätöksentekomenettelyinä. Valtioneuvoston ulkopoliittisesta toimivallasta käsittelen omana kokonaisuutenaan EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Valtioneuvoston toimivaltaa tällä osa-alueella pyrin *suhteuttamaan* presidentin asemaan yleisen ulkopoliitiikan johtajana. Valtioneuvoston osallistumista yleisen ulkopoliitiikan alaan kuuluvaan päätöksentekoon käsittelen tarkemmin luvussa V. Myös eduskunnan toimivalta ja rooli ulkopoliitikassa on perusteltua ottaa käsittelyyn tässä luvussa. Nykyistä ulkopoliittista päätösvaltajärjestelmää on tarkasteltava *kokonaisuutena*, jossa kaikkien kolmen ylimmän valtioelimen välille on muodostunut *yhteistyökulttuuri*. Eduskunnan roolin tarkastelu suhteessa tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon on ymmärrettävä tämän yhteistyökulttuurin eräänä ilmentymänä.

Perustuslakiuudistuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Tämä tavoite voidaan ymmärtää siten, ettei uudistuksen tarkoituksena ollut muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita, pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen olemassa olevista perusteista lähtien. Uudistus ei siis merkinnyt valtiosääntöperinteen katkeamista, vaan siinä oli kysymys olennaisesti juuri tämän perinteen jatkuvuuden ajatukselle rakentuvasta valtiosäännön kehittämisestä. Kysymys oli suurelta osin olemassa olleiden perustuslakien kirjoittamisesta uudelleen yhtenäiseksi kokonai-

298 HE 1/1998 vp, s. 30–32.

suudeksi. Perustuslain uudelleenkirjoittamisella voidaan tarkoittaa nykyisten perustuslain säännösten kirjaamisen ohella vakiintuneen valtiokäytännön, perustuslain säännösten vakiintuneiden tulkintojen tai muussa valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisessä lainsäädännössä esimerkiksi poikkeuslaeissa omaksuttujen ratkaisujen kirjaamista perustuslain tekstiin. Osauudistuksin perustuslakia ei enää haluttu uudistaa, sillä hallitusmuoto oli jo ennestään sekava. Toisaalta uusi säädösympäristö voi vaikuttaa perustuslain säännösten tulkintaan, vaikka sanamuotoon ei olisikaan tehty muutoksia. Perustuslaki-en säännösten kokoamisesta yhteen valtiosääntöasiakirjaan voi jo sellaisenaan aiheutua myös valtiosäännön sisältöön ulottuvia vaikutuksia.²⁹⁹

Valtiosäännön uudistamiskeskustelun painopistealueena on 1970-luvulta lähtien ollut kysymys ylimpien valtiolinten toimivallasta ja keskinäisistä suhteista. Tavoitteena on varsin yleisen luonnehdinnan mukaisesti ollut valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tämä on merkinnyt toisaalta presidentin itsenäisten valtaoikeuksien tarkistamista kuitenkin siten, että presidentti on säilyttänyt asemansa merkittävänä valtioelimenä.³⁰⁰ Perustuslakia säädettäessä tavoitteena oli, että perustuslaki säilyisi muuttumattomana ainakin seuraavat pari vuosikymmentä. Perustuslain tekstin tulisi olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön. Tämä edellyttää, että teksti kirjoitetaan riittävään yleiseen muotoon, ilman vanhentumiselle alttiita teknisluonteisia säännöksiä tai yksityiskohtia.³⁰¹ Vaikka perustuslaki pyrittiin kirjoittamaan yleisluonteiseen muotoon, jo nyt ollaan harkitsemassa muutosta sen säännöksiin³⁰².

Vuoden 2000 perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena on tukea, vahvistaa sekä selkeyttää ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmän perustuslaintasoista sääntelyä parlamentarismien periaatteiden suuntaisesti ja varmistaa, että kaikkien ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyisi parlamentaarinen vastuukate. Tässä suhteessa on olennaista yhtäältä se, että presidentti tekee ulkopoliitiikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätökset valtioneuvoston *myötävaikutuksella* samaan tapaan kuin muutkin päätöksensä ja toisaalta se, että ulkopoliitiikan johtamisen kannalta muut toimet *valmistellaan* ja *ratkaistaan* yhteistyössä presidentin ja valtioneuvoston kesken. Sääntely korostaa presidentin ja valtioneuvoston yhteistyömuotojen merkitystä ulkopoliitiikan johtamiseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen kannalta. Perustuslain säännöksillä pyritään vahvistamaan ja kiinteyttämään presidentin ja valtioneuvoston vä-

299 KM 1997: 13 s. 69 ja HE 1/1998 vp, 30 ss

300 KM 1997: 13 s. 70–71 ja HE 1/1998 vp, 30 ss.

301 KM 1997: 13 s. 75 ja HE 1/1998 vp, 31, 34 ss

302 Ks. Työryhmämietintö 2008:8.

listä yhteistyötä. Tavoitteena on myös varmistaa yhteistyömuotojen joustava kehittäminen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyviä erityisiä tarpeita varten.³⁰³

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn sitominen valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen vastaa tältä osin jo valtiopäivillä 1994 lepäämään jätettäväksi hyväksytyttä ylimpien valtiolinten valtaoikeuksia koskeneen hallituksen esitykseen 285/1994 sisältynyttä muutosehdotusta HM 34 §:ään. Tuolloin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen mahdollisuuteen, että presidentti ja valtioneuvosto ajautuisivat ristiriitaan hallituksen esityksen antamista koskevassa kysymyksessä, mikä voisi johtaa siihen, ettei esitystä voitaisi laisinkaan antaa. Valiokunta katsoi, ettei tällaista umpikujaa tulisi sallia perustuslain säännöksin ja päätyi siihen, että mahdollinen ristiriita tulisi ratkaista valtioneuvoston hyväksi, koska parlamentarismmin kannalta lainsäädäntötyön johtamista ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesityksen laatimista on pidettävä valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtäväkokonaisuutena³⁰⁴. Jo tuolloin oli siis olemassa tahto vahvistaa presidentin päätöksentekomenettelyn parlamentaarista vastuukatetta säädöstasolla.

Hallituksen esitys 1/1998 vp vastasi pitkälti komiteamietinnön ehdotuksia uudesta perustuslaista, mutta ulkopoliittikkaa koskevaan osuuteen tehtiin muutamia muutoksia. Komiteamietinnön ehdotuksen mukaisesti PeL 93 §:n mukaan tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhdessä valtioneuvoston kanssa, mutta hallituksen esityksessä termi yhdessä korvattiin sanalla yhteistoiminnassa³⁰⁵. Semanttisen eron merkitystä analysoidaan tarkemmin luvussa V. Lisäksi suhtautuminen PeL 93.1 §:n jakamiseen yleiseen ulkopoliittikkaan ja valtioneuvostolle kuuluvaan toimivaltaan EU-asioissa (PeL 93.2 §) oli hallituksen esityksessä komiteamietintöä kriittisempi. Silloinen presidentti ei myöskään ollut säännösmuotoiluun täysin tyytyväinen, sillä hän katsoi sen vaarantavan yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopoliittikan toteutumista. Presidentti kuitenkin hyväksyi esitetyn lakitekstin, jonka mukaan valtioneuvostolle kuuluu kaikki EU:ssa päätettävät asiat, mukaan lukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä sen, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Presidentin tahdosta EU-asioiden perusteluihin lisättiin kuitenkin samanlainen valtioneuvoston velvollisuus yhteistyöhön kuin presidentilläkin on yleisessä ulkopoliittikassa valtioneuvostoon. Hallituksen esityksessä korostettiin vielä Eurooppa-neuvostossa päätettävien asioiden tärkeyttä sekä valtioneuvoston ja presiden-

303 KM 1997: 13 s. 98 ja HE 1/1998 vp, 45 ss.

304 PeVM 16/1994

305 Ks. KM 1997: 13 s. 259. Vrt. HE 1/1998 vp, s.144.

tin yhteistyön merkitystä näissä asioissa.³⁰⁶ Hallituksen esityksen kansainvälisiä suhteita koskevien säännösten keskeisenä tavoitteena oli tukea ja vahvistaa sekä selkeyttää ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä edeltäneinä vuosina omaksuttuja parlamentaarisia käytäntöjä. Esityksellä pyrittiin kehittämään ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän perustuslaintasoista sääntelyä parlamentarismien periaatteiden suuntaisesti ja varmistamaan nykyistä selkeämmin säännöksiin, että kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyisi parlamentaarinen vastuukate.³⁰⁷

Edellä on selostettu vuoden 2000 uudistuksen keskeiset tavoitteet, jotka vaikuttavat ulkopoliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Perustuslain mukainen parlamentaarisempi päätöksentekojärjestelmä on ollut voimassa vajaat 10 vuotta ja käytäntö osoittaa parlamentarismien juurtuneen erityisesti presidentin ulkopoliittiseen toimintakulttuuriin. Historiallinen tarkastelu luvussa II osoittaa tasavallan presidentillä olleen perinteisesti vahva asema valtion päämiehenä. Hallitusmuoto mahdollisti voimakkaan valta-aseman presidentille. 1900-luvulla useiden länsimaiden valtiosäännöt muuttuivat parlamentaariseen suuntaan, jolloin valtionpäämiesten valtaoikeuksia supistettiin parlamentaarisesti vastuunalaisten hallitusten kustannuksella. Suomessa ei ole haluttu tehdä presidentistä ainoastaan edustuksellista instituutiota, vaan pysyttää suoralla kansanvaalilla valitulle valtionpäämiehelle aitoa toimivaltaa. Myöskään vuoden 2000 perustuslain uudistuksessa valtaoikeuksia ei oltu valmiita poistamaan, vaikka parlamentaarisia piirteitä päätöksentekomenettelyihin lisättiin. Presidentillä on edelleen päätösvaltaa kaikilla vallanjako-opin osa-alueilla. Nykyisessä järjestelmässä presidentin valta keskittyy kuitenkin ennen muuta ulkopoliittikkaa koskevaan päätöksentekoon. Päätöksenteko tapahtuu joko juridisesti muodollisessa menettelyssä – presidentin esittelyssä tai vapaamuotoisesti yhteistoimintamenettelyssä. Käsillä olevassa jaksossa keskitytään presidentin kannalta ennen muuta muodolliseen presidentin esittelyssä tapahtuvaan vallankäyttöön. Vapaamuotoisempi yhteistoimintamenettely käsitellään myöhemmin luvussa V.

306 HE 1/1998 vp, s. 146.

307 HE 1/1998 vp, s. 54–55.

2 Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivallasta

2.1 Valtioneuvoston toimivalta

Valtioneuvostolle³⁰⁸ kuuluvista tehtävistä on säädetty perustuslaissa, laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Perustuslain 65 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat perustuslaissa erikseen säädetyt tehtävät sekä ne muut hallitus- ja hallintoasiat, jotka on säädetty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi tai joita ei ole osoitettu tasavallan presidentin taikka muun viranomaisen toimivaltaan. Valtioneuvostolla on siis hallitus- ja hallintoasioita koskeva *yleistoimivalta*. Jos erikseen ei ole toisin säädetty, tällainen asia kuuluu valtioneuvoston ratkaistavaksi, jolloin asiasta päättää PeL 67 §:n mukaan joko valtioneuvoston yleisistunto tai ministeriö.³⁰⁹

Valtioneuvoston tehtävät ymmärretään yleisistunnossa ja ministeriössä ratkaistavien asioiden kokonaisuutena. Säännös määrittelee valtioneuvoston tehtävät, mutta ei sitä, miten niitä koskeva ratkaisuvallta jakautuu valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöiden välillä. Tätä koskevat perussäännökset sisältyvät perustuslain 67 §:ään. Kyseisen säännöksen mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Perustuslaki ilmentää pitkälle vietyä ministerihallinnon periaatetta: kollegion tapaan toimivalle valtioneuvoston yleisistunnolle kuuluvat vain erikseen säädetyt asiat ja kaikki muut asiat voidaan päättää ministeriössä.³¹⁰ Valtioneuvostolain mukaisesti yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, valtioneuvoston asetukset sekä eduskunnalle annettavat valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen perusteista ja yksityiskohtaisemmasta toimivallanjaosta ministeriöiden ja yleisistunnon

308 Perustuslaissa käytettyä termiä " valtioneuvosto" on kritisoitu. Asiyhteydestä on osattava päätellä, milloin ilmaisu "valtioneuvosto" käytetään tarkoittamaan ministerin ja ministeristön päätösvaltaa kollegiona yleisistunnossa ja milloin taas päätöksentekoon yksittäisen ministerin tasolla. Ks. Sara-viita 2000: 322, Jyränki 2000: 132 ja HE 270/2002 vp, s. 5–6.

309 HE 1/1998 vp, s. 116.

310 HE 1/1998 vp, s. 117 ja VNOS 7 §. Ks. Jyränki 2000: 133. Näin myös Paloheimo 2002: 211. Vrt. Tiuhonen 1990: 259. Tiuhosen mukaan todellisuudessa asioita ratkaistaan yleisistunnossa enemmän kuin mitä olisi tarpeen. Tämä johtuu siitä, "kun hallintoon on juurtunut käsitys yleisistunnon toimivallan ensisijaisuudesta ja siitä, että asia saa enemmän merkitystä, jos siitä päätetään yleisistunnossa, niin asian ratkaisijaksi helposti esitetään valtioneuvostoa". Ks. myös Nousiainen 1998: 226.

välillä säädetään tarkemmin perustuslain tasoa alemmalla säädöstasolla (laissa valtioneuvostosta ja valtioneuvoston ohjesäännössä).³¹¹

Yleisistunnossa käsiteltävät asiat on PeL 67.2 §:n mukaan valmisteltava asianomaisessa ministeriössä³¹² ja valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Yleisistunto on toimivaltainen vähintään viiden ministerin läsnä ollessa (PeL 67.3 §) ja PeL 111 §:ssä säädetään oikeuskanslerin läsnäolosta valtioneuvoston yleisistuntoihin. Tosin oikeuskanslerin läsnäolo ei ole päätösvaltaisuuden edellytys³¹³. Jos erimielisyyttä ilmenee käsiteltävässä asiassa, asia päätetään äänestämällä noudattaen samaa menettelyä kuin monijäsenisessä tuomioistuimessa (VnL 17.2 §).

Valtioneuvoston tehtäviin kuuluu *myötävaikuttaminen* tasavallan presidentin päätöksentekoon. PeL 58.1 §:n mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tällä tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyä ehdotusta presidentin päätöksen sisällöksi eli valtioneuvosto valmistelee asian ennen sen esittelemistä presidentin päätettäväksi. Jos presidentti ei päätä asiaa valtioneuvoston valmistelevan ehdotuksen mukaisesti, asia palaa valtioneuvostoon valmisteltavaksi. Valtioneuvosto valmistelee myös hallituksen esitykset presidentin esittelyssä päätettäväksi. Valtioneuvoston rooli on hallituksen esityksiä annettaessa kuitenkin vahvempi. Jos toisella esittelykierroksella presidentin ja valtioneuvoston kanta on edelleen eriävä, esitys annetaan valtioneuvoston kannan mukaisesti presidentin eriävästä mielipiteestä huolimatta.³¹⁴ Vaikka oikeus tehdä lainsäädäntöaloitteita eduskunnalle kuuluu sekä hallitukselle että yksittäiselle kansanedustajalle perustuslain 70 §:n mukaisesti, presidentin eduskunnalle antama hallituksen esitys on kuitenkin merkittävin kanava ehdotukseksi uuden lain säätämisestä taikka vanhan lain muuttamisesta tai kumoamisesta³¹⁵. Hallitus antaa myös esityksen valtion talousarvioksi ja siihen liittyvät muut hallituksen esitykset PeL 83.2 §:n nojalla.

Valtioneuvostolla on PeL 80 §:n mukaan oikeus perustuslaissa tai laissa annetun valtuuden nojalla antaa asetuksia. Valtioneuvoston, tasavallan presidentin ja ministeriöiden asetuksenantovallasta on säädetty yhtäläisesti. Jollei erikseen nimenomaista mainintaa presidentin asetuksenantovallasta ole säädetty, asetukset antaa valtioneuvosto³¹⁶. Kan-

311 Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.

312 PeL 67.2 §. "Säännös valmistelupakosta".

313 HE 1/1998 vp, s. 118.

314 HE 1/1998 vp, s. 107 ss. Ks. tarkemmin myös Saraviita 2000: 285 ss.

315 Ks. tarkemmin esim. Jyränki 2000: 160–161.

316 Ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 132 ja PeVL 43/2001 vp.

sainvälisen alaan kuuluvat määräykset on PeL 95.1 §:n nojalla kuitenkin saatettava tarvittaessa voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.

Hallitus esitti, että Prumin sopimuksen voimaantulosta säädettäviin tasavallan presidentin asetuksella. (HE 56/2006 vp rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin, rajat ylittävän rikollisuuden ja laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi tehdyn sopimuksen, Prumin sopimus, hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräksi muiksi siihen liittyviksi laeiksi.) Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että PeL 93.2 §:n ilmaisu ”Euroopan unionissa tehtävistä päätöksistä” kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, jollaisia silloisia Schengenin sopimuksia voitiin pitää esimerkkinä (PeVM 10/1998 vp s. 27, PeVL 49/2001 vp s.2). Tällaisten päätösten yhteydessä lain voimaantulosta säädetään PeL 93.2 §:n takia valtioneuvoston asetuksella (PeVL 49/2001 vp s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan Prumin sopimusta ei ole tehty unionin rakenteissa, mutta sillä on tuolloisten Schengenin sopimusten tapaan kiinteä yhteys unionissa tehtävään yhteistyöhön. Sopimuksessa on valiokunnan mukaan kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, joka kuuluu PeL 93.2 §:n mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan. Perustuslakivaliokunta vaati tämän vuoksi voimaansaattamislakiehdotuksen 7 §:ää muutettavaksi niin, että lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Sama koskee esityksen kaikkia muiden lakiehdotusten voimaantulosäännöksiä.³¹⁷

PeL 80 §:n säännöksen sanamuoto osoittaa, että siinä tarkoitetaan valtioneuvostolla valtioneuvoston yleisistuntoa ja että ministeriö käyttäisi asetuksenantovaltaa vain, jos laissa on niin erikseen säädetty³¹⁸. Arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantamisvaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla PeL 67.1 §, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii.³¹⁹ Ministeriöille

317 Ks. PeVL 56/2006 vp, s. 3–4 ja PeVL 49/2001 vp, s. 2–3

318 HE 1/1998 vp, s. 132 ja VNOS 3 §. Ks. uuden perustuslain seurantaraportti (2001) 1 s. 12. Näin myös Jyräki 2000: 176–177.

319 Asiasta Saraviita 2000: 382 ss. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä viitataan perustuslakivaliokunnan kantaan (PeVL 20/1997), jonka mukaan ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluontoisissa ja yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132).

asetuksenantovaltaa voidaan lähinnä osoittaa teknisluontoisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä asioissa.³²⁰ PeL 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluisivat perustuslain alaan³²¹. Hallituksen perustuslakiesityksen mukaan säännös myös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa eduskuntalailla³²².

Perustuslain 65.2 § määrää, että valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset. Säännös tarkoittaa valtioneuvoston yleisistuntoa. Presidentin päätösten täytäntöönpanon kuuluminen valtioneuvostolle on merkityksellinen siksi, että näin parlamentaarinen vastuukate tulee *välillisesti ulotetuksi* myös presidentin toimiin. Päätösten täytäntöönpanoon liittyy periaatteellinen mahdollisuus kontrolloida niiden laillisuutta. Valtioneuvoston tulee kieltäytyä panemasta täytäntöön presidentin lainvastaista päätöstä (PeL 112.2)³²³. PeL 79.2 §:n mukaan laki, joka on vahvistettu tai tulee voimaan ilman vahvistusta (PeL 77§ ja 78 §) on tasavallan presidentin allekirjoitettava ja esittelevän ministerin varmennettava nimikirjoituksella. Valtioneuvoston on allekirjoituksen ja varmennuksen jälkeen ”viipymättä” julkaistava laki Suomen säädöskokoelmassa. Säännös koskee myös kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden voimaansaattamislakeja.

Perustuslain 126.2 §:n mukaan yleistoimivalta virkanimitysasioissa kuuluu valtioneuvostolle, joka tässä tapauksessa tarkoittaa valtioneuvoston yleistuntoa³²⁴. Valtioneuvosto

320 HE 1/1998 vp, s. 132, PeVL 20/1997 vp, PeVL 34/2000 vp, s. 3–4 ja PeVL 61/2002 vp, s. 2/I. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. PeVL 16/2002 vp, s. 2–3, PeVL 19/2002 vp, s. 5–7, PeVL 40/2002 vp, s. 5–7 ja PeVL 47/2001 vp, s. 2.

321 Säännös pidättää siinä tarkoitetut asiat lain alaan ja rajoittaa siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista. Lisäksi säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Ks. perustuslakivaliokuntien lausuntoja asiasta, esim. PeVL 17/2004 vp, s. 4, PeVL 11/2001 vp, s. 3, PeVL 2/2004 vp, s. 2/I. PeVL 55/2002 vp, s. 2/I. PeVL 1/2004 vp, s. 2/I. PeVL 9/2004 vp, s. 8. PeVL 14/2004 vp, PeVL 24/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 16/2002 vp, s. 2/II. Ks. Päätösvallan delemoimisesta ja tehtävien rajoituksettomasta siirrosta viranomaiselta toiselle esim. PeVL 52/2001 vp, s. 5/I, PeVL 14/2003 vp, s. 3/I, PeVL 16/2004 vp, s. 4/I, PeVL 40/2000 vp, s. 2/I, PeVL 15/1994 vp, s. 3–4, PeVL 33/2001 vp, s. 3 ja PeVL 4/2000 vp. Ks. myös Veli-Pekka Viljanen; Lainsäädäntövallan delemoimisen rajoista, 2004.

322 HE 1/1998 vp s. 131. Teuvo Pohjolainen on tarkastellut valtioneuvoston asetuksenantovaltaa kansanvallan ja parlamentarismien kannalta, Pohjolainen: Kansanvalta ja säädösvallankäyttö 2002: 10–28.

323 Ks. tarkemmin Jyränki 2000: 133–134 ja Saraviita 2000: 322–323.

324 Ks. valtioneuvoston ohjesäännön 5 § ja 6 §.

nimittää niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi. Ministeriön tai muun viranomaisen nimitysvalta voidaan säätää lailla tai lakiin perustuvan valtuuden nojalla asetuksella (PeL 80 §).

Valtioneuvostolle on annettu myös presidentin virkatoimien laillisuusvalvontaan liittyviä tehtäviä PeL 112–113 §:n nojalla. Jos presidentin päätös on lainvastainen, PeL 112.2 §:n mukaan valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista. Perustuslain valtioneuvostolta vaatima reaktio presidentin päätöksen lainavastaisuustilanteessa on siis ilmoitus päätöksen täytäntöönpanokelvottomuudesta³²⁵. Jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo presidentin syyllistyneen johonkin sellaiseen rikokseen, josta syyte voidaan nostaa, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Eduskunnan asiana on harkita, onko syyte nostettava (PeL 113 §).

Valtioneuvoston perustuslaissa säädettyjen tehtävien kokonaisuudessa korostuu Euroopan unionia koskeva kansallinen valmistelu. PeL 93.2 §:n mukaan valtioneuvosto vastaa niiden kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston tehtävänä on PeL 96 ja 97 §:n mukaisesti myös eduskunnan tiedottaminen Euroopan unionia koskevissa asioissa³²⁶. Valtioneuvoston toimivaltaa ulkopoliittikkaa koskevissa asioissa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

2.2 Tasavallan presidentin toimivallasta perustuslaissa

Perustuslain 57 § sisältää yleissäännöksen tasavallan presidentin tehtävistä. Presidentin tehtävistä ja toimivallasta säädetään pääasiallisesti perustuslaissa, mutta eduskuntalailla on mahdollista siirtää presidentille muitakin tehtäviä, sikäli kuin ne perustuslain mukaan eivät kuulu toiselle valtioelimelle, viranomaiselle tai tuomioistuimelle. Presidentille

325 PeVM 10/1998 vp s. 32. Ks. myös Jyränki 2000: 252.

326 Perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja piti tärkeänä, esitellessään perustuslakivaliokunnan mietinnön (PeVM 10/1998 vp) hallituksen esityksestä uudeksi Suomen perustuslaiksi, että valtioneuvosto ei vie asioita eduskuntaan saadakseen valtuutuksen toimillensa, vaan kyse on parlamentaarista vastuukatteesta, johon ei ole syytä liittää mandaattijattelua. Ks. UaVL 6/1998 vp, jossa korostettiin eduskunnan tietojensaannin turvaamista kansainvälisissä asioissa. Ks. Uuden perustuslain seurantaraportti (2001) 1 s. 10–12, 14, 32. Raportissa todettiin EU:n kansallista valmistelua ja päätöksentekoa koskevien säännösten osoittautuvan toimiviksi ja ne ovat turvanneet eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia verraten hyvin. Samalla kannalla mm. Lampinen 2000: 156–157. Ks. myös Raunio ym. Eduskunta tiennäyttäjänä integraation kansallisessa valmistelussa, teoksessa Suomen kansainväliset suhteet, Helsinki 1998.

ei sen sijaan voida antaa tehtäviä asetuksella tai muulla lakia alemmanasteisella säädöksellä. Presidentille tärkeitä perustuslakia alemmanasteisia säädöksiä ovat muun muassa puolustusvoimalaki ja laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta. Kuten edellä on jo mainittu, perustuslain 3.2 §:n mukaan presidentti ja valtioneuvosto käyttävät Suomessa hallitusvaltaa. Säännöksessä presidentti ja valtioneuvosto mainitaan rinnasteisina hallitusvallan käyttäjinä. Se, mitä hallitusvallaksi katsotaan ja kuinka päätösvaltasuhteet toteutuvat presidentin ja valtioneuvoston kesken, säädetään yksityiskohtaisemmin muissa perustuslain säännöksissä.

Lainsäädäntö- ja budjettimenettelyyn presidentti osallistuu antamalla eduskunnalle hallituksen esitykset, joiden laatiminen kuuluu kuitenkin valtioneuvostolle (PeL 70 § ja 83.2 §). Myös hallituksen esityksen peruuttamisesta presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti (PeL 71 §). Presidentin tehtävänä on myös vahvistaa eduskunnan hyväksymät lait (PeL 77 §, 79 §). Jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu uudelleen eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan kuitenkin rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudelleen hyväksynyt. Jos eduskunta hyväksyy lain, tasavallan presidentin tulee allekirjoittaa se perustuslain 77.2 §:n mukaisesti.³²⁷ Tasavallan presidentti voi edelleen antaa asetuksia laissa säädetyn nimenomaisen valtuutuksen perusteella PeL 80 §:n nojalla, vaikkakin perustuslakiuudistuksessa asetuksenantovaltuus säädettiin ensisijaisesti valtioneuvostolle³²⁸.

Presidentin roolia valtioneuvoston muodostamisessa kavennettiin perustuslakiuudistuksessa olennaisesti. Nyt eduskunta valitsee pääministerin, jonka presidentin on nimitettävä tähän tehtävään. Muut ministerit presidentin tulee nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti (PeL 61 §). Presidentti on siis pääministerin nimittämisessä sidottu eduskunnan pääministerivalintaan ja muiden ministerien osalta pääministeriksi valitun ehdotukseen.³²⁹ Perustuslain 64 §:n mukaan tasavallan presidentti myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai ministerille. Ministerille presidentti voi myöntää eron myös pääministerin aloitteesta. Muissa kuin epäluottamustilanteissa presidentti ei voi kuitenkaan myöntää eroa ilman eronpyyntöä tai pääministerin aloitetta, jos kyseessä

327 Presidentin palautusoikeudesta ks. tarkemmin Saraviita 2000: 372 ss.

328 Tarkemmin Saraviita 2000: 382 ss.

329 Valtioneuvoston muodostamisesta ks. tarkemmin Jyränki 2000: 135 ss. ja Saraviita 2000: 299 ss. Jos eduskunnan enemmistö ei Saraviidan mukaan kykene sopimaan pääministerin henkilöstä, presidentin operaatiovalta voi laajeta jonkinasteisiin neuvotteluihin eduskuntaryhmän kanssa, Saraviita 2007: 486.

on yksittäinen ministeri. Eronpyynnön saatuaan presidentille katsotaan syntyvän oikeudellinen velvollisuus myöntää ero, vaikka asiaa ei tosin säännellä perustuslaissa. Ilmaisun ”voi myöntää” tulee siis tulkita niin, että se tarkoittaa asiallisesti samaa kuin PeL 64.1 §:n ilmaisu ”myöntää”. Eron ajankohta määräytyy sen mukaan, milloin uusi pääministeri ja hallituskokoonpano saadaan neuvotelluksi.³³⁰ Ero myönnetään valtioneuvostolle ja sen jäsenelle PeL 58.3 §:n mukaisesti ilman valtioneuvoston tekemää ratkaisuehdotusta.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan presidentin sisäpoliittiset toimivaltuudet liittyvät osaksi poliittisten kriisitilanteiden ratkaisemiseen³³¹. Siten presidentille kuuluu edelleen valta määrätä pääministerin perustellusta aloitteesta ennenaikaiset eduskuntavaalit (PeL 26 §). PeL 58.3 §:n mukaan presidentti päättää ennenaikaisia vaaleja koskevasta määräyksestä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Lopullinen tai virallisuusluontoinen päätös tehdään valtioneuvostossa eduskuntaryhmien kuulemisen jälkeen pääministerin esittelystä.³³² Hallituksen esityksen mukaan hajotusvaltaa ei tule käyttää eduskunnan uhkaamiseen eikä hallituksesta itsestään johtuvista syistä. Mikäli taas eduskunnan ja valtioneuvoston välisessä yhteistyössä esiintyy ongelmia, ne tulisi poistaa vaihtamalla valtioneuvosto. Edellytyksenä on oletus siitä, että eduskunnassa hajotusta pidetään laajasti aiheellisena.³³³

Presidentin virkanimitysvalta säilyi perustuslaissa laajana. Tasavallan presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla erikseen luetellut valtionhallinnon ylimmät virkamiehet (PeL 126 §) samoin kuin oikeuskanslerin sekä määrää apulaisoikeuskanslerille sijaisen (PeL 69 §), vakinaiset tuomarit (PeL 102 §) ja valtakunnansyyttäjän (PeL 104 §) sekä kaikki upseerit (PeL 128 §). Muilta osin presidentin vallasta nimittää ja määrätä tehtävään säädetään lailla³³⁴. Lailla säädetään esimerkiksi nimittämisestä ulkoasianhallinnon virkoihin virkanimitysvaltaa koskevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Perus-

330 Ks. tarkemmin Saraviita 2000: 318 ss. ja Jyränki 2000: 143 ss.

331 HE 1/1998 vp, s. 105.

332 Tarkemmin Saraviita 2000: 192 ss.

333 Hallituksen esityksen perusteluissa s. 82 viitataan eduskunnan ponsipäätökseen 13.3.1990.

334 Presidentti esimerkiksi nimittää Suomen Pankista annetun lain (214/1998) nojalla Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenet; Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) nojalla laitoksen valtuutettujen esityksestä Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajat. Lisäksi presidentti määrää yhden johtajista pääjohtajan sijaiseksi; lääninhallituslain (22/1997) nojalla presidentti nimittää maaherrat ja Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla Ahvenanmaan maaherran; yliopistolain (645/1997) nojalla yliopiston kanslerin; Suomen pankin yhteydessä toimivan rahoitustarkastuksen johtajan presidentti nimittää Rahoitustarkastuksesta annetun lain (587/2003) nojalla. Pankkivaltuusto tekee lain perusteella valtioneuvostolle esityksen viran täyttämistä.

tuslain 126.2 §:n mukaan yleistoimivalta virkanimitysasioissa kuuluu valtioneuvostolle. Perinteisiin presidentin toimivaltuuksiin kuuluu myös armahdusvalta. Perustuslain 105 §:n nojalla tasavallan presidentti voi yksittäisessä tapauksessa saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta armahtaa tuomioistuimen määräämästä rangaistuksesta tai muusta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta joko kokonaan tai osittain³³⁵. Tämä valtaoikeus lähenee tosiasiallisesti lainkäyttövaltaa, mikä edelleen ilmentää vallanjakoperiaatteen suhteellisuutta Suomen valtiosäännössä.

Tasavallan presidentin valtiosääntöoikeudellisesti merkittävimmät toimivaltuudet liittyvät ulkopoliittikkaan. PeL 93.1 §:n mukaan tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. PeL 93.2 §:n mukaan EU-asiat kuitenkin kuuluvat valtioneuvostolle. Presidentin ulkopoliittikan hoitoa koskeviin tehtäviin liittyy läheisesti 95 §:n säännös, jonka mukaan presidentti antaa kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetukset. PeL 128 §:n mukaan tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Osa ylipäällikönvaltaa on presidentin päätösvalta sotilaskäskyasioista³³⁶. Presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta (PeL 129 §). Päätöksellä liikekannallepanosta on liittymäkohtia päätöksentekoon sodasta ja rauhasta, puolustustila- ja kriisivaltuuksien käyttöönottamiseen ja PeL 23 §:n säännökseen perusoikeuksien sääntelystä poikkeusoloissa³³⁷.

Presidentille valtion päämiehenä kuuluu myös juhlamuotoihin sisältyviä tehtäviä. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi presidentillä edelleen säilyvää tehtävää avata valtiopäivät ja julistaa eduskunnan työ päättyneeksi jokaiselta vaalikaudelta (PeL 33 §). Presidentin muusta yhteiskunnallisesta toiminnasta ja esiintymisistä, kuten arvostuksen osoittamisesta kansalaistoiminnalle tapahtumien ja tilaisuuksien suojelijana, puheista ja esitelmistä sekä vierailuista ja tapaamisista ei säädetä perustuslain tasolla. Näiltä osin presidentin oma toiminta määräytyisi hänen oman toimintansa ja harkintansa mukaan.³³⁸ Hallituksen esityksen mukaan valtiosääntöisesti merkittävänä presidentille kuuluvien asioiden ryhmänä voidaan pitää myös Ahvenanmaan itsehallintolaissa hänelle säädetty-

335 Ks. tarkemmin Saraviita 2000: 511 ss.

336 Ylipäällikönvallasta ja sotilaskäskyasioista ks. Antero Jyrängin, Mikael Hidénin, tasavallan presidentin kanslian, Gustav Hägglundin ja Anneli Tainan lausunnot perustuslakivaliokunnalle 21.10.1998.

337 Ks. tarkemmin Saraviita 2000: 585–586.

338 Tästä esimerkiksi HE 1/1998 vp, s. 105.

jä tehtäviä³³⁹. Itsehallintolain mukaan presidentti esimerkiksi harjoittaa maakuntalakeja koskevaa lainsäädäntövaltaa ja tässä tarkoituksessa hän voi määrätä maakuntalain raukeamaan joko kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen toimivaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta (Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §).

2.3 Tasavallan presidentti yleisen ulkopoliitiikan johtajana

Edellä on tarkasteltu sekä presidentin että valtioneuvoston yleistä toimivaltaa. Molemmilla instituutioilla on huomattava merkitys myös ulkopoliitiikan toimialalla. Tässä kappaleessa esitellään presidentille kuuluva yleisen ulkopoliitiikan johtovalta, erityisesti siitä näkökulmasta, millaisena se nähtiin perustuslain säätämisen aikoihin. Tarkastelu tukeutuu siis vahvasti perustuslain esitöihin, valiokuntien kannanottoihin ja valiokunnissa kuultujen asiantuntijoiden lausumiin.

Perustuslain 93 §:n säännökset toimivallasta kansainvälisissä asioissa muodostavat lain esitöissä lähtökohtaisesti kokonaisuuden³⁴⁰. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan alaan (1 mom.) kuuluvaa toimivaltaa rajoittavat yhtäältä perustuslain säännökset kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymiseen liittyvästä eduskunnan toimivallasta sekä toisaalta PeL 93 §:n 2 momentti eduskunnan ja valtioneuvoston toimivallasta EU:ta koskevissa asioissa³⁴¹. PeL 93 § muodostaa siis perustuslain valmisteluasiakirjojen mukaan kokonaisuuden, jossa ulkopoliitiikan yleisjohtajuus on tarkoitettu tasavallan presidentille³⁴². Yleisjohtajuus koskee yleisen ulkopoliitiikan alaa, josta EU-asiat on rajattava ulkopuolelle. Ongelmallisen osa-alueen muodostaa kuitenkin jo todetulla tavalla EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, jossa presidentillä voidaan katsoa olevan rooli valtioneuvoston ohella. Tässä kokonaisuudessa on otettava huomioon parlamentarismi koko järjestelmän läpäisevänä periaatteena (PeL 2 ja 3 §) sekä parlamentarismia tukevat muut perustuslain säännökset (PeL 43–47, 58, 61, 62 ja 65 §). Presidentin yleisjohtajuutta *rajoittavat säännökset* on tulkittava parlamentaarista lähtökohdasta.

339 HE 1/1998 vp s. 105.

340 HE 1/1998 vp s. 144, 146.

341 Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 26, PeVL 54/2005 vp, PeVL 36/2006 vp, PeVL 56/2006 vp, HE 1/1998 vp, s. 146–147 ja PeVM 10/1994 vp s. 4.

342 Esim. hallituksen esityksen mukaan ulkopoliitiikan johtaminen säilyy perustuslaissa presidentin keskeisimpänä tehtävänä. HE 1/1998 vp, s. 32 ja KM 1997: 13 s. 259.

Säätämisperusteluissa ulkopoliitikan johtamisella viitataan Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan edellyttäen presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut PeL 93.1 §:ään sisältyvän ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan toimivallan perussäännökset. Nämä säännökset koskevat Suomen ulkopoliitikan johtamista, kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista sekä sodasta ja rauhasta päättämistä. Ulkoasianvaliokunnan lausuntoon yhtyen perustuslakivaliokunta on katsonut, että nykyiset säännökset mahdollistavat presidentille keskeisen aseman ulkopoliitikan johdossa, mutta säännöksen päätarkoituksena on kuitenkin parlamentaarisen *vastuukatteen kytkeminen* presidentin toimenpiteisiin.³⁴³ Ulkoasioita koskeva toimivalta on hahmotettava valtiosäännön kokonaisuudessa, jossa parlamentarismi on tulkittava vahvempana periaatteena kuin presidentialismi.

Ulkoasiainvaliokunta kiinnitti perustuslakia koskevassa lausunnossaan huomiota PeL 93.1 §:n epäselvyyteen mahdollisten erimielisyystilanteiden ratkaisemiseksi ja kehotti puutteen poistamiseen viittaamalla PeL 58 §:ään³⁴⁴. Epäselvyyttä aiheutti siis sanamuoto ”johtaa yhteistoiminnassa”. Valiokunnan lausunnosta on luettavissa päätelmä, että mahdollisissa kiistatilanteissa lopullinen ratkaisovalta jäisi presidentille niissä asioissa, jotka ratkaistaisiin muodollisessa menettelyssä. Yhteistoimintavelvoitteen alaisissa asioissa kiistatilanteiden selvittämiseen ei ole nimenomaista säännöstä ja mahdolliset ratkaisu- vaihtoehdot ovat herättäneet keskustelua. Jansson viittaa perustuslakikomitean ehdottaman sanamuodon (KM 1997: 13 s. 341) ”yhdessä” eroon sittemmin säädetyistä ”yhteistoiminnasta” todeten, että valittu sanamuoto antaa tasavallan presidentille jonkin verran suuremman liikkumatilan kuin hallitus on esittänyt. Janssonin mukaan erimielisyystapa- uksissa lopullinen päätösvalta kuuluu tasavallan presidentille. Perustelunaan hän palauttaa yhteistoimintamenettelyn PeL 58 §:n alaisuuteen ja tekee e contrario-päätelmän: jos kyseessä ei ole hallituksen esitys, lopullinen päätösvalta kuuluu tuolloin tasavallan presidentille.³⁴⁵ Martin Scheinin mukaan PeL 93 §:n vaikutukset riippuvat siitä, millaiseksi PeL 58 § muotoutuu. Jos perustuslakia koskevaa hallituksen esitystä luetaan Scheinin

343 HE 1/1998 vp, s. 144–145. Teija Tiilikainen on puhunut ns. ”yhteistoimintakulttuurista”, jota hän pitääkin välttämättömänä edellytyksenä PeL 93 §:n toimivuuden sekä presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistyön kannalta. Tiilikainen 2003: 217. Ks. myös Hovi 2000: 198 ja PeVM 10/1998 vp, s. 25.

344 UaVL 6/1998 vp, s. 4.

345 Ks. Jansson 2000: 190. Ks. myös Janssonin lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp s. 2–3.

mukaan säädöstekstin mukaisesti, PeL 93 § viittaa presidentin henkiseen johtajuuteen ulkopolitiikan alalla, suhteellistaen sen yhteistoiminnaksi valtioneuvoston kanssa. Eri-mielisyyden ilmaantuessa valtioneuvoston ja presidentin välillä presidentti joutuu joko taipumaan toisella esittelykerralla (hallituksen esitykset) tai alistumaan siihen, ettei presidentti voi myöhemminkään tehdä valtioneuvoston kannan vastaista lopullista päätöstä (muut asiat). Jos taas ratkaisevina pidetään PeL 58 §:n perusteluja, valtioneuvoston asema ”yhteistoiminnassa” olisi vahva hallituksen esityksen muodossa päätettävissä asioissa, mutta kaikissa muissa päätöksentekotilanteissa presidentti voisi taivuttaa valtioneuvoston omalle kannalleen taikka ratkaista asian valtioneuvoston kannan vastaisesti.³⁴⁶

Perustuslakia koskevista valmisteluasiakirjoista on luettavissa kanta, jonka mukaan presidentti haluttiin pitää itsenäisenä valtioelimenä myös uuden perustuslain aikana – tosin hallitusmuotoa voimakkaammin parlamentaariseen *vastuukatteeseen sidottuna*. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä uuden perustuslain todettiin ainoastaan jatkavan jo toteutettuja osittaisuudistuksia ja siten jatkavan jo olemassa olevaa valtiosääntöperinnettä.³⁴⁷ Edelleen esitys jatkoi, että perustuslakiuudistus merkitsi eduskunnan ja valtioneuvoston aseman vahvistamista presidentin itsenäisiä valtaoikeuksia tarkistamalla, mutta kuitenkin siten, että presidentti säilyttäisi asemansa merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyisivät muun muassa ulkopoliittikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämiseen ja ylimpien virkamiesten nimittämiseen.³⁴⁸

Myös ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa todettiin, että perustuslaki säilyttäisi pääosin muuttumattomana ylimpien valtioelinten keskinäisen suhteen, jota voidaan kuvailla presidentialismin ja parlamentaarisen järjestelmän sekamuodoksi. Nousiaisen mukaan siinä muodolliselta kannalta katsottuna PeL 93.1 §:n sanamuoto jättää tilaa tulkinnalle presidentin ja valtioneuvoston välisestä suhteesta. Kyseisestä säännöstä voitaisiin lukea

346 Ks. Martin Scheinin lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp s. 9. Ks. myös Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle HE 1/1998 vp s. 4. Meres-Wuoren mukaan muodollisesti sanamuoto ”kanssa” viittaa valtioneuvoston olevana ulkopoliitikassa enemmän rinnasteinen tekijä kuin myötävaikuttaja. Ks. 1998: 409.

347 HE 1/1998 vp s. 30.

348 HE 1/1998 vp s. 33. Ks. myös HE 172/1999. Perustuslakivaliokunta asiallisesti toisti omissa mietinnössään (PeVM 10/1998 vp) aiemman kantansa (PeVL 16/1994) tasavallan presidentin asemasta, sillä mietinnön mukaan ”...uudistus ei tarkoita siirtymistä ”puhdaspiirteiseen parlamentaariseen järjestelmään”, jossa presidentin kaikki päätöksenteko olisi sidottu eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston tahtoon, vaan presidentti säilyisi merkittävänä, itsenäisesti päätösvaltaa käyttävänä valtioelimenä.” PeVM 10/1998 vp s. 8.

joko presidentialismin tai parlamentarismien kannalta. Mikäli lausetta tulkitaan sen kirjaimesta käsin, päättyy helposti siihen, että pääpaino on sen ensimmäisessä osassa (”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti”) ja toinen osa ikään kuin täydentää sitä: (”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”). Säännöksen sanamuoto on näin ajateltuna ristiriidassa sen tarkoituksen – parlamentaarisen vastuukatteen lisäämisen – kanssa. Perustuslain asettamaa yhteistoimintavelvoitetta ulkopoliittikan johtamisessa voidaan siis pitää kompromissina presidenttikeskeisen ja parlamentaarisen perinteen välillä.³⁴⁹ Säännöksen tulkinnassa on koko ajan otettava huomioon perustuslain muut säännökset, eikä presidentin ulkopoliittinen toimivaltasäännös ole siten irrallaan muusta valtiosäännöstä.

Ulkopoliittikan hoitaminen vaatii käyttökelpoisen toimivaltadoktriinin. PeL 93.1 § käsitetään yleisen ulkopoliittikan perussäännöksi. Säännös sisältää tavanomaiset kahdenkeskiset ja multilateraaliset, valtiosopimuksilla säännellyt suhteet sekä uusiin valtiosopimuksiin velvoittautumisen. PeL 93.1 § koskee poliittisia suhteita ja diplomatiikkaa suhteissa vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin lukuun ottamatta Euroopan unionia. Kuitenkin esimerkiksi ulkopoliittiset aloitteet, kansainvälispoliittiset kannat sekä muut politiikan määräykset ja kansainvälinen aloitteellisuus kuuluvat yhteisesti tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle.³⁵⁰ Presidentille kuuluvat ulkopoliittiset tehtävät voidaan jakaa tosiasiallisiin ja oikeusvaikutteisiin toimiin. Oikeusvaikutteiset toimet tehdään presidentin esittelyssä ja suurin osa tosiasiallisista toimista jää yhteistoimintamenettelyn varaan. Tosiasiallisella ulkopoliittikalla on kuitenkin huomattava käytännön merkitys.³⁵¹

Perustuslakia kommentoineet valtiosääntöoikeuden tutkijat ovat yhtä mieltä siitä, että perustuslain 58 §:n mukaisesti mahdollisissa erimielisyystilanteissa presidentin kanta voittaa – myös ulkopoliittikan yhteistoiminnan alaan kuuluvissa asioissa³⁵². Kanta on

349 Ks. UaVL 6/1998 vp, s. 3, Nousiainen 2000b: 21–34, sama 2006: 190–191. ja sama 2007: Suomen hallitusjärjestelmä: sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen, sekä Nousiainen kuvaus PeL 93 §:n muotoutumisesta ja kansanedustajien ajatuksista sen taustalla, Nousiainen 2006: 158–164.

350 Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 25–26. KM 1997: 13 s. 99–100 ja Jyränki 2000 b: 37. Toisaalta presidentin tunnustettu ulkopoliittikan johtajuus käy ilmi ulkoasianvaliokunnan lausunnosta. ”Presidentin ulkopoliittiseen vallankäyttöön vaikuttaa valtioneuvostoon ulottuvan yhteistoimintavelvoitteen lisäksi käytännössä se tosiasia, että hänen johtamansa yleisen ulkopoliittikan...” UaVL 6/1998 vp s. 5. Vrt. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Suomen ulkopoliittikan yleinen johtovalta osoitetaan tasavallan presidentille...” HE 1/1998 vp, s. 63 ja Ks. Saraviita 2000: 204–205 ja 449.

351 Ulkoasianministeriö 8/2008, s. 86 (Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä).

352 Perustuslakivaliokunnalle osoitetuissa lausunnoissa tällä kannalla olivat muun muassa Tuori, Jyränki, Jansson ja Saraviita.

nimenomaisesti todettu myös hallituksen esityksen perusteluissa³⁵³. Lähtökohtana on, että presidentin ja valtioneuvoston välillä *tulisi* vallita yhteisymmärrys. Perustuslain tarkoituksena on siis sitoa presidentti ulkopoliittikan hoidossa tiiviiseen yhteistoimintaan ministerien kanssa. Tavoitteena on, ettei presidentti missään kohtaan toimisi yksin ulkoasioiden hoidossa. Jyränki korostaakin, että esimerkiksi valmisteltaessa sopimuksia ja muita velvoitteita samoin kuin niihin sitoutumisesta päätettäessä, tai päätettäessä Suomen edustajain kannanotoista kansainvälisissä toimielimissä ja Suomen puolesta esitettävistä tärkeistä ulkopoliittisista kannanotoista, tasavallan presidentti aina ennen omaa ratkaisuaan neuvottelisi joko valtioneuvoston tai ministerivaliokunnan tai yksittäisen ministerin kanssa.³⁵⁴ Eli käytännön tulisi olla päinvastainen kuin presidentti Kekkonen aikana 1960 ja 1970-luvuilla.

Perustuslakia säädettyä vuonna 1998 eduskunnassa käytyjen keskustelujen ja ryhmäpuheenvuorojen perusteella tasavallan presidentille haluttiin edelleen todellista valtaa erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella. Puheenvuoroissa tunnustettiin presidentin ulkopoliittikan johtajuus. Tasavallan presidentistä ei tahdottu tehdä valtiosääntöoikeudellisesti vailla sitovaa päätösvaltaa olevaa valtionpäämiestä, vaan yksijäseninen toimielin, joka käyttää todellista päätösvaltaa. Perustuslain parlamentaaristen piirteiden vahvistumiseen kiinnitettiin puheenvuoroissa niin ikään huomiota. Presidentin korostettu henkilökohtainen vallankäyttö ulkopoliitikassa tahdottiin säädöstasolla kuitenkin *rajata*. Puheenvuoroissa toivottiin presidentin ja valtioneuvoston välistä vallan tasapainoa. Presidentille haluttiin ulkopoliittista valtaa, mikä toimisi tasapainottavana tekijänä valtioneuvostoon päin. Keskusteluissa presidentti nähtiin myös voimavarana, jota voidaan tarvita kriisioloissa ja parlamentaarisen järjestelmän toimintahäiriöiden selvittämisessä. Perustuslain laatimisessa aktiivisesti mukana olleen kansanedustaja Paavo Nikulan mukaan vanha periaate, jonka mukaan tasavallan presidentti on sidottu valtioneuvoston myötävaikutukseen, mutta ei sen mielipiteeseen, olisi pääosin voimassa myös uudessa perustuslaissa. Perustuslain uudistuksen myötä periaate on kuitenkin täydentynyt niin, että valtioneuvoston tai ainakin sen yksittäisen ministerin mielipide tulee aina päätöksenteon lähtökohdaksi. Puheenvuorossaan Nikula korosti myös valtioelinten keskinäisen tasapainon merkittävyyttä: ”jokaisella vallankäyttäjällä on valvojansa ja että ylimpien val-

353 HE 1/1998 vp, s. 144.

354 Antero Jyrängin lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.3.1998 hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp, uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 6–7.

tioelinten valtaoikeudet tasapainottavat toisiaan³⁵⁵. Perustuslakiuudistusta koskevista ryhmäpuheenvuoroissa haluttiin toisaalta perustuslain 93 §:n yhteistoimintavelvoitteella vahvistaa parlamentarismia periaatetta ja valtioneuvoston asemaa. Tällä pyrittiin turvaamaan se, ettei presidentti lähde luomaan omaa politiikkaansa ristiriidassa valtioneuvoston kanssa.³⁵⁶ Keskustelut siis ilmentävät hallitusvallan dualistisen kaksihuippuisuuden erityislaatuisuutta suhteessa perinteiseen vallanjakoon.

Kun ulkopoliittikan alaan kuuluu keskeisenä elementtinä turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, yleisen ulkopoliittikan johtamisella ja puolustusvoimien ylipäällikkyydellä voidaan havaita läheinen yhteys. Ylipäällikkyyys kuuluu PeL 128 §:n nojalla tasavallan presidentille. Ylipäällikkönä presidentin toimivaltaan kuuluvat myös sotilaskäskyasiat ja osittain sotilaallisista nimitysasioista päättäminen³⁵⁷. Perustuslaki säilytti sotilasasioiden kahtiajaon presidentin ja valtioneuvoston alaiseen puolustushallintoon. Tasavallan presidentin alaiseen puolustushallintoon kuuluvat ne asiat, joista hänellä on valta päättää PeL 128.1 §:n nojalla ja valtioneuvoston alaiseen puolustushallintoon kuuluvat puolustusvoimain taloudellinen hallinto. Perustuslain toimivaltasäännös 128.1 § perustaa välittömän käskyvalta- ja alaisuussuhteen presidentin ja ylimmän sotilasjohtoon välille³⁵⁸. PeL 129 §:n mukaisesti tasavallan presidentti päättää tarvittaessa puolustusvoimien liikekannal-lepanosta valtioneuvoston esityksestä. Jollei eduskunta ole tällöin kokoontuneena, se on heti kutsuttava koolle, jotta se voisi tarpeen vaatiessa päättää lisätalousarviosta. Sodasta ja rauhasta tasavallan presidentti päättää eduskunnan suostumuksella PeL 93.1 §:n nojalla.

355 Ks. edustaja Nikulan puheenvuoro s. 2–4. Vrt. checks and balances järjestelmä, tästä järjestelmästä ks. luku 2.4.1.

356 Ks. eduskunnan lähetekeskustelut PTK 4/1998. HE 1/1998 vp koskeva ensimmäinen käsittely eduskunnassa PTK 195/1998, toinen käsittely eduskunnassa PTK 196/1998 ja PTK 99/1998 sekä kolmas käsittely PTK 200/1998 ja 205/1998. Ks. erityisesti esimerkiksi edustajien Jyri Häkämiehen, Erkki Tuomiojan, Ville Itälän ja Paavo Nikulan sekä silloisen perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan, Johannes Koskisen lausumat hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen perustuslaiksi.

357 PeL 58.5 §:ssä on mainittu sotilaallisen nimitysasian käsite. Tätä ei kuitenkaan ole määritelty säätämisperusteluissa. Jyrängin mukaan sotilaallisiin nimitysasioihin kuuluvat ratkaisut, jotka presidentti tekee PeL 128.2 §:n nojalla. Jyränki kuitenkin huomauttaa, että jos PeL 128.2 §:n ilmaisu ”nimittää” käytetään samassa merkityksessä kuin muualla perustuslaissa, kysymyksellä tarkoitetaan upseerien virkaan nimittämistä. Joka tapauksessa upseerien virkaan nimittäminen on presidentin erillinen toimivalta, jota lailla tai presidentin asetuksella tai presidentin yksittäisellä päätöksellä ei voi siirtää toiselle – edes silloin vaikka presidentti luopuisikin ylipäällikkyydestään. Jyränki 2000: 220.

358 Laki Puolustusvoimista 8 a §:n 3 mom.

Keskustelu perustuslain uudistuksesta ja presidentin valtaoikeuksista käytiin tietysti vielä vanhan hallitusmuodon aikana. Presidentti Ahtisaari oli viimeinen valtionpäämies, jonka toimivaltaa hallitusmuoto säänteli. Ahtisaari käytti ulkopoliittisia valtaoikeuksiaan harkiten, joskin piti huolen siitä, ettei presidenttiä sivuutettu EU:ta koskevissa asioissa. Ahtisaaren ennakoivat jo tuolloin EU-asioiden merkityksen voimistumisen, kun hän nimenomaisesti halusi uuden perustuslain esitöihin maininnan valtioneuvoston yhteistyövelvoitteesta presidentin kanssa EU-asioissa. Vaikka uuden perustuslain valmistelu tapahtui pääasiallisesti Ahtisaaren toimikauden aikana ja vasta uudistuksessa presidentin itsenäistä ulkopoliittikan johtovaltaa kavennettiin yhteistoimintavelvoitteella, voidaan havaita Ahtisaaren ja osin jo Koiviston toimineen parlamentarismien ja yhteistoiminnan hengessä. Tämän tosiasiallisen toimintamallin takia uusi perustuslaki ei muuttanut käytäntöä niin tuntuvasti, kuin sanamuodon puolesta voisi ymmärtää.

Tasavallan presidenttinä on koko perustuslain voimassaoloajan toiminut Tarja Halonen ja hänen vallankäyttönsä on ollut osin Ahtisaaren vallankäyttöä aktiivisempaa. Parlamentarismi ja yhteistoimintavelvoite, jotka olivat perustuslain ulkopoliittikan toimivallan uudistamisen keskeisiä päämääriä, ovat saaneet toimivan roolin ylimpien valtiuelinten välisiä suhteita määräävinä periaatteina. Perustuslain uudistuksen kaksinaisuus, presidentin edelleen käyttämä ulkopoliittinen valta sekä parlamentarismi ovat Halosen aikana toteutuneet. Parlamentarismien vaatimus on kuitenkin entisestään kasvanut ja suhteellisen tuoreen perustuslain ulkopoliittista johtovaltaa koskevat säännökset ovat jo nyt muutospaineen alla.³⁵⁹

3 Presidentin esittely päätöksentekomenettelyinä

Presidentin esittely on päätöksentekomuoto, jossa käsitellään määrämuotoista esittelyä vaativia toimia eli päätöksiä, jotka ovat muodollisesti ja oikeudellisesti tarkkaan sidottuja, esimerkkinä hallituksen esitykset ja virkanimitysasiat. Perustuslaissa presidentin muodollista päätöksentekoa koskevista menettelysäännöksistä on säädetty PeL 58 §:ssä. Pääsääntöisesti presidentti tekee PeL 58.1 §:n mukaan päätöksensä valtioneuvostossa tämän ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvosto tekee ennen asian esittelemistä presidentille yleisistunnossaan sisällöllisen ratkaisuehdotuksen tehtävästä päätöksestä. Uudistuksella

359 Työryhmämietintö 2008:8 (Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio), ks. muospaineesta yleisesti s. 43 ss.

haluttiin vahvistaa parlamentaarista vastuukatetta presidentin päätöksentekomenettelyssä³⁶⁰. Ilmaisun on katsottu tarkoittavan toisaalta ulkopoliitiikan johtamisen kannalta keskeisten toimien valmistelua ja ratkaisua yhteistoiminnassa presidentin ja valtioneuvoston kanssa, ja toisaalta sitä, että presidentin päätöksiin myötävaikuttaa eduskunnan luottamusvaatimuksen nojalla toimiva valtioneuvosto tai ministeri, joka siten tuntee presidentin päätöksen perusteluineen ja vastaa siitä eduskunnalle³⁶¹.

Presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta päätöksen määrämuotoisesti ministerien läsnä ollessa (PeL 58.1 §)³⁶². Valtioneuvosto osallistuu esittelyyn koko ministeristönä, joka PeL 67.3 §:n mukaan tarkoittaa vähintään viiden ministerin läsnäoloa³⁶³. Tarkoitus on, että esitetyllä tavalla järjestetty päätöksentekomenettely varmistaisi presidentin päätöksenteon saavan ministereiden osallisuudesta parlamentaarisen vastuukatteen³⁶⁴. PeL 3.2 §:n mukaan parlamentaarinen vastuu kuuluu valtioneuvoston jäsenille, mutta ei tasavallan presidentille. Esiteltäessä asioita presidentille valtioneuvostossa, asioiden käsittelyä johtaa VnL 19 §:n mukaan tasavallan presidentti³⁶⁵.

Presidentille asian esittelee se ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu³⁶⁶. Ministeri on velvollinen esittelemään asian presidentin päätettäväksi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, vaikkei hän olisi kannattanutkaan ehdotusta asiaa valtioneuvostossa käsiteltäessä. Ministerillä on kylläkin mahdollisuus tuoda esiin asiaa esitellessään oma poikkeava käsityksensä.³⁶⁷ Presidentin päätöksentekoa koskeva yleinen PeL 58 § käsittää myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Meres-Wuoren mukaan tämä tarkoittaa

360 HE 1/1998 vp, s. 43.

361 Hallituksen esityksen mukaan PeL 93.1 §:n muotoilulla korostetaan sitä, että ulkoasianvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutuksen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä, ja että presidentin päätöksentekomenettelyä sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon. HE 1/1998 vp, s. 144–145. Ks. myös UaVL 6/1998 vp, s. 4, PeVM 10/1998 vp s. 25, Saraviita 2000: 281 ja Jyränki 2000: 125.

362 Säännös pohjautuu vuoden 1994 valtiopäivillä esillä olleeseen uudistusesitykseen (HE 285/1994vp) siinä muodossa kun eduskunta, perustuslakivaliokunnan annettua asiassa mietinnön (PeVM 16/1994 vp) hyväksyi sen lepäämään jätettäväksi.

363 Ks. presidentin päätökset ”valtioneuvostossa” VnL 1 b §. Asia säädetään yksityiskohdittain valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:ssä.

364 Ks. esim. Jyränki 2000: 125.

365 HE 1/1998 vp, s. 106. Hallituksen esityksen mukaan tämä johtuu presidentin esittelyn luonteesta ja tätä on pidettävä niin itsestään selvänä asiana, ettei perustuslakiin ole enää tarpeen sisällyttää asiasta nimenomaista mainintaa, kuten hallitusmuodossa (HM 39.1 §) oli tehty.

366 Valtioneuvoston ohjesääntö 10 §.

367 HE 1/1998 vp, s. 107. Presidentin esittelyssä ministerin esteellisyys ei kuitenkaan vaikuta päätösvalta vaatimuksen täyttymiseen, sillä päätöksenteko kuuluu PeL 58 §:n mukaan tasavallan pre-

taa myös sitä, että presidentin suora puuttuminen asioiden valmisteluun ulkoasiainministeriössä – kuten hallitusmuodon aikana tapahtui – ei enää välttämättä tuota toivottua päätösesitystä. Ulkopoliittisissa asioissa ulkoasiainministerillä ei ole muista ministereistä poikkeavaa asemaa, vaan hänen kannattamansa ehdotus voi joutua vähemmistöön. Valtioneuvoston ehdotuksesta poikkeavan päätöksen tasavallan presidentti voi tehdä vasta toisen ehdotuksen jälkeen.³⁶⁸

3.1 Valtioneuvoston ratkaisuehdotus

Presidentin päätöksenteon pohjana on valtioneuvoston tekemä ratkaisuehdotus, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnon ennen asian esittelemistä presidentin päätettäväksi tehtyä esitystä presidentin päätöksen sisällöksi³⁶⁹. Ratkaisuehdotus päätetään määrämuotoisesti edeltävässä valtioneuvoston yleisistunnossa. Valmistelijoina toimivat ministeriöiden virkamiehet, jotka laativat luonnokset päätösehdotuksiksi. Koska PeL 58 §:n sääntö edellyttää, että presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa, presidentillä ei voi olla tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa. Presidentin kanslian tehtävät rajautuvat lähinnä presidentin käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallintoasioiden hoitamiseen ja tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen.³⁷⁰ Tasavallan presidentille esiteltävä ratkaisuehdotus on tehtävä kaikissa muissa paitsi PeL 58.3 §:ssä luetelluissa asioissa³⁷¹. Asioiden valmistelun tapahtuminen käytännössä valtioneuvoston alaisuudessa on merkittävä presidentin tosiasiallisia vaikutusmahdollisuuksia rajoittava tekijä.

Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan PeL 58.2 §:n säännös *vahvistaa valtioneuvoston roolia* presidentin päätösten sisällön määräytymisessä³⁷². Ratkaisuehdotuksesta päätettäessä erityisesti pääministerillä on tärkeä rooli. PeL 66 §:n mukaan ”Pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ja valmistelun yhteensovittamisesta. Pääministeri johtaa asioiden käsittelyä valtioneuvoston yleisistunnossa.” Lisäksi perustuslakiehdotusta koskevassa mietinnössään

sidentille. Ministerin esteellisyys vaikuttaa kuitenkin hänen oikeuteensa toimia esittelijänä. Ks. PeVM 12/1999 vp.

368 Meres-Wuori 1998:200.

369 HE 1/1998 vp, s. 60.

370 HE 1/1998 vp, s. 106. Laki tasavallan presidentin kansliasta, 2 §. Työryhmämietintö 2008:8, 171 (Tapani Raunion selvitys).

371 Ks. PeL 58.3 §:n asioista tarkemmin työryhmämietintö 2008:8, s. 22.

372 HE 1/1998 vp, s. 107.

perustuslakivaliokunta lausui, että alemmanasteisia säädöksiä uudistettaessa tulisi harkita pääministerin aseman yleistä vahvistamista PeL 66 §:n rajoissa³⁷³.

Vaikkakin uudistukset ovat jääneet toistaiseksi pieniksi, pääministerin tosiasiallista arvovaltaa korostaa valtioneuvostolain 22 §. Säännön mukaan pääministerillä on oikeus määrätä valtioneuvoston yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestys samoin kuin ajankohta, johon mennessä yleisistunnossa käsiteltävä asia on siellä esiteltävä. Juridisesti mainittu sääntö on selkeä, mutta epäselväksi jää kuinka ja miten presidentti voi vaikuttaa siihen, mitkä asiat tulevat hänen päätettäväkseen presidentin esittelyssä. Vaikutusmahdollisuus lienee olematon, jos pääministeri haluaisi estää asian etenemisen esittelyyn. Edelleen valtioneuvostolain 20 §:ssä todetaan selvästi, että yleisistunnossa ei käsitellä valmistelevasti asiaa, jonka tasavallan presidentti päättää perustuslain tai muun lain mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Epävirallisissa yhteyksissä kuten iltakoulussa voidaan kuitenkin käsitellä ilman valtioneuvoston ehdotusta presidentin päätettäväksi tulevia asioita.

Aiemmin valtioneuvoston ohjesäännön 51.1 §:ssä säädettiin siitä, että ”Tasavallan presidentti määrää, milloin ne asiat on esiteltävä, jotka hän ratkaisee valtioneuvostossa”. Säännöksen jättäminen pois nykyisestä valtioneuvoston ohjesäännöstä vastaa Jyrängin mukaan perustuslain henkeä. Asianomaiset ministerit sopivat esittelyajankohdasta presidentin kanssa, mutta presidentti ei voi vastoin ministerin kantaa määrätä, että asia on hänelle esiteltävä. Sikäli kun on kysymys asioista, joissa vaaditaan valtioneuvoston ratkaisuehdotus, pääministeri määrää erimielisyyden ilmaantuessa määräajan, johon mennessä asia on käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa.³⁷⁴

Ratkaisuehdotuksen sitovuus. Perustuslain 58.2 §:ssä säädetään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen sitovuudesta. Jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen PeL 58.2 §:n mukaan valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Perustuslakivaliokunta vaikuttaa kuitenkin asettaneen ulkopoliittisesti merkittävät hallituksen esitykset muista esityksistä poikkeavaan asemaan PeL 93.1 §:n yhteistoimintavelvoitteen seurauksena siten, ”ettei ulkopoliittikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys”³⁷⁵. Mikäli kyse on siis

373 PeVM 10/1998 vp, s. 22.

374 Antero Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle 17.1.2003 koskien HE 270/2002 vp laki valtioneuvostosta ym. s. 8.

375 PeVM 10/1998 vp, s. 26.

muusta kuin hallituksen esityksestä, voi presidentti tehdä hallituksen kannan vastaisen päätöksen. Näin siitä huolimatta, vaikka hallitus olisi omasta kannastaan yksimielinen.

Presidentin päätösvaltaa katsotaan rajoittavan päätöksentekomenettelyn julkisuus ja *konfliktin välttäminen*. Presidentin ja valtioneuvoston erimielisyys päätettävästä asiasta on avoin siinä mielessä, että se tulee julkiseksi pöytäkirjassa, johon palautus on merkittävä presidentin valtioneuvostossa tekemänä päätöksenä. Avoimen konfliktin välttämiseksi presidentti ja valtioneuvoston jäsenet pyrkivät etsimään ja sovittelemaan mahdolliset erimielisyydet jo ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä.³⁷⁶ Perustuslakia koskevat säätämisperustelut ja itse PeL 58 §:n toinen momentti eivät kuitenkaan täysin vastaa toisiaan. Vaikkakin säännön sanamuoto jättää presidentille asian lopullisen päätösvallan lukuun ottamatta eduskunnalle annettavia esityksiä, taustalla on kuitenkin perustuslainsäätäjän vahva oletus siitä, että presidentti tekisi päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti asian ensimmäisellä esittelykerralla. Hallituksen esityksen mukaan tasavallan presidentille jää päätöksenteossa ”asiallinen harkintavalta”, kun presidentillä on mahdollisuus tehdä asian toisella esittelykerralla valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeava päätös³⁷⁷. Esityksen perustelut ilmentävätkin vahvempaa parlamentarismien periaatetta kuin itse säännöksen sanamuoto. Tämä on otettava huomioon säännöksen tulkinnassa, erityisesti korostaen koko valtiosäännössä yleisesti vahvistunutta parlamentarismien periaatetta.

Hallitusmuodon aikana tasavallan presidentin päätösvallan vahvuuteen vaikutti vahvasti stählbergiläinen tulkintatraditio. Presidentti Ståhlberg katsoi, että ”parlamentarismien soveltaminen Suomessa tulee näkyviin, niin kuin muissakin maissa, etupäässä hallitusasian käsittelyssä yleensä, hallituksen muodostamisessa ja hallituksen erossa. Hallitusasian käsittelyyn nähden merkitsee parlamentarismi, että valtion päämiehen päätökseen vaaditaan vastuunalaisten, kansaneduskunnan luottamusta nauttivain ministerien myötävaikutus”.³⁷⁸ Presidentti oli siis päätöksenteossaan sidottu vastuunalaisten ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteeseensä. Päätöksenteon tuli tapahtua presidentin esittelyssä ja saapuvilla tuli olla vähintään viisi ministeriä, jotka kantoivat vastuun presidentin tekemistä päätöksistä. PeL 58.2 §:n sanamuodon perusteella voisi päätellä, ettei muutosta stählbergiläinen tulkintatraditioon olisi tapahtunut, mutta *säännöstä on tulkittava nyt sen uudessa kontekstissa*. Tätä tarkoitettiin jo hallituksen esitykses-

376 Ks. Jyräni 2000: 128 ja Saraviita 2000: 287.

377 HE 1/1998 vp, s. 107.

378 Ståhlberg 1927: 49.

sä, jossa todettiin, että pelkän sanamuodon muutoksen lisäksi on *kiinnitettävä huomiota koko säädösympäristön muutokseen*. Vaikka sanamuotoa on muutettu maltillisesti, kokonaisvaikutus tulkintoineen *voi olla* merkittävämpi. On kuitenkin otettava huomioon jo hallitusmuodon aikana tapahtunut tosiasiallinen siirtyminen aikaisempaa parlamentaariseen toimintamalliin.³⁷⁹ Saraviidan mukaan PeL 58.2 §:n säännös vahvistaa valtioneuvoston roolia presidentin päätösten sisällön määräytymisessä, jota hän pitää selvänä muutoksena Ståhlbergin laintulkintaan. Jyränki on puolestaan sitä mieltä, ettei perustuslaki suoranaisesti kumoa Ståhlbergin tulkintaa, vaikkakin perusteluissa todetaan hyvin vahvasti presidentin päätöksenteon muuttuneen parlamentaarisemmaksi. Jyrängin mukaan käytännössä saattaa kuitenkin olla vaikea aina todentaa, milloin asia on esillä ensimmäistä tai toista kertaa.³⁸⁰

Perustuslakia koskevien lainvalmisteluasiakirjojen mukaan perustuslain uudistuksen mukanaan tuoma muutos on siinä, että vaikka presidentillä on hallituksen esityksiä lukuun ottamatta asiassa muodollinen päätösvalta, myös presidentin esittelyyn tuoduissa asioissa on yhteistoimintavelvoitteen tavoin pyrittävä löytämään sekä tasavallan presidenttiä että valtioneuvostoa tyydyttävä ratkaisu. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan PeL 93 §:n yhteistoimintavelvoitteella saattaa olla tulkinnallista merkitystä PeL 58 §:ään nähden esimerkiksi siten, ettei ulkopoliittikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys³⁸¹. Perustuslain uudistukseen mukaan otettu yhteistoimintavelvoite tarkoitti merkittävää muutosta hallitusmuodon aikaiseen ståhlbergiläiseen tulkintadoktriiniin. Pitäisinkin perusteltuna PeL 58 §:n tulkinnassa sitä lähtökohtaa, että lainvalmisteluasiakirjoissa korostettu *yhteistoimintamenettely saa käytännössä oman merkityksensä myös tasavallan presidentin esittelyssä*. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että valtioneuvosto (lähinnä pääministeri ja ulkoasiainministeri) ja tasavallan presidentti pyrkivät sopimaan yhteisistä kannoista jo ennen presidentin esittelyä. Presidentti tapaa pääministerin ja ulkoasiainministerin viikoittaisissa tapaamisissa³⁸² virkamiesten läsnä ollessa sekä kahden kesken. Näissä tapaamisissa voidaan konkretisoida yhteistoimintavelvoitetta, käsittelemällä tärkeimpiä ulkopoliittisia asioita ja sovittaa yhteen mahdollisia ongelmakohtia. Oikeudellisesti valtioneuvostolla ei ole keinoja estää tasavallan presidenttiä tekemästä päätöstä hallituksen esityksiä lukuun ottamatta. Tässä tilanteessa valtioneuvoston olisi joko alis-

379 Ks. HE 1/1998 vp s. 31.

380 Ks. Saraviita 2000: 282, 285 ja Jyränki 2000: 127–128.

381 PeVM 10/1998 vp, s. 25.

382 Ks. tapaamisten toteuttamisesta työryhmämietintö 2008:8 s. 162–163 (Raunion selvitys).

tuttava presidentin tekemään päätökseen tai etsittävä sekä valtioneuvostoa että tasavallan presidenttiä tyydyttävä kompromissiratkaisu.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ja hallituksen esityksessä on edellä selostetun mukaisesti kannanottoja, joita voidaan pitää tulkintasuosituksina. Kysymys kuuluukin, voiko lain esitöissä todettujen tulkintasuositusten noudattamatta jättäminen aiheuttaa oikeudellisia tai poliittisia vaikutuksia. Suomalaisessa oikeuskulttuurissa lain esitöillä on merkittävä asema, mutta lopulta esitöiden oma painoarvo ja tulkintatilanne ratkaisevat tarkemmin niiden merkityksen. Yleisenä sääntönä on myös ollut, että mitä yhdenmukaisempi lain esityö on lopullisen lain kanssa, sen suurempi painoarvo esityöllä on.³⁸³ Kuitenkin presidentin päätöksentekomenettelyä koskeva PeL 58 § ja lainvalmisteluasiakirjat ovat tietyllä tapaa ristiriitaisia, sillä ensiksi mainittu jättää presidentille muodollisen ratkaisuvallan, kun taas lain esitöissä korostetaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkitystä presidentin lopullisen päätöksenteon sisällöksi. Saraviita on pohtinut presidentin päätöksentekomenettelyssä lainvalmisteluasiakirjojen oikeudellista merkitystä. Hänen mukaansa presidentin päätöksenteon lainmukaisuutta valvova oikeuskansleri voi ainakin teoriassa huomautuksin ylläpitää esittelyä koskevia sääntöjä vaatimalla virallisuonteisesti, että niitä noudatetaan. Toisaalta PeL 112.1 §:n säännöstä valtioneuvoston velvollisuudesta kieltäytyä lainvastaisten presidentin päätösten täytäntöönpanosta tuskin kehittyi tulkinnallisesti merkittävää välinettä esitettyjen ohjeiden sanktioinnille.³⁸⁴

Lainvalmisteluasiakirjoilla ei siis voida ajatella olevan sanktioitua merkitystä presidentin päätöksenteon sisällöksi, vaikka niillä *ohjaavaa ja tulkinnallista vaikutusta* onkin. Ainoana sääntönä voidaan pitää vaatimusta parlamentaarisesta vastuukatteesta: presidentin muodollisen päätöksentekomenettelyn on tapahduttava valtioneuvoston läsnä ollessa ja ministerin esittelystä. Mikäli presidentti päättää asian valtioneuvoston kannasta poiketen, yksittäisen ministerin tai valtioneuvoston mahdollisuudet puuttua tilanteeseen jäävät pieniksi. Ministeristö tai ministeri voi tuolloin ottaa asian esille julkisessa keskustelussa ja vetäytyä poliittisesta vastuunalaisuudesta, mutta se ei välttämättä muuta presidentin päätöksen sisältöä. Huomattavasti tehokkaampi keino on johtaa asia poliittiseksi kriisiksi, mutta keino olisi käytettävissä vain erittäin harvoin. Tuolloin ministeristö voisi uhata erolla ja lopulta tulisi ministerin eronpyyntö, mihin liittyisi valtioneuvoston enemmistön julkinen kieltäytyminen yhteistoiminnasta tasavallan presidentin kanssa. Jyrängin mukaan olisi kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että parlamentaarisen enemmistöhalli-

383 Ks. esim. Tolonen 2003: 116.

384 Saraviita 2000: 283.

tuksen olemassaolo kyseenalaistettaisiin vain siksi, että presidentti haluaisi tietyissä asioissa käyttää itsenäisesti hänelle kuuluvaa toimivaltaansa. Jyränki perustelee valtioneuvoston eronpyynnön kerralliseksi keinoksi, koska syntyvästä kriisistä eduskunnan ajatellaan selviytyvän voittajana. Hallituksen eronpyynnön tultua ilmi, presidentti voisi välittömällä vaalilla valittuna julkisesti vedota kantansa tueksi kansaan. Presidentin asema olisi kuitenkin tuossa tilanteessa heikompi kuin hallitusmuodon aikana: pääministerin vaihdos on perustuslain mukaan nyt eduskunnan kädessä, eikä ennenaikaisia vaaleja saada aikaan ilman pääministerin suostumusta.³⁸⁵

Ranskassa kutsutaan *cohabitation* – tilanteeksi sellaista asetelmaa, jossa presidentin edustama puolue on parlamentissa vähemmistönä ja pääministeri tulee eri puolueesta kuin presidentti. Vaikka presidentti on käytännössä lähes koko viidennen tasavallan ajan määrännyt Ranskan ulkopoliitikasta, *cohabitation*-tilanteessa myös pääministeri osallistuu ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaan päätöksentekoon. Käytännössä *cohabitation*-tilanteessakin ulkopoliittika pysyy presidentin johtamana. Presidentti edustaa maata kaikissa kansainvälisissä ja EU:n kokouksissa. *Cohabitation*-kausia pidetään Ranskassa hankalina, sillä yhteinen poliittinen linja on löydyttävä yli puoluerajojen. Ranskassa presidentti nimittää pääministerin ja pääministerin esityksestä presidentti nimittää hallituksen jäsenet. Hallituksen vapauttaminen on myös sidottu pääministerin esitykseen. Erona suomalaisen järjestelmään on kuitenkin se, että presidentti voi ainakin jossain määrin vaikuttaa pääministerin ja ulkoasiainministerin henkilöön. Presidentti pyrkii kuitenkin pääministeriä valitessaan varmistumaan, että yhteistyöhön ulkopoliittisissa kysymyksissä on mahdollisuus.³⁸⁶ Ranskan *cohabitation*-tilanne on verrattavissa suomalaisen järjestelmään siinä, että ulkopoliittikan operatiivisten toimijoiden on oltava niin Suomessa kuin Ranskassakin tietyllä tapaa puoluepolitiikan yläpuolella.

Ratkaisuehdotuksen palauttaminen. Palauttamista koskevista menettelytavoista, joiden mukaan asia palautuu takaisin valtioneuvoston valmisteltavaksi, ei ole perustuslaissa säädetty. Presidentin tulee ministerin suorittaman esittelyn jälkeen ilmoittaa päätöksensä asiasta pöytäkirjaan, jolloin keskustelu tulevasta palautuksesta on mahdollista ainakin presidentin aloitteesta³⁸⁷. Ratkaisuehdotuksen palauttamisen jälkeen valtioneu-

385 Jyränki 2000: 129–130.

386 Ks. hallituksen ja pääministerin toimivaltuudet ulkopoliitikassa Ranskan perustuslain 20 ja 21 artiklat ja presidentin ulkopoliittista toimivaltaa määrittävät 5 ja 15 artiklat. Ks. tarkemmin myös Elgie 2000: 6–7 ja presidentin vaikutusvallasta muuhun poliittiseen järjestelmään viidennen tasavallan aikana Bell 2000: 7–25. Ks. myös HS 25.2.2007 ”Presidentin vallasta kiistellään Ranskassa”.

387 Saraviita 2000: 287.

voston yleisistunnon tulee laatia uusi ratkaisuehdotus, joka voi tosin olla sama kuin ensimmäinen ehdotus. PeL 58.2 §:n mukaan toisella päätöskerralla asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voi tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen lukuun ottamatta eduskunnalle annettavia hallituksen esityksiä³⁸⁸. Presidentti ei voi muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä kieltäytyä sitä antamasta. Säännös koskee myös PeL 71 §:ssä tarkoitettua hallituksen esityksen täydentämistä tai peruuttamista.³⁸⁹

Asian palauttamisen ei esityksen perustelujen mukaan tarvitse johtua presidentin ja valtioneuvoston välisestä erimielisyydestä, vaan se voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa presidentille asiaa esiteltäessä ilmenee vielä lisäselvitystä vaativia seikkoja. Asian palauttaminen uuteen valmisteluun voi olla perusteltua esimerkiksi päätökseen liittyvien laillisuusnäkökohtien selvittämiseksi, jolloin asiasta pyydetään lausunto oikeuskanslerilta. Jos presidentin ja valtioneuvoston välillä olisi asiallista erimielisyyttä päätöksen sisällöstä, säännös ohjaisi *sovitteluratkaisua* hakeviin neuvotteluihin. Säännös korostaa tältä osin myös presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä, samalla kun se säilyttäisi presidentillä asiallisen harkintavallan.³⁹⁰ Perustuslaki vaikenee kuitenkin yhteisneuvottelujen menettelymuodoista. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta tarjoaa tähän tarkoitukseen luontevimman tien, sillä presidentin esittely on yleensä päätöksentekotilanteena luonteeltaan hyvin rutiininomainen. Siksi keskustelut ratkaisuehdotuksen palauttamisesta, esimerkiksi lisäselvitysten tarpeeseen nojautuen, saatetaan käydä epävirallisesti varsinaisen presidentin esittelyn ulkopuolella. Seuraavassa tarkastellaan esimerkkien valossa tilanteita, joissa presidentin ja valtioneuvoston kannat vahvistettavana olevan esityksen sisällöstä ovat poikenneet:

Valtioneuvosto päätti yleisistunnossaan esittää sisäasianministeriön kansliapäällikön virkaan pääjohtaja, yleisesikuntaupseeri Ilkka Laitista 1.10.2008 lukien 30.9.2013 päättyväksi määräajaksi³⁹¹. Tasavallan presidentti Tarja Halonen ei kuitenkaan hyväksynyt valtioneuvoston esitystä, vaan nimitysasia palautui perustuslain 58 §:n 2 momentin nojalla

388 HE 1/1998 vp, s. 107.

389 Presidentin sitomista hallituksen esitysten yhteydessä valtioneuvoston toiseen ratkaisuehdotukseen pidettiin perusteltuna, koska parlamentarismien kannalta lainsäädäntötyön johtamista ja valtion talousarvio- ja lisätalousarvioesityksen laatimista on pidettävä valtioneuvoston tärkeimpinä tehtävinä. Olisi ongelmallista, jos presidentti voisi estää valtioneuvoston laatiman hallituksen esityksen antamisen tai antaa sen toisensisältöisenä, kuin valtioneuvosto pitää välttämättömänä. HE 1/1998 vp, s. 107.

390 HE 1/1998 vp s. 107.

391 Valtioneuvoston kanslian pöytäkirja PTK 59/2008. Pöytäkirja on päivätty 7.8.2008.

uudelleen valtioneuvoston valmisteltavaksi³⁹². Valtioneuvosto päätti jälleen esittää tasavallan presidentille, että Ilkka Laitinen nimitetään sisäasianministeriön kansliapäällikön virkaan³⁹³. Presidentti Halonen ei hyväksynyt valtioneuvoston tekemää ratkaisuehdotusta, vaan nimitti kansliapäällikön virkaan kansliapäällikkö, VTM, OTK Ritva Viljasen. Pöytäkirjan merkittiin lausuma, jossa oli perustelut nimitykselle. Lausuman mukaan ”Perustuslain mukaan yleiset virantäytön kriteerit ovat taito, kyky ja koeteltu kansalaiskuunto. Valtion ylimmältä virkamiesjohdolta vaaditaan enenevässä määrin poikkihallinnollista ja laaja-alaista näkemystä koko valtion toiminnasta. Kansliapäällikön tehtävässä painottuvat ansiot monipuolisissa ja vaativissa johtamistehtävissä. Erityistä merkitystä on kokemuksella, joka liittyy valtioneuvoston ja sen ministeriöiden päätöksentekomenettelyihin ja ministeriön johtotehtäviin. Erityisen vahvaksi ansioituneisuudeksi voidaan tällaisista johtotehtävistä lukea ministeriöiden kansliapäällikön, osastopäällikön, apulaisosastopäällikön, hallinnonalan virastonpäällikön tai niistä vastaavan tasoisten johtotehtävien hoitamista, sitä kautta osallistumista ministeriön johtoryhmä-, tulosohjaus- tai tulosjohtamistyöskentelyyn. Sisäasiainministeriön tehtäväympäristö on muuttunut. Koko muutoksen ajan kansliapäällikkönä on ollut Ritva Viljanen ja hän on virkakautensa ajan ollut tekemisissä raja- ja muiden turvallisuusasioiden kanssa. Perusteellisen harkinnan jälkeen olen päätenyt siihen, että kansliapäällikkö, VTM, OTK Ritva Viljasella on sellainen koulutus, kokemus, osaaminen ja taito, joiden perusteella hänellä on parhaat edellytykset toimia menestyksellisesti sisäasianministeriön kansliapäällikkönä. Hän on toiminut tässä tehtävässä viisi vuotta ja hoitanut tehtävänsä moitteettomasti ja ansiokkaasti. Viljanen on hakijoista ansiokkain, eikä ole esitetty sellaista syytä, miksi häntä ei nimitettäisi toiselle viisivuotiskaudelle.”³⁹⁴

Viljasen nimitys oli suoraan valtioneuvoston kannan vastainen. Jo vuonna 2000 presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa koeteltiin niin ikään virkanimitysasiassa. Presidentti Halonen palautti 22.9.2000 Suomen pankin johtokunnan jäsenen määräaikaista virkaa koskeneen ehdotuksen, minkä jälkeen valtioneuvosto yksimielisellä päätöksellä muutti ratkaisuehdotustaan ja esitti Suomen Pankin johtokunnan jäseneksi VTI Aino Sinikka Saloa, siis presidentin ehdottamaa henkilöä. Tämän jälkeen presidentti vielä samana päivänä pidetyssä ylimääräisessä esittelyssä teki päätöksen muutetun ehdotuksen mukaisesti. Palautus oli ensimmäinen PeL 58.2 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ratkai-

392 Valtioneuvoston kanslian pöytäkirja PTK 60/2008. Pöytäkirja on päivätty 8.8.2008.

393 Valtioneuvoston kanslian pöytäkirja PTK 61/2008. Pöytäkirja on päivätty 14.8.2008.

394 Valtioneuvoston kanslian pöytäkirja PTK 62/2008. Pöytäkirja on päivätty 15.8.2008.

suehdotuksen palautus.³⁹⁵ Tosiasiassa kiista ratkaistiin siis niin, että hallitus taipui presidentin tahtoon ja teki presidentille mieleisen esityksen³⁹⁶.

Ulkopoliittiseen toimivaltaansa kuuluvien asioiden osalta presidentti ei ole vielä kertaakaan omaksunut valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavaa kantaa, jolloin asia olisi palautunut valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Presidentti Halonen jätti kuitenkin 8.2.2008 valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 3/2008) antamisen yhteydessä pöytäkirjalausuman, jossa hän katsoi, että esitys tarkoittaisi muutoksia presidentin ulkopoliittiseen toimivaltaan tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esitys ei edennyt eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvosto ei laatinut, eikä presidentti vaatinut toista esitystä. Esityksen mukaan valmiuslaki olisi täsmentänyt poikkeusoloissa käytettävien erityisten toimivaltuuksien sääntelyä ja olisi saattanut sääntelyn yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Valmiuslain sääntelyn täsmentäminen olisi selkeyttänyt viranomais-toimintaa poikkeusoloissa sekä helpottanut poikkeusolojen toiminnan suunnittelua. Valmiuslain soveltamisalaa rajaava poikkeusolomääritelmä olisi käsittänyt edelleen vain erityisen vakavat kriisit, jotka koskettaisivat koko kansakuntaa tai ainakin suurta osaa siitä ja vaikuttaisivat koko yhteiskunnan toimivuuteen. Valmiuslain soveltamisen aloittamista koskevaa päätöksentekomenettelyä olisi muutettu niin, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta olisi säädetty valtioneuvoston asetuksella. Ennen käyttöönottoasetuksen antamista valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, olisi todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Eduskunta olisi esityksen mukaan viime kädessä päättänyt käyttöönottoasetuksen voimassaolosta ja voimassaoloajasta.

Tasavallan presidentti jätti esittelyssä seuraavan lausuman pöytäkirjaan: ”Koska en pidä hallituksen esitystä eräiltä osin loppuun asti harkittuna enkä oikein ajateltuna, olen päättänyt poikkeuksellisesti jättää seuraavan pöytäkirjalausuman. Eduskunta on perustellusti edellyttänyt, että toimivaltuuksista, joilla turvataan väestömme turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskuntamme toimivuus poikkeusoloissa, säädetään laintasoisin säädöksin. Nyt tehdyssä esityksessä ehdotetaan myös valmiuslain käyttöönottoa koskevaa päätöksentekoa muutettavaksi. Perustuslain mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa

395 Ks. valtioneuvoston kanslian pöytäkirja 82/2000, valtioneuvoston Esittely Tasavallan Presidentille PTK 85/2000, valtioneuvoston yleisistunnon PTK 86/2000 ja valtioneuvoston Esittely Tasavallan Presidentille PTK 87/2000.

396 Voitto Helanderin mukaan presidentti Halonen toimi perustuslain mukaan nimitysvaltaansa käyttäessään, mutta ”valtioneuvoston äkkikäänös antaa kehnon signaalin uudistetun perustuslain myöhemmille parlamentaarista vastuusuhdetta koskeville tulkinnoille”. Ks. Helander 2000: Turun Sanomat 4.10.2000.

tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Valmiuslain mukaisilla poikkeusoloilla on lähes aina vahva ulkopoliittinen ulottuvuus. Tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. Presidentti päättää niin ikään sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Nykyisen, vuonna 2000 voimaan tulleen, toimintamallin mukaan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta presidentin asetuksella valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisesta. Ylimmät valtimoelimet ovat tällöin toisiinsa sidotut. Uusi esitys kaventaa olennaisesti presidentin toimivaltaa ulkopoliittikan johtajana ja jättää ylipäällikkönä juuri yhteiskuntamme vaikeimpina aikoina ja jättää lisäksi yhteistoimintamallin juridisesti epämääräiseksi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus on ilmoittanut tavoitteekseen arvioida perustuslain toimivuutta. Tässä yhteydessä voitaisiin arvioida myös ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita. Tässä esityksessä ehdotetaan kuitenkin nyt tavallisen lain säätämisjärjestyksessä muutoksia presidentin toimivaltaan.”³⁹⁷

Nykyisen valmiuslain mukaan presidentti siis päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta presidentin asetuksella valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottamisesta. Nyt hallitus esitti, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Ennen käyttöönottoasetuksen antamista olisi valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todettava maassa vallitsevan poikkeusolot. Valmiuslakia koskeva hallituksen esitys olisi Halosen mukaan olennaisesti kaventanut presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia ja toimivaltaa puolustusvoimien ylipäällikkönä. Presidentillä ei olisi ollut juridisia mahdollisuuksia estää hallituksen esityksen antamista, jos valtioneuvosto olisi palauttamisen jälkeen antanut eduskunnalle esityksen alkuperäisen sisältöisenä. Käytännössä esityksen pöydälle jättäminen johtui pitkälti presidentin eriävistä mielipiteistä. Synnä saattoi olla myös se, että presidentin näkemys jälkeen esityksen todettiin kaipaavan myös lisäselvitystä. Käytäntö valmiuslaissa kuvastaa presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintakulttuuria. Ristiriitaa presidentin ja valtioneuvoston välille ei haluttu muodostuvan turvallisuuspoliittisesti merkittävässä asiassa. Periaatteellinen yhteisymmärrys on myös tärkeää poliittisesti merkittävässä lainsäädäntöratkaisuisissa, huomioon ottaen ulkopoliittikan dualistinen päätösvaltajärjestelmä.

Edellä selostettujen esimerkkitalanteiden nojalla voidaan todeta toimintakulttuurin olevan konsensushakuista (ulko)poliittisesti merkittävässä asioissa. Virkanimityksiä ei voitane pitää sellaisina asioina, joissa erimielisyys presidentin ja valtioneuvoston välillä voisi aiheuttaa poliittisen kriisin. Presidentin poikkeamisella valtioneuvoston ratkaisueh-

397 Valtioneuvoston kanslian pöytäkirja PTK 11/2008. Pöytäkirja on päivätty 8.2.2008.

dotuksesta on kuitenkin aina merkittävä uutisarvo. Ehdotetusta kannasta poikkeaminen on sitä vaikeampaa, mitä yksimielisempiä valtioneuvosto ja eduskunta asiasta ovat sekä mitä merkittävämpi asia poliittisesti on. Presidentin ratkaisuehdotuksesta poikkeamista voitaisiin pitää perustellumpana, mikäli hallituksella olisi todellisia vaikeuksia löytää asiassa yksimielistä ratkaisua³⁹⁸. Kysymys päätöksestä vastoin hallituksen ratkaisuehdotusta olisi samalla siis myös poliittinen valtasuhdekysymys.

Tiivistäen nykyistä päätösvaltajärjestelmää voidaan kuvata kaksinaiseksi. PeL 58 § mahdollistaa presidentille itsenäistä valtaa, joka ilmentää historiallista jatkumoa mutta parlamentarismin vaatimus rajoittaa ainakin tosiasiallisesti ja poliittisesti valtioneuvoston kanssa ristiriidassa olevia ratkaisuja, erityisesti poliittisesti merkittävissä asioissa. Perustuslaissa tasavallan presidentti on edelleen itsenäisen päätöksentekijän roolissa, mutta yhä enemmän myös hallituksen lisävoimavarana ja yhteiskunnallisena sovittelijana. Peruslähdekohtana voidaan pitää konsensusta, jonka mukaan presidentti tekisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisen päätöksen jo asian ensimmäisellä esittelykerralla. Jos kuitenkin valtioneuvosto on asiassa hyvin erimielinen, presidentti toimisi ikään kuin – monarkiasta lainattua termiä käyttäen – neuvonantajiansa neuvonantajana. Merkittävänä puutteena institutionaalisen valtiosääntöoikeuden kannalta on pidettävä sitä, että nykyisestä järjestelmästä ei löydy vastausta, mikäli presidentti ja valtioneuvosto joutuisivat avoimeen ristiriitaan.

3.2 Presidentin esittelyssä päätettävien asioiden luokittelu

3.2.1 Valtioneuvostossa tehtävät presidentin päätökset

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta vakiintuneen käytännön mukaan esimerkiksi valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta ja katkaisemisesta, ulkoasianhallinnon ylimmistä virkanimityksistä ja jäsenyydestä kansainvälisessä järjestössä. Presidentti päättää myös valtuuskuntien asettamisesta, joiden tarkoituksena on käydä neuvotteluja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävistä asioista tai muuten tärkeistä sopimuksista. Suomen edustajat erityisesti teknisiä asioita käsitteleviin kokouksiin määrätään usein toimivaltaisen ministeriön päätök-

398 Valtioneuvoston muodostamista säätelevän PeL 61 §:n selvänä lähtökohtana on pyrkimys parlamentaarisen enemmistöhallituksen muodostamiseen. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan menettely mahdollistaa poikkeuksellisesti myös parlamentaarisen vähemmistöhallituksen muodostamisen. Sen sijaan sellaiset puhtaasti presidenttiin nojaavat virkamiesshallitukset eivät enää ole mahdollisia, joihin Suomessa turvauduttiin viimeksi 1970-luvulla, koska eduskunta valitsee aina pääministerin. HE 1/1998 vp, s. 112. Ks. tästä myös Paloheimo 2002: 205 ss.

sellä. Sopimusneuvotteluja käytäessä tarvittavista erityisistä neuvotteluohjeista päätetään niin ikään toimivaltaisessa ministeriössä. Vain poikkeuksellisesti presidentti tekee neuvotteluohjeista määrämuotoisen päätöksen.³⁹⁹ Edelleen tasavallan presidentti päättää valtioneuvostossa myös kansainvälisten sopimusten allekirjoittamisesta, hyväksymisestä ja ratifioinnista sekä sopimukseen liittyvien esitysten antamisesta eduskunnalle ja sopimusten voimaansaattamisasetusten antamisesta. Perustelujen mukaan presidentti voi päättää valtioneuvostossa PeL 58 §:n mukaisesti neuvotteluohjeiden antamisesta ja ulkopoliittisten kannanottojen esittämisestä sekä aloitteiden tekemisestä.⁴⁰⁰ Tosiasialliset ratkaisut viimeksi edellä mainittuihin toimiin ryhtymisestä on kuitenkin säännönmukaisesti jo tehty ennen kuin asiat tuodaan valtioneuvostoon presidentin esittelyyn joko UTVA:ssa tai presidentin ja ministerien välisissä keskusteluissa⁴⁰¹.

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen annetaan eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksinä. Presidentillä ei siis ole oikeudellista mahdollisuutta estää tällaisen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle, mikäli valtioneuvoston tahto pysyy myös mahdollisessa toisessa esittelyssä palauttamisen jälkeen. Edellä tarkasteltu käytännön esimerkki valmiuslain pöydälle jättämisestä kertoo kuitenkin sen, että presidentin esittely päätöksentekomenettelynä saattaa toimia eräänlaisena *valvontavaiheena*, jossa mahdolliset valmistelussa tapahtuneet heikkoudet kyetään havaitsemaan ja jossa yhteistoimintakulttuurin vaatimus pyritään konkretisoimaan. Presidentti voi toki tässä vaiheessa pyrkiä käyttämään institutionaalista arvovaltaansa haluamansa päämäärän ajamiseen. Mitä merkityksellisempi asia on, sitä voimakkaampi on kuitenkin vaatimus yhteisen kannan määräytymiseen.

3.3.2 Ilman ratkaisuehdotusta tehtävät presidentin päätökset

Perustuslain 58.3 §:ssä on lueteltu ne poikkeukselliset asiaryhmät, joista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Valtioneuvostolain 20 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ei käsitellä valmistelevasti asiaa, jonka tasavallan presidentti päättää perustuslain tai muun lain mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Asioita voidaan tosin tarvittaessa käsitellä hallituksen iltakoulussa tai muissa neuvotteluissa taikka ministerivaliokunnissa⁴⁰².

399 Valtiosopimustyöryhmän mietintö 1/2000: 23–26.

400 HE 1/1998 vp, s. 106.

401 Jyräni 2000: 206.

402 HE 270/2002 vp, s. 42. Ks. Ks. iltakoulun asemasta esim. Murto 1994: 257–258, 278, Nousiainen 2000: 90, Saraviita 2000: 327 ja Hidén & Saraviita 1994: 110.

Perustuslain 58.3 §:n 1. kohta koskee valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämistä sekä eron myöntämistä valtioneuvostolle. Valtioneuvoston asettamismenettelystä säädetään tarkemmin PeL 61 §:ssä. Sen mukaan tasavallan presidentti nimittää pääministeriksi eduskunnan valitseman henkilön, eikä presidentti voi kieltäytyä nimittämästä häntä eikä nimittää ketään muuta pääministeriksi. Presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta eduskunnassa käytyjen neuvottelujen tuloksen perusteella. Presidentti on siten perustuslaissa sidottu näiden neuvottelujen lopputulokseen siitä, kuka olisi uuden hallituksen pääministeri. Jos neuvotteluissa ei ole saavutettu tällaista lopputulosta, presidentillä olisi väljemmät mahdollisuudet nimetä pääministeriehdokas. Hallitusneuvottelujen vetäjän tulee arvioida, ovatko neuvottelut päättyneet sellaiseen tilanteeseen, ettei niissä ole enää saavutettavissa ehdotusta eduskuntaenemmistön tukemasta pääministeriehdokkaasta. Tämän jälkeenkin eduskunnassa olisi mahdollista käynnistää uudet hallitusneuvottelut. Niiden aloittaminen merkitsisi sitä, ettei presidentti voi vielä antaa eduskunnalle tietoa pääministeriehdokkaasta.⁴⁰³ Muut ministerit nimitetään pääministeriksi valitun henkilön ehdotuksen mukaisesti. Koko valtioneuvoston vaihtuessa tasavallan presidentti nimittää sekä pääministerin että muut ministerit samassa esittelyssä. Eron myöntäminen yksittäiselle ministerille tai valtioneuvostolle on PeL 64 §:n mukaan sidottu eronpyyntöön, eduskunnan epäluottamuslauseeseen tai yksittäisen ministerin osalta pääministerin aloitteeseen.

Perustuslain 58.3 §:n 2. kohdan mukaan ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisestä päätetään ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sen sijaan päätös ennen aikaista vaaleista on sidottu pääministerin perusteltuun mutta vapaamuotoiseen ehdotukseen PeL 26 §:n mukaisesti ja eduskuntaryhmien kuulemiseen. Säädettyä pääministerin aloite edellytykseksi eduskunnan hajottamiselle, perustuslakivaliokunta totesi nimenomaisena tarkoituksena olevan, että pääministeri tekee ehdotuksensa ennen aikaisten vaalien mää-

403 PeVM 10/1998 vp, s. 20. Vrt. HE 1/1998 vp, s. 112–113. Ks. hallituksen muodostamisesta myös Paloheimo 2002: 205–207. Perustuslain uudistuksessa pääministerin tullessa valituksi eduskunnan päätöksin hänen riippuvuutensa presidentistä heikkeni. Toimivaltuuksien siirtäminen eduskunnalle ja presidentin päätöksille säädetty parlamentaarisen vastuun kate vaikuttaa hallitustoimintaa johtavan pääministerin asemaan. Ks. myös Meres-Wuori 1998: 336. Saraviita 2000: 326, Vuorinen 1999: 1033–1037 ja Murto 1994: 32, 315. Eero Murron tutkimuksen mukaan presidentti valitsi tai ainakin ratkaisevasti vaikutti pääministerin nimeen hallitusmuodon aikana noin puolessa tapauksista. Pääministeriksi ei tuolloin aina välttämättä tullut presidentin suosikkiehdokas, mutta hänen valitsemansa ja haluama henkilö joka tapauksessa. Murron mukaan kaikki valtionpäämiehet aina presidentti Mauno Koivistoon asti ovat tätä valintamahdollisuutta käyttäneet. (Murto 1994: 124)

räämisestä presidentille vapaamuotoisesti ja siis epävirallisesti eli ohi valtioneuvostossa noudatettavien tavanomaisten käsittelymuotojen⁴⁰⁴.

Perustuslain 58.3 §:n momentin 3. kohdan mukaan valtioneuvosto ei tee ratkaisuehdotusta myöskään armahduksesta sekä sellaisista muista laissa erikseen säädetyistä asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä. Säännön taustalla on ajatus siitä, ettei yleisistunnossa ole tarpeellista valmistella sellaisia presidentin päätöksiä, joihin ei liity merkittäviä yhteiskunta- tai talouspoliittisia näkökohtia. Tämän laatuista asioita olisivat tyyppillisesti eräät välittömästi yksityisiä henkilöitä koskevat presidentin päätökset, joista esitys nimenomaisesti mainitsee presidentin armahduspäätökset (PeL 105 §).⁴⁰⁵ Kuitenkin arvioitaessa sitä, milloin jokin asia säännöksen tarkoittamassa mielessä ei edellytä sisältönsä vuoksi valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä, on ratkaisevaa se, liittyykö asian valmisteluun sen yleisen merkittävyyden kannalta valtioneuvoston harkintaa edellyttäviä näkökohtia. Esimerkiksi presidentin tekemät virkanimitykset ovat merkitykseltään sellaisia, ettei niitä voida tehdä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.⁴⁰⁶ Tuomareiden virkanimityksistä esitettiin perustuslain hallituksen esityksessä, että presidentti nimittäisi tuomarit ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tätä perusteltiin tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamisella. Perustuslakivaliokunta palautti kuitenkin tuomarien virkanimitykset valtioneuvoston ratkaisuehdotusta vaativiksi ja perustuslaki säädettiin lopulta valiokunnan kannan mukaisena. Tuomarit nimitetään siis esittelyssä tuomarinvalintalautakunnan nimitysehdotuksen pohjalta. Menettelyn haluttiin kuuluvan parlamentaarisen vastuukatteeseen, eikä sen katsottu vaarantavan tuomioistuinten riippumattomuutta.⁴⁰⁷

Tasavallan presidentti päättää myös Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista asioista pääsääntöisesti PeL 58.3 §:n 4 kohdan mukaan ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Presidentin päätösvalta on useissa Ahvenanmaata koskevissa asioissa luonteeltaan

404 PeVM 19/1989 vp.

405 HE 1/1998 vp, s. 108. Muita laissa erikseen säädettyjä asioita ovat esimerkiksi arvonimeä tai muuta julkisen arvonannon osoitusta koskeva asia. (L julkisista osoituksista 1215/1999, 2.2 §). Arvonimen myöntäminen ulkoasianhallinnon virkamiehelle vastaavan viran tai tehtävän sitä seuraamatta (L ulkoasianhallinnosta 204/2000, 29 §). Tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön tai kanslian esittelijän nimittäminen sekä kansliapäällikön sijaisen määrääminen (L tasavallan presidentin kansliasta. 1216/1999, 4.2 §).

406 HE 1/1998 vp, s. 108.

407 Ks. Nikula Paavo, Tuomareiden nimityslaki ja tuomioistuinten riippumattomuus, Lakimies 2000/7–8 s. 1107 ja de Godzinsky Virve-Maria, Kohti avoimempaa tuomarinuraa?, DL 2008/3 s. 435 ss.

lähinnä oikeudellista, minkä vuoksi esityksen mukaan on luontevaa, että nämä asiat esiteltäisiin oikeusministeriöstä ilman valtioneuvoston yleisistunnossa tehtyä ratkaisuehdotusta. Poikkeuksen muodostavat maakunnan taloutta koskevat päätökset, joilla on yleistä valtiontaloudellista merkitystä ja jotka sen vuoksi on perusteltua käsitellä valmistelevasti valtioneuvoston yleisistunnossa.⁴⁰⁸ Tasavallan presidentin päätöksenteosta ja esittelystä on tarkemmin säädetty Ahvenenmaan itsehallintolain 34 §:ssä.

Perustuslaki 2008 työryhmän muistion mukaan ilman ratkaisuehdotusta tehtävien presidentin päätösten sääntelyn kehittämistä olisi syytä harkita. Jos valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä halutaan vahvistaa, olisi johdonmukaista sitoa presidentin päätöksenteko nykyistä laajemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.⁴⁰⁹ Parlamentarismi toteutuisi tehokkaammin, jos valtioneuvosto olisi muodostanut oman kantansa myös nyt ilman ratkaisuehdotusta päätettävissä asioissa. Valtioneuvoston todettu kanta edistää julkisuutta ja avointa keskustelua. Uudistusta harkittaessa on kuitenkin mietittävä, onko tarpeen monimutkaistaa päätöksentekomenettelyä entisestään. Jos presidentin nykyisin ilman ratkaisuehdotusta päättämiä asioita siirrettäisiin menettelyyn, jossa valtioneuvosto tekisi niistä ensin oman ratkaisuehdotuksensa, hallituksen työtaakka lisääntyisi. Ilman ehdotusta päätettävien asioiden merkitys ei ehkä kaikilta osin vaadi tällaista monimutkaistettua menettelyä. Eri asia on PeL 58.3 §:n 1. ja 2. kohdissa säädetty asiateron myöntämisestä valtioneuvostolle sekä erityisesti ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen. Näissä kysymyksissä presidentin erityinen rooli on perusteltu muun muassa poliittisen kriisin varalta, jossa valtioneuvoston toiminta olisi lamaantunut. Itsenäisen valtionpäämies olisi tasapainottava voima hallituksen, eduskunnan ja eri poliittisten voimien välillä.

3.2.3 Presidentin päätökset puolustusvoimien ylipäällikkönä

Tasavallan presidentille osoitettu puolustusvoimien ylipäällikkyyks on säädetty erillään muista presidentin toimivaltuuksista PeL 128 §:ssä. Perustuslakia koskevissa säätämisperusteluissa todetaan ulkopolitiikan johtamisen ja puolustusvoimien ylipäällikkyyden läheinen yhteys, jolloin ylipäällikkyyden katsotaan kuuluvan valtion päämiehelle⁴¹⁰. Ylipäällikkönä presidentin toimivaltaan kuuluvat olennaisena osana sotilaskäskyasiat

408 HE 1/1998 vp, s. 109.

409 Ks. työryhmämuistio 2008:8 s. 22–23.

410 Esim. HE 1/1998 vp, s. 145–146. Myös puolustusvoimalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan puolustusvoimien ylin päällikkyyks liittyy läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopolitiikan johdossa muun muassa siksi, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ulko- ja turvallisuus-

ja osittain sotilaalliset nimitysasiat. Sotilaskäskyasioina presidentti päättää valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Upseerien virkaan nimittäminen on tasavallan presidentin erillinen toimivaltuus, jota lailla tai presidentin asetuksella tai presidentin yksittäisellä päätöksellä ei voi siirtää toiselle, eikä se siirry ylipäällikkyyttä luovutettaessaan. Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös sotilasarvossa ylentämisestä (puolustusvoimalaki 31 ja 40 §). Presidentti voi kuitenkin ottaa päätettäväkseen puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian. Puolustusvoimain komentajan tulee antaa tietoja presidentille ja puolustusministerille sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä sotilaskäskyasioista.⁴¹¹

Presidentti voi valtioneuvoston esityksestä luovuttaa puolustusvoimien ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Ylipäällikkyyden voidaan luovuttaa määrääjäksi tai toistaiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvosto voi esityksessään ehdottaa minkä tahansa luovutuksen johdosta merkityksellisen seikan ratkaisemista tasavallan presidentin päätöksellä. Presidentti voi päättää, luovutetaanko ylipäällikkyyden kokonaisuudessaan, vai säilyykö presidentillä ylipäällikön valta joiltain osin. Toinen luovuttamispäätöksen ulottuvuus voi koskea ylipäällikön valtuuksia ja tehtäviä. Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan päätöksellä tulisi ratkaista kysymys ylipäällikön vallan päätöksentekomenettelystä. Hallitusmuotoon verrattuna ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuutta ei enää rajoiteta ”sodan aikaan”⁴¹². Luovuttamispäätös voidaan siten tehdä paitsi sodan aikana myös aseellisen selkkauksen aikana ja tarpeen vaatiessa muulloinkin.⁴¹³ Ylipäällikkyydenvallan luovuttamista koskevat säännökset ilmentävät sitä, että presidentillä on ylipäällikön asemassa todellista valtaa. Useiden maiden päämiehet ovat muodollisesti sotavoimiensa ylipäälliköitä mutta valtaoikeudet koskevat vain esimerkiksi muodollisia ylentämisä.⁴¹⁴

politiikan alalla ja siten myös puolustuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavasti. HE 264/2006 vp, s. 7.

411 ”Valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisillä perusteilla tarkoitetaan ennen muuta sotilaallisen maanpuolustuksen toteuttamiseksi laadittua kokonaisratkaisua. Se käsittää valtakunnan sotilaallisen maanpuolustuksen keskeisimmät periaatteet siitä, miten valtakuntaa puolustetaan.” HE 264/2006 vp, s. 8. Ks. L Puolustusvoimista (402/1974), 8 ja 31 § ja HE 264/2006 vp.

412 HM 30 §.

413 PeVM 10/1998 vp, s. 36.

414 Ks. työryhmämietintö 2008:8 s. 112 (Antero Jyrängin selvitys).

Vaikka perustuslaki onkin muuttunut, periaatteessa ylipäällikönvallan ydinsisältö on pysynyt hallitusmuotoon verrattuna ennallaan. Tulkinnassa voidaankin edelleen tukeutua Jyrängin jo vuonna 1967 esittämään näkemykseen, jonka mukaan ”presidentin ylipäällikönvaltaan, ylipäällikkyyteen sisältyy ylin sotilaallinen käskyvalta, joka on olemassa määrätarkoitusta varten, ensisijaisesti siksi, että presidentti voisi käyttää sotavoimaa sen perustehtävän suorittamiseen”⁴¹⁵. Toimivaltasäännös PeL 128.1 § (Vrt. HM 30 §) perustaa välittömän käskyvalta- ja alaisuussuhteen presidentin ja ylimmän sotilasjohdon välille.⁴¹⁶

Tasavallan presidentin päätöksenteosta sotilaskäskyasioissa on perussäännös perustuslain 58 §:n 5 momentissa. Sen perusteella presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kun lailla tarkemmin säädetään. Säännöksen sisältö muotoutui lopullisesti perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jossa säännöstä perusteltiin perustuslain parlamentaaristen ainesten lisäämisellä⁴¹⁷. PeL 58.5 §:ään sisältyvä sääntelyvaraus (”sen mukaan kun lailla tarkemmin säädetään”) osoittaa, että presidentin päätöksentekoa sotilaskäskyasioissa koskevan sääntelyn yksityiskohtainen sisältö määräytyy perustuslain ja tavallisen lain muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Sääntelyvarausta sitoo perustuslaissa kuitenkin se, että presidentin päätöksenteon sotilaskäskyasioissa tulee tapahtua ministerin myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä on perustuslaista presidentin päätöksentekomenettelyyn kohdistuva vähimmäisvaatimus⁴¹⁸. Ministeri on kuitenkin mahdollista lailla liittää päätöksentekoon esittelijänä tai muullakin tavoin. Presidentin päättäessä sotilaskäskyasioista ministeri voi esitellä asian valtioneuvoston istunnon ulkopuolella tai valtioneuvoston säännönmukaisia muotoja noudattaen.⁴¹⁹

Tasavallan presidentin sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä lain tasolla on säädetty vuonna 2006 voimaan tullessa puolustusvoimalaissa. Säädös korvasi aiemman puolustusvoimista annetun lain⁴²⁰. Puolustusvoimain 31 §:ssä on säädetty tasavallan presidentin ratkaisuvallasta sotilaskäskyasioissa ja 32 §:ssä määrätty sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä. Muutos aiempaan puolustusvoimista annettuun lakiin on

415 Jyränki 1967: 58–59.

416 Jyränki 1967: Sotavoiman ylin päällikkyyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä.

417 PeVM 10/1998 vp, s. 7.

418 PeVL 51/2006 vp, s. 7.

419 PeVM 10/1998 vp, s. 19/I.

420 Aiempi sotilaskäskyasioita koskeva päätöksentekojärjestelmä hyväksyttiin perustuslakivaliokunnan mietinnön pohjalta uuden perustuslain säätämisen jälkeen (PeVM 2/2000 vp).

siinä, että nyt presidentti ratkaisee osan sotilaskäskyasioista puolustusministerin esittelystä. Uudistuksella pyrittiin lisäämään sotilaskäskyasioiden parlamentaarisuutta⁴²¹. Presidentin toimivaltuuksiin ei kuitenkaan lain 32.1 §:n uudistuksella puututtu⁴²².

Sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelystä on säädetty puolustusvoimalain 32 §:ssä. Säännöksen ensimmäisen momentin mukaan presidentti ratkaisee 31 §:n 1 momentissa tarkoitettut sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Strateginen suunnittelu koskee valtioneuvoston ohjesäännön 16 §:ssä määriteltyä puolustusministeriön toimialaa. Toimialaan kuuluu puolustuspolitiikka, sotilaallinen maanpuolustus, kokonaismaanpuolustuksen yhteensovittaminen ja sotilaallinen kriisinhallinta- ja rauhanturvaamistoiminta. Tässä menettelyssä päätetyt sotilaskäskyasiat varmentaa puolustusministeri allekirjoituksellaan. Pääministerillä ja puolustusvoimien komentajalla on tuolloin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asioista. Puolustusministerin esittelemät sotilaskäskyasiat valmistellaan puolustusministeriössä. Pääesikunnan tehtävänä on muiden keskusvirastojen tapaan avustaa ministeriötä tässä.⁴²³ Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan presidentin päätöksenteon kytkeminen sotilaskäskyasioissa puolustusministerin esittelyyn oli hyvin sopusoinnussa perustuslakia säädettäessä omaksuttujen lähtökohtien kanssa eikä siten vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.⁴²⁴

Puolustusvoimalain 32.2 §:n mukaan presidentti ratkaisee muut sotilaskäskyasiat puolustusvoimain komentajan esittelystä. Päätökset varmentaa puolustusvoimien komentaja. Sotilaskäskyasiaa presidentille esiteltäessä puolustusministerillä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Kun puolustusvoimien komentaja esittelee lain 31.1 §:ssä tarkoitettua sotilaskäskyasiaa puolustusministerin tulee kuitenkin olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

421 HE 264/2006 vp, s. 13.

422 Ks. Seppo Kipinoisen lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle HE 264/2006 vp, puolustusvoimalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 7. Muistio päivätty 12.12.2006.

423 Hallituksen esityksen mukaan toteama puolustusvoimien komentajan johtoesikuntana toimimisesta on ymmärrettävä samanlaisena käytännön johtamista avustavana välineenä kuin presidentin kanslia on tasavallan presidentille. Muutoksella ei muuteta perustuslakia eikä sillä myöskään puututa presidentin toimivaltuuksiin. HE 264/2006 vp, s. 46.

424 HE 264/2006 vp, s. 45 ja PeVL 51/2006 vp s. 8. Kipinoisen mukaan nyt puolustusministerin esittelyyn tulevilla asioilla tarkoitetaan esimerkiksi ennen puolustusvoimien komentajan esittelemiä puolustusvoimien kehittämisen perusteita. Ks. Kipinoisen lausunto perustuslakivaliokunnalle HE 264/2006 vp, s. 7. 12.12.2006.

Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esitellessä puolustusvoimien komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Antero Jyränki on aiemmin ottanut kantaa presidentin valtioneuvostossa tapahtuvaan päätöksentekomenettelyyn sotilaskäskyasioissa. Mikäli kaikki presidentin päätettävät sotilaskäskyasiat siirrettäisiin valtioneuvostossa tapahtuvaan presidentin esittelyyn, se voisi mahdollisesti vaarantaa päätöksenteon joustavuutta ja nopeutta. Tästä todennäköisesti seuraisi se, että ratkaisut jäisivät sotilasviranomaisten tehtäväksi. Tuolloin hän perustuslakivaliokunnalle osoittamassaan lausunnossaan esittikin (HE 1/1998 vp), että etsittäessä ratkaisua parlamentaarisen vastuukysymysten ja päätöksenteon joustavuuden sovittelussa, sopivan välimuoto olisi ministerin välittömän esittelyn käyttöön ottaminen sotilaskäskyasioissa. Järjestely lisäisi Jyrängin mukaan myös oikeudellista vastuukatetta presidentin toiminnassa, vaikkakin järjestelyn johdosta PeL 112.2 §:n ministerin välittömän esittelyn säännöstä tulisi tuolloin täydentää.⁴²⁵

Perustuslakivaliokunta suhtautui myönteisesti lakiuudistukseen, mutta valiokuntakäsittelyssä säännöksen epäiltiin aiheuttavan tulkintaongelmia. Esimerkiksi Tuula Majurin mukaan rajanveto puolustusministerin ja puolustusvoimien komentajan esittelemien sotilaskäskyasioiden välillä voi käytännössä edellyttää tulkintaa, sillä ”sotilaallisen puolustuksen keskeiset perusteet” on sanonnallisesti hyvin lähellä ”sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteita”. Kuitenkin säännön 32.1 §:n tarkennus asian liittymisestä ”puolustusministerin strategiseen suunnitteluun” rajaa Majurin mukaan asiaryhmää riittävästi ja osoittaa sen, että kysymys on poliittisesti merkittävistä asioista, joissa ministeriön toimivalta on perusteltua.⁴²⁶

425 Ks. Jyrängin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle koskien HE 1/1998 vp, s. 4–8 21.10.1998. Tuolloin myös mm. Hidén kannatti ministerin suorittamaa välitöntä esittelyä parlamentaariseen vastuukatteeseen vedoten. Ks. Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 21.10.1998 s. 1–3. Myös perustuslakivaliokunta otti tuolloin perustuslakia koskevassa mietinnössään voimakkaasti kantaa ministerin välittömän esittelyn puolesta presidentin sotilaskäskyasioita koskevassa päätöksenteossa. PeVM 10/1998 vp, s. 7.

426 Ks. Tuula Majurin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä puolustusvoimailaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 264/2006 vp) s. 4. Lausunto päivätty 7.12.2006.

Myös Tuorin mukaan lain 32 §:n kokonaisuus viittaisi siihen, ettei 32.1 §:n mukainen päätöksenteko tapahtuisi valtioneuvostossa. Puolustusvoimien komentajan esittelyn sekä valtioneuvostossa tapahtuvan puolustusministerin esittelyn rinnalle tuotaisiin kolmas päätöksentekomenettely. Perusteluista ei Tuorin mukaan ilmene, miksi 32.1 §:n tarkoittamassa tilanteessa ei voitaisi noudattaa menettelyä, josta ehdotetaan säädettäväksi säännön 3 momentissa säännöksellä, joka vastaisi puolustusvoimista annetun lain 8b §:n 2 momenttia. Tässä menettelyssä puolustusministerin esitellessä sotilaskäskyasian päätöksenteko tapahtuu valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tähän tulkinnalliseen ongelmaan puuttui myös Mikael Hidén perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa. Hidénin mukaan ilmaisu ”presidentti ratkaisee ... sotilaskäskyasiat...siltä osin kun ne liittyvät...” viittasi tarpeettomasti sellaiseen mahdollisuuteen, että sotilaskäskyasioissa voisi olla eri tavoin eriteltäviä osia.⁴²⁷ Asiantuntijalausuntojen perusteella voi todeta, että sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä pidettiin monimutkaisena ja osin tulkinnallisesti epäselvänä.

Keskustelussa presidentin asemasta puolustusvoimien ylipäällikkönä on esiin noussut kysymys valtaoikeuksista mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen yhteydessä. Jos Suomi liittyisi sotilaalliseen puolustusliittoon, päätökset osallistumisista sotilaallisiin operaatioihin kuuluisivat lähtökohtaisesti ulkopolitiikan yleisjohtajuuteen, jolloin päätösvalta olisi presidentillä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Merkittävimmät päätökset tehtäisiin todennäköisesti UTVA:ssa presidentin johtaessa keskustelua. Presidentin asema ylipäällikkönä korostuisi mahdollisessa sotilasliiton jäsenyydessä nykyisten säännösten mukaan. Sotilaskäskyasioina presidentillä on valta päättää puolustusvoimien toimintaa koskevista laajakantoisista ja periaatteellisesti merkittävistä asioista. Ylipäällikkyyys yhdessä yleisen ulkopolitiikan johtamisvallan kanssa toisi presidentille vahvan valta-aseman, luonnollisesti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Mahdollinen sotilasliiton jäsenyys edellyttäisi kuitenkin valtasuhteiden määrittämistä lain tasolle, jolloin näitä kysymyksiä tulisi perusteellisesti harkita.

427 Ks. Kaarlo Tuorin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle koskien HE 264/2006 vp, s. 5. Tuorin lausunto päivätty 11.12.2006. Mikael Hidénin lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle HE 264/2006 vp s. 5. Lausunto on päivätty 12.12.2006.

3.2.4 Erityistapauksena päätöksentekomenettely Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan

Ulkopolitiikan yleisjohtajuuteen sekä presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä liittyy kysymys päätöksentekomenettelystä Suomen osallistumisesta kansainväliin kriisinhallintaoperaatioihin. Tätä kysymystä sääntelee poikkeuslakina säädetty laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (31.3.2006/211). Ennen lain säätämistä käytiin vilkasta keskustelua kriisinhallintalakia koskevasta hallituksen esityksestä HE 110/2005 vp. Eduskunnan perustuslakivaliokunta asettui tuolloin vastustamaan esityksen säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentti – valtioneuvoston sijaan – päättäisi Suomen osallistumisesta myös EU-johtoiseen kriisinhallintaan. Perustuslakivaliokunta katsoi hallituksen tavanomaisena lakina ehdottaman järjestelyn EU:n toteuttamasta kriisinhallinnasta perustuslain 93 §:n 2 momentin vastaiseksi⁴²⁸. Perustuslakivaliokunnan lausunnon seurauksena hallitus veti esityksensä pois eduskunnasta ja ilmoitti käynnistävänsä lainvalmisteluprojektin, jonka tavoitteena oli vahvistaa presidentin päätösvalta EU-pohjaisessa kriisinhallinnassa perustuslain muutoksella⁴²⁹.

Sotilaallista kriisinhallintalakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta viittasi perustuslakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 1/1998 vp). PeL 93.2 §:n perusteella valtioneuvostolle kuuluva toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle ja kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten asiat ja asiaryhmät.⁴³⁰ Perustuslakivaliokunta viittasi perustuslakiesityksestä antamaansa mietintöön, jonka mukaan valtioneuvoston valmisteluvallasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää ja siihen kuuluvat siten muun ohella unionin yhteistä ulko- ja

428 Ks. HE 5/2006 vp, s. 38 ja PeVL 24/2005 vp. Perustuslakivaliokunnalle annetut asiantuntijalausunnat jakaantuivat suurin piirtein tasan toisten katsoessa, että ratkaisuvallta kriisinhallinnasta kuuluu presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätösvaltaan ja osa asiantuntijoista taas katsoi, että päätösvalta EU-johtoisessa kriisinhallintaoperaatiossa kuuluu valtioneuvostolle.

429 Oikeusministeriö asetti joulukuussa 2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kaikissa tapauksissa tasavallan presidentti. Valmistelun lähtökohtana oli, että eduskunnan osallistuminen tällaiseen päätöksentekoon tapahtuisi hallituksen esityksessä 110/2005 vp ehdotetulla tavalla. Työryhmä sai työnsä päätökseen tammikuun lopussa 2006. Saamansa toimeksiannon mukaisesti työryhmä laati luonnoksen hallituksen esitykseksi laiksi Suomen perustuslain 93 §:n muuttamisesta. Työryhmä esitti, että 93 §:n säännökseen lisättäisiin uusi 3 momentti sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta koskevasta päätöksenteosta. Ehdotetun muotoilun mukaan ”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättää presidentti valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin lailla säädetään”.

430 HE 1/1998 vp, s. 144, 146.

turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat⁴³¹. Valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan sekä määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta unionin lopulliseen päätöksen-tekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin⁴³². Lausunnossaan perustuslakivaliokunta huomauttaa, että valiokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä ja sen jälkeisessä käytännössä katsonut, että PeL 93.2 §:n ilmaisu kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat⁴³³.

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan PeL 93.2 §:n kannalta ei ole merkitystä sillä kriisinhallintalain perusteluissa mainitulla seikalla, että päätöksenteko edellyttää merkittävää ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa. EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat merkittävätkin asiat kuuluvat perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslain perusteella valtioneuvoston toimivaltaan. Kuitenkin muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee perustuslain esitöiden mukaan toimia läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa⁴³⁴. Osa perustuslakivaliokuntaan kutsutuista asiantuntijoista kuitenkin päätyi ongelman ratkaisussa aivan toisenlaiselle kannalle kuin perustuslakivaliokunta, vaikka lähtökohtaisesti presidentin ja valtioneuvoston välinen toimivallanjako ulkopolitiikassa on yleisesti hyväksytty ja vallitseva tulkinta⁴³⁵. Tulkinnallinen erimielisyys koskikin kysymystä siitä, onko kansallinen päätös EU-kriisinhallintaoperaatioihin osallistumisesta sellainen EU:ssa tehtäviin päätöksiin liittyvä toimenpide, josta presidentin sijaan tulisi päättää valtioneuvosto?

Lausunnossaan⁴³⁶ muun muassa Hidén toteaa, että päätösvalta myös EU:n toimeenpanemista kriisinhallintajoukoista tulisi kuulua tasavallan presidentille. Hidén perustelee kantaansa sillä, että PeL 93 §:n rakenne, säätämisasiakirjat ja säätämishistoria lähtevät siitä, että yleistoimivalta ulkopolitiikan johtamisessa kuuluu presidentille. Hidén pohtii, kumpi loukkaisi selvemmin perustuslain 93 §:n säännöstä. Se, että presidentti päättäisi kriisinhallintaan osallistumisesta – joka on merkittävältä osin EU:n operaatio vai se, että valtioneuvosto päättäisi osallistumisesta kriisinhallintaan – joka merkittävältä osin olisi EU:n päätöksenteon ulkopuolinen operaatio. Hidénin mukaan presidentin päätöksenteko, joka

431 PeVM 10/1998 vp, s. 26.

432 PeVM 10/1998 vp, s. 26.

433 Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 27 ja PeVL 49/2001 vp, s. 2.

434 Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnollaan HE 1/1998 vp, s. 146–147, PeVM 10/1998 vp, s. 26 ja PeVM 10/1994 vp s. 4.

435 Ks. esim. Jyränki: 2000: 205.

436 Ks. Mikael Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle HE 110/2005 vp, s. 4–5.

perustuslain säännöksillä on sidottu yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa ja mikä tapahtuu valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, kajoaisi vähemmän valtioneuvostolle tarkoitettuun toimivaltaan kuin valtioneuvoston päätöksenteko, johon liittyy vain säätämisasiakirjoissa lausuttu yhteistoimintavelvoite presidentin kanssa, kajoaisi presidentille tarkoitettuun toimivaltaan.⁴³⁷

Lopulta perustuslainmuutoksesta pitäydettiin, mutta presidentin päätösvalta kriisinhallintajoukkojen lähettämisestä toteutettiin pysyvällä poikkeuslailla⁴³⁸. Poikkeuslakiin päädyttiin sen vuoksi, että päättäminen myös EU:n toimeenpanemista kriisinhallintaoperaatioista annettiin presidentille. Tämän oikeuden katsottiin olevan ristiriidassa PeL 93.2 §:n kanssa, jossa EU-asiat on kokonaisuudessaan osoitettu valtioneuvoston toimivaltaan. Poikkeuslailla kyettiin muodostamaan selkeä päätöksentekomenettely osallistumisesta kaikkiin kriisinhallintaoperaatioihin. Edellä viitatuissa asiantuntijalausunnoissa perustuslakivaliokunnalle useat asiantuntijat korostivat tarvetta samaan päätöksentekomenettelymuotoon riippumatta siitä, minkä kansainvälisen organisaation toimeenpanema kriisinhallintaoperaatio on⁴³⁹.

Sotilaallista kriisinhallintaa koskevan lain 2.1 §:n mukaan päätöksen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee siis toimeenpanijasta riippumatta kunkin operaation osalta erikseen tasavallan presidentti. Presidentin päätöksenteko tapahtuu perustuslain 58 §:n mukaisesti valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Presidentti tekee valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta myös päätöksen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen (valmiuosasto). Puolustusministeriö voi ryhtyä osallistumiseen liittyviin valmistelu- ja varautumistehtäviin sen jälkeen, kun tasavallan presidentti ja UTVA ovat yhteisessä kokouksessa käsitelleet asiaa valmistelevasti. Valmistelu ja varautumistoimenpiteet ovat korostuneessa asemassa varauduttaessa nopean toiminnan operaatioihin, koulutuksen ja harjoittelun tapahtuessa osana monikansallisia joukkoja.⁴⁴⁰

Myös eduskunta osallistuu päätöksentekoon kriisinhallintaoperaatioista. Ennen ratkaisuehdotuksen tekemistä operaatioon osallistumisesta valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasianvaliokuntaa. Jos kyseessä on erityisen vaativa kriisinhallintatehtävä tai operaatiolla ei ole YK:n turvallisuusneuvoston mandaattia, on ennen ratkaisuehdotus-

437 Asiantuntijalausunnoissa esitetystä argumentaatiosta ks. tarkemmin Niskanen 2006: 247 ss.

438 Husa on käsitellyt perustuslakivaliokunnan lausuntoja sotilaallisesta kriisinhallintalaista suhteessa tavoitteeseen tai periaatteeseen välttää poikkeuslain käyttämistä. Husa 2007: 199.

439 Ks. tarkemmin Niskanen 2006: 244 ss.

440 Ks. HE 5/2006 vp, s. 39–40.

ta kuultava eduskuntaa antamalla sille selonteko asiasta. Jos ratkaisuehdotus koskee vain enintään kymmenen henkilön määräämistä sotilaalliseen kriisinhallintatehtävään, valtioneuvoston on annettava selvitys ulkoasiainvaliokunnalle. Eduskunnan osallistumisen taso määräytyy siis kriisinhallintaoperaation laajuuden mukaan.⁴⁴¹ Asiallisia muutoksia korvattuun rauhanturvaamislakiin ei eduskunnan osallistumisen muodoissa tehty. Kuten aiemminkin päätös osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan on edelleen kolmen lukon, eduskunnan, valtioneuvoston ja presidentin takana.

Perustuslakivaliokunnan kannanoton, siihen liittyvien asiantuntijalausuntojen ja kriisinhallintalain säätämisen herättämän keskustelun perusteella voidaan todeta kansainvälisistä sotilasoperaatiosta päättämisen korostaneen presidentin roolia puolustusvoimien ylipäällikkönä. Myös yhteys ylipäällikkyyden ja yleisen ulkopoliitiikan johtovallan välillä on noussut keskustelun kohteeksi. Tässä yhteydessä voidaan viitata jo aiemmin todettuun spekulatioon Suomen mahdollisesta sotilaallisesta liittoutumisesta. Sotilasliiton kysymyksistä kansallisella tasolla päätettäessä presidentti olisi ylipäällikkyyden ja yleisen ulkopoliitiikan johtovaltansa ansiosta vahva toimija. Perustuslaki 2008 työryhmä on todennut presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä liittyvän parlamentaarisen hallitusvallan kannalta jännitteitä, joita kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön lisääntyminen samoin kuin puolustuspoliittisen ulottuvuuden vahvistuminen EU:ssa ovat tuoneet esille. Kun keskustellaan presidentin valtaoikeuksista Suomen ulkopoliitiikan johdossa, liittyy siihen myös kysymys presidentin asemasta ylipäällikkönä ja ylipäällikkön päätöksentekoa koskevan parlamentaarisen vastuukatteen vahvistaminen.⁴⁴² Näillä kannanotoilla, joissa ylipäällikkyyttä pyritään liittämään osaksi yleisempää arviointia ulkopoliitiikan johtovallasta, voi olla liityntä siihen valtaoikeuksien mahdolliseen uudelleen määrittelyyn, joka tulisi tehtäväksi sotilaallisen liittoutumisen yhteydessä. Suomessa on tällä hetkellä poliittinen paine presidentin valtaoikeuksien vähentämiseen. Sotilaallinen liittoutuminen on kuitenkin poliittisesti niin vaikea kysymys, ettei lähiaikoina tehtävässä perustuslain tarkistuksessa liene mahdollista ottaa suoranaista kantaa mahdollisesta liittoutumisesta aiheutuviin toimivaltakysymyksiin.

Kriisinhallintalain käsittely ilmensi sitä yleistä ongelmaa ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteista, mitä EU-asiat, erityisesti yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka aiheuttaa suhteessa yleiseen ulkopoliitiikan johtamisvaltaan. Ilmentääkö EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikka niitä samoja päämääriä, joihin kunkin jäsenvaltion oma kansallinen ulkopoli-

441 Ks. HE 5/2006 vp, s. 40

442 Ks. Työryhmämietintö 2008:8 s. 54–55.

tiikka pyrkii, sillä tavoin, että presidentti yleisen ulkopoliitikan johtajana voisi saada tällä perusteella toimivaltaa myös EU- tason ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin. Osallistuuhan tasavallan presidentti juuri tällä perusteella Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Kun kriisinhallintalaki säädettiin poikkeuslakina ja sen mukainen presidentin päätösvalta osallistumisesta EU:n toimeenpanemiin operaatioihin, katsottiin sen olevan ristiriidassa valtioneuvoston toimivallan (PeL 93.2 §) kanssa, ei voitane esittää päätelmää EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja kansallisen ulkopoliitikan yhteneväisyydestä toimivaltaa luovassa mielessä.

3.3 Parlamentaarinen vastuukate presidentin esittelyssä

3.3.1 Parlamentaarinen vastuu ja poliittinen vastuunalaisuus

Saraviita on erottanut artikkelissaan ”Näkökohtia parlamentarisoitun presidentinvallan suomalaisesta toteutuksesta” säädännäisen parlamentaarisen vastuun ja poliittisen vastuun. Parlamentaarinen vastuu tarkoittaa sitä, että eduskunnalle poliittisessa vastuussa oleva valtioneuvosto ja sen yksittäinen jäsen ovat vastuussa presidentin päätöksestä, olipa se valtioneuvoston tai sen jäsenen tahdon mukainen tai ei. Poliittinen vastuu puolestaan realisoituisi siten, että valtioneuvosto tai yksittäinen ministeri voitaisiin epäluottamuslauseella pakottaa eroamaan sellaisen presidentin päätöksen seurauksena, johon liittyy vastuukate, mutta jota eduskunnan enemmistö ei hyväksy.⁴⁴³ Presidentin vastuu eroaa parlamentarismiin kuuluvasta ministerin vastuusta siinä, ettei presidentti voi joutua epäluottamuslausemenettelyn kohteeksi eduskunnassa eikä vastuusta säädetä perustuslaissa. Saraviita pitää kuitenkin presidentin poliittista vastuuta uuden perustuslain aikana todellisena.⁴⁴⁴ Mikäli presidentti ymmärretään PeL 58 §:ää koskevassa päätöksentekomenettelyssä itsenäisenä päätöksentekijänä, voidaan perustellusti katsoa, että presidentti kantaisi näistä päätöksistään myös todellisen poliittisen vastuun.

Presidentin esittelyä koskevassa päätöksentekomenettelyssä parlamentaarinen vastuukate täyttyy, kun presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa, ministerin esittelyssä ja vähintään viiden ministerin läsnä ollessa⁴⁴⁵. Säädännäisen parlamentaarisen vastuun

443 Saraviita 2007: 448.

444 Saraviita arveleekin, että osa tätä vastuujärjestelmää saattavat olla vuoden 2000 perustuslain kaudella toteutetut säännölliset tasavallan presidentin nauttimaan kansalaisarvostusta mittaavat kyselytutkimukset. Saraviita 2007: 436.

445 Näin myös mm. Hidén perustuslakivaliokunnalle osoittamassaan lausunnossaan 21.10.1998 koskien HE 1/1998 vp, uudeksi Suomen hallitusmuodoksi. (Kysymys sotilaskäskyasioita koskevasta muotoilusta 58.5 §:stä s. 3.).

presidentin päätöksistä kantavat siis valtioneuvoston jäsenet, mutta poliittisen vastuun jakavat presidentti ja ministeristö yhdessä⁴⁴⁶. Ministerin (ja presidentin) poliittisen vastuun kannalta merkille pantavaa on, että PeL 58 §:n mukaisesti tehtyjen päätösten asiakirjat ovat julkisia ja esittelijä kantaa vastuunsa päätöksestä, mikäli esittelijä ei ilmaise tehdystä päätöksestä eriävää mielipidettä. Vastuukatteen seurauksena ratkaisuehdotukset ovat saaneet selkeästi virkamiesesittelystä poikkeavan, itsenäisen poliittisen päätöksen luonteen⁴⁴⁷. Presidentin poliittinen vastuu ei kuitenkaan voi toteutua yhtä tehokkaasti kuin kansanedustajan tai ministerin. Kansanedustajat kohtaavat aidon poliittisen vastuun neljän vuoden välein, jolloin äänestäjillä on mahdollisuus valinnoillaan vaikuttaa uuden eduskunnan koostumukseen. Presidentin toimikausi on pidempi, kuusivuotinen ja mahdollisen jatkokauden jälkeen samaa henkilöä ei ole mahdollista valita uudelleen perättäiselle kolmannelle kaudelle. Poliittinen vastuu voidaan ajatella presidentin kannalta toteutuvan konkreettisemmin tiedotusvälineiden kautta ja yhteistyösuhteissa muihin valtio-orgaaneihin. Media saattaa olla altis kritisomaan presidentin päätöksiä, elleivät ne ole linjassa hallituksen ehdotusten kanssa tai ovat muutoin epäsuosittuja.

Vastuukatejärjestelmän erityistapauksia ovat PeL 58.3 §:ssä säädetyt asiat, joista presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta: (i) valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen ja eron myöntäminen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle; (ii) ennenaikaisen eduskuntavaalien määrääminen; (iii) armahdusasiat sekä sellaiset muut laissa erikseen säädetyt asiat, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä; (iv) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettut muut kuin maakunnan taloutta koskevat asiat. Asianomainen ministeri esittelee asian presidentin päätettäväksi. Valtioneuvoston kokoonpanon muutoksen, joka koskee koko valtioneuvostoa, esittelee kuitenkin valtioneuvoston asianomainen esittelijä. Eduskunnan hajotus ja valtioneuvoston jäsenen vapauttaminen eronpyynnöttä edellyttävät presidentin ja pääministerin yhteisymmärrystä siinä, että päätöksen ehtona on pääministerin esitys. Se ei kuitenkaan sido presidenttiä, vaan hän voi päättää esityksestä poiketen. PeL 58.5 §:n mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Puolustusvoimain mukaan presidentti ratkaisee täten osan sotilaskäskyasioista puolustusministerin esittelystä (31.1 §).

Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi (PeL 58.1 §). Ennen virallisuudesta päätös-

446 Saraviita 2007: 447–448.

447 Saraviita 2007: 435.

tä ratkaisuehdotuksesta valtioneuvoston yleisistunnossa presidentin, valtioneuvoston ja pääministerin välisillä konsultaatioilla on huomattava merkitys yhteisen kannan löytämiseksi. Erityisesti yhteinen kanta pyritään löytämään poliittisesti merkittävissä asioissa. Tämä tavoite tulee selvästi esille myös perustuslakia koskevista lainvalmisteluasiakirjoista.

Hallituksen esityksen 58 §:n 2 momenttia koskeissa perusteluissa todetaan, että jos presidentin ja valtioneuvoston välillä olisi asiallista erimielisyyttä päätöksen sisällöstä, säännös ohjaisi sovitteluratkaisua hakeviin neuvotteluihin. Ehdotus korostaisi tältä osin myös presidentin ja valtioneuvoston yhteistyön merkitystä, samalla kun se säilyttäisi presidentillä päätöksenteossaan asiallisen harkintavallan. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä korostetaan niin ikään yhteistyön mahdollisuutta. Mietinnön mukaan yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta tiedottamisesta ulkopoliittikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa. Myös valtioneuvoston kanslia tiedotti 3.3.2000, että valtioneuvosto tulee harjoittamaan *aktiivista yhteistyötä* presidentin kanssa ulkopoliittikan alalla. Tiedotteessa korostettiin, että ulkopoliittikan johtamiskäytäntöön on vakiintunut presidentin kiinteä yhteydenpito pääministerin, ulkoasiainministerin ja muiden ulkosuhteista vastaavien ministerien kanssa. Tämä käytäntö tulee kanslian mukaan jatkumaan. Myös hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan merkitystä yhteistyön toteuttamiseksi korostettiin.⁴⁴⁸

Yhteistyövaatimusta korostaa myös median vaikutus. Julkinen sana kiinnittää helposti huomiota tilanteisiin, joissa presidentin ja valtioneuvoston kannat poikkeavat toisistaan ja valtioneuvoston ratkaisuehdotus palautuu presidentin jättäessä sen hyväksymättä. Tällaisia esimerkkejä on ollut muun muassa virkanimitysasioissa. Edellä on käsitelty Suomen pankin johtokunnan jäsenen nimitysasiaan sekä sisäasianministeriön kansliapäällikön nimitystä.⁴⁴⁹

Asiaa poliittiselta kannalta tarkasteltuna presidentillä on suuria paineita ratkaista asia viimeistään toisella esittelykerralla valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

448 HE 1/1998 vp, s. 107, PeVM 10/1998 vp, s. 26 ja Valtioneuvoston tiedotusyksikkö 3.3.2000, tiedote 45/2000.

449 Kun presidentti Halonen palautti ratkaisuehdotuksen Suomen pankin johtokunnan jäsenestä, se herätti mediassa vilkasta keskustelua ja tapaus otettiin uudelleen esille myös presidentinvaalikampanjassa vuonna 2006. Sisäasianministeriön kansliapäällikkönimityksessä vuonna 2008 valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen valmistellut sisäministeri Holmlund puolusti voimakkaasti mediassa omaa esitystään ja kantaansa.

Näin on erityisesti poliittisesti merkittävässä asioissa. Yhteisen linjan löytymiseen vaikuttaa edellä mainittu median luoma paine. Varsinkin merkittävässä kysymyksissä asian uutisoinnilla saattaa olla huomattava tosiasiallinen merkitys, jos valtioneuvosto on yksimielisesti asiasta presidentin kanssa eri mieltä. Toiseksi on muistettava, että presidentti ei voi toisin kuin hallitusmuodon aikana ilman eronpyyntöä vapauttaa valtioneuvostoa tehtävästään, mikäli valtioneuvosto nauttii edelleen eduskunnan luottamusta (PeL 64 §). Perustuslain uudistuksen myötä niin sanotut presidentin hallitukset eivät enää ole mahdollisia. Kun hallitusmuodon aikana presidenttijohtoisesti asetetun valtioneuvoston oletettiin nauttivan eduskunnan luottamusta siihen asti, kunnes eduskunta nimenomaisesti osoitti valtioneuvostolle epäluottamuslauseen (oletusteoria), nyt PeL 62 §:n mukaan hallituksen tulee heti sen asettamisen jälkeen esittää ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Tämä tarkoittaa eduskunnan enemmistön luottamuksen toteamista suhteellisen nopeasti ja poistaa samalla oletusteorian merkityksen.⁴⁵⁰ Erimielisyyden kärjistyessä nykyisessä järjestelmässä kaksi ylintä valtioelintä joutuisivat keskenään ilmiselvään ristiriitaan, mikä luonnollisesti heikentäisi valtioelinten mahdollisuutta toimia yhteistyössä ja hoitaa muun muassa kansainvälisiä asioita. Jyränki on todennut, ettei kokenut politiikko presidenttinä anna tilanteen kärjistyä äärimmilleen ja valitsee mieluummin sovittelun tien.⁴⁵¹ Avointa poliittista kriisiä todennäköisempi lieneekin toimintamalli, jossa presidentti ja hallitus etsivät aktiivisessa yhteistyössä yhteistä kantaa, eikä erimielisyystilanteita mielellään pääsetä julkisiksi. Käytännössä merkittävin yhteistoimintamuoto on ollut hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, UTVA.⁴⁵² Vaikka presidentti ei voi määrätä siitä, mitä asioita hänelle esitellään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksina, eri asia on, kuinka

450 Ks. Saraviita 2000: 302. Hallitusmuodon aikaisen luottamuksen oletusteorioita ja valtiokäytäntöä on tarkastellut yleisesti muun muassa Laakso 1975: 309–318.

Laakso on tutkimuksessaan *Hallituksen muodostaminen Suomessa (1975)* tarkastellut presidenttien osuutta hallituksen muodostamisessa ja ministerien valinnassa. Presidenttien rooli ministerien valinnassa vaihteli riippuen presidenttien henkilöstä ja aikakaudesta, mutta presidentit vaikuttivat mielellään juuri pääministerin ja ulkoministerin henkilön valintaan. Presidentti Koiviston kaudelta lähtien eduskunnan asemaa valtioneuvoston muodostamisessa haluttiin vahvistaa. Ks. KM 1993: 20 s. 44–45. Vrt. Meres-Wuoren mukaan valtioneuvoston ja presidentin välistä yhteistyötä ei paranna se, että presidentti ei voi enää vaikuttaa ulkopoliittikan kannalta keskeisimpien henkilöiden, pääministerin ja ulkoministerin, valintaan. Meres-Wuori 1998: 409.

451 Ks. Jyränki Turun Sanomat 8.2.2005. ”Rakenneongelma valtiosäännössä vai väärää politiikkaa?”

452 Tiilikaisen mukaan valiokuntaan pyritään nostamaan ratkaisuvaiheessa olevat keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset määräämuotoiset kysymykset ja kannanmäärittelyt. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan keskeisimmät käsiteltävinä olleet aiheet ovat liittyneet Suomen turvallisuuspolitiikkaan, kuten rauhanturvaoperaatioihin ja sekä muuhun kansainväliseen yhteistyöhön puolustuspolitiikan alalla. Tiilikainen 2003: 218–219.

vahvasti presidentti voi *tosiasiallisesti* vaikuttaa ratkaisuehdotusten sisältöön⁴⁵³. Tosiasiallisesti epäviralliset keskustelut valtioneuvoston kanssa saattavat vaikuttaa huomattavasti esityksen sisältöön.

Presidentti voisi ristiriitatilanteessa valtioneuvoston kanssa hakea tukea suoraan kansalta, mikäli hänellä olisi asiassa selvä kansan tuki. Suoraan kansanvaaliin vedoten presidentti voisi katsoa olevansa poliittisessa vastuussa suoraan kansan enemmistölle. Tämänkaltainen vastuun toteutuminen on kuitenkin kyseenalaistettu. Muun muassa Matti Wiberg on todennut, että presidentti-instituutio pitäisi lakkauttaa suomalaisen valtiollisen elämän parlamentarisoimiseksi ja poliittisen elämän toiminnan elvyttämiseksi. Presidentti-instituution ongelmana on Wibergin mukaan poliittisen vastuun puuttuminen: ”koska vallassa olevaa presidenttiä ei voi sen enempää hänen valtakautenaan kuin sen jälkeenkään saattaa erityiseen poliittiseen vastuuseen, hänelle on delegoitu valta ilman vastuuta.” Poliittisella vastuulla tarkoitetaan länsimaisessa valtiollisessa ajattelussa sitä, että valtaapitävät ovat poliittisessa mielessä valitsijoiden palvelijoita. Vastuunalaisten on siten kyettävä osoittamaan valitsijoilleen, että valitut toimivat saamansa valtuutuksen mukaisesti. Wibergin mukaan demokratiassa pitäisi kuitenkin olla toimiva järjestelmä poliittisen vastuun toteuttamiseksi. Vallanhaltijoiden on kyettävä osoittamaan niille, joilta heidän valtansa on peräisin, että poliittisessa työnjaossa sovittu tehtäväjako toteutuu aiotulla tavalla vallanluovuttaneiden eduksi. Jos delegoitua valtaa saanut ei toimi sopimuksen vaatimalla tavalla, delegoijalla olisi oltava tapa hankkiutua sopimuksenrikkojasta eroon. Meillä ei ole mekanismeja, jolla päästäisiin kesken kauden eroon karkeitakaan poliittisia virheitä tehneestä presidentistä. Suomalainen järjestelmä, jossa pyrkii yhdistämään presidentialismi ja parlamentarismi, ei ole omiaan selkeyttämään poliittisen vallan vastuunalaisuuden toteutumista. Kuitenkin Saraviidan mukaan presidentin poliittinen vastuu toteutuu laajemmin kuin pelkällä presidentin vaaliin liittyvällä mandaatilla tai mahdollisella uudelleen valinnalla. Toisellakin presidenttikaudella tasavallan presidentti ottaa tarkoin huomioon kansalaisten, järjestöjen, joukkotiedotusvälineiden ja kansainvälisen areenan reaktiot päätöksensä sekä toimii myös ottaen huomioon tulevan historian tutkimuksen. Tämä voidaan havaita muun muassa presidenttien L. K. Relanderin, J. K.

453 Saraviita 2007: 435.

Valtioneuvostolain 12 §:ssä on säädetty valtioneuvoston päätöksenteosta. Sen 1 momentissa todetaan, että yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset. Toisaalta valtioneuvosto myös voi katkaista prosessin ja jättää toisen ratkaisuehdotuksen toistaiseksi tekemättä (laki valtioneuvosta, 18 §, ”Valtioneuvosto voi siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa”).

Paasikiven ja Mauno Koiviston muistelmista sekä U. K. Kekkonen muistiinpanoista.⁴⁵⁴ Valtiosääntöoikeudellisesti tällainen ”vastuu” on kuitenkin pehmeää ja epämääräistä.

Suomalaisessa parlamentaarisessa kulttuurissa konsensushakuisuus ei ole ollut niin vahvaa kuin esimerkiksi Ruotsissa. Ruotsalaisessa konsensuaalisessa järjestelmässä poliittinen valta voi olla valtiosääntöoikeudellisesti perustuslain sanamuotoa vahvempi. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi silloin kun valtiosääntöoikeudellinen normi on niin vanha, ettei se enää voi vastata muotoutuneeseen poliittiseen käytäntöön.⁴⁵⁵ Suomalaisista parlamentarismia ei ymmärretä ainoastaan poliittiseksi vallaksi, vaan meillä se nojaa edelleen vahvasti myös legalistiseen perinteeseen ja valtiosäännön kunnioittamiseen. Suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa kulttuurissa valtiosäännön luomille toimivallan rajoille annetaan huomattavasti enemmän painoarvoa kuin poliittiselle vallankäytölle. Legalistisesta perinteestä huolimatta on tunnistettava myös poliittisen käytännön kautta syntyneet valtiosäännön toimintatavat, esimerkiksi perustuslakivaliokunnan eduskuntaa tosiasiallisesti sitovat lausunnot. Poliittinen valta kuitenkin viimekädessä transformoidaan valtiosääntöoikeuden avulla oikeudelliseksi toimivallaksi⁴⁵⁶. Parlamentarismiin korostuminen vahvistaa pyrkimystä konsensuksen löytämiseen valtioneuvoston ja presidentin välille. Yhteisen kannan korostamista voidaan pitää siirtymänä kohti konsensuaalista järjestelmää.

Toisaalta parlamentaarinen vastuukate käsittää myös presidentin ja ministerin poliittisen vastuun. Presidentin poliittisen vastuun kannalta merkittävää on mahdollinen yhteistyön heikkeneminen tulevaisuudessa, mikäli presidentti pysyisi kovin tiukasti kannassaan, eikä suostuisi kompromisseihin valtioneuvoston kanssa. Tasavallan presidentti kohtaa päätöksenteossaan jopa vastakkaisia odotuksia: toisaalta suomalainen oikeusjärjestelmä lähtee legalistisesta kulttuurista ja perustuslain sanamuoto korostaa presidentin vahvaa toimivaltaa ja johtajuutta ulkopoliitikassa ja toisaalta presidentti joutuu koko ajan ottamaan huomioon poliittisen vastuunsa. Tällä poliittisella vastuulla tarkoitan esimerkiksi median luomaa painetta painostaa presidenttiä ratkaisemaan asia valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Edellytyksenä tietysti se, että median valtavirta olisi valtioneuvoston puolella. Poliittinen vastuu voisi myös aktualisoitua yhteistyön heikkenemisenä valtioneuvoston kanssa, mikäli presidentti harjoittaisi kovin tiukasti omaa politiikkaansa. Presidentin päätöksentekoa sääntelevistä säännöksistä (PeL 58 § ja 93 §)

454 Ks. Matti Wiberg Turun Sanomat 31.7.2007 ”Kypsässä kansanvallassa tulee olla selkeät valta- ja vastuusuhteet. Presidenttiä paras – parlamentarismi vahvistuisi.” Vrt. Saraviita 2007: 448.

455 Nousiainen 2000: 90–91.

456 Jyränki 1989: 15, 17.

on löydettävissä sekä parlamentaarinen että presidentiaalinen ulottuvuus. Valtiosääntö on perinteisesti ollut joustava; tutkimuksen alun historiaosuudesta on havaittavissa, että käytännössä *presidentin päätösvalta ulkopoliitikassa on vaihdellut* istuvan presidentin henkilökohtaisen poliittisen painoarvon ja yleisen poliittisen tilanteen mukaan, vaikka valtiosäännön sanamuoto pysyi koko ajan samana.

Katsonkin, että presidentti, ulkopoliitikan johtajana, voi vaikuttaa merkittävästi ratkaisuehdotusten sisältöön esimerkiksi pääministerin ja presidentin välisissä konsultaatioissa, mutta – asiaa poliittiselta kannalta tarkasteltuna – presidentti voisi julkisesti poiketa ratkaisuehdotusmenettelyn toisella esittelykerralla korkeintaan virkanimitysasioissa. Mikäli presidentti päättäisi palauttaa takaisin valtioneuvoston valmisteltavaksi, todennäköistä on, että valtioneuvosto päättäisi muuttaa ehdotuksen sisältöä niin, että presidentti voi sen asian toisella esittelykerralla hyväksyä. Jos presidentti päättäisi ratkaisuehdotusmenettelyn toisessa vaiheessa vastoin valtioneuvoston tekemää ratkaisuehdotusta, olisi siten perusteltua todeta, että tuolloin poliittisen vastuun päätöksestä kantaisi yksin tasavallan presidentti. Toisaalta poliittinen vastuu (ja arvostelu) voi kohdistua pelkästään presidenttiin siinäkin tapauksessa, että palautettu esitys on valtioneuvostossa muutettu presidentin kannan mukaiseksi ja hyväksytty asian toisella esittelykerralla. Tästä on esimerkkinä presidentti Halosen palauttama Suomen Pankin johtajanimitystä tarkoittava ratkaisuehdotus. Valtioneuvosto ehdotti toisessa ratkaisuehdotuksessaan presidentin tukemaan henkilöä. Missään vaiheessa poliittista vastuuta ei kohdistettu valtioneuvostoon, vaan päätösvalan käyttäjäksi ja vastuun kantajaksi ymmärrettiin presidentti. Poliittisesti valtioneuvoston kannasta poikkeaminen olisi vaikeampaa, mitä yksimielisimpiä valtioneuvosto ja eduskunta asiasta ovat.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tasavallan presidentin esittelyyn liittyvä valtioneuvoston myötävaikutus on siinä suhteessa keskeinen järjestely, että juuri se antaa presidentin päätöksenteolle parlamentaarisen vastuukatteen. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto vastaa poliittisesti eduskunnalle kaikista päätöksistä, joihin se ei ole käytettävissään olevin keinoin kieltäytynyt myötävaikuttamasta.⁴⁵⁷ Parlamentaarisen vastuun ja ministerin poliittisen vastuun kannalta merkitystä tulee ainakin lainvalmisteluasiakirjojen mukaan olla sillä, tapahtuuko presidentin päätöksentekomenettely yhteistoimintamenettelyssä vai presidentin esittelyssä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan ”parlamentaarisen katteen tuomiseksi presidentin muihin kuin määrämuotoisiin ulkopoliittisiin toimiin on kehitetty erityisiä menettelyjä. Presidentti keskustelee säännönmukaisesti esille

457 HE 1/1998 vp, s. 43.

tulevista kansainvälisistä asioista pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa. Tärkeimmät asiat otetaan esille valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa ...⁴⁵⁸ Merkittävää esityksen perusteluissa on se, että yhteistoimintamenettelyä tarkoittavassa päätöksentekomenettelyssä valtioneuvostoa parlamentaarisenä vastuunkantajana ei mainita kokonaisena ministeristönä. Esityksen perustelut voidaan tulkita siten, että koko valtioneuvosto vastaa presidentin ulkopoliittikan johtovaltaan kuuluvista asioista vain silloin, kun päätökset tehdään PeL 58 §:n mukaisesti⁴⁵⁹. Vastaavasti perustuslaki ei aseta selkeitä rajoja sille, kuinka pienen ministeripiirin tai peräti yksittäisen ministerin kanssa presidentti voi tehdä perustuslain yhteistoimintavelvoitteen nojalla ulkopoliittikan johtovaltaan kuuluvia ratkaisuja. Yhteistoimintavelvoitteessa vastuukate vaihtelee asian laadun ja valitun menettelytavan mukaan (eli presidentin konsultaatiot pääministerin tai ulkoasiainministerin kanssa tai vastaavasti keskustelut hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, UTVA:ssa).

Saraviidan tulkinnan mukaan PeL 58 §:n sanamuoto ”tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta” estäisi ministeri/ministeristökohtaisen vastuun välttämisen mekanismin. Ratkaisuehdotusten oikeusvaikutusten kannalta on yhdentekevää, onko ne päätetty valtioneuvostossa yksimielisesti vai äänestämällä. Valtioneuvosto tai yksittäinen ministeri voi esittää eronpyynnön tai liittää valtioneuvoston päätökseen eriävän mielipiteensä, mutta se ei vaikuta ratkaisuehdotuksen oikeusvaikutuksiin. PeL 58 §:ää sanamuodon mukaisesti tulkiten, kun tasavallan presidentti palauttaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen ja tekee päätöksen uuden ehdotuksen pohjalta, päätös sitoo valtioneuvostoa niissäkin tapauksissa, joissa presidentille on säädetty toimivalta päättää uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla.⁴⁶⁰ Hallitusmuodon aikana keskusteltiin siitä, voiko valtioneuvosto vapautua poliittisesta vastuustaan tasavallan presidentin päätöksestä pyytämällä eroa. Suomalaisessa valtiosääntöoikeuden tutkimuksessa tätä pidettiin mahdollisena hallitusmuodon aikana.⁴⁶¹ Valtioneuvosto tai yksittäinen ministeri kantaa ratkaisuehdotuksesta joka tapauksessa poliittisen vastuun, mikäli eriävää mielipidettä ei ole esitetty. Edellä esitetyssä tilanteessa poliittinen vastuu jäisi yksin presidentin kannettavaksi.

Valtioneuvosto ei voi kieltäytyä presidentin päätöksen täytäntöönpanosta poliittiseen vastuuseen liittyvillä perusteilla. Täytäntöönpanosta kieltäytyminen tulisi kysymykseen

458 HE 1/1998 vp, s. 46.

459 Saraviita 2007: 450.

460 Ks. Saraviita 2007: 454–456.

461 Ks. esim. Kastari 1977: 130 ss.

yksinomaan reaktiona presidentin lainvastaisia päätöksiä vastaan. Tämä voidaan laajentaa myös koskemaan yhteistoimintamenettelyä koskevissa asioissa.⁴⁶² Perustuslain vastuukatejärjestelmän seurauksena valtioneuvosto kollegiona kantaa säädännäisen parlamentaarisen vastuun presidentin tekemistä päätöksistä. Eduskunta voi siis antaa epäluottamuslauseen valtioneuvostolle tai sen yksittäiselle jäsenelle presidentin päätöksen seurauksena. Suoranaisesti lainvastaisesta päätöksestä ministeri(t) kantavat myös rikosoikeudellisen vastuun PeL:n 114–116 §:n mukaisesti. Valtakunnanoikeudessa toteutettava ministerivastuu muodostaa ankarimman ministerin toimintaa ohjaavan säännöksen ja toteuttaa siten säädännäistä vastuuta parlamentarismien ja poliittisen vastuunalaisuuden ohella.

Suomalaisessa parlamentarismien mallissa eduskunta instituutiona ja eduskuntaryhmien asema on korostunut. Parlamentarismien perinteisen doktriinin mukaan hallituksen valvontavastuu on langennut ensisijaisesti oppositiolle muun muassa välilyksymysmenettelyssä. 1960-luvun lopulta lähtien välilyksymysmenettelyssä onkin korostunut juuri hallituksen ja opposition välinen ajatustenvaihto.⁴⁶³ Enemmistöhallitusten aikakausi on vienyt oppositiolta sen terävimmän asemen; hallitus on viimeksi kaatunut epäluottamuslauseeseen vuonna 1957, eikä oppositioryhmillä ole juuri keinoja vaikuttaa vakaita enemmistöhallituksia korjaamaan politiikkaansa. Yleensä suuren puolueen oppositiopolitiikkaa hillitsee tahto säilyttää suhteet hallituspuolueisiin seuraavien vaalien jälkeistä hallituksen muodostamista silmällä pitäen. Tärkeimmäksi vaikuttamisen kanavaksi onkin Nousiaisen mukaan noussut eduskunnan täysistuntokeskustelut, johon osallistuvat niin oppositio kuin hallitus. Eduskunnan muutosidonnaista toimintatyölä on kevennetty tehostamalla hallituksen ja opposition välistä vuoropuhelua ja avaamalla uusia keskustelun areenoja. Näitä ovat esimerkiksi täysistunnon suulliset kyselytunnit, joiden aikana edustajat kysyvät ja ministerit vastaavat sekä milloin tahansa kansanedustajan aloitteesta järjestettävät ajankohtaïskeskustelut päivänpoliittisista kysymyksistä. Hallituksen tiedonannot, selonteot ja ilmoitusten käsittelyt kuuluvat olennaisena osana myös eduskunnan toimintaan. Ministerin erottaminen epäluottamuslauseella ovat paljolti korvautuneet ”pehmeämmillä keinoilla, kuten mainituilla täysistunnon suullisilla kyselytunneilla. Tämä edellä kuvattu tilanne on Nousiaisen mukaan johtanut siihen, että yksittäisen minis-

462 Saraviita 2007: 454–456. Perustuslakia koskevissa esitöissä ei missään viitata siihen, että yhteistoimintamenettelyn välityksin valtioneuvosto tai yksittäinen ministeri olisi ulkoasioissa saanut toimivallan estää presidentin päätöksenteko, joka on toteutettu säädetyn yhteistoimintamenettelyn piirissä. Jos näin olisi tarkoitettu, se olisi Saraviidan mukaan perustuslakia koskevissa esitöissä sanottu.

463 Ks. tarkemmin Hovi 2000: 235.

terin poliittinen vastuunalaisuus on korostunut. Enemmistöhallitusten kaudella koko valtioneuvoston kaataminen on käytännössä hyvin epätodennäköistä, mutta yksittäisen ministerin erottaminen on mahdollista, jos hän menettää eduskunnassa poliittisen luottamuksensa.⁴⁶⁴

Parlamentarismien toimivuus ei välttämättä edes edellytä virallista epäluottamuslausetta. Poliittinen vastuu toteutuu nykyisin ennen kaikkea poliitikkojen riippuvuudella puolueidensa luottamukseen, jota edesauttaa median valvonta. Kun ministeri on huomannut menettävänsä poliittisen luottamuksensa, hän on usein tehnyt omat johtopäätöksensä ja eronnut itse poliittisen paineen alla. Näin on käynyt kaikissa kolmessa ministerin erossa, jotka ajoittuvat uuden perustuslain aikaan (Lindén, Jäätteenmäki ja Kanerva)⁴⁶⁵. Yksikään edellä mainittu tapaus ei edennyt eduskunnassa äänestykseen epäluottamuslauseesta. Tapaukset osoittavat myös sen, kuinka ministeri itse kantaa vastuun omasta hallinnonalastaan: eduskunnan arvostelu ei ainoassakaan edellä mainitussa tapauksessa kohdistunut koko valtioneuvostoon, vaan yksittäiseen ministeriin. Yhdenkään edellä mainitun ministerin ero ei liittynyt presidentin tekemään päätökseen⁴⁶⁶.

Oikeudellisesti vastuukate on siis ymmärrettävä suppeana, mutta periaatteellisella tasolla se merkitsee enemmän presidentin toimiessa valtioneuvoston välityksellä. Parlamentaarinen vastuukate tarkoittaa periaatteellisella tasolla myös aktiivista tiedonkulkua ja neuvotteluja presidentin ja valtioneuvoston välillä. Vastuukatteen merkitystä ja vaikutuksia arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että sen periaatteellinen ulottuvuus on suppeaa oikeudellista määrittelyä merkityksellisempi. Muodollisoikeudellista merkittävyyttä vähentää ennen kaikkea se, että asioista tosiasiallisesti päätetään jo ennen niiden tuomista viralliselle tasolle. Oikeudellisesta vaikutuksesta ei ole kuitenkaan syytä unohtaa sitä, että mitä merkittävämmästä asiasta on kysymys, sitä laajakantoisempi muodollinen vastuukate on valtioneuvostossa ja eduskunnassa joka tapauksessa hankittava presidentin toimenpiteelle.

464 Nousiainen 2000: 83 ss.

465 Ministerien eroissa Kanervan tapaus on poikkeava, sillä julkinen kritiikki kohdistui ennen kaikkea ministerin henkilöön, ei hänen toimintaansa ulkoministerinä. Kanervan erossa korostui ministerin oman puolueen (puoluejohtajan) mielipide, joka perustui yleiseen luottamuksen menettämiseen. Vrt. kuitenkin PeL 60.1 § ”Ministerien on oltava rehelliseksi ja taitaviksi tunnettuja...”, jolloin aseman ja henkilön kuitenkin liittyvät toisiinsa.

466 Jäätteenmäen eroon liittyvässä tapauksessa oli kytkentä presidentin kansliaan.

3.3.2 Ministerin oikeudellinen vastuu presidentin esittelyssä

Valtioneuvoston jäsenten oikeudellista vastuuta koskevat perussäännökset on sijoitettu perustuslain tasolle (PeL 114–116 §), mutta tarkemmat menettelysäännökset on jätetty pääosin tavallisen lain varaan⁴⁶⁷. PeL 114.1 §:n mukaan valtioneuvoston jäsenten virkasytteenfoorumina on valtakunnankunnanoikeus, jonka kokoonpanosta on säädetty perustuslain 101 §:n 2 momentissa. Valtakunnanoikeus käsittelee ainoana oikeusasteena syytteet ministereitä vastaan lainvastaisesta menettelystä virkatoimesta.⁴⁶⁸ Syytteen nostamisesta päättää eduskunta saatuaan perustuslakivaliokunnan kannanoton valtioneuvoston jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Eduskunnan tulee ennen päätöstä syytteen nostamisesta varata valtioneuvoston jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Asiaa käsitellessään valiokunnan tulee olla täysilukuinen. (PeL 114.2 §.) Syytettä valtioneuvoston jäsentä vastaan ajaa valtakunnansyyttäjä (PeL 114.3 §).

Ministerisyytteen nostamisella on korkea syyttämiskynnys. Perustuslain 116 §:n mukaan syyte valtioneuvoston jäsentä vastaan voidaan päättää nostettavaksi, jos tämä tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta on olennaisesti rikkonut ministerin tehtävään kuuluvat velvollisuutensa tai menetellyt muutoin virkatoimessaan selvästi lainvastaisesti. PeL 116 §:ssä tarkoitettulle ministerisyytteen nostamiselle on perustelujen mukaan asetettu ensinnäkin syyksiluettavuuden osalta tahallisuuden tai törkeän huolimattomuuden vaatimus. Toiseksi ministerin tehtävään kuuluvien velvollisuuksien vastaiselle menettelylle on asetettu olennaisuusvaatimus. Ja kolmanneksi ministerisyyte voidaan nostaa, jos ministeri on muutoin virkatoimessaan menetellyt selvästi lainvastaisesti. Hallituksen esityksen mukaan ”selvästi” -kriteeri edellyttää, että menettelyn lainvastaisuutta voidaan pitää riittömänä. Sanotun lisäksi se asettaa syyteharkinnassa korotetun näyttökynnyksen.⁴⁶⁹

Ministerisyytteen nostamiselle asetettua korkeaa syyttämiskynnystä on esityksen perustelujen mukaan pidettävä tarpeellisena ”poliittisen järjestelmän ja valtioneuvoston toimintakyvyn turvaamiseksi”. Lähtökohtana tulisi olla, että ministerisyytettä ei käytettäisi esimerkiksi merkitykseltään vähäisten menettelyvirheiden käsittelyyn. Korotetun syyttämiskynnyksen tarkoituksena on myös estää ministerisyytteiden nostamista aiheet-

467 Ks. Laki Valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuuasioiden käsittelystä 25.2.2000/196.

468 Valtakunnanoikeus on ollut koolla neljä kertaa – vuosina 1933, 1953, 1961 ja 1993 edellisen kerran – käsittelemässä ministerisyytettä. Tämän ohella ministerivastuulain tarkoittamia muistutuksia valtioneuvoston jäsenten tai ylimpien lainvalvontaviranomaisten virkatoimien lainmukaisuudesta on käsitelty eduskunnassa erityisesti 1970-luvun alusta alkaen verraten usein, vaikka muistutukset eivät yhtä poikkeusta lukuun ottamatta olekaan johtaneet syytteen nostamiseen valtakunnanoikeudessa. HE 1/1998 vp, s. 55.

469 HE 1/1998 vp, s. 171.

tomasti tai ensisijaisesti poliittisessa tarkoituksessa. Perustelujen mukaan syyttämiskynnyksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole suojella yksittäistä ministeriä, vaan laajasti koko valtioneuvoston toimintaedellytyksiä.⁴⁷⁰

Valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuuden tutkinta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa voidaan panna vireille (i) oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen perustuslakivaliokunnalle tekemällä ilmoituksella; (ii) vähintään kymmenen kansanedustajan allekirjoittamalla muistutuksella⁴⁷¹ sekä (iii) eduskunnan muun valiokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämällä tutkintapyyntöllä. Ilmoitukset, muistutukset ja tutkintapyyntöt tehdään PeL 115 §:n mukaan siis suoraan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, joka myös päättää mahdollisen ministerisyytteen nostamisesta. Oikeuskansleria ja oikeusasiamiestä koskeva ilmoitus tehdään käytännössä vasta, jos oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen ministerin virkatoimen laillisuutta koskevaa 112 §:ssä tarkoitettua huomautusta ei ole otettu huomioon ja asia laadultaan sellainen, ettei kannanoton merkityttämistä valtioneuvoston pöytäkirjaan ole pidettävä riittävänä. Perustuslakivaliokunta voi myös omasta aloitteestaan ryhtyä tutkimaan valtioneuvoston jäsenen virkatoimen lainmukaisuutta (PeL 115 §).⁴⁷²

Ministerin oikeudellista vastuuta selvitettäessä on otettava huomioon myös perustuslain 60 §:n 2 momentti. Sen mukaan ministerit ovat virkatoimistaan vastuunalaisia eduskunnalle. Jokainen asian käsittelyyn valtioneuvostossa osallistunut ministeri vastaa päätöksestä, jollei hän ole ilmoittanut eriävää mielipidettään pöytäkirjaan merkittäväksi. Valtioneuvosto toimii tärkeimmissä asioissa kollegisesti, monijäsenisessä kokoonpanossa. Tämän vuoksi hallituksen esityksen perusteluissa pidettiin tarpeellisena säätää myös yksittäisen ministerin vastuusta sellaisesta päätöksestä, jonka tekemiseen hän on

470 HE 1/1998 vp, s. 171.

471 Perustuslakiuudistuksessa kansanedustajien määrää siis nostettiin hallitusmuodon aikaisesta viidestä nyt kymmeneen. Viiden kansanedustajan määrää kritisoitiin erityisesti siitä, että pieni eduskunnan vähemmistöryhmittymä voi käynnistää syytemenettelyn perusteettomasti, poliittisista syistä. Ks. Hidén ja Saraviita 1982: 96.

472 Aiemmin hallitusmuodon aikana myös tasavallan presidentillä oli oikeus määrätä syyte nostettavaksi valtioneuvoston jäsentä vastaan. Presidentille kuuluvaa syyteoikeutta esityksen perusteluissa pidettiin ongelmallisena, koska valtioneuvoston jäsenen oikeudellinen vastuu ulottuu myös sellaiseen presidentin päätöksentekoon, johon hän on myötävaikuttanut. Hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin, että presidentin syyteoikeuden poistaminen ei olennaisella tavalla muuttaisi ylimpien valtioelinten keskinäisiä valtasuhteita. Presidentin syyteoikeudesta luopuminen päinvastoin selkeyttää oikeudellista ministerivastuujärjestelmää poistaessaan siitä kaksilinjaisuuden, joka esityksen mukaan johtaisi ongelmiin lähinnä oikeuskanslerin ja perustuslakivaliokunnan välillä, jos nämä molemmat tutkivat samanaikaisesti ministerin toiminnan lainmukaisuutta. Ks. HE 1/1998 vp, s. 56.

osallistunut. PeL 60.2 §:n säännös poikkeaa normaalista virkavastuusta monijäsenisessä toimielimessä. Virkamies olisi nimittäin vastuussa ainoastaan sellaisesta monijäsenen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut (PeL 118.1 §). Erotuksena tavanomaisen kollegion esittelijän vastuusta valtioneuvoston jäsen siis vastaa sellaisestakin päätöksestä, jota hän on vastustanut, jollei hän ole nimenomaisesti ilmoittanut eriävää mielipidettään päätökseen.⁴⁷³

Valtioneuvoston tulee myötävaikuttaessaan presidentin päätöksentekoon viime kädessä kieltäytyä panemasta täytäntöön presidentin lainavastaista päätöstä (PeL 112.2 §). Ministerin oikeudellinen vastuu ulottuu myös myötävaikutukseen presidentin päätöksenteossa. Perustuslain 60 §:n 2 momentin säännöstä onkin perustelujen mukaan tulkittava siten, että ministeri vastaa oikeudellisesti myös sellaisesta presidentin päätöksestä, jonka tekemiseen hän on myötävaikuttanut, jollei hän ole ilmoittanut siihen eriävää mielipidettään.⁴⁷⁴ Jyrängin mukaan säännös koskee epäilemättä osallistumista presidentin esittelyyn, mutta se on ulotettavissa myös tilanteisiin, joissa presidentti tekee päätöksensä ministerin välittömästä esittelystä tai valtioneuvoston valiokunnassa⁴⁷⁵. Ministerin säädännäistä oikeudellista vastuuta ei luonnollisestikaan voi rajoittaa se, että myös presidentti kantaa osaltaan poliittisen vastuun päätöksestä.

4 Valtioneuvoston toimivalta EU-asioissa, erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat perustuslain voimassaoloaikana kasvaneet tavalla, jota ei perustuslakia uudistettaessa osattu ottaa kaikilta osin huomioon. Perustuslain 93.2 §:ssä EU-asioiden hoito on säädetty valtioneuvoston toimivaltaan. Kun unionin rakenteita tullaan jatkossa kehittämään Lissabonin sopimuksen suuntaisesti, valtioneuvoston asema Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa

473 Jyrängin mukaan ministereillä tulee olla tilaisuus ilmoittaa ennen presidentin tekemää päätöstä, ottavatko he siitä poliittisen vastuun ja mahdollisuus estää presidentin perustuslain- tai lainvastaisen päätöksen toteuttaminen. Ks. Jyrängin lausunto 17.1.2003 perustuslakivaliokunnalle koskien HE 270/2002 vp, (laki valtioneuvostosta ym.) s. 8. Mitä ilmeisimmin Jyränki on tarkoittanut, että viimeistään tässä vaiheessa ministerin tulee päättää, ottaako hän presidentin tekemästä päätöksestä poliittisen ja oikeudellisen vastuun (eli ilmoita valtioneuvoston pitämään pöytäkirjaan eriävää mielipidettään.) Ks HE 1/1998 vp, s. 111.

474 HE 1/1998 vp, s. 111–112.

475 Jyränki 2000: 146.

vahvistuu. Jäsenyys Euroopan unionissa vaikuttaa jo nyt laajasti Suomen kansainvälisiin suhteisiin, myös kahden- ja monenvälisissä suhteissa unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa. Kehityskulku asettaa haasteen ulkosuhteiden yhtenäiselle hoitamiselle. Unionijäsenyys vaikuttaa käytännössä tavalla tai toisella kaikkiin yleisenkin ulkopoliittikan lohkoihin. Rajanveto unionin ulkosuhteiden ja kansallisen yleisen ulkopoliittikan välillä on jo nyt vaikeasti hahmotettavissa.⁴⁷⁶

Koska tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää PeL 93.1 §:n yhteistoimintavoitteen sisältöä ja tasavallan presidentin asemaa ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä, valtioneuvoston toimivaltaa EU-asioissa tarkastellaan tässä kappaleessa lähinnä vain, kun se tapahtuu valtioneuvossa kollegiona. Valtioneuvostolle kuuluvan yksityiskohdallisen toimivallan selvittäminen EU-asioissa esimerkiksi suhteessa ministeriöihin, ministereihin, yleisistuntoon tai EU-ministerivaliokuntaan vaatisi jo oman tutkimuksensa. Tietyissä tapauksissa valtioneuvoston toimivaltaa EU-asioissa on kuitenkin tarkasteltava yksittäisten toimijoiden näkökulmasta (pääministeri, ulkoasiainministeri, UTVA), mikäli niillä on kiinnekohtia tasavallan presidentin ulkopoliittiseen toimivaltaan. Esimerkkinä tilanteesta, jossa presidentin toimivalta menee eräällä tavalla ”päällekkäin” pääministerin (ja ulkoasiainministerin) kanssa, on Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

Tutkimuksen tehtävänasettelusta johtuen tässä kappaleessa erityisen mielenkiinnon kohteena on presidentin ulkopoliittista päätösvaltaa rajoittava PeL 93.2 §. Myös PeL 96 § eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun ja PeL 97 §:ää koskeva säännös eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa sekä niissä säädetty valtioneuvoston tiedonantovelvollisuus eduskunnalle ja asianomaisille valiokunnille EU:ta koskevissa asioissa, on työn kokonaisuuden kannalta ja ylimpien valtioelinten yhteistyökulttuurin tarkastelun kannalta merkityksellistä.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta⁴⁷⁷ ja päättää niihin liittyvistä Suomen *toimenpiteistä*, jollei päätös vaadi eduskun-

476 Työryhmämietintö 2008:8, s. 46, 194–199.

477 Ilmaisu ”kansallinen valmistelu” on arvostelijoiden mielestä epäonnistunut. Esimerkiksi Jyrängin mukaan se on epäonnistuneesti valittu, koska tarkoitus on antaa valtuus ohjata Suomen edustajain käyttäytymistä unionin neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa. Jyränki 2000: 227–228. Toimivaltasäännöksessä ilmaisu ”vastaa” on Jyrängin mukaan ”löysempi” kuin ”määrää”; oikeudellisissa teksteissä ”vastaa” liittyy ensi sijassa oikeudelliseen tai poliittiseen vastuuseen – eikä tässä ole tarkoitus erityisesti korostaa vastuu-ulottuvuutta tuossa merkityksessä. Siksi olisi aihetta palata ilmaisuun ”määrää” tai sen sijaan kirjoitettava ”päättää”. Ks. Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle s. 11 29.3.1998 koskien HE 1/1998 vp.

nan hyväksymistä (PeL 93.2 §). Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin perustuslaissa tarkemmin säädetään. Tarkastelen eduskunnan roolia myöhemmin. Perustuslakia koskevien esitöiden mukaan PeL 93.2 §:n lähtökohtana on, että valtioneuvoston toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät⁴⁷⁸. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu määritellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin.⁴⁷⁹

Myös perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut, että valtioneuvoston valmisteluvallasta *ei ole erotettu mitään asiaryhmää*, joten siihen kuuluvat muun ohella myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. Tuolloin ei ole merkitystä sillä, edellyttääkö päätöksenteko merkittävääkin ulkopoliittista harkintaa.⁴⁸⁰ Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan myös todennut, että PeL 93.2 §:ssä käytetty ilmaisu ”Euroopan unionissa tehtävä päätös” on perustuslain aiempaa sanontaa (HM 33 a §) yleispiirteisempi ja joustavampi sekä valtioneuvoston tehtäviä koskevilta osilta oleellisesti laaja-alaisempi⁴⁸¹. Valiokunta on perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä ja sen jälkeisessä käytännössään katsonut, että 93 §:n 2 momentin ilmaisu kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat⁴⁸². Huomiota on kiinnitetty EU:n jäsenvaltioiden keskinäisiin valtiosopimuksiin, jotka sisällöltään kuuluvat EU:n toimivaltaan, mutta joita ei päätetä EU:n toimielimissä vaan jäsenvaltioiden keskinäisin sopimuksin. Kun tämänkaltaiset sopimukset kuitenkin tehdään Wienin valtiosopimuskonvention pakottavien ja perustuslain ohittavien muotomääreiden mukaan, niitä tarkoittavat allekirjoitusvaltuudet, hallituksen esitys sopimuksen hyväksymisestä eduskunnassa ja sopimuksen ratifiointi

478 HE 1/1998 vp, s. 146–147.

479 HE 17/1998 vp, s. 147. Hallituksen esitys toistaa asiallisesti saman kannan, kuin suuri valiokunta ja perustuslakivaliokunta Suomen liittyessä Euroopan unioniin (SuVM 2/1993 vp ja PeVM 10/1994 s. 4/II vp). Perustuslakivaliokunta on myöhemmissä lausunnoissaan toistanut em. kannan. Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 26/I, PeVL 54/2005 vp, s. 11. Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä valtioneuvoston toimivalta kattaa myös toimivallan päättää Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa. Ks. PeVM 10/1998 vp ja PeVL 36/2006 vp s. 14.

480 Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 26/I, PeVM 10/1994 vp, s. 4/I, PeVL 54/2005 vp, s. 3 ja PeVL 36/2006 vp s. 14.

481 PeVM 6/1999 vp, s. 4–5.

482 PeVM 10/1998 vp, s. 27, PeVL 49/2001 vp, s. 2/II, PeVL 54/2005 vp, s. 3. PeVL 56/2006 vp, s. 3.

kuuluvat lähtökohtaisesti tasavallan presidentin päätösvaltaan PeL 58 §:n nojalla. Valtiosopimukset, joissa on kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavista asioista tulee perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan kuitenkin saattaa voimaan valtioneuvoston asetuksella (Ks. esimerkkinä Prumin sopimus).⁴⁸³

Perustuslakivaliokunta on siis useaan otteeseen korostanut lausunnoissaan, että valtioneuvostolle PeL 93.2 §:n nojalla kuuluva toimivalta ulottuu Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa *kaikki* unionissa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valiokunnan johdonmukaisesta tulkintalinjasta huolimatta on ajoittain ollut tiettyä epäselvyyttä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välisestä toimivallanjaosta erityisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta.

Esimerkiksi Suomen EU-puheenjohtajuuskauden aikana vuonna 2006 käytiin julkisuudessa ajoittain kiivastakin keskustelua tasavallan presidentin asemasta EU-ulkopolitiikassa. Helsingin Sanomien (15.5.2006) mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kanslian välillä oli epäselvyyttä siitä, mikä on presidentti Halosen rooli Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella. Helsingin Sanomien (30.11.2006) mukaan ”Päällisin puolin kaikki on sujunut hyvässä järjestyksessä ja pääministeri ja presidentti ovat löytäneet roolinsa ja huippukokousten illallisilla lautasensa. Pinnan alla sen sijaan on ollut myrskyisämpää. Valtioneuvoston unionilinjauksia valmisteltaessa on päädytty siihen, että nimenomaan puheenjohtajuuskausi on osoittanut, että työnjako on selkiytettävä pääministerin eduksi ja presidentti on siirrettävä etäämmälle. Puheenjohtajuuteen on kuulunut tapaamisia ja kokouksia, joiden asialista kuuluu nykyisellä toimivallanjaolla hieman molemmille, sekä pääministerille että presidentille. Tästä on seurannut kisailua ja arvovaltaselvittelyä.” Vilkasta keskustelua mediassa (HS 15.6.2006) herätti myös se, että tuolloin puheenjohtajakauden alussa presidentti Halonen esitti Venäjän presidentti Vladimir Putinille kutsun tulla Lahden epäviralliseen EU-huippukokoukseen illalliselle lokakuussa. On muistettava, että virallisen kutsun esitti kuitenkin pääministeri Vanhanen, kuten myös muille valtion päämiehille Suomen puheenjohtajakaudella. Myös presidentinvaalien alla 2005 keskusteltiin siitä, kuka Suomea ja EU-puheenjohtajuuden myötä Euroopan unionia edustaa G8-kokouksessa Pietarissa kesäkuussa vuonna 2006. Tuohon kokoukseen osallistui lopulta presidentti Halonen ja Suomen EU:n puheenjohtajan ominaisuudessa EU:n edustajana pääministeri Vanhanen.

483 Ks. PeVL 58/2006 vp ja vrt. HE 1/1998 vp s. 145 ja HE 56/2006 vp.

Joka tapauksessa perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja myöhemmissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa korostetaan valtioneuvoston velvoitetta toimia läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa *Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi*, muodostettaessa Suomen kantaa tärkeissä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä⁴⁸⁴. Epäselvyyttä vaikuttaa kuitenkin olevan siinä, kuinka ja miten yhteistyö osapuolten välillä toteutetaan – ja kuinka tiivistä tämän yhteistyön tulisi olla.

Kiista siitä, kumpi edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa, pääministeri vai tasavallan presidentti, on ollut voimakkaasti esillä julkisuudessa ja poliittisessa keskustelussa. Liittyminen Euroopan unioniin siirsi kaikkien ylimpien valtioelinten toimivaltaa EU:n toimielimille ja siksi myös tasavallan presidentit ovat korostaneet oikeuttaan osallistua EU:n huippukokouksiin. Kysymykseen kytkeytyy juuri tasavallan presidentin toimivallan rajanveto-ongelmat ja erityisesti silloin, kun sillä on liittymäkohtia EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan⁴⁸⁵. Jotta kyseistä tulkintaongelmaa voidaan ymmärtää paremmin, on palattava aikaan, jolloin Suomi vasta harkitsi liittymistä EU:hun. PeL 93.2 §:ää koskevat tulkintaerimielisyydet palautuvat jo vuoteen 1993, jolloin hallitusmuotoon lisättiin HM 33 a §⁴⁸⁶. Tarkastelussa on myös otettava huomioon, että perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan PeL 93.2 §:n säännöksen korvaavan hallitusmuotoon vuonna 1993 lisätyn HM 33 a §:n⁴⁸⁷.

4.1 HM 33 a § ja Suomen liittyminen ETA:n kautta Euroopan unioniin

Tasavallan presidentin asemaa ja toimivaltaa koskevat tulkintaongelmat EU:ssa ulottuvat jo 1990-luvulle, jolloin Suomi oli vielä ETA:n jäsen. Suomen liittyessä ETA:an, hallitusmuotoon lisättiin perustuslain muutoksella 10.12.1992 HM 33 a §⁴⁸⁸ ja valtiopäi-

484 HE 1/1998 vp, s. 146–147, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II, PeVM 10/1994 vp, s. 4, PeVL 54/2005 vp, s. 4 ja PeVL 6/2006 vp, s. 3/II.

485 Tässä yhteydessä on myös muistettava se, että Suomen liittyessä Euroopan unioniin 1995, EU oli luonteeltaan enemmän talousliitto, kun taas nykyisin sen ulko- ja turvallisuuspoliittinen painoarvo on kasvanut. Rajanveto siksi EU-asioiden ja muun ulkopoliittikan välillä on vaikeutunut.

486 Ks. Jyräni: Hallitusmuodon 33 a § ja RATIO CONSTITUTIONIS – Mitä valtuuksia siirrettiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle?

487 Esityksessä todetaan myös seuraavasti: ”Tarkoitus on, että Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat toimivalta- ja vastuusuhteet eduskunnan ja valtioneuvoston välillä säilyisivät pääosin nykyisellään.” HE 1/1998 vp, s. 146.

488 SäädK 1116/93 HM 33 a §: ”Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

väjärjestykseen liitettiin samanaikaisesti 4 a luku⁴⁸⁹ (Euroopan talousaluetta koskevien yhdentymisasioiden ennakkokäsittely). HM 33 a §:n tarkoituksena oli varmistaa ennen kaikkea eduskunnan kohtuullinen vaikutusvalta ETA-järjestelmän avulla syntyvään norminantoon. Samalla se merkitsi poikkeusta presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia koskevaan HM 33 §:ään⁴⁹⁰. ETA-sopimuksen myötä tasavallan presidentti oli saamassa ulkoasianvaltansa kautta monilla aikaisemmin sisäpolitiikkaan luetuilla aloilla valtioneuvostoa vahvemman aseman lainsäädäntötyössä. Tämän muutoksen tasapainottamiseksi oli tarpeen tarkistaa presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa⁴⁹¹.

Eduskunnan suuri valiokunta korosti hallituksen esityksestä (Eduskunnalle Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön) antamassaan mietinnössään sitä, ettei ETA-säädöksillä yleensä ole ulkopoliittista merkitystä, joten niitä asiallisesti vastaava sääntely on tähän saakka toteutettu sisäpoliittisten tehtäväjaon mukaisesti. Valiokunta piti kuitenkin selvyiden vuoksi hyvänä asiana sitä, että HM 33 a § eduskunnan päättämin tavoin kirjoitetaan selkeästi poikkeukseksi HM 33 §:stä. Mietinnön mukaan valtioneuvoston toimivalta on kuitenkin täysistunnon tarkentaman lakitekstin pohjalta niin laaja, että valtioneuvosto määrää kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen valmistelusta kokonaisuudessaan ja siten esimerkiksi myös Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon tässä

Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.”

489 SäädK 1117/93.

490 HM 33 a §:n säätämistä perusteltiin hallituksen esityksessä seuraavalla tavalla: ”Kun ETA-sopimus merkitsee monien perinteisesti sisäpolitiikan piiriin kuuluneiden asioiden siirtämistä kansainvälisten velvoitteiden perusteella määräytyviksi, se aiheuttaa kuitenkin tarpeen toteuttaa joukon valtiosisäisiä toimivalta- ja menettelytapajärjestelyjä, joilla estetään valtioelinten toimivaltasuhteiden muuttuminen tämän järjestelyn vuoksi. Hallituksen esityksen yleistavoitteena on aikaansaada Suomen valtiosäännössä sellaiset muutokset, joiden avulla valtioelinten ja viranomaisten toimivallanjako pysyy ETA-sopimuksen voimaantullessa asiallisesti ennallaan. Ennen muuta toimivallanjalon pysyttäminen ennallaan koskee eduskunnan lainsäädäntövallan ja valtiosääntöoikeudellisen aseman turvaamista ETA-sopimuksen voimassa ollessa.” HE 317/1992 vp, s. 9.

491 Perustuslainmuutokset yhteydessä ja sen jälkeen syntyi keskustelua siitä, mitä edellä kuvatulla kaksivaiheisella lainsäädäntöprosessilla oli tarkoitus muuttaa ja mitä sillä muutettiin. Keskeisin kysymys oli, mitä ”Euroopan unionin asioita” oli tällä jälkimmäisellä perustuslainmuutoksella siirtynyt tasavallan presidentin toimivallasta valtioneuvoston toimivaltaan. Muuttiko VJ 4 a luvun uusiminen HM 33 §:ää? Jyrängin mukaan keskustelu koski ensinnäkin kahta merkittävää kysymystä: 1. miten perustuslainsäätäjän tarkoitus määräytyy; ja 2. mitä merkitystä perustuslainsäätäjän kannanotoilla on perustuslaissa säädettyä toimivaltaa käytettäessä? Jyränki 1997: 101.

tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä. Valtioneuvosto myös määräisi ETA:n sekakomiteassa ja Efta-valtioiden pysyvässä komiteassa tehtävien päätösten valmistelusta kokonaisuudessaan.⁴⁹²

Eduskunnan kannan mukaisesti valtioneuvostolle siis siirrettiin valtuus, joka mahdollistaisi edelleen ulkoasianvallan käytön, kun se päättäisi Suomen sitoutumisesta ETA:n sekakomiteassa päätettäviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Jyrängin mukaan tässä kavennettiin tasavallan presidentille HM 33 §:n mukaan kuuluvaa ulkoasianvaltaa. Velvoitteiden voimaansaattaminen jäi puolestaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja presidentin asetuksenantovaltaan. Jyrängin mukaan aineellisesti oli taas kysymys asioista, jotka siihen asti oli järjestetty kotoperäisellä lainsäädännöllä – siis asioista, jotka olivat kuuluneet sisäpolitiikan alueeseen ja joiden käsittely haluttiin edelleen pitää pääpainoisesti ministeriössä.⁴⁹³

ETA-vaihe jäi Suomelle hyvin lyhytaikaiseksi: päätös liittymisestä Euroopan Unioniin tehtiin jo vuoden 1994 lopulla ja Suomen jäsenyys EU:ssa tuli voimaan vuonna 1995. Tuolloin myös VJ uusi 4 a luku muutettiin kuuluvaksi: ”Euroopan unionin asioiden käsittely”⁴⁹⁴. Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi, vallitsevan käsityksen mukaan – johon myös valtiosääntökomitea yhtyi – HM 33 a §:ää voitiin sellaisenaan soveltaa Suomen osallistumisessa unionin päätöksentekoon. HM 33 a §:n määritteen ”kansainvälinen toimielin” katsottiin soveltuvan yhtä hyvin EU:n päätöksentekuelimiin kuin ETA-neuvostoon⁴⁹⁵. Vaikeuksitta tämä ei kuitenkaan tapahtunut, mihin viittaa jo silloinen keskustelu Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa.

Alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg arvioi Suomen liittyessä Euroopan unioniin, että EU tulee vaikuttamaan Suomen suhteisiin ulkovaltoihin aivan toisella tavalla kuin Euroopan talousyhteisö (ETA) on vaikuttanut. Blomberg ennusti jo vuonna 1994, että Suomen ylimpien valtioelinten toimivaltaa koskevat tulkintaongelmat EU:ta koskevassa päätöksenteossa eroavat ETA:an verrattuna siinä, ettei ETA-politiikalla ollut suurta merkitystä Suomen suhteille ulkovaltoihin. Sen sijaan unionin toiminnassa ja siten vastaavasti Suomen EU-politiikassa on käytännössä merkittävä paino asioilla, joilla on myös merkitystä Suomen suhteille ulkovaltoihin – joko unionin muihin jäseniin tai sen ulkopuolisiin valtioihin. Blombergin mielestä Suomen ulkopoliittikkaa ei tulisi jakaa EU-politiikkaan ja muuhun ulkopoliittikkaan tai kahden eri valtioelimen kesken. Hänen mukaansa olisi eri-

492 SuVM 2/1993 vp.

493 Jyränki 1997: 107–108.

494 Säädk 1551/94.

495 Ks. KM 1994:4, s. 360–361.

koista, jos valtiosäännön katsottaisiin edellyttävän, että Suomen politiikasta esimerkiksi suhteista Venäjään päätettäisiin ja toteutettaisiin unionin piirissä valtioneuvoston (pääministerin) toimesta ja kahdenvälisissä yhteyksissä presidentin toimesta. Yhtä erikoista olisi, jos Suomen ulkopoliittisena johtajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa esiintyisi pääministeri, mutta kaikessa muussa kanssakäymisessä unionin valtion- ja hallitusten päämiesten kanssa Suomen ulkopoliittisena johtajana toimisi tasavallan presidentti. ”Jos Suomen suhteita unionin ulkopuolisten maiden kanssa johtaa presidentti, hänen täytyy johtaa suhteita myös unionin muiden jäsenvaltioiden kanssa.”⁴⁹⁶

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston väliset toimivaltaristiriidat tiedostettiin siis jo Suomen liittyessä EU:hun, ja kysymys on julkisuudessa kärjistynyt ennen kaikkea Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Jäsenyys Euroopan talousalueessa toteutettiin niin, että integraatiopäätöksiä ei katsottu kuuluvan muiden kansainvälisten päätösten kaltaisiksi, eikä siten tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluviksi. Valtioneuvosto valmisteli ja pani päätökset täytäntöön, ja eduskunta osallistui myös asioiden valmisteluun. Koska ETA:ssa ei ollut ulkopoliitiikan alaan kuuluvia kysymyksiä, presidentin yleisen ulkopoliittisen vallan ja valtioneuvoston ETA:n toimivallan välille ei syntynyt ristiriitoja. Tilanne kuitenkin muuttui Suomen EU:n jäsenyyden johdosta, mutta hallitusmuodon toimivaltasäännökset jäivät silti ennalleen. ETA:a koskevia normeja tuli nyt soveltaa EU:iin. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka toi päätöksenteoon ainesta, joiden jäsenyminen ETA:a varten luotuihin toimivaltasäännöksiin ei kuitenkaan ollut yksinkertaista.

Vahvistaessaan valtiopäiväjärjestyksen muutokset Suomen liittyessä EU:hun, tasavallan presidentti Martti Ahtisaari saneli valtioneuvoston pöytäkirjaan 31.12.1994 eduskunnan kannasta poikkeavan käsityksensä muutoksen sisällöstä. Presidentti Ahtisaaren mukaan ”[H]M 33 a § koskee sellaista päätöksentekoa Euroopan unionissa, joka kuuluu sisäpolitiikan piiriin. Sen sijaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta sääntönä on HM 33 § myös silloin, kun asia tulee esille EU:n päätöksenteossa. Presidentillä on HM 33 §:n nojalla toimivalta päättää, mitkä asiat kuuluvat hallitusmuodon 33 §:n mukaan presidentin päätettäväksi. Tasavallan presidentti hoitaa HM 33 §:n mukaiset tehtävänsä Suomen ulkopoliitiikan johtajana. Tämä koskee myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa EU:ssa, koska hallitusmuodon 33 §:ää ei ole tarkoitettu muuttaa tai kumota. Vahvistan eduskunnan

496 Alivaltiosihteeri Jaakko Blomberg: Ulkopoliittinen päätöksenteko ja EU-jäsenyys. Edustuston-päällikkökokous 22.8.1994. Nro 299.

hyväksymät lait, koska ne eivät ole ristiriidassa edellä esittämäni käsityksen kanssa.”⁴⁹⁷ Presidentti Ahtisaari katsoi, että lainsäädäntövalta kuuluu tasavallan presidentille ja eduskunnalle yhdessä. Eduskunnan tai sen valiokunnan muussa kuin lainsäätämisenjärjestyksessä ilmaisema käsitys ei yksin ratkaise kysymystä perustuslakien oikeasta tulkinnasta tai selityksestä, jos presidentti ei sellaista tulkintaa hyväksy.⁴⁹⁸

Lausunnossaan presidentti Ahtisaari korosti sitä, ettei HM 33 a §:ää ollut tarkoitus muuttaa; tasavallan presidentti säilyi edelleen ulkopolitiikan johtajana myös EU:ta koskevassa päätöksenteossa. Ahtisaaren mukaan HM 33 §:n nojalla presidentin tuli edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa⁴⁹⁹. Myös perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään 1994, että toimivalta presidentin ja valtioneuvoston kesken määräytyisi EU:n perustamissopimusten ja muuttamista käsittelevän jäsenvaltioiden hallitusten välisen konferenssin (HVK) asioissa edelleen HM 33 §:n mukaan. Valiokunnan mukaan presidentti siis edustaisi Suomea paitsi edellä mainituissa asioissa, myös silloin, kun Eurooppa-neuvostossa keskustellaan ja annetaan suosituksia, ”jotka eivät johda ja joiden ei ole tarkoituskaan johtaa varsinaisiin päätöksiin”. Samaan hengenvetoon perustuslakivaliokunta kuitenkin huomauttaa, että presidentin ja pääministerin samanaikainen osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin näyttää ”ongelmalliselta”.⁵⁰⁰

Tuolloin samassa mietinnössään 1994, perustuslakivaliokunta kuitenkin esitti myöhemmin useasti toistetun kantansa: ”eduskunnan vaikutusmahdollisuuksiensa turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. On asianmukaista, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.”⁵⁰¹ Perus-

497 VNptk 21.12.1994, N:o 144/1994, k. 3 (esittely tasavallan presidentille).

498 Meres-Wuori 2009: 33.

499 Ks. HM 33 §:n ja HM 33 a §:n tulkinnasta koskien Eurooppa-neuvostoa, Saraviita 1995: 22–25.

500 PeVM 10/1994 vp, s. 4. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.

501 PeVM 10/1994 vp, s. 4–5. EU-jäsenyyttä tarkoittavasta hallituksen esityksestä poistettiin lopulta kaikki viittaukset siihen, kuka edustaa Suomen EU:n huippukokouksissa (HE 135/1994 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan antaessa esityksestä (135/1994 vp) lausunnon, se asettui sille kannalle, jonka mukaan edustuskysymys ratkaistaan vasta silloin, kun eduskunta saa käsiteltäväkseen EU-jäsenyyden vaatimat muutokset valtiopäiväjärjestykseen. Kun tätä tarkoitavaa hallituksen esitystä valmisteltiin, edustuskysymys nousi jälleen esille. Lopulta hallituksen esitystä muutettiin presidentin toivomaan suuntaan niin, ettei esityksestä voinut lukea vastausta siihen,

tuslakivaliokunnan mietinnöstä ei kuitenkaan käy ilmi, mitä työ ”läheisessä yhteistyössä” voisi olla. Valiokunnan antamien myöhempien lausuntojen ja mietintöjen perusteella ilmaisu viitanee hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan.⁵⁰².

Toimivaltaongelmaa, erityisesti edustamisvaltaa pyrittiin ratkaisemaan keväällä 1995, kun tasavallan presidentti Ahtisaari ja pääministeri Lipponen sopivat osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Pääministeri ja muut valtioneuvoston määräämät henkilöt osallistuvat kokouksiin ja pääministeri antaa eduskunnalle tietoja kokouksista. Presidentti osallistuu kokouksiin harkintansa mukaan ja toimii valtuuskunnan puheenjohtajana käsiteltäessä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita toimivaltaansa kuuluvia asioita⁵⁰³. Myöhemmin samana vuonna 1995 presidentti valtuutti pääministerin toimimaan Suomen edustajana käsiteltäessä presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita niissä kokouksissa, joihin presidentti ei itse osallistu⁵⁰⁴.

Tietty epäselvyys presidentin ja pääministerin välisestä sopimuksesta osallistua EU:n huippukokouksiin on jatkunut näihin päiviin asti. Tarja Halosen tultua presidentiksi, väliaikaiseksi tarkoitettu sopimus jatkui, eivätkä siihen ole puuttuneet seuraavatkaan pääministerit⁵⁰⁵. Meres-Wuori pohtikin, onko alun perin Lipposen ja Ahtisaaren tekemä sopimus purettavissa tai muutettavissa vai onko se muuttunut tavanomaiseksi oikeudeksi⁵⁰⁶. Kevään 2007 eduskuntavaalien jälkeen olisi ollut sopiva tilaisuus ottaa toimivalta-

kuka Suomea huippukokouksissa edustaa (HE 318/1994 vp). Perustuslakivaliokunta otti siis mietinnössään 10/1994 kantaa edustuskysymykseen, vaikka hallituksen esityksessä sitä ei tehty.

502 Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 26.

503 Tasavallan presidentin ja pääministerin sopimuksen mukaisesti merkittiin valtioneuvoston yleisistunnossa 21.6.1995 pöytäkirjaan presidentin ilmoitus siitä, että presidentti osallistuu Cannesissa pidettävään Eurooppa-neuvoston kokoukseen ja toimii valtuuskunnan puheenjohtajana ”neuvoston käsitellessä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tai muita hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita”. Ks. VNptk 21.6.1995, N:o 70/1995, k. 2 (valtioneuvoston yleisistunto). Liitteenä tasavallan presidentin kanslian asiaa koskeva kirje 14.6.1995.

504 Tasavallan presidentti valtuutti presidentin esittelyssä 11.8.1995 tekemällään päätöksellä pääministeri Lipposen toimimaan Suomen edustajana käsiteltäessä ”HM 33 §:n mukaan Tasavallan Presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita niissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa, joihin Tasavallan Presidentti ei osallistu”. VNptk 11.8.1995, N:o 83/1995, k 1 (esittely tasavallan presidentille). Ks. tarkemmin Jyränki 1997: 121–122.

505 Jyränki nimittää presidentti Martti Ahtisaaren ja pääministeri Paavo Lipposen keskinäistä sopimusta presidentin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin vuonna 1995 valtiosäännön rajoja hiponeeksi. Jyrängin mukaan tällä välipuheella on tämän jälkeen ollut voimaa kulkea vuoden 2000 perustuslain uudistuksen yli. Ks. esim. Jyrängin kirjoitus TS: Rakenneongelma valtiosäännössä vai väärää politiikkaa? 1.5.2004 ja sama 2003: 205. Ks. myös Saraviita 2007: 417 ss.

506 Ora Meres-Wuori Kanavassa: Perustuslain ”valuviasta” 27.4.2007 s. 21.

kysymys uudelleen esille, mutta tilanne näyttää jatkuvan samana; presidentti osallistuu Eurooppa-neuvoston niissä asioissa, joiden hän katsoo kuuluvan toimivaltaansa⁵⁰⁷.

Kun valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen yhteistyön on todettu toimivan hyvin, ei presidentin osallistumiselle Eurooppa-neuvoston kokouksiin ole pakottavia syitä. Toisaalta presidentin osallistumisessa kokouksiin omaan toimivaltaansa kuuluvissa asioissa ei sinällään ole perustuslain vastaista. Ongelmia ja valtiosääntöoppineiden keskuudessa myös kritiikkiä ovatkin aiheuttaneet menettelymuodot⁵⁰⁸. Meres-Wuori kysyykin, riittääkö presidentin osallistumisilmoituksen kirjaaminen valtioneuvoston istunnossa ja toimiiko presidentti valtuuskunnan puheenjohtajana omalla toimialallaan? Muotoseikkojen ohella presidentin osallistumiselle on myös toinen ongelma: tavallisesti käytännön toimet suorittava ulkoasiainministeri joutuu kokoushuoneen ulkopuolelle, eikä siten välttämättä saa kaikkea oleellista tietoa.⁵⁰⁹

Suomen osallistuminen Eurooppa-neuvoston huippukokouksiin on ollut poliittisesti arka aihe ja toisaalta presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivallanjaon kannalta niin vaikea kysymys ratkaistavaksi, että tietoista ratkaisua suuntaan tai toiseen on haluttu välttää. Siksi on ikään kuin konkludenttisesti jatkettu Lipposen ja Ahtisaaren tekemää sopimusta presidentin oikeudesta osallistua halutessaan kokouksiin. Kun presidentti Halonen ilmoitti heti presidentiksi tultuaan myös halustaan osallistua kokouksiin, pääministeri ja valtioneuvosto suostuivat tähän, jotta yhteistyö tulevan presidentin kanssa sujuisi moitteettomasti. Kysymykseen Suomen edustamisesta on otettava kantaa viimeistään siinä vaiheessa, kun perustuslain säännökset tulevat uudelleen arvioitavaksi. Sinällään presidentin osallistumista kokouksiin on vaikea pitää vielä tavanomaisena valtiokäytäntönä, koska presidentin osallistuminen on ollut jatkuvan kritiikin ja keskustelun kohteena. Presidentin osallistumisesta kokouksiin sovitaan joka kerta uudelleen ad hoc -tyyppisesti presidentin tai pääministerin vaihtuessa. Käytäntö on liian tuore ja riidanalainen, jotta se voisi olla vakiintunut ja sitova valtiosääntöinen tapanormi.⁵¹⁰

507 Ks. esim. 16.4.2007: Tarja Halonen arvioi pärjäävänsä uudenkin ulkoministerin kanssa. Artikkelin mukaan Halonen aikoo vastakin pitää kiinni oikeudestaan osallistua Euroopan unionin huippukokouksiin. – ”Kyllä minä aion olla sen mukaisesti mukana, mitä perustuslaki minulta edellyttää.” HS 16.4.2007.

508 Ojansen mukaan nykyinen valtiokäytäntö on muodollis-juridisesti aiempaa valtiokäytäntöä parempi, vaikkei täysin ongelmaton. Ojansen 2006: 273–274.

509 Ora Meres-Wuori Kanavassa: Perustuslain ”valuviasta” 27.4.2007 s. 21.

510 Vrt. Ranskan cohabitation -tilanne. Ks. Elgie 2000: 6–7.

4.2 Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyö

Perustuslain 93.2 §:ssä päätösvalta EU-asioista on uskottu valtioneuvostolle. Valtioneuvoston toimivalta on ilmaistu termeillä ”vastaa valmistelusta⁵¹¹” ja ”päättää toimenpiteistä”. Valmistelusta vastaaminen voidaan ymmärtää siltä kannalta, että valtioneuvoston alaisuudessa on laaja valmistelukoneisto erotuksena presidentin resursseiltaan suppeaan kansliaan (vrt. sanamuoto johtaa yleistä ulkopoliittikkaa). Itsenäinen päätösvalta valmistelun ohella todetaan sanamuodolla ”päättää valmistelusta”, jota rajoittaa normitasolla ainoastaan eduskunnan päätösvalta tietyissä ulkopoliittikan kysymyksissä, (joista on perustuslain mukaan päätettävä lakitasolla). Perustuslain valmisteluasiakirjoista ilmenee kuitenkin PeL 93.2 §:n mukaiselle valtioneuvoston EU-asioiden johtovallalle rajoitus. PeL 93 § on käsitettävä kokonaisuutena ja EU-asioita, erityisesti yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita valmisteltaessa ja päätettäessä valtioneuvoston on toimittava *kiinteässä yhteistyössä* presidentin kanssa⁵¹².

Perustuslain tasolla jako yleiseen ulkopoliittikkaan ja EU-asioihin vaikuttaa selvältä, mutta käytännössä näin ei kuitenkaan ole. Tulkintaongelmia aiheuttaa etenkin EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka YUTP, kun sekä tasavallan presidentti yleisen ulkopoliittikan johtovaltansa sekä valtioneuvosto PeL 93.2 §:n nojalla katsovat sen kuuluvan omaan toimivaltapiiriinsä. Kysymys palautuu viime kädessä ulkopoliittikan alan määrittelyyn.

Useat valtiosääntöoikeuden asiantuntijat ovat arvostelleet perustuslain 93 §:n jakamista perinteiseen (yleiseen) ulkopoliittikkaan ja toisaalta EU:ssa päätettäviin asioihin. Kaksijakoisuuden kritiikki on helppo ymmärtää muun muassa hallituksen esityksen perustelujen näkökulmasta, jossa käsillä oleva säännös pyritään näkemään kokonaisuutena. Ora Meres-Wuori esitti lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että jako ei ole täysin riidaton. Meres-Wuori näki perustuslain 93 §:n 1 momentin koskevan myös eräitä EU:hun liittyviä tai EU:ssa päätettäviä asioita. Toisaalta PeL 93.2 §:ssä on huomattava se, että presidentti antaa hallituksen esitykset ja presidentin antamat asetukset saattavat myös tulla kysymykseen. Toimivaltajärjestelmä ei ole käsitteellisesti ja toimivuudeltaan selvä. Perustuslain 93 §:n 1 momentti koskee yleistä ulkopoliittikkaa, jonka yhtenä osa-alueena voidaan pitää myös EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. PeL 93.2 § käsittää EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan, johon sisältyy myös puolustusulot-

511 EU-asioiden käytännön valmistelusta ks. yleisesti Perustuslaki 2008 -työryhmän mietintö ja Tapio Raunio selvitys s. 160.

512 Ks. HE 1/1998, s. 146 ja PeVL 54/2005 vp, s. 3.

tuvuus, tavoitteenaan yhteinen puolustuspolitiikka. Meres-Wuori korosti lausunnossaan, että Suomen EU:ssa harjoittama ulko- ja turvallisuuspolitiikka on erottamaton osa Suomen yleistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei korvaa kansallista ulkopolitiikkaa, vaan täydentää kahdenvälistä ja muuta siitä erillistä toimintaa.⁵¹³

EU:n jäsenyys vaikuttaa olennaisesti siis perinteisen ulkopoliittikan alaan. Jan-Magnus Jansson esitti lausunnossaan ulkoasianvaliokunnalle, että perustuslain 93 §:ään lisättäisiin seuraava lause: ”Jos Euroopan unionissa tehtävä päätös koskee ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, asiaa on valmisteltava valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tasavallan presidentin johdolla”. Janssonin mukaan tuolloin korostuisi presidentin oikeus olla päätöksentekoprosessissa, vaikka hänellä ei olisikaan varsinaista määräysvaltaa EU:ta koskevissa asioissa. Janssonin mukaan presidentin ei tarvitsisi olla mukana päättämässä EU:n toimivaltaan kuuluvista talousasioista, mutta sitä vastoin olisi perustuslain 93 §:n 1 momentin säännöksen sisältö huomioon ottaen luontevaa, että presidentti voisi vaikuttaa EU:n turvallisuuspolitiikkaa koskeviin asioihin. Toiseksi Jansson perusteli PeL 93 §:ään ehdottamaansa lisäystä sillä, ettei EU-jäsenyyden myötä presidentille kuuluvia bilateraalisuhteitakaan voi enää hoitaa unionista riippumatta. Esimerkiksi Suomen suhde Venäjään määräytyy suurelta osin EU:n kautta muotoutuvista peruslinjoista. Kun tässä prosessissa presidentillä ei ole oikeudellista sijaa, se voisi olla Janssonin mukaan ”vaarallisen konfliktin aihe”. Käytännössä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista merkittävää osaa valmistellaan pääsääntöisesti myös UTVA:ssa Janssonin edellä esitetyn ehdotuksen mukaisesti.⁵¹⁴

Muodostettaessa Suomen kantaa tärkeisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin, valtioneuvoston tulee perustuslain esitöiden mukaan toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi⁵¹⁵. Myös perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut lausunnoissaan riittävää yhteistyötä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välillä EU-asioissa aina siitä lähtien, kun Suomi liittyi Euroopan unionin jäseneksi⁵¹⁶. Perustuslaissa ei kuitenkaan

513 Ks. Ora Meres-Wuoren lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.9.1998 hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp, s. 4–5

514 Ks. Jan Magnus Janssonin lausunto perustuslakivaliokunnalle 3.9.1998 s. 3–4, koskien HE 1/1998 vp. Ks. myös Niemivuo 2002: 171–172.

515 Säättämisperusteluissa asiasta oltiin yhtä mieltä. Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 26. HE 1/1998 vp, s. 146 ja UaVL 6/1998 vp, s. 6.

516 Ks. esim. PeVM 10/1994 vp, s. 4–5. PeVL 54/2005 vp, s. 4 ja PeVL 36/2006 vp, s. 3.

määritellä, miten esimerkiksi ”yhteistyössä” eroaa PeL 93.1 §:n ”yhteistoiminnasta” eikä ensiksi mainitusta toimintamuodosta säädetä PeL 93 §:n 2 momentissa. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia mielipiteitä siitä, mitä tämä valtioneuvoston yhteistyövelvoite käytännössä tarkoittaa.

Saraviidan mukaan läheisen yhteistyön velvoite oikeudellisesti relevantiksi tarkoitettuna näyttää edellyttävän, ettei valtioneuvosto ole PeL 93.2 §:n sektorilla toimivaltainen tekemään päätöksiä ilman tasavallan presidentin jonkinlaista myötävaikutusta. Yhteistyön läheisyys saattaisikin viitata siihen, että kysymys olisi jostain enemmästä kuin konsultaatiosta.⁵¹⁷ Jyrängin mukaan ”presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa” on käännetty ”nurinpäin”. Kysymys onkin asiallisesti samasta alasta kuin PeL 93.1 §:ssä tarkoitetaan, perinteisestä ulkopoliitikasta; unioni on vain puolifederatiivisena muodostelmana ryhtynyt jäsenvaltioiden rinnalle näiden kanssa kilpailevaksi perinteisen ulkopoliitiikan harjoittajaksi, ja osallistuminen tähän toimintalohkoon kuuluu unioniasiana valtioneuvostolle. Jyränki muistuttaa, että yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta tiedottamisesta ulkopoliitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa.⁵¹⁸

Saraviidan kanta näyttäisi lähes rinnastavan PeL 93.1 §:n yhteistoimintavelvoitteen ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle perustuslain esitöissä asetetun yhteistyövaatimuksen valtioneuvoston ja presidentin välille. Jyränki puolestaan näkee yhteistyön olevan, jotakin vähemmän kuin yhteistoimintavelvoitteen. Jyrängin kantaa on pidettävä perustellumpana ottaen huomioon, sen että PeL 93.2 §:ssä ei nimenomaisesti todeta yhteistyövelvoitetta. Kun yhteistyötä edellytetään kuitenkin auktoritatiivisissa esitöissä, ei sitä voida kokonaan ohittaa. Yhteistyö tarkoittaa vähintään informaatiovelvollisuutta valtioneuvoston suunnasta presidentille. Etsittäessä tulkintaa ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin yleisen ulkopoliitiikan ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, PeL 93 §:ää on tulkittava perustuslain ja koko valtiosääntöoikeuden kokonaisuus huomioon ottaen. Lainkohdan ensimmäinen ja toinen momentti eivät ole

517 Saraviita 2007: 444–445. Saraviidan kantaa tukee myös ulkoasiainvaliokunnan lausunto, jonka mukaan: ”presidentin ulkopoliittiseen vallankäyttöön vaikuttaa valtioneuvostoon ulottuvan yhteistoimintavelvoitteen lisäksi käytännössä se tosiasia, että hänen johtamansa yleisen ulkopoliitiikan on otettava huomioon valtioneuvoston toiminta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan piirissä. Vastaavasti valtioneuvoston 93 §:n 2 momentin mukaisen toimivallan käyttöön vaikuttaa käytännössä se tosiasia, että valtioneuvoston on otettava huomioon presidentin toiminta yleisen ulkopoliitiikan piirissä.” Ks. UaVL 6/1998 vp.

518 Ks. Antero Jyrängin lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 16.11.2006 koskien HE 67/2006 vp, (Euroopan unionin perustuslakisopimus) s. 5.

toisiaan poissulkevia,⁵¹⁹ vaan niitä on tulkittava yhteen sovittaen. Tulkinnessa on otettava huomioon se, että toimivaltanormi juontaa juurensa ETA-aikaan, jolloin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ei vielä ollut. Nykyisin etsittäessä ratkaisua toimivaltaongelmiin olisi pyrittävä sovittamaan yhteen presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittiset roolit. Muunlainen, toisen valtioelimen päätöksenteosta kokonaan poissulkeva tulkinta, vaatisi perustuslain muutoksen. Toimivaltakysymys olisi voimassa olevan perustuslain mukaan helpompi tulkita ja ratkaista, jos siihen olisi tehty Janssonin esittämä lisäys presidentin roolista myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteydessä.

Keskeisenä yhteensovittamisen ja yhteistyön foorumina on käytännössä pidetty valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 25 §:ssä tarkoitettua ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteistä kokousta, UTVA:a⁵²⁰. VNOS:n 25.3 §:n mukaan valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat. Näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat tärkeät kysymykset. Perustuslain voimaantulon myötä UTVA on kokoonnutun ainoastaan yhteisiin kokouksiin tasavallan presidentin kanssa. UTVA on periaatteessa valmisteluelin myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, mikä on

519 PeL 93.2 §:stä jätettiin pois HM 33 a §:n lauseke ”sen estämättä”. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä s. 146 poistoa perustellaan sillä, että lauseke on tarpeeton ja uuden perustuslain kirjoittamistapaan huonosti sopiva. Vrt. kuitenkin Jyräni, ”kun on nähty, että presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivaltarajan käyminen EU-asioiden hoidossa on edelleen kiistanalainen asia, on tarpeellista ”sen estämättä” – lausekkeella edelleen – niin kuin jo vuonna 1993 tehtiin – korostaa sitä seikkaa, että valtioneuvoston unioniasioita koskeva valtuus todella rajoittaa presidentin ulkoasiainvaltaa.” Ks. Jyrängin lausunto ulkoasiainvaliokunnalle s. 11, 29.3.1998 koskien HE 1/1998 vp.

520 HE 1/1998 vp, s. 147.

Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajan Kimmo Sasin mukaan ”käyttökelpoinen ja riittävä yhteistyön muoto” on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteistyökokous. Presidentin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin ei sen sijaan ole yhteistyön kannalta tarvittavien keskustelujen takia tarpeen. Sasin mukaan ministerivaliokunnan ja presidentin yhteiskokousta voidaan pitää riittävänä myös unionin perustuslaki- ja laajentumisstrategioita käsiteltäessä. Sasi korostaa, kuinka tärkeää on, että valtiojohto antaa ulkomaille yhtenäisiä ja johdonmukaisia linjauksia Suomen politiikasta. HS 12.2.2007. Käytännössä Sasi toistaa edellä perustuslakivaliokunnan kannan, jonka mukaan UTVA on riittävä presidentin ja valtioneuvoston väliselle yhteistyölle EU-asioissa. Valiokunnan mukaan käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa. PeVL 36/2006 vp, s. 14.

poikkeus muista EU:ssa päätettävistä asioista, joiden valmistelu on valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta⁵²¹.

Ulkoasiainvaliokunnan kuulemisten perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta kansallinen valmistelu ja poliittiset päätökset tehdään käytännössä EU-ministerivaliokunnassa osana normaalia EU-asioiden käsitteilyä⁵²². Ulkoasiainvaliokunnan mukaan siten käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja EU-asioissa ovat ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ohella presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa sekä presidentin tapaamiset muiden ministerien kanssa ja lukuisat virkamieskontaktit.⁵²³ Valiokunta pitää tärkeänä, että näitä kanavia todella käytetään tehokkaasti hyväksi, jotta keskeiset EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiset linjaukset ovat yhteistyön piirissä yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Lisäksi ulkoasiainvaliokunta totesi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisen yhteistyön EU-asioissa toimivan hyvin⁵²⁴. Valiokunta myös toteaa, että yhteistoiminnan ja yhteistyön toteutuminen kansallisen politiikan yhteensovittamiseksi edellyttää eri toimijoilta luonnollisesti perustuslain toimivaltasäännösten noudattamista – mutta myös valtioelinten välistä kunnioitusta sekä *yhteistyökykyä*, jotta potentiaalisilta ongelmilta välttäisiin.⁵²⁵ Yhteistyön ei siis voida katsoa rajautuvan pelkästään UTVA:n kokoontumisiin, vaan se on kaikkeen valtioelinten ja niiden alaisten virkamiesten toimintaan vaikuttava doktriini. Toimivaltasäännösten tulkinnan tulee tapahtua avoimessa ja keskusteleavassa ilmapiirissä ja päämääränä tulisi olla konsensuksen ja yhteisen linjan löytäminen kaikkeen ulkopoliittiseen toimintaan, termin laajassa mielessä.

521 Ks. HE 1/1998 vp, s. 147. Jyrängin mukaansa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden käsittely EU-ministerivaliokunnassa myötäilee perustuslainsäätäjän kantaa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa valtioneuvoston yhteistoiminta presidentin kanssa voi hyvin toteutua yhtäältä presidentin ja toisaalta pääministerin, ulkoministerin tai puolustusministerin erillisessä yhteydenpidossa. Ks. Jyrängin lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 16.11.2006 koskien HE 67/2006 vp s. 5.

522 UaVM 13/2006 vp, s. 7. Ojaseen mukaan on valitettavaa, että UTVA:ssa ei liioin käsitellä EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta olisi Ojaseen mukaan myös valtiosääntöoikeudellisesti arvioiden hyvä foorumi presidentin ja valtioneuvoston väliselle yhteistyölle ja keskustelulle Suomen ulkopoliittikan johdonmukaisuuden yhtenäisyyden varmistamiseksi. Ks. Tuomas Ojaseen lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 27.10.2006 koskien HE 67/2006 vp, s. 5.

523 Ks. työryhmämietintö 2008:8, s. 43–44. PeVM 36/2006 vp, s. 14.

524 Samalla kannalla muun muassa Ojaneen, ks. Ojaseen lausunto eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle 27.10.2006 koskien HE 67/2006 vp, s. 5.

525 UaVM 13/2006 vp, s. 6–8.

Eduskunnan valiokunnat – erityisesti perustuslakivaliokunta – ovat siis Suomen EU-jäsenyyden alusta saakka korostaneet tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistyötä EU-asioissa. Epäselvyyttä kuitenkin on ollut, kuinka tiivistä tämän yhteistyön tulisi olla, ilman että presidentin katsottaisiin ”astuvan valtioneuvoston varpaille EU-asioissa”. Jyränki on kritisoinut, kuinka EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevia asioita on käsitelty EU-ministerivaliokunnan sijaan UTVA:ssa. Toisaalta kun tasavallan presidentti osallistuu yleensä myös Eurooppa-neuvoston kokouksiin ”hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa”, on lopulta vaikea sanoa, kenelle YUTP-asiat tosiasiallisesti kuuluvat; tasavallan presidentille vai pääministerille. Tosin Jyrängin mukaan presidentti Halosen julkisista lausunnoista voi ”enemmän tai vähemmän helposti lukea sen käsityksen, että myös EU:n YUTP-asiat ovat pysyneet tasavallan presidentin toimivallassa.” Jyränki viittaa myös valtioneuvoston ohjesäännön 25 §:ään, jonka mukaan pääministeri johtaa puhetta UTVA:n kokouksissa. Jyrängin selvitysten mukaan presidentti on kuitenkin ottanut johtaakseen puhetta osallistuessaan kokouksiin. – ”Jos käytäntö on – kuten eräät ministerit ovat antaneet ymmärtää – sellainen, että presidentti toteaa ilman äänestystä keskustelun lopputuloksen, noudatettu menettely toteuttaa vanhaa periaatetta, jonka mukaan presidentin kanta määrää päätöksen sisällön hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa”. Osa UTVA:ssa käsitellyistä asioista kulkeutuu tosin vielä presidentin esittelyyn ja osa taas ministeriötasolle edelleen hoidettaviksi. Jyränki kuitenkin muistuttaa, että UTVA:n käsittely määrää kaikissa tapauksissa toiminnan suunnan.⁵²⁶

Lähtökohtana on, että YUTP-asiat käsitellään ensin EU-ministerivaliokunnassa, ennen kuin ne viedään vielä mahdollisesti UTVA:an. Tasavallan presidentillä on jo näissä YUTP-asioissa valmisteluvaiheessa tiedossa valtioneuvoston kanta. Raunion selvitysten perusteella presidentti onkin pyrkinyt muuttamaan käytäntöä niin, että YUTP-asioita käsiteltäisiin ensin UTVA:ssa ja vasta tämän jälkeen EU-ministerivaliokunnassa⁵²⁷. Osaltaan tämä kertoo myös presidentin aktiivisuudesta ja halusta vaikuttaa EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

Käytännössä vaikuttaa siltä, että UTVA:ssa käsitellään ne kysymykset, jotka liittyvät Suomen osallistumiseen kansainvälisiin rauhanturvaoperaatioihin ja EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittämiseen. Esimerkiksi viime vuosina on käsitelty puolustus-

526 Ks. Antero Jyrängin lausunto ulkoasiainvaliokunnalle 16.11.2006 koskien HE 67/2006 vp, s. 10–11.

527 Ks. Perustuslaki 2008 -työryhmän mietintö s. 163 (Raunion selvitys).

voimien osallistumista kansainvälisiin harjoituksiin vuonna 2007⁵²⁸, eduskunnalle annettavaa selontekoa suomalaisen sotilasosaston asettamisesta korkeaan valmiuteen osana Saksan, Alankomaiden ja Suomen muodostamaa EU:n taisteluosaston valmiusvuoroa 1.1.–30.6.2007⁵²⁹ ja Suomen osallistumista Naton nopean toiminnan harjoituksiin⁵³⁰. Muita EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia aiheita on ollut muun muassa Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon vaalien tukeksi Kongon demokraattisessa tasavallassa⁵³¹, Suomen osallistuminen EU:n taisteluyhteistyöhön⁵³², Ruotsin, Suomen, Viron ja Norjan perustaman EU:n taisteluosaston yhteistoimintapöytäkirja⁵³³, Suomen ehdokkuus Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ETYJ puheenjohtajuus vuonna 2008⁵³⁴ ja EU:n taistelujoukkojen kehittämistä koskeva tilanne⁵³⁵. Näiden asiaryhmien voidaan katsoa ilmentävän EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkityksen lisääntymistä suhteessa unionin muihin EU-asioihin. Suomen unionijäsenyyden alkuaikoina unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka oli sekä määrällisesti että vaikutuksiltaan huomattavasti nykyistä vähämerkityksellisempi politiikan lohko. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkitys tulee entisestään kas-

-
- 528 Osallistumisen periaatteet säilyvät samoina kuin viime vuosina ja harjoitusten toiminnallinen painopiste on Euroopan unionin taisteluosastojen suomalaisosien harjoittamisessa. Ks. tiedote 475/2006. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 22.12.2006.
- 529 Tiedote 417/2006. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 17.11.2006.
- 530 EU:ssa on päätetty, että kriisinhallinnan voimavarojen kehittämisessä tukeudutaan Naton standardeihin. EU ei aio järjestää lähivuosina omia erillisiä sotilaallisten kriisinhallintajoukkojen harjoituksia, vaan tukeutuu Natoon tai muihin kansainvälisiin tai kansallisiin harjoituksiin. Siksi UTVA:ssa päätettiin, että Suomen kriisinhallintakykyjen kehittämisen kannalta on tärkeää osallistua myös Naton harjoitustoimintaan. Tiedote 387/2006. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 2.11.2006.
- 531 Tiedote 184/2006. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 2.6.2006 ja tiedote 99/2006. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 30.3.2006.
- 532 Tiedote 130/2006. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 21.4.2006.
- 533 Tiedote 156/2005. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 20.5.2005.
- 534 Tiedote 80/2005. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 11.3.2005.
- 535 Tiedote 402/2004. Valtioneuvoston viestintäyksikkö 14.12.2004. Muita aiheita vuosina 2000–2004 on ollut esim. Suomen osallistuminen EU:n nopean toiminnan joukkoihin (Tiedote 363/2004, 12.11.2004; Tiedote 347/2004, 3.11.2004; Tiedote 124/2004, 15.4.2004), Suomen osallistuminen EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa (Tiedote 137/2004, 30.4.2004), EU:n perustuslaillisen sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat artikkelit (3.12.2003), EU:n sotilaallinen kriisinhallintaoperaatio Kongossa (Tiedote 6.6.2003), EU:n ja Venäjän huippukokous (23.5.2003), varautuminen EU:n kriisinhallinnan edellyttämiin toimiin (5.4.2002), tilannearvio Euroopan unionin yhteisestä turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta (Tiedote 249/2000, 6.10.2000).

vamaan Lissabonin sopimuksen sisällön tullessa aikanaan voimaan. Muut EU-asiat on yleensä käsitelty EU-ministerivaliokunnassa viemättä niitä UTVA-tasolle⁵³⁶.

Tiivistäen voidaan todeta yleisen ulkopolitiikan ja EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suhteen muodostavan niin sanotun harmaan vyöhykkeen, jonka piirissä valtioneuvoston ja presidentin *toimivaltakysymys ei ole helposti ratkaistavissa*. Ulkopolitiikan johtovaltaa koskeva säännös, PeL 93 § jakaa sanamuotonsa puolesta mainitut ulkopolitiikan lohkot ja asettaa yleisen ulkopolitiikan toimivallan presidentille ja EU-asioissa valtioneuvostolle. Yleisen ulkopolitiikan erottamisen EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on havaittu vaikeaksi. Käytännössä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja EU:n kautta hoidetaan myös yhä enemmän niitä suhteita, jotka aiemmin perustuvat yksittäisten jäsenmaiden kahdenkeskiseen vuorovaikutukseen unionin ulkopuolisten maiden kanssa⁵³⁷. Huolimatta siitä, että EU-asioiden hoito on uskottu valtioneuvostolle, ei oikeudellisesti voida nykyisten säännösten perusteella sulkea pois presidentin osallistumismahdollisuutta unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviin kysymyksiin yleisen ulkopolitiikan johtovaltansa perusteella. Presidentin osallistumista turvaa PeL 93 §:n esitöissä mainittu valtioneuvostolle osoitettu velvollisuus toimia yhteistyössä presidentin kanssa yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. *Yhteistyö on kuitenkin jotakin vähemmän kuin PeL 93.1 §:n mukainen yhteistoimintavelvoite*. Viime kädessä presidentin toimivalta myös EU:n piiriin luettavissa asioissa on ratkaistava yleisen ulkopolitiikan alan määrittelyllä, eikä ole syytä rajata unionissa harjoitettua ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa kokonaan tämän yleisen ulkopolitiikan ulkopuolelle.

4.3 Kysymys osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin

Tasavallan presidentit ovat EU-jäsenyyden alusta lähtien osallistuneet yleensä Eurooppa-neuvoston kokouksiin, kun asialistalla on ollut EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia kysymyksiä. Viime vuosien ajan käytäntönä on ollut, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle halustaan osallistua kokouksiin. VNOS 3 §:n mukaisesti

536 Viimeaikaisia aiheita EU-ministerivaliokunnassa ovat olleet mm. EU:n perussopimusuudistuksen eteenpäin vieminen (tiedote 159/2007, 1.6.2007), Suomen EU-puheenjohtajakauden asialista-arvion tekeminen (172/2006, 24.5.2006), Suomen EU-puheenjohtajakauden lähtökohtien arviointi (tiedote 265/2006, 2.9.2006), EU:n perustuslakisopimuksesta eduskunnalle annettavan selonteon tekeminen (tiedote 206/2005, 22.6.2005), Suomen EU-politiikan tavoitteet kulloisellakin puheenjohtajakaudella (kuten Kreikan ja Italian puheenjohtajakaudella tiedote 338/2002, 20.12.2002). Ks. myös Vuoden 2000 perustuslain seurantayöryhmän mietintö, liite (Teija Tiilikainen, Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan).

537 Ks. Perustuslaki 2008 -työryhmän mietintö s. 158 (Raunion selvitys).

valtioneuvoston yleisistunto päättää Suomen edustautumisessa Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä valtion – tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa. Valtioneuvosto on ensin päättänyt yleisistunnossaan siitä, että Suomea edustaa pääministeri ja häntä avustaa ulkoasiainministeri. Tämän jälkeen valtioneuvosto on ottanut kantaa presidentin osallistumiseen. Käytännössä presidentti osallistuu kokouksiin aina, kun hän on ilmoittanut halunsa osallistua niihin. Valtioneuvoston tekemässä päätöksessä todetaan ”tasavallan presidentin osallistuvan kokoukseen sen käsitellessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita”. Se, mikä rooli presidentillä kokouksessa on, jätetään sanomatta. Tosin ulkoasiainvaliokunnan tekemän selvityksen mukaan Eurooppa-neuvostossa Suomen puhevaltaa on käyttänyt pääasiassa pääministeri ja presidentti on osallistunut pääsääntöisesti vain illalliskeskusteluihin. Tasavallan presidentti pitää kokouksessa puheenvuoronsa valtioneuvostossa valmisteltujen linjausten pohjalta, ja ennen puheen pitämistä hän konsultoi vielä pääministeriä.⁵³⁸ Tämä ilmentää hyvin yhteistoimintavelvoitteen käytännön roolia.

Myös tasavallan presidentti Tarja Halonen päätti heti valintansa jälkeen presidenttinä osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Halonen ei kysynyt valtioneuvostolta lupaa saada edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, vaan hän aikoi toimia kuten edeltäjänsä Martti Ahtisaari: Halonen vain vahvistaisi osallistumisensa valtioneuvostolle, jotta se voisi merkitä asian pöytäkirjaan. Ahtisaaren omaksuma käytäntö ei kuitenkaan enää uuden perustuslain myötä sopinut valtioneuvostolle, koska muotoilu tarkoitti presidentin päättäneen itse osallistua kokouksiin. Ongelma poistettiin kiertoilmaisulla. Viralliseen pöytäkirjaan tehtiin merkintä, jonka mukaan valtioneuvosto totesi presidentin ”ilmaiseen aikeestaan” osallistua esim. Biarritzissa pidettävään Eurooppa-neuvoston epäviralliseen kokoukseen⁵³⁹. Nizzan huippukokouksen alla marraskuussa 2000 valtioneuvosto muutti hieman päätöksensä sanamuotoa: Suomea edustaa Nizzassa ”tasavallan presidentti antamansa ilmoituksen mukaisesti”⁵⁴⁰. Nykyisin valtioneuvosto siis tiedottaa presidentin osallistumisesta kokoukseen ”sen käsitellessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita”.

Valtioneuvoston kansliasta saatujen valtioneuvoston pöytäkirjojen otteiden mukaan tasavallan presidentti on osallistunut pääministerin kanssa Eurooppa-neuvoston huippukokouksiin melko usein. Tasavallan presidentti on jättäytynyt pois (vuosina 2000–2007 ensimmäinen puolisko) ainoastaan 13 kertaa. Presidentin osallistumista huippukokouk-

538 UaVM 13/2006 vp, s. 7.

539 Valtioneuvoston pöytäkirja 89/2000 (5.10.2000.)

540 Valtioneuvoston pöytäkirja 104/2000 (30.11.2000.)

siin on perusteltu sillä, että valtion- ja hallitusten päämieskokouksessa esillä olevat asiat liittyvät tasavallan presidentin johtovaltaan ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Seuraava tarkastelu osoittaa, että tasavallan presidentti on osallistunut Eurooppa-neuvoston kokouksiin melko aktiivisesti (vuosina 2000–2007 ensimmäinen puolisko 36 kertaa) ja kokouksessa käsiteltävien aiheiden substanssi on laaja. Aiheiden yhteinen nimittäjä on kuitenkin unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, mukaan lukien puolustuspolitiikka, joka liittyy läheisesti presidentin ylipäällikön valtaan kuuluviin tehtäviin. Seuraavassa tarkastelen niitä Eurooppa-neuvoston kokouksia, joihin tasavallan presidentti on osallistunut. Suurimmassa osassa niistä on valtioneuvoston esittelymuistion mukaan esillä ”EU:n ulkosuhdekysymykset”.

Lissabonin kokouksessa maaliskuussa 2000 aiheina olivat EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, erityisesti sen vahvistaminen sotilaallisessa kriisinhallinnassa ja siviilikriisinhallinnassa. Kokouksessa käsiteltiin myös hallitusten välistä konferenssia (HVK) sekä ajankohtaisia ulkosuhdekysymyksiä, kuten Länsi-Balkania ja Venäjää.⁵⁴¹ Kesäkuussa Santa Maria de Feirassa aiheina olivat jälleen EU:n puolustuspolitiikka, HVK, laajentuminen ja EU:n ulkosuhteet; kuten Venäjä, EU ja Nato sekä EU:n yhteinen Välimeren strategia.⁵⁴² Biarritzin epävirallisessa huippukokouksessa lokakuussa keskeisenä teemanä olivat EU:n institutionaaliset kysymykset, erityisesti silloin käynnissä oleva HVK ja perusoikeudet⁵⁴³. Nizzassa joulukuussa Eurooppa-neuvoston keskeisin aihe oli hallitusten välisen konferenssin (HVK) päättäminen ja Nizzan sopimuksen hyväksyminen sekä ajankohtaiset ulkosuhdekysymykset⁵⁴⁴.

Tukholmassa 2001 maaliskuussa huippukokouksen asialistalla olivat täystyöllisyys kilpailukykyisessä unionissa sekä EU:n ulkosuhteet. Eurooppa-neuvosto päätti myös lähteä rahoittamaan Venäjän ympäristöhankkeita. Presidentti lienee osallistunut Tukholman kokoukseen juuri siksi, kun asialistalla oli pohjoinen ulottuvuus ja EU:n ja Venäjän suhteet.⁵⁴⁵ Göteborgissa kesäkuussa aiheina olivat jälleen EU:n tulevaisuus ja sen laajeneminen, ulkosuhteet ja HVK. Kokouksessa keskusteltiin myös transatlanttisista suhteista, yhteisestä puolustuspolitiikasta sekä EU:n ja Venäjän suhteista ja pohjoisesta ulottuvuudesta.⁵⁴⁶ Syyskuussa järjestettiin Brysselissä USA:n terrori-iskujen johdosta EU:n epävi-

541 Valtioneuvoston pöytäkirja 16.3.2000 VNptk 26/2000, liite 2 muistio 6.3.2000.

542 Valtioneuvoston pöytäkirja 8.6.2000 VNptk 52/2000, liite 2 muistio 4.6.2000.

543 Valtioneuvoston kanslia 5.10.2000 VNptk 89/2000.

544 Valtioneuvoston kanslia 8.11.2000 VNptk 104/2000.

545 Valtioneuvoston kanslia 15.3.2001 VNptk 20/2001, liite 1 muistio 12.3.2001.

546 Valtioneuvoston kanslia 7.6.2001 VNptk 45/2001, liite 1 muistio 4.6.2001.

rallinen huippukokous, johon myös tasavallan presidentti osallistui⁵⁴⁷. Lokakuussa presidentti Halonen osallistui valtion- ja hallitusten päämiesten epäviralliseen kokoukseen Gentissä 19.10.2001. Kokouksessa asialistalla oli kolme pääteemaa, jotka olivat EU:n tulevaisuus, EU:n laajentuminen sekä euron käyttöönotto käteisvaluuttana.⁵⁴⁸ Joulukuussa Laekenissa aiheina olivat jälleen EU:n tulevaisuus ja HVK:n valmistelutoimikunnan päättäminen sekä yhteinen puolustuspolitiikka, erityisesti kriisinhallinta ja yhteistyö Naton kanssa sekä Petersbergin tehtävät. Myös EU:n laajentumisesta keskusteltiin.⁵⁴⁹

Kesäkuussa 2002 Sevillassa asialistalla olivat jälleen tutut aiheet. Keskeisimmäksi aiheeksi nousi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka. Toinen keskeinen teema oli neuvoston kehittäminen ja laajentuminen sekä yhteinen puolustuspolitiikka ja HVK⁵⁵⁰. Lokakuussa Brysselissä pidettiin ylimääräinen huippukokous, jossa pääaiheena oli laajentuminen. Toisena asialistalla oli Kaliningradin tilanne, HVK sekä EU:n ja Naton suhteet. Kokouksen asialistalla ei ole ulkosuhdekysymyksiä, mutta esittelymuistion mukaan on mahdollista, että niistä keskustellaan esimerkiksi aterioiden yhteydessä.⁵⁵¹ Kööpenhaminassa saman vuoden joulukuussa kokouksen pääaiheena oli jälleen laajentuminen. Toinen keskeinen aihe oli neuvoston toiminnan kehittäminen. Eurooppa-neuvosto kuuli myös konventin puheenjohtajan selostuksen unionin tulevaisuutta koskevista kysymyksistä ja konventin työskentelyn etenemisestä. Kokouksen asialistalla ei ollut ulkosuhdekysymyksiä, mutta niistä tarjoutui esittelymuistion mukaan mahdollisuus keskustella aterioiden yhteydessä.⁵⁵²

Helmikuussa 2003 Brysselissä epävirallisessa Eurooppa-neuvoston huippukokouksen aiheena oli Irakin kriisi, mihin kokoukseen tasavallan presidentti myös osallistui⁵⁵³. Saman vuoden maaliskuussa Brysselissä oli kolmas Eurooppa-neuvoston kevätkokous, jossa tarkasteltiin Lissabonin strategian toimeenpanossa saavutettua edistystä ja pohditaan keinoja toimeenpanon tehostamiseksi. Kokouksessa tarkasteltiin myös HVK:n edistymistä ja erityisesti EU:n toimielimiä koskevissa kysymyksissä. Ulkosuhdekysymyksiä ei varsinaisesti ollut tarkoitus käsitellä, mutta esittelymuistion mukaan Irakin tilanne nousee esille.⁵⁵⁴ Huhtikuussa Kreikka kutsui puheenjohtajanaan Eurooppa-neuvos-

547 Valtioneuvoston kanslia 20.9.2001 VNptk 72/2001, liite 1 ja 2 muistio 18.9.2001.

548 Valtioneuvoston kanslia 11.10.2001 VNptk 81/2001, liite 1 muistio 9.10.2001.

549 Valtioneuvoston kanslia 5.12.2001 VNptk 104/2001, liite 1 muistio 4.12.2001.

550 Valtioneuvoston kanslia 11.6.2002 VNptk 57/2002, liite 1 muistio 11.6.2002.

551 Valtioneuvoston kanslia 17.10.2002 VNptk 91/2002., liite 1 muistio 15.10.2002.1

552 Valtioneuvoston kanslia 2.12.2002 VNptk 105/2002, liite 1 muistio 2.12.2002.

553 Valtioneuvoston kanslia 13.2.2003 VNptk 12/2003, liite 1 muistio 12.2.2003.

554 Valtioneuvoston kanslia 11.3.2003 VNptk 21/2003, liite 1 muistio 11.3.2003.

ton koolle epävirallisena pidettävään liittymissopimusten allekirjoitustilaisuuteen. Kokouksen aiheena oli EU:n tulevaisuutta pohtivan laajapohjaisen valmistelukunnan työn eteneminen, josta keskusteltiin konventin puheenjohtajan selostuksen pohjalta. Esillä olivat myös erityisesti toimielimiä koskevat kysymykset.⁵⁵⁵ Thessalonikin kokouksessa kesäkuussa asialistalla oli HVK ja EU:n tulevaisuuskonventin työn tulokset sekä laajentuminen Romaniaan, Turkkiin ja Bulgariaan. Aiheina olivat myös yhteinen puolustus- ja turvallisuuspolitiikka⁵⁵⁶. Lokakuussa Brysselissä asialistalla oli jälleen HVK; erityisesti poliittisten suuntaviivojen antaminen unionin toimielinjärjestelmää koskevissa kysymyksissä ja EU:n ulkosuhteet⁵⁵⁷. Joulukuussa Brysselissä Eurooppa-neuvoston pääteemoja olivat taloudelliseen kasvuun ja kilpailukykyyn tähtäävät toimet, mukaan lukien kasvu-aloitteen pikaohjelma, laajentuminen sekä maahanmuuttovirtojen hallinta. Samassa kokouksessa Eurooppa-neuvosto käsitteli myös ajankohtaisia ulkosuhdekysymyksiä, kuten Irakin tilannetta ja Lähi-idän rauhanprosessia. Kokouksen yhteydessä järjestettiin myös hallitustenvälisen konferenssin istunto valtion- ja hallitusten päämiesten tasolla.⁵⁵⁸

Vuoden 2004 kesäkuussa Eurooppa-neuvoston pääteemoja olivat nimityskysymykset (päättös komission puheenjohtajaehdokkaasta sekä neuvoston sihteerin/korkea edustajan ja neuvoston apulaispääsihteerin nimeäminen), oikeus- ja sisäasioiden Tampereen ohjelman seuranta ja jatkosta sopiminen, terrorismin vastaisen julistuksen toimeenpanon seuranta, laajentuminen, EU:n tulevien rahoituskehysten jatkokäsittely sekä talous- ja työllisyyskysymykset. Eurooppa-neuvosto keskusteli myös ajankohtaisista ulkosuhdekysymyksistä.⁵⁵⁹ Saman vuoden joulukuussa Eurooppa-neuvoston pääteemoja olivat laajentuminen, terrorismin vastaiset toimet, rahoituskehykset 2007–2013, oikeus- ja sisäasioiden alan EU:n uusi huumausainestrategia vuosille 2005–2012 sekä ajankohtaiset ulkosuhteet.⁵⁶⁰

Seuraavan kerran tasavallan presidentti osallistui Eurooppa-neuvoston huippukokoukseen vuonna 2005 kesäkuussa Brysselissä, jossa kokouksen pääteemana oli pyrkimys poliittiseen yhteisymmärrykseen EU:n rahoituskehyksistä vuosille 2007–2013. Lisäksi keskusteltiin muun muassa perustuslaillisen sopimuksen ratifiointitilanteesta. Huippukokouksessa käsiteltiin myös EU:n ulkosuhteita ja erityisesti YK:n huippukokouksen

555 Valtioneuvoston kanslia 10.4.2003 VNptk 28/2003, liite 1 muistio 8.4.2003.
556 valtioneuvoston kanslia 12.6.2003 VNptk 46/2003, liite 1 muistio 10.6.2003.
557 Valtioneuvoston kanslia 9.10.2003 VNptk 81/2003, liite 1 muistio 7.10.2003.
558 Valtioneuvoston kanslia 2.12.2003 VNptk 95/2003, liite 1 muistio 4.12.2003.
559 Valtioneuvoston kanslia 7.6.2004 VNptk 46/2004, liite 1 muistio 7.6.2004.
560 Valtioneuvoston kanslia 3.12.2004 VNptk 98/2004, liite 1 muistio 3.12.2004.

valmistelua.⁵⁶¹ Saman vuoden joulukuussa kokouksen pääteemana oli jälleen pyrkimys poliittiseen yhteisymmärrykseen EU:n rahoituskehyksistä vuosille 2007–2013. Myös ajankohtaiset ulkosuhdeasiat ja EU:n tulevaisuus olivat esillä.⁵⁶²

Vuoden 2006 vuoden kesäkuussa Eurooppa-neuvoston asialistalla oli EU:n perustuslakisopimuksen jatkosta päättäminen. Kokouksen asialistan pääteemana oli myös EU:n laajentuminen ja tulevaisuus⁵⁶³. Presidentti Halonen osallistui myös lokakuussa EU:n valtion- tai hallitusten päämiesten epäviralliseen tapaamiseen Lahdessa 20.10.2006. Epävirallisen päämiestapaamisen pääaiheet olivat unionin innovaatiopolitiikka sekä energia- ja ympäristöpolitiikan ulkosuhteet.⁵⁶⁴ Joulukuussa Brysselissä keskusteltiin siitä, miten unionin laajentumisprosessia viedään eteenpäin. Valtioneuvoston kanslian esittelymuistion mukaan keskustelujen pohjana oli marraskuussa julkistettu Euroopan komission laajentumisstrategia. Toisena pääteemana Eurooppa-neuvosto paneutui oikeus- ja sisäasioihin. Kokouksessa keskusteltiin myös unionin maahanmuuttopolitiikasta sekä lisäksi puheenjohtaja antoi jäsenmaille arvionsa perustuslakisopimuksen tulevaisuutta koskevista konsultaatioista, jotka se on käynyt kuluvaan syksyn aikana.⁵⁶⁵ Vuoden 2007 kesäkuussa Brysselissä Eurooppa-neuvoston pääteemana oli EU:n perussopimusten uudistaminen. Sopimusmuutosten lisäksi kokouksessa olivat suppeasti esillä myös yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa, talous-, sosiaali- ja ympäristöaiheet sekä ajankohtaisia ulkosuhdekysymyksiä.⁵⁶⁶

Esittelymuistion mukaan tasavallan presidentti on osallistunut niihin Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joissa esillä ovat olleet ”EU:n ulkosuhdekysymykset”. Eräissä kokouksissa, joihin presidentti on päättänyt osallistua, ulkosuhdekysymykset eivät nimenomaisesti ole olleet asialistalla, mutta muistion mukaan ”niistä tarjoutuu mahdollisuus keskustella aterian yhteydessä”⁵⁶⁷. EU:n ulkosuhdekysymysten lisäksi presidentin osallistuessa Eurooppa-neuvoston kokouksiin, käsiteltävät aiheet ovat olleet unionin tasolla ja ulkopoliittisesti hyvin merkittäviä ja periaatteellisia asioita, kuten EU:n laajentuminen ja tulevaisuus, EU:n institutionaaliset kysymykset, HVK, perustuslakisopimuksen käsittely, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä sotilaallinen- ja siviilikriisinhallinta.

561 Valtioneuvoston kanslia 6.6.2005 VNptk 42/2005, liite 1 muistio 8.6.2005.

562 Valtioneuvoston kanslia 1.12.2005 VNptk 94/2005, liite 1 muistio 1.12.2005.

563 Valtioneuvoston kanslia 8.6.2006 VNptk 42/2006, liite 1 muistio 5.6.2006.

564 Valtioneuvoston kanslia 12.10.2006 VNptk 76/2006, liite 1 muistio 9.10.2006.

565 Valtioneuvoston kanslia 4.12.2006 VNptk 99/2006.

566 Valtioneuvoston kanslia 14.6.2007 VNptk 44/2007, liite 1 muistio 11.6.2006.

567 Valtioneuvoston kanslia 2.12.2002 VNptk 105/2002.

Pääasiassa näyttää siltä, että niihin Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joihin presidentti ei ole osallistunut, asialistalla ei ole ollut yleisen ulkopoliittisen johtajuuden tai perinteisen ulkopoliittikan kannalta periaatteellisia tai merkittäviä asiakysymyksiä. Esimerkiksi vuoden 2002 maaliskuun Barcelonan Eurooppa-neuvoston kokouksen pääteemana oli vuoden 2000 keväällä pidetyn Lissabonin Eurooppa-neuvoston seuranta. Barcelonan Eurooppa-neuvosto oli toinen Eurooppa-neuvoston kevätkokous, jossa tarkasteltiin Lissabonin-strategian etenemistä. Keskeisessä osassa oli myös talous-, -sosiaali- ja ympäristöasiat.⁵⁶⁸ Presidentti jättäytyi pois myös Brysselin vuoden 2004 maaliskuussa. Tuolloin pääteemana oli jälleen Lissabonin strategia ja unionin talous- ja sosiaaliset – sekä ympäristöasioita koskeva vuosittainen tarkastelu. Halonen jäi pois myös saman vuoden marraskuussa Brysselin kokouksesta. Kokouksen pääteemana oli Lissabonin strategian välitarkastuksen valmistelu ja Haagin ohjelma (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue), kansalaistiedottamisen parantaminen, komission julkaisemien EU:n laajentumista koskevien raporttien esittely sekä ulkosuhteet.⁵⁶⁹ Voidaan mainita vielä, että presidentti jättäytyi pois vuoden 2006 maaliskuun Brysselin kokouksesta. Tuolloin Eurooppa-neuvoston kevätkokous keskittyi tarkastelemaan sitä, miten vuonna 2000 käynnistetyn Lissabonin strategian toimeenpanossa on edistytty. Kokouksessa keskeisesti esillä olivat myös energiakysymykset.⁵⁷⁰ Vuoden 2007 maaliskuussa presidentti jättäytyi pois Eurooppa-neuvoston kevätkokouksesta. Tuolloin pääteemana oli jälleen Lissabonin strategian toimeenpano sekä energia- ja ilmastokysymykset.⁵⁷¹ Presidentti Halonen jättäytyi pois myös EU:n valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisesta tapaamisesta Berliinissä 24–25.3.2007. Tuolloin EU:n puheenjohtajamaa Saksa järjesti EU:n valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisen tapaamisen Rooman sopimusten allekirjoittamisen 50-vuotispäivän kunniaksi Berliinissä. Valtioneuvoston kanslian mukaan päämiestapaamisessa kuitenkin keskusteltiin unionin ulkosuhteiden tehostamisesta ja perustuslakisopimuksen tulevaisuudesta.⁵⁷²

Jyränki on arvostellut käytäntöä tasavallan presidentin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin⁵⁷³. Jyrängin mukaan presidentti on käytännössä toiminut perustuslainsäätäjän selvästi ilmoittaman tarkoitusten vastaisesti. Hän arvelee, että asiaan

568 Valtioneuvoston kanslia 6.3.2002 VNptk 19/2002.

569 Valtioneuvoston kanslia 26.10.2004 VNptk 85/2004.

570 Valtioneuvoston kanslia 16.3.2006 VNptk 22/2006. liite 1 muistio 14.3.2006.

571 Valtioneuvoston kanslia 1.3.2007 VNptk 13/2007.

572 Valtioneuvoston kanslia muistio 19.3.2007, VNptk 18/2007 21.3.2007.

573 Ks. esim. Jyrängin kanta Ilta-Sanomissa 28.2.2003, HS 22.8.2005 ja 2003: 206.

on saattanut vaikuttaa ulkoasiainministeriössä omaksuttu virheellinen käsitys siitä, että EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittista yhteistyötä koskevat asiat olisivat jääneet tasavallan presidentin toimivaltaan. Presidentti on tosin ilmoittanut osallistuvansa myös sellaisiin kokouksiin, joissa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita ei ole ollut esityslistalla. Jyrängin mukaan presidentin omaehtoista osallistumista Eurooppa-neuvoston kokouksiin ei voi pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon perustuslainsäätäjän linjaukset demokratia-periaatteen ja parlamentarismi-periaatteen toteuttamisessa. Hän muistuttaa, että parlamentarismien periaate on vuoden 2000 perustuslain järjestelmässä syrjäyttänyt vallanjakoperiaatteen: valtioneuvoston ja presidentin toimivaltakiistassa oletus *pitäisi käydä* valtioneuvoston hyväksi.⁵⁷⁴

Jyränki tuo esille myös oikeuskanslerin keskeisen roolin presidentin edustamistoimivallassa. Jyrängin mukaan oikeuskansleri näyttää hyväksyvän sen, että presidentin osallistuminen kokouksiin riippuu käytännössä hänen omasta harkinnastaan, jonka tulos siis ilmoitetaan valtioneuvostolle kirjeellä. Jyränki viittaa oikeuskansleri Paavo Nikulan haastatteluun Lakimiesuutisissa⁵⁷⁵, jossa Nikula totesi, että ”valtioneuvosto voi tietysti jättää merkitsemättä tiedokseen presidentin ilmoituksen. Se olisi poliittinen kriisi. *Viime kädessä presidentti johtaa ulkopoliittikkaa, ja hänellä on valta määritellä, onko huippukokouksessa hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita vai ei*” (kurs. tässä). Jyrängin mukaan oikeuskanslerin tulkinta toimivaltakiistan ratkaisussa ei kestä oikeudellista kritiikkiä. Valtioneuvostolla on Jyrängin mukaan mahdollisuus ennakkokeskusteluihin estää asian kärjistyminen kriisiksi. Toisaalta poliittinen kriisi harvinaisenakin on demokratiaan kuuluva ilmiö, jossa piilevä jännite valtioelinten välillä purkautuu, joten sinällään sillä voi myös olla tervehdyttävä vaikutus.⁵⁷⁶ Mielenkiintoinen olisi tilanne, jos valtioneuvosto yleisistunnossaan päättäisi, ettei presidentti osallistuisi tulevaan Eurooppa-neuvoston kokoukseen, vaikka hän olisikin jo ennen yleisistunnon kokousta ilmoittanut halustaan osallistua kokoukseen. Tuolloin syntyisi avoin konfliktitilanne valtioneuvoston ja presidentin välille tasavallan presidentin ulkopoliittisen toimivallan rajoista. Presidentti voisi tuolloin viedä kiistan ratkaistavaksi oikeuskanslerille, joka antaisi PeL 108.2 §:n mukaan asiaa koskevan oikeudellisen tulkinnan.

574 Jyränki 2003: 206. Ks. valtiovallan kolmijako-opista ja sen uudelleen muotoutumisesta EU:ssa Nieminen 2004: 193–204.

575 Lakimiesuutiset 5/1998 s. 9.

576 Jyränki 2003: 206–207.

PeL 108.2 §:n mukaisesta oikeuskanslerin neuvonantajaroolista on erotettava PeL 110 ja 112 §:n laillisuusvalvojarooli. Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (2000/193) 2 §:ssä säädetään valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnasta. Sen mukaan, jos oikeuskansleri valtioneuvoston tai tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta valvoessaan havaitsee, että valtioneuvoston, valtioneuvoston jäsenen tai tasavallan presidentin päätös tai toimenpide antaa aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Jos oikeuskansleri katsoo valtioneuvostossa käsiteltävässä asiassa jonkin oikeudellisen seikan antavan siihen aihetta, hän voi merkittyä kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että valtioneuvoston pöytäkirjat laaditaan oikein. Lain 10.1 §:ssä todetaan oikeuskanslerilla olevan yksinään päätösvalta kaikissa hänen virkaansa kuuluvissa asioissa. Myös perustuslain 112 §:ssä on säädetty otsikon mukaisesti valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuuden valvonnasta. Säännöksen teksti ”valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksestä tai mielipiteestä” viittaisi Saraviidan mukaan oikeuskanslerin laillisuusvalvontavelvoitteen ulottumiseen kaikille yhteistoimintavelvoitteen toteuttamisen tasoille.⁵⁷⁷ Analogisesti oikeuskanslerin laillisuusvalvontavelvoitetta tulee soveltaa myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyöhön EU-asioissa.

Edellä viitatussa oikeuskanslerin haastattelussa Nikula toteaa, että tasavallan presidentillä ulkopoliittikan johtajana on valta määrittellä, käsitelläänkö Eurooppa-neuvostossa hänelle kuuluvia asioita. Toisin sanoen mahdollisen ristiriidan tullessa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välille, ratkaisijaksi nousee de facto oikeuskansleri, joka viime kädessä ottaisi kantaa siihen, voiko presidentti halutessaan edustaa Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Edellä mainitun haastattelun perusteella vaikuttaa siis siltä, että oikeuskansleri olisi tuolloin ratkaissut mahdollisen edustuskiistan tasavallan presidentin hyväksi.

Meres-Wuoren mukaan nykyinen Suomen edustamista koskeva ongelma Eurooppa-neuvoston kokouksissa ei ole suoraan perustuslaista johtuva, vaan ongelmana ovat PeL 93.1 §:n säännöksen epäselvät perustelut. Hallituksen esityksen perusteluihin kun liitettiin EU-asioissa samanlainen valtioneuvoston *velvollisuus yhteistyöhön* kuin presidentilläkin on ulkopoliittikassa valtioneuvoston kanssa. Erityinen kohta kirjoitettiin vielä

577 Ks. oikeuskanslerin asemasta presidentin päätöksenteossa ja erityisesti parlamentaarista vastuukatteesta Saraviita 2007: 451 ss.

Eurooppa-neuvostossa päätettävien asioiden tärkeydestä ja yhteistyöstä niissä valtioneuvoston ja presidentin välillä.⁵⁷⁸ Koska perustuslakiin ei sisälly nimenomaista säännöstä edustautumisesta, kysymys on siten jäänyt kansallisia toimivaltasuhteita EU-asioissa koskevan perustuslakisääntelyn, perustuslakia koskevien lainvalmisteluasiakirjojen sekä valtiokäytännön varaan. Joka tapauksessa ulkopoliittinen ja EU-asioita koskeva päätöksentekojärjestelmä näyttäisi kuitenkin toimivan muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta ongelmattomasti perustuslain aikana⁵⁷⁹. Ulkoasiainvaliokunta ei ota kantaa presidentin osallistumiseen Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mutta korostaa pääministerin edustavan Suomea Eurooppa-neuvostossa. Valiokunnan mukaan Eurooppa-neuvostossa on myös presidentin toimialaan kuuluvia asioita, kuten EU:n perus- ja laajentumissopimusten muutokset. Kaksisijakoisesta edustautumisesta seuraa näin sekä epäkohtia että myönteisiä asioita.

Ulkoasiainvaliokunnan mukaan asiantuntijakuulemisissa on tullut esille, että Suomen kaksisijainen edustaminen Eurooppa-neuvostossa voi joskus aiheuttaa epäselvyyttä muiden valtioiden edustajille Suomen EU-politiikan johtajuudesta. Kuulemisissa on myös todettu, että presidentin läsnäolo voidaan kuitenkin pitää myös myönteisenä Suomen kannalta. Epäkohtana on tuotu esiin se, että asioita valmistellut ulkoasiainministeri, jolla eurooppaoikeuden mukaan on kokouksessa avustava rooli, joutuu pääministerin ja presidentin paikalla ollessa poistumaan kokouksesta. Ulkoasiainvaliokunnan aiemman kannan (UaVM 2/2006 vp) mukaan Suomessa ainoastaan pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten toimintaan voidaan ulottaa asianmukainen parlamentaarinen legitimitetti ja vastuunalaisuus. Pääministeri kantaa eduskunnalle poliittisen vastuun Eurooppa-neuvoston kokouksista. Sen vuoksi – ja ottamatta kantaa tasavallan presidentin osallistumiseen Eurooppa-neuvoston kokouksiin sinällään – valiokunta korostaa, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pää-

578 Ks. Ora Meres-Wuori, Perustuslain ”valuviasta”, Kanava, 27.4.2007, s. 21. HE:n perusteluissa todetaan, että ”valtioneuvostolle kuuluvan kansallisen valmisteluvallan piiriin kuuluisi siten päätöksenteko lähinnä Euroopan unionin neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa sekä joissakin tapauksissa komissiossa ja sellaisessa muussa toimielimessä, jolle on siirretty unionin varsinaisten toimielinten päätöksentekovaltaa”; HE 1/1998 vp, s. 146. Saraviidan mukaan HE:n perustelut voidaan tulkita siten, että emt. kansallisia toimenpiteitä olisi myös päätös edustuksesta Eurooppa-neuvostossa. Tämänkaltainen tulkinta merkitsisi muutosta tilanteeseen, joka vallitsi perustuslainsäätämisen aikoihin. Ks. Ilkka Saraviidan lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien HE 1/1998 vp, s. 2.

579 Näin esim. Ojanen asiantuntijalausunnossaan Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 67/2006 vp, s. 5. Lausunto 27.20.2006 Tuomas Ojanen.

ministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, kuten perustuslakivaliokuntakin (PeVM 10/1998 vp) on todennut.⁵⁸⁰

Presidentin osallistuminen kokouksiin voidaan pitää 93 §:n perusteluissa mainitun EU-asioita koskevan valtioneuvoston ja presidentin välisen *yhteistyön* ilmentymänä. Kuten on todettu, poliittista kiistaa ei ole siitä, ettei pääministeri johtaisi EU-asioissa Suomen linjaa. Suomen viralliset kannanotot EU-kokouksissa esittää näin pääministeri ja antaa PeL 97.2 §:n mukaan tietoja eduskunnalle tai sen valiokunnille Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista valmisteluvaiheessa sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Tämä vaatimus koskee myös tietoja EU:n perussopimusten muutoksista. Presidentin osallistumista voidaan kuitenkin perustella Suomen yhtenäisen ulkopoliittisen linjan toteutumisen turvaamisella ja julkisuudessa on esitetty, että presidentin osallistuminen, varsinkin epävirallisiin illalliskeskusteluihin vahvistaisi Suomen poliittista vaikuttavuutta. Presidentin osallistumisen häirtana on se, että ulkoasiainministerille ei tällöin ole mahdollisuutta osallistua muodollisiin tilaisuuksiin. Ulkoasiainministerin asema pääministerin rinnalla vahvistaisi erityisesti parlamentarismia ja parlamentarismin vaatimus osana myös ulko- ja EU-politiikkaa on yleisesti vuoden 2000 perustuslain myötä korostunut.

Edellisessä jaksossa tehdyn tulkinnan mukaan tasavallan presidentin mahdollisuutta osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin ei voida estää perustuslain toimivaltasäännösten nojalla. Käytäntö, jossa presidentillä ei olisi osallistumisoikeutta EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin asioihin, näyttäisi vaativan nimenomaisen perustuslain muutoksen. Tätä tulkintaa tukee myös entisen oikeuskanslerin Paavo Nikulan kanta. Myöskään eduskunta tai sen valiokunnat eivät missään nimenomaisesti ole todenneet, ettei presidentti voisi osallistua kokouksiin. Kuitenkin valiokunnat, erityisesti perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut pääministerin keskeistä roolia EU-politiikan johtajana. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen todennut, että YUTP-asiat kuuluvat valtioneuvostolle ja presidentin osallistuminen kokouksiin on poikkeuksellista⁵⁸¹. Euroopan perustuslakisopimuksen ja myöhemmin Lissabonin sopimuksen yhtey-

580 Ks. UaVM 13/2006 vp, s. 6–8. Myös suuri valiokunta on korostanut, että Eurooppa-neuvoston roolin vahvistuessa ja sen saadessa uusia toimivaltuuksia eduskunnan rooli kansallisessa valmistelussa ei saa heikentyä, ja tämä koskee myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. SuVL 2/2006 vp, s. 6.

581 Perustuslakivaliokunnan tuolloinen varapuheenjohtaja Jarmo Koskinen esitteli perustuslakivaliokunnan mietinnön 10/1998 vp:n ulkoasiainministeriön järjestämässä ja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätösvaltajärjestelmää uuden perustuslain valossa koskeneessa seminaarissa 18.2.1998. Koskisen mukaan valtioneuvoston toimivalta unioniasioissa kattaa myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluneet asiat. Siten aiempi edustuskiista presidentin ja pää-

dessä perustuslakivaliokunta mainitsi jälleen, että kaikki EU-asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Perustuslakivaliokunnan kannanotto on vahvasti tulkittavissa niin, että pääministerin (ja ulkoministerin) tulisi edustaa Suomea EU:n huippukokouksissa.⁵⁸² Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö sekä poliittinen tahto arvioida uudelleen presidentin nykyisen käytännön mukaista osallistumista EU-politiikkaan, saattaa tulevaisuudessa muuttaa myös säädännäistä toimivaltanormia⁵⁸³.

4.4 Lissabonin sopimuksen vaikutus valtioneuvoston ja presidentin toimivaltasuhteisiin

Edellä on pyritty selvittämään niitä ongelmakohtia, jotka liittyvät valtioneuvoston ja presidentin väliseen toimivallanjakoon, erityisesti EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Nykyiset säännökset käytäntöineen on paikoin koettu ongelmallisiksi YUTP:n roolin kasvaessa. Niin sanottu Lissabonin sopimus kasvattaisi unionin ulkoasioiden painoarvoa ja saattaisi edelleen kärjistää niitä toimivaltakiistoja, joita jo nyt nähdään presidentin ja valtioneuvoston välillä. Tässä kappaleessa pyrin esittelemään vaikutuksia, joita Lissabonin sopimus toisi ulkopoliittisiin päätösvaltasuhteisiin. Lissabonin sopimus ei ilmeisesti sellaisenaan tule voimaan Irlannin jättäessä sen hyväksymättä, mutta seuraavassa spekuloitu kehitys toteutunee jollain tavalla tulevaisuudessa.

Lissabonin sopimuksella pyrittiin luopumaan vuoden 2004 hallitusten välisessä konferenssissa (HVK) omaksutusta mallista siten, että nykyiset perussopimukset korvattaisiin yhdellä yhtenäisellä perustuslaillisella sopimuksella. Lissabonin sopimuksessa nykyiset perussopimukset, mukaan luettuna liittymissopimukset, pysyisivät voimassa ja niihin sisällytettäisiin pääosin vuoden 2004 HVK:ssa hyväksytyt uudistukset. Euroopan unioni perustuisi jatkossa EU-sopimukseen (SEU) ja EY-sopimukseen, jonka uudeksi nimeksi tulee sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Kummallekin sopimukselle annettaisiin sama oikeudellinen arvo (SEU 1 artiklan 3 kohta). Sopimus olisi perustusla-

ministerin välillä Eurooppa-neuvoston kokouksissa ei enää uuden perustuslain aikana olisi mahdollinen. Koskisen mukaan valtiosäännön juridinen perusta muuttuisi tältä osin siis selvästi. Käytännössä muutos ei tulisi ehkä olemaan yhtä selvä, vaikka pääministeri viime kädessä käyttäikin päätösvaltaa EU-asioissa. Presidentti olisi eräänlainen reservivoima, joka tulee pitää ajan tasalla tehtäessä päätöksiä unionin YUTP-asioissa. Ks. tarkemmin Meres-Wuori 2009: 48. Perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotto on siis juridisesti ollut selvä jo perustuslakia säädettäessä, mutta käytännössä toimivaltakiistaa ei ole onnistuttu ratkaisemaan perustuslakivaliokunnan kannanotoista huolimatta.

582 PeVL 36/2006 vp, s. 10 ja PeVL 1372008 vp, s. 11.

583 Perustuslaki 2000 -työryhmän muistio s. 47.

kisopimuksen tavoin kansainvälisoikeudellinen valtiosopimus. Lissabonin sopimuksesta on kuitenkin karsittu niitä perustuslakisopimuksen elementtejä, joiden on luonnehdittu sisältävän perustuslaillisia tai valtioihin tavanomaisesti liitettyjä elementtejä.⁵⁸⁴

Lissabonin sopimuksella purettaisiin aiemmilla sopimuksilla luotu pilarirakenne, jossa ensimmäisen pilarin muodostavat Euroopan yhteisöjen perustamissopimukset, toisen pilarin EU-sopimuksen määräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja kolmannen pilarin EU-sopimuksen määräykset poliisiyhteistyöstä ja oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Rakenteensa puolesta Lissabonin sopimuksella muutettuihin perussopimukseen ei sisältyisi vastaavaa jaottelua, vaikka yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset sisältyisivätkin EU-sopimukseen, erilleen muuta ulkoista toimintaa ja sisäisiä politiikkoja koskevista määräyksistä. Nykyiset säädösnimikkeet säilytettäisiin. Jäsenvaltioiden asemaa perustuslakia säätävän vallan lähteenä korostaisi myös Lissabonin sopimukseen nykysopimuksia yksiselitteisemmin kirjattu annetun toimivallan periaate. Periaatteen mukaan unioni toimii jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa ja niissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluisi jäsenvaltioille (SEU 4 artikla ja 5 artikla).⁵⁸⁵

EU-sopimuksen 46a artiklassa tunnustettaisiin nimenomaisesti unionin oikeushenkilöllisyys. Tämän määräyksen pääasiallisena tarkoituksena olisi osoittaa unionin olevan kansainvälisen oikeuden subjekti. Yhdellä, yhtenäisellä oikeushenkilöllisyydellä olisi Lissabonin sopimusta koskevan hallituksen esityksen mukaan paitsi käytännön menettelyjä yksinkertaistava, myös yhtenäistävä vaikutus. Unionin oikeushenkilöllisyys ei kuitenkaan vaikuttaisi unionin sopimus- tai muun ulkoisen toimivallan laajuuteen tai luonteeseen. Unionin ulkoisessa toiminnassa voidaan havaita pilarirakenteen purkamisesta ja oikeushenkilöllisyydestä huolimatta lähtökohtaisesti säilyvän jakautuneisuus yhteisölliseen ja hallitustenväliseen toimintaan, joista yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka kuuluisi jälkimmäiseen kategoriaan.⁵⁸⁶

Lissabonin sopimuksen unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa yleisissä määräyksissä määriteltäisiin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan toiminnan erityiset periaatteet ja tavoitteet. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhdenmukaisuutta muiden unionin toimialojen kanssa kuitenkin vahvistettaisiin. Sopimuksen mukaan unionin YUTP-toimintaa ohjaisivat nuo periaatteet ja toiminnalla pyrittäisiin niihin

584 Ks. Perustuslakisopimuksen ja Lissabonin sopimuksen vertailusta Jääskinen 2008: 60–69. Ks. myös HE 67/2006 vp ja HE 23/2008 vp.

585 Ks. tarkemmin HE 23/2008 vp, s. 15–18.

586 Ks. HE 23/2008 vp, s. 21 ja 99. Ks. myös Jääskinen 2008: 66–67 ja sama 2001b: 86.

tavoitteisiin ja sitä harjoitettaisiin niiden määräysten mukaisesti, jotka esitettäisiin unionin ulkoista toimintaa koskevissa yleisissä määräyksissä. Vuoden 2007 HVK:n toimeksiannon mukaan EU-sopimuksen YUTP:tä koskevassa luvussa todetaan, että yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sovelletaan erityisiä menettelyjä ja sääntöjä. Nämä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityispiirteet muuhun EU:n ulkoiseen toimintaan verrattuna tuotaisiin esille siinä, että sitä koskevat määräykset on sijoitettu EU-sopimukseen ja erityispiirteiden esilletuomiseksi Lissabonin sopimuksessa olisi tehty joitakin muutoksia nykyiseen SEU 11 artiklaan ja perustuslakisopimukseen verrattuna. Sopimus sisältäisi myös erityisen määräyksen henkilötietojen suojasta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. YUTP ei kuuluisi mihinkään Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen (nykyinen EY-sopimus) kolmesta päätoimiluokasta, vaan muodostaisi talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhteensovittamisen tavoin erityistapauksen. (Erityismääräykset yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on sijoitettu EU-sopimuksen 2. lukuun.)

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan asema yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan valmistelussa ja täytäntöönpanossa tulisi olemaan keskeinen. Korkea edustaja valmistelisi YUTP:hen kuuluvat asiat, ja hänellä olisi itsenäinen komissiosta riippumaton aloiteoikeus. Hän toteuttaisi YUTP:tä neuvoston valtuuttamana ja edustaa unionia kyseisen politiikan alaan kuuluvissa asioissa. Komissiossa korkea edustaja vastaisi komissiolle ulkosuhteiden alalla kuuluvista tehtävistä ja unionin ulkoisen toiminnan eri näkökohtien yhteensovittamisesta. (SEU 18 artikla). Tuomioistuimelta puuttuisi YUTP-asioissa toimivalta lähes kokonaan (SEU 19 artikla). Euroopan parlamentin sekä komission asema YUTP-päätöksentekomenettelyssä olisi Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja jäsenvaltioita selvästi heikompi (SEU 13 artikla).

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tulisi Lissabonin sopimuksen mukaan pohjautua jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen sekä jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen. Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus tukea YUTP:tä lojaalisuuden ja keskinäisen yhteisvastuun hengessä sekä kunnioittaa unionin toimintaa tällä alalla. Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa säilyisi sopimuksen mukaan yksimielisyys. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tehokkuutta pyrittäisiin lisäämään ulottamalla neuvoston määräänemmistöpäätösten käyttöala tilanteeseen, jossa neuvosto tekee päätöksen sellaisen unionin toiminnan tai kannan määrittelemiseksi, joka perustuu unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotukseen. Hän antaisi ehdotuksensa Eurooppa-neuvoston pyydettyä sitä joko omasta aloitteestaan tai korkean edustajan nimenomaisesta aloitteesta. Tämän lisäksi Eurooppa-neuvosto voisi niin sanotun valtuutuslau-

sekkeen mukaisesti yksimielisesti laajentaa neuvoston mahdollisuuksia tehdä ratkaisunsa määränemmistöllä (SEU 31 artikla).

Unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka siis jäntevöityisi ja tehostuisi paitsi päätöksentekomenettelyn uudistamisella sekä Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja korkean edustajan yhteistyön tiivistämisellä. Tähän samaan tavoitteeseen pyrki myös SEUT 308 artiklan niin sanottu joustolauseke. SEUT 308 mukaisesti neuvosto voisi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan hyväksyä aiheelliset toimenpiteet siinäkin tapauksessa, että jokin unionin toimi osoittautuisi perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi niissä määritellyillä politiikan aloilla eikä perussopimuksissa olisi määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. SEUT 308 perusteella artiklaa sovellettaisiin myös UTP-asioihin.

Lissabonin sopimukseen ei myöskään enää sisältyisi entistä tiiviimmän yhteistyön soveltamisalaa koskevaa rajoitusta, jonka mukaan entistä tiiviimpi yhteistyö YUTP-alalla voisi koskea vain yhteisen kannan tai yhteisen toiminnan täytäntöönpanoa, edellyttäen, ettei niillä olisi sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Tiivistä yhteistyötä voisi siis harjoittaa kaikilla aloilla, joilla EU:lla on toimivaltaa. (SEU 20 artikla) Tiiviin yhteistyön aloittamisoikeutta koskevasta päätöksentekomenettelystä poistuisi YUTP:sta myöntämistä vastustavan neuvoston jäsenen mahdollisuus saattaa kysymys Eurooppa-neuvoston yksimielisesti päätettäväksi.⁵⁸⁷

Lissabonin sopimuksen mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka olisi erottamaton osa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sopimus pyrki siis tehostamaan unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa. SEU 42 artiklan 2 kohdan mukaan yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka käsittäisi unionin asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan. Määräyksen mukaan se johtaisi yhteiseen puolustukseen, kun Eurooppa-neuvosto yksimielisesti niin päättää.

Lissabonin sopimuksen mukaan jäsenvaltiot asettaisivat unionin käyttöön siviili- ja sotilasvoimavaroja myötävaikuttaakseen neuvoston määrittelemien yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan tavoitteiden toteutumiseen. Ne jäsenvaltiot, jotka muodostaisivat keskenään monikansallisia joukkoja, voisivat asettaa ne keskenään myös yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan käyttöön. Sopimuksen mukaan neuvosto tekisi kriisinhallintatehtäviä koskevat päätökset yksimielisesti sekä määrittäisi näiden tehtävien

587 HE 23/2008 vp, s. 35. Valtioneuvosto ei ole pitänyt ongelmallisena tiiviimmän yhteistyön soveltamisalan laajentamista kattamaan koko yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan lukien.

tavoitteet, laajuuden ja yleiset toteuttamistavat. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja valvoisi neuvoston alaisuudessa kriisinhallintatehtävien siviili- ja sotilasnäkökohtien yhteensovittamista tiiviissä ja jatkuvassa yhteydessä poliittisten ja turvallisuusasiain komiteaan. Neuvosto voisi antaa kriisinhallintatehtävän toteuttamisen jäsenvaltion ryhmälle, joka on siihen halukas ja jolla on tehtävään tarvittavat voimavarat (SEU 42 artikla)

Uutena määräyksenä Lissabonin sopimukseen olisi sisällytetty jäsenvaltioiden keskinäinen avunantovelvoite. Määräyksen (SEU 42 art. 7) mukaan, jos jäsenvaltio joutuisi alueeseensa kohdistuvan hyökkäyksen kohteeksi, määräys velvoittaisi muut jäsenvaltiot antamaan sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Määräyksen mukaan tämä ei vaikuttaisi tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.⁵⁸⁸ Avunantovelvoite olisi luonteeltaan jäsenvaltioiden välinen sitoumus, jolla ei luoda uutta toimivaltaa EU:lle. EU:lle tai sen toimielimille ei myöskään nimenomaisesti annettaisi roolia velvoitteen käyttöönottoa tai toimeenpanoa koskevassa päätöksenteossa. Sopimus jättäisi näitä yksityiskohtia koskevat menettelytavat avoimiksi. Avunannon velvoite olisi yhtäläinen ja kohdistuisi samalla tavoin unionin kaikkiin jäsenvaltioihin. Velvoitteeseen liitetyt viittaukset tiettyjen maiden erityisasemaan tai Pohjois-Atlantin liitossa tiettyihin sitoumuksiin eivät loisi viittausten kohteina oleville jäsenvaltioille varaumaa olla osallistumatta avunantovelvoitteen täytäntöönpanoon. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeudellisen tulkinnan perusteella EU:n jäsenvaltiot olisivat yhtäläisessä asemassa myös SEU 42 artiklan 7 kohdan nojalla annettavan avun vastaanottajina.⁵⁸⁹ Avunantolausekkeen merkitystä arvioitaessa tulee ottaa huomioon unionisopimukseen jo Maastrichtin sopimuksesta lähtien sisältynyt yhteiseen puolustukseen siirtymisen mahdollisuus.

Unionisopimuksen 188 r artikla (uusi 122 artikla) koskisi niin sanottua yhteisvastuulauseketta, joka velvoittaisi unionin ja sen jäsenvaltiot toimimaan yhteisvastuun hengessä, mikäli jäsenvaltio joutuisi terrori-iskun tai luonnon tai ihmisen aiheuttaman

588 Avunantovelvoitteen teksti pohjautuu lähes sanataarkasti Länsi-Euroopan unionin perustana toimivan 17 päivänä maaliskuuta 1948 tehdyn Brysselin sopimuksen tekstiin. Lissabonin sopimusta koskevan hallituksen esityksen perusteluissa avunantovelvoitteen tuomisella unionin perussopimusten yhteyteen pyritään lujittamaan jäsenvaltioiden keskinäistä solidaarisuutta ja sitoutumista yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. HE 23/2008 vp, s. 104.

589 HE 23/2008 vp, s. 105. Toisaalta mahdollisuus saada apua hyökkäytilanteessa ei ole oikeudellisesti yhtä keskeinen kuin velvoite avunantoon. Avun vastaanottaminen on vastaanottajavaltion harkinnan varassa, samoin kuin avun pyytämiseenkin. Näin muun muassa Saraviita lausunnoissaan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 23/2008 vp, s. 6.

suuronnettomuuden kohteeksi. Lausekkeen mukaan unioni ottaisi tällaisessa tilanteessa käyttöön kaikki käytettävissään olevat välineet mukaan lukien jäsenvaltioiden unionin käyttöön asettamat sotilaalliset voimavarat. Yhteisvastuulausekkeen 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulisi auttaa lausekkeen soveltamisalaan kuuluvan tapahtuman kohteeksi joutunutta jäsenvaltiota, mikäli tämä pyytäisi apua. Jäsenvaltiot sovittaisivat toimensa yhteen neuvostossa. Neuvosto tekisi komission ja unionin korkean edustajan yhteisestä ehdotuksesta päätöksen yhteisvastuulausekkeen täytäntöönpanosta. Mikäli päätöksellä olisi merkitystä puolustuksen alalla, neuvosto tekisi päätöksen yksimielisesti.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan EU:n sisäinen solidaarisuus on laaja ja käsittää jäsenvaltioiden keskinäisen yhteistyön, yhteisvastuulausekkeen ja avunantolausekkeen aina yhteiseen puolustukseen siirtymisen mahdollisuuteen saakka.⁵⁹⁰ Yhteisvastuulausekkeen oikeusvaikutukset ovat kaksiosaiset: Sen 1 kohta antaa oikeusperustan unionin yhteisten välineiden käyttöönnotolle terrori-iskun uhan, iskun tai luonnon tai ihmisen aiheuttaman suuronnettomuuden kohdistuessa sen jäsenvaltion alueeseen. Tämä kohta siis antaa unionille oikeuden päättää käytössään olevien välineiden käyttöönnotosta lausekkeen tarkoittamissa tilanteissa. Lausekkeen mukaisen toiminnan katsottiin jäävän unionin sisäisenä toimintana pääsääntöisesti sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) soveltamisalan ulkopuolelle.⁵⁹¹ Lausekkeen toisen kohdan käsittämä jäsenvaltioiden välinen avunantovelvoite jättää annettavan avun jäsenmaiden määriteltäväksi. Tuolloin päätöksenteko siis tapahtuisi kansallisella tasolla.

Olisiko päätös avunantovelvoitteesta EU-asia, joka siis PeL 93.2 §:n nojalla kuuluu valtioneuvostolle, vai kuuluuko päätösvalta tasavallan presidentille puolustusvoimien ylipäällikkönä? Hallitus katsoo, että päätöksenteko Suomen toimista EU:n avunantovelvoitteen täytäntöönpanossa kuuluisi perustuslain 93 §:n alaan. Sovellettaviksi voisivat siten tulla sekä Suomen ulkopoliittikkaa koskevat PeL 93.1 §:n säännökset että EU:ssa tehtäviin päätöksiin tai niihin rinnastettaviin asioihin liittyviä Suomen toimenpiteitä koskevat PeL 93.2 §:n säännökset. Esityksen mukaan, jos velvoitteen täytäntöönpanoon liittyisi aseellisten voimakeinojen käyttöä merkitsevää Suomen apua tilanteessa, jossa Suomi voisi joutua PeL 93.1 §:ssä tarkoitettuun sotaan, tasavallan presidentti päättäisi Suomen toimista eduskunnan suostumuksella. Jos taas avunantovelvoitetta sovellettaisiin muussa kuin YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisessa tilanteessa tai jos Suomen avunantotoimet

590 HE 23/2008 vp, s. 111.

591 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 5/2006 vp ja UaVM 1/2006 vp.

käsittäisivät muuta kuin voimakeinoapua, saatetaan yhtä hyvin soveltaa sekä kriisinhallintalakeja kuin puolustusvoimista annettu lakia (551/2007).

Päätöksenteko avunantovelvoitteen toteuttamiseksi kuuluu kansallisella tasolla siis lähtökohtaisesti valtioneuvostolle (PeL 93.2 §). Kyseessä on EU:ssa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu ja päätöksenteko. Toisaalta, mitä konkreettisemmin tässä päätöksenteossa lähestytään sotilassävytteistä avunantoa, sitä selkeämmin yhtäältä presidentin päätösvalta puolustusvoimien ylipäällikkönä ja toisaalta turvallisuuspoliittinen aspekti korostuvat. Saraviidan mukaan sotilaallisesta avunannosta päättäminen (sotilaallisten joukkojen ja puolustusvoimien kaluston lähettäminen EU:n operaatioon) kuuluu PeL 128 §:ssä tarkoitetun ylipäällikön vallan piiriin sotilaskäskyasian päätöksentekomenettelyn kautta. Lisäksi on ilmeistä, että turvallisuus- ja EU-ulottuvuutensa seurauksena päätöksenteko kytkeytyy valtioneuvostoon muun muassa ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan välityksin.⁵⁹² Presidentin päätösvaltaa perustellaan siis yleisen ulkopoliittikan johtovallalla sekä puolustusvoimien ylipäällikkyydellä. Lissabonin sopimuksen kehitys ja vaikutukset on tarkoitettu vahvistamaan muun muassa unionin kansainvälistä painoarvoa ulkopoliitikassa. Valtioneuvoston asema on PeL 93 §:n esitöissä ilmenevissä perusteluissa tarkoitettu vahvaksi nimenomaan EU-asioissa. Presidentti on kuitenkin tähän asti osallistunut EU:n YUTP:n alaan kuuluviin asioihin ja korostanut tältä osin omaa valtaansa. *Onko korostamiselle enää perusteita*, jos unionin yhteistä ulkopoliittikkaa halutaan Lissabonin sopimuksen mukaisesti kehittää ja vahvistaa? Lainsäätäjän tahto vuoden 2000 uudistuksessa oli osoittaa EU-asioiden valmistelu ja päätösvalta valtioneuvostolle sulkematta pois unionin YUTP-lohkoa. Presidentin osallistumisen perustelut taas johtavat PeL 93.1 §:n sanamuotoon, jonka tulkinnassa olisi kuitenkin otettava huomioon muuttuva toimintaympäristö. Nykyisen perustuslain mukaan ei kuitenkaan voida oikeudellisesti kestäväällä tavalla perustella presidentin sulkemista yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulkopuolelle, kuten aikaisempi tarkastelu osoittaa.

Lissabonin sopimuksen myötä EU:n toimielinten rooli myös yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa vahvistuu merkittävästi: pilarijako poistuu, Eurooppa-neuvostosta tulee unionin virallinen toimielin ja uudeksi merkittäväksi vaikuttajaksi ulkopoliittikkaan tulee unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea-arvoinen⁵⁹³ edustaja. EU:n

592 Saraviidan mukaan erityisesti myös apu sotilasmateriaalien ja joukkojen muodossa liittää Suomen sotaan, minkä seurauksena PeL 93 §:ssä tarkoitettu presidentin ja eduskunnan yhteispäätöksenteko aktivoituu. Ks. Saraviidan lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 23/2008 vp, s. 5–9.

593 Hallituksen esityksessä käytetään nimitystä EU:n korkea edustaja, esim. s. 60 HE 23/2008 vp.

yhteinen ulko- turvallisuuspolitiikka vahvistuu myös päätöksentekomenettelyjen tehostamisella ja selkeyttämisellä sekä toimielinten lisääntyvällä yhteistyöllä. Tämän kokonaisuuden välillinen merkitys valtioneuvoston ja presidentin toimivaltasuhteisiin on erittäin haastava. Nykyisten perustuslain säännösten vallitessa Lissabonin sopimuksen mukainen EU:n kehitys voitaisiin tulkita presidentin valtaoikeuksien laajentumisena, semminkin kun YUTP-asiat myös Lissabonin sopimuksessa säilyisivät edelleen hallitusten välisenä toimintana. Tämä ei kuitenkaan liene se tahto, joka perustuslainsäätäjällä oli vuoden 2000 perustuslakia valmisteltaessa. Suomen perustuslaki, erityisesti presidentin valtaoikeudet muuttunevat jos ja kun ”Lissabonin sopimus” tai muu sitä asiallisesti vastaava sopimus tulee voimaan.

5 Eduskunnan toimivalta kansainvälisissä asioissa

Ulkopoliittista päätösvaltajärjestelmää on edellä tarkasteltu presidentin ja valtioneuvoston näkökulmasta. Suomen eduskunnalla on kuitenkin selkeä rooli erityisesti kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisessa sekä EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Eduskunta ei luonnollisestikaan voi osallistua operatiiviseen ulko- ja EU-politiikan hoitoon kuten presidentti tai valtioneuvoston jäsenet. Eduskunta on niin sanotun kompetenssi-kompetenssinsa ja PeL 2.1 §:n mukaan ylin valtioelin ja sen rooli ulkopoliitikassa on turvattu ennen kaikkea valtioneuvoston tiedonantovelvollisuudella parlamentaarisen valvonnan toteuttamiseksi. Perustuslain 93 – 96 §:t sisältävät säännöksiä myös eduskunnan toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Eduskunnan toimivaltaa käsitellään tässä tutkimuksessa kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden hyväksymisen ja irtisanomisen näkökulmasta, joista säädetään perustuslain 94 ja 95 §:ssä⁵⁹⁴. Presidentin rooli pyritään suhteuttamaan näihin eduskunnan toimivaltuuksiin. Perustuslaki takaa eduskunnalle myös toimivaltaa EU-asioihin. PeL 93.2 § sisältää perussäännön eduskunnan *osallistumisesta* Euroopan unionia koskevien asioiden kansalliseen valmisteluun⁵⁹⁵. Tarkemmin eduskunnan toimivallasta osallistua Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun on säännelty perustuslain 96 ja 97 §:ssä.

594 HE 1/1998 vp, s. 148.

595 Ko. säännös korvasi hallitusmuotoon vuonna 1993 lisätyn 33 a §:n ensimmäisen momentin (116/1993). Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena oli, että Euroopan unionin asioiden kansallista valmistelua koskevat toimivalta- ja vastuusuhteet valtioneuvoston ja eduskunnan välillä säilyisivät pääosin samankaltaisena kuin hallitusmuodon aikana. HE 1/1998 vp, s. 146.

Seuraavassa jaksossa käsittelen eduskunnan roolia kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä ja irtisanomisessa sekä niiden voimaansaattamisessa. Lähtökohtaisesti eduskunnan rooli kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä noudattaa dualistista järjestelmää. Dualismia voidaan kuitenkin kritisoida, sillä se ei välttämättä vastaa sitä ulkopoliittista käytännön toimintaympäristöä, missä ratkaisut tehdään. Toisena merkityksellisenä tarkastelun kohteena on eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun PeL 96 §:n mukaan sekä tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa. Valtioneuvoston on tiedotettava ulkopoliittisista kysymyksistä eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa ja EU-asioista suurta valiokuntaa. Myös presidentti tapaa käytännössä aktiivisesti ulkoasiainvaliokunnan edustajia.

5.1 Kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen

5.1.1 Yleistä

Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 2 artiklan mukaan valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta, sisältyykö se yhteen tai kahteen tai useampaan toisiinsa sisältyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä. Yleissopimus koskee lähinnä vain kirjallisessa muodossa valtioiden välillä tehtyjä sopimuksia.⁵⁹⁶ Kansainvälisen tapaoikeuden mukaisesti valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen käsite tulee ymmärtää laajasti siten, että se on kahden tai useamman kansainvälisen oikeuden subjektin tahdonilmaisu, jolla on tarkoitettu saada aikaan kansainvälisen oikeuden alaisia oikeuksia ja velvollisuuksia⁵⁹⁷.

Perustuslaissa tarkoitettuna valtiosopimuksena tai muuna kansainvälisenä velvoitteena voidaan pitää vain sopimuksia tai velvoitteita, jotka sitovat Suomea valtiona⁵⁹⁸. Nämä

596 Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus (SopS n:o 32–33/1980). Ks. tästä Sinclair1984: 6.

597 Velvoitteena pidetään myös valtioiden perustaman kansainvälisen järjestön sellaista päätöstä, joka luo jäsenvaltioille oikeuksia ja velvollisuuksia. Tämänkaltaiset päätökset eivät kuitenkaan tule erikseen valtion hyväksyttäväksi, koska järjestön toimivalta tehdä valtioon vaikuttavia päätöksiä hyväksytään pääsääntöisesti liityttäessä järjestön perustamissopimukseen. Sama koskee kahdensivuisella valtiosopimuksella perustetun pysyväisluonteisen toimielimen sitovaa päätöstä. Ks. Valtiosopimustyöryhmän mietintö, ulkoasiainministeriön julkaisuja 1/2000 s. 12–14. Ks. Kennedy 1987: 29–53.

598 Valtiosopimuksen käsitteestä ks. Saraviita 2000: 448, Klabbbers 2002: 16–41, 320–326, Hannikainen 2005: 31 ja Saraviita 2006: 448, 494.

sopimukset ja velvoitteet on tehty kansainvälisen oikeuden subjektien toimesta tai kanssa ja ne ovat kansainvälisen oikeuden alaisia⁵⁹⁹. Toimivalta tehdä aloite valtiosopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta koskevien neuvottelujen käynnistämisestä kuuluu PeL 93.1 §:n nojalla tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa⁶⁰⁰. Käytännössä tasavallan presidenttiin aloitteen valmistelusta vastaava ministeriö on yhteydessä ennen varsinaisten neuvottelujen aloittamista vain, jos kysymys on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä aloitteesta. Tuolloin aloitetta voidaan käsitellä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteisessä kokouksessa, UTVA:ssa. Virallisen sopimusaloitteen tekemisestä ei ole tapana tehdä tasavallan presidentin määrämuotoista päätöstä, ellei sopimuksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen merkitys sitä erityisesti vaadi.⁶⁰¹

Neuvotteluvaltuuskunnan asettaminen kuuluu PeL 93 §:ssä tarkoitettuun ulkopoliittikan johtovaltaan. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan presidentti tekee tällaisen päätöksen PeL 58 §:ssä säädettyssä menettelyssä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta⁶⁰². Kaikkiin sopimusneuvotteluihin ei ole kuitenkaan ollut tapana asettaa erityistä neuvotteluvaltuuskuntaa⁶⁰³. Sopimusneuvotteluja käytäessä mahdollisesti

599 Ks. Wienin valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus N:o 33, Suomen asetuskokoelman n:o 454/80. Sopimuksen 7 artiklan 2 a kohdan mukaan valtion päämiehet, hallituksen päämiehet sekä ulkoministerit ovat kaikki tasavertaisia ulkopoliittisia toimijoita vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin nähden. Kaikilla mainituista henkilöistä on yhtäläinen kelpoisuus yksinään ja asemansa nojalla ilmaista velvoitteeseen sitoutuminen ilman valtakirjaa ja allekirjoittaa Suomen sitoutumisen ilmaiseeseen oikeuttava valtakirja. Siten esimerkiksi viranomaisten väliset kansainväliset hallintosopimukset, joita ei tehdä hallitusten nimissä, eivät ole perustuslaissa tarkoitettuja valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita. Ks. myös Sinclair 1984: 31–32.

600 Käytännössä sopimusneuvotteluja on tapana valmistella ulkoasiainministeriössä tai ao. ministeriön ja ulkoasiainministeriön välisenä yhteistyönä. Myös muihin ministeriöihin, joita asia koskee, ollaan jo tässä vaiheessa yhteydessä. Ks. Valtiosopimustyöryhmän mietintö, ulkoasiainministeriön julkaisuja 1/2000 s. 23.

601 Valtiosopimustyöryhmän mietintö 2000: 23. Perustuslain esitöissä ei mainita, millaisessa tilanteessa valtioneuvosto tai ministeriö voi tehdä aloitteen sopimusneuvottelujen käynnistämisestä ilman presidentin myötävaikutusta ja millaisissa tilanteissa asian valmistelemaa käsittelyä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tai muussa menettelyssä voidaan pitää riittävänä.

602 HE 1/1998 vp, s. 106.

603 Erityisesti tämä koskee kansainvälisten järjestöjen piirissä käytäviä neuvotteluja. Ks. Saraviita 2000: 450. Neuvotteluvaltuuskuntia on määrätty myös toimivaltaisen ministeriön määräyksellä. Tasavallan presidentti päättää kuitenkin neuvotteluvaltuuskuntien asettamisesta silloin, kun neuvottelujen kohteena on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus. Tällaisia ovat valtiosopimustyöryhmän mukaan esimerkiksi sopimukset EU:n perussopimusten muuttamisesta, aseidenriisunnasta, kansainvälisen rikostuomioistuimen perus-

tarvittavista erityisistä neuvotteluohjeista voidaan päättää toimivaltaisessa ministeriössä. Neuvotteluohjeista voidaan keskustella UTVA:ssa, mikäli neuvottelut koskevat Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävää tai muutoin tärkeää sopimusta. Tasavallan presidentin määrämuotoista päätöstä neuvotteluohjeista tarvitaan vain poikkeustapauksissa.⁶⁰⁴

Sopimuksen allekirjoittamisesta presidentti päättää määrämuotoisesti valtioneuvostossa PeL 58 §:n mukaisesti, mikä edellyttää valtioneuvoston tekemää ratkaisuehdotusta. Tässä vaiheessa päätös tehdään virallisuontoisesti päätösvaltaisessa toimielimessä esittelystä ja siihen liittyy valtioneuvoston oikeuskanslerin oikeudellinen neuvonta sekä oikeudellinen ministerivastuu. Allekirjoitusvaltuudet voidaan antaa neuvotteluvaltuuskunnan puheenjohtajalle, hänen varamiehelleen tai muun muassa myös pääministerille.⁶⁰⁵ Sopimuksen allekirjoittamista on pidettävä oleellisena sopimuksentekovaltaan kuuluvana toimenpiteenä myös silloin, kun se ei tarkoita sopimukseen sitoutumista, koska siinä vahvistetaan lopullisesti säännösteksti ja sitoudutaan virallisesti sopimuksen tavoitteisiin⁶⁰⁶.

Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen sopimus toimitetaan tarvittaessa – jos perustuslaki sitä edellyttää – eduskunnan hyväksyttäväksi ja voimaansaattettavaksi. Sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen sopimus toimitetaan tarvittaessa hallituksen esityksellä eduskunnalle. Hallituksen esitys päätetään valtioneuvoston päätösehdotuksen pohjalta. Sopimuksen tultua allekirjoitetuksi ja hyväksytyksi eduskunnassa se ratifioidaan presidentin päätöksellä ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta PeL 58.1 §:n mukaisessa järjestyksessä. Ratifiointia ei ole lainsäädännössä määritelty, mutta presidentin ratifiointioikeuden katsotaan johtuvan PeL 93.1 §:stä⁶⁰⁷. On muistettava, että päätösehdotus, jollaisena ratifiointiesitys annetaan, ei ole PeL 77 §:n mukaisen lain vahvistamisen kaltainen menettely⁶⁰⁸. Presidentti voi siis ainakin teoreettisesti päättää jättää sopimuksen ratifioimatta. Hallituksen esityksen muodossa annettava hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus voitaisiin toisen esittelykierroksen jälkeen antaa presidentin

tamisesta tai WTO-sopimuksen kaltaiset laajat kauppapolitiikan alan sopimukset. Ulkoasianministeriön julkaisuja 2000: 24–25.

604 Ulkoasianministeriön julkaisuja 2000: 25–26. Ks. yleisesti myös Meres-Wuori 2009: 68.

605 Ks. tarkemmin esim. Saraviita 2000: 450–451.

606 Periaate ilmenee myös Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 18 artiklasta. Ulkoasianministeriön julkaisuja 2000: 26.

607 Ks. HE 1/1998 vp, s. 144 ja Meres-Wuori 1990: 275. Ratifiointia ei ollut myöskään HM:n aikana määritelty mutta presidentin ratifiointivallan katsottiin johtuvan HM 33 §:stä.

608 Jos presidentti jättää eduskunnan hyväksymän lain vahvistamatta, palautuu se eduskunnan käsitteilyyn ja laki tulee toisen käsittelyn jälkeen voimaan ilman presidentin vahvistusta (PeL 77§).

kannan vastaisesti. Päätös ratifioinnista tehdään kuitenkin presidentin esittelyssä, jolloin lopputuloksesta presidentillä on lopullinen päätösvalta. Käytännössä ei ole yleistä, että valtion kanta kansainväliseen sopimukseen muuttuu enää allekirjoituksen jälkeen. Valta jättää sopimus ratifioimatta voi kuitenkin olla hyödyllinen, mikäli valtio menettää luottamuksensa muihin sopimuksen osapuoliin. Tällaisessa tapauksessa presidentillä olisi todennäköisesti myös valtioneuvoston tuki takanaan.

Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että kansainvälisiin velvoitteisiin sitoudutaan lopullisesti vasta, kun eduskunnan suostumus on siihen saatu. Sopimuksia neuvoteltaessa siksi eduskunnan kanta on oltava jo hyvissä ajoin selvillä. Tässä korostuu erityisesti valtioneuvoston informaatiovelvollisuus. Nykyisen parlamentarismia korostavan perustuslain aikana olisi käytännön ulkopoliittikan kannalta vaikea ajatella tilannetta, jossa valtiojohto neuvottelisi Suomen sitoutumisesta kansainväliseen velvoitteeseen ilman, että sitoutumisella olisi eduskunnan, erityisesti ulkoasianvaliokunnan ja merkittävimpien eduskuntaryhmien tuki. Eduskunnan hyväksyntä velvoitteelle ei kuitenkaan ole suoranainen sitovan velvoitteen syntymisen ehto. Tietyissä määrin oikeusvaikutuksia voi liittyä sellaiseen ratifioimista tai hyväksymistä edellyttävään sopimukseen, jonka valtio on allekirjoittanut, mutta jota se ei ole ratifioinut⁶⁰⁹. Valtio voi sitoutua oikeudelliseen velvoitteeseen myös niin sanotussa *opting out* -menettelyssä. Tuolloin sopimusjärjestelyn piirissä tehty suositus tulee sopimuspuolta velvoittavaksi, jos tämä ei tietyn ajan kuluessa ilmoita, ettei se halua sitoutua sopimukseen⁶¹⁰.

5.1.2 Vaatimus eduskunnan hyväksymisestä

PeL 94.1 §:n säännös eduskunnan hyväksymisestä koskee valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita. Käsitteellä ”kansainvälinen velvoite” pyritään perustuslaissa mahdollisimman laajaan merkityssisältöön. Ilmaisulla viitataan kaikkiin Suomen valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitoviin velvoitteisiin niiden muotoon katsomatta. Kaikki eduskunnan toimivaltaan kuuluvat kansainvälisoikeudellisia sitoumuksia koskevat valtion toimet edellyttävät eduskunnan hyväksyntää.⁶¹¹ PeL 94.1 §:n mukaisesti eduskun-

609 Wienin yleissopimuksen 18 artiklan mukaan valtio sitoutuu tällaisissa tapauksissa jo allekirjoituksellaan pidättymään ”toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän”. Tällä tarkoitettaneen ensisijaisesti sellaista sopimuksen kohteen hävittämistä, jonka jälkeen sopimus ei enää olisi toteutettavissa. Kysymykseen voinee tulla myös muunlainen sopimuksen peruseriaatteiden vastainen menettely. Hakapää 2003: 32. Sinclair 1984: 18–19.

610 Wienin yleissopimuksen 11 artikla. Ks myös Sinclair 1984: 39–41.

611 Ks. esim. Saraviita 2000: 470. Säännös ei koske suositusluontoisia velvoitteita, poliittisuontoisia julistuksia tai julkilausumia eikä *soft law* – sääntöjä, oikeudellisia periaatteita tai tavanomaisoi-

nan on hyväksyttävä sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muuten merkitykseltään huomattavia tai vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen⁶¹². Eduskunnalle kuuluvaa toimivaltaa valtiosopimusten ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä PeL 94.1 §:n mukaisesti voidaan perustella sillä, ettei sopimuksin kierretäisi eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntö- ja budjettivaltaa⁶¹³.

Kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu lainsäädännön alaan (1) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perusoikeussäännöksen tai perustuslain mukaan säädettävä lailla⁶¹⁴, (2) jos määräys koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita tai jos kysymyksessä on sellainen yksilön oikeusasemaan vaikuttava tai muu määräys, joka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on annettava lailla, (3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu näiden perusteiden mukaan lainsäädännön alaan siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.⁶¹⁵

keudellisia velvoitteita. Ks. yleisesti eduskunnan toimivallasta hyväksyä valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet Meres-Wuori 2008: 65–75.

612 Perustuslakia koskevissa asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota kohtaan ”muut kansainväliset velvoitteet”. Hallituksen esityksessä mainitaan esimerkkinä tällaisista muista kansainvälisistä velvoitteista YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltiota velvoittavat päätökset. (HE 1/1998 vp, s. 148.) Esimerkki on virheellinen, koska YK:n turvallisuusneuvoston päätökset tulevat velvoittaviksi ilman eduskunnan suostumusta. Lausunnossaan Koskenniemi pelkää sitä, että kansainvälisen järjestön sitoviksi tarkoitetut päätökset kiistetään, jos ne kvalifioituisivat perustuslain kannalta kansainvälisiksi velvoitteiksi, koska niitä ei ole tätä kautta käytetty. Ks. perustuslakia koskevat asiantuntijalausunnat perustuslakivaliokunnalle Jyräni s. 14 ja Koskenniemi s. 1. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt PeL 94.1 §:n alaa useissa eri lausunnoissaan. Ks. esim. PeVL 11/2003 vp, PeVM 8/2002 vp, PeVL 9/2003 vp, PeVL 4/2002 vp ja 45/2000 vp.

613 Saraviita 2000: 467. Ks. myös esim. PeVL 11/2003 vp, PeVL 45/2000 vp, s. 2 ja PeVL 36/2006 vp, s. 3.

614 Perustuslakivaliokunta on perustuslain esitöiden pohjalta katsonut perustelluksi lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. Ks. esim. PeVL 11/2000 vp, PeVL 12/2000 vp, PeVL 45/2000 vp, PeVL 6/2001 vp.

615 PeL 94.1 §:n mukaan eduskunta hyväksyy mm. lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet. Säännöksen esitöissä todetaan, että ilmaisua ”lainsäädännön ala” tulkitaan perustuslakivaliokunnan viime vuosien lausuntokäytännön pohjalta (ks. siitä esim. PeVL 4/1998 vp). Tulkinnassa on otettava huomioon asetuksenantovallan aineellista rajaa rajoittava PeL 80.1 §:n säännös. Sen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan

(4) Lainsäädännön alaan kuuluvat lisäksi oikeudellisen sääntelyn näkökulmasta uudet elämänalueet, jos asioista olisi Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.⁶¹⁶

Sopimusmääräyksen katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, ja siten vaativan eduskunnan hyväksymisen, mikäli kansainvälinen sopimus sisältää säännöksiä, joita vastaavat säännökset ovat jo Suomessa lakitasoisena voimassa. Perustuslaissa ei ole enää VJ 69.2 §:n kaltaista säännöstä, jonka mukaan eduskunnan on hyväksyttävä sopimusmääräys, jolla valtakunta sitoutuu pitämään voimassa tietyn lain säännöksiä määrätyn ajan. Kyseistä säännöstä ei enää pidetty tarpeellisena, koska lainsäädännön ala on viime vuosien perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti ymmärrettävä aiempaa laajemmaksi.⁶¹⁷ Aiemmin, 1990-luvun alkuun ulottuneessa käytännössä, lainsäädännön alaan luettiin pääasiassa vain perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevat sopimusmääräykset. Ristiriiteteorian mukaan lainsäädännön ala tulkittiin valtiosopimuksissa lain yleistä alaa suppeammaksi. Käytännössä valtiosopimuksen ja kansallisen lainsäädännön väliset ristiriidat pyrittiin useasti poistamaan ennen velvoitteeseen sitoutumista. Ennakkoharmonisoinnin seurauksena sopimuksen ei enää katsottu kuuluvan lainsäädännön alaan, eikä sen saattamista eduskunnassa siksi pidetty enää tarpeellisena. Perustuslain voimaantumisen myötä perustuslakivaliokunta on sittemmin korostanut, että kansainväliseen sopimukseen perustuvia asiasisältöisiä voimaansaattamislakeja säädettäessä myös sopimuksen hyväksymisestä päätetään eduskunnassa⁶¹⁸. Ristiriitaedellytyksen merkitys on vähentynyt huomattavasti, koska erityisesti yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat sopimusmääräykset luetaan joka tapauksessa lainsäädäntöön kuuluvaksi.⁶¹⁹

Eduskunta hyväksyy myös ne kansainväliset velvoitteet, jotka vaativat perustuslain mukaan *muusta syystä* eduskunnan hyväksymisen. Käytännössä tällaisia ovat lähinnä ne velvoitteet, jotka sitovat eduskunnan toimivaltaa valtionaloutta koskevissa asioissa⁶²⁰. Myös valtakunnan alueen muuttamista koskeva sopimus on PeL 4 §:n nojalla eduskun-

(HE 1/1998 vp s. 148). Ilmaisun tulkintaan vaikuttaa myös perustuslakiuudistuksen tarkoitus eduskunnan aseman vahvistamisesta kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista ja voimaansaattamista koskevassa päätöksenteossa (HE 1/1998 vp s. 50). Ks. esim. PeVL 11/2000 vp ja 12/2000 vp. PeVL 45/2001 vp. PeVL 13/2002 vp. PeVL 11/2003 vp, PeVM 8/2002 vp

616 HE 1/1998 vp, s. 148, PeVL 11/2000 vp ja PeVL 12/2000 vp.

617 PeVL 11/2000 vp.

618 PeVL 61/2001 vp ja PeVL 12/2000 vp.

619 PeVL 33/2004 vp, s. 4–5. PeVL 19/2002 vp, s. 5–7 ja PeVL 61/2001 vp. Ks. tarkemmin Valtiosopimustyöryhmän mietintö 2000: 29 ja Saraviita 2000: 470.

620 Esim. PeVL 11/2003 vp, PeVL 51/2001 vp, s. 2/I ja PeVL 14/2005 vp.

nan hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä⁶²¹. Erityisenä sopimustyyppinä voidaan mainita EU:n sekasopimukset. Näissä sopimuspuolina ovat sekä Euroopan yhteisö että sen jäsenvaltiot. Tällaiset sopimukset voidaan Suomessa hyväksyä ja saattaa voimaan vain siltä osin, kuin niissä olevat sopimusmääräykset koskevat jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia asioita. Tämä edellyttää, että sopimusta koskevassa hallituksen esityksessä tehdään eduskunnalle selkoa toimivallanjaosta kulloinkin kyseessä olevasta sopimuksesta tai muusta velvoitteesta.⁶²²

Perustuslain 94.1 §:n säännöstä eduskunnan hyväksymistä edellyttävistä kansainvälisistä velvoitteista laajennettiin uudistuksessa siten, että se kattaa myös ”muutoin merkitykseltään huomattavat” velvoitteet⁶²³. Sääntö korvasi VJ 69.2 §:n säännön, jonka mukaan hallitus saattoi oman harkintansa mukaan toimittaa eduskunnan hyväksyttäväksi sellaisen velvoitteen, joka eduskuntakäsittelyä perustuslaki ei nimenomaisesti vaatinut. PeL 94.1 §:n säännös sen sijaan edellyttää kaikkien merkitykseltään huomattavien velvoitteiden saattamista eduskunnan hyväksyttäväksi⁶²⁴. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että lainsäädännön alaan kuuluvien ja perustuslain mukaan muuten eduskunnan suostumusta vaativien sopimusten ulkopuolelle saattaa jäädä yhteiskunnallisilta, taloudellisilta tai muilta vastaavilta vaikutuksiltaan merkittäviä velvoitteita, joihin sitoutumisen voidaan perustellusti katsoa edellyttävän eduskunnan suostumusta. Merkitykseltään huomattavina velvoitteina on perusteluissa mainittu liittoa ja puolustusta koskevat sopimukset sekä muut Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen aseman kannalta merkittävät velvoitteet.⁶²⁵

Eduskunnan hyväksymän sopimuksen tai muun velvoitteen myöhemmät muutokset eivät välttämättä edellytä eduskunnan hyväksymistä⁶²⁶. Valtiosopimuksen muuttamiseksi

621 Esim. PeVL 48/2004 vp ja PeVL 61/2001 vp.

622 Ks. PeVL 6/2001 vp, PeVL 31/2001 vp, s. 3/II, PeVL 15/2004 vp, 48/2004 vp ja 30/2001 vp.

623 Esim. perustuslakivaliokunta esitti Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymistä eduskunnassa, koska ”tällainen valtiosääntöistä ainesta laajasti sisältävä valtiosopimus vaatii riidatta eduskunnan hyväksymisen perustuslaissa tarkoitetun ”merkitykseltään huomattava” – perusteen nojalla”. PeVL 36/2006 vp s. 2. Ks. myös PeVL 9/2006 vp s. 3/II.

624 Kaarlo Tuori piti sääntöä tärkeänä, koska se korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Tuorin näkemyksen mukaan ko. säännös voi ainakin säännöksen soveltamisen alkuvaiheessa aiheuttaa tulkintaongelmia. Ks. Kaarlo Tuorin lausunto perustuslakivaliokunnalle 29.9.1998 s. 5–6. Hidén pitää asetettua kriteeriä ”merkitykseltään huomattavat” hyvin joustavana. Joka tapauksessa Hidén piti sääntöä asianmukaisena säännön tavoitteet huomioon ottaen. Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle 29.9.1998 s.6.

625 HE 1/1998 vp, s. 149.

626 Vrt. poikkeuslakien osalta niin sanottu aukkoteoria. Ks. tarkemmin esim. Laaksonen 1998: 166–167 viitteineen.

si tehtyä sopimusta voidaan pitää uutena ja muodollisesti alkuperäiseen sopimukseen nähden itsenäisenä velvoitteena. Tuolloin on erikseen ja tapauskohtaisesti arvioitava, sisältääkö uusi sopimus lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai vaatiiko se muista syistä eduskunnan hyväksymisen. Jos uusi sopimus ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä eikä myöskään olennaisesti vaikuta aiemmin hyväksytyyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamiseen, uutta sopimusta ei ole tarpeen saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi, jollei sopimus muista syistä vaadi eduskunnan hyväksymistä. Tällaisia muita syitä saattaisi olla sopimuksen laajakantoinen yhteiskunnallinen merkittävyys.⁶²⁷

Se, mitä edellä on sanottu kansainvälisen veloitteen hyväksymisestä, koskee myös tällaisen veloitteen irtisanomista. PeL 94.1 §:n nojalla eduskunnan on hyväksyttävä irtisanominen, jos velvoite sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai jos velvoite perustuslain tai muuten huomattavan merkityksensä vuoksi vaatii eduskunnan hyväksymistä. Perustuslakivaliokunta on perustuslakiuudistuksen yhteydessä katsonut, että eduskunnan hyväksyminen vaaditaan myös sellaisen kansainvälisen veloitteen irtisanomiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt jo ennen perustuslain voimaantuloa. Eduskunnan hyväksymistä koskeva vaatimus koskee myös tapauksia, joissa veloitetta ei ole alun perin hyväksytty eduskunnassa, mutta joissa velvoite perustuslain sisällön perusteella arvioituna olisi tullut saattaa eduskunnan hyväksyttäväksi.⁶²⁸

Perustuslaki merkitsi muutosta hallitusmuodon aikaiseen käytäntöön, jonka mukaan tasavallan presidentillä katsottiin olevan toimivalta päättää kansainvälisen veloitteen irtisanomisesta ilman eduskunnan siihen antamaa suostumusta. Eduskunnan hyväksyminen lainsäädännön alaan kuuluvan veloitteen irtisanomiselle on perusteltua sen vuoksi, että irtisanominen vaikuttaa useissa tapauksissa valtion sisäiseen oikeuteen. Esimerkiksi jos sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset on saatettu voimaan blankettilailla, ovat sopimuksen tämänkaltaiset määräykset valtiosisäisesti voimassa laintasoisina säännöksinä. Sopimuksen irtisanominen vaikuttaisi siten suoraan voimassa olevaan oikeuteen lain tasolla. Merkitykseltään huomattavien sopimusten irtisanominen on vähintään yhtä merkittävä asia kuin sopimukseen sitoutuminenkin. Edelleen esityksen perusteluissa todetaan eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä edellyttävän sitä, ettei

627 Ks. perustuslakivaliokuntien lausuntoja aiheesta esim. PeVL 21/2003 vp, s. 2/II, PeVL 9/2003 vp, s. 2/II, PeVL 45/2000 vp ja PeVL 16/2005 vp s. 2/II.

628 PeVM 10/1998 vp, s. 27/II, PeVL 61/2001 vp, s. 2/I, PeVL 18/2002 vp ja PeVL 9/2003 vp s. 2. Samalla kannalla myös muun muassa Hidén, perustuslakivaliokunnalle osoittamassaan lausunnossaan s. 8.

eduskunnan toimivallan alaan kuuluvia kansainvälisiä velvoitteita voi irtisanoa ilman eduskunnan suostumusta.⁶²⁹ Velvoitteen irtisanomisen osalta eduskunnan asemaa siis vahvistettiin uuden perustuslain myötä. Kun valtiosopimukset kiistatta vaikuttavat merkittävästi ulkopoliittiseen toimintaympäristöön, olisi ollut vaikea uudessa parlamentaarisemmassa järjestelmässä perustella presidentin muista valtio-orgaaneista riippumatonta velvoitteiden irtisanomisoikeutta. Paitsi uuden lain säätäminen, muuttaminen ja myös kumoaminen on lainsäädäntövallan käyttöä, joka toimivaltana on selkeästi ja nimenomaisesti eduskunnalle kuuluva.

Eduskunta ei luonnollisestikaan voi itsenäisesti, omasta aloitteestaan päättää sopimuksen irtisanomisesta, vaan se edellyttää hallituksen antamaa esitystä eduskunnalle. Kysymykseen voinee tulla esityksen antamisen ohella myös jokin muu päätöksentekomuoto, kuten selonteko tai tiedonanto. Tätä muun muassa Saraviita on perustellut sillä, että eduskunnan asema ulkopoliitikassa on säädetty toissijaiseksi tasavallan presidenttiin ja valtioneuvostoon nähden.⁶³⁰ PeL 94.1 §:n mukaan eduskunnan suostumusta sopimuksen irtisanomiseen ei tarvita sellaisissa tapauksissa, jolloin sopimuksen tekeminen ja sen voimaansaattaminen ei vaatisi eduskunnan myötävaikutusta. Käytännössä valtiosopimuksista irtisanoutuminen on ollut harvinaista, muttei tuntematonta⁶³¹.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti eduskunta antaa myös nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten sopimusmääräyksiä koskevien varaumien⁶³², selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisen velvoitteen si-

629 HE 1/1998 vp, s. 149. Ks. PeVL 11/2003 vp – He 78/2003 vp (Hallituksen esitys Eduskunnalle Tsekin, Viron, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Unkarin, Maltaan, Puolan, Slovenian, ja Slovakian liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja näiden valtioiden kanssa tehtyjen Eurooppa-sopimusten voimaansaattamislakien kumoamisesta). Siinä perustuslakivaliokunnan mukaan liittymissopimus korvaa uusien jäsenmaiden kanssa tehdyt Eurooppa-sopimukset, joihin sisältyy lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaoton tällainen lakkaaminen rinnastuu vaikutuksiltaan velvoitteen irtisanomiseen (PeVL 18/2002 vp s. 2/II), minkä vuoksi liittymissopimus vaatii tästäkin syystä eduskunnan hyväksymisen.

630 Ks. Saraviidan lausunto perustuslakivaliokunnalle HE 1/1998 s. 7.

631 Muun muassa Euroopan unioniin liittyttäessä Suomi on irtisanonut merkittävän määrän valtiosopimuksia. Ks. esim. HE 24/2003 vp.

632 Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan varauksella tarkoitetaan 2 artiklan mukaan miten tahansa muotoiltua tai nimitettyä yksipuolista selitystä, jonka valtio antaa allekirjoittaessaan, ratifioidessaan tai hyväksyessään valtiosopimuksen tahi siihen liittyessään ja jonka tarkoituksena on sopimuksen tiettyjen määräysten oikeudellisen vaikutuksen poistaminen tai muuttaminen sovellettaessa niitä tähän valtioon. Myös yleissopimuksen toisen osan 2. osasto käsittelee varaumia. Sen 19 artiklassa toistetaan edellä määritelmässä mainittu varauksen tekoaika ja asetetaan varaumien tekemisen rajoitukseksi ne kieltävä tai vain tietyt varaukset salliva sopi-

sältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna⁶³³. Eduskunnan suostumus tarvitaan lisäksi sellaisen varauman tai vastaavan peruuttamiseen, jonka eduskunta on hyväksynyt tai jonka hyväksymisestä eduskunnan olisi nykyisin vallitsevan perustuslain tulkinnan mukaan tullut päättää⁶³⁴. Jos varauman peruuttaminen tai muuttaminen tarkoittaa Suomen sitoutumista perustuslain kanssa ristiriidassa olevaan velvoitteeseen, eduskunta päättää peruuttamisen hyväksymisestä määräenemmistöllä. Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävällä voimaansaattamislailla ei voi poiketa PeL 94.3 §:n säännöksestä, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansainvälisiä perusteita⁶³⁵.

5.1.3 Kansainvälisten sopimusten ja velvoitteiden voimaansaattaminen

Kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhdetta voidaan lähestyä joko monistisen tai dualistisen mallin pohjalta. Periaatteellisella tasolla kysymys on siitä, onko olemassa vain yksi, yleinen universaalinen oikeusjärjestys vai useampia, toisistaan erillisiä oikeusjärjestyksiä. Monismi lähtee edellisestä, dualismi jälkimmäisestä vaihtoehdosta.

Monistisen mallin pääkehittelijänä pidetyn Hans Kelsenin mukaan on vain yksi perusnormi (Grundnorm), eli se, johon kansainvälisen oikeuden voimassaolo perustuu. Edelleen jokainen kansallinen oikeusjärjestys johtaa voimassaolonsa viime kädessä kansainvälisestä oikeudesta.⁶³⁶ Toisin sanoen kansainvälinen oikeus ja valtiosisäinen oikeus muodostavat harmonisen kokonaisuuden, yhtenäisen oikeusjärjestyksen, jossa kansainvälisellä oikeudella on hierarkkisesti korkeampi status kuin valtiosisäisellä oikeudella: ylemmän järjestyksen perusnormi on tällöin alemmankin järjestyksen voimassaolon peruste⁶³⁷. Jyränki on kuvannut tätä suhdetta niin, että ”kansainvälinen oikeus käsittää eräänlaisen yleismaailmallisen valtiosäännön, josta jokainen valtio saa toimivaltansa”⁶³⁸. Monismin maltillinen muunnelma lähtee siitä, että kansainvälisen oikeuden kanssa ris-

musmääräys. Varauma ei muissakaan tapauksissa saa olla ristiriidassa sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa. ks. tarkemmin esim. Sinclair 1984: 51–78. Hakapää 2003: 33–37.

633 Esim. PeVL 9/2003 vp, s. 2, PeVL 21/2003 vp, s. 2, PeVL 4/2002 vp, s. 2/I, PeVL 29/2001 v s. 2/I, PeVL 4/2001 vps. 2/I ja PeVL 16/2005 vp s. 2/II.

634 PeVL 9/2003 vp, s. 2/II, PeVL 61/2001 vp, s. 2/I ja PeVL 4/2001 vp s. 2.

635 HE 1/1998 vp s. 151. PeL 94.3 §:n säännöksen merkityksestä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisen ja voimaansaattamisen kannalta ei ole vielä toistaiseksi muodostunut valtiokäytäntöä, eikä perustuslakivaliokunta ainakaan toistaiseksi ole lausunnoissaan ottanut huomioon PeL 94.3 §:ää.

636 Kelsen 2003: 403–406.

637 Kelsen 2002: 332–333.

638 Jyränki 2003: 326.

tiriidassa oleva valtiosisäinen oikeussääntö on pätevä, ellei ole valtiosisäistä menetelmää, jolla ristiriita nimenomaisesti todetaan.⁶³⁹ Kansainvälisissä velvoitteissa ja valtiosopimuksissa monistinen järjestelmä tarkoittaa sitä, että kansainvälisen oikeuden normit tulevat valtion sisäpuolellakin välittömästi sovellettaviksi heti, kun valtiota koskeva kansainvälinen velvoite on tullut kansainvälisesti voimaan. Valtiosisäisesti ei siis enää tarvitse erillistä lainsäädäntöä veloitteen voimaan saattamiseksi. Menettely on siis sama kuin EU:n sekundaarioikeudessa.

Dualistinen malli puolestaan perustuu siihen, että sekä kansainvälisellä että kansallisella oikeudella on kummallakin oma voimassaoloperusta. Se on kummassakin johdettavissa eri perusnormista, ja kumpikin muodostaa oman erillisen oikeusjärjestyksen. Dualistisessa mallissa kansainvälinen oikeus ei ole kansallisen oikeusjärjestyksen yläpuolella vaan sen rinnalla.⁶⁴⁰ Kysymys on enemmänkin *oikeuspluralismista*, sillä kansainvälisen oikeusjärjestyksen rinnalla maailmassa on kaikkiaan voimassa lukuisia määriä valtiosisäisiä oikeusjärjestyksiä, mutta yhden valtion alueella on aina voimassa vain yksi kansallinen oikeusjärjestys⁶⁴¹. Jyrängin mukaan dualistinen käsitys on monella tapaa teoreettisesti vahvemmalla pohjalla kuin monistinen. Se, että eri valtioissa on valittu hyvinkin erilaisia ratkaisuja määrättäessä kansainvälisen ja valtiosisäisen oikeuden suhteesta, puhuu Jyrängin mukaan juuri dualistisen käsityksen puolesta.⁶⁴² Kun kumpikin oikeusjärjestys toimii eri ulottuvuudessa, ne eivät koskaan voi olla ristiriidassa keskenään⁶⁴³.

Dualistisessa järjestelmässä kansainvälisen oikeuden valtiosisäinen soveltaminen edellyttää erityisiä voimaansaattamistoimia. Toisin sanoen suostumus kansainväliseen veloitteeseen, useimmiten valtiosopimukseen, ei vielä saa aikaan valtiosisäisiä oikeusvaikutuksia. Tätä varten on tarpeen erillinen lainsäädäntötoimi, jolla veloitteet muutetaan valtiosisäiseksi oikeudeksi. Esimerkiksi valtiosopimus on niin sanotusti ”siirrettävä” osaksi valtion lainsäädäntöä, ennen kuin sitä voidaan soveltaa. Kohdistuessaan valtioon

639 Jyräki 2003: 326. Kelsenin mukaan kansainvälisen ja valtiosisäisen oikeuden välillä ei voi ollenkaan syntyä normien ristiriitaa. Valtiosisäisen oikeuden normi ei voi olla mitätön, se voi olla vain kumottavissa, ja ”kansainvälisen oikeuden vastaisuutensa” perusteella se voidaan kumota ainoastaan, jos joko kansainvälinen oikeus tai valtiosisäinen oikeus itse säätää sen kumoamiseen johtavan menettelyn. Yleinen kansainvälinen oikeus ei tällaista menettelyä säädä. Se seikka, että se mielletään valtiosisäistä oikeutta ylempiasteiseksi, ei pysty korvaamaan asianmukaisen normin puuttumista. Kelsen 2002: 343–344.

640 Henkin 1995: 64–65.

641 Brownlie 1998: 55–56. Myös Kelsen puhuu oikeusjärjestysten lukuisuuden takia pluralistisesta konstruktiosta. Kelsen 2002: 328.

642 Ks. Jyräki 2003: 328.

643 Ks. tästä tarkemmin Heiskanen 1992: 11–18.

velvoite kohdistuu niihin keskeisiin valtioelimiin, jotka välittömästi ja itsenäisesti käyttävät velvoitteen siirtämiseksi valtionsisäiseen oikeusjärjestykseen tarpeellista lainsäädäntövaltaa. Eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston asiana on vastata siitä, että Suomi täyttää kansainväliset sitoumuksensa.⁶⁴⁴

Perustuslain säännösten tasolla Suomi on hyväksynyt dualistisen lähtökohdan⁶⁴⁵. Lähtökohtaisesti tämä tarkoittaa edellä kuvatun mukaisesti sitä, että valtiota kansainvälisesti sitova sopimus tai muu kansainvälinen velvoite ei tule Suomessa valtionsisäisesti voimaan, ellei sitä erityisellä toimella saateta voimaan. Kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen tarkoituksena on saattaa velvoite osaksi valtionsisäistä oikeutta ja siten tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaksi.⁶⁴⁶ Erityinen voimaansaattamistoimi voi tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja siihen sisältyvää pakottavaa oikeutta lukuun ottamatta olla tarpeen muissakin kuin sopimusmuotoisissa kansainvälisissä velvoitteissa⁶⁴⁷. Esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita velvoittavan päätöksen täytäntöönpano saattaa vaatia erityisiä voimaansaattamistoimia päätöksen sisällöstä riippuen⁶⁴⁸.

Voimaansaattamisjärjestelmän ulkopuolella ovat tavanomainen oikeus ja EU-oikeus ainakin sellaisten velvoitteiden, kuten säädösten, sopimusten ja määräysten osalta, joilla on välittömiä oikeusvaikutuksia. EU:n direktiivit edellyttävät jäsenvaltiolta direktiivin mukaan harmonisoitua lainsäädäntöä eikä niitä siten lueta dualistisen järjestelmään eikä PeL 95 §:n alaan. Asetukset ovat kansallisesti sovellettavaa oikeutta sellaisenaan, eikä niitä siten lainkaan saateta voimaan. Euroopan unionin jäsenvaltioiden kannalta

644 Kansainvälinen velvoite tulee kansainvälisesti voimaan sopimukseen otettujen määräysten ja kansainvälisen sopimusoikeuden sääntöjen mukaisesti. Periaatteena kuitenkin on, että kansainvälinen oikeus jättää valtion omaan päätösvaltaan sen, miten valtion kansainvälisoikeudelliset velvoitteet saatetaan sen toimivallan piirissä voimaan. Kansainvälinen oikeus vaatii vain, että velvoitteen synnyttyä valtio sitä myös noudattaa. Kansainvälisoikeudellinen vastuu syntyy välittömästi velvoitteen syntymisen myötä, eikä sitä voi välttää vetoamalla valtion sisäisen lainsäädäntönsä määräyksiin. Hakapää 1995: 14, Jyränki 2000: 212, Meres-Wuori 1990: 149, Henkin 1995: 64–67, Joutsamo 1982: 431–433 ja Joutsamo, Aalto, Kaila & Maunu 2000: 340–341.

645 Saraviita katsoo lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle, että perustuslain säännösten tasolla Suomi on siirtynyt selkeästi ns. dualistiseen järjestelmään. Saraviidan lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien HE 1/1998 vp s. 8. Vrt. Joutsamo, Kaila, Aalto ja Maunu, joiden mukaan Suomen järjestelmä on enemmän ns. sekajärjestelmä kuin dualistinen malli. Näkemystään Joutsamo ym. perustelevat sillä, ettei Suomen perustuslakiin edelleenkaan sisälly kirjoitettua säännöstä julkisen vallan delegoinnista kansainväliselle järjestölle. Ks. Joutsamo ym. 2000: 363.

646 Tästä Saraviita 2000: 477–478.

647 Koskeniemi 1998: 403.

648 PeVL 34/1993 vp.

yhteisön oikeusjärjestelmä on merkinnyt tietynlaisen monistisen mallin noudattamista suhteessa suoraan sovellettavaan yhteisön oikeuteen: suoraan sovellettava yhteisön oikeus on osa jäsenvaltioiden kansallista oikeutta siitäkin huolimatta, että jäsenvaltioiden muuntamistoimenpiteet olisivat jääneet tekemättä. Yhteisön tekemisissä tai sitä sitovissa ulkosopimuksissa voidaan puhua kaksinkertaisesta monistisesta järjestelmästä: suoraan sovellettavat ulkosopimukset vaikuttavat yhteisön oikeudessa ja sen välityksellä myös jäsenvaltioiden tasolla, jos kysymyksessä ovat sopimusmääräykset, joilla on välitön oikeusvaikutus. Yksittäisen määräyksen, direktiivin tai päätöksen välittömästä oikeusvaikutuksesta ratkaisee lopulta yhteisöjen tuomioistuin oikeuskäytännössään kehittyneiden kriteerien, kuten säännöksen täsmällisyyden ja ehdottomuuden nojalla.⁶⁴⁹

Todellisuudessa monistisen ja dualistisen mallin välillä ei ole aina selkeää eroa, vaan käytännössä esiintyy myös malleja, joissa on vahvoja piirteitä molemmista päämalleista. Se, kumpi malli valitaan, on kunkin valtion oma valtiosääntöoikeudellinen ratkaisu. Toisaalta monismi-dualismi-jaottelu on menettänyt merkitystään kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden välisen suhteen selittäjänä ainakin silloin, kun kysymys on EU:n oikeudesta. Kuten edellä on todettu, dualistiset valtiot ovat EU-jäsenyyden myötä asiallisesti suostuneet monistiseen ratkaisuun useissa EU:n oikeuden normityypeissä. Koska monismi-dualismi-jaottelu kytkeytyy käytännössä hyvin selkeästi hierarkia-ajatteluun (perusnormi normihierarkian huipulla), Nieminen kyseenalaistaa kyseessä olevan perinteisen normihierarkia-ajattelun. Käsitystään Nieminen perustelee toisaalta oikeusperiaatteita korostavan ajattelutavan vahvistumisella ja toisaalta sisällöllisten kysymysten korostumisella muodollisen puolen kustannuksella. Yleisiin oikeusperiaatteisiin on viitannut myös EY:n tuomioistuin. EU-oikeutta on pidetty itsenäisenä, omana oikeusjärjestyksenä, *sui generis*, joka eroaa monessa suhteessa sekä kansainvälisestä että myös kansallisesta oikeudesta.⁶⁵⁰

Suomen kuulumista dualistiseen järjestelmään voidaan siis pitää suhteellisenä. Erityisesti kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutuminen on yhtenäinen prosessi aina sopimusluonnoksen allekirjoittamisesta ratifointiin asti. Vaikka muodolliset oikeusvaikutukset

649 Saraviita 2000: 478 ja Joutsamo ym. 2000: 342–343. Liisa Niemisen mukaan perustuslakiuudistuksessa ei kiinnitetty riittävää huomiota EY-oikeuden huomattavaan vaikutukseen Suomen valtiosääntöön. Hän toteaaakin, että vaikka Suomessa on hyväksytty dualistinen lähtökohta, EU-jäsenyyden myötä on käytännössä siirrytty yhä selvemmin kohti monistista järjestelmää. Useat tutkijat ovatkin alkaneet puhua monistisen ja dualistisen mallin sijaan pluralismista, kuten McCormick 1993: 8 ja Nieminen 2004: 246.

650 Nieminen 2004: 243–265.

edellyttävät eduskunnan hyväksymistä ja presidentin ratifointia, on konsensus eri valtioiden välille pyritty hakemaan jo sopimuksen neuvotteluvaiheessa. Eduskunnan hyväksyntä kansainväliselle velvoitteelle dualismin periaatteiden mukaisesti voidaan pitää poliittisena muodollisuutena; eduskunnan osallistuminen on merkittävämpää valmisteluvaiheessa⁶⁵¹. Tosiasiallisella sopimuksen hyväksymisellä on tästä näkökulmasta monistinen luonne⁶⁵². Tarkasteltaessa eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisten velvoitteiden yhteydessä huomiota olisi kiinnitettävä ennen kaikkea yhteisymmärryksen etsimiseen jo asioiden valmisteluvaiheessa. Ulkopoliittikan operatiivisten toimijoiden on vaikeaa neuvotella sopimukseen sitoutumisesta, jos on tiedossa, ettei eduskunta hyväksy velvoitteita. Tarkastelussa on kiinnitettävä huomiota ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän kokonaisuuteen ja pyrkimykseen yhteisen linjan löytymiselle kaikkien kolmen ylimmän valtiuelimen välillä.

Perustuslain 95.1 §:n mukaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella. Perustuslaissa tarkoitettuja voimaansaattamissäädöksiä ovat siten laki ja tasavallan presidentin antama asetus⁶⁵³.

Ilmaisia ”lainsäädännön ala” tulkitaan PeL 95.1 §:n yhteydessä samoin kuin PeL 94.1 §:n yhteydessä ymmärretään kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä eduskunnassa. Hidén kysyi perustuslakivaliokunnalle osoitetussa lausunnossaan, kuinka perusteltua on säilyttää edes muodollisesti se ajatus, että voimaansaattamislaki saattaa voimaan vain ne kohdat kyseessä olevassa velvoitteessa, joiden katsotaan PeL 94 §:n mukaisesti kuuluvan lainsäädännön alaan. Hidén viittaa PeL 94 §:ään, jossa eduskunnan hyväksymispäätös koskee koko velvoitetta, eikä vain esimerkiksi sen lainsäädännön alaan kuuluviksi katsottuja kohtia. Hidén ehdottikin PeL 94 §:ään ja yhdenmukaisuuteen viitaten, että myös voimaansaattamislain tulisi koskea kaikkia niitä kyseessä olevan sopimuksen tai velvoitteen kohtia, jotka ovat luonteeltaan maansisäistä voimaansaattamista tarvitsevia norme-

651 Vrt. kuitenkin vuonna 1922 allekirjoitettu Varsovan sopimus. Sopimuksen allekirjoittamisen johdosta ulkoasiainministeri Holsti sai epäluottamuslauseen ja sopimusta koskeva hallituksen esitys jäi käsittelemättä. Ks. tarkemmin s. 27.

652 Ks. esim. Scheinin 1991: 16–18, Ojanen 1999: 1077–1079 ja Nieminen 1998: 1100–1110.

653 Tosin lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle Jyränki ehdotti säännöstä, jonka mukaan ”Tasavallan presidentin antamalla asetuksella hallintoviranomainen voidaan valtuuttaa sitoutumaan kansainväliseen velvoitteeseen asioissa, joissa sitoutuminen ei vaadi eduskunnan hyväksymistä”. Ks. Antero Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien HE 1/1998 vp.

ja.⁶⁵⁴ PeL 95.1 §:n tarkoituksena ei ole kuitenkaan rajoittaa lainsäätäjän toimivaltaa siten, ettei voitaisi saattaa voimaan myös asetuksen tasolle kuuluvia määräyksiä. Lainsäätäjän toimivaltaa ei tule kansainvälisten velvoitteiden yhteydessä ymmärtää lainsäädäntövallan yleistä alaa kapeammaksi, vaan se on tässä suhteessa yhtä yleinen kuin lainsäätäjälle kuuluva lainsäädäntövalta yleensäkin.⁶⁵⁵

Tasavallan presidentti antaa asetukset suoraan PeL 95.1 §:n nojalla. Asetuksenantovallan uskomista suoraan tasavallan presidentille perusteltiin hallituksen esityksessä presidentin ulkopolitiikkaa koskevalla (PeL 93.1 §) yleisellä valtuudella. Asetuksenantovallan uskomista tasavallan presidentille voidaan kuvailla erityislaatuiseksi koko perustuslaissa, sillä se on laajassa mielessä lainsäädäntövallan käyttämistä, joka ei vallanjakopin mukaan saisi kuulua hallitusvallan orgaanille⁶⁵⁶. Presidentin asetuksenantovallan ala määräytyy lähtökohtaisesti perustuslaissa tai muussa laissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien perusteella. Asetuksen alaan on voimaansaattamisen yhteydessä luettava myös sopimusmääräykset, jotka vallitsevan lainsäädäntökäytännön perusteella katsotaan asetuksen tasolle kuuluviksi. Asetuksenantajan toimivaltaa rajoittaa kuitenkin PeL 80.1 §:n asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskeva säännös. PeL 80 § johtaa siihen, että tämänkaltainen sopimus kuuluu suoraan lainsäädännön alaan. Säännön mukaan lailla on säädettävä yksilön ja oikeuksien velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tasavallan presidentin voimaansaattamistoimet eivät myöskään kata Euroopan unionissa tehtyihin päätöksiin liittyviä mahdollisia kansallisia toimenpiteitä.⁶⁵⁷ Perustuslakivaliokunnalle osoitetussa lausunnossaan Tuori ei kuitenkaan pitänyt johdonmukaisena poiketa asetuksen antamisessa PeL 80 §:n nojalla noudatettavasta pääsäännöstä siinäkin tapauksessa, että tasavallan presidentille jäisi PeL 93 §:n mukaisesti itsenäistä päätösvaltaa ulkopolitiikassa. Jos voimaansaattaminen jätetään presidentin asetuksenantovaltaan kuuluvaksi, olisi syytä Tuorin mukaan selvittää, tarkoitetaanko PeL 95.3 §:ssä asetuksella nimenomaisesti tasavallan presidentin antamaa asetusta. On perusteltua tulkita, että vastaus Tuorin jälkimmäiseen kysymykseen on myönteinen. Hallituksen esityksen perusteluissa kannatettiin ajatusta, että vastaisuudessa voimaansaattamislakeihin tulisi tarvittaessa sisällyttää sään-

654 Ks. HE 1/1998 vp, s. 150 ja Hidénin lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien HE 1/1998 vp, s. 8.

655 Valtiosopimustyöryhmän mietintö ulkoasiainministeriölle 1/2000 s. 48. Ks. myös Meres-Wuori Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä 5.5.2009 s. 45.

656 Ks. esim. Jyränki 2000: 213.

657 HE 1/1998 vp s. 150–151.

nös, jonka mukaan lain voimaantuloajankohdasta säädetään tasavallan presidentin antamalla asetuksella.⁶⁵⁸

Voimaansaattamisasetuksella voidaan siis valtiosisäisesti saattaa voimaan valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen veloitteen *muut* kuin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Asetuksen tasolle kuuluvat määräykset voidaan saattaa voimaan tasavallan presidentin asetuksella myös silloin, kun lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saataan voimaan lailla.⁶⁵⁹ Hallituksen esityksen perustelujen mukaan velvoite, joka ei sisällä lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, vaan kuuluu eduskunnan toimivaltaan jollakin muulla PeL 94.1 §:ssä säädetyllä perusteella, voidaan saattaa voimaan tasavallan presidentin asetuksella⁶⁶⁰. Toisaalta eduskunnan toimivallan alaan kuuluva velvoite on mahdollista saattaa voimaan myös lailla. Lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain säännösten mukaan lailla voitaneen kuitenkin delegoida eräiden lain alaan kuuluvien määräysten voimaansaattaminen tasavallan presidentin asetuksella toteutettavaksi⁶⁶¹.

Perustuslakia koskevien perustelujen mukaan kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisessa voidaan vastaisuudessaakin käyttää blankettilakeja tai asiasisältöisiä lakeja tai näiden yhdistelmiä eli sekamuotoisia lakeja.⁶⁶² Kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisessa blankettilain antaminen on yleisemmin käytetty tapa. Blankettilaksi kutsutaan yksilöityyn kansainväliseen veloitteeseen viittaavaa lakia, jolla ei varsinaisesti ole omaa sisältöä, vaan ne viittaavat asianomaisiin sopimuksiin ja saavat sisältonsä niistä. Blankettisäädöksellä sopimuksen säännökset liittyvät sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi, jota kutsutaan inkorporaatioksi. Blankettilakeja voidaan arvostella siitä, ettei laista ilmene, mitkä sopimussäännökset on saatettu Suomessa lakitasoisina voimaan ja mitkä taas asetuksentasoisina. Kuitenkin uudempien blankettilakia tarkoittavien hallitusten esitysten perusteluissa mainitaan ne kohdat, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Toisaalta blankettilakien voimaansaattamistapaan liittyy

658 Ks. Tuorin lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien HE 1/1998 vp, s. 7 ja HE 1/1998 vp, s. 152.

659 HE 1/1998 vp, s. 150–151.

660 HE 1/1998 vp, s. 150.

661 PeL 80 §. Valtiollisten tehtävien jakoa koskevan perussäännöksen mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta PeL 3.1 §:n mukaisesti. Siten sekä yksityisiä henkilöitä, yhteisöjä ja viranomaisia sitovien yleisten oikeussääntöjen antaminen kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle. Ks. PeVL 24/1997 vp. Voimaansaattamissäädöksenä lakitason alapuolella tulee käyttää nimenomaan tasavallan presidentin asetusta, eikä Saraviidan mukaan valtioneuvoston tai ministeriön asetus voine tulla siksi kysymykseen. Saraviita 2000: 478.

662 HE 1/1998 vp, s. 151.

selviä etuja. Asianomaisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saataan Suomessa blankettilailla lain tasoisina säännöksiä ja velvoitteen todistusvoimaisella kielellä sellaisenaan valtiosisäisesti voimaan. Siksi blankettilaki on PeL 95.1 §:ssä tarkoitettu laki kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta. Blankettilaki on aina tunnistettavissa siinä yksilöidyn sopimuksen tai muun velvoitteen voimaansaattamislaki.

Asiasisältöisellä voimaansaattamislaila voidaan tarkoittaa useaa eri voimaansaattamisen tapaa. Ensiksi sillä voidaan tarkoittaa tapaa, jossa kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta lain tasolla sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi, vaan kansallinen lainsäädäntö muutetaan sisällöltään asianomaisen velvoitteen vaatimuksia vastaaviksi. Toiseksi asiasisältöisellä voimaansaattamisella voidaan tarkoittaa myös sellaisia lainsäädäntötoimia, joiden tarkoituksena on saattaa kansallinen lainsäädäntö yleisemmin sopusointuun asianomaisen kansainvälisen velvoitteen määräysten kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan asiasisältöisellä voimaansaattamislaila voidaan tarkoittaa sellaisen kansallisen lain säätämistä, jonka tarkoituksena on täyttää tietty kansainvälinen velvoite, joka voi olla vaikka YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita sitova päätös tai sopimus, jonka osapuolet ovat sitoutuneet säätämään jonkin teon rangaistavaksi⁶⁶³. Sekamuotoiseksi voimaansaattamislaki kutsutaan lakia, joka sisältää blankettilaille ominaisen voimaansaattamissäännöksen lisäksi joitakin velvoitteen voimaansaattamisen tai lain soveltamisen kannalta tarpeellisia aineellisia säännöksiä. Sekamuotoista voimaansaattamislakia voidaankin kuvata eräänlaiseksi blankettilain täydennetyksi versioksi.⁶⁶⁴

Valtiosopimustyöryhmä pohti 2000-luvun alussa voimaansaattamisen edelleen kehittämistä. Mietintö puoli lausunnossaan käytäntöä, jonka mukaan valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen toteutetaan myös vastaisuudessa blanketti- tai sekamuotoisella lailla, jolloin sopimuksen määräykset tulevat sellaisinaan velvoitteen todistusvoimaisella kielellä lakina voimaan. Edellä mainitulla tavalla tulisi menetellä myös silloin, kun kansallinen lainsäädäntö on asiasisällöltään saatettava vastaamaan voimaansaattettavan velvoitteen määräyksiä. Työryhmän mukaan sopimuksen voimaansaattamiseen ilman blanketti- tai sekamuotoisen voimaansaattamislain säätämiseen tulisi turvautua vain poikkeuksellisesti. Näissä tapauksissa voimaansaattamistavan valintaan johtaneista syistä olisi hallituksen esityksessä tuolloin erikseen tehtävä selkoa. Tuori kritisoi lausunnossaan perustuslakivaliokunnolle ehdotusta ja suositteli asiasisäl-

663 PeVL 18/2003 vp.

664 Valtiosopimustyöryhmän mietintö ulkoasiainvaliokunnalle 1/2000 s. 61–65, 69–70 ja HE 1/1998 vp, s. 151. Ks. muita määritelmiä esim. Saraviita 1971: 156, Jyränki 2000: 213, Meres-Wuori 1990: 155–163 ja Saraviita 2000: 478–479.

töisiä voimaansaattamislakeja, jotka olisivat blankettilakeja oikeuspoliittisesti suositeltavampia. Tuorin mukaan blankettilakien ongelmana on niiden vaikeaselkoisuus, koska epäselväksi voi jäädä, mitkä sopimusmääräykset todella muuntuvat osaksi kansallista oikeusjärjestystä⁶⁶⁵.

Kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen menettelyn tarkastelu osoittaa, että kyseessä on kansainväliseen kanssakäymiseen liittyvä osa-alue, jossa kaikkien kolmen ylimmän valtioelimen yhteistoimintakulttuuri korostuu. Ulkopoliittikan operatiiviset toimijat neuvottelevat ja valmistelevat kansainvälisiä velvoitteita, mutta niiden on oltava selvillä myös eduskunnan enemmistön mielipiteestä. Presidentillä on myös tietynasteinen itsenäinen rooli kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä. Sen lisäksi, että presidentti päättää oman asetuksen antovaltansa nojalla niistä kansainvälisistä velvoitteista, jotka eivät kuulu eduskunnan toimialaan, kaikki kansainväliset velvoitteet edellyttävät presidentin ratifointia tullakseen täydellisesti voimaan.

5.2 Eduskunnan tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa

Ulkopoliittikan hoitamisessa on edellä osoitetulla tavalla otettava huomioon kaikkien ylimpien valtioelinten yhteistoimintakulttuuri. Eduskunnan osallistumisen osalta yhteistoimintakulttuuria tukee muun muassa tietojensaantioikeus kansainvälisistä asioista. Eduskunnan yleinen tietojensaantioikeus valtioneuvostolta perustuu PeL 47 §:ään, jota sovelletaan myös kansainvälisiin asioihin. Säännön mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Tämä toimielimen tietojensaantioikeus on niin yleinen, että se ulottuu myös salassa pidettäviin asiakirjoihin. PeL 47.1 §:n säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot⁶⁶⁶. Säännön toisen momentin mukaan valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

665 Ks. Valtiosopimustyöryhmän mietintö ulkoasianvaliokunnalle 1/2000 s. 67–69 ja Tuorin lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien HE 1/1998 vp, s. 7.

666 HE 1/1998 vp, s. 97.

Perustuslain 47.4 §:ssä viitataan PeL 47 §:n sääntöä täydentävään PeL 97 §:ään, jossa säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta erityisesti kansainvälisissä asioissa.⁶⁶⁷ PeL 97.1 §:n mukaan eduskunnan ulkoasianvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista (E-asiat ja UTP-asiat). Perustuslain sanamuoto ”pyynnöstään ja muutoinkin” viittaa niin valiokunnan oikeuteen pyytää kuin valtioneuvoston velvollisuuteen oma-aloitteisesti antaa näitä selvityksiä. PeL 97.1 § on siis merkittävä osa hallituksen toiminnan parlamentaarista valvontaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Eduskunnalla on oikeus pyytää ja saada tietoja EU:n toimielimissä käsiteltävistä asioista millä tahansa politiikkasektorilla. Oikeutta ei ole siis rajoitettu vain niihin asioihin, joissa eduskunnalla on toimivaltaa.⁶⁶⁸

PeL 96 §:ssä säännellyt asiat eli U-asioihin kuuluvat sellaiset unionissa käsiteltävät ehdotukset, jotka kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen. Tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi useat komission ehdotukset asetuksiksi ja direktiiveiksi. Tähän ryhmään voivat kuulua myös ehdotukset EU:n ja kolmansien maiden kanssa tehtäviksi sopimuksiksi ja komission ehdotus vuotuiseksi talousarvioksi. Näissä asioissa Suomen kanta voidaan ilmaista Suomen EU:n toimielimissä vasta eduskunnan määriteltyä oman kantansa. Vastaavasti E-asioihin (PeL 97 §) kuuluvat asiat, jotka eivät muodollisesti kuulu eduskunnan toimivaltaan, mutta joilla on yleistä merkitystä ja siten kuuluvat eduskunnan tiedonsaantioikeuden piiriin. Tällaisia voivat olla esimerkiksi sellaiset asetus- ja direktiiviehdotukset, joiden ei Suomessa katsota suoranaisesti olevan lainsäädäntöasioita, sekä unionin toimielinten erilaiset ohjelmat. Tähän ryhmään kuuluvat myös erilaiset unionin tulevia lainsäädäntöhankkeita esittelevät asiakirjat, kuten komission tiedonannot ja niin sanotut vihreät ja valkoiset kirjat. Valtioneuvosto voi joko omasta aloitteestaan tai eduskunnan pyynnöstä toimittaa eduskunnalle selvityksiä EU-politiikan yleisistä kysymyksistä.

667 HE 1/1998 vp, s. 154. Lisäksi perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä huomautettiin, että tietojensaantioikeutta PeL 47 §:ssä täydentävät lukuisat muut perustuslaissa säädettävät menettelyt, jotka antavat eduskunnalle ja yksittäiselle kansanedustajalle melko laajan mahdollisuuden tietojen hankintaan ja saantiin hallitukselta (kysymykset, tiedonannot, selonteot, pääministerin ilmoitukset ja kertomukset). HE 1/1998 vp, s. 97.

668 Valiokuntasihteeristön selvitys 1.11.2006, Eduskunnan ulkoasianvaliokunnan käsittelemät valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiset selvitykset vaalikaudella 2003–2006, s. 6

EU:n toimintaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla koskevat ehdotukset lähetetään eduskunnalle niin sanottuina UTP-asioina.⁶⁶⁹

Ulkoasianvaliokunnan tietojensaantioikeus koskee niin valtion suhteita ulkovaltoihin kuin myös Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvia asioita.⁶⁷⁰ Muiden Euroopan unionin valmisteltavana olevien asioiden osalta tietojensaantioikeus on eduskunnan suurella valiokunnalla. Suuri valiokunta ei yleensä ota E-asiaan muodollisesti kantaa, vaan lähettää erikoisvaliokuntien mahdolliset lausunnot valtioneuvostolle tiedoksi. Menettely on samankaltainen asian koskiessa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Suuren valiokunnan asemasta käsittelystä vastaa ulkoasianvaliokunta, joka ei asioiden luonteen vuoksi kuitenkaan yleensä pyydä lausuntoja erikoisvaliokunnilta.⁶⁷¹ Eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon asiassa (PeL 97.3 §)⁶⁷². PeL 50.3 §:n mukaan valiokunnan jäsenten on noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota valiokunta katsoo välttämättömäksi syystä asian erityisesti vaativan. Käsiteltäessä Suomen kansainvälisiä suhteita tai Euroopan unionin asioita valiokunnan jäsenten on kuitenkin noudatettava sitä vaiteliaisuutta, jota ulkoasianvaliokunta tai suuri valiokunta valtioneuvostoa kuultuaan on katsonut asian laadun vaativan.

Perustuslaissa säilytettiin mahdollisuus PeL 44 §:n nojalla antaa tiedonantoja ja selontekoja kansainvälisiä suhteita tai valtakunnan hallintoa koskevista asioista myös koko eduskunnalle. Perustuslakiuudistuksen jälkeen valtioneuvosto ei ole antanut yhtään kansainvälisiä suhteita koskevaa tiedonantoa. Valtioneuvoston antamia ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia selontekoja on ollut noin kerran, pari vuodessa. Käytännöksi on muodostunut, että valtioneuvosto antaa ennen jokaista hallitustenvälistä konferenssia

669 Ks. HE 1/1998 vp, s. 152–155 ja Valiokuntasiihteeristön selvitys 1.11.2006, s. 6–7. Ks. myös eduskunnan julkaisu, EU-asioiden käsittely eduskunnassa, s. 7–8 ja Lainlaatijan perustuslakiopas oikeusministeriön julkaisuja 2006/11 s. 61–66.

670 Säännöksen perusteluissa korostetaan valiokunnan ja hallituksen luottamussuhteen tärkeyttä ja hallituksen oma-aloitteisuuden merkitystä ulkoasianvaliokunnan tiedottamisessa erityisesti niissä hallitusten toimissa, joista valiokunta ei ole tietoinen. Säännös mahdollistaa jo aiemman omaksuman käytännön mukaisesti tasavallan presidentin ja ulkoasianvaliokunnan yhteiset tapaamiset ja valiokunta voi antaa keskustelun päätteeksi ja tiedot saatuaan valiokunnan kannan lausuntona valtioneuvostolle mm. puheenjohtajan yhteenvedossa. HE 1/1998 vp, s. 154.

671 EU-asioiden käsittely eduskunnassa, s. 12.

672 Eduskunnan työjärjestyksen 30 a §:n mukaan puhemiesneuvosto voi valiokunnan esityksestä päättää PeL 47.2 §:ssä tarkoitettujen esityksien ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei tee päätöstä asiassa.

(HVK) eduskunnalle selonteon Suomen lähtökohdista perussopimusten muutosneuvotteluihin. Selonteko lähetetään ulkoasianvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Suuri valiokunta ja muutosehdotusten sisällön perusteella valittavat erikoisvaliokunnat antavat selonteosta lausunnon ulkoasianvaliokunnalle.⁶⁷³

Perustuslain 97.2 § velvoittaa pääministerin antavan eduskunnalle tietoja asioista, joita käsitellään Eurooppa-neuvoston kokouksissa ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden hallitusten edustajien konferensseissa. Eduskunnan tietojensaantioikeus pääministeriltä koskee myös EU:n perussopimusten muutosten valmistelua. PeL 93.2 §:n nojalla Eurooppa-neuvostossa tehtävien päätösten valmistelu kuuluu valtioneuvostolle. Tämän johdosta esityksen perusteluissa pidettiin johdonmukaisena, että tietojenantovelvollisuus osoitetaan parlamentaarisisessa vastuussa olevalle pääministerille⁶⁷⁴. Pääministeri antaa tietoja sekä ennen kokousta että sen jälkeen⁶⁷⁵. Perustelujen mukaan tiedot voidaan antaa

673 Hallitustenvälisen konferenssin ja konventin aikana suuri valiokunta ja ulkoasianvaliokunta saavat valtioneuvostolta selvityksiä HVK:n tai konventin käsittelemistä kokonaisuuksista ja yksityiskohdista. Valiokunnat antavat myös tällöin valtioneuvostolle lausuntoja, joilla ohjataan Suomen edustajien toimintaa HVK:ssa tai konventissa Ks. esim. VNS 2/2003 vp). EU-asioiden käsittely eduskunnassa, s. 12–13. Tämän lisäksi valtioneuvoston antamat selonteot ovat koskeneet laajoja asiakokonaisuuksia, kuten valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittista selontekoa (2/2001 vp, 6/2004 vp) sekä Suomen osallistumista EU:n sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Ks. VNS 8/2006 vp, VNS 6/2006 vp, VNS 5/2005 vp, VNS 3/2003 vp ja VNS 5/2001 vp.

674 HE 1/1998 vp s. 155 ja PeVM 10/1994 vp. Kommentoidessaan hallituksen esitystä Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, perustuslakivaliokunta otti samalla voimakkaasti kantaa pääministerin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin. valiokunnan mukaan muutos ”vahvistaa entisestään eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavan pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. PeVL 36/2006 vp, s. 10.

675 PeVL 23/2002 vp. Sekä suuri valiokunta että myös ulkoasiainvaliokunta ovat lausunnoissaan korostaneet kommentoidessaan valtioneuvoston selontekoa Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta, että Eurooppa-neuvoston roolin vahvistuessa ja sen saadessa uusia toimivaltuuksia, eduskunnan rooli kansallisessa valmistelussa ei saa heikentyä. Tämä koskee yksiselitteisesti myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka kuuluu valiokunnan mukaan selkeästi valtioneuvoston toimivaltaan. Ulkoasianvaliokunta toteaa, että Eurooppa-neuvoston aseman muuttuminen tulee edellyttämään Eurooppa-neuvoston kuulemisten säännönmukaistamista ja tehostamista, ml. pääministerin antamien suullisten selvitysten täydentäminen Eurooppa-neuvoston valmistelua koskevalla kirjallisella aineistolla. UaVM 2/2006 vp s. 8 ja SuVL 2/2006 vp, s. 6.

Myös perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa, esimerkiksi kommentoidessaan hallituksen esitystä Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. PeVL 36/2006 vp, s. 14.

PeL 45.2 §:ssä tarkoitettuina ilmoituksina tai vapaamuotoisesti suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle. Tietojenantovelvollisuus kattaa kaikki kokouksessa käsiteltävät asiat – myös ne, joissa eduskunnalla ei ole päätös- tai myötävaikutusvaltaa. PeL 97.2 §:n mukaan pääministerin tulee raportoida eduskunnalle tai valiokunnalle myös EU:n primaarioikeuden muuttamista käsittelevistä konferensseista. Pääministeri tiedottaa myös niistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista, joita koskeneeseen päätöksentekoon on osallistunut tasavallan presidentti.⁶⁷⁶

Valiokuntasihteeristön selvityksessä on tarkasteltu eduskunnan ulkoasianvaliokunnan valtioneuvostolta saamia ulko- ja turvallisuuspoliittisia selvityksiä vaalikaudella 2003–2006 (vuoden 2007 alkua ei tutkimuksessa enää otettu huomioon). Selvityksen tavoitteena oli ensisijaisesti selvittää, kuinka PeL 97 §:n mukainen ulkoasianvaliokunnan tietojensaantioikeus oli toteuttanut parlamentaarisen valvonnan periaatetta ja kuinka hyvin se oli heijastanut hallitusohjelman painotuksia. Selvityksen mukaan hallitus oli antanut ulko- ja turvallisuuspoliittisia selvityksiä ulkoasianvaliokunnalle vaalikaudella 2003–2006 157 kappaletta. Jatkokirjelmia oli annettu vaalikaudella kokonaisuudessaan yhteensä 29 kappaletta.⁶⁷⁷

Ulkoasiainvaliokunnalle annettavista selvityksistä selvä määrällinen painopiste on rauhanturvaamiseen ja kriisinhallintaan liittyvissä asioissa. Selvityksistä noin 18 % koski kriisinhallintaa. Toiseksi eniten selvityksiä annettiin sotilaallisen kriisinhallinnan alueelta, noin 12 %. Seuraavina tulivat EU:n kansainväliset suhteet ja asevalvonta sekä pakotteet. Muilta alueilta annettiin selvästi vähemmän selvityksiä, kuten EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikka ja sen kehittäminen, terrorismi ja Nato. Eniten jatkokirjelmia saapui valiokuntaan siviilikriisinhallintaan sekä Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan ja sen kehittämiseen liittyen. Myös asiantuntijakuulemisten määrän perusteella voidaan päätellä, että valiokunnan käsittelyn painopiste on sotilaallisessa kriisinhallinnassa. Valiokunnan painottamia alueita kuulemisten perusteella ovat myös Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä asevalvonta. Ulkoasianvaliokunta on erityisesti sotilaallisen kriisinhallinnan osalta kuullut asiantuntijoita, mutta todennut sittemmin, ettei valiokunnalla ole huomauttamista hallituksen toimintalinjaan. Tämän perusteella selvityksessä todetaan, että ulkoasianvaliokunta on ollut tyytyväinen valtioneuvoston selvityksiin ja linjauksiin. Rauhanturvaamisessa ja kriisinhallinnassa ulkoasianvaliokunta on useasti käyttä-

676 HE 1/1998 vp, s. 155.

677 Ks. Valiokuntasihteeristön selvitys 1.11.2006.

nyt mahdollisuuttaan lähettää asia toimenpiteitä varten johonkin erikoisvaliokuntaan, kuten kriisinhallinnan osalta useimmiten puolustusvaliokuntaan.⁶⁷⁸

Ulkoasianvaliokunta antaa mietintöjä ja lausuntoja kansainvälisiä toimia koskevista hallituksen esityksistä ja selvityksistä. Mietintöjä on annettu hallituksen esityksistä, jotka liittyvät kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseen sekä Suomen toimintaan sotilaallisissa rauhanturvaoperaatioissa. Mietinnöt annetaan ETYJ:n sekä Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen vuosittaisista toimintakertomuksista sekä hallituksen toimintakertomuksista. Niitä annetaan myös valtioneuvoston selonteosta, jotka käsittelevät valtioneuvoston linjauksia jollakin tietyllä politiikkalohkolla. Lausuntoja on annettu enimmäkseen U-, E- ja UTP-selvityksistä, mutta myös hallituksen esityksistä sekä valtioneuvoston selonteosta. UTP-selvityksissä lausunto annetaan suoraan valtioneuvostolle. Verrattaessa lausuntoja ja mietintöjä UTP-selvitysten kokonaismäärään, voidaan todeta, että UTP-selvitysten määrä on lähes kolminkertainen lausuntojen ja mietintöjen määrään verrattuna.⁶⁷⁹

UTP-selvitykset muodostavat ulkoasianvaliokunnan keskeisimmän toiminta-alueen ja UTP-selvitykset ovat valtioneuvoston tehokkain ulkoasiainvaliokunnan tiedottamisen muoto. Hallituksen esitykset, muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta – kuten EU:n perustuslaillinen sopimus – eivät kata hallitusohjelman ulko- ja turvallisuuspolitiikan teemoista tiedottamista UTP-selvitysten tapaan. Sisältönsä perusteella UTP-selvitykset antavat sekä ajankohtaisempaa että perusteellisempaa tietoa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta kuin mietintöjen ja lausuntojen kohteena olevat hallituksen esitykset.

Valiokuntasuhteistön selvityksen perusteella voidaan todeta, että ulkoasianvaliokunta on yleensä ottaen ollut tyytyväinen hallituksen tiedottamiseen ulkoasioista. Eduskunnan oikea-aikainen tiedottaminen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta edesauttaa dialogia ja yhteisymmärrystä eduskunnan ja valtioneuvoston välillä. Oikea-aikainen sekä perusteellinen tiedottaminen helpottaa myös asioiden seuraamista ja kommentoimista eduskunnasta. Selvityksen perusteella UTP-kanavan käyttöä voidaan pitää merkittävänä parlamentaarisen valvonnan välineenä.⁶⁸⁰ Valtioneuvoston ja presidentin näkökulmasta on tärkeää tiedottaa eduskuntaa ja saada kysymykseen myös eduskunnan kanta. Tämä on

678 Valiokuntasuhteistön selvitys 1.11.2006

679 Valiokuntasuhteistön selvitys 1.11.2006

680 Valiokuntasuhteistön selvitys 1.11.2006.

erityisen merkityksellistä niissä asioissa, jotka vaativat myös eduskunnan lopullisen hyväksynnän. Tässäkin valtiosääntöinen yhteistoimintakulttuuri näkyy selvästi.

Eduskunnan, erityisesti sen valiokuntien tietojensaantioikeus turvaa ja mahdollistaa yhteistoimintakulttuurin ulkoasiainhoidon kokonaisuutta tarkasteltaessa. Huomionarvoisaa on se, että tiedonantovelvollisuus koskee valtioneuvostoa eli lähinnä sen ulkopolittisia toimijoita pääministeriä ja ulkoasiainministeriä. Presidentillä ei ole muodollista tiedonantovelvollisuutta eduskunnalle. Käytännössä presidentti kuitenkin tapaa aktiivisesti muun muassa ulkoasianvaliokuntaa vapaamuotoisissa keskustelutilaisuuksissa⁶⁸¹. On siis muodostunut valtiosääntöinen käytäntö, jossa presidentti tosiasiallisesti jakaa tietoa eduskunnalle yleisen ulkopoliittikan johtajan ominaisuudessa.

5.3 Eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun

Eduskunta käsittelee PeL 96.1 §:n mukaan ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Valtioneuvoston on säännön 2 momentin nojalla toimitettava tällainen ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Yleensä ehdotukset käsitellään suuressa valiokunnassa ja yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasianvaliokunnassa. Säännön 3 momentin mukaisesti valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasianvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.

PeL 96 §:n tarkoituksena on varmistaa eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa riittävän varhaisessa vaiheessa kaikkien niiden Euroopan unionissa tehtävien päätösten valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi Euroopan unionin jäsen⁶⁸². PeL 96.1 §:ssä tarkoitettua muodollista edellytystä ”säädös, sopimus tai muu toimi” on perustuslakivaliokunnan mukaan tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti. Ratkaiseva eduskunnan toimivaltaisuutta koskeva peruste PeL 96.1 §:ssä on kulloinkin käsiteltävänä olevan asian kuuluminen *aineelliselta sisällöl-*

681 Ks. työryhmämietintö 2008:8, s. 44

682 Jyrängin mukaan tämän tulkinnan lähtökohdaksi on otettava se oikeustila, joka vallitsi ennen kuin Suomi liittyi 1994 Euroopan unionin jäseneksi. Ajan myötä tämän kriteerin käyttäminen luonnollisesti vaikeutuu, sillä vertaaminen vanhempaan oikeustilaan käy koko ajan vaikeammaksi. Ks. Jyränki 2000: 230. PeL 96 §:n säännös kattaa sekä yhteisöasiat että hallitusten välisen yhteistyön. Ks. HE 1/1998 vp, s. 153.

tään eduskunnan toimivaltaan.⁶⁸³ Esimerkiksi sopimus kuuluu lainsäädännön alaan siitä riippumatta, ovatko sen sisältämät määräykset ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säädöksen kanssa⁶⁸⁴. Sanamuotonsa mukaisesti PeL 96.1 § koskee yleisesti kaikkia Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä. PeL 96 §:n mukaista eduskunnan toimivaltaa ei myöskään ole rajoitettu unionin tiettyjen toimielinten päätöksiin⁶⁸⁵.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa muun muassa käsitellessään valtioneuvoston kirjelmää Eurojustin ja USA:n välisestä yhteistyöstä. (Euroopan unionin neuvosto hyväksyi Eurojustin ja USA:n välillä neuvotellun sopimuksen 23.10.2006.) Eurojustin ja USA:n sopimuksen tarkoituksena on edistää yhteistyötä Eurojustin ja USA:n välillä vakavan kansainvälisen rikollisuuden ja terrorismin vastaisessa taistelussa. Sopimukseen sisältyy määräyksiä muun muassa yhteyshenkilöistä, tietojen vaihtamisesta ja tietosuojasta. Valtioneuvosto ei toimittanut ko. yhteistyösopimuksesta PeL 96 §:n mukaista kirjelmää (U-asia) tai PeL 97 §:n mukaista selvitystä (E-asia) eduskunnalle ennen sopimuksen hyväksymistä neuvostossa. Valtioneuvosto perusteli tätä sillä, että neuvostolla ei ole mahdollisuutta osallistua Eurojustin yhteistyösopimuksia koskeviin neuvotteluihin, eikä neuvosto voi siten puuttua sopimuksen sisältöön. Valtioneuvoston mukaan ennen sisällöltään lopullisen sopimuksen hyväksymisprosessia ei siten ollut sellaista PeL 96 §:n esitöissä tarkoitettua käsittelyä tai valmistelua, johon eduskunta olisi voinut osallistua. Tämän vuoksi Eurojustin neuvottelemia sopimuksia ei ole valtioneuvoston mukaan pidetty PeL 96 §:ssä tarkoitettuina ehdotuksina. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan PeL 96 §:n mukaista eduskunnan toimivaltaa ei ole rajoitettu unionin tiettyjen toimielinten päätöksiin. Eurojust on yksikön perustamispäätöksen mukaan unionin elin. Sillä on kyseisen päätöksen perusteella toimivalta tehdä tietynlaisia sopimuksia kolmansien maiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan Eurojust on siten sellainen unionin elin, jonka tekemät sopimukset voivat niiden aineellisesta sisällöstä riippuen olla PeL 96.1 §:ssä tarkoitettuja sopimuksia. Eurojust aloittaa ja käy sopimusneuvottelut itsenäisesti ilman jäsenvaltioiden hallitusten tai neuvos-

683 PeVL 23/2002 vp, s. 3/I. Aiemman VJ 54b §:n mukaan eduskunnan oikeus osallistua asioiden valmisteluun koski vain Euroopan unionin neuvoston asioita. Perustuslain uudistuksen myötä tätä toimielinkohtaisesta rajoituksesta luovuttiin. Nyt eduskunnan osallistumisoikeus koskee kaikkia toimia, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Eduskunnan kannalta keskeisiä niin aineellisesti kuin muodollisestikin ovat erityisesti kaikki perustuslain mukaan lainsäädännön alaan kuuluvat unionissa päätettävät asiat.

684 PeVL 11/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2006 vp, s. 2/II.

685 PeVL 23/2002 vp, s. 3/I.

ton osallistumista tai ohjausta. Olennaista perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin on, että tällaisen sopimuksen allekirjoittaminen edellyttää neuvoston päätöstä sopimuksen hyväksymisestä. Ehdotus neuvoston päätökseksi hyväksyä eduskunnan toimivallan alaan kuuluva sopimus on toimitettava eduskunnan käsiteltäväksi PeL 96.2 §:ssä tarkoitetulla U-kirjelmällä. Valtiosääntöoikeudellista merkitystä ei ole sillä, voiko neuvosto käytännössä vaikuttaa sopimuksen sisältöön vai vain joko hyväksyä tai hylätä sen.⁶⁸⁶

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on kaventanut kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa niin laadullisesti kuin määrällisestikin. Esimerkiksi Jyrängin arvion mukaan EU:n liittymissopimuksen myötä jopa noin puolet kansallisesta lainsäädäntövallasta olisi siirtynyt pois kansallisesta määräysvallasta, lähinnä Euroopan unionin neuvostolle ja komissiolle. Wibergin mukaan kotimaisen lainsäädännön EU-vaikutteisuus on taas jopa luultua vähäisempää. Hän arvioi, että noin 12 % EU-jäsenyyden aikana säädetyistä kotimaisista laeista sisältää viittauksen EU-sääntelyyn. Wiberg on laskenut, että Suomen liittyttyä EU:n jäseneksi vuoden 1995 alusta on vuoden 2003 loppuun mennessä säädetty yhteensä 5 038 lakia. Näistä vain 603:ssa on hallituksen esityksen tai toteutuneen lakialoitteen joko ot-sikossa tai esityksen perusteluosassa viittaus johonkin EU-säädökseen tai EU-sääntelyyn ylipäätään.⁶⁸⁷ Erinäiset määrälliset arviot siitä, kuinka unionijäsenyys on vaikuttanut kansalliseen lainsäädäntöömme, ovat Viljasen mukaan kuitenkin ongelmallisia. Kaikki lainsäädäntömme ei ole yhteiskunnallisesti yhtä merkittävää, ja joillakin lainsäädännön lohkoilla kansainvälistyminen on yleisesti kaventanut kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa riippumatta siitä, onko Suomi Euroopan unionin jäsen. Suuri osa lainsäädäntöä on edelleen puhtaasti kansallisessa määräysvallassa, mutta siltäkään osin ei voi välttyä kokonaan ulkomaisilta vaikutteilta. Eduskunnan vaikutusvaltaa voidaan kuitenkin pitää suhteellisen hyvänä. Viljanen huomauttaa, että PeL 96 §:n nojalla eduskunta pääsee Euroopan unionia koskevissa asioissa jo valmisteluvaiheessa mukaan määrittämään Suomen kannan muodostusta. Tältä osin eduskunnan asema on selvästi vahvempi kuin tavallisten kansainvälisten sopimusten neuvotteluprosessissa, jossa eduskunta pääsee käsittelemään vasta neuvottelujen lopputulosta.⁶⁸⁸

686 Ks. PeVL 60/2006 vp, s. 2.

687 Ks. Jyräki 1996: 32–33 ja Wiberg 2004: 200–206. Ks. EU-oikeuden määrällisestä merkityksestä Suomen lainsäädäntöön ja lainvalmisteluun myös Jääskinen viitteinen 2008: 42 ss.

688 Viljanen 2005: 1063.

Eduskunnan asemaa kansallisessa valmistelussa voidaan pitää melko vahvana verrattuna useimpien muiden EU:n jäsenvaltioiden parlamenttien valmisteluun⁶⁸⁹. Suomessa omaksutun järjestelmän vahvoja puolia ovat sen säänteleminen perustuslain tasolla, EU:n lainsäädäntöehdotusten käsittelyn etupainotteisuus, erikoisvaliokuntien järjestelmällinen osallistuminen EU-asioiden käsittelyyn, eduskunnan rajaton tietojensaantioikeus, neuvoston kokousten systemaattinen ennakkokäsittely ja jälkikäteisraportointi niissä tehdyistä päätöksistä sekä julkisuusperiaate.⁶⁹⁰ Parlamentaarinen valvontajärjestelmä ei ole muodostunut esteeksi Suomen hallituksen kyvyille reagoida nopeasti ja joustavasti muuttuneisiin olosuhteisiin asioita käsiteltäessä unionin toimielimissä. Enemminkin se on taannut sen, että suomalaiset neuvottelijat ovat jo päätöksiä valmistelevissa elimissä voineet edustaa kantaa, jolla on eduskunnan hyväksyntä. Eduskunnan julkaisun mukaan parlamentaarinen valvonta on epäsuorasti myös edistänyt valtioneuvoston sisäistä yhteistyötä ja vahvistanut siten Suomen edustajien neuvotteluvalmiuksia neuvostossa. Parlamentaarinen valvonta on merkinnyt sitä, että kansallinen ja Euroopan unioniin liittyvä päätöksenteko on säilynyt yhtenäisenä ja johdonmukaisena kokonaisuutena. Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että PeL 96 ja 97 §:n nojalla noudatettava menettely luo ilman erillisiä institutionaalisia järjestelyjä hyvän perustan eduskunnan osallistumiselle unionin asioiden arvioimiseen myös toissijaisuusperiaatteen valvonnan kannalta.⁶⁹¹

Eduskunnan osallistuminen EU-asioiden kansalliseen valmisteluun on vähintään kohtuullisen hyvin torjunut pahimmat pelot eduskunnan aseman heikentymisestä hallitusvallan kustannuksella. Viljanen tosin jatkaa, että eräänlainen vallan siirtyminen lainsäädäntövallan puolelta hallitusvallan suuntaan on jopa väistämätön seuraus siitä, että merkittävä osa kansallisesta lainsäädäntövallasta on siirtynyt Euroopan unionille. Eduskunnan EU-asioiden ennakkokäsittely on kuitenkin Viljasen mukaan enemmän unionissa tapahtuvaa lainsäädännön valmisteluprosessia kontrolloivaa ja tarkkailevaa kuin uusia näkökulmia valmistelun alaisiin EU-lainsäädäntöhankkeisiin avaavaa.⁶⁹² Raunion ja Wibergin mukaan eduskunnan vahva asema perustuu eduskunnan oma-aloitteisen aktiivisuuden lisäksi siihen, että koko eduskunta, kaikki valiokunnat mukaan lukien,

689 Tästä esim. Saraviita 2000: 487, Suksi 2002: 111–113 ja Ojanen 2004: 554. Ojanen on kuvannut eduskunnan vahvaa asemaa EU-asioiden kansallisessa valmistelussa ”menestystarinaksi”.

690 Ks. Jääskinen & Kivisaari 1997, s. 29–45

691 Ks. esim. EU-asioiden käsittely eduskunnassa, 15–16. Ks. myös PeVL 38/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 7/2003 vp s. 5.

692 Viljanen 2003: 1178.

ottavat osaa EU-asioiden kansalliseen valmisteluun⁶⁹³. Suomen esikuvana tältä osin on ollut Tanska⁶⁹⁴. Sekä Suomelle että Tanskalle on yhteistä ensinnäkin pitkälle viety keskittäminen yhteisen kansallisen kannan muovaamiseksi, toiseksi koordinaatioyksikön sijainti ulkoasiainministeriössä ja kolmanneksi poikkeuksellisen velvoittavasti organisoitu parlamentaarinen ohjaus ja valvonta, joka Suomen tapauksessa perustuu ennakkohyväksyntään.⁶⁹⁵ Perustuslakiuudistuksessa eduskunnan osallistuminen Euroopan unionissa tapahtuvaan päätöksentekoon säilytettiin ennallaan, vaikkakin perustuslain tasoista sääntelyä vähennettiin. Unionin kautta tulee jo neuvotteluvaiheessa eduskuntakäsittelyyn sellaisia kansainvälisiä sopimuksia ja asioita, joita ei ennen jäsenyyttä olisi joko lainkaan tuotu eduskuntaan tai jotka olisi käsitelty eduskunnassa vasta ratifiointivaiheessa. Sisä- ja ulkopoliittikan raja on unionissa liukuva ja tämän vuoksi yleinen EU-politiikka on tuonut eduskunnan tietoon ja keskustelun kohteeksi paljon myös sellaista ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa, joka ei suoranaisesti liity Euroopan unioniin.⁶⁹⁶

Asiallisesti PeL 96 § toistaa hallitusmuodon HM 33a §:n säännön, jonka mukaan eduskunta osallistuu Euroopan unionin toimielinten päätöksenteon kansalliseen valmisteluun. Säännöstä täydensi VJ 4a luvun säännös, jonka mukaan eduskunta osallistuu kaikkien niiden yhteisön säädösten kansalliseen valmisteluun, jotka sisältönsä puolesta kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Lampinen ja Räsänen ovat aikanaan kommentoineet edellä mainittuja säännöksiä niin väljiksi ja tulkinnanvaraisiksi, että ministeriöiden virkamiesvalmistelijoilla ei ollut selkeää käsitystä siitä, mitkä EU-asiat tuli saattaa eduskunnan käsiteltäviksi. Kysymys oli ongelmallinen juuri EU-jäsenyyden alussa. Erityisen suuria tulkintaongelmia näytti Lampisen ja Räsänen mukaan olevan niissä kysymyksissä, joiden käsittely oli EU-tasolla alkanut juuri ennen jäsenyyttä.⁶⁹⁷ Hallitusmuotoon verrattuna eduskunnan asema EU-asioiden valmistelussa on perustuslakiuudistuksen myötä parantunut. Vaikka PeL 96 § toistaakin jo edellä selostetut säännökset, PeL 96 §:ää on tulkittava eduskunnan aseman turvaavalla tavalla laajasti⁶⁹⁸. Toisin sanoen säännöstä on tulkittava eduskuntamyönteisellä tavalla valtio-

693 Raunio & Wiberg 1997: 49.

694 Ennen Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymistä EU:hun, Tanska oli Euroopan unionin jäsenmaista ainoa, jonka parlamentin alaisuuteen oli maan liityttyä unionin jäseneksi perustettu EU-asioihin erikoistunut ja hallituksen nähdessä yhteisöasioissa sitovaa valtaa omaava komitea. Ungerer 1993: 76.

695 Rehn 1998: 23.

696 PeL 96 § korvasi VJ 54b, 54c ja 54d säännökset. Ks. Jääskinen 2000: 132.

697 Lampinen & Räsänen 1998: 122.

698 PeVL 60/2006 vp s. 2.

säännön kokonaisuus ja keskeiset periaatteet huomioon ottaen. Eduskunnan asemaan EU-asioiden valmistelussa vaikuttaa merkittävästi myös se, missä valmistelun vaiheessa eduskunta saa käsiteltäväkseen unionia käsittelevät asiat. Eduskunnan todelliset mahdollisuudet vaikuttaa hallituksen kantaan parantuvat oleellisesti, mikäli eduskunta pääsee riittävän aikaisessa vaiheessa vaikuttamaan unionin toimielinten päätösvaltaan ennen sitovia päätöksiä. Alkukangertelujen jälkeen⁶⁹⁹ näyttää siltä, että ministeriöt ovat ottaneet vakavasti eduskunnan kehotukset niiden velvollisuudesta kertoa eduskunnalle riittävän ajoissa komission lakialoitteista⁷⁰⁰.

PeL 96.2 §:n nojalla valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten⁷⁰¹. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasianvaliokunnassa. Jos puhemiesneuvosto niin esittää, asia voidaan tuoda eduskunnan täysistuntokäsittelyyn. Eduskunta voi tuolloin käydä asiasta keskustelun, mutta se ei johda päätökseen.

Vaikka perustuslaki ja eduskunnan työjärjestys sisältävät lukuisia keinoja saattaa EU-asioita käsiteltäväksi eduskunnan täysistuntoon, ei niitä ole juurikaan käytetty. Vaikka mikä tahansa unioniasia voidaan periaatteessa ottaa keskusteltavaksi täysistunnossa, ilmeisen toimivaksi käytännöksi on osoittautunut se, että eduskunnan kannan asiassa ilmaisee suuri valiokunta (tai ulkoasianvaliokunta, jos kysymys on yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta). Käytännössä EU-asioita koskevat täysistuntokeskustelut ovat olleet suhteellisen harvinaisia ja

699 Oikeuskansleri Aalto muistutti kahteen kertaan, vuosina 1995 ja 1997, ministeriöitä niiden velvollisuudesta tiedottaa eduskuntaa komission lakialoitteista tarpeeksi ajoissa. Lampinen & Räsänen 1998: 122.

700 Esimerkiksi suuren valiokunnan lausunnossaan (SuVL 5/2001 vp) Nizzan sopimuksen voimaansaattamisesta valiokunta totesi, että ”Nizzan sopimuksen osalta valiokunta toteaa tyytyväisyydellä, että valtioneuvosto huolehti koko neuvotteluprosessin ajan moitteettomasti eduskunnan myötävaikuttamisen turvaamisesta kaikissa neuvottelujen vaiheissa ja kaikkien neuvoteltavina olevien asiakysymysten osalta”.

701 Kirjelmä on toimitettava viipymättä, jotta eduskunta pääsisi riittävän ajoissa vaikuttamaan unionin toimielinten päätösvaltaan. PeVM 10/1993 vp ja PeVL 23/2002 vp. Valtioneuvoston kirjelmä sisältää varsinaisen ehdotuksen lisäksi yleensä seuraavat asiat: ehdotuksen pääasiallinen sisältö; ehdotuksen oikeusperusta ja arviointi toissijaisuusperiaatteen valossa; ehdotuksen lainsäädännölliset, taloudelliset ja muut vaikutukset Suomen kannalta; valtioneuvoston alustava kanta; tiedossa olevat muiden jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten kannat; arvio ehdotuksen kuulumisesta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan; arvio ehdotuksen sisällöstä Suomen perustuslain kannalta. Ks. esim. EU-asioiden käsittely eduskunnassa, s. 9.

niitä on lähinnä käytetty unionin perussopimusten muuttamiseen ja muihin keskeisiin uudistuksiin, kuten unionin laajentumiseen ja euron käyttöönottoon (TJ 23 §). Täysistunto käsittelee EU:n säädösten täytäntöönpanoa merkitsevät lakiehdotukset normaalissa lainsäädäntömenettelyssä (TJ 53 §). Lisäksi unionin perussopimusten muutokset käsitellään täysistunnossa perustuslain kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevien säännösten mukaisesti (TJ 56 §).

PeL 96.3 §:n mukaan valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasianvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa. Yleensä valtioneuvosto ilmaisee kantansa muutaman viikon kuluessa. Jos kantaa ei ole päätetty kirjelmän lähettämiseen mennessä, se on ilmoitettava eduskunnalle viimeistään asian ollessa suuren valiokunnan käsiteltävänä.

EU-asioiden käsittely eduskunnassa tapahtuu ensisijaisesti valiokunnissa. Yleensä eduskunnan kannan ilmaisee suuri valiokunta. Suuri valiokunta toimii EU-asioissa eduskunnan täysistunnon puolesta. Sen tärkeimpänä tehtävänä on varmistaa eduskunnan vaikutus ja parlamentaarisen valvonnan toteutuminen EU:n päätöksenteossa. Kaikki valtioneuvoston eduskunnalle toimittamat EU-asioita koskevat ehdotukset ja selvitykset – lukuun ottamatta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita – käsitellään suuressa valiokunnassa. Se ilmaisee ko. asioissa myös eduskunnan lopullisen kannan. Kun kysymys on EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta – mukaan lukien Euroopan turvallisuus- ja puolustuspolitiikka, tuolloin asia käsitellään ulkoasianvaliokunnassa. Ulkoasianvaliokunnan tehtävänä on valmistella asiat, jotka koskevat Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta merkittäviä valtiosopimuksia, mukaan lukien EU:n perustamissopimukset. Tämän lisäksi valiokunnassa käsitellään EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvät asiat. Ulkoasiainvaliokunta saa valtioneuvostolta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat ehdotukset ja päättää eduskunnan kannasta näissä asioissa (TJ 32.4 §). Se toimii tällä toimivaltaansa kuuluvalla alalla samassa roolissa kuin suuri valiokunta muilla EU-politiikan aloilla. Lähes kaikki valiokunnat ovat kuitenkin mukana eduskunnan kannan määrittelyssä, sillä suuren valiokunnan kannanotot perustuvat erikoisvaliokuntien lausuntoihin (TJ 32 §, 38 §). Jokaisella erikoisvaliokunnalla on rajoittamaton oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta (PeL 47.1 §).

Eduskunnan – toisin sanoen ulkoasiain- tai suuren valiokunnan – ilmaisema kanta ei sido valtioneuvostoa oikeudellisesti, eikä sitä siten voida pitää muodollisena valtuu-

tuksena. Vakiintuneen käytännön mukaan eduskunnan kanta on kuitenkin ohjeellinen lähtökohta Suomen edustajien kannanotoille muun muassa Eurooppa-neuvostossa. Jos kannasta joudutaan poikkeamaan, menettelyn perusteet on perusteltava asianomaiselle valiokunnalle. Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voisi siten tulla parlamentaaristen periaatteiden mukaisella tavalla mitatuksi. Käytännössä eduskunnan kannat ovat useimmiten siinä määrin joustavia, että valtioneuvosto pystyy toimimaan tarkoituksemukaisella tavalla niiden rajoissa. Mikäli Suomen neuvottelutavoitteita joudutaan muuttamaan tai niistä on joustettava, suuri valiokunta käsittelee asian uudelleen. Jos asianomainen ministeriö ilmoittaa Suomen kannan muuttuneen asiassa, suuri valiokunta jatkaa myös tuolloin asian käsittelyä, kunnes yhteisymmärrys valtioneuvoston ja eduskunnan välillä saavutetaan.⁷⁰²

Hallitus kertoo eduskunnalle ja erityisesti sen ulkoasianvaliokunnalle ulkopoliitikasta, ja lisäksi EU:n politiikan mukana eduskuntaan tulee paljon myös varsinaisen Eurooppa-politiikan ulkopuolisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita. *EU-asioita on käytännössä tästäkin näkökulmasta vaikea erottaa muusta ulkopoliitikasta*, ja parlamentarismien vahvistumisen myötä eduskunta ja erityisesti suuri valiokunta ja ulkoasiainvaliokunta ovat saaneet merkittävää jalansijaa ulkopoliitikassa. Korostaisinkin tästä syystä ulkopoliitiikan kokonaisuutta ja kaikkien kolmen valtioelimen muodostamaa yhteistyökulttuuria. PeL 93.1 §:n yhteistoiminta ei siis *laajasti ajateltuna* toimi vain valtioneuvoston ja presidentin välillä, vaan tähän uudenlaisen valtiosääntöisen yhteistoimintakulttuurin aktiivisiksi toimijoiksi on luettava valtioneuvoston kanslian virkamiesten joukko, ministeristö, lähinnä ulkoasiainministeri ja pääministeri, UTVA, presidentin kanslia ja eduskunnan valiokunnat, keskeisimpinä ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta ja suurimmat eduskuntaryhmät.

EU-jäsenyyden myötä eduskunnan roolissa voidaan ajatella tapahtuneen eräänlainen poliittisen kulttuurin murros. Ulkopoliitiikka ei ole enää vain harvojen käsissä (presidentti ja keskeiset ministerit), vaan parlamentarismien hengessä korostetaan myös eduskunnan mahdollisuutta vaikuttaa ulkopoliitiikkaa koskeviin asioihin ja niiden valmisteluun. Tämä kehitys juontaa osin juurensa siihen, että eduskunnan vaikutusvallan pelättiin liian suurelta osin unionijäsenyyden myötä siirtyvän EU:n toimielimille. Siksi pidettiin tärkeänä taata eduskunnalle mahdollisuutta vaikuttaa EU-asioihin, ja tämän vaikutusvallan myötä kasvoi myös muu ulkopoliittinen vaikutusvalta. Eduskunnan vaikutusvallan lisääntyessä myös sille parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston roolia korostetaan. EU:n

702 EU-asioiden käsittely eduskunnassa, s. 5 ja 13. Ks. myös Perustuslaki 2008- työryhmän muistio s. 16 ss.

myötä voidaan katsoa syntyneen uutta poliittista kulttuuria, jossa eduskunnan yleinen ulkopoliittinen vaikutusvalta on kasvanut, erityisesti asioiden valmisteluvaiheessa. Tämä kehitys vaikuttaa väistämättä myös presidentin asemaan yleisen ulkopoliittikan johtajana. Mitä enemmän eduskunnan rooli korostuu, sitä parlamentarisemmasta järjestelmästä on kysymys. Tällöin on luonnollista, että operatiivinen ulkopoliittinen valta halutaan pitää pikemminkin parlamentaarisen vastuukatteen omaavalla valtioneuvostolla kuin presidentillä. Presidentti on toisaalta mukautunut EU:n myötä kasvaneeseen eduskunnan rooliin. Tämä näkyy muun muassa yhteydenpitona ulkopoliitikasta vastaavaan ulkoasiainvaliokuntaan.

V YHTEISTOIMINTAVELVOITE ULKOPOLIITTISEN TOIMIVALLAN MÄÄRITTÄJÄNÄ

1 Yleisiä näkökohtia yhteistoimintavelvoitteesta

Edellä on kuvattu Suomen ulkopoliittinen päätösvaltajärjestelmä kaikkien kolmen ylimmän valtioelimen näkökulmasta ja havaittu, että järjestelmän on tarkoitettu toimivan yhteistyökulttuurin pohjalta. PeL 93.1 §:n yhteistoimintavelvoitteen merkitys operatiivisten ulkopoliitiikan toimijoiden, presidentin ja valtioneuvoston välillä on kuitenkin erityisessä asemassa. Jos yhteistyökulttuuri ilmenee eräänlaisena läpäisevänä periaatteena kaikkien valtioelinten toiminnassa, on yhteistoimintavelvoitteelle annettava aikaisempaa painavampi oikeudellinen merkitys. Tasavallan presidentin yleisen ulkopoliitiikan johtovallan ala määrittyy yhteistoimintavelvoitteen kautta ja kun velvoite on nimenomaisesti perustuslain tasolla ilmaistu, sen valtiosääntöoikeudellisella tulkinnalla ja soveltamisella on huomattava merkitys käytännön ulkopoliitiikkaan. Yhteistoimintavelvoite saa tässä kappaleessa sisältönsä erityisesti asiantuntijalausunnoista ja valtiokäytännöstä otetuista esimerkeistä.

Yhteistoimintavelvoitteella pyritään ennen kaikkea täyttämään vaatimusta parlamentaariseen vastuukatteesta. Perustuslain hallituksen esityksen perustelujen mukaan PeL 93.1 §:n muotoilulla korostetaan sitä, että ulkoasiainvallan käyttö kuuluu valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvään parlamentaariseen vastuukatteeseen ja että presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia perustuslain yleisiä säännöksiä (PeL 58 §) sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon.⁷⁰³ Ulkopoliitiikan johtamisessa edellytetään presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Yhteistoiminta voi laajakantoisissa asioissa edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välisiä keskusteluja. Koko valtioneuvoston myötävaikutus on tarpeen esimerkiksi silloin, kun kysymys on Suomen taholta esitettävien merkittävien ulkopoliittisten aloitteiden valmistelusta

703 Ks. HE 1/1998 vp, s. 144–145.

tai kun on valmistettava kanta muiden tekemiin Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta laajalle ulottuviin aloitteisiin. Käytännössä merkittävät ulkopoliittiset asiat käsitellään kuitenkin hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. UTVA-tasosta näyttääkin tulleen ”korkein” yhteistoiminnan muoto, yhteistoimintakulttuurin instituutionaalinen muoto. Esityksen perustelujen mukaan kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan, tai yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin tai kulloinkin kysymyksessä olevan asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa. Hallituksen esityksestä on tulkittavissa vastuukatteen dynaaminen ja avointa vuoropuhelua korostava näkemys. Vastuukate on myös aktiivista yhteisymmärryksen hakemista ja neuvotteluja presidentin ja valtioneuvoston välillä. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut ”yhteistoimintavelvoitteen edellyttävän, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta tiedon välityksestä ulkopoliitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa.”⁷⁰⁴

Perustuslaissa yhteistoimintavelvoite on käsitteenä uusi ja jopa vaikeaselkoinen. Valmisteluvaiheessa ulkoasiainvaliokunta suhtautui kriittisesti siihen, että yhteistoimintavelvoite jää sisällöltään avoimeksi. Valiokunnan lausunnon mukaan perustuslain 93 §:n 1 momentissa ei mainita, miten mahdollinen erimielisyys presidentin ja valtioneuvoston kesken ratkaistaisiin.⁷⁰⁵ Ehkä juuri käsitteen vaikeaselkoisuuden vuoksi eduskunnan perustuslakivaliokunnalle osoitetuissa asiantuntijalausunnoissa käsitykset yhteistoimintavelvoitteen sisällöstä ja merkityksestä vaihtelivat. Osa asiantuntijoista kiinnitti huomiota Perustuslaki 2000 -komitean ja hallituksen esityksen perusteluihin, joissa ainakin Jyrängin mukaan on ulkopoliitiikan johtovallassa tiettyjä painotuseroja. Perustuslaki 2000 -komitean mietinnön mukaan ”ulkopoliittista päätöksentekoa koskevassa perussäännöksessä säädettäisiin Suomen ulkopoliitiikan johtovallan osoittamisesta tasavallan presidentille yhdessä valtioneuvoston kanssa...”⁷⁰⁶. Hallituksen esityksen perusteluissa sanamuoto yhdessä korvattiin lopulta käsitteellä *yhteistoiminta*: ”ulkopoliittista päätösvaltaa koskevassa 93 §:ssä osoitettaisiin Suomen ulkopoliitiikan yleinen johtovalta tasavallan presidentille, jonka tulisi tässä tehtävässään toimia yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”⁷⁰⁷.

Jyrängin mukaan hallituksen esityksen perusteluissa korvattu sanavalinta korostaa ulkopoliitiikan toiminnallista ulottuvuutta: *valta on presidentillä, mutta sen käyttäminen on*

704 Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 25–26 ja HE 1/1998 vp, s. 144–145.

705 Ks. UaVL 6/1998 vp, s. 4.

706 KM 1997:13, s. 99.

707 HE 1/1998 vp, s. 48.

tarkasti sidottu ministerimyötävaikutukseen. Sen sijaan aiemmassa, Perustuslaki 2000 -komitean perusteluissa presidentin ja valtioneuvoston keskinäinen marssijärjestys oli epäselvä: Jyrängin mukaan komitean perustelut jättivät avoimeksi vielä sen mahdollisuuden, että ulkopoliittinen toimivalta olisi muodollis-oikeudellisesti jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken.⁷⁰⁸ Oikeuskansleri Nikula pohti myös lausunnossaan sanojen ”yhdessä” ja ”yhteistoiminta” välistä eroa. Sivistyssanakirjat toimivat Nikulalle tulkinnallisena lähtökohtana, koska sanoja on tulkittava niiden yleiskielisessä merkityksessä⁷⁰⁹. Nikulan mukaan sanojen (yhdessä, yhteistoiminnassa) välillä ei kuitenkaan ole sellaista eroa, että muutosta komitean ehdottomaan sanamuotoon voisi pitää merkittävänä. Hallituksen esitykseen valittu ilmaisu on dynaamisempi kuin komitean käyttämä, jota voidaan pitää konkreettisempänä yhdessäoloa edellyttävänä. Nikula kuitenkin huomauttaa, että säännösten soveltamisen kannalta olennaisia ja selventäviä ovat myös hallituksen esityksen sekä yleisen että erityisen osan perustelut.⁷¹⁰

Perustuslaki 2000 -komitean ja hallituksen esityksen perustelujen perusteella on vaikea tulkita, mitä uudella sanavalinnalla haluttiin muuttaa. Hallituksen esityksen perusteluissa sana ”yhteistoiminnassa” esiintyy täysin samassa perustelu ympäristössä kuin komitean mietinnössäkkin⁷¹¹. Perustuslakivaliokunta käsitellessään ”yhteistoimintaa” puhuu myös siitä, että kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet presidentti tekee ”yhdessä” valtioneuvoston kanssa ja siirtyy tämän jälkeen heti seuraavassa lauseessa puhumaan ”yhteistoiminnasta”⁷¹². Tämä viittaisi siihen, että termit yhdessä/ yhteistoiminnassa olisi perustuslain tasolla ajateltu synonyymeiksi, vaikka arkikielessä tai yleiskielessä ne eivät sitä täysin olekaan. Kuten edellä viitattiinkin, hallituksen esitykseen valittu yhteistoiminta on dynaamisempi ilmaisu, kuin komitean käyttämä ”yhdessä”, jota voidaan pitää konkreettisempänä yhdessäoloa edellyttävänä. ”Yhdessä”-sana soveltuisi yhteistoimintaa heikommin yhteyteen termin valtioneuvoston kanssa silloin, kun yhteistoimin-

708 Antero Jyrängin lausunto Eduskunnan Perustuslakivaliokunnalle 29.3.1998 hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 4–5.

709 Nykysuomen sanakirja (1980) antaa sanalle yhdessä mm. seuraavia merkityssisältöjä: ”toisiinsa liittyneinä, samalla kertaa, samanaikaisesti, rinnan toistensa kanssa”. Suomen kielen perussanakirjan (1994) mukaan yhdessä-sanalla tarkoitetaan myös ”kiinni toisistaan, kimpussa, nipussa, yhtä aikaa”. Sanalle yhteistoiminta perussanakirja antaa seuraavan merkityksen: ”tehdä jotakin jonkun kanssa yhteistoimin, yhteistyössä, yhdessä”. Esimerkki nykysuomen sanakirjasta: ”Sairaanhoitajan on oltava läheisessä yhteistoiminnassa lääkärin kanssa”.

710 Nikulan lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 25.3.1998 s. 1–2.

711 HE 1/1998 vp, s. 144; KM 1997: 13 s. 260.

712 PeVM 10/1998 vp, s. 26.

taa harjoitetaan UTVA-tasolla tai ministerikontaktitasolla. Joka tapauksessa hallituksen esityksen perustelut korostavat presidentin ensisijaisuutta ulkopoliittikan johtajana, kun taas Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä ylin ulkopoliittikan johtovalta on konkreettisemmin osoitettu yhdessä sekä tasavallan presidentille että valtioneuvostolle. Lisäksi hallituksen esityksen perusteluissa ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä korostetaan yhteistoimintavelvoitteella olevan tulkinnallista merkitystä perustuslain 58 §:ään nähden esimerkiksi siten, ettei ulkopoliittikan alaan kuuluvia tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys⁷¹³. Perustuslaki 2000 -komiteassa tällaista viittausta PeL 58 §:ään ei ole. Komitean mietinnön ja hallituksen esityksen perustelut eivät poikkea kontekstiltään suuresti toisistaan, mutta niissä on havaittavissa aste-ero: hallituksen esitys korostaa komitean mietintöä merkittävästi vahvemmin presidentin ulkopoliittisen johtajuuden ensisijaisuutta valtioneuvostoon nähden mahdollisissa erimielisyystilanteissa.

Perustuslakivaliokunnalle osoitetuissa lausunnoissa huomiota kiinnitettiinkin ilmaisun ”yhteistoiminnassa” lisäksi PeL 93.1 §:n toiseen sanamuotoon ”johtaa”. Asiantuntijoiden lausunnot ilmaisun merkittävydestä vaihtelivat, mutta pääasiassa ”johtaa”-sanana katsottiin säilyttävän ulkopoliittikan yleisen johtovallan tasavallan presidentillä. Asiantuntijalausunnoissa tällä kannalla olivat muun muassa Esko Antola, Kaarlo Tuori, Antero Jyränki ja Jan Magnus Jansson sekä Ilkka Saraviita. Viimeksi mainitun mukaan presidentille jää hallitusmuodon tapaan keskeinen rooli asioiden valmisteluvaiheessa. Antolan mukaan kritiikkiä tulee kuitenkin herättämään termi ”yhteistoiminta”, joka tulee jatkossakin ylläpitämään epätietoisuutta ja tarjoamaan mahdollisuuden ulkopoliittikan johtamisjärjestelmän perustuslailliselle argumentoinnille. Antolan mukaan parempi ratkaisu olisi antaa kansainvälisten suhteiden johtajuus selkeästi yhdelle toimielimelle, valtioneuvostolle – tai vaihtoehtoisesti, jos kaksihuippuinen johtajuus halutaan säilyttää, tulisi ainakin näiden kahden toimielimen järjestystä muuttaa.⁷¹⁴

Myös Hidén on tarkastellut johtaa- ja yhteistoiminnassa -sanojen merkitystä. Hidénin mukaan johtaa – sanalla ei ole perustuslain 93 §:n säännöksessä kuitenkaan suurta merkitystä. Hänen mukaan nyt valittu termi voidaan käsittää pehmeämmäksi, vähemmän lopullista päättämistä viestittäväksi, kuin aiempi HM 33 §:n ”määrää”. Hidén ymmärtää ilmaisun ”johtaa ulkopoliittikkaa” täydellisemmäksi, enemmän myös aloitteista vastaa-

713 PeVM 10/1998 vp, s. 25–26, HE 1/1998 vp, s. 144.

714 Ks. Ilkka Saraviidan lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, s. 10 ja Esko Antolan lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 15.10.1998 hallituksen esityksestä Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 2–3.

vammaksi kuin HM 33 §:n ilmaisu ”määrää suhteista ulkovaltoihin”. Lausunnossaan Hidén esittää vertauksen perustuslain 93.2 §:ään, jossa valtioneuvoston itsenäistä toimivaltuutta EU-asioissa kuvataan sanalla ”vastaa”. Edellä mainitut sanavallinnat (johtaa/vastaa) osoittanevat Hidénin mukaan kohtuullisen hyvin sitä roolia, mitä perustuslaissa on ajateltu toisaalta tasavallan presidentille ja toisaalta valtioneuvostolle.⁷¹⁵ Tällä hän ilmeisesti tarkoittaa, että presidentille on osoitettu ulkopoliittikan ylin johtajuus, mutta ainakin EU- ja YUTP-asioissa valtioneuvoston on toimittava läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Hidén katsoo ilmaisun ”yhteistoiminnassa” perustuslain 93 §:n säännöksen merkittävimmäksi ilmaisuksi, mutta juridisesti sen sisältö jää vähäiseksi. Vähimmillään yhteistointavelvoite osoittaa Hidénin mukaan vain sen, että presidentin on tehtävä ulkopoliittikan alaan kuuluvat päätökset valtioneuvostossa ja ministerin esittelystä. Esittelevä ministeri tai valtioneuvosto luonnollisesti vastaa päätöksen valmistelusta. ”Yhteistoiminnassa”-vaatimus edellyttää Hidénin mukaan myös sitä, että tasavallan presidentti on jonkinlaisessa tiedotus- ja kuulemissuhteessa valtioneuvostoon kaikissa niissä ulkopoliittikan johtamiseen luettavissa toimissa, jotka eivät ole määrämuotoisella päätöksellä päätettäviä asioita. Sitä, millainen tämän kuulemissuhteen pitäisi konkreettisesti kussakin tilanteessa olla, ei ole säännöksestä pääteltävissä, vaan jäänee pitkälti käytäntöjen varaan. Yhtä kaikki, PeL 93.1 §:n säännöstä voidaan pitää realistisena, koska se tunnustaa ulkopoliittisten käytäntöjen arvon. Hidénin mukaan perustuslainsäätäjän tehtäväksi useasti sopii juuri käytäntöjen ohjaaminen eikä välttämättä niiden juridisoiminen. Tämänkaltaiseen käytäntöjen ohjailuun kohdistuvat Hidénin mukaan ne erot, joita on yhteistoiminnassa-vaatimuksen ja Perustuslaki 2000 -komitean mietinnössä ehdotetun ”yhdessä”-vaatimuksen välillä. Ulkopoliittikan luonteeseen kuuluukin paljon vapaamuotoista valmistelua, jossa ei tehdä päätöksiä. Vapaamuotoisen yhteistoiminnan kannalta juuri käytännön ohjaaminen sopinee paremmin kuin asioiden liiallinen juridisoiminen.⁷¹⁶ ”Yhteistoiminnassa”-sanamuodon avulla on pyritty 93 §:n säännöksessä järjestämään suomalaisen valtiosääntömallin, parlamentaarisen ja presidentiaalisia elementtejä yhdistävän järjestelmän oleellisin kysymys: miten nämä kaksi järjestelmää kytetään toiminnallisella tasolla toisiinsa? Hidén korostaakin enemmän yhteistoiminnassa-sanana taustalla vaikuttavaa ajatusta kuin sen juridista puolta säännöksen tekstinä. Hän vertaa PeL 93.1 §:n säännöstä niin sanottuihin

715 Mikael Hidénin lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.9.1998 hallituksen esityksestä 1/1998 vp, uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi s. 1–3.

716 Ks. Hidenin lausunto 29.9.1998

pehmeisiin säännöksiin, joilla tavoitellaan enemmän periaatteellisten lähtökohtien osoittamista ja käytäntöjen suuntaamista kuin välittömästi sovellettavaa sitovuutta.⁷¹⁷

Perustuslain 93 §:n 1 momentin merkittävin ongelma tiivistyykin kysymykseen, mitä tarkoitetaan sillä yhteistoiminnalla valtioneuvoston kanssa, joka määrittää presidentin ulkopoliittista vallankäyttöä. Onko ja missä suhteessa säännöksen on tarkoitettu muuttaa hallitusmuodon aikaista tilannetta? Kysymys on Tuorin mukaan erittäin olennainen, koska lain kirjaimen tasolla muutos hallitusmuodon aikaiseen tilanteeseen vaikuttaa merkittävältä, mutta toisaalta hallituksen esitys antaa ajoittain vaikutelman, jonka mukaan muutosta ei olisi tavoiteltu. Tuori viittaa hallituksen esityksen perusteluihin, joissa todetaan, että ”säännös kuvaisi hallitusmuodon voimassa olevassa 33 §:n 1 momentissa käytettyä ilmaisua (”määrää”) paremmin ulkopoliittisessa päätöksenteossa nykyisin noudatettavia parlamentaarisia käytäntöjä”. Esityksen perusteluista⁷¹⁸ käy ilmi, että määrämuotoiset päätökset tasavallan presidentti tekee valtioneuvostossa PeL 58 §:n edellyttämällä tavalla. Muutos hallitusmuodon aikaiseen käytäntöön on se, että valtioneuvosto tekee presidentille sisällöllisen ratkaisuehdotuksen. Presidentti ei kuitenkaan ole siihen sidottu, ellei kysymyksessä ole hallituksen esityksen antaminen tai peruuttaminen. Tuorin mukaan siten muissa kuin määrämuotoisissa päätöksissä yhteistoiminta näyttäisi perusteluissa tarkoittavan lähinnä presidentille kuuluvaa konsultointivollisuutta, joka voi toteutua paitsi asian käsittelynä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa, myös keskusteluinä koko valtioneuvoston, pääministerin, ulkoasiainministerin tai asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa. Esityksen perustelut viittaavatkin Tuorin mukaan siihen, että ratkaisuvallasta myös muussa kuin määrämuotoisessa päätöksenteossa kuuluisi viime kädessä yksin presidentille. Tuorin mukaan sanavalinta ”yhteistoiminta” ei siis tarkoittaisi sitä, että presidentti olisi ulkopoliittisessa toiminnassaan sidottu valtioneuvoston kantaan. Jos tähän olisi pyritty, perustuslain 93.1 §:n virkettä olisi tullut muuttaa. Tuori kuitenkin huomauttaa, että perustuslain eräänä keskeisenä tavoitteena oli vahvistaa Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Myös poliittisen järjestelmän kehitys on vahvistanut parlamentaarista hallitustapaa ja pääministerin asemaa. Tuori pitääkin mahdollisena, että pääministeri ulkopoliittisena vaikuttajana voi nousta presidentin rinnalle ja jopa tämän ohi. Siksi säännöstä ulkopoliitiikan yleisen johtovallan

717 Mikael Hidénin lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.9.1998 hallituksen esityksestä 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi s. 1–3.

718 HE 1/1998 vp, s. 48, 144.

osoittamisesta tasavallan presidentille voi olla vaikeaa sovittaa yhteen perustuslain yleisen linjan sekä poliittisen kehityksen kanssa.⁷¹⁹

Meres-Wuoren mukaan yhteistoimintavelvoitteen merkitys vaihtelee sen mukaan, luetaanko sitä PeL 93 §:n mukaisesti vai pidetäänkö ratkaisevina PeL 58 §:n perusteluja. PeL 93 § viittaa Meres-Wuoren mukaan presidentin henkiseen johtajuuteen ulkopolitiikassa, suhteellistaen sen yhteistoiminnaksi valtioneuvoston kanssa. Erimielisyyden ilmaantuessa valtioneuvoston ja presidentin välille jälkimmäisen tulisi taipua viimeistään toisella esittelykerralla, kuten hallituksen esityksistä päätettäessä. Vastaavasti PeL 58 §:n perustelujen nojalla valtioneuvoston asema ”yhteistoiminnassa” olisi vahva asioissa, jotka päätetään hallituksen esityksen muodossa, mutta kaikissa muissa päätöksentekotilanteissa presidentti voisi joko taivuttaa valtioneuvoston omalle kannalleen tai ratkaista asia valtioneuvoston kannan vastaisesti. Meres-Wuori korostaakin PeL 93 §:n riippuvan pitkälti siitä, millaiseksi PeL 58 § muotoutuu.⁷²⁰

Yhteistoimintavelvoite on valtiosääntöoikeuteen kehitetty periaatteenomainen käsite. Se viittaa sitovaan oikeussääntöön, joka perustuslaissa on muotoiltu termillä ”yhteistoiminnassa”. Etsittäessä tulkintaa perustuslain 93.1 §:n sitovalle oikeussäännölle, on vastattava siihen kysymykseen, miten päätökset ulkoasioissa on perustuslain mukaan tehtävä. Ulkopolitiikan alalla on paljon tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä muodollisia päätöksiä. Pääosa ratkaistaan tosiasiallisesti valtioneuvoston yleisistunnon ja muodollisten presidentin esittelyjen ulkopuolella. Voidaan jopa sanoa, että *ulkopolitiikkaa johdetaan suurelta osin muuten kuin määrämuotoisin päätöksentekomenettelyin*. Ulkopolitiikan hoitamiseen liittyy määrämuotoisen päätöksenteon ohella erilaisia tapaamisia, keskusteluja ja neuvotteluja muiden valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa, yhteydenpitoa Suomen edustajiin, kirjeenvaihtoa, julkisia esiintymisiä ja muita vastaavia toimia, joiden yhteydessä presidentti voi esittää kannanottoja Suomen ulkopolitiikan yleisistä suunta-
viivoista. Parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen tällaisiin presidentin toimiin voi käytännössä olla vaikeampaa kuin määrämuotoisessa päätöksenteossa.⁷²¹ Ulkoasiainministeriö valmistelee usein presidentin puheiden luonnokset, mutta merkittävimmät puheet yleensä valmistellaan tai kirjoitetaan presidentin kansliassa. Tällöin puheesta kuitenkin

719 Ks. Kaarlo Tuorin lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.9.1998 hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp, uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 1–5.

720 Ks. Meres-Wuoren lausunto perustuslakivaliokunnalle 25.8.1998 s. 9.

721 Ks. Meres-Wuori 2009: 52.

kin kerrotaan valtioneuvostolle. Puhe lähetetään tiedoksi hallitukselle, mutta varsinaista kommenttia siitä ei pyydetä.⁷²²

Ulkopoliittinen toiminta on usein kuvattu kaksivaiheisena kehityksenä. Ensimmäinen vaihe toteutetaan suhteellisen vapaamuotoisesti ja julkisuudelta usein salassa. Yleensä vasta toisessa vaiheessa päätöksenteko siirtyy virallisluontoisten toimielinten tasolle ja päätösvaltasuhteiden juridinen sääntely tulee mahdolliseksi. Ulkopoliitiikan erityisluonteesta seuraa, ettei toisessa vaiheessa juuri enää voida poiketa epävirallisesti jo neuvotellusta tuloksesta: toisessa vaiheessa siis hyväksytään ja vahvistetaan virallisluontoisesti jo ensimmäisessä vaiheessa neuvotellut ratkaisut.⁷²³ Yhteistoimintavelvoitteen selvittämisen kannalta mainitulla huomiolla onkin erityisen suurta merkitystä. Perustuslain 93 §:ssä mainittu yhteistoimintavelvoite kattaa koko ulkopoliittisen toimintaympäristön, sekä oikeudellisen että poliittisen aspektin. Käsitteen ”parlamentaarinen vastuukate” ongelmallisuus liittyy ulkopoliittisen päätöksenteon erityisluonteeseen: miten ”valtiosääntöoikeudellista” tosiasiallisia ulkopoliitiikan alaan kuuluvia ratkaisutilanteita? Vastuukatteen kannalta kysymys on siitä, millä tavoin voidaan varmistaa, että parlamentaarinen vastuukate ulottuu presidentin toimintaan myös silloin, kun kysymys ei ole muodollisesta päätöksenteosta.

Perustuslain ilmaisulla ”yhteistoimintavelvoite” on pyritty saattamaan lähtökohtaisesti kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet parlamentaarisen vastuukatteen alaan. Tämä koskee siis jo niin sanottua ensimmäisessä vaiheessa, vielä suhteellisen vapaamuotoisia ja julkisuudelta usein salassa olevia, mutta tosiasiaissa jo sitovia ulkopoliittisiä toimia. Perustuslain ilmeisenä tavoitteena on ollut, että ainakin osa valtioneuvoston jäsenistä olisi jo presidentin ulkopoliittisten toimien ensi vaiheista lähtien tietoisia päätöksenteon sisällöstä. Yhteistoimintavelvoite sitovana oikeussääntönä tarkoittaa, että presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon alaan kuuluville ratkaisuille löytyy vähintään yhden valtioneuvoston jäsenen myötävaikutus. Valtioneuvosto tulee näin tietoiseksi presidentin päätöksestä perusteluineen. Jo hallitusmuodon aikana parlamentarismien periaate ulkopoliittisessä päätöksenteossa vahvistui merkittävästi, presidentti Koivisto tiivistä yhteistyötään valtioneuvoston suuntaan, mutta korosti kuitenkin presidentin johdantoa⁷²⁴. Perustuslain uudistuksen myötä parlamentaarinen vastuukate ja parlamen-

722 Ks. Perustuslaki 2008 -työryhmän mietintö, s. 43 ja Raunion selvitys työryhmälle s. 172.

723 Ks. tarkemmin esim. Saraviita 2000: 440, 441. Ks. myös Saraviidan lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 1/1998 vp, s. 4–6 sekä Jyrängin lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.3.1998 s. 3.

724 Ks. Koivisto 1995: 26.

tarismin vahvistaminen myös ulkopoliittisessa päätöksenteossa on verrattavissa jo hallitusmuodon aikaiseen, asteittain 1990-luvulla alkaneeseen käytäntöön. Pitäisinkin siksi vakuuttavimpana niitä perusteluja, joiden mukaan ilmaisulla ”yhteistoimintavelvoite” pyrittiin nyt perustuslakiin kirjaamaan jo hallitusmuodon aikana syntynyt tosiasiallinen päätöksentekomenettely.⁷²⁵

Yhteistoimintavelvoitteen sanavalinnalla on tahdottu toisaalta korostaa ulkopoliittisen päätöksenteon joustavuutta ja toiminnallista ulottuvuutta; päätöksentekomenettelyä ei ole haluttu sitoa liiaksi tiukkoihin menettelynormeihin, vaan siitä on haluttu nopea ja joustava. Lähtökohtaisesti yhteistoimintamenettely on tilannekohtainen ratkaisu; kuinka laajalti parlamentaarinen vastuu presidentin päätöksenteossa toteutuu, riippuu ulkopoliittisesta tilanteesta ja asian merkittävydestä. Lähtökohtana on, että yhteistoimintavelvoitteen tason määrää asian merkittävyys. Yksittäisiä asiakysymyksiä tai yhteistoimintavelvoitteen muodossa ratkaistavia asioita lähestytään tässä tutkimuksessa toiminnallisesta näkökulmasta⁷²⁶. Käsillä olevassa tutkimuksessa olen yksilöinyt kolme eri tilannetta, jotka määrittävät yhteistoimintavelvoitteen kulloisenkin tason. Asian merkittävydestä seuraa, millä yhteistoiminnan tasolla asiaa käsitellään. Työssä olen jakanut ulkopoliittiset toimet (i) tärkeisiin, (ii) vähämerkityksellisiin ja (iii) kiireellisiin asioihin.

Ylimpänä tasona ovat luonnollisesti merkittävät asiat, jotka käsitellään UTVA-tasolla. Käytännön konkreettisena, merkittävänä pidettävänä asiakysymyksenä olisi esimerkiksi päätös Nato-jäsenyyden hakemisesta. Yhteistoimintamenettelyn toisena tasona voidaan pitää ”vähämerkitykselliset ja rutiiniluontoiset”, ulkopoliittiset toimet, joissa presidentin yhteydenotto esimerkiksi pääministeriin riittänee. Tämänkaltaisena asiakysymyksenä voidaan mainita tasavallan presidentin puheenvuoro YK:ssa. Asian laadusta riippuen on tietysti mahdollista, että tämänkaltaistakin asiaa olisi käsitelty valmistelevasti jo UTVA:ssa aiemmin. Kiireellisissä asioissa presidentin yhteydenotto pääministeriin, ulkoasiainministeriin tai asian valmistelusta vastaavaan ministeriin riittänee, mutta päätös voidaan tarvittaessa tällöinkin tuoda UTVA-tasolle, jolloin päätökselle saadaan koko ministerivaliokunnan tuki. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa on

725 Näin myös esim. Tuori. Kaarlo Tuorin lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 29.9.1998 s. 3.

726 Koska tutkimuksessa lähestytään PeL 93.1 §:n yhteistoimintamenettelyä asian merkittävyyden kannalta, ulkopoliittikan yksittäinen toimiala tai varsinaiset asiakysymykset jäävät vähemmälle huomiolle. (Toimialalla tarkoitan tiettyjä suurempia ulkopoliittisia asiakokonaisuuksia, kuten esimerkiksi turvallisuuspolitiikka, kauppapolitiikka tai kehitysyhteistyöpolitiikka jne. Yksittäisellä asiatyypillä puolestaan tarkoitan toimialan sisällä olevia yksittäisiä ratkaistavana olevia asioita, kuten esim. turvallisuuspolitiikassa kriisinhallintajoukkojen lähettämisestä tiettyyn maahan.)

esitetty se mahdollisuus, että erittäin merkittävät ulkopoliittiset toimet vaatisivat presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä neuvotteluja. Tämänkaltaisia, ylimmän yhteistoimintamenettelyn tason vaativia asioita voisivat olla erittäin merkittävät, valtakunnan pysyvyyttä tai muutosta tarkoittavat asiat. Koska käytännössä korkein yhteistoiminnan taso on kuitenkin ollut hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jako tärkeisiin, vähämerkityksellisiin ja kiireellisiin asioihin riittänee tämän työn kysymyksenasettelun kannalta.

Yhteistoimintavelvoitteen selvänä ja ensisijaisena lähtökohtana on, että ulkoasioita koskevassa päätöksentekomenettelyssä on pyrittävä aktiiviseen yhteisymmärryksen hakemiseen presidentin ja valtioneuvoston välillä. Tavoitteena on päätöksentekomenettely, joka pyrkii konsensukseen ylimpien valtioelinten välillä. Tätä voidaan perustellusti pitää yhteistoimintavelvoitteen selvänä lähtökohtana. Joka tapauksessa on pidettävä koko ajan mielessä se, että Suomen valtiojärjestelmässä ja erityisesti ulkopoliittisessa päätöksentekomenettelyssä vaikuttavat taustalla yhtä aikaa sekä parlamentarismen- ja presidentialismin periaate että valtiollisten tehtävien jako. Ilmaisun ”yhteistoimintavelvoite” voidaan katsoa ikään kuin sisältävän nämä kolme periaatetta.

Hallituksen esityksessä, ulkoasianvaliokunnan lausunnossa ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä todetaan, että yhteistoimintavelvoitteella *saattaa olla tulkinnallista merkitystä* PeL 58 §:ään nähden esimerkiksi siten, ettei ulkopoliitiikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys. Edellä selostetuissa perustuslakivaliokunnalle osoitetuissa asiantuntijalausunnoissa katsottiin myös pääsääntöisesti yleisen ulkopoliittisen johtovalvan kuuluvan tasavallan presidentille.⁷²⁷ Presidentin johtovalvan merkitys ilmenee myös kansanedustajien puheenvuoroissa, joissa käsiteltiin perustuslakiuudistusta. Verrattaessa Perustuslaki 2000 -komitean mietintöä ja hallituksen esityksen (1/1998 vp) perusteluja, voidaan havaita aste-ero ulkopoliittiseen johtavuuden jakaantumisessa. Hallituksen esitys antaisi komitean mietintöä selkeämmin presidentille edelleen vahvan aseman ulkopoliiti-

727 Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 26.

Verrattaessa Perustuslaki 2000 -komitean mietintöä ja hallituksen esityksen (1/1998 vp) perusteluja, jälkimmäisessä yleinen ulkopoliitiikan johtajuus on osoitettu selkeästi yksin presidentille, kun taas komitean mietinnössä johtajuus osoitettiin selvemmin sekä presidentille että valtioneuvostolle.

Myös nykyinen presidentti Tarja Halonen on korostanut presidentin ulkopoliittisen vallan johtajuutta.

kan johtajana. Komitean mietinnössä johtajuus osoitettiin selvemmin *sekä* presidentille *että* valtioneuvostolle.

Esitettyä argumentaatiota yhteistoimintamenettelyn merkityksestä sekä presidentin ja valtioneuvoston mahdollisen erimielisyyden ratkaisusta voidaan tarkastella myös parlamentarismien kasvaneen merkityksen kannalta. Perustuslakia koskevat lainvalmistelutyöt ovat jo kymmenisen vuotta vanhoja ja tämä on otettava huomioon nykyistä tulkintaa tehtäessä. Valtiosääntöoikeudellisen normin tulkintaan vaikuttaa myös se poliittinen ympäristö, jossa normilla säänneltävät instituutiot toimivat. Kun Suomen poliittisessa keskustelussa ja etenkin puolueiden kannanotoissa (joiden tulisi ainakin idealistisella tasolla heijastaa myös kansalaisten tahtoa) on koko 2000-luvun ajan korostettu demokratiaperiaatteen ja parlamentarismien vahvistamista, ei valtiosääntöoikeudellisessa tulkinnassa voida sivuuttaa tätä kehitystä. Poliittisella tasolla kehittyvät mielipiteet, esimerkiksi vaatimus demokratiaperiaatteen vahvistumisesta 1990-luvulta lähtien, muuttuvat vakiintuessaan myös oikeudelliseen tulkintaan vaikuttaviksi tekijöiksi. Parlamentarismien vahvistuva tulkintavaikutus valtiosääntöoikeudessa on poliittisesta kehityksestä juontuvan demokratiaperiaatteen ilmentymänä. Varsinkin kansalaisten käsitykset poliittisista ja valtiosääntöoikeudellisista periaatteista muuttuvat hitaasti. Vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä ei oltu vielä valmiita ottamaan suuria harppauksia vahvan presidentialismin perinteestä, jota erityisesti vielä muistissa oleva Kekkonen aika vahvisti.

Tulkittaessa yhteistoimintamenettelyn vaikutuksia presidentin ja valtioneuvoston mahdollisen erimielisyyden ratkaisutilanteessa, on siis otettava huomioon myös poliittinen konteksti. Tämän vuosituhannen ensimmäisen vuosikymmenen lähestyessä loppuaan poliittisissa mielipiteissä on nähtävissä halua presidentin valtaoikeuksien edelleen kaventamiseen. Voisiko tällä kehityksellä olla myös vaikutusta presidentin aseman tulkintaan yleisen ulkopoliittikan johtajana? Analogiaa voisi hakea siitä, että parlamentarismien periaate alkoi kehittyä samalla tapaa presidentti Koiviston kaudella – ensin poliittisten käytäntöjen ja asenteiden myötä.

Perustuslain 93 §:n johtaa-sana ilmentää oikeudellisen kulttuurin muutoksen hitautta, vaikka poliittinen kulttuuri on edennyt aikaisempaa parlamentaariseen suuntaan. Voidaan katsoa, että johtaa-sana sisältää edelleen opin tasavallan presidentin erityisestä johtoasemasta ulkoasioiden hoidossa. Opin mukaan presidentin tulisi olla ulkoasioista päättäessään suhteellisen riippumaton eduskunnan ja ministeristön mielipiteestä. Tämä poliittiseen valtiosääntöön kuuluva oppi ei kuitenkaan Jyrängin mukaan saa enää tukea

perustuslaista.⁷²⁸ Johtaa-sanaan mielletään myös jossain määrin korostunut henkilökoh-
tainen vallankäyttö. Myös perustuslain säätämisperusteluissa johtamisella on viitattu
siihen, että lopullinen päätösvalta ulkoasioissa kuuluisi presidentille. Johtaa-sanan voisi
ymmärtää myös niin, että presidentti ulkopoliitiikan johtajana olisi valtioneuvoston kans-
sa päättämässä ulkopoliitiikan suurista linjoista, mutta jättäisi yksityiskohtaisen toteut-
tamisen muille operatiivisemmille toimijoille – ministereille. Muissa organisaatioissa ja
yleiskielessä ”johtaja” mielletään yleensä asioiden todelliseksi päättäjäksi ja *vastuunkanta-
jaksi*. Tämän vuoksi johtaa-sana sopii vallalla olevaan parlamentaariseen kulttuuriin mel-
ko huonosti ja ilmentää siis poliittisen todellisuuden ja tätä hitaammin muuttuvan lain-
säädannöllisten käsitteiden yhteentörmäystä. Johtaa-sanan arvioinnissa on myös otettava
huomioon se, että presidentin määräysvaltaa kavennettiin hallitusmuodon aikana osuu-
distuksilla ja vielä edelleen perustuslaissa. Johtaa-sanan voidaankin katsoa ilmentävän sitä
presidentiaalista kulttuuria, josta ei vielä perustuslakia säädettäessä haluttu luopua, mutta
joka yhä enenevässä määrin suhteellistuu parlamentarismien vaikutuksen lisääntyessä.

2 Yhteistoimintavelvoitteen sääntö – periaate -ulottuvuus

Oikeuskirjallisuudessa säännöt – periaatteet-jaottelusta on keskusteltu paljon⁷²⁹. Sään-
töjen ja periaatteiden jaotteluun liittyvän keskustelun keskeisimpiä kansainvälisiä nimiä
ovat Dworkin ja Alexy. Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa Dworkinilta on omaksuttu
erityisesti sääntöjen ja periaatteiden keskinäinen jako sekä jaon perusteet. Dworkin tekee
sääntöjen ja periaatteiden välille loogisen eron. Sääntöjä sovelletaan Dworkinin perus-
ajattelun mukaan kaikki tai ei mitään -lähtökohdasta; sääntö joko soveltuu tai se ei sovel-
lu ratkaistavana olevaan tapaukseen.

Vastaavasti periaatteilla on painoarvo- tai tärkeysulottuvuus, jollaista säännöillä ei ole.
Tämän vuoksi periaatteita voidaan Dworkinin mukaan soveltaa vaihtelevin voimakkuuk-
sin. Alexylle sääntöjä ja periaatteita kokoava käsite on normi. Toisin sanoen sekä sään-

728 Ks. Jyrängin lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 1/1998 vp, s. 3.

729 Ks. esim. Alexy 1985: *Theorie der Grundrechte*, Dworkin 1967: *The Model of Rules*, Dworkin
1978: *Taking Rights Seriously* sekä suomalaisessa keskustelussa Tähti: 1995: *Periaatteet Suomen
hallinto-oikeudessa*, Siltala 2003: *Oikeustieteen tieteenteoria*, Tolonen 2003: *Oikeuslähdeoppi*,
Karhu 2003: *Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi*, Mäenpää 1995: *Oikeusperiaatteet hallintotoimin-
nassa – EY-oikeudellisia näkökulmia*, Jonkka 1991: *Syytekyynnys. Tutkimus syytteen nostamiseen
vaadittavan näytön arvioinnista*, Jyränki 2003: *Valta ja vapaus ja Makkonen 1981: Oikeudellisen
ratkaisutoiminnan ongelmia. Rakenneanalyttinen tutkimus.*

nöt että periaatteet ovat normeja ja jokainen normi on joko sääntö tai periaate. Alexylle sääntöjen ja periaatteiden välisenä ratkaisevana erona on, että ”periaatteet käskevät, mitä oikeudellisten ja tosiasiallisten mahdollisuuksien mukaan on mahdollisimman suuressa määrin tehtävä”⁷³⁰. Oikeusperiaatteille on näin ominaista, että ne edellyttävät tapauksittaista punnintaa ja niitä voidaan soveltaa ratkaistavaan tapaukseen koko laajuudessaan (”enemmän tai vähemmän” -periaate). Sääntöjä puolestaan leimaa usein jyrkkä joko – tai -asetelma: sääntö joko soveltuu tai ei sovellu ratkaistavana olevaan tapaukseen.

Sääntöjen ja periaatteiden välistä eroa ei kuitenkaan ole pidettävä ehdottomana. Taroituksenmukaista ei olekaan hakea sääntöjen ja periaatteiden väliltä ehdottomia ja laadullisia eroja, vaan on tyydyttävä kuvailemaan kolmea sääntöjen ja periaatteiden tyyppillisintä eroa. (i) Ensimmäinen niistä on voimassaolo. Periaatteille on ominaista, että ne ovat voimassaolevaa oikeutta väljemmin kriteerin mukaisesti kuin säännöt. Oikeusjärjestyksen säännöistä tiedämme yksiselitteisesti, että ne ovat voimassa ja milloin ne tulevat voimaan. Sen sijaan oikeusperiaatteet pikemminkin kehittyvät hitaasti kuin syntyvät ehdottomasti tietyssä ajankohtana. (ii) Toinen ero sääntöjen ja periaatteiden välillä on niiden soveltaminen. Useimmiten periaatteet ovat sisällöltään tulkinnanvaraisia, kun taas säännöt ovat yksiselitteisiä. (iii) Kolmanneksi sääntöjen ja periaatteiden ero ilmenee normien ristiriidassa. Mikäli kysymyksessä on kahden normiauktoriltaan ja sisällöltään yksiselitteisen säännön ristiriidasta, oikeusjärjestelmästä löytyy tiettyjä ristiriitoja poistavia mekanismeja (esimerkiksi *lex superior derogat legi inferiori*)⁷³¹. Kahden periaatteen välinen ristiriita on Tolosen mukaan yleinen käytännön ratkaisutoiminnassa periaatteiden laajan ja moniselitteisen sovellusalueen johdosta. Tuolloin kyseeseen eivät tule mainitut sääntöjen ristiriitojen ratkaisuperusteet. Oikeusperiaatteiden kannalta ristiriitojen ratkaisu sisältää aina yhtäältä harkinnanvaraisen elementin ja liittyy toisaalta yhteiskuntamoraalisiin periaatteisiin.⁷³²

Valtiosääntöoikeudessa oikeusperiaatteet ovat Jyrängin mukaan perustuslainsäätäjän oikeusajattelun aineksia, joita ilman itse perustuslain ideaa on vaikea hahmottaa, tai sellaisia keskeisiä lähtökohtia ja arvoratkaisuja ilmentäviä maksiimeja, joiden pohjalta perustuslaki on kirjoitettu. Osa periaatteista on ilmaistu suoraan perustuslakitekstissä ja osa

730 Näin Alexyä tulkitsee esim. Tähti 1995: 67–69.

731 Ks. ristiriitaisten oikeusnormien valintaa ja eliminointia koskevista mekanismeista Laakso 1990: 134–140 ja Aarnio 1989: 254. Dworkin on huomauttanut, ettei säännön ja periaatteen ristiriitaisuus ole varsinainen normikonflikti. Kysymys on ennemmin siitä, että sääntö voi heijastella myös toiseen suuntaan osoittavaa periaatetta. Dworkin 1978:77–78.

732 Tolonen 2003: 43–49.

on tavanomaisesta valtiosääntökäytännöstä tehtyjä oikeudellisia yleistyksiä.⁷³³ Yleensä oikeusperiaatteita käytetään sisällöllisen painavuutensa takia tulkintatilanteissa tulkinta-perusteina, toisin sanoen heikosti velvoittavina tai sallittuina oikeuslähteinä. Periaatteista ei kuitenkaan voi suoraan johtaa oikeudellista ratkaisua. Periaatteet pyrkivät osoittamaan suunnan, johon ratkaisussa tulisi edetä. Ne jättävät soveltajalleen nimenomaista harkintavaltaa, johon liittyy arvostuksia ja arvoja. Oikeusperiaatteet ovat väljiä ja harkinnanvaraisia, jolloin ne myös mahdollistavat yleisempien yhteiskunnallisten arvojen mukaan tuonnin ratkaisutoimintaan. Periaatteet kietoutuvat tiiviisti yhteen ilmentämiensä yhteiskunnallisten arvojen tai tavoitteiden kanssa. Ne edellyttävät silti institutionaalista tukea ja yhteisöllistä hyväksyntää oikeuslähteissä.⁷³⁴

Valtiosääntöoikeudelliset periaatteet eivät yleensä ole oikeussääntöjä. Jotkin periaatteet ovat kuitenkin vahvistettu perustuslain normien tasolla, kuten parlamentarismi PeL 3 §:ssä. Jos periaate on suoraan vahvistettu normina, tämänkaltaisen normin välitöntä soveltamisalaa voidaan Jyrängin mukaan laventaa sanamuodon ääri rajoille ja jopa ylikin. Oikeusnormia tulee tällöin soveltaa laveasti, koska se sisältää oikeusperiaatteen.⁷³⁵ Oikeusnormi voi siis olla sekä sääntö että periaate. PeL 93.1 §:n yhteistoimintavelvoite on tulkittava Jyrängin kuvailemana laveasti käsitettävänä oikeusnormina, joka sisältää toisilleen vastakkaisia oikeusperiaatteita.

Sanamuoto ”presidentti johtaa ulkopoliittikkaa” ilmentää säännöksen *presidentialistista* ja ”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa” *parlamentaarista* ulottuvuutta. Säännöksen taustalla vaikuttaa myös valtiollisten tehtävien kolmijaon periaate, joka ilmenee ulkopoliittisessa päätöksentekomenettelyssä siten, ettei eduskunta voi saada toimeenpanovaltaan kuuluvaa operatiivista ulkopoliittikan hoitamista itselleen. Vallanjaon tarkastelussa erityisesti lainsäätäjän ja ylimpien valtioelinten välisissä suhteissa keskeisen tulkinnallisen merkityksen saavat demokratiaperustelut. Eduskunnan asemaa on haluttu vahvistaa vetoamalla parlamentarismien periaatteeseen. Toisaalta valtiollisten tehtävien jako ja presidentialismien periaate korostavat presidentin asemaa siinä suhteessa, että presidentti on myös uudessa perustuslaissa – ei vastavoima valtioneuvostolle ja eduskunnalle – vaan nimenomaan tasapainottava tekijä. Voidaankin siksi perustellusti todeta, että yhteistoimintavelvoitetta sääntelevän 93 §:n oikeusnormin tulkintaan vaikuttavat keskeisesti nä-

733 Jyränki 2003: 32.

734 Periaatteiden vaikutuksesta ratkaisuun ja sidonnaisuudesta yleiseen yhteiskunnalliseen arvomaailmaan ks. Lappi Seppälä 1987:21, Tolonen 2000: 39 ja Siltala 2003: 204.

735 Jyränki 2003. 33.

mä kolme vastakkaista periaatetta: parlamentarismiin, presidentialismiin ja valtiollisten tehtävien kolmijaon periaate.

Lähtökohtana on, että edellä mainitut periaatteet vaikuttavat ulkopoliittisessa päätöksentekomenettelyssä yhtä aikaa: ne ovat koko ajan taustalla olemassa, mutta niiden keskinäisen painoarvon tai punnintakriteerin määrää pääosin ratkaistavana olevan asian merkittävyys⁷³⁶. Toisin sanoen *harkittaessa yhteistoimintavelvoitteen tasoa, punnitaan näitä periaatteita asian merkittävyyteen nähden*. Mikäli ulkopoliittinen asia on erittäin merkittävä tai merkittävä, parlamentarismiin periaate on kaikkein vahvin ja yhteistoimintamenettelyn taso korkea. Käytännössä päätökset on tuolloin tehty hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa ja päätöksille on haettu selkeää konsensusta presidentin ja valtioneuvoston välille. Toisaalta, mikäli ratkaistava asia on luettavissa vähemmän merkityksellisiin, yhteistoimintavelvoitteen taso voi olla kevyempi ja vastaavasti presidentialismiin periaate vahvempi kuin erittäin merkittävissä asioissa. Tässä tilanteessa riittää presidentin konsultaatiot pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa. Kiireellisissä tapauksissa tarkoitussidonnaisuuden ja presidentialismiin periaate on vahva ja mikäli asian merkittävyys niin vaatii, päätös voidaan tuoda UTVA:n käsiteltäväksi jälkikäteen.

Presidentialismiin ja parlamentarismiin periaatteiden välinen ristiriitaisuus, kollisio, ratkaistaan punnitsemalla ja optimoimalla periaatteita suhteessa toisiinsa. Jos kollision edellyttämässä punninnassa painoarvoltaan tärkeämmäksi katsottu periaate sivuuttaa vähämerkityksisempänä pidetyn, ei sivuutettu oikeusperiaate silti lakkaa olemasta voimassa. Se vain antaa kokonaan tai osaksi tilaa painoarvoltaan tärkeämmälle periaatteelle.⁷³⁷ Päätös yhteistoimintamenettelyn tasosta riippuu ratkaisevasti tehdystä periaatepunninnasta, jolloin tasosta päättäminen ei siis ole ensisijaisesti poliittinen, vaan lähtökohdiltaan oikeudellinen ratkaisu. Periaatteet heijastavat oikeudelliseen ratkaisuun kuitenkin yhteiskunnassa ja politiikassa vallitsevia arvoja. Kunkin periaatteen vaikuttavuus ratkaisutilanteessa riippuu sen ilmentämistä yleisemmistä arvoista ja arvostuksista. Parlamentarismiin vaatimuksen lisääntyessä myös kiireellisesti ratkaistaviin asioihin olisi saatava parlamentaarinen valvonta ja ulottuvuus.

736 Ks. periaatteiden painoarvosta Jonkka 1991:248 ss. Periaatteiden punninnasta Aarnio 1989: 78–80 ja Mielityinen 2006: 72 ss.

737 Oikeusperiaatteet on siis nähtävissä Alexyn tavoin eräänlaisina optimointikäskyinä, joita jokaista on kollisiotilanteessa pyrittävä soveltamaan niin pitkälle kuin mahdollista. Toisin sanoen on etsittävä optimaalista kompromissia. Tuolloin periaatteiden kollisio johtaa soveltamiseen ”enemmän tai vähemmän”. Ks. Alexy 1986: 73–75.

Yhteistoimintavelvoitteen tason päättämisen oikeudelliseen luonteeseen liittyy kysymys velvoitteen rikkomisen oikeudellisesta sanktiosta tai reaktiotapanormin puuttumisesta⁷³⁸. Valvooko esimerkiksi oikeuskansleri sitä, että yhteistoimintavelvoite toteutuu hallituksen esityksen tarkoittamalla tavalla? Sinällään reaktiotapanormin puuttuminen perustuslaissa ei ole epätavallista, vaan yhteistoimintavelvoitteen noudattamatta jättäminen voi siitä huolimatta olla sanktioitu. Käytännössä tosiasiallisia päätöksiään tehdään myös sellaisissa asiayhteyksissä ja sellaisilla foorumeilla, joissa oikeuskansleri ei ole läsnä. Saraviidan mukaan näissä tilanteissa sanktio voidaan konstruoida esimerkiksi niin, että oikeuskansleri voi sanella kantansa valtioneuvoston pöytäkirjaan niissä tapauksissa, jolloin yhteistoimintavelvoitetta ei ilmeisesti ole noudatettu. Tämä ei kuitenkaan voi johtaa oikeudellisiin toimenpiteisiin presidentin oikeudellisen immunitetin takia, paitsi suoraisissa valtiorikoksissa (Pel 113 §).⁷³⁹

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu paitsi laillisuusvalvojan myös niin sanotun ”kruununjuristin” rooli, jossa hän toimii presidentin ja valtioneuvoston neuvonantajana. Pel 108.2 §:n mukaan oikeuskanslerin on pyydettäessä annettava presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerin roolia valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta on käsitelty jo edellä (kappaleessa 4.4.3). Tätä laillisuusvalvojan roolia on täsmennetty perustuslain 112 §:n 1 momentissa, jonka mukaan oikeuskanslerin tulisi ensi vaiheessa esittää perusteltu huomautus valtioneuvoston, ministerin tai tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen lainvastaisuuden johdosta. Jollei huomautusta noudateta, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeuskanslerin tulee lisäksi tarvittaessa ryhtyä myös muihin toimenpiteisiin.⁷⁴⁰ Jos ministerin lainvastainen menettely on sellainen, että hänet voitaisiin asettaa siitä syytteeseen valtakunnanoikeudessa, oikeuskansleri voi tehdä asiasta 115 §:n mukaisesti ilmoituksen eduskunnan perustuslakivaliokunnalle.

738 Ks. Makkonen 1981: 41 ja Makkonen 1978: 127. ”Reaktiotapanormit eivät säätele sitä, mikä oikeusseuraamus kansalaisen poiketessa vaaditusta käyttäytymisestä seuraa, vaan normeeraavat sen, mitä yleisiä pelisääntöjä reagoivan viranomaisen on noudatettava oikeusseuraamusta vahvistaessaan. Reaktiotapanormi on esimerkiksi säännös, joka määrää, että asia tietyin edellytyksin on järettävä tutkittavaksi ottamatta.”

739 Saraviidan lausunto hallituksen esityksestä 1/1998 vp perustuslakivaliokunnalle perustuslakiuudistusta koskevasta 8. luvusta ”kansainväliset suhteet”, s. 6. Vrt. ”Säännön soveltuessa oikeusseuraamusta on käytettävä”. Ks. Pöyhönen 1988: 23.

740 HE 1/1998 vp, s. 168.

Oikeuskanslerin tulee olla läsnä PeL 111.2 §:n mukaan valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille. Perustuslain säännös sanamuotonsa puolesta koskee vain varsinaisia virallisuontoisia päätöksentekotilanteita. Säännöksen mukaan oikeuskanslerilla ei ole oikeutta eikä siten velvollisuutta osallistua hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan toimintaan tai sitä alemman tason yhteistoimintamenettelyyn (presidentin konsultaatiot pääministerin, ulkoasiainministerin tai muun asiaa valmistelleen ministerin kanssa), muutoin kuin kenties tapauskohtaisesti ja ennakkovalvonnan tyyppisesti tilanteissa, joissa tarvitaan oikeuskanslerin edustamaa oikeudellista asiantuntemusta.⁷⁴¹ Oikeuskansleri ei siis käytännössä osallistu UTVA:n kokouksiin. Lausunnossaan ulkoasiainvaliokunnalle Oikeuskansleri Nikula on todennut, että ”ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan dokumentaatio on melko niukkaa”.⁷⁴² Nikulan lausunnosta voi siis päätellä, että UTVA:ssa toteutettava yhteistoimintamenettelyä ei merkitä pöytäkirjaan ainakaan kovin tarkasti⁷⁴³.

Saraviita on todennut, että perustuslain 112 §:ssä säädetty päätöksenteon laillisuuden valvontasäännös soveltuu huonosti presidenttijohtoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon silloin, kun yhteistoimintamenettelyssä käytetään vapaamuotoisia menettelytapoja valtioneuvoston istunnon ulkopuolella. Vastuukatteen vaihtelevuus ulkoasioissa asian laadun ja valitun menettelytavan mukaan saattaa johtaa käytännön parlamentarismien toteutuksessa erikoislaatuisiin tai ongelmallisiin tilanteisiin silloin, kun esimerkiksi enemmistö tai ainakin osa valtioneuvostosta on tietämätön sellaisista ulkopoliittisista linjaratkaisuista, jotka on tehty alemmalla tasolla (presidentin konsultaatiot esimerkiksi pääministerin tai ulkoasiainministerin kanssa). Perustuslain uudistuksen myötä oikeuskanslerin lainvalvontatehtävä on kuitenkin muuttunut siinä mielessä, että presidentin päätettäväksi tulevien ratkaisuehdotusten laillisuusvalvonta voidaan toteuttaa jo valtioneuvoston yleisistuntovaiheessa, sillä valvonta on käytännössä ennakoivaa listavalvontaa. Toisaalta ulkopoliittisessa päätöksenteossa lainvalvontakate on yhteistoimintamenettelyn erityisluonteen – dokumentaation niukkuuden – johdosta ohut.⁷⁴⁴

Kun yhteistoimintamenettelyn taso on päätetty, nousee varsinaisessa asiaratkaisussa uudelleen esiin presidentialismin ja parlamentarismien välinen periaatteiden punninta.

741 Saraviita 2007: 451.

742 Ks. Oikeuskansleri Paavo Nikulan lausunto Eduskunnan Ulkoasiainvaliokunnalle, joka on päivätty 21.11.2006, Dnro 7/21/06.

743 Näin myös Saraviita 2007: 452.

744 Saraviita 2007: 452–453.

Lähtökohtaisesti korkeimmalla yhteistoimintamenettelyn tasolla, UTVA:ssa, parlamentarismi vaikuttaa hallitsevana periaatteena ministerivaliokunnan osallistuessa päätöksentekoon. Yhteistoimintamenettelyn ominaispiirteenä on siis parlamentarismi sekä konsensuksen hakeminen kahden ylimmän hallitusvaltaa käyttävän valtioelimen välille. Erimielisyys on kuitenkin mahdollista yhteistoimintamenettelyn päätöksentekotilanteessa, vaikka pyrkimys olisi konsensukseen. Kuinka periaatepunninta on ratkaistavissa tilanteessa, jossa presidentin ja valtioneuvoston näkemykset eroavat toisistaan? Sanamuodon mukaisesti tulkittuna PeL 93.1 § antaisi presidentille ulkopoliittisen johtovallan, jonka mukaan hänen kantaansa olisi pidettävä ratkaisevana mahdollisessa ristiriitatilanteessa. Kuten edellä on selvitetty säännös sisältää kuitenkin myös selvän vaatimuksen parlamentarismien periaatteesta. Tulkintasuosituksia annettaessa ei voida pitäytyä pelkässä sanamuodossa, vaan laajennettava tulkinta periaatepunninnan tasolle, jossa sekä presidentialismi että parlamentarismi vaikuttavat. Kunkin periaatteen vaikuttavuuden aste riippuu kuitenkin käsillä olevasta tilanteesta. Yhtenä välineenä periaatepunninnassa voidaan käyttää ratkaisutilanteiden jakoa merkityksellisiin, vähämerkityksellisiin ja kiireellisiin.

3 Yhteistoimintavelvoitteen merkittävyystilanteet

3.1 Yhteistoimintavelvoite erittäin merkittävässä asiassa

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa oli tarkoitettu, että erittäin merkittävät ulkopoliittiset toimet vaatisivat presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä *neuvotteluja*⁷⁴⁵. Tämänkaltaisia, ylimmän yhteistoimintamenettelyn tason vaativia asioita voisivat olla esimerkiksi erittäin merkittävät, valtakunnan pysyvyyttä tai muutosta koskevat asiat. Perustuslakiuudistuksen jälkeisenä aikana ei kuitenkaan ole käytännössä esiintynyt sellaista ulkopoliittikan alaan kuuluvaa päätöstä, joka olisi tällä tavoin vaatinut koko valtioneuvoston ja presidentin välisiä neuvotteluja. Perustuslakiuudistuksen jälkeen syntyneen valtiosääntökäytännön perusteella vaikuttaa vahvasti siltä, että esityksessä mainittu *koko valtioneuvosto* on supistunut tarkoittamaan vain hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan jäseniä⁷⁴⁶. Tämän johdosta olen rajannut korkeimmaksi

745 HE 1/1998 vp, s. 145 ss.

746 Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ja pari vuotta myöhemmin perustuslakiuudistuksen toimeenpanoa koskevassa selvityksessä mahdollisuuden ainakin viitattiin. HE 1/1998 vp, s. 145, Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, ”Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta” 2002: 51.

yhteistoimintamenettelyn tasoksi UTVA:n, jossa käsitellään erittäin merkittävät ja vaikutuksiltaan laajakantoiset ulkopoliittiset toimet⁷⁴⁷.

3.1.1 Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta

Kun UTVA koostuu eduskunnalle vastuunalaisista ministereistä, on valiokunta keskeinen foorumi, jolla presidentti voi hankkia toimilleen parlamentaarisen vastuukatteen. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä perustuslain 58 §:n mukaisessa päätöksentekomenettelyssä tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä⁷⁴⁸. Vaikuttaisikin vahvasti siltä, että *UTVA on saanut suuremman roolin kuin perustuslakia säädettäessä suunniteltiin*. Ulkoasioiden yhteistoimintamenettelyä presidentin ja valtioneuvoston välillä ryhdyttiin hoitamaan UTVA:ssa heti uuden perustuslain voimaantulosta lähtien. Saraviidan mukaan perustuslakia uudistettaessa oli kuitenkin ajatuksena, että presidentin esittelystä muodostuisi ulkopoliitiikan keskusteluareena, joka ilmentäisi koko valtioneuvoston ja presidentin yhteistoimintaa. Ajatus ei kuitenkaan ole toteutunut UTVA:n aseman muodostuttua valtiosääntökäytännössä vahvaksi.⁷⁴⁹ Voidaan kyseenalaistaa, olisiko hyvin muodollisesta päätöksentekomenettelystä, presidentin esittelystä tosiasiallisesti voinut edes kehittyä aito foorumi yhteistoimintavelvoitteen toteuttamiselle. Operatiivisen ulkopoliitiikan kannalta yhteistoimintavelvoitetta toteuttava menettely on toimiakseen oltava joustava. Tiukkoihin muotomääreisiin tukeutuva presidentin esittely ei mahdollistaisi vapaamuotoista neuvotteluyhteyttä ja aitoa keskustelua yhteisymmärryksen löytymiseksi.

UTVA:n työskentelymuodot ovat verraten epäviralliset. Selvitysten mukaan muissa kuin EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa UTVA on käytännössä se paikka, jossa myös valtioneuvoston kanta muodostetaan. UTVA:a voidaan siis kuvata todelliseksi päätöksentekoareenaksi, jossa valtioneuvoston ja presidentin kanta yhteis-

Myös pääministeri Matti Vanhanen ei yleisellä tasolla ole kieltänyt sitä mahdollisuutta, että ulkopoliittisia keskusteluja käydään tarvittaessa koko valtioneuvoston kanssa. Ks. kirjallinen kysymys KK 837/2004 vp Tasavallan presidentin velvollisuus johtaa ulkopoliitiikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

747 Ulko- ja turvallisuuspoliittista valiokuntaa yhteistoimintamenettelyn toteuttajana on saanut laajalti kannatusta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä todetaan PeL 93 §:n selvästi korostaneen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan merkitystä ulkopoliitiikan hoidossa. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, ”Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta” 2002: 52. ks. myös HE 270/2002 vp, s. 45–46. Ks. myös Tiilikainen 2003: 215.

748 HE 1/1998 vp, s. 145.

749 Saraviidan haastattelu Uutispäivä Demarissa 19.9.2007 ”Ulkopoliitiikka sai vahvan parlamentaarisen panoksen”. Ks. UTVA:n roolista yleisesti myös Niemivuo 2002: 171 ss.

toiminnassa muotoillaan. Se on käytännössä keskeinen ulkopoliitiikan johtamisen areena, jossa ajoittain käydään vilkastakin keskustelua.⁷⁵⁰ Valiokunnan heikkoutena voidaan kuitenkin pitää aikatauluongelmia ja asialistan valintaan liittyvää sattumanvaraisuutta. UTVA:n kokousten esityslistojen valmistelusta vastaa ulkoasiainministeriön poliittisten asioiden alivaltiosihteeri. Presidentin kansliaa kuullaan esityslistaa laadittaessa. Nykyisessäkin UTVA-keskeisessä järjestelmässä tulee muistaa asioiden valmistelun ja epävirallisen konsultaation suuri tosiasiallinen merkitys. Esimerkiksi UTVA:n kokousten ulkopuolella presidentti ja ulkoasiainministeri keskustelevat tärkeistä ulkopoliittisista kysymyksistä sovittaen yhteen kantojaan.⁷⁵¹ Konsensus pyritään siis yleensä etsimään epävirallisten keskustelujen myötä jo ennen asioiden virallista käsittelyä valiokunnassa presidentin ja valtioneuvoston välillä: tämä ilmentää valtiosääntöistä yhteistyökulttuuria.

Perustuslain tultua voimaan tasavallan presidentti ja pääministeri sopivat käytännössä, jonka mukaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta kokoontuu tasavallan presidentin kanssa tarvittaessa yhteiseen kokoukseen. Samalla sovittiin, että presidentti johtaa puhetta asioissa, joissa hän antaa Suomen ulkopoliittikkaa koskevat toimintaohjeet. Pääministeri johtaa puhetta valiokunnassa niissä asioissa, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan (lähinnä Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita).⁷⁵² Käytäntö ei kuitenkaan ole muodostunut sovitun kaltaiseksi. UTVA kokoontuu *ainoastaan* presidentin läsnä ollessa ja presidentti johtaa käytännössä aina puhetta kokouksissa.⁷⁵³ Perustuslaki tuntee ministerivaliokunnat vain valmistelueliminä, mutta tasavallan presidentin osallistuminen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin muuntaa sen muodollisesta valmisteluelimestä tosiasiallisesti päätöksentekuelimeksi. Käytäntö tunnustetaan valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä, jonka mukaan ”Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa”.

Valtioneuvostolakia koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että presidentin ja ministerivaliokunnan yhteisellä kokouksella ei ole aikaisemmin ollut lainsäädännön tasolla tunnustettua asemaa, joten säännös on kokonaan uusi. Esityksen perus-

750 Ks. Tapio Raunion selvitys Perustuslaki 2008 -työryhmälle s. 163. Ks. myös Tiilikainen 2003, s. 217.

751 Ks. valmistelun ja epävirallisten keskustelujen merkityksestä Työryhmämietintö 2008:8, s. 163–164 (Raunion selvitys).

752 Valtioneuvoston tiedote 45/2000/3.3.2000. Presidentin ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa on käsitelty jo edellä tässä työssä s. 81 ss.

753 Ks. Työryhmämietintö 2008:8, esim. s. 163 (Raunion selvitys).

teluissa viitataan perustuslakiuudistusta koskevaan hallituksen esitykseen (1/1998 vp), jossa todetaan, että ulkopoliittikan hoitamiseen liittyvän yhteistoiminnan muodoista *ei ole tarkoituksenmukaista säätää perustuslaissa tarkemmin*, vaan tarvittavat säädökset voidaan antaa lakia alemmanasteisissa säädöksissä⁷⁵⁴. Valtioneuvostolain esitöissä korostetaan, että valtioneuvostolain 24 §:n säännöksessä kirjataan jo ennen uuden perustuslain voimaantuloa vakiintunut valtiokäytäntö, eikä siitä sinällään aiheudu muutostarpeita nykyisiin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin yhteistoimintamenettelyihin. Valiokunnan ja presidentin yhteisessä kokouksessa noudatettavia menettelymuotoja ei katsottu tarpeellisiksi säännellä yksityiskohtaisesti, vaan ne jätettiin joustavan käytännön varaan, kuten valtioneuvoston lakisäateisissä ministerivaliokunnissa yleensäkin. Yhteisen kokouksen kutsuu koolle joko pääministeri tai presidentti.⁷⁵⁵

3.1.2 UTVA:ssa käsiteltäviä asioita

Ministerivaliokunta kokoontuu keskimäärin noin kerran kuussa, joskus jopa kahdesti. Ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan pyritään nostamaan ratkaisuvaiheessa olevat merkittävimmät ulko- ja turvallisuuspoliittiset määrämuotoiset kysymykset ja kannanmäärittelyt. Keskeisimmät käsiteltävänä olleet aiheet ovat liittyneet Suomen turvallisuuspolitiikkaan, kuten rauhanturvaoperaatioihin ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön puolustuspolitiikan alalla. Kriisinhallintaoperaatioiden ohella UTVA:ssa käsiteltävät asiat ovat liittyneet Nato-suhteisiin sekä YK:hon, ja Venäjään. Osa valiokunnassa käsiteltävistä asioista liittyy EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, jota on jo käsitelty edellä. Seuraavassa on esittely UTVA:ssa käsitellyistä asioista kolmen vuoden tarkastelujaksolla.⁷⁵⁶

Vuonna 2004 keskusteltiin sekä rauhanturvalaista että turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta selonteosta 11 kertaa. Muita käsiteltäviä aiheita tuolloin olivat Suomen osallistuminen EU:n nopean toiminnan joukkoihin, päätös Suomen liittymisestä henkilömiinat kieltävään Ottawan sopimukseen vuonna 2012 ja päätös hävittää jalkaväkimiinat vuoden 2016 loppuun mennessä. Valiokunnassa keskusteltiin myös Naton huippukokouksesta Istanbulissa, Irakin tilanteesta ja ILO:n globalisaation sosiaalista ulottuvuutta koskevas- ta raportista sekä Suomen osallistumisesta ja lähettämisestä rauhanturvaoperaatioihin ja kriisinhallintaoperaatioihin (esim. Afganistanin jälleenrakennus- ja vakauttamistoimin-

754 HE 1/1998 vp s. 145.

755 HE 270/2002 vp s. 45–46.

756 Ks. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, ”Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta” 2002: 52, Tiilikainen 2003: 218–219 ja työryhmämietintö 2008:8, s. 162 (Raunion selvitys).

taan, kuten PRT-toimintaan). Tämän lisäksi valiokunnassa päätettiin Suomen valmistautumisesta osallistua brittiläis-pohjoismaiseen PRT-toimintaan Pohjois-Afganistanissa Maimanan alueella enintään 20–30 sotilaan ja siviiliasiantuntijoiden kanssa. Lisäksi käsiteltiin myös Suomen osallistumista EU:n tulevaan kriisinhallintaoperaatioon Bosnia-Hertsegovinassa ja YK:n toimeenpanemiin kriisinhallintaoperaatioihin, kuten Sudanin ja sekä Etiopian ja Eritrean rauhanturvaoperaatioihin.) Samana vuonna 2004 käsiteltiin myös Iso-Britannian koordinoimaa irakilaispoliisien koulutushanketta. Jordaniassa toimi tuolloin vuonna 2004 viisi suomalaista poliisikouluttajaa. Tarkoituksena oli tarvittaessa lähettää Jordaniaan viisi poliisikouluttajaa entisten lisäksi. Valiokunnassa käsiteltiin myös pian eduskunnalle annettavaa ihmisoikeuspoliittista selontekoa sekä valmistautumista Naton kanssa käytäviin keskusteluihin Suomen vuoden 2004 rauhankumppanuustavoitteista. Aiheena oli myös Suomen osallistuminen joukkotuhoaseiden leviämisen estämistä koskevaan PSI-aloitteeseen. Vuoden 2004 lopussa käsiteltiin suomalaisen rauhanturvaajan lähettämistä Afrikan unionin konfliktinhallintakeskukseen ja Suomen vetäytymistä Kyproksen UNFICYP-operaatiosta, EU:n taistelujoukkojen kehittämistä koskevaa tilannetta sekä Naton PfP-yhteistyön piirissä harjoitettavaa voimavarayhteistyötä.⁷⁵⁷

Tammikuussa 2005 käsiteltiin Suomen osallistumista kriisinhallintaoperaatioihin kuluvana vuonna. Valiokunnassa päätettiin 21. tammikuuta, että Suomi jatkaa osallistumistaan rauhanturvaoperaatioihin Länsi-Balkanilla, Lähi-idässä ja Afrikassa. Tämän lisäksi Suomi jatkaa osallistumistaan kansainväliseen siviilikriisinhallintatoimintaan EU:n, ETYJ:n, YK:n, Euroopan neuvoston ja muiden kansainvälisissä järjestelyissä muun muassa Länsi-Balkanilla, Etelä-Kaukasiassa, Keski-Aasiassa, Afganistanissa, Sri Lankassa ja Jordaniassa.⁷⁵⁸ Maaliskuussa 2005 ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa käsiteltiin Suomen jäsenyyttä YK:n ihmisoikeustoiminnassa vuosina 2005–2007 ja Suomen ehdokkuutta Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (ETYJ) puheenjohtajaksi vuonna 2008. Lisäksi käsiteltiin Kroatian yhteistyötä entisen Jugoslavian alueella tehtyjä sotarikoksia käsittelevän kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICTY) kanssa.⁷⁵⁹ 2006 vuoden toukokuussa käsiteltiin Suomen valmistautumista YK:n syyskuussa New Yorkissa pidettävään huippukokoukseen, valtioneuvoston globalisaatiotieselvitystä eduskunnalle sekä Suomen osallistumista Euroopan neuvoston huippuko-

757 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 410/2004, tiedote 402/2004, tiedote 388/2004, tiedote 363/2004, tiedote 279/2004, tiedote 250/2004, tiedote 191/2004, tiedote 137/2004, tiedote 124/2004, tiedote 39/2004 ja tiedote 24/2004.

758 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 19/2005.

759 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 80/2005.

koukseen Varsovassa toukokuussa ja ydinsulkusopimuksen tarkastelukonferenssiin New Yorkissa.⁷⁶⁰ Myöhemmin toukokuussa valiokunnassa päätettiin Suomen lähivuosien osallistumisesta sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä Ruotsin, Suomen, Viron ja Norjan perustaman EU:n taisteluosaston yhteistoimintapöytäkirjasta sekä sotilaslentokoulutuksesta⁷⁶¹. Kesäkuussa valiokunnassa käsiteltiin valtionhallinnon menettelytapoja todennettujen ilmatilaloukkausten tiedottamisessa sekä rauhanturvaamislain uudistamistyöryhmän mietintöä⁷⁶². Vuoden 2005 vuoden lopulla valiokunnan aiheina oli Suomen rauhanturvatoiminta Naton johtamassa operaatiossa Afganistanissa sekä Suomen osallistuminen G8-maiden vuonna 2002 käynnistämään Globaali kumppanuus-ohjelmaan. Vielä joulukuussa käsiteltiin Suomen osallistumista sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin sekä siviilikriisinhallintaan vuonna 2006, puolustusvoimien osallistumista kansainvälisiin harjoituksiin vuonna 2006 sekä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta (YETT) vuonna 2003 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen tarkistamista ja tarkistustyön perusteita.⁷⁶³

Vuonna 2006 aiheet valiokunnan kokouksissa olivat hyvin pitkälti edellisten vuosien kaltaisia. Helmikuussa käsiteltiin Afganistanin turvallisuustilannetta ja ISAF-operaatiota, Suomen rauhankumppanuustavoitteita vuodelle 2006, Suomen osallistumista Yhdysvaltojen kanssa toteutettavaan monikansalliseen sotilasesikuntien harjoitukseen sekä Venäjän rajavartiopalvelun muutosta⁷⁶⁴. Maaliskuun lopulla käsiteltiin Suomen mahdollista osallistumista EU-operaatioon Kongon demokraattisessa tasavallassa⁷⁶⁵. Huhtikuussa valiokunnassa käsiteltiin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisesta annetuin valtioneuvoston periaatepäätöksen tarkistustyötä, monikansallisen Multinational Experiment 5 -harjoitusta sekä Suomen osallistumista EU:n taisteluyhteistyöhön⁷⁶⁶. Toukokuussa ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan aiheena oli jälleen turvallisuuspolitiikka. Tuolloin käsiteltiin puolustusvoimien osallistumista kansainvälisiin harjoituksiin vuonna 2007, operatiivisen meritilannekuvan vaihtamista Ruotsin kanssa, miehittämättömien ilma-alusten testilentokeskuksen toimintaa Kemijärvellä ja pelastusyhteistyön kansainvälisiä harjoituksia vuosina 2006–2008.⁷⁶⁷ Kesäkuussa 2006 ministerivaliokunnassa

760 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 145/2005.

761 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 156/2005.

762 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 197/2005.

763 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 290/2005 ja 374/2005.

764 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 47/2006.

765 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 99/2006.

766 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 130/2006.

767 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 166/2006.

käsiteltiin Suomen osallistumista EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon vaalien tukemiseksi Kongon demokraattisessa tasavallassa⁷⁶⁸. Heinäkuussa ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä aiheena oli jälleen Suomen osallistuminen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin. Valiokunta päätti, että vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa hyväksytyin linjan mukaisesti Suomen osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin säilyy ainakin nykytasolla. Vuosina 2006–2008 kriisinhallinnan kehittämisen merkittävin haaste on EU:n kannalta nopean toiminnan kyvyn luominen. Muita keskeisiä haasteita ovat EU:n ja muiden kriisinhallintajärjestöjen välisen yhteistyön parantaminen, etenkin Afrikassa tehtävän kriisinhallintatyön merkityksen kasvaminen sekä sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan yhteensopivuuden kehittäminen.⁷⁶⁹

Selvästi suurin osa ministerivaliokunnassa käsitellyistä aiheista liittyy turvallisuuspolitiikkaan. Osasta näitä kysymyksiä presidentti tekee päätöksen määrämuotoisessa menettelyssä myöhemmin PeL 58 §:n mukaisesti. Valiokunnassa käydään siis *alustavaa keskustelua ennen varsinaista päätöstä*. Määrällisesti suurin osa näistä päätöksistä on koskenut osallistumista sotilaalliseen kriisinhallintaan ja rauhanturvajoukkojen lähettämistä. Muita tämänkaltaisia kysymyksiä voivat käytännön esimerkkien mukaisesti olla Suomen bilateraaliset tai multilateraaliset suhteet ulkovaltoihin, liittyminen kansainväliseen järjestöön tai Suomen kannalta merkittäviin ulkopoliittisiin sopimuksiin. Kun presidentin esittely on päätöksentekomenettelynä hyvin muodollinen tapahtuma, on selvää, että ministerivaliokuntaan pyritään jo hyvissä ajoin tuomaan merkittävät ajankohtaiset ulkopoliittiset kysymykset, jossa valtioneuvosto ja presidentti pyrkivät hakemaan asiassa yhteisen kannan.

3.1.3 Esimerkkejä UTVA:n roolista yhteistoimintamenettelyn foorumina

Seuraavilla esimerkeillä pyrin selventämään niitä asioita, joista UTVA:ssa keskustellaan. Esimerkeistä käy ilmi, kuinka presidentti ja pääministeri ovat sitoutuneet yhteisjohtajuuteen. Vaikka julkisuudessa on esitetty presidentin ja valtioneuvoston olevan erimielisiä käsillä olevasta ulkopoliittisesta kysymyksestä, yhteinen kanta on kuitenkin viimeistään UTVA:ssa syntynyt. Esimerkit pyrkivät osoittamaan, että erimielisyyksistä huolimatta järjestelmän piirteinä on vahva konsensushakuisuus ja yhteistyökulttuuri. Asiakysymyksistä ollaan lopulta yksimielisiä ja ulkopoliittisen linjan yhtenäisyyttä ulospäin korostetaan. Koko menettely korostaa yhteistoiminnan roolia eräänlaisena valtiosääntöperiaatteena.

768 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 184/2006.

769 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 254/2006.

A. Esimerkkitapauksena tasavallan presidentin puhe YK:n yleiskokouksessa syyskuussa 2004

Kansanedustaja Kimmo Sasi esitti kirjallisen kysymyksen (KK 837/2004 eduskunnan sähköisissä asiakirjoissa) presidentti Tarja Halosen 21.9.2004 YK:n yleiskokouksessa pitämästä puheesta. Sasin mukaan presidentti olisi poikennut Suomen hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa vahvistetusta kannasta todetessaan, että Yhdysvaltojen ja sen liittolaisten voimatoimet Irakiin eivät olleet kansainvälisen oikeuden mukaisia. Sasin kirjelmässä kysytään muuan muassa, ”valmisteltiinko tasavallan presidentin YK:lle pitämä puhe valtioneuvostossa eli osallistuiko ulkoasiainministeriö puheen valmisteluun; poikkesiko puhe ulkoasiainministeriön valmistelusta ja kuinka yleisesti osallistuminen tapahtui sekä käsiteltiinkö presidentin puhetta valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Kirjelmässä kysyttiin myös, neuvotteliko presidentti puheesta pääministerin kanssa, jos puhetta ei käsitelty valiokunnassa, ja saiko hän puheen sanamuodoille ja kannanotoille pääministerin hyväksynnän; mitkä ovat ne yleiset menettelytavat, joilla presidentti on sidoksissa tärkeiden ulkopoliittisten puheidensa osalta valtioneuvoston yhteistoimintamyötävaikutukseen?” Perustuslakivaliokunnan puheenjohtajana toimiva Sasi perusteli kysymystään PeL 93.1 §:llä, jonka mukaan ulkopoliitikkaa johtaa presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Tasavallan presidentti totesi puheessaan 21.9.2004 YK:n yleiskokouksessa seuraavaa: ”[J]äsenvaltiot ovat antaneet turvallisuusneuvostolle ensisijaisen vastuun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä. Turvallisuusneuvoston jäsenten – etenkin sen pysyvien jäsenmaiden – tulee osoittaa tahtoa tinkiä niiden suppeasti määritellyistä kansallisista eduista. Toisaalta muiden maiden on osoitettava tukea turvallisuusneuvoston asemalle ja sen päätöksille. Irakin sodan alla kansainvälinen yhteistyö kuitenkin epäonnistui. Keskenään ristiriitaiset kansalliset edut ohittivat yhteisen tahdon. Ei sitouduttu riittävästi toimimaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmien mukaisesti. Osa jäsenkunnasta turvautui voimatoimiin, jotka eivät olleet kansainvälisen oikeuden mukaisia.”

Pääministeri Matti Vanhanen vastasi kansanedustaja Sasille, että presidentin pitämä puhe YK:n yleiskokouksessa 21.9.2004 ei poikennut hallituksen aiemmasta kannasta. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta ja tasavallan presidentti käsitelivät asiaa yhteisessä kokouksessaan 7.3.2003 ja totesivat, että ”mahdollinen sotilaallinen voimankäyttö edellyttää YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta, eikä voimankäyttö ilman sitä ole hyväksyttävää”. Asia oli esillä ministerivaliokunnan kokouksessa toistamiseen 20.3.2003 heti sodan alkamisen jälkeen. Suomen kannaksi määriteltiin, että ”Suomi pitää valitettavana, että Yhdysvallat ja sen liittolaiset ovat ryhtyneet sotilaallisiin

toimiin Irakia vastaan. Voimankäyttö ilman turvallisuusneuvoston nimenomaista valtuutusta ei ole hyväksyttävää”.

Sasi totesi kirjallisessa kysymyksessään, että ”presidentin kanta poikkeaa Suomen aiemmasta, hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa vahvistetusta kannasta, jossa liittouman hyökkäystä Irakiin ilman YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta ”pidettiin valitettavana”. Sasin mukaan aiemmin Suomen puheenvuoroissa vastaavaa kantaa ei ole otettu. Myös pitkän aikavälin linjauksissa presidentin puhe on merkittävä muutos. Sasin mukaan Suomi on pyrkinyt toimimaan välittäjänä ja on ollut varovainen tuomitsemaan YK:ssa merkittäviä jäsenmaita kiistanalaisissa kysymyksissä. Tähän pääministeri vastasi kansanedustaja Sasille seuraavasti: ”Kannanotot ja puhe pitää lukea kokonaisina. Asiallista eroa tasavallan presidentin puheessaan ilmaisemalla kannalla ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa muotoilun kannan välillä ei ole”. Vanhasen mukaan Sasille ilmoittamassa vastauksessaan ”tasavallan presidentillä ja valtioneuvostolla on yhteistoimintavelvoite, jonka tarkoituksena on taata Suomen ulkopolitiikan johdonmukaisuus ja yhtenäisyys. Presidentin esittelyssä presidentti tekee ulkopolitiikkaa koskevat määrämuotoiset päätökset valtioneuvoston valmistelusta ja ratkaisuehdotuksesta. Yhteistoiminta voi laajakantoisissa asioissa edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välisiä muita keskusteluja, mutta toistaiseksi koko valtioneuvoston kanssa käytäville keskusteluille ei ole ollut tarvetta. Käytännössä ulkopolitiikan yhteistoiminta toteutuu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisissä kokouksissa sekä pääministerin ja ulkoasiainministerin säännöllisellä yhteydenpidolla tasavallan presidentin kanssa.”

Pääministeri Vanhasen mukaan ulkoasiainministeriö osallistui keskeisellä tavalla presidentin yleiskokouksessa pitämän puheen valmisteluun. Ulkoasiainministeri oli presidentin mukana myös yleiskokousvaltuuskunnassa New Yorkissa ja osallistui puheen viimeistelyyn. Puhetta ei käsitelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Pääministeri Vanhasen mukaan ”Ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiallisia toimintalinjauksia ja kannanottoja, ei yksittäisiä puheita. Yleiskokouspuheesta ei käyty myöskään neuvotteluja pääministerin kanssa. Tasavallan presidentin YK:n yleiskokouksessa ilmaisema Irak-kanta oli aiemmin omaksutun linjauksen mukainen.” Vanhasen mukaan sekä tasavallan presidentti että pääministeri tiedottavat toisiaan merkittävistä puheenvuoroistaan saattamalla puheet ennakkoon toistensa tietoon. Hyväksyntää yksittäiselle puheelle ei tällä menettelyllä haeta. Vanhanen vielä jatkoi, että ”YK:n yleisko-

kouksessa pidetty tasavallan presidentin puhe syntyi yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ulkoasianministeriön kautta. Yhteistoiminta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä toteutuu valtioneuvoston mielestä asianmukaisella tavalla.”⁷⁷⁰

Ilkka Saraviita ja Antero Jyränki kommentoivat tuolloin tapausta. Saraviita on huomauttanut, kuinka Sasin kirjallisessa kysymyksessä viitattu puheenvuoro YK:n yleiskokouksessa on merkittävä ulkopoliittikan johtovaltaan kuuluva toimenpide. Hän kuvaa tämänkaltaisia puheenvuoroja melko ”järeiksi” ulkopoliittikan instrumenteiksi. Suomea sitovan Wienin valtiosopimuskonvention mukaan valtionpäämies voi sitoa valtion kansainvälisoikeudellisesti ilman valtakirjaa. Kaikki se, mitä presidentti tässä asemassa ilmoittaa vieraille valtioille, sitoo Suomea. Suomi valtiona on tällaisen puheenvuoron jälkeen velvollinen toimimaan, kuten puheenvuorossa on sanottu. Jos puheenvuoro sisältää jonkin sitoumuksen, siitä on pidettävä kiinni.⁷⁷¹ EU:n jäsenenä Suomi on myös sidottu unionin ulkopoliittisiin linjauksiin. EU-valtiot toteuttavat YK:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä unionin sisällä vahvistettuja linjauksia. Suomen puheenvuorot YK:n toimielimissä on siis mukautettava EU:ssa mahdollisesti päätettyihin kannanottoihin.

Saraviita muistutti, kuinka merkittävä yleiskokouksessa vuosittainen valtioiden edustajan esittämä puheenvuoro on. Siinä valtio kuvaa asemansa ja suhtautumistapansa juuri sen ajan ulkopoliittisessa kokonaisuasetelmassa. Puheenvuorot saavat erityisen painoarvon niissä tapauksissa, joissa puheenvuoron esittää valtionpäämies. Valtion vuotuinen linja-

770 KK 837/2004 vp. Tasavallan presidentin velvollisuus johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

771 Wienin valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 2. osan (Valtiosopimusten tekeminen ja niiden voimaantulo) sen 7.1 artiklan mukaan henkilön katsotaan edustavan valtiota valtiosopimuksen tekstiä hyväksyessä tai todistusvoimaiseksi tehtäessä taikka ilmaistaessa valtion suostumus valtiosopimuksen noudattamiseen jos (i) hän esittää asianmukaisen valtakirjan; tai (ii) kyseisten valtioiden noudattamasta käytännöstä tai muista olosuhteista ilmenee, että niiden tarkoituksena on pitää tätä henkilöä valtion edustajana kysymyksessä olevassa asiassa valtakirjaa vaatimatta. Samaisen artiklan 2. kohdan mukaan tehtävänsä nojalla ja tarvitsematta esittää valtakirjaa seuraavien henkilöiden katsotaan edustavan valtiotaan: valtion päämiehet, hallituksen päämiehet sekä ulkoasiainministerit kaikkien valtiosopimuksen tekemiseen liittyvien tehtävien osalta.

Toisin sanoen Wienin valtiosopimus oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen mukaan tasavallan presidentti on yhdessä pääministerin ja ulkoministerin kanssa tasavertainen ulkopoliittinen toimija vieraisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin nähden. Kaikilla mainituista henkilöistä on yhtäläinen kelpoisuus yksinään ja asemansa nojalla ilmaista velvoitteeseen sitoutuminen ilman valtakirjaa ja allekirjoittaa Suomen sitoutumisen ilmaisemiseen oikeuttava valtakirja. Suomi allekirjoitti Wienin valtiosopimus oikeutta koskevan yleissopimuksen vuonna 1980. Tuolloin ratifiointin yhteydessä Suomi teki varauman, jonka mukaan toimivalta valtiosopimusten tekemiseen kuuluu ainoastaan tasavallan presidentille. Varauma poistettiin ulkoministeriön ilmoituksella 27.4.2001. SopS n:o 33/1980.

puheenvuoro eroaa merkitykseltään muista yleiskokouspuheenvuoroista ja esimerkiksi kannanmäärittelyistä YK:n alakomiteoissa. Erityisesti linjapuheenvuoroihin kohdistuu Saraviidan mukaan valtioyhteisön mielenkiinto. Kun puheenvuoro on pidetty, Suomi on sitonut linjansa; se on tasavallan presidentin linja ulkopoliitiikan johtajana, mutta se on myös ulkopoliitiikan johtovaltaa käyttävän valtioneuvoston ja myös eduskunnan linja. Sasin kirjallisessa kysymyksessä etsitään selvyyttä ennen kaikkea siihen, millä yhteistoimintamenettelyn tasolla päätetään Suomen ulkopoliittisen linjapuheen sisällöstä. Vaikka kysymys kohdistuu vain yhteen konkreettiseen tapaukseen, sen loppuosassa haetaan vastausta hyvin keskeiseen perustuslain tulkintaongelmaan: onko kysymyksessä ulkopoliittinen toimi, jossa yhteistoimintavelvoitteen toteutukseen riittää ministerimyötävaikutus – vai onko asia niin iso, että puheen sisällöstä tulee päättää ministerivaliokunnassa?⁷⁷²

Antero Jyränki ymmärsi kansanedustaja Sasin kysymyksen kohdistuvan varsinaisesti siihen, oliko presidentin puheella parlamentaarista vastuukatetta. Jyränki viittaa pääministeri Vanhasen kommenttiin Turun Sanomissa, jossa hän kirjoittaa seuraavasti: ”Presidentin puheita ei ole aikanani käsitelty hallituksen piirissä. (...) Yhteistoiminnassa presidentin kanssa valmistellaan päätöksiä – ei puheita. Jokainen puhuja, joka puhuu Suomen nimissä, vastaa siitä, että puheet mahdollisten kantojen osalta nojaavat asianmukaisiin päätöksiin.” Jyrängin mukaan lähtökohtana on kuitenkin PeL 93.1 §:n säännös, jossa presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Jyrängin mukaan säännön taustalla on ajatus siitä, että hallitus vastaa toimistaan poliittisesti eduskunnalle mutta tasavallan presidentti ei. Hänellä kun ei ole poliittista vastuuta eduskunnalle. Tämä vastuuaukko ulkoasioissa täytetään sillä, että presidentti pitää ministerivaliokunnan tai ainakin pääministerin tai ulkoasiainministerin ennalta tietoisena myös niin sanotuista ei-määrämuotoisista toimistaan, kuten puheistaan.

Jyrängin mukaan koko PeL 93 §:n taustalla on ajatuksena jatkuva tiedonvirta molempiin suuntiin presidentin ja ministeristön kesken. Ministereillä täytyy olla mahdollisuus kertoa presidentille, ottavatko he poliittisen vastuun presidentin tulossa olevasta toimesta, jos se toteutetaan. Jyränki muistuttaa, että tasavallan presidentti toimii myös julkisten lausumiensa välityksellä. Kaikki, mitä pääministeri, ulkoasiainministeri ja presidentti vieraiden valtioiden edustajille esittävät, voidaan tulkita Suomen kannaksi. Ulkopoliitiikan alalla presidentti hankkii parlamentaarisen vastuukatteen julkisille lausumilleen Jyrängin mukaan parhaiten siten, että ulkopoliittikkaan kuuluvat asiat valmistellaan ulkoasiainministeriössä – tietenkin yhteistoiminnassa presidentin kanssa. Kaikkein tärkeimmät

772 Saraviita: Suomen puheenvuorot YK:ssa ja ulkopoliitiikan johtovalta. Lapin Kansan 16.11.2004.

puheluonnokset voidaan käsitellä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Presidentin mainittu puhe YK:n yleiskokouksessa Jyrängin mukaan tuskin kuitenkaan oli tällainen puhe.⁷⁷³

Edellä käsitelty tapaus presidentti Halosen puheesta YK:n yleiskokouksessa ja sitä koskeva kirjallinen kysymys kansanedustaja Kimmo Sasilta koskee myös UTVA:n roolia. Kuten pääministeri Vanhanen vastasi Sasille, ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa käsitellään ”Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiallisia toimintalinjauksia ja kannanottoja, ei yksittäisiä puheita”. Pääministeri viittaa vastauksessaan Sasille myös PeL 93.1 §:n yhteistoimintavelvoitteeseen, jonka ”tarkoituksena on taata Suomen ulkopoliittikan johdonmukaisuus ja yhtenäisyys”. Käytännössä vaikuttaa siis siltä, että ministerivaliokunnassa sovitaan presidentin ja valtioneuvoston kesken ”ulkopoliittikan suuret linjat”, jolloin myös puheiden on vastattava aikaisemmin yhdessä sovittua linjaa. Kuten pääministeri Vanhanen Sasille vastasi, presidentin YK:n yleiskokouksessa pitämää puhetta ei käsitelty ministerivaliokunnassa tai erikseen pääministerin kanssa. Sekä tasavallan presidentti että pääministeri tiedottavat toisiaan merkittävistä puheenvuoroistaan saattamalla puheet ennakkoon toistensa tietoon, eikä tällä menettelyllä haeta hyväksyntää yksittäiselle puheelle.⁷⁷⁴ Vanhasen vastausta kansanedustaja Sasille voidaan tulkita myös niin, että presidentin (tai pääministerin/ulkoasiainministerin) pitämät puheet vieraiden valtioiden edustajille eivät ole luonteeltaan niin merkittäviä ulkopoliittisia asioita, että niitä kuuluisi käsitellä ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan tasolla. Tähän tarkoitukseen sopinee parhaiten yhteydenpito pääministerin tai ulkoasiainministerin kanssa. Ulkopoliittisesti asia ei siis ole erityisen merkittävä, eikä se siten vaadi korostuneesti parlamentaarista vastuukatetta. Tässä tilanteessa katsottiin riittäväksi konsultaatio, joka turvasi yhteistyökulttuuria ja Suomen yhtenäistä ulkopoliittista linjaa.

Edellinen esimerkki kertoo myös käytännössä sen, kuinka presidentti voi vaikuttaa ulkopoliittikkaan julkisilla puheillaan, kannanotoillaan ja muulla julkisella keskustelulla, mitä käydään esimerkiksi mediassa. Käytännössä ulkoasiainministeriö valmistelee presidentin puheiden luonnokset, mutta selvitysten mukaan merkittävimmät puheet viimeistellään tai kirjoitetaan yleensä presidentin kansliassa. Puhe lähetetään hallitukselle tiedoksi, mutta varsinaista kommenttia siitä ei pyydetä. Vähemmän merkityksellisiä puheita ei lueteta hallituksella.⁷⁷⁵

773 Jyränki: Presidentti puhuu täyttä asiaa, mutta... Kaleva 16.11.2004.

774 KK 837/2004 vp. Tasavallan presidentin velvollisuus johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

775 Perustuslaki 2008 -työryhmä s. 172 (Raunion selvitys).

B. Esimerkkitapauksena Pääministeri Paavo Lipposen tapaaminen Yhdysvaltojen presidentti George Bushin kanssa joulukuussa 2002 ja niin sanottu Irak-gate

Julkisessa keskustelussa puhuttiin erityisesti presidentti Halosen ensimmäisen toimikauden alkupuoliskolla Suomen ulkopoliittisen johdon näkemyseroista turvallisuuspolitiikassa. Tiedotusvälineissä arveltiin tuolloin presidentti Halosen, pääministeri Lipposen ja ulkoasiainministeri Tuomiojan välillä olleen eriäviä näkemyksiä Nato-jäsenyydestä. Arvelut kiihtyivät erityisesti niin sanotun Irak-gaten jälkeen. Varsinaisesti koko kiista lähti liikkeelle jo 21.11.2002, kun Yhdysvallat tiedusteli Suomen halukkuutta osallistua mahdollisen Irakin sodan jälkiselvittelyyn. Kysely lähetettiin kaikkiaan noin 50 maalle. Liittolaismailta USA kysyi myös halukkuutta varsinaisiin sotatoimiin. Saman vuoden joulukuussa UTVA käsitteli Irakin tilannetta sen jälkeen, kun Suomi oli saanut Yhdysvalloilta tiedustelun ”mahdollisista tukitoimista” sodassa. Suomen osuus olisi liittynyt ensisijaisesti sodan jälkihoitoon. Ministerivaliokunnan kannanotto oli seuraava: ”mahdollisen aseellisen konfliktin jälkeiseen tilanteeseen varautuen selvitetään mahdollisuudet antaa humanitaarista apua ja jälleenrakennustukea. Alustavat selvitykset osoittavat, että Suomella on kohtuulliset valmiudet osallistua YK-johtoiseen Irakin jälleenrakennuksen ja humanitaarisen avun antamiseen.”⁷⁷⁶

9.12.2002 Pääministeri Paavo Lipponen tapasi presidentti George Bushin. Keskusteluissa esillä olivat terrorismin vastainen taistelu, Irak, Lähi-itä, Euroopan tilanne (Nato ja EU), Venäjä sekä transatlanttiset suhteet. Irak-muistion mukaan Bush kertoi tapaamisestaan EU-johtajien kanssa Göteborgin huippukokouksessa joulukuussa vuonna 2001. Bushin mukaan pääministeri Lipponen oli ainoa EU-johtaja, joka esitti kokouksessa selkeitä ja perusteltuja kannanottoja. Muiden johtajien tavoite oli Kioton sopimuksen vuoksi kritisoida amerikkalaisia, mutta Lipposen kannanotot olivat Bushin mukaan selvästi ”visionäärisiä”. Bush kehui Suomea hyväksi yhteistyökumppaniksi ja kiitti Suomen hallitusta Irakin tilannetta koskevista kannanotoista ja liittymisestä koalitioon. Muistion mukaan Lipponen kertoi Bushille Suomen presidentin ja hallituksen päätöksestä suhtautua myönteisesti Yhdysvaltain pyyntöön osallistua mahdollisen konfliktin jälkeen Irakin vakauttamiseen humanitaarisen avun ja rauhanturvatoiminnan keinoin. Lipponen ja Bush keskustelivat myös EU:sta ja Natosta. Lipponen korosti, että transatlanttisen turvallisuusyhteistyön rinnalle ei tarvita erillistä eurooppalaista puolustusta. Ulkoasiainministeriön Irak-muistion mukaan USA:n varapresidentti Dick Cheney kysyi Lipposelta Suomen aikeita liittyä Natoon. Lipposen mukaan ” – Suomessa yleinen mielipide katsoo,

776 Yhteenvedo Helsingin Sanomat 18.6.2003.

että ehkä pitäisi pysyä irti tilanteesta, joka toisi mukanaan osallistumisen kansainvälisesti ongelmallisempiin kysymyksiin”. Lipponen totesi Suomen seuraavan tarkoin Naton ja Venäjän suhteiden kehitystä, ”emmekä halua jäädä sivustakatsojiksi”. Lipponen korosti, että Naton ”avoimien ovien politiikan” jatkuminen on Suomelle tärkeää.⁷⁷⁷

Pääministeri Lipposen keskustelut Bushin kanssa nousivat uudelleen esille eduskuntavaalikampanjassa vuoden 2003 keväällä ja johtivat lopulta pääministeri Jäätteenmäen eroon saman vuoden kesäkuussa. Jäätteenmäen eron syihin sen yksityiskohtaisemmin menemättä olennaista onkin kysyä, mitä pääministeri Paavo Lipponen USA:ssa Bushille lupasi ja millä valtuuksilla. Presidentti Tarja Halosen johtamassa kokouksessa hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta teki muutoksia Suomen Irak-kannanottoon 7.3.2003. Aiempi, helmikuussa hyväksytty kannanotto kuului seuraavasti: ”Mahdollinen sotilaallinen voimankäyttö edellyttää YK:n turvallisuusneuvoston valtuutusta”. Maaliskuun kokouksessa tähän virkkeeseen lisättiin sivulause: ”...eikä voimankäyttö ilman sitä ole hyväksyttävää”. Keskustapuolueessa tulkittiin, että muutos oli seurausta Jäätteenmäen esittämistä syytöksistä, joiden mukaan Suomi on Paavo Lipposen Yhdysvalloille antamien lupauksen vuoksi ajautunut Yhdysvaltojen johtamaan liittoutumaan. Tukea käsityksilleen keskustalaiset katsoivat saaneen myös ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojan lausunnosta ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksen jälkeen. Tuomiojan mukaan Yhdysvallat tulkitsi Suomen aseman väärin. Suomi ei kuulu minkäänlaiseen sotakoalitioon. SDP:n piirissä Tuomiojan lausuntoa paheksuttiin laajasti. Myöhemmin Tuomioja kertoi, että ministerivaliokunta kokoontui uudelleen 7. päivä maaliskuuta lähestyvän YK:n turvallisuusneuvoston kokouksen eikä vaalikohun vuoksi. Hän kiisti, että hallitus olisi kokouksessaan tarkistanut Irak-linjauksiaan. Myös Suv-Anne Siimes sanoi, että ministerivaliokunnan muutokset tekstiin olivat lähinnä ”kosmeettisia”, eikä linja ole muuttunut. ”Se on eri asia, mitä joku on Amerikassa puhunut”.⁷⁷⁸

Julkisuudessa uskottiin tuolloin laajasti, että pääministeri Lipponen oli Nato-jäsenyyden kannalla ja ulkoasiainministeri Tuomioja sitä vastaan. Presidentti Halonen taas oli ikään kuin siinä välissä. Pääministeri Lipposen arveltiin ajavan myös selvää ”lännettymislinjaa” kuin Halonen. Presidentti Halosen linjaa kuvailtiin syyskuussa vuonna 2003 muun muassa siten, että Halosen mukaan Suomi ei aio tukea EU:n nykyistä tiiviimpää puolustuspolitiikkaa. Jos sellaista kuitenkin syntyy, emme ole sanoneet haluavamme olla

777 Ulkoministeriön salainen Irak-raportti pääministeri Paavo Lipposen ja presidentti Bushin ja varapresidentti Cheney'n kanssa käymistä keskusteluista 9.12.2002 kokonaisuudessaan Hymy-lehdessä 2/2004 s. 20–22.

778 HS 20.6.2003.

siinä mukana. Halosen mukaan Suomella ei ole tarvetta uuteen turvallisuuspoliittiseen ratkaisuun, sillä sotilaallisesti liittoutumattomien maiden arvostus ja aktiivisuus tulevat kasvamaan tulevaisuudessa.⁷⁷⁹ Vastaavasti pääministeri Lipponen mukaan EU:n puolustusyhteistyö tulee syntymään ja Suomeakin tarvitaan siinä mukana. Liittoutumattomuus ei riitä, kun puhutaan terrorismista ja globaaleista kysymyksistä. Kriisejä voi Lipponen mukaan syntyä myös Euroopassa, jolloin tarvitaan laajaa yhteistyötä.⁷⁸⁰

Presidentti Halonen on kuitenkin itse useassa eri yhteydessä korostanut hyvää yhteistyötä ja yksimielisyyttä hallituksen kanssa. Presidentin mukaan on tärkeää, että ”ulkopoliitikassa saavutetusta yksimielisyydestä pidetään kiinni”. Presidentin mukaan kaikki Irak-päätökset on tehty hallituksessa yksimielisesti.⁷⁸¹ Kysyttäessä Haloselta, voiko joskus tulla tilanne, että presidentin on otettava kantaa, onko hän lähempänä pää- vai ulkoasiainministerin kantaa, Halonen vastasi seuraavasti: ”Presidentti pyrkii perustuslain mukaisesti olemaan hyvässä yhteistyössä hallituksen kanssa”⁷⁸².

Lehtiartikkeleista saadun kuvan perusteella vaikuttaa siltä, että pääministeri Paavo Lipponen suhtautui tuolloin presidentti Tarja Halosta (ja ulkoasiainministeri Erkki Tuomiojaa) myönteisemmin Natoon. On tietysti selvää, että poliittisia linjaerimielisyyksiä kolmikolla saattoi olla, vaikkakin tuolloin kaikki olivat samasta puolueesta (presidentti Tarja Halonen erosi SDP:stä yleisen tavan mukaan tultuaan valituksi tasavallan presidentiksi). Olennainen kysymys onkin, *kuinka pitkälle* esimerkiksi presidentti ja pääministeri voivat olla erimieltä esimerkiksi suhteestaan Natoon tai Nato-jäsenyyteen? Ensiksi täytyy ottaa huomioon valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus. Se, mitä pääministeri Lipponen oli USA:ssa Bushille sanonut/luvannut, sitoo Suomen valtiota. Edellä kerrottu tapaus niin sanottu Irak-gate ei varsinaisesti liittynyt Natoon, vaan Jäätteenmäen väitteeseen Suomen liittymisestä USA:n kanssa yhteiseen koalitioon Irakin sodassa. Professori Heikki Patomäen mukaan pääministeri Lipponen toimi hyvin ”yksinvaltaisesti” Irak-asiassa, koska edes kaikki hallituksen jäsenet eivät jakaneet pääministerin näkemystä. Patomäen mukaan ”Luvattiin apua, huolimatta siitä, mitä YK:ssa päätetään. Suomi sidottiin Irakin vastaiseen sotaan osana liittoutumaa, joka kävi terrorismin vastaista sota”. Patomäen mukaan julkisuudessa ei ymmärretty sitä, kuinka merkittävästä asiasta oli kysymys.⁷⁸³ Toisaalta on muistettava Bushin kommentti, jonka hän esitti heti syyskuun

779 Demari 19.6.2003.

780 Turun Sanomat 3.7.2003.

781 HS 14.6.2003.

782 HS 27.11.2002. Ks. myös Iltalehti 3.9.2003.

783 Suomenmaa 26.9.2003.

11.2001 terroritekojen jälkeen: ” Jos ette ole meidän puolella, olette meitä vastaan”. Tosi-asiassa Lipponen siis lupasi apua, mutta sitoi sen YK:n mandaattiin.

Suomi ei kuitenkaan oikeudellisesti sitoutunut tuolloin Lipposen vierailulla USA:ssa mihinkään. Suomi ei osallistunut sotilaallisesti eikä taloudellisesti Irakin sotaan. Tosi-asiallisesti sitovaan päätöksentekoon asti ylimmällä ulkopoliittisella johdolla voi olla erimielisyyksiä ulkopoliittisesta linjasta. Ulkopoliittinen linja syntyy vähitellen yhteistyökulttuurin velvoittamana, kun ylin ulkopoliittinen johto pyrkii keskusteluihin yhteisymmärrykseen asiasta. Tasavallan presidentti on useissa lehtihaastatteluissa korostanut yksimielisyyttä myös Irak-gatessa. Presidentin mukaan kaikki Irak-päätökset on tehty yksimielisesti. Hän ei myöskään nähnyt mitään eroa vanhan ja uuden hallituksen linjassa.⁷⁸⁴ Presidentti Halosen haastattelu on siis tulkittavissa niin, että ennen pääministeri Lipposen vierailua USA:ssa Lipponen oli konsultoinut presidentti Halosta presidentti Bushin ja varapresidentti Cheneyyn kanssa käytävistä keskusteluista. Halosen lausuman perusteella pääministeri toimi asiassa yhteistoiminnassa presidentin kanssa. Järjestelmämme edellyttää yhteistoimintaa, mutta tapaus ilmentää kuitenkin niitä vaikeuksia, jos yhteistoimintaa ei poliittisista erimielisyyksien vuoksi kaikesta huolimatta synny.

C. Julkinen keskustelu pääministerin ja presidentin välisen yhteistyön onnistumisesta ulkopoliitiikassa

Käytännön päätöksenteossa vaikuttaa vahvasti siltä, että ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan pyritään nostamaan paitsi merkittävät ulkopoliittiset linjanvedot ja ratkaisuvaiheessa olevat päätökset, myös ne asiat, joista ulkopoliittisella johdolla on erimielisyyksiä. Kuten jo edellä on todettu (Irak-gate), on luontevaa, että sitovaan päätöksentekoon asti johdolla voi olla erimielisyyksiä asiasta. Yhteinen linja syntyy vähitellen yhteistoiminnassa keskustelujen kautta. Seuraavat kaksi esimerkkiä kertovat päätöksestä liittyä Ottawan sopimukseen vuonna 2012 ja Lipposen Brüggen puheesta, jossa hän esitti EU:lle omaa perustuslakia. Ensimmäisessä tapauksessa puolustusvoimien ylimmällä johdolla ja valtioneuvostolla sekä tasavallan presidentillä oli hyvinkin erilaisia ajatuksia siitä, milloin Ottawan sopimukseen tulisi liittyä. Tasavallan presidentin mukaan jalkaväkimiinoista tulisi luopua niin pian kuin mahdollista. Toisaalta puolustusvoimien johto ja valtioneuvosto olivat presidentin kanssa eri mieltä korkeiden kustannusten takia. Julkista keskustelua

784 Ks. esim. HS 14.6.2003.

käytiin asiassa koko vuosi ja lopulta vuoden 2004 syyskuussa asiassa päästiin UTVA:ssa yhteistoimintakulttuuria ilmentäen kompromissiin selontekoa viimeisteltäessä⁷⁸⁵.

Toinen tapaus kertoo pääministeri Paavo Lipposen Brúggessa pitämästä puheesta, jossa hän ehdotti EU:lle omaa perustuslakia. Puheen jälkeen oppositioryhmät ja osin myös hallituspuolueista kyseltiin, onko Lipposen pitämä puhe Suomen ”virallinen linja”. Sekä presidentti että ulkoasiainministeri ilmoittivat kuitenkin olevansa asiassa Lipposen kanssa eri mieltä. Käsiteltävä tapaus osoittaa jälleen sen, että yhteistoimintavaatimukselta huolimatta ulkopoliittikan ylin johto käy kukin tahollaan julkista keskustelua aiheesta. Suomen linja muotoutuu keskusteluissa – sekä julkisten että kahdenvälisten – yhteistoiminnassa presidentin ja valtioneuvoston kanssa. Kun lopulta päätös on tehty – vaikkakin kompromissiratkaisu – ulkopoliittinen johto alkaa puhua asiasta yhdellä äänellä. Julkisesti siis tuetaan yhteisesti sovittua ulkopoliittista linjaa, vaikka osa ulkopoliittisesta johdosta olisi alun perin ollut asiasta erimieltä.

Puolustusvoimien johdossa, hallituksessa ja enemmistö lehdistöstä ei kannattanut luopumista jalkaväkimiinoista, koska niiden korvaaminen muilla järjestelmillä maksaisi paljon. Poliittikan toimittajien yhteisellä lounaalla alkuvuodesta 2004 presidentti asettui julkisesti kuitenkin toiselle kannalle. Halosen mukaan jalkaväkimiinat olivat heikentäneet Suomen mainetta ja murentaneet maame uskottavuutta. Halosen kannan hyväksyminen tarkoittaisi sitä, että hallituksen olisi oltava valmis rahoittamaan miinojen korvaaminen sillä tavoin, kuin puolustusministeriön miinatyöryhmässä esitetään. Puolustusvoimien mukaan kustannus olisi ylimääräinen lisäkustannus, eikä säästettävissä muista puolustusmenoista.⁷⁸⁶ Lopulta saman vuoden syyskuussa UTVA:ssa päästiin tyydyttävään kompromissiin selontekoa viimeisteltäessä. Samassa yhteydessä päätettiin, että Suomi liittyy henkilömiinat kieltävään Ottawan sopimukseen vuonna 2112 ja hävittää jalkaväkimiinat vuoden 2016 loppuun mennessä. Valiokunnan päätöksen mukaan uskottava puolustuskyky ylläpidetään alentamalla vanhenevat jalkaväkimiinat korvaavien järjestelmien hankinnat vuosille 2009–2016 ja osoittamalla näille vuosille puolustushallinnon määrärahahekykseen tarvittavaa lisärahoitusta yhteensä 200 miljoonaa euroa, mikä otetaan huomioon arvioitaessa vuoden 2016 jälkeistä lisärahoitustarvetta.⁷⁸⁷

Pääministeri Matti Vanhanen kommentoi tehtyä ratkaisua Kalevan turvallisuuspoliittisessa seminaarissa vuoden 2004 marraskuussa. Vanhasen mukaan ”tämän ratkaisun

785 Valtioneuvoston tiedotusyksikkö, tiedote 279/2004.

786 Ks. Kaleva 17.11.2004: ”Arvostelu ulkopoliittikan linjasta jatkuu edelleen”

787 Tiedote 279/2004, Valtioneuvoston tiedotusyksikkö 10.9.2004.

tekeminen vuosien vatvomisen jälkeen on vahva osoitus hallituksen päättäväisestä politiikasta yhteistoiminnan hengessä... En ota kantaa siihen, oliko jalkaväkimiinoista tullut Suomelle imago-ongelma vai ei. On kuitenkin selvää, että omien toimenpiteitten myötä miinoista oli tullut Suomelle uskottavuuskysymys. Olimme jo vuonna 1997 sitoutuneet siihen, että emme hanki uusia Ottawan-sopimuksen kieltäviä miinoja. Vuonna 2001 asetimme tavoitteeksi liittymisen sopimukseen jo vuonna 2006. On selvää, että meidän oli toimittava näiden hengessä. Ei Suomella ole varaa syödä sanojaan – ensin julistaa yhtä ja sitten toista. Selonteossa tehty ratkaisu on erittäin hyvä kompromissi. Se toteuttaa aiemmin päätetyn poliittisen linjan, mutta toteuttaa sen maanpuolustuskyvyn kaikissa tilanteissa säilyttävällä tavalla. Mikään muu ei voinut tulla kyseeseen.”⁷⁸⁸

Pääministeri Lipponen totesi Eurooppa-yliopistossa Brúggesta Belgiassa 10.11.2000, että EU:lle on saatava oma perustuslaki, joka rajaa kansallisvaltioiden ja EU-instituutioiden toimivallan. Perustuslaillistumisprosessi olisi tullut Lipposen mukaan käynnistää heti silloisten EU:n rakenneuudistusten toteuduttua. Prosessiin tulisi jäsenmaiden hallitusten, kansallisten parlamenttien ja hakijamaiden osallistua. Perustuslain tarkoituksena olisi estää entistä raskaamman byrokratian muodostuminen EU:n laajentumisen yhteydessä. Lipponen ilmaisi huolensa siitä, että unionin toimielinten tasapainoa horjutettiin hallitustenvälisellä yhteistyöllä. Hän totesi kannattavansa Ison-Britannian pääministeriä Tony Blairia tämän tavoitteissa kehittää EU:sta ulkosuhteiden osalta supervalta. Heti seuraavana päivänä pääministeri Lipposen Brúggesta pitämää puhetta arvostelivat oppositiopuolue Keskusta ja osa hallituspuolueista. Keskustan edustakuntaryhmän puheenjohtaja Mauri Pekkarisen mielestä Lipposen puheen mukaan Suomi irrottautuisi entistä enemmän muiden Pohjoismaiden linjasta. Hän myös vaati keskustelua siitä, onko Lipposen liittovaltiolinja myös Suomen linja.

Myöhemmin vuoden 2000 marraskuussa ulkoasiainministeri Tuomioja piti Ranskan ulkopoliittisessa instituutissa puheen, jossa hän totesi, että EU:sta voi tulla liittovaltio vain kansan tuella. Hän ei uskonut, että kansalaiset Euroopan maissa olisivat valmiita siihen. Tuomiojan mukaan EU:n mahdollinen perustuslaki ei automaattisesti merkitsisi liittovaltion syntyä, vaan se saattaisi muistuttaa enemmän YK:n peruskirjaa kuin jäsenmaiden perustuslakeja. Tuomioja ei pitänyt huonona ajatuksena poimia EU:n peruskirjoista pääasiat asiakirjaan, joka määritteli ainakin unionin keskeisten toimielinten tehtävät, rakenteen ja unionin toimivallan jaon. Tuomiojasta oli kuitenkin väärä tavoite yrittää luoda EU:sta supervaltaa maailmanpolitiikassa. Vielä samassa kuussa, marraskuun

788 Kaleva 17.11.2004: ”Suomi teki hyvän ja uskottavan miinaratkaisun”

24.–25. päivänä, presidentti Halonen piti illallispuheen saksalaisen Quandt-säätiön järjestämässä seminaarissa Berliinissä. Halonen totesi, että keskustelu EU:n tulevaisuudesta oli tervetullutta, mutta sitä ei saanut käydä olemassa olevien tavoitteiden kustannuksella. Hän kehotti malttia unionin tulevaisuuden tavoitteissa. Kysyttäessä Halonen ei ottanut kantaa pääministeri Lipposen Belgiassa tekemään ehdotukseen EU:n perustuslaista.⁷⁸⁹ Sekä presidentti Halonen että ulkoasiainministeri Tuomioja sanoutuivat lopulta irti pääministeri Lipposen puheesta Brúggessa.

Edellä selostetut esimerkit osoittavat sen, että Suomen *ulkopoliittinen linja syntyy* lopulta laajassa virkamiesten ja poliitikkojen *keskustelujen verkostossa*. Julkisessa keskustelussa on arveltu, että UTVA:ssa ei juuri keskustella, vaan presidenttiä lähinnä tiedotetaan jo lähes valmiiksi päätetyistä asioista⁷⁹⁰. Tässä tutkimuksessa esiin tulleiden seikkojen myötä lehdistön kantaa on pidettävä vääränä. UTVA on yhteistyön ja yhteistoimintavelvoitteen tärkeä foorumi, jossa presidentti johtaa puhetta ja käyttää ulkopoliittista johtovaltaansa. Ulkopoliittisessa päätöksentekomenettelyssä ja politiikassa ylipäättään myös henkilökysymyksillä on erittäin suuri merkitys, mikä vaikeuttaa vapaamuotoisen menettelyn valtiosääntöoikeudellista analyysiä. Semminkin kun UTVA:n kokouksista saatu dokumentaatio on melko niukkaa ja muodollisen päätöksen sisältöön vaikuttavat suuresti presidentin ja pääministerin viikoittaiset keskustelut arkipäivän ulkopoliitiikasta. Presidentti Halonen on useassa eri haastattelussa todennut, ”kuinka tärkeää on, että ulkopoliitiikassa saavutetusta yksimielisyydestä pidetään kiinni”⁷⁹¹. Lausunto on tulkittavissa niin, että presidentti on aktiivisesti mukana vaikuttamassa Suomen ulkopoliitiikan linjaan, mutta se tapahtuu keskusteluissa – laajan verkoston välityksellä ja hyvissä ajoin jo asian valmisteluvaiheessa. Tästä syystä on muistettava se, että presidentti ei myöskään ole puuttunut valtioneuvoston linjaamiin kantoihin jälkikäteen, vaan keskustelua on käyty ennen päätöksen tekemistä myös julkisuudessa tiedotusvälineiden välityksellä. Tämä ilmentää perustuslain sanamuotoa ”johtaa”, jolloin säännöksen semanttinen asu vastaa muotoutunutta käytäntöä⁷⁹².

789 Ulkopoliitika-lehti 1/01 s. 130–135. Ks. puheesta myös Nieminen 2004: 93–94. Niemisen mukaan Lipponen oli ensimmäinen EU-maan pääministeri, joka teki konkreettisen ehdotuksen nimenomaisen perustuslain hyväksymisestä EU:lle. Lipposen puheen jälkeen Suomessa seurasi vilkas tutkijoiden ja poliitikkojen keskustelu perustuslain käsitteestä ja sen sisällöstä.

790 Ks. esim. HS 15.9.2007.

791 HS 14.6.2003.

792 Vrt. HM 33 §:n sanamuoto ”määrää”.

3.2 Yhteistoimintavelvoite vähämerkityksellisissä asioissa

Toisena tilanteena ovat edellistä tasoa niin sanotut vähäiset tai rutiiniluontoiset asiat. Määrällisesti suurin osa ulkopoliittisista toimista kuuluu mainittuun toiseen tasoon. Luonteeltaan asiat eivät ole niin merkittäviä tai laajoja, että ne tulisi käsitellä koko valtioneuvoston kanssa tai edes ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. *Yhteistoimintavelvoite täyttyy, kun tasavallan presidentti keskustelee* asiasta joko pääministerin, ulkoasiainministerin tai asiasta vastaavan ministerin kanssa. Tuolloin presidentin itsenäinen päätösvalta on vahvempi kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa käsitellyt laajakantoiset asiat.

Konkreettisena esimerkkinä toisen tason ulkopoliittisista toimista ovat keskustelut vieraiden valtioiden edustajien kanssa, kirjeenvaihto ja puheet kansainvälisissä tilaisuuksissa. Myös tasavallan presidentin tekemät valtiovierailut ja bilateraalisuhteiden hoitaminen kuuluvat toisen tason ulkopoliittisiin toimiin. Hyvin tavanomainen tällainen vähän merkittävä, ulkopoliittinen toimi, on erilaiset julkaistavat lausumat ja pahoittelut sekä onnittelusähkeet. On myös mahdollista, että ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa on ehditty jo sopia tietyn asian linjavedoista ja myöhemmin presidentti keskustelee käytännön toteutuksesta tai muusta asiaan liittyvästä tarkemmin pääministerin tai ulkoasiainministerin kanssa. Toiseen tasoon kuuluvat ulkopoliittiset toimet ovat luonteeltaan hyvin tavanomaisia ulkopoliittisia toimia, jotka liittyvät jokapäiväiseen kanssakäymiseen vieraiden valtioiden kanssa.

Edellä olevat sekä seuraava esimerkki osoittavat sen, kuinka presidentti voi tosiasiaissa vaikuttaa ulkopoliitiikkaan julkisissa keskusteluissaan, puheenvuoroissaan ja esittämiseen mielipiteissä. Näissä tässä yhteydessä vähämerkityksellisiksi luokitelluissa asioissa presidentialismin periaate on siten vahvaa. Presidentti voi julkisilla puheenvuoroillaan vaikuttaa tulevaan päätöksentekotilanteeseen UTVA:ssa. Presidentin kannoilla onkin tosiasiaissa vahva *arvovaltavaikutus* joka näkyy myös virallisessa päätöksentekomenetelyssä. Tämä arvovaltavaikutus ja vähämerkityksellisten asioiden yhteydessä esitetyt linjat voivat heijastua myös merkittävien kysymysten muotoutumiseen, jolloin Suomen ulkopoliittinen linja myös pysyy yhtenäisenä.

Puolustusvoimien komentaja Juhani Kaskeala piti vuoden 2003 syyskuussa puheen, jossa hän totesi Suomen liittymisen EU:n yhteiseen puolustukseen ja EU-maiden keskinäisiin turvatakuihin edellyttää käytännössä liittymistä sotilasliitto Natoon. Kaskeala arvioi, että EU-maiden turvakuu julistus olisi melko vähämerkityksellinen paperi ilman Nato-jäsenyyttä. Mielenkiintoista on, että Kaskeala ei ennakkoon antanut puheen sisältöä tiedoksi presidentti Haloselle. Monissa julkisissa arvioissa pidettiin itsestään selvänä,

että Kaskeala olisi ensin tarkistuttanut puolustusvoimien ylipäällikkö Halosella tärkeän ja rohkean puheensa, jolla hän avasi maanpuolustuskurssin. Kysyttäessä Halonen oli kuitenkin vastannut, ettei ollut kuullut puheesta ennakkoon. Hän oli kuitenkin ilmaissut, että ”puheesta olisi ollut kiva tietää etukäteen”. Tasavallan presidentti oli kuitenkin korostanut, että turvallisuuspolitiikan alalla on useita toimijoita, eikä presidentin toimintatapana ole kontrolloida tai vaatia nähtäväksi muiden puheita ennakkoon. Lähteistä kerrottiin, että presidentti ilmaisi pitävänsä puhetta Kaskealan henkilökohtaisena mielipiteenä ja korosti, että tällä on oikeus mielipiteisiinsä. Tasavallan presidentti oli itse tuonut tilaisuudessa esiin vanhan turvallisuuspoliittisen kantansa, jonka mukaan Suomella ei ole syytä hätiköidä, vaan voimme rauhassa miettiä suhtautumistamme EU:n puolustukseen ja mahdolliseen Nato-jäsenyyteen. Presidentin mukaan poliittiset turvatakuut voi saada ilman Nato-jäsenyyttäkin.⁷⁹³

Tapaus on hyvin mielenkiintoinen useastakin syystä. Ensinnäkin on tulkittavissa, että presidentti Halonen antoi epämuodollisen ohjeen siitä, että vastaisuudessa hän haluaa tietää merkittävät puolustusvoimien komentajan pitämät puheiden sisällön ennakkoon. Presidentti Halonen koki puheen niin merkittäväksi linjanvedoksi, joten hän myös erikseen itse otti siihen asiaan kantaa. Presidentti siis sanoutui irti Kaskealan linjanvedoista ja samassa tilaisuudessa hän toisti oman kantansa asiassa. Ilmeisesti presidentin näkemyksen mukaan yhteistoimintavelvoitteeseen ja yhteistyökulttuuriin kuuluisi, että puolustusvoimien ylipäällikkönä presidentti tietäisi lähimmän alaisensa puheiden sisällön jo ennen julkisuutta ainakin merkittävässä linjakysymyksissä. Kysymys olisi eräänlaisesta konsultaatiosta, eikä sillä kuitenkaan haettaisi suoranaista hyväksyntää puheen sisällöstä presidentiltä.

3.3 Yhteistoimintavelvoite kiireellisissä tapauksissa

Määrällisesti suurin osa ulkopoliittisista toimista kuuluu joko vähämerkityksellisiin päätöksiin tai tärkeisiin toimiin, joista päätetään lähtökohtaisesti UTVA:ssa. Yhteistoimintavelvoite kiireellisissä asioissa on kahteen edelliseen päätöksentekotilanteeseen verrattuna suhteellisen ainutlaatuinen. Lähinnä kyseeseen voivat tulla yllättäen ja äkillisesti muuttunut ulkopoliittinen tilanne joko kotimaassa tai ulkomailla, mihin vaaditaan nopeaa reagoitua. Kiireellisissä asioissa presidentin yhteydenotto pääministeriin, ulkoasiainministeriin tai asian valmistelusta vastaavan ministerin kanssa riittänee, mutta päätös voidaan tarvittaessa tuoda UTVA-tasolle myöhemminkin, jolloin päätökselle saadaan tarvittaessa

793 Iltalehti 25.9.2003.

koko ministerivaliokunnan tuki. Kiireelliset asiat voivat siis olla joko merkityksellisiä tai vähämerkityksellisiä. Seuraava esimerkkitapaus tapahtui tosin jo ennen vuoden 2000 perustuslain uudistusta. Tapauksen elementit soveltuvat kuitenkin nykyisen perustuslain tulkintaan, koska Oikeuskansleri Paavo Nikula antoi nimenomaan *tulevaa perustuslakia silmällä pitäen* pääministeri Paavo Lipposelle kirjallisen huomautuksen hänen toiminnastaan niin sanotussa Itävalta-boikotissa. Nikulan antamaa selvitystä voidaan pitää eräänlaisena toimintaohjeena hallituksen ja presidentin väliselle yhteistoimintavelvoitteelle.

Esimerkkitapauksena Itävalta-boikotti

Suomi osallistui muiden EU-maiden kanssa Itävallan vastaisiin toimenpiteisiin vuoden 2000 helmikuussa. Toimenpiteillä pyrittiin estämään Jörg Haiderin johtaman oikeistopopulistisen vapauspuolueen osallistuminen Itävallan hallitukseen. Oikeuskanslerille osoitetuissa kanteluissa katsottiin, että pääministeri Paavo Lipponen olisi sivuuttanut muut Suomen ulkopoliittikkaa hoitavat henkilöt esittäessään Suomen kannan EU-maiden Itävallan uutta hallitusta koskevaan kannanottoon⁷⁹⁴. Kanteluissa Lipposen katsottiin ylittäneen toimivaltansa sivuuttamalla tasavallan presidentti Suomen virallisen kannan muodostamisessa.

Oikeuskanslerin pyytämään selvitykseen pääministeri ilmoitti, ettei presidentti ollut tavoitettavissa 31.1.2000, kun Portugalin pääministerin kirjallinen Itävaltaa koskeva kannanottoesitys saapui⁷⁹⁵. Portugali toimi tuolloin EU:n puheenjohtajavaltiona. Lipponen ilmoitti keskustelleensa kannanotosta ainoastaan avustajansa kanssa. Selvityksessään

794 Pääministeri Paavo Lipposen kannanottoesitys julkaistiin 2.3.2000 otsikolla Pääministeriltä ohjeet yhteyksistä Itävaltaan. Esityksessä pääministeri Paavo Lipponen on antanut ohjeet siitä, miten Suomen hallitus ja hallinto suhtautuvat yhteyksiin Itävallan hallitukseen. Pääministeri vahvistaa linjan, jota hän on alusta asti edustanut, että EU:n neuvoston tai komission ei tule tehdä asiassa muodollisia päätöksiä. Suomi katsoo, ettei Itävallan oikeuksiin EU:n jäsenvaltiona tule puuttua. Hallitus, muiden jäsenmaiden hallitusten tapaan, seuraa Itävallan uuden hallituksen toimintaa. Suomi noudattaa tässä vaiheessa ja toistaiseksi kansallisesti seuraavia toimintaohjeita: 1. Ohje koskee vain kahdenvälisiä suhteita. Sitä ei sovelleta EU:n toimintaan (neuvostot). 2. Ministeritason kontaktit ja vierailuvaihto Itävallan kanssa jäädytetään. Ministerit eivät ota vastaan Itävallan virallisia edustajia. 3. Itävallan ehdokkaita ei tueta kansainvälisissä järjestöissä. 4. Itävallan edustajia kansainvälisten järjestöjen luottamustehtävissä, kuten ETYJ:n puheenjohtajamaana, rajoitukset eivät koske. Tiedote 30/2000.

795 Portugalin (EU:n puheenjohtajamaan) presidentti antoi seuraavan lausuman, jossa hän varoitti Itävaltaa EU:n poliittisista sanktioista, jos Itävallan hallituksen muodostaisi FPO:n äärioikeistokoalitio. "Today, Monday 31 January, the Portuguese Prime Minister informed both the President and the Chancellor of Austria and the Portuguese Minister of Foreign Affairs notified his Austrian counterpart of the following joint reaction agreed by the Heads of State and Government of XIV Member States of the European Union in case it is formed in Austria a Government integrating the FPO.

Lipponen korosti, ettei toimenpiteiden painopiste ollut Suomen ja Itävallan välisissä suhteissa, vaan EU-maiden yhteisessä toiminnassa puheenjohtajamaan johdolla. Pääministeri Lipposen mukaan kannanoton perustana oli puolustaa EU:n perusarvoja, eivätkä kysymyksessä olleet oikeudelliset tai taloudelliset pakotteet Itävaltaa kohtaan. Asian aloite tuli puheenjohtajamaalta Portugalilta, jonka pääministeri oli vastannut kannanoton valmistelusta ja jäsenmaiden mielipiteiden yhteensovittamisesta. Asian kansallisen valmisteluvastuun pitäminen pääministerillä oli Suomessakin näin puolustettavissa. Pääministeri toi kuitenkin asian puheenjohtajanaan kokoontuneeseen EU-ministerivaliokuntaan 4.2.2000 ennen kannanottoon liittyneiden toimintaohjeiden julkistamista, mutta ministerivaliokunnan jäsenet eivät selvityksen mukaan ottaneet enää kantaa ohjeisiin. Tasavallan presidentti ei myöskään edellyttänyt kannanotosta poikkeamista.

Pääministerin mukaan EU:ssa oli jo vuoden 1999 syksyllä keskusteltu mahdollisista toimenpiteistä, jos Itävallan hallitukseen tulisi puolue, joka oli vaalitaistelussa esittänyt Euroopan yhteisössä hyväksytyjen perusarvojen ja tavoitteiden vastaisia mielipiteitä. Pääministeri Lipponen oli silloin esittänyt, että EU:n kannanotosta asiaan päätettäisiin EU:n toimintajärjestelmän ulkopuolella. Oikeuskanslerin mukaan asian moitteeton hoitaminen olisi edellyttänyt jo tuolloin yhteydenottoa presidenttiin ja ulkoasiainministeriin. Portugalin pääministerin otettua yhteyttä Lipposeen 30.1.2000 varmistui se, että kannanotto tehtäisiin EU:n päätöksentekojärjestelmän ulkopuolella. Vaikka kysymyksessä oli oikeudellisesti sitomaton poliittinen kannanotto, kyse oli Suomen suhteista toiseen valtioon. Oikeuskansleri siksi katsoikin, että viimeistään tuossa vaiheessa pääministerin olisi tullut tiedottaa maan ulkosuhteista voimassa olleen hallitusmuodon mukaan määrännyttä tasavallan presidenttiä.⁷⁹⁶

Oikeuskansleri katsoi pääministeri Lipposen menettelyn olleen toimintaa, joka kuului presidentin ulkopoliittisen toimivallan alueeseen. Lipponen toimi siis HM 33 §:n vastaisesti. Menettelyn moitittavuutta vähensi oikeuskanslerin mukaan se, että ulkopoliittikan hoitaminen on nykyään nopeampoina ja edellyttää mukautumista päätöksentekoajankautuluihin ja tapahtumainkulkuihin. Näihin Suomi ei voi määrävästi vaikuttaa.

Governments of XIV Member States will not promote or accept any bilateral official contacts at political level with an Austrian Government integrating the FPO; there will be no support in favour of Austrian candidates seeking positions in international organizations; Austrian Ambassadors in EU capitals will only be received at a technical level. The Portuguese Prime Minister and the Minister of Foreign Affairs had already informed the Austrians authorities that there would be no business as usual in the bilateral relations with a Government integrating the FPO."

796 Ks. Oikeuskanslerin tiedote 30.5.2000. Dnro130/1/00

Näissä tilanteissa ulkopoliittiset toimijat joutuvat harkitsemaan riskin ottamista teke­mällä päätöksiä luottaen, että toiminta voidaan soveluttaa hyväksyttäviin ulkopoliittisiin linjauksiin. Edelleen pääministeri Lipposen menettelyn moitittavuutta vähensi se, ettei presidentti Ahtisaari jälkikäteen edellyttänyt poikkeamista kannanotosta. Pääministeri osoitti kuitenkin laiminlyöntinä pidettävää passiivisuutta tasavallan presidenttiä kohtaan, koska yhteydenottoon ei 30.1.2000 selvitysten mukaan ollut estettä.⁷⁹⁷

Ministerisyytteen nostamisen edellytykset eivät kuitenkaan täyttyneet. Moitittavuutta vähentävien seikkojen lisäksi ulkopoliittinen valmisteluvastuu kuuluu joka tapauksessa pääministerille ja ulkoasiainministerille niissäkin asioissa, jotka ovat presidentin toimi­vallassa. Oikeuskansleri antoi arvostelunsa pääministerin tietoon nykyistä perustuslakia silmällä pitäen. Hän totesi Itävalta-boikottia koskevan tapauksen osoittavan, kuinka tärkeää on ylimpien valtioelinten välinen tiedonvälitys ja yhteistyö. Lisäksi oikeuskansleri korosti ministeriöissä toteutettavan asianmukaisen virkamiesvalmistelun merkittävyyttä. Presidentin esteen toteamisen tarpeellisuutta tulisi Nikulan mukaan harkita aina tilan­teessa, jossa presidentin ja valtioneuvoston välillä ei ole riittävää suojatun yhteydenpidon mahdollisuutta. Esimerkkinä voisi olla tilanne, jossa päätettäväksi tulee nopeaa päätök­sentekoa edellyttävä presidentin toimivaltaan kuuluva asia.⁷⁹⁸

Itävalta-boikottia koskeva tapaus osoittaa yhteistoimintavelvoitetta koskevat heikkou­det sekä sen, kuinka tiiviisti oikeus ja politiikka ovat kietoutuneet yhteen ulkopoliitiikas­sa. Nopea reagointi ei ole aina mahdollista, vaikka se olisikin Suomen edun mukaista. Tiedonvälityksen ja yhteistyön olisi toimittava nopeasti ja moitteettomasti sekä valtio­neuvoston että sen yksittäisen jäsenen ja tasavallan presidentin välillä. Pääministerin yleisen aseman sekä presidentin ja pääministerin välisen ulkopoliittisen toimivallanjaon kannalta Itävalta-boikottia koskeva tapaus on erityisen mielenkiintoinen. Ensisijaisesti ta­pauksen valossa voidaan kysyä, missä kulkevat pääministerin ulkopoliittisen toimivallan rajat. Itävaltaa koskevaa kannanottoaan pääministeri perusteli sillä, ettei toimenpiteiden painopiste ollut Suomen ja Itävallan suhteissa, vaan EU-maiden yhteisessä toiminnassa puheenjohtajamaan johdolla. Koska aloite tuli EU-puheenjohtajamaa Portugalilta, asian kansallisen valmistelun pitäminen pääministerillä oli Lipposen mukaan perusteltavissa. Oikeuskansleri Nikula katsoi kuitenkin päätöksessään, että asiaa koskevasta EU:n yhteis­estä kannanmuodostuksesta huolimatta kysymys oli kuitenkin Suomen suhteesta toi­seen valtioon ja siksi pääministerin olisi tullut tiedottaa asiasta presidenttiä.

797 Ks. Oikeuskanslerin tiedote 30.5.2000. Dnro 130/1/00.

798 Ks. Oikeuskanslerin tiedote 30.5.2000. Dnro 130/1/00.

Pääministerin toiminta Itävalta-boikottia koskevassa kannanotossa on perusteltavissa sillä, että aloite asiasta tuli EU-maiden puheenjohtajamaalta ja siten toimenpiteiden painopiste oli puheenjohtajamaa Portugalin johdolla tapahtuvassa EU-maiden yhteisessä toiminnassa. Kuinka pitkälle pääministeri voi hoitaa perustuslain nojalla EU:n ulkopoliittikan alaan kuuluvia asioita ottamatta yhteyttä presidenttiin? EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikka vaikuttaa merkittävästi myös maiden bilateraalisiin suhteisiin, jotka katsotaan perustuslaissa kuuluvan presidentin yleisjohtajuuden piiriin. Yhteydenpito valtioneuvoston ja presidentin välillä onkin siksi ensiarvoisen tärkeää jo asioiden valmisteluvaiheessa.

Riittävän huolellisesta ennakoinnista huolimatta on ymmärrettävää, että ulkoasioiden hoidossa ajoittain tulee esille tapauksia, joihin ei ole voitu ennakkoon varautua. Esimerkkinä tästä voidaan mainita 11.9.2001 Yhdysvaltoihin suunnatut terrori-iskut⁷⁹⁹. Tosiasiassa nämä poikkeukselliset tilanteet on hoidettu joko valtioneuvoston tai tasavallan presidentin yhteydenotolla⁸⁰⁰. Näissä keskinäisissä neuvotteluissa on myös sovittu esimerkiksi maan ulkopoliittisesta kannanotosta.

4 Yhteistoimintavelvoitteen toimivuus ja tulkinta

Presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteisjohtajuuden puolesta ja vastaan on esitetty muun muassa seuraavanlaisia perusteluja: yhteisjohtajuutta pidetään yhtäältä tasapainottavana ja vakauttavana tekijänä, joka tuo kaivattua harkintaa ja konsensusta ulkopoliittikkaan. Presidentti on puoluepoliittisten ristiriitojen yläpuolella, jolloin hän kykenee itsenäisemmin tai perusteellisemmin arvioimaan vallitsevia olosuhteita. Tähän argumen-

799 Terroristit kaappasivat Yhdysvalloissa neljä matkustajakonetta. Kaksi kaapattua konetta lensi päin WTC:n torneja New Yorkissa tuhoten tornit, kolmas matkustajakone syöksyi Yhdysvaltain puolustusministeriön rakennukseen Pentagoniin Washingtonissa. Neljäs kone syöksyi maahan Pittsburghin kaupungin lähellä.

800 Heti samana iltana Suomen hallitus piti kriisikokouksen, jossa se tuomitsi hyökkäykset. Hallitus asetti erityisministerityöryhmän ohjaamaan ja koordinoimaan asian hoitamista Suomessa. ks. Ulkopoliittikka-lehden ”Suomen ulkopoliittikka” tilannekatsaus s. 158. 4/01. Epäselväksi tosin jäi, oliko presidentti Tarja Halonen paikalla. Pääministeri Paavo Lipponen kertoi keskustelleensa presidentti Halosen kanssa ja kertoneensa iskuista. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa terrori-isku oli esillä vasta 5.10 ja seuraavan kerran 8.10. Tuolloin käsiteltiin Yhdysvaltain tilannetta, kun se oli päättänyt ryhtyä liittolaistensa tukemana sotilaallisiin toimiin niitä tahoja vastaan, joita se pitää vastuullisena Yhdysvalloissa suoritettuihin terrori-iskuihin. Ks. valtioneuvoston tiedote 5.10.2001 ja 8.10.2001.

taatioon sisältyy vahvasti näkemys ulkopoliitiikan erityisluonteesta. Koska ulkosuhteet muodostavat erittäin merkittävän politiikan lohkon, on perusteltua, että ulkopoliittinen päätöksenteko pohjautuu laajempaan harkintaan kuin päätökset muilla politiikanlohkoilla ja päätöksentekoon osallistuu useita henkilöitä. Suomessa on totuttu niin ulkopoliittikan kuin EU-politiikan alalla laajaan konsensukseen, joten näiltä osin yhteisjohtajuus jatkaa valtiokäytäntöön vakiintunutta linjaa. Vastakkaisen näkemyksen mukaan ulkopoliittikka ei ole, tai sitä ei tulisi mieltää, muista politiikan lohkoista poikkeavaksi, vaan ulkosuhteissa tulisi soveltaa samoja päätöksentekomuotoja kuin muussakin politiikassa.⁸⁰¹

Yhteistoimintavelvoitteen puolesta on myös esitetty, että presidentin ulkopoliittisen roolin jatkuvuus on oikeutettua, koska kansa tukee presidentin valtaoikeuksien säilyttämistä tai jopa niiden lisäämistä. Kansan tahdon sivuuttaminen ei demokraattisessa järjestelmässä ole suotavaa, vaan poliittisen järjestelmän institutionaalisten valintojen tulisi olla yleisen mielipiteen mukaisia. Toisaalta on myös esitetty, että yleinen mielipide heijastaa vahvasti olemassa olevia institutionaalisia käytäntöjä. On helpompi tukea valitsevaa käytäntöä kuin kannattaa muutosta. Vahvaan presidentti-instituutioon tottuneet suomalaiset tukevat presidentin roolin säilyttämistä, koska ei ole totuttu elämään pääministerijohtoisessa järjestelmässä.⁸⁰²

Yhteisjohtajuutta on perusteltu myös pienen maan ulkopoliittisen painoarvon vahvistamisella. Yhteisjohtajuus lisää Suomen kykyä edistää tavoitteitaan niin EU:ssa kuin muilla kansainvälisillä areenoilla. Presidentin ja pääministerin yhteistyö ja esimerkiksi yhtäaikainen osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mahdollistavat tehokkaan toiminnan Suomen etujen puolesta. Kun muilta EU:n valtioilta on pääsääntöisesti Eurooppa-neuvostossa vain yksi edustaja, voi Suomi kompensoida pienen jäsenmaan asemaansa kaksoisedustuksella itse neuvotteluissa sekä erityisesti epävirallisemmassa yhteydenpidossa. Toisaalta taas vastakkaisen käsityksen mukaan yhteisjohtajuus päinvastoin haittaa kansallisten etujen puolustamista, sillä se perustuu epärealistiseen käsitykseen presidentin ja hallituksen tavoitteiden ja toiminnan yhdenmukaisuudesta. Toisaalta kahta identtistä mielipidettä omaavaa politiikkaa tuskin on, vaikka he olisivat samasta puolueesta.⁸⁰³

Presidentin ulkopoliittista johtajuutta on korostettu myös kriisiaikojen poikkeustilanteissa, jolloin presidentti nähdään eräänlaisena hätävarana. Vakavien yhteiskunnallisten kriisien ohella tämä perustelu voisi tulla kysymykseen tilanteessa, jossa hallituksen toi-

801 Ks. tarkemmin yleisjohtajuuden puolesta ja vastaan esitettyä argumentaatiota Työryhmämietintö 2008:8, s. 155–157 (Raunion selvitys).

802 Ks. Työryhmämietintö 2008:8, s. 156 (Raunion selvitys).

803 Ks. Työryhmämietintö 2008:8, s. 156–157 (Raunion selvitys).

minta on jostain syystä lamaanut. Hallituksen kyky toimia ulkopoliittikan johtajana voi heikentyä esimerkiksi ennen aikaisen eroamisen tai vakavien erimielisyyksien takia. Tämän argumentaation ilmeinen heikkous on se, että perustuslaki nimenomaisesti velvoittaa presidentin yhteistoimintaan hallituksen kanssa. Presidentti ei voisi nousta taustalta yksin ulkopoliittikan johtoon, vaan hänen täytyisi tehdä yhteistyötä toimimattomankin hallituksen kanssa. Toiseksi voidaan kyseenalaistaa, kykenisikö normaalioloissa taustalla pysyttelevä presidentti nopeasti aktivoitumaan menestyksekkäästi ulkopoliittikan johtajaksi.⁸⁰⁴

Yhteisjohtajuuden ja yhteistoimintavelvoitteen puolesta ja vastaan on esitettävissä perusteltuja argumentteja. Poliittisten päätösten varaan jää, mihin suuntaan järjestelmää kehitetään. Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin ratkaistava nykyisestä järjestelmästä aiheutuvat kiistatilanteet. Yhteistoimintavelvoitteen sanamuodosta ei ole suoraan löydettävissä ratkaisua siihen, kuinka mahdolliset kiistatilanteet valtioneuvoston ja presidentin välillä tulisi ratkaista. Ongelman tosiasiallisen merkittävyyden arvioimisessa on otettava huomioon myös se, että nimenomaiset säännökset erimielisyyksien ratkaisumenettelystä saattaisivat tehdä tyhjäksi yhteistoimintavelvoitteen. Erimielisyyden ilmaantuessa ratkaisumenettelyn johdosta vahvemmasi osoittautuva osapuoli voisi kieltäytyä yhteistyöstä kiistaan vedoten. Edellä mainitun kaltaisen päätöksenteon lukkiutumisen mahdollisuus erimielisyyksitilanteissa olisi käsillä myös, jos päätösvalta siirrettäisiin pelkästään valtioneuvostolle. Merkittävässä ulkopoliittikan ratkaisuisa äänestysmenettelyn käyttö valtioneuvostossa lienee hyvin poikkeuksellista, sillä lähtökohtaisesti valtioneuvostokin pyrkii konsensukseen.⁸⁰⁵ Nykyinen poliittisen käytännön ja valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan varaan jätetty erimielisyyksien ratkaisumenettely *pakottaa* osapuolet etsimään yksimielisyyttä.

Yhteistoimintavelvoitteeseen kuuluvat tilanteet on edellä pyritty luokittelemaan kolmeen eri tasoon: (i) merkittäviin, (ii) vähämerkityksellisiin sekä (iii) kiireellisiin tilanteisiin. Ulkopoliittisessa päätöksentekoympäristössä syntyy valtiosääntöoikeudellista tulkintaa edellyttävä tilanne, jos yhteistoimintavelvoite aiheuttaa erimielisyyttä, muun muassa toimivallasta, presidentin ja valtioneuvoston välille. Perustuslain sanamuoto ei anna suoraa vastausta siihen, kumman instituution kantaa on pidettävä vahvempana. Sekä presidentin että valtioneuvoston kanslia haluaisivat tulkita perustuslakia niin, että mo-

804 Ks. Työryhmämietintö 2008:8, s. 157 (Raunion selvitys).

805 Ks. työryhmämietintö 2008:8, s. 170 (Raunion selvitys).

lemmat pidättäisivät itselleen viimekätisen vallan erimielisyystilanteessa⁸⁰⁶. Ratkaisu on valtiosääntöoikeudellisesti kuitenkin tehtävä sen oikeuslähdeopillisen tulkintavälineistön avulla, jota ongelmaan on käytettävissä. Edellä on selvitetty ratkaisun tukena mahdollisesti käytettävää virallisaineistoa, lähinnä lain esitöitä ja perustuslakivaliokunnan kannottoja sekä oikeuskirjallisuudessa käytyä keskustelua. Ongelman ratkaisu on palautettava valtiosääntöoikeuden yleisten oppien tasolle ja sovellettava tulkintaan keskeisiä oikeusperiaatteita. Sekä parlamentarismi että presidentialismi ilmenevät omalla tavallaan perustuslaista ja näiden periaatteiden keskinäinen painoarvo ratkaisee kussakin yksittäisessä tulkintatilanteessa kumman instituution, presidentin vai valtioneuvoston, kantaa on pidettävä määrävänä.

Esitetty yhteistoimintavelvoitteen soveltamistilanteiden jaottelu voi toimia apuna määrittäessä periaatteiden painoarvoa. Seuraavassa on esitetty tulkintaa ohjaava ja jäsentävä malli parlamentarismien ja presidentialismien periaatteiden vaikuttavuudesta kullakin merkittävyydellään. On kuitenkin korostettava, että kaikki poliittisissa todellisuudessa ilmenevät ongelmat on ratkaistava kunkin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen. Tässä esitetty jaottelu on ymmärrettävä vain yleisten oppien tasolle kuuluvana tulkintasuositukseksi, eikä se siten välttämättä sovellu kaikkiin tulkintatilanteisiin.

(i) MERKITYKSELLISET TILANTEET:

Tähän ryhmään luokiteltavilla asioilla on huomattavaa ulkopoliittista painoarvoa. Kuten edellä esitetystä käy selville erittäin merkittävät ulkopoliittiset asiat käsitellään UTVA:ssa, joka siten toteuttaa ulkopoliittisessa johtovaltajarjestelmässä edellytettyä yhteistoimintavelvoitetta. Selvitysten mukaan yhteistoimintavelvoite on koko voimassaoloaikansa toiminut yleensä hyvin. Raunion työryhmämietintöön tekemän selvityksen mukaan valtioneuvoston ja presidentin mahdolliset ulkopoliittiset linjaerot eivät ole hankaloittaneet ulkopoliittikan hoitoa tai heikentäneet Suomen asemaa esimerkiksi EU:ssa⁸⁰⁷. On nähtävissä se, että valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat sitoutuneet uuden perustuslain myötä syntyneeseen yhteistoimintakulttuuriin. Suurimmat linjaerot ovatkin asiakysymyksissä olleet enemmän valtioneuvoston sisäisiä kuin presidentin ja valtioneuvoston välisiä. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä on silti ollut kiistoja ja ne ovat liittyneet ennen kaikkea toimivallan rajauksiin eikä niinkään asioiden sisältöön. Esimerk-

806 Ks. työryhmämietintö 2008:8, s. 170 (Raunion selvitys).

807 Ks. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio ja liitteenä oleva Raunion selvitys s. 169. Ks. myös Tiilikainen 2002 ja 2003, OM 2002 ja UaVM 13/2006.

keinä tästä on syytä mainita EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja Venäjän suhteet: kuuluvatko ne tasavallan presidentille vai EU:n myötä valtioneuvostolle? Jännitteet tulevat esille yleensä asioiden valmisteluvaiheessa ja ne on ratkaistava voimassa olevan valtiosääntöoikeuden mukaan, vaikka politiikan sisällöstä ei olisikaan erimielisyyksiä.

Merkittävimmät asiakysymykset ratkaistaan usein UTVA:ssa. Kuten jo edellä on tullut esille, UTVA:a voidaan kuvailla todelliseksi päätöksentekofoorumiksi, jossa lopulta päätetään valtioneuvoston ja presidentin yhteinen kanta. Selvitysten perusteella UTVA:ssa tosiasiallisesti myös keskustellaan päätettävästä asiasta ja siten sekä valtioneuvosto että presidentti saavat tässä tilanteessa äänensä kuuluviin. Tämän jälkeen, yhdessä sovitusta ja päätetystä kannasta tulee sekä hallituksen että presidentin pitää kiinni. UTVA ilmentääkin siten vahvaa konsensushakuisuutta ja voidaan jopa kysyä, onko otettu harppaus kohti ruotsalaista parlamentaarista kulttuuria. *UTVA:n tulisi myös ilmentää vahvaa parlamentarismia periaatetta.* Tosiasiassa presidentti voi kuitenkin vaikuttaa julkisilla lausunnoillaan, haastatteluilla ja puheilla tiettyyn tärkeään asiakysymykseen jo valmisteluvaiheessa. Näin valtioneuvosto tietää ennakkoon presidentin kannan, mikä saattaa vaikuttaa kannan muotoutumiseen UTVA:ssa.

Tutkimuksen argumentaation perusteella voidaan tiivistäen todeta parlamentarismien vaikutuksen systemaattisesti korostuneen uuden perustuslain myötä. Parlamentarismien vaikutuksen kasvua tukee yleisempi demokratiaperiaatteen korostunut merkitys. Tällä perusteella erityisesti merkittävien ulkopoliittisten ratkaisujen yhteydessä *parlamentarismien tulkintavaikutuksen tulee olla vahva.* Presidentialismia korostaa kuitenkin perustuslakivaliokunnan kannanotto, jonka mukaan myös yhteistoimintamenettelyssä on otettava huomioon PeL 58 §:n mukainen presidentin valta. Tästä huolimatta yhteistyökulttuuri ja parlamentarismi tekevät valtiosääntöoikeudellisesti vaikeasti perusteltavaksi sen, että presidentti voisi missään merkittävässä tilanteessa ohittaa valtioneuvoston mielipiteen. Käytännön politiikka vaatii joka tapauksessa ulospäin näkyvää konsensusta, jolloin erityisen merkittävien asioiden osalta erimielisyystilanteessa presidentin olisi väistyttävä valtioneuvoston kannan voittaessa.

(ii) VÄHÄMERKITYKSELLISET TILANTEET.

Näihin voidaan lukea muun muassa valtionpäämiesten pitämät puheet kansainvälisissä yhteyksissä. Varsinaisia oikeudellisia menettelymuotoja ei ole siitä, miten ulkopoliittikan toimijoiden yhtenäinen linja näiden asioiden osalta varmistettaisiin. Edellä kerrotut esimerkit osoittavat sen, ettei hallitus käytännössä kontrolloi presidentin pitämiä puheita. Merkittävimmät presidentin pitämät puheet kirjoittaa presidentin kanslia ja se myös lä-

hettää ne hallitukselle tiedoksi. Esimerkkitapaus presidentin pitämästä puheesta YK:n yleiskokouksessa osoitti, että merkittävimmät puheet voidaan periaatteessa käsitellä myös UTVA:ssa, mutta tähän ei kuitenkaan ole velvollisuutta. Presidentti voi siis valmistella puheet suhteellisen itsenäisesti. Tämä ilmentää vahvasti presidentialismin periaatetta. Presidentin pitämät puheet ja julkilausumat ulkomailla ovat tärkeitä myös siksi, että presidentin kanta sitoo Wienin yleissopimuksen mukaisesti myös Suomen valtion virallisen kannan. Tämän vuoksi onkin ensiarvoisen tärkeää, että sekä hallituksen että presidentin esittämät kannanotot ovat linjassa UTVA:ssa yhteisesti sovitun ulkopoliittikan linjan kanssa. Yhteistoimintavelvoite vaatii joka tapauksessa yhteisen linjan etsimistä ja toteuttamista ulkopoliittikan operatiivisten toimijoiden välillä. Siksi olisi tärkeää, että muun muassa merkittävillä kansainvälisillä areenoilla esitetyistä puheenvuoroista tiedotetaan presidenttiä ja valtioneuvostoa puolin ja toisin. Vähämerkityksellisiksi luokitelluissa tilanteissa presidentillä olisi yleisen ulkopoliittikan johtovaltansa ansiosta kuitenkin teoriassa mahdollisuus toimia oman mielipiteensä mukaisesti.

Käytäntö on osoittanut, että presidentin esittämät lausumat ovat vähintään aste-eroltaan saattaneet olla poikkeavia valtioneuvoston aikaisemmin esittämiin kannanottoihin. Vähämerkityksellisissä asioissa ei valtioneuvostolla ole tosiasiallista mahdollisuutta yhteistoimintavelvoitteenkaan nojalla puuttua presidentin toimintaan, ellei presidentti halua tämänkaltaista yhteistyötä. Siksi on todettava, että *presidentialismin periaatteella on vahvin tulkinta-arvo vähämerkityksellisissä asioissa*. Vaikka on kysymys vähämerkityksellisistä asioista ja presidentialismin vaikutus vahva, näitä asioita saatetaan käsitellä UTVA:ssa. UTVA:ssa sovittujen yleisten ulkopoliittisten linjojen tulisi kuitenkin vaikuttaa myös vähämerkityksellisissä asioissa. Yhteistyökulttuuri käytännössä vaatii, että ylimpien valtioiden välinen ulkopoliittinen linja on yhtenäinen, vaikka valtioneuvostolla ei painavia oikeudellisia välineitä tämän toteuttamiseen vähämerkityksellisissä asioissa olekaan.

(iii) KIIREELLISET TILANTEET.

Kiireellisissä tilanteissa *asian luonne ratkaisee yhteistoimintamenettelyn tason*. Tämän vuoksi on vaikeaa tehdä yleisempiä päätelmiä presidentialismin ja parlamentarismin suhteesta kiireellisissä tapauksissa. Kiireellisten asioiden yhteydessä on käytettävä tilannesidonnaista ratkaisumallia kunkin tilanteen erityispiirteet huomioon ottaen. Kiireellistä ulkopoliittista ratkaisua vaativa tilanne voi tulla niin yllättäen, ettei yhteistoimintamenettelyyn ole mahdollisuuksia. Kiireellisessä ja ennakoimattomassa tilanteessa operatiivisen ulkopoliittikan hoitajilla, kullakin itsenäisesti, on nykyisessä järjestelmässä aitoa valtaa edustaa Suomea ja lausua virallinen kanta. Esimerkkinä käytetty Itävalta-boikotti olisi

kuitenkin ollut sellainen asia, joka olisi kyetty käsittelemään yhteistoimintamenettelyin. Aidosti niin kiireelliset asiat, joissa yhteistoimintaan ei olisi mahdollisuutta, lienevät vakaiden poliittisten olojen aikana lähes teoreettisia.

Yhteistoimintavelvoite voidaan tässä tutkimuksessa esitetyn argumentaation perusteella ymmärtää säännöksi, jota on sovellettava kaikessa merkittävässä ulkopoliittisessa toiminnassa. Onko yhteistoimintavelvoitteen sisältö ja merkitys lopulta ymmärrettävä perustuslain 93 §:n ilmaisemaa sääntöä laajempana, jopa oikeusperiaatteena? Yhteistoimintavelvoitteessa on havaittavissa oikeusperiaatteen kaltaisia elementtejä, jolloin sillä on *tulkintavaikutusta* myös varsinaisen säännöksen sanamuodon ulkopuolella. Valtiosääntöoikeudellisella yhteistoimintavelvoitteella on kaikki oikeusperiaatteelta vaadittavat yleisluontoiset edellytykset: yhteistoimintavelvoite on *kiinnittynyt* perustuslain tekstiin, sillä on *vakiintunut* organikäytäntö presidentin ja valtioneuvoston välisessä suhteessa sekä valtiosääntöoikeustieteen ja erityisesti perustuslain esitöiden ilmaiseva tuki⁸⁰⁸. *Yhteistoimintavelvoite voidaan ymmärtää siis oikeusperiaatteeksi, mutta se ei kuitenkaan vielä ole noussut valtiosääntöoikeuden yleisten oppien tasolle.* Yhteistoimintaa kuitenkin ilmentää institutionaalisen valtiosääntöoikeuden yleisissä opeissa vakiintuneesti ja voimistuvalla painoarvolla vaikuttava parlamentarismien periaate. Parlamentarismi heijastaa yleisempää yhteiskunnallista ja poliittista demokratiaperiaatetta, erityisesti edustuksellista demokratiaa. Yleiseksi opiksi muotoutuminen vaatisi erittäin vakiintuneen aseman oikeudenalan käytännössä⁸⁰⁹. Yhteistoimintavelvoite on kuitenkin verraten uusi toimintamalli ja sen vakiintumista häiritsee se, ettei presidentin ja valtioneuvoston välinen toimivallanjako ole sujunut täysin ongelmitta. Yhteistoimintavelvoitteen periaatelunne näyttäytyy velvoitteen tulkinnallisena painoarvoerona tilannekohtaisesti, esimerkkinä edellä luokitellut ulkopoliittisten asioiden merkittävyystilanteet. Se, millaiseksi yhteistoimintavelvoitteen käytännön sisältö muodostuu, on riippuvainen asian luonteesta. Vähimmäisvaatimuksena on, että presidentin päätöksillä on aina jonkinasteinen parlamentaarinen vastuukate.

Yhteistoimintavelvoitteen merkitystä on vahvistanut erityisesti nykyisessä valtiosääntöoikeudellisessa ja poliittisessa ympäristössä vaikuttava *yhteistyökulttuuri*. Se ilmenee

808 Oikeusperiaatteen kriteereistä ja erityisesti valtiosääntöoikeuden oikeusperiaateista Husa 2007: 184, 189.

809 Valtiosäännön oikeuskulttuurisen ytimen muuttaminen on erittäin vaikeaa. Valtiosääntöoikeudellisilla tulkintakäytännöillä on kuitenkin huomattava merkitys sille, millaiseksi voimassa oleva valtiosääntöoikeus todellisuudessa muotoutuu. Husa käyttää esimerkkinä lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta, jossa vanhastaan presidenttivetoinen järjestelmä kohtasi parlamentaaristuneen valtioneuvostojohtoisen EU-politiikan. Ks. tarkemmin Husa 2007: 196.

kaikkien kolmen ylimmän valtioelimen välillä. Valtioneuvosto, eduskunta ja tasavallan presidentti ovat merkittävässä ulkopoliittisissa asiakysymyksissä pyrkineet löytämään yhteisen linjan jo asian valmisteluvaiheessa. Yhteistyökulttuuri ilmenee aktiivisena vuoropuheluna presidentin ja valtioneuvoston välillä esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. Yhteistyökulttuuriin mukaisesti ulkopoliitiikan toimijat pyrkivät myös käytännön politiikassa ja esittämissään kannanotoissa kunnioittamaan yhteisesti sovittua linjaa. Yhteistyökulttuurin laajempi merkitys käsittää ylimpien instituutioiden ohella myös niiden virkamieskoneistot.

Myös parlamentaaraisella vastuukatteella on erityinen merkitys presidentin ulkopoliittista päätösvaltaa rajaavana tekijänä. *Parlamentaarisen vastuukatteen vaikutus näyttäytyy suhteessa vallan kolmijakoon parlamentarismia vahvistaen ja presidentialismia heikentäen.* Edellä käsitellyissä merkittävyystilanteissa erittäin merkittävässä päätöksentekotilanteissa vastuukate näyttää erittäin vahvana, eikä presidentti käytännössä voi päättää vastoin valtioneuvoston kantaa. Muilla merkittävyys-tasoilla parlamentaarinen vastuukate on otettava huomioon, jotta yhteistoiminta ylimpien valtioelinten välillä toimisi vaikeuksitta. Kuitenkin rutiiniluontoisissa asioissa, kuten presidentin toimivaltaan kuuluvissa nimitysasioissa, käytäntö on osoittanut, että presidentti voi sivuuttaa valtioneuvoston kannan. Tämä on kuitenkin päätöksentekojärjestelmän kokonaisuudessa poikkeuksellista ja harvinaista. Pääsääntöisesti presidentin tulee parlamentarismien nimissä noudattaa hallituksen kanssa sovittua linjaa. Parlamentarismia korostaa se, ettei presidentillä ole muodollista mahdollisuutta päättää asioista ilman valtioneuvoston myötävaikutusta. Vaikka parlamentarismilla on merkittävä tosiasiallinen vaikutus järjestelmän läpäisevänä periaatteena, korostuu sen oikeudellinen merkitys presidentin päätöksentekomuodoissa, joilla vaaditaan valtioneuvoston tai sen jäsenen myötävaikutus. Parlamentaarinen vastuukate pyrkii konkretisoimaan oikeudellisesti parlamentarismien periaatetta. Vastuukate voidaan ymmärtää valtiosääntöoikeudelliseksi instrumentiksi eli keinoksi, jolla parlamentarismien vaatimusta toteutetaan ylimpien valtioelinten päätöksentekojärjestelmässä.

VI ULKOPOLITIIKAN TOIMIVALTASÄÄNNÖKSET MUUTOSPAINEN ALLA?

Tässä tutkimuksessa on käsitelty Suomen ulkopoliittista päätösvaltajärjestelmää ensisijaisesti tasavallan presidentin päätösvallan kannalta. Perustavanlaatuisena tutkimuskysymyksenä on ollut presidentin ulkopoliittisen toimivallan ilmeneminen vuoden 2000 perustuslaissa. Tutkimuksen perusteella on todettava, että presidentti on myös uuden perustuslain mukaisessa oikeudellisessa ympäristössä käyttänyt valtaansa aktiivisesti. Perustuslaissa kohtaavat vanhemmasta valtiosääntöperinteestä juontuva presidentin valtaa painottava institutionaalinen traditio ja uudempi valtioneuvoston (ja eduskunnan) valtaa korostava parlamentarismen periaate. Presidentin valtaa korostava institutionaalinen traditio tukeutuu voimakkaasti perustuslain sanamuotoon, erityisesti PeL 93.1 §:n ”johtaa ulkopoliittikkaa” muotoiluun. Parlamentarismen periaatetta korostava tulkintadoktriini puolestaan tukeutuu yleisemmästä yhteiskunnallisesta demokratisoitumisesta juontuvaan parlamentaariseen valtiosääntöjärjestelmään sekä perustuslain sanamuodon tasossa PeL 93.1 §:n ilmaisemaan yhteistoimintavelvoitteeseen. Suomen ulkopoliittisessa päätöksentekojärjestelmässä esiintyneet ongelmakohdat voidaan paikantaa näiden kahden toisilleen vastakkaisen periaatteen kilpailutilanteiksi.

Tämä parlamentarismen ja presidentialismin välinen kilpailutilanne ilmenee myös muualla Suomen valtiosäännössä. Esimerkkinä voidaan mainita laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja puolustusvoimalaista sekä toistaiseksi vielä hyväksymättä olevasta valmiuslaista. Voidaan katsoa, että presidentialismin periaate sai kriisinhallintalaissa pienen erävoiton, kun säännöksen 2.1.§:n mukaan päätös osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tehdään toimeenpanijasta riippumatta kussakin operaatiossa erikseen tasavallan presidentti. Kriisinhallintalaki hyväksyttiin lopulta poikkeuslakina ja laajan poliittisen keskustelun saattamana. Vaikka kriisinhallintalaissa oli säännöstasolla kysymys presidentin osallistumisesta EU-johtoisen operaation päätöksentekomenettelyyn, yleisellä tasolla sen voidaan nähdä ilmentävän vanhan ja uuden ajan poliittisen kulttuurin yhtentörmäystä, jossa vastakkain olivat parlamentarismen ja presidentialismin periaate. Tämä näkyi muun muassa siinä, kuinka vahvasti hallitus puolusti presidentin osallistumista päätöksentekomenettelyyn ja toisaalta kuinka kiihkeästi parlamentarismia sekä valtio-

neuvostolle kuuluvaa päätösvaltaa EU-johtoisissa operaatioissa perusteltiin. Puolustusvoimalaissa parlamentaarista vastuukatetta vahvistettiin presidentin sotilaskäskyasioita koskevassa päätöksentekomenettelyssä, mutta presidentin toimivaltuuksiin ei laissa puututtu. Valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä presidentin toimivaltaa olisi jälleen hieman kavennettu, mutta presidentti Halonen päätti jättää eduskunnalle esityksen antamatta. Halosen mukaan nyt tavallisen lain säätämisyjärjestyksellä olisi kavennettu presidentin päätösvaltaa ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Suomen valtiosäännössä on siis nähtävissä tahtoa kaventaa presidentin ulkopoliittista päätösvaltaa, mutta presidentialismin periaate vaikuttaa silti edelleen vahvana. Historiallinen liukuma kohti parlamentaarisempaa päätöksentekojärjestelmää on kuitenkin havaittavissa alati vahvistuvana kehityssuuntana aina presidentti Koiviston aikakaudesta lähtien.

Parlamentarismien periaatteen mukaisesti valtioneuvosto on pyrkinyt ottamaan itselleen yhä aktiivisempaa roolia ulkopoliitiikassa, erityisesti Euroopan unionia koskevissa asioissa. Varsinkin EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on muodostunut ulkopoliitiikan osa-alueeksi, jossa valtioneuvosto ja presidentti ovat jopa kilpailleet vallankäytöstä. Tutkimuksessa onkin tarkasteltu muun muassa sitä, voiko presidentillä olla toimivaltaa EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ulkopoliittisen yleisjohtajuutensa perusteella siitä huolimatta, että EU-asiat on perustuslaissa osoitettu valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvaksi.

Käytännössä tasavallan presidentti on osallistunut päätöksentekoon myös EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tätä käytäntöä on perusteltu ennen kaikkea perustuslain esitöiden lausumalla, jonka mukaan valtioneuvoston on toimittava tiiviissä yhteistyössä presidentin kanssa EU-asioissa. Tutkimuksessa presidentin toimivallalle EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan on pyritty löytämään perusteluja muun muassa yleisen ulkopoliitiikan ja unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ulottuvuuksien ja päämäärien yhteneväisyydestä. Perustuslainsäätäjän harkintaan jää, tahdotaanko presidentin osallistuminen myös EU-asioihin pitää nykyisellään, jos Lissabonin sopimuksen sisältö aikanaan tulee voimaan. Lissabonin sopimus vahvistaisi edelleen unionin ulkopoliitiikkaa, jolloin myös tasavallan presidentti saattaisi nykyistä käytäntöä seuraten olla yhä aktiivisempi toimija EU-politiikassa.

Vaikka poliittinen kulttuuri on muuttunut parlamentarismia korostavaksi, perustuslain sanamuoto ja esityöt korostavat presidentin ulkopoliittista johtajuutta. Oikeuslähteopillisesti lain sanamuodolla ja esitöillä on keskeinen merkitys oikeudellisessa tulkintatilanteessa. Valtiosääntöoikeus on kuitenkin oikeudenala, jossa *poliittisen todellisuuden ja käytäntöjen sekä oikeuden leikkauspinta on laaja ja tunnustettu*. Poliittisissa prosesseissa

muotoutuneiden käytäntöjen tulkintavaikutus on valtiosääntöoikeudessa huomattava. Pelkän poliittisen mielipiteen tai kulttuurin muutos ei kuitenkaan yksinään voi muuttaa sitä tulkintakäytäntöä, joka on kirjoitettu lakiin ja ilmenee esitöistä lainsäätäjän tahtona. Jos valtiokäytännön todellisuus kuitenkin osoittaa, että presidentin olisi väistyttävä ulkopoliittisessa toimivaltakiistassa, on myös valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan, vähintään pidemmällä aikavälillä, seurattava vakiintunutta poliittista käytäntöä. Riittäisikö siis parlamentarismien tuntuva vahvistuminen ja valtioneuvoston aseman korostuminen yhdessä yhteistoimintavelvoitteen kanssa heikentämään merkittävästi presidentin ulkopoliittista yleisjohtajuutta? Poliittisessa käytännössä näin voisi tapahtua, jos presidenttinä olisi poliittisesti passiivinen henkilö. Kysymys palautuu viimekädessä siihen, mikä on poliittisen ratkaisun ja valtiosääntöoikeudellisen tulkintatilanteen ero; niitä ei aina ole helppo erottaa. Oikeudellisen systematiikan kannalta on ongelmallista, jos tulkintakäytäntö ei vastaa lain, erityisesti perustuslain, sanamuotoa. Jos poliittinen tahto osoittaa, että presidentin ulkopoliittista valtaa on kavennettava, tämän tulisi tapahtua ennen kaikkea perustuslain sanamuotoa muuttamalla. Presidentin tosiasiallinen pidättäytyminen tai jättäytyminen syrjään ulkopoliitikasta ei sellaisenaan poista mainittua oikeudellisen systematiikan heikkoutta. Perustuslain tulkinnan ja sen sanamuodon tulisi vastata toisiaan.

Perustuslain 93.1 §:n sanamuodossa paino on ollut sanonnalla ”presidentti johtaa”. Sanamuotoa olisi mahdollista muuttaa päinvastaiseksi, jolloin ”valtioneuvosto johtaisi ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa presidentin kanssa”. Tuolloin presidentti ei kuitenkaan menettäisi kaikkea ulkopoliittista valtaansa, vaan hän voisi toimia valtioneuvoston rinnalla *täydentävänä* tekijänä. Tällöin ”valtioneuvosto johtaa” sanamuodolla kyettäisiin väistämään ne ongelmat, jotka johtuisivat siitä, että toimivaltaongelmaan puututtaisiin vain määrittelemällä tarkemmin kompetenssi EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Perustuslakivaliokuntahan on jo nyt linjannut, että valtioneuvostolle kuuluvat kaikki EU-asiat, myös yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan lisäksi tulevaisuudessa voi nousta esiin muitakin ulkopoliittisia asioita, joihin nykyinen perustuslain sanamuoto ei anna selkeää vastausta. Jos perustuslakia muutetaan, ulkopoliittinen toimivalta tulisi ratkaista niin yleispätevällä tavalla, ettei ristiriitaisen tulkinnan mahdollisuuksia syntyisi myöskään tulevaisuudessa. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kehittyminen on osoitus siitä, että ulkopoliittisen toimintaympäristön muutoksia ei aina riittävällä tavalla kyetä lakeja säädettäessä ennakoimaan.

Nato-jäsenyys on yksi mahdollisista Suomen tulevaisuuden ulkopoliittisista suuntauksista, jonka kannalta päätösvaltajärjestelmää voi spekuloida. Millaisena ulkopoliittinen toimivalta olisi tulkittava, jos Suomi olisi Naton jäsen nykyisen perustuslain voimassa

ollessa. Puolustusliitossa tapahtuva päätöksenteko olisi tulkittava yleisen ulkopoliitiikan alaan kuuluvaksi ja tämä toimivalta on nykyisen perustuslain mukaan ensisijassa presidentillä. Todennäköisesti Natoon liittyvät kysymykset ratkaistaisiin UTVA:ssa. Jo tällä hetkellä Nato-yhteistyöhön liittyvät kysymykset käsitellään UTVA:ssa. Vaikka Natoa koskevat asiat siten kuuluisivat UTVA:n kautta parlamentaarisen vastuuseen, presidentin kantaa olisi vaikea ohittaa ensinnäkin yleisjohtajuuden johdosta ja toiseksi siksi, että tasavallan presidentti on puolustusvoimien ylipäällikkö. PeL 58.5 §:n mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan, kuin lailla tarkemmin säädetään. Tätä alaa on perinteisesti kuvailtu siten, että kysymys on vallasta antaa puolustusvoimille määräyksiä sen perustehtävän suorittamisesta, toisin sanoen vallasta päättää lähinnä operatiivisista asioista, joihin kuuluvat operatiivinen suunnittelu sodan varalle siihen liittyvine valmisteluineen ja toimenpiteineen. Käsitesisältö palautuu silloin ylipäällikkyyden alkuperäiseen tarkoitukseen, joukkojen suoraan johtamiseen sodan aikana.⁸¹⁰

Ylipäällikkövalta antaa presidentille merkittäviä valtaoikeuksia, jotka voivat konkretisoida juuri sotilaallisen liittoutumisen yhteydessä. Ylipäällikkövallan luovutus-instituutio nykyisessä valtiosäännössä viittaa edelleen siihen, ettei presidentin ylipäällikkyyttä ole tarkoitettu nimelliseksi vaan tosiasialliseksi valtaoikeudeksi⁸¹¹. Presidentin ylipäällikkövalttaan kuuluu myös läheisesti oikeus päättää sodasta ja rauhasta eduskunnan suostumuksella. Tämä valtaoikeus olisi puolustusliiton kannalta merkittävä, sillä jos esimerkiksi Naton 5. artikla avunannosta tulisi sovellettavaksi, eli jokin Naton jäsenmaa joutuisi hyökkäyksen kohteeksi, tulisi Suomen päättää avunannosta. Ylipäällikkövalta yhdessä ulkopoliitiikan yleisjohtajuuden kanssa laajentaisi presidentin käytännön toimivaltuuksia mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen yhteydessä. Mahdollista liittoutumista ja perustuslain muutoksia harkittaessa tulisi ottaa kantaa myös tähän kysymykseen. Olisiko nykyisen parlamentarismia ja valtioneuvoston toimivaltaa korostavan linjan mukaista, että presidentin ulkopoliittinen toimivalta vahvistuisi mahdollisen sotilaallisen liittoutumisen myötä? Sinänsä nyt syntyneellä yhteistoimintakulttuurilla olisi epäilemättä merkitystä, mutta riittäisikö se yksinään ratkaisemaan tulevaisuudessa mahdolliset toimivaltaongelmat.

810 Ks. Sotilaskäskyasioiden määrittelystä Työryhmämietintö 2008:8, s. 111.

811 Ks. Työryhmämietintö 2008:8, s. 112.

SUMMARY

The research examines how the power of decision is distributed in Finnish foreign policy, with special reference to the power of the President of the Republic. The fundamental question addressed in the thesis is how the President's power of decision in foreign policy is manifest in the Finnish Constitution that came into force in 2000. The study shows that the current President has used her power actively in the legal environment created by the new Constitution, as she did in the case of its predecessor. One sees in the Constitution the meeting of a historical practice stressing the power of the President, the roots of which lie in the old constitutional tradition, and a more modern parliamentary principle emphasising the power of the Government (and Parliament). Interpretations of the law under the former rely squarely on the wording of the Constitution, in particular the expression "The foreign policy of Finland is directed by the President of the Republic" in Section 93. By contrast, the latter draws on the parliamentary constitutional system – a product of the broader democratisation of society – and the obligation, also set out in Section 93, of the President and the Government to co-operate in making foreign policy decisions. The problems that have emerged in the decision-making system for Finnish foreign policy can be attributed to competition between these two contrary principles.

The rivalry between parliamentarism and presidentialism appears elsewhere in Finnish constitutional legislation. Examples include the Act on Military Crisis Management and the Act on the Defence Forces, as well as the Act on Emergency Preparedness, which has yet to be approved by Parliament. One can conclude that the principle of presidentialism won a round in the case of the Crisis Management Act inasmuch as Section 2 of the Act states that the decision on Finland's participation in military crisis management is taken separately in each case by the President of the Republic, regardless of the organisation requesting assistance. The Crisis Management Act was ultimately passed using the procedure for constitutional enactments and prompted extensive political debate. Although the provisions of the Act pertain to the President's participation in the decision-making procedures for EU-led operations, on a more general level the legislation can be seen as manifesting the collision of old and new political cultures: parliamentarism and presidentialism. This could be seen in, among other things, how vehemently

the Government and President defended the President's participation in the decision-making procedure and, on the other hand, how passionate the arguments were in support of parliamentarism and the decision-making power of the Government in EU-led operations. In the case of the Act on the Defence Forces, parliamentarism gained ground where the President's powers as a military commander were concerned, but the law did not alter her authority. The government bill regarding the Emergency Preparedness Act would have again somewhat circumscribed the competence of the President but President Halonen decided not to present the bill to Parliament for its consideration.

In her view, the Act, to be brought before Parliament as ordinary legislation, would have restricted the President's constitutionally guaranteed power of decision in foreign and security policy. Finnish constitutional legislation thus reflects a desire to limit the President's power of decision in foreign policy, but the principle of presidentialism still seems to be going strong. Nevertheless, a historical shift can be seen towards a more parliamentary decision-making system, an intensifying trend whose origins can be traced back as far as President Koivisto's period in office.

In keeping with the principle of parliamentarism, the Government has sought to secure a more active role for itself in foreign policy, especially EU-related affairs. One arena in particular where the President and the Government have vied for power is the EU's Common Foreign and Security Policy. Accordingly, the research examines, among other questions, whether the President has competence with respect to the Common Foreign and Security Policy by dint of her directing foreign policy in general despite the Constitution mandating that EU affairs fall within the competence of the Government.

In practice, the President has taken part in decision-making where the Common Foreign and Security Policy is concerned. This has been justified primarily through a statement in the preparatory work for the Constitution to the effect that the Government is to co-operate closely with the President in EU affairs. The present study has sought the rationale for the President's competence regarding the Common Foreign and Security Policy in, among other things, the uniform direction of the dimensions and goals of Finnish foreign policy in general and the Common Foreign and Security Policy. It falls to the legislator to determine how desirable it will be for the President to participate in EU affairs to the extent he or she does today if the Treaty of Lisbon eventually comes into force. The Treaty would further strengthen the Union's foreign policy, whereupon the President, in keeping with the present practice, might well become more actively involved in EU policy.

Although the political culture has changed towards an emphasis on parliamentarism, the wording and preparatory work of the Constitution highlight the President's role in directing foreign policy. In terms of the doctrine of legal sources, the wording of a law and preparatory works have crucial significance when interpreting the law. Yet, constitutional legislation is an area of law where the interface between law, on the one hand, and political reality and practices, on the other, is extensive and well recognised. The difficulty of interpreting practices that have been shaped by political processes is considerable in the case of constitutional legislation. A change in political opinion or the political culture cannot in itself alter the interpretive practice that is inscribed in the law and is manifest in the preparatory works as the legislator's will. If the reality of government practice nevertheless shows that the President is to yield in the dispute over who has competence in matters of foreign policy, the interpretation of constitutional legislation – at least in the long term – must follow established political practice. Would the vigorous growth of parliamentarism and the emphasis on the role of the Government, together with the present obligation to co-operate with the Government, suffice to significantly weaken the role of President as director of foreign policy? This could occur in political practice if the President happened to be a passive individual. The question ultimately becomes one of the difference between a political solution and an interpretation of constitutional legislation; the two are not always readily distinguishable. It is problematic for the legal system in structural terms if the interpretive practice does not adhere to the wording of the law, particularly where the Constitution is concerned. If political will indicates that the power of the President with regard to foreign policy is to be limited, this should be effected first and foremost by changing the wording of the Constitution. Even the President refraining in practice from involvement in foreign policy would not as such remove the structural weakness in the system.

The emphasis in Section 93 of the Constitution has been on the expression "is directed by the President". This wording could be inverted to read "the Government directs foreign policy in co-operation with the President". In that case the President would not lose all of his or her power with respect to foreign policy but would work alongside the Government as a complementary actor. The wording "the Government directs foreign policy" would avoid the difficulties likely to follow from attempts to rectify the competence problem by simply defining in more detail the actors' competence with regard to the EU's Common Foreign and Security Policy. In the future, other questions of foreign policy may emerge to which the present wording of the Constitution cannot provide a clear answer. If the Constitution is amended, foreign policy competence should be set

out in such universally applicable terms that there will no longer be any chance of conflicting interpretations. The development of the Common Foreign and Security Policy is one example of how changes in the foreign policy environment cannot always be adequately anticipated when legislation is enacted.