

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Seppo Tiitinen

Puolipresidentillisestä järjestelmästä kohti vakaata parlamentaarista kansanvaltaa

Suomen valtiollisen järjestelmän eri vaiheiden ymmärtämistä helpottaa, kun muistetaan, että Suomi oli Ruotsin kuningaskunnan itäisin osa vuoteen 1809, jolloin siitä tuli autonominen suuriruhtinaskunta Venäjän yhteydessä. Autonomisen Suomen hallintajärjestelmä oli erikoislaatuinen sikäli, että kaikki Venäjän keisarit Suomen suuriruhtinaina vakuuttivat pitävänsä Suomessa voimassa vanhat Ruotsin valtakunnan perustuslait ja hallitsevansa Suomea niiden mukaan. Autonomian kaudella Venäjän yhteydessä Suomi sai sata vuotta sitten 1907 käytännössä maailman uudenaikaisimman kansanedustuslaitoksen, eduskunnan. Tämä yksikamari-nen, yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella ja suhteellisilla vaaleilla valittu eduskunta hyväksyi Suomen itsenäisyysjulistuksen Venäjän bolševikkivallankumouksen jälkeen 6.12.1917.

Vuoden 1919 hallitusmuoto ja vahva presidentti

Itsenäisyyden tultua saavutetuksi oli tehtävä ratkaisu hallitusmuotokysymyksessä eli siinä, rakennettaisiinko valtiojärjestelmä monarkian vai tasavallan pohjalle. Eduskunta ehti valita Saksan keisarin langon, Hessenin prinssin Friedrich Karlin Suomen kuninkaaksi lokakuun alussa 1918. Muutaman viikon kuluttua sinetöitynyt Saksan tappio ensimmäisessä maailmansodassa ja Saksassa puhjennut vallankumous mitätöivät toimitetun kuninkaanvaalin, ja Suomea ryhdyttiin rakentamaan tasavallan pohjalle.

Suomen uusi itsenäinen valtiojärjestys rakentui luontevasti vuoden 1906 suuren eduskunta-uudistuksen periaatteille ja instituutioille ja jo olemassa olevan eduskuntalaitoksen varaan. Eduskunta tunnustettiin suvereenin kansan edustajaksi, maan merkittävimmäksi valtiolaitokseksi, kansalaisten mielipiteiden tulkiksi ja maan oikeuksien vankkumattomaksi puolustajaksi. Parlamentaarinen hallitustapa omaksuttiin vuoden 1917 viimeisenä päivänä täydentämällä valtiopäiväjärjestystä nimenomaisella säännöksellä hallituksen ja sen ministereiden poliittisesta vastuunalaisuudesta eduskunnalle.

Valtiojärjestyksen hallitusvaltaa ja nimenomaan valtionpäämiehen asemaa koskeissa järjestelyissä perusmallina käytettiin vuoden 1919 hallitusmuotoa laadittaessa Suomen suuriruhtinaskunnan Ruotsilta perimää valtiosääntöä siinä muodossa, joksi se oli autonomian aikana muokkautunut. Ruotsissa ennen vuotta 1809 noudatetun kustavilaisen hallitsijanvallan perui-na Suomen tasavallan presidentti sai siten laajat päätöksentekijän valtaoikeudet ja muihin toi-

mijoihin kohdistuvat säätelijän ja valvojan valtuudet. Ne lueteltiin hallitusmuodon neljännessä luvussa vanhan ruotsalaisen perinteen mukaisesti kukin erikseen. Vuoden 1919 hallitusmuoto sisälsi siten vahvan presidenttiyden muodossa toteutetun hallitsijanvallan ja parlamentaarisen hallitustavan muodossa toteutuvan kansanvallan yhteensovittamisen. Lisäksi on huomionarvoista, että presidentti jäi käytännössä suurten valtaoikeuksiensa kanssa yksin ilman omaa esikuntaa tai virastoa, mikä merkitsi tiettyä eristyneisyyttä muista valtioelimistä.

Hallitusvalta jaettiin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken niin, että presidentin valtuudet olivat merkittävämmät kuin eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston. Presidentin päätöksenteko oli vain menettelyn, mutta ei sisällön puolesta riippuvainen parlamentaarisesti vastuunalaisesta valtioneuvostosta. Presidentti oli sidottu ministerien myötävaikutukseen, mutta ei heidän mielipiteeseensä.

Erityisen merkittävästä valtuudesta presidentin myöhemmän kokonaisuaseman kannalta säänneltiin hallitusmuodon 33 §:ssä, jonka mukaan tasavallan presidentti määräsi Suomen suhteista ulkovaltoihin. Säännöksen hyvin selkeästä sanamuodosta huolimatta Suomen ulkopoliittinen päätöksenteko ennen toista maailmansotaa oli käytännössä parlamentaaristen hallitusten johtamaa toimintaa. Ulkopoliittikka ja ulkosuhteet yleensä siirtyivät käytännössä presidenttijohtoisiksi vasta joulukuussa 1940. Ulkopoliittinen päätöksenteko säilytti presidenttivetöisen luonteensa aina Neuvostoliiton hajoamiseen saakka vuonna 1991, josta alkaen silloinen tasavallan presidentti Mauno Koivisto alkoi enenevästi käyttää ulkopoliittista valtaansa hallituksessa ja hallituksen kautta.

Perustuslain osittaisuudistukset vuoden 1970 jälkeen ja valtioelinten valtasuhteiden tasapainottaminen

Tasavallan presidentin valintatapa

Paineet ja tarpeet vuonna 1919 säädetyn hallitusmuodon muuttamiseen olivat viidenkymmenen ensimmäisen itsenäisyysvuoden ajan vähäiset. Perustuslakien kokonaisuudistus yleensäkin tuli keskustelun kohteeksi Suomessa vasta vuodesta 1970 alkaen. Tuolloin asetetun komitean tuli selvittää, miten eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä voidaan vahvistaa ja parlamentaarista järjestelmää kehittää. Komitea kiinnitti erityistä huomiota kolmeen tasavallan presidentin valtuuteen, jotka olivat keskeisiä hänen asemalleen eduskunnasta riippumattomana valtioelimenä. Niitä olivat pääministerin valintamenettely, ennen aikaisten vaalien määrääminen sekä presidentin päätöksenteko suhteessa ministeristön mielipiteeseen yleensä ja myös ulkoasioissa. Tuolloisen presidentin Urho Kekkosen torjuva suhtautuminen nimenomaisesti edellä mainittujen presidentin valtuuksien uudelleenmäärittelyihin riitti pysäyttämään tuolloisen perustuslain kokonaisuudistushankkeen 1974. Perustuslain uudistushankkeisiin palattiinkin vasta 1980-luvulla osittaisuudistuksin, jotka tähtäsivät eduskunnan toimintakyvyn parantamiseen ja sen aseman vahvistamiseen.

Sen sijaan tasavallan presidentin valintatavasta on itsenäisyyden alusta asti esiintynyt erilaisia mielipiteitä ja selvää horjuntaa erilaisten vaihtoehtojen välillä. Tasavallan presidentin vaalitapa on edelleenkin perustellusti ydinkysymyksiä presidentin asemaa ja valtaoikeuksia koskevassa keskustelussa ja pohdinnassa. Jo vuoden 1917 perustuslakikomitea ehdotti omanlaisensa kansanvaalin käyttöönottoa, jossa vaalin toisella kierroksella olisivat olleet mukana kolme ensimmäisellä kierroksella eniten ääniä saanutta ehdokasta. Perusteluna esitettiin, että ”äänestäjä tietää kenelle äänensä antaa”. Hallitusmuotoa valmisteltaessa poliittinen vasemmisto oli eduskunnan toimittaman vaalin kannalla ja oikeisto puolsi valitsijamiesten toimittamaa vaalia. Ratkaisuksi tuli kompromissi näiden ehdotusten välillä: itse perustuslakiin kirjoitettiin vaalitavaksi valitsijamiesten toimittama vaali, mutta ensimmäisen vaalin toimittaminen säädettiin eduskunnan tehtäväksi.

Vuosien 1919 ja 1959 välillä valmisteltiin kahdeksan erilaista esitystä jo aikaisemmin esillä olleiden vaihtoehtojen välillä, mm. vuonna 1956 komitea ehdotti suoran vaalin ja valitsijamiesvaalin yhdistelmää. Vuonna 1970 eduskunta taas hyväksyi lausuman tasavallan presidentin vaalin toimittamisesta välittömällä kansanvaalilla. Vuoden 1983 valtiosäännön tarkistamiskomitea taas esitti mietinnössään tavoitteeksi, että äänestäjät voisivat silloista välittömämmin vaikuttaa tasavallan presidentin vaaliin, millä haluttiin korostaa kansanvaltaisuuden vaatimusta. Samassa yhteydessä vaalitavan myönnettiin vaikuttavan tasavallan presidentin asemaan valtiojärjestelmässä, jos kohta samalla todettiin, ettei presidentin aseman kohentumista kuitenkaan ole yleensä haluttu. Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että vaalijärjestelmän tulee olla valitsijoiden oikeudentuntoa tyydyttävä, jolla erityisesti viitattiin ns. mustien hevosten mahdollisuuteen ja heidän käyttämisensä estämisen tarpeellisuuteen.

Vuonna 1984 annetussa hallituksen esityksessä suhtauduttiin varauksellisesti voimakkaisiin yhtäkkisiin muutoksiin presidentin valintatavassa ja ehdotettiin välittömän ja välillisen vaalin yhdistelmää, johon lopullisesti päädyttiin vuonna 1987 ja jonka mukaisesti tasavallan presidentin vaalit toimitettiin vuonna 1988. Jo samana vuonna annettiin uusi esitys, joka tähtäsi suoraan, tarvittaessa kaksivaiheiseen vaaliin siirtymiseen. Vaalitavan omaksumista perusteltiin ennen muuta sen kansanvaltaisuudella. Suoran vaalin välittömän kansanvaltaisuuden katsottiin liittyvän erityisesti siihen, ettei vaalin toisella kierroksella olisi samanlaisia mahdollisuuksia kuin valitsijamiesten toimittamassa välillisessä vaalissa vaikuttaa ohi äänestäjien vaalin lopputulokseen. Samassa yhteydessä oli korostetusti esillä myös huoli valtatasapainon säilyttämisestä tasavallan presidentin ja muiden valtiollisten instituutioiden välillä. Samaan hallituksen esitykseen vuonna 1988 sisältyi myös merkittäviä tasavallan presidentin valtaoikeuksia kaventavia ehdotuksia, kuten eduskunnan hajotusoikeuden sitominen pääministerin perusteltuun aloitteeseen, presidentin toimikausien rajaaminen enintään kahteen peräkkäiseen kauteen ja eräit eduskunnan asemaa kohentavia ehdotuksia.

Myös vastakkainasettelun mahdollisuus kahden suoraan valtuutensa kansalta saavan valtiolimen välillä oli esillä muutoksen yhteydessä käydyssä keskustelussa, vaikkei sen ennalta arvaamattomia seuraamuksia kuitenkaan haluttu liioitella. Eduskunta hyväksyi esityksen suoraan kaksivaiheiseen vaaliin siirtymisestä vuonna 1991 valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin

asiantuntijoiden lähes yksimielisestä vastustuksesta huolimatta. Hyväksyessään esityksen eduskunta kuitenkin edellytti jatkettavan valtioelinten toimivaltasuhteiden tasapainottamiseksi tarvittavia uudistuksia.

Uusi vaalitapa oli ensimmäisen kerran käytössä vuoden 1994 presidentinvaalissa. Vaalikampanjoiden karnevalisoitumisesta ja pinnallistumisesta huolimatta vaalitavassa ei tuolloin ilmennyt sellaisia ongelmia, jotka olisivat edellyttäneet presidentin vaalia koskevien säännösten olennaisia sisällöllisiä tarkistuksia. Tämän ja presidentin uuden vaalitavan suhteellisen tuoreuden vuoksi presidentin vaalitavan mahdollinen uudistaminen ei käytännössä noussut esille perustuslain kokonaisuudistukseen tähdänneen Perustuslaki 2000 -projektin missään vaiheessa. Näin myös uusi perustuslaki sisältää presidentin valitsemisesta säännökset, jotka rakentuvat edelleen suoran, tarvittaessa kaksivaiheisen vaalin varaan. Toimikausi on edelleen kuusi vuotta. Sama henkilö voidaan valita presidentiksi enintään kahdeksi peräkkäiseksi toimikaudeksi.

Valtioelinten valtasuhteiden tasapainottaminen

Presidentti Urho Kekkosen seuraajan Mauno Koiviston presidenttikaudella annettiin 1988 eduskunnalle esitys presidentin vaalitavan muuttamisesta ja eräiden valtaoikeuksien tarkistamisesta, kuten edellä on jo todettu. Valtio-organien keskinäissuhteiden muuttamista tarkoitaneessa vuoden 1988 esityksessä rajoitettiin presidentin valtuutta erottaa eduskunnan luottamusta nauttiva ministeristö tai sen jäsen. Tärkeintä oli, että eduskunnan hajottaminen ja määräys ennen aikaisten vaalien toimittamisesta tehtiin riippuvaksi pääministerin presidentille tekemästä perustellusta aloitteesta. Aloite valtiosääntöuudistuksen edistämisessä siirtyi 1990-luvun alussa eduskunnalle ja sen perustuslakivaliokunnalle. Eduskunta hyväksyikin vuonna 1990 kannanoton, jossa hallituksen edellytettiin jatkavan valtiosääntöuudistuksen valmistelua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamiseksi ja siten eduskunnan aseman vahvistamiseksi.

Euroopan integraatioprosessi 1990-luvun alkupuolella vauhditti Suomen valtiojärjestelmän kehittymistä myös ulkopoliittisen vallankäytön osalta kohti syvempää parlamentaarista hallitustapaa. Ilman perustuslain sisältömuutoksia Euroopan talousalueeseen liittymistä tarkoittanut sopimus olisi johtanut toimivallan siirtymään eduskunnalta ja parlamentaarisessa vastuussa olevalta valtioneuvostolta ulkoasiainvaltaa käyttävälle tasavallan presidentille, joka on parlamentaarisen vastuun ulottumattomissa. Asiallisesti tämä siirtymä olisi koskenut asioita, jotka siihen asti oli järjestetty kotimaisella lainsäädännöllä, siis enimmäkseen asioita, jotka kuuluivat sisäpolitiikan alaan. Tämän takia niiden käsittely haluttiin edelleen pitää eduskunnalle vastuullisen ministeristön käsissä.

Euroopan unionin jäseneksi tulon yhteydessä oli ennen vuotta 1995 ratkaistava myös kysymys siitä, kuka edustaisi Suomea Eurooppa-neuvostossa, pääministeri vai tasavallan presidentti. Vastoin silloisen tasavallan presidentin Martti Ahtisaaren tahtoa eduskunta päätti kuitenkin hyväksyä perustuslakiin säännöksen, jonka mukaan nimenomaan pääministerin velvollisuus

on informoida eduskuntaa ennen ja välittömästi jälkeen Eurooppa-neuvoston kokouksen. Käytännössä myös tasavallan presidentti on kuitenkin osallistunut Suomen varsinaisen edustajan eli pääministerin ohella useimpiin Eurooppa-neuvoston kokouksiin Suomen jäsenyyden aikana vuodesta 1995.

Suomen perustuslain uudistustyölle oli 1990-luvun ajan leimallista sen poikkeuksellisen voimakas eduskuntavetoisuus ja yksimielisyys. Eduskunta edellytti usean valtiosäännön osittaisuudistuksen yhteydessä hallituksen jatkavan valtiosääntöuudistuksen valmistelua toisaalta valtioelinten valtaoikeuksien tasapainottamiseksi ja siten eduskunnan aseman vahvistamiseksi ylimpänä valtioelimenä sekä toisaalta tasavallan presidentin valtaoikeuksien parlamentarisoimiseksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti omalta osaltaan useammassa yhteydessä huomiota valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden tarpeeseen ja määritteli lopulta tavoitteeksi, että vuonna 2000 Suomen perustuslait on koottu yhtenäiseen perustuslakiin. Pääministeri Paavo Lipposen ensimmäinen hallitus sisällytti ohjelmaansa tuon tavoitteen keväällä 1995 ja perustuslakihanke 2000 käynnistyi.

Perustuslain kokonaisuudistus 2000 ja Suomen valtiojärjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uuden perustuslain myötä siirryttiin Ruotsin vallan ajalta peräisin olevasta usean perustuslain järjestelmästä yhteen yhtenäiseen perustuslakiin. Tämä merkitsi nimenomaisesti eduskuntaa ja sen toimintoja säännelleen perustuslain, valtiopäiväjärjestyksen, kumoamista ja katoamista.

Uudella perustuslailla ei muutettu Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjattiin ja huollettiin valtiosääntöä sen silloisista perusteista lähtien. Perustuslain uudistuksella oli kuitenkin yksi sisällöllinen tarkoitus ylitse muiden eli tarkoitus vahvistaa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Tämän tavoitteen toteuttamiseksi oli kaksi menettelytapaa. Toisaalta uudella perustuslailla lisättiin suoraan eduskunnan valtaoikeuksia ja poistettiin eduskunnan toimivallan rajoituksia. Toisaalta uudistus tuki eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin, josta hyvä esimerkki on valtioneuvoston myötävaikutuksen vahvistaminen presidentin päätöksenteossa.

Myös parlamentarismia ja presidentin vallan yhteenörmäyksestä syntyvää ongelmaa lähestyttiin vuoden 2000 perustuslaissa samalla tavalla. Yhtäältä presidentin valtuuksia kavennettiin melkoisesti. Hallituksen muodostamisprosessi muutettiin eduskuntavetoiseksi. Asetusenantovalta siirrettiin pääsääntöisesti valtioneuvostolle ja ministeriöille. Presidentin nimitysvalta rajattiin koskemaan korkeimpia valtionhallinnon virkoja sekä virkoja, joihin nimittäminen on perusteltua osoittaa presidentin tehtäväksi hänen valtiosääntöisen asemansa tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä. Toisaalta presidentin päätöksenteko ja muu toiminta sidottiin

aikaisempaa tiukemmin ministerimyötävaikutukseen. Presidentti säilytti silti pääsääntöisesti itsenäisen päätösvalan omassa toimivaltapiirissään. Aikaisempaa useammissa, nyt myös ulkopoliitikan alaan kuuluvissa presidentin päätettävissä asioissa valtioneuvoston on kuitenkin kollektiivisesti tehtävä asiasisältöinen ratkaisuehdotus.

Vuoden 2000 perustuslain merkittävin uudistus oli pääministerin valinnan ja koko hallituksen muodostamisprosessin ohjauksen siirtäminen käytännössä eduskunnalle. Näin vahvistuivat takeet myös sen edustukselliseen kansanvaltaan kuuluvan periaatteen seuraamisesta, että valtioneuvoston kokoonpano määräytyy mahdollisuuksien mukaan hyvin suoraan eduskunta-vaalien tuloksen ja eduskunnan kannanmuodostuksen perusteella. Uusi perustuslaki merkitsi luopumista presidenttijohtoisesta valtioneuvoston muodostamisesta. Presidentin osuus reservivoimana voi korostua vain, kun eduskuntaryhmien neuvottelujen tulos on, että ei ole saavutettu asiallista ratkaisua hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta eikä siksi myöskään pääministeriehdokkaasta.

Presidentti toimii edelleen pääministerin muodollisena nimittäjänä, mutta on sidottu nimittämään pääministeriksi eduskunnan tähän tehtävään valitseman henkilön. Presidentti ei voi kieltäytyä nimittämästä eduskunnan valitsemaa pääministeriä eikä muita ministereitä pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Hallitusohjelman käsittely tuoreeltaan valtioneuvoston tiedonantona eduskunnassa ja käsittelyn päättävä luottamuslauseäänestys ovat luonteva työn aloituslupa uudelle hallitukselle. Näin on kokonaisuudessaan luotu entistä paremmat edellytykset Suomen valtiojärjestyksen keskeisiin periaatteisiin kuuluvan parlamentarismin periaatteen toteutumiselle myös käytännössä heti valtioneuvoston muodostamisesta lähtien eli sille, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.

Kuten edellä on jo todettu, Euroopan integraatioprosessi 1990-luvulla vauhditti merkittävästi Suomen valtiojärjestelmän kehittymistä nimenomaan ulkopoliittisen päätöksenteon osalta kohti syvempää parlamentaarista hallitustapaa. Uuden perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevan 8 luvun säännösten tarkoituksena oli selkeyttää kansainvälisten asiain perustuslaintasoista sääntelyä ja vahvistaa myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyvä parlamentaarisen vastuukatteen vaatimus sekä kytkeä tuo vastuu kate entistä selkeämmin ja kattavammin myös tasavallan presidentin toimenpiteisiin. Toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskeva perustuslain säännös (PL 93 §) ei kuitenkaan merkinnyt asiallista muutosta aikaisempaan, tosiasiallisesti jo 1990-luvulla vakiintuneeseen toimivallan jakoon tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja eduskunnan kesken. Vanhan hallitusmuodon 33 §:ää olikin jo 1990-luvulla ryhdytty tulkitsemaan niin, että se edellytti presidentin toimivan tärkeissä ulkopoliittisissa kysymyksissä yhteydessä valtioneuvostoon ja yhteisymmärryksessä sen kanssa. Uuden perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Uutta tässä oli se, että aikaisempi tulkintaan perustunut päätöksentekojärjestelmä kuvattiin nyt selkeästi perustuslain tekstissä.

Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaansaattaminen kuuluvat vastaisuudessaakin lähtökohtaisesti presidentin valtuuksiin. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia mää-

räyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Eduskunta hyväksyy nyt myös uutena asiana toimivaltaansa kuuluvan kansainvälisen velvoitteen irtisanomisen, mistä presidentti aikaisemmin päätti yksin. Eduskunta päättää myös kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta lailla. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Ehdotus valtakunnan alueen muuttamisesta on hyväksyttävä eduskunnassa 2/3 enemmistöllä kaikissa tapauksissa.

Valtioneuvosto puolestaan perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä eli valtioneuvosto päättää ja vastaa Suomen EU-politiikasta. Valtioneuvoston toimivallasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää, joten se kattaa myös mm. unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat.

Valtioneuvosto paitsi määrittelee Suomen kannan, myös määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta EU:n lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Valtioneuvoston asiana on näin ollen päättää myös Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. On myös asianmukaista, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Edellä olevat kannat Suomen EU-asioiden päätöksentekojärjestelmästä eduskunnan perustuslakivaliokunta on esittänyt mietinnössään jo kahdesti, ensin 1994 (PeVM 10/1994 vp) ja vielä uudestaan 1998 perustuslakiehdotuksen sisältäneestä hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp). Pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman mukaan 2007 alkaneella hallituskaudella arvioidaan vuoden 2000 perustuslain toimivuutta ja mahdollisia muutostarpeita. Vuonna 2008 käynnistyneen perustuslain toimivuuden ja muutostarpeiden selvitystyön yhteydessä on mahdollista harkita käytäntöjen uudistamista Suomen edustautumisessa Eurooppa-neuvoston kokouksissa voimassa olevan perustuslain ja perustuslakivaliokunnan selkeiden kannanottojen suuntaan.

Vuoden 2000 perustuslaki mahdollistaa edelleen tasavallan presidentin keskeisen aseman ulkopoliittikan johdossa, samalla kun ulkopoliittikan johtamisessa presidentin ja eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston kiinteä yhteistoiminta on välttämätöntä ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi niin Suomen yleisen ulkopoliittikan kuin Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikankin alalla. Yhteistoimintavelvoite tarkoittaa, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopoliittikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa.

Vuoden 2000 perustuslaki merkitsee edellä kuvatulla tavalla kahtiajakoa vain hallitukselle kuuluvien ja asia-alaltaan jatkuvasti laajenevien EU-asioiden ja muiden ulkopoliittisten asioiden välillä, joissa johto kuuluu tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston

kanssa. Perustuslain edellyttämä yhteistyö presidentin ja valtioneuvoston välillä on kuluneiden runsaan yhdeksän vuoden aikana sujunut hyvin. Hanke parlamentaarisen vastuukatteen ulottamisesta mahdollisimman laajalle presidentin ulkopoliittisiin toimiin on edennyt ja pääministerin rooli myös ulkopoliitiikassa on samalla vahvistunut. Päätöksenteko on sujunut ilman suurempia ongelmia myös erilaisin poliittisin ja henkilökokoonpanoin. Tähänastisista ongelmattomista kokemuksista huolimatta jaettu johtajuus ulkopoliitiikassa merkitsee perustuslakiin sisältyvää tulkinnanvaraisuutta ja ilmeistä riskiä, joka kohdistuu valtakunnalle elintärkeään ulkopoliittisen johdon päätöksentekokykyyn.

Lopullinen siirtyminen parlamentaariseen kansanvaltaan (in spe)

Keskeisten valtiollisten laitosten vuorovaikutussuhteessa voidaan eurooppalaisissa hallitusjärjestelmissä erottaa kolme pelkistettyä rakennemallia. Vanhakantaisin niistä on jäykkään valanjakoon perustuva ja yhden ihmisen johtajuutta korostava, vahvasti presidenttikeskeinen järjestelmä. Toinen äärityyppi on suhteellisen harvinainen edustuksellisuutta korostava eduskuntakeskeinen järjestelmä. Parlamentaarinen hallitustapa (parlamentarismi) järjestelmämuotona yhdistää piirteitä molemmista edellä mainituista järjestelmistä. Parlamentarisessa kansanvallassa kaikkea hallitusvaltaa käyttää monijäseninen hallitus, joka ja jonka jäsenet ovat poliittisessa vastuussa kansan valitsemalle parlamentille.

Eurooppalaisissa kulttuuripiirissä poliittisen vallan oikea lähde on kansa. Perustuslain säätäjän tavanomainen ja hyväksytty ratkaisu eri maissa on edustuksellisuuden omaksuminen: kansa valitsee edustajat käyttämään valtaa nimissään ja puolestaan. Suomessa niin kuin monissa muissakin maissa vapailla ja yleisillä vaaleilla valittu monijäseninen parlamentti, sen toimivalta ja päätöksentekomuodot ilmentävät paitsi kansan suvereenisuusperiaatteen tunnustamista myös mielipiteiden erilaisuuden ja moniarvoisuuden myöntämistä. Julkinen keskustelu, jonka pääfoorumina parlamentti on, asetetaan keskeiselle sijalle poliittisessa päätöksenteossa. Parlamentin säätämät lait ovat edustuksellisen kansanvallan tärkeimpiä hallitsemisen välineitä ja samalla olennainen osa vallankäytön demokraattista legitimaatioketjua. Parlamentaarinen hallitustapa, sellaisena kuin se Suomessa nykyisin ilmenee, tähtää siihen, että hallitusvallan käyttö kaikissa muodoissaan ja kaiken aikaa on parlamentin välityksellä valitsijoiden eli kansan valvonnassa. Tämän tavoitteen saavuttamisesta myös Suomessa on kysymys, kun tasavallan presidentin jäljellä olevia toimivaltuuksia pohditaan myös nyt 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla.