

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

Ora Meres-Wuori

Valtionpäämies sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen valta

Valtiosäännön kokonaisuudistuksen epäonnistuttua 1970-luvulla alkoivat sen osittaisuudistukset. Suomen integraatioratkaisuissa jouduttiin puuttumaan myös perustuslakeihin. Näiden lukuisat ja laajat muutokset kiinnittivät huomiota valtiosäännön sisäiseen johdonmukaisuuteen. Lisäksi eri perustuslait haluttiin koota yhtenäiseen säädökseen. Suomen perustuslaki tuli voimaan maaliskuun alussa vuonna 2000. Parlamentaarinen perustuslain tarkistuskomitea ottaa nyt kantaa muun muassa siihen, onko ulkopoliittinen valta parlamentarisoitava ja missä on ylipääällikkyyden paikka.

Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori *Mikael Hidén* on ollut muutostyössä eniten käytettyjä asiantuntijoita. Hän on osallistunut kaikkiin artikkelissa mainittujen valmisteluun, joiden ehdotuksista perustuslakeja on tähän mennessä muutettu, sekä toiminut asiantuntijana perustuslain tarkistuskomiteassa. Lisäksi häntä on säännöllisesti kuultu perustuslakivaliokunnassa.

Seuraavassa tarkastellaan ensin Suomea hallinneen valtionpäämiehen ulko- ja turvallisuuspoliittista valtaa pitkällä aikavälillä. Sitten vastataan kysymyksiin muun muassa siitä, onko presidentin valtaa vielä parlamentarisoitava, miten käy kansanvallan ja mitä sanoo kansa.¹

Kuninkaasta keisarin kautta presidenttiin

Kun Kaarle XII:n 1700 alkanut sotaretki päättyi 1718 Norjan tuntureilla, yksinvalta lakkautettiin Ruotsissa. Sotaa sekä rauhan- ja liittosopimuksia koskevat päätökset edellyttivät säätyjen suostumusta. Valtiopäivien salaiselle valiokunnalle siirtyi ulkopoliittisia tehtäviä. Kustaa III:n tultua valtaan säätyvalta poistettiin 1772. Ulkopoliittikkaa ja kuninkaan ulkomaanmatkoja koskevissa päätöksissä valtaneuvosto saattoi yksimielisenä syrjäyttää kuninkaan. Säätyjen suostumus oli tarpeen sotaa varten. Kuninkaalla oli sotaväen ylipääällikkyyys. Hallitusmuotoa muutettiin 1789 niin, että ulkopoliittinen valta tuli riippumattomaksi valtaneuvostosta eikä sotaan tarvittu säätyjen suostumusta.²

¹ Kirjoittaja toimi Suomen suurlähettiläänä Caracasissa 2002–2006. Tästä johtuvat artiklan viittaukset Venezuelaan.

² Ora Meres-Wuori: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki/Lakimiesliiton Kustannus 1998, s. 40–51 ja siinä viitattu kirjallisuus.

Vallattuaan Suomen keisari Aleksanteri I kutsui koolle Porvoon valtiopäivät maaliskuussa 1809. Suomen säädyt vannoivat keisarille uskollisuudenvalan, ja keisari antoi hallitsijanvakuutuksen. Tässä hän vahvisti maan uskonnon ja perustuslait. Valtiopäivien hyväksymän luonnoksen pohjalta annettiin Suomen senaatin ohjesääntö. Pietarissa Suomen asiain komitea valmisteli esittelyt keisarille.³ Sen toimivaltaan eivät kuuluneet ulko- ja sotilasasiat. Suomen osalta keisari hoiti ne Venäjän valtioelimenä ja venäläisten viranomaisten esittelystä. Valtiopäiväjärjestys annettiin 1869. Valtiopäivien 1886 saama esitysoikeus ei koskenut perustuslakeja eikä lakeja maa- ja meripuolustuksesta. Vuoden 1878 asevelvollisuuslain mukaan sotaväkeä ei saanut viedä Suomen ulkopuolelle. Venäläistämisyhtymyksiin sisältyi sotaväen muuttaminen osaksi Venäjän armeijaa.

Syksyn 1905 yleislakon jälkeen saatiin uusi valtiopäiväjärjestys sekä yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Keisari Nikolai II kukistui 1917. Venäjän väliaikainen hallitus vahvisti Suomen perustuslait. Lainsäädännön ja hallinnon turvaamista koskeva senaatin lakiehdotus muutettiin eduskunnassa niin, että tälle siirtyi korkein valta paitsi lainsäädäntö- myös ulko- ja sotilasasioista. Venäjän hallitus kuitenkin hajotti eduskunnan ja siirsi senaatille useat hallintoasiat ja asetuksenanto-oikeuden. Vaalien jälkeen porvarit esittivät Venäjän valtaoikeudet määrittelevää lainsäädäntöä. Ehdotuksen teki tyhjäksi lokakuun vallankumous. Porvarit epäilivät eduskunnan mahdollisuutta yhteiskuntarauhan säilyttämiseen ja halusivat lujaa hallitusvaltaa. Tukeutuen 1772 HM:oon ehdotettiin valtionhoitajan asettamista. Eduskunta päätti lopulta 15.11.1917 toistaiseksi käyttää korkeinta valtaa. Tilanteen selventämiseksi annettiin itsenäisyysjulistus 6.12.1917. Kansankomissaarien neuvosto myöntyi anomukseen itsenäisyyden tunnustamisesta. Toimeenpaneva keskuskomitea vahvisti päätöksen 4.1.1918.⁴

Eduskunta luovutti senaatille lisävaltuuksia hallituksena toimimista varten. Ennen itsenäisyysjulistusta oli annettu tasavaltainen hallitusmuotoesitys. Kun järjestysvaltaa koskeva kysymys ei ratkennut eduskunnassa, senaatti virallisti suojeluskunnat ja määräsi kenraali Mannerheimin sotajoukkojen ylipäälliköksi. Sosialidemokraattien toimeenpaneva kokous päätti 27.1.1918 aloittaa vallankumouksen. Sisällissodan jälkeen kutsuttiin koolle tynkäeduskunta, jossa sosialisteilla oli yksi edustaja. Eduskunta luovutti korkeimman vallan senaatin puheenjohtaja Svinhufvudille, jonka alaisena sotaministeri Thesleff oli sotajoukkojen ylipäällikkö. Eduskunnalle annettiin kaksi monarkkista hallitusmuotoesitystä. Niiden jäätyä lepäämään eduskunta valitsi kuninkaaksi Hessenin prinssin. Ulkopoliittisen linjan muuttamiseksi eduskunnan oli kuitenkin valtuutettava Mannerheim käyttämään korkeinta valtaa.⁵

³ Venäjälle siirtynyt Yrjö Sprengtporten toimi 1809 Suomen kenraalikuvernöörinä. Suomessa syntynyt ja Ruotsissa sotilaskoulutuksen saanut Fredrik Adlercreutz lähti brittiläisen legioonan mukana Etelä-Amerikkaan. Hän pääsi Simón Bolívarin lähipiiriin, mutta pakeni tämän kukistuttua. Adlercreutz palasi Caracasiin Ruotsin edustajana. Caracasissa syntynyt Francisco de Miranda sai sotilaskoulutuksen Espanjassa ja päätyi Ranskan vallankumouksen kautta Venezuelan johtajaksi. Hän vieraili mm. Venäjällä, jossa sai matkaohjeet Suomeen Sprengtportenilta. Ks. Ora Meres-Wuori: Venezuela ja Suomi. Kanava 6/2007, s. 375–379 sekä Stig Ramel: Yrjö Maunu Sprengtporten, Maanpetturi ja patriootti. Keuruu/Otava 2005.

⁴ Ora Meres-Wuori: Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä. Jyväskylä/Lakimiesliiton Kustannus 1990, s. 66–77 ja siinä viitattu kirjallisuus.

⁵ Ks. ylipäällikkyydestä ennen 1919 HM:a Antero Jyränki: Sotavoiman ylin päällikkyyks, Vammala/Suomalainen La-

Vuoden 1919 hallitusmuotoesityksessä ehdotettiin presidentin valitsemista eduskunnassa. Suuri valiokunta asettui kuitenkin valitsijamiesten kannalle. Sovittelussa päädyttiin valitsijamiehiin, mutta ensimmäisen valinnan piti tapahtua eduskunnassa. Kun esitys äänestettiin lepäämään, etenemään päästiin muuttamalla edustaja-aloite vastaamaan lepäämään jätettyä esitystä eräin poikkeuksin.

Presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittisesta vallasta ennen valtiosääntömuutoksia

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valta ei tullut hallitusmuodon syntyvaiheissa korostetusti esille. Eduskunnan vastapainoksi tahdottiin luoda voimakas hallitusvalta. Tämä jaettiin valtionpäämiehen ja valtioneuvoston kesken. Poliittisesti tärkeimmät, aikaisemmin keisarille kuuluneet tehtävät uskottiin presidentille. Kun mahdollisuus päättää vähemmän tärkeistä ulkoasioista kabinetissa poistettiin, avoimeksi jäi kysymys siitä, miten hallitusmuodon luottamussäännös rajoittaisi presidentin vallankäyttöä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan perussäännös, hallitusmuodon 33 § kuului seuraavasti:

Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla ovat toimitettava sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.

Myös sotavoimien ylipäällikkyyys säädettiin valtionpäämiehelle, ja se oli mahdollista luovuttaa sodan aikana. Sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat erotettiin presidentin muusta päätöksenteosta niin, etteivät ne vaatineet ministerin läsnäoloa. Hän määräsi lisäksi liikekannallepanosta valtioneuvostossa.⁶

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan sisältöön presidentti Ståhlberg vaikutti ulkoministerin valinnalla. Hän piti tärkeänä enemmistöhallitusta neuvoteltaessa rauhansopimuksesta Neuvosto-Venäjän kanssa. Presidentti saneli valtioneuvostossa yksityiskohtaisia ohjeita valtuuskunnalle. Sopimusta hyväksyttäessä hän joutui murtamaan opposition vastustuksen. Kun Ahvenanmaan kysymys tuli esille Kansainliitossa 1920, presidentti saneli valtuuskunnalle ohjeet. Varsovassa allekirjoitettiin reunavaltioiden kesken 1922 sopimus, joka tähtäsi puolustusliittoon Neuvosto-Venäjää vastaan. Sopimuksen valmistelut olivat ulkoministeri Holstin hoidettavana. Presidentti tuki hänen toimiaan muttei sitoutunut toimintalinjaan. Varsovan sopimuksen johdosta ulkoministeri sai epäluottamuslauseen, ja koko hallitus erosi.⁷

kimiesyhdistys 1967, s. 4–25.

⁶ Antero Jyränki katsoo, että ministerimyötävaikutuksesta irrotettu ylipäällikkyyttä koskeva malli on tullut ehkä Ruotsista (HM 1809) tai Norjasta. Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen, s. 108, Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, Työryhämämietintö 2008:8, s. 108–133, Oikeusministeriö.

⁷ Ks. yleisesti Ora Meres-Wuori: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä, ulkoasiain-

Presidentti Relander tuki ulkoministeri Procopéta Kansainliittoon nojaavassa politiikassa, mutta avasi myös yhteyksiä Skandinaviaan. Relander aktivoi Ståhlbergin aloittaman käytännön osallistua hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin ja toimi puheenjohtajana läsnä ollessaan. Presidentti Svinhufvud korosti valtionpäämiehen henkilökohtaista oikeutta määrätä tarvittaessa maan ulkopoliittisesta linjasta. Hän joutui kuitenkin vastentahtoisesti hyväksymään neuvottelut hyökkäämättömyyssopimuksesta Neuvostoliiton kanssa ja sen allekirjoittamisen 1933.

Presidentti Kallio määritteli ulkopoliittisiksi tavoitteiksi puolueettomuuden, skandinaavisen suuntauksen ja hyvät suhteet kaikkiin ilmansuuntiin. Kallio toivoi pääsevänsä konkreettista kysymyksistä pitämällä pääministerikautensa ulkoministerin hallituksessa. Talvisodan lähestyessä Kallio jäi syrjemmälle ulko- ja turvallisuuspoliittisista ratkaisuista. Ulkopoliittisen johdon muodostivat pääministeri ja perättäiset ulkoministerit. Moskovan neuvottelujen aikana tärkeimmät ratkaisut tehtiin hallituksen sisäpiirissä. Presidentti Kallio kuitenkin päätti ohjeista niitä muuttaenkin.

Talvisodan alettua 30.11.1939 presidentti Kallio julisti Suomen sotatilaan ja nimitti Mannerheimin ylipäälliköksi. Kallio asetti Rytin johtaman hallituksen, jossa kaikki puolueet IKL:ää lukuun ottamatta olivat edustettuina. Hallituksen ulkoasiainvaliokunnan ensimmäiseen kokoukseen osallistuivat Kallio ja ylipäällikkö Mannerheim. Ylipäällikön tietämättä merkittäviä ulkopoliittisia ratkaisuja ei tehty, ja hänellä oli hallituksessa yhdysmiehenä kenraali Walden. Presidentti kytkettiin rauhankysymykseen, kun häntä sisäpiirin mielestä ei voitu ohittaa. Koko ministeristö aktivoitiin päätettäessä sodan jatkamisesta tai rauhaan suostumisesta. Neuvotteluissa presidentti Kallio ei ollut muodollisestikaan johtaja. Rauhanneuvotteluja kävi pääministerin johtama valtuuskunta. Rauhaa vastustaneiden ministereiden erottua Ryti muodosti toisen hallituksensa. Mannerheimin ylipäällikkyyttä ei peruutettu, vaikka sotatila jatkui vain valtionsisäisesti. Presidentti Kallion sairastuttua Ryti määrettiin hoitamaan elokuussa 1940 presidentin tehtäviä. Joulukuussa hänet valittiin presidentiksi Kallion toimikauden loppuajaksi. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen jäi Rytille valtionpäämiehenäkin.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka ratkaistiin sisäpiirissä, johon kuuluivat Rytin lisäksi Mannerheim, pääministeri sekä puolustus- ja ulkoministerit. Sisäpiiri aloitti Saksan kanssa keskustelut sotilaallisesta yhteistyöstä toukokuussa 1941. Neuvostoliiton ilmavoimien hyökättyä Saksan Barbarossa-operaation alkamisen jälkeen hallitus totesi Suomen olevan sodassa. Presidentiksi valittiin 1943 Ryti, ja samalla vaihdettiin hallitusta. Pääministeri Linkomies osallistui ulkoasioihin edeltäjänsä aktiivisemmin. Sodan lopulla ulkopoliitiikan johto siirtyi hänelle. Neuvostoliiton suurhyökkäys 1944 pakotti avunpyyntöön Saksalta, joka kytki apuun sitoumuksen olla tekemättä erillisrauhaa. Presidentti Ryti taipui valtioneuvoston kantaan ja antoi sitoumuksen omissa nimissään. Kun rintama oli vakautettu, sisäpiirin neuvotteluissa

ministeriön julkaisuja 8/2008, s. 26–40 sekä eduskunnan osalta Suomen eduskunta 100 vuotta, kirja 11: Kansainvälinen eduskunta. Helsinki 2007 sekä Pekka Hallberg – Tuomo Martikainen – Jaakko Nousiainen – Päivi Tiikkainen: Presidentin valta, Hallitsijanvallan ja parlamentarismien välinen jännite Suomessa 1919–2009, Juva/WSOY 2009, s. 44–270.

päätettiin, että Ryti eroaisi ja Mannerheim valittaisiin presidentiksi. Tämä tapahtui poikkeuslailla elokuussa, ja uusi hallitus nimitettiin. Saksalle ilmoitettiin, että Ryti oli antanut sitoumuksensa pakkotilassa. Rytin ja hallituksen erottua lupaus ei enää sitonut. Suomen ilmoitettua katkaisevansa suhteensa Saksaan taistelutoimet päättyivät Neuvostoliiton kanssa 5.9.1944. Väli rauhansopimus allekirjoitettiin kaksi viikkoa myöhemmin liittoutuneiden kanssa.

Mannerheimin sairastelun aikana pääministeri Paasikivi hoiti presidentinkin tehtäviä. Mannerheimin erottua 1946 Paasikivi valittiin presidentiksi poikkeuslailla. Hän jatkoi ulkopolitiikan johtamista jättäen sisäasiat valtioneuvostolle. Tavoitteena oli lopullinen rauha, jolla voitiin poistaa väli rauhansopimuksen itsenäisyydelle asettamat rajoitukset. Kun luonnos rauhansopimukseksi oli saatu, Paasikivi antoi Suomen valtuuskunnalle tarkat ohjeet. Pariisissa kuitenkin ilmeni, ettei Suomi voinut juuri vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Tilannetta käsiteltiin Paasikiven johdolla hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa, jossa tärkeimpien eduskuntaryhmien puheenjohtajat olivat läsnä. Sopimuksen ratifiointi kesti Moskovassa, jossa oltiin epävarmoja Suomen suhtautumisesta Marshall-apuun⁸.

Helmikuussa 1948 Stalin ehdotti Paasikivelle neuvotteluja YYA-sopimuksesta. Paasikivi pyysi eduskuntaryhmiltä kirjalliset kannanotot ehdotuksesta. Vastauksessaan hän toi esille ryhmien epäilevät kannat. Hallitus oli valmis neuvottelemaan edellyttäen sopimuksen tulevan vapaasti harkittavaksi. Valtuuskunnan puheenjohtajaksi nimitettiin pääministeri Pekkala. Paasikivi antoi valtuuskunnalle yksityiskohtaiset ohjeet. Näistä oli käyty pitkäaikaiset keskustelut eduskuntaryhmien kanssa, mutta ryhmien vaikutus oli vähäinen. Kun Helsingistä haettiin lisäohjeita, näitä käsiteltiin ensin valtioneuvostossa. Paasikivi päätti ohjeista vastoin valtioneuvoston enemmistön kantaa. Sopimus allekirjoitettiin 4.6.1948. Paasikivi ilmoitti tekevänsä kaikkensa sopimuksen ratifiointiseksi. Idänsuhteisiin luotiin presidentin asemaa korostava taakuumiesjärjestelmä. Presidentinvaaleissa 1950 Paasikivi tuli uudelleen valituksi. Presidentti hajotti eduskunnan 1953 osittain ulkopoliittisista⁹ syistä.

Paasikivi kutsuttiin 1955 Moskovaan aiheena Porkkalan palautus ja YYA-sopimuksen jatko. Matkan tarkoitukselta tiesi vain pääministeri Kekkonen. Helsinkiin jäänyt ulkoministeri Viro-lainen sai tiedot lentokentällä. Suomi tuli 1956 mukaan Pohjoismaiden neuvoston työhön. Kekkonen oli ottanut asian esille Porkkalan neuvottelujen yhteydessä Paasikiven vastuksesta huolimatta. Presidentti Kekkonen nimitti vuoden 1958 eduskuntavaalien jälkeen Fagerholmin hallituksen, jota hän vastusti oikeistovoittoisuuden ja eräiden henkilövalintojen johdosta. Kun hallitus joutui ulkopoliittisiin vaikeuksiin, Kekkonen selvitti tilanteen. Presidentin ulkopoliittinen johtovalta vahvistui, ja hallituksen kokoonpanon ulkopoliittinen merkitys korostui.¹⁰ Kekkonen alkoi vierailla Neuvostoliitossa yksityisluonteisesti ja käydä neuvotteluja ilman mi-

⁸ Osallistuminen Marshallin suunnitelmaan oli esillä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa 10.7.1947. Valiokunta suositteli äänin 10–5 valtuuskunnan lähettämistä Pariisiin. Paasikivi päätti kuitenkin 11.7. valtioneuvoston vastauksesta, jossa kieltäyduttiin osallistumisesta Pariisin kokoukseen.

⁹ Ulkopoliittiset tekijät liittyivät Suomen ja Neuvostoliiton välisen kaupan kehittämiseen.

¹⁰ Puolustusneuvosto aloitti työnsä jälleen vuonna 1958. Puheenjohtajana oli pääministeri tai hänen estyneenä ollessaan puolustusministeri. Milloin presidentti oli saapuvilla kokouksessa, hän johti asiain käsittelyä.

nisteriä. Neuvotteluja presidentti selosti jälkikäteen pää- ja ulkoministereille ja myöhemmin myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

Vuoden 1962 presidentinvaaleihin maalaisliitto esitti Kekkonen ehdokkaaksi. Muiden porvarillisten puolueiden ja SDP:n ehdokkaaksi valittiin entinen oikeuskansleri Honka. Kun Neuvostoliitto ehdotti 1961 sotilaallisia neuvotteluita YYA-sopimuksen nojalla, Kekkonen hajotti eduskunnan. Presidentin takana olleet ryhmät vahvistuivat vaaleissa, ja Honka-liitto hajosi. Sosiaalidemokraattien hallituskelpoisuus palautui 1960-luvulla, jolloin alkoi kokoomuksen yli kahden vuosikymmenen oppositiokausi. Presidentti Kekkonen osuus 1960- ja 1970-lukujen kauppapoliittisissa ratkaisuisa oli merkittävä. Hän tuki OECD:hen liittymistä ja vapaakauppasopimuksen tekemistä Euroopan talousyhteisön kanssa ollen tarvittaessa yhteydessä Neuvostoliiton johtoon. Kekkonen hajotti eduskunnan 1971 mainiten syiksi muun muassa Etykin ja neuvottelut EY:n kanssa. Suomi teki 1969 aloitteen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin järjestämisestä, ja sen päätöksiäkirja allekirjoitettiin Helsingissä 1.8.1975. Etyk huijensi presidentti Kekkonen valtiomiestoiminnan.¹¹

Presidentti Kekkonen pyysi lokakuussa 1981 vapautusta tehtävistään. Vuoden 1982 vaaleissa presidentiksi valittu Koivisto ilmoitti jatkavansa edeltäjänsä ulkopoliittista linjaa. Poliitiikan menettelyt kuitenkin parlamentarisoituivat. Puolueet eivät joutuneet ulkopoliittisista syistä hallituksen ulkopuolelle, ja eri hallituskokoonpanot tulivat mahdollisiksi. Presidentti tuki niittämiään hallituksia myös niiden vaikeina aikoina. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa hän taas tukeutui hallitukseen.

Osittaiset valtiosääntömuutokset

Valtioneuvoston 1970 asettaman parlamentaarisen valtiosääntökomitean antamaan välimietintöön ei sisällynyt puollettujen vaihtoehtojen edellyttämiä lakiehdotuksia. Uuden, 1974 asettetun komitean mukaan valtiosäännön välittömälle kokonaisuudistukselle ei ollut eduskunnan enemmistön kannatusta. Osittaisuudistuksetkin edellyttivät yhteiskunnallisen kehityksen selvittämistä. Puoluesihteerien työryhmä ehdotti 1982 selvityskomitean asettamista. Valtiosäännön tarkistamiskomitean työhön pohjautuvassa uudistuksessa presidentin välitön vaali ja välilinen vaali yhdistettiin 1987 samaan menettelyyn. Presidentin on hallituksen nimittäessään toimittava yhteydessä eduskuntaan ja sen ryhmiin ja eduskunnan tulee olla koolla. Presidentin lainsäädännöllinen veto-oikeus muuttui palautusoikeudeksi. Hyväksyessään lainsäädännön eduskunta edellytti hallituksen antavan esityksen presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraan, tarvittaessa kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi.¹²

¹¹ Hallituksen eroamisajankohtaan 1972 vaikutti Etyk. Etykin ideointi tapahtui suoraan presidentin ja Max Jakobsonin välillä 29.4.1969, ja hallituksen ulkoasiainvaliokunta hyväksyi aloitteen 2.5. Ks. presidentin suorista yhteyksistä UM:öön Timo Soikkanen: Presidentin ministeriö. Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliitiikan hoito Kekkonen kaudella II, 1970–81. Keuruu 2008.

¹² Ks. KM 1974:27 vp, KM 1975:88 vp, KM 1983:49 vp ja HE 252–254/1984 vp sekä Meres-Wuori 1998, s. 186–211.

Hallituksen esitys¹³ presidentin vaalitavan muuttamisesta kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi annettiin 1988. Samalla presidentin toimikaudet ehdotettiin rajattaviksi kahteen peräkkäiseen. Uudistuksen mukaan eduskunnan hajottaminen edellytti pääministerin perusteltua aloitetta, puhemiehen ja ryhmien kuulemista sekä eduskunnan koollaoloa. Valtioneuvoston oli viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle. Presidentti saattoi myöntää pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle, ja ilman pyyntöäkin, jos valtioneuvosto tai sen jäsen ei enää nauti eduskunnan luottamusta.

Valtiosääntötoimikunnan¹⁴ ja Valtiosääntökomitea 1992:n¹⁵ työn pohjalta annettiin 1994 hallituksen esitys ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi, valtaoikeuslainsäädäntö. Esitys hyväksyttiin jätettäväksi lepäämään.¹⁶ Lipposen hallituksen ohjelmassa sovittiin 1995, että esitystä ei hyväksytä. Vakavin erimielisyys koski säännöksiä hallituksen muodostamisesta. Valtaoikeuslainsäädäntö on sittemmin sisällytetty uuteen perustuslakiin.

Integraatiosta johtuvat muutokset

Euroopan talousalueesta tehdyssä sopimuksessa tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääoman vapaan liikkuvuuden ja eräiden muiden alojen pohjana on EY:n säännöstö. EY:n toiminta-alueista ulkopuolelle jää muun muassa ulkopoliittinen yhteistyö.¹⁷ Eta-sopimusten voimaansaattamislait säädettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Erikseen annettiin hallituksen esitys Eta-sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista valtiosääntöön.¹⁸ Tällöin säädettiin poikkeus ulko- ja turvallisuuspoliittiseen perussäännökseen, HM 33 §:ään, liisäämällä hallitusmuotoon uusi 33 a §:

Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimitelmissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimitelmissä 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.

¹³ HE 232/1988 vp.

¹⁴ Valtiosääntötoimikunnan osamietintö KM 1992:2, Ulkopoliitiikka ja kansainväliset asiat, Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve ja mietintö KM 1993:20, Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen.

¹⁵ Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö KM 1992:23, ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt ja mietintö KM 1994:4, Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat.

¹⁶ Ks. HE 285/1994 vp ja PeVM 16/1994 vp. Mietintöön liittyi viisi vastalauseetta.

¹⁷ Hallitus katsoi 1990, että rauhansopimuksen Saksaa koskevat ja Suomen täysivaltaisuutta rajoittavat määräykset ovat menettäneet merkityksensä. Presidentti piti YYA-sopimuksen viittausta Saksaan mahdollisena hyökkääjänä vanhentuneena.

¹⁸ HE 95/92 vp ja PeVL 15/92 vp sekä HE 317/1992 vp, joka pohjautui Valtiosääntökomitean 1992:n osamietintöön.

Tarkoituksena oli estää valtioneuvoston ja ministeriöiden lainsäädäntövallan siirtymistä presidentille. Jos Eta-asiaan olisi liittynyt merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia, se olisi edellyttänyt presidentin päätöstä.¹⁹ Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi valtiopäiväjärjestykseen lisättiin luku Eta-asioiden ennakkokäsittelystä. Eta-asioiden yhteensovittamisesta vastasi Eta-ministerivaliokunta.

Hallitus antoi 1994 esitykset EU:hun liittymistä koskevan sopimuksen hyväksymisestä ja jäsenyydestä johtuvista muutoksista valtiosääntöön. Unioniin liittymisestä järjestettiin neuvoaantava kansanäänestys. Hallituksen esityksen mukaan HM 33 a §:n 2 momentilla ei ollut tarkoitus syrjäyttää presidentin HM 33 §:n mukaista ulkopoliittista valtaa, kun kysymyksessä ovat ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. HM 33 §, 33 a § ja parlamentaarinen hallitustapa kuitenkin edellyttävät, että presidentti ja valtioneuvosto ovat hyvässä yhteistyössä kaikissa ulkopoliittisissa kysymyksissä. Velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokousten asioista kirjoitettiin passiivimuotoon.²⁰

Perustuslakivaliokunnan mukaan HM 33 a §:n 2 momentti merkitsi, että valtioneuvosto vastaa siinä tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta. Sille kuuluu kannan muodostaminen sekä edustajien nimeäminen ja ohjaaminen. Säännöstä sovelletaan kaikissa vaiheissa, joiden tarkoituksena on edistää asian ratkaisemista lopullisella tavalla. Neuvosto tekee päätöksiä yhteisöasioissa ja hallitustenvälisillä yhteistyöalueilla. Eurooppa-neuvosto on ohjauselin ja liikkeelle paneva voima, ja tarkoituksena on yleensä saada myöhemmin ratkaisu EU:n muissa toimielimissä. Asioiden laatu ei vaikuta toimivaltaan, vaan valtioneuvoston valmistelu kattaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan.²¹ Valtioneuvosto määrää Eurooppa-neuvoston kansallisesta valmistelusta HM 33 a §:n perusteella ja johtuen pääministerin velvollisuudesta²² antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista. Tarkoituksenmukaista on, että merkittävässä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa unioniasioissa valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Valmisteluvallasta ja unionisopimuksesta seuraa, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa käsiteltäessä asioita, jotka on tarkoitus saattaa EU:n valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Kun Eurooppa-neuvostossa keskustellaan yleisluontoisesti ja annetaan päätöksiin johtamattomia suosituksia, valtiosääntö antaa presidentille mahdollisuuden osallistua kokouksiin tällaisten keskustelujen osalta. EU:n perussopimusten muutokset hyväksytään hallitustenvälisissä konferensseissa, eivätkä ne ole esillä unionin pysyvissä toimielimissä. Muutokset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä mukaisesti. Kysymyksessä ei ole kansainvälisessä järjestössä tehtävä päätös, ja toimivallanjako määräytyy HM 33 §:n mukaan.

¹⁹ Kun tarkoituksena ei ollut yleisesti muuttaa HM 33 §:n mukaisia valtasuhteita vaan estää näiden muuttuminen uusista Eta-säädöksistä päätettäessä, ei uusia säännöksiä haluttu liittää HM 33 §:ään vaan siitä poikkeuksen tekemään HM 33 a §:ään.

²⁰ HE 135/1994 vp ja HE 318/1994 vp EU:n jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin, joka pohjautui valtiosääntökomitea 1992:n ja ETA-toimikunnan ehdotuksiin.

²¹ Ks. PeVM 10/1994 vp sekä Ora Meres-Wuori: Hallitusmuodon 33 a §:n tulkinnasta erityisesti EU-jäsenyyttä ajatellen. Lakimies 1994, s. 775–795.

²² Passiivimuotoinen velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista muutettiin vasta perustuslakivaliokunnassa koskemaan pääministeriä.

Vahvistaessaan EU-lait presidentti Ahtisaari antoi lausuman valtioneuvoston pöytäkirjaan. Hän lähti siitä, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja presidentille yhdessä. Muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä ilmaistu käsitys ei ratkaise perustuslakien tulkintaa, jos presidentti ei tätä hyväksy. Perustuslakivaliokunnan tulkinta saattaisi johtaa perustuvaa laatua olevaan muutokseen ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa ja tekisi mahdolltomaksi yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopoliitiikan. HM 33 a § koskee sisäpolitiikan piiriin kuuluvaa päätöksentekoa EU:ssa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta sääntönä on HM 33 § myös asian tullessa esille EU:n päätöksenteossa. Presidentillä on HM 33 §:n nojalla toimivalta ratkaista, mitkä asiat kuuluvat hänen päätettäväkseen. HM 33 §:n mukainen ulkopoliitiikan johtajuus koskee myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa EU:ssa. HM 33 §:ää ei ole tarkoitettu muuttaa eikä valiokunnan kannanotto sovellu Eurooppa-neuvostoon. Eduskunnan hyväksymät lait koskevat eduskunnan osallistumista EU:n päätöksenteon kansalliseen valmisteluun ja tiedonsaantia siitä. Presidentti vahvisti lait, koska ne eivät olleet ristiriidassa lausumassa esitettyjen käsitysten kanssa.

Presidentti ja pääministeri Lipponen sopivat edustautumisesta 1995. Pääministerin mukaan²³ Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuu pääministeri ja muut valtioneuvoston valtuuskuntaan määräämät jäsenet. Pääministeri antaa tietoja eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen mukaisesti. Presidentti osallistuu neuvoston kokouksiin harkintansa mukaan ja toimii Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana neuvoston käsitellessä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tai muita hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita. Jos presidentti ei osallistu kokoukseen, pääministeri toimii siinä Suomen edustajana.

Perustuslaki

Perustuslakien yhtenäistämisen tarvetta selvittänyt perustuslaki 2000 -työryhmä luovutti raporttinsa 1996. Parlamentaarinen perustuslaki 2000 -komitea jätti mietintönsä 1997. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi annettiin 1998. Eduskunta hyväksyi 4.6.1999 yli vaalien lepäämään jätetyn Suomen perustuslain (PL), ja presidentti vahvisti sen 11.6.1999. Tasavallan presidentin valtaoikeuksia vähennettiin edelleen, mutta hänet haluttiin säilyttää merkittävänä valtioelimenä. Presidentillä on todellista valtaa erityisesti ulkopoliitiikan alalla.²⁴ PL 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. PL 94 §:n 3 momentin mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että 1 §:n 3 momentin luettelo ei ole tyhjentävä eikä tiukka.

²³ SuVK:n pöytäkirja 7/1995 vp.

²⁴ HE 1/1998 vp. Presidentti Ahtisaari katsoi 93 §:n vaarantavan yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopoliitiikan toteuttamista. Erimielisyyttä ei ollut lakitekstistä eikä siitä, että valtioneuvostolle kuuluu yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. EU-asioiden osalta lisättiin perusteluihin samanlainen valtioneuvoston velvollisuus yhteistyöhön kuin presidentillä on ulkopoliitikassa valtioneuvoston kanssa. Perusteluihin kirjoitettiin vielä Eurooppa-neuvostossa päätettävien asioiden tärkeydestä ja yhteistyöstä niissä presidentin kanssa.

Säännös ilmaisee Suomen valtion myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan. Lisäksi 1 §:n 3 momentilla on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa kansainvälisen velvoitteen ristiriitaisuutta täysivaltaisuutta koskevan säännöksen kanssa.²⁵ Toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevaan perustuslain uuteen perussäännökseen (93 §) on yhdistetty HM 33 §:n ja 33 a §:n säännökset, joihin on tehty eräitä tarkennuksia. 93 § kuuluu seuraavasti:

Toimivalta kansainvälisissä asioissa

Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Maininta yhteistoiminnasta valtioneuvoston kanssa PL 93 §:n 1 momentissa korostaa sitä, että ulkoasiainvalta riippuu valtioneuvoston myötävaikutuksesta ja on parlamentaarisessa vastuukatteessa. Säännöksiä presidentin päätöksentekomenettelystä sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon.²⁶ Ulkopoliittikan johtamisella viitataan Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan. Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja tämän valmistelusta. Laajakantoisissa asioissa koko valtioneuvoston myötävaikutus voi olla tarpeen. Keskeinen yhteistoimintaelin on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jonka on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät Suomen ulkosuhteita koskevat asiat. Presidentin osallistumisen valiokunnan kokouksiin katsotaan hallituksen esityksen perusteluissa muuntavan valiokunnan valmisteluelimestä todelliseksi päätöksentekuelimeksi.²⁷

²⁵ Perustuslakivaliokunta on PL 1 §:n 3 momentin pohjalta todennut Suomen jäsenyyden EU:ssa olevan tärkeä ja jo vakiintuneena pidettävä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muoto, ks. PeVL 38/2001 vp, 9/2006 vp ja 36/2006 vp.

²⁶ Ks. HE 1/1998 vp, s. 144–146. PL 58 §:n 1 momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa tämän ratkaisuehdotuksesta. 2 momentin mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei päättää asiasta ehdotuksen mukaisesti. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti päättää valtioneuvostossa kansainvälisten sopimusten valmisteluvaiheista ja niihin sitoutumisesta, valtion tunnustamisesta, diplomaattisista suhteista, jäsenyydestä kansainvälisissä järjestöissä ja muista oikeusvaikutteisista toimista. Tosiasialliset toimet saattavat olla poliittisesti oikeusvaikutteisia tärkeämpiä ja ylittää ne määrältään. Niistä presidentti päättää vain keskeisimmät. Tosiasiallisia toimia ovat mm. Suomen poliittiset kannanotot ja aloitteet, äänestykset kansainvälisissä järjestöissä ja äänestysseilykset sekä valtiovierailut. Ks. KM 1994:4, s. 457–460.

²⁷ Yhteistoiminnan muodoista ei ole tarkoituksenmukaista säätää tarkemmin perustuslaissa, PeVM 10/1998 vp, s. 26.

Eduskunnan hyväksyminen edellytetään kaikille merkitykseltään huomattaville kansainvälisille velvoitteille ja eduskunnan toimivaltaan muuten kuuluville sopimuksille sekä niiden irtisanomiselle. Lainsäädännön ala tulkitaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta kattavasti.²⁸ Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin velvoitteet saatetaan voimaan presidentin asetuksella.²⁹ Ulkoasiainvaliokunnan oikeus saada selvitys PL 97 §:n 1 momentin mukaan kattaa sekä suhteet ulkovaltoihin että EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Tarkoituksena ei ole estää presidentin ja ulkoasiainvaliokunnan kanssakäymistä.³⁰

Valtioneuvosto osallistuu ulkopoliittikan hoitoon ja päättää EU:ssa tehtäviin päätöksiin liittyvistä Suomen toimista, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston valmisteluvaltaan kuuluu päätöksenteko lähinnä neuvostossa ja Eurooppa-neuvostossa, ja se ulottuu EU:n koko toimialalle. EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa mukaan lukien Eurooppa-neuvostossa päätettävät peruskysymykset³¹ valmisteltaessa sen tulee toimia yhteistyössä presidentin kanssa. Se määrittelee Suomen kannan sekä päättää edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon.³² Keskeinen valmistelualue on EU-ministerivaliokunta sekä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta.

PL 93 §:n 3 momentti liittyy ulkopoliittisen johtovallan parlamentaariseen katteeseen ja siihen sisältyy kansainvälisten asioiden koordinaatiota. Ulkoministeri on EU-ministerivaliokunnan sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan jäsen. Parlamentaariseen katteeseen kuuluu myös se, että ulkoministeri osallistuu presidentin virkamatkoihin ulkomailla³³ ja kotimaassa keskusteluihin ulkovaltain edustajien kanssa. Ulkoministerin johtamassa ministeriössä valmistellaan pääsääntöisesti presidentin päättämät ulkopoliittiset asiat, sillä presidentin kanslian voimavarat ovat siinä rajoitetut.

Hallituksen esityksessä on kansainvälisten suhteiden yhteydessä viitattu, että presidentin asemaan valtion päänä ja ulkopoliittikan johtajana liittyy hänen tehtävänsä puolustusvoimien ylipäällikkönä. Presidentti päättää puolustusvoimien liikekannallepanosta valtioneuvoston esityksestä. Sodasta ja rauhasta hän päättää eduskunnan suostumuksella. Ulkopoliittiseen valtaan viitataan vastaavasti maanpuolustusta koskevan luvun perusteluissa. PL 58 §:n 5 momen-

²⁸ Ks. etenkin PeVL 11, 12 ja 45/2000 vp.

²⁹ Eduskunnan muita vaikutusmahdollisuuksia ulko- ja turvallisuuspolitiikassa ovat lainsäädäntö- ja budjettivalta, edustajien aloitteet sekä täysi-istuntopöytäkirjat hallituksen kertomusten ja muiden selvitysten pohjalta. Välikysymystä ei ole käytetty ulkopoliitiikassa 1940-luvun jälkeen. PL 93 §:n 2 momentin ja VNOS 3 §:n 9 kohdan nojalla valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvat EU-sopimukset saatetaan voimaan valtioneuvoston asetuksella.

³⁰ Kanssakäyminen alkoi 1969. Valiokunta arvosteli mm. tietojen saantia presidentin Neuvostoliiton matkoilta.

³¹ HE:ssä 1/1998 vp mainitaan päätökset puolustuspolitiikan kehittämisestä yhteiseksi puolustukseksi, Länsi-Euroopan unioniin sulauttamisesta EU:hun ja yhteisistä strategioista sekä jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvostolle alistamat kysymykset.

³² PeVM:ssä 10/1998 vp toistetaan PeVM:n 10/1994 vp kannanottoja. Enää ei mainita, että kun Eurooppa-neuvostossa keskustellaan yleisluonteisesti ja annetaan suosituksia, presidentillä on mahdollisuus osallistua tällaisiin keskusteluihin.

³³ Ulkomaanmatkojen parlamentaarisessa katteessa on aukkoja, Teija Tiilikainen: Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan, työryhmämietintö 2002:8, ja Tapio Raunio: Parlamentaarinen vastuu ulkopoliitiikkaan, Selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta, 2008.

tin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.³⁴

Onko perustuslakia muutettava ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon osalta ja miten?

Perustuslain seurantatyöryhmä arvioi 2002, että ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä oli toiminut ilman suurempia ongelmia.³⁵ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan asialista oli painottunut turvallisuuspolitiikan kysymyksiin. EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat kysymykset käsiteltiin pääsääntöisesti EU-ministerivaliokunnassa.³⁶ Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa toimi lähtökohtaisesti pääministeri. Presidentti ilmoitti osallistumisestaan valtioneuvostolle, minkä pohjalta tämä päätti edustuksesta. Käytäntö oli kehittynyt aikaisemmasta.³⁷

Perustuslain toimivuuteen ja muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä 2008 valmistelleen työryhmän mukaan ulkopoliittista johtamisjärjestelmää tulisi arvioida ottaen huomioon erityisesti EU:n kehitys ja sen heijastuminen valtiolliseen toimintaympäristöön.³⁸ EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet niin, että lähes kaikessa ulkopoliitiikan johtamisessa on otettava huomioon EU-jäsenyys. Kehitys siirtää ulko- ja turvallisuuspolitiikan käytännön painopistettä aikaisempaa vahvemmin pääministerin ja valtioneuvoston suuntaan. Työryhmässä tuli esiin vaihtoehtoja muutoksen siirtämiseksi perustuslakiin tai käytäntöihin. Ulkopolitiikan johtamisjärjestelmän arvioinnissa on otettava huomioon myös kansanvallan ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen. Tarkastelu presidentin asemasta puolustusvoimien ylipäällikkönä on syytä liittää osaksi ulko- ja turvallisuuspoliittista

³⁴ PL 58 §:ssä tarkoitetaan puolustusvoimista annettua lakia (402/1974), jota muutettiin ministerimyötävaikutuksen aikaansaamiseksi. Lain 8 b §:n (228/2000) mukaan presidentti teki päätökset sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin oli oltava läsnä ja pääministeri saattoi olla läsnä, kun presidentti päätti valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista ja muista puolustusvoimia koskevista merkittävistä asioista. Presidentti saattoi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää asian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi.

³⁵ Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, työryhmämietintö 2002:8 sekä siihen sisältyvä erillisselvitys: Teija Tiilikainen, työryhmämietintö 2002:8:n liite, s. 1–14.

³⁶ EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat käsitellään nykyisin usein myös EU-ministerivaliokunnassa. Pääsääntöisesti nämä asiat kiertävät molemmissa valiokunnissa. EU-ministerivaliokunta kokoontuu ensin. On luontevaa, että valtioneuvostolla on yhteinen näkemys ennen kokousta presidentin kanssa ulko- ja turvallisuuspoliittisissa valiokunnissa. Käytäntö ei ole kuitenkaan yksiselitteisen vakiintunut.

³⁷ VNOS 3 §:n 5 kohdan (262/2003) mukaan valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee Suomen edustautumisen Eurooppa-neuvostossa. Menettelyt ja sanonnat muistuttavat aikaisempaa käytäntöä, sillä presidentin kanslia ilmoittaa osallistumisesta ja valtioneuvoston päätöksen mukaan Suomea edustaa Eurooppa-neuvoston kokouksessa pääministeri avustajanaan ulkoministeri sekä presidentti kokouksen käsitellessä tämän toimivaltaan kuuluvia asioita. Valtioneuvosto tekee kuitenkin todellisen päätöksen eikä vain kirjaa presidentin ilmoitusta, ja pääministeri edustaa aina Suomea. Jos presidentti edustaa Suomea, ulkoministeri ei osallistu kokoukseen tänä aikana ja Suomella on kaksi edustajaa: pääministeri ja presidentti.

³⁸ Perustuslaki 2008 -työryhmän loppumuistio, työryhmämietintö 2008:8.

päätöksentekoa koskevaa arviointia.³⁹ Lokakuussa 2008 asetetussa ja ministeri, kansleri Taxelin johtamassa parlamentaarisessa komiteassa muutosehdotukset harkitaan vuoden 2009 aikana.⁴⁰

Ulkopoliittisen vallan parlamentarisointi

Perustuslaki 2008 -työryhmä asetti jatkotyön tavoitteeksi parlamentaarisen vastuukatteen ulottamisen kaikkiin ulkopoliittisiin toimiin sekä parlamentaarisen ja demokraattisen vastuunkannon selkeyden. Ulkopoliittinen johtovalta ei ollut alun perin presidentin toimivaltuuksien kannalta oleellinen. Olihan hänelle annettu oikeudet ennen aikaisten eduskunta-vaalien määräämiseen, eduskunnan hajottamiseen ja valtioneuvoston jäsenten nimittämiseen sekä lainsäädännöllinen veto-oikeus. Jo ensimmäinen presidentti teki päätöksiä vastoin valtioneuvoston kantaa sekä hajotti eduskunnan. Ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa hän ei poikennut ministeristön enemmistön kannasta. Valtioneuvoston vähäinen osuus ylipäällikön vallan käytöstä korosti presidentin henkilökohtaista vallankäyttöä. Valtioneuvoston jäsenten nimitysoikeus on toisen maailmansodan jälkeen tukeutunut myös ulkopoliittiseen johtovalttaan, ja myöhemmin ulkopoliittinen valta on vahvistanut nimitysoikeutta. Kun lähes kaikki eduskuntapuolueet olivat toimineet eri hallituksissa 1980-luvulta lähtien, presidentin vaikutusmahdollisuus kokoonpanoon kaventui ulkopoliittisista syistä jo ennen uutta perustuslakia.

Hallitusmuodon tulkinnan mukaan presidentti tarvitsi hallituksen myötävaikutuksen, mutta hän ei ollut sidottu sen kantaan. Vuonna 1940 Paavo Kastari toi esille tulkintamallin, jonka mukaan presidentin päätökset olisi aina sidottu ministeristön parlamentaariseen vastuuseen. Ministerillä olisi ollut oikeus kieltäytyä ottamasta poliittista vastuuta päätöksestä. Presidentin vallan vahvistuessa sota-ajasta lähtien parlamentarismille otolliset puitteet muuttuivat ja presidentti säilyi itsenäisenä ministeristöön nähden.⁴¹ Eduskunta on hajotettu usean kerran ulkopoliittisista syistä. Välikysymystä ei ole käytetty ulkoasioissa 1940-luvun jälkeen. Presidentin ulkopoliittinen johtovalta ilmeni noottikriisin jälkeen eduskuntaan nähden siinä, että presidentin ulkopoliittisen linjan toteuttaminen ei enää aiheuttanut valtioelinten välille selvää vastakohtaisuutta. Presidentin omaperäiseen asetuksenanto-oikeuteen ja hänelle siirrettyyn lainsäädäntövaltaan liittyi mahdollisuus valtiosopimusten tekemiseen ilman eduskunnan hyväksymistä.

³⁹ Ks. työryhmän ulkopoliitiikan johtamista koskevat kannanotot: työryhmämietintö 2008:8, s. 84–85. Ottaen huomioon työryhmän jatkotyön ulkopuolelle rajaamat asiaryhmät ulkopoliittinen johtovalta jää parlamentaarisen valmisteluolimen pääasialliseksi tarkastelun kohteeksi. Työryhmän teettämä selvitys, Tapio Raunio: Parlamentaarinen vastuu ulkopoliitiikkaan – Selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta, on liitteenä loppumuistiossa. Selvityksen mukaan pitkällä aikavälillä järkevin vaihtoehto on ulkopoliitiikan siirtäminen yksin hallituksen toimivaltaan.

⁴⁰ Komiteassa on kaksi edustajaa kolmesta suurimmasta eduskuntapuolueesta ja yksi pienemmistä. Jäsenten joukossa ovat mm. entinen puhemies Ilkka Suominen sekä entiset oikeusministerit Anneli Jäätteenmäki ja Johannes Koskinen. Komitean työ oli vielä kesken tätä artikkelia kirjoitettaessa.

⁴¹ Ks. Meres-Wuori 1990, s. 107–116 ja Paavo Kastari: Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Helsinki/ Suomalainen Lakimiesyhdistys 1940.

Valtiosäännön yleiset muutokset parlamentarisoiivat valtioelinten välisiä suhteita. Ne myös vähensivät sellaisia presidentin valtuuksia, jotka olivat tukeneet presidentin ulkopoliittisen johtovallan syntymistä ja vahvistaneet sitä. Toisaalta presidentin vaalissa oli siirrytty kaksivaiheiseen, suoraan kansanvaaliin. Eta-vaiheen hallitusmuodon mukaisista toimivaltasäännöksistä johtui, että presidentin ja valtioneuvoston oli pyrittävä vuorovaikutuksessa määrittelemään ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja kaikissa keskeisissä EU-asioissa riippumatta siitä, mikä EU:n pilari tai toimielin on kulloinkin kysymyksessä ja onko asia valmistelu- tai päätös-vaiheessa. Pääministerin edustus Eurooppa-neuvostossa oli symbolinenkin siirto parlamentaariseen suuntaan. Pääministerin uskottavuus edellyttää presidentin johdonmukaisesti käytävän ulkopoliittista johtovaltaansa valtioneuvoston kautta.⁴²

Perustuslain seurantarayhmä katsoi 2002, että Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa toimi lähtökohtaisesti pääministeri, eikä edustautuminen ollut enää merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Työryhmä totesi keskustelua asiasta kuitenkin edelleen käydyn. Tämä keskustelu on jatkunut. Euroopan perustuslakisopimusta käsiteltäessä eduskunnan ulkoasiain- ja perustuslakivaliokunnat ottivat kantaa asiaan.⁴³ Jos kyseessä ei ole merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma, niin mistä on kyse?

Kysymyksen takana on ensinnäkin se, että kun perustuslait aukesivat muutoksille 1980-luvulla, oli kehitys nopea. Eduskunta esitti jatkuvasti ponsia valtasuhteiden korjaamiseksi. Presidentti Koivistokin kyllästyi ponsitehtailuun ja pyysi selvitystä siitä, mitä eduskunta vielä tahtoi (ns. Helteen ponsi).⁴⁴ Toiseksi Eta-vaihe turvasi vielä presidentin ulkopoliittisen vallan. Vasta EU-jäsenyyden oloissa presidentti menetti todellista ulkopoliittista valtaansa ja syntyi mahdollisuus siihen, että Suomen ulkopoliittinen linja ei olisi yhtenäinen. EU-jäsenyyteen liittyvä valtiosääntöratkaisu oli hallituksen esityksessä osin avoin. Kun eduskunta sitten tarkensi sitä, presidentti ei hyväksynyt eduskunnan ”tulkintoja”. Presidentti ja pääministeri vielä sopivat edustautumisesta tavalla, joka ei täysin vastannut lainsäätäjän tarkoitusta.

Edustautumiseen Eurooppa-neuvostossa kiinnitettiin Valtiosääntökomitea 1992:ssa keskeistä huomiota. Pääministeri voisi komitean mukaan luontevimmin pääsäännön mukaan edustaa Suomea. Hänen uskottavuutensa Eurooppa-neuvostossa edellyttää, että hän osallistuu yhtäläisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitoon yleensä. Se on mahdollista vain, jos presidentti johdonmukaisesti käyttää ulkopoliittista valtaansa pääministerin, ulkoministerin ja valtioneuvoston kautta. Hän voi kuitenkin poikkeuksellisesti osallistua Eurooppa-neuvoston ja muihinkin

⁴² Vasta syvällisempi osallistuminen eurooppalaiseen integraatioon pakotti presidenttivetöisen ulkopoliittisen johtajuuden mukautumaan yleiseurooppalaiseen parlamentarisoitumiskehitykseen. Ks. Teija Tiilikainen, työryhmämietintö 2002:8, s. 2–13.

⁴³ PeVL 36/2006 vp ja UaVM 13/2006 vp. Lissabonin sopimuksesta annetussa PeVL:ssä 13/2008 vp viitataan valiokunnan em. lausuntoon, joka toistetaan tiivistettynä. Kuitenkin maininta siitä, että kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan, on poistettu. Ulkoasiainvaliokunnan Lissabonin sopimuksesta antamassa mietinnössä 6/2008 vp viitataan valiokunnan em. mietintöön. Nyt ei ole erillistä kappaletta valtioneuvoston ja presidentin välisestä yhteistoiminnasta ulkopoliitiikassa. Lisäksi Eurooppa-neuvoston osalta pidättäytyään perustuslakivaliokunnan tekstiin.

⁴⁴ KM 1994:4, s. 537–549, Liite: komitean kirje valtioneuvostolle 11.11.1992, Tasavallan presidentin valtaoikeuksien parlamentarisoinnista tähtäävä eduskunnan perustelauseuma.

kansainvälisiin kokouksiin ja huipputapaamisiin silloin, kun niissä käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta erityisen keskeisiä kysymyksiä.⁴⁵ Nykyinen presidentti, kuten edeltäjänsäkään, ei ole toiminut valtioneuvoston kautta vaan on osallistunut useimpiin Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Osallistumiseen ovat nivoutuneet edustuskysymyksen aikaisemmat vaiheet ja eduskunnan tahdon syrjäyttäminen parlamentarismin toteuttamisessa. Kansanvaalilla valittujen presidenttien aktiivisuus myös kansanvaltaisuutensa korostamisessa yhdessä edustautumisen kanssa lienevät osuneet parlamentarismen kipupisteeseen.⁴⁶

Uuden perustuslain säätämisen jälkeen perustuslakivaliokunnan tulkinnoista voidaan havaita parlamentaarisen kehityksen jatkuvan.⁴⁷ Ulkosuhteiden kaksijakoisessa johtamisessa on kuitenkin nähty ongelmia, ja ratkaisuksi on voitu esittää presidentin ulkopoliittisen vallan siirtämistä valtioneuvostolle. Jo säädettäessä ensimmäistä poikkeusta ulkopoliittista toimivaltaa koskevaan perussäännökseen, hallitusmuodon 33 §:ään, esitettiin samaa ratkaisua.⁴⁸ Olosuhteet ovat siitä ajasta muuttuneet, eikä presidentillä ole enää muita valtaoikeuksia ulkopoliittisen linjansa takaamiseksi. Presidentti voi pikemminkin estää tai viivyttää päätöksentekoa kuin sanella omia ratkaisujaan. Perustuslain seurantaryhmä on 2002, eduskunnan ulkoasiainvaliokunta 2006 ja Perustuslaki 2008 -työryhmä 2008 todennut, että presidentin ja valtioneuvoston välinen yhteistoiminta ulkopoliitiikassa on käytännössä sujunut hyvin.⁴⁹ Tätä taustaa vasten tuntuu pitkälle menevälle ehdotus ulkopoliittisen vallan siirtämisestä kokonaan valtioneuvostolle, vaikka ehdotus on parlamentarismen, järjestelmän selvyiden ja vastaisen toiminnan sekä EU-asoiden lisääntyvän määrän vuoksi ymmärrettävissä.⁵⁰ EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat myös kasvaneet, mutta painopisteen siirtyminen EU:n puolelle edellyttäne lähes liittovaltiollista kehitystä. Tätä ei Lissabonin sopimukseen takaa sen paremmin kuin aikaisemmatkaan EU:n perussopimukset ovat tehneet.

⁴⁵ Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, KM 1994:4, s. 358–362, 436 ja 439. HM 33 ja 33 a §:n pohjalta katsottiin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan jäävän tärkeiltä osin presidentin toimivaltaan. UM:n pääedustaja (sd.) komiteassa kääntyi kannattamaan pääministeriä edustajaksi, kun Elisabeth Rehn (r.) nousi presidenttigallupien kärkeen.

⁴⁶ Ks. Ora Meres-Wuori: Ulkopoliittinen johtajuusjärjestelmä harkintaan. Kanava 7/2008, s. 567–570 ja Perustuslain ”valuviasta”, Kanava 3/2007, s. 169–171. Toisaalta aktiivisten, entisten ulkoministeriön valtiosihteerin ja ulkoministerin saaminen samaan muottiin Koiviston kanssa ei ole luonnollisen helppo yhtälö.

⁴⁷ Mikael Hidénin mukaan epäselvissä tulkintatilanteissa valtiosäännön kokonaisuus tukee pikemminkin presidentin toimivaltaa koskevien säännösten suppeaa ja parlamentaarista hallitustapaa toteuttavien säännösten laajaa tulkintaa kuin päinvastoin. Mikael Hidén: Tasavallan presidentin asema – juridinen katsaus, s. 390. Teoksessa Pekka Hallberg et al. 2009, s. 389–423.

⁴⁸ Muun muassa edustajat Arja Alho (sd.) ja Esko Helle (vas.) eri yhteyksissä.

⁴⁹ Julkisivun takana presidentin ja pääministerin kanslioiden välillä on ollut kitkaa lähinnä toimivaltakysymyksissä, mikä on tuntunut ulkoministeriössäkin.

⁵⁰ Kirjoittaja totesi ennen perustuslain säätämistä (Meres-Wuori 1998, s. 414), että Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän yhtenäisyys ja toimivuus pitäisi turvata. Tämä voitaisiin saavuttaa pidättäytymällä ehdotettua enemmän vanhassa järjestelmässä. Toisena mahdollisuutena on edetä koko askel ja säätää ulkopoliittisen johtovalta valtioneuvostolle. Tämäkään vaihtoehto ei toteudu vain muuttamalla ulkopoliittista toimivaltaa koskevaa perussäännöstä. Ks. myös Raunion (2008) selvitys, s. 169, jossa nähdään ulkopoliittikan yhteisjohtajuudessa henkilökysymysten lisäksi kolme vakavaa ongelmaa: riitojenratkaisumenetelmän puuttuminen, presidentin hankala asema hallitukselle alisteisena toimijana ja yhä vaikeammaksi käyvä rajan veto Eurooppa-politiikan ja muun ulkopoliittikan välillä. Ks. myös Venetsian komission mielipide Suomen perustuslaista, Opinion No. 420/2007. CDL-AD (2008)010, työryhmämietintö 2008:8, s. 194–197.

Parlamentaarisen vastuukatteen lisäämiseksi voitaisiin sen sijaan kaikki oikeusvaikutteiset presidentin päätökset sitoa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksiin muuttamalla PL 58 §:n 2 momentti seuraavasti: Jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Asiasta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.⁵¹ Tosiasiallisista toimista osa ei tule presidentin päätettäväksi yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Niistä päätetään valtioneuvostossa tai ulkoministeriössä tahi presidentti suorittaa toimen itse. Perustuslain seurantaryhmien selvitykset osoittavat, että ulkoministeri ei esimerkiksi aina seuraa presidenttiä ulkomaanmatkalle. PL 93 §:n 3 momentti kuitenkin periaatteessa edellyttäisi tätä, ja käytäntö toimi jo hallitusmuodon aikana. Poikkeuksena olivat presidentti Kekkosen useat Neuvostoliiton matkat. Toisaalta tällöin kehittyi käytäntö, jonka mukaan presidentti selostaa tärkeimpiä ulkomaanmatkojaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. PL 93 §:n 3 momentin toteutumista saattaisi vahvistaa se, että ulkoministeri tekisi säännönmukaisesti selkoa ulkoasiainvaliokunnalle presidentin tärkeistä ulkomaanmatkoista ja muista tosiasiallisista toimista.⁵²

Säännökset edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa ovat perustuslainmukaiset, ja vain käytäntöä olisi muutettava niin, ettei presidentti pääsääntöisesti osallistu.⁵³ On perusteltua muuttaa myös se käytäntö, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on kokoontunut vain yhteiskokouksessa presidentin kanssa. Valiokunnan toimivaltaan kuuluu nykyisin⁵⁴ myös sisäisen turvallisuuden asiat. PL 93 §:n 1 momenttiin ehdotettiin valmisteluvaiheessa termiä ulko- ja turvallisuuspolitiikka, mutta päädyttiin alaltaan suppeampaan termiin ulkopolitiikka.⁵⁵ Sisäisen turvallisuuden käsittely presidentin läsnä ollessa saattaa laajentaa tämän toimivaltaa vastoin PL 93 §:n tarkoitusta. Lisäksi valtioneuvoston sisäisiä yhteistyömuotoja ja -mahdollisuuksia on ehkä tarpeettomasti rajoitettu.⁵⁶

Ylipäällikönvalta

Presidentti ratkaisee sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiaan suunnitteluun. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityk-

⁵¹ Säännös kattaisi myös presidentin nimitysvallan. Ulkoasiainhallinnon nimityksissä presidentit ovat saattaneet ohittaa hallinnon esitykset ja suosia omia ehdokkaitaan tai syrjiä arvostelijoitaan tai muuten epäsuosioonsa joutuneita.

⁵² Myös Venetsian komissio, työryhmämietintö 2008:8, s. 194, katsoo, että hallitus on täydessä vastuussa PL 58 §:n ulkopuolisista päätöksistä PL 93 §:n 3 momentin nojalla.

⁵³ Pääministerin tulisi pääsääntöisesti osallistua myös EU:n ja kolmansien maiden väliin huippukokouksiin ja valtioneuvoston tehdä aina osallistumisesta päätös. Nykyisin presidentti on tehnyt ajoittain päätöksen.

⁵⁴ VNOS 25 § 494/2007. 1 momentti muutettu 654/2007.

⁵⁵ Ks. termeistä Meres-Wuori UM 2008, s. 11–12.

⁵⁶ Ks. presidentin vallasta Antero Jyränki: *Presidential Elements in Government*, Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. *European Constitutional Law Review* 3/2007, s. 285–306 ja Ilkka Saraviita: Näkökohtia parlamentarisoitun presidenttivallan suomalaisesta toteutuksesta. *Oikeustiede–Jurisprudentia* XLI:2007, s. 409–478.

sestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Puolustusneuvosto oli aikaisemmin lakkautettu tarkoituksena yhdenmukaistaa puolustusasioiden valmistelua muiden valtioneuvoston asiaryhmien valmistelun kanssa. Neuvoston rooli oli siirretty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle. Samalla puolustusministeriön tehtäväksi oli annettu hallinnon eri alojen yhteensovittaminen kokonaisuutena puolustuksen alalla.⁵⁷

EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitys on ollut odotettua nopeampaa. Nizzan sopimuksella muutetun unionisopimuksen mukaan EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin kysymyksiin kuuluvat humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien. Tämän puitteissa on kehitetty unionin kykyä toteuttaa vaativia kriisinhallintatehtäviä. Suomi on osallistunut yhteistyöhön nopean toiminnan osastojen perustamiseksi. Suomi on mukana sotilaallisessa kriisinhallintatoiminnassa myös YK:n ja Naton rauhankumppanuusyhteistyön puitteissa. Rauhanturvaamislaki uudistettiin kokonaan 2006.⁵⁸

Esityksessä sotilaallista kriisinhallintaa koskevasta laista ei ehdotettu sinänsä muutettavaksi rauhanturvaamislain mukaista päätöksentekomenettelyä, jossa päätöksen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan tekee presidentti valtioneuvoston esityksestä. Valtioneuvoston on ensin kuultava eduskuntaa. Presidentin päätös osallistumisesta EU:n toimeenpanemaan kriisinhallintaan ja valmiuosaston asettamisesta EU:n kriisinhallintaoperaatiota varten olisi perustuslakivaliokunnan mukaan kuitenkin PL 93 §:n 2 momentin alaan kuuluva.⁵⁹ EU:n kriisinhallintaoperaatiossa on kysymys monivaiheisesta päätöksentekoprosessista, jonka kaikki vaiheet ovat vuorovaikutussuhteessa keskenään. Suomen osallistumisessa EU:n kriisinhallintaoperaatioon on kysymys sellaisesta EU:ssa tehtävään päätökseen ”liittyvistä Suomen toimenpiteistä”, joista päättää valtioneuvosto. Valiokunta totesi kuitenkin, että kahden muodollisesti erilaisen päätöksentekojärjestelmän luominen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista varten saattaisi johtaa käytännön ongelmiin, jos on kysymys osallistumisesta useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella. On aiheellista arvioida, onko käsillä pakottavia syitä, joiden vuoksi laki voitaisiin hyväksyä pysyväisluonteisena poikkeuslakina. Kun poliittinen sopu presidentin päätösvallan säilyttämisestä kaikkien kriisinhallintamuotojen osalta poikkeuslailla löytyi, hallitus antoi toisen esityksen eduskunnalle.⁶⁰

⁵⁷ Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 32 §. Ks. myös Tiilikainen 2002, s. 6 ja Hidén 2009, s. 418–420.

⁵⁸ Rauhanturvaamislaki 514/1984 ja laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006.

⁵⁹ HE 110/2005 vp laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja PeVL 54/2005 vp.

⁶⁰ HE 5/2006 vp. Presidentti ilmaisi uutta valmiuslakia koskevan HE:n 3/2008 vp yhteydessä tyytymättömyytensä siihen, että esitys puuttui oleellisesti hänen ulkopoliittiseen ja ylipäällikkyyttä koskevaan toimivaltaansa. Aikaisempia mainittuun toimivaltaan liittyviä säädöksiä ovat mm. sotatilalaki (403/1930) ja asetus puolueettomuusmääräyksistä (194/1963). Valmiuslain ja puolustustilalain täytäntöönpano säädettiin 1991 tapahtuvaksi asetuksella, jonka presidentti antoi jo yleisen asetuksenantovaltansa nojalla. PeVL:n 6/2009 vp mukaan uuden valmiuslain mukaiset valtioneuvoston valtuudet eivät ole ristiriidassa presidentin ulkopoliittisen vallan ja ylipäällikön tehtävien kanssa. Kun tilanteilla voi olla ulkopoliittisia ulottuvuuksia sekä merkitystä puolustusvoimien toiminnan kannalta, valiokunta pitää perusteltuna, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Opposition eriävissä mielipiteessä katsotaan, että vakavassa kriisissä kaikkien kolmen valtioelimen on osallistuttava poikkeusolojen toteamiseen. Yhteistoimintamenettely on varattu perustuslaissa vain TP:lle, eikä se vastaa vaatimuksia kahden valtioelimen

Ulkoasiainvaliokunta on korostanut Lissabonin sopimukseen sisältyvällä EU:n keskinäisen avunannon velvoitteella olevan tosiasiallista merkitystä. EU on tiivis poliittinen liitto, jolla on yhteinen arvoperusta, päätöksentekojärjestelmä ja lainsäädäntöpohja, yhdentynyt talouselämä ja tahto toimia yhdessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Tällaisessa liitossa hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan merkitsisi muiden apua mukaan lukien sotilaalliset toimet. Unionin avunantovelvoite ei periaatteessa poikkea Naton vastaavasta velvoitteesta siinäkään mielessä, että velvoitteen mukainen avunantopäätös on aina tapauskohtainen ja edellyttää jäsenvaltioiden poliittista harkintaa. Päätökset avun antamisesta ja sisällöstä tehdään kussakin jäsenvaltiossa hyökkäyksen kohteeksi joutuvan pyynnöstä. Tämä ei sulje pois kriisitilanteiden käsittelyä samalla EU:n toimielimissä. Kansallisten valmiuksien kehittäminen lainsäädäntö mukaan lukien kuuluu valtioneuvostolle. Puolustusvaliokunta puolestaan toteaa, että unionin avunantovelvoitteen tulkinnasta ei juuri käydyä keskustelua Suomen ulkopuolella. Muiden unionimaiden näkemysten selvittyä voidaan paremmin arvioida kansallisen lainsäädännön muutostarpeita.⁶¹

Kehitys osoittaa, että ylipäällikönvalta ja valtioneuvoston EU-toimivalta voivat joutua ristiriitaan. Jos parlamentaarinen vastuukate ulotetaan kaikkiin ulkopoliittisiin toimiin demokraattisen vastuunkannon selkeyttämiseksi, tulisi myös ylipäällikönvalta sitoa vahvemmin valtioneuvostoon. Ylipäällikkyyden suhteen ei ole perusteita poiketa enempää parlamentarismista kuin ulkopoliittisen vallan osalta.⁶² Kabinettikäsittely poistettiin ulkopoliittisesta, oikeusvaiikutteisesta päätöksenteosta vuoden 1919 hallitusmuotoa valmisteltaessa. Ylipäällikkyyden suhteen valtioneuvostokäsittelyn mahdollisuuksia lisättiin Suomen perustuslaissa ja sitä täydentävässä lainsäädännössä ulkopoliittista päätöksenteon mallia seuraten.

Kansanvalta ja kansan tahto

Perustuslailla haluttiin vahvistaa myös kansanvaltaa. PL 2 § koskee kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta.⁶³ Parlamentarismista säädetään PL 3 §:n 2 momentin sivulauseessa. Säännökset kunnallisesta itsehallinnosta ovat perustuslain viimeisessä kappaleessa (PL 121 §). Lisäksi presidentti valitaan välittömällä vaalilla PL 54 §:n mukaan. Samaan aikaan kun valtasuhteiden parlamentarisointi aloitettiin, muutettiin presidentin valintatapaa. Välillisen vaalin

välisestä päätöksentekomenettelystä. Perustuslain kanssa ristiriidassa on valiokunnan mukaan perusoikeuksien rajoittaminen esitetyllä tavalla kaikissa lain tarkoittamissa poikkeusoloissa.

⁶¹ UaVM 6/2008 vp ja PuVL 4/2008 vp. Tarkempia säännöksiä ei ole vielä siitä, miten Suomi täyttäisi avunantolausekkeen mukaiset velvoituksensa. Sovellettaviksi voivat tulla PL 93 §:n 1 tai 2 momentti. Teija Tiilikainen: Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta. UM:n julkaisuja 2/2008.

⁶² Ks. Meres-Wuori 1990, s. 116–118. Antero Jyrängin selvitykseen Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen, työryhmämietintö 2008:8, s. 108–133, sisältyy useita perusteltuja näkökohtia ylipäällikön valan organisatorisesta kehittämisestä.

⁶³ Pykälä on kokonaisuudessaan seuraava: ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville koontunut eduskunta. Kansavaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.”

tilalle tuli ensin suoran vaalin ja välillisen vaalin yhdistelmä. Tätä kokeiltiin kerran käytännössä, ja sitten siirryttiin suoriin kaksivaiheisiin kansanvaaleihin. Näiden katsottiin vahvistavan presidentin asemaa ja antavan lisäperusteita presidentin valtaoikeuksien supistamiseksi.⁶⁴ Eduskunnan rinnalle on muodostunut toinen kansan valitsema valtioelin, joka ei ole parlamentaarisesti vastuunalainen kuten valtioneuvosto.⁶⁵

Presidentinvaalit ovat kiinnostaneet kansalaisia eduskuntavaaleja enemmän. Syynä saattaa olla instituution ja henkilön yhdistyminen. Lisäksi historiallisesti kansa ja valtionpäämies ovat turvautuneet toisiinsa ylhäisön pitämiseksi aisoissa, ja hallitsijaa on voinut lähestyä suoraan.⁶⁶ Ylhäisöä ovat nyt poliitikot. Ensimmäinen suoralla vaalilla valittu presidentti Martti Ahtisaari oli poliittisen ydinjoukon ulkopuolelta. Hän joutui välillä median epäasiallisen, henkilöön käyvän uutisoinnin ja ohjelmien kohteeksi. Vaikka media pyrkii valvomaan poliitikkoja, on se toisaalta riippuvainen politiikkaan liittyvästä aineistosta. Poliitikot ovat taas riippuvaisia saastaan julkisuudesta.⁶⁷

Kansalaisten toiminta poliittisissa puolueissa näyttää vähenevän. Toiminta on voinut sen sijaan suuntautua yhden asian liikkeisiin tai muuten suppealle alueelle. Presidentinvaalissa vielä äänestetään, mutta pahimmassa tapauksessa ei ole tietoa edes hallituksessa edustettuina olevista puolueista. Presidentin toiminnan yksityiskohtiakaan ei välttämättä seurata. Samaan aikaan koulutustaso on noussut. Demokratia on kehittynyt kaupunkivaltioiden vapaiden miesten torikokouksista suurvaltojen hallitusjärjestelmäksi, jolloin siihen on liitetty edustuksellisuus ja parlamentarismi. Kansalaisjärjestöillä tulisi olla mahdollisuuksia ajaa tärkeitä kokeimiaan kysymyksiä poliittisen järjestelmän puitteissa katumellakoiden sijasta. Kansalaisaloitetta voitaisiin ajatella esimerkiksi lakialoitteen ja kansanäänestyksen⁶⁸ toimeenpanon suhteen. Kansanvallalle annettaisiin näin uusia mahdollisuuksia.⁶⁹

Yksikään istuva presidentti ei ole halunnut vähentää valtaansa. Koivistonkin aikana lähinnä oikaistiin ne parlamentarismin vääristymät, jotka hän oli pääministerinä kokenut. Jos nyt vain

⁶⁴ Eduskunta itse vaati aikoinaan kansanvaalia. Sen jälkeen se on koko ajan edellyttänyt presidentin vallan vähentämistä kansanvaalin aiheuttaman vallan kasvun johdosta. Nyt kun presidentin valtaa on usean kerran vähennetty, on esitetty kansanvaalista luopumista. Olisi kansanvallan loukkaamista, jos kansan valitsemalla presidentillä ei olisikaan valtaa.

⁶⁵ Jo 1919 HM:n aikana katsottiin, ettei presidentti voi asettua eduskunnan enemmistön pysyvää ja määrätietoista tahtoa vastaan, vaan hän joutuu taipumaan. Ståhlberg korosti presidenttikautensa jälkeen, että presidentin valtaoikeuksien on oltava reaaliset. Hallitustoimintaa ei saa kuitenkaan johtaa sellaiseen suuntaan, jota eduskunta ei hyväksy.

⁶⁶ Väliässä ei ole ollut klienttisuhteitakaan, vrt. Rickard O. Lalander: *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. Renvall Institute Publications 17, Helsinki 2004, s. 95–131.

⁶⁷ Ks. toimittajamäärän vertailu eduskunnan ja europarlamentin välillä, Reino Paasilinna: *Europarlamentaarikon työ*. Suomen eduskunta 100 vuotta, kirja 11: Kansainvälinen eduskunta, Edita/Helsinki 2007, s. 263–332.

⁶⁸ Venezuelassa vuonna 2000 voimaantulleen perustuslain 71–74 artikla koskee kansaäänestystä. 72 artiklan nojalla voidaan järjestää kansaäänestys vaaleilla valittujen mukaan lukien presidentti toimikauden jatkamisesta, kun toimikaudesta on kulunut puolet. Kansanäänestysinstituutin arvoa vähentää se, että se on tarkoitettu lähinnä siltä varalta, että presidentti Chavezilta vietäisiin valta. Chavezin oppositiolla on ollut vaikeuksia instituutin käytössä. Ks. Meres-Wuori 2007, s. 377–378.

⁶⁹ Nämä mahdollisuudet eivät ole kuitenkaan itsestäänselvyys. Esimerkiksi kaikki kansalaisjärjestöt eivät suorita valintojaan demokraattisesti ja läpinäkyvästi. Eräille järjestöille taas aktiivinen toiminta kaduilla näyttää olevan itsetarkoitus.

parlamentaarinen kate johdonmukaisesti ulotettaisiin kaikkeen seuraavien presidenttien toimintaan noudattaen itse asiassa jo vuoden 1919 hallitusmuotoon sisältynyttä mahdollisuutta ja kaksivaiheinen kansanvaali säilytettäisiin, voisi kansakin hyväksyä ratkaisun.⁷⁰ Tilanne lähestyi kehitystä Suomen entisessä läntisessä emämaassa Ruotsissa, jossa kuningasperhe on suosittu, vaikka kuninkaalla ei muodollisesti näyttäisi olevan merkittävää poliittista valtaa.⁷¹ Jos presidentin vallan parlamentaariseen katteeseen ei tehtäisi mitään muutoksia, Suomi olisi lähempänä entistä itäistä emämaataan Venäjää, jossa presidentistä on muodostunut taas uusi voimakas tsaari. Tosin presidentin ja pääministerin valtasuhteissa voi tapahtua vielä kehitystä kuten maan demokratiassa yleisestikin. Neuvostoliiton aikana presidentin asema oli heikompi johtuen kommunistisen puolueen vahvasta valtiollisesta roolista, vaikka hänellä oli muodollisesti myöhemmän perustuslakimuutoksen nojalla myös ulkopoliittinen toimivalta.

⁷⁰ Tarkoitus on, että nyt valmisteilla olevat perustuslain muutokset hyväksytään eduskuntavaalien jälkeen. Kansalla on siten mahdollisuus vaikuttaa sen eduskunnan kokoonpanoon, joka tekee lopullisen ratkaisun. Kastari toi jo 1940 esille parlamentaarisen tulkintamallin.

⁷¹ Hallitus voi poikkeuksellisesti kokoontua kuninkaan johdolla. Hän toimii myös ulkoasiainlautakunnan yhteisistunnossa puheenjohtajana.