

# Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä

Ulkoasiainministeriö

Helsinki 3.3.2010



ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET

sähköinen julkaisu

ISBN 978-951-724-823-5

Alkusanat	3
Johdanto	4
1. Kansainvälinen viitekehys	4
1.1. Kansainväliset toimijat	4
1.2. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	6
1.3. Kansainväliset tahdonilmaisut	7
1.4. Yhteenveto	9
2. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat perussäännökset Suomen itsenäistyttyä	9
2.1. Tausta	9
2.2. Säännösten synty	11
2.3. Yhteenveto	14
3. Valtiokäytännöstä ennen valtiosääntöuudistuksia	14
3.1. Maailmansotien välinen kausi	14
3.2. Toinen maailmansota	16
3.3. Toisen maailmansodan jälkeinen aika	18
3.4. Yhteenveto	21
4. Valtiosääntöuudistukset	22
4.1. Yleiset uudistukset	23
4.2. Integraatiosta johtuvat uudistukset	27
4.3. Yhteenveto	31
5. Suomen perustuslain mukainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko	32
5.1. Perustuslain valmistelusta ja eduskuntakäsittelystä	32
5.2. Ulkopoliittikan raameista ja valtioelinten valtasuhteista	33
5.3. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka	34
5.4. Euroopan unionin asiat	40
5.5. Päätöksenteko, yhteistoiminta ja koordinaatio ulkopoliitikassa	46
5.6. Ylipäällikön valta sekä kriisinhallintalaki ja valmiuslaki	51
6. Muutostarpeita	54
6.1. EU perustuslaissa	56
6.2. Edustautuminen Eurooppa-neuvostossa ja muissa huippukokouksissa	57
6.3. Parlamentaarisuuden ja kansanvaltaisuuden lisäämisestä	60
6.4. Muita kysymyksiä	62
6.5. Johtopäätöksiä	63
Lukemistoa	65

## Alkusanat

Vuoden 1919 hallitusmuotoon ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen perustuvaa päätöksentekojärjestelmä oli voimassa siihen asti, kun Suomi liittyi vuonna 1994 Euroopan talousalueeseen ja sitten vuoden kuluttua Euroopan unioniin. Vaikka perussäännökset pysyivät muuttumattomina, mukautuivat ne kehitykseen. Ennen toista maailmansotaa ulkopoliittikkaa hoiti presidentin luottamusta nauttiva ulkoasiainministeri tai pääministeri. Toisen maailmansodan aikana keskittyi valta, ja presidentti alkoi johtaa ulkopoliittikkaa. Kehitys jatkui toisen maailmansodan jälkeen samansuuntaisena, kunnes vuosisadan lopulla palattiin jälleen parlamentaariseen suuntaan. Myös järjestelmän nimi koki muutoksia. Ensimmäin hoidettiin ulkoasioita. Sitten alettiin tehdä myös ulkopoliittikkaa. Puolustuspolitiikan asema korostui sodan aikana. Ylipäällikkyyden ei ollut sodan aikana presidentillä, ja vasta Mannerheimin valinta presidentiksi yhdisti ulkopoliittikan johtamisen ja ylipäällikkyyden taas samaan henkilöön. Sodan jälkeen ulkopoliittikka sai etusijan puolustuspolitiikkaan nähden. Yhdessä niitä kutsuttiin turvallisuuspolitiikaksi. Jo ennen Euroopan unioniin liittymistä alettiin puhua ulko- ja turvallisuuspolitiikasta.

Ulkoasiainministeriö valmistelee ja täytäntöönpanee ulkopoliittikassa tarvittavat päätökset. Ministeriö myös yhteensovittaa ja välittää Suomen kannanotot, ja ulkoasiainministeri vastaa viime kädessä ulkopoliittikan parlamentaariseen katteeseen. Ulkoministeriö on järjestelmällisesti pyrkinyt siihen, että perustuslain säännökset tekevät mahdolliseksi Suomen yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopoliittikan harjoittamisen. Senkin takia on luonnollista, että ministeriö paitsi osallistuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän kehittämiseen myös tekee sitä tunnetuksi. Ministeriö julkaisi vuonna 1994 esityksen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän keskeisistä uudistuslinjoista integraatioratkaisujen yhteydessä. Eduskunnan hyväksyttyä vuonna 1999 uuden perustuslain, ministeriö järjesti seminaarin, jossa tarkasteltiin Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa uuden perustuslain valossa. Ministeriö myös julkaisi yhteenvedon seminaarista ja järjestelmää koskevaa säädösmateriaalin.

Ulkoasiainministeriö täyttää tänä vuonna 90 vuotta. Oikeusministeriö asetti vuoden alussa myös työryhmän selvittämään perustuslain toimivuutta ja valmistelemaan myöhempää parlamentaarisen valmisteluelimen työtä. Eräänä aiheena on ulkopoliittinen päätöksenteko, joka on herättänyt kiinnostusta viime presidentin vaaleista alkaen. Tämä kirjasen tarkoituksena on auttaa keskustelua, sillä ulkopoliittisesta päätöksenteosta ei ole yhtenäistä ja ajan tasalla olevaa esitystä. Kirjanen tarjoaa myös apuvälineen kansainvälisten asioiden kanssa työskenteleville tai niistä kiinnostuneille.

Kirjasen on laatinut suurlähettiläs, valtiosääntöoikeuden dosentti *Ora Meres-Wuori*, joka on toiminut myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan sihteerinä vuosina 1987–1991. Kirjoittaja vastaa esityksen sisällöstä ja siinä esitetystä näkemyksistä.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2008

*Alexander Stubb*  
Ulkoasiainministeri

Kirjasen (Ulkoasiainministeriön julkaisu 8/2008) olen sähköisessä muodossa nyt toistamiseen ajankohtaistanut. Vastaan edelleen sen sisällöstä ja näkemyksistä. Tekstimuutoksia on seurannut ennen kaikkea siitä, että ministeri Taxellin johtama parlamentaarinen komitea on julkaissut mietintönsä perustuslain muutostarpeista. Lisäksi EU:ta koskeva Lissabonin sopimus on tullut voimaan. Kaikkia tästä sopimuksesta johtuvia muutoksia ei ole kuitenkaan vielä otettu huomioon.

Helsingissä 3 päivänä maaliskuuta 2010

*Ora Meres-Wuori*

## Johdanto

Vuoden 2006 presidentin vaalissa tulivat esille ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko ja tärkeät asiakysymykset. Keskustelu on jatkunut, ja sitä ovat rydyttäneet presidentin osallistuminen Euroopan unionin (EU) huippukokouksiin eli Eurooppa-neuvoston kokouksiin sekä hallitusten esitysten<sup>1</sup> antaminen kriisinhallintalaista ja valmiuslaista. Jäsenyydestä Natossa (North Atlantic Treaty Organization) on annettu kolme selvitystä<sup>2</sup>. Parlamentaarinen, ministeri Taxellin johtama komitea on julkaissut mietintönsä<sup>3</sup> perustuslain muutostarpeista ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko mukaan lukien.

Tasavallan presidentti johtaa perustuslain mukaan ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, ja hänen päätöksentekonsa on kytketty valtioneuvoston ratkaisuehdotuksiin. Presidentti on myös puolustusvoimain ylipäällikkö. Valtioneuvostolle kuuluvat EU:ssa päätettävät asiat mukaan lukien EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Sen on toimittava ulkopoliittisesti tärkeissä EU-asioissa yhteistyössä presidentin kanssa.

Kirjasessa tarkastellaan, miten ulkopoliittikan ja EU-asioiden yhteensovittaminen on onnistunut. Siinä käsitellään myös ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon kohdistuvia muutospaineita, jotka johtuvat EU:n jäsenyydestä, globalisaatiosta ja valtiollisesta kehityksestä naapurimaissa. Ensin kuitenkin tarkastellaan sitä kansainvälistä viitekehystä, jossa ulkopoliittiset päätökset tehdään. Sitten selostetaan Suomen itsenäistyttyä syntyneitä ulkopoliittista päätöksentekoa koskevia perussäännöksiä ja niiden pohjalta muodostunutta käytäntöä. Seuraavana vuorossa ovat yleiset ja integraatiosta johtuvat valtiosääntöuudistukset. Lopuksi selostetaan perustuslain mukainen päätöksentekomenettely ja siihen perustuslain voimaantulon jälkeen tehdyt tarkennukset. Viimeksi arvioidaan järjestelmän muutospainetta ja niihin esitettyjä ratkaisuja Taxellin komitean loppumietinnönkin valossa.

Kun kirjanen on tarkoitettu myös apuvälineeksi käytännön toiminnassa, siihen on sisällytetty tätä varten tarpeellista yksityiskohtaista tietoutta pääosiltaan alaviitteisiin. ***Kiireisiä lukijoita varten taas neljässä ensimmäisessä jaksossa on yhteenveto sekä kirjasen lopussa johtopäätökset.***<sup>4</sup>

### 1. Kansainvälinen viitekehys

Ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekojärjestelmää ei voida tarkastella irrallaan kansainvälisten suhteiden kokonaisuudesta. Kansainvälisiin suhteisiin sovelletaan yleensä kansainvälisen oikeuden sääntöjä. Kansainvälisen oikeuden ja valtiosäännön liittymäkohdissa nämä oikeuden alat on sovitettava yhteen. Euroopan unionin toimialalla tulee suhteessa kansainväliseen oikeuteen ja kansalliseen lainsäädäntöön sovellettavaksi EU:n oikeus. Seuraavassa käsitellään kansainvälisiä toimijoita, termiä ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä kansainvälisiä tahdonilmaisuja.

#### 1.1. Kansainväliset toimijat

Kansainvälisillä suhteilla tarkoitetaan yleensä valtioiden ja muiden kansainvälisen järjestelmän toimijoiden välistä kanssakäymistä. Näistä suhteista voidaan erottaa poliittiset kysymykset kansainväliseksi politiikaksi ja oikeudelliset kysymykset kansainväliseksi oikeudeksi. Euroopan unionin primäärioikeus on

---

<sup>1</sup> HE 110/2005 vp laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kriisinhallintalaista annettiin sittemmin toinen esitys HE 5/2006 vp.

<sup>2</sup> Selvitykset ovat: 1) Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen, Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi, toim. Charly Salenius-Pasternak, Ulkopoliittisen instituutin raportti 17/2007, 2) Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset, 21.12.2007 suurlähettiläs Antti Sierla, ulkoasiainministeriö ja 3) Juha Rainne, Legal Implications of NATO Membership, Focus on Finland and Five Allied States, Erik Castrén -instituutti 2008.

<sup>3</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, Oikeusministeriö.

<sup>4</sup> Neljä ensimmäistä jaksoa pohjautuvat kirjoittajan teokseen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä, Helsinki 1998, ja luentosarjaan Valtioelinten toimivaltasuhteet kansainvälisissä asioissa 2007 Helsingin yliopistossa. Apuvälineluonteesta johtuen kirjasessa on voitu kerrata jo aikaisemmin siinä esiintyvää tekstiä. Valtiosopimusten ja EU-sopimusten yksityiskohtien suhteen ks. Valtiosopimusopas 2009, formin.finland.fi.

saavuttanut ainakin osittain etusijan suhteessa jäsenvaltioiden välillä vaikuttavaan muuhun kansainväliseen oikeuteen. EU:n oikeusjärjestelmä ja unionin jäsenvaltioiden kansalliset oikeusjärjestelmät lomituvat keskenään.<sup>5</sup>

Valtioiden ohella kansainvälisessä järjestelmässä on lukuisia muita toimijoita,<sup>6</sup> joiden tahdonilmaisuuilla on poliittista merkitystä. Toimijat muodostavat monitahoisen järjestelmän, jota on pyritty selvittämään kansainvälisen politiikan tutkimuksissa. Kansainvälinen oikeus kattaa vain osan toimijoiden yli valtiollisten rajojen tapahtuvasta aktiviteetista, sillä sen subjekteja ovat perinteisesti<sup>7</sup> valtiot ja hallitusten väliset kansainväliset järjestöt. Kansainvälisessä oikeudessa on perustettu kuitenkin myös yksityisille kansalaisille oikeuksia ja toimintamahdollisuuksia ihmisoikeuksien alalla. Lisäksi siinä on säännöksiä yksilöiden rikosoikeudellisesta vastuusta.

*Valtiot* ovat kansainvälisissä suhteissa ratkaisevassa asemassa. Kuitenkin markkinatalouden vahvistumisen, globalisaation ja kommunikointiyhteyksien parantumisen myötä valtioiden mahdollisuudet vaikuttaa kaikkiin kansainvälisiin suhteisiin ovat vähentyneet. Valtioita ei määritellä keskeisissäkään yleissopimuksissa kuten Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjassa, Kansainvälisen tuomioistuimen peruskirjassa sekä Wienin diplomaattisia suhteita ja valtiosopimusoikeutta koskevissa yleissopimuksissa. Määritelmää ei yleensä tarvitakaan, sillä valtiot ovat YK:n jäsenenä tai muulla tavoin tunnettuja. Valtion tunnusmerkkeinä voidaan pitää pysyvää väestöä, määriteltyä aluetta ja suvereenia valtiovaltaa harjoitettavaa hallitusta. Tunnusmerkkeihin voidaan lisätä esimerkiksi halukkuus noudattaa kansainvälistä oikeutta ja tietty olemassaolon pysyvyys. Itsenäisiä valtioita on noin pari sataa. Näiden ohella on vielä eräitä alueita, joiden kansainvälisistä suhteista toinen valtio vastaa.

Valtion tunnustamisella on sen kohteelle oikeudellisia vaikutuksia kuten kelpoisuus diplomaatti- ja sopimussuhteisiin.<sup>8</sup> Diplomaattisuhteiden solmiminen merkitsee samalla valtion tunnustamista. Suomi ei ole eräiden toisten valtioiden tavoin tunnustanut toisten valtioiden hallituksia. Valtion tunnustaminen konkludenttisesti riippuu pitkälle tunnustavan valtion tarkoituksesta. Valtioita edustavat kansainvälisesti niiden hallitukset, diplomaatit ja siihen valtuutuksen saaneet muut edustajat. Oikeus tehtävänsä nojalla edustaa valtiota eri sopimuksetekovaiheissa on valtion- ja hallituksen päämiehillä sekä ulkoministereillä. Valtioiden väliset sopimukset tehdään pääsääntöisesti hallitusten tai valtioiden nimissä. Kunkin valtion valtiosääntö määrittelee valtioneuvoston sisäiset toimivaltasuhteet ulkoasioissa. Usein liittohallituksella on yksinomainen oikeus edustaa valtiota ja tehdä valtiosopimuksia. Kansainvälinen oikeus ei estä myös osavaltiota tekemästä kansainvälisiä sopimuksia. Hallitusta alemmien viranomaisten kansainvälisistä yhteyksistä ja sopimuksetekovallasta voi olla määräyksiä valtiosäännön ohella valtiosopimuksissa, ja niistä on myös kansainvälistä käytäntöä.

*Hallitusten väliset kansainväliset järjestöt* perustetaan säännönmukaisesti valtiosopimuksella. Järjestön jäsenenä voi olla myös toinen kansainvälinen järjestö. Valtioiden väliset yhteistyötarpeet ovat lisääntyneet, ja useat ongelmat voidaan ratkaista vain yhteisesti. Kansainvälisiä hallitusten välisiä järjestöjä on jo enemmän kuin itsenäisiä valtioita.<sup>9</sup> Kansainvälisissä järjestöissä on ainakin yksi yleinen toimielin, tavallisesti yleiskokous, joka tekee päätökset ja jossa kaikki jäsenet ovat edustettuina. Päätöksiä voidaan valmistella komiteoissa tai asiantuntijaelimissä. Pysyvänä toimielimenä sihteeristö edustaa järjestöä ja panee toimeen päätökset. Yleiskokouksen rinnalla järjestöllä voi olla useammin kokoontuva mut-

<sup>5</sup> Kansallisen, kansainvälisen ja EU-oikeuden suhteet on kuvattu monin tavoin. Ks. esim. Samantha Besson: How international is the European legal order?, No Foundations 5 (April 2008) s. 50–70.

<sup>6</sup> Mm. hallituksista riippumattomat kansainväliset järjestöt, monikansalliset yhtiöt, uskonnolliset ja kulttuurilliset ryhmät, puolueet, ammatti- ja työnantaja- sekä muut etujärjestöt, kansalaisjärjestöt ja urheilujärjestöt.

<sup>7</sup> Pyhä istuin, vaikka se eroaa valtioista, ja sodankävijöiksi tunnustetut kapinalliset ovat kansainvälisen oikeuden subjekteja. Yksiköiden oikeudet ja velvollisuudet ovat muuttamassa subjektikäsitystä, ja keskusteltu on monikansallisten yritysten kansainvälisoikeudellisesta asemasta. Kansainvälisessä oikeudessa on myös "pehmeitä" osia.

<sup>8</sup> Valtion tunnustaminen on poliittisesti painottunut. Kosovon itsenäisyysjulistusta ja sitä kautta sen tunnustamista on esitetty eräillä tahoilla oikeudenvastaiseksi.

<sup>9</sup> Hallitusten välistä yhteistyötä varten on perustettu mm. kansainvälisiä komissioita. Kansainvälisten järjestöjen osalta on hyödyllistä katsoa perustamissopimuksen ohella myös sisäiset säännökset ja käytäntö.

ta jäseniltään suppeampi hallintoelin.<sup>10</sup> Kansainvälisen järjestön kelpoisuus tehdä valtiosopimuksia määräytyy sen säännöissä. Nimenomaisten määräysten puuttuessa enemmistö järjestöistä on pitänyt itseään kelpoisena tekemään sopimuksia päämääriensä edistämiseksi ja tehtäviensä suorittamiseksi.

*Euroopan unioni* on vaikeasti sijoitettavissa mihinkään kansainvälisen toimijan muottiin. Alun perin muodostettiin kolme yhteisöä: Euroopan hiili- ja teräsyhteisö, Euroopan talousyhteisö ja Euroopan atomienergiayhteisö. Yhteisöt perustettiin valtiosopimuksilla, ja jo hiili- ja teräsyhteisön osalta pyrittiin muita kansainvälisiä järjestöjä kiinteämpään yhteistyöhön. Ylikansallisia piirteitä omaksuttiin sitten muidenkin yhteisöjen suhteen. Verrattuna päätöksentekoon kansainvälisissä järjestöissä erona on ollut muun muassa laaja määräänemmistön käyttö ja päätösten suora sitovuus. Sen ohella ylikansallisuuden merkkeinä on pidetty yhteisön oikeuden etusijaa kansalliseen lainsäädäntöön nähden, hallituksista riippumattomia toimielimiä, suoralla vaalilla valittua kansanedustuslaitosta ja omia varoja.

Euroopan unioni perustettiin 1993 voimaan tulleella Maastrichtin sopimuksella. Unionin muodostivat kolme Euroopan yhteisöä ja kaksi hallitusten välistä yhteistyöaluetta: yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä oikeus- ja sisäasiain yhteistyö. Unionia on kehitetty Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla, ja sen jäsenmäärä on kaksinkertaistunut. Roomassa 2004 tehdyn Euroopan perustuslakisopimuksen<sup>11</sup> sijaan hyväksyttiin EU:n edelleen kehittämiseksi joulukuussa 2007 tehty Lissabonin sopimus<sup>12</sup>, joka on tullut voimaan 1.12.2009.

Vaikka unionissa on voitu havaita liittovaltioon viittaavia piirteitä, sen jäsenmaat ovat edelleen täysivaltaisia valtioita. Ne ovat luovuttaneet unionille eräitä valtaoikeuksia, joiden käytöstä ne päättävät yhteisesti. Jäsenvaltiot harjoittavat EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohella omaa ulkopolitiikkaansa. Niillä on omat armeijansa, vaikka ne ovat yhteistyössä keskenään EU:ssa ja useimmat myös Natossa. Vaikka EU:n toimivalta kattaa useita lainsäädäntöaloja, se koskee monilla aloilla vain tiettyjä lainsäädäntökysymyksiä.<sup>13</sup> Euroopan perustuslakisopimukseen ei olisi korvannut kansallisia valtiosääntöjä vaan tullut aikaisempien EU:n perussopimusten tilalle. Lissabonin sopimuksella taataan perustuslakisopimuksen tavoin päätöksenteko laajentuvassa unionissa, tehdään unionista oikeushenkilö ja EU:n perusoikeuskirjasta sitova sekä valtuutetaan EU liittymään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Muutokset tehdään aikaisempiin perussopimuksiin perinteistä menettelyä noudattaen.

## 1.2. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Kirjaseen otsakkeeseen otettu termi *ulko- ja turvallisuuspolitiikka* ei avaudu yhtä helposti kuin perinteisempi termi *ulkopolitiikka*. Tilannetta ei välttämättä selvennä sekään, että Euroopan unionissa yksi hallitusten välinen yhteistyöalue on yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.

Perinteisesti ulkopolitiikka voidaan määritellä päätöksenteoksi valtion suhteista toisiin valtioihin ja hallitusten välisiin kansainvälisiin järjestöihin. Se on jatkuva prosessi, jossa ongelmat suhteissa valtioihin ja järjestöihin tulevat ajankohtaisiksi, niitä harkitaan sekä vakiintuneiden sääntöjen mukaan valmistellaan ja tehdään tarvittavat päätökset. Nämä on vielä toteutettava, mutta kaikki toimet eivät perustu muodollisiin päätöksiin. Ratkaisutilanteessa on arvioitava kansallisen edun mukainen lopputulos. Edun so-

<sup>10</sup> YK:lla on yleismaailmallinen ja poliittinen toimivalta. YK:n erityisjärjestöillä on määrättyä alaa koskeva, maapallon kattava toimivalta. YK-järjestelmään kuuluu myös maanosan kattavia järjestöjä. Muilla järjestöillä on usein määrättyä alaa koskeva tai alueellinen toimivalta.

<sup>11</sup> HE 67/2006 vp Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Vuonna 2006 Suomen EU-puheenjohtajuuden aikana eduskunta hyväksyi sopimuksen ja presidentti päätti sen ratifioimisesta.

<sup>12</sup> HE 23/2008 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. 2008 eduskunta hyväksyi Lissabonin sopimuksen ja presidentti päätti sen ratifioimisesta.

<sup>13</sup> Kattavaa EU:n toimivaltaa on ollut neljän vapauden (tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääoman vapaa liikkuvuus) toteuttamisessa, kauppa- ja kilpailu-, maatalous- ja kalastus- sekä liikennepolitiikassa. Kuitenkin rikosoikeudellisen yhteistyön ja perheoikeudellisten kysymysten eteneminen on ollut hyvin nopeaa. Yksilöiden asema ja oikeudet ovat lisäksi nousseet merkittävään asemaan viimeisen vuosikymmenen aikana.

vittamisessa voidaan johtaa pitkän aikavälin päämäärät ja lyhyen aikavälin tavoitteet. Päämäärät voidaan sijoittaa yleisesti muutama luokkaan kuten itsenäisyyden säilyttäminen, turvallisuus, hyvinvointi ja valta. Ulkopolitiikan keinot voidaan ryhmitellä muun muassa poliittisiin, taloudellisiin, sotilaallisiin ja psykologisiin. Diplomatia on väline osapuolten näkemysten ja etujen yhteensovittamiseksi tarjoten pysyvän neuvottelukanavan.

*Ulkopolitiikan keskeisenä alueena on turvallisuuspolitiikka, jonka päämääränä on valtioiden koskemattomuuden ja itsenäisyyden säilyttäminen. Ulkopoliittika kattaa myös kansainvälisen osan eräistä yhteiskuntapolitiikan alueista kuten talous-, sosiaali-, ympäristö- ja kulttuuripolitiikasta. Näiden alueiden merkitystä on korostettu laajentamalla turvallisuuspolitiikka käsittämään ne. Samalla on vähennetty turvallisuuspolitiikan sotilaallista painotusta. Perinteinen jako ulkoisen ja sisäisen politiikan välillä on myös hämärtynt.*

Turvallisuuspolitiikan keskeinen asema ja sen alan laajeneminen puoltavat turvallisuuspolitiikan ilmenemistä ulkopolitiikan rinnalla. Ulkopoliittika ja turvallisuuspolitiikka eivät kattokäsitteen osina ole toisiaan täydentäviä vaan kattavat toisensa osin tai kokonaan. Ulkopolitiikan keinoin pyritään turvallisuuteen, toisaalta turvallisuuspolitiikka kattaa laajasti ulkoisten suhteiden kentän. Käsite ulko- ja turvallisuuspolitiikka on esiintynyt EU:ssa sen jälkeen kun Maastrichtin sopimuksessa määrättiin EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Turvallisuuspolitiikkaa käytetään myös itsenäisesti tai puolustuspolitiikan kanssa yhdistelmäkäsitteenä riippuen siitä, mihin painopiste halutaan asettaa.<sup>14</sup> Myös EU:ssa on nyttemmin otettu käyttöön termi *yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka*<sup>15</sup>.

Toisen maailmansodan jälkeen hallituksilla ei ole ollut mahdollisuutta päättää valtioittensa kaikista virallistenkaan suhteiden yksityiskohdista. Yhteydet ovat laajentuneet viranomaisten kesken sekä niiden ja järjestöjen välillä. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka sisältää myös yhä enemmän *tosiasiallisia toimia*<sup>16</sup>, joilla *ei ole välittömiä oikeudellisia vaikutuksia*. Poliittisesta toiminnasta huomattava ja tärkeä osa tapahtuu YK:ssa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä. Valtiovierailuja ja huippukokouksia järjestetään lisääntyvässä määrin. Kun ulko- ja turvallisuuspolitiikka on laajentunut koskemaan myös osia muista yhteiskuntapolitiikan alueista, hallitusten on yhteensovitettava uudet alueet. Hallituksille kuuluvia rutiiniasioita on siirretty alemmille viranomaisille.

### 1.3. Kansainväliset tahdonilmaisut

Valtioiden kannanotot ilmenevät muun muassa nooteista, julistuksista, äänestysselelyksistä, julkilausumista ja sopimuksista. Myös valtioiden teot tai tekemättömyys voivat olla kannanottoja. Valtiosopimukset eivät aina mahdollista kannan määrittämistä yhtä täsmällisesti kuin yksipuoliset tahdonilmaisut. Tärkeät kansainväliset tahdonilmaisut esitetään tavallisesti kirjallisesti. Jos niillä on *oikeudellista vaikutusta*, luetaan ne kansainvälisiin *oikeustoimiin* kuuluviksi. Kansainvälisten järjestöjen asemaa on merkittävä luotaessa valtioille oikeuksia ja velvollisuuksia.

*Valtiosopimusten* on oltava kansainvälisen oikeuden alaisia ja ne tehdään tämän subjektien välillä. Sopimus voi sisältyä yhteen tai useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan. Asiakirjan nimi ei välttämättä

<sup>14</sup> Suomen EU-jäsenyyden yhteydessä termi ulko- ja turvallisuuspolitiikka omaksuttiin myös kansallisessa lainsäädännössä: valtiopäiväjärjestyksessä, valtioneuvostolaissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Tässä yhteydessä voidaan viitata myös valtioneuvoston selontekoihin eduskunnalle: Turvallisuus muuttuvassa maailmassa, Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat, VNS 1/1995 vp ja Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus, VNS 1/1997 vp. Termiä turvallisuuspolitiikka käytettiin Suomessa jo aikaisemmin tarkoittamaan perinteistä ulkopoliittikkaa ja puolustuspolitiikkaa yhdessä. Tällöin uudet yhteiskunnalliset elementit puuttuivat käsitteestä. Ks. myös Turvallisuuspoliittinen seurantarayhmä 2008, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008, s. 10–21 ja 33–35.

<sup>15</sup> Lissabonin sopimuksella lisätään yhteistä turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa koskevat määräykset osaksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Ks. myös Teija Tiilikainen Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta, Ulkoasiainministeriön julkaisu 2/2008.

<sup>16</sup> Tällaisia ovat mm. vierailukutsun esittäminen, poliittinen arvio tai lausuma ja puhe. Oikeudellisia vaikutuksia on valtiosopimusten ohella mm. valtion tunnustamisella, diplomaattisten suhteiden solmimisella sekä agrementin ja eksekvatuurin myöntämisellä tai pyytämällä.

ratkaise sen luonnetta, vaan tärkeämpi on osapuolten tarkoitus.<sup>17</sup> Eräisiin sopimuksiin kuten kiinteistön luovutusta, rahalainaa, hankintaa ja urakkaa koskeviin sopimuksiin oletetaan yleensä sovellettavan kansallista lainsäädäntöä. Olettamus on vielä vahvempi, jos kansainvälisen sopimuksen osapuolet ovat hallitusta alempia viranomaisia. Poliittisia suhteita koskevien valtiosopimusten suhteellinen osuus kaikista sopimuksista näyttää vähentyneen. Lisäksi sopimukset sisältävät usein yksityiskohtaisia määräyksiä ja liiteasiakirjoja, jotka on tarkoitettu valtiosisäisesti koskemaan viranomaisten ohella myös yksityisiä kansalaisia. Tällaiset sopimukset tuovat esille yhtymäkohtia lainsäädännön kanssa.<sup>18</sup>

Valtion *yksipuolinen tahdonilmaisu* ei muodosta sopimusta, vaan sitä varten tarvitaan myös toisen osapuolen yhdenmukainen tahdonilmaisu. Noottienvaihdolla tehdyissä sopimuksissa osapuolten tahdonilmaisut näkyvät erillisenä. Yksipuolisia asiakirjoja pidetään sopimuksina, jos toinen valtio ne nimenomaisesti hyväksyy tai ne liittyvät jo tehtyyn sopimukseen. Vaikka julistuksia ja yksipuolisia lupauksia ei pidettäisikään sopimuksina, voivat ne silti olla sitovia, jos valtion toimivaltainen edustaja on antanut ne, ne ovat riittävän selviä ja ne on saatettu muiden valtioiden tietoon.<sup>19</sup>

*Kansainväliset hallitusten väliset järjestöt* voivat tehdä yleensä enemmistöpäätöksillä eräitä jäsenvaltioita *sitovia ratkaisuja*. Ne koskevat tavallisesti järjestöjen hallintoa ja varojen hoitoa. Järjestön toimielimet voivat tehdä myös keskenään institutionaalisia sopimuksia, jotka sitovat jäsenvaltioita mutta eivät voi muuttaa järjestön perustamissopimuksia. Kansainvälisillä järjestöillä saattaa olla lisäksi perustamissopimustensa nojalla oikeus tehdä päätöksiä, jotka koskevat jäsenten välisiä suhteita järjestön ulkopuolella. Ne eivät pääsääntöisesti sido kolmansia valtioita. YK:n on kuitenkin peruskirjansa 2 artiklan mukaan huolehdittava siitä, että järjestön ulkopuoliset valtiot toimivat YK:n periaatteiden mukaisesti, jos se on tarpeen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Kansainvälisten järjestöjen perustamissopimusten sekä järjestöissä valmisteltujen ja niiden suojelussa tehtyjen sopimusten muuttamismenettelyä on yleisesti kehitetty. Useisiin sopimuksiin riittää määräenemmistö, jonka suuruus vaihtelee. Tavanomaisoikeudellisia sääntöjä monenvälisten sopimusten muuttamisesta on vaikea johtaa, ja valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa siitä on vain perusmääräykset<sup>20</sup>.

*Euroopan unioni* on päätöstensäkin suhteen erityisasemassa muihin kansainvälisiin toimijoihin nähden. Jäsenvaltiot ovat luovuttaneet unionille lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaansa ja osittain tuomiovaltaansa. Unionissa päätetyn lainsäädännön määrä on huomattava kansalliseenkin lainsäädäntöön nähden. Omalla toimialallaan unionilla on kattava sopimusverkosto, ja ulko- ja turvallisuuspoliittista valtaa on siirtynyt yhteisesti päätettäväksi unionin toimielimissä. EU:n tuomioistuinten ennakkoratkaisulla on sitovaa vaikutusta jäsenvaltioissa, mutta tulkinnan merkityksestä yksittäistapauksessa ja jutun muusta ratkaisusta päättää kansallinen tuomioistuin.<sup>21</sup>

Valtioiden poliittinen sitoutuminen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin asiakirjoihin osoitti, ettei oikeudellinen sitovuus ollut välttämätöntä. Samaan "pehmeän" oikeuden ryhmään on luettu eräitä

<sup>17</sup> Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32–33/1980) 2 artiklan mukaan valtiosopimus tarkoittaa kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty kirjallisesti valtioiden välillä ja joka on kansainvälisen oikeuden alainen siihen katsomatta, sisältyykö se yhteen tai kahteen taikka useampaan toisiinsa liittyvään asiakirjaan ja riippumatta siitä käytetystä nimityksestä. Kansainväliset järjestöt ovat olleet osapuolina valtiosopimuksissa. Yhteisillä julistuksilla tai ohjelmilla on saattanut olla osapuolten mukaan oikeudellista sitovuutta.

<sup>18</sup> Kansallisessa lainsäädännössä voidaan ottaa huomioon oikeudellisesti sitomattomia, kansainvälisiä suosituksia ja julistuksia. Lisäksi lainsäädäntö voidaan sopeuttaa kansainväliseen sopimukseen ennen tämän voimaantuloa.

<sup>19</sup> Esimerkiksi Grönlantia (PCIJ Reports 1933), Ranskan ydinasekoikeita (ICJ Reports 1974) ja Tanskan Isoa-Belttiä (ICJ Reports 1991) koskevat ilmoitukset.

<sup>20</sup> Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 40 artikla.

<sup>21</sup> Euroopan unionin päätösten yksityiskohtiin ei tässä ole tarkoituksenmukaista mennä. Niiden osalta voidaan viitata HE:een 135/1994 vp Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja komiteanmietintöön 1994:4, Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja tavat sekä tuoreempina Niilo Jääskisen kirjaan, Euroopan unioni, oikeudelliset perusteet, Helsinki 2007.

kansainvälisten järjestöjen julistuksia ja päätöslausemia, valtioiden herrasmiehsopimukset, hallitusten kommunikointi ja toisinaan myös hallituksista riippumattomien kansainvälisten järjestöjen hyväksymiä asiakirjoja. Pehmeä oikeus jatkaa kansainvälisen oikeuden vapaaehtoisuuden perinnettä, jossa yhteiset edut ja tavoitteet ohjaavat käyttäytymistä eikä niinkään oikeudellisten seuraamusten pelko.

#### 1.4. Yhteenveto

*Vaikka kansainvälisissä suhteissa valtiot ovat edelleen ratkaisevassa asemassa, kansainvälisten hallitusten välisen järjestöjen merkitys on kasvanut. Useat ongelmat ovat ratkaistavissa vain valtiolliset rajat ylittäen, ja yhteistyötä varten tarvitaan omat kehikkonsa. Tehokkuuden lisäämiseksi valtiot ovat luovuttaneet eräitä valtaoikeuksiaan käytettäväksi yhdessä ja laajenevassa määrin on luovuttu myös yksimielisyysperiaatteesta. Kansainvälisiä suhteita hoidetaan yhä useammalla alalla hallitusta alemmalla tasolla.*

*Turvallisuuspolitiikkaan on yhdistetty ainesosia yhteiskuntapolitiikan muista alueista. Ulkopoliittikka sisältää yhä enemmän tosiasiallisia toimia. Käytännön tarpeet ovat vähentäneet kansainvälisten tahdonilmaisujen muotoeroja ja toisaalta luoneet uusia sitoutumismuotoja. Jako sitoviin ja sitomattomiin asiakirjoihin on vähentynyt senkin takia, että sitovissa asiakirjoissa on ohjelmallista ainesta ja sitomattomissa toistetaan jo aikaisemmin hyväksytyjä sääntöjä. Oikeudellisesti sitomattomat asiakirjat ja käytännöt ovat saaneet kasvavaa merkitystä. Kansainväliset järjestöt ovat kehittäneet yksinkertaistettuja menettelyitä sopimusmuutosten jouduttamiseksi ja säännösten aikaansaamiseksi. Menettelyitä on omaksuttu myös valtioiden välisessä suorassa kanssakäymisessä. Kansainvälinen norminanto on lähentynyt kansallisen lainsäädäntövallan käyttämistä.*

## 2. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat perussäännökset Suomen itsenäistyttyä

Ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa koskevat perussäännökset vahvistettiin vuosikymmenen kuluessa itsenäistymisestä. Ne pohjautuvat Ruotsin valtiosääntöperinteisiin, ja myös lainsäädännöllä ja käytännöllä Venäjän yhteydessä on vaikutuksensa. Säännöksiin ei tehty merkittäviä muutoksia ennen tiiviimpää osallistumista eurooppalaiseen integraatioon. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan katsotaan tässä jaksossa kuuluvan keskeiset säännökset ulkoasioissa ja maanpuolustuksessa.

### 2.1. Tausta

Ruotsi nousi 1600-luvulla suurvallaksi. Sen ensimmäinen valtiopäiväjärjestys ja hallitusmuoto annettiin jo tällöin, vaikka ne eivät kovin kehittyneitä perustuslakeja vielä olleetkaan. Kuninkaan valta voimistui 1600-luvun loppupuolella, mutta Kaarle XII:n kuoltua yksinvaltius lakkautettiin vuoden 1719 hallitusmuodolla. Seuranneena vapauden aikana säätyjen valta kasvoi.

Kun Kustaa III:sta nousi valtaan vuonna 1771, aika oli kypsä rajoittaa puolestaan säätyjen vallankäyttöä. Kustaan nostattamassa vallankaappauksessa valtiopäivät hyväksyivät 1772 uuden hallitusmuodon. Kaikki muut vuodesta 1680 asti perustuslakeina pidetyt säädökset mukaan lukien vuoden 1723 valtiopäiväjärjestys kumottiin. Hallitusmuotoa täydennettiin vuoden 1789 yhdistys- ja vakuuskirjalla, jota aatelistet vastustivat. Se muutti hallitusmuotoa muun muassa niin, että kuninkaan ulkopoliittinen valta tuli riippumattomaksi valtaneuvostosta eikä sodan aloittamiseen tarvittu enää säätyjen suostumusta.

Suomesta oli vuonna 1581 tullut suuriruhtinaskunta, ja se mainittiin eräissä säädöksissä Ruotsin rinnalla. Suomi ei kuitenkaan oikeudellisesti eronnut muista Ruotsin maakunnista. Suomesta Tukholmaan valtiopäiville lähetetyt edustajat eivät muodostaneet erillistä ryhmää. Ajatus Suomen itsenäisyydestä ei levinnyt 1700-luvun lopulla pientä upseerijoukkoa laajemmalle. Suomalaisia oli Ruotsin valtakunnassa korkeissakin virka-asemissa, mutta he ajoivat koko valtion etuja.

Aleksanteri I:n aikomuksena ei alun perin ollut Suomen liittäminen Venäjään vaan Ruotsin painostaminen Napoleonin kanssa tehdyn liittolaisvelvoitteen mukaisesti.<sup>22</sup> Porvoon valtiopäivillä maaliskuussa 1809 Suomen säädöt vanhoivat Venäjän keisarille kansan nimissä uskollisuudenvalan ja keisari antoi puolestaan hallitsijanvakuutuksen. Suomessa vakuutus tahdottiin käsittää niin, että kustavilainen valtiosääntö tuli Suomen valtiosäännöksi ja Suomen valtio perustettiin. Venäjän ja Ruotsin välinen rauhansopimus tehtiin Haminassa samana vuonna.

Säätyjen hyväksymän luonnoksen pohjalta hallituskonseljin ohjesääntö vahvistettiin vuonna 1809. Konselji jakaantui talous- ja oikeusosastoon. Oikeusosasto oli korkein tuomioistuin ja oikeudenkäytön valvoja. Hallitusasiat käsiteltiin joko talousosastossa tai osastojen täysistunnossa. Päätöksiä konselji teki asioista, jotka eivät kuuluneet keisarille korkeimman vallan haltijana. Ohjesäännössä lueteltiin eräitä keisarille kuuluvia asioita, ja konseljilla oli lupa alistaa keisarille muitakin kysymyksiä. Eri hallinnonaloja varten asetettiin talousosaston jäsenen johtamia toimituskuntia. Konseljin alaisuudessa toimivat keskusvirastot. Konseljista tuli vuonna 1816 Keisarillinen Suomen Senaatti. Senaatin puheenjohtajana toimi keisarin nimittämä Suomen kenraalikuvernööri. Käytännössä asioiden käsittelyä johtivat senaatin varapuheenjohtajat. Kenraalikuvernöörillä oli oikeus antaa kaikista senaatin esityksistä lausunto keisarille. Hän valvoi yleistä järjestystä ja antoi tarvittaessa käskyjä suoraan maaherroille. Hän oli myös Venäjän Suomeen sijoitettujen joukkojen ylipäällikkö.

Vuonna 1811 perustetun Suomen asiain komitean tehtävänä oli valmistella ja esittää keisarin ratkaistavaksi kaikki hänen toimivaltaansa kuuluvat Suomen siviilihallintoon kuuluvat asiat. Komitean puheenjohtaja oli läsnä esittelyssä, jonka suoritti valtiosihteri. Komitea valvoi myös Suomen kaupallisia ja poliittisia etuja sekä suomalaisten suhteita ulkovaltoihin. Ainoana Suomen viranomaisena Pietarissa komitea joutui lisäksi auttamaan kaupungin suomalaisia.<sup>23</sup>

Keisari ei tehnyt valtiosopimuksia Suomen valtioelimenä vaan Venäjän keisarina, jota venäläiset viranomaiset avustivat. Suomessa sovellettavaksi tarkoitettuun sopimukseen voitiin hankkia senaatin lausunto. Senaatti saattoi myös tehdä aloitteita valtiosopimuksen solmimisesta. Sotilasasioidenkin osalta poikettiin kustavilaisen valtiosäännöstä, sillä Venäjän sotaministeri tai pääesikunnan päällikkö esitteli vuodesta 1812 lähtien Suomen sotaväkeä koskevat komentoasiat keisarille. Sotaministerin esittely säänneltiin vasta vuoden 1878 asevelvollisuuslaissa.

Porvoon valtiopäivien jälkeen seuraaville valtiopäiville vuonna 1863 loivat edellytykset Aleksanteri II:n valtaantulo ja liberalismiin nousu Euroopassa. Maavero oli Suomen valtion tärkein tulolähde, ja sen rinnalle nousivat tullimaksut. Vasta 1850-luvulla tarvittiin lisätuloja, joista selvittiin aluksi lainanotolla. Keisarilla oli myös laaja-alainen oikeus taloudelliseen lainsäädäntöön. Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys oli ensimmäinen Suomea varten säädetty perustuslaki, joka samalla korjasi joitakin hallitusmuodon puutteellisuuksia.<sup>24</sup> Valtiopäiväjärjestyksessä ei luovuttu nelisäätyisestä kansanedustuslaitoksesta, mutta sillä luotiin kehittynyt valiokuntalaitos. Valtiopäivät oli kutsuttava koolle joka viides vuosi, ja käytännössä väliaika jäi kolmeksi vuodeksi. Säädöt saivat vuonna 1886 esitysoikeuden, joka ei kuitenkaan koskenut perustuslakeja, lakeja maa- ja meripuolustuksesta eikä painolakia.

Venäjän ja Japanin välisen sodan seurauksena keisarin oli luovuttava rajattomasta itsevaltiudestaan. Venäjä sai perustuslain ja kansanedustuslaitoksen. Suomessa valtiopäivät kutsuttiin vuonna 1905 koolle marraskuun manifestilla. Tässä peruttiin aikaisemmat laittomat toimet, ja lausuttiin julki yleinen ja yhtäläinen äänioikeus, joka oli sisällytettävä uuteen valtiopäiväjärjestykseen. Yksikamarinen järjestelmä voitiin hyväksyä senaatin asettamassa komiteassa, kun sitä tasapainottamaan luotiin suuri valiokunta.

---

<sup>22</sup> Ruotsin julistettua 1741 sodan Venäjälle keisarinna Elisabet antoi seuraavana vuonna manifestin, jossa esitettiin ajatus itsenäisestä Suomesta. Venäläiset järjestivät myös maapäivät Turussa ja Vaasassa.

<sup>23</sup> Komitea lakkautettiin 1826 paitsi valtiosihterinvirkaa ja -kansliaa. Komitea toimi uudelleen 1857–1891.

<sup>24</sup> 1772 HM:n säännöksiä selitettiin mitättömiksi tai kumoutuneiksi sen johdosta, että Suomi yhdistettiin keisarikuntaan. 1869 VJ:n mukaan perustuslaki saatettiin säätää tai sitä muuttaa, selittää tahi se kumota keisarin esityksestä ja säätyjen suostumuksella. Esitys päätettiin valtiopäivillä, tai vähintään kahden säädyn vaatiessa se siirrettiin seuraaville valtiopäiville.

Vaalitavasta tuli suhteellinen ja yleinen. Naisten äänioikeus ja vaalikelpoisuus hyväksyttiin keskustelun jälkeen. Valtiopäiväjärjestys ja siihen liittyvä vaalilaki vahvistettiin vuonna 1906.

Vaikka senaatin jäsenet olivat keisarin luottamusmiehiä, käytiin heidän asemastaan ensimmäisten eduskuntavaalien jälkeen periaatteellista keskustelua. Eduskunta teki vuonna 1908 kolme välikysymystä, jotka koskivat senaatin toimintaa autonomian suojelemiseksi. Senaatti tulkitsi saaneensa epäluottamuslauseen ja jätti eroanomuksen. Keisari ei kuitenkaan pitänyt eroa välttämättömänä vaan hajotti eduskunnan. Samalla senaatinkin kokoonpano muutettiin. Valtiopäivätyö päättyi ensimmäisen maailmansodan johdosta, mutta eduskuntavaalit pidettiin säännönmukaisesti vuonna 1916.<sup>25</sup>

Keisari Nikolai II kukistui maaliskuun vallankumouksessa 1917. Venäjän väliaikainen hallitus suhtautui kielteisesti eduskunnan vallan lisäämiseen. Se katsoi saaneensa korkeimman vallan Suomessa. Vain kansalliskokous voisi siirtää keisarin oikeuksia suomalaisille. Lainsäädännön ja hallinnon turvaamiseksi senaatti antoi eduskunnalle lakiehdotuksen, jolla merkittävä osa asioista olisi siirretty sen päätettäväksi. Eduskunnassa ehdotus muutettiin siten, että eduskunnalle siirtyi korkein valta ja etenkin päätösvalta lainsäädännössä, joka ei koskenut ulko- ja sotilasasioita. Lain oli määrä tulla voimaan Venäjän hallituksen vahvistuksesta. Sen tunnustamista kuitenkin pyydettiin, mutta väliaikainen hallitus hajotti eduskunnan ja siirsi senaatille useimmat hallintoasiat ja myös oikeuden antaa asetuksia.

Vuoden 1917 vaaleissa sosiaalidemokraatit menettivät enemmistöasemansa. Vaalien jälkeen porvarit esittivät Suomen erityisaseman takeeksi Venäjän valtaoikeudet määrittävää lainsäädäntöä, joka tuli saada aikaan Venäjän kansalliskokouksen myötävaikutuksella. Ehdotuksen teki tyhjäksi marraskuun vallankumous Venäjällä, ja uusi suuntaus sai suomalaiset tarkistamaan kantaansa itsenäistymisestä. Kysymys korkeimman vallan käyttämisestä yritettiin ensin ratkaista asettamalla valtionhoitaja, mutta lopulta eduskunta päätti itse käyttää korkeinta valtaa. Eduskunnan päätös merkitsi tosiasiallista eroamista Venäjästä. Senaatti ja eduskunta pitivät tarpeellisena vielä itsenäisyysjulistuksen antamista.

## 2.2. Säännösten synty

Autonomian aikana oli hyväksytty vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys ja eräitä perustuslain luontoisia lakeja. Poikkeuslakimenettelyssä oli perustuslakien kirjaimen kajoamatta säädetty niiden vastaisia lakeja samassa järjestyksessä kuin perustuslaki muutetaan. Ratkaisematta oli kysymys korkeimman vallan lopullisesta käytöstä sekä järjestämättä itsenäisen valtion puolustus- ja ulkoasiainhallinnot.<sup>26</sup>

Vuosien 1917–1919 valtiosääntöuudistus pohjautui senaatin vuonna 1917 asettaman ja K. J. Ståhlbergin johtaman perustuslakikomitean työhön. Joulukuussa 1917 valtiopäiväjärjestyksen muutoksella toteutettiin senaatin parlamentaarinen vastuunalaisuus ja luotiin välikysymysjärjestelmä. Seuraavana vuonna edustajan oikeus tehdä lakialoitteita laajennettiin koskemaan perustuslakeja. Ulkoasiainvaliokunta lisättiin eduskunnan lakimääräiseksi valiokunnaksi.

Ensimmäistä tasavaltaista hallitusmuotoesitystä ei käsitelty eduskunnassa loppuun. Eduskunta päätti luovuttaa korkeimman vallan senaatin puheenjohtajalle, mikäli sitä ei jo aikaisemmin ollut siirretty senaatille. Vuonna 1918 annetut kaksi hallitusmuotoesitystä rakentuivat kuningasvallan pohjalle. Kun esitykset jäivät lepäämään, eduskunta valitsi lokakuussa 1918 kuninkaaksi Hessenin prinssin Friedrich Karlin.<sup>27</sup> Ulkopoliittista linjaa oli kuitenkin muutettava nopeasti: Mannerheimista tehtiin valtionhoitaja ja saksalaiset joukot saatiin poistumaan maasta.

<sup>25</sup> Vuoden 1916 vaaleissa sosiaalidemokraatit saivat enemmistön 103 edustajalla. Tämä on toistaiseksi ainoa kerta, kun yksi puolue on saanut Suomessa enemmistön kansanedustajista.

<sup>26</sup> Perustuslain luontoisia lakeja olivat 1878 asevelvollisuuslaki ja 1906 laki lausunto-, kokoontumis- ja yhdistysvapaudesta. Uutta hallitusmuotoa ei saatu aikaan, vaikka 1865 ja 1907 olivat valmistuneet sitä koskevat ehdotukset. Tilanteesta päästiin eteenpäin paitsi tulkinnan avulla myös poikkeuslakimenettelyllä. Venäjän väliaikainen hallitus oli 1917 hyväksynyt periaatteessa senaatin asettaman perustuslakikomitean hallitusmuotoehdotuksen.

<sup>27</sup> Toukokuussa 1918 koollekutsuttu eduskunta oli vajaalukuinen: sosialisteilla oli siinä yksi edustaja. Eduskunta sääti 1918 lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja prokuraattorin virkatoimien lainmu-

Maaliskuussa 1919 pidettyjen eduskuntavaalien jälkeen annettiin neljäs esitys hallitusmuodoksi. Siinä ehdotettiin, että presidentti valitaan samassa järjestyksessä kuin eduskunnan puhemies. Suuri valio-kunta asettui kuitenkin valitsijamiesten kannalle. Sovittelun jälkeen päädyttiin valitsijamiehiin, mutta ensimmäisen valinta tapahtui eduskunnassa. Esitys äänestettiin lepäämään. Etenemään päästiin edus-taja-aloitteen pohjalta. Se muutettiin vastaamaan lepäämään äänestettyä esitystä eräin poikkeuksin. Esityksestä poistettiin säännös eduskunnan oikeudesta tuomita neljän viidesosan enemmistöllä presi-dentti maanpetoksesta virkansa menettäneeksi. Lisäksi sallittiin ritarimerkkien myöntäminen ja otettiin säännös siitä, että kansalaisen työvoima on valtakunnan erityisessä suojeluksessa. Muutosten jälkeen esitys julistettiin kiireelliseksi ja hyväksyttiin.

Laki Ahvenanmaan itsehallinnosta säädettiin vuonna 1920, jotta maakunnan väestö saisi sen maantie-teelliseen erikoisasemaan soveltuvan itsehallinnon ja sen irtaantumisliike rauhoitettaisiin. Kun Kansain-liiton neuvosto oli päättänyt Ahvenanmaan kuulumisesta Suomeen, itsehallintolakia täydennettiin vuonna 1922 annetulla lailla eräistä Ahvenanmaan maakunnan väestöä koskevista säännöksistä.

Esitys uudeksi valtiopäiväjärjestykseksi annettiin vuonna 1921. Muodollisten ja selventävien muutosten ohella se pyrki eduskuntatyön edistämiseen ja käytännön vahvistamiseen. Kun esitys ei johtanut tulok-siin, uusi esitys annettiin vuonna 1922 ja se uusittiin vielä vuonna 1924. Eräät kansanedustajat katsoi-vat, ettei entistä valtiopäiväjärjestyksestä voitu vain muodollisin muutoksilla soveltaa täysivaltaiseen tasa-valtaan, ja tekivät oman esityksensä. Tämä esitys otettiin sitten eduskuntakäsittelyn pohjaksi. Esitys jätettiin lepäämään yli vaalien, ja valtiopäiväjärjestys vahvistettiin vuonna 1928.

Perustuslakikomitean hallitusmuotoesitys oli vielä lähtenyt siitä, että yhteys Venäjään säilyy. Suomen presidentti olisi kuitenkin päättänyt valtiosopimusten hyväksymisestä valtioneuvostossa sekä määrän-nyt valtuutetut kansainvälisiin kokouksiin ja sopimusten julkaisemisesta. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valta ei tullut hallitusmuodon syntyvaiheissa korostetusti esille. Eduskunnan vastapainoksi tahdottiin luoda voimakas hallitusvalta. Hallitusvalta jaettiin valtionpäämiehen ja valtioneuvoston kesken, ja po-liittisesti tärkeimmät kysymykset uskottiin yleensä presidentille. Autonomian aikaan verrattuna valtio-neuvostolle tuli itsenäistä toimivaltaa delegoidun asemasta. Valtionpäämies taas menetti ehdottoman lainsäädännöllisen veto-oikeutensa. Lisäksi hallitusmuotoon liitettiin heti itsenäistymisen jälkeen valtio-päiväjärjestykseen otettu parlamentarismia koskeva säännös.

Hallitusmuotoesitysten mukaan valtionpäämiehellä olisi ollut mahdollisuus päättää vähemmän tärkeistä asioista kabinetissa. Kolmessa viimeisessä esityksessä kysymykset sodasta ja rauhasta sekä sopimuk-sista ulkovaltojen kanssa katsottiin tärkeiksi ja vain valtioneuvostossa päätettäviksi. Eduskunnassa kui-tenkin poistettiin mahdollisuus ulkoasioiden esittelemiseen presidentille kabinetissa. Kun presidentin valta määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin sidottiin valtioneuvoston myötävaikutukseen, se ei ollut verrannollinen keisarille ennen itsenäistymistä ajateltuun ulkopoliittiseen valtaan. Presidentin itsenäi-nen ulkopoliittinen valta jäi riippumaan siitä, miten hallitusmuodon valtioneuvostoon kohdistuva luot-tamussäännös rajoittaisi hänen vallankäyttöään. Erityissäännös ulkopoliittisesta päätöksenteosta kor-vattiin monarkkisissa esityksissä olleella säännöksellä siitä, että tiedonannot ulkovalloille ja Suomen edustajille annetaan ulkoministerin välityksellä. Lähettiläiden nimittäminen oli erotettu ulkopoliittisesta toimivallasta ja liitetty valtionpäämiehen nimitysoikeutta koskeviin säännöksiin.

Hallitusmuotoesityksissä sotavoiman ylipäällikkyyks ehdotettiin valtionpäämiehelle.<sup>28</sup> Viimeiseen esityk-seen otettiin nimenomainen mahdollisuuden ylipäällikkyyden luovuttamiseen sodan aikana, ja tämän esityksen mukaiset säännökset otettiin hallitusmuotoon. Sotilaskäskyasiat ja sotilaalliset nimitysasiat

---

kaisuutta. Laki sisälsi myös säännökset valtakunnan oikeuden edeltäjästä. Lain kumosivat 1922 annetut lait edus-kunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatoimien lainmukaisuutta sekä valta-kunnanoikeudesta.

<sup>28</sup> Mannerheimin erottua ylipäällikön tehtävistä 1918 Wilhelm Thesleff toimi Svinhuvufvudin alaisena sotaministe-rinä ja sotajoukkojen ylipäällikkönä. Valtionhoitajana Mannerheim siirsi itselleen myös ylipäällikkyyden. Vuoden 1772 HM 19 §:n mukaan kuninkaalla on maa- ja merisotaväen ylipäällikkyyks, jonka siirtämistä ei mainita.

erotettiin presidentin muusta päätöksenteosta niin, etteivät ne vaatineet ministerin läsnäoloa. Hallitusmuotoon otettiin myös säännökset siitä, että presidentti nimittää armeijan ja laivaston upseerit. Hän määrää lisäksi sotaväen liikekannallepanosta valtioneuvostossa.

Vuonna 1918 valtiopäiväjärjestyksen muutoksella ulkoasiainvaliokunta oli liitetty eduskunnan lakimääräisten valiokuntien joukkoon. Sen tehtävistä ei ollut tarkempia säännöksiä, mutta ulkomaisten esikuvien mukaisesti valiokunta sai 1920-luvulla tavanomaisen valmistelun ohella tehtäväkseen toimia hallituksen ja eduskunnan välisenä yhteistyöelimenä. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä vahvistettiin ulkoasiainvaliokunnan käytännössä muovautuneet tehtävät ja annettiin säännökset valtiosopimusten hyväksymisestä eduskunnassa. Lainsäädännön alaan kuuluvien sopimusten osalta uuden valtiopäiväjärjestyksen säännökset kuitenkin syrjäytti heti itsenäisyyden alkupuolella kehittynyt käytäntö. Tämän mukaan eduskunta antoi erillisen ponsilausekkeen valtiosopimuksen hyväksymisestä ja sen lisäksi voimaansaattamista tarkoittavan hyväksymislain. Menettelyn katsottiin osoittavan, että eduskunta osallistuu myös sopimuksen tekemistä koskevaan tahdonmuodostukseen.<sup>29</sup>

Vuoden 1922 lait valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja toimialasta sekä asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä samoin kuin valtioneuvoston ohjesäännön sisältävä asetus täydensivät hallitusmuodon määräyksiä<sup>30</sup>. Valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja toimialasta annetun lain mukaan valtioneuvostossa oli 10 ministeriötä ja valtioneuvoston kanslia. Ulkoministeriön toimialaksi säädettiin asiat, jotka johtuvat Suomen suhteista ulkovaltoihin. Lain mukaan valtioneuvosto ratkaisi epäselvissä tapauksissa kysymyksen ministeriöiden välisestä toimialasta. Laissa asiain ratkaisemisesta valtioneuvostossa ja sen ministeriöissä<sup>31</sup> presidentin toimivaltaan pidätettiin eräitä tärkeitä hallitus- ja hallintoasioita sen lisäksi, mitä hallitusmuodossa tai muussa laissa oli säädetty.<sup>32</sup> Ministeriön ratkaistavaksi ei voitu asetuksella siirtää asioita, jotka perustuslain tai muun lain mukaan kuuluivat valtioneuvostolle. Ministeriössä päätettävät asiat ratkaisi ministeri päällikkönä tai esittelijä. Valtioneuvoston ohjesäännöllä perustettiin valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunta. Tähän kuului pääministerin ja ulkoministerin ohella kolme jäsentä, jotka pääministeri määräsi. Valiokunnan tehtävänä oli valmistella tärkeimpiä ulkoministeriön toimialaan kuuluvia asioita, jotka asetuksessa tarkennettiin. Kansainvälisiä järjestöjä koskevat asiat saattoivat kuulua myös muulle ministeriölle.

Laki Suomen valtion edustuksesta ulkomailla annettiin tynkäeduskunnalle ja hyväksyttiin lopulta pääpiirteisesti hallituksen esittämässä muodossa.<sup>33</sup> Laki korvattiin vuonna 1925 annetuilla laeilla ulkomaisesta edustuksesta ja ulkoasiainhallinnon viran ja toimen haltijan velvollisuudesta siirtyä toiseen virkaan tai toimeen. Ensiksi mainitussa oli lueteltu valtiot, joissa Suomella oli diplomaatti- tai konsuliedustajia. Lisäksi voitiin vuotuisen tulo- ja menoarvion rajoissa asettaa muuallekin edustajia. Laki ulotti presidentin nimitysvallan myös lähetystösihteereihin ja lähetettyihin varakonsuleihin.

*Puolustusneuvosto* asetettiin vuonna 1924 käytettäväksi presidentin neuvottelukuntana sotalaitosta koskevissa asioissa. Puolustusneuvosto antoi lausuntoja sellaisista periaatteellisista kysymyksistä, jotka koskivat puolustussuunnitelmaa, sotavoimien eri osien määrävahvuuksien vahvistamista, puolustuslaitoksen menoarviota ja taloussuunnitelmaa sekä maan varustamista sodan aikana. Jäsenenä neuvostossa olivat puolustusministeri, sotaväen päällikkö, yleisesikunnan päällikkö, suojeluskunnan ylipäällikkö sekä kaksi kenraalia tai esipuseeria. Yhdelle tai useammalle valtioneuvoston jäsenelle voitiin varata tilaisuus olla saapuvilla, jos asia ei ollut yksinomaan sotilaallinen. Saapuvilla ollessaan presidentti johti käsittelyä, muulloin puolustusministeri tai sotaväen päällikkö.

<sup>29</sup> VJ selvensi tai laajensi HM 33 §:ää seuraavien sopimusryhmien suhteen: rauhansopimukset ja sopimukset, joissa sitoudutaan pitämään voimassa lainsäädännöksiä määrätyn ajan tai joihin valtiosäännön vaatimatta muuten pyydetään eduskunnan suostumusta, sekä sopimukset alueen vähentämisen sisältävistä muutoksista rajoihin.

<sup>30</sup> Mainitut lait täydensivät erityisesti HM 2 §:n 3 momenttia ja 38 §:ää.

<sup>31</sup> Laki muutti eräin osin HM 28, 40 ja 41 §:ää, ja säädettiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

<sup>32</sup> Valtioneuvoston vuoden 1924 päätöksen mukaan asioita, jotka presidentti ratkaisi valtioneuvostossa, ei käsitelty virallisesti yleisistunnossa eikä niitä pöytäkirjattu, ellei valtioneuvosto tehnyt esitystä tai ehdotusta.

<sup>33</sup> Osa edustajista halusi kuitenkin edustustojen perustamisen eduskunnan valvontaan. Lisäksi maalaisliittolaiset esittivät edustustonpäälliköille samaa vastuuta eduskunnalle toimistaan kuin hallituksen jäsenillä oli.

### 2.3. Yhteenveto

*Ruotsin valtiosääntökehitys oli kääntynyt säätyvaltaisesta itsevaltaiseen suuntaan ennen Suomen liittämistä Venäjään. Tämä helpotti sitä, että Venäjän keisari saattoi säilyttää kustavilaisen valtiosäännön autonomisessa Suomessa, johon oli kuitenkin luotava hallintokoneisto ja kansanedustuslaitos. Senaattiin yhdistettiin myös korkein oikeus. Suomen valtiosihteeri esitti keisarin ratkaistavaksi kaikki tämän toimivaltaan kuuluvat Suomen siviilihallintoon kuuluvat asiat. Vuoden 1869 valtiopäiväjärjestys oli ensimmäinen Suomea varten säädetty perustuslaki. Vuoden 1906 valtiopäiväjärjestys oli aikaansa nähden edistysellinen, mutta parlamentarismiin ei vielä päästy.*

*Suomen itsenäistyessä sillä oli valmis hallintojärjestelmä lukuun ottamatta ulko- ja puolustushallintoja, joiden asiat Venäjän viranomaiset olivat hoitaneet. Suomen oma sotaväki oli lakkautettu. Suomen valtiosihteerinvirasto Pietarissa oli ollut lähes ainoa virallinen kanava muiden maiden edustajiin. Lisäksi ulkovalloilla oli Suomessa konsuleita.*

*Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän perussäännökset muovautuivat itsenäisyyden murrosvaiheessa, jolloin käytännön kokemukset ulkosuhteista olivat vähäiset. Ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteet ulko- ja turvallisuuspolitiikassa eivät selvästi ilmenneet uudesta hallitusmuodosta. Vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen eduskunnan sopimustoimivaltaa koskevia säännökset syrjäytti jo ennen valtiopäiväjärjestyksen vahvistamista alkanut käytäntö. Eduskunta ei ainoastaan voimaansaattanut sopimuksia vaan osallistui myös sopimuksetekotahdon muodostamiseen.*

*Perustuslakeja täydentävissä säännöksissä perustettiin valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunta ja ulkoministeriön toimivaltaa täsmennettiin. Eduskunnan yleinen toimivalta otettiin huomioon edustustojen perustamisessa, mutta presidentin nimitysvaltaa edustustojen henkilökunnan suhteen laajennettiin hallitusmuotoon nähden. Puolustusneuvosto asetettiin käytettäväksi presidentin neuvottelukuntana sotalaitosta koskevissa asioissa. Presidentti saattoi toimia sen puheenjohtajana.*

### 3. Valtiokäytännöstä ennen valtiosääntöuudistuksia

Jaksossa selvitetään, millaiseksi käytäntö kehittyi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien perussääntöjen nojalla ennen 1980-luvun valtiosääntöuudistuksia. Näitä selostetaan seuraavassa jaksossa.

#### 3.1. Maailmansotien välinen kausi

Ensimmäisen presidentin, K. J. Ståhlbergin toimikauden painopisteitä oli tasavaltaisen ajattelutavan ja parlamentarismien vakiinnuttaminen. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan sisältöön Ståhlberg pyrki vaikuttamaan lähinnä ulkoministerin valinnalla.<sup>34</sup> Ulkosuhteiden hoitaminen ei kuitenkaan ollut presidentin toimikauden alussa helppoa. Sen lisäksi että Suomen edustustoverkoston luomista oli jatkettava ja solmittava toiminnan kannalta välttämättömät valtiosopimukset, naapurivaltioiden kanssa oli joukko vakavia-kin ongelmia. Suomen oli tehtävä Neuvosto-Venäjän kanssa rauhansopimus, jota eivät helpottaneet Suomen aluevaatimukset Itä-Karjalassa, Petsamossa ja Kuolassa. Ruotsin kanssa tulivat esille kysymykset Ahvenanmaasta ja Länsi-Pohjasta sekä Norjan kanssa Petsamosta.

Presidentti Ståhlberg piti tärkeänä, että Suomella oli toimintakykyinen enemmistöhallitus neuvoteltaessa rauhansopimuksesta Neuvosto-Venäjän kanssa. Neuvotteluvaltuuskuntaan kuuluivat kaikkien puolueiden edustajia. Presidentti seurasi tarkoin rauhanneuvotteluja ja saneli valtioneuvostossa yksityiskohdaisia ohjeita valtuuskunnalle. Hän suostui lopulta siihen, että Repolan ja Porajärven kunnat vaihdettiin Petsamoon. Itä-karjalan itseään määräämisoikeuden takaamisesta neuvostohallitus antoi erillisen ilmoituksen.

<sup>34</sup> Yhteyksiä ulkoministeriöön helpotti, että sen kansliapäällikkönä 1921–27 toimi presidentin ystävä Pontius Arti.

sen. Rauhansopimuksen hyväksymisen yhteydessä presidentti joutui murtamaan talouselämän, sotilaspiirien ja opposition vastustuksen. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta paneutui Itä-Karjalan kysymykseen ja rauhanneuvotteluihin.<sup>35</sup>

Kansainliitossa Ahvenanmaan kysymys tuli esille kesällä 1920, ja neuvoston asettaman komission raportti valmistui seuraavana vuonna. Kansainliitto ratkaisi kysymyksen komission ehdotuksen mukaisesti Suomen eduksi. Saarten asukkaiden suojelemiseksi Ahvenanmaan itsehallintolakia oli kuitenkin täydennettävä sekä tehtävä sopimus saarten linnoittamattomuudesta ja neutralisoinnista. Presidentti saneli Kansainliiton Suomen valtuuskunnalle ohjeet valtioneuvostossa, ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunta valvoi valtuuskunnan toimintaa.

Ulkoministeri Rudolf Holsti katsoi, että Suomen tuli etsiä tukea ja yhteistyökumppaneita samassa asemassa olevien Neuvosto-Venäjän reunavaltioiden kanssa. Puolueettomuuspolitiikkaan ei ollut edellytyksiä, kun Skandinavian valtiot vierastivat vaaranalaisessa asemassa olevaa Suomea. Niiden asenteisiin vaikuttivat myös kiista Ahvenanmaasta ja riidat Suomessa ruotsin kielen asemasta. Ensimmäiset askeleet yhteistyössä reunavaltioiden kanssa otettiin, kun Neuvosto-Venäjä syksyllä 1919 ehdotti rauhansopimuksia Suomelle ja Baltian valtioille. Suomi asetti yhteistyölle ehdoksi, ettei rauhanneuvotteluihin tulisi ryhtyä yksin. Vaikka ehtoa ei noudatettu, yhteistyötä jatkettiin ja mukaan tuli myös Puola. Varsovassa allekirjoitettiin vuonna 1922 viisivuotinen sopimus, joka tähtäsi puolustusliittoon Neuvosto-Venäjää vastaan.

Varsovan sopimuksen valmistelut olivat pääasiassa ulkoministerin hoidettavana. Presidentti Ståhlberg tuki ministerinsä toimia muttei sitoutunut toimintalinjaan henkilökohtaisesti. Varsovan sopimuksen allekirjoittamisen johdosta ulkoministeri sai epäluottamuslauseen, ja koko hallitus erosi. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta oli tapahtumassa keskeinen toimija, ja valiokunnan ulkopoliittinen toimivalta korostui.<sup>36</sup> Reunavaltio politiikan jälkeen Suomi kääntyi puolueettomuuden linjalle. Turvallisuustakuut pyrittiin saamaan liittymällä Kansainliittoon.

Presidentti Kristian Relander jatkoi edeltäjänsä omaksumia parlamentaarisia muotoja ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamisessa. Hän tuki ulkoministeriään Kansainliittoon nojaavassa politiikassa<sup>37</sup>, mutta pyrki myös yhteyksien avaamiseen Skandinavian kanssa. Relanderin ulkopoliittinen luottamusmies oli Hjalmar R. Procopé, joka kutsuttiin Varsovan lähettilään paikalta ulkoministeriksi vuonna 1927 ja joka pysyi tehtävässä neljässä Relanderin nimittämässä hallituksessa. Jo presidentti Ståhlberg oli ajoittain läsnä hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokouksissa. Presidentti Relander aktivoi käytännön ja toimi läsnäollessaan valiokunnan kokouksissa myös puheenjohtajana. Hän johti puhetta käsiteltäessä muun muassa Neuvostoliiton vuonna 1926 tekemää esitystä hyökkäämättömyyssopimuksen solmimisesta.<sup>38</sup>

Suhtautuminen lapuanliikkeeseen vaikutti osaltaan siihen, että P. E. Svinhufvud voitti Ståhlbergin seuraavissa presidentinvaaleissa. Tukeutuminen Kansainliittoon jatkui 1930-luvulla, mutta järjestö koki useita vastoinkäymisiä.<sup>39</sup> Pohjoismainen suuntaus ja suomalais-ruotsalainen yhteistyö olivat 1930-luvun alussa taka-alalla. Muut pohjoismaat kuitenkin lähestyivät Suomen linjaa Kansainliiton peruskirjan vahvistamisen suhteen. Suomi osallistui vuonna 1934 ensimmäisen kerran pohjoismaisten ulkoministereiden kokoukseen. Esillä oli muun muassa Neuvostoliiton liittyminen Kansainliittoon ja puolueettomuus.

<sup>35</sup> Kun Itä-Karjalan itsemääräämisoikeutta ei toimeenpantu, Suomi yritti saada asian Kansainliiton käsiteltäväksi. Ratkaisu pysähtyi Neuvosto-Venäjän vastustukseen kuten käsittely Haagin kansainvälisessä tuomioistuimessa.

<sup>36</sup> Reunavaltioiden ulkoministerikokoukset jatkuivat 1927 saakka. Suomelle esitettiin puolustusliittoa vielä 1925.

<sup>37</sup> Tästä ulkopoliittikan linjasta on käytetty nimitystä "loistavan eristäytymisen" politiikka.

<sup>38</sup> Hyökkäämättömyyssopimusta käsiteltiin myös valtioneuvoston neuvottelutilaisuudessa presidentin läsnäollessa. Relanderin kerrotaan tulleen ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin osittain seurallisuutensa vuoksi. Puheenjohtaminen valiokunnassa lienee syntynyt siitä, että presidentti johti läsnäollessaan asioiden käsittely puolustusneuvostossa.

<sup>39</sup> Japani ja Saksa erosivat Kansainliiton jäsenyydestä vuonna 1933. Aseidenriisuntapyrkimykset epäonnistuivat. Italian hyökätessä Etiopiaan vuonna 1935 Kansainliiton turvallisuusjärjestelmät osoittautuivat tehottomiksi.

Presidentti Svinhufvudille ulkopoliitikan johtaminen merkitsi mahdollisuutta perusratkaisujen tekemiseen. Hän korosti valtionpäämiehen henkilökohtaista oikeutta määrätä tarvittaessa maan ulkopoliittisesta linjasta. Svinhufvud joutui kuitenkin vastentahtoisesti hyväksymään neuvottelut hyökkäämättömyyssopimuksesta Neuvostoliiton kanssa sekä sopimuksen allekirjoittamisen vuonna 1933.<sup>40</sup> Svinhufvudin aikana Mannerheimista tuli myös ulkopoliittinen vaikuttaja puolustusneuvoston puheenjohtajana. Hänen lisäksi pohjoismaisen suuntauksen niin sanottuun konservatiiviseen johtoryhmään kuuluivat ulkoministeri Antti Hackzell, pääministeri T. M. Kivimäki ja J. K. Paasikivi. Ryhmän ulkopuolella mukana oli muun muassa Väinö Tanner. Hallitus antoi eduskunnassa vuonna 1935 pohjoismaista suuntausta koskevan julistuksen.

Hallituksesta vuonna 1936 syrjäytetyt sosiaalidemokraatit olivat asettaneet tavoitteekseen Svinhufvudin uudelleenvalinnan estämisen. Kyösti Kallioista tulikin presidentti jo toisella äänestyskierroksella. Puolueettomuuspolitiikka vakiintui Suomen linjaksi vähitellen. Pohjoismainen suuntaus tarkoitti jo irtaantumista yksinomaan Kansainliittoon tukeutuvasta politiikasta. Pohjoismaista suuntausta koskevassa vuoden 1935 julistuksessa mainittiin Suomen puolueettomuus ja Pohjoismaiden yhteisen puolueettomuuden turvaaminen. Pohjoismaiden yhteiset puolueettomuussäännökset hyväksyttiin vuonna 1938.

Presidentti Kallio määritteli ulkopoliittisiksi tavoitteiksi puolueettomuuden, skandinaavisen suuntauksen ja hyvät suhteet kaikkiin ilmansuuntiin. Kallio toivoi pääsevänsä konkreettisista ulkopoliittisista kysymyksistä pitämällä pääministerikautensa ulkoministerin hallituksessa. Talvisodan lähestyessä Kallio jäi yhä syrjemmälle ulko- ja turvallisuuspoliittisista ratkaisuista. Ennen talvisotaa ulkopoliittisen johdon muodostivat pääministeri A. K. Cajander ja perättäiset ulkoministerit Holsti ja Eljas Erkko. Holsti suoritti näyttävän avauksen tekemällä vuonna 1937 virallisen matkan Moskovaan. Sitä seurasi vierailu Berliiniin. Hän myös johti neuvotteluja Ahvenanmaan linnoittamisesta. Vaikka Holsti korosti Kansainliiton merkitystä, hän ei vastustanut pohjoismaista suuntausta. Tätä ajaessaan Hackzell oli kuitenkin ollut aktiivisempi.

Kansainliittoon liittyvät eräät Holstin toimet heikensivät ulkoministerin asemaa ja johtivat lopulta hänen eroonsa.<sup>41</sup> Keväällä 1938 johtovalta siirtyi pääministeri Cajanderille, jolle myös keskustelut Venäjän lähetystösihteerin Boris Jartsevin kanssa alistettiin. Presidentti lienee saanut tiedon keskusteluista heti, mutta hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa asia oli esillä vasta kuukausia myöhemmin. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle ja puolustusneuvostolle keskusteluista ei kerrottu.

Joulukuussa 1938 ulkoministeriksi nimitetty Erkko asetti ehdoksi nimitykselleen ulkopoliittisen määräysvallan saamisen. Tammikuussa 1939 Tukholmassa käytyjä neuvotteluja Ahvenanmaan turvaamisesta johti vielä pääministeri. Parafoitu sopimus jäi kuitenkin hyväksymättä Neuvostoliiton vastustuksen vuoksi. Erkko oli jo aktiivisesti torjumassa Neuvostoliiton pyrkimyksiä takuiden antamisesta Suomelle, Baltian valtioille sekä Puolalle ja Romanianille.

Maailmansodan syttyessä hallitus antoi puolueettomuusjulistuksen. Kööpenhaminassa Pohjoismaiden pää- ja ulkoministereiden neuvottelu päättyi yhteiseen puolueettomuusvakuutukseen. Lokamarraskuussa 1939 Moskovan neuvottelujen aikana tärkeimmät ratkaisut tehtiin hallituksen sisäpiirissä, joihin kuuluivat Cajander, Erkko, puolustusministeri Niukkanen ja ministeri Tanner. Presidentti Kallio päätti ohjeista niitä tarvittaessa yksityiskohdiltaan muuttaen. Moskovan neuvotteluja selostettiin myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle, mutta tukea etsittiin suoraan eduskuntaryhmien puheenjohtajilta.

### 3.2. Toinen maailmansota

Suomi oli toisen maailmansodan aikana sotaa käyvä valtio lyhyttä välirauhan kautta lukuun ottamatta. Sodan aikana maanpuolustus oli etusijalla. Ulkoasioiden hoidossa oli jatkettava tietojen välittämistä ja

<sup>40</sup> Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mielipidettä hyökkäämättömyyssopimuksesta tiedusteltiin vuonna 1931. Valiokunnalle selostettiin myös mm. Neuvostoliiton vuonna 1936 tekemiä ehdotuksia rajantarkistuksista.

<sup>41</sup> Suomi oli poikennut pohjoismaisesta kannasta peruskirjan muuttamiseen nähden. Myöhemmin Holstin väitettiin julkisesti Kansainliiton päivällisillä arvostelleen Hitleriä ja Saksan hallitusta.

säilytettävä neuvotteluvalmius. Suomen oli keskitettävä voimavaransa puolustuksessa ja ulkopoliitikan hoitamisessa. Harvoja soveltuvia perustuslain säännöksiä täydensivät hallitukselle lainsäädännössä annetut valtuudet sotatilan varalta. Keskitetty järjestelmä syntyi myös käytännön kautta.

Moskovassa käytyjen neuvottelujen päätyttyä tuloksettomina talvisota alkoi 30.11.1939 ilman sodanjulistusta. Presidentti Kallio julisti Suomen sotatilaan ja nimitti Mannerheimin ylipäälliköksi. Presidentti asetti seuraavana päivänä Risto Rytin johtaman hallituksen, jossa kaikki puolueet IKL:ää lukuun ottamatta olivat edustettuina. Uudeksi ulkoministeriksi nimitettiin Tanner, ja Paasikivestä tuli salkuton ministeri. Hallituksen ulkoasiainvaliokuntaan kuuluivat pää- ja ulkoministereiden lisäksi ministeri Paasikivi, puolustusministeri Niukkanen, oikeusministeri J. O. Söderhjelm ja opetusministeri Hannula. Valiokunnan ensimmäiseen kokoukseen osallistuivat myös presidentti ja Mannerheim. Valiokunta kokoontui sodan alkuvaiheessa tiheästi.

Rauhanhallitukseksi aiotusta ministeristöstä muodostui vähitellen sotahallitus. Ministeristö pyrki aluksi diplomaattisin keinoin rauhaan ja ulkomaisen avun saamiseen. Rauhankysymyksessä sisäpiirin muodostivat Ryti, Tanner ja Paasikivi. Heidän välityksellään pidettiin yhteyttä Mannerheimiin, jonka tietämättä merkittäviä ulkopoliittisia ratkaisuja ei tehty. Mannerheimilla oli hallituksessa yhdysmiehenään kenraali Rudolf Walden.<sup>42</sup> Tanner ei puuttunut varusteiden ja muun aineellisen avun hankintaan. Tästä huolehti päämaja, puolustusministeri Niukkanen sekä kauppa- ja teollisuusministeri V. A. Kotilainen. Ulkoministeriö ja edustustot auttoivat myös omalta osaltaan. Ryti yhdisti hallituksen eri toiminnot.

Hallituksen ulkoasiainvaliokunta ja presidentti kytkettiin rauhankysymykseen vasta, kun niitä sisäpiirin mielestä ei voitu ohittaa. Koko ministeristö aktivoitiin päätettäessä sodan jatkamisesta tai rauhannehtoihin suostumisesta. Neuvotteluissa Kallio ei ollut muodollisestikaan johtaja. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle kerrottiin rauhantunnusteluista. Muuten eduskunta oli syrjässä Kauhajoella. Rauhanneuvotteluja Moskovassa maaliskuussa 1940 kävi pääministerin johtama valtuuskunta, johon kuuluivat Paasikivi, Walden ja Voionmaa. Valtuuskunta oli jatkuvassa yhteydessä hallitukseen. Rauhanehdot käsiteltiin myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa ennen kuin eduskunta hyväksyi sopimuksen.

Jo neuvotteluvaiheessa Moskovan sopimuksen aikaansaamaa rauhaa alettiin kutsua välirauhaksi, ja se kesti 14 kuukautta. Rauhantekoa vastustaneiden ministereiden Hannulan ja Niukkasen eron johdosta Ryti muodosti toisen hallituksensa. Ulkoministeriksi nimitettiin Rolf Witting ja puolustusministeriksi Walden. Tanner siirrettiin kansanhuoltoministeriksi. Ryti syrjäytti hallitusta muodostettaessa eduskuntaryhmit. Mannerheimin ylipäällikkyyttä ei peruutettu, vaikka sotatila jatkui vain valtiosisäisesti. Kallion sairastumisen vuoksi Ryti määrättiin hoitamaan elokuussa 1940 presidentin tehtäviä. Joulukuussa hänet valittiin presidentiksi Kallion toimikauden loppuajaksi. Ulkovallat osoittivat mielenkiintoa presidentinvaaleihin presidentin ulkopoliittisen vallan takia. Presidentti oli jo pääministerinä osallistunut aktiivisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamiseen, ja sen johtaminen jäi Rytille ensisijaisesti valtionpäänäkin. Presidentinvallan vahvistuttua parlamentarismille ei ollut enää otollisia puitteita.

Arkaluontoisen tilanteen ja talvisodan aikaisten uutisvuotojenkin johdosta ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoito järjestettiin mahdollisimman salaiseksi. Asiat ratkaistiin sisäpiirissä, johon kuuluivat Rytin lisäksi Mannerheim, Witting ja Walden sekä vuoden 1941 alusta uusi pääministeri J. W. Rangell. Sotilaallisia asioita käsiteltäessä mukana oli usein yleisesikunnan päällikkö Erich Heinrichs. Hallituksen ulkoasiainvaliokunta kokoontui harvoin. Rangellin hallitus oli enemmänkin presidentinhallitus kuin puolueiden kokoomushallitus. IKL sai Vilho Annalan toiseksi kulkulaitosten ja yleisten töiden ministeriksi. Tanner oli joutunut elokuussa 1940 eroamaan Neuvostoliiton painostuksesta. Kun hänet nimitettiin ministeriksi heinäkuussa 1941, hän liittyi taas tiiviimmin sisäpiiriin.

Saksan kanssa aloitettiin keskustelut sotilaallisesta yhteistyöstä toukokuussa 1941. Neuvottelusta ja ohjeista päätettiin hallituksen sisäpiirissä. Sotilaalliset yksityiskohdat ratkaisi ylipäällikkö. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta pyysi kesäkuussa 1941 tietoja hallituksen päätösten perusteluista. Saksan Barba-

<sup>42</sup> Waldenin ilmestyi presidentin esittelyyn ilman etukäteistä sopimista. Hän osallistui valiokuntienkin kokouksiin. Puolustusneuvosto oli talvisodan aikana koolla kerran, mutta hallituksen sisäpiirin on katsottu korvanneen sen.

rossa-operaatio alkoi Suomen päämajan edellisenä päivänä saamien ennakkotietojen mukaisesti 22.6. Neuvostoliiton ilmavoimien hyökättyä kolme päivää myöhemmin hallitus totesi Suomen olevan sodassa.

Jatkosodan aikana ulko- ja turvallisuuspolitiikka jäi edelleen presidentti Rytille ja hallituksen sisäpiirille. Presidentinvaali suoritettiin helmikuussa 1943. Mannerheimilla oli kannatusta, mutta hän ei asettunut ehdokkaaksi. Presidentiksi valittiin<sup>43</sup> Ryti, ja samalla vaihdettiin hallitusta. Saksalaissuuntaisiksi leimautuneet Rangell, Witting, sisäministeri Horelli ja IKL:n Annala jäivät syrjään. Pääministeriksi nimitettiin Edwin Linkomies ja ulkoministeriksi Henrik Ramsay.<sup>44</sup> He alkoivat valmistella Suomen irrottamista sodasta. Rauhankysymystä käsiteltiin sisäpiirissä. Tähän kuuluivat edellisten ohella Ryti, Mannerheim ja Tanner. Pääministeri Linkomies osallistui ulkoasiain hoitoon selvästi enemmän kuin edeltäjänsä Rangell. Jatkosodan lopulla ulkopoliitiikan johto ja aloitteellisuus siirtyivät hänelle.

Neuvostoliiton kanssa oli yhteyksiä ja neuvotteluja vuodesta 1943 alkaen. Saksa ei katsonut suopeasti näitä yrityksiä. Kesäkuussa 1944 Neuvostoliiton suurhyökkäys Kannaksella pakotti avunpyyntöön Saksalta. Apuun kytkettiin Suomen sitoumus olla tekemättä erillisrauhaa. Presidentti Ryti taipui valtioneuvoston enemmistön kannan mukaisesti antamaan 26.6.1944 sitoumuksen omissa nimissään Hitlerille osoitetussa kirjeessä.<sup>45</sup> Kun rintama oli vakautettu heinäkuussa, hallituksen sisäpiirin ja Mannerheimin salaisissa neuvotteluissa päätettiin, että Ryti eroaisi ja Mannerheim valittaisiin hänen tilalleen presidentiksi. Valinta tapahtui 4.8. poikkeuslailla, ja uusi hallitus nimitettiin. Pääministeriksi tuli Antti Hackzell ja ulkoministeriksi Carl Enckell. Mukana olivat kaikki puolueet IKL:ää lukuun ottamatta.

Saksalle ilmoitettiin, että Ryti oli antanut sitoumuksensa pakkotilassa. Rytin ja hänen hallituksena erottua lupaus ei enää sitonut Suomea. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta sai 23.8. selonteon poliittisesta ja sotilaallisesta tilanteesta. Päätös rauhanneuvotteluista tehtiin seuraavana päivänä kokouksessa, johon osallistuivat Mannerheim, Hackzell, Walden, Tanner ja suurlähettiläs Gripenberg. Yhteyden ottaminen Neuvostoliittoon hyväksyttiin eduskunnassakin. Suomen ilmoitettua katkaisevansa heti suhteensa Saksaan taistelutoimet Suomen ja Neuvostoliiton välillä päättyivät 5.9.1944. Moskovassa käytyjen neuvottelujen jälkeen välirauhansopimus allekirjoitettiin kaksi viikkoa myöhemmin liittoutuneiden kanssa.

### 3.3. Toisen maailmansodan jälkeinen aika

Siirtyminen sodasta välirauhan kautta pysyvään rauhantilaan kesti vuosia. Maa oli jälleenrakennettava, ja sotakorvaukset maksettava. Myös ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja oli tarkasteltava uudelleen sodan kokemusten ja Neuvostoliiton kanssa tehdyn YYA-sopimuksen (ystävyyttä, yhteistoimintaa ja keskinäistä avunantoa koskeva sopimus) pohjalta.

Maaliskuussa 1945 suoritetuissa vaaleissa uutena poliittisena liikkeenä eduskuntaan tuli SKDL (Suomen kansan demokraattinen liitto) nousten toiseksi suurimmaksi puolueeksi. Se pääsi myös Paasikiven hallitukseen sosiaalidemokraattien ja maalaisliiton kanssa. Toinen ulkoministeri Reinold Svento oli lähellä SKDL:ää. Presidentti Mannerheimin sairastelun takia Paasikivi joutui syksystä 1945 lähtien hoitamaan myös presidentin tehtäviä. Mannerheim jätti erokirjeen 1946 katsoessaan sotasyllisyysoikeudenkäynnin<sup>46</sup> jälkeen välirauhansopimuksen keskeiset vaatimukset täytetyiksi. Paasikivi valittiin 9.3. presidentiksi poikkeuslain nojalla Mannerheimin toimikauden loppuajaksi.

Presidentiksi valittuna Paasikivi vei ulkopoliittisen johdon mukanaan jättäen useat sisäiset kysymykset valtioneuvoston hoidettavaksi. Presidentin lähimpänä tavoitteena oli lopullisen rauhan saavuttaminen.

<sup>43</sup> Vaalin suorittivat vuoden 1937 valitsijamiehet kuten olivat tehneet myös 1941.

<sup>44</sup> Ryti, Rangell, Walden ja Tanner saivat Mannerheimilta 3.2.1943 sotilaallisen yleiskatsauksen. Eduskunnan salaisessa kokouksessa yleiskatsauksen antoi 9.2. eversti Paasonen.

<sup>45</sup> Ribbentrop-sopimuksen syntyyn vaikuttivat voimakkaasti Linkomies ja Mannerheim. Ryti itse katsoi eduskunnan suostumuksen olevan tarpeen sitoumukseen. Sitä ei olisi voitu saada paljastamatta Neuvostoliiton esittämää antautumisvaatimusta. Silloin tieto olisi voinut joutua saksalaisille paljastaen tilanteen vaihtoehdottomuuden.

<sup>46</sup> Välirauhansopimuksessa Suomi oli sitoutunut yhteistoimintaan liittoutuneiden kanssa sotarikoksista syytettyjen pidättämiseksi ja tuomitsemiseksi. Sitä varten annettiin taannehtiva laki perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Tämän kautta oli mahdollista poistaa välirauhansopimuksessa itsenäisyydelle asetetut rajoitukset. Kansandemokraatit antoivat tukensa uudelle ulkopoliittiselle linjalle ja katsoivat presidentin olevan sen takana eduskuntaa selvemmin. Kolmen suuren hallitusyhteistyö jatkui, ja pääministeriksi tuli SKDL:n Mauno Pekkala. Kun Suomea koskeva rauhansopimusluonnos oli saatu, hallitus lähetti valtuuskunnan Pariisiin. Paasikivi ei ollut tyytyväinen sen kokoonpanoon, ja hän antoi sille tarkat ohjeet. Pariisissa ilmeni, ettei Suomi voinut juuri vaikuttaa sopimuksen sisältöön. Tilannetta käsiteltiin 20.8.1946 Paasikiven johdolla hallituksen ulkoasiainvaliokunnassa, jossa olivat mukana myös tärkeiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat. Sopimuksen ratifiointi kesti Moskovassa, jossa Pariisissa tehdyt eri rauhansopimukset oli niputettu ja jossa oli epävarmuutta Suomen suhtautumisesta Marshall-apuun<sup>47</sup>.

Venäjän vallankumouksen 30-vuotisjuhlissa Moskovassa vuonna 1947 Suomen valtuuskunta oli vastoin Paasikiven ohjetta puuttunut kysymykseen puolustusliitosta. Tammikuussa 1948 Paasikivi kieltäytyi Neuvostoliiton uuden suurlähettilään kutsusta Moskovaan. Helmikuussa Josef Stalin lähetti Paasikivelle kirjeen, jossa ehdotettiin neuvotteluja ystävyyttä, yhteistoimintaa ja keskinäistä avunantoa koskevasta sopimuksesta. Paasikivi eteni verkkaisesti vastauksessaan ja neuvotteluvalmisteluissa. Ensimmäisessä kirjeessään hän painotti eduskunnan ratkaisevaa asemaa. Paasikivi kutsui eduskuntaryhmien edustajat luokseen pyytäen kirjalliset kannanotot ehdotuksesta. Varsinaisessa vastauksessaan Stalinille Paasikivi toi esille eduskuntaryhmien epäilevät kannat sotilassopimukseen nähden. Hallitus oli kuitenkin valmis neuvottelemaan, mutta se edellytti sopimuksen sisällön tulevan vapaasti harkittavaksi ja päätettäväksi.

Presidentti Paasikivi päätti jäädä Helsinkiin. Valtuuskunnan puheenjohtajaksi nimitettiin pääministeri Pekkala ja jäseniksi ulkoministerit Enckell ja Svento, ministeri Leino sekä sosiaalidemokraattisen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Pelkonen. Lisäksi valtuuskuntaan kuuluivat kansanedustajat Urho Kekkonen ja J. O. Söderhjelm. Paasikivi antoi valtuuskunnalle yksityiskohtaiset ohjeet, joissa ei ollut juurikaan neuvotteluvaraa. Näistä käytiin pitkälliset keskustelut eduskuntaryhmien kanssa, mutta ryhmien vaikutus oli vähäinen. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta pitikin ohjeita epätyytyttävänä. Kekkonen ja Söderhjelm hakiessa Helsingistä lisäohjeita, näitä käsiteltiin ensin valtioneuvostossa. Paasikivi päätti ohjeista vastoin valtioneuvoston enemmistön kantaa. Sopimus allekirjoitettiin Moskovassa 4.6.1948.

Paasikiven sekä yleisen että ulkopoliittisen aseman kannalta YYA-sopimusta koskevat neuvottelut olivat merkittävät. Vaikka Paasikivi korosti eduskunnan merkitystä, hän antoi ensin neuvotteluvaltuudet vastoin eduskuntaryhmien enemmistön mielipidettä ja vain valtioneuvoston niukan enemmistön turvin. Hän päätti sitten lisäohjeista vastoin eduskuntaryhmien ja valtioneuvoston enemmistön mielipidettä. Lisäksi hän ilmoitti tekevänsä kaikkensa sopimuksen ratifioimiseksi. Idänsuhteisiin luotiin presidentin asemaa korostava takuumiesjärjestelmä. Kun YYA-sopimus oli tehty ja presidentti Paasikivi oli asettanut idänsuhteiden takuumieheksi, ei SKDL:ää tarvittu hallituksessa enää ulkopoliittisista syistä.

Vuonna 1950 toimeenpannuissa säännönmukaisissa presidentinvaaleissa Paasikivi tuli uudelleen valituksi ensimmäisellä kierroksella. Vaalien jälkeen maalaisliiton presidenttiehdokkaana ollut Kekkonen muodosti keskiryhmien vähemmistöhallituksen. Paasikivi hajotti eduskunnan vuonna 1953 osittain ulkopoliittisista<sup>48</sup> syistä Sakari Tuomiojan poliittissävyyisen virkamieshallituksen aikana. Eduskuntavaalien jälkeen nimitettiin ensin Ralf Törngrenin johtama enemmistöhallitus, jonka ulkoministerinä Kekkonen oli. Viimeinen ja viides Kekkonen hallitus toimi vuoden 1956 presidentinvaaleihin asti.

Presidentti Paasikivi sai elokuussa 1955 kutsun Moskovaan sopimaan Porkkalan palauttamisesta ja YYA-sopimuksen jatkamisesta. Matkan tarkoitukselta tiesi vain pääministeri Kekkonen. Helsinkiin jäänyt ulkoministeri Johannes Virolainen sai tiedot vasta lentokentällä. Porkkalan luovutusta koskeva kysymys ratkaistiin nopeasti, ja YYA-sopimuksen voimassaolo pidennettiin 20 vuodeksi. Moskovan neu-

<sup>47</sup> Osallistuminen Marshallin suunnitelmaan oli esillä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa 10.7.1947. Valiokunta suositteli äänin 10–5 valtuuskunnan lähettämistä Pariisiin niin, että Suomen olisi pidettävä harkintavalta suunnitelman toteuttamiseen. Paasikivi päätti kuitenkin 11.7. pidetyssä esittelyssä valtioneuvoston vastauksesta, jossa kieltäydyttiin osallistumisesta Pariisin kokoukseen.

<sup>48</sup> Ulkopoliittiset tekijät liittyivät Suomen ja Neuvostoliiton välisen kaupan kehittämiseen. Varsinainen syy lienee Kekkonen kuningastien katkaiseminen.

vottelut aloittivat samalla kampanjan vuoden 1956 presidentin vaaleihin. Suomen ulkopoliittisesta linjasta otettiin ensimmäisen kerran käyttöön nimitys *Paasikiven-Kekkonen linja*. Vuonna 1956 Suomi tuli mukaan Pohjoismaiden neuvoston työhön. Kekkonen oli ottanut asian esille pääministerinä Porkkalan palauttamisneuvottelujen yhteydessä Paasikiven vastuksesta huolimatta.

Presidentti Paasikivi ei aluksi ollut huolestunut siitä, että Suomi oli YK:n ulkopuolella. Hän pelkäsi YK:ssa tulevan käsiteltäviksi sellaisia suurvaltojen välisiä ristiriitoja, joihin Suomi olisi ollut vaikea ottaa kantaa. Presidentti Kekkonen virkakautensa alussa antamat ohjeet Suomen YK-edustajalle korostivat taka-alalla pysymistä sekä yhteistyötä Ruotsin ja muiden skandinaavisten edustajien kanssa. Yleiskokouksessa olikin sitten esillä syksyllä 1956 heti Unkarin kriisi. Suomen valtuuskunta pidättäytyi äänestämästä Neuvostoliiton menettelystä tuomitsevasti, vaikka esittikin toivomuksen sopimuksesta neuvostojoukkojen poisvetämisestä sekä Unkarin kansan ihmisoikeuksien turvaamisesta.

Presidentti Kekkonen joutui ensimmäisen toimikautensa alkupuolella kahdesti eduskunnan kanssa vastatusten ministeristön kokoonpanosta. Eduskunta ilmaisi vuonna 1957 niukan epäluottamuslauseen hänen tukemalleen Sukselaisen vähemmistöhallitukselle, johon presidentti oli nimittänyt myös SDP:n opposition ja SAK:n edustajia. Kekkonen nimitti vuoden 1958 eduskuntavaalien jälkeen Fagerholmin kolmannen hallituksen, jota hän vastusti sen oikeistovoittoisuuden ja eräiden henkilövalintojen johdosta. Kun hallitus joutui ulkopoliittisiin vaikeuksiin, presidentti selvitti tilanteen itse. Seurauksena oli presidentin ulkopoliittisen johtovallan vahvistuminen ja hallituksen kokoonpanon ulkopoliittisen merkityksen korostuminen. Kekkonen aloitti käytännön vierailta Neuvostoliitossa yksityisluonteisesti ja käydä neuvotteluja ilman vastuuministeriä. Neuvotteluja presidentti selosti jälkikäteen pää- ja ulkoministereille katsoen näin täyttäneensä parlamentaarisuuden vaatimuksen. Kekkonen aloitti myöhemmin käytännön, jonka mukaan presidentti selostaa tärkeitä vierailujaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.

Puolustusneuvosto aloitti työnsä jälleen vuonna 1958. Kokoonpano muutettiin niin, että jäseninä olivat pääministeri ja viisi ministeriä toimialansa perusteella sekä muita presidentin jäseneksi kutsumia ministereitä tai henkilöitä. Sotilashenkilöistä olivat jäseninä puolustusvoimain komentaja ja yleisesikunnan päällikkö. Puheenjohtajana oli pääministeri tai hänen estyneenä ollessaan puolustusministeri. Milloin presidentti oli saapuvilla kokouksessa, hän johti asiain käsittelyä.

Suunnitelmat vuoden 1962 presidentinvaaleja varten käynnistyivät, kun maalaisliitto esitti Kekosta ehdokkaakseen vuonna 1960. Muiden porvarillisten puolueiden ja SDP:n ehdokkaaksi valittiin seuraavana vuonna entinen oikeuskansleri Olavi Honka. Neuvostoliitto antoi syksyllä 1961 Suomelle nootin, jossa esitettiin sotilaallisia neuvotteluita YYA-sopimuksen nojalla Pohjois-Euroopan kiristyneeseen tilanteeseen viitaten. Presidentti Kekkonen oli jo aikaisemmin harkinnut eduskunnan hajottamista. Kriisin johdosta hän päätti siitä keskustelematta etukäteen eduskuntaryhmien kanssa. Maalaisliiton vähemmistöhallitus hyväksyi päätöksen. Kekkonen takana olleet ryhmät vahvistuivat helmikuussa 1962 pidetyissä eduskuntavaaleissa, ja Honka-liitto hajosi. Kekkonen valittiin samana vuonna ensimmäisellä kierroksella porvarillisin äänin uudelleen presidentiksi. Sosiaalidemokraattien hallituskelpoisuus palautui 1960-luvulla, jolloin alkoi puolestaan kokoomuksen yli kaksi vuosikymmentä kestänyt oppositiokausi.

Presidentti Kekkonen osuus 1960- ja 1970-luvun kauppapoliittisissa ratkaisuissa oli merkittävä. Hän tuki OECD:hen (Taloudellinen yhteistyö- ja kehittämisjärjestö) liittymistä ja vapaakauppasopimuksen tekemistä Euroopan talousyhteisön kanssa ollen tarvittaessa yhteydessä Neuvostoliiton johtoon. Sen sijaan hän suhtautui torjuvasti Nordekin (Pohjoismaisen taloudellisen yhteistyön järjestö) perustamiseen.<sup>49</sup>

Luottamus Suomen puolueettomuuspolitiikkaan kasvoi määrätietoisen työn tuloksena. Neuvottelut strategisten aseiden rajoittamisesta alkoivat Yhdysvaltain ja Neuvostoliiton välillä Helsingissä syksyllä 1969. Samana vuonna Suomi teki aloitteen Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin järjestämisestä. Etykin koollekutsumista edeltävien Helsingin konsultaatioiden tuloksena hyväksyttiin vuonna 1973 päätösuositukset. Helsingissä 1.8.1975 allekirjoitettiin Etykin päätösasiakirja korkeimmalla poliittisella ta-

---

<sup>49</sup> Kekkonen hajotti eduskunnan 1971. Syiksi hän mainitsi mm. Etykin sekä neuvottelut EEC:n ja SEVin kanssa.

solla.<sup>50</sup> Etyk oli Suomen puolueettomuuspolitiikan uskottavuudelle huomattava saavutus. Samalla se oli presidentti Kekkonen valtiomiestoiminnan huipentuma, jonka merkitystä hän itse painotti.

Kekkonen oli valittu presidentiksi kolmanneksi kaudeksi vuonna 1968 ensimmäisellä kierroksella 201 äänellä. Toimikautta jatkettiin neljällä vuodella 1973 annetulla poikkeuslailla. Vuoden 1978 säännönmukaisissa presidentinvaaleissa Kekkonen valittiin presidentiksi ensimmäisellä kierroksella 259 äänellä. Presidentti Kekkonen sairastumisesta ilmoitettiin syyskuussa 1981. Hän pyysi seuraavassa kuussa valtioneuvostolle osoittamassa kirjeessään vapautusta tehtävistään. Vuoden 1982 presidentinvaaleissa Mauno Koivisto valittiin presidentiksi ensimmäisellä kierroksella 167 äänellä. Presidenttinä Koivisto ilmoitti jatkavansa edeltäjänsä ulkopoliittista linjaa.

Vuoden 1982 presidentinvaalien jälkeen nimitettiin Kalevi Sorsan johtama kansanrintamahallitus, josta SKDL erosi lähinnä sisäisistä syistä. Vuoden 1983 eduskuntavaaleissa päähallituspuolueet, sosiaalidemokraatit ja keskusta vahvistivat asemiaan. Sorsan neljännessä hallituksessa uutena puolueena oli SMP. Hallitus pysyi vallassa koko vaalikauden. Sosiaalidemokraatit ja kokoomus olivat Harri Holkerin johdolla vuonna 1987 muodostetun enemmistöhallituksen valtuutuspuolueet. Ne olivat olleet ulkopoliittisista syistä hallituksen ulkopuolella eräitä ajanjaksoja toisen maailmansodan jälkeen. Kokoomus korvasi ministeristön porvarillisena pääpuolueena pitkään hallituksessa toimineen keskustapuolueen. Hallitus ei eronnut vuoden 1988 presidentinvaalien johdosta, kun Koivisto oli valittu toiseksi toimikaudeksi.

### 3.4. Yhteenveto

*Sotaa edeltäviä presidenttejä valittaessa määräävinä olivat sisä- ja puoluepoliittiset tekijät. Ulkopoliitikassa presidentit turvautuivat tavallisesti ulkoministeriin, mutta he eivät aina saaneet lävitse toivomustaan ministerin henkilöstä. Ulkoministerit olivat usein ulkoasiainhallinnosta. Presidentit käyttivät ulko- ja turvallisuuspolitiikan tärkeissä kysymyksissä myös itsenäistä valtaa mutta eivät kuitenkaan asettuneet ministeristön enemmistöä vastaan. Ulkopoliittiset syyt vaikuttivat ministeristön kokoonpanoon itsenäisyyden alkuvuosina. Eduskunta oli noudatettava ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa vastaan selvästi vain Varsovan sopimuksen allekirjoittamisen yhteydessä. Samalla eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan asema korostui. Valiokunnan ja hallituksen yhteistyösuhde vakiintui 1930-luvulla, mutta valiokunta jäi välillä varjoon talvisotaan johtaneessa tapahtumasarjassa.*

*Toisen maailmansodan aikana valtaa keskittyi Rytille ensin pääministerinä ja sitten presidenttinä. Tärkeisiin päätöksiin osallistui sisäpiiri, jonka kokoonpano ajan mittaa vaihteli. Sodan loppuvaiheessa myös pääministeri Linkomiehen asema oli vahva. Eduskuntaryhmät syrjäytettiin ministeristöjä kokoonpantaessa, mutta eräin poikkeuksin ne sisälsivät kaikkien puolueiden edustajia. Hallituksen ulkoasiainvaliokunta jäi ajoittain taka-alalle. Sisäpiiristä erottautui ylipäällikkö Mannerheim, joka oli mukana kaikissa keskeisissä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa ratkaisuissa. Kun Mannerheim valittiin presidentiksi, hänellä oli sekä presidentin että ylipäällikön valtaoikeudet ensimmäisenä henkilönä sodan aikana. Eduskunnalla ei ollut merkittävää roolia sodan tapahtumissa, ja jatkosodan alkamisessa se syrjäytyi. Eduskunta oli kuitenkin mukana kaikissa rauhanprosesseissa. Sen ulkoasiainvaliokunta oli tiiviimmin mukana jatkosodan kuin talvisodan aikana. Uudeksi yhteydenpottavaksi kehittyi pääministerin ja eduskuntaryhmien puheenjohtajien tapaamiset.*

*Maailmansodan jälkeen ulko- ja turvallisuuspoliittista toimivaltaa koskevan perussäännöksen sanamuodon väljyys teki mahdolliseksi johtovallan muuttumisen presidenttikeskiseksi ja palautumisen jälleen parlamentaariseksi. Paasikivi hoiti jo pääministerinä ulkopoliittisia kysymyksiä. Panttaessa täytäntöön välirauhansopimusta ja rauhansopimusta ulko- ja sisäasiat saattoivat olla läheisessä yhteydessä. Presidenttinä Paasikivi korosti eduskunnan merkitystä päätöksenteossa. Eduskunta sai tietoja etukäteen myös tärkeitä*

<sup>50</sup> Eräänä syynä hallituksen eroamisajankohtaan 1972 oli, ettei vaaleja haluttu järjestää Etykin kynnyksellä. Etyk ideoitiin presidentin ja Max Jakobsonin välillä 29.4.1969. Hallituksen ulkoasiainvaliokunta hyväksyi aloitteen 2.5.

*ratkaisuja tehtäessä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan rinnalla pidettiin yhteyttä eduskuntaryhmien johtoon. Tärkeissä sopimusvaltuuskunnissa otettiin huomioon puoluepoliittiset näkökohdat. Toisaalta Paasikivi saattoi ajaa linjaansa riippumatta eduskuntaryhmien tai eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kannoista. Hallituksessa asioita käsiteltiin perusteellisesti presidentin johdolla ulkoasiainvaliokunnassa ja valtioneuvoston kokouksissa. Presidentti käytti hyväkseen myös epäriivallisia neuvottelukuntia tai luottamusmiehiä. Presidentti piti tärkeänä uuden ulkopoliittisen linjan näkymistä hallituksen kokoonpanossa. Kun hän oli asettunut idänsuhteiden takuumieheksi, SKDL:ää ei tarvittu hallituksessa. Paasikiven toisella toimikaudella Kekkonen turvasi hallituksen ulkopoliittisen linjan.*

*Kekkonen ensimmäisen toimikauden alkaessa Porkkala oli palautettu sekä Suomi liittynyt Pohjoismaiden neuvostoon ja YK:hon. Kekkonen kehitti määrätietoisesti Suomen puolueettomuuspolitiikkaa, ja työn huipentuma oli Helsingissä vuonna 1975 pidetty Etyk. Hän sai myös aikaan kauppapoliittiset kokonaisratkaisut 1960- ja 1970-luvuilla. Kekkonen jatkoi idänsuhteiden takuumiehenä ja piti henkilökohtaisia suhteita neuvostojohtoon. Kekkonen oli presidenttinä ensimmäinen varsinainen ammattipoliitikko. Hän ei alun perin keskittynyt ulkopoliitiikkaan, vaan tämä alue kehittyi muun poliittisen toiminnan myötä. Presidenttinä Kekkonen ei saanut ulkopoliittista valtaa heti, vaan hän joutui sen itselleen hankkimaan. Presidentti Kekkonen otti ulkopoliittisen tehtävänsä ja idänsuhteiden takuumiehenä toimimisen vakavasti ja kokonaisvaltaisesti. Hän puuttui hallitusten kokoonpanoon ulkopoliittisista syistä. Hän edellytti puolueiden edustajilta ulkopoliittisen linjansa täyttä tunnustamista. Käytännössä yleinen hallituspohja oli kansanrintama. Lisäksi oli useita ammatti-, presidentin- tai vähemmistöhallituksia, jotka toimivat presidentin tuen varassa. Vasta Kekkonen toimikauden lopussa hallitusten pysyvyys kasvoi. Eräitä puolueita oli pitkään hallituskelvottomina ulkopoliittisista syistä. Eduskunnan presidentti hajotti kolmasti. Vuonna 1961 ja osittain 1971 syyt olivat ulkopoliittisia.*

*Koivisto ilmoitti jatkavansa edeltäjänsä ulkopoliittista linjaa. Menettelyt kuitenkin parlamentarisoituivat. Puolueet eivät syrjäytyneet ulkopoliittisista syistä hallituksesta, ja eri hallituskokoonpanot tulivat mahdollisiksi. Presidentti tuki nimittämiään hallituksia niiden vaikeuksissakin. Ulko- ja turvallisuuspolitiikassa hän tukeutui hallitukseen.<sup>51</sup>*

#### 4. Valtiosääntöuudistukset

Hallitusmuodon 50-vuotispäivä sai liikkeelle valtiosäännön uudistushankkeen, ja valtioneuvosto asetti parlamentaarisen valtiosääntökomitean vuonna 1970.<sup>52</sup> Komitea antoi välimietintönsä neljän vuoden kuluttua. Siihen ei sisällynyt komitean puoltamien vaihtoehtojen edellyttämiä lakiehdotuksia. Mietinnössä oli kartoitettu komiteassa esiintyneet mielipiteet merkittävässä valtiosääntökysymyksissä. Mielipiteitä ja kannanottoja oli runsaasti, eivätkä ne muodostaneet selväpiirteisiä kokonaisuuksia.<sup>53</sup>

Valtiosääntökomitea ei antanut loppumietintöä, vaan valtioneuvosto asetti vuonna 1974 uuden komitean jatkovalmistelua varten. Toisen valtiosääntökomitean mukaan valtiosäännön välittömälle kokonaisuudistukselle ei ollut saatavissa eduskunnan enemmistön kannatusta. Komitean saamista lausunnoissa

<sup>51</sup> Valtiosääntöuudistukset alkoivat presidentti Koiviston aikana. Presidentti Ahtisaaren toimikautena ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko muuttui Suomen integraatoratkaisujen johdosta perusteellisemmin.

<sup>52</sup> HM:oon ja VJ:een oli tehty 1969 mennessä harvoja ja suppeita muutoksia. Ulkopoliittista merkitystä oli VJ 43 §:n muutoksella (1969), jonka nojalla eduskunnan ulkoasianvaliokunta saattoi kokoontua jäsentensä pyynnöstä valtiopäivien ulkopuolella. HM 39 §:n muutoksella (1956) presidentti valtuutettiin nimittämään pääministerin sijainen, joka hoiti presidentin tehtäviä tämän ja pääministerinkin ollessa estyneenä.

<sup>53</sup> Ks. KM 1974:27. Siinä on 76 pääkannanottoa sekä vielä kolmisenkymmentä muunnelmaa. Suoritetut äänestykset kirjattiin tarkoin. Komitean tehtävänä oli ollut tutkia perustuslakien tarkistamista kansanvallan laajentamiseksi ja selvittää, miten eduskunnan asemaa keskeisenä valtioelimenä voidaan vahvistaa ja parlamentaarista järjestelmää vahvistaa. Lisäksi tuli selvittää, miten presidentin oikeudellista asemaa ja vaalitapaa olisi kehitettävä. Yksilön aseman parantamiseksi komitean oli tarkistettava ja täydennettävä perusoikeussäännöstöä. Oli myös harkittava lisääntyvän kansainvälisen yhteistyön vaatimia säännösmuutoksia.

kuitenkin pidettiin yleensä tarpeellisena jatkaa osittaisuudistusten valmistelua. Komitea katsoi, että osittaisuudistuksetkin edellyttävät yhteiskunnallisen kehityksen ja siihen vaikuttavien tekijöiden selvittämistä.<sup>54</sup> Tämän jälkeen presidentti Kekkonen aikana merkittävin valtiosäännön uudistusvalmistelu koski määräenemmistö- ja vähemmistösäännösten muuttamista, mutta sekin päättyi ilman tulosta.<sup>55</sup>

#### 4.1. Yleiset uudistukset

Kun Koivisto oli valittu presidentiksi 1982, valtiosäännön osittaisuudistukset käynnistyivät samana vuonna. Ne on ryhmitelty tässä kirjasessa presidentin vaalitapaa ja valtioelinten toimivaltasuhteita koskeviin, ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoon vaikuttaviin sekä integraatiosta johtuviin uudistuksiin.<sup>56</sup> Viimeksi mainitut muuttivat ensimmäisen kerran keskeisintä ulko- ja turvallisuuspolitiikan perussäännöstä, hallitusmuodon 33 §, joka 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.*

Tämä säännös ei ollut alun perin presidentin toimivaltuuksien kannalta oleellinen. Autonomian ajan loppuvaiheetkin huomioon ottaen ylimpien valtioelinten välisiin valtasuhteisiin olisi olettanut vaikuttavan erityisesti presidentille hallitusmuodossa annettu oikeus ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämiseen ja eduskunnan hajottamiseen sekä valtioneuvoston jäsenten nimittämiseen ja presidentin lainsäädännöllinen veto-oikeus. Jo ensimmäinen presidentti teki päätöksiä vastoin valtioneuvoston kantaa sekä hajotti eduskunnan. Valtioneuvoston vähäinen osuus ylipäällikön vallan käytöstä korosti presidentin henkilökohtaista vallankäyttöä. Presidentin neuvottelukunnaksi sotavoimia koskevissa asioissa asetettu puolustusneuvosto muuttui 1930-luvulla kokoonpanoltaan sotilaallisemmaksi.

Presidentin vahva asema valtioneuvoston jäsenten nimittämisessä loi hänelle edellytykset ulkopoliittisen linjan toteuttamiseen. Valtioneuvoston jäsenten nimitysoikeus on toisen maailmansodan jälkeen tukeutunut myös ulkopoliittiseen johtovaltaan, ja myöhemmin ulkopoliittinen valta on vahvistanut nimitysoikeutta. Toisen maailmansodan jälkeen tuli tavanomaiseksi käytännöksi, että hallituksen muodosta ja sopi ulkoministerin henkilöstä presidentin kanssa. Presidentin ulkopoliittinen johtovalta vahvistui, ja hallituksen kokoonpanon ulkopoliittinen merkitys korostui. Presidentille tunnustettiin mahdollisuus vaikuttaa kokoonpanoon katsomatta siihen, että hallituksen oli ensisijassa nautittava eduskunnan luottamusta. Vasta kun kaikki eduskunnassa edustettuina olleet puolueet olivat toimineet eri hallituksissa 1980-luvulta lähtien, presidentin vaikutusmahdollisuus ulkopoliittisista syistä kaventui.

Eduskunta on hajotettu osittain tai kokonaan ulkopoliittisista syistä. Presidentin ulkopoliittinen johtovalta ilmeni noottikriisin jälkeen eduskuntaan nähden siinä, että presidentin noudattaman ulkopoliittisen linjan toteuttaminen ei enää aiheuttanut valtioelinten välille selvää vastakohtaisuutta. Presidentin oma-peräiseen asetuksenanto-oikeuteen ja hänelle siirrettyyn lainsäädäntövaltaan liittyi usein mahdollisuus valtiosopimusten tekemiseen ilman eduskunnan hyväksymistä.

Kun presidentin ulkopoliittisen johtovallan syntymiseen vaikuttivat keskeisen perussäännöksen ohella myös presidentin muiden valtaoikeuksien kehitys sekä valtioneuvoston myötävaikutuksen tulokset, useilla 1980-luvulla alkaneilla valtiosääntöuudistuksilla oli merkitystä ulko- ja turvallisuuspoliittisen toi-

<sup>54</sup> Ks. KM 1975:88.

<sup>55</sup> Ks. määräenemmistötoimikunnasta KM 1978:10.

<sup>56</sup> Tässä ei voida käsitellä kaikkia HM:n ja VJ:n muutoksia, sillä 1995 ja sitä edeltävänä kymmenvuotiskautena HM:a oli muutettu jo 15 kertaa VJ:tä 21 kertaa. Ks. perustuslakiuudistuksista kattavasti HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, s. 8–11.

mivallan kannalta, vaikka perussäännökseen ei puututtukaan. Presidentin vaalitapaa muutettiin 1980-luvulla kahdesti. Vaalitavan uudistamiseen liitettiin samalla eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden tarkistaminen. Toimivaltasuhteiden tarkistaminen jatkui senkin jälkeen kun presidentin vaalitavaksi säädettiin suora kansanvaali.

### *Presidentin vaalitapaa ja valtioelinten toimivaltasuhteita koskevat uudistukset*

Vuonna 1982 asetetun komitean tehtävänä oli laatia ehdotus tasavallan presidentin vaalitavan muuttamiseksi siten, että äänestäjät voisivat välittömämmin vaikuttaa presidentin valintaan. Komitean tuli myös laatia ehdotus presidentin toimivallan tarkistamiseksi suhteessa eduskuntaan ja ministeristöön niin, että ministeristön poliittinen vastuu olisi valtiosääntöisesti selkeämpi. Uudistus ei kuitenkaan saanut oleellisesti kajota ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteisiin. Lisäksi komitean tuli laatia ehdotus määräenemmistö- ja vähemmistö säännösten tarkistamiseksi. Ehdotettava uudistus ei saanut aiheuttaa muutoksia kansalaisten perusoikeuksiin ja niiden suojaan.<sup>57</sup>

Komitea otti nimekseen valtiosäännön tarkistamiskomitea ja antoi mietintönsä seuraavana vuonna.<sup>58</sup> Se ehdotti presidentin vaalitavan muuttamista siten, että kansalaiset äänestivät suoraan presidenttiehdokasta. Jos joku presidenttiehdokkaista saa enemmän kuin puolet annetuista äänistä, hänet on valittu. Muussa tapauksessa äänestäjien samalla kertaa valitsevat valitsijamiehet suorittavat presidentin vaalin. Komitea tarkasteli myös hallituksen muodostamisen menettelyä ja eduskunnan hajaannuttamista uusien vaalien määräämisen yhteydessä sekä presidentin asetuksen antovaltaa ja oikeutta jättää laki vahvistamatta. Vuonna 1984 annettiin komitean työhön pohjautuvat hallituksen esitykset presidentin vaalitapaa koskeviksi lainsäädännöksi sekä presidentin eräiden valtaoikeuksien tarkistamista koskeviksi lainsäädännöksi.<sup>59</sup> Vuonna 1987 voimaantulleessa valtiosääntöuudistuksessa presidentin välitön vaali ja välillinen vaali yhdistettiin samaan menettelyyn. Hallitusmuotoon lisättiin säännökset siitä, että presidentin on hallituksen nimittäessään toimittava yhteydessä eduskuntaan ja sen eri ryhmiin ja eduskunnan tulee olla koolla. Presidentin lainsäädännöllinen veto-oikeus muutettiin palautusoikeudeksi.<sup>60</sup>

Esitys<sup>61</sup> presidentin vaalitavan muuttamisesta kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi annettiin vuonna 1988. Samalla presidentin toimikaudet ehdotettiin rajattaviksi kahteen peräkkäiseen. Vaalitavan muuttamisen vastapainoksi ehdotettiin parlamentarismien periaatteiden, pääministerin aseman sekä ministeristön poliittisen vastuun korostamista. Hyväksyessään vuoden 1990 valtiopäivillä valtiosääntömuutokset leppämään yli vaalien eduskunta edellytti, että hallitus jatkaa valtiosääntöuudistuksen valmistelua eduskunnan, presidentin ja valtioneuvoston valtaoikeuksien tasapainottamiseksi ja siten eduskunnan aseman vahvistamiseksi. Uudistuksen mukaan muun muassa eduskunnan hajottaminen edellytti pääministerin perusteltua aloitetta, puhemiehen ja ryhmien kuulemista sekä eduskunnan koollaoloa. Valtioneuvoston oli viivytyksettä annettava ohjelmansa tiedonantona eduskunnalle.<sup>62</sup> Presidentti saattoi myöntää

<sup>57</sup> Uutta puhtia valtiosäännön uudistushankkeisiin tuli, kun hallituspuolueiden puoluesihteerien työryhmä elokuussa 1982 ehdotti komitean asettamista asiaa vielä kerran selvittämään.

<sup>58</sup> KM 1983:49.

<sup>59</sup> HE 252 ja 253/1984 vp sekä HE 254/1984 vp valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseksi.

<sup>60</sup> Hyväksyessään mainitun lainsäädännön eduskunta edellytti hallituksen antavan esityksen presidentin vaalitavan muuttamisesta suoraksi, tarvittaessa kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi. Se edellytti samalla selvitettäväksi, miten presidentin valtaoikeuksia tulisi tarkistaa suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon.

<sup>61</sup> HE 232/1988 vp. Esitys perustui eduskunnan kannanottoon ja Holkerin keväällä 1987 nimitetyn hallituksen ohjelmaan. Uudistus on kuitenkin jälkikäteen saanut arvostelua kiirehtimisestä, kun edellistä presidentin vaalitapaa oli käytännössä kokeiltu vain kerran: valitsijamiehet olivat valinneet Koiviston presidentiksi vuonna 1988, kun häneltä jäi niukasti saamatta enemmistö äänistä suorassa vaalissa.

<sup>62</sup> Vuoden edustajainvaalin jälkeen eduskunnan perustuslakivaliokunta vielä täsmensi eduskunnan lausumaa mietinnössään 4/1991 vp: valtiosäännön uudistamistyötä tuli jatkaa samana vaalikautena. Uudistuskohteina mainittiin ministeristön muodostamisen menettely ja presidentin päätöksentekomuotojen kehittäminen erityisesti ulkoasioiden hoidossa. Tavoitteena ulkopoliittisessa toiminnassa tulee olla mahdollisimman pitkälle samanlaisten menettelytapojen noudattaminen kuin muitakin presidentin valtaoikeuksia käytettäessä. Tärkeänä pidetään ministerimyötävaikutuksen selvittämistä ja sitä, että eduskunnan ulkoasiainvaliokunta saa sopimusten lisäksi ennakkoon selonteon muistakin periaatteellisesti tärkeistä ratkaisuista etenkin, jos ratkaisu saattaa edellyttää eduskunnan

pyynnöstä eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle ja ilman esitettyä pyyntöäkin, jos valtioneuvosto tai sen jäsen ei enää nauti eduskunnan luottamusta. Pääministerin aloitteesta presidentti saattoi myöntää eron valtioneuvoston jäsenelle muustakin syystä.

Keväällä 1991 nimetyn Esko Ahon hallituksen ohjelman mukaan valtiosääntöuudistusta jatkettiin pitäen tavoitteena eduskunnan aseman vahvistamista ylimpänä valtioelimenä. Oikeusministeriö asetti parlamentaarisen toimikunnan valmistelemaan eduskunnan kannanottojen pohjalta ehdotusta ylimpien valtaoikeuksien tarkistamiseksi sekä arvioimaan ulkopoliittisen päätöksenteon uudistustarvetta.<sup>63</sup> Valtioneuvosto asetti seuraavana vuonna komitean (Valtiosääntökomitea 1992) selvittämään Eta-sopimuksen ja EY-jäsenyyden vaikutuksia ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin, päätöksentekoon ja työnjakoon ulkoasioissa.<sup>64</sup> Hallituksen esitys ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi, niin sanottu *valtaoikeuslainsäädäntö* annettiin vuonna 1994.<sup>65</sup> Esitys käsitti valtiosääntötoimikunnan ehdotuksista hallituksen muodostamista, eduskuntaan palautetun lain uutta käsittelyä, asetuksenantovaltaa sekä presidentin virkanimitysvaltaa ja päätöksentekomenettelyä koskevat ehdotukset. Valtiosääntökomitea 1992:n kannanotoista oli otettu päätöksenteon parlamentaarisuuden vahvistamista ja eduskunnan päätöksentekoa valtiosopimuksista koskevat ehdotukset.

Hallituksen esitys hyväksyttiin vuoden 1994 valtiopäivillä jätettäväksi lepäämään<sup>66</sup>. Keväällä 1995 nimetyn Paavo Lipposen hallituksen ohjelmassa sovittiin, että esitystä ei hyväksytä. Eduskunta hylkäsi esityksen myöhemmin 1995. Vakavin erimielisyys koski säännöksiä hallituksen muodostamisesta. Suuri osa uudistuksista toistuu uudessa perustuslaissa. Jos valtaoikeuslainsäädäntö olisi saatu aikaan, ulkopoliittista johtovaltaa ja sitä tukevia presidentin valtuuksia olisi vähennetty jo tässä vaiheessa.<sup>67</sup>

#### *Muiden uudistusten vaikutuksesta ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon*

Eduskunnan kyselymenettelyn kehittäminen on vahvistanut valtioneuvoston ja eduskunnan välistä vuorovaikutusta.<sup>68</sup> Osa valtiopäiväjärjestyksellä toteutetuista uudistuksista tehtiin ulkopoliittisen keskustelun lisäämiseksi eduskunnassa ja tämän tiedonsaannin parantamiseksi. Valtioneuvosto voi antaa jostakin valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevasta asiasta *selonteon*, joka lähetetään valmistelevasti käsiteltäväksi valiokuntaan. Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä ehdotusta eikä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta. Selontekomenettelyä on käytetty hyväksi muun muassa Suomen integraationeuvotteluissa ja turvallisuuspolitiikkaa määriteltäessä. Li-

---

toimivaltaan liittyviä toimia. Valiokunta kiinnitti huomiota myös presidentin estyneisyyttä koskeviin hallitusmuodon säännöksiin kansainvälisoikeudellisen toimivallan kannalta.

<sup>63</sup> KM 1992:2, Ulkopoliittikka ja kansainväliset asiat, Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve, Valtiosääntötoimikunnan osamietintö sekä KM 1993:20, Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen, Valtiosääntötoimikunnan mietintö.

<sup>64</sup> KM 1992:23, Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö, ETA-sopimuksesta aiheutuvat järjestelyt sekä KM 1994:4, Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat.

<sup>65</sup> HE 285/1994 vp. Esitys valmisteltiin sen jälkeen kun Martti Ahtisaari oli samana vuonna valittu presidentiksi suoralla, kaksivaiheisella kansanvaalilla.

<sup>66</sup> Ks. PeVM 16/1994 vp. Mietintöön liittyi viisi vastalauseetta.

<sup>67</sup> Valtaoikeuslainsäädännön sisällöstä eduskuntakäsittelyn jälkeen mainittakoon esimerkkeinä presidentin päätöksenteko, joka olisi tapahtunut valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei olisi hyväksynyt ehdotusta, asia olisi palautunut valtioneuvoston käsiteltäväksi. Presidentin olisi tullut antaa uuden ehdotuksen mukainen hallituksen esitys. Eduskunta olisi valinnut pääministerin äänten enemmistöllä. Jos tämä ei olisi onnistunut kolmannellakaan kerralla, presidentti olisi nimittänyt pääministerin puhemiestä ja eduskuntaryhmiä kuultuaan. Muut ministerit presidentti olisi nimittänyt eduskuntaryhmiä kuultuaan pääministerin ehdotuksesta.

<sup>68</sup> Vuoden 1983 valtiosäännön kokonaisuudistus (HE 194/1982 vp) koski pääasiassa eduskunnan menettelytapojen kehittämistä sekä valtiopäiväjärjestyksen selkeyttämistä ja tarkistamista. Vuoteen 1991 ulottuneella vaalikaudella saatettiin päätökseen valiokuntalaitosta koskevat uudistukset (HE 246/1988 vp ja HE 89/1990 vp). Myös kyselymenettelyä kehitettiin, ja työtä jatkettiin vielä vuonna 1993 tehdyillä muutoksilla (HE 36/1992 vp).

säksi selontekomenettely säädettiin<sup>69</sup> nimenomaisesti eduskunnan osallistumuudoksi päätettäessä Suomen osallistumisesta perinteisestä rauhanturvaamistoiminnasta poikkeaviin operaatioihin.

*Edustajalla* on mahdollisuus tehdä valtioneuvoston jäsenelle *kirjallinen kysymys* tämän virka-alalta. Vähintään neljä edustajaa voi tehdä valtioneuvostolle *kysymyksen* valtakunnan hallintoa tai sen suhteita ulkovaltoihin koskevasta ajankohtaisesta asiasta. *Pääministeri* voi ulkopuolella päiväjärjestyksen antaa eduskunnalle *ilmoituksen* valtioneuvoston toimialaan kuuluvasta asiasta. *Edustajalla* on oikeus tehdä puhemiesneuvostolle *kirjallinen ehdotus*, että täysistunnossa käydään keskustelua hänen ehdottamastaan ajankohtaisesta asiasta. Vuoden 1990 valiokuntalaitoksen uudistamisen yhtenä tavoitteena oli lähentää erikoisvaliokuntien ja valtioneuvoston ministeriöiden toimialoja. Lisäksi muutettiin erikoisvaliokuntien kokoontumista ja tiedonsaantia asianomaiselta ministeriöltä koskevia säännöksiä ulkoasiainvaliokunnan mallin mukaisesti.

*Perusoikeusuudistuksessa* vuonna 1995 otettiin huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Perustuslain perusoikeuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeuksia lähennettiin sisällöllisesti toisiinsa. Perusoikeussäännökset ovat lainsäätäjää velvoittavia ja sovellettavissa Suomen kansainvälisten sopimusten tekemiseen sekä myös yleisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Hallitusmuodon 1 §:ään tässä yhteydessä otetut perusarvot ihmisarvon loukkaamattomuuden sekä yksilön vapauden ja oikeuksien turvaamisesta, oikeudenmukaisuuden edistämisestä ja kansanvaltaisuudesta loivat oikeudellista pohjaa ulko- ja turvallisuuspolitiikallekin.<sup>70</sup>

Vuonna 1991 säädetyt puolustustilalaki ja valmiuslaki merkitsivät hallitusmuodon tarkoittamaa poikkeamista perusoikeuksista. Jälkimmäisellä on tällainen merkitys vain siltä osin kuin se tulee koko laajuudessaan sovellettavaksi puolustustilalain rinnalla Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen ja sodan aikana. Puolustustilalain mukaan valtiollisen itsenäisyyden turvaamiseksi ja oikeusjärjestyksen ylläpitämiseksi voidaan valtakunnan puolustusta tehostaa ja sen turvallisuutta lujittaa saattamalla asetuksella poikkeusoloissa voimaan puolustustila. Asetus ja mahdollinen jatkoasetus on saatettava heti eduskunnan käsiteltäväksi. Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa turvata väestön toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä ja kansalaisten perusoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Valtioneuvosto voidaan asetuksella oikeuttaa käyttämään valmiuslain toimivaltuuksia. Asetus on saatettava heti eduskunnan käsiteltäväksi.<sup>71</sup>

#### 4.2. Integraatiosta johtuvat uudistukset

*Euroopan talousaluetta* koskevan sopimuksen edellyttämiä valtiosääntömuutoksia alettiin valmistella keväällä 1992, jolloin Suomi oli jo hakenut Euroopan talousyhteisön jäsenyyttä. Eta-sopimuksen voimaansaattaminen oli tärkeä askel integraatiossa niin kauan kuin EU-neuvottelut olivat kesken. Eta-sopimuksen voimaansaattaminen tapahtui supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lisäksi valtioelinten valtasuhteiden säilyttämiseksi ja Eta-asioiden valmistelun järjestämiseksi muutettiin hallitusmuotoa, valtiopäiväjärjestystä ja muuta lainsäädäntöä.

Kun Efta-valtioiden ja EY-valtioiden välisen yhteistyön tulokset eivät osoittautuneet riittäviksi, EY teki vuoden 1989 alussa aloitteen kiinteämmän ja kokonaisvaltaisemman yhteistyösuhteen luomiseksi. Neuvottelut Etasta aloitettiin kesäkuussa 1990, ja ne päätettiin lokakuussa seuraavana vuonna.<sup>72</sup> Kun

<sup>69</sup> Suomen osallistumisesta YK:n ja Etyjin päätökseen perustuvaan rauhanturvaamistoimintaan annetun lain 2 § (1465/1995).

<sup>70</sup> HE 309/1993 vp sekä hallitusmuotoon tehdyt muutokset 969/1995.

<sup>71</sup> Valmiuslaki (1080/1991) säädettiin poikkeuksena perustuslaista ja puolustustilalaki (1083/1991) tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. HM 16 § muodosti valtiosääntöisen perustan sille, että koko yhteiskuntajärjestyksen joutuessa vakavaan vaaraan yksilöiden perusoikeuksia voitiin rajoittaa. Perusoikeusuudistuksessa HM 16 §:ää vastaavat säännökset otettiin HM 16 §:n 2 momenttiin.

<sup>72</sup> Hallitus katsoi 1990, että Pariisin rauhansopimuksen Saksaa koskevat ja Suomen täysivaltaisuutta rajoittavat määräykset ovat menettäneet merkityksensä. Samalla presidentti lausui VN:n pöytäkirjaan, että YYA-sopimuksen

EY:n tuomioistuin oli todennut joulukuussa 1991, että eräät Eta-sopimuksen kohdat olisivat ristiriidassa Rooman sopimuksen kanssa, nämä kohdat neuvoteltiin uudelleen. Eta-sopimus allekirjoitettiin Portossa 1992. Kun Sveitsissä pidetyssä kansanäänestyksessä ei hyväksytty Etaan liittymistä, sopimus muutettiin tilannetta vastaavasti.

Eta-sopimuksessa neljän vapauden (tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääoman vapaa liikkuvuus) ja eräiden niiden ulkopuolisten alojen pohjana on EY:n säännöstö, joka on tarvittaessa mukautettu Eta-valtioiden tarpeeseen. Sopimuksessa on myös määräykset EY:n oikeuskäytännön ottamisesta huomioon. Eta-sopimuksen ulkopuolelle jäävät EY:n toiminta-alueista muun muassa tulliliitto ja kaupapolitiikka, maatalous- ja kalastuspolitiikka sekä ulkopoliittinen yhteistyö. Eta-sopimus edellyttää Eta-valtioiden välisiä järjestelyjä, jotka koskevat Etan sisäistä päätöksentekoa ja hallinnointia, Eta-velvoitteiden toimeenpanoa ja seurantaa sekä riitojen ratkaisemista. Sopimukseen liittyvillä kahdella erillisellä sopimuksella perustettiin Eftan valvontaviranomainen ja tuomioistuin sekä Efta-valtioiden pysyvä komitea.<sup>73</sup> Eta-sopimuksella perustettiin Etan neuvosto ja Etan sekakomitea. Neuvostoon kuuluvat Efta-valtioista hallituksen jäsen sekä EY:n neuvoston jäsenet ja komission jäseniä.<sup>74</sup> Neuvoston tehtävänä on antaa poliittisia virikkeitä sopimuksen täytäntöönpanoa varten, päättää Eta-sopimuksen muuttamisesta ja ratkaista vaikeita täytäntöönpanokysymyksiä. Etan sekakomiteassa sopimuspuolten edustajat kokoontuvat virkamiestasolla. Sekakomitean keskeisiä tehtäviä on päättää uusista Eta-säännöksistä, jotka pohjautuvat EY:n hyväksymiin uusiin säädöksiin.

Hallituksen esityksessä annettiin Eta-sopimuksen ja siihen liittyvien sopimusten hyväksymisestä kolme voimaansaattamislakia. Eta-sopimusta koskevalla lailla saatettiin voimaan sopimuksen ohella myös siinä viitatu EY-normit. Sopimuksessa mainitut EY-direktiivit täytäntöönpantiin erikseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on mainintoja siitä, että Eta-sopimus ja sitä täydentävät sopimukset poikkeavat hallitusmuodosta, ja sen mukaisesti lait on säädetty supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>75</sup> Erikseen annettiin hallituksen esitys Eta-sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista valtiosääntöön. Esityksessä oli Eta-asioiden valmistelukoneistoa ja niiden käsittelyä varten tarpeelliset säännökset.<sup>76</sup>

Eta-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä puututtiin ensimmäisen kerran hallitusmuodon ulko- ja turvallisuuspoliittiseen perussääntöön. Tällöinkään ei muutettu pykälän sanamuotoa suoraan, vaan säädettiin siitä poikkeus lisäämällä hallitusmuotoon uusi 33 a § seuraavasti:

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

*Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitetussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä vuoksi myöskään edellytä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä.*

Peruskysymyksiä oli eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisen uusien Eta-säädösten sisältöön. Eta-säädöksiä pidettiin muodollisesti valtiosopimuksina, ja aikaisempi käytäntö osoitti, että eduskunta oli osallistunut vain eräiden tärkeiden sopimusten valmisteluun. Valtiopäiväjärjestykseen ehdotettiin

---

viittaus Saksaan mahdollisena hyökkääjänä on vanhentunut. Suomen ja Venäjän välillä tehtiin vuonna 1992 ns. naapurussopimus (SopS 63/1992) sekä sopimus kaupasta ja taloudellisesta yhteistyöstä (SopS 69–70/1992).

<sup>73</sup> Liittyessään EU:hun 1.1.1995 Suomi, Itävalta ja Ruotsi erosivat Eftasta, mutta ne ovat edelleen Eta-sopimukseen sidottuja mutta "pöydän toisella puolella". Seuraavassa ei ole otettu huomioon eron jälkeisiä muutoksia Eftassa tai Etassa.

<sup>74</sup> Käytännössä Etan neuvoston kokouksiin EU:n puolelta osallistuvat EU:n troikkaan kuuluvat ulkoministerit, ulkosuhdekomissaari ja korkea edustaja.

<sup>75</sup> HE 95/92 vp ja PeVL 15/92 vp.

<sup>76</sup> HE 317/1992 vp, joka pohjautui valtiosääntökomitean 1992:n osamietintöön ja ETA-toimikunnan loppuraporttiin. Ks. siitä annettu PeVM 10/1993 ja SuVM 2/1993.

sen takia säännöstä valtioneuvoston velvollisuudesta toimittaa eduskunnalle tietoja Eta-säädösten valmistelusta. HM 33 a §:n tarkoituksena oli myös, ettei valtioneuvoston ja ministeriöiden lainsäädäntövaltaa olisi siirtynyt presidentille. Jos yksittäiseen Eta-asiaan kuitenkin poikkeuksellisesti olisi liittynyt merkittäviä ulkopoliittisia näkökohtia, sen voitiin katsoa edellyttävän presidentin myötävaikutusta ja siten presidentin päätöstä ja asetuksen antamista hyväksymis- ja voimaansaattamisvaiheessa.<sup>77</sup>

Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin uusi 4 a luku, joka sisälsi säännökset Etaa koskevien asioiden ennakokäsittelystä. Siitä ilmeni, että HM 33 a §:ssä tarkoitettuja kansainvälisiä toimielimiä olivat Etan sekakomitea ja Efta-valtioiden pysyvä komitea. Eduskunta ei tehnyt päätöstä yhdentymisasiain ennakokäsittelystä, vaan puhemies toimitti asian käsiteltäväksi suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa erikoisvaliokunnassa. Valtioneuvoston oli ilmoitettava kantansa asiaan, ja suuri valiokunta saattoi tarvittaessa antaa lausuntonsa valtioneuvostolle. Säännöksiä suuresta valiokunnasta muutettiin niin, että se saattoi toimia yhdentymisasioiden ennakokäsittelystä. Valtiopäiväjärjestykseen lisättiin säännös<sup>78</sup>, jonka mukaan eduskunnan edustajien valitsemisesta kansainväliseen sopimukseen perustuvaan tai muuhun kansainväliseen toimielimeen säädetään lailla tai eduskunnan työjärjestyksessä.

Poliittisella tasolla Eta-asioiden yhteensovittamisesta vastasi valtioneuvoston Eta-ministerivaliokunta ja virkamiestasolla valtioneuvoston asettama Eta-asioiden neuvosto jaostoineen. Viranomaisten välinen työnjako pysyi ennallaan, ja kukin viranomaisen hoiti omaan hallinnonalaansa kuuluvat tehtävät suhteessa Etaan. Ulkoministeriön yhteensovittamistehtävään kuului tietojen vaihtaminen Suomen ja Etan välillä ja Suomen kannanmuodostuksesta huolehtiminen. Eta-asioiden neuvosto toimi ulkoministeriön yhteydessä. Kullakin ministeriöllä oli vastuu toimialaansa kuuluvista neuvoston jaostoista ja edustajansa kussakin muussa jaostossa. Lakiin valtioneuvoston ministeriöiden lukumäärästä ja yleisestä toimialasta<sup>79</sup> lisättiin uusi 3 a §. Tämän mukaan uudet Eta-säädökset käsitteli se ministeriö, jonka toimialaan säädös sisällöltään kuului. Valtioneuvoston ohjesääntöön otettiin säännökset yleisistunnossa päätettävistä Eta-asioista. Ulkoministeriön tehtävää muutettiin niin, että valtiosopimusten käsittely tuli mahdolliseksi myös muussa toimivaltaisessa ministeriössä. Ohjesääntöön lisättiin uusia 5 a luku Etaa koskevien asioiden valmistelusta. Luvussa olivat säännökset Eta-ministerivaliokunnasta ja Eta-asioiden neuvostosta jaostoineen.

Vuoden 1993 alussa aloitetut *neuvottelut EY-jäsenyydestä* päättyivät maaliskuussa 1994. Niiden aikana EY:n tilalle oli tullut *Euroopan unioni*. Hallitus antoi syksyllä 1994 esitykset EU:hun liittymistä koskevan sopimuksen hyväksymisestä<sup>80</sup> ja jäsenyydestä johtuvista muutoksista valtiosääntöön<sup>81</sup>. Liittymissopimus voimaansaattettiin supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä<sup>82</sup>. Lisäksi unioniin liittymisestä järjestettiin neuvoa-antava kansanäänestys, jossa 56,9 % äänesti jäsenyyden puolesta.<sup>83</sup> Ehdotukset perustuslain muuttamiseksi julistettiin kiireelliseksi, ja ne tulivat voimaan samanaikaisesti EU-jäsenyyden kanssa 1.1.1995. Kansalliset säännökset EY:n direktiivien täytäntöönpanosta annettiin erillisillä hallituksen esityksillä.

<sup>77</sup> Kun tarkoituksena ei ollut yleisesti muuttaa HM 33 §:n mukaisia valtasuhteita valtiosopimusten suhteen vaan estää valtasuhteiden muuttuminen uusista Eta-säädöksistä päätettäessä, ei uusia säännöksiä haluttu liittää suoraan HM 33 §:ään vaan siitä poikkeuksen tekevään HM 33 a §:ään.

<sup>78</sup> Ilman tällaista säännöstä Suomen edustajien valitsemisesta Etan parlamentaariseen sekakomiteaan olisi tullut säätää supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä kuten oli tehty Pohjoismaiden neuvoston ja Euroopan neuvoston Suomen valtuuskunnista.

<sup>79</sup> Lain nimike muuttui Laiksi valtioneuvostosta samana päivänä annetulla toisella lailla (1120/1993).

<sup>80</sup> Korfulla tehty sopimus EU:n jäsenvaltioiden sekä Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin välillä näiden liittymisestä EU:hun, HE 135/1994 vp.

<sup>81</sup> HE Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin 318/1994 vp. Esitys valmisteltiin oikeusministeriössä ja se annettiin 28.1.1994. Se käsitti valtiosääntökomitea 1992:n ja ETA-toimikunnan ehdotukset valtiopäiväjärjestyksen sekä komitean ehdotuksen valtioneuvostolain 3 a §:n muuttamisesta.

<sup>82</sup> 1540/1994 ja PeVL 11, 12 ja 14/1994 vp.

<sup>83</sup> Neuvoa-antavaa kansanäänestykseen on turvaututtu vain kahdesti. Ensimmäisen kerran kansanäänestystä käytettiin päätettäessä kieltolain kumoamisesta 1931. Hallitusmuotoon säännökset neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä tulivat vasta 1987, ja niitä on toistaiseksi käytetty ainoan kerran Suomen EU-jäsenyyden yhteydessä.

Hallituksen esityksen mukaan HM 33 a §:n 2 momentilla ei ollut tarkoitus syrjäyttää presidentin HM 33 §:n mukaista ulkopoliittista valtaa silloin, kun kysymyksessä ovat ulko- turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat. HM 33 § ja 33 a § sekä parlamentaarinen hallitustapa kuitenkin edellyttävät, että presidentti ja valtioneuvosto ovat hyvässä yhteistyössä kaikissa ulkopoliittisissa kysymyksissä. Valtiopäiväjärjestyksen ja valtioneuvostolain muutokset olivat pitkälle valmisteluelinten ehdotusten mukaisia. Kuitenkin pääministerin velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokousten asioista oli korvattu passiivimuodolla, josta ei ilmene kenelle velvollisuus tietojen antamiseen kuuluu.

Muutokset tarkoittivat perustuslakivaliokunnan mukaan suureksi osaksi sitä, että valtiopäiväjärjestyksen säännökset Eta-sopimuksen mukaisesta päätöksenteosta saatetaan vastaamaan EU-jäsenyyttä. Asiallisesti uusia olivat säännökset tietojensaannista Eurooppa-neuvoston kokouksista ja unionin perustamissopimusten muuttamista käsittelevistä konferensseista sekä siitä, että EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat käsitellään eduskunnan ulkoasiainvaliokunnassa.<sup>84</sup> Ehdotetut valtiopäiväjärjestyksen muutokset vaikuttivat välittömästi myös presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteisiin. HM 33 a §:n 2 momentti, joka oli poikkeus HM 33 §:stä, merkitsi sanamuotonsa mukaan selkeästi sitä, että valtioneuvosto aina vastaa säännöksessä tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta.<sup>85</sup> Valtioneuvostolle kuuluu 33 a §:n soveltamisalalla Suomen kannan muodostaminen sekä edustajien nimeäminen ja heidän ohjaamisensa. Valtioneuvoston toimintaa rajoittavat säännökset yhteistoiminnasta eduskunnan kanssa.

Presidentin ja valtioneuvoston HM 33 a §:n 2 momentin mukainen toimivallanjako koski valtiopäiväjärjestyksen muutosten johdosta tapauksia, joissa EU:n toimielimet tekevät päätöksiä. Säännöstä sovelletaan kaikissa vaiheissa, joiden tarkoituksena on edistää jonkin asian saamista lopullisella ja sitovalla tavalla ratkaistuksi. EU:n keskeisin toimielin, neuvosto tekee päätöksiä yhteisöasioissa ja hallitustenvälisillä yhteistyöalueilla. Perustuslakivaliokunta korostaa pilarijaon selkiintymättömyyden ohella käsittelyprosessin monipolvista dynaamisuutta. Eurooppa-neuvosto niveltyy asetelmaan unionin ylimpänä poliittisena ohjauksena ja asioita liikkeelle panevana voimana. Eurooppa-neuvoston merkitys on erittäin suuri, vaikka se tekee vain poikkeuksellisesti oikeudellisesti sitovia päätöksiä.

Hallitusmuodon 33 a §:n ja valtiopäiväjärjestyksen muutettavien säännösten kannalta Eurooppa-neuvostossa tapahtuva asioiden varhainen ja alustava käsittely on oleellinen osa säännöksissä tarkoitettujen päätösten valmisteluprosessia. Eurooppa-neuvoston kokouksessa tapahtuvan käsittelyn tarkoituksena on yleensä saada asiat myöhemmin ratkaistuksi varsinaisin päätöksin EU:n neuvostossa tai muissa toimielimissä. Esille tulevien asioiden laatu ei sinänsä vaikuta presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden määräytymiseen, vaan valtioneuvoston valmistelu kattaa myös EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat.

Valiokunta katsoi, että valtioneuvosto määrää jo Eurooppa-neuvoston kansallisesta valmistelusta HM 33 a §:n perusteella ja johtuen pääministerin velvollisuudesta antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista. Valtioneuvoston valtaan sisältyy alkuperäisiä HM 33 a §:n lainsäädäntöperusteita vastaavasti valta määrätä Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon. Valiokunta kuitenkin katsoi tarkoituksenmukaiseksi, että varsinkin merkittävässä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa unioniasioissa valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Valtioneuvoston valmisteluvallasta ja unionisopimuksesta (D artikla) seuraa valiokunnan mukaan väistämättä, 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 Eurooppa-neuvoston kokouksiin tällaisten keskustelujen osalta. Presidentin ja pääministerin samanaikainen osallistuminen näyttää kuitenkin ongelmalliselta unionisopimuksen määräysten vuoksi.

---

<sup>84</sup> Ks. PeVM 10/1994 vp.

<sup>85</sup> Lainsäätäjän tarkoitus HM 33 a §:stä ilmenee jo SuVM:stä 2/1993 vp.

EU:n perussopimusten muutokset hyväksytään hallitustenvälisissä konferensseissa eivätkä muutokset ole valiokunnan mukaan esillä unionin pysyvissä toimielimissä. Muutokset tulevat voimaan, kun jäsenvaltiot ovat ratifioineet ne valtiosääntönsä mukaisesti. Kysymyksessä ei ole HM 33 a §:n tarkoittama, kansainvälisessä järjestössä tehtävä päätös, ja toimivallanjako presidentin ja valtioneuvoston välillä määräytyy HM 33 §:n mukaan. Perustuslakivaliokunnan tekemät muutokset hallituksen esityksen säädösehdotuksiin koskivat valtioneuvoston ja eduskunnan suhdetta, EU-asiain käsittelyä tai lakitekniisiä yksityiskohtia. Passiivimuotoinen velvollisuus antaa eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista muutettiin koskemaan pääministeriä. Valtiosopimuksia koskevaa tehtäväjako valtioneuvostolain 3 a §:ssä terävöitettiin, ja ulkoministeriön yleistehtävä muutettiin yhteensovittamisesta avustamiseksi yhteensovittamisessa.

Vahvistaessaan 31.12.1994 eduskunnan vastaukseen sisältyvät lait *presidentti Martti Ahtisaari saneli lausuman valtioneuvoston pöytäkirjaan*. Presidentti lähti siitä, että lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle ja presidentille yhdessä. Eduskunnan tai sen valiokunnan muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä ilmaisema käsitys ei yksin ratkaise kysymystä perustuslakien oikeasta tulkinnasta tai selityksestä, jos presidentti ei sellaista tulkintaa hyväksy. Presidentti katsoi, että perustuslakivaliokunnan tulkintaan pohjautuva kannanotto saattaisi johtaa perustuvaa laatua olevaan muutokseen ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteissa ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella. Kannanoton soveltaminen tekisi mahdolliseksi yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopoliitiikan.

Hallitusmuodon 33 a § koskee sellaista päätöksentekoa EU:ssa, joka kuuluu sisäpolitiikan piiriin. Sen sijaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta sääntönä on HM 33 § myös silloin, kun asia tulee esille EU:n päätöksenteossa. Presidentti katsoi, että hänellä on HM 33 §:n nojalla toimivalta päättää, mitkä asiat kuuluvat säännöksen mukaan hänen päätettävikseen. Asioiden hoitaminen EU:ssa edellyttää presidentin ja valtioneuvoston hyvää yhteistyötä kaikissa kysymyksissä kummankin perustuslaillisten tehtävien puitteissa. Presidentin HM 33 §:n mukainen ulkopoliitiikan johtajuus koskee myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa EU:ssa. HM 33 §:ää ei ole tarkoitettu muuttaa eikä perustuslakivaliokunnan kannanotto sovellu Eurooppa-neuvostoon. Presidentti lähti edelleen siitä, mitä hallituksen esityksen perusteluissa asiasta on todettu. Eduskunnan hyväksymät lait koskevat eduskunnan osallistumista EU:n päätöksenteon kansalliseen valmisteluun ja tiedonsaantia siitä. Presidentti vahvisti lait, koska hän ei katsonut niiden olevan ristiriidassa lausumassa esittämiensä käsitysten kanssa.

Hallituksen esityksessä EU-jäsenyydestä johtuvista muutoksista valtiosääntöön ei otettu kantaa edustautumiseen Eurooppa-neuvostossa, vaan ratkaisu jäi perustuslakivaliokunnalle. Edellä mainitussa lausumassaan presidentti kuitenkin torjui perustuslakivaliokunnan ratkaisun. Tulkintaristiriitojen yhteensovittamiseksi presidentti ja pääministeri Paavo Lipponen sopivat edustautumisesta keväällä 1995. Pääministerin antaman lausuman<sup>86</sup> mukaan EU-jäsenyyden oloissa Eurooppa-neuvoston kokouksiin osallistuu pääministeri ja muut valtioneuvoston valtuuskuntaan määräämät jäsenet ja asiantuntijat. Pääministeri antaa tietoja eduskunnalle valtiopäiväjärjestyksen mukaisesti. Presidentin valtuuttamana pääministeri totesi, että 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. Mikäli presidentti ei osallistu mainitunlaiseen kokoukseen, pääministeri toimii niissä Suomen edustajana.

Edustautumisesta sopimisen jälkeen käytäntö muodostui sellaiseksi, että valtioneuvosto määräsi valtuuskunnan, johon kuuluivat pääministeri ja muut valtioneuvoston määräämät jäsenet ja asiantuntijat. Samalla valtioneuvosto päätti merkitä pöytäkirjaan presidentin ilmoituksen osallistumisesta ja toimimisesta puheenjohtajana käsiteltäessä presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita. Ilmoituksesta oli merkin-tä myös esittelymuistiossa. Presidentti on saattanut myös valtuuttaa pääministerin toimimaan Suomen edustajana käsiteltäessä presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> SuVK:n pöytäkirja 7/1995 vp.

<sup>87</sup> Pääministeri saa valtioneuvoston yleisistunnossa valtuutuksen toimia kaikkien ministeristön jäsenten puolesta siitä riippumatta, minkä ministerin toimialaan kuuluvasta asiasta on kysymys.

### 4.3. Yhteenveto

*Ennen integraatiosta johtuvia uudistuksia toteutetut valtiosäännön muutokset parlamentarisivat valtioelinten välisiä suhteita. Ne myös vähensivät sellaisia presidentin valtuuksia, jotka olivat tukeneet presidentin ulkopoliittisen johtovallan syntymistä ja sitä sitten vahvistaneet. Toisaalta presidentin vaalissa oli siirrytty kaksivaiheiseen suoraan kansanvaaliin. Eduskunnan kyselymenettelyn kehittämisenä oli merkitystä valtioneuvoston ja eduskunnan välisissä suhteissa. Lisäksi osa valtiopäiväjärjestyksellä toteutetuista uudistuksista tehtiin ulkopoliittisen keskustelun lisäämiseksi eduskunnassa ja tämän tiedonsaannin parantamiseksi*

*Ensimmäisen kerran 1920-luvun jälkeen Eta-sopimuksen yhteydessä ulkopoliittiseen päätöksentekoon tehtiin oleellisia muutoksia. Vaikka Etasta johtuvien säätelyjen tarkoituksena oli lähinnä estää presidentin toimivallan laajentuminen kaikkiin uusiin Eta-normeihin, ratkaisut loivat myös uusia periaatteita ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Nämä voidaan tiivistää seuraavasti:*

- 1. Eduskunta osallistuu kansainvälisen toimielimen päätösten valmisteluun.*
- 2. Valtioneuvosto määrää kansainvälisen toimielimen päätösten kaikista kansallisesta valmistelusta sekä Suomen edustajien osallistumisesta päätöksentekoon.*
- 3. Valtioneuvosto päättää muistakin toimielimen päätöksiin liittyvistä toimista.*
- 4. Eduskunnan edustajien valitsemista kansainväliseen toimielimeen koskeva säännös turvaa eduskunnan toimintamahdollisuudet kansainvälistyvässä yhteistoiminnassa.*
- 5. Kansainvälisten sopimusten käsittely tapahtuu asianomaisessa ministeriössä.*

*Kansainvälistyminen on aikaisemmin lisännyt presidentin toimivaltaa, mutta Eta-sopimuksen yhteydessä säilytettiin sisäpoliittisen päätöksenteon piirissä siihen asiallisesti kuuluneet ryhmät. EU-jäsenyyden oloissa jatkettiin samaa linjaa, mutta nyt siirryttiin ulkopoliittisiin perusteisiin päätettyjä asiaryhmiä toisen päätöksentekojärjestelmän piiriin.*

*Hallitusmuodon mukainen tehtäväjako ei perustunut EU:n pilarijakoon vaan siihen, missä kansainvälisessä toimielimessä päätös tehdään. EU:n päätöksentekojärjestelmässä ministerineuvoston asema on keskeinen ja se tekee päätöksiä eri pilareihin kuuluvista ja siten myös hallitustenvälisistä asioista. Eduskunta osallistuu yleisesti ministerineuvostossa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Ulkoasiainvaliokunta käsittelee kuitenkin suuren valiokunnan asemasta EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat. Tämä yhteistyöalue kehittyi, ja tarkoituksena on sen laajentaminen ja syventäminen.*

*Hallitusmuodon mukaisista toimialasäännöksistä johtui, että presidentin ja valtioneuvoston oli pyrittävä vuorovaikutuksessa määrittelemään Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen linja kaikissa keskeisissä EU-asioissa riippumatta siitä, mikä EU:n pilari tai toimielin on kulloinkin kysymyksessä ja onko asia valmistelu- tai päätösvalheessa. Pääministerin edustus Eurooppa-neuvostossa on symbolinenkin siirto parlamentaariseen suuntaan. Pääministerin uskottavuus edellyttää presidentin johdonmukaisesti käyttävän ulkopoliittista johtovaltaansa valtioneuvoston kautta.*

*Eduskunta on saanut mahdollisuuden seurata tiiviisti Suomen ulkopoliittikan linjanvetoa EU:ssa. Eduskunta voi osallistua säännöllisesti unionin perussopimusten ja EY:n sopimusten valmisteluun. Tällä on ollut heijastusvaikutusta muissakin ulkoasioissa.*

## 5. Suomen perustuslain mukainen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko

Perustuslakivaliokunta katsoi valtaoikeuslainsäädännön yhdessä perusoikeusuudistuksen kanssa merkittävän valtiosäännön uudistamisen taitekohtaa. Valtiosääntöä oli muutettu laajojen kokonaisuuksien ja erillisten yksityiskohtien osalta niin monien esitysten ja aloitteiden pohjalta, että on kiinnitettävä huomiota sen sisäiseen johdonmukaisuuteen. Valtioneuvoston tuli käynnistää valtiosäännön uudelleenkirjoittamistyö. Tavoitteena oli oltava, että vuonna 2000 perustuslait oli koottu yhtenäiseen säädöskseen. Työn yhteydessä oli vielä kokonaisuudesta käsin arvioitava ylimpien valtiolinten valtaoikeuksia koskevien säännösten keskinäistä tasapainoisuutta.<sup>88</sup>

### 5.1. Perustuslain valmistelusta ja eduskuntakäsittelystä

Vuonna 1995 asetettu Perustuslaki 2000 -työryhmä luovutti mietintönsä seuraavana vuonna.<sup>89</sup> Työryhmän mielestä valtiosääntöä ei voitu enää tyydyttävästi kehittää osittaisuudistuksilla. Valtiosäännön selkeys ja johdonmukaisuus puolsivat luopumista usean perustuslain järjestelmästä. Perustuslaintasoisiksi katsottavat säännökset olisi koottava uuteen yhtenäiseen perustuslakiin. Uudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa valtiosäännön perusteita, vaan korjata ja huoltaa valtiosääntöä tämän nykyisistä perusteista lähtien. Tärkeä uudistuksen yhteydessä ratkaistava kysymys oli ylimpien valtiolinten keskinäissuhteiden kehittäminen. Kansainvälisten asioiden valta- ja vastuusuhteita tulisi selkeyttää. Työryhmä katsoi, että ylimpien valtiolinten suhteiden lähtökohdaksi voitiin ottaa hylätyksi tullut esitys niin sanotuksi valtaoikeuslainsäädännöksi<sup>90</sup>.

Valtioneuvosto asetti tammikuussa 1996 parlamentaarisen komitean laatimaan ehdotuksen uudeksi, yhtenäiseksi Suomen perustuslaiksi, joka tulisi voimaan 1.3.2000. Komitean puheenjohtajaksi kutsuttiin kansanedustaja Paavo Nikula.<sup>91</sup> Komitea otti nimekseen perustuslaki 2000 -komitea. Se luovutti mietintönsä<sup>92</sup> kesäkuussa 1997. Mietintö laadittiin tehtävän mukaisesti hallituksen esityksen muotoon. Komitea seurasi monessa suhteessa edeltävän työryhmän työtä kuten perustuslain jaossa lukuihin ja valtaoikeuslainsäädännön ottamisessa pohjaksi valtiolinten suhteille. Komitea kuitenkin säilytti poikkeuslakimenettelyn eikä ottanut 8 lukuun säännöstä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille järjestöille. Komitea myös lisäsi perustuslain 1 §:ään 3 momentin, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Hallituksen esitys<sup>93</sup> eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi annettiin 6.2.1998.

Eduskunta hyväksyi 4.6.1999 yli vaalien lepäämään jätetyn Suomen perustuslain (PL), ja tasavallan presidentti vahvisti sen 11.6.1999. Jo ennen eduskuntavaaleja helmikuussa perustuslaki oli saanut taakseen eduskunnan lähes yksimielisen kannatuksen. Hallituksen esitykseen sisältyneeseen perustus-

---

<sup>88</sup> PeVM 16/1994 vp.

<sup>89</sup> Perustuslaki 2000, Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat, työryhmän mietintö, OJ 8/1995. Oikeusministeriö on julkaissut kesäkuussa 1996 lausunnot mietinnöstä.

<sup>90</sup> HE 285/1994 vp ylimpien valtiolinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi, ks. edellä jakso 4.1.

<sup>91</sup> Komitean varapuheenjohtajana toimi edustaja Johannes Koskinen ja muut jäsenet olivat edustajat Riitta Prusti, Matti Louekoski, Sirpa Pietikäinen, Kari Häkämies, Anneli Jäätteenmäki, Johannes Leppänen, Annika Lapintie, Esko Helle ja Gunnar Jansson sekä maisteri Salli Hakala. Pysyvinä asiantuntijoina toimivat KHO:n presidentti Pekka Hallberg, professorit Mikael Hidén ja Antero Jyränki, lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, kansleri Jaakko Nousiainen, eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen ja professori Kaarle Tuori.

<sup>92</sup> KM 1997:13.

<sup>93</sup> HE 1/1998 vp. Esityksen antamista viivästyttivät kansainvälisiä suhteita koskeva luku ja etenkin 93 §. Ahtisaari ei ollut siihen tyytyväinen, koska hän katsoi sen vaarantavan yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopoliittikan toteuttamista. Erimielisyyttä ei enää ollut lakitekstistä eikä siitä, että valtioneuvostolle kuuluu kaikki EU:ssa päätettävät asiat mukaan lukien 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 Eurooppa-neuvostossa päätettävien asioiden tärkeydestä ja yhteistyöstä niissä valtioneuvoston ja presidentin välillä.

lakiehdotukseen eduskunnan perustuslakivaliokunta oli tehnyt eräitä muutosehdotuksia mukaan lukien lain nimike, jotka eduskunta oli hyväksynyt.<sup>94</sup>

## 5.2. Ulkopoliittikan raameista ja valtiolinten valtasuhteista

Esityksen päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Esityksessä vahvistettiin edelleen muun muassa tasavaltainen valtiomuoto, valtion täysivaltaisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus, valtiovallan kuuluminen kansalle ja parlamentarismien periaate sekä lisättiin valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Tarkoitus oli myös tarkentaa ylimpien valtiolinten valtasuhteita. Presidentin valtaoikeuksia vähennettiin edelleen, mutta hänet haluttiin kuitenkin säilyttää merkittävänä valtiolimenä. Presidentillä on esityksen mukaan todellista valtaa erityisesti ulkopoliittikan alalla. Kansainvälisiä suhteita koskevat säännökset hallitusmuodosta ja valtiopäiväjärjestyksestä kerättiin yhteen lukuun ja tarkennettiin.

Kun perustuslakia vertaa sitä edeltävään oikeustilaan, presidentti oli valtiosäännön osittaisuudistusten yhteydessä jo menettänyt alun perin tärkeiksi koettuja valtaoikeuksiaan tai ne olivat supistuneet muodollisiksi. Toisaalta presidentin vaalitavaksi oli säädetty kaksivaiheinen suora kansanvaali, jonka katsottiin lisäävän presidentin valtaa. Ulkopoliittinen valta ei ennen toista maailmasotaa ollut presidentin tärkein valtaoikeus. Sodan aikana ja heti sen jälkeen ulkopoliittisen vallan merkitys kasvoi ja muut valtaoikeudet tukivat sitä, ja lopulta ulkopoliittikan johtaminen vahvisti muita valtaoikeuksia. Ulkopoliittiset syyt vaikuttivat muun muassa ministeristön kokoonpanoon ja pysyvyyteen sekä myös eduskunnan hajottamiseen. Presidentin ulkopoliittinen valta ei ole verrannollisen siihen asemaan, joka presidentillä oli ennen osittaisuudistuksia ja uutta perustuslakia. Aikaisempaan verrattuna presidentin ulkopoliittista valtaa on myös vähentänyt jäsenyys EU:ssa ja siinä yhteydessä valtioneuvostolle annettu toimivalta sekä perustuslaissa toteutettu presidentin päätöksentekomenettely. Presidentin itsenäinen ja ministeristön enemmistönkin kannasta poikkeava päätöksenteko kehittyi heti ensimmäisen presidentin toimikautena, mutta perustuslaki supistaa nyt presidentin mahdollisuuksia poiketa ministeristön esityksistä.

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on 1 §:n 3 momenttiin otettu uusi säännös, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Kansainvälisiä suhteita koskevasta 8 luvusta oli valmisteluvaiheessa poistettu toimivallan siirtämistä kansainvälisille järjestöille koskeva pykälä. Kun poikkeuslakimenettely oli säilytetty, ei tällainen pykälä ollut enää välttämätön. Pykäläluonnoksessa oli ollut toimivallan siirtoa koskeva rajoitus, jonka mukaan siirtäminen ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita eikä perusoikeuksia. Rajoitus kansanvaltaisuuden perusteiden osalta ehdotettiin 94 §:n 3 momentissa koskemaan kaikkia kansainvälisiä veloitteita.<sup>95</sup> Se sitoo kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja viime kädessä rajoittaa myös eduskunnan valtaa hyväksyä veloitteita. Lisäksi se täsmentää 1 §:n 3 momentin lähtökohtaa.<sup>96</sup>

Yhdessä mainitut säännökset (1 §:n 3 momentti ja 94 §:n 3 momentti) asettavat sekä päämääriä että rajoituksen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitamiseksi. Hallituksen esityksen perusteluista kuitenkin ilmenee, että 1 §:n 3 momentin luettelo ei ole tyhjentävä eikä tiukasti muotoiltu. Säännös ilmaisee Suomen valtion myönteisen suhtautumisen kansainväliseen yhteistoimintaan. Osallistuminen yhteistyö-

<sup>94</sup> Ks. PeVM 10/1998 vp. Muutoksia selostetaan jäljempänä tarpeellisin osin. Ks. myös UaVL 6/1998.

<sup>95</sup> Hallituksen esityksessä ja eduskuntakäsittelyssä PL 94 §:n 3 momenttia avattiin vähän. Euroopan perustuslakisopimuksen osalta perustuslakivaliokunta (36/2006 vp, s. 12) katsoi olevan selvää, ettei Suomen jäsenyys perustuslakisopimuksen tarkoittamassa EU:ssa vaaranna valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.

<sup>96</sup> *Norjan* perustuslakiin 1962 lisätyn 93 § mukaan toimivallan siirtämisen edellytyksenä ylikansallisille järjestöille on, että järjestö toimii rauhan ja turvallisuuden tai kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja yhteistyön edistämiseksi. *Tanskan* vuoden 1953 perustuslain 20 §:n mukaan valtuuksia voidaan siirtää kansainvälisille viranomaisille, jotka on perustettu kansainvälisen oikeusjärjestyksen ja rauhan edistämiseksi. *Ruotsin* vuoden 1974 perustuslain 10 luvun 5 §:n mukaan päätösvaltaa voidaan rajoitetusti siirtää rauhanomaista yhteistyötä edistävälle kansainväliselle järjestölle tai tuomioistuimelle. Säännöstä tarkennettiin valtuuksien suhteen 1985, ja 5 §:ään lisättiin 1994 uusi 1 momentti. Tämän mukaan EY:lle voidaan luovuttaa päätösvaltaa niin kauan kuin sillä on sellainen vapauksien ja oikeuksien suoja, joka vastaa HM:oon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvää suojaa.

hön on kiinnitetty tiettyihin, välttämättä muotoiltuihin tarkoituksiin. Viittaus yhteiskunnan kehittämiseen on tarkoitettu kattamaan kansainvälisen yhteistoiminnan moninaiset kansalliset päämäärät. Perusteet (rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen) ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentyviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä on tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen, ja Suomen tavoitteisiin voidaan lukea esimerkiksi sellaisten perusarvojen kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden lujittaminen. 1 §:n 3 momentilla olisi tulkinnallista merkitystä arvioitaessa kansainvälisen velvoitteen ristiriitaisuutta täysivaltaisuutta koskevan säännöksen kanssa.<sup>97</sup>

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on kansainvälisten suhteiden yhteydessä viittaus siihen, että presidentin asemaan valtion päämiehenä ja ulkopoliittikan johtajana liittyy läheisesti myös hänen tehtävänsä puolustusvoimien ylipäällikkönä. Presidentti päättää tarvittaessa puolustusvoimien liikekannallepanosta valtioneuvoston esityksestä. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella. Vastaavasti viittaus presidentin tehtäviin ulkopoliittikan johdossa on maanpuolustusta koskevan luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa. Ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa voitaisiin lailla säätää tiiviimmistä presidentin ja valtioneuvoston välisestä yhteistyöstä.

### 5.3. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevaan perustuslain uuteen perussäännökseen (93 §) on yhdistetty HM 33 §:n ja 33 a §:n säännökset, joihin on tehty eräitä tarkennuksia, ja se on seuraava:

#### *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.*

Perustuslain 93 §:ään tehtiin eduskuntakäsittelyn aikana tarkentavia muutoksia. Perustuslakivaliokunta katsoi pykälän 1 momenttiin sisältyvän ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan toimivallan perussäännökset.<sup>98</sup> Nämä koskevat Suomen ulkopoliittikan johtamista, kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumista sekä sodasta ja rauhasta päättämistä. Eduskunnalle ja valtioneuvostolle kuuluvasta toimivallasta EU-asioissa säädetään 2 momentissa. Pykälän 3 momentissa ovat säännökset ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Valiokunta katsoi, että "ulkopoliittikka" on merkitykseltään kapea-alaisempi kuin "kansainväliset suhteet". Valiokunta muutti pykälän otsikon, joka oli hallituksen esityksessä "ulkopoliittinen päätösvalta". Muut perustuslakivaliokunnan muutokset johtuivat uuden perustuslain nimikkeen muuttamisesta Suomen perustuslaiksi.<sup>99</sup>

<sup>97</sup> Perustuslakivaliokunta on PL 1 §:n 3 momentin pohjalta todennut Suomen jäsenyyden EU:ssa olevan tärkeä ja jo vakiintuneena pidettävä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen muoto, mm. PeVL 38/2001 ja 36/2006 vp.

<sup>98</sup> PeVM 10/1998 vp.

<sup>99</sup> Valmisteluvaiheessa 8 luvun otsikko muuttui kansainvälisistä asioista kansainvälisiksi suhteiksi. Lisäksi 93 §:n 1 momentissa presidentin ja valtioneuvoston suhteen kuvaus muutti niin, ettei presidentti enää johtanut ulkopoliittikkaa valtioneuvoston kanssa vaan yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Yksistään sanan "kanssa" käyttö olisi viitannut enemmän rinnasteiseen tekijään kuin myötävaikuttajaan.

Hallitusmuodon 33 §:ssä oli mainittu, että "Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti", mikä jatkui säännöksellä eduskunnan valtiosopimuksia koskevasta hyväksymisvallasta. Hallitusmuodosta oli valmisteluvaiheessa poistettu mahdollisuus ulkoasioiden esittelyyn presidentille kabinetissa, joten presidentin tuli tehdä päätöksensä valtioneuvostossa ministerin esittelystä. PL 93 §:n 1 momenttiin lisätty maininta yhteistoiminnasta valtioneuvoston kanssa korostaa, että ulkoasiainvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutuksesta riippuva ja siihen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä. Yleisiä säännöksiä presidentin päätöksentekomenettelystä (PL 58 §) sovelletaan myös ulkopoliitiikkaan.<sup>100</sup>

*Ulkopolitiikan johtamisella* viitataan ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan. Tämä edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteätä yhteistoimintaa. Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja tämän valmistelusta. Yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Laajakantoisissa asioissa koko valtioneuvoston myötävaikutus voi olla tarpeen. Keskeinen yhteistoimintaelin on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jonka on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteensovittamiskysymykset.<sup>101</sup> Yhteistoimintaan ja presidentin päätöksentekoon palataan jaksossa 5.5.

Hallitusmuodon 33 §:n sanontoja on PL 93 §:ssä ajankohtaistettu. "Suhteista ulkovaltoihin määräämisen" sijasta käytetään "*ulkopolitiikan johtamista*". HM 33 §:n 2 momentin säännös tiedonannoista ulkovalloille on siirretty PL 93 §:n 3 momentiksi ja "tiedonannot ulkovalloille" on korvattu ilmaisulla "*ulkopolitiittisesti merkittävät kannanotot*".<sup>102</sup> Sanonta "sopimukset ulkovaltojen kanssa" on vaihdettu ilmaisuun "*kansainväliset velvoitteet*". Tämä tarkoittaa paitsi valtiosopimuksia myös muita kansainvälisoikeudellisia sitoumuksia kuten kansainvälisten järjestön sitovia päätöksiä ja Suomen yksipuolisia sitoumuksia.<sup>103</sup> Sopimukseen tehtävän varauman yhteydessä sopimusvelvoitteen vaikutus poistetaan tai muutetaan. Kun varauma poistetaan, velvoite tulee voimaan täysimääräisesti, ja varauman alaa voidaan myös supistaa. Eduskunnan kannat varauksiin ilmaistaan hyväksymisponnessa.

Hallitusmuodossa presidentin ulkopoliittinen johtaminen oli sidottu suoraan samassa lauseessa eduskunnan valtiosopimuksia koskevaan hyväksymisvaltaan. Syynä lienee pykälän tiiviys ja se seikka, että valtiosopimukset olivat aikaisemmin oleellinen osa ulkopoliittikan välineistöä. Nytemmin valtiosopimusten ohella tosiasialliset toimet ovat merkittävä osa ulkopoliittikkaa. Toisaalta kansainvälisten velvoitteiden ohella eduskunta hyväksyy nyt myös niiden irtisanomisen ja päättää niiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslaissa säädetään. Irtisanomisen hyväksyminen on eduskunnalle uusi oikeus. Se katsottiin perustelluksi eduskunnan toimivaltaan kuuluvien velvoitteiden osalta. Irtisanominen saattaa vaikuttaa valtion sisäiseen oikeuteen, ja sillä voi olla muutoinkin Suomen kannalta huomattava merkitys. Kansainvälisten velvoitteiden ja näiden irtisanomisen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta on perustuslaissa omat pykälänsä (PL 94 ja 95 §). HM 33 §:n 1 momenttiin sisältynyt säännös, jonka mukaan sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella, otettiin PL 93 §:n 1 momentin loppuun muuttumattomana. Säännös kytkee eduskunnan turvallisuuspolitiikasta päättämiseen.

*Kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä* ja sen *voimaansaattamisen* voidaan tehdä erilliset ja erilliset päätökset.<sup>104</sup> Eduskunnan hyväksyminen edellytetään kaikille merkitykseltään huomattaville kan-

<sup>100</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 144–146.

<sup>101</sup> VNOS 44 §:n 4 momentti.

<sup>102</sup> PL 93 §:ssä ei ole siis käytetty termiä ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Tähän on ainakin osittain syynä se, että valmistelussa haluttiin välttää uusien "pehmeiden sektorien" siirtyminen presidentin päätettäväksi.

<sup>103</sup> Perustuslakivaliokunta (10/1998 vp) kiinnitti huomiota siihen, että esityksen perusteluissa mainittu esimerkki YK:n turvallisuusneuvoston jäsenvaltioita sitovista päätöksistä ei ole hyvä hyväksymisen osalta mutta voi tulla esille voimaansaattamisen suhteen. YK:n toimivalta tehdä jäsenneen vaikuttavia päätöksiä on hyväksytty jäsenyyteen sitoutumisen yhteydessä, eivätkä päätökset yleensä voi tulla erikseen eduskunnan hyväksyttäväksi.

<sup>104</sup> Yhdessä PL 94 ja 95 § korvaavat kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeneet ja toisiinsa liittyneet HM 33 §:n ja VJ 69 §:n säännökset.

sainvälisille velvoitteille ja eduskunnan toimivaltaan muuten kuuluville sopimuksille sekä niiden irtisanomiselle. Ennen eduskunta ei osallistunut irtisanomiseen ja tärkeille sopimuksille hallitus saattoi pyytää hyväksymisen.<sup>105</sup> Eduskunnan suostumus on saatava ennen velvoitteeseen sitoutumista.

Aikaisemmin 1990-luvun alkuun ulottuneessa käytännössä *lainsäädännön alaan* luettiin lähinnä vain perustuslain tai lain säännöksen kanssa ristiriidassa olevat sopimusmääräykset. "Lainsäädännön ala" tulkitaan nyt perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta.<sup>106</sup> Se kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen veloitteen määräykset:

1. Jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista,
2. jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita,
3. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla,
4. jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä tai
5. jos asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut jo 1990-luvun puolivälin jälkeen, että kansainvälisen veloitteen määräys kuuluu yllä mainittujen perusteiden mukaan *lainsäädännön alaan* siitä riippumatta, onko määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.<sup>107</sup> Tulkintaa vahvistaa PL 80 §:n säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.<sup>108</sup>

Eduskunnan toimivaltaan muuten perustuslain mukaan kuuluvia sopimuksia tai velvoitteita ovat aikaisempaan tapaan *eduskunnan budjettivaltaa sitovat* sopimukset, valtion *alueen muuttamista* koskevat sopimukset sekä sopimukset, jotka koskevat *sotaa tai rauhaa*. Eduskunnan suostumus on tarpeen, jos sopimus aiheuttaa Suomelle sellaisia huomattavia vuotuisia kustannuksia tai kertamenoja, joita ei voida kattaa talousarviossa olevilla määrärahoilla tai budjettivaroilla. Valtakunnan rajan muutokset voivat johtua rajavaltioiden kanssa määrääjain tehtävistä rajankäynneistä tai valtiosopimuksesta rauhansopimukset mukaan lukien.

Perustuslain 94 §:ään otetun uuden edellytyksen mukaan eduskunnan suostumus tulee saada myös *merkitykseltään huomattaville kansainvälisille velvoitteille*. Lainsäädännön alaan kuuluvien ja perustuslain mukaan muuten eduskunnan suostumusta vaativien velvoitteiden ulkopuolelle saattaa jäädä yhteiskunnallisilta, taloudellisilta tai muilta vastaavilta vaikutuksiltaan merkittäviä velvoitteita, joihin sitoutumisen voidaan perustellusti katsoa edellyttävän ylimmän valtioelimen suostumusta. Tällaisia voivat olla liitto- tai puolustusta koskevat sopimukset taikka muut Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen aseman kannalta merkittävät velvoitteet.<sup>109</sup> Viimeksi mainitut tapaukset vahvistavat myös eduskunnan ulko- ja turvallisuuspoliittista toimivaltaa. Muut edellytykset enemmänkin takaavat sen, ettei kansainvälisen veloitteen kautta puututa eduskunnan *lainsäädäntö- ja budjettivaltaan*. Perustuslain nojalla eduskunnan hyväksymistä edellyttävien velvoitteiden ohella eduskunnan käsiteltäväksi on toimitettava Kansainvälisen työjärjestön (ILO) perussäännön johdosta järjestön yleissopimukset ja suositukset.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> Hallituksella ei olisi ollut aikoinaan velvollisuutta pyytää eduskunnan hyväksymistä mm. YYA-sopimukselle.

<sup>106</sup> Ks. etenkin PeVL 11, 12 ja 45/2000 vp.

<sup>107</sup> Eta-säädökset saatettiin voimaan sillä normitasolla, mitä niiden sisältö edellytti Suomessa säädettynä. Niillä oli etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Kansainvälisellä velvoitteella ei ole Suomen dualistisessa järjestelmässä automaattista etusijaa lainsäädäntöön nähden. Lainsäätäjän on noudatettava Suomea sitovaa velvoitetta, eikä sen voida olettaa tietoisesti säättävän veloitteen vastaisia tai toteuttamisen estäviä säädöksiä.

<sup>108</sup> VJ 69 §:n 2 momentin mukaan eduskunnan oli hyväksyttävä sopimusmääräys, jolla sitoudutaan voimassapitämään joitakin lain säännöksiä määrätyn ajan. Syynä säännökselle olivat eräät ILO:n sopimukset, jotka edellyttivät lainsäädännön voimassapitämistä. Vaikka useat kansainväliset velvoitteet sitovat jossakin määrin lainsäätäjän toimivaltaa, kansainväliselle velvoitteelle on yksistään tästä syystä harvoin pyydetty eduskunnan hyväksymistä. Kun tulkintakin lainsäädännön alaan kuuluvista sopimuksista on laajentunut, ei perustetta otettu perustuslakiin.

<sup>109</sup> Perustuslakivaliokunta on viitannut sopimusten erityiseen tärkeyteen Euroopan talousalueen perustamisesta ja Euroopan unioniin liittymistä koskevista sopimuksista antamissaan lausunnoissa, PeVL 15/1992 vp ja 14/1994 vp. Sama linja on jatkunut Nizzan sopimuksen (PeVL 38/2001 vp), Euroopan perustuslakisopimuksen (PeVL 9/2006) ja Lissabonin sopimuksen (PeVL 13/2008 vp) suhteen.

<sup>110</sup> ILO:n sopimukset ja suositukset on järjestön perussäännön (SopS 19/1946) 19 artiklan mukaan saatettava määrääjassa asianomaisen valtioelimen käsiteltäväksi lain antamista tai muuta tointa varten. Vakiintuneen tulkinnan mukaan

Eduskunnan on hyväksyttävä kansainvälisen *sopimuksen irtisanominen*, jos velvoite sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä taikka jos velvoite perustuslain mukaan tai muuten huomattavan merkityksensä vuoksi vaatii eduskunnan hyväksymistä. Lainsäädännön alaan kuuluvan veloitteen irtisanominen vaikuttaa monissa tapauksissa valtion sisäiseen oikeuteen. Merkitykseltään huomattavien veloitteiden osalta irtaantumista on mahdollista pitää yhtä tärkeänä ratkaisuna kuin sitoutumista. Lisäksi eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä edellyttää sitä, ettei sen toimivaltaan kuuluvia kansainvälisiä velvoitteita voida irtisanoa ilman sen suostumusta.

Kansainvälisen veloitteen tai sen irtisanomisen hyväksymisestä päätetään eduskunnassa pääsääntöisesti äänten enemmistöllä. *Perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista* koskeva velvoite on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään *kaksi kolmasosaa* annetuista äänistä. Perustuslakia koskevan veloitteen osalta määräenemmistövaatimus on periaatteessa uusi. Aiemmin hyväksymispäätös ja voimaansaattamispäätös tehtiin kuitenkin eduskunnassa samassa istunnossa ja ensin voimaansaattamispäätös. Näin vältettiin se, että eduskunta ensin hyväksyisi sopimuksen enemmistöllä, mutta voimaansaattamiseen ei saataisikaan kahden kolmasosan määräenemmistöä. Aikaisemmin vain valtakunnan alueen vähentäminen vaati määräenemmistöllä tehtävää päätöstä. Nyt myös valtakunnan alueen lisääminen edellyttää määräenemmistöä, koska kaikkea valtakunnan alueen muuttamista on pidetty periaatteellisesti tärkeänä asiana.<sup>111</sup>

Eduskunnan kansainvälisen veloitteen hyväksyminen on osallistumista valtion velvoittautumistahdon muodostumiseen. Veloitteen voimaansaattamisesta eduskunta on antanut hyväksymisponnen ohella eri säädöksen, jos velvoite on kuulunut lainsäädännön alaan. Suomen dualistisen järjestelmän mukaan sopimusveloitteen täyttämiseksi on tarpeen kansallinen lainsäädäntötoimi.<sup>112</sup> Monenvälisten yleissopimusten kansainvälinen voimaantulo voi kestää vuosia riippuen voimaantuloedellytyksistä. Lisäksi yleissopimuksen täytäntöönpano saattaa edellyttää laaja-alaista kansallisen lainsäädännön muuttamista tai uutta lainsäädäntöä. Toisaalta voi olla ulkopoliittisesti tärkeää antaa nopeasti tuki ratifioinnin tai muun sitoutumisen muodossa Suomen kannalta tärkeälle yleissopimukselle. Perustuslaki sallii nyt poliittisen tuen ilman, että samalla annetaan voimaansaattamislaki. Tällainen laki, joka on usein sisältönsä sopimuksesta saava ns. blankettilaki, saattaa odottaa vuosia yleissopimuksen voimaantuloa.<sup>113</sup> Erillinen hyväksyminen oli harkittavana Euroopan perustuslakisopimuksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan kiinnitettyä uuteen menettelyyn huomiota. Kun Ranska ja Alankomaat olivat sopimuksen kansanäänestyksessä hylänneet, sopimuksen hyväksymisellä oli poliittinen merkitys Suomen toimiessa

---

nan mukaan valtioelimellä tarkoitetaan kansanedustuslaitosta ja käsittelyyn saattaminen koskee kaikkia ILO:n konferenssin hyväksymiä sopimuksia ja suosituksia mukaan lukien sopimukset, joita hallitus ei esitä hyväksyttäväksi. Ennen käytettiin HM 33 §:ää tai lisäksi VJ 69 §:ää, jos sopimus esitettiin hyväksyttäväksi. Jos sopimusta ei esitetty hyväksyttäväksi tai kysymyksessä oli suositus, ei viitattu mihinkään säännökseen. Myöhemmin alettiin käyttää VJ 34 §:ää, joka koski eduskunnan sitomatonta lausuntoa. Perustuslain aikana on sopimusten osalta viitattu PL 94 §:n 1 momenttiin. Suositusten osalta ei ole viittausta. Vuonna 2009 on alettu käyttää PL 47 §:ää, sopimusten osalta, jos sopimusta ei ole esitetty hyväksyttäväksi, ja suositusten suhteen.

<sup>111</sup> Perustuslakia koskevassa HE:ssä 1/1998 vp mainitaan, että tarkoitus ei ole muuttaa Suomen sekä Ruotsin ja Norjan välisiä 25 vuoden välein suoritettavia rajankäyntejä lähinnä jokien ja järvien syväväylää koskevien muutosten toteamiseksi. Rajalinjan muutokset on vahvistettu noottien vaihdolla ja saatettu voimaan asetuksella eduskunnan annettua suostumuksensa muutoksille. Menettelyyn perustuvien rajamuutosten voimaansaattamisesta olisi kuitenkin syytä säätää lailla. Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp) on yhtynyt esityksen perusteisiin. Näissä rajankäynneissä ei sen mielestä ole kysymys varsinaisista aluemuutoksista, vaan lähinnä vain raja- viivalla luonnonoloissa tapahtuneiden muutosten rekisteröimisestä. Ks. myös UaVL 6/1998 vp.

<sup>112</sup> Monistisessa järjestelmässä kansainvälinen oikeus ja valtiosisäinen oikeus muodostavat kokonaisuuden. Valtion sitouduttua noudattamaan kansainvälistä sopimusta ei kansallista lainsäädäntötoimintaa erikseen tarvita.

<sup>113</sup> Jos hyväksymiseen saadaan 2/3:n enemmistö, eduskunnan voimasuhteet voivat muuttua vuosien aikana niin, että voimaansaattamislaki ei saa määräenemmistöä tuekseen. Lisäksi ilmoitus hyväksytyyn sopimukseen kansainvälisestä voimaantulosta voi tulla niin myöhään, ettei enää ehditä antaa laintasoista voimaansaattamissäädöstä.

EU:n puheenjohtajamaana. Tällöin mahdollisuutta ei kuitenkaan käytetty hyväksi, vaan hyväksymis-  
ponnen kanssa annettiin myös voimaansaattamislaki.<sup>114</sup>

Aikaisemman käytännön mukaan eduskunnan muodollinen hyväksymispäätös koski lainsäädännön  
alaan kuuluvien sopimusten kohdalla vain sellaisia sopimusmääräyksiä, joihin sitoutuminen edellyttää  
eduskunnan suostumusta. Eduskunta on kuitenkin arvioinut tällaistakin sopimusta kokonaisuutena.  
Käytäntö on muuttunut niin, että eduskunta hyväksymispäätöksessään yleensä ilmaisee päätöksen  
koskevan koko sopimusta ja hallitus pyytää eduskunnan hyväksymistä koko sopimukselle.<sup>115</sup>

Kansainvälisen velvoitteen *lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan* lailla. Muilta  
osin velvoitteet saatetaan voimaan presidentin antamalla asetuksella<sup>116</sup>. Jos velvoitteessa ei ole lain-  
säädännön alaan kuuluvia määräyksiä, saatetaan se voimaan presidentin antamalla asetuksella. Voi-  
maansaattamislait ovat niin sanottuja blankettilakeja tai asiasisältöisiä lakeja taikka näiden yhdistel-  
miä.<sup>117</sup> Voimaansaattamislakien voimaantulosta voidaan säätää asetuksella. Lakiehdotus kansainvälisen  
velvoitteen saattamisesta voimaan käsitellään tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PL 72 §). Lakiehdotus on kuitenkin hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä kahden kolmasosan enemmistöllä, jos se  
koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Tämä niin sanottu *supistettu perustuslain-  
säätämisyjärjestys* poikkeaa perustuslain säätämisyjärjestyksestä (PL 73 §) siten, että lakiehdotus voi-  
daan hyväksyä ilman kiireelliseksi julistamista samalla vaalikaudella, jolla ehdotus on annettu eduskun-  
nan käsiteltäväksi. Supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetty laki on luonteeltaan *poik-  
keuslaki*, joka voidaan kumota tavallisessa järjestyksessä säädettävällä lailla. Poikkeusmenettelyn käyt-  
tämisen edellytyksenä on, ettei laki sisällä muita kuin kysymyksessä olevasta kansainvälisestä velvoit-  
teesta välittömästi johtuvia perustuslain säätämisyjärjestyksestä vaativia säännöksiä. Perustuslain tekstin  
muuttamista koskevat ehdotukset on kuitenkin käsiteltävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa on perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä rajoitettu PL  
73 §:n 1 momenttiin otetulla maininnalla rajatusta poikkeuksesta. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajat-  
tu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. *Rajatun poikkeuksen* käsite merkitsee sitä, että poikkeuslail-  
la ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen  
ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioneuvon. Poikkeuksen ala tulisi rajata vain välttämättömään  
kirjoittamalla se mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi. Poikkeuslakimenettelyn käyttöala on viimeisen

---

<sup>114</sup> Ks. PeVL 9/2006 vp. Eräänä syynä tavanomaisen kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista koskevan  
lakiesityksen sisällyttämiseen HE:een 67/2006 vp lienee se, että sopimusta voitiin käsitellä Ahvenanmaalla. Ahve-  
nanmaa ei osallistu kansainvälisen velvoitteen tekemiseen, mutta sen on hyväksyttävä itsehallintolain 59 §:n  
mukaan sen itsehallintolaista poikkeavan tai sen toimialaan kuuluvia asioita koskevan sopimuksen voimaansaat-  
tamissäädös. HE:n mukaan maakuntapäivien hyväksymistä oli pyydetty perustuslakisopimuksen voimaansaat-  
tamiseksi Ahvenanmaan maakunnassa. Ks. Ahvenmaan asemasta PeVL 36/2006 vp ja 13/2008 vp.

<sup>115</sup> Eduskunnan hyväksyminen voidaan poikkeuksellisesti rajoittaa koskemaan tiettyjä määräyksiä, jos eduskun-  
nan hyväksymistä vaativa velvoitteen osa muodostaa muista osista erillisen ja riippumattoman osan, PeVL  
18/2002 vp. Ns. sekasopimusten osalta hyväksyminen pyydetään siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.  
Sekasopimukset eli jaetun toimivallan sopimukset sisältävät sekä EY:n että jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia  
määräyksiä. EU:ssa tehtäviä sopimuksia selostetaan seuraavan otsakkeen alla.

<sup>116</sup> PL 95 §:n 1 momentin mukaan kansainväliset sopimukset saatetaan voimaan muilta kuin lainsäädännön alaan  
kuuluilta osin presidentin antamalla asetuksella. PL 93 §:n 2 momentin ja VNOS 3 §:n 9 kohdan nojalla valtio-  
neuvoston toimivaltaan kuuluvat EU-sopimukset saatetaan vastaavasti voimaan valtioneuvoston asetuksella.

<sup>117</sup> Blankettisäädökset (lait tai asetukset) saavat asiasisältönsä kansainvälisestä velvoitteesta. Säädöksen ensim-  
mäisessä pykälässä yksilöidään voimaansaattettava sopimus mainitsemalla sen tekopaikka ja -aika sekä täydelli-  
nen nimi. Lisäksi säädetään, että "sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat voimassa sellaisina  
kuin Suomi on niihin sitoutunut". Voimaansaattamisasetuksessa mainitaan lisäksi sopimuksen tekemisen eri vai-  
heiden päivämäärät. Siinä säädetään myös tapauksesta riippuen, että sopimuksen muut kuin lainsäädännön  
alaan kuuluvat tai sopimuksen "määräykset ovat asetuksena voimassa". Sekamuotoisessa voimaansaattamis-  
säädöksessä on blankettisäädöksen ohella asiasisältöisiä toimeenpanosäännöksiä. Asiasisältöisellä voimaansaat-  
tamissäädöksellä kansainvälisen velvoitteen määräyksiä ei saateta sellaisinaan valtiosisäisen oikeuden osaksi  
vaan kansallinen lainsäädäntö muutetaan aineelliselta sisällöltään asianomaisen velvoitteen vaatimuksia vastaa-  
vaksi. Yksinomaan asiasisältöistä voimaansaattamissäädöstä käytetään vain poikkeuksellisesti.

vuosikymmenen aikana kytkeytynyt lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäiseen voimaansaattamiseen. Myös voimaansaattamislakeihin kohdistuu nyt rajatun poikkeuksen vaatimus.<sup>118</sup>

Perustuslain 97 §:ään on koottu erityissäännökset eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Pykälä täydentää eduskunnan yleistä tietojensaantioikeutta koskevaa PL 47 §:ää, joka kattaa sinänsä myös kansainväliset asiat. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalla on ollut jo ennen Suomen EU-jäsenyyttä oikeus saada valtioneuvostolta selonteko valtakunnan suhteista ulkovaltioihin<sup>119</sup>. PL 97 §:n 1 momentin perustelujen mukaan *säännöksessä mainittu ulko- ja turvallisuuspolitiikka kattaa sekä valtakunnan suhteet ulkovaltioihin että EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan*. Säännöksessä mainitaan yleisesti selvitys eikä erikseen selonteko tai muu tietojenantomuoto. Ulkoasiainvaliokunnan ja valtioneuvoston yhteydenpitomuodot voivat siten vaihdella asiasta ja tilanteesta riippuen. Ulkoasiainvaliokunnan tulee saada selvitys sekä pyynnöstään että muutoinkin tarpeen mukaan. Säännöksen tarkoituksena ei ole estää presidentin ja eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan kanssakäymistä.<sup>120</sup>

Kun uudella perustuslailla on vahvistettu lainsäädännön alan laajentuminen, eduskunta on saanut käsiteltäväkseen entistä useampia sopimuksia, mutta tätä kautta se ei ole välttämättä laajentanut osallistumistaan ulkopoliittisten linjaratkaisujen tekemiseen. Tähän tarjoutui tilaisuus jo EU:hun liittyessä, kun eduskunnalle tuli oikeus saada etukäteen tiedot myös Eurooppa-neuvoston ja ministerineuvostojen kokouksista sekä EU:n perussopimusten muutoksista. Eduskunnan kannalta yleinen ulkopoliittikka ja EU-asiat eivät erotaudu muuta kuin menettelyn suhteen. Eduskunta osallistuu EU-asioiden valmisteluun kiinteämmin ja järjestelmällisemmin kuin ulkoasioiden hoitoon.<sup>121</sup>

Useimmat kansainväliset sopimukset tehdään hallitusten välillä. Kuitenkin sopimuksessa tai lainsäädännössä voi olla valtuutus ministeriölle tai poikkeuksellisesti muulle viranomaiselle tehdä pääsopimusta täydentäviä sopimuksia tai toimialaansa kuuluvia tarkkarajaisia sopimuksia. Tällaiset ministeriöiden tai muiden viranomaisten tekemät sopimukset voivat olla rinnasteisia valtiosopimuksille tai ne ovat niin sanottuja kansainvälisiä hallintosopimuksia. Muut viranomaiset kuin ministeriöt ovat nykyisin harvemmin osapuolena, kun viranomaisista on muodostettu yhtiöitä ja yhtiöitä yksityistetty. Hallitusten välisetkin sopimukset, jotka eivät ole kansainvälisen oikeuden alaisia, eivät ole valtiosopimuksia, vaikka niillä saattaa olla poliittista merkitystä. Hallintosopimukset eivät saa ulottua asianomaisen viranomaisen toimivallan ulkopuolelle eivätkä sitoa valtiota kansainvälisen oikeuden subjektina. Sopimukseen ei saa sisältyä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita eikä sillä saa olla ulkopoliittisia ulottuvuuksia. Hallintosopimuksilla voidaan yleensä sopia viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä ja vähäisistä kysymyksistä.<sup>122</sup>

Eduskunnan osallistumisella rauhanturvaamisesta päättämiseen on pitkä perinne. Suomen ensimmäisenä jäsenyydivuonna YK:ssa Suezin kriisi tarjosi mahdollisuuden rakentavaan osaan kansainvälisessä politiikassa. Laki valvontajoukoista Suezilla oli tapauskohtainen erityislaki. Lisäksi eduskunta myönsi

<sup>118</sup> Ks. Euroopan perustuslakisopimuksen suhteen PeVL 36/2006 vp, s. 11–12. Suomen unionijäsenyyden näkökulmasta ei ole kysymys täysin uudesta järjestelystä. PL 73 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisiä olivat vain sopimukseen sisältyvät vallitsevaan tilaan verrattuna uudet poikkeukset perustuslaista. Ne olivat pääosin varsin tarkasti rajattuja. Ks. myös Lissabonin sopimuksen suhteen PeVL 13/2008 vp.

<sup>119</sup> VJ 48 §:n 2 momentti.

<sup>120</sup> Kanssakäyminen presidentin ja valiokunnan välillä alkoi 1969. Valiokunta arvosteli tietojen saantia presidentin Neuvostoliiton matkoista. Tapaamiset ovat jatkuneet, ja valiokunta käy presidentin luona saamassa tietoja.

<sup>121</sup> Menettelyjen suhteen saattaa syntyäkin tarvetta yhdenmukaistamiseen. Tähän viittaa ulkoasiainvaliokunnan lausunto 2/2006 vp valtioneuvoston selvityksestä Suomen kansainvälisestä sopimuspolitiikasta ja sen kehityssuunnista, ja tähän seikkaan kiinnitetään huomiota jo itse valtioneuvoston selvityksessä. Valiokunta mm. katsoo, että niin unioniin liittyvissä sopimusneuvotteluissa kuin muissa merkittävässä sopimusneuvotteluissa eduskunnalle tulee antaa ns. Suomen tavoitemuistio kunkin sopimusneuvottelun alkuvaiheessa.

<sup>122</sup> Em. ulkoasiainvaliokunnan lausunnossa 2/2006 vp kiinnitetään huomiota myös siihen, että kansainvälinen säätely on siirtynyt yhä enenevässä määrin monenvälisten valtiosopimusneuvottelujen ulkopuolelle. Erilaiset yhteisymmärryspöytäkirjat, käytäntesäännöt ja menettelytavat laaditaan useimmiten epävirallisissa asiantuntija- tai virkamiestyöryhmissä, eikä niillä ole oikeudellisesti valtiosopimusten sitovuutta. Eduskunta tarvitsee tietoa näistä "säännöistäkin", jotka kuitenkin ohjaavat monia hallitusten toimintatapoja.

siirtomäärärahan. Laki valvontajoukoista Suomen osallistumiseksi rauhanturvatoimintaan Kyproksella laadittiin sitten yleisluontoiseksi. Sen mukaan hallitus saattoi eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuultuaan asettaa erillisellä päätöksellään valvontajoukon YK:n käyttöön. Vuonna 1984 säädettyä rauhanturvaamislakia<sup>123</sup> muutettiin vuonna 1995 muun muassa siten, että YK:n päätöksen rinnalle tuli myös Etyjin päätös rauhanturvaamisesta. Lisäksi valtiopäiväjärjestyksen selontekomenettely säädettiin eduskunnan osallistumuodoksi, kun päätös koski Suomen osallistumista perinteisestä rauhanturvaamistoiminnasta poikkeavaan toimintaan. Tällöin rauhanturvajoukon voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet ovat tavanomaista itsepuolustusta laajemmat. Päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan teki presidentti valtioneuvoston esityksestä. Valtioneuvoston oli ensin kuultava eduskuntaa.

Euroopan unionin jäsenenä Suomen tuli ottaa huomioon myös jäsenvelvoitteensa rauhanturvatoiminnassa. Nizzan sopimuksella muutetun unionisopimuksen 17 artiklan 2 kappaleen mukaan EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin kysymyksiin kuuluvat myös humanitaariset ja pelastustehtävät, rauhanturvaaminen sekä taistelujoukkojen tehtävät kriisinhallinnassa, rauhanpalauttaminen mukaan lukien. Tämän puitteissa on kehitetty unionin kykyä toteuttaa nopeaa liikkeellelähtöä edellyttäviä, vaativia kriisinhallintatehtäviä. Suomi on ollut perustamassa nopean toiminnan osastoa yhteistyössä Ruotsin, Norjan ja Viron kanssa sekä toista osastoa Saksan ja Alankomaiden kanssa. Rauhanturvaamislain osittaisuudistukset eivät enää riittäneet, vaan laki oli uudistettava kokonaan vuonna 2006. EU:n vaativien kriisinhallintatehtävien lisäksi Suomi osallistuu jatkossakin normaaliin tapaan muuhun sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan erityisesti EU:n, YK:n sekä Naton rauhankumppanuusyhteistyön (PfP) puitteissa. EU:n ja YK:n jäsenenä sekä Naton rauhankumppanimaana Suomella oli tarpeen varmistaa, että sotilaallista kriisinhallintaa koskeva lainsäädäntö mahdollistaa Suomen osallistumisen nykyaikaiseen kriisinhallintatoimintaan.

Vuoden 2006 laissa sotilaallisesta kriisinhallinnasta<sup>124</sup> ei muutettu vuoden 1984 rauhanturvaamislain mukaista kansallista päätöksentekomenettelyä. Eduskunnan kuulemisen suhteen laki sisältää kuitenkin eräitä muutoksia aikaisempaan nähden. Päätettäessä osallistumisesta sotilaallisesti erityisen vaativiin operaatioihin tai operaatioihin, joilla ei ole YK:n valtuutusta, eduskuntaa kuullaan selonteon muodossa. Muissa tapauksissa kuullaan ulkoasiainvaliokuntaa. Laissa luovutaan edellisestä järjestelmästä, jossa valinta selontekomenettelyn ja ulkoasiainvaliokunnan kuulemisen välillä tehtiin joukoille vahvistettujen voimankäyttövaltuuksien perusteella. Presidentin päätösvaltaan palataan jaksossa 5.6.

#### 5.4. Euroopan unionin asiat

Perustuslain keskeisin muutos *valtioneuvoston* osalta kansainvälisissä asioissa on se, että valtioneuvosto osallistuu valtioneuvoston ulkopoliittikan muotoilemiseen entistä selvemmin ja päättää Euroopan unionissa tehtäviin päätöksiin liittyvistä Suomen toimista, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Tärkeissä EU-asioissa valtioneuvostonkin tulee olla yhteistoiminnassa presidentin kanssa. Valtioneuvoston EU-asioita koskeva toimivalta siirtyy poikkeussäännöksestä (HM 33 a §)<sup>125</sup> keskeiseen toimivaltasäännökseen (PL 93 §). Tämä on omiaan vahvistamaan valtioneuvoston asemaa tulkintatilanteissa.

Perustuslain 93 §:n 2 momentissa säädetään valtioneuvostolle ja eduskunnalle kuuluvasta toimivallasta Euroopan unionin asioissa. Hallitusmuodon aikaisempi viittaus valtiopäiväjärjestyksessä säädetyissä kansainvälisissä toimitelmissä tehtäviin päätöksiin on korvattu ilmaisulla "Euroopan unionissa tehtävä päätös". Säännös on siten joustava ajatellen esimerkiksi mahdollisia muutoksia Euroopan unionin toimielinrakenteessa. Valtioneuvoston kansallisen valmisteluvallan piiriin kuuluu päätöksenteko lähinnä EU:n neuvostossa, Eurooppa-neuvostossa sekä joissakin tapauksissa komissiossa ja sellaisessa muussa toimielimessä, jolle on siirretty EU:n varsinaisten toimielinten päätöksentekovaltaa.<sup>126</sup> Perustuslakiva-

<sup>123</sup> Rauhanturvaamislaki 514/1984.

<sup>124</sup> Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006.

<sup>125</sup> 1116/1993.

<sup>126</sup> Euroopan parlamentti valitaan vaaleilla, eikä sen toimintaan liity säännöksessä tarkoitettua kansallista valmistelua. EY:n tuomioistuimet ja Euroopan keskuspankki ovat jäsenvaltioiden poliittisesta ohjauksesta riippumattomia ja valtioneuvoston valmisteluvallan ulkopuolella. VJ 54 b §:n 2 momentissa (1551/1994) rinnastettiin neuvos-

liokunnan mukaan ilmaisua "Euroopan unionissa tehtävä päätös" tulee tulkita niin, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, jollaisista Schengenin sopimukset ovat esimerkkinä. Näihin asioihin on sovellettava myös PL 96 ja 97 §:n säännöksiä asianomaisin osin.<sup>127</sup>

Euroopan unioniin on kuulunut kaksi hallitusten välistä yhteistyöaluetta, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä oikeus- ja sisäasiain yhteistyö. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sisältää kaikki EU:n turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien asteittain määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa johtaa Eurooppa-neuvoston päätöksellä yhteiseen puolustukseen. Yhteistä puolustuspolitiikkaa ja puolustusta kehitettäessä hyväksytään jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspoliittiset ratkaisut. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena on EU:n yhteisten arvojen, perusetujen, riippumattomuuden ja koskemattomuuden turvaaminen YK:n peruskirjan periaatteiden mukaisesti, EU:n turvallisuuden lujittaminen sen kaikissa muodoissa, rauhan säilyttäminen ja kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen YK:n peruskirjan ja Helsingin päätöksiäkirjan periaatteiden sekä Pariisin peruskirjan tavoitteiden mukaisesti, kansainvälisen yhteistyön edistäminen sekä kansainvälisen oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen. Vaikka Lissabonin sopimus pitkälle poistaakin pilarijaon ja antaa unionille oikeushenkilöllisyyden, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei kuitenkaan muutu olennaisesti.<sup>128</sup>

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa toteutetaan järjestelmällisellä yhteistyöllä, johon kuuluu yhteisen politiikan periaatteiden ja yleisten suuntaviivojen määrittely, yhteisistä strategioista päättäminen sekä yhteisten toimintojen ja kantojen hyväksyminen. Eurooppa-neuvosto määrittelee yhteisen politiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat myös asioissa, joilla on merkitystä puolustuksen alalla. Eurooppa-neuvosto päättää lisäksi yhteisistä strategioista, jotka unioni toteuttaa aloilla, joilla jäsenvaltioilla on merkittäviä yhteisiä etuja. Ministerineuvosto tekee päätökset, jotka ovat tarpeen yhteisen politiikan määrittelemiseksi ja toteuttamiseksi Eurooppa-neuvoston määrittelemien suuntaviivojen perusteella.

Ulkopoliittista toimivaltaa koskeva PL 93 § on kokonaisuus, jossa sen 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle. Erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvia asioita mukaan lukien Eurooppa-neuvostossa päätettävät peruskysymykset<sup>129</sup> valmisteltaessa valtioneuvoston tulee lain perustelujen mukaan toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Tämä yhteistyö on sekä Suomen yleisen ulkopoliittikan että unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla välttämätöntä ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu määrittellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin. Näissä asioissa keskeinen valmisteluelin on valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta.<sup>130</sup> Muista unionissa päätettävistä asioista poiketen unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla keskeinen valmisteluelin on hallituksen esityksen mukaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta.

Käsite "ulko- ja turvallisuuspolitiikka" on tullut osittain Suomen EU-jäsenyyden myötä, ja se on otettu perustuslain 96 ja 97 §:ään. PL 96 §:n 1 momentin mukaan *eduskunta* käsittelee ehdotukset sellaisiksi

---

ton päätökseen komission tai muun toimielimen päätös, kun päätös tehdään neuvoston toimitelmalle siirtämän toimivallan nojalla tai kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella.

<sup>127</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 27. Valiokunta siten toisti HM 33 a §:n ilmaisuun "kansainvälisissä toimitelmissä tehtävä päätös" jo aikaisemmin liittämänsä (PeVL 16/1995 vp) lausuman, johon sisältyi vielä tiettyä harkinnanvaraisuutta.

<sup>128</sup> Tekstissä ei ole otettu huomioon kaikkia Lissabonin sopimuksesta aiheutuvia muutoksia siitäkään syystä, että sopimuksen täytäntöönpano on vielä kesken.

<sup>129</sup> HE:ssä 1/1998 vp mainitaan esimerkkeinä peruskysymyksistä Eurooppa neuvoston päätökset puolustuspolitiikan kehittämisestä yhteiseksi puolustukseksi, Länsi-Euroopan unioniin (WEU) sulauttamisesta EU:hun ja yhteisistä strategioista sekä jäsenvaltioiden Eurooppa-neuvostolle alistamat kysymykset.

<sup>130</sup> HE:n 1/1998 vp mukaan PL 92 §:n 2 momentti ei aseta rajoituksia sille, miten EU:ta koskevien asioiden valmistelun ja päätöksenteon koordinointi järjestetään valtioneuvoston piirissä ulkoministeriön, valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden kesken. Perustuslakivaliokunta viittasi esityksen kohtaan mietinnössään 10/1998 vp ja katso, että hallituksen tulisi selvittää, mitä etuja ja haittoja liittyisi järjestelyyn, jossa kyseiset asiat hoidetaan mahdollisimman keskitetysti valtioneuvoston kansliassa.

säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista *päätetään Euroopan unionissa* ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Pykälän 2 momentin mukaan *ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa*. Muut ehdotukset käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Säännös koskee siten *EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa*. PL 97 §:n 1 momentin mukaan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys *ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa* koskevista asioista. Suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.<sup>131</sup> Puhemiesneuvosto voi myös päättää asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin täysistunto ei kuitenkaan tee asiasta päätöstä. Pääministerillä on pykälän 2 momentin mukaan velvollisuus antaa tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista sekä ennen kokousta että viipymättä sen jälkeen. Pääministerin tiedonantovelvollisuus koskee lisäksi muutosten valmistelua niihin sopimuksiin, joihin unioni perustuu. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa eduskunnan käsiteltäväksi toimitetusta ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Lausunnossa voidaan tuoda esille valiokunnan näkemys Suomen neuvottelutavoitteista ja tarvittaessa siitä, millaisin edellytyksin tavoitteita voidaan muuttaa.

Hallitus on varsinainen toimija EU:ssa, ja eduskunnan aseman turvaaminen sen toimivallan osalta voi toteutua hallituksen ja eduskunnan välisen luottamuksen kautta.<sup>132</sup> Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien tehokkuus riippuu sen saamien tietojen määrästä ja ajankohdasta. Valtioneuvostolla on velvollisuus saattaa välittömästi eduskunnan tietoon jokainen sellainen komission ehdotus säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joka koskee lainsäädännön alaa tai muuten vaatisi eduskunnan hyväksymistä. Muodolliset edellytykset ("säädös, sopimus tai muu toimi") tulisi tulkita eduskunnan asemaa turvaavalla tavalla. Aineellisesti eduskunnan toimivallan kannalta keskeisiä ovat erityisesti lainsäädännön alaan kuuluvat asiat. Jos valiokunnan kannanotoista joudutaan poikkeamaan, on menettelyn perusteista tehtävä selkoa valiokunnalle. Valiokunnan kannanottojen sivuuttaminen voi tulla parlamentaarille järjestelmälle ominaisin keinoin mitattavaksi.<sup>133</sup>

Kun perustuslakia koskevaa hallituksen esitystä valmisteltiin, presidentti Ahtisaari ei ollut aluksi esitykseen ja etenkin 93 §:ään tyytyväinen, koska hän katsoi sen vaarantavan yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopolitiikan toteuttamista. Sen takia EU-asioiden osalta lisättiin perusteluihin samanlainen valtioneuvoston velvollisuus yhteistyöhön kuin presidentilläkin on ulkopolitiikassa valtioneuvoston kanssa. Erityinen kohta kirjoitettiin vielä Eurooppa-neuvostossa päätettävien asioiden tärkeydestä ja yhteistyöstä niissä valtioneuvoston ja presidentin välillä. Valtioneuvoston EU-asioita koskeva toimivalta siirtyi alisteisesta poikkeussäännöksestä (HM 33 a §) keskeiseen toimivaltasäännökseen (PL 93 §).<sup>134</sup> Perustuslakivaliokunta toisti mietinnössään aikaisemman valtioneuvoston EU-toimivaltaa koskevan lausumansa

---

<sup>131</sup> PL 97 §:n 1 momentin nojalla ulkoasiainvaliokunnalla on tiedonsaantioikeus *yleistenkin ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden osalta*. PL 93 §:n 1 momentti koskee ulkopolitiikan, ei ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamista. Eräänä syynä termin ulkopolitiikka ottamiseen oli se, ettei presidentti saisi johdettavakseen entistä laaja-alaisempaa politiikan lohkoa. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan toimiala kattaa 2007 alkaen sisäisenkin turvallisuuden.

<sup>132</sup> Lissabonin sopimus toisi kansallisille parlamenteille suoraa vaikutusvaltaa. Unionisopimuksen 8 c (uusnumerointuna 12) artiklassa luetellaan yleisellä tasolla kansallisille parlamenteille perussopimuksissa ja kansallisia parlamenteja sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita koskevissa pöytäkirjoissa määritellyt tehtävät. Ks. HE 23/2008 vp, s. 31–33.

<sup>133</sup> Oikeusministeriö antoi 18.1.2008 uudistetut ohjeet eduskunnan ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. EU-asiat jaetaan kahteen ryhmään: eduskunnan toimivaltaan kuuluvat EU-asiat eli ns. U-asiat (PL 96 §) ja eduskunnan tietojensaantioikeuden piiriin kuuluvat EU-asiat eli ns. E-asiat (PL 97 §). Jaottelu on vanhaa perua ja E-asioiden osalta perustui siihen, että ne annettiin VJ 54 e §:n nojalla.

<sup>134</sup> HE:n 1/1998 vp mukaan PL 93 §:n 2 momentista on poistettu tarpeettomana ja perustuslain kirjoittamista huonosti sopivana HM 33 a §:n 2 momenttiin sisältynyt sen estämättä-lauseke. Tämä alisti säännöksen HM 33 §:ään nähden ja antoi Eta-vaiheessa presidentille mahdollisuuden puuttua ulkopoliittisesti Eta-asioihin. Säännöksestä on myös poistettu HM 33 a §:ään sisältynyt rajoitus, jonka mukaan valtioneuvoston toimivalta ei kata sisältönsä vuoksi asetusta vaativia päätöksiä. Asetukset antaa PL 80 §:n mukaan pääsääntöisesti valtioneuvosto.

jättäen kuitenkin pois maininnan siitä, että presidentti voisi myös osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin.<sup>135</sup> Aiempi Eurooppa-neuvostoa koskevan edustuskiista näytti ratkaistulta.<sup>136</sup>

Käsiteltäessä vuonna 2006 EU:n perustuslakisopimusta eduskunnassa perustuslakivaliokunta<sup>137</sup> katsoi, että *Eurooppa-neuvosto* muuttuu sopimuksen määräysten perusteella unionin viralliseksi toimielimeksi. Muutos Eurooppa-neuvoston asemassa ei voi olla merkityksetön seikka myöskään presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta. Muutos vahvistaa entisestään eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavan pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu PL 93 §:n 2 momentin perusteella EU:n koko toimialalle ja kattaa siten myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat näin ollen valtioneuvoston toimivaltaan. Ulkoasiainvaliokunta<sup>138</sup> tuli sopimuksen käsittelyn yhteydessä siihen tulokseen, että valtioneuvoston ja presidentin välinen yhteistyö toimii hyvin. Valiokunnan mukaan Eurooppa-neuvostossa on myös presidentin toimialaan kuuluvina asioina EU:n perus- ja laajentumissopimusten muutokset. Kaksijakoisesta edustautumisesta seuraa sekä epäkohtia että myönteisiä näkökohtia. Valiokunta ei ota kantaa presidentin osallistumiseen neuvoston kokouksiin, mutta korostaa pääministerin edustavan Suomea neuvostossa. Kannanottojen perusteella ongelmana näyttää edelleen olevan edustautuminen Eurooppa-neuvostossa.

Ulkoasiainvaliokunnan kannanottoa yhteistyön sujumisesta valtioneuvoston ja presidentin välillä vahvistavat käytännön kokemukset siitä, että hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokoukset presidentin kanssa sekä presidentin ja ulkoministerin väliset tapaamiset ovat toimineet hyvin. EU-asiat käsitellään myös EU-ministerivaliokunnassa. Pääsääntöisesti asiat kiertävät molemmissa ministerivaliokunnissa ilman ongelmia. EU-ministerivaliokunta kokoontuu ensin. On luontevaa, että valtioneuvostolla on yhteinen näkemys ennen kokousta presidentin kanssa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa. EU-ministerivaliokunta on valmisteleva toimielin, ja muodollisesti lopullinen päätös on tehtävä joko asianomaisessa ministeriössä tai valtioneuvoston yleisistunnossa.<sup>139</sup>

Eurooppa-neuvostossa edustautumisen osalta on käytännössä ja asetusteitse edetty pääministeri Liposen ja presidentti Ahtisaaren väliseen sopimukseen perustuvasta mallista.<sup>140</sup> Valtioneuvoston ohje-

---

<sup>135</sup> PeVM:ssä 10/1998 vp toistetaan PeVM:n 10/1994 vp kannanottoja. Poissa on kuitenkin maininta, että kun Eurooppa-neuvostossa keskustellaan yleisluontoisesti ja annetaan päätöksiin johtamattomia suosituksia, valtiosääntö antaa presidentille mahdollisuuden osallistua neuvoston kokouksiin tällaisten keskustelujen osalta.

<sup>136</sup> Perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtaja Johannes Koskinen, joka toimi myös Perustuslaki 2000-työryhmän varapuheenjohtajana ja oikeusministerinä sitten varmensi perustuslain, esitteli PeVM:n 10/1998 vp ulkoministeriön järjestämässä ja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmää koskeneessa seminaarissa 18.2.1999. Koskinen mainitsi, että valtioneuvoston toimivalta unioniasioissa kattaa myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat. Siten aiempi edustuskiista presidentin ja pääministerin välillä Eurooppa-neuvoston kokouksissa ei enää uuden perustuslain aikana ole mahdollinen. Koskinen painotti, että valtiosäännön juridinen perusta muuttuu tältä osin selvästi. Sen sijaan käytännössä muutos ei ehkä tule olemaan yhtä selvä, vaikka pääministeri käyttääkin pääasiassa viimekätistä päätösvaltaa. Presidentti on edelleen eräänlainen reservivoima, joka tulee pitää ajan tasalla tehtäessä päätöksiä unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista.

<sup>137</sup> PeVL 36/2006 vp. Valiokunnan Lissabonin sopimusta koskevassa lausunnossa 13/2008 vp viitataan em. lausuntoon toistamatta, että Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan.

<sup>138</sup> UaVM 13/2006 vp. Ulkoasiainvaliokunnan Lissabonin sopimuksesta antamassa mietinnössä 6/2008 vp viitataan em. mietintöön. Nyt ei ole kuitenkaan erillistä kappaletta valtioneuvoston ja presidentin välisestä yhteistoi-  
minnasta ulkopoliitikassa. Lisäksi Eurooppa-neuvoston osalta pidättäytyään perustuslakivaliokunnan tekstiin.

<sup>139</sup> Ks. myös Teija Tiilikainen, Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta, työryhmämietintö 2002:8, s. 8–11.

<sup>140</sup> Tiilikainen näki konfliktipotentiaalia edustautumisessa Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Perustuslakivaliokunta omaksui perustuslakia koskevassa lausunnossaan hänen mukaan hallituksen esitystä tiukemman linjan edustautumisesta. Perustuslain aikana on tullut käytännöksi, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, minkä pohjalta valtioneuvosto on yleisistunnossaan päättänyt Suomen edustajasta. Presidentti on jättänyt osallistumatta vain Espanjan puheenjohtajakaudella järjestettyyn Barcelonan Eurooppa-neuvoston kokoukseen, jossa käsiteltiin talous-, sosiaali- ja ympäristöasioiden tilannetta EU:ssa. Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan, työryhmämietintö 2002:8, s. 11–12.

säännön 3 §:n 5 kohdan<sup>141</sup> mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee Suomen edustautumisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa. Menettelyt ja sanonnat muistuttavat osittain aikaisempaa käytäntöä, sillä presidentin kanslia tekee ilmoituksen presidentin osallistumisesta ja valtioneuvoston päätöksen mukaan Suomea edustaa Eurooppa-neuvoston kokouksessa pääministeri avustajanaan ulkoministeri sekä presidentti kokouksen käsitellessä hänen toimivaltaan kuuluvia asioita.<sup>142</sup> Valtioneuvosto tekee kuitenkin todellisen päätöksen edustautumisesta eikä vain kirjaa presidentin ilmoitusta, ja pääministeri edustaa aina Suomea. Jos kokouksessa on presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita eli EU:n perussopimusten muutoksia ja presidentti edustaa Suomea valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, ulkoministeri ei osallistu kokoukseen tänä aikana ja Suomella on kaksi edustajaa: pääministeri ja presidentti. Presidentti ei siis ole yksin edustanut Suomea toimivaltaansa kuuluvien asioiden osaltakaan.<sup>143</sup>

Lissabonin sopimus virallistaa Eurooppa-neuvoston aseman. Neuvoston varsinaiset tehtävät säilyvät pääosin ennallaan. Neuvoston toimivaltuudet tehdä päätöksiä vahvistavat kuitenkin sen painoarvoa myös oikeudellisesti sitovien päätösten tekijänä. Toisaalta toimielimenä Eurooppa-neuvosto on veloitettu toimimaan mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Lisäksi sen toiminta tulee EU:n tuomioistuimen valvontaan. Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelusta vastaa yleisten asioiden neuvosto, joka huolehtii myös kokouksista aiheutuvien jatkotoimien toteutuksesta. Ulkosuhteiden osalta vastaava asema on ulkoasiainneuvostolla, joka tekee päätöksiä unionin ulkoisesta toiminnasta Eurooppa-neuvoston määrittelemien suuntaviivojen mukaisesti. Muutos vahvistaa entisestään eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavan pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Tämä koskee yksiselitteisesti myös unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka kuuluu selkeästi valtioneuvoston toimivaltaan<sup>144</sup>.

Lissabonin sopimuksen voimaantultua valtioneuvosto antoi eduskunnalle selvityksen kannanotoistaan sopimuksen aiheuttamista Eurooppa-neuvostoa koskevista muutoksista.<sup>145</sup> Selvityksen mukaan Suomen jäsen toimielimeksi muuttuneessa Eurooppa-neuvostossa ja Suomen edustaja Eurooppa-neuvoston kokouksissa on eduskunnalle vastuunalainen pääministeri. Jos kutsun saa myös avustava ministeri, kokoukseen osallistuu pääministerin ohella toinen valtioneuvoston jäsen.<sup>146</sup> Muodostettaessa Suomen kantaa Eurooppa-neuvostossa esille tuleviin merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteinen kokous on tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen foorumi.<sup>147</sup> Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomautettavaa valtioneuvoston kantaan.<sup>148</sup>

Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen presidentin toimivallan ja pykälän 2 momentin mukaisen valtioneuvoston toimivallan välistä rajaa ovat selventäneet perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja

<sup>141</sup> 262/2003, valtioneuvoston ohjesäännön kokonaisuudistus vuonna 2003. Vaikka valtioneuvoston toimivalta oli suuren valiokunnan mietinnön 2/1993 vp mukaan HM 33 a §:n nojalla niin laaja, että se määräsi kansainvälisessä elimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja siten esimerkiksi Suomen edustajien toiminnasta Etan toimielimissä, presidentti määräsi Etan sekakomitean ja Efta-valtioiden pysyvän komitean Suomen edustajat.

<sup>142</sup> Ks. esim. valtioneuvoston yleisistunnon päätös 14.6.2007 Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksessa Brysselissä 21.–22.6.2007. Esittelymuistion mukaan Eurooppa-neuvoston pääaiheena oli EU:n perussopimusten uudistaminen. Muistiosta ilmenee myös, että presidentti Halonen on ilmoittanut oikeistaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokoukseen sen käsitellessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita.

<sup>143</sup> Presidentti on ilmoittanut osallistuvansa edustamiseen myös yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta.

<sup>144</sup> PeVL 36/2006 vp, UaVM 2/2003 vp, UaVM 2/2006 vp, SuVL 2/2003 vp ja SuVL 2/2006 vp.

<sup>145</sup> E 162/2009 vp.

<sup>146</sup> HE:n 23/2008 vp. yksityiskohtaisissa perusteluissa, s. 141–142 ja yleisperusteluissa, s. 56, ilmenee, että Eurooppa-neuvostoa koskevan määräyksen (SEU 13 b artikla) mukaan ministerin osallistuminen riippuu Eurooppa-neuvoston jäsenten nimenomaisesta päätöksestä. Lisäksi määräystä voidaan tulkita niin, että jäsenvaltiota edustaa vain valtion- tai hallituksen päämies ei molemmat, kun toinen eli ulkoministerin paikka ei ole automaattinen.

<sup>147</sup> Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 146–147, PeVM 10/1998 vp, s. 26, PeVL 54/2005 vp sekä PeVL 6 ja 36/2006 vp.

<sup>148</sup> PeVL 2/2010 vp, johon liittyy vasemmistoliiton eriävä mielipide. Jos pääministeri on estynyt osallistumasta kokoukseen, Suomen edustaja määräytyy pääministerin sijaisuutta koskevan PL 66 §:n 2 momentin perusteella.

osaltaan tähän käytäntöön perustuva valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 9 kohdan muutos vuonna 2004<sup>149</sup>. Presidentin toimivaltaan ovat jääneet tavanomaisten kansainvälisten veloitteiden ohella EU:n perustamissopimukset<sup>150</sup> ja niin sanotut sekasopimukset tai jaetun toimivallan sopimukset,<sup>151</sup> joiden osalta sopimustoimivalta on Euroopan yhteisöllä ja jäsenvaltiolla yhdessä tai osittain yhteisöllä ja osittain jäsenvaltioilla. Lissabonin sopimuksen mukaan EU:n perussopimusten muutosprosessin alku ja eräät rajatut muutokset päätetään kuitenkin Eurooppa-neuvostossa, ja toimivalta on siten siirtynyt valtioneuvostolle.<sup>152</sup> Muut EU-sopimukset ja päätökset kuuluvat valtioneuvoston päätösvaltaan, mutta edellä mainittuihinkin sopimusryhmiin kuuluviin sopimuksiin sovelletaan asianomaisin osin EU-sopimusten menettelyä tai omia erityissäännöksiä.<sup>153</sup>

Sotilaallista kriisinhallintaa koskeva laki oli uudistettava kokonaan vuonna 2006. Esityksessä ei ehdotettu olennaisesti muutettavaksi edellisen rauhanturvaamislain mukaista kansallista päätöksentekomenettelyä. Koska päätös osallistumisesta EU:n toimeenpanemaan kriisinhallintaan ja valmiusosaston asettamisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten on perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti PL 93 §:n 2 momentin alaan kuuluva, presidentin päätösvaltaan säilyttäminen kaikkien kriisinhallintamuotojen osalta edellytti lain säätämistä poikkeuksena perustuslaista. Kriisinhallintalakia sekä presidentin ja valtioneuvoston välisen toimivallan rajanvetoa käsitellään vielä jaksossa 5.6.

Euroopan unionissa päätettävät asiat käsittelee valtioneuvostosta annetun lain (VNL)<sup>154</sup> mukaan se *ministeriö, jonka toimialaan asia sisällöltään kuuluu*. Valtioneuvosto ratkaisee<sup>155</sup> pääministerin esityksestä erimielisyyden siitä, minkä ministeristön käsiteltäväksi jokin asia kuuluu. EU-asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan sellaiset EU:ssa käsiteltävät asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää.<sup>156</sup> Suurin osa EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asioista kuuluu ulkoministeriön toimialaan. Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa EU:ssa päätettävien asioiden valmistelun ja käsittelyn, jollei valtioneuvoston asetuksella jonkin asiaryhmän osalta toisin säädetä. EU-asioiden yhteensovittamiseen osallistuu EU-asioiden komitea<sup>157</sup> jaostoineen. Komitean sihteeristönä toimii valtioneuvoston kanslian EU-asioiden sihteeristö. Valtioneuvoston kanslia voi EU:ta koskevassa yksittäisessä asiassa ilmoittaa kansallisen kannan tai muun

<sup>149</sup> 284/2004. Muutoksen mukaan unionissa päätettäviin asioihin kuuluvat myös päätökset, jotka edellyttävät jäsenvaltion valtiosääntöistä hyväksyntää. VNOS 3 §:n 9 kohdan mukaan käsitellään erityisesti unionisopimuksen 24 ja 38 artiklan mukaiset ulkosuhdesopimukset. Sopimuksen sisällöllinen liityntä unioniin on arvioitava tapauskohtaisesti, mutta liityntä on pääsääntöisesti neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätöksillä ja sopimuksilla. Unionissa päätettäviin asioihin liittyvät myös sopimukset, jotka kuuluvat EU:n tai EY:n toimivaltaan, mutta joiden osapuoleksi ne eivät voi tulla, kun sopimuksen osapuoleksi voivat tulla vain valtiot.

<sup>150</sup> HE:n 1/1998 vp, s. 146, mukaan EU:n perussopimuksia koskevien muutosten valmisteluun sovelletaan PL 93 §:n 1 momentin ja 97 §:n 2 momentin säännöksiä. Tähän PeVM:ssä 10/1998 vp ei ollut huomauttamista.

<sup>151</sup> Jaetun toimivallan sopimusten osalta voi perustuslain esitöiden mukaan lukien Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö KM 1994:4 valossa päätellä, että tarkoituksena oli päätösvaltaan kuuluminen presidentille. EU:n alkuvaiheessa erityistä painoa pantiin sille, että eduskunta osallistuu EU:ssa kokonaan tai osittain päätettävien sopimusten valmisteluun. HE:n 1/1998 vp, s. 145 mukaan valtiosopimusten hyväksyminen kuuluu lähtökohtaisesti presidentin valtuuksiin. Tämä koskee myös sellaisia EU:n piirissä tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. PeVM:ssä 10/1998 vp vahvistettiin tulkinta, jonka mukaan "Euroopan unionissa tehtävä päätös" tulee tulkita niin, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, jollaisista Schengenin sopimuksia voidaan pitää esimerkkinä. Näihin asioihin on sovellettava PL 96 ja 97 §:n säännöksiä asianomaisin osin, ja niihin liittyvät täytäntöönpano- ja voimaantuloasetukset kuuluvat valtioneuvostolle (PeVL 49/2001 vp). Sekasopimukset käsitellään alkuvaiheessa EU:ssa tehtävien sopimusten tavoin, mutta niistä annetaan sitten tarvittaessa vielä hallituksen esitys ja presidentti ratifioi tai hyväksyy sopimuksen. Valtioneuvosto kuitenkin hyväksyy muutoksen sekasopimukseen, jos muutos koskee ainoastaan yhteisön toimivaltaan kuuluvia asioita.

<sup>152</sup> HE:ssä 23/2008 vp, s. 55–56, 72, 117–122 ja 333–338 on selostettu perussopimusten muuttamista koskevia määräyksiä ja myös niiden vaikutusta valtiosisäisiin toimivaltasuhteisiin.

<sup>153</sup> ks. Valtiosopimusopas 2009, formin.finland.fi.

<sup>154</sup> Valtioneuvostolaki (VNL) 175/2003, 9 §:n 1 momentti.

<sup>155</sup> VNL 10 §:n 1 momentti. Toimivaltakysymyksiä on käytännössä käsitelty EU-ministerivaliokunnassa.

<sup>156</sup> VNL 12 §:n 1 ja 2 momentti sekä VNOS 3 §.

<sup>157</sup> Valtioneuvoston asetus EU-asioiden komiteasta 373/2003.

toimintaohjeen<sup>158</sup> Suomen pysyvälle edustustolle EU:ssa. EU-ministerivaliokunnan on valmistelevasti käsiteltävä ne EU:ssa päätettävät asiat, jotka pääministeri määrää käsiteltäväksi valiokunnassa tai jotka se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu, saattaa käsiteltäväksi valiokunnassa taikka joiden käsittelemistä valiokunnassa muutoin pidetään aiheellisena.

Perustuslain 93 §:n 3 momentti kattaa periaatteessa koko pykälän eli 1 momentin tavanomaisen ulkopoliittikan ja 2 momentin EU-asiat. Pykälän 3 momentin mukaan ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat. Kuten edellä on mainittu valtioneuvoston kanslia voi EU-asiassa poiketa säännöksestä. Myös tavanomaiseen ulkopoliittikkaan kuuluvien sopimusten osalta ministeriöille on tullut valmisteluvaltaa tehtäväl alueensa puitteissa. Ulkoministeriö käsittelee toimialalleen kuuluvien sopimusten lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän velvoitteen. Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Ulkoministeriö avustaa kansainvälisten asioiden yhteensovittamisessa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä EU:ssa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat.<sup>159</sup>

### 5.5. Päätöksenteko, yhteistoiminta ja koordinaatio ulkopoliitikassa

Perustuslain ulkopoliittista johtamisjärjestelmää on arvioitu merkkinä uuteen aikakauteen siirtymisestä. Tärkeimpien valtioelinten valtasuhteet ovat kokeneet asteittaisia muutoksia 1980-luvun alusta alkaen. Monet muutoksista ovat tähänneet parlamentarismiin vahvistamiseen valtiollisessa järjestelmässä. Ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä säilyi kuitenkin 1990-luvulle asti ytimeltään suojattuna. Vasta syväliisempi osallistuminen eurooppalaiseen integraatioon pakotti presidenttivetoisen ulkopoliittisen johtajuuden mukautumaan yleiseurooppalaiseen parlamentisaatioketkitykseen.<sup>160</sup>

Ulkopoliittikan johtamisen kannalta keskeisenä muutoksena Perustuslaki 2000 -komitean esitykseen nähden on pidetty toimivaltaa koskevan perussäännöksen, PL 93 §:n 1 momentin sanamuotoa. Hallitus esitti ulkopoliittikkaa "yhdessä" johtamisen sijaan "yhteistoiminnassa" johdettavaksi: presidentti johtaa Suomen ulkopoliittikka yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Säännöksessä tarkoitetaan Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta keskeistä päätöksentekoa ja toimintaa. Sekä valtioneuvostolla että presidentillä on huomattava määrä kansainvälisiä kontakteja, joita ei ole tarkoituksenmukaista alistaa yhteistoiminnassa johtamisen piiriin. Määrämuotoisten ulkopoliittisten toimien osalta parlamentaarinen kontrolli vahvistuu siten, että presidentti tekee kaikki päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.<sup>161</sup> Muiden kuin määrämuotoisten eli tosiasiallisten toimien osalta presidentin ja valtioneuvoston jäsenten epävirallisten yhteydenpitomuotojen merkitys korostuu parlamentaarisen vastuukatteen tuomiseksi presidentin toimintaan. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on yhteydenpitokeinoista keskeisin. *Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin katsotaan hallituksen esityksen perusteluissa muuntavan valiokunnan valmisteluelimestä todelliseksi päätöksentekoelimeksi.* Yhteistoiminnassa johtamisen toinen sisällöllinen ulottuvuus kytkeytyy Suomen EU-politiikan johtamisessa omaksutuista käytännöistä, jotka siirtyivät lähes sellaisinaan perustuslakiin. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle, mutta erityisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien tärkeiden asioiden valmistelussa valtioneuvosto tulee toimia yhteistyössä presidentin kanssa.<sup>162</sup>

Perustuslakia säädettäessä kiinnitettiin huomiota ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän säännösten yleisluontoisuuteen. Niiden katsottiin jättävän tulkinnanvaraa esimerkiksi presidentin ja valtioneuvoston välisen yksityiskohtaisen työnjaon suhteen. Järjestelmä katsottiin olevan altis ongelmille etenkin tilanteissa, jossa keskeiset ulkopoliittiset toimijat ovat lähtöisin eri poliittisista puolueista tai omaavat hyvin

<sup>158</sup> Ulkoasiainhallintolain (UHL, 204/2000) 3 §:n (541/2000) 2 momentti.

<sup>159</sup> VNL 8 §:n 1, 2 ja 3 momentti.

<sup>160</sup> Ks. Teija Tiilikainen, Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan, Arvio järjestelmän toimivuudesta, työryhmämietintö 2002:8, s. 2–13.

<sup>161</sup> PL 58 §. Määrämuotoisia toimia ovat pääsääntöisesti oikeudellisesti vaikuttavat toimet.

<sup>162</sup> HE 1/1998 vp, s. 26–28 ja 144–146.

erilaiset tulkinnat järjestelmän keskeisistä toimivaltarajoista.<sup>163</sup> Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esityksen perusteluihin kuitenkin siinä, ettei ulkopoliittikan hoitoon liittyvistä yhteistoiminnan muodoista ole tarkoituksenmukaista säätää ehdotettua tarkemmin perustuslaissa. Valiokunta katsoi perustuslain merkitsevän tältä osin sillä tavoin aikaisemmasta poikkeavaa normistoa, että hallituksen on tarkoituksenmukaista arvioida kokonaisvaltaisesti, miten on syytä uudistaa säännöksiä ulkopoliittikan hoitamisen menettelytavoista.<sup>164</sup> Keskeisiin säännöksiin nähden vallitsee tulkinnanvaraisuutta, jota on pyritty vähentämään alemmalla säädösten tasolla ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön avulla.

Määrämuotoiset päätökset, joilla on yleensä oikeusvaikutteita, tehdään valtioneuvoston esittelyssä presidentille. Presidentin päätösvaltaa koskee PL 58 §, jota sovelletaan myös ulkopoliittisissa asioissa. PL 58 §:n 1 momentin mukaan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Pykälän 2 momentin mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei pääte asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti eli presidentin on annettava hallituksen esitys toisella kerralla valtioneuvoston esittämässä muodossa. Ulkopoliittiseen toimivaltaansa kuuluvien asioiden osalta presidentti ei ole omaksunut esittelystä poikkeavaa kantaa, jolloin asia olisi palannut valtioneuvoston valmisteluun.<sup>165</sup>

Oikeusvaikutteiset asiat ovat olleet aikaisemmin ulkosuhteiden hoidon kannalta oleellisia ja lähes yksinomaisia, sillä presidentin toimivaltaan katsottiin kuuluvan tosiasiallisista toimista vain sodan aloittaminen, joka edellytti eduskunnan suostumusta. Presidentin on päätettävä valtioneuvostossa muun muassa kansainvälisten sopimusten eri valmisteluvaiheista ja sopimuksiin sitoutumisesta, valtion tunnus-tamisesta, diplomaattisista suhteista, jäsenyydestä kansainvälisissä järjestöissä ja valtuuskuntien asettamisesta niihin.<sup>166</sup> Tosiasialliset toimet ovat lukumäärältään suurempi ryhmä, mutta niistä presidentin päätettäväksi tulevat ulkoministeriön valmistelusta vain keskeisimmät. Poliittisesti tosiasialliset toimet saattavat olla oikeusvaikutteisia tärkeimpiäkin, mutta viimeksi mainituista tehdään lähes poikkeuksetta muodollinen päätös merkityksestä riippumatta. Tosiasiallisia toimia ovat muun muassa Suomen poliittiset kannanotot ja aloitteet, äänestykset kansainvälisissä järjestöissä ja äänestysseilytykset sekä valtiavierailut.<sup>167</sup> Ulkoministeriössä tehdään päätökset käytännössä usein toistuvista tosiasiallisista toimista.

Hallituksen esityksen perustelujen nojalla PL 93 §:n 1 momentin mukainen presidentin yhteistoiminta valtioneuvoston kanssa korostaa sitä, että ulkoasiainvallan on oltava valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä.<sup>168</sup> Yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Yhteistoiminta voi laajakantoisissa asioissa edellyttää presidentin ja koko valtioneuvoston välisiä keskusteluja.<sup>169</sup> Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa tilanteissa

---

<sup>163</sup> UaVL:ssa 6/1998 vp katsotaan presidentin ja valtioneuvoston välinen riita ratkaistavaksi PL 58 §:n nojalla.

<sup>164</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 26.

<sup>165</sup> Presidentti Halonen jätti 8.2.2008 valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen antamisen yhteydessä pöytäkirjalauseuman, jossa hän katsoi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ehdotettavan muutoksia presidentin ulkopoliittiseen toimivaltaan. Valtioneuvosto ei laatinut eikä presidentti vaatinut toista esitystä.

<sup>166</sup> Ks. oikeudellisesti vaikuttavista ja määrämuotoista ulkoasioista perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp, s. 144 ja Valtiosääntökomitea 1992:n KM 1994:4, ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat, s. 457–458. Mietinnössä mainitaan myös mm. Suomen ulkomaisten edustustojen sijoituspaikat ja taso, agrementtien pyytäminen ja myöntäminen, diplomaattiedustajan ja muiden ulkoasiainhallinnon virkamiesten nimittäminen ja tehtävään määrääminen ja päätös osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan. Vuonna 1993 presidentin valtioneuvostossa tekemistä kaikkiaan 258 kansainvälisestä päätöksestä yli 70 % liittyi kansainvälisiin sopimuksiin.

<sup>167</sup> Ks. KM 1994:4, ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat, s. 459–460.

<sup>168</sup> Presidentin päätöksenteon yleisiä säännöksiä (PL 58 §) sovelletaan ulkopoliittikkaan, HE 1/1998 vp, s. 144.

<sup>169</sup> Koko valtioneuvoston myötävaikutus on perustelujen mukaan tarpeen esim. silloin, kun kysymys on Suomen taholta esitettävien merkittävien ulkopoliittisten aloitteiden valmistelusta tai kun otetaan kantaa muiden tekemiin Suomen kansallisten suhteiden kannalta laajakantoisiin aloitteisiin. Käytännössä koko valtioneuvoston osallistuminen on harvinaista, ja se voi tapahtua mm. ylimääräisessä kokouksessa tai presidentin esittelyn jälkeen. Oikeuskansleri on läsnä valtioneuvoston yleisistunnossa ja esittelystä presidentille.

voi riittää yhteydenpito ministerivaliokunnan tai yksityisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoministerin tai asian valmistelusta vastaavan ministerin kanssa.<sup>170</sup>

Perustelujen mukaan tärkeä yhteistoiminnan muoto on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta, jonka on valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valmistavasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat sekä näiden asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.<sup>171</sup> Presidentti osallistuu tiiviisti valiokunnan kokouksiin, jolloin valiokunta toimii presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö- ja keskustelufoorumina. Tällainen käytäntö turvaa perustelujen mukaan presidentille luontevan mahdollisuuden osallistua asioiden valmisteluun. Presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin antaa parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä.<sup>172</sup>

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt yhteistoiminnan muodot eivät tuo uusia piirteitä tai elementtejä aikaisemman käytännön muotoihin. Lisäksi esityksessä eikä juuri perustuslakivaliokunnan mietinnössäkään tuoda esille ratkaisuvaihtoehtoja siltä varalta, että presidentti ja valtioneuvosto eivät pääse yksimielisyyteen päätöksistä. Ennen perustuslakia presidentti määräsi Suomen suhteista ulkovaltoihin, mutta hän ei ollut sidottu valtioneuvoston mielipiteeseen vaan ainoastaan sen läsnäoloon. Presidentti saattoi ratkaista tarvittaessa ristiriidan päätöksellään. Perustuslakivaliokunta on katsonut yhteistoimintavelvoitteella saattavan olla myös tulkinnallista merkitystä PL 58 §:ään nähden esimerkiksi siten, ettei ulkopoliittikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys. Tulkinta korostaa yhteensovittelua ja neuvotteluja, mutta ei ratkaise erimielisyyden purkamista, jos sellainen kaikesta huolimatta jää.<sup>173</sup> Suomeen on viime vuosikymmeninä vakiintuneet enemmistöhallitukset, joissa on edustettuina useampia poliittisia puolueita. Ministeristön kanta ei ole aina yhtenäinen ulkopoliittisissa kysymyksissä eikä erimielisyys ole välttämättä ministeristön ja presidentin välillä, vaan rajalinja voi kulkea ministeristön sisällä. Tämä saattaa helpottaa sovun aikaansaamista ja joka tapauksessa vahvistaa presidentin asemia.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteisistä kokouksista (TP-UTVA) on muodostunut keskeisin yhteistoiminnan toimielin presidentin ja valtioneuvoston välillä. Yhteiskokouksesta on otettu säännökset lain tasolle<sup>174</sup> ja niitä koskevia käytäntöjä kehitettiin heti perustuslain tultua voimaan.<sup>175</sup> Käytännössä ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta onkin vain osa yhteistoimintaa valtioelinten välillä ja vähemmän valtioneuvoston sisäinen valmisteluelin, sillä presidentti on säännöllisesti osallistunut sen kokouksiin. Presidentin suhteellisen säännönmukaiset viikoittaiset ta-

<sup>170</sup> Presidentti voi olla läsnä vain ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksissa. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa tilanteissa yhteydenpito asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kuin ulkoministerin kanssa on poikkeuksellista siitäkin johtuen, että ulkoministeriö käsittelee VNL 8 §:n 2 momentin mukaan toimialalleen kuuluvien sopimusten lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät kansainväliset velvoitteet.

<sup>171</sup> Perusteluissa viitataan silloin voimassa olleeseen VNOS (1522/1995) 44 §:n 4 momenttiin. Vastaava säännös on nykyisen VNOS:n (262/2003) 25 (494/2007) §:n 3 momentissa. Valiokunnan toimialaan luetaan nyt myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja muihin Suomen suhteisiin ulkovaltoihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat.

<sup>172</sup> Perusteluissa viitataan PeVM:öön 1/1997 vp.

<sup>173</sup> PeVL:ssa 8/1998 vp katsotaan valtioneuvostolla olevan hallituksen esityksiin viimekätinen ratkaisovalta.

<sup>174</sup> Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:n mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä presidentin kanssa.

<sup>175</sup> Pääministeri päättää valiokunnan esityslistasta ja allekirjoittaa pöytäkirjan. Puhetta kokouksissa on johtanut presidentti, joka on myös tehnyt keskustelusta yhteenvedon kysyttyään sitä ennen pääministerin kantaa. Esittelijänä valiokunnassa toimii asiasta vastaava ministeri. Valiokunnan pysyviä asiantuntijoita ovat ulkoministeriön valtiosihteeri ja puolustusministeriön kansliapäällikkö. Maanpuolustukseen liittyvissä asioissa asiantuntijaksi kutsutaan puolustusvoimain komentaja. Pääministerin ja presidentin edustajilla sekä valtioneuvoston tiedotuspäälliköllä on läsnäolo-oikeus. Valiokunnan sihteerinä toimii ulkoministeriön poliittinen alivaltiosihteeri apunaan ministeriön virkamiehiä. Ks. selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, työryhmämietintö 2002:7, s. 56–57. Valtioneuvostolakia koskevan HE:n 270/2002 vp, s. 49 mukaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteiskokouksen voisi kutsua kokoon myös presidentti. Esityksestä antamassaan mietinnössä 13/2002 vp *perustuslakivaliokunta poisti 24 §:ää koskevasta ehdotuksesta maininnan siitä, että yhteiskokousta pidetään valmistelua varten.*

paamiset ulkoministerin ja tämän johtavien virkamiesten kanssa ovat osa ulkopoliittikan johtamista. Lisäksi presidentti on pyrkinyt tapaamaan säännöllisesti pääministerin perjantaisin ennen esittelyjä presidentille. Tällöin on keskusteltu myös ulkoasioista mukaan lukien asiat, jotka tulevat esille valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa.

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on Euroopan perustuslakisopimuksen yhteydessä tarkastellut presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistoiminnan sujumista.<sup>176</sup> Valiokuntahan esitti perustuslain säätämisen yhteydessä huolensa siitä, miten mahdolliset erimielisyydet ratkaistaan. Valiokunta piti nyt tarpeellisena selvittää muun muassa valtioneuvoston ja presidentin välisiin suhteisiin liittyviä PL 93 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä erityisesti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtioneuvoston ja presidentin välinen yhteistoiminta ja yhteistyö toimivat hyvin. Valiokunta tulee samaan tulokseen kuin perustuslain seurantatyöryhmä<sup>177</sup> vuonna 2002. Keskeinen yhteensovittamisen ja yhteistyön foorumi on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan ja presidentin yhteiskokous. Tämän lisäksi pääministeri ja ulkoministeri tapaavat presidentin säännöllisesti vähintään kerran viikossa. Yhteydenpitoon kuuluvat olennaisesti myös virkamiesten väliset kontaktit mukaan lukien presidentin, pääministerin ja ulkoministerin kanslioiden säännölliset tapaamiset.<sup>178</sup> Lausuntonsa tämän jakson valiokunta lopettaa toteamukseen, että yhteistoiminta edellyttää eri toimijoilta luonnollisesti perustuslain toimivaltasäännösten noudattamista, mutta myös valtioelinten välistä kunnioitusta sekä yhteistyökykyä, jotta potentiaalisilta ongelmilta vältyttäisiin.

Valtioneuvosto päättää presidentille tehtävistä ratkaisuehdotuksista<sup>179</sup>. Presidentin esittelyssä asian esittelee asianomainen ministeri. Tämä ei ole ulkoministeriön osalta välttämättä ulkoministeri, sillä ministeriössä on tavallisesti useampia ministereitä kuten ulkomaankauppa- tai kehitysyhteistyöministeri. Lisäksi valtiosopimusten valmistelua on hajautettu eri ministeriöille näiden toimialan mukaan. Valtioneuvoston päätöksentekoa koskee perustuslain tasolla 67 §. Tämän mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan merkityksensä perusteella joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä, jonka virkamies esittelee ministeriönsä asiat. Valtioneuvoston yleisistunto on päätösvaltainen viisijäseninen. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista ovat tarkemmat säännökset valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä. Viimeksi mainitun 3 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto asettaa valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin tai tavanomaista merkittävämpää kansainvälistä kokousta varten valtuuskunnan silloin kun asia koskee olennaisilta osiltaan useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu presidentin ratkaistavaksi.<sup>180</sup>

Eduskunnan päätöksentekoa ja toimivaltaa koskevat perustuslain 93–97 §. Perustuslain 93 § on ulkopoliittista toimivaltaa koskeva perussäännös, ja PL 94 § koskee kansainvälisten velvoitteiden ja niiden irtisanomisen hyväksymistä. Tähän tarvitaan äänten enemmistö paitsi, jos hyväksyminen koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista. Tällöin vaaditaan kahden kolmasosan enemmistö. Lisäksi pykälän mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. PL 95 §:n mukaan voimaansaattaminen tapahtuu lailla tai asetuksella. Lakiehdotus hyväksytään äänten enemmistöllä paitsi, jos se koskee perustuslakia (rajattu poikkeus) tai valtakunnan alueen muuttamista. Tällöin tarvitaan kahden kolmasosan enemmistö. PL 96 § koskee osallistumista EU-

<sup>176</sup> UaVM 13/2006 vp, s. 7–9.

<sup>177</sup> Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, työryhmämietinnöt 2002:7 ja 8.

<sup>178</sup> Valiokunta tuo esille joitakin tarkennuksia ja lisäyksiä aikaisemmin julkaistuihin tietoihin: asiantuntijana toimii myös EU-asioiden valtiosihteeri. Läsna ovat presidentin kansliapäällikkö, pääministerin ulkopoliittinen avustaja ja sisäministeriön kansliapäällikkö. Kokoukset kutsuu koolle pääministeri. Ne pidetään yleensä perjantaisin EU-ministerivaliokunnan ja presidentin esittelyn jälkeen pyöreän pöydän ympärillä.

<sup>179</sup> VNL 12 §:n 2 momentti.

<sup>180</sup> VNOS 3 §:n 7 kohdan perustelumuistiossa viitataan valtiosopimustyöryhmän mietintöön (Ulkoasiainministeriö 1/2000) presidentin toimivallasta: Presidentti tekee päätöksen, kun neuvottelujen kohteena on Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus. Tällaisia ovat esim. sopimukset EU:n perustamisopimuksen muuttamisesta, aseistariisunnasta, kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta ja laajat kauppapoliittiset sopimukset. Muutoin valtuuskunnan voi asettaa valtioneuvoston yleisistunto tai ao. ministeriö.

asioiden kansalliseen valmisteluun ja PL 97 § tietojensaantioikeutta kansainvälisissä asioissa. Eduskunnan osalta ulkopoliittisessa päätöksenteossa on otettava huomioon myös eräitä yleisiä säännöksiä kuten muun muassa PL 41 §:n säännökset käsittelystä täysistunnossa. Niiden mukaan lakiehdotus otetaan täysistunnossa kahteen käsittelyyn. Muut asiat käsitellään täysistunnossa ainoassa käsittelyssä.<sup>181</sup>

Kun PL 93 §:n mukaan presidentti johtaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ulkopoliittikkaa ja valtioneuvosto vastaa EU:ssa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä toimista, tämä kaksipäinen järjestelmä edellyttää toimivaa yhteistyötä presidentin ja valtioneuvoston välillä. Lisäksi eräät perustuslain rakenteelliset ratkaisut ovat omiaan säilyttämään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johdonmukaisuutta. Ensinnäkin eduskunta osallistuu sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta että unioniasioista päättämiseen. Eduskunnassa tämän ulkoasiainvaliokunta saa selvityksiä sekä yleisestä että EU:n yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Toinen yhteinen nimittäjä eduskunnan ja sen ulkoasiainvaliokunnan ohella on ulkoministeri. Perustuslain 93 §:n 3 momentti kattaa periaatteessa koko pykälän eli 1 momentin tavanomaisen ulkopoliittikan ja 2 momentin EU-asiat. Pykälän 3 momentin mukaan ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.

Perustuslain 93 §:n 3 momentti liittyy ulkopoliittisen johtovallan parlamentaariseen kätteeseen, ja siihen sisältyy kansainvälisten asioiden koordinaatiota. Ulkoministerin tehtäväalueeseen kuuluvat sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka että Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä unionin yleisiä ja sen kehittämiseen liittyviä tehtäviä.<sup>182</sup> Ulkoministeri tapaa presidentin säännöllisesti vähintään kerran viikossa neuvotellen ulkosuhteiden hoidosta. Lisäksi ulkoministeri on sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan että EU-ministerivaliokunnan jäsen. Parlamentaariseen kätteeseen kuuluu myös se, että ulkoministeri osallistuu presidentin ulkomaille suuntautuviin tärkeisiin virkamatkoihin<sup>183</sup> ja kotimaassa käymiin keskusteluihin ulkovaltain edustajien kanssa.

Ulkoministerin johtamassa ministeriössä valmistellaan myös presidentin päättämät ulkopoliittiset asiat, sillä presidentin kanslian voimavarat ovat siihen yleensä riittämättömät. Ulkoministeriö käsittelee toimialalleen kuuluvien sopimusten lisäksi merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävän kansainvälisen velvoitteen. Ulkoministeriö avustaa myös muissa ministeriöissä hoidettavien kansainvälisten velvoitteiden yhteensovittamisessa.<sup>184</sup> Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevat asiat ulkoministeriö käsittelee yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin yhteensovittaa EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä EU:ssa käsiteltäviä kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat. Ulkoministeriö hoiti Eta-jäsenyyden aikana ja EU-jäsenyyden alkaessa perustuslain voimaantumiseen asti ensin Eta-asioiden ja sitten EU-asioiden valmistelun yhteenso-

---

<sup>181</sup> Muita esille tulevia säännöksiä ovat PL 35 § eduskunnan valiokunnista, PL 36 § muista eduskunnan valitsemista toimielimistä ja edustajista (ml. kansainväliset toimielimet), PL 39 § asian vireille tulosta, PL 40 § asian valmistelusta (asiat valmisteltava valiokunnissa), PL 44 valtioneuvoston tiedonannosta ja selonteosta, PL 45 § kysymyksistä, ilmoituksista ja keskusteluista, PL 46 § eduskunnalle annettavista kertomuksista, PL 72 § lakiehdotuksen käsittelystä, PL 73 § perustuslain säätämisyjärjestyksestä (rajattu poikkeus) ja PL 77 § lain vahvistamisesta.

<sup>182</sup> Jos hallituksessa on ns. Eurooppa-ministeri, unionin yleisiä asioita jaetaan hänen ja ulkoministerin välillä.

<sup>183</sup> Ulkomaanmatkoja koskeva parlamentaarinen kate saavutetaan myös silloin, kun matkalle osallistuu toinen ulkoministeriössä työskentelevä ministeri tai muu ministeri. Joissakin tapauksissa voitaneen ajatella ennen matkaa tai matkan aikana käytäviä neuvonpitoja. Ministerikatteessa näyttää olevan aukkoja, ks. myös Teija Tiilikainen, työryhmämietintö 2002:8, s. 9 ja Tapio Raunio, Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan, Selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta, 2008.

<sup>184</sup> VNL 8 §:n 2 ja 3 momentti, jossa viitataan 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin kansainvälisiin velvoitteisiin. VNL:iin otettiin jo EU-jäsenyyden alkaessa säännökset siitä, että valtiosopimusten käsittelyä hajautettiin eri ministeriöille siten kuin VNOS:ssä ilmenee. Samalla lakiin olisi tullut säännös ulkoministeriön yhteensovittamistehtävästä. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin yhteensovittamisen mahdollisuudeksi saada viimekätistä sananvaltaa muiden ministeriöiden toimialalla. Sen takia säännökseen tuli ilmaisu "avustaa yhteensovittamisessa". Ulkoministeriö toisaalta käsittelee kaikkia merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältäviä valtiosopimuksia.

vittamisen Eta-sihteeristössä ja EU-asioiden sihteeristössä. Perustuslain voimaantumisen jälkeen EU-asioiden sihteeristö siirrettiin valtioneuvoston kansliaan.<sup>185</sup>

## 5.6. Ylipäällikön valta sekä kriisinhallintalaki ja valmiuslaki

Perustuslaki vahvistaa myös maanpuolustuksen ja sotilaskäskyasioiden johtamisen parlamentaarisia muotoja. Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännöksessä tarkoitetaan lakia puolustusvoimista<sup>186</sup>, jota oli muutettava ministerimyötävaikutuksen aikaansaamiseksi.<sup>187</sup> Vuoden 2008 alussa on tullut voimaan kokonaan uusi laki puolustusvoimista (551/2007). Sen 32 §:n mukaan presidentti ratkaisee sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Presidentti voi aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi.<sup>188</sup>

Presidentin neuvottelukuntana ja ylimpänä neuvonantajana ja suunnittelevana elimenä valtakunnan puolustusta koskeissa asioissa toiminut puolustusneuvosto lakkautettiin osana parlamentarisoitua.<sup>189</sup> Muutoksen tarkoituksena oli yhdenmukaistaa puolustusasioiden valmistelua muiden valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden kanssa. Puolustusneuvoston valmisteleva rooli kokonaismaanpuolustuksessa siirrettiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle. Samalla puolustusministeriön tehtäväksi annettiin hallinnon eri alojen yhteensovittaminen kokonaismaanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa. Tätä tarkoitusta varten ministeriöön perustettiin turvallisuus- ja puolustusasiain komitea.<sup>190</sup> Puolustusministeri oli Suomen liittyessä EU:hun otettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan pysyväksi jäseneksi.

Maastrichtin sopimuksen mukaan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sisältää kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset mukaan luettuna pitkällä aikavälillä yhteisen puolustuspolitiikan määrittely, joka saattaa aikanaan johtaa yhteiseen puolustukseen. Sopimus ei määritellyt puolustuspoliittisen ulottuvuuden sisältöä.<sup>191</sup> EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehitys on ollut

<sup>185</sup> HE:ssä 26/2000 vp todetaan, että PeVM:ssä 10/1998 vp pyydetään selvittämään EU-asioiden koordinoimisen siirtämistä valtioneuvoston kansliaan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan PL 93 §:n 2 momentti ei aseta rajoituksia siirrolle. Valtiosääntökomitea 1992 (KM 1994:4) tarkasteli EU-sihteeristön sijaintia toiminnallisesti, ja katsoi ulkoministeriön voivan jatkaa koordinoitua myös EU-jäsenyyden oloissa. HE:ssä 26/2000 vp perustellaan siirtoa myös PL 66 ja 97 §:illä. PL 66 §:n mukaan pääministeri johtaa valtioneuvoston toimintaa ja huolehtii valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittamisesta. PL 97 §:n mukaan pääministerin on annettava eduskunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista ja EU:n perustamissopimusten muutoksista. Näin kaksi yleistä säännöstä syrjäyttää toimivaltaa kansainvälisissä asioissa koskevan pykälän erityissäännöksen. PeVM:ssä 9/2000 kuitenkin katsotaan, että hallituksen esitys on hyvin linjassa niiden perustuslain säännösten kanssa, jotka koskevat toimivaltaa kansainvälisissä asioissa ja pääministerin asemaa valtioneuvostossa. Mietinnössä ei huomioitu nimenomaisesti PL 93 §:n 3 momenttia.

<sup>186</sup> Puolustusvoimista annettu laki (402/1974), jonka 8 §:n sisältyivät menettelysäännökset.

<sup>187</sup> Lain 8 b §:n (228/2000) mukaan presidentti teki päätökset sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministerin oli oltava läsnä ja pääministeri saattoi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta, kun presidentti päätti valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista ja muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista tai merkittävistä sotilaskäskyasioista. Presidentti saattoi aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi.

<sup>188</sup> Ministeri Christoffer Taxellin johtama parlamentaarinen komitea, 9/2010 mm. s. 97 ja 134–139, on ehdottanut, että ylipäällikön luovuttamismahdollisuus rajataan poikkeusoloihin. Ylipäällikön päätöksentekomenettelyssä tulisi edelleen vahvistaa menettelyn parlamentaarisia piirteitä. 1919 HM:oon sisältynyt rajoitus luovuttaa ylipäällikkyyden sodan aikana poistettiin perustuslaissa.

<sup>189</sup> Ks. myös Teija Tiilikainen, Arvio järjestelmän toimivuudesta, työryhmämietintö 2002:8, s. 6.

<sup>190</sup> Nykyisin VNOS 16 §. Turvallisuus- ja puolustusasian komiteaa ei enää mainita VNOSissa.

<sup>191</sup> Eduskunnalla mm. annettiin vuonna 1992 selonteko EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomeen. Selonteko laadittiin valtiosihteerin Ahtisaaren johdolla. Ks. myös Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, KM 1994:4, s. 194–202.

odotettua nopeampaa, ja etenemistä tapahtui Suomen EU-puheenjohtajuuden aikana vuonna 1999. Kehitystä ei voitu täysin ennakoida perustuslakia valmisteltaessa, tai nopeaan kehitykseen ei uskottu.

Nizzan sopimuksella muutetun unionisopimuksen<sup>192</sup> mukaan EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeviin kysymyksiin kuuluvat myös 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. EU:n kriisinhallintatehtävien lisäksi Suomi osallistuu muuhun sotilaalliseen kriisinhallintatoimintaan YK:n ja Naton rauhankumppanuusyhteistyön puitteissa. Rauhanturvaamislaki oli uudistettava kokonaan vuonna 2006.<sup>193</sup>

Vuoden 2005 hallituksen esityksessä<sup>194</sup> sotilaallista kriisinhallintaa koskevasta laista ei ehdotettu sinänsä muutettavaksi rauhanturvaamislain<sup>195</sup> mukaista kansallista päätöksentekomenettelyä, jossa päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan tekee presidentti valtioneuvoston esityksestä. Valtioneuvoston on ensin kuultava eduskuntaa. Presidentin päätös osallistumisesta EU:n toimeenpanemaan kriisihallintaan ja valmiusosaston asettamisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioon osallistumista varten olisi perustuslakivaliokunnan mukaan<sup>196</sup> kuitenkin PL 93 §:n 2 momentin alaan ja valtioneuvoston toimivaltaan kuuluva. Valiokunnan mukaan EU:n kriisinhallintaoperaatioissa on kysymys monivaiheisesta päätöksentekoprosessista, jonka kaikki vaiheet ovat monin tavoin vuorovaikutussuhteessa keskenään. Prosessin eri vaiheissa määritellään myös niitä edellytyksiä, joilla kukin jäsenvaltio katsoo voivansa osallistua operaatioon. Tässä mielessä operaation perustaminen ja jäsenvaltion osallistuminen siihen eivät ole toisistaan erillisiä asioita. Suomen mahdollisessa osallistumisessa EU:n kriisinhallintaoperaatioon on valiokunnan mielestä kysymys sellaisesta EU:ssa tehtävään päätökseen "liittyvistä Suomen toimenpiteistä", josta päättää valtioneuvosto. Perustuslakivaliokunta totesi kuitenkin lausunnossaan, että kahden muodollisesti erilaisen päätöksentekojärjestelmän luominen sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin osallistumista koskevien ratkaisujen tekemistä varten saattaisi johtaa käytännön ongelmiin, jos esimerkiksi on kysymys osallistumisesta useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella. Valiokunta katsoi, että ulkoasianvaliokunnan on aiheellista arvioida, onko tässä tapauksessa käsiteltävillä sellaisia pakottavia syitä, joiden vuoksi sotilaallista kriisinhallintaa koskeva laki voitaisiin poikkeuksellisesti hyväksyä pysyväisluonteisena poikkeuslakina perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esitys kuitenkin peruttiin ennen ulkoasiainvaliokunnan mietinnön valmistumista.

Oikeusministeriö asetti joulukuussa 2005 työryhmän tehtävänsä valmistella ehdotus hallituksen esitykseksi Suomen perustuslain muuttamiseksi siten, että päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tekee kaikissa tapauksissa presidentti.<sup>197</sup> Kun kuitenkin löytyi poliittinen sopu presidentin päätösvallan säilyttämisestä kaikkien kriisinhallintamuotojen osalta poikkeuslailla, hallitus antoi tämän mukaisen toisen esityksen eduskunnalle.<sup>198</sup>

Turvallisuuspolitiikan alalla on ilmennyt toinenkin tapaus, uusi valmiuslaki, jonka yhteydessä ei vallitse yksimielisyys toimivallasta. Suoranainen kytkös EU:hun kuitenkin puuttuu. Toisaalta tapauksessa vaikuttavat perustuslain asetusten antamista koskevat säännökset. Presidentti Halonen jätti 8.2.2008 valmiuslakia koskevan hallituksen esityksen<sup>199</sup> antamisen yhteydessä pöytäkirjalausuman, jossa hän ilmaisi tyytymättömyytensä esitykseen. Lausuma annettiin ensimmäisen valtioneuvoston ehdotuksen yhteydessä, eikä toista ehdotusta valmisteltu. Perustelut olivat seuraavat:

<sup>192</sup> 17 artiklan 2 kappale.

<sup>193</sup> Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006.

<sup>194</sup> HE 110/2005 vp laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

<sup>195</sup> Rauhanturvaamislaki 514/1984.

<sup>196</sup> PeVL 54/2005 vp.

<sup>197</sup> Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta, Perustuslain muuttamista selvittäneen työryhmän mietintö, työryhmämietintö 2006:2.

<sup>198</sup> HE 5/2006 vp.

<sup>199</sup> HE 3/2008 vp valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*Toimintamalli on tullut voimaan 2000. Esitys kaventaa olennaisesti presidentin toimivaltaa ulkopoliittikan johtajana ja ylipäällikkönä. Yhteistoimintamalli on juridisesti epämääräinen. Hallitus on ilmoittanut tavoitteekseen arvioida perustuslain toimivuutta. Tässä yhteydessä voitaisiin arvioida ylimpien valtioelinten toimivaltasuhteita. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin jo nyt tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä muutoksia presidentin toimivaltaan.*

Niin kauan kuin presidentin antama asetus oli yleinen, lainsäädännöllinen delegointi tapahtui tavallisesti tällä säädöksellä. Lainsäädäntöön perustuvan asetuksenantovallan ohella presidentillä oli perustuslakiin nojaava niin sanottu omaperäinen asetuksenantovalta, jonka ala lainsäädännön kehittyessä kaventui. Tarkasteltaessa vanhempaa asetuksenantovaltaa ei presidentin vallasta antaa asetuksia voi välttämättä vetää johtopäätöstä, että se olisi säädetty presidentin ulkopoliittisen johtovallan vuoksi, vaikka sillä olisi yhteyksiä ulkoasioihin. Nyt PL 80 §:n mukaan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Valtioneuvoston asetus on pääsääntö, ja presidentin asetus poikkeus. Presidentin asetuksenantovallan tulee kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevia asioita lukuun ottamatta perustua lailla säädettyyn valtuutukseen.

Asetuksenantovallan säätäminen presidentille on perusteltua lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä.<sup>200</sup> Valmiuslain valtuuksien käyttöönottoa koskevien asetusten antamisessa ei ole suoranaisesti kysymys ulkopoliittisen vallan käytöstä ja uusista linjauksista vaan tilannereagoinnista, jolla silläkin voi olla ulkopoliittista merkitystä.<sup>201</sup> Jos valtuudet päätetään ottaa käyttöön, mahdolliset ulkopoliittiset kytkenät tulisivat selvitetyksi valtioneuvoston ja presidentin välisessä yhteistoiminnassa.

Valmiuslain mukaisia poikkeusoloja olisivat hallituksen esityksen mukaan:

1. Suomen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys;
2. Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen rinnastettavan hyökkäyksen uhka;
3. väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapah-tuma tai uhka; sekä
4. erityisen vakava suuronnettomuus sekä hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Jos valtioneuvosto, yhteistoiminnassa presidentin kanssa, toteaa maassa vallitsevat poikkeusolot, voidaan ehdotuksen mukaan valtioneuvoston asetuksella (käyttöönottoasetus) säätää lakiehdotuksen II osan säännösten soveltamisen aloittamisesta.

Ulkoasiainvaliokunta toteaa lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa<sup>202</sup>, että lakiehdotuksen poikkeusolomäärittelmistä 1. ja 2. koskevat ulkopoliittikkaa. Perustuslakivaliokunnassa tulee selvittää, miten esitys suhteutuu perustuslain ulkopoliittikkaa koskeviin säännöksiin. Sen sijaan 3. ja 4. poikkeusolomäärittelmä liittyvät lähinnä sisäisiin oloihin ja toimiin. Valiokunnan mielestä sekä valtioneuvoston että presidentin osallistuminen poikkeusolojen toteamiseen on tarpeellista. Kriisitilanteissa on muun muassa päätöksenteon nopeuden kannalta tärkeää, että päätöksentekomenettelyt ovat selkeät ja yhteneväiset. Valmiuslakia koskevassa mietinnössä tulisi täsmentää, miten lain tarkoittamaa yhteistoimintaa pitää soveltaa eli edellytetäänkö yhteistoiminnalta valtioneuvoston ja presidentin yhteisymmärrystä.

<sup>200</sup> Perustuslakia koskeva HE 1/1998 vp, s. 26, 131, 132 ja 150. Presidentin voimaansaattamisasetusten antamisesta säädetään PL 95 §:n 1 momentissa.

<sup>201</sup> Valmiuslain mukaista päätöksentekoa selvennettiin 2000 siten, että asetus nimettiin presidentin asetukseksi. Poikkeusolojen määrittelyä tarkistettiin niin, että laissa mainittiin myös sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystilä. Toimintamalli on peräisin vuodelta 1991. Vuonna 2000 tehtiin lisäksi mm. perusoikeusuudistuksesta johtuneet vähimmäistarkistukset (198/2000). Valmiuslakia muutettiin myös vuonna 2003 (696/2003), jolloin valvontaa ja säännöstelyä koskevaa sääntelyä uudistettiin lisäämällä säännökset valtioneuvoston toimivalta säännöstellä rahoitusmarkkinoita ja vakuutusala. Vuonna 2007 kumottiin valmiuslain poikkeusolojen vakuutustakuuta koskevat säännökset, kun poikkeusolojen vakuutustakuusta säädettiin oma lakinsa (408/2007).

<sup>202</sup> UaVL 4/2008 vp.

Suurin osa perustuslakivaliokunnan lausuntoa koskee esityksen suhdetta perusoikeuksiin. Valiokunta esittää lukuisia muutoksia ja täsmennyksiä lakiin tältä osin. Lakiehdotus on muutoksista huolimatta perusoikeussyistä säädettävä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Lain toimivaltuudet ovat suurelta osin säännöstely- ja muita vastaavia valtuuksia. Niiden käyttöön otosta päättäminen ei ainakaan ensisijaisesti liity ulkopoliittikan johtamiseen tai puolustusvoimien ylipäällikkön tehtäviin. Kun tilanteilla voi olla myös ulkopoliittisia ulottuvuuksia sekä merkitystä puolustusvoimien toiminnan kannalta, on perusteltua, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Muodot voivat vaihdella kuten presidentin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.<sup>203</sup> Lausuntoon kuitenkin liittyy opposition ja Ahvenanmaan edustajan eriävät mielipiteet. Eriävissä mielipiteessäkään ei vedota siihen, että ehdotus kaventaisi presidentin toimivaltaa ulkopoliittikan johtajana ja ylipäällikkönä. Opposition eriävässä mielipiteessä katsotaan, että vakavassa kriisissä kaikkien kolmen valtioelimen on osallistuttava poikkeusolojen toteamiseen. Yhteistoimintamenettely on kuitenkin varattu perustuslaissa vain presidentille eikä se vastaa vaatimuksia kahden valtioelimen välisestä päätöksentekomenettelystä. Ahvenanmaan edustaja kytkee itsehallinnon toimimisen taas vahvaan presidenttiin. Valmiuslain lopullinen versio on tarkoitus laatia puolustusvaliokunnassa.<sup>204</sup>

## 6. Muutostarpeita

Oikeusministeriö asetti vuonna 2001 työryhmän laatimaan selvitystä perustuslain toimeenpanosta. Työryhmän teettämien erillisselvitysten joukossa oli selvitys<sup>205</sup> ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän toiminnasta uuden perustuslain voimassaolon aikana. Työryhmän mietinnössä kansainvälisistä suhteista ja EU:sta oli oma lukunsa sekä arvio ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta.<sup>206</sup> Työryhmä näki eräitä perustuslain muutostarpeita, jotka eivät kuitenkaan liittyneet ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.<sup>207</sup> Ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä oli työryhmän arvion mukaan toiminut ilman suuria ongelmia. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan asialista oli painottunut etupäässä turvallisuuspolitiikan kysymyksiin. EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat kysymykset käsiteltiin pääsääntöisesti valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnassa. Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa toimi lähtökohtaisesti pääministeri. Presidentti ilmoitti valtioneuvostolle osallistumisestaan, minkä pohjalta valtioneuvosto päätti yleisistunnossa Suomen edustuksesta. Käytännön katsottiin olevan parannuksen aikaisempaan verrattuna, eikä edustautumiskysymys ollut enää merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Työryhmä totesi keskustelua asiasta kuitenkin edelleen käydyn. Eduskunnan osallistumisen ja vaikuttamisen toteuttamisessa EU-asioissa oli kehittämisen varaa.

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2008 oikeusministeri Tuija Braxin johdolla työryhmän kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Työryhmä käsitteli muun muassa kysymyksiä, jotka koskevat eduskunnan asemaa ja parlamentarismien kehittämistä, ulkopoliittista päätöksentekojärjestelmää ja suojelupoliisin parlamentaarista valvontaa. Työryhmä valmisteli aineistoa myöhempää parlamentaarista valmisteluelintä varten.

---

<sup>203</sup> PeVL 6/2009 vp.

<sup>204</sup> Ministeri Christoffer Taxellin johtama parlamentaarinen komitea, 9/2010 mm. s. 79–82, on ehdottanut, että perusoikeuksia poikkeusoloissa koskevia säännöksiä tarkistetaan, koska ne ovat muodostuneet ahtaaksi valmiuslainsäädännön kohdalla. Komitean mietinnössä ei ole sen sijaan viitteitä, että uusi valmiuslaki aiheuttaisi muutoksia presidentin toimivaltaan ulkopoliittikan johtajana ja ylipäällikkönä.

<sup>205</sup> Teija Tiilikainen, Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan, Arvio järjestelmän toimivuudesta, Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:8, s. 1–14.

<sup>206</sup> Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, työryhmämietintö 2002:8, s. 56–66 ja 99–100.

<sup>207</sup> Työryhmän valmistelun pohjalta hallitus antoi eduskunnalle tammikuussa 2003 pääministerin ilmoituksen perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Myöhemmin annettiin HE 102/2003 vp laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Perustuslain muutokset koskevat Suomen kansalaisen luovuttamista, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen sijaisen valitsemista ja valtionalouden tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeutta eduskunnan täysistunnossa.

Työryhmä järjesti myös asiantuntijaseminaarin perustuslain muutostarpeista. Seminaarissa käsiteltiin ulkopoliittikan yhteisjohtajuutta, Euroopan unionin näkymistä Suomen perustuslaissa<sup>208</sup> ja perustuslaki-valvontaa. Seminaarissa ulkopoliittikan yleisjohtajuudesta alustanut professori Tapio Raunio luovutti työryhmälle toukokuussa selvityksensä ulkopoliittikan yhteisjohtajuudesta. Selvityksen mukaan pitkällä aikavälillä järkevin vaihtoehto on ulkopoliittikan siirtäminen yksin hallituksen toimivaltaan.<sup>209</sup>

Perustuslaki 2008-työryhmän loppumuistion<sup>210</sup> mukaan ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän toimivuutta tulisi arvioida ottaen huomioon erityisesti EU:n kehitys ja sen heijastuminen valtiolliseen toimintaympäristöön. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet niin, että lähes kaikessa ulkopoliittikan johtamisessa on otettava huomioon Suomen jäsenyys EU:ssa. Kehitys siirtää ulko- ja turvallisuuspolitiikan käytännön toiminnan painopistettä aikaisempaa vahvemmin pääministerin ja valtioneuvoston suuntaan. Työryhmän keskusteluissa nousi esiin erilaisia vaihtoehtoja muutoksen huomioon ottamiseksi joko perustuslaissa tai erilaisissa toimintakäytännöissä. Ulkopoliittikan johtamisjärjestelmän arvioinnissa on otettava huomioon myös kansanvallan ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen. Nykyisessä käytännössä ne eivät työryhmän mielestä toteudu parhaimmalla mahdollisella tavalla. Tavoitteena tulee olla parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen kaikkiin ulkopoliittisiin toimiin sekä parlamentaarisen ja demokraattisen vastuunkannon selkeys. Työryhmän mielestä myös tarkastelu presidentin nykyisestä asemasta puolustusvoimien ylipäällikkönä on syytä liittää osaksi yleisempää ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa koskevaa arviointia. Presidentin nimitysvaltaa koskevien säännösten kattavaan tarkistamiseen ei nähdä tarvetta. Työryhmä ottaisi harkintaan myös sen, tulisiko EU:n jäsenyyttä koskeva nimenomainen maininta ottaa perustuslakiin.<sup>211</sup>

Lokakuussa 2008 asetettu ja ministeri, kansleri Christoffer Taxellin johtama parlamentaarinen komitea antoi mietintönsä helmikuussa 2010.<sup>212</sup> Mietinnössä ehdotetaan, että kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisätään. Valtioneuvosto päättää hallituksen esitykset. Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Valtioneuvosto nimittää ministeriöiden kansliapäälliköt. EU-jäsenyys ilmenee perustuslaista entistä laajemmin. Valmiuslain käsittelyn yhteydessä nousi myös tarve väljentää säännöstä perusoikeuksista poikkeusoloissa, ja komitea teki tästä ehdotuksen. Myös Lissabonin sopimuksesta saattaa aiheutua vielä lainsäädäntömuutoksia. Euroopassa ja globaalisti voi olla tekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon myös Suomen päätöksenteossa.

Seuraavat eduskuntavaalit ovat vuonna 2011 ja presidentin vaalit vuonna 2012. Taxellin komitean esittämät muutokset eivät koskisi nykyistä presidenttiä. Perustuslain muuttaminen edellyttää seuraavien

---

<sup>208</sup> Aiheesta EU:n näkyminen perustuslaissa alusti EU-tuomari Allan Rosas. Hän käsitteli EU:n mainitsemista perustuslaissa yleisen 1 luvun ohella mm. perusoikeuksia ja eduskuntaa koskevista luvuista.

<sup>209</sup> Uudistuksella olisi kolme myönteistä vaikutusta. Ensinnäkin se yhtenäistäisi Suomen ulkopoliittikkaa, jolloin välttyttäisiin sekä toimivaltakiistoilta että mahdollisten linjaerimielisyyksien aiheuttamilta hankaluuksilta. Myös ulkomaisten toimijoiden olisi helpompaa hahmottaa, kuka Suomen EU-politiikasta ja ulkopoliittikasta vastaa. Uudistuksen ansiosta Suomen olisi myös mahdollista reagoida toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin nopeammin, kun hallituksen tai pääministerin ei tarvitsisi koordinoida asiaa presidentin kanssa. Toiseksi uudistus demokratisoisi päätöksentekoa. Tässä kohdin se vahvistaisi jo tapahtunutta kehitystä, jossa eduskunta on saanut entistä selkeämmän jalansijan maamme ulkosuhteiden hoidossa. Parlamentaarinen vastuu ei toteudu yhteisjohtajuudessa. Presidentillä on varsin vapaat kädet harjoittaa ulkosuhteiden hoitoa erityisesti matkojensa sekä puheidensa kautta. Presidentti ei ole velvollinen raportoimaan tästä toiminnasta kenellekään. Pääministeri ja hallitus ovat puolestaan aina vastuussa eduskunnalle. Kolmanneksi muutos tervehdyttäisi suomalaista politiikkaa normalisoimalla ulkopoliittikan muihin politiikan lohkoihin rinnastettavaksi alaksi. Puolueet joutuisivat kantamaan vastuun ulkosuhteista ja tarjoamaan vaaleissa kansalaisille kilpailevia vaihtoehtoja harjoitettavasta politiikasta. Tämä saattaisi lisätä kansalaisten kiinnostusta eduskuntavaaleihin. "Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan, - Selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta", on liitteenä työryhmän loppumuistiossa.

<sup>210</sup> Perustuslaki 2008 -työryhmän loppumuistio, työryhmämietintö 2008:8.

<sup>211</sup> Ulkopoliittinen johtovalta jää parlamentaarisen valmisteluelimen pääasialliseksi tarkastelun kohteeksi. Ks. työryhmän ulkopoliittikan johtamista koskevat kannanotot kokonaisuudessaan, työryhmämietintö 2008:8, s. 84 - 85.

<sup>212</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, oikeusministeriö. Komiteassa oli kaksi edustajaa kolmesta suuresta eduskuntapuolueesta ja yksi pienemmistä. Jäseninä ovat mm. entinen puhe-mies Ilkka Suominen sekä entiset oikeusministerit Anneli Jäätteenmäki ja Johannes Koskinen.

eduskuntavaalien jälkeen kahden kolmasosan enemmistöä eli kolmen suuren puolueen siunauksen. Kokoomus on toiminut selvimmin presidentin vallan vähentämisen puolesta ja sosiaalidemokraatit tätä vastaan. Kaikissa puolueissa esiintyy kuitenkin perustuslain muutosten suhteen erilaisia käsityksiä. Komiteassa löydettiin sellainen kompromissi, jonka pohjalta tehtävät muutokset selkeyttäisivät perustuslakia ja parantaisivat sen toimivuutta. Eräistä mietinnön kohdista kristillisten, vasemmistoliiton ja perussuomalaisten edustajat esittivät eriävän mielipiteen. Mietinnön hyväksyneet sosiaalidemokraatit ovat katsoneet tarpeelliseksi vielä tutkia lopputulosta. Seuraavassa tarkastellaan komitean ehdotuksia ja eräitä muita jo esitettyjä tarkentamistarpeita.

## 6.1. EU perustuslaissa

Jäsenyyden näkyminen EU:n jäsenvaltioiden perustuslaeissa vaihtelee. Usein niissä on säännös siitä, miten toimivaltuuksia voidaan yleensä luovuttaa kansainvälisille järjestöille. Etenkin EY:n muuttuessa unioniksi, on perustuslakeja muutettu niin, että niissä on yksityiskohtaisempia säännöksiä unionista ja erityiset säännökset toimivaltuuksien luovuttamisesta sille. Suomessakin oli sekä integraatiota koskevan lainsäädännön että perustuslain valmistelun yhteydessä esillä samoja kysymyksiä, mutta unionin näkyvyydessä perustuslaissa päädyttiin minimiratkaisuun. Euroopan unioni mainitaan Suomessa vain perustuslain kansainvälisiä suhteita koskevassa 8 luvussa.<sup>213</sup> Nyt kun Suomen EU-jäsenyyttä on kestänyt toistakymmentä vuotta ja EU:n perussopimusten muutokset ovat ilmeisesti saavuttaneet lakipisteensä, on esitetty, että perustuslaki on saatava paremmin vastaamaan tosiasiallista tilannetta. Euroopan unionin jäsenyyden näkyvyyttä perustuslaissa voitaisiin lisätä mainitsemalla perustuslain 1 §:ssä nimenomaisesti, että Suomi on Euroopan unionin jäsen<sup>214</sup>. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pykälän 1 momentissa mainitun täysivaltaisuuden rajoja tulkittaessaan jo säännönmukaisesti viitannut jäsenyyteen EU:ssa.<sup>215</sup> Lisäksi pykälän 3 momentissa on ilmaistu ne periaatteet, joita Suomi noudattaa osallistuessaan kansainväliseen yhteistyöhön.<sup>216</sup> Taxellin komitea ehdottaakin, että valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun tulisi *EU-jäsenyyttä ilmaiseva yleisluontoinen säännös*. Lisäksi perustuslakiin (14 §) sisällytettäisiin *säännökset Euroopan parlamentin vaaleista*.<sup>217</sup>

Perustuslain 94 §:n 3 momentissa on säädetty, että kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansainvälisiä perusteita. Säännöksen perustelut valmisteluasiakirjoissa ovat niukat ja säännöstä on sovellettu käytännössä kerran Euroopan perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnassa. Tällöin valiokunta totesi olevan selvää, ettei Suomen jäsenyys perustuslakisopimuksen tarkoittamassa EU:ssa vaaranna valtiosäännön kansainvälisiä perusteita.<sup>218</sup> Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että 3 momentti kieltää eduskuntaa kokonaan hyväksymästä siinä tarkoitetun velvoitteen. Poikkeuslakia ei myöskään voitaisi käyttää momentin syrjäyttämiseksi.<sup>219</sup> Jäljelle jää momentin sanamuodon muuttaminen tai sen tulkitseminen muuttamiskiellon alaiseksi.

<sup>213</sup> Ks. valtiosääntökomitea 1992, Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön, EU-jäsenyyden huomiointi ottaminen hallitusmuodossa, KM 1994:4, s. 416–420.

<sup>214</sup> Perustuslakivaliokunnan mielestä on syytä uudelleen arvioida, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. PeVL 13/2008 ja PeVM 10/1998 vp.

<sup>215</sup> Täysivaltaisuuden tulkittamisessa otetaan huomioon EU-jäsenyyden merkitsevän rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla, mm. PeVL 6/2004 vp, PeVL 43/2004 vp, PeVL 36/2006 vp ja PeVL 13/2008 vp.

<sup>216</sup> Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Suomen EU-jäsenyys on tärkeä ja vakiintunut kansainvälisen yhteistyön muoto, mm. PeVL 38/2001 vp, PeVL 6/2004 vp, PeVL 16/2005 vp ja PeVL 9/2006 vp.

<sup>217</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, mm. s. 67–68 ja 76–79.

<sup>218</sup> PeVL 36/2006 vp.

<sup>219</sup> Perustuslakiin jäi mahdollisuus poikkeuslakimenettelyyn. Sopimusvelvoitteen poiketessa perustuslaista se saatetaan voimaan ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä: eduskunnan on hyväksyttävä voimaansaattamislaki lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään 2/3 annetuista äänistä. Poikkeuksen on oltava PL 73 §:n 1 momentin mukaan rajallinen. Toisaalta PL 1 §:n perusteella vähäiset ja etenkin EU-jäsenyydestä aiheutuvat täysivaltaisuudesta poikkeamiset eivät edellytä supistettuakaan perustuslainsäätämisyjärjestystä. Euroopan perustuslakisopimuksen osalta perustuslakivaliokunta katsoi, etteivät vaikeutettua käsittelyjärjestystä edellyttävät sopimusmääräykset yleisesti arvioituna merkitse olennaisia muutoksia Suomen unionijäsenyyttä tarkoittavaan nykyiseen kokonaisjärjestelyyn eivätkä muodostu ongelmallisiksi PL 73 §:n 1 momentissa olevan vaatimuksen kannalta rajatusta poikkeuksesta (PeVL 36/2006 vp).

Perustuslain 94 §:n 3 momenttiin olisi mahdollista lisätä säännös siitä, että toimivaltuuksia voidaan siirtää<sup>220</sup> unionille vain tietyin edellytyksin, kuten esimerkiksi niin kauan kuin unionia velvoittaa olennaisesti perustuslaissa säädettyjä kansanvaltaisuutta, oikeusvaltioperiaatetta ja perusoikeuksia vastaava suoja. Unionin oikeuskäytännön mukaan EU-oikeudella on etusija myös jäsenvaltion perustuslakiin nähden. Kuitenkin unionille siirretyn lainsäädäntövallan alue on edelleen suppeampi kuin kansallisen lainsäädännön ala. Lisäksi jo valmisteluvaiheessa pyritään siihen, että unionin lainsäädäntö ei joudu ristiin kansallisten perustuslakien kanssa.<sup>221</sup>

Taxellin komitea ehdottaa kuitenkin PL 94 §:n 2 momenttiin *Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle* koskevia yleisiä säännöksiä. Täysivaltaisuuden kannalta merkittävä toimivallan siirron hyväksyminen tai voimaansaattaminen edellyttää vähintään kahta kolmasosaa annetuista äänistä. Säännökset ottaisivat huomioon nykytilan, mutta mahdollistaisivat eduskunnan toimivallan siirtämistä myös enemmistöpäätöksin ja perustuslain nimenomaisesti tuntemalla tavalla. Vastaavat säännökset tulisivat myös voimaansaattamista koskevan PL 95 §:n 2 momenttiin.<sup>222</sup>

## 6.2. Edustautuminen Eurooppa-neuvostossa ja muissa huippukokouksissa

Oikeusministeriön vuonna 2001 asettama perustuslain seurantaryhmä katsoi, että Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa toimi lähtökohtaisesti pääministeri, eikä edustautumiskysymys ollut enää merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma. Työryhmä totesi keskustelua asiasta kuitenkin edelleen käydyn. Keskustelu on jatkunut, ja se on vilkastunutkin. Euroopan perustuslakisopimusta käsiteltäessä eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ja perustuslakivaliokunta ottivat aktiivisesti kantaa asiaan. Jos kyseessä ei ole merkittävä valtiosääntöoikeudellinen ongelma, niin mistä sitten on kysymys?

Vastaus ei löydy perustuslain valmisteluaineistosta eivätkä vielä EU:hun liittymisen aiheuttamasta valtiosääntöpaketista, vaan on mentävä aikaisemmin selostettuihin valtiosääntöosittaisuudistuksiin. Presidentin valintatapa, valtioelinten toimivaltasuhteet ja integraatiojärjestelyt kytkeytyvät yhteen. Suoran kansanvaalin katsottiin lisäävän presidentin valtaa, jota haluttiin vähentää valtioelinten tasapainon säilyttämiseksi. Jäsenyys Etassa toteutettiin niin, että integraatiopäätöksiä ei poikkeuksellisesti katsottu muiden kansainvälisten päätösten tavoin presidentin toimivaltaan kuuluviksi. Valtioneuvosto valmisteli ja täytäntöönpani päätökset, ja eduskunta osallistui niiden valmisteluun, mutta presidentillä oli mahdollisuus puuttua ulkopoliittisesti tärkeisiin ratkaisuihin.

Koska Etassa ei ollut ulkopoliittikan ytimeen kuuluvia kysymyksiä, ei presidentin ulkopoliittisen vallan ja valtioneuvoston Eta-toimivallan välille syntynyt jännitteitä. Tilanne muuttui EU-jäsenyyden myötä. Hallitusmuodon toimivaltasäännökset jäivät entiselleen, ja EU ilmeni valtiopäiväjärjestyksen pykälistä. Uutena kysymyksenä tulivat esille edustautuminen EU:n huippukokouksessa ja EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Hallituksen esityksessä EU:hun liittymistä koskevasta valtiosääntöpaketistä edustautuminen huippukokouksessa jäi avoimeksi ja toimivaltajako muutenkin epätarkaksi. Eduskunnassa tulkittiin säännöksiä hallituksen esityksestä poiketen tai sitä täydentäen: valtioneuvosto käsittelee kaikki EU:ssa päätettävät asiat *yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka* mukaan lukien ja määrää Suomen edustajat kokouksiin. *Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa* ja myös informoi

<sup>220</sup> Perustuslakivaliokunnan (PeVL 13/2008 vp) mielestä on syytä harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille.

<sup>221</sup> Yleisten kansainvälisiä velvoitteita koskevien hyväksymis- ja voimaansaattamisääntösten lisäksi säännös toimivaltuuksien luovuttamisesta Euroopan unionille korostaisi sitä, että Suomi luovuttaa valtuuksia valtiosääntönsä nojalla käyttäkkeen niitä yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa. Valtuuksien siirtämiselle asetettaisiin perustuslaissa ehdot, joiden täyttymistä tarkastellaan perustuslaista käsin. Ne asettaisivat myös vähimmäisvaatimukset siitä, millaisena unionin tulisi kehittyä.

<sup>222</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, mm. s. 68–69 ja 90–95.

eduskuntaa siitä. Vahvistaessaan EU:hun liittymistä koskevat lait presidentti Ahtisaari ei hyväksynyt perustuslakivaliokunnan tulkintoja. Hän katsoi niiden vaarantavan yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopolitiikan; presidentille kuuluu ulko- ja turvallisuuspolitiikka myös asian tullessa esille EU:ssa.

Keväällä 1995 presidentti Ahtisaari ja pääministeri Lipponen sopivat edustautumisesta osittain eduskunnan tahdon vastaisesti: pääministeri ja muut valtioneuvoston määräämät Suomen edustajat osallistuvat Eurooppa-neuvoston kokouksiin, ja pääministeri antaa eduskunnalle tietoja neuvoston kokouksista. Presidentti osallistuu kokouksiin harkintansa mukaan ja toimii valtuuskunnan puheenjohtajana käsiteltäessä *yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa* sekä muita toimivaltaansa kuuluvia asioita. Myöhemmin presidentti valtuutti pääministerin toimimaan Suomen edustajana käsiteltäessä presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita niissä kokouksissa, joihin presidentti ei osallistu.

Perustuslakia valmisteltaessa tarkennettiin vielä ylimpien valtioelinten valtasuhteita. Esityksen antamista viivästytti kansainvälisiä suhteita koskeva luku ja etenkin 93 §. Presidentti Ahtisaari ei ollut siihen tyytyväinen, koska hän katsoi sen vaarantavan yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopolitiikan toteuttamista. Erimielisyyttä ei näyttänyt olevan lakitekstistä eikä siitä, että valtioneuvostolle kuuluu kaikki EU:ssa päätettävät asiat mukaan lukien yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Tärkeiden EU-asioiden osalta perusteluihin lisättiin samanlainen valtioneuvoston velvollisuus yhteistyöhön kuin presidentilläkin on ulkopolitiikassa valtioneuvoston kanssa.

Suomen edustautumista Eurooppa-neuvostossa koskeva ongelma ei ole siis suoraan perustuslaista johtuva. Mukana on presidentin ja pääministerin välinen sopiminen edustamisesta. Lipponen hallituksen ulkoministeri Halosen tultua valituksi presidentiksi väliaikaiseksi tarkoitettu sopimus jatkui, mutta käytäntö vastasi jo paremmin perustuslain tarkoitusta. Valtioneuvoston ohjesäännön kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2003 vahvistettiin nykyinen menettely<sup>223</sup>, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee Suomen edustautumisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa. Säännöksen sanamuoto on yksiselitteinen. Ongelma ei ole suoranaisesti perustuslaillinen<sup>224</sup> eikä valtiosääntöinen.<sup>225</sup>

Ongelman 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 eräässä vaiheessa selvitystä siitä, mitä eduskunta vielä oikein tahtoi (ns. Helteen ponsi).<sup>226</sup> Toiseksi integraatiokehitys Eta-vaiheessa turvasi vielä presidentin ulkopoliittisen vallan Eta-asioissa. Vasta EU-jäsenyyden oloissa presidentti menetti ulkopoliittista valtaansa ja syntyi mahdollisuus siihen, että Suomen ulkopoliittinen linja ei olisi yhtenäinen. Eduskunnan aktiivinen osa ei suhtautunut myönteisesti siihen, että EU-jäsenyyteen liittyvä valtiosääntöpaketti oli osin avoin. Kun eduskunta sitten tarkensi paketin, presidentti ei hyväksynyt eduskunnan "tulkintoja". Viimeksi presidentti ja pääministeri vielä sopivat edustautumisesta tavalla, joka ei ollut täysin Hallitusmuodon mukainen. Uuden perustuslain valmistelussa yhteistyö presidentin ja valtioneuvoston välillä sujui jo paremmin, mutta siinäkin yhteydessä ulkopoliittinen johtovalta muodostui erääksi ongelmakohdaksi. Viimeksi on vielä otettava esille seikka, joka on presidentin yleisen aseman ja EU:ssa edustautumisenkin yhteydessä merkittävä lainvalmistelutyön pohjalta: *presidentin toimiminen valtioneuvoston kautta*.

<sup>223</sup> VNOS (262/2003) 3 §:n 5 kohta.

<sup>224</sup> Jos ongelma olisi haluttu ratkaista perustuslaillisesti, olisi PL 93 §:ään lisätty virke "Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa." Ehdotus tehtiin eduskunnassa, mutta se ei saanut tarpeeksi kannatusta.

<sup>225</sup> Pääministerin ja presidentin yhtäaikainen osallistuminen on ulkoministerin kannalta epäkohta: käytännön toimet suorittava ulkoministeri joutuu kokoushuoneen ulkopuolelle eikä välttämättä saa kaikkea oleellista tietoa.

<sup>226</sup> Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö, Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat, Liite: komitean kirje valtioneuvostolle 11.11.1992, Tasavallan presidentin valtaoikeuksien parlamentarisoimiseen tähtäävä eduskunnan perustelausema, KM 1994:4, s. 537–549.

Edustautumiseen Eurooppa-neuvostossa kiinnitettiin Valtiosääntökomitea 1992:ssa keskeistä huomiota.<sup>227</sup> Kysymys oli siitä, edustaako Suomea neuvostossa pääministeri vai presidentti vai voisivatko he yhdessä edustaa Suomea. Kummallakaan ei ollut valtuuksia yksin edustaa, vaan asialistat käsittivät molempien toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Kuitenkin arvioitiin, että pääministerin toimivalta kattaisi laajemmin kysymykset. Lisäksi valtiosääntökehitys ei ollut omiaan lisäämään presidentin valtaa sisäpolitiikan puolelle, mikä oli edellytyksenä hänen osallistumiselleen yksin. Ulkopoliitikassakin käytäntö on merkinnyt presidentin ulkopoliittisen vallan käyttöä enenevästi valtioneuvoston kautta. Yhdessä tai vuorotellen asialistan mukaan edustamisen katsottiin heikentävän uskottavuutta, kun jäisi epäselväksi, kuka Suomen puolesta kussakin asiassa puhuu. Komitean mielestä pääministeri voisi luontevimmin pääsäännön mukaan edustaa Suomea. Pääministerin uskottavuus Eurooppa-neuvostossa edellyttää, että hän osallistuu yhtäläisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitoon yleensä. Se on mahdollista vain, jos presidentti johdonmukaisesti käyttää ulkopoliittisia valtaoikeuksiaan pääministerin, ulkoministerin ja yleensä valtioneuvoston kautta. Presidentti voi kuitenkin poikkeuksellisesti osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin sekä muihin suuriin kansainvälisiin kokouksiin ja huipputapaamisiin silloin, kun niissä käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta erityisen keskeisiä kysymyksiä.

Komitean kannat presidentin ja pääministerin rooleista kansainvälisessä edustautumisessa jäivät huomiotta hallituksen esityksessä, joka koski valtiosääntöpakettia EU:hun liittymiseksi. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on kohta koskien edustautumista EU:ssa. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu määrittellä Suomen kanta sekä päättää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa. Päätöksiä tehdään myös Eurooppa-neuvostossa. Perustuslakivaliokunta puolestaan toisti aiemman kantansa, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Hallituksen esityksessä korostetaan useammassa kohdin parlamentaarista katetta presidentin toiminnalle sekä presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa. Sen sijaan esityksestä ei ainakaan selvästi tule esille se, että presidentti toimisi ulkopoliitikassa valtioneuvoston kautta ja tälle tilaa tehden.<sup>228</sup>

Ongelman ilmeisestikin aiheuttaa se, ettei nykyinen presidentti, kuten ei edeltäjänsäkään, ole toiminut valtioneuvoston kautta vaan on osallistunut itse. Osallistumiseen ovat nivoutuneet edustuskysymyksen aikaisemmat vaiheet ja eduskunnan tahdon syrjäyttäminen parlamentarismin toteuttamisessa. Presidenttien aktiivisuus kansanvaltaisuutensa korostamisessa ja asettuminen tavallaan kilpailemaan eduskunnan kanssa lienevät yhdessä edustautumisen kanssa osuneet parlamentarismin kipupisteeseen.

Tilannetta kuvastanevat perustuslakityöhön eri rooleissa osallistuneen Johannes Koskisen eräät kannanotot. Perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtajana hän<sup>229</sup>, esitteli valiokuntansa perustuslakia koskevan mietinnön<sup>230</sup> ulkoministeriön järjestämässä, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekojärjestelmää uuden perustuslain valossa koskeneessa seminaarissa helmikuussa 1999. Hän mainitsi muun muassa, että valtioneuvoston toimivalta unioniasioissa kattaa myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat. Siten aiempi edustuskiista presidentin ja pääministerin välillä Eurooppa-neuvoston kokouksissa ei enää uuden perustuslain aikana ole mahdollinen. Koskinen painotti, että valtiosäännön juridinen perusta muuttuu tältä osin selvästi. Sen sijaan käytännössä muutos ei ehkä tule olemaan yhtä selvä, vaikka pääministeri käyttääkin pääasiassa viimekätistä päätösvaltaa. Presidentti on

<sup>227</sup> Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö 1994:4, s. 358–362, 436 ja 439. Tarkastelu suoritettiin HM 33 ja 33 a §:n pohjalta, ja katsottiin EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan jäävän osin presidentin toimivaltaan.

<sup>228</sup> Vrt. Jaakko Nousiainen, joka on ilmaissut presidentin aseman perustuslain uudistuksen yhteydessä seuraavasti: presidentin asema perustuu vähemmän perustuslailliseen valtaan ja enemmän henkilökohtaiseen arvovaltaan. On luontevaa odottaa, että eduskunta–hallitusakselin lujittuminen ja presidentin toimivaltuuksien supistaminen loitontavat valtionpäämiestä yhteiskuntapolitiikan tekemisestä ja korostavat hänen tehtävänsä kulloisenkin hallituksen taustatukena, ristiriitojen selvittäjänä ja kansantahdon tulkkina. Vastaisuudessa poliittisen järjestelmän toiminta ohjautuu vähemmän presidentin poliittisten voimavarojen ja henkilökohtaisen aktiiviteetin mukaan ja enemmän parlamentaarisen konstellaation, puoluesuhteiden ja koalitioiden vaihtelun mukaan. Ks. Suomen hallitusjärjestelmä: sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen, Suomen valtiosääntö, eduskunta, ulkoasiainministeriö ja oikeusministeriö, Vammala 2001, s. 37.

<sup>229</sup> Koskinen toimi myös perustuslaki 2000 -työryhmän varapuheenjohtajana ja oikeusministerinä sitten varmensi perustuslain. Koskinen oli Taxellin komitean jäsen.

<sup>230</sup> PeVM:n 10/1998 vp.

edelleen eräänlainen reservi, joka tulee pitää ajan tasalla tehtäessä päätöksiä EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisista asioista. Koskinen on keväällä 2008 eduskunnan varapuhemiehenä katsonut, että presidentin tulisi Eurooppa-neuvoston kokouksiin nähden pysyä reservissä. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmään muita muutoksia Koskisen mukaan sitten tuskin tarvitaankaan.<sup>231</sup>

Jossain määrin tulkintakysymyksiä on aiheutunut myös osallistuminen EU:n ja kolmansien maiden väliin huippukokouksiin. Suomen EU-puheenjohtajakaudella otettiin huomioon se, että puheenjohtajavaltion edustaja esittää huippukokouksessa unionin neuvostossa koordinoitua unionin kannan. Useissa tapauksissa huippukokousedustus on määritelty siten, että unionia edustaa neuvoston puheenjohtaja yhdessä komission ja mahdollisesti EU:n korkean edustajan kanssa. Suomen EU-puheenjohtajakaudella Suomi osallistui sanottuihin kokouksiin ensisijassa unionin neuvoston edustajana, eikä Suomen edustajana. Näin ollen katsottiin, että kysymyksessä on PL 93 §:n 2 momentissa tarkoitettu asia ja edustajana toimii pääministeri. Puheenjohtajakauden ulkopuolella kysymys ei ole yhtä selvä, ja myös presidentti osallistuu toisinaan EU:n ja kolmansien maiden välisiin huippukokouksiin. Joissakin tapauksissa tällaiseen kokoukseen on osallistunut sekä pääministeri että presidentti, jolloin tulkintakysymyksiä on tullut valtuuskunnan puheenjohtajasta ja asioiden jakautumisesta valtion- ja hallituksen päämiesten välillä.<sup>232</sup>

Valtioneuvoston yleisistunto asettaa valtiosopimuksia tai muita kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin tai tavanomaista merkittävämpää kansainvälistä kokousta varten valtuuskunnan silloin kun asia koskee olennaisilta osiltaan useampaa kuin yhtä ministeriötä.<sup>233</sup> Presidentin osallistuessa toisinaan tällaisiin kokouksiin on noussut esille tulkintakysymys siitä, asettaako valtuuskunnan valtioneuvosto vai presidentti. Valtuuskunnan asettaja on siten voinut vaihdella samankin kokouksen kohdalla vain sen mukaan, kuka kokoukseen osallistuu.<sup>234</sup> Valtioneuvoston ohjesäännön perustelumuioston mukaan kokouksen tulisi täyttää tietyt tärkeyskriteerit.<sup>235</sup> Olettamuksena on tietenkin, että valtionpäämies ei osallistu aivan rutiinikokoukseen. Jos näin kuitenkin tapahtuu, ei osallistuminen sinänsä nosta kokouksen tärkeysastetta, jonka pitäisi olla objektiivisesti arvioitavissa.

Taxellin komitea ehdottaa pääministerin tehtäviä koskevaan perustuslain pykälään (PL 66) lisättäväksi säännöstä, jonka mukaan *pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksessa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa EU:n muussa toiminnassa*. Jo valtioneuvoston Lissabonin sopimusta koskevan selvityksen mukaan normaalitilanteessa presidentin osallistumisen loppuu, koska kokoukseen kutsutaan vain yksi valtion edustaja. Jos kutsun saa myös avustava ministeri, kokoukseen osallistuu pääministerin ohella toinen valtioneuvoston jäsen. Ehdotus selventäisi edustamisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa nyt nimenomaisesti perustuslain tekstissä ja poistaisi epävarmuuden edustamisesta EU:n ja kolmansien maiden välisissä huippukokouksissa.<sup>236</sup>

### 6.3. Parlamentarisuuden ja kansanvaltaisuuden lisäämisestä

Ylimpien valtioelinten valtasuhteita on parlamentarisoitu 1980-luvulta alkaen. Uuden perustuslain säätämisen jälkeen voidaan eräistä perustuslakivaliokunnan tulkinnoista havaita kehityksen jatkuvan. Pre-

<sup>231</sup> Ottaen huomioon että mm. Euroopan perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä eduskunnan ulkoasiainvaliokunta totesi yhteistoiminnan sujuneen presidentin ja valtioneuvoston välillä hyvin, sekä pääministerin että presidentin yhtäaikainen edustautuminen Eurooppa-neuvostossa ei tunnu perustellulta.

<sup>232</sup> Tällainen tilanne nousi esille mm. EU-Afrikka huippukokouksen 8.–9.12.2007 osalta. Joulukuussa 2009 Kööpenhaminan ilmastokokouksen valtuuskunnan puheenjohtaja oli presidentti ja varapuheenjohtaja pääministeri, vaikka Suomi neuvotteli osana EU:ta. Edeltävässä Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltiin EU:n kantoja Kööpenhaminan kokousta varten. Presidentti ilmoitti, ettei kokouksessa ole hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita.

<sup>233</sup> VNOS 3 §:n 7 kohdan perustelumuiستio.

<sup>234</sup> Näin tapahtui muun muassa UNCTAD XII -konferenssin valtuuskunnan kohdalla, joka asetettiin 7.3.2008.

<sup>235</sup> VNOS 3 §:n 7 kohdan perustelumuiستiossa viitataan valtiosopimustyöryhmän mietintöön (Ulkoministeriö 1/2000) presidentin toimivallasta: Presidentti tekee päätöksen, kun neuvottelujen kohteena on ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävä tai muutoin tärkeä sopimus. Tällaisia ovat esim. sopimukset EU:n perustamis- sopimuksen muuttamisesta, aseistariisunnasta, kansainvälisen rikostuomioistuimen perustamisesta ja laajat kauppapoliittiset sopimukset. Muutoin valtuuskunnan voi asettaa valtioneuvoston yleisistunto tai ao. ministeriö.

<sup>236</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, mm. s. 66 ja 89–90.

sidentillä on edelleen todellista valtaa ulkopolitiikan johtamisessa, ylipäällikkönä ja nimitysasioissa. Ulkosuhteiden kaksijakoisessa johtamisessa on nähty ongelmia, ja ratkaisuksi on voitu esittää presidentin koko ulkopoliittisen vallan parlamentarisointia. Ajatus ei ole uusi, ja jo aikoinaan säädettäessä ensimmäistä poikkeusta ulkopoliittista toimivaltaa koskevaan perussäännökseen, HM 33 §:ään, eräät kansanedustajat<sup>237</sup> esittivät ulkopoliittisen vallan siirtämistä valtioneuvostolle.

Samaan aikaan kun valtasuhteita parlamentarisoitiin, muutettiin presidentin valintatapaa. Välillisen vaalin tilalle tuli ensin suoran vaalin ja välillisen vaalin yhdistelmä. Tätä kokeiltiin kerran käytännössä, ja sitten siirryttiin suoriin kaksivaiheisiin kansanvaaleihin. Kansanvaalin katsottiin vahvistavan presidentin asemaa, ja tämä antoi vielä lisäyitä presidentin valtaoikeuksien supistamiseksi. Jälkikäteen siirtymistä suoraan kansanvaaliin on pidetty virheenä. Eduskunnan rinnalle on muodostunut toinen kansan valitsema valtioelin, joka ei ole parlamentaarisesti vastuunalainen kuten valtioneuvosto.<sup>238</sup>

Perustuslailla on haluttu vahvistaa edelleen myös kansanvaltaa. PL 2 § koskee kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta. Pykälän mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut 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. Parlamentarismista säädetään PL 3 §:n 2 momentissa ja kunnallisesta itsehallinnosta PL 121 §:ssä. Presidentti valitaan välittömällä vaalilla PL 54 §:n mukaan.

Jos presidentin valtaa vielä vähennettäisiin ja korvattaisiin parlamentarisoidulla vallalla, herää kysymys siitä, olisiko kansanvallan epäsuora väheneminen korvattava silloin muulla tavoin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia lisäämällä. EU:n tasollakin pyritään vahvistamaan suoraa kansalaisten vaikuttamista. Kansanvaltuuskunnan perustuslakiehdotuksessa olivat vuonna 1918 muun muassa lainsäädäntöä koskeva kansanaloite ja kansanäänestys. Perusteita olisi kansanvallankin lisäämiseen parlamentarismien kehittämisen ohella.

Lissabonin sopimus sisältää uudenlaisen EU:n kansalaisaloitteen, joka tarjoaa unionin kansalaisille oikeuden tehdä komissiolle lainsäädäntöaloitteen. Taxellin komitea ehdottaa *kansalaisaloitetta*, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi. Vähintään viidelläkymmenellä tuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella olisi oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi. Aloite voisi koskea lain muuttamista tai kumoamista taikka uuden lain säätämistä.<sup>239</sup>

Perustuslain seurantaryhmä on vuonna 2002, eduskunnan ulkoasiainvaliokunta vuonna 2006 ja Perustuslaki 2008 -työryhmän hankkima selvitys toteavat, että presidentin ja valtioneuvoston välinen yhteistoiminta ulkopolitiikassa on sujunut hyvin. Tätä taustaa vasten tuntuu pitkälle menevälle ehdotus ulkopoliittisen vallan siirtämisestä valtioneuvostolle, vaikka ehdotus onkin kehityslinjan ja järjestelmän selvytyden vuoksi ymmärrettävä.<sup>240</sup> Julkisuudessa esitetyt arvostelut presidentin ja valtioneuvoston toimivaltojen leikkaamisesta eivät ole koskeneet oleellisia asiakysymyksiä. Toimivaltarajaa voitaneen vielä selvittää perustuslakivaliokunnan tulkinnoin, kuten on tähänkin mennessä tapahtunut. Lisäksi presidentin päätökset voitaisiin sitoa tiukemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksiin.

---

<sup>237</sup> Edustajat Arja Alho (SD) ja Esko Helle (Vasemmisto).

<sup>238</sup> Presidentti esitetään jossakin kritiikissä vastuuttomana ja kontrolloimattomana valtioelimenä. Hän tarvitsee kuitenkin päätöstensä valmistelua, esittelyä ja täytäntöönpanoa varten valtioneuvoston. Jo vuoden 1919 HM:n aikana katsottiin, ettei presidentti voi asettua eduskunnan enemmistön pysyvää ja määrätietoista tahtoa vastaan, vaan joutuu taipumaan. Nykyinen perustuslaki on parlamentaarisempi kuin stählbergiläinen hallitusmuoto. Stählberg korosti presidenttikautensa jälkeen, että presidentin valtaoikeuksien on oltava reaaliset. Hallitustoimintaa ei saa kuitenkaan johtaa sellaiseen suuntaan, jota eduskunta ei hyväksy.

<sup>239</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, mm. s. 41–43, 52–54, 64–66 ja 84–87.

<sup>240</sup> Kirjoittaja on todennut 1998, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä, s. 414 seuraavaa: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän yhtenäisyys ja toimivuus pitäisi kuitenkin turvata. Tämä voitaisiin saavuttaa pidättäytymällä ehdotettua enemmän nykyisessä järjestelmässä. Toisena mahdollisuutena on edetä koko askel ja säätää ulkopoliittinen johtovalta valtioneuvostolle. Tämäkään vaihtoehto ei toteudu tyydyttävästi vain muuttamalla ulkopoliittista päätösvaltaa koskevaa säännöstä.

Määrämuotoisissa ulkoasioissa presidentti tekee päätöksen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta (PL 58 §). Jos presidentti ei pääte asiasta valtioneuvoston ehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksistä presidentti päättää tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ehdotuksen mukaisesti. Muut asiat presidentti päättää joko valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti tai siitä poiketen. Taxellin komitea ehdotta nyt, että *valtioneuvosto antaisi hallituksen esitykset*. Näitä koskeva päätösmenttely säädettiin, koska lainsäädäntötyön johtamista ja budjetivalmistelua pidettiin parlamentarismn kannalta valtioneuvoston tärkeimpänä tehtävänä.<sup>241</sup>

Komitea ehdottaa myös PL 58 §:ää muutettavaksi niin, että asia ratkaistaan valtioneuvoston *uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa*. Eduskunnan kanta olisi täysistunnon päätös kuten valtiosopimuksen hyväksyminen. Myös ulkoasiainvaliokunta ja suuri valiokunta voivat esittää eduskunnan kannan muun muassa kriisinhallinnassa tai EU:hun liittyvässä asiassa. Poikkeuksina asian ratkaisemisesta uuden ehdotuksen mukaisesti olisivat *lain vahvistaminen, virkaan nimittäminen tai tehtävään määrääminen*.<sup>242</sup> Komitean ehdotuksen mukaan *kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisasetusten* antaminen siirtyisi presidentiltä *valtioneuvostolle*.

Edellä mainitut muutosesitykset eivät kuitenkaan kata niin sanottuja tosiasiallisia toimia. Näistä valtaosa ei tule presidentin päätettäväksi yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Ulkoministeri ei aina seuraa presidenttiä ulkomaanmatkalle. PL 93 §:n 3 momentti kuitenkin edellyttäisi tätä, ja käytäntö on enimmäkseen toiminut hyvin jo hallitusmuodon aikana. Poikkeuksena olivat etenkin presidentti Kekkonen useat matkat Neuvostoliittoon. Toisaalta tällöin kehittyi säännöksiin perustumaton käytäntö, jonka mukaan presidentti selostaa tärkeimpiä ulkomaanmatkojaan suoraan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle.<sup>243</sup> Perustuslain 93 §:n 3 momentin toteutumista saattaisi vahvistaa se, että ulkoministeri tekisi säännönmukaisesti selkoa ulkoasiainvaliokunnalle presidentin tärkeistä ulkomaanmatkoista ja merkittävistä tosiasiallisista toimista.

#### 6.4. Muita kysymyksiä

Euroopan unionin jäsenmaana Suomi on joutunut ottamaan kantaa erilaisiin maailman tapahtumiin huomattavasti useammin ja laajemmin kuin ennen jäsenyyttä. Etenkin EU:n puheenjohtajuuskautena kannanottojen määrä voi olla huomattava. EU huolehtii jäsenmaiden kauppapoliittisten etujen toteutumisesta globaalisesti. Tästä huolimatta jäsenmaalle jää vienninedistämisestä ja kansallisten yhtiöiden toiminnan tukemista Euroopan ulkopuolella. Myös poliittinen, kulttuurillinen, taloudellinen ja kehityspoliittinen sekä ympäristöasioita koskeva yhteistyö Euroopan ulkopuolella vaatii kahdenvälisiä suhteita. Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Paavo Väyrynen on kevään 2008 aikana kiinnittänyt huomiota siihen voimavaraan, jonka presidentti tarjoaa EU:n ulkopuolisissa suhteissa. Useissa ja tärkeissä maissa vastapuolena on nimenomaan presidentti.

Suomen suhteiden ja kehityksen kannalta Tukholma, Pietari/Moskova ja Berliini ovat olleet erityisen tärkeitä. Tukholma ja Berliini ovat EU:ssa, ja Moskovan kanssa EU on solmimassa läheisempiä yhteistyösuhteita. Toisen maailmansodan jälkeen presidentistä tuli itäsuhteiden takuumies. Presidenteillä oli henkilökohtaisetkin suhteet kulloiseenkin Neuvostoliiton päämieheen. Käytäntö on osittain jatkunut Venäjänkin osalta, vaikka yhteistyö on kauttaaltaan tapahtunut laajemmalla pohjalta talousrakenteiden muututtua naapurimaassa. Vaikka Venäjän ja EU:n yhteistyön tiivistyessä kansallinen liikkumatila voi vähentyä, arvio EU:n jäsenvaltioiden puolesta hoitamista Venäjä-suhteista on tulevaisuusvoittoinen. Venäjällä valtionpäämies on ensimmäistä kertaa vapaaehtoisesti luopunut vallasta, ja hänet on valittu

<sup>241</sup> Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö 9/2010, mm. s. 49–51, 62–64 ja 87–89. Perustuslain myötä lainsäädännön alaan kuuluvien valtiosopimusten määrä kuitenkin kasvoi. Uutena perusteena eduskunnan hyväksymisen pyytämiseen tuli myös kansainvälisen velvoitteen huomattava merkitys.

<sup>242</sup> Eduskunta voi kuitenkin hyväksyä lain, jota presidentti ei ole vahvistanut, asiasisällöltään muuttamattomana. Laki tulee voimaan silloin ilman presidentin vahvistustakin. Presidentin nimitysvaltaa taas esitetään vähennettäväksi.

<sup>243</sup> Valiokunta kuulee selonteot presidentin luona.

pääministeriksi. Presidentin vahvat valtaoikeudet ovat jääneet muuttamatta. Suomenkin käytännön yhteyksien kannalta on mielenkiintoista, millaiseksi valtarakennelma lopulta Venäjällä muodostuu.

Lissabonin sopimuksen määräyksistä sai erityistä huomiota keskinäinen avunantovelvoite, josta on hallituksen esityksen selostuksen ohella laadittu erityinen selvitys.<sup>244</sup> Avunantovelvoite sisältyy Lissabonin sopimuksella muutetun unionisopimuksen 28 a artiklan 7 kohtaan, jonka sanamuoto on seuraava:

*Jos jäsenvaltio joutuu alueeseensa kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen kohteeksi, muilla jäsenvaltiolla on velvollisuus antaa sille apua kaikin käytettävissään olevin keinoin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan mukaisesti. Tämä ei vaikuta tiettyjen jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.*

*Tämän alan sitoumusten ja yhteistyön on oltava Pohjois-Atlantin liiton puitteissa tehtyjen sitoumusten mukaisia, ja Pohjois-Atlantin liitto on jäseninään oleville valtioille edelleen niiden yhteisen puolustuksen perusta ja sitä toteuttava elin.*

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on Lissabonin sopimusta koskevassa mietinnössään korostanut, että keskinäisen avunannon velvoitteella eli niin sanotuilla turvatakuilla on tosiasiallista merkitystä. Euroopan unioni on tiivis poliittinen liitto, jonka jäsenvaltioita yhdistää vilkas kanssakäyminen. Unionilla on yhteinen arvoperusta, yhteinen päätöksentekojärjestelmä, yhteinen lainsäädäntöpohja, yhdentynyt talouselämä ja tahto toimia yhdessä myös ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valiokunnan näkemyksen mukaan on selvää, että tällaisessa liitossa hyökkäys yhtä jäsenvaltiota kohtaan merkitsisi muiden apuun tuloa monin keinoin mukaan lukien sotilaalliset toimet. Valiokunta toteaa kantanaan, että unionin avunantovelvoite on selkeä. Se ei periaatteessa poikkea Naton vastaavasta velvoitteesta siinä mielessä, että velvoitteen mukainen avunantopäätös on aina tapauskohtainen ja edellyttää jäsenvaltioiden poliittista harkintaa. Päätökset avun antamisesta ja avun sisällöstä tehdään kussakin jäsenvaltiossa hyökkäyksen kohteeksi joutuvan jäsenvaltion pyynnöstä. Tämä ei sulje pois sitä, että näitä kriisitilanteita käsiteltäisiin samalla unionin toimielimissä. Valiokunta toteaa, että kansallisten valmiuksien kehittäminen mukaan lukien lainsäädäntö kuuluu valtioneuvostolle.<sup>245</sup> Puolustusvaliokunta puolestaan toteaa, että unionin avunantolausekkeen tulkinnasta ei juuri käydä keskustelua Suomen ulkopuolella. Muiden unionimaiden avunantovelvoitetta koskevien näkemysten selvittyä voidaan myös Suomessa paremmin arvioida tarpeita lähtenä muuttamaan kansallista lainsäädäntöä.<sup>246</sup>

## **6.5. Johtopäätöksiä**

***Ulkopoliittista päätöksentekoa tarkastelleet selvitykset ovat todenneet, että yhteistoiminta presidentin ja valtioneuvoston välillä on käytännössä sujunut hyvin sekä ulkopoliitikassa että EU-asioiden hoidossa. Toisaalta ulkopoliittisen vallan jakamisesta eri valtioelinten kesken saattaa seurata vaikeuksia etenkin, kun erimielisyyksien ratkaisemiseksi ei ole selkeitä säännöksiä. Nyt Taxellin komitea ehdottaa tässä suhteessa parannusta.***

***Parlamentarismiin lisääminen oli 1980-luvulla vallitseva suuntaus. Myös perustuslain aikana kehitys on jatkunut ainakin perustuslakivaliokunnan tulkinnossa. Teoreettisesti perustuslaki on kompromissi aidon parlamentarismien ja presidenttikeskeisen järjestelmän välillä. Kuitenkin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekokin on jo saatettu parlamentarismin kätteeseen. Taxellin komitea on halunnut vahvistaa edelleen parlamentarismia ja***

<sup>244</sup> HE 23/2008 vp, s. 10–105 ja 158 sekä Teija Tiilikaisen Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2008.

<sup>245</sup> UaVM 6/2008 vp, s. 17–20.

<sup>246</sup> PuVL 4/2008 vp. Ks. myös Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä 2008, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008, s. 22–24 ja 36–37. Avunantovelvoitetta koskevat selvitykset tuovat esille sen, että Suomella ei ole vielä tarkempia säännöksiä siitä, miten se täyttäisi lausekkeen mukaiset velvoituksensa. Lissabonin sopimuksen tultua voimaan Ruotsin hallitus on ilmoittanut antavansa avunantolausekkeen nojalla apua etenkin lähialueella.

*sitonut presidentinpäätökset tiukemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotuksiin. Parlamentarismia kehittäessään komitea ei unohtanut kansanvaltaisuuttakaan.*

*Kun nyt presidentin ja pääministerin kiinnostus on painottunut eurooppalaisiin huippukoukuihin, herää kysymys siitä, eikö voimavaroja voitaisi käyttää tehokkaammin hyväksi jakamalla edustautumista maantieteellisesti. Samalla toteutettaisiin perustuslain taustajatusta tilan antamisesta valtioneuvostolle. Myös Venäjän suhteiden osalta voi olla tarpeellista käytännössä ottaa huomioon maan valtarakennelmien kehitys.*

*Euroopan unioni on osoittanut dynaamisuutensa vuosien aikana. EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja ulkosuhteiden kehittyessä kansallista toimivaltaa siirtyy yhteisesti päätettäväksi. Käytännössä tämä tarkoittaa myös presidentin ulkopoliittisen vallan vähenemistä. Presidentin informointi tärkeimmistä EU:ssa päätettävistä ulko- ja turvallisuuspoliittisista kysymyksistä on toiminut.*

*Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on myös kehittynyt niin, että se on koskettanut paitsi presidentin ulkopoliittista valtaa myös hänen ylipäällikön valtaansa. Tällöin on tullut sovellettavaksi ensisijaisesti valtioneuvoston EU-toimivalta eikä presidentin ylipäällikön valtaa koskeva pykälä. Lainsäädäntöratkaisuissa on kuitenkin pyritty välttämään kaksijakoinen ja hankala päätöksenteko, vaikka olisi jouduttu turvautumaan pyryvään poikkeukseen perustuslaista.*

## Lukemistoa

- Hidén, Mikael: Tasavallan presidentin asema – juridinen katsaus, Hallberg, Martikainen, Nousiainen ja Tikkanen: Presidentin valta, Hallitsijanvallan ja parlamentarismin välinen jännite Suomessa 1919–2009, Juva 2009, s. 389–323.
- Joidenkin puolustamisesta monen turvaamiseen, Naton tie puolustusliitosta turvallisuusmanageriksi, toim. Charly Salenius-Pasternak, Ulkopoliittisen instituutin raportti 17/2007.
- Jyränki, Antero: Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen, Perustuslaki 2008 – työryhmän muistio, Työryhmämietintö 2008:8, s. 108–133.
- " - Presidential Elements in Government, Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency, European Constitutional Law Review 3/2007, s. 285–306.
- " - Uusi perustuslakimme, Turku 2000.
- Hallberg, Pekka, Martikainen, Tuomo, Nousiainen, Jaakko ja Tikkanen, Päivi: Presidentin valta, Hallitsijanvallan ja parlamentarismin välinen jännite Suomessa 1919–2009, Juva 2009.
- Meres-Wuori, Ora: Komitea paikkaili perustuslakia, Kanava 2/2010, s. 42–46.
- " - Valtionpäämies sekä ulko- ja turvallisuuspoliittinen valta, Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939 – 7/12 – 2009, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja C-sarja N:o 40, Jyväskylä 2009, s. 119–138
- " - Ulkopoliittinen johtajuusjärjestelmä harkintaan, Kanava 7/2008, s. 567–570.
- " - Perustuslain "valuviasta", Kanava 3/2007, s. 169–171.
- " - Euroopan yhteisön liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, Perusoikeudet EU:ssa, toim. Liisa Nieminen, s. 450–484, Helsinki 2001.
- " - Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä, Helsinki 1998.
- " - Viimeisten valtiosääntömuutosten vaikutus Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekojärjestelmään, Lakimies 1995, s. 353–374.
- Nieminen, Liisa: Eurooppalaistuva valtiosääntöoikeus – valtiosääntöistytvä Eurooppa, Helsinki 2004.
- Niskanen, Maarit: Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä, Acta Universitatis Lapponiensis 170, Rovaniemi 2009
- Nousiainen, Jaakko: Suomen hallitusjärjestelmä: sekoittuneesta valtiomuodosta parlamentaariseen, Suomen valtiosääntö, eduskunta, ulkoasiainministeriö ja oikeusministeriö, Vammala 2001, s. 5–37.
- Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö, Mietintöjä ja lausuntoja 9/2010, oikeusministeriö.
- Rainne, Juha: Legal Implications of NATO Membership, Focus on Finland and Five Allied States, The Erik Castrén Research Reports 24/2008, Helsinki 2008.
- Raunio, Tapio: Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan – Selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta, Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, Työryhmämietintö 2008:8, s. 152–179, Oikeusministeriö.
- Saraviita, Ilkka: Näkökohtia parlamentarisoidun presidenttivallan suomalaisesta toteutuksesta, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2007, s. 409–478.
- " - Perustuslaki 2000, Helsinki 2000.
- Sierla, Antti Suomen mahdollisen Nato-jäsenyyden vaikutukset, 2007, ulkoasiainministeriö.
- Soikkanen, Timo: Presidentin ministeriö, Ulkoasiainhallinto ja ulkopoliittikan hoito Kekkonen kaudella II, 1970–81, Keuruu 2008.
- Suomen eduskunta 100 vuotta, kirja 11: kansainvälinen eduskunta, kirjoittajat Jorma Kallenautio, Teija Tiilikainen, Tapio Raunio, Reino Paasilinna ja Ilkka Seppinen, Helsinki 2007.
- Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009, Valtioneuvoston selonteko, VNS 1/2009 vp.
- Tiilikainen, Teija: Selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvästä keskinäisen avunannon velvoitteesta, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 2/2008.
- " - Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta, Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:8, s. 1–14.
- Turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä 2008, Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8/2008.