

Henri Jokinen

# **ITSEVALTIAASTA HILLITYKSI TIIMPELAAJAKSI**

Tasavallan presidentin ulkopoliittinen toimivalta  
parlamentaarisen kehityksen kontekstissa

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro gradu -tutkielma  
Huhtikuu 2020

# TIIVISTELMÄ

Henri Jokinen: Itsevaltiaasta tiimipelaajaksi. Tasavallan presidentin ulkopoliittinen toimivalta parlamentaarisen kehityksen kontekstissa.

Pro gradu -tutkielma

Tampereen yliopisto

Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Julkisoikeus

Huhtikuu 2020

---

Pyrkimys presidentin vallan häivyttämiseen parlamentarismia vahvistamalla on kehityskulku, joka kuvaa valtionjohdon toimivallan kehittymistä viimeisen neljän vuosikymmenen aikana. Nykyisen perustuslain aikana 2000-luvun alusta lähtien pääministeristä on muodostunut yksiselitteisesti toimeenpanovallan johtaja. Presidentille kuuluvaa ulkopoliittikan johtamisvaltaa on kuitenkin jossain määrin suojattu tältä kehitykseltä. Tutkielman keskeisenä argumenttina on, että erityisesti parlamentarisaatiokehitys ja Suomen EU-jäsenyys ovat merkittävästi heikentäneet presidentin ulkopoliittista valtaa vahvistaen samalla valtioneuvoston asemaa.

Tutkielman tavoitteena on arvioida tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintavelvoitteen toimivuutta. Tutkielmassa etsitään vastausta siihen, ovatko ulkopoliittikan johtamisen toimivaltanormit vielä perustuslain muutostenkaan jälkeen valmiita tai toimivia. Valtiosääntöoikeudellisen julkisoikeuden alalle asettuessaan tutkielman tutkimusmenetelmät pohjautuvat ensisijaisesti oikeusdogmatiikkaan eli lainoppiin. Tutkielmassa systematisoidaan normistoa, johon presidentti-instituution ulkopoliittinen päätöksenteko nojaa. Näin paikannetaan ongelmakohtia presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta.

Tutkielman ensisijaisena lähdeaineistona on Suomen perustuslaki (731/1999), sekä sitä alemmanasteiset säädökset. Näitä täydennetään etenkin perustuslakiuudistukseen liittyvällä lainvalmisteluaineistolla, josta ensisijassa oikeuslähdeopin mukaisesti ovat hallituksen esitykset sekä perustuslakivaliokunnan mietinnöt. Myös oikeuskirjallisuudella on vahva rooli tutkielman lähdeaineistona. Tutkimuskohdetta lähestytään valtiosäännön parlamentaarisen kehityksen kuvaamisen kautta. Ulkopoliittikan yhteistoimintavelvoitteen toimivuutta tarkastellaan oikeudellisen ja tosiasiallisen valtiosäännön avulla.

Tutkielman perusteella voidaan todeta, että valtiosääntö vaatii ulkopoliittikan johtamisen osalta edelleen kehittämistä ja tutkimuksellista huomiota. Tutkielmassa esitetyt oikeudelliseen ja tosiasialliseen valtiosääntöön pohjautuvat havainnot osoittavat, että Suomessa vahvan ulkopoliittisen johtajan kulttuuri ei ole vielä antamassa periksi parlamentarismien kehityskulun paineessa. Vaikka presidentin sisäpoliittisia valtaoikeuksia on riisuttu, presidentti-instituutio on säilyttänyt vahvan ulkopoliittisen asemansa myös kylmän sodan jälkeisellä kaudella ja 2000-luvun EU:n integraatiokehityksen keskellä.

Tutkielmassa päädytään esittämään vaihtoehtoja perustuslain uudistamiseksi, jotka perustellaan valtiosäännön loogisella kehityksellä kohti parlamentarisempaa hallitusmuotoa. Jos ulkopoliittikan johtaminen halutaan Suomessa aidosti parlamentaariseksi, ulkopoliittikan johtovalta olisi säädettävä yksiselitteisesti valtioneuvoston vastuulle. Jos taas presidentin osallistuminen ulkopoliittikan korkean tason hoitamiseen koetaan kansallisesti toivottuna ratkaisuna, on voimassaoleva perustuslaki vain tyydyttävällä tasolla. Lainsäätäjän on toisaalta myös kunnioitettava suomalaisten tahtoa säilyttää presidentillä tosiasiallistakin valtaa, jotta oikeusjärjestyksemme heijastelisi yhteiskuntamme pitkällä aikavälillä hyväksymiä ratkaisuja, tässä tapauksessa presidentti-instituution vahvaa asemaa.

Avainsanat: presidentti, toimivalta, ulkopoliittikka, parlamentarismi, yhteistoimintavelvoite, valtiosääntö

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYSLUETTELO

<b>Lähteet</b> .....	<b>V</b>
<b>Lyhenteet</b> .....	<b>XII</b>
<b>1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ</b> .....	<b>1</b>
1.1. Johdatus tutkielman aihepiiriin.....	1
1.2. Tutkimuskohde ja metodiset valinnat.....	3
1.3. Tutkielman sijoittaminen aiempaan valtiosääntöoikeusperinteeseen.....	7
1.4. Tutkielman keskeiset käsitteet.....	10
<b>2. TASAVALLAN PRESIDENTIN ULKOPOLIITTISEN ASEMAN KEHITYS</b> .....	<b>14</b>
2.1. Tasavallan muodostuminen ja vuoden 1919 hallitusmuoto.....	14
2.2. Toisesta maailmansodasta kohti ulkopoliittista johtajuutta.....	18
2.3. Kaventuva toimivalta ja EU-jäsenyys.....	21
<b>3. PARLAMENTARISMIN PERIAATE PÄÄTÖKSENTEON PERUSTANA</b> .....	<b>26</b>
3.1. Presidenttikeskeisestä järjestelmästä kohti parlamentarismia.....	26
3.2. Parlamentarismien institutionaalinen valvonta.....	29
3.3. Parlamentarismi Suomen ulkopoliitikassa.....	31
<b>4. PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY</b> .....	<b>34</b>
4.1. Perustuslakiuudistuksen ja perustuslain muutoksien vaikutus.....	34
4.2. Presidentin päätöksenteon pääajaottelu.....	38
4.2.1. Määrämuotoinen päätöksentekomenettely.....	38
4.2.2. Vapaamuotoinen päätöksentekomenettely.....	39
4.3. Menettely ristiriitatilanteissa.....	41
<b>5. ULKOPOLIITTIKAN JOHTAMISVALLAN SÄÄNTELY</b> .....	<b>43</b>
5.1. Ulkopoliitikan käsitteestä.....	43
5.2. Presidentin yleisjohtajuus ulkopoliitikassa.....	45
5.3. Yhteistoimintavelvoite ulkopoliittisessa päätöksenteossa.....	46
5.4. Presidentin ja valtioneuvoston toimivaltajako EU-asioissa.....	49
5.4.1. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka.....	49
5.4.2. EU:n kriisinhallintatoiminnan luomat haasteet – esimerkki lainvalmistelun valtiosääntöoikeudellisista ongelmista.....	52

<b>6. ULKOPOLITIIKAN YHTEISTOIMINTAVELVOITTEEN TOIMIVUUS .....</b>	<b>56</b>
6.1. Käänteinen yhteistoimintavelvoite .....	56
6.2. Perustuslain umpisolmu.....	57
6.3. Ulkopolitiikan johtamisen käytäntö .....	59
6.4. Henkilösuhteiden vaikutus yhteistoiminnalliseen ulkopolitiikan johtamiseen .....	61
<b>7. JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>65</b>

## Lähteet

### KIRJALLISUUS

Apunen, Osmo: *Silmän politiikkaa. Ulkopoliittinen instituutti 1961–2006*. Otava. Helsinki 2012. (Apunen 2012)

Brunclík, Miloš & Kubát, Michal: *Semi-Presidentialism, Parliamentarism and Presidents: Presidential Politics in Central Europe*. Routledge. New York 2019. (Brunclík & Kubát 2019)

Duverger, Maurice: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. European Journal of Political Research 8:2, s. 165–187. Kluwer Academic Publishers. 1980 (Duverger 1980)

Elgie, Robert: The Politics of Semi-Presidentialism. Teoksessa Elgie, Robert (toim.): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford University Press. Oxford 1999. (Elgie 1999)

Hakovirta, Harto: *Johdatus kansainväliseen politiikkaan*. Gummerus. Jyväskylä 1981. (Hakovirta 1981)

Hidén, Mikael: *Eduskunnan oikeusasiamies*. Suomalainen lakimiesyhdistys. Helsinki 1970. (Hidén 1970)

Himananen, Hannu: *Länttä vai itää - Suomi ja geopolitiikan paluu*. Docendo. Jyväskylä 2017. (Himananen 2017)

Hovila, Maarit: *Tasavallan presidentti ja yhteistyökäytäntö ulkopoliitikassa - vuoden 2012 toimivallan uudistus*. Lakimies 3/2014, s. 392–412. (Hovila 2014)

Huovinen, Pentti (toim.): *Kekkosen näkönen mies. Kekkoscaskuja 75 vuoden ajalta*. Weilin+Göös. Helsinki 1975. (Huovinen 1975)

Husa, Jaakko: *Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntaviivoja uudelle systematiikalle?* Lakimies 2/2007, s. 183–207. (Husa 2007)

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu & Pohjolainen, Teuvo: *Kirjoitetaan juridiikkaa*. Talentum. Helsinki 2008. (Husa ym. 2008)

Jyränki, Antero: *Sotavoimien ylin päällikkyyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä*. (Jyränki 1967)

Jyränki, Antero: *Presidentti*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1978. (Jyränki 1978)

Jyränki, Antero: *Lakien laki: Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjois-amerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1989. (Jyränki 1989)

- Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998. (Jyränki 1998)
- Jyränki, Antero: *Uusi perustuslakimme*. Iura nova. Turku 2000. (Jyränki 2000a)
- Jyränki, Antero: *Perustuslakiuudistus ja ulkopoliittikan johtaminen*. Ulkopoliittikka 2000:1, s. 32–39. (Jyränki 2000b)
- Jyränki, Antero & Husa, Jaakko: *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 2012. (Jyränki & Husa 2012)
- Jyränki, Antero & Nousiainen, Jaakko: *Eduskunnan muuttuva asema*. Edita Prima Oy. Helsinki 2006. (Jyränki & Nousiainen 2006)
- Karhu, Juha: *Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi*. Lakimies 5/2003, s. 789–807. (Karhu 2003)
- Kekkonen, Jukka: Suomen oikeuskulttuurin suuri linja 1898–1998. Teoksessa *Suomen oikeuskulttuurin suuri linja*. Suomalainen Lakimiesyhdistys. Helsinki 1998, s. 1–183. (Kekkonen 1998)
- Koivisto, Mauno: Valtiopäivien avajaispuhe 8.2.1994. Teoksessa *Valtiopäivien avajaispuheet 1907–2006*. Eduskunnan kirjasto. Helsinki 2006. (Koivisto 1994)
- Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.): *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta*. Edita Publishing 2016, s. 105–134. (Kolehmainen 2016)
- Lindman, Sven: Eduskunnan aseman muuttuminen 1917-1919. Teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia VI*. Eduskunnan historiakomitea. Helsinki 1968, s. 9–426. (Lindman 1968)
- Meres-Wuori, Ora: *Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1990. (Meres-Wuori 1990)
- Meres-Wuori, Ora: *Integraatoratkaisut ja Suomen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä*. Ulkoasiainministeriö 1994. (Meres-Wuori 1994)
- Meres-Wuori, Ora: *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä: Ruotsin maakunnasta EU:n jäsenvaltioksi: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus*. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki 1998. (Meres-Wuori 1998)
- Meres-Wuori, Ora: *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä*. UM:n julkaisuja 2009. (Meres-Wuori 2009)
- Meres-Wuori, Ora: *Valta ja valtiosääntö, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valtajärjestelmä*. Unigrafia. Helsinki 2014. (Meres-Wuori 2014)

- Merikoski, Veli: *Kansa ja kansanvalta: valtiosääntöuudistuksen lähtökohtia*. Otava. Helsinki 1974. (Merikoski 1974)
- Merikoski, Veli: *Presidentinvalta vai parlamentarismi?: valtiosääntöuudistuksen näkymiä 1978*. Weilin+Göös. Espoo 1978. (Merikoski 1978)
- Niskanen, Maarit: *Onko sotilaallinen kriisinhallintalaki ulkopoliitiikan johtamista vai EU-asia?* Lakimies 2/2006, s. 244–256. (Niskanen 2006)
- Niskanen, Maarit: *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä*. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi 2009. (Niskanen 2009)
- Nousiainen, Jaakko: *Parlamentarismin neljä mallia*. Komiteanmietinnössä 1993:20; Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto – valtaoikeuksien tarkistaminen. (Nousiainen 1992)
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY. Porvoo 1998. (Nousiainen 1998)
- Nousiainen, Jaakko: *Pitkä tie perustuslakiuudistukseen*. Poliitikka 42:1, s. 5–8. (Nousiainen 2000a)
- Nousiainen, Jaakko: *Suomalaisen parlamentarismin kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta*. Poliitikka 42:2, s. 83–96. (Nousiainen 2000b)
- Paloheimo, Heikki: Presidentin ja hallituksen muuttuva vallanjako. Teoksessa Niemi, Mari; Raunio, Tapio & Ruostetsaari, Ilkka (toim.): *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino. Helsinki 2017. (Paloheimo 2017)
- Penttilä, Risto: *Suomen ulkopoliitiikan idea*. EVA. Helsinki 2008. (Penttilä 2008)
- Pesu, Matti: *Koskiveneellä kohti valtavirtaa: Suomen puolustuspolitiikka kylmän sodan lopusta 2010-luvun kiristyneeseen turvallisuusympäristöön*. Puolustusministeriön julkaisu- ja, 1/2017. Puolustusministeriö. Helsinki 2017. (Pesu 2017)
- Pohjolainen, Teuvo: *Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksestä* (HE 72/2016). 13.9.2016. (Pohjolainen 2016)
- Pursiainen, Christer & Forsberg, Tuomas: *Ulkopolitiikkaa norsunluutornista*. Chan Puma House. Tampere 2015. (Pursiainen & Forsberg 2015)
- Raunio, Tapio: *Parlamentaarinen vastuu ulkopoliitiikkaan. Suomen ulkopoliitiikan johtajuuden uuden perustuslain aikana*. Poliitikka 50:4, s. 250–265. (Raunio 2008)
- Raunio, Tapio: *Politiikkaa yhdentyvässä Euroopassa*. Teoksessa Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (toim.): *Eduskunta - Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. Gaudeamus. Helsinki 2014. (Raunio 2014)

Salonius-Pasternak, Charly & Visuri, Pekka: *Suomi Rauhanturvaajana 1991-2006*. Puolustusministeriö. Helsinki 2006. (Salonius-Pasternak & Visuri 2006)

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

Saraviita, Ilkka: *Näkökohtia parlamentarisoidun presidentinvallan suomalaisesta toteutuksesta*. Oikeustiede-Jurisprudentia XL. Jyväskylä 2007. s. 405–478. (Saraviita 2007)

Siltala, Raimo: *Oikeustieteen lait* (Virkaanastujaisluento Turun Akatemiatalolla 16. joulukuuta 2009). Lakimies 1/2010, s. 90–93. (Siltala 2010)

Tiilikainen, Teija: Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos. Teoksessa Raunio, Tapio & Saari, Juho (toim.): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Gaudeamus. Helsinki 2006. s. 206–233. (Tiilikainen 2006)

Tiitinen, Seppo: *Perustuslakiuudistus ja sen tausta*. Lakimies 6-7/1999, s. 840–848. (Tiitinen 1999)

Tuori, Kaarlo: *Oikeuden ratio ja voluntas*. WSOYpro. Helsinki 2007. (Tuori 2007)

Wohlforth, William: Realism and Foreign Policy. Teoksessa Smith, Steve; Hadfield, Amelia & Dunne, Tim (toim.): *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. 3. painos. Oxford University Press. Oxford 2016. s. 35–53. (Wohlforth 2016)

Yli-Huttula, Tuomo: *Presidentti ja porvarivalta. Ristiriitoja ja yhteistoimintaa tasavallan sisäpiirissä*. Otava. Helsinki 2018. (Yli-Huttula 2018)

Ylikangas, Heikki: *Käännekohdat Suomen historiassa*, WSOY. Helsinki 1986. (Ylikangas 1986)

## **VIRALLISLÄHTEET**

### **Säädökset:**

Suomen Hallitusmuoto (94/1919)

Valtiopäiväjärjestys (7/1928)

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (1074/1991)

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta (1116/1993)

Sopimus Euroopan unionista SEU (SopS 103/94)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)



Suomen perustuslaki (731/1999)

Eduskunnan työjärjestys (40/2000)

Laki valtioneuvostosta (175/2003)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006)

Laki puolustusvoimista (551/2007)

Laki Suomen perustuslain muuttamisesta (1112/2011)

### **Lainvalmisteluasiakirjat:**

HE 317/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön.

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

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

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

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

HE 60/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

PeVL 54/2005 vp - HE 110/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 110/2005 vp laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 10/1993 vp - HE 317/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön.

PeVM 10/1994 vp - HE 318/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.

PeVM 1/1997 vp - K 8/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomuksesta oikeuskanslerin virkatoimista ja lain noudattamista koskevista havainnoista vuodelta 1995.

PeVM 10/1998 vp - HE 1/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 13/2002 vp - HE 270/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi valtioneuvostosta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 9/2010 vp - HE 60/2010 vp, LA 44/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja lakialoitteesta laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

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

UaVL 5/2010 vp - HE 60/2010 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

### **Julkaisut ja selonteot:**

OM 8/2008. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Oikeusministeriö. Helsinki 2008.

OM 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö. Oikeusministeriö. Helsinki 2010.

Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012. Valtioneuvoston selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012.

UM 1/2000. Valtiosopimustyöryhmän mietintö. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Helsinki 2000.

VNS 6/2016 vp. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016.

VNS 3/2017 vp. Valtioneuvoston puolustusselonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2017.

### **Valtioneuvoston kanslian tiedotteet:**

Tiedote 45/2000. Valtioneuvoston viestintäosasto 3.3.2000.

Tiedote 81/2014. Valtioneuvoston viestintäosasto 2.3.2014.

Tiedote 156/2017. Valtioneuvoston viestintäosasto 7.4.2017.

### **Tilastot:**

Suomen virallinen tilasto 29:9. *Eduskuntavaalit vuonna 1919*. Tilastollinen päätoimisto. Helsinki 1920.

## ELEKTRONISET LÄHTEET

Presidentti Niinistön tiedotustilaisuus Mäntyniemessä 29.5.2017. Tasavallan presidentin kanslia. Saatavilla osoitteesta <<https://www.presidentti.fi/ajankohtaista/ videot/>> 24.4.2020.

*Milloin hallitus on kaadettu välikysymyksellä?* Eduskunnan kirjasto. Päivitetty 5.6.2017. Saatavilla osoitteesta <<https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/tietopalvelulta-kysyttya/Sivut/milloin-hallitus-on-kaadettu-valikysymyksella.aspx>> 29.2.2020.

*Presidentti Sauli Niinistö: Maailma on mennyt kovempaan suuntaan.* Salon seudun sanomat. Päivitetty 2.11.2017. Saatavilla osoitteesta <<https://www.sss.fi/2019/11/presidentti-sauli-niinisto-maailma-on-mennyt-kovempaan-suuntaan/>> 13.2.2020.

Elinkeinoelämän valtuuskunnan arvo- ja asennetutkimus 2018. EVA. Päivitetty. 24.1.2018. Saatavilla osoitteesta <[https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/01/eva\\_arvio\\_nro\\_12.pdf](https://www.eva.fi/wp-content/uploads/2018/01/eva_arvio_nro_12.pdf)> 1.12.2019.

*Pakon uhall.* Ulkopoliitikka 3/2019. Päivitetty 12.9.2019. Saatavilla osoitteesta <<https://ulkopoliitikka.fi/lehti/3-2019/pakon-uhalla/>> 10.3.2020.

*Presidentin virkakautta voisi lyhentää, väläyttää Niinistö – mutta haluaako kansa sitä, kysyy kokenut professori.* Yle. Päivitetty 3.11.2019. Saatavilla osoitteesta <<https://yle.fi/uutiset/3-11049445>> 10.2.2020.

*HS-gallup: Vain prosentti suomalaisista on tyytymätön presidentti Niinistöön.* Helsingin Sanomat. Päivitetty 24.12.2019. Saatavilla osoitteesta <<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000006354275.html>> 27.4.2020.

*Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2020.* Tasavallan presidentin kanslia. Saatavilla osoitteesta <<https://www.presidentti.fi/puheet/tasavallan-presidentti-sauli-niiniston-uudenvuodenpuhe-1-1-2020/>> 29.4.2020.

## **Lyhenteet**

ETA	Euroopan talousalue
HE	hallituksen esitys
HM	Hallitusmuoto
PL	Suomen perustuslaki
TPK	tasavallan presidentin kanslia
TP-UTVA	tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteinen kokous
UTVA	valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
VN	valtioneuvosto
VNK	valtioneuvoston kanslia
vp	valtiopäivät
YUTP	Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

” ” *Kerran presidentti Kekkonen Moskovan-matkan edellä eräs mukana ollut ministeri kääntyi presidentin puoleen ja ilmaisi huolensa sanomalla, että kuinkahan mahtaa käydä, jos Moskovassa esitetäänkin vaatimuksia, jotka saattavat maan vaikeaan tilanteeseen.*

*Presidentti katsoi ministeriä ja vastasi rauhallisesti, että tavallisesti kun on Moskovaan mennyt, hän ei ole joutunut mitään luovuttamaan, vaan pikemminkin jotakin on saatu. – Sitä paitsi, jatkoi presidentti, jos nyt olisi näköpiirissä, että jotakin menetettäisiin, niin en minä sinne itse menisi, vaan lähettäisin sinut.*

Kekkonen näkönen mies, Pentti Huovinen (toim.), 1975

# 1. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

## 1.1. Johdatus tutkielman aihepiiriin

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka on noussut Suomessa viime vuosikymmenen alun suhteellisen staattisesta tilasta takaisin yhteiskunnallisen keskustelun valokeilaan. Esimerkiksi Venäjän sotilaalliset toimet Itä-Ukrainassa ja ISILin kansainvälinen terrorismi ovat herättäneet myös kansallista ulko- ja turvallisuuspoliittista keskustelua. Ukrainan kriisistä alkanut negatiivinen turvallisuuspoliittinen kehitys on heijastunut muun Euroopan lisäksi myös Suomen lähialueille Itämerelle ja Baltiaan. Sekä Venäjän että Naton sotilaallisen voimannäytön vahvistuminen Itämerellä loi kylmän sodan kaltaisia kiristyviä jännitteitä idän ja lännen välille. Suomi ei ole globaalien tapahtumaketjujen ulottumattomissa, joten epävakaus muualla heijastuu väistämättä myös Suomeen. Elämme jälleen turvallisuuspoliittisesti haastavia aikoja, mikä on seurausta etenkin Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan levottomuuksista sekä Krimin jatkuneesta miehityksestä.

Turvattoman ilmapiirin keskellä suomalaiset kaipaavat johtajaa, mutta pääministereihin henkilöityvät hallitukset eivät ole vastanneet kysyntään kansakunnan suunnannäyttäjistä. Suuri osa suomalaisista antaakin tukensa tasavallan presidentin vahvalle asemalle valtion johdossa, mikä on ristiriidassa eduskunnan valtaa korostavan parlamentarismien kehityskulun kanssa. Samalla kun presidentin valtaoikeuksia on rajoitettu suomalaisten mielipidetrendi valtion sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtamisesta on kulkenut päinvastaiseen suuntaan. Elinkeinoelämän valtuuskunnan arvo- ja asennetutkimuksen mukaan 60 prosenttia suomalaisista haluaisi lisätä presidentin valtaoikeuksia.<sup>1</sup> Suomessa ei toisin sanoen näytä olevan vahvaa tahtoa siirtyä järjestelmään, jossa ylin hallitusvalta olisi parlamentarisoitu ja puhtaasti kansaa edustavan eduskunnan valvonnassa. Kansa haluaa edelleen vahvan maata johtavan valtionpäämiehen, jonka saappaat ovat pääministerille liian isot – ainakin toistaiseksi.

Tutkielman aihe on sekä mielenkiintoinen että merkittävä kolmesta seuraavasta syystä. Ensinnäkin Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö on merkittävästi ja no-

---

<sup>1</sup> EVAn arvo- ja asennetutkimus 2018. Tutkimuksessa kysyttiin esimerkiksi, pitäisikö presidentin voida yksin hajottaa eduskunta.

peasti muuttunut 2010-luvulla vuosituhaten vaihteeseen verrattuna.<sup>2</sup> Tämä luo haasteita kestävänsä lainsäädännön valmistelulle. Lainsäädännön toimivuutta ja koherenttiutta on näin ollen syytä tarkastella ulkopoliittisen päätöksenteon osalta, jotta ulkopoliittikan johtaminen ei tiukan tilanteen tullen kärsisi epäselvien toimivaltuuksien vuoksi.

Toiseksi kansainvälisissä suhteissa realistinen voimapolitiikka<sup>3</sup> on haastamassa valtioiden välistä yhteistyön kulttuuria, mikä asettaa etenkin Suomen kaltaisten pienten valtioiden ulkopoliittisen kyvyn kovaan testiin. Realismiin on ulkopoliittisessa kontekstissa tavallaan ”sisäänrakennettu vaatimus kansainvälisten suhteiden käytännöllisemmästä tarkastelusta, joka ilmeni maailman voimasuhteiden mittaamisena”<sup>4</sup>. Voimasuhteiden vertailu ei luonnollisesti ole uusi ilmestys kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa tai arkisessa käytännössä, mutta realistisen suuntauksen uudesta muotiin tulemisesta voidaan nähdä selkeitä merkkejä viimeksi kuluneella ja juuri vaihtuneella uudella vuosikymmenellä.

Huolensa kansainvälisten suhteiden pelisääntöjen muuttumisesta on ilmaissut myös tasavallan presidentti Sauli Niinistö. Uudenvuodenpuheessaan 1.1.2020 uutta vuosikymmentä vastaanottaessaan Niinistö totesi, ettei epävakaa maailmantilanne ole osoittamassa rauhoittumisen merkkejä. Lisäksi hän esitti, että:

*”Alati monimutkaisemmaksi muuttuvassa maailmassa oman ulkopoliittikkamme vaatimustaso nousee. [– –] Viime kädessä jokainen on kuitenkin oman onnensa seppä. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan selkeä lähtökohta tulee edelleen olla oman asemamme turvaaminen. Sitä ei kukaan muu tee.”*<sup>5</sup>

Tämä kehitys haastaa Suomen kyvyn paikantaa itsensä sekä merkata oma reviiirinsä kansainvälisen politiikan kentällä. Kehityksessä mukana pysyminen on kuitenkin mahdollista, mutta se edellyttää päivitettyä tuntemusta kansallisesta ulkopoliittikan johtamisen päätök-

---

<sup>2</sup> VNS 6/2016 vp, s. 10–13; VNS 3/2017 vp, s. 13–16.

<sup>3</sup> Niin kutsuttua usklassista realismia on pidetty erityisesti ulkopoliittikan analyytikoiden työkaluna 2000-luvun realismissa. Tutkimuksen kohteena on erityisesti valtioiden ulkopoliittikka, eikä kansainvälisen järjestelmän muutokset. Usklassinen realismi omaksuu rakenteellisen realismin lähtökohtana olevan kansainvälisen järjestelmän anarkian. Tässä anarkiassa voimapolitiikan läsnäolo ja kansalliset edut ohjaavat valtioiden käyttäytymistä suhteessa toisiinsa. Wolforth 2016, s. 37–46. Ks. ulkopoliittikan voimapolitiikasta tarkemmin Pursiainen & Forsberg 2015, s. 43–96 ja kansallisvaltion noususta Himanen 2017, s. 39–51.

<sup>4</sup> Pursiainen & Forsberg 2015, s. 91.

<sup>5</sup> Tasavallan presidentti Sauli Niinistön uudenvuodenpuhe 1.1.2020. Ks. myös *Presidentti Sauli Niinistö: Maailma on mennyt kovempaan suuntaan*. Salon seudun sanomat. 2.11.2017.

senteosta ja toimivaltakysymyksistä. Tehtävä olisi aihepiirinsä vuoksi kenties tavanomaisinta jättää politiikan tutkijoiden tehtäväksi, mutta myös oikeustieteellä on nähdäkseni paljon annettavaa ilmiön tutkimisen tueksi. Syvällisempi valtiosääntöinen itseymmärrys voi auttaa meitä järjestämään ulkopoliitiikan hoitamisesta sellaista, että se näyttäisi johdonmukaiselta myös ulospäin.

Kolmanneksi ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmämme vaatii oikeudellista, mutta myös poliittista todellisuutta ymmärtävää tarkastelua pystyäksemme kehittämään sitä tulevaisuuden kannalta toivottuun suuntaan. Vaikka ylimpien valtioelinten ulkopoliittinen päätöksenteko ei olekaan kokonaan julkisuudelta tai tutkimukselta piilossa, ei presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa käsittelevää tutkimusta ole liiaksi tuotettu viimeisen viiden vuoden aikana.

Näistä kuvatuista lähtökohdista on tutkielman aihepiiriin kiinnittyminen juuri tässä hetkessä hyvin perusteltua ja tarpeenmukaista. Lisäksi Suomen ulkopoliitiikan linjat ja maamme kansainvälinen asema kiinnostavat kansalaisia suhteellisen laajasti, ja ”Suomi mainittu! Torille!” -tematiikka iskee moneen. Yleisesti ottaen suomalaisia kiinnostaa, mitä muut maailmalla meistä mahtavat ajatella. Presidentinvaalien perinteisesti korkea äänestysaktiivisuus riippuu toki monista eri tekijöistä, mutta valitessaan Suomen tasavallan presidenttiä kansalaiset äänestävät väistämättä myös ulkopoliitikkaamme linjasta.

## 1.2. Tutkimuskohde ja metodiset valinnat

Ulkopoliitikkaa johtaa Suomen perustuslain (731/1999) 93.1 §:n mukaan tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Vaikka tästä yhteistoimintavelvoitteesta onkin perustuslain tasolla säädetty ja sille on annettu jonkinasteinen sisältö, jättää se silti avoimeksi useita ulkopoliittisen toimivallan jakautumisen ja käyttämisen kysymyksiä. Miten toimitaan esimerkiksi tilanteissa, joissa ulkopoliitikkaa johdetaan presidentin määrämuotoisen päätöksentekojärjestelmän ulkopuolella? Kuinka kattavasti yhteistoimintavelvoite täyttyy hallituksen ja presidentin ajautuessa erimielisyyksiin? Miten luodaan riittävä parlamentaarinen vastuukate merkittävillä ulkopoliittisilla päätöksillä ja toimilla? Tästä asetelmasta lähdän tarkastelemaan presidentin valtiosääntöoikeudellista asemaa Suomen ulkopoliitiikan johtajana.



Tutkielman päätutkimuskysymys on, *onko valtiosääntö ulkopoliitiikan johtamisen osalta edelleen muutoksen keskellä?* Tutkimuskysymyksen sallimissa puitteissa on lisäksi mielenkiintoista tarkastella, ovatko ulkopoliitiikan johtamisen toimivaltanormit vielä perustuslain muutostenkaan jälkeen valmiita tai toimivia? Ulkopoliitiikan johtamisen toimivaltan ongelmia pohditaan edelleen, ja tulkinnat toimivallan rajoista voivat vaihdella valtioneuvoston ja presidentin yhteistyön sujuvuudesta riippuen. Voi olla, että Suomessa vahvan ulkopoliittisen johtajan kulttuuri ei vielä ole valmis taipumaan parlamentarismiin alla presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien poistamiseksi.

Tutkielman ensisijaisena tavoitteena on arvioida tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintavelvoitteen (PL 93 § ja 58 §) toimivuutta sekä jäsentää sen käytännön sovellutuksia. Aihetta ja tutkimuskysymystä lähestytään parlamentarismien kehittymisen näkökulman kautta. Tutkielmassa systematisoidaan sitä normistoa, johon presidentti-istituution ulkopoliittinen päätöksenteko nojaa. Systematisoinnin tarkoituksena on paikantaa mahdollisia ongelmakohtia tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnasta, joissa ulkopoliitiikan johtamisen toimivaltanormit eivät toimi käytännössä. Tutkielmassa analysoidaan, miten yhteistoimintavelvoite ohjaa ulkopoliittista päätöksentekoaamme. Keskeisenä argumenttina on, että erityisesti parlamentarisaatiokehitys ja Suomen EU-jäsenyys ovat merkittävästi heikentäneet presidentin ulkopoliittista valtaa vahvistaen samalla valtioneuvoston asemaa.

Suomen turvallisuuspolitiikan kansainvälinen ulottuvuus on viime vuosien kehityksen saatossa korostunut. Turvallisuuspolitiikkaan luetaan kuuluvaksi kirjava joukko yhteiskuntapolitiikan alueita. Niin kutsutun laajan turvallisuuskäsityksen sisältö on laajentunut turvallisuusolosuhteiden muutoksen mukaisesti, ja kattaa nykyisin hyvin moninaisia ilmiötä ja haasteita. Valtioneuvoston vuoden 2012 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaan laaja turvallisuuskäsitys kattaa perinteisen sotilaallisen alan lisäksi muun muassa ilmastonmuutokseen, yhteiskunnan haavoittuvuuteen ja tartuntatauteihin liittyvät haasteet.<sup>6</sup>

Vaikka turvallisuuspolitiikan kehityksen kuvaaminen sivuaisikin oivasti tutkielman aihepiiriä, jää siihen syventyminen tässä yhteydessä työn rajauksien ja tutkimuskysymyksen

---

<sup>6</sup> Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2012, s. 12.

ulkopuolelle. Tiedostan kuitenkin, ettei ulkopoliitikalla ole enää kylmän sodan aikaista määräävää asemaa Suomen kansainvälisissä suhteissa, vaan alati kasvava osa Suomen ulkosuhteiden hoitamisesta kiinnittyy maamme puolustuskyvyn ylläpitämiseen ja parantamiseen<sup>7</sup>.

Tutkielma asettuu valtiosääntöoikeudellisen julkisoikeuden alalle käsitellessään ylimpien valtioelinten päätösvaltasuhteita ulkopoliitikassa. Tutkimusmenetelmät pohjautuvat ensisijaisesti oikeusdogmatiikkaan eli lainoppiin. Lainoppi selvittää oikeussääntöjen sisältöä laintulkinnan avulla. Sen keskeisenä tehtävänä on pidetty vastauksen etsimistä siihen, miten asioiden pitäisi oikeusjärjestyksen mukaan olla.<sup>8</sup> Lainopin toisena tehtävänä on voimassa olevan oikeuden jäsentäminen eli systematisointi<sup>9</sup>. Tutkielmassa hyödynnetään myös oikeushistorian ja politologian tutkimusmenetelmiä, joilla täydennetään tutkimuskysymykseen vastaamista oikeusdogmatiikan rinnalla. Politologisella otteella on tarkoitus antaa näkökulma tutkimuskysymyksen käsittelemiseen parlamentarismiin ja presidentialismiin periaatteiden kehyksessä. Näiden taustoittavien periaatteiden avulla lukijaa kuljetetaan yhteistoimintakulttuurin toimivuutta arvioivan tutkielman läpi.

Oikeuslähdeopin mukaan lain sanamuodolla ja sen esitöillä on keskeinen merkitys oikeudellisissa tulkintatilanteissa. Oikeuslähdeopin ydinajatuksena on varmistaa, että oikeuslähteillä argumentoinnin tuloksena saatu tulkintaratkaisu on nimenomaan oikeudellinen eikä esimerkiksi poliittinen. Oikeudellisuus oikeuttaa eli justifioi saadun ratkaisun, mikä kaventaa valtaa käyttävien mahdollisuutta mielivaltaisten päätösten tekemiseen.<sup>10</sup> Ihanteellisessa tilanteessa oikeuslähdeopin noudattaminen siivoaa laintulkinnasta pois siihen vääristävästi vaikuttavat poliittiset tai tunnelatautuneet argumentit.

Valtiosääntöoikeuden alalla on edellä mainitusta huolimatta tiedostettava, ettei ehdottoman tarkka rajanveto poliittisten käytäntöjen ja oikeuden välille ole mahdollista<sup>11</sup>. Jyräki on esittänyt valtiosäännön käsitteen jakamista oikeudelliseen, poliittiseen ja tosiasialliseen valtiosääntöön. Oikeudellinen valtiosääntö käsittää sen oikeussääntöjen kokonaisuuden,

---

<sup>7</sup> Ks. Pesu 2017, s. 23–26.

<sup>8</sup> Kolehmainen 2016, s. 112.

<sup>9</sup> Husa ym. 2008, s. 20.

<sup>10</sup> Karhu 2003, s. 800–801.

<sup>11</sup> Ks. Niskanen 2009, s. 276.

joka sääntelee poliittisen vallan käyttöä, ehtoja ja siihen kuuluvia velvoitteita. Poliittinen valtiosääntö rakentuu puolestaan käytännöistä, jotka määrittävät mille tahoille valta tosiasiasa kuuluu ja miten sitä todellisuudessa käytetään.<sup>12</sup> Tämä johtaa toisin sanoen siihen, että arjen politiikassa muodostuneet käytännöt vaikuttavat myös lain tulkintaan. Toisaalta pelkän poliittisen mielipiteen tai kulttuurin muutos ei riitä muuttamaan lakiin kirjoitettua tai sen esitöistä ilmenevää lainsäätäjän tahtoa tulkintakäytännöstä.<sup>13</sup>

Tosiasiallinen valtiosääntö on vastaamassa kysymykseen siitä, millä taholla – oli se sitten valtiollinen tai ei – on viimekätinen tosiasiallinen valta yhteiskunnassa, ja miten sitä käytetään. Oikeudellisen ja poliittisen valtiosäännön rinnalla on tosiasiallinen valtiosääntö vaikeammin hahmotettavissa. Poliittisen ja tosiasiallisen valtiosäännön erottaminen ei ole yksinkertaista etenkin silloin, kun julkisen vallan käyttöön kytkeytyy jokin virallisen valtio-organin ulkopuolinen taho.<sup>14</sup> Suomen perustuslain (731/1999) 124 § estää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle, mutta julkisen vallan käyttöön saattaa silti välillisesti puuttua valtio-organin ulkopuolinen taho<sup>15</sup>.

Tässä tutkielmassa valtiosääntöoikeus nähdään ainoastaan oikeusnormeihin keskittymistä laajemmin järjestelmänä, joka on avoimena myös todellisuuden vaikutuksille. Näin ollen en sitoudu pelkästään oikeussääntöjä ymmärtävään ja tulkitsevaan lähestymistapaan lainopin perinteisen tiedonintressin täyttämisen mukaisesti<sup>16</sup>. Tutkielmassa on tämän lisäksi kevyt ongelmakeskeinen painotus, koska dualistinen eli presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa vaativa ulkopolitiikan johtaminen haastaa johdonmukaisen ulkopolitiikan hoitamisen.

Valtiosääntöoikeus ei suinkaan elä politiikasta ja yhteiskunnallisesta todellisuudesta erillistä elämää. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että valtiosäännön tai valtiosääntöoikeudellisen ajattelun kohtaamat muutokset siirtävät osia poliittisesta todellisuudesta – kuten politiikan

---

<sup>12</sup> Jyränki 1998, s. 49–61.

<sup>13</sup> Niskanen 2009, s. 277.

<sup>14</sup> Meres-Wuori 2014, s. 327–330.

<sup>15</sup> Meres-Wuori 2014, s. 330.

<sup>16</sup> Siltala 2010, s. 92.

valta- ja vaikutussuhteista – oikeudelliseen kehykseen.<sup>17</sup> Valtiosääntöoikeuden ja politiikan läheisestä yhteydestä johtuen pyrin ottamaan huomioon ulkopoliitiikan hoitamisen käytännön näkökulmia oikeudellisen tarkastelun ohella. Valtiosääntöoikeuden ja politiikan erityistä luonnetta ei voida sivuuttaa myöskään siitä syystä, että juuri valtiosääntöoikeus sääntelee poliittisten toimijoiden tosiasiallista poliittista toimintaa. Valtiosääntöoikeus sääntelee siis poliittisen vallan käytön, mikä ilmenee esimerkiksi perustuslaissa asetettujen kompetenssinormien kautta.<sup>18</sup> Tilanteessa törmätään oikeudellisen tutkimuksen erityispiirteeseen: oikeudellisesti velvoittavien normien sisäinen maailma, eli miten asioiden pitäisi olla, ei aina kohtaa sen kanssa, miten asiat todellisuudessa ovat.

Tutkielman keskeisenä lähdeaineistona on Suomen perustuslaki (731/1999), sekä sitä alemmanasteiset säädökset. Näitä täydentävät etenkin perustuslakiuudistukseen liittyvä lainvalmisteluaineisto, josta ensisijassa oikeuslähdeopin mukaisesti ovat hallituksen esitykset sekä perustuslakivaliokunnan mietinnöt. Myös oikeuskirjallisuudella on vahva rooli tutkielman lähdeaineistona. Tutkielman johtoaajatusta kuljettaa perustuslain 93 §:n sisältö ylimpien valtioelinten toimivallasta kansainvälisissä asioissa. Politologisen sisällönanalyysin aineistona käytän ensi sijassa valtiollista valtaa ja ulkopoliitiikan hoitamista käsittelevää kirjallisuutta sekä artikkeleita.

Tutkimuskysymystä selvitetään valtiosääntöoikeuden yleisten oppien<sup>19</sup> kautta, joista oikeusperiaatteet ja instituutiot saavat tutkielmassa korostuneen roolin. Oikeusperiaatteista merkittävimmäksi nousee tässä yhteydessä parlamentarismin periaate. Parlamentarismin lisäksi vallanjakoperiaatteella ja valtiosäännöstä johdettavalla kansainvälisyysperiaatteella on keskeinen tulkintavaikutus PL 93 §:n normeja sovellettaessa. Oikeusperiaatteet toimivat yleisestikin laintulkinnan apuna luomalla sisältöä tulkittavalle oikeusnormille<sup>20</sup>.

### 1.3. Tutkielman sijoittaminen aiempaan valtiosääntöoikeusperinteeseen

Kotimaisen valtiosääntöoikeuden alalla tutkimus on vuoden 2012 perustuslain osamuu-

---

<sup>17</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 19.

<sup>18</sup> Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 73–75.

<sup>19</sup> Valtiosääntöoikeuden yleisistä opeista ks. tarkemmin Husa 2007, s. 184.

<sup>20</sup> Tuori 2007, s. 152–158.

tosten perusteellisen käsittelyn jälkeen painottunut perus- ja ihmisoikeustutkimukseen. Perus- ja ihmisoikeusproblematiikan nostaessa tiuhaan tahtiin uusia varsin arkisiakin oikeudellisia ongelmia oikeustieteilijöiden ratkaistavaksi on institutionaalisen valtiosääntöoikeuden tutkimus jäänyt hieman vähemmälle huomiolle. Tasavallan presidentin johtajuutta arvioidaan toki enemmän tai vähemmän jatkuvasti. Lisäksi julkinen keskustelu presidentin toimivallan rajoista – etenkin kotimaan politiikkaan puuttumisessa – aktivoituu perinteisesti presidentinvaalien yhteydessä.

Tasavallan presidentin ulkopoliittisen toimivallan tutkiminen on kiinnostanut oikeustieteilijöitä koko satavuotisen hallitusmuotomme ajan. Yleisesti perustuslakiuudistuksen vaikutuksia ulkopoliittikan johtamiseen on jäsenellyt Antero Jyränki artikkelissaan *Perustuslakiuudistus ja ulkopoliittikan johtaminen* (2000). Jyränki on jatkanut parlamentarismia ja presidentin vallan suhteen käsittelyä yhdessä Jaakko Husan kanssa yleisteoksessa *Valtiosääntöoikeus* (2012). Parlamentarismia kehityksestä osalta he päätyvät toteamaan, että Kekkonen pitkän vallassaolon aikana tasavallan presidentin asema koettiin ylikorostuneena, mistä johtuen yhteiskunnassa oli noussut halu tasapainottaa ylimpien valtioelinten päätösvaltasuhteita.<sup>21</sup>

Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston valtasuhteiden muutosta on käsitellyt tarkemmin Heikki Paloheimo valtio-oppiin painottuneessa tutkimuksessaan. Artikkelissaan *Presidentin ja hallituksen muuttuva vallanjako* (2017). Paloheimo luo katsauksen valtiollisten laitosten vallanjaon pääpiirteisiin ja niiden kehitykseen vuoden 1919 vanhasta valtiosäännöstä lähtien. Paloheimon mukaan sopivaa vastapainoa Kekkonen pitkälle presidenttikaudelle luotiin 1980- ja 90-luvulla useilla valtiosäännön osittaisuudistuksilla.<sup>22</sup> Näin tehtiin esimerkiksi vuonna 1991 säätämällä hallitusmuotoon uusi 23 §, joka rajasi presidentin vallassaolon kahteen peräkkäiseen kuuden vuoden pituiseen toimikauteen<sup>23</sup>. Keskusteluun presidentin toimikausien pituudesta on osallistunut tasaiseen tahtiin myös presidentti Niinistö. Hän on kannanotoillaan pitänyt yllä keskustelua presidentin toimikausista pohtien samalla mahdollisuutta niiden muuttamisesta neljä- tai viisivuotisiksi.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 51–52.

<sup>22</sup> Paloheimo 2017, s. 164–165.

<sup>23</sup> Ks. Suomen Hallitusmuodon 94/1919 muutossäädös (1074/1991).

<sup>24</sup> *Presidentin virkakautta voisi lyhentää, väläyttää Niinistö – mutta haluaako kansa sitä, kysyy kokenut professori*. Yle 3.11.2019.

Institutionaalisen valtiosääntöoikeuden tutkimusta on tehnyt Antero Jyränki jo vuodesta 1967 väitöskirjassaan, joka käsitteli tasavallan presidentin asemaa sotavoimien ylipäällikkönä<sup>25</sup>. Institutionaalisesta kulmasta presidentin valtaoikeuksia on lähestynyt myös Veli Merikoski tutkimuksissaan *Kansa ja kansanvalta* (1974) ja *Presidentinvalta vai parlamentarismi?* (1978). Samaan tutkimusperinteeseen liittyi puolestaan Mikael Hidén väitöskirjassaan vuonna 1970 eduskunnan oikeusasiamiehen asemaa tutkiessaan<sup>26</sup>.

Mainitut tutkimukset kiinnittyvät varsin kansallisten asioiden pariin. Tutkielman kannalta hedelmällistä kansainvälisen ulottuvuuden tarkastelua on sen sijaan tehnyt Ora Meres-Wuori väitöskirjassaan *Toimivaltasuhteet kansainvälisiä sopimuksia tehtäessä* (1990). Suomen ulkopoliittisen päätöksenteon tarkasteluun Meres-Wuori onkin antanut merkittävän panoksensa.<sup>27</sup> Viimeisin tutkimus *Valta ja valtiosääntö* (2014) on juridinen esitys ulko- ja turvallisuuspoliittisesta valtajärjestelmästä, jossa otetaan huomioon vuoden 2012 perustuslain muutokset. *Valta ja valtiosääntö* on antanut hyödyllisen lähtölaukauksen käsillä olevan tutkielman tutkimuskohteen tarkasteluun, sillä Meres-Wuori kohdentaa kirjoituksissaan ulkopoliittisen valtajärjestelmän muutostarpeita ja ehdottaa tiettyjä perustuslain tarkistuksia.

Maarit Hovila (os. Niskanen) käsittelee aihetta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistyökäytännöstä ulkopoliitikassa väitöskirjassaan *Tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätösvalta Suomen valtiosäännössä* (2009). Tutkimuksessaan Hovila syventyy presidentin ja valtioneuvoston toimivallanjaon oikeudellisiin kysymyksiin kiinnostavassa muutosvaiheessa, jossa merkittävänä ajankohtaisena asiana oli Lissabonin sopimuksen lähestyvä voimaantulo. Lissabonin sopimus kasvatti EU:n ulkoasioiden painotusta ja nosti siten pinnalle presidentin ja valtioneuvoston välisiä toimivaltaongelmia. Syyskuussa 2009 Lissabonin sopimus oli jo neuvoteltu, mutta sen ratifiointia viivytti Irlannin kielteinen kansanäänestystulos. Hovila on tutkinut yhteistoimintavaatimusta ja sen

---

<sup>25</sup> Antero Jyränki: *Sotavoimien ylin päällikkyys. Tutkimus tasavallan presidentille HM 30 §:n nojalla kuuluvasta toimivallasta ja sen käyttämisestä, 1967.*

<sup>26</sup> Mikael Hidén: *Eduskunnan oikeusasiamies, 1970.*

<sup>27</sup> Ora Meres-Wuori: *Integraatoratkaisut ja Suomen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä, 1994; Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä: Ruotsin maakunnasta EU:n jäsenvaltioksi, 1998; ja Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä, 2009.*

muutoksia vielä tarkemmin vuoden 2012 perustuslain osamuutosten jälkeen.<sup>28</sup>

Tutkielman suhde aikaisempaan tutkimukseen on ensi sijassa sitä päivittävä. Tässä mielessä tarkoituksena ei ole avata kokonaan uutta tai ennen kulkematonta polkua institutionaalisen valtiosääntöoikeuden tutkimusperinteeseen. Sen sijaan päivitän ymmärrystä presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintakulttuurista parlamentarismien vahvistamisen lähestymiskulmaa hyödyntäen, jonka valintaa Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutos vahvasti puoltaa. Täysin identtistä tutkimusongelmaa ei varsinaisesti ole aiemmin käsitelty, vaikka laajemmin samaa aihepiiriä on tarkasteltu paljonkin.

#### 1.4. Tutkielman keskeiset käsitteet

##### *Parlamentarismi*

Parlamentarismi on yksi Suomen valtiojärjestyksen keskeisimmistä periaatteista.<sup>29</sup> Se on valtiollisen vallankäytön järjestelmä, jossa pyritään luottamukselliseen ja johdonmukaiseen yhteistyöhön siten, että äänestäjät määräävät eduskunnan kokoonpanon ja sen poliittiset päälinjat. Eduskunta puolestaan määrää puoluejakonsa kautta ministeristön kokoonpanon perusteet ja hallituksen politiikan yleisen suunnan. Ministeristöllä on merkittävin osa hallitusvallasta, joten se määrää pääasiassa myös valtionpäämiehen päätösten sisällön.<sup>30</sup>

Parlamentarismien periaate korostaa valtiollisessa päätöksenteossa eduskunnan ensisijaisuutta. Parlamentaarille järjestelmälle on ominaista, että hallitukselle kuuluvaa toimeenpanovaltaa käyttävän ministeristön on nautittava eduskunnan luottamusta ja olla sille poliittisesti vastuunalainen. Parlamentarismien perusajatus on tiivistetty perustuslain 3 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Parlamentarismien periaate saa tarkempaa sisältöä perustuslain muistakin säännöksistä, kuten esimerkiksi 61 §:stä, jossa säädetään hallituksen muodostamisesta ja 58 §:stä, joka koskee presidentin päätöksentekoa ja valtioneuvoston myötävaikutusta siihen.

---

<sup>28</sup> Ks. Hovila 2014: *Tasavallan presidentti ja yhteistyökäytäntö ulkopoliitikassa – vuoden 2012 toimivallan uudistus*.

<sup>29</sup> HE 1/1998 vp, s. 76.

<sup>30</sup> Ks. Nousiainen 1998, s. 233. Ministeristö voi olla riippuvainen myös sen muodollisesti nimittävstä valtionpäämiehestä.

Kansanvallan eli demokratian periaate ulottuu toimeenpanovaltaan eduskunnan kautta, koska valtioneuvoston jäsenten on nautittava eduskunnan luottamusta. Parlamentarismin käsite ei voimassaolevan perustuslaimme järjestelmässä kuitenkaan tyhjenny vain tähän. Demokratian toteutumiseksi kansalaisten tulisi voida valvoa hallitus- ja hallintotoiminnan tarkoituksenmukaisuutta niiden eri tasoilla. Ei riitä, että näitä toimia ohjataan pelkästään laeilla, jotka demokraattisesti valittu eduskunta on säätänyt. Valvonta voi tapahtua joko välillisesti eduskunnan avulla, kun se toteuttaa hallituksen poliittista valvontaa, tai välittömästi niin, että kansalaiset valitsevat presidentin, joka hallituksen päämiehenä valvoisi koko hallintoa. Ensimmäinen vaihtoehto on parlamentaarinen, kun taas jälkimmäinen vaatii presidenttivetoista järjestelmää.<sup>31</sup>

### *Vallanjakoperiaate*

Vallanjakoperiaatteen keskeinen ajatus on, että valtiollisten tehtävien keskittämistä olisi vältettävä. Valtiovallan yksipuolinen keskittämisen on historiallisesti koettu johtavan sortoon ja muutenkin monin puolin vaikuttavan haitallisesti valtiolliseen elämään.<sup>32</sup> Näin ollen vallanjakoperiaatteen mukaisesti lainsäädäntövalta, hallitusvalta ja tuomiovalta tulisi jakaa eri valtioelimille. Suomen perustuslaissa kyseinen jako on kirjattu PL 3 §:ään, jossa lainsäädäntövalta on osoitettu eduskunnalle, hallitusvalta tasavallan presidentille sekä hallitukselle ja tuomiovalta tuomioistuimille.

Vallanjakoperiaate liitetään usein John Locken pohdintoja jalostaneeseen ranskalaiseen valistusfilosofi Montesquieuhun (1689–1755). Hän ajatteli, että vallan kasautuminen yksiin käsiin johtaisi mielivaltaan. Vallanjakoperiaate on ajatuksena vanha, mutta se on yhä näkyvässä roolissa valtioiden perustuslaeissa ja modernin oikeusvaltion selkäranka. Taus-ta-ajatuksena on huoli vallan keskittymisen vaaroista, mistä johtuen vallanjako-opin pyrkimyksenä on välttää tilanne, jossa jokin valtioelin pystyisi käyttämään valtaansa väärin. Väärinkäyttöä ehkäistään luomalla valtioelimille mahdollisuus valvoa ja rajoittaa toistensa toimintaa.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Jyränki 2000, s. 65.

<sup>32</sup> Jyränki 1978, s. 24.

<sup>33</sup> Jyränki 1978, s. 24–26.



Vuosituhanen vaihteessa Suomen perustuslakia (731/1999) uudistettaessa valtiosäännön lähtökohdaksi asetettiin perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovaltaan, mutta myös korostettiin, ettei valtiollisia perustehtäviä ole tarkoitus täydellisesti ja puhtaassa muodossa erottaa toisistaan<sup>34</sup>. Suomen perustuslain mukainen vallanjako ei siis ole tiukka eikä tarkasti kolmen ylimmän valtioelimen kesken jaettu. Esimerkiksi eduskunnan PL 3.1 §:n mukainen asema lainsäädäntövallan käyttäjänä ei ole aivan absoluuttinen, koska myös hallitus ja presidentti osallistuvat lainsäätämisen prosessin eri vaiheisiin. Presidentin tehtävä on tosin toimia vain muodollisena eduskunnan hyväksymien lakien vahvistajana (PL 77 §). Hallitusvalta on puolestaan osin riippuvainen lainsäädäntövallasta, sillä hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta, mikä osoittaa valtiollisten tehtävien jaon parlamentaarisuuden. Lisäksi vallan kolmijakoa perustuslaissa lieventää se, että tasavallan presidentillä on hallitusvaltaa valtioneuvoston ohella, johon linkittyy myös tutkielman tutkimuskohde ulkopoliittikan yhteistoiminnallisesta johtamisesta.

#### *Yhteistoimintavelvoite*

Ulkopoliittikan johtaminen on perustuslain 93.1 §:ssä säädetty tasavallan presidentille, mutta johtamisen on tapahduttava kiinteässä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Ulkopoliittista johtovaltaa on siten tosiasiasa jaettu näiden molempien kesken, ja osin myös eduskunnalle, sillä eduskunta antaa suostumuksensa muun muassa sodasta ja rauhasesta päättämiseen.<sup>35</sup> Yhteistoimintavelvoite tarkoittaa sitä, että presidentti tekee lähtökohtaisesti kaikki merkittävät ulkopoliittiset toimet valtioneuvoston kanssa ja sen valmistelusta. Yhteistoimintavelvoite velvoittaa sekä presidentin että valtioneuvoston huolehtimaan toistensa asianmukaisesta ja ajoissa tapahtuvasta tiedottamisesta ulkopoliittikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa<sup>36</sup>.

Yhteistoimintavelvoite auttaa täyttämään vaatimusta parlamentaarisesta vastuukatteesta, koska se liittyy valvonnan presidentin toimista parlamentaarista luottamusta nauttivan val-

---

<sup>34</sup> HE 1/1998 vp, s. 75.

<sup>35</sup> Eduskunta hyväksyy lisäksi PL 94.1 §:n mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

<sup>36</sup> Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 25–26

tionevoston valvontaan. Hallituksen esityksen (1/1998 vp) perustelujen mukaan PL 93.1 §:n muotoilu alleviivaa, että ulkoasiainvallankin käyttäminen kuuluu valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvään parlamentaariseen vastuukatteeseen. Lisäksi presidentin päätöksentekomenettelyä koskevia PL 58 §:n säännöksiä sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon.<sup>37</sup>

Yhteistoiminnan käytännön toteutus ja laajuus vaihtelevat tapauskohtaisesti ja käsillä olevan asian merkittävyydestä riippuen. Erityisen laajakantoisissa asioissa myötävaikutus voi tarkoittaa, että presidentin ja koko valtioneuvoston on keskusteltava asiasta. Pääsääntönä on kuitenkin, että merkittävät ulkopoliittiset asiat käsitellään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa (TP-UTVA) tai presidentin ja pääministerin (usein myös ulkoministerin) yhteydenpidolla.<sup>38</sup>

Yhteistoimintavelvoite on käsitteenä eräänlainen kompromissi, koska sitä voidaan tulkita väljästi. Sen pääsanoma on, että ulkoasiainvallan käyttö on oltava valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä, vaikka presidentillä onkin ulkopoliitiikan yleisjohtajuus. Yhteistoimintavelvoitteen käsitteestä tekee väljän se, että aivan kaikkiin asioihin ei edellytetä koko valtioneuvoston mukana oloa. Näin ollen on erikseen määriteltävä, mitkä ulkopoliitiikan hoitamisen asioista ovat *erityisen merkittäviä tai laajakantoisia*. Ulkopoliitiikan käytännön valmisteluvastuu ja toimeenpanovalta on ulkoasiainministeriöllä, joten ulkoministeri kantaa pääministerin rinnalla suurimman vastuun valtioneuvoston myötävaikutuksesta.

---

<sup>37</sup> HE 1/1998 vp, s. 144–145.

<sup>38</sup> PeVM 13/2002 vp, s. 4.

## 2. TASAVALLAN PRESIDENTIN ULKOPOLIITTISEN ASEMAN KEHITYS

### 2.1. Tasavallan muodostuminen ja vuoden 1919 hallitusmuoto

Presidentin ulkopoliittista päätösvaltaa ei voi täysin syvällisesti ymmärtää, mikäli emme ensin tutustu vanhan hallitusmuodon aikaiseen päätösvaltajärjestelmään. Suomen presidentti-instituutio on yhtä vanha kuin Suomen tasavalta. Presidentti-instituution juuret ulottuvat Suomen itsenäistymisen värikkäisiin vaiheisiin. Tästä johtuen paras ymmärrys presidentin ulkopoliittisen aseman muovautumisesta saavutetaan katsahtamalla ensin Suomen itsenäistymisen alkuhämäriin.

Vuotta 1917 voi hyvin perustein pitää yhtenä Suomen historian merkittävimmistä. Venäjä romahti ensimmäisen maailmansodan ja maaliskuun 1917 vallankumouksen paineessa. Keisari Nikolai II:n luovuttua kruunusta hänen veljensä Mihail Alexandrovits luovutti sen edelleen väliaikaisen hallituksen hyväksi. Väliaikainen hallitus mahdollisti maaliskuun manifestillaan laillisten olojen palauttamisen Suomeen ja päätti muodollisesti toisen sortokauden.<sup>39</sup> Venäjän tsaarin vallan luhistumisella oli näin välittömiä vaikutuksia myös Suomeen, sillä maaliskuun manifestilla tasoitettiin tietä Suomen uuden hallitusmuodon laatimiselle ja valtiosäännön kehittämiseksi<sup>40</sup>. Valtiosääntöoikeudellisesti erityisen merkittävää oli Suomen suuriruhtinaskunnan oikeusjärjestyksen yhdentämisen keskeytyminen venäläisiin instituutioihin, mikä osaltaan edisti maamme itsenäistymistä. Irtiotto Venäjästä pohjautui alkujaan käsitykseen, että keisarivallan kaatuminen oli vaarantanut Suomen talouselämän toimintaedellytykset<sup>41</sup>.

Sisällissodan jälkeen vuonna 1918 Suomen valtion rakentaminen aloitettiin valkoisen Suomen tavoitteiden pohjalta, ja tappiollisen punaisen osapuolen kansanedustajat pidettiin aluksi sivussa eduskunnan toiminnasta.<sup>42</sup> Monarkistienemmistöinen tynkäeduskunta kannatti Suomeen monarkistisen valtiojärjestelmän muodostamista, jota johtaisi kuninkaaksi kruunattava Saksan keisari Vilhelm II:n lanko Friedrich Karl. Eduskunta valitsi Friedrich

---

<sup>39</sup> Lindman 1968, s. 22–23.

<sup>40</sup> Kekkonen 1998, s. 39.

<sup>41</sup> Jyränki 1998, s. 33.

<sup>42</sup> Ylikangas 1986, s. 170; Jyränki & Husa 2012, s. 36–37.

Karlin Suomen kuninkaaksi nojautuen vuoden 1772 Ruotsin vallan aikaiseen yksinvaltaisuutta tukevaan hallitusmuotoon.<sup>43</sup>

Romanttiset haaveet Suomen omasta kuninkaasta kaatuivat kuitenkin alkutekijöihinsä. Vain reilu kuukausi valinnan jälkeen ympärysvaltojen voitto ensimmäisessä maailmansodassa johti Saksan keisarivallan romahtamiseen. Tapahtumat muuttivatkin nopeasti monarkiamyönteistä ilmapiiriä Suomessa.<sup>44</sup> Kun maailmansodan hävinneestä Saksasta tulikin suorainen kansainvälisen politiikan hylkiö, olisi saksalaistaustaisen kuninkaan valitseminen ollut valtava poliittinen rasite Suomelle ja siten lähes mahdottomuus. Kaiken lisäksi maailmansodan jälkeisessä tilanteessa, jossa Suomea ei ollut vielä edes laajasti tunnustettu suvereeniksi valtioksi, oli juuri hiljattain itsenäistyneen maan viisasta suhtautua ystävällismielisesti ympärysvaltaja kohtaan. Koska suunnitelmat Suomen kuninkaasta oli rakennettu yhden kortin eli Saksan varaan, kariutui ajatus kuningasvaltaisesta Suomesta hyvin nopeasti<sup>45</sup>.

Suomen hallinnossa päädyttiin näin monien käänteiden kautta monarkian sijaan tasavaltaiseen valtiomuotoon. Kevään 1919 eduskuntavaalien jälkeen annettiin uusi esitys tasavaltaiseksi hallitusmuodoksi, joka korosti selvästi kansanvaltaa. Suomen hallitusmuodon (94/1919) 2 §:n mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunnan rooli rajaa kansan vallan kuitenkin välilliseksi ja näin parlamentin kautta toteutuvaksi.<sup>46</sup> Lisäksi hallitusmuodon 1 §:n säännös, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta, kertoo Meres-Wuoren mukaan ajastaan ja siitä, miten Suomen itsenäisyyttä korostetaan. Heti itsenäistyttyään oli Suomen itse päätettävä ulkosuhteistaan ja puolustuksestaan. Hetkellisestä omasta monarkiavaiheesta ja Ruotsin vallan aikaisesta monarkkisesta vuoden 1772 hallitusmuodosta huolimatta, tai juuri niistä johtuen, HM 1919 1 §:n muotoilulla vanhat monarkian jäänteet korvattiin tasavaltaisella otteella.<sup>47</sup>

Tasavallan presidentille säädettiin laajat valtaoikeudet, mikä toimi myönnytyksenä

---

<sup>43</sup> Ylikangas 1986, s. 170–172.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ks. Lindman 1968, s. 271–278, 306–309.

<sup>46</sup> Meres-Wuori 2014, s. 55.

<sup>47</sup> Meres-Wuori 2014, s. 55–56.

monarkisteille, vaikka maaliskuun 1919 eduskuntavaaleissa monarkistit keräsivät vain noin neljänneksen äänistä.<sup>48</sup> Tasavallan presidentillä oli vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan oikeus muun muassa lainsäädäntöaloitteiden tekemiseen (18.1 §) ja mahdollisuus lykätä eduskunnan hyväksymän lakiehdotuksen lopullista vahvistamista uusien vaalien yli (19.2 §). Lisäksi presidentti saattoi hajottaa eduskunnan ja määrätä uudet vaalit toimitettaviksi (27 §). Presidentti-instituution roolin muotoutumisen taustalla vaikuttivat suuresti K. J. Ståhlbergin johtaman valtiosääntökomitean kannat<sup>49</sup>.

Sisällissodan voittajien voimistunut epäluottamus eduskunnan kurissa pysymiseen ja uuden kapinahenkisyyden pelko johti siihen, että presidentti-instituution vahvalla asemalla haluttiin luoda eräänlaisen erotuomarin rooli eduskunnan rinnalle. Eduskunnan enemmistö toivoi presidentti-instituutiosta yleisen edun valvojaa, joka ylläpitäisi ja suojaisi vallitsevia yhteiskunnallis-taloudellisia suhteita. Samalla presidentti haluttiin kuitenkin myös nostaa puoluepolitiikan yläpuolelle.<sup>50</sup>

Vaikka sisällissotaa seuranneet olosuhteet kiistatta loivatkin tarvetta politiikan erotuomarille, presidentin sisä- ja ulkopoliittisen yhdistelmäroolin sisältävä tehtäväjako juontaa epäsuorasti juurensa jo sortovuosiin. Suomen autonomisen suuriruhtinaskunnan eduista ulkovaltojen kanssa huolehtivat virallisesti keisarillisen Venäjän viranomaiset, mutta suomalaisilla oli myös omia varhaisia, vaikkakin varsin vähäisiä, ulkopoliittisen vaikuttamisen väyliä. Samalla kun suomalaisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen venäläistämistoimia vastustettiin kotimaiseen oikeuteen vedoten, kansainvälisten suomalaisten vaikuttajien joukko järjesteli epävirallisia kansainvälisiä yhteyksiä ja ajoi Suomen asiaa ulkomailla yhteiskunnallisissa vaikuttajapiireissä. Aikansa tukevasti maatalousvaltaisessa Suomessa kuitenkin erittäin harvoilla oli toimivat kontaktiverkostot ulkovaltojen yhteiskunnalliseen eliittiin.<sup>51</sup>

Presidentin aseman korostaminen heijastuu ennen kaikkea maamme valtiosääntöhistoriasta, sillä tasavallaisen valtionpäämiehen työkalupakkiin siirrettiin monarkkisen tradition

---

<sup>48</sup> Eduskuntavaalit vuonna 1919, Suomen virallinen tilasto 29:9, s. 22.

<sup>49</sup> Jyränki 1989, s. 486–489; Meres-Wuori 1998, s. 51.

<sup>50</sup> Jyränki 2000, s. 16, 116–117.

<sup>51</sup> Meres-Wuori 1998, s. 48–51. Ks. suomalaisen oikeuskulttuurin joustavuudesta Kekkonen 1998, s. 161–162.

palasia. Vuoden 1919 hallitusmuodon Suomen tasavallan presidentille suomat valtaoikeudet olivatkin parlamentaariseksi pyrkivän maan presidentin valtaoikeuksiksi varsin laajat, ja Suomen valtiomuodolla oli näin selkeä semipresidentiaalinen leima<sup>52</sup>. Yleisesti ottaen hallitusmuodossa ja tarkemmin sen 2 §:n mukaisessa vallanjakomallissa korostui tasavallan presidentin vahva valta-asema. Hallitusmuodossa osa lainsäädäntövallasta sekä ylin toimeenpanovalta uskottiin tasavallan presidentille, mikä olennaisesti tapahtui parlamentarismien kustannuksella. Valtiosääntöön luotiin Jyrängin mukaan niin kutsuttu pysyvä rakenteellinen jännitystila, kun molemmille kansan valitsemille valtio-organeeille, eduskunnalle ja presidentille, annettiin perustuslaillista lainsäädäntö- sekä toimeenpanovaltaa.<sup>53</sup>

Ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimivaltuuksien sääntely ei varsinaisesti korostunut vuoden 1919 hallitusmuodon alkuvaiheissa. Syy tähän saattaa olla se, että hallitusmuotoa säätäessä huomio keskitettiin ensi sijassa voimakkaan hallitusvallan luomiseksi eduskunnan valtaa tasapainottamaan. Poliittisesti merkittävimmät kysymykset ohjattiin usein presidentille, mikä saattoi viedä huomiota pois ulkosuhteiden hoidosta. Presidentille säädettiin HM 33 §:ssä valta määrätä Suomen suhteista ulkovaltoihin, mutta se sidottiin valtioneuvoston myötävaikutukseen.<sup>54</sup>

Suomen itsenäistymisessä oli vahvasti läsnä monia ulkopoliittisia kysymyksiä, kuten itsenäisyyden tunnustaminen, suhteet Saksaan, länteen ja Neuvosto-Venäjään. Vaikka ulkopoliitiikka oli itsenäistymisen alkuvuosina hyvin keskeisesti pinnalla, se ei juurikaan näkynyt valtiosääntökeskustelussa pohdintana siitä, miten ulkoasiainvallan käyttäminen säänneltäisiin. Ulkopoliitiikan tärkeä sija näkyi sen sijaan paljon yleisemmällä tasolla, valtiomuodon valintaan vaikuttavana perusteluna.<sup>55</sup> Sangen kummallista, että juuri ilman ulkopoliitiikan hoitokoneistoa, toisin sanoen keisarillisen Venäjän virkamiehiä, jääneessä Suomessa ulkopoliitiikan hoidosta ei oikeudellisessa mielessä kiinnostuttu tämän enempää.

---

<sup>52</sup> Kekkonen 1998, s. 58–59.

<sup>53</sup> Jyränki 1998, s. 121–124.

<sup>54</sup> Meres-Wuori 1998, s. 56–59. Vuoden 1919 hallitusmuodon 33.1 §:stä on vaikea selvittää miten ulkoasioiden toimivallanjako oli eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken ajateltu järjestää ja se jätti vielä erilaisia tulkintamahdollisuuksia ylinten valtioelinten roolien suhteen. Myös Nousiaisen (2000a), s. 6, mukaan HM 1919 jäi väljäksi ja sovellettavuudeltaan joustavaksi.

<sup>55</sup> Ks. Jyränki 1978, s. 213–215. Jyrängin mukaan valintaa monarkkisen ja tasavaltaisen valtiomuodon välillä havahduttiin vuonna 1918 tarkastelemaan ulkopoliittisena ratkaisuna.

Tasavaltaisesta valtiomuodosta huolimatta Suomi oli vuonna 1919 kuitenkin vaikeasta sisällissodasta vasta toipuva ja poliittisesti vielä kovin kahtiajakautunut maa. Vuoden 1919 hallitusmuodon yleistä hyväksyttävyyttä vaikeutti että, se syntyi osin ympärysvaltojen painostuksen seurauksena, ja että valkoisten punaisiin kohdistamat kurinpidolliset surma-teot jäivät vaille rikosoikeudellisia seuraamuksia<sup>56</sup>.

## 2.2. Toisesta maailmansodasta kohti ulkopoliittista johtajuutta

Suomen tasavallan presidentin ulkopoliittinen asema ei ollut kovinkaan merkittävä vielä ennen toista maailmansotaa. Presidentit valittiin enemmän sisä- ja puoluepoliittisin syin kuin ulko- ja turvallisuuspoliittisten ansoidensa perusteella. Tasavallan presidentti ei ollut korostetun ulkopoliittinen toimija vaan ennemmin eräänlainen kansallisen vakauden valvoja, joka tasapainoili erimielisten puolueiden välillä. Ulkopoliitiikkaa hoiti maailmansotien välisenä aikakautena presidentin luottamusta nauttiva pääministeri tai ulkoministeri, joka oli taustaltaan usein ulkoasiainhallinnon virkamies tai ylipäätään kansainvälisiin kysymyksiin perehtynyt.<sup>57</sup>

Presidentit kuten Kyösti Kallio ja P. E. Svinhufvud käyttivät tärkeiksi kokemissaan ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä tarvittaessa itsenäistäkin valtaa, mutta eivät vastustaneet ministeristön enemmistöä.<sup>58</sup> Mainittu saattaa johtua muun muassa siitä, että ulkopoliitiikka ei muutenkaan kuulunut Suomen poliittisen agendan kärkiteemoihin, eikä ulko- ja turvallisuuspoliittinen valta tullut vuoden 1919 hallitusmuodon muotoutumisvaiheessa erityisen korostuneesti esille. Vuosien 1919–40 aikana Suomen presidentit eivät pyrkineet erityisemmin säätelemään ulkopoliitiikkaa vaan keskittyivät selvästi enemmän sisäpolitiikkaan. Ulkopoliitiikan johtamisessa presidenteille oli kuitenkin ensiarvoisen tärkeää luotettavan ja valtionpäämiehen aatemaailmaa toteuttavan ulkoministerin nimitäminen<sup>59</sup>.

Maailmansotien välistä aikaa voi tulkita jaksona, jolloin tasavallan presidentin ulkopoliit-

---

<sup>56</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 36.

<sup>57</sup> Meres-Wuori 2014, s. 125.

<sup>58</sup> Ks. Meres-Wuori 2014, s. 78–82.

<sup>59</sup> Jyränki 1978, s. 221–223.

tisia valtaoikeuksia ei laajasti käytetty, ja Suomen ulkopoliitiikan käytännön hoitamisesta vastasivat siihen parhaiten perehtyneet ministerit ja ulkoasiainhallinnon virkamiehet. Näin oli esimerkiksi K. J. Ståhlbergin presidenttikauden (1919–25) aikana, jolloin diplomaattisesti pätevistä ulkoministeri Rudolf Holstista muodostui ulkopoliitiikan varsinainen muotoilija.<sup>60</sup> Vasta vuosina 1931–37 presidenttinä toiminut Svinhufvud on Jyrängin mukaan ensimmäinen, joka korosti valtionpäämiehen oikeutta määrätä Suomen ulkopoliittisesta linjasta<sup>61</sup>.

Vähitellen toisen maailmansodan jälkeen alkoi kuitenkin siirtymä kohti ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivaltuuksien tulkintaa ja käytäntöä, jossa valtaoikeuksia käytettiin jopa niin vapaasti, että sisäpolitiikkaan voitiin puuttua ulkopoliittisin perustein. Ulkopoliitiikan johtaminen alkoi varmistua tasavallan kahdeksannelle presidentille Urho Kekkoselle viimeistään vuoden 1961 niin kutsutun noottikriisin jälkeen<sup>62</sup>. Hän ei siis saanut valtaansa aivan automaattisesti, vaan pääosin Suomen ja Neuvostoliiton diplomaattisten solmujen avaamisen ansiosta.

Pitkän valtakautensa (1956–82) aikana presidentti Kekkonen otti kuitenkin paikkansa ulkopoliitiikan johtajana varsin kokonaisvaltaisesti. Tasavallan presidentti pystyi vahvistamaan ulkopoliittista asemaansa suhteessa valtioneuvostoon ja eduskuntaan sisäpolitiikkaan liittyvien valtaoikeuksien kautta.<sup>63</sup> Erityisesti presidentin oikeus valtioneuvoston jäsenten nimittämiseen loi mahdollisuuksia ulkopoliittisen linjan toteuttamiseen. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että hallituksen muodostajan tuli tavan mukaan sopia ulkoministeriksi nimitettävästä henkilöstä presidentin kanssa. Tämä näkyi hallituksen kokoonpanon ulkopoliittisen merkityksen korostumisena.<sup>64</sup> Parlamentaarisen hallitustavan epätäydellisyydestä ja kasvuvaiheesta 1970-luvulla Urho Kekkosen valtakaudella kertoo se, että presidentillä oli mahdollisuus vaikuttaa ministeristön kokoonpanoon, vaikka valtioneuvoston on jo vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien tullut nauttia ensisijassa eduskunnan luotamusta.

---

<sup>60</sup> Jyränki 1978, s. 221.

<sup>61</sup> Jyränki 1978, s. 222.

<sup>62</sup> Ks. noottikriisistä Jyränki 1978, s. 199–200.

<sup>63</sup> Meres-Wuori 2014, s. 126–127.

<sup>64</sup> Meres-Wuori 2014, s. 129–130.



Keskeisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perussäännöksen eli vuoden 1919 hallitusmuodon 33 §:n väljyys ennen valtiosääntöuudistuksia sai aikaan mielenkiintoista vaihtelua siinä, miten presidentit omaksuivat ja näkivät ulkopoliittisen johtovaltansa. HM 33 §:n mukaan:

*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 toimitettavat sen ministerin kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.*

Tämä säännös säilyi muuttumattomana vuoden 1993 valtioneuvostolainsäädännön uudistukseen (1116/1993) asti. Kyseinen uudistus muokkasi hallitusmuotoa koskevaa lainsäädäntöä siten, että eduskunnan asema kansainvälisissä asioissa kasvoi. Alun perin HM 33 § ei noussut hallitusmuodon rakenteen perusteella erityislaatuiseksi muiden presidentin tehtäviä koskevien säännösten joukosta.

Säännöksen tulkinnassa oli mahdollista halutessaan painottaa vahvastikin 1 momentin ensimmäistä lausetta, jolloin presidentin valta nimenomaisesti määrätä ulkosuhteista korostui. Jos HM 33.1 §:n lukee ”*suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti* [pitkä tauko], *kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät*”, painotetaan presidentin määräysvaltaa. Vastaavasti 33.1 §:n koko sisällölle voi antaa myös tasa-painoisen merkityksen. Juuri tämä liikkumatila säännöksen tulkittamisessa on mahdollistanut ulkopoliittisen vallan muuttumisen Urho Kekkosen aikana hyvin presidenttivetoiseksi ja Mauno Koiviston valtakautena puolestaan eduskunnan roolia sekä parlamentarismia korostavaksi<sup>65</sup>.

Eduskunnan ulkopoliittisen roolin pystyi HM 33.1 §:n perusteella tiukasti tulkiten ymmärtää koskemaan vain ulkovaltojen kanssa tehtyjä sopimuksia. Varsinaiset sopimukset ovat luonnollisesti kuitenkin vain osa ulkopoliittikan alan asioista. Sitä paitsi, eduskunnan osuus kansainvälisiä suhteita koskevassa päätöksenteossa ei ollut rajoittunut vain kansainvälisten sopimusten hyväksymiseen ja voimaansaattamiseen. Valtiopäiväjärjestykseen

---

<sup>65</sup> Ks. Meres-Wuori 2014, s. 126.

(7/1928) sisältyi jo 1920-luvulta asti säännös, joka turvasi eduskunnan osuutta Suomen kansainvälisten suhteiden päätöksenteossa. Valtiopäiväjärjestyksen 29 §:n mukaan hallituksen tuli antaa eduskunnalle kertomuksensa jokaisten valtiopäivien alussa toimenpiteistään, joihin se oli ryhtynyt. Vuotuisessa kertomuksessa hallituksen tuli selvittää eduskunnalle myös Suomen suhteista ulkovaltoihin koskevat merkittävät asiat. Suomen suhteet ulkovaltoihin oli myös erotettu valtiopäiväjärjestyksen 36.1 §:ssä omaksi varsinaiseksi asiakseen, johon liittyen valtioneuvosto voisi antaa eduskunnalle tiedonannon tai ilmoituksen.

### 2.3. Kaventuva toimivalta ja EU-jäsenyys

Kansainvälisen politiikan voimasuhteissa tapahtui ratkaiseva muutos kylmän sodan päättyttyä 1990-luvun alussa. Suomen poliittisen ja oikeudellisen suhteen muutokset Venäjän ja Neuvostoliiton kanssa ovat olleet aina hyvin merkittäviä vaikuttajia Suomen valtiosäännön ja erityisesti presidentin ulkopoliittisen aseman kannalta, mutta Neuvostoliiton hajoamisella oli siihen aivan erityisiä vaikutuksia. Venäjän vajoaminen syvään sisäisen ja ulkoisen heikkouden tilaan tasoitti Suomelle tietä läntisen integraation vauhdittamiseen, sekä avasi realistisen mahdollisuuden Suomen EU-jäsenyydelle.<sup>66</sup>

Suomen liittymisellä Euroopan unioniin vuonna 1995 oli merkittäviä vaikutuksia Suomen ulkopoliittikan johtamiseen ja ulkopoliittikan alaan kuuluvien asioiden parlamentaariseen käsittelyyn. Myös Suomen ulkopoliittikan asialista muuttui EU-jäsenyyden myötä, ja ulkopoliittisen johdon oli mukauduttava uuteen tilanteeseen, jossa ulko- ja turvallisuuspoliittiset päätökset tehtäisiin jatkossa yhteisössä kahdenvälisen suhteiden rinnalla ja niiden sijasta. Oli ilmeistä, että kansallinen päätösvalta tulisi kaventumaan, ja Suomella olisi edessään opetteleminen eurooppalaiseksi olemiseen.<sup>67</sup>

EU-jäsenyyden kynnyksellä Suomen oli sisäisen toimivaltajärjestelmänsä hyväksi ratkaistava, luetaanko unionissa käsiteltävien asioiden kansallinen valmistelu sisä- vai ulkopoliittikaksi. Jotta presidentin valtaoikeuksia ei olisi parlamentarismia vahvistamaan pyrkivän kulttuurin ajassa laajennettu, sijoitettiin EU-asiat presidentin vastuualueen ulko-

---

<sup>66</sup> Ks. Kekkonen 1998, s. 44–45.

<sup>67</sup> Apunen 2012, s. 239–240.

puolelle. Tämä rajaus siirtyi hallitusmuotoon vuonna 1993, kun lailla Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (1116/1993) siihen lisättiin 33 a §. Uudella säännöksellä eduskunta osallistettiin kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Presidentin ja valtioneuvoston toimivallanjaon kannalta 33 a §:n 1 momenttia merkityksellisempää oli pykälän 2 momentti, jolla valtioneuvostolle osoitettiin määräysvalta tällaisten asioiden kansallisesta valmistelusta. Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 317/1992 vp) mukaan valtioneuvoston määräysvalta toteuttaisi esityksen tavoitetta estää ETA-sopimuksesta johtuva toimivallan siirtyminen valtioneuvostolta presidentille. Valtioneuvostolle hallitusmuodon 33.2 §:ssa osoitettu määräysvalta esti tulkitsemasta 33 §:n 1 momentin säännöstä siten, että ETA-asioiden valmistelun ja päätöksenteon pitäisi yleisesti tapahtua presidenttivetoisesti.<sup>68</sup>

Tasavallan presidenttinä vuosina 1982–94 toiminut Mauno Koivisto pidättäytyi käyttämästä tiettyjä valtaoikeuksia, koska halusi edistää presidentin valtaoikeuksien kulttuurin kehittymistä parlamentaarisempaan suuntaan. Samaa kuvaa Koiviston parlamentarismien kulttuurin edistämisestä kertoo hänen puheensa valtiopäivien avajaisissa 8.2.1994:

*”Sisäpolitiikassa ei tasavallan presidentin pitäisi olla kovin aktiivinen: meidän elämme moniarvoisessa yhteiskunnassa. On parempi, että eri henkilöt edustavat erilaisia arvoja ja tavoitteita, ja sovittelevat niistä lähteviä pyrkimyksiä keskenään, kuin että tällainen punninta tulisi tapahtumaan yhden henkilön sisällä.”<sup>69</sup>*

Presidentti Koivisto välitti puheellaan myös näkemyksenä, jonka mukaan parlamentaarinen päätöksenteko on ulotettava myös ulkopolitiikan alalle. Koivisto totesi, ettei ulkopolitiikan johtamisen tulisi olla pelkästään presidentin toimivallan alla vaan myös hallituksen valvonnassa. Koivisto ehdotti presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon kehittämistä siten, että presidentti käyttäisi johtovaltaansa ulkopolitiikassa hallituksen kautta.<sup>70</sup>

Vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistuksen taustalla vaikutti Urho Kekkosen presidenttikauden jälkeen vahvistuneet ajatukset parlamentarismien korostamisesta. Kekkosen pitkän vallassaolon aikana tasavallan presidentin asema koettiin ylikorostuneena, mistä johtuen yhteiskunnassa oli noussut halu tasapainottaa ylimpien valtioelinten päätösvalta-

<sup>68</sup> HE 317/1992 vp, s. 4.

<sup>69</sup> Koivisto 1994, s. 483.

<sup>70</sup> Koivisto 1994, s. 481–483.

suhteita. Kekkosen jälkeen yhteiskunnallinen ilmapiiri muuttui suotuisaksi muutoksille. Konkreettiset lainsäädännölliset muutokset näkyivät perustuslakien osauudistuksina vuosina 1984-95, jotka vahvistivat parlamentarismia sekä eduskunnan asemaa korostamalla että presidentin valtaa kaventamalla.<sup>71</sup>

1980-luvulla alkanut ja 2000 luvulla täyteen vauhtiinsa päässyt Suomen valtiosäännön ja poliittisen järjestelmän parlamentarisointi nähdäänkin usein vastareaktiona Kekkosen pitkälle valtakaudelle. Tämä on pitkälti varsin pätevä, mutta osin myös pelkistävä ja yksinkertaistava selitys. Toisaalta voidaan myös väittää, että vuoden 2000 perustuslakiuudistus tehtiin ajassa, jolloin kansakunnalla ei enää olisi ollut akuuttia kaipuuta vahvan johtajan aikaan. Tarvetta suurille valtiosääntöoikeudellisille muutoksille saattaakin selittää jokin aivan muu tekijä kuin halu uusien kekkosmaisten ja pitkään vallassa pysyvien presidenttien torjumiseen. Perustuslain kokonaisuudistusta ja osauudistuksia puski vain eiteenpäin hyvin merkittävästi Suomen lähestyvä EU-jäsenyys. Ensinnäkin Suomen perustuslait olivat pikaisen modernisoinnin tarpeessa. Valtiosääntöinen hallitusmalli, jossa myös presidentillä on valtioneuvoston ohella huomattavaa sisäpoliittista valtaa, olisi vallan kolmijakoa ja pääasiallista lainsäädäntövaltaa käyttävää eduskuntaa loukkaava. Tästä oli EU-mallikelpoisuuden nimissä viisasta pikkuhiljaa luopua.

EU-jäsenyys oli kaikkiaan erittäin keskeinen vaikutin presidentin ulkopoliittisen aseman heikentämiseen. Ilman perustuslain kokonaisuudistusta, Suomen edustamisen EU:ssa olisi voinut tulkita jäävän presidentin vastuulle.<sup>72</sup> Vanhasta järjestelmästä olisi koitunut selkeitä ongelmia esimerkiksi silloin, kun Suomen edustaja Eurooppa-neuvostossa olisi toiminut presidentin valtaoikeuksin ja erillään eduskunnasta. Vaikka Eurooppa-neuvosto ei neuvottele eikä hyväksy EU-lainsäädäntöä, vaan määrittelee EU:n poliittisen ohjelman ja prioriteetit, presidentti olisi EU-politiikkaan osallistumisensa myötä välillisesti päätenyt vaikuttamaan myös Suomen sisäpolitiikkaan.<sup>73</sup> Tilanteessa hyvin keskeinen osa lainsäädäntövalan strategisesta ohjauksesta olisi karannut parlamentaarisen kontrollin ulottumattomiin. Tämä rapauttaisi olennaisesti perustuslain 2.1 §:n kansanvaltaisuusperiaatetta, jonka

---

<sup>71</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 51–52.

<sup>72</sup> Ks. HE 1/1998 vp, s. 146.

<sup>73</sup> Oletuksenani on, että EU-politiikka (pienellä varauksella YUTP:tä lukuunottamatta) rinnastetaan Suomen sisäpolitiikkaan eikä ulkopoliitiikkaan.

mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.<sup>74</sup>

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksella EU-politiikka osoitettiin PL 93.2 §:n nojalla valtioneuvoston vastuulle. Tästä huolimatta EU:n voimistuvan ulkopoliittisen roolin päällekkäisyys Suomen kahdenvälisen suhteiden kanssa loi ulkopoliittikan johtamisen kiistoja vielä 2000-luvun lopussa. Niin kutsuttu kahden lautasen kiista oli räikeimmillään vuonna 2008 EU:n Georgia-huippukokouksen yhteydessä. Georgian sota oli syttynyt elokuun alussa, jonka rauhoittamiseksi myös EU etsi keinoja. Silloinen tasavallan presidentti Tarja Halonen päätti osallistua kokoukseen pääministeri Matti Vanhasen kanssa ulkoministeri Alexander Stubbin sijaan. Tästä tuolileikistä teki ulkopoliittisesti puhuttavan se, että ulkoministeri Stubb, joka oli osallistunut neuvotteluihin Georgian tulitauon aikaansaamiseksi, jäi kokouksen ulkopuolelle.<sup>75</sup>

Tapaus osoitti, että ristiriita presidentin hoitaman Suomen ulkopoliittikan ja valtioneuvoston toimet EU:n ulkosuhteiden välillä oli kärjistyä sitä pahemmaksi mitä aktiivisempaa roolia EU ottaisi unionin ulkopuolisiin maihin nähden. Tasavallan presidentin sivurooli EU-asioissa vaati presidentti Haloselta selvästi totuttelua<sup>76</sup>. Presidentti Halonen pyrki osallistumaan EU-huippukokouksiin siitäkkin huolimatta, että perustuslakivaliokunta oli säännöllisesti jo ennen EU-jäsenyyttä kiinnittänyt huomiota rajoituksiin presidentin osallistumiselle pääministerin ohella.<sup>77</sup>

Kahden lautasen kiista ratkaistiin lopullisesti pääministerin hyväksi perustuslain muutoksella (1112/2011) vuonna 2011. Pääministerin tehtävistä säätävään PL 66 §:ään lisättiin uusi toinen momentti, jolla Eurooppa-neuvostossa Suomen edustaminen osoitettiin yksiselitteisesti pääministerille. Perustuslain 66.2 §:n mukaan pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päätä.

---

<sup>74</sup> Ks. Himanen 2017, s. 235.

<sup>75</sup> Yli-Huttula, 2018, s. 121. Suomi toimi Etyj-puheenjohtajamaana vuonna 2008, joten sillä oli painava velvollisuus pyrkiä ratkaisemaan Georgian konflikti. Tulitauko saavutettiin yhdessä EU-puheenjohtajamaa Ranskan kanssa.

<sup>76</sup> Ks. Niskanen 2009, s. 176–181.

<sup>77</sup> PeVM 10/1993 vp, s. 4; PeVM 10/1998 vp, s. 26.

Perustuslain säännökset presidentin valtuuksista säilyivät käytännöllisessä mielessä muuttamattomina 1980-luvulle asti, mutta niiden tulkinta muokkautui 1920-luvulta lähtien valtionpäämiehen asemaa vahvistavaan suuntaan.<sup>78</sup> Taulukkoon 1 on luvun 2 yhteenvedoksi koottu ulkopoliitiikan yhteistoiminnalliseen johtamiseen linkittyvät perustuslain tasolla säädetty tehtävät vuodesta 1919 alkaen. Sen jaottelu pohjautuu Heikki Paloheimon artikkeliin *Presidentin ja hallituksen muuttuva vallanjako* (2017), ja on laadittu havainnollistamaan presidentin toimivallan valtiosääntöistä muutosta.

**Taulukko 1.** Valtioelinten perustuslain tasolla säädetty toimivallanjako eri ajanjaksoina.

Tehtävä	Vanha valtiosääntö 1919-1980	Vanha valtiosääntö 1990-luvun lopulla	Vuoden 2000 perustuslaki	Vuoden 2000 perustuslaki vuodesta 2012
Hallituksen esityksen antaminen	presidentti voi muuttaa	presidentti voi muuttaa	presidentin valta ei sisällöllisesti täysin poistunut	presidentin valta sisällöllisesti poistunut
Presidentin veto-oikeus lakien säätämässä	presidentti voi siirtää vaalien yli	presidentti voi siirtää seuraaville valtiopäiville	eduskunta voi kumota veton	ei veto-oikeutta
Asetuksenanto-oikeus	presidentti ja hallitus	presidentti ja hallitus	hallitus	hallitus
Ulkopoliitiikan johtaminen	presidentti	presidentti	presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa	presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa; ristiriitatilanteessa eduskunta päättää
EU-asioiden kansallinen valmistelu	-	hallitus	hallitus; EU-edustuksesta ei selvyyttä	hallitus; pääministeri edustaa Eurooppa-neuvostossa ja ylintä valtionjohtoa vaativassa unionin toiminnassa
Puolustusvoimien ylipäällikkyyys	presidentti	presidentti	presidentti	presidentti

Lähde: Paloheimo 2017, s. 160–192.

<sup>78</sup> Jyränki 2000a, s. 22.

### 3. PARLAMENTARISMIN PERIAATE PÄÄTÖKSENTEON PERUSTANA

#### 3.1. Presidenttikeskeisestä järjestelmästä kohti parlamentarismia

Hallitusjärjestelmiä voidaan luokitella sen mukaan, miten valta on jaettu parlamentin, ministeristön ja valtionpäämiehen kesken. Suomen kohdalla tulee kyseeseen hallitusjärjestelmämme puntarointi parlamentaarisen ja semi- tai puolipresidentiaalisien mallien välillä. Viimeksi mainittuun siitä syystä, että tasavallan presidentti on ollut ja on edelleen keskeinen valtiollisen vallan käyttäjä. Parlamentaarisen hallitusjärjestelmän tarkastelua tässä yhteydessä perustelee se, että tahtotila presidentialismin häivyttämiseen parlamentarismia vahvistamalla on kehityskulku, joka kuvaa valtiosäännön kehittymistä karkeasti viimeisen 40 vuoden aikana.

Valtiosäännön osalta Suomessa on kyse pitkäaikaisesta muutoksesta ja siirtymästä presidentti- ja parlamentaarisen järjestelmän sekamuodosta kohti parlamentarismia. Ulkopoliittikan johtamista on kuitenkin jossain määrin suojattu tältä kehitykseltä. Nykyisen perustuslain aikana pääministeristä on muodostunut yksiselitteisesti pääasiallinen toimeenpanovallan johtaja, mutta ulkopoliittikan alalla on vielä semipresidentiaalisien hallitusmuodon piirteitä<sup>79</sup>.

Semipresidentialismin tutkimukseen erikoistuneen Robert Elgien määritelmän mukaan valtion semipresidentiaalisien järjestelmien muodostaa sekä suorilla vaaleilla valittu presidentti että parlamentin luottamuksesta riippuvainen ja pääministerin johtama hallitus.<sup>80</sup> Tätä vastoin Maurice Duvergerin aikaisemman, ja sittemmin myös kritisoidun määritelmän mukaan semipresidentiaalisissa järjestelmissä presidentin on ensinnäkin oltava vaaleilla valittu, toimittava tehtävässään määräaikaaisesti ja presidentti-instituutiolla on lisäksi oltava merkittävää valtaa.<sup>81</sup> Vallitseva käsitys valtion hallitusmuodon semipresidentialisuudesta nojaa tukevasti Elgien määritelmään, joka edellyttää valtionpäämiehen valitsemista vaaleilla ja erillistä parlamentaarisen luottamuksen varassa toimivaa pääministeriä.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> Paloheimo 2017, s. 160.

<sup>80</sup> Elgie 1999, s. 13.

<sup>81</sup> Duverger 1980, s. 167–177.

<sup>82</sup> Brunclík & Kubát 2019, s. 13.

Presidentin valtaoikeuksia parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä voidaan perustella sillä, että valtionpäämies toimisi poliittisessa ristiriitatilanteessa parlamentarismien ja demokratian turvaajana. Kansanvaltaa puolustava presidentti valvoo, että poliittiset päätöksentekijät toimivat kansan tahdon mukaisesti.<sup>83</sup> Tällaisessa mallissa presidentin valtaoikeudet ovat muihin valtioelimiin kohdistuvia säätely- ja valvontaoikeuksia. Semipresidentiaalisessa mallissa presidentti on aktiivisempi hallitusvallan käyttäjä ja yhteiskunnallinen vaikuttaja. Hallitusvalta voidaan jakaa presidentin ja pääministerin kesken joko niin, että molemmilla on oma toimivaltapiirinsä tai siten, että he osallistuvat samoihin päätöksentekoprosesseihin.<sup>84</sup>

Mihin lokeroon Suomi sitten asettuu tässä eri hallitusjärjestelmien jaottelussa perustuslakiuudistuksen jälkeisessä ajassa? Vaikka vastaus näyttäisikin aluksi ilmeiseltä, Suomen luokittelu joko semipresidentialistiseksi valtioksi tai parlamentaariseksi tasavallaksi ei ole täysin suoraviivaista. Pelkistetysti Elgien määritelmään tukeutumalla olisi Suomi helposti sijoitettavissa muiden semipresidentiaalisten valtioiden kuten Ranskan, Portugalin ja Ukrainan joukkoon. Toisaalta Elgien määritelmän on ehkä tarkoituskin jättää tilaa tulkinnalle.

Heikki Paloheimon mukaan Suomi onkin tyypillisesti luokiteltu puolipresidentiaaliseen järjestelmään. Jakoa on helpottanut se, että perustuslain 3.2 §:n mukaisesti hallitusvaltaa on jaettu vaaleilla valitun presidentin ja valtioneuvoston kesken, jonka tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Suomen voidaan nähdä toteuttavan puolipresidentiaalista mallia myös siksi, että ulkopolitiikan yleisjohtajuus kuuluu tasavallan presidentille.<sup>85</sup> Suomen järjestelmää on kuitenkin haastava istuttaa lopullisesti tarkkaan määritelmään, koska tasavallan presidenttien toteutunut vallankäyttö on ollut vaihtelevaa<sup>86</sup>. Keskeistä määrittelyssä olisi se, millä tavalla valtiosääntöä katsotaan. Huomio voidaan kiinnittää niin oikeudelliseen, poliittiseen kuin tosiasialliseenkin valtiosääntöön.<sup>87</sup> Näen, että tosiasiallisen valtiosäännön avulla saavutetaan paras ymmärrys presidentin käytännössä toteutuvasta asemasta vallankäyttäjänä.

<sup>83</sup> Nousiainen 1992, s. 152–153.

<sup>84</sup> Nousiainen 1992, s. 162–163.

<sup>85</sup> Paloheimo 2017, s. 160–161.

<sup>86</sup> Ks. Paloheimo 2017, s. 161; Jyränki 2000a, s. 22.

<sup>87</sup> Jyränki & Nousiainen 2006, s. 190.



Suomen tasavallan presidentillä ei käytännöllisesti katsoen ole enää perustuslaillista sisäpoliittista valtaa. Muutamia vähäisiä ja lähinnä muodollisia sisäpolitiikkaan liittyviä tehtäviä on toki vielä jäljellä. Presidentti nimittää Suomen perustuslain (731/1999) 61.1 §:n mukaan eduskunnan valitseman pääministerin ja tämän hallituksen tehtäviinsä, mutta menettely on ainoastaan muodollinen. Sisällöllistä lainsäädäntövaltaa presidentillä ei myöskään ole, ja presidentti puuttuukin lainsäädäntöprosessiin vain PL 77 §:n edellyttämällä tavalla. Säännöksen mukaan presidentin on kolmen kuukauden kuluessa päätettävä eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisesta. Presidentti voi kuitenkin PL 77.2 §:n nojalla jättää lain vahvistamatta ja näin viivyttää sen voimaantuloa. Kyseistä menettelyä ei kuitenkaan ole mielekästä kutsua tosiasialliseksi lainsäädäntövallan käyttämiseksi. Jos eduskunta päätyy hyväksymään lain uudelleen sisällöltään täysin koskemattomana, se tulee voimaan ilman erillistä vahvistusta. Lain vahvistamatta jättäminen voi olla presidentin keino jättää asiasta eriävä mielipide tai muuten vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen poikkeamalla pääsääntöisesti rutiininomaisesta lain vahvistamisesta.

Tasavallan presidentin perustuslaillisten ulkopoliittisten valtaoikeuksien vuoksi Suomea ei voi luokitella täysin puhtaaksi parlamentaariseksi tasavallaksi. Toisaalta hallitusjärjestelmämme ei täytä tyypillisen puolipresidentiaalisenkaan valtion tunnusmerkkejä, koska presidentin sisäpoliittiseksi luettava valta on vähäistä.<sup>88</sup> Valta rajoittuu lähinnä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tällaista jakoa tehtäessä on kuitenkin aiheellista huomioda, että ulko- ja turvallisuuspolitiikka on itsessään merkittävä poliittisen ja oikeudellisen valtakäytön osa-alue, joka painaisi vaakakuppia puolipresidentialismin puoleen.

Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaarinen kehitys on Maarit Niskasen mukaan johtanut siihen, ettei valtiosääntöä ole aiheellista kutsua semipresidentilliseksi. Vaikka selkeää lokeroa suomalaiselle hallitusjärjestelmälle ei näytä löytyvän, on se edelleen dualistinen valtajärjestelmä, jossa toimeenpanovallan johtajana toimivaa pääministeriä täydentää presidentiaalinen järjestelmä.<sup>89</sup> Kaikesta huolimatta Suomen hallitusjärjestelmää kuvaa osuvimmin sana parlamentaarinen.

---

<sup>88</sup> Ks. Paloheimo 2017, s. 24, 168.

<sup>89</sup> Niskanen 2009, s. 83.

### 3.2. Parlamentarismien institutionaalinen valvonta

Perustuslain 3 §:ssä säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismien lähtökohtana on perinteinen vallan kolmijako lainsäädäntövaltaan, hallitusvaltaan ja tuomiovaltaan<sup>90</sup>. Parlamentaarisen päätöksenteon yleinen ajatus ja lainsäädännöllinen pohja on sementoitu perustuslain 3 §:ään, jonka 2 momentin mukaan valtioneuvoston jäsenien tulee nauttia eduskunnan luottamusta. Pohjimmiltaan parlamentarismien voi ymmärtää äänestäjien mahdollisuutena vaikuttaa hallitus- ja lainsäädäntövallan käyttöön eduskunnan ja valtioneuvoston välityksellä. Tämä puolestaan tuo edustuksellisen demokratian perimmäistä valtiovaltaa lähemmäs äänestäjää. Mainittu tiivistyy perustuslain 2 §:stä johdetussa kansanvaltaisuusperiaatteessa seuraavasti:

*Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.*

*Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.*

Parlamentarismien ajatusta ja eduskunnan valtioneuvostoa valvovaa roolia kuvastaa tarkemmin PL 64 §, jossa säädetään valtioneuvoston ja ministerin erosta. Perustuslain 64 §:n 1 momentin mukaan muissa kuin epäluottamustilanteissa presidentti ei voi myöntää eroa ilman valtioneuvoston eronpyyntöä tai yksittäisen ministerin tilanteessa pääministerin aloitetta. Perustuslain 64.2 §:ssä säädetään edelleen parlamentarismien periaatetta seuraten, että presidentin on myönnettävä ero eduskunnan epäluottamuslauseeseen saaneelle valtioneuvostolle tai yksittäiselle ministerille myös ilman esitettyä pyyntöä.

Parlamentarismien valvontajärjestelmä käsittää niin eduskunnan ja valtioneuvoston, valtioneuvoston ja valtionpäämiehen, kuin eduskunnan ja valtionpäämiehenkin väliset suhteet.<sup>91</sup> Se rakentuu pohjimmiltaan eduskuntavaaleissa äänestäneiden kansalaisten ilmaismasta tahdosta, jota toteuttamaan eduskunta on valittu ja valtuutettu. Parlamentarismien valvontajärjestelmässä eduskunta valvoo poliittisesti erityisesti pääministerin toimia, mutta myös koko valtioneuvostoa, joka toimii eduskunnan enemmistöltä saaneensa luottamuksen varassa.

<sup>90</sup> HE 1/1998 vp, s. 75.

<sup>91</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 129.

Valtionpäämiehenä tasavallan presidentti on poliittisesti vastuunalaisen valtioneuvoston valvonnassa siten, ettei presidentin odoteta käyttävän toimivaltuuksiaan ristiriidassa valtioneuvoston kannan kanssa. Valtiosääntöistä tukea tälle odottamukselle löytyy perustuslain 58 §:stä, jossa säädetään presidentin päätöksenteosta. Sen keskeisenä sisältönä on, että tasavallan presidentin päätöksenteko on sidottu muutamia poikkeuksia<sup>92</sup> lukuun ottamatta joko valtioneuvoston kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan tai sen myötävaikutukseen. Odottamus presidentin pidättäytymisestä hallituksen kanssa ristiriitaisesta toiminnasta peilaa myös ulkopoliittikan johtamisen yhteistoimintavelvoitteen ajatusta siitä, että valtionjohdon kannanmuodostuksen olisi oltava yhtenäistä.

Parlamentarismien valvontajärjestelmässä on arkisemmin ilmaistuna kyse poliittisen vastuun kantamisesta ja sen toteutumisesta. Valtioneuvoston poliittinen vastuu voi toteutua, jos eduskunta ilmaisee sille epäluottamuksensa. Luottamus mitataan eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) mukaisesti eduskunnan äänestyksessä. Valtioneuvoston tai sen jäsenen luottamus voidaan mitata joko välikysymyksen (22 §) tai VN:n tiedonannon ja selonteon (23 §) yhteydessä. Molemmissa tapauksissa luottamuksesta toimitetaan äänestys, jos eduskuntakeskustelun aikana tehdään ehdotus epäluottamuslauseen antamisesta valtioneuvostolle tai ministerille. Eduskunta voi päättää lähettää asian valiokuntaan, jonka tulee tehdä ehdotus eduskunnan päätökseksi. Eduskunnalla on näin käytössään varsin suoraviivainen työkalu parlamentarismien periaatteen pinnalla pitämiseksi. Jalolta kuulostava tehtävä on tosiasiansa kuitenkin varsin koruttomassa käytössä, sillä käytännössä epäluottamusäänestykset ovat ennemminkin vain osa oppositiopolitiikkaa kuin yritys puolustaa parlamentarismien periaatetta.

Sen enempää epäluottamusäänestysten alulle panevia tekijöitä tässä yhteydessä arvottamatta, on hallituksen luottamuksen mittaaminen parlamentarismien kannalta joka tapauksessa hyväksi. Oli hallituksen tai yksittäisen ministerin epäluottamusäänestyksen taustalla lähes mitä tahansa, voi luottamuksesta äänestämistä pitää hyvin tärkeänä, koska se muistuttaa eduskunnan valtiosääntöisestä asemasta. Tämä kohdistaa huomion takaisin perustuslain 2

---

<sup>92</sup> Poikkeuksena presidentti päättää PL 58.3 §:n mukaisesti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta: valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittämisestä sekä erosta; ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisestä; armahduksesta ja muista asioista, jotka koskevat yksityistä henkilöä eivätkä edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyä; sekä Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettuja muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista.

§:n kansanvaltaisuusperiaatteeseen, valtiovallan kuulumisesta kansalle, ”jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.”

Hallituksen kaatavat välikysymykset ovat enemmistöhallitusten istuessa varsin epätodennäköisiä. Hallitus on saanut eduskunnan epäluottamuslauseen viimeksi vuonna 1958, kun von Fieandtin virkamieshallitus kaatui viljan hintaa ja maataloustuloja koskevaan välikysymykseen.<sup>93</sup> Kansanvaltaisuuden toteutumiseksi lienee tärkeämpää, että valtioneuvoston poliittisen vastuun kantamista arvioidaan aika ajoin. Nousiaisen mukaan parlamentarismen valvontavastuu onkin perinteisesti ollut ensisijaisesti opposition harteilla. Tämän lisäksi myös kansalaiset tarkkailevat kriittisesti hallituksen tekemisiä ja tekemättä jättämisistä vaalikauden aikana, jotka aikanaan tuomitaan tai palkitaan seuraavissa eduskuntavaaleissa.<sup>94</sup>

Tasavallan presidentin poliittisen vastuun toteutuminen on puolestaan vielä hieman vaikeampaa kuin hallituksen tapauksessa, sillä se voi toteutua tosiasiallisesti vain uusien presidentinvaalien kautta. Käytännössä vastuun voi tulkita toteutuneeksi silloin, kun toiseksi toimikaudeksi ehdolle asettunutta presidenttiä ei valita jatkokaudelle presidentinvaaleissa.<sup>95</sup>

### 3.3. Parlamentarismi Suomen ulkopoliitikassa

Valtioneuvoston institutionaalinen valvonta ulottuu koskemaan myös Suomen ulkopoliittikan hoitamista, vaikka hallituksen arviointi onkin perinteisesti painottunut sisäpolitiikan puhuttavimpiin ja mediassa näkyvimmin esillä oleviin kysymyksiin. Eduskunnan rooli ulkopoliittisten asioiden käsittelyyn on kasvanut valtiosäännön parlamentarisoinnin myötä. Konkreettisesti tästä kertoo etenkin perustuslain säännös eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Perustuslain 97.1 §:n mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee sekä pyynnöstään että muutoinkin tarpeensa mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan puhemiesneuvosto voi harkintansa mukaan päättää, otetaanko selvitys täysistunnon

---

<sup>93</sup> Eduskunnan kirjasto 5.6.2017.

<sup>94</sup> Nousiainen 2000b, s. 94.

<sup>95</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 129.

käsiteltäväksi. Jos selvitys tulee täysistuntoon, eduskunta ei kuitenkaan voi tehdä asiasta päätöstä. Puhemiesneuvosto voi myös katsoa ulkoasianvaliokunnan saaman selvityksen eduskunnan riittäväksi informoinniksi.

Kuten iso osa voimassaolevan valtiosääntömme ulkoasiainvallan alaan kuuluvista säännöksistä, myös eduskunnan tietojensaantioikeus on kulkenut pitkän tien nykyiseen tilaansa. Lisäksi vallitseva keskustelukulttuuri, jossa kenen tahansa kansanedustajan on hyväksyttävää osallistua aktiivisestikin ulkopoliittiseen keskusteluun, ei ole hetkessä muodostunut. Kekkonen valtakauden ajan ja 1980-luvulle saakka ulkopoliittikkaan liittyviä aiheita jopa välteltiin, ja monet kansanedustajat eivät rohjenneet käsitellä kyseisiä teemoja aloitteissaan, kysymyksissään ja puheissaan.<sup>96</sup>

EU-politiikan tulo osaksi eduskuntapolitiikkaa kohotti eduskunnan asemaa myös ulkopoliittisessa mielessä. EU-asioiden kansallisessa käsittelyssä oli ensi sijassa kysymys eduskunnan vaikutuksen turvaamisesta unionin tasolle siirtyneissä sisäpolitiikan asioissa. EU:n pii-riin oli kuitenkin siirtymässä yhä suurempia osia myös perinteisen ulkopoliitiikan asioista. Tämän lisäksi ulkopoliitiikan parlamentarisoitua tuki perustuslain vuonna 2000 uudistettu 97 §. Se avasi perinteestä poikkeavia mahdollisuuksia eduskunnan tiedonsaannille ja valvonnalle ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan liittyvissä asioissa.<sup>97</sup> Muutoksen suuruutta havainnollistaa se, presidentti Urho Kekkonen valtakaudella hallitus saattoi jopa kieltäytyä vastaamasta presidentin toimia koskeviin kansanedustajien kysymyksiin, eikä tiedonvaihto eduskunnan suuntaan ollut muutenkaan runsasta.<sup>98</sup> Nykyään hallitus on ulkopoliitiikan yhteistoimintavelvoitteen kautta osallisena kaikissa ulkopoliittisissa toimissa ja kantaa niistä parlamentaarisen vastuun eduskunnalle.

Eduskunnan asema ulkopoliitikassa on vahvistunut ratkaisevasti jo pelkästään EU-jäsenyyden vaikutuksesta, ja nykyään on vain vähän sellaisia ulkopoliitiikan asioita, joilla ei ole EU-kytköstä. Eduskunnan osallistuminen ulkopoliittiseen päätöksentekoon on kuitenkin hankalaa asioissa, jotka kuuluvat yhteistoimintavelvoitteen piiriin, koska

---

<sup>96</sup> Nousiainen 2000b, s. 95.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> Apunen 2012, s. 128–131.

eduskunnan valvonta ulottuu vain hallitukseen.<sup>99</sup> Ulkopolitiikan johdossa toimivalla presidentillä ei ole perustuslaillista velvoitetta yhteydenpitoon eduskunnan kanssa.

Ora Meres-Wuori on ehdottanut lisäystä PL 97 §:ään, jolla voitaisiin lisätä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tiedonsaantia ja aktivoida ulkoministeriä nykyistä tehokkaampaan parlamentaarisen valvontaan. Meres-Wuoren mukaan säännökseen voisi lisätä uuden 3 momentin, joka velvoittaisi ulkoministerin antamaan ”säännönmukaisesti tietoja ulkoasiainvaliokunnalle presidentin tärkeistä ulkomaanmatkoista ja tosiasiallisista toimista.” Tarkoitus ei olisi muuttaa käytäntöä, jossa presidentti itse välittää nämä tiedot suoraan ulkoasiainvaliokunnalle.<sup>100</sup> Lisäys olisi paikallaan, koska se muistuttaisi valtioneuvostoa kantaa parlamentaarinen vastuu ei ainoastaan sen ministerien, vaan myös presidentin ulkopoliittisten toimien osalta.

Yhtenä parlamentarismien kehittämisen selkeänä haasteena on presidentin toimivaltuuksia koskevien säännösten uudistaminen. On kuitenkin aiheellista huomata, että presidentillä on todellista valtaa lähinnä Suomen ulkopolitiikan johtamisessa sekä puolustusvoimien ylipäällikkönä. Presidentin toimivalta sisäpolitiittisten asioiden päätöksenteossa onkin rauhan aikana hyvin vähäinen. Presidentin toimivaltuudet ovat kuitenkin korostuneessa roolissa ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon yhtenäisyyden kannalta, sillä presidentillä on sekä ulkopolitiikan yleisjohtajuus että puolustusvoimien ylipäällikkyyttä<sup>101</sup>. Perustuslain 128.1 §:n presidentille säätävä puolustusvoimien ylipäällikkyyttä liittyy aina vain keskeisemmin presidentin tehtävään Suomen ulkopolitiikan johtajana, koska lisääntyvä kansainvälinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen yhteistyö vaikuttaa myös kansalliseen puolustuspoliittiseen päätöksentekoon.

Perustuslain 93.1 §:n mukaan Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Yhteistoiminnan huomioivalla muotoilulla on tarkoitus korostaa, että ulkoasiainvallan käyttö on valtioneuvoston myötävaikutukseen liittyvän parlamentaarisen vastuukatteen piirissä. Säännöstä on tulkittava siten, että PL 58 §:ää presidentin päätöksentekomenettelystä sovelletaan myös ulkopoliittiseen päätöksentekoon.

---

<sup>99</sup> Ks. Raunio 2014, s. 240–241.

<sup>100</sup> Meres-Wuori 2014, s. 344.

<sup>101</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 306–307.

## 4. PRESIDENTIN PÄÄTÖKSENTEKOMENETTELY

### 4.1. Perustuslakiuudistuksen ja perustuslain muutoksien vaikutus

Suomen perustuslakiin, joka vuoteen 2000 asti käsitti hallitusmuodon (94/1919), valtiopäiväjärjestyksen sekä kaksi ministerivastuuta koskevaa perustuslakia<sup>102</sup>, on tehty kolme muutosta vuosina 1993, 2000 ja 2012. Perustuslainmuutokset on tehty ensisijaisesti ETA- ja EU-jäsenyyteen liittyvien tarpeiden johdosta. Kaikki tehdyt muutokset ovat yhdessä vaikuttaneet kaventavasti presidentin päätösvaltaan sisäpolitiikassa, mutta samalla kasvattaneet valtioneuvoston kansainvälistä roolia. Muutokset ovat siten vähitellen vaikuttaneet myös ulkopoliitiikan johtamiseen.

Perustuslain 3.2 § on päivitetty versio 1919 hallitusmuodon 36 §:stä, jonka mukaan valtioneuvoston jäseniksi, *joiden tulee nauttia eduskunnan luottamusta*, kutsui presidentti rehellisiksi ja taitaviksi tunnettuja syntyperäisiä Suomen kansalaisia. Samankaltaisuudesta huolimatta parlamentarismilla on voimassaolevassa perustuslaissa vuoden 1919 hallitusmuotoa vahvempi asema, koska se on sisällytetty aivan perustuslain alkuun valtiojärjestyksen perusteita käsittelevään ensimmäiseen lukuun. Parlamentarismin periaate on vanhaan verrattuna näkyvämpi, mutta sen haastaa edelleen se, että tasavallan presidentille on jätetty oma toimivaltapiirinsä.

Perustuslakia uudistettaessa vuonna 1998 lainsäätäjät halusivat turvata, että tasavallan presidentille jää edelleen todellista valtaa erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Presidentistä ei tahdottu tehdä valtionpäämiestä, joka olisi kokonaan ilman valtiosääntöoikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa. Presidentin ulkopoliittinen toimivalta nähtiin osin tasapainottavana tekijänä valtioneuvostoon päin. Presidentin korostunutta henkilökohtaista ulkopoliitiikassa valtaa tahdottiin kuitenkin säädöstatasolla rajata, mikä niin ikään tasapainottaisi presidentin ja valtioneuvoston välistä toimivaltasuhdetta.<sup>103</sup> Mainittu osoittaa, että presidentin yleisjohtajuus ulkopoliitiikassa pyrittiin säilyttämään siitäkkin huolimatta, että

---

<sup>102</sup> Suomen uusi perustuslaki (731/1999) tuli voimaan 1.3.2000 ja tarkoitti siirtymistä yhden perustuslain järjestelmään. Se kumosi aiemmat neljä perustuslakia eli vuoden 1919 hallitusmuodon (94/1919), vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen (7/1928), valtakunnanoikeudesta annetun lain (273/1922) sekä lain eduskunnan oikeudesta tarkastaa valtioneuvoston jäsenten ja oikeuskanslerin virkatointen lainmukaisuutta (274/1922).

<sup>103</sup> Niskanen 2009, s. 117.

samaan aikaan perustuslain uudistuksen keskeisenä lähtökohtana pidettiin valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista<sup>104</sup>.

Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen keskeisimpänä tavoitteena oli hallitusjärjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Pyrkimyksenä oli ensinnäkin korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä, mutta myös vahvistaa eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa.<sup>105</sup> Eduskunnan aseman korostaminen ja valtaoikeuksien laajentaminen näkyy perustuslaissa usealla tavalla. Ensinnäkin eduskunnan asema lainsäädäntötyössä ja kansainvälisissä suhteissa vahvistui, ja lainsäädäntövallan painopiste siirrettiin selkeästi eduskunnalle. Parlamentaarisen hallitustavan vahvistamisesta kertovat pääministerin valinnan ja hallituksen muodostamisen siirtäminen presidentiltä eduskunnan tehtäväksi. Muutokset paransivat myös kansalaisten tosiasiallisia mahdollisuuksia ottaa eduskuntavaaleissa kantaa valtioneuvoston yleiseen kokoonpanoon.

Lain Suomen hallitusmuodon muuttamisesta (1074/1991) 36 b §:ssä säädettiin, ettei presidentti voi erottaa hallitusta ilman pääministerin eronpyyntöä tai eduskunnan epäluottamuslausetta. Silloisen hallitusmuodon 27 §:n 2 momenttia muutettiin siten, ettei presidentti voinut enää hajottaa eduskuntaa tai päättää ennen aikaisten presidentinvaalien järjestämisestä ilman pääministerin aloitetta. Vastapainoa Kekkonen pitkälle presidenttikaudelle luotiin puolestaan säätämällä hallitusmuotoon uusi 23 §, joka rajasi presidentin vallassaolon kahteen peräkkäiseen kuuden vuoden pituiseen toimikauteen.<sup>106</sup>

Koska kokonaisuudistuksen tavoitteena oli myös lisätä presidentin päätöksenteon parlamentaarisuutta, päädyttiin uudistuksessa kasvattamaan valtioneuvoston painoarvoa presidentin päätöksentekomenettelyssä.<sup>107</sup> Eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asema suhteessa tasavallan presidenttiin vahvistuikin selkeästi. Presidentin päätöksenteko sidottiin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, mikä ulotti parlamentaarisen vastuukatteen vanhaa hallitusmuotoa laajemmalle presidentin päätöksenteossa. Valtioneuvoston asema lainvalmistelutyön johtamisessa selkeytyi, kun presidentti sidottiin val-

---

<sup>104</sup> HE 1/1998 vp, s. 75–76.

<sup>105</sup> HE 1/1998 vp, s. 30–32.

<sup>106</sup> Paloheimo 2017, s. 164–165.

<sup>107</sup> HE 1/1998 vp, s. 105.



tionevoston kantaan hallituksen esityksissä. Yhteistoimintavelvoite ja parlamentaarisen vastuukatteen vaatimus ulkopoliittisessa päätöksenteossa ilmentävät selkeästi perustuslakiuudistuksen tavoitteita parlamentarismien vahvistamisesta. On huomattavaa, että perustuslain esitöissä korostettiin myös suoraan parlamentarismien periaatteen merkittävyyttä. Lain-sääätäjä halusi sisällyttää parlamentarismien periaatteen uudessa perustuslaissa edellisestä valtiojärjestyksestä poiketen jo perustuslain 1 lukuun<sup>108</sup>.

Presidentin toimivallan osalta uusi perustuslaki ei kuitenkaan tullut kerralla valmiiksi, ja parlamentarismia korostava linja näkyi edelleen laajasti perustuslain osamuutoksen (1112/2011) lainvalmisteluasiakirjoissa<sup>109</sup>. Vuoden 2000 perustuslain 58 §:n sanamuoto oli jättänyt presidentille mahdollisuuden päättää hallituksen esityksiä lukuun ottamatta asian toisella esittelykerralla eri tavalla kuin valtioneuvosto on ratkaisuehdotuksessaan esittänyt<sup>110</sup>. Vanhan PL 58 §:n mukaan asian palaututtua valtioneuvoston valmisteltavaksi, hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätettiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Muotoilu jätti siten avoimeksi kysymyksen, miten tulisi menetellä silloin, kun presidentin ja valtioneuvoston välinen ristiriita ilmenisi muussa tapauksessa, kuin hallituksen esityksen antamisessa ja palauttamisessa. Muissa asioissa presidentti pystyi periaatteessa uudistuksen jälkeenkin menetellä oman tulkintansa mukaan. Näin ollen presidentillä oli ollut oikeus tehdä valtioneuvoston kannasta poikkeavia ratkaisuja melko merkittävässäkin poliittisissa linjakysymyksissä. Oikeus oli tosin varsin muodollinen, sillä presidentti ei voinut asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla<sup>111</sup>.

Perustuslain osamuutoksessa tasavallan presidentin päätöksenteko ehdotettiin sidottavaksi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen asiaa toista kertaa esiteltäessä, jos valtioneuvoston uusi ratkaisuehdotus vastaisi eduskunnan ilmaisemaa kantaa<sup>112</sup>. Perustuslakivaliokunta piti hallituksen esitystä koskevassa mietinnössään kuitenkin parlamentarismien periaatteen kannalta erityislaatuksena sitä, että ristiriitatilanteessa valtioneuvoston on viime kädessä haettava erikseen eduskunnan tuki. Menettelyä voisi perustuslakivaliokunnan mielestä

<sup>108</sup> HE 1/1998 vp, s. 75–76.

<sup>109</sup> HE 60/2010 vp, s. 13; PeVM 9/2010 vp; UaVL 5/2010 vp.

<sup>110</sup> Hovila 2014, s. 392–393.

<sup>111</sup> UaVL 5/2010 vp, s. 2.

<sup>112</sup> HE 60/2010 vp, s. 54.

käyttää varsinaisesti vain silloin, kun kysymys on sellaisesta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävästä asiasta, josta presidentti ja valtioneuvosto ovat käymiensä keskustelujen jälkeenkin eri mieltä.<sup>113</sup>

Perustuslakivaliokunta päätyikin PL 58.2 §:n sanamuodosta eri kannalle hallituksen esityksen kanssa. Perustuslakivaliokunta ehdotti PL 58.2 §:n muuttamista siten, että valtioneuvosto *voi antaa* valtioneuvoston ja presidentin ristiriitatilannetta koskevassa asiassa eduskunnalle selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Kyseinen selonteko ei kuitenkaan voi koskea lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä.<sup>114</sup>

Lakialoite Suomen perustuslain muuttamisesta (LA 44/2010 vp) hyväksyttiin hallituksen esityksen (HE 60/2010 vp) pohjalta ja perustuslakivaliokunnan mietinnön vaikutuksesta muutettuna. Perustuslain 58 §:n 2 momenttiin vuonna 2012 tehty muutos sitoi presidentin päätöksenteon nyt aiempaa vahvemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen. Vaikka varsinainen lainsäädännöllinen muutos tulikin voimaan vasta vuonna 2012, olivat toisaalta käytännön muodostamat raamit tälle presidentin valtaa leikkaavalle päätökselle alkaneet muodostua jo vuoden 2000 kokonaisuudistuksen jälkeen<sup>115</sup>.

Vuoden 2000 perustuslaki on jättänyt vielä voimaan järjestelmän, jossa ylin hallitusvalta ei ole keskitetty yhdelle valtioelimelle. Hallitusvaltaa käyttävät perustuslain 3.2 §:n mukaan tasavallan presidentti ja valtioneuvosto. Hallitusvaltaa ei ole keskitetty yksittäiselle instituutiolle, vaan jaettu presidentin ja valtioneuvoston kesken. Molemmilla on oma toimivaltapiirinsä, johon toisen ei ole oikeudellisesti mahdollista puuttua. Valtioneuvoston toimivaltapiiri on huomattavasti laajempi kuin presidentin. Jyrängin mukaan perustuslain uudistuksen lainvalmisteluaineistossa ei juurikaan esitetty pohdintoja siitä, miksi presidentti-instituutio on ylipäänsä vielä tarpeellinen<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 5.

<sup>114</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 14–15.

<sup>115</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 59–60.

<sup>116</sup> Jyränki 2000a, s. 66.

## 4.2. Presidentin päätöksenteon pääjaottelu

### 4.2.1. Määrämuotoinen päätöksentekomenettely

Voimassa olevan perustuslain 58 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Valtioneuvostolla tarkoitetaan PL 60 §:n mukaan laajasti kaikkien ministerien yhdessä muodostamaa ministeristöä. Presidentin päätöksenteossa on vaatimuksena, että valtioneuvoston yleisistunto on PL 67.3 §:ssä säädetyllä tavalla päätösvaltainen vähintään viiden ministerin läsnäollessa. Päätösvaltaisuuden luova läsnäoloehto on merkittävä, sillä sen tarkoituksena on antaa parlamentaarinen vastuukate presidentin päätöksenteolle, joka olisi muuten parlamentaarisen vastuun ulkopuolella. Valtioneuvosto vastaa poliittisesti eduskunnalle kaikista päätöksistä, joihin se ei ole käytettävissään olevin keinoin kieltäytynyt myötävaikuttamasta.<sup>117</sup>

Määrämuotoinen eli muodollisesti ja oikeudellisesti tarkkaa esittelyä vaativa presidentin päätöksenteko tapahtuu presidentin esittelyssä. Tällaisia päätöksiä ovat esimerkiksi lakien vahvistamien (PL 77 §) ja presidentin toimivaltaa kuuluvat virkanimitysasiat kuten upseerien nimittäminen (PL 128 §). Asian esittää presidentille ministeri, jonka toimialaan asia kuuluu. Ulkopoliittinenkaan päätöksenteko ei ole täysin erityisasemassa, koska presidentti tekee myös ulkopoliittikan alaan kuuluvat määrämuotoisuutta edellyttävät päätöksensä presidentin esittelyssä valtioneuvoston läsnä ollessa.<sup>118</sup>

Ulkopoliittikan alaan kuuluvien asioiden osalta presidentin esittelyssä tehdään valtiosopimuksia koskevat päätökset. Näihin lukeutuvat muun muassa valtioiden tunnustaminen, diplomaattisuhteiden solmiminen ja kansainvälisten järjestöjen jäsenyydestä päättäminen.<sup>119</sup> Valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaan saattaminen kuuluvat lähtökohtaisesti presidentille. Lainsäätäjä on todennut, että mainitun tulisi koskea myös EU:n piirissä tehtyjä sopimuksia, jotka luetaan jäsenvaltion eikä unionin toimivaltaan.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> HE 1/1998 vp, s. 26, 43.

<sup>118</sup> HE 1/1998 vp, s. 106.

<sup>119</sup> Meres-Wuori 2014, s. 217.

<sup>120</sup> HE 1/998 vp, s 145.

Tässä yhteydessä on tehtävä tarkka ero sellaisista kansainvälisistä velvoitteista, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia, koska ne ovat perustuslain 94.1 §:n mukaan eduskunnan hyväksyttävä. Eduskunta taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.

#### *4.2.2. Vapaamuotoinen päätöksentekomenettely*

Ulkopoliittista päätöksentekoa ja ulkopoliitiikan johtamista tapahtuu käytännössä myös edellä kuvatun muodollisen menettelyn ulkopuolella. Vapaamuotoinen eli epämuodollinen päätöksentekomenettely asettuu oikeudellisen valtiosäännön näkökulmasta harmaalle alueelle. Monet päätöksistä on jo tosiasiaassa sovittu, ennen kuin ne viedään virallisesti päätettäväksi.<sup>121</sup>

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminta tapahtuu hyvin keskeisesti valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan (UTVA) ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen (TP-UTVA) kautta. Valtioneuvostolaissa (175/2003) säädetään perusteet TP-UTVAn päätöksentekomenettelylle, mutta vain yleisellä tasolla. Säädöksen 24 §:n mukaan, joka lisättiin vuonna 2012, UTVA voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa ja aloitteen kokouksen koolle kutsumiseksi tekee joko presidentti tai pääministeri. Esimerkkinä vapaamuotoisesta päätöksenteosta voidaan pitää tapausta, jossa tasavallan presidentti Sauli Niinistö kutsui ulkopoliittisen johdon ylimääräiseen istuntoon 7.4.2017. Keskeiset ulko- ja turvallisuuspolitiikasta vastaavat ministerit kutsuttiin koolle presidentin johdolla Syyrian tilanteen takia, joka oli kiristynyt Yhdysvaltojen tekemän ohjusiskun jälkeen.<sup>122</sup>

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003) täsmentää UTVAn toimialaa ja päätösvaltaa. Säädöksen 25.3 §:n mukaan UTVAn on valmisteltava tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaismaanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta vastaa myös mainittujen asioiden yhteensovittamisesta.

---

<sup>121</sup> Niskanen 2009, s. 67.

<sup>122</sup> VNK:n tiedote 156/2017.

Tasavallan presidentti ja pääministeri ovat sopineet käytännöstä, jonka mukaan TP-UTVA kokousta tarvittaessa<sup>123</sup>. Kokouksissa puhetta johtaa käytännössä presidentti, jonka tulisi tavan mukaan varmistaa pääministeriltä, että kokouksen johtopäätökset ovat valtioneuvoston kannan mukaiset. Vaikka kokoukset kutsuu käytännössä koolle pääministeri, ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä, että myös presidentillä on mahdollisuus tehdä aloite yhteisen kokouksen koolle kutsumiseksi.<sup>124</sup> Kokousten pöytäkirjat ovat julkisuuslain (621/1999) 24.1 §:n 1 kohdan perusteella salaisia, ellei toisin todeta.<sup>125</sup>

Merkittävyydestään huolimatta TP-UTVA muodostaa vain osan vapaamuotoisesta päätöksenteosta. Vapaamuotoisuudelle antaa tilaa erityisesti ulkopoliittikan johtamisen tehtävän luonne. Kansainvälisen vaikuttamisen areena on hyvin laaja ja monimuotoinen, mistä johtuen ulkopoliittikan johtaminen koostuu käytännössä muun muassa Suomen edustajien ohjeistamisesta kansainvälisillä foorumeilla, Suomen kannan ilmaisemisesta kansainvälisissä kysymyksissä ja ulkopoliittisten linjapuheiden pitämisestä. Epävirallisten toimien yhteydessä presidentti esittää kannanottoja Suomen ulkopoliitikasta. Meres-Wuoren mukaan vastaavasti ministerit ja ministeriöt pitävät yhteyttä muiden valtioiden viranomaisiin ja kansainvälisiin järjestöihin.<sup>126</sup>

Vuoden 2012 perustuslain osamuutosta (1112/2011) valmistellut perustuslain tarkistamiskomitea pitää tällaisia ulkopoliittikan johtamisen keinoja jopa määrämuotoisen päätöksenteon toimia merkittävämpinä. Komitea arvioi ulkopoliittikan johtamisen tapahtuvan enimmäkseen erillään määrämuotoisesta päätöksentekomenettelystä.<sup>127</sup> Tämän vuoksi TP-UTVAn korostaminen ulkopoliittikan yhteistoimintamenettelyssä on perustuslain 93 §:ää tukeva kannanotto. Koska parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen presidentin epävirallisiin ulkopoliittisiin toimiin on haastavaa, on TP-UTVAn roolista pidettävä aktiivisesti kiinni.

---

<sup>123</sup> VNK:n tiedote 45/2000.

<sup>124</sup> UaVL 5/2010 vp, s. 6.

<sup>125</sup> UTVAn asiakirjat, ulkoministeriön ja Suomen edustustojen poliittiset tilanearvioinnit, poliittisista tai taloudellisista suhteista toisen valtion kanssa käytyjen neuvottelujen asiakirjat ja ulkoasiainhallinnon alaan salakirjoitetut viestit luokitellaan salassa pidettäviksi viranomaisen asiakirjoiksi, jollei toisin päätetä. (JulkL, 24 §)

<sup>126</sup> Meres-Wuori 2014, s. 216.

<sup>127</sup> OM 8/2008, s. 43.

### 4.3. Menettely ristiriitatilanteissa

Presidentin päätöksenteosta säädetään PL 58 §:ssä, jonka 2 momentti rakentaa ratkaisumallin mahdollisten ristiriitojen selvittämiseksi määrämuotoisessa päätöksenteossa. Jos presidentti ei päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Valtioneuvosto voi tällöin antaa eduskunnalle muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta selonteon. Tämän jälkeen asiasta päätetään eduskunnan selonteon johdosta hyväksymän kannanoton mukaisesti, jos valtioneuvosto tätä ehdottaa. Eduskunnan kannan tulisi näin ollen ratkaista presidentin ja valtioneuvoston ristiriitatilanteessa<sup>128</sup>.

Yhteistoimintavelvoitetta voi toisaalta myös perustellusti kritisoida. Sen sanamuoto ei anna kokonaisvaltaista vastausta tai ratkaisumallia presidentin ja valtioneuvoston välisten kiistatilanteiden ratkaisemiseksi<sup>129</sup>. Yhteistoimintavelvoitteen kritiikin syynä on etenkin se, että PL 58.2 §:n mukainen menettely rajoittuu ulkopoliittikan osalta vain määrämuotoista päätöksentekoa vaativiin kysymyksiin, jotka muodostavat varsin pienen osan ulkopoliittisista päätöksistä. Tästä syystä myös ristiriitatilanteiden ratkaisumallissa on puutteita, koska se ei kata koko ulkopoliittikan johtamisen alaa.<sup>130</sup>

Käytännössä hyvin suuri osa tasavallan presidentin päätöksenteosta on jo parlamentarisoitunut, koska presidentin odotetaan käyttävän toimivaltuuksiaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Tätä kuvaa PL 58.2 §:n palautusmenettely, jonka mukaan presidentti ei voi asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättää asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla. Presidentti onkin yleensä tehnyt valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen pohjautuvat päätöksensä sisällöltään valtioneuvoston kannan mukaisina ja poikennut valtioneuvoston kannasta erittäin harvoin.

Presidentin päätösvaltaa rajoittaa Niskanen mukaan määrämuotoisen päätöksentekomenettelyn julkisuus, joka kannustaa konfliktien välttämiseen. Presidentin ja valtioneuvoston

---

<sup>128</sup> Käytännössä enemmistöhallituksissa on todennäköisintä, että eduskunta tukee valtioneuvoston kantaa antaen sille luottamuksensa, jolloin eduskunnan kanta on sama kuin valtioneuvoston.

<sup>129</sup> UaVL 6/1998 vp, s. 4; Niskanen 2009, s. 269.

<sup>130</sup> Hovila 2014, s. 396.

erimielisyys presidentin esittelyssä päätettävästä asiasta tulee julkiseksi palautusmenettelyn kautta. Vaikka tarkkaa kuvausta erimielisyydestä presidentin esittelyn pöytäkirjaan ei merkittäisikään, sen sijaan palautus valtioneuvoston käsittelyyn on siihen kirjattava presidentin valtioneuvostossa tekemänä päätöksenä.<sup>131</sup> Jos avoimelta konfliktilta halutaan välttyä, presidentti ja valtioneuvosto todennäköisesti sovittelisivat näkemyseronsa jo valtioneuvoston ratkaisuehdotusta muotoiltaessa<sup>132</sup>.

Tasavallan presidentin nauttima suosio ja auktoriteetti luovat kiinnostavan piirteen valtioneuvoston ja presidentin välisen määrämuotoiseen päätöksentekoon liittyvän erimielisyyden ratkaisutilanteeseen. Hallitus voisi tuoda erimielisyyden PL 58.2 §:n mukaisesti eduskunnan ratkaistavaksi, eikä enemmistöhallituksen istuessa tilanteessa olisi merkittävää jännitettä, mikäli hallituksen kansanedustajat äänestäisivät hallituksen puolesta. Hallituksen kanta voittaisi presidentin, ja voisi lisäksi vahvistua, kun se olisi virallisesti parlamentaarinen tuki. Toisaalta asia tuskin olisi näin yksinkertainen. Jos huomioidaan tasavallan presidentin mahdollisesti nauttima vankka kansansuosio, jonka vastapuolella olisi kansalaisten silmissä epäsuosittu hallitus, ei ole varmaa miten eduskunta itsensä asemoisi.

---

<sup>131</sup> Niskanen 2009, s. 123.

<sup>132</sup> Ks. Jyränki 2000a, s. 128.

## 5. ULKOPOLITIIKAN JOHTAMISVALLAN SÄÄNTELY

### 5.1. Ulkopolitiikan käsitteestä

Klassisesti ulkopolitiikka on määritelty päätöksenteoksi valtion suhteista toisiin valtioihin ja hallitusten välisiin kansainvälisiin yhteisöihin. Sen ydinalueeseen kuuluu muun muassa sodasta ja rauhasta päättäminen muiden valtioiden tunnustaminen, kansainvälisistä sopimuksista päättäminen ja ulkoasiainhallinnon virkamiesten nimittäminen.<sup>133</sup> Tutkimuskysymyksen kannalta on huomionarvoista, että kaikki ulkopoliittiset toimet eivät perustu muodollisesti rakennettuihin valtion päätöksiin ja kantoihin.

Ulkopolitiikkaa muotoilevat valtion suhteita näihin ulkopuolisiin tahoihin hoitavat suunnittelu- ja päätäntäelimet. Ulkopolitiikkaa voi kuvata keskeytymättömäksi prosessiksi, jossa valtion ongelmat tai tavoitteet suhteessa toisiin valtioihin tai kansainvälisiin järjestöihin tulevat ajankohtaisiksi. Kyseisiä ongelmia punnitaan, valmistellaan ja lopulta niiden suhteen tehdään tai jätetään tekemättä tarvittavat päätökset. Kansallisen edun mukainen ratkaisu tulee tässä vaiheessa arvioitavaksi.<sup>134</sup> Ulkopolitiikan avulla ja siten mahdollisuuksiensa sekä käytettävissä olevien keinojensa kautta valtio pyrkii vaikuttamaan rajojensa ulkopuolisiin tapahtumiin<sup>135</sup>. Vaikuttamisen kannustimena on valtion omien kansallisista lähtökohdista kumpuavien päämäärien ja tavoitteiden saavuttaminen. Ulkopolitiikkaan liittyy läheisesti myös turvallisuuspolitiikka, joka tähtää valtion koskemattomuuden ja itsenäisyyden suojaamiseen.

Kansallisesti termi *ulko- ja turvallisuuspolitiikka* omaksuttiin lainsäädäntöön ensimmäiseksi nyt jo kumotussa valtioneuvoston ohjesäännössä (1552/1991), jossa valtioneuvostoon määrättiin perustettavaksi ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta.<sup>136</sup> Ilmaisuu esiintyy myös eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa säätävässä PL 97 §:ssä, jonka mukaan ulkoasiainvaliokunnan on pyyntönsä ja yleisen tarpeensa perusteella saatava valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista.

---

<sup>133</sup> Meres-Wuori 1998, s. 18–19.

<sup>134</sup> Meres-Wuori 1998, s. 19.

<sup>135</sup> Hakovirta 1981, s. 45–48.

<sup>136</sup> Jyränki 2000a, s. 199.



Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on sittemmin laajentunut yleiseen käyttöön tarkoitettaessa ulkopoliittisten ja sotilaallisten toimien kokonaisuutta.

Oikeudellista sisältöä ulkopoliitiikan käsitteelle lähdetään rakentamaan tarkastelemalla niitä tavoitteita, joiden kautta valtion ulkopoliitiikan harjoittaminen pohjimmiltaan saa alkunsa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet voidaan Jyrängin mukaan jakaa *viimekätisiin* ja *ensikäisiin*. Viimekätiset tavoitteet sisältävät muun muassa valtion suvereniteetin, kansakunnan olemassaolon ja kansallisten etujen turvaamisen suhteessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.<sup>137</sup>

Viimekäden tavoitteista erityisesti kansallisten etujen kirjo muodostaa mielenkiintoisen asetelman, sillä valtion kansallisten etujen määrittely voi vaihdella hyvinkin laajasti. Niihin lukeutuvat yhtä lailla niin kauppapoliittiset edut ja viennin edistäminen kuin liberaalien arvojen puolustaminen kansainvälisellä tasolla sekä kansainvälisen rauhan säilyminen.

Yhtenä konkreettisenä esimerkkinä Suomen ulkopoliittisten päämäärien tavoittelemisesta toimii osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Kriisinhallintaosallistuminen täyttää perustuslain 1.3 §:ssä yleisemmin säädettyä velvoitetta, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Säännös kuvastaa hyvin sitä, miten kansainvälisyysperiaatteen ajatus on otettu perustuslakiin. Se myös asettaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painavaksi tavoitteeksi rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamisen ja yhteiskunnan kehittämisen.<sup>138</sup> Päätöksen osallistumisesta ja osallistumisen lopettamisesta tekee kriisinhallintalain (211/2006) 2 §:n mukaan kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan ensikäden tavoitteena on Jyrängin mukaan vaikuttaa toisen

---

<sup>137</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 278–279.

<sup>138</sup> Kriisinhallintaosallistumisessa kyse on ensinnäkin auttamisen halusta ja tarpeesta. Toiseksi sotilaallinen kriisinhallinta liittyy läheisesti Suomen kansalliseen turvallisuuteen, johon epävakaus muualla vaikuttaa. Kolmanneksi kriisinhallintatoiminta tukee puolustusvoimien sotilaallisen kyvyn kehittämistä. Suomea on taannoin pidetty ”rauhanturvaamisen suurvaltana”, mutta nimitys on menettänyt todellisen merkityksensä 2010-luvulla turvallisuuspolitiikan globaalien painopisteiden muutoksessa ja viimeistään Afganistanin ISAF-operaation loppuessa vuonna 2014. Ks. myös Pesu 2017, s. 97–100.

valtion tai valtioiden käyttäytymiseen, jonka avulla voidaan edistää viimekätisten tavoitteiden toteuttamista. Tämä voi tapahtua tilanteesta riippuen esimerkiksi omaa valta-asemaa käyttämällä tai siitä pidättäytymällä, tai yhteistoiminnalla PL 1.3 §:n kansainvälisyysperiaatetta toteuttaen.<sup>139</sup> Yhteistoiminnalle on luonnollisesti lukemattomia eri muotoja ja foorumeita korkeimman valtionjohdon tapaamisista, kansainvälisten järjestöjen jäsenyydestä ja niissä vaikuttamisesta aina yksittäisten ulkoasiainhallinnon edustajien kanssakäymiseen.

## 5.2. Presidentin yleisjohtajuus ulkopoliitikassa

Valtionpäämiehen asemalla Suomen ulkopoliitiikan johtajana on epäsuorasti vuosisataiset perinteet. Vuoden 1919 hallitusmuodon ulko- ja turvallisuuspoliittista toimivaltaa sääntelevät perusnormit pohjautuivat jo Ruotsin valtiosääntöperinteisiin sekä lainsäädäntöön ja käytäntöön Venäjän yhteydessä autonomian ajalta.<sup>140</sup> Kuten toisessa luvussa aiemmin totesin, suuria muutospaineita toimivaltasäännökset kohtasivat varsinaisesti vasta 1990-luvulla, kun Suomen osallistuminen eurooppalaiseen integraatioon tuli mahdolliseksi. Presidentti on säilyttänyt kuitenkin paikkansa ulkopoliitiikan yleisjohtajana ja eräänlaisena muodollisena turvallisuuspolitiikan päältäkatsojana.

Ulkopoliitiikan päätösvallan osalta nykyisen perustuslain 93.1 §:n mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Erona vuoden 1919 hallitusmuodon 33 §:n vastaavaan säännökseen on, että *Suomen suhteista ulkovaltoihin määrääminen on korvautunut ulkopoliitiikan johtamisella.*

Tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta esimerkiksi valtion tunnustamisesta, diplomaattisuhteiden solmimisesta ja ulkoasiainhallinnon ylimmistä virkanimityksistä. Tavan mukaan presidentti päättää lisäksi Suomen jäsenyydestä kansainvälisissä järjestöissä. Presidentti asettaa myös valtuuskunnat, joiden tarkoituksena on käydä neuvotteluja Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta merkittävistä asioista tai tärkeistä sopimuksista.<sup>141</sup> Kansainvälisiä suhteita tarkoittavan päätöksenteon sääntely aiheuttaa vaikean tehtävän perustuslainsäätäjälle, koska ulkopoliittinen toiminta on moni-

---

<sup>139</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 278.

<sup>140</sup> Meres-Wuori 2014, s. 41.

<sup>141</sup> UM 1/2000, s. 23–26.

muotoista, monitasoista sekä vapaamuotoista.<sup>142</sup> Väljien perustuslainsäännösten vuoksi saattaa kirjoitetun lain ohella syntyä tavanomaista oikeutta. Säännösten mukainen toimivalta ei siis aina vastaa päätöksentekoa käytännössä.

Haastetta ulkopoliittikan yhteistoiminnallisen johtamisvastuun säätämisestä presidentin ja valtioneuvoston välille on luonut presidentin asema puolustusvoimien ylipäällikkönä. Ylipäällikkönä presidentillä on ratkaisuvallaa puolustusvoimain (551/2007) 31 §:ssä tarkoitetuissa sotilaalliseen puolustukseen keskeisesti kuuluvissa sotilaskäskyasioissa. Sotilaskäskyasiat kuuluvat erottamattomasti ylipäällikön vallan alaan. Puolustusvoimien ylipäällikkyyks oli jättämässä ristiriidan ulkopoliittikan johtamisen yhteistoimintakulttuuriin perustuslain vuoden 2000 uudistuksen jälkeenkin, mitä yritettiin korjata puolustusvoimain uudistuksessa. Uudistuksella pyrittiin lisäämään parlamentaarista myötävaikutusta sotilaskäskyasioissa siltä osin, kuin ne olivat jääneet epäyhtenäisiksi uuden perustuslain kanssa.

### 5.3. Yhteistoimintavelvoite ulkopoliittisessa päätöksenteossa

Yleisellä tasolla perustuslain 93.1 §:stä johdettava yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja ajoissa tapahtuvasta tiedottamisesta ulkopoliittikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa<sup>143</sup>. Yhteistoimintavelvoitteella on pyritty luomaan parlamentaarinen vastuukate kaikille merkittävillä ulkopoliittisille päätöksille ja toimille<sup>144</sup>. Vastuukate täyttyy, jos vähintään yksi valtioneuvoston jäsen myötävaikuttaa presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon alaan kuuluvaan ratkaisuun. Vastuukatteen myötä valtioneuvosto tulee tietoiseksi presidentin päätöksestä perusteluineen.<sup>145</sup>

Yhteistoimintavelvoitetta ei ole määritelty PL 93.1 §:ssä, eikä perustuslain tasolla ole ollut tarkoituksenmukaista säätää tarkemmin ulkopoliittikan hoitamiseen liittyvistä yhteistoiminnan muodoista. Perustuslain lainvalmisteluasiakirjat avaavat kuitenkin yhteisoi-

---

<sup>142</sup> Saraviita 2000, s. 440.

<sup>143</sup> HE 1/1998 vp, s. 145; Tiitinen 1999, s. 846.

<sup>144</sup> Saraviita 2007, s. 448. Ks. parlamentaarista vastuukatteesta Saraviita 2007, s. 433–453.

<sup>145</sup> Hovila 2014, s. 396.

mintavelvoitteen käsitettä. Niiden mukaan yhteistoimintavelvoite käsittää määrämuotoisen päätöksenteon PL 58 §:ssä säädetyssä presidentin esittelyssä. Toiminnan lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätöksensä ja muut toimensa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja sen valmistelusta. Yhteistoimintavelvoite ulottuu lisäksi presidentin yhteydenpitoon ulkoministerin, pääministerin tai asiasta vastaavan ministerin kanssa.<sup>146</sup>

Yhteistoimintavelvoite kattaa myös vapaamuotoisen päätöksenteon, jota tapahtuu esimerkiksi tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa<sup>147</sup>. Erityispiirteen presidentin ja valtioneuvoston välisen yhteistoimintakäytäntöön tekee Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon. Perustuslain 58.6 § valtuuttaa säätämään osallistumisesta yksityiskohtaisemmin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Suomen kriisinhallintaosallistumista koskevan päätöksen tulee käytännössä pohjautua eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen kannanmuodostukseen.

Perustuslain 93.1 §:n sanamuodon muotoilussa on huomionarvoisia piirteitä. Ensinnäkin säännöksen suppea sanamuodon mukainen tulkinta ulkopoliitiikan johtamisesta antaisi presidentin toimivallasta todellisuutta voimakkaamman kuvan. Säännös selvästi laittaa presidentin hyvin keskeiseen asemaan ulkopoliitiikan johdossa, mutta asettaa samalla presidentille yhteistoimintavelvoitteen hoitaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Yhteistoimintavelvoite liittyy näin presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon parlamentarismien periaatteen mukaisesti eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston parlamentaariseen valvontaan. Presidentin ei siten tulisi toimia yksin ulkopoliitiikan johdossa siitäkin syystä, että valtioneuvoston ministerien on lopulta kannettava poliittinen vastuu eduskunnalle presidentinkin päätöksistä.

Toiseksi ulkopoliitiikan johtamista ei ole kirjoitettu esimerkiksi muotoon valtioneuvoston avustuksella. Lainsäätäjä on näin ollen tahtonut PL 93.1 §:n osalta korostaa ulkopoliitiikan johtamisen tiiviistä kiinnittämistä presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaan. Perustuslakia voidaan nykyisellään tulkita siten, että se nostaa presidentin ja valtioneuvoston

---

<sup>146</sup> HE 1/1998 vp, s. 144–145.

<sup>147</sup> HE 1/1998 vp, s. 145.

välisen yhteisymmärryksen saavuttamisen keskeiseksi tavoitteeksi ulkopoliitiikan johtamisen päätöksenteossa. Yhteisymmärryksen vaatimuksella sekä perustuslain osamuu-  
tosten (1112/2011) EU-asioiden johtamista selkeyttävillä säännöksillä on voitu vahvistaa  
kuvaa Suomen ulkopoliitiikan yhtenäisyydestä. Yhteistoimintavelvoite auttaa yhtenäistämään ja johdonmukaistamaan ulkopoliitiikan linjoja sekä Suomen että Euroopan  
unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla<sup>148</sup>. Valtiolla tulisi ollakin yksi yhtenäinen ulkopoliitiikka eikä useita eri valtio-orgaaneista lähtöisiä toisiaan riitauttavia näkem-  
yksiä. Ulospäin selkeä yhtenäinen linja lisää ennakoitavuutta kansainvälisten suhteiden  
kentällä ja helpottaa ulkosuhteiden hoitamista muiden valtioiden sekä EU:n kanssa.<sup>149</sup>

Ulkopoliitiikan johtaminen tapahtuu kuitenkin suurelta osin erillään määrämuotoisesta päätöksenteosta. Niskasen mukaan pääosa ulkopoliittisista asioista ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnon ja muodollisten presidentin esittelyjen ulkopuolella vapaamuotoisen päätöksenteon piirissä.<sup>150</sup> Ulkopoliitiikan vapaamuotoiseen johtamiseen liittyy hyvin keskeisesti yhteydenpito muiden valtioiden edustajien ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Tapaamisten, keskustelujen, julkisten esiintymisten sekä muiden vastaavien toimien yhteydessä presidentti voi esittää kannanottoja Suomen ulkopoliitiikan yleisistä suuntaviivoista.<sup>151</sup> Täten tasavallan presidentti voi johtaa Suomen ulkopoliitiikkaa myös erillään määrämuotoisesta päätöksenteosta ja UTV:stä riippumatta. Tällaisessa tilanteessa parlamentaarisen vastuukatteen luominen on hieman hullunkurisesti presidentin ja hänen kansliansa käsissä, ja niiden valtioneuvostolle jakaman tiedon varassa.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon moninaisuus ja yhteistoimintavelvoitteen määrittelemättömyys perustuslaissa muodostavat valtiosääntöoikeudellisen haasteen. Voidaankin kysyä, onko yhteistoimintavelvoite tarpeeksi vahva luomaan parlamentaarisen vastuukatteen presidentin ulkopoliittiseen toimintaan myös silloin, kun se ei tapahdu määrämuotoisen päätöksenteon puitteissa.<sup>152</sup> Perustuslakivaliokunta on sivunnut aihetta ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteydessä. Presidentin osallistuminen UTV:n kokouksiin muuttaa valiokuntaa osaltaan valmisteluelimestä tosiasialliseksi pää-

<sup>148</sup> Tiitinen 1999, s. 846–847.

<sup>149</sup> Ks. Jyränki & Husa 2012, s. 290–291.

<sup>150</sup> Niskanen 2009, s. 12.

<sup>151</sup> Meres-Wuori 2009, s. 52.

<sup>152</sup> Ks. Niskanen 2009, s. 12.

töksentekuelimeksi. Tässä tilanteessa parlamentaarinen vastuukate täyttyy perustuslakivaliokunnan mukaan sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä valtioneuvostossa tehtäviä määrämuotoisia päätöksiä.<sup>153</sup> Toisaalta presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon laillisuusvalvonta kytkeytyy kuitenkin vankimmin määrämuotoisen päätöksentekoon ja sitä kautta PL 58 §:n mukaiseen presidentin esittelyyn<sup>154</sup>.

Tiivistäen voidaan todeta, että ulkopoliittinen johtovalta on presidentillä, mutta sen käyttäminen on sidottu läheiseen myötävaikutukseen joko yksittäisen ministerin tai koko valtioneuvoston kanssa. Perustuslain muutokset ovat kaventaneet presidentin toimivallan ja itsenäisen päätöksenteon alaa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että tästä huolimatta tasavallan presidentti säilyttää asemansa merkittävänä valtioelimenä ulkopoliitiikan alalla.<sup>155</sup> Todettuun vaikuttanee keskeisesti juuri se, että ulkopoliitikkaa johdetaan paljon myös määrämuotoisen päätöksentekomenettelyn ulkopuolella.

#### 5.4. Presidentin ja valtioneuvoston toimivaltajako EU-asioissa

##### *5.4.1. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka*

Nykyisen perustuslain aikana eniten toimivaltaongelmia presidentin ja valtioneuvoston välille on aiheuttanut Euroopan unioni. Kaikissa tilanteissa ei ole ollut täysin selvää, missä kulkee raja EU:n Suomea sen jäsenenä ohjaavan ulkopoliitiikan ja Suomen itsenäisesti harjoittaman ulkopoliitiikan välillä.<sup>156</sup> Eri tulkinnat ovat useimmiten kaikki tiivistyneet kysymyksiin, onko EU:n ulkopoliitikka Suomen kansallista ulkopoliitikkaa vai sisäpolitiikkaan rinnastettava politiikkalohko, ja johtaako Suomen ulkopoliitikkaa tosiasiasa tasavallan presidentti vai valtioneuvosto.

Euroopan unionin toiminnan yhteydessä puhutaan usein unionin *yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta* (YUTP), joka on hämärtänyt EU:n ja Suomen ulkopoliitiikan suhdetta. Nykyään YUTP pitää käsitteenä sisällään unionin ulkopuolisiin maihin kohdistuvien

---

<sup>153</sup> PeVM 1/1997 vp, s. 6.

<sup>154</sup> Saraviita 2007, s. 433–453.

<sup>155</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 4.

<sup>156</sup> Paloheimo 2017, s. 168.

ulkopoliittisten toimien lisäksi moninaisia sotilaallisia aspektejä kuten EU:n rauhanturvaamisen ja kriisinhallintatoiminnan sekä unionin yhteisen puolustuksen kehittämisen. YUTP sisältää tiivistetyksi kaikki EU:n turvallisuuteen liittyvät kysymykset. Euroopan unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka (YTPP) on osa unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Se käsittää EU:n poliittiset ja sotilaalliset rakenteet, sotilas- ja siviilioperaatiot sekä kansainväliset operaatiot unionin ulkopuolella.<sup>157</sup>

Valtioneuvosto vastaa perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksyntää. Keskeistä on, että valtioneuvostolle PL 93.2 §:n perusteella kuuluva toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei valtioneuvoston toimivallasta ole erotettu mitään asiaryhmää, joten siihen kuuluvat myös YUTP:aa koskevat asiat. Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valmisteltaessa valtioneuvoston on kuitenkin toimitava kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa.<sup>158</sup>

Ulkoasiainvaliokunta totesi perustuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa seuraavasti:

*”Käytännössä ulkopoliitiikan johtamisessa ei enää ole juuri sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niiden suhdetta unionijäsenyyteen. Esimerkiksi Suomen YK-politiikassa ja Venäjä-suhteiden hoidossa unionin vaikutus näkyy aikaisempaa vahvemmin. Rajanveto valtioneuvoston toimivaltaan perustuslain 93.2 §:n mukaan kuuluvien EU-asioiden ja perustuslain 93.1 §:n mukaisen ulkopoliitiikan välillä voi muodostua pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi.”<sup>159</sup>*

Pohjolainen asettuu samalle linjalle ulkoasiainvaliokunnan kanssa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa. Toisaalta Pohjolainen kritisoi perustuslakivaliokuntaa voimakkaammin sitä, että valtiosäännössä pidetään vieläkin lähtökohtaisesti mahdollisena ulkopoliitiikan erotettavuutta sisäpolitiikasta. Presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteita on historiallisista syistä pyritty järjestelemään siten, että ulkopoliitiikan

---

<sup>157</sup> YUTP:n ja YTPP:n oikeusperusta on Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa (SEU). Poliitiikan sisältöä määritellään tarkemmin SEU:n V osaston 2 jakson 2 luvun 42–46 artiklassa sekä pöytäkirjoissa N:o 1, 10 ja 11.

<sup>158</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 26/II; HE 1/1998 vp, s. 63.

<sup>159</sup> UaVL 5/2010 vp, s. 5. Ks. Tiilikainen 2006, s. 224–230.

ja sisäpolitiikan vallankäyttö voidaan ohjata erilleen. Yksinkertaistaen Suomen ulkopoliitiikan on haluttu kuuluvan presidentille ja sisäpolitiikan valtioneuvostolle. Jako on kuitenkin osoittautunut mahdottomaksi, sillä selviä rajoja politiikkalohkojen välille ei voida vetää. Asetelmaa on mutkistanut EU:n mukanaan tuoma Eurooppa-politiikka, joka Pohjolaisen mukaan voidaan sisältönsä ja luonteensa perusteella rinnastaa sisäpolitiikkaan.<sup>160</sup>

Presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisia toimivaltuuksia uudistettiin perustuslain osamuutoksessa vuonna 2010 annetun hallituksen esityksen pohjalta. Hallituksen esitykseen sisältyi lakialoite Suomen perustuslain muuttamisesta (LA 44/2010 vp). Tässä alkuperäisessä lakialoitteessa PL 66 §:ään ehdotettiin lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan pääministeri edustaisi Suomea Eurooppa-neuvostossa ja valtion ylimmän johdon edustusta vaativassa Euroopan unionin muussa toiminnassa.<sup>161</sup> Perustuslakivaliokunta antoi mietinnössään muutosehdotuksen, jonka mukaisesti 66.2 § kirjattiin nykyiseen muotoonsa:

*Pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministeri edustaa Suomea myös muussa valtion ylimmän johdon osallistumista vaativassa Euroopan unionin toiminnassa, jollei valtioneuvosto poikkeuksellisesti toisin päättä.*<sup>162</sup>

Valtioneuvoston parlamentarismien hengessä vahvistunut toimivalta näkyi konkreettisesti siten, että Suomen edustaminen Eurooppa-neuvostossa varattiin nimenomaan pääministerin tehtäväksi. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin hallituksen esityksestä poiketen, että säännökseen on tarpeellista lisätä valtioneuvoston harkintaan perustuva mahdollisuus päättää Suomen edustajasta muussa Euroopan unionin toiminnassa. Eurooppa-neuvoston kokoukset haluttiin rajata tämän mahdollisuuden ulkopuolelle, joten hallituksen esityksen mukainen säännös oli jaettava kahteen eri virkkeeseen.<sup>163</sup> Asia poikkeaa pääministerin sijaisuutta koskevasta tilanteesta, jossa PL 66.3 §:n mukaan pääministerin ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa sijaiseksi määrätty ministeri.

Keväällä 2012 ensimmäistä presidenttikauttaan aloittava Sauli Niinistö haki selkeää

---

<sup>160</sup> Pohjolainen 2016, s. 3.

<sup>161</sup> HE 60/2010 vp, s. 54. Eurooppa-neuvostossa EU-maiden johtajat linjaavat unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet.

<sup>162</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 15.

<sup>163</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 12.



määrittelyä sille, miten valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltuudet jaetaan, kun Suomi muotoilee kantaansa unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.<sup>164</sup> Tarkan määrittelyn tärkeydestä kertoo se, että EU-politiikalla voi olla erittäin olennaista vaikutusta Suomen kansallisen ulkopoliitiikan linjaan. Näin ollen presidentti Niinistö halusi varmistua YUTP:aan liittyvistä vaikutusmahdollisuuksistaan. Pyrkimyksenä oli mitä todennäköisimmin ennaltaehkäistä ”kahden lautasen kysymystä” edes etäisesti muistuttavat kädenväännöt toimivallan jaosta.

Pikaista ratkaisua saati selkeää määrittelyä ei kuitenkaan saatu aikaan. Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristön ja tasavallan presidentin kanslian neuvottelut venyivät, sillä TPK halusi uudistaa vanhat presidentti Tarja Halosen presidenttikauden aikaiset muotoilut, joista EU-sihteeristö piti kiinni. Asia jäi sikseen, kun silloinen pääministeri Jyrki Katainen vetosi perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan myös YUTP kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan.<sup>165</sup>

#### *5.4.2. EU:n kriisinhallintatoiminnan luomat haasteet – esimerkki lainvalmistelun valtiosääntöoikeudellisista ongelmista*

Ulkopoliittisen päätöksenteon toimivaltaongelmat ovat tyypillisesti nousseet esille perustuslain 93 §:n 1 ja 2 momenttien ensisijaisuutta koskevien eriävien tulkintojen kohdatessa. Näin tapahtui esimerkiksi vuonna 2006 uudistetun kriisinhallintalain (211/2006) valmistelussa. Kriisinhallintalain valmistelun aloittamisessa näkyi vahvasti EU:n vaikutus. Uudella säädöksellä pyrittiin ottamaan lainsäädännössä huomioon kansainvälisessä kriisinhallintayhteistyössä tapahtunut kehitys, joka liittyi YUTP:n puitteissa rakennettuun uuteen järjestelmään. EU kehitti kykyään toteuttaa nopeaa liikkeellelähtöä edellyttäviä, vaativia kriisinhallintatehtäviä perustamalla niin kutsuttuja nopean toiminnan osastoja. Osastojen toimintaan osallistuminen asetti vaatimuksia kansalliselle kriisinhallintalainsäädännölle. Kriisinhallintalain tavoitteena oli mahdollistaa Suomen täysimääräinen osallistuminen EU:n toimeenpanemaan kriisinhallintaan myös tulevaisuudessa.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Yli-Huttula 2018, s. 346–347.

<sup>165</sup> Yli-Huttula 2018, s. 347. Ks. PeVM 10/1998 vp, s. 26/II.

<sup>166</sup> HE 110/2005 vp, s. 31.

Operaatioiden moninaisuus sekä EU niiden toimeenpanevana organisaationa loivat lainvalmisteluun kuitenkin valtiosääntöoikeudellisia haasteita. EU:n kriisinhallintaoperaatioista muodostui todellinen kiistakapula hallituksen ja perustuslakivaliokunnan välille. Kansallisen päätöksenteon osalta päädyttiin tilanteeseen, jossa perustuslakivaliokunta asetui hallituksen kanssa eri kannalle. Vaiherikkaassa lainvalmistelussa korostuivat toimivaltaongelmat presidentin ja valtioneuvoston välillä, kun pohdittiin onko sotilaallinen kriisinhallinta ulkopoliittikan johtamista vai EU-asia.<sup>167</sup>

Hallituksen esityksessä (110/2005 vp) ei ehdotettu muutettavaksi vanhan rauhanturvaamislain säännöstä päätöksentekojärjestelmästä, jossa päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee tapauskohtaisesti erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Hallituksen mukaan Suomen kansalliseen osallistumispäätökseen liittyy sellaista merkittävää ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa, jota koskeva päätöksenteko kuuluu perustuslain 93.1 §:n nojalla tasavallan presidentille. Presidentin ehdotettiin päättävän myös jatkossa EU:n toimeenpanemiin operaatioihin osallistumisesta.<sup>168</sup>

Perustuslakivaliokunta päätyi kriisinhallintalakia koskevassa lausunnossaan selkeästi eri kannalle hallituksen kanssa. Valiokunta katsoi, että PL 93.2 §:n perusteella valtioneuvostolle kuuluva toimivalta ulottuu *EU:n koko toimialalle ja kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten asiat ja asiaryhmät*.<sup>169</sup> Valiokunta viittasi perusteluissaan perustuslakiuudistuksesta antamaansa mietintöön, jonka mukaan valtioneuvoston valmisteluvallasta ei ole erotettu mitään asiaryhmää.<sup>170</sup> Perustuslakivaliokunta katsoi, että myös YUTP:aa koskevat merkittävätkin asiat kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan. Tämän vuoksi valiokunta ei pitänyt PL 93.2 §:n kannalta merkityksellisenä hallituksen esityksen perustelua, jossa sotilaallisen kriisinhallinnan päätöksenteko edellyttää merkittävää ulko- ja turvallisuuspoliittista harkintaa.<sup>171</sup>

Hallitus ei tuonut eduskuntaan esitystä perustuslain muuttamisesta vaan uuden esityksensä

---

<sup>167</sup> Ks. kriisinhallintaosallistumisesta ja ulkopoliittikan johtamisesta Niskanen 2006, s. 244–256.

<sup>168</sup> HE 110/2005 vp, s. 64.

<sup>169</sup> PeVL 54/2005 vp, s. 3. Ks. HE 1/1998 vp, s. 146–147.

<sup>170</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 26.

<sup>171</sup> PeVL 54/2005 vp, s. 4.

kriisinhallintalaista (5/2006 vp), jossa oli edelleen ristiriita perustuslain 93 §:n 2 momentin kanssa.<sup>172</sup> Toimivaltajakoon liittyvän ongelman ratkaisemiseksi kriisinhallintalaki päädyttiin käsittelemään PL 73 §:n mukaisessa menettelyssä, jolloin laki säädettiin niin sanotuksi pysyväksi poikkeuslaiksi.<sup>173</sup> Hallituksen esitys hyväksyttiin lopulta poikkeuslakina kiireellisenä ja kriisinhallintalaki astui voimaan 1.4.2006. Uusi säännöstö tuli kiireellisenä hyväksymisen ansioista nopeasti käyttöön, kun Israel hyökkäsi Libanoniin kesällä vuonna 2006 käynnistäen sodan Hizbollah-järjestön kanssa. Saman vuoden syyskuussa tasavallan presidentti päätti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta suomalaisen kriisinhallintajoukon lähettämisestä YK:n UNIFIL-operaatioon Etelä-Libanoniin. Suomi toimi vuoden 2006 heinäkuusta alkaen EU:n puheenjohtajajana, mikä loi osaltaan painavan ulkopoliittisen syyn operaatioon osallistumiselle.<sup>174</sup>

Perustuslain osamuutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta ehdotti, että hyväksyttäisiin uusi 2. lakiehdotus, jossa päätöksenteko sotilaallisesta kriisinhallinnasta irrotettaisiin PL 58 §:n mukaisesta tasavallan presidentin päätöksentekomenettelystä<sup>175</sup>. Näin vuonna 2012 PL 58 §:ään lisättiin uusi 6 momentti ja sääntelyvaraus, joka säätelee päätöksenteon osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan tavallisen lain tasolle. Säännös ohjaa katseen kriisinhallintalakiin (211/2006), jonka 2.1 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.

Perustuslain 58.6 §:n ja kriisinhallintalain 2 §:n sisältö näyttävät nykyisellään selkiyttävän presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhdetta myös EU:n kriisinhallintaoperaatioiden suhteen, eikä suoraa ristiriitaa niiden välillä enää ole. Päätöksentekoon ei sovelleta perustuslain 58 §:n 2 momenttia palautusmenettelystä ristiriitatilanteessa, mutta asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei pääte valtioneuvoston ratkaisuehdotuk-

---

<sup>172</sup> HE 5/2006 vp, s. 69.

<sup>173</sup> Perustuslain 73 §:n mukaan ehdotus perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta hyväksytään äänten enemmistöllä lepäämään eduskuntavaalien yli. Uusi eduskunta voi tällöin hyväksyä asiasisällöltään muuttumattomana säilyneen lakiehdotuksen yhdessä käsittelyssä kahden kolmasosan äänten enemmistöllä. Ehdotus voidaan kuitenkin julistaa PL 73 §:n 2 momentin mukaisella menettelyllä kiireelliseksi. Lakiehdotusta ei tässä tilanteessa jätetä lepäämään, vaan se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan äänten enemmistöllä. Kiireelliseksi julistamista on kuitenkin PL 73.2 §:n mukaan kannattettava vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä.

<sup>174</sup> Salenius-Pasternak & Visuri 2006, s. 13–15.

<sup>175</sup> PeVM 9/2010 vp, s. 11–12, 15.

sen mukaisesti.

Kriisinhallintalain valmistelussa oli viitteitä halusta erotella sisäpolitiikan ja ulkopoliitiikan johtamista presidentille ja valtioneuvostolle. Parlamentarismia vahvistaneista perustuslain uudistuksista huolimatta, lainsäätäjällä on tahtonut vaalia presidentin ulkopoliittista johtajuutta. Kriisinhallintalain tapauksessa – jopa poikkeuslakien säätämisen periaatteen vastaisesti – presidentin ulkopoliittiseen päätösvaltaan ei kajottu. Presidentin aseman säilyttäminen kertoo siitä, että ulkopoliitiikan johtajalla toivotaan olevan tosiasiallistakin valtaa, eikä kaikkia toimivaltuuksia ole haluttu riisua edes parlamentarismia vahvistamisesta huolimatta. Edellä avattu esimerkki kriisinhallintalain valmistelusta kuvastaa hyvin sitä ulkopoliittisen toimivallan jännitettä, joka presidentin ja valtioneuvoston välillä aika ajoin ilmenee.

## 6. ULKOPOLITIIKAN YHTEISTOIMINTAVELVOITTEEN TOIMIVUUS

### 6.1. Käänteinen yhteistoimintavelvoite

Yleisesti keskustelua valtioneuvoston ja presidentin ulkopoliittisen toimivallan rajoista ja yhteistyöstä on hallinnut kysymys siitä, mitkä ulkopoliittista luonnetta sisältävät päätökset tulisi lukea EU-asioiksi, ja siten pääministerin toimivaltaan, ja mitkä puolestaan yleisen ulkopoliitiikan johtamisen piiriin. Aikaisemman tutkimuksen keskeiset väittämät ja ongelmat ovat tiivistyneet jakoon EU-asioista ja yleisestä ulkopoliitikasta. Kysymys *kenelle Eurooppa-politiikka kuuluu* on yhteistoimintavelvoitteen näkökulmasta vielä tyhjentävästi ratkaisematta.

Toisaalta näen, että esimerkiksi EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyen saattaa hyvinkin tulla tilanteita, joissa on myös toisin päin – eli valtioneuvostosta presidentille – toimiva yhteistoimintavelvollisuus. Selitys tähän löytyy EU-politiikan arjesta ja on melko yksinkertainen. Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa käsitellään kyllä pääosin ja virallisesti sellaista unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka PL 66.2 §:n mukaan kohdistuu pääministerin toimivaltaan. Tästä huolimatta samoilla foorumeilla voidaan käsitellä vielä YUTP:n ulkopuolellekin meneviä asioita. Esimerkiksi keskusteluissa siitä, miten Suomi järjestää ulkosuhteensa johonkin kolmanteen valtioon, siirrytään jo paljolti suoran yleisen ulkopoliitiikan alueelle. Kuten todettu, ulkopoliitiikan yleisjohtajuus kuuluu presidentille, joka ilman asianmukaista käänteistä yhteistoimintavelvoitetta jäisi esimerkin kaltaisessa tilanteessa toimivaltuuksiensa kannalta omituiseen rakoon. Näin ollen presidentin on ulkopoliitiikan johtajana oltava ajan tasalla myös osasta näennäisesti EU-politiikkaan liittyvistä aiheista. Samansuuntaisesti totesi myös presidentti Niinistö tiedotustilaisuudessaan toukokuussa 2017, kun hän ilmoitti pyrkimisestään toiselle kaudelleen seuraavan vuoden presidentinvaaleissa<sup>176</sup>.

Myös perustuslakivaliokunta on sivunnut ajatusta käänteisestä yhteistoimintavelvoitteesta todetessaan, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston on asianmukaista toimia läheisessä yhteistyössä

---

<sup>176</sup> Presidentti Niinistön tiedotustilaisuus 29.5.2017.

tasavallan presidentin kanssa.<sup>177</sup> Näin arvioituna yhteistoiminnallinen vuorovaikutus vaatii liikettä ja toimia valtioneuvoston ja presidentin välillä molempiin suuntiin, eikä vain presidentiltä valtioneuvostoon päin. Tämän vuoksi käänteinen yhteistoimintavelvoite on otettava huomioon niin kauan, kuin tasavallan presidentillä on perustuslaillista ulkopoliittista johtovaltaa. Myös valtioneuvoston on siten huolehdittava asianmukaisesta ja ajoissa tapahtuvasta tiedottamisesta ulkopoliitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa<sup>178</sup>.

## 6.2. Perustuslain umpisolmu

Presidentin ja valtioneuvoston toimivaltajako EU:n ulkosuhdeasioissa saa kysymään, miksi presidentillä halutaan vielä pitää ulkopoliitiikan johtovalta. Lisäksi Suomi poikkeaa presidentti-instituution ulkopoliittisen toimivallan suhteen eurooppalaisista verrokeistaan. Euroopassa valtavirraksi on siis muodostunut, että presidentti on muodollinen valtionpäämies ilman käytännön valtaa niin sisä- kuin ulkopoliitikassakaan. Ranskaa lukuun ottamatta valtionpäämiehellä eurooppalaisissa valtioissa ei ole yleensä toimivaltaa YUTP:ssa eikä EU-asioissa muutoinkaan.<sup>179</sup> Eurooppalaisissa tasavalloissa ulkopoliitiikan johtovalta on pääsääntöisesti säädetty hallituksen toimivaltaan. Ulkopoliitiikan johtaminen on yleisesti kytketty hallituksen ja parlamentin yhteistyöhön.<sup>180</sup>

Vuonna 2008 Risto E. J. Penttilä kritisoi Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekojärjestelmää toteamalla, ettei Suomen ulkopoliitiikan johtamisessa ollut selkeää mallia. Perustuslain osauudistuksen kynnyksellä Penttilä totesi, että ”ulkopoliittinen johto on oltava joko presidentillä tai pääministerillä. Nykyinen hybridimalli on väliaikainen järjestely, jonka hyödyllinen käyttöaika lähenee loppuaan”.<sup>181</sup> Penttilän toiveet Suomen sijoittamisesta eurooppalaiseen valtavirtaan ulkopoliitiikan johtovallan osalta eivät vielä toistaiseksi ole toteutuneet.

Suomen Venäjä-suhteisiin painottuneen diplomaattiuuran tehneen Hannu Himasen mukaan

---

<sup>177</sup> PeVM 10/1994 vp, s. 4/II; Perustuslakivaliokunta pysyi samalla linjalla myös vuonna 1998 hallitusmuodon uudistuksesta antamassaan mietinnössä. PeVM 10/1998 vp, s. 26

<sup>178</sup> Ks. myös Tiitinen 1999, s. 846.

<sup>179</sup> OM 9/2010, s. 34–38.

<sup>180</sup> OM 9/2010, s. 35.

<sup>181</sup> Penttilä 2008, s. 38.

nykyiseen perustuslakiimme pohjautuva dualistinen ulkopoliitiikan johtaminen sisältää juuri EU-kysymykseen liittyvän ongelman. Ulkopoliittisen johdon kaksijakoisuus voi aiheuttaa vakavankin haasteen ulkopoliitiikan hoidolle. Näkemys johtuu siitä, että perustuslain 93 §:n ”ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa” tulkinta ei yksinään ratkaise epäselvyyttä ulkopoliitiikan yksiselitteisestä johtajuudesta. Säännöstä voi lukea joko *johtamista* tai *yhteistoimintaa* painottaen ja näin korostaa halutessaan niin presidentin kuin pääministerinkin asemaa ulkopoliitiikan johdossa.<sup>182</sup>

Himasan mukaan ratkaisu perustuslain solmukohtaan olisi teoriassa olemassa, mutta siihen ei olla vielä valmiita tarttumaan. Luontevia mahdollisuuksia tähän olisi kuitenkin ollut vuosien 2000 ja 2012 perustuslainuudistusten yhteydessä. Perustuslain 93 §:n ja YUTP:n muodostavan toimivaltasolmun avaaminen odottaa vielä seuraavaa perustuslainuudistusta.<sup>183</sup> Siihen asti ulkopoliitiikan johtamisessa nojataan Suomessa dualistiseen malliin ja yhteistoimintavelvoitteen sisältö muokkautuu pitkälti sen pääkäyttäjien eli presidentin ja ministeristön tulkintojen mukaan.

Ongelman voisi muodollisesti poistaa siten, että perustuslaki selkeästi tunnistaisi presidentin käyttävän huomattavaa ulkopoliittista valtaa myös vapaamuotoisesti määrämutoisen päätöksen ulkopuolella. Tämä ratkaisu on kuitenkin oikeudellisesti katsoen huono, koska se voisi edellyttää ulkopoliitiikan vapaamuotoisen johtamisen tarkkaa määrittelyä. Perustuslain tasolla tällainen tarkkuus ei olisi suotavaa eikä nähdäkseni edistäisi Suomen ulkopoliitiikan kansallisten tavoitteiden saavuttamista. Määrittelemällä altistuttaisiin riskille, jossa ulkopoliitiikan johtamisen keinoja päädytään rajaamaan ja siten karsimaan presidentin ulkopoliittisia työkaluja esimerkiksi kahdenvälisen suhteiden hoitamisessa.

Myös lainsäätäjä on tiedostanut, että vapaamuotoisen päätöksen keinojen määrittely ei ole tarpeen, koska aivan kaikkia presidentin toimia on haastava saattaa parlamentaarisen vastuun piiriin. Hallituksen esityksessä (1/1998 vp) todetaan, että kansainvälisessä päätöksenteossa ratkaisut syntyvät monivaiheisten aloitteiden ja neuvottelujen kautta, jossa Suomi on monesti vain yksi osapuoli. Presidentin ulkopoliitiikan hoitamiseen liittyviin tehtäviin kuu-

---

<sup>182</sup> Himanen 2017, s. 230–231. Ks. ”hybridimallisen” ulkopoliitiikan kritiikistä tarkemmin Penttilä 2008, s. 30–41.

<sup>183</sup> Himanen 2017, s. 233, 235.

luu esimerkiksi keskusteluja eri valtioiden edustajien kanssa, kirjeenvaihtoa ja puheita kansainvälisissä tilaisuuksissa, ja muita toimia, jotka eivät ole täysin sidottavissa koko valtioneuvoston myötävaikutusta edellyttävään menettelyyn.<sup>184</sup>

### 6.3. Ulkopoliitiikan johtamisen käytäntö

Perinteisesti sisäpolitiikan ja ulkopoliitiikan johtamista on haluttu ohjata eri toimijoille, jolloin presidentin asema Suomen ulkopoliitiikan johdossa on korostunut. Tämä on mahdollistanut sen, ettei presidentti ole velvollinen ottamaan kantaa sisäpoliittisiin asioihin. Sisäpolitiikan kysymykset, jotka liittyvät monesti pohjimmiltaan tulonsiirtoihin agendalla ”kuka saa ja kuinka paljon”, voivat jakaa mielipiteitä voimakkaammin, kuin Suomen yleiseen kansalliseen etuun kansainvälisellä kentällä keskittyvät ulkopoliittiset asiat. Tästä sisäpolitiikan ja ulkopoliitiikan erottelusta johtuen presidentillä on tosiasiallisesti pääministeriä vapaammat kädet valita ulkopoliitiikan hoitamisen keinot.

Tasavallan presidentti Sauli Niinistö on luonut itsestään selkeän kuvan Suomen ulkopoliitiikan johtajana.<sup>185</sup> Mahdollisuus pysyä poissa päivänpoliittisista sisäpolitiikan usein mielipiteitä jakavista ongelmista voi osaltaan selittää Niinistön tämänhetkistä suosiota. Niinistö ei myöskään ole pitänyt kynsin hampain kiinni sellaisista valtaoikeuksista, jotka aiemmin vielä tulkittiin presidentille kuuluvan. Vastapainoksi Niinistö on käyttänyt tosiasiallista valtaa aktiivisesti vapaamuotoisen päätöksenteon piirissä.<sup>186</sup> Tämä on viime vuosina näkynyt ulko- ja turvallisuuspolitiikassa esimerkiksi Suomen kahdenvälisen suhteiden korostuttua sekä Venäjän että Yhdysvaltojen kanssa.

Loppuvuodesta 2009 Lissabonin sopimuksen myötävaikutuksesta EU-asiat linjattiin yksiselitteisesti pääministerin johtaman valtioneuvoston toimivaltaan (PL 66.2 §). Sauli Niinistön aloittaessa presidenttikautensa vuonna 2012 olivat presidentin valtaoikeudet huomattavasti kaventuneet verrattuna Tarja Halosen presidenttikauden alkuun vuonna 2000. Niinistö on kuitenkin käyttänyt täysimääräisesti sen ulkopoliittisen toimivallan, joka on

---

<sup>184</sup> HE 1/1998 vp, s. 144–145.

<sup>185</sup> Ks. Yli-Huttula 2018, s. 344–346.

<sup>186</sup> Paloheimo 2017, s. 175.



hänelle presidenttikautensa aikana kuulunut<sup>187</sup>.

Koska Sauli Niinistön presidenttikausien aikana on ollut varsin selvää, ettei presidentillä juuri ole toimivaltaa sisäpolitiikan eikä EU-politiikan alalla, on presidentin voimakas keskittyminen ulkopoliittiseen johtamiseen ollut selkeää ja luontevaa. Tätä on voinut edesauttaa myös hallitukset, jotka eivät kuluneen kahdeksan vuoden aikana ole voimakkaasti pyrkineet kasvattamaan ulkopoliittista rooliaan esimerkiksi EU:n ulkopoliittian varjolla. Toiseksi Niinistö saattaa kokea, että tarjolla on vastuuta, jota kukaan muu ei ole ottamassa<sup>188</sup>. Presidentti Niinistön ulkopoliittista toimivaltaa ei ole asetettu kyseenalaiseksi, joten hän ei ole joutunut siitä kamppailemaan. Asetelmaa voi nähdä tukevan myös presidentti Niinistön nauttima laaja kansansuosio, jossa on samankaltaisuutta presidentti Mauno Koiviston presidenttikauteen<sup>189</sup>.

Kiinnitetään vielä huomio PL 93.1 §:n sisältöön ulkopoliittian johtajuudesta. Merkittävä osa presidentin ulkopoliittian johtamisesta ei käytännössä tapahdu PL 58.1 §:n mukaisesti valtioneuvostossa määrämuotoisen päätöksenteon piirissä. Ilman vapaamuotoisuutta presidentin mahdollisuus aidosti johtaa ulkopoliittikkaa olisi varsin pieni. Tämä johtuu siitä, ettei tasavallan presidentillä ole omaa ulkopoliittian valmistelukoneistoa,<sup>190</sup> vaan tukena on ainoastaan oma kanslia poliittisen ja diplomaattisen neuvonantajan roolissa. Presidentin päätettäviksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa, joten presidentillä ei voisikaan olla valtioneuvoston kanssa kilpailevaa valmistelukoneistoa, ilman että se muodostaisi konfliktia voimassaolevaan perustuslakiin.

Koska ulkopoliittian valmistelu on käytännössä valtioneuvoston vastuulla, ministeristö voi karsia pois ulkopoliittian toteuttamisen vaihtoehtoja jo ennen TP-UTVAn kokoontumista. Tällaista valtioneuvoston toimintaa voisi kuitenkin pitää jossain määrin yhteistointavelvoitetta loukkaavana, koska siinä ei välttämättä kiinnittäisi asianmukaista huomiota presidentin tiedottamiseen ulkopoliittian kannalta merkityksellisessä asiassa.

---

<sup>187</sup> Yli-Huttula 2018, s. 414; Himanen 2017, s. 231.

<sup>188</sup> Yli-Huttula 2018, s. 415.

<sup>189</sup> Ks. Meres-Wuori 2014, s. 124.

<sup>190</sup> Ks. Raunio 2008, s. 259.

Vaikka presidentin ja valtioneuvoston tiedonvaihto ja vuoropuhelu olisikin ahkeraa ja yhteistoimintavelvoitteen noudattamisen osalta mallikasta, se ei voisi korvata presidenttivetoista asioiden valmistelua. Lisäksi presidentin altavastajaan asema ulkopoliittisten asioiden päätöksenteossa voi vaikuttaa hänen näkemykseensä omasta roolistaan. Raunio mukaan se voisi jopa vaarantaa yhteistoiminnan sujuvuuden, mikäli rakentavan yhteistoiminnan sijasta presidentti keskittäisi voimavarojaan valikoivasti päätöksentekoon osallistumiseen.<sup>191</sup>

Toisaalta on selvää, että presidentin oma valmistelukoneisto sopisi huonosti parlamentarismien vahvistamisen ideaan, koska se väistämättä kaventaisi parlamentarismia entisestään. Jos Suomen ulkopoliitiikan johtamisen halutaan edelleen kehittyvän parlamentaariseen suuntaan, on perustuslainsäätäjällä edessään valinnan paikka. Presidentin perustuslaillinen tehtävä ulkopoliitiikan johtajana – toki yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa – antaa valtionpäämiehen asemasta todellisuutta voimakkaamman kuvan. Ensimmäinen vaihtoehto on jättää perustuslain 93 § ja 58 § nykyisiin muotoiluihinsa, jolloin perustuslaki ei esittämäni valossa vastaisi ulkopoliitiikan johtamisen todellista käytäntöä.

Toinen tie on perustuslain muuttaminen siten, että ulkopoliitiikan johtaminen säädettäisiin valtioneuvoston tehtäväksi. Tässä vaihtoehdossa PL 93 § kuuluisi esimerkiksi: *Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa.* Valtioneuvosto voisi johtaa ulkopoliitiikkaa periaatteessa myös yksin<sup>192</sup>. Valtioneuvoston johtajuutta korostavalla muutoksella parlamentaarinen vastuukate ulotettaisiin kattavammin koko ulkopoliitiikan alalle.

#### 6.4. Henkilösuhteiden vaikutus yhteistoiminnalliseen ulkopoliitiikan johtamiseen

Ulkopoliittisesti tiukassa paikassa, kuten esimerkiksi keväällä 2014 Krimin miehityksen

---

<sup>191</sup> Raunio 2008, s. 259.

<sup>192</sup> Raunio 2008, s. 259. Samaa ovat esittäneet myös Meres-Wuori (2014, s. 342) ja Himanen (2017, s. 233). Meres-Wuori on lisäksi esittänyt muita vaihtoehtoja PL 93 §:n uudeksi muodoksi. Yksi mahdollisuus olisi irroittaa YUTP valtioneuvoston toimivallasta 93 §:n toisessa momentissa seuraavasti:

”Valtioneuvosto määrää *Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon* Euroopan unionissa [poist.] ja yhteistoiminnassa presidentin kanssa päätöksentekoon unionin yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja päättää siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.”

aikaan, ulkopolitiikan yhteistoiminnan sujuvuus on korostuneen tärkeää. Suomi asettui Krimin tilanteessa sisäisesti yhtenäisesti EU-maiden kannalle tuomien Venäjän sotilaalliset toimet ensimmäisten EU-maiden joukossa.<sup>193</sup> TP-UTVA linjasi 2.3.2014 pitämässään kokouksessaan Venäjän sotilaallisten toimien loukkaavan Ukrainan alueellista koskemattomuutta sekä itsemääräämisoikeutta. Suomi ei siten voinut hyväksyä Venäjän pyrkimystä Krimin alueen haltuun ottamiseksi.<sup>194</sup> Toisaalta ulkopoliittisen johdon kykyä yhtenäisyyteen ei tässä yhteydessä käytännössä mitattu. Koska Venäjä näkyvästi rikkoi kansainvälisen oikeuden periaatteita ja loukkasi Ukrainan suvereniteettia, vaikutti TP-UTVA:n linjaukset kovin helpolta ratkaisulta. Linjauksen painoarvoa korostaa kuitenkin se esimerkillisen riipeys, jolla Venäjän toimet Suomen valtionjohdossa tuomittiin.

Samana tarinaa täydellisen tyylipuhtaasta yhteispelistä ei voida kertoa Ukrainan kriisin johdosta keväällä 2014 Venäjälle asetettujen pakotteiden<sup>195</sup> kotimaisessa käsittelyssä. Presidentti Niinistö ei varsinaisesti iloinut EU:n tiukasta pakotelinjasta Venäjää kohtaan, ja hienoisia erimielisyyksiä presidentin ja Jyrki Kataisen johtaman hallituksen välille loivat myös Eurooppa-neuvoston sopima tapaamiskielto. Huipputapaamiskiellon piiriin lukeutui myös Venäjän presidentti Vladimir Putin, jonka Niinistö on kuitenkin linjannut tapaavansa, mikäli Suomen etu sitä vaatii. Näin tapahtui Ukrainan kriisistä ja Venäjän vastaisista sanktioista huolimatta elokuussa 2014, kun Niinistö tapasi ensin Putinin Sotšissa, josta jatkoi Kiovaan jatkamaan Krimiin liittyviä neuvotteluita Ukrainan silloisen presidentin Petro Porošenkon kanssa.<sup>196</sup>

Yllä kuvatut esimerkit samasta laajemmasta ulkopoliittisesta tilanteesta kertovat, että aidon parlamentarismien toteutuminen voi joutua haasteeseen etenkin Suomen ulkopolitiikan johtamisen käytännön kysymyksissä. Kaikkia presidentin ulkopoliittisen johtamisen toimia, esimerkiksi muiden valtionjohtajien kanssa käytyjä keskusteluja ja niissä esitettyjä ulkopoliittisia kannanottoja, on vaikea saattaa parlamentaarisen vastuukatteen alle. Tilanteessa ei ole ongelmaa, mikäli henkilösuhteet ja tiedonvaihto presidentin ja valtioneu-

---

<sup>193</sup> Yli-Huttula 2018, s. 346.

<sup>194</sup> VNK:n tiedote 81/2014.

<sup>195</sup> Suomi kuuluu Baltian maiden ohella Venäjä-pakotteiden kärsijöihin, koska maat käyvät EU-maista eniten kauppaa Venäjän kanssa. Vuosina 2013–2017 pakotteiden seurauksena Suomen Venäjän vienti laski –36 %. Syynä laskuun oli etenkin Venäjän vastatoimena tekemät tuontirajoitukset. Ulkopoliittikka 3/2019.

<sup>196</sup> Yli-Huttula 2018, s. 346–349.

voston välillä toimivat, mutta informoinnissa liikutaan monellakin tapaa harmaalla alueella.

Ulkopolitiikan harjoittamisen yhtenä keskeisenä pyrkimyksenä on viestiä ulospäin valtion itsensä kertomaa kertomusta, ja siten strategisesti Suomesta rakennettua viestiä, jolla kansallisia ulkopoliitiikan tavoitteita pyritään edistämään. Tästä syystä Suomen ulkopoliitiikan koherentin linjan muodostamiseksi olisi tärkeää, että valtionjohdon yhteispeli toimii. Diplomaattisesti harkittu viesti voi tulla ulos sekavana tai muuten sellaisena, jollaiseksi sitä ei ollut tarkoitettu, jos ulkopoliitiikkaa johdetaan jo sisäisesti rikkinäisellä puhelimella.

Ulkopolitiikan johtamisen yhteistoimintavelvoite edellyttää perustuslakivaliokunnankin mukaan sitä, että presidentin ja valtioneuvoston huolehdittava toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta tiedottamisesta ulkopoliitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa.<sup>197</sup> Puutteellinen tai myöhässä tapahtuva tiedonvaihto vaikeuttaa presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaa, mikä myös heikentää parlamentarismien toteutumista. Parlamentarismi voi saada kolauksen esimerkiksi siinä tapauksessa, että eduskunnan PL 97.1 §:n mukainen tietojensaantioikeus kansainvälisissä asioissa jää toteutumatta. Valtioneuvostolla tulisi siten olla mahdollisuus välittää eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle oikeaa kuvaa ulkopoliitiikan alaan kuuluvista asioista. Näin ei kuitenkaan automaattisesti tapahdu, jos paras tilannekuva kulloinkin käsillä olevasta ulkopoliittisesta asiasta on ainoastaan presidentillä, eikä se syystä tai toisesta välity TPK:lta valtioneuvostolle.

Parlamentarismien vahvistamisen tavoitteesta huolimatta on kaiketi hyväksyttävä se käsitys, että ulkopoliittinenkin valtiosääntöoikeudellinen päätöksenteko tapahtuu ennen kaikkea dynaamisessa kontekstissa. Monimuotoisen ja yllättävän tästä ympäristöstä tekee sekä sisäisten että ulkoisten poliittisten vaikuttimien vahva läsnäolo.<sup>198</sup> Kotimaisilla poliittisilla puolueilla, kansalaisjärjestöillä ja yksittäisillä äänestäjilläkin on omia näkemyksiä ja toiveita Suomen ulkopoliitiikan harjoittamisen linjasta. Samaan aikaan valtionjohtoon ja ulkoasiainhallintoon kohdistuu ulkovaltojen toimesta diplomaattista vaikuttamista, johon puolestaan pyritään vastaamaan Suomen ulkopoliitikalle asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

---

<sup>197</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 25.

<sup>198</sup> Niskanen 2009, s. 65–66.

Päätöksenteon dynaamisuus on näin ollen ulkopoliitiikan joh-tamisen ympäristössä hyvin korostuneessa asemassa. Näistä syistä perustuslain ulkopoliittisten toimivaltanormien tulkinta ja käytännön soveltaminen ovat sidoksissa poliittiseen päätöksentekoon ja vaikuttamiseen. Koska politiikan voi erityisesti valtiosääntöoikeudessa ymmärtää laaja-alaisena yhteiskunnallisena vallankäyttönä, joka ei ole tarkasti oikeudellisten normien sitovaa, yhdistyy valtiosääntöoikeudelliseen tulkintaan poliittisen toiminnan tyypillisiä arvoja ja arvostuksia.<sup>199</sup>

Perustuslain 93.1 §:n tarkoittama yhteistoiminta on loppujen lopuksi vuorovaikutusta, johon kuuluu kummankin osapuolen mahdollisuus vaikuttaa toisen tilannearvioihin ja ratkaisuihin. Presidentin ja valtioneuvoston käytännön mahdollisuuksia vaikuttaa toistensa päätöksiin muokkaavat kulloinkin käsillä olevat poliittiset tilanteet sekä presidentin ja pääministerin henkilökohtaiset johtajuusominaisuudet.<sup>200</sup> Valtionjohdon poliittisella kokemuksella ja kansalaisten vaihtelevilla odotuksilla johtajuudesta on myös vaikutusta siihen, miten paljon auktoriteettivaltaa presidentti ja pääministeri päätöksenteossa voivat saada.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> Niskanen 2009, s. 66.

<sup>200</sup> Paloheimo 2017, s. 191.

<sup>201</sup> Paloheimo 2017, s. 191–192.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

### *Tasavallan presidentin vahva instituutio pitää pintansa*

Suomessa vahvan johtajan kulttuuri ei ole vielä antamassa periksi parlamentarismien kehityskulun paineessa presidentin viimeistenkin valtaoikeuksien poistamiseksi. Vaikka presidentin sisäpoliittisia valtaoikeuksia on riisuttu, presidentti-instituutio on säilyttänyt vahvan ulkopoliittisen asemansa myös kylmän sodan jälkeisellä kaudella ja 2000-luvun EU:n integraatiokehityksen keskellä. Perustuslain sallima mahdollisuus tulkita ulkopoliitiikan johtamisen toimivaltuuksia varsin joustavasti takaa, että tasavallan presidentillä on edelleen keskeinen asema suomalaisessa poliittisessä kulttuurissa.

Suomen historiassa presidentin rooli ulko- ja turvallisuuspolitiikan johdossa on korostunut erityisesti poikkeuksellisissa olosuhteissa.<sup>202</sup> Ilmapiirin kiristyessä on presidentti-instituutio ollut kantamassa suurinta vastuuta ulkopoliittisesta johtajuudesta. Presidentti Niinistön aktiivinen rooli ulkopoliitiikan johdossa on näin osoitus tämän poliittisen kulttuurin jatkuvuudesta. On odotettavissa, että presidentti-instituution asema säilyttää 2020-luvullakin merkityksensä sekä ulkopoliitiikan johdossa että kansalaisten keskuudessa.

Kun kriisi iskee jännitteitä, presidentin ja valtioneuvoston toimivaltaongelmat nousevat esille. Tulkinnat toimivallan rajoista vaihtelevat sen mukaan, miten valtioneuvoston ja presidentin yhteistyö on sujunut. Tasavallan presidentin sisäpoliittiset, lakiin perustuvat vaikutusmahdollisuudet ovat vuonna 2020 varsin mitättömät, mutta kenties presidentin odotetaan herättävän keskustelua ja ottavan kantaa yhteiskuntaa kuohuttaviin asioihin.

Tutkielman kirjoittamisen alkumetreillä totesin hieman pelkistäen, että turvattoman ilmapiirin keskellä suomalaiset kaipaavat johtajaa. Nyt vuonna 2020 koronakriisin luoman epävarmuuden varjossa näyttää siltä, että kriisit eivät ainakaan heikennä kansalaisten halua säilyttää presidentillämme valtaa, vaikkei se kovin parlamentaarista olekaan. On kuitenkin hieman paradoksaalista, että valtiosäännön uudistukset, parlamentarisointi ja ulkopoliitiikan johtamisen yhteistoimintakulttuurin korostaminen ovat riisuneet presidentti-instituutiota

---

<sup>202</sup> Himanen 2017, s. 233–234.

vallasta samaan aikaan, kun osa kansalaisista toivoo valtion johtamiseen selkeyttä presidentin vallan säilyttämisellä.

EVA:n vuoden 2018 arvo- ja asennetutkimuksessa 89 % kansalaisista antoi presidentti Niinistölle hyvän tai erittäin hyvän arvosanan ulkopoliitiikan johtamisesta.<sup>203</sup> Suomessa on siis selkeästi voimissaan halu säilyttää vahva presidentti, joka toimii ulkopoliittisen päätehtävänsä lisäksi myös maan arvojohtajana. Kansalaisten arvostus instituutiota kohtaan sekä tyytyväisyys<sup>204</sup> istuvaa presidenttiä kohtaan ruokkii myös presidentti-instituution vahvaa asemaa ja siten voimakkaampia valtaoikeuskantoja. Pääministeriin verrattuna presidentti edustaa helpommin hahmotettavaa pysyvyyttä, johon monen on ymmärrettävästi mieluisampi tukeutua, kuin poliittisia tulipaloja toisensa jälkeen taltuttaviin hallituksiin.

Presidentti Sauli Niinistö on aktiivisella ulkopoliitiikan johtamisellaan<sup>205</sup> osaltaan vahvistanut suomalaisten mieltymystä vahvaan valtionpäämieheen. Ulkopoliittista valtaa voi käyttää tai jättää käyttämättä, mikä mahdollistaa myös ulkopoliitiikan passiivisemmän johtamisen. Vaikka parlamentaarisen vastuukatteen kurottaminen kaikkiin presidentin ulkopoliittisiin toimiin voi olla haastavaa, tasavallan presidentin demokraattinen mandaatti on hyvin vahva.

#### *Aukeavatko toimivaltasolmut 2020-luvulla?*

Tutkielman perusteella Suomen ulkopoliittisia valintoja kuvastaa paremmin jatkuvuus kuin muutos, mikä saattaa selittää sitä, miksi ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmämme parlamentarisointi on vielä kesken. Toimivallan jakamisen ratkaisujen hitaalle muuttumiselle löytyy tukea Suomen ulkopoliitiikan strategisesta kulttuurista, joka on kehittynyt vähitellen ympäristönsä vaikutteista. Presidentin ulkopoliittisella johtajuudella on hyvin vankka sija tässä kulttuurissa. Tutkielma havainnollistaa, että valtiosäännön parlamentarisoinnin keskeneräisyys ja Suomen ulkopoliittisen strategisen kulttuurin liikkaukset näkyvät edelleen ajankohtaisina perustuslaillisina hankauksina ulkopoliittisen joh-

---

<sup>203</sup> EVA:n arvo- ja asennetutkimus 2018.

<sup>204</sup> *HS-gallup: Vain prosentti suomalaisista on tyytymätön presidentti Niinistöön.* Helsingin Sanomat 24.12.2019

<sup>205</sup> Yli-Huttula 2018, s. 344–346.

tamisvallan rajoista.

Jatkuvuuden ja ennustettavan ulkopoliittisen linjan säilyttämisen valossa vuosikymmeniä jatkunut toimivaltuuksien asettuminen ei näin ollen enää näytäkään kovin kummalliselta. Suomen ulkopoliitiikan strategisen kulttuurin säilyttäminen on siis toistaiseksi ollut parlamentarismien edistämisen tavoitetta vahvempi.

Esittämieni oikeudelliseen ja tosiasialliseen valtiosääntöön pohjautuvien havaintojen valossa näyttää vahvasti siltä, että Suomessa valtiosääntö ulkopoliitiikan johtamisen osalta vaatii edelleen huomiota ja kehittämistä. Valtiosääntöä kehitetään todennäköisesti enemmän parlamentarismia kuin presidentialismia vahvistavaan suuntaan. Tätä vastoin kehityksen nopeudesta on mahdoton esittää luotettavia arvioita. Hallitusmuotomme kannalta olisi loogista kuljettaa valtiosäännön parlamentarisointi maaliin saakka, eli poistaa perustuslain solmukohta, dualistisen ulkopoliitiikan malli ja ulkopoliitiikan yhteistoiminta valtioneuvoston hyväksi. Toisaalta meidän on myös kunnioitettava suomalaisten tahtoa säilyttää presidentin toimivaltuudet, jotta oikeusjärjestyksemme heijastelisi yhteiskuntamme pitkällä aikavälillä hyväksymiä periaatteita, tässä tapauksessa presidentti-instituution vahvaa asemaa.

Ulkopoliittiseen johtamisvaltaan kiinnittyvinä jatkotutkimuskysymyksinä esitän seuraavaa:

1. heijasteleeko valtiosäännön mahdollinen kehittäminen nykyistä parlamentarisemmaksi kansalaisten vai tutkija- sekä poliittisen eliitin odotuksia;
2. miten presidentin virkaa hoitavan henkilön suosio vaikuttaa kansalaisten mieltymykseen presidentistä ulkopoliitiikan johdossa;
3. mitä lainsäädännöllisiä uudistustarpeita ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimintaympäristön muutos luo esimerkiksi hybridivaikuttamisen torjumiseksi?

Näiden ohella myös perustuslain 93 §:ää on syytä tarkastella jatkossakin. Presidentin ja valtioneuvoston yhteistoimintaan ohjaava määritelmä luo ulkopoliittiseen vallankäyttöön liikkumatilaa. Säännöksen väljyys voi aiheuttaa sen, että kirjoitetun lain rinnalle syntyy tavanomaista oikeutta. Kuten tutkielmassa on tuotu esille, perustuslain säännösten mukainen toimivalta ei aina vastaa ja kuvasta käytännön päätöksentekoa etenkin korkeal-



la kansainvälisellä tasolla.

Jos Suomessa ulkopoliitiikan johtaminen halutaan aidosti parlamentaariseksi, ulkopoliitiikan johtovalta olisi säädettävä yksiselitteisesti valtioneuvoston vastuulle. Tällä tavoin parlamentaarinen vastuukate ulottuisi lähes saumattomasti koko ulkopoliitiikan alalle, ja eduskunnan valvontamahdollisuus kohentuisi. Jos taas koemme presidentin osallistumisen ulkopoliitiikan korkean tason hoitamiseen kansallisesti toivottuna ratkaisuna, on voimassaoleva perustuslaki tyydyttävällä tasolla.

Nykyisen tilan haasteeksi jää kuitenkin presidentin mahdollisuus jättäytyä ulkopoliittisissa asioissa valtioneuvoston taakse. Vaikka näin ei presidentti Niinistön aikana olekaan ollut, voi niin käydä jatkossa. Normihierarkian huipulla perustuslain säännösten tulisi olla myös käytännössä merkityksellisiä, joten toimivaltuuksien vajaan käyttö ei ole toivottavaa. Vahvojen hallitusten korostaessa yhteistoimintavelvoitetta ja ulkopoliitiikan EU-kytköksiä, jäisi valtioneuvoston toimivaltapiiriä tarkasti kunnioittavalle presidentille vain vähän liikkumatilaa. Tällaisessa tilanteessa ulkopoliitiikan johtajan eväät näyttäisivät kovin laihoilta.

Presidentin todellinen ulkopoliittinen valta vapaamuotoisessa päätöksenteossa määräytyy hallituksen vahvuuden ja yhtenäisyyden sekä presidentin nauttiman kansansuosion vaikutuksesta. Mitä eripuraisempi ja epäsuositumpi hallitus on, sitä enemmän ulkopoliittista valtaa presidentti voi saada. Mitä sujuvampaa presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta on, sitä parempia vaikutusmahdollisuuksia aukeaa myös presidentille.