

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Annastiina Nurminen

PARLAMENTAARISEN HALLITUSTAVAN  
PERIAATE TASAVALLAN PRESIDENTIN JA  
VALTIONEUVOSTON KESKINÄISSUHTEISSA  
MUISSA KUIN ULKOPOLITIIKKAA KOSKEVISSA  
ASIOISSA

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

# TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

NURMINEN, ANNASTIINA: Parlamentaarisen hallitustavan periaate tasavallan presidentin ja valtioneuvoston keskinäissuhteissa muissa kuin ulkopoliittikkaa koskeissa asioissa.

Pro Gradu -tutkielma, XII + 88 s.

Julkisoikeus

Helmikuu 2013

---

Tutkimus pyrkii selvittämään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltuuksia, parlamentaarisen periaatteen näkökulmasta. Tasavallan presidentin vallan kaventaminen ja vallan siirtäminen valtioneuvostolle, on tarkoittanut parlamentaarisen periaatteen vahvistamista valtiosäännössämme.

Tutkimus kuuluu siis valtiosääntöoikeuden alaan, mutta valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa, joka koskee valtioelinten suhteita ja niissä ilmeneviä jännitteitä, on syytä ottaa huomioon juridiikan, politiikan ja historian yhteen kytkeytyminen. Näin ollen tutkimus alkaa historiaosuudella ja etenee kohti nykyaikaa. Katsaus historiaan on myös tarpeen siksi, että poliittinen ja oikeudellinen historiamme ovat muokanneet valtiosääntöämme.

Tämä oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimus pohjautuu vuoden 2000 perustuslain kokonaisuudistukseen sekä sen jälkeen tehtyihin perustuslain muutoksiin. Edellä mainituilla uudistuksilla on ollut tarkoitus nimenomaan vahvistaa parlamentarismia ja näin ollen selkeyttää ylimpien valtioelinten keskinäissuhteita ja toimivaltuuksia. Hallitusvaltaa käyttävät perustuslain kokonaisuudistuksen jälkeen tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto. Vaikka toimivaltuuksia on uudistuksilla selkeytetty, syntyy edelleen epäselviä tilanteita ja jännitteitä valtioelinten välille.

Tutkimuksessa pyritään löytämään syitä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltuuksien epäselvyyksille sekä etsimään ratkaisuja näiden kahden organin välisille jännitteille. Edellä mainittua päämääriä varten on toimivaltuudet käytävä tutkimuksessa läpi tarkasti. Koska lain tulkintaan tarvitaan itse lakitekstin lisäksi lain valmisteluaineistot, tullaan tutkimuksessa hyödyntämään muun muassa hallituksen esityksiä ja perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Suomen valtiosäännön yksi tärkeimmistä periaatteista parlamentarismi on vakiinnuttanut asemansa hiljalleen. Parlamentarismia ei määritellä perustuslaissa eikä sen valmisteluasiakirjoissa, mutta esitöistä voidaan kuitenkin päätellä, että valtiojärjestelmämme tulee ensisijaisesti perustua parlamentarismiin eikä sen vastakohtaan, presidentti-instituutioon. Presidentin asema on jo lähes kokonaan symbolinen, mutta jäljellä olevia vähiä valtaoikeuksia tullaan todennäköisesti leikkaamaan vielä lähitulevaisuudessa. Presidentin viran kokonaan lakkauttamista, ei kuitenkaan voida nähdä tapahtuvan kovin pian.

# SISÄLTÖ

<b>TIIVISTELMÄ</b> .....	<b>I</b>
<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	<b>V</b>
Kirjallisuus .....	V
Internet-lähteet .....	VI
Artikkelit .....	IX
Lainsäädäntö .....	IX
Hallituksen esitykset .....	X
Komiteamietinnöt .....	X
Perustuslakivaliokunnan kannanotot .....	XI
Työryhmämietinnöt .....	XI
<b>LYHENNELUETTELO</b> .....	<b>XII</b>
<b>1. JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tutkielman sisältö ja tavoitteet .....	4
1.2 Metodista ja lähteistä .....	5
1.2.1 Perustuslakivaliokunnan kannanotot.....	7
1.2.1.1 Arpajaislaki ja perustuslakivaliokunnan arvovalta.....	10
<b>2. VALTIONHALLINNON HISTORIAA</b> .....	<b>12</b>
2.1 Yleistä .....	12
2.2 Pyrkimys parlamentarismiin ja kansanvaltaan .....	15
2.2.1 Presidentti Ståhlberg (1919–1925).....	15
2.2.2 Presidentti Relander (1925–1931).....	16
2.2.3 Presidentti Svinhufvud (1931–1937) .....	18
2.2.4 Presidentti Kallio (1937–1940) .....	19
2.3 Presidentin vallan uusi nousu .....	20

2.3.1 Presidentti Ryti (1940–1944) .....	20
2.3.2 Presidentti Mannerheim (1944–1946).....	23
2.3.3 Presidentti Paasikivi (1946–1956) .....	24
2.3.4 Presidentti Kekkonen (1956–1982).....	27
2.4 Kohti uutta perustuslakia .....	30
2.4.1 Presidentti Koivisto (1982–1994) .....	30
2.4.2 Presidentti Ahtisaari (1994–2000) .....	33
2.4.3 Presidentti Halonen (2000–2012) .....	36
2.4.3.1 Sisäministeriön kansliapäällikön nimitys .....	38
2.4.3.2 Suomen Pankin nimitykset .....	39
2.4.4 Presidentti Niinistö (2012 – nykyaika ) .....	42
<b>3. PERUSTUSLAIN MUUTOKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON TOIMINTAAN .....</b>	<b>44</b>
3.1 Yleistä .....	44
3.2 Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi ja perustuslakivaliokunnan vastaus.....	45
3.3 Perustuslaki 2008 – työryhmä.....	47
3.4 Perustuslain tarkistamiskomitea .....	49
3.5 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.....	50
3.6 Perustuslakivaliokunnan kannanotot muutosehdotuksiin.....	53
3.7 Vastustus muutoksia kohtaan.....	55
<b>4. PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON TOIMIVALTUUDET .....</b>	<b>57</b>
4.1 Yleistä .....	57
4.2 Tasavallan presidentin tehtävät.....	58
4.3 Valtioneuvoston toiminta.....	62
4.3.1 Valtioneuvoston yleisistunto .....	63
4.3.2 Ministerihallinto .....	65

4.3.3 Pääministeri.....	67
<b>5. TOIMIVALTUUDET PARLAMENTARISMIN NÄKÖKULMASTA JA PRESIDENTIN ASEMA .....</b>	<b>69</b>
5.1 Parlamentarismien määritelmä ja merkitys Suomen järjestelmässä.....	69
5.2 Eduskunnan ja valtioneuvoston aseman korostaminen ohi tasavallan presidentin	71
5.3 Presidentin saaman mandaatin vahvuus ja sen kritiikki .....	77
5.4 Parlamentarismien lisäämisen tuomat muospaineet .....	79
<b>6. JOHTOPÄÄTÖKSET.....</b>	<b>84</b>

# LÄHDELUETTELO

## Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis:* Laintulkinnan teoria. Helsinki 1989.

*Hallberg, Pekka – Martikainen, Tuomo – Nousiainen, Jaakko – Tiikkainen, Päivi:* Presidentin valta. Hallitsijanvallan ja parlamentarismin välinen jännite Suomessa 1919—2009. Juva 2009.

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

*Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

*Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. Jyväskylä 2003. 3., uudistettu painos.

*Jyränki, Antero:* Perustuslain kipukohdat. Teoksessa Matti Wiberg (toim.): Perustuslakihaasteet. s. 9–31. Helsinki 2010.

*Jyränki, Antero & Husa, Jaakko:* Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012.

*Koivisto, Mauno:* Kaksi kautta 2. Historian tekijät. Helsinki 1995.

*Murto, Eero:* Pääministeri Paavo Lipposen Hallitus. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Helsinki 1995, s. 35–54.

*Myllymäki, Arvo:* Suomen pääministeri – Presidentin varjosta hallitusvallan käyttäjäksi. Helsinki 2010.

*Nousiainen, Jaakko:* Suomen presidentit valtiollisina johtajina. K.J Ståhlbergista Mauno Koivistoon. Porvoo 1985.

*Peitsi, Pekka:* Tässä sitä ollaan. Helsinki 1944.

*Relander, Lauri:* Presidentin päiväkirjat I. Lauri Kristian Relanderin muistiinpanot vuosilta 1925–1927. Helsinki 1967.



*Helsingin Sanomat:* Niinistö säilyttäisi presidentin valtaoikeudet.

Saatavilla www-muodossa:

<http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Niinist%C3%B6+s%C3%A4ilytt%C3%A4isi+presidentin+valtaoikeudet/1135237166723>. 14.6.2008.

*Ilta-lehti:* Perustuslain uudistus ärsyttää presidenttiä.

Saatavilla www-muodossa:

<http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=192540&nodeid=41416&contentlan=1&culture=fi-FI>. Pääkirjoitus 15.5.2010.

*Ilta-Sanomat. STT:* Vanhanen ei yllätynyt Halosen sooloilusta.

Saatavilla www-muodossa:

<http://www.iltasanomat.fi/uutiset/kotimaa/uutinen.asp?id=1571035>. 15.8.2008.

*Itäla, Ville. MTV3:* Yhteinen porvariehdokas? - Unohdetaan koko juttu.

Saatavilla www-muodossa: <http://www.mtv3.fi/uutiset2008/nettivirus.shtml?itala>. 6.6.2004.

*Keskisuomalainen:* Niinistö: Presidentin valtaoikeuden kohdallaan.

Saatavilla www-muodossa: <http://www.ksml.fi/uutiset/kotimaa/niinisto-presidentin-valtaoikeudet-kohdallaan/891739>. 18.1.2008.

*Lehto, Mika:* Presidentti Halonen nimitti Ritva Viljasen sisäministeriön kansliapäälliköksi.

Saatavilla www-muodossa:

<http://www.iltasanomat.fi/uutiset/kotimaa/uutinen.asp?id=1570955>. 15.8.2008.

*MTV3. STT:* Vanhanen jarruttelee puheita Suomen Pankin johtajanimityksestä.

Saatavilla www-muodossa:

<http://www.mtv3.fi/uutiset/arkisto.shtml/arkistot/kotimaa/2004/04/213722>. 18.4.2004.

*Murto, Eero:* Valtioneuvosto Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Pasi Saukkonen (toim.): Suomen poliittinen järjestelmä – verkkokirja.

Saatavilla www-muodossa: <http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/valtioneuvosto/> Helsingin Yliopisto 2004.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslakivaliokunnan rooli perusoikeusjärjestelmän kehittämisessä. Teoksessa Liisa Nieminen (toim.): Perusoikeudet Suomessa. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus, 1999.

Käytetty www-muotoa: <http://personal.inet.fi/tiede/ilkka.saraviita/valiokunnanrooli.htm>.



*Taloussanommat*: Sinikka Salo nousi uudelleen Suomen Pankin ehdokaslistalle.  
Saatavilla www-muodossa: <http://www.taloussanommat.fi/arkisto/2000/09/20/sinikka-salo-nousi-uudelleen-suomen-pankin-ehdokaslistalle/200030166/12>. 20.9.2000.

Taloussanommat. STT: Suomen Pankin nimitysriita kytee.  
Saatavilla www-muodossa: <http://www.taloussanommat.fi/politiikka/2008/10/14/suomen-pankin-nimitysriita-kytee/200826810/12>. 14.10.2008.

*Tasavallan presidentin kanslia*: Presidentti Halonen sisäministeriön kansliapäällikkönimityksestä.

Saatavilla www-muodossa:  
<http://www.tpk.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=70499>. Tiedote 15.8.2008.

*Tasavallan presidentin kanslia*: Tasavallan presidentin lausuma valtioneuvoston pöytäkirjaan presidentin esittelyssä 14.5.2010 – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

Saatavilla www-muodossa:  
<http://www.tpk.fi/public/default.aspx?contentid=192540&nodeid=41416&contentlan=1&culture=fi-FI>. 14.5.2010.

*Tilastokeskus*: Ehdokkaat presidentinvaaleissa 2000, 2 kierros.

Saatavilla www-muodossa:  
[http://www.stat.fi/tk/he/vaalit/vaalit2000pres/ehdo\\_2kierros.html](http://www.stat.fi/tk/he/vaalit/vaalit2000pres/ehdo_2kierros.html) 10.2.2000.

*Tilastokeskus*: Vahvistettu tulos. II vaali. Tarja Halonen valittiin uudelleen presidentiksi Presidentinvaalissa 2006

Saatavilla www-muodossa: [http://www.tilastokeskus.fi/til/pvaa/2006/pvaa\\_2006\\_2006-02-09\\_tie\\_001.html](http://www.tilastokeskus.fi/til/pvaa/2006/pvaa_2006_2006-02-09_tie_001.html) 9.2.2006.

Tilastokeskus: Presidentin vaalit 2012.

Saatavilla www-muodossa:  
[http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaalit.html#presidentin](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaalit.html#presidentin). 10.2.2012.

*Turun Sanomat*: Katainen povaa keskustelua valtaoikeuksista.

Saatavilla www-muodossa:  
<http://www.turunsanomat.fi/kotimaa/?ts=1,3:1002:0:0,4:2:0:1:2008-08-17,104:2:559036,1:0:0:0:0:0>. 17.8.2008.

*Vartia, Yrjö – Nikula Paavo*: Kantelu oikeuskanslerille. Tutkintapyyntö Suomen Pankin johtajavalinnasta ja oikeuskanslerin vastaus.

Saatavilla www-muodossa: <http://gamma.nic.fi/~pnur/valtio/sp-oka-kantelu-Vartia.html#taulu2>. 29.11.2001.

*Verkkouutiset. STT-IA.* Ahtisaari oli sisäpolitiikassa hieman sivussa.

Saatavilla www-muodossa:

[http://www.verkkouutiset.com/arkisto/Arkisto\\_2000/3.maaliskuu/mara0900.htm](http://www.verkkouutiset.com/arkisto/Arkisto_2000/3.maaliskuu/mara0900.htm).  
3.3.2000.

*Yle:* Presidentti Niinistö haluaa pudottaa palkkiotaan.

Saatavilla www-muodossa:

[http://yle.fi/uutiset/presidentti\\_niinisto\\_haluaa\\_pudottaa\\_palkkiotaan/6435494](http://yle.fi/uutiset/presidentti_niinisto_haluaa_pudottaa_palkkiotaan/6435494) 3.1.2013.

## **Artikkelit**

*Helsingin Sanomat:* Niinistö olisi valmis lopettamaan presidentin armahdusoikeuden. A Kotimaa. 20.12.2011.

*Iltä-Sanomat a):* Vahva johtaja. PS. 5.1.2013. s. 24–25.

*Iltä-Sanomat b):* Niinistökö viimeinen? Tänään 30.1.2013. s. 2–3.

Nuotio, Kimmo: Oikeuslähteet ja yleiset opit. *Lakimies* 7–8/2004 s. 1267–1291.

*Turun Sanomat:* Vaalitapa antaa harhakuvaan presidentin vallasta. 2.3.2012. s. 9.

*Wiberg, Matti:* Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. *Lakimies* 6/2003, s. 967–991.

## **Lainsäädäntö**

L 570/1987. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

L 573/1987. Laki Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24§:n muuttamisesta. 573/1987.

L 575/1987. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

L 637/1987. Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta.

L 1098/1987. Laki Suomen Hallitusmuodon 87§:n muuttamisesta.

L 1047/2001. Arpajaislaki.

L 1112/2011. Laki Suomen perustuslain muuttamisesta.

## **Hallituksen esitykset**

HE 55/1944 vp. Hallituksen esitys n:o 55 laiksi tasavallan presidentin määräämisestä ilman vaalia.

HE 285/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 197/1999 vp. Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

HE 211/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentin kumoamisesta.

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

HE 245/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtion johtavista virkamiehistä sekä valtion virkamieslain 4 §:n 2 momentin 2 ja 5 kohdan kumoamisesta ja valtion virkaehtosopimuslain 5 §:n 4 momentin muuttamisesta.

HE 64/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta.

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

## **Komiteamietinnöt**

KM 27/1974. Valtiosääntökomitean välimietintö.

KM 49/1983. Valtiosäännön tarkistamiskomitean mietintö.

KM 4/1994. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö.

KM 9/2010. Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö.

## **Perustuslakivaliokunnan kannanotot**

PeVM 10/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö.

PeVL 5/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 5.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö.

PeVL 22/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö.

PeVL 36/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto.

PeVL 21/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto.

PeVM 9/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö.

PeVM 3/2011 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö.

PeVL 1/2012 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto.

## **Työryhmämietinnöt**

TM 8/2008. Perustuslaki 2000 – työryhmän muistio.

## LYHENNELUETTELO

A	asetus
ETA	Euroopan talousalue
ETYK	Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssi (1975)
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
HM	Suomen hallitusmuoto (94/1919)
KM	komiteamietintö
L	laki
OECD	taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SDP	Suomen sosiaalidemokraattinen puolue
SPL	laki Suomen Pankista (214/1998)
TM	työryhmämietintö/Perustuslaki 2000 – työryhmän muistio (8/2008)
VNL	laki valtioneuvostosta (175/2003)
VNOS	valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)
VJ	valtiopäiväjärjestys (7/1928)
VL	vaalilaki (714/1998)
VNA	valtioneuvoston asetus valtioneuvoston kansliasta (393/2007)
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YYA	Ystävyys-, yhteistoiminta- ja avunantosopimus Neuvostoliiton kanssa (1948)

# 1. JOHDANTO

Suomen valtionhallinnon toimivaltasuhteet ovat muuttuneet suuresti ajan mittaan ja tasavallan presidentin valtaa on kavennettu koko ajan. Presidentin valta-asemaan on vaikuttanut sekä sen hetkinen lainsäädäntö että maan yleinen tila. Kriisiaikoina presidentin valta on ollut hyvinkin ailahtelevainen eikä siihen ole voitu hakea oikeutusta perustuslaista. Myös presidenttien oma luonne on ollut ratkaisevana tekijänä ja se mistä he ovat eniten olleet kiinnostuneita. Perustuslaki 2000 ja sen jälkeen tulleet muutokset rajaavat ja antavat kuitenkin aivan eri tavalla valtaa, mikä on ollut omiaan parantamaan demokratiaa ja parlamentarismia. Vuoteen 2000 asti Suomessa on ollut niin sanottu dualistinen hallituslaitostyyppi, jossa presidentin rinnalla on ollut hänestä vain osittain riippuvainen kollektiivinen laitos, ministeristö. Presidentin ja pääministerin välisiä valtasuhteita määritteli se perusasetelma, että pääministeri sai asemansa presidentiltä eikä kansalta tai eduskunnalta. Perustuslain muutoksien jälkeen eduskunta sai vihdoin yksösroolin, vaikkakin vain muodollisesti. Presidentin toiminta eri politiikkalohkoilla rajoitti aikaisemmin pääministerin roolia ja esti häntä kohoamasta politiikassa niin näkyväksi hahmoksi kuin aidommin parlamentaarisesti hallituissa maissa.<sup>1</sup>

Juridisesti uuden valtasuhdejärjestelmän luominen on vaatinut monia osittaisaskelia, jotta on päästy nykytilaan<sup>2</sup>. Kynnys muuttaa perustuslakia on ollut korkea, johtuen jo pelkästään siitä, että se määrittelee oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän perusteet. Tämän takia sen muuttaminen on myös vaikeampaa kuin muiden lakien. Vuoden 1919 hallitusmuoto (94/1919) on ainutlaatuinen siinä mielessä, että se on oikeastaan ainoa Länsi-Euroopassa säädetyistä perustuslaeista, joka oli säilynyt muuttumattomana niin pitkään.<sup>3</sup> Kyseinen hallitusmuoto laadittiin hyvin yksinkertaiseksi ja suoraviivaiseksi. Näin ollen hallitusmuoto voidaan nähdä turhan joustavana ja tulkinnoille oli paljon tilaa. Ratkaisevana joustavuuden kannalta oli hallitusmuotoon kirjatut kaksi vallankäytön mallia, jotka ikään kuin peittivät toisensa, eikä niitä voinut sulauttaa toisiinsa; parlamentarismi ja presidentin valta.<sup>4</sup> Tämä voidaan nähdä valtiosäännön sisäisenä

---

<sup>1</sup> Murto 2004.

<sup>2</sup> Myllymäki 2010, s. 283.

<sup>3</sup> Hallberg ym. 2009, s. 278.

<sup>4</sup> Hallberg ym. 2009, s. 374.

jännitteenä, joka voidaan ratkaista ainoastaan tapauskohtaisesti, valtiosäännön kokonaisuus ja periaatepäätökset huomioon ottaen. Myös periaatepäätökset voivat olla toistensa kanssa kilpailevia, joten jännitteiden ratkaiseminen ei aina ole yksinkertaista. Viime kädessä lopullinen tulkinta on aina itse tulkitsijasta kiinni, sillä henkilön oma tausta ja arvostukset vaikuttavat tulkintaan.<sup>5</sup> Valtiosääntö ja valtiosääntöoikeudellinen tutkimus ovat aina arvosidonnaisia ja valtiosääntöoikeudessa vallitsee aina jännite kirjoitetun valtiosäännön ja valtiosääntöisen todellisuuden välillä<sup>6</sup>.

Vuoden 2000 perustuslakia valmisteltaessa yhtenä tärkeimmistä tavoitteista oli parlamentarismien vahvistaminen ohi presidentin vallan ja voidaan sanoa, että parlamentarismista on tullut itseisarvo<sup>7</sup>. Jännitteet valtioelinten suhteissa oli ennen vuotta 2000 pyritty purkamaan valtiollisia käytäntöjä kehittämällä, mutta kokemus osoitti, että ainoa keino todelliseen parlamentarismiin oli valtiosäännön uudistaminen ja muuttaminen, jolloin presidentin toiminta eduskunnan vastapainona saatiin mahdottomaksi<sup>8</sup>. Presidentin vallankäyttö, ministeristöjen hajanaisuus ja lyhytikäisyys olivat myös syynä siihen, ettei parlamentarismi lyönyt itseään läpi aiemmin<sup>9</sup>. Kun perustuslaki 2000 saatiin vihdoinkin valmiiksi ja voimaan monen kymmenen vuoden valmistelun jälkeen 1.3.2000, eduskunnan ja valtioneuvoston valta vahvistui ja tätä kautta siis parlamentarismien tavoitekin toteutui (PL 3 §). Kun eduskunta valvoo valtioneuvostoa, toteutuu myös kansanvaltaisuuden periaate (PL 2 §), jolloin kansan välittömällä, salaisilla ja suhteellisilla vaaleilla valitsevat edustajat toteuttavat ja edustavat kansan tahtoa.

1.3.2012 voimaan tulleella perustuslain muutoksella haluttiin entisestään selkeyttää ylimpien valtioelinten toimivaltuuksia ja keskinäissuhteita perustuslain johtavien periaatteiden (edustuksellinen kansanvalta, eduskunnan ensisijaisuus ja parlamentarismi) valossa. Suomen valtiosäännön parlamentaarisen periaatteen vahvistaminen sekä kansalaisten osallistumisoikeuksien lisääminen entisestään nähtiin

---

<sup>5</sup> Hallberg ym. 2009, s. 389–390.

<sup>6</sup> Myllymäki 2010, s. 19.

<sup>7</sup> Myllymäki 2010, s. 282.

<sup>8</sup> Hallberg ym. 2009, s. 379.

<sup>9</sup> Myllymäki 2010, s. 95.

erityisen tarpeellisenä. Perustuslain on myös pysyttävä ajan tasalla niin kansallisesta kuin kansainvälisestäkin näkökulmasta katsottuna.

Suomen perustuslaki (731/1999) sisältää keskeisimmät säädökset vallan käytöstä ja vallankäyttäjien toimivallasta. Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto (PL 3.2 §). Presidentin vallan kaventaminen vuosien saatossa on tarkoittanut sitä, että tehtäviä on siirretty yhä enemmän eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Vuoden 2000 perustuslaki on esimerkiksi lisännyt valtioneuvoston myötävaikutusta presidentin päätöksenteossa ja sitomalla eräissä tapauksissa presidentin päätöksen suoraan valtioneuvoston kantaan<sup>10</sup>. Muutos voidaan nähdä hyvänä siksi, että monipuolisempi mielipide saadaan valtioneuvostolta. Presidentillä ei myöskään ole eikä voikaan olla niin sanottua omaa valmistelukoneistoa asioiden edistämiseksi toisin kuin valtioneuvostolla. Valtioneuvoston mielipide on myös helpompi hyväksyä, koska kansan valitsema eduskunta valvoo sitä ja saa esittää epäluottamuslauseita. Presidentin mielipide voidaan siis usein nähdä kirjaimellisesti vain yhden ihmisen mielipiteenä, vaikka presidenttikin nykyään suorilla vaaleilla valitaan. Presidentin päätöksenteko ei kuitenkaan aina ole julkista, joten äänestäjät eivät välttämättä tiedä totuutta joka asiasta. Eduskunnan toiminta taas on julkista ja kansan valvomaa, jolloin sitä kautta valvonta kohdistuu myös valtioneuvostoon. On otettava myös huomioon, että presidentin toimikausi on pidempi kuin eduskunnan, jolloin poliittisen vastuun toteutuminen tapahtuu harvemmin<sup>11</sup>. Voidaan myös katsoa, että presidentin mahdollinen toinen kausi, tekee hänestä kokonaan vastuuttoman, koska perustuslaki sallii samalle henkilölle vain kaksi kautta (PL 54.1 §).

Suomalaisen käytännön mukaan presidentin asemaa koskevia perustuslain muutoksia ei tehdä presidentin toimikauden aikana. Muutoksien tulisi siis astua voimaan samaan aikaan kuin seuraava presidentti valitaan. On myös hyvä saada kokemusta kahden eri presidentin toimikausien ajalta.<sup>12</sup> Nämä periaatteet ovat toimineet suhteellisen hyvin, mutta huomioitavaa on, että vuonna 2012 voimaan tulleita perustuslain muutoksia ei voida perustella edellä mainitulla kahden eri presidentin toimikauden kokemuksella.

---

<sup>10</sup> Jyränki 2000, s. 118.

<sup>11</sup> Jyränki 2003, s. 143.

<sup>12</sup> Taxell Christoffer 2010, s. 7.



## 1.1 Tutkielman sisältö ja tavoitteet

Tässä työssä aion pääasiallisesti tutkia tasavallan presidentin valtaoikeuksia parlamentarismien näkökulmasta. Tasavallan presidentin valtaoikeuksia tulen vertaamaan valtioneuvoston ja varsinkin pääministerin asemaan. Valtioneuvosto ja näin ollen myös pääministeri ovat saaneet lisää valtuuksia niin sanotusti presidentin kustannuksella. Näiden kahden edellä mainitun valtioelimen väliset jännitteet, jotka johtuvat kaksoisjohtajuuden tuomista ongelmista, tulevat tarkasteluun niin historian, nykyajan kuin tulevaisuudenkin kannalta. Perustuslaissa toimivaltuuksien määrittely voi tapahtua kovin yleisellä tasolla, jolloin toimivaltuuksien rajat voivat olla hyvin epäselviä. Pyrin siis löytämään erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja edellä mainituista syistä johtuviin jännitteisiin ja epäselvyyksiin.

Lainsäädäntömuutosten vaikutukset valtiosääntöoikeuteemme ja sen periaatteisiin varsinkin yhteen tärkeimmistä perustuslain periaatteista, parlamentarismiin, on tutkimukseni kannalta merkittävä päämäärä. Erityisesti tulen siis kiinnittämään huomiota uuden perustuslain sisältöön, mutta käsittelen myös perustuslain historiaa. Valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa, joka koskee valtioelinten suhteita ja niissä ilmeneviä jännitteitä, on syytä ottaa huomioon juridiikan, politiikan ja historian yhteen kytkeytyminen.

Parlamentarismien periaatetta, sen merkitystä ja tärkeyden syytä ei ole tarkoin määritelty perustuslaissa eikä sen valmisteluaineistossa. Tutkimuksessa pyrin saamaan selville miksi näin on, mitä parlamentarismi Suomessa tarkoittaa ja miten se ilmenee. Myös parlamentarismien muodostuminen sekä kehitys ovat mielenkiintoisia tutkimuskohteita.

Rakenteellisesti tutkielma kulkee kronologisessa järjestyksessä; historiasta nykyaikaan ja päätelmät tulevaisuudesta. Historian vaikutus on syytä ottaa huomioon, sillä sen perusteella valtiosääntö muokkaantuu. Valtiosäännön kehittäminen tarvitsee vertailukohteen ja päämäärän, jolloin historiasta voidaan tehdä päätelmiä. Tutkielmani historiaosuus selittää halun kaventaa presidentin ongelmaksikin muodostunutta valtaa.

Ajankohtaisina kysymyksinä presidentin valtaoikeuksia tarkastellessa tulevat esiin viime vuosina huomiota herättäneet virkanimitykset kansliapäällikön ja Suomen Pankin osalta sekä arpajaislain säätäminen perustuslakivaliokunnan näkökulmasta. Lopullisena päämääränä pyrin saamaan vastauksen siihen, onko presidentti-instituutio lainkaan tarpeellinen, mikä on sen merkitys ja mikä on tämän instituution vaikutus parlamentarismiin toteutumiseen ja tulevaisuuteen.

Ahvenanmaan lainsäädäntö, arpajaislakia lukuun ottamatta, sekä kriisinhallintaan kohdistuvat toimivaltuudet jäävät kokonaan tämän tutkielman ulkopuolelle. Talouspolitiikan hoito sekä toimivaltuudet taloudellisissa kysymyksissä jäävät maininnan tasolle. Eduskunnan asemaa ei myöskään tulla käsittelemään erikseen, mutta se tulee osittain esille muun muassa toimivaltuuksia tarkastellessa. Ulkopolitiikka jää pääosin tutkimuksen ulkopuolelle, mutta sitä tullaan sivuamaan, sillä integraatiokehitys on ikään kuin yhdistänyt suomalaista sisä- ja ulkopolitiikkaa, jolloin aina ei voida puhtaasti puhua vain jommastakummasta. Myös presidentin suuri valta hallitusmuodon aikana ulkopolitiikan saralla on vaikuttanut nykyajan sisäpolitiikkaan juurikin halulla kaventaa presidentin valtaa myös sisäpoliittisissa asioissa.

## 1.2 Metodista ja lähteistä

Pro gradu – tutkielmani on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen, joka perustuu analyttiseen oikeustieteeseen. Oikeusdogmatiikka tutkii voimassa olevaa oikeutta ja sitä miten asioiden pitäisi olla oikeusjärjestyksen mukaan.<sup>13</sup> Lainopin metodeille olennaisia ovat tulkinta-, punninta-, ratkaisu- ja oikeuslähdenormit, jolloin tutkitaan oikeusnormeja ja niiden ajatussisältöä<sup>14</sup>. Ajatussisällön tutkimiseen tarvitaan sekä itse lakiteksti että sen esityöt, jolloin ne yhdessä muodostavat kokonaisuuden, jota voi kutsua oikeuslähdekompleksiksi<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Jyränki 2003, s. 15.

<sup>14</sup> Hirvonen 2011, s. 36.

<sup>15</sup> Nuotio 2004, s. 1272.

Pääasiallisena lähteenä tutkimuksessa on Suomen perustuslaki ja sen valmistelussa luodut esityöt. Koska perustuslaki, kuten muutkin lait, on säädetty abstraktiksi, voi sen tulkinnassa ilmetä ongelmia, joita yritetään ratkaista oikeuslähdeopin ja oikeuslähteiden avulla. Vaikka lain säätäjä olisi erittäin huolellinen, jää tekstiin aina tulkinnan varaa. Perustuslaki sisältää tavanomaisia normeja pysyvämmät aineellisoikeudelliset perussäännökset ja jonka rooli yhteiskuntapolitiikan ohjauksessa koskee niin yhteiskunnallisten perusarvojen julistamista kuin yhteiskuntapoliittisen vallankäytön ja vallanjaon perusteiden määrittämistäkin.

Pohjoismaisessa ajattelussa ja käytännössä lain esityöt ovat merkittävä oikeuslähde. On kuitenkin aina muistettava, ettei ole olemassa lainsäätäjän yhtenäistä ”tahtoa”. Lainsäätäjät ovat 200 kansanedustajaa, joille lakiteksti saattaa olla enemmän tai vähemmän kompromissi. Lainvalmistelussa saattaa ilmetä merkittäviä erimielisyyksiä, joita ei välttämättä esitöistä näy.<sup>16</sup> Tämän takia tulen käyttämään lähteinä ja perusteluina myös eduskunnan jäsenten mielipiteitä, joita on esitetty mediassa tai valiokunnissa.

Yleinen sääntö lain esitöiden hyödyntämisessä tutkimuksessa on se, että mitä lähempänä lain lopullista käsittelyä esityö on, sitä suurempi merkitys sille on annettava. Toinen sääntö on se, että mitä enemmän esityö on yhdenmukainen lopullisen lain kanssa, sen suurempi painoarvo sillä on. Esityöt sisältävät myös informaatiota lain yhteiskuntapoliittisista tavoitteista. Lisäksi esityöt sisältävät usein tärkeitä näkökohtia lainsäätämisen yhteydessä vallinneista olosuhteista. Kaksi viimeksi mainittua piirrettä yhdistävät lain esityöt reaaliin oikeuslähteisiin. Lain esityöt ovat kuitenkin nykytutkimuksessa jääneet oikeuskäytännön varjoon oikeuslähteinä.<sup>17</sup>

Oikeuslähteiden ja niiden käsitteiden tehtävänä on:

- jäsentää oikeudellinen materiaali sovellutusta, tulkintaa tai systematisointia varten,
- osoittaa suuntaviivoja konkreettista ratkaisua varten.
- osoittaa miten oikeusjärjestys säilyttää yhtenäisyytensä ja yhdistää oikeuden eri toiminnot (lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja oikeustiede).<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Tolonen 2003, s. 115–116

<sup>17</sup> Tolonen 2003, s. 116–120.

<sup>18</sup> Tolonen 2003, s. 69.

Lain esitöistä puhuttaessa perustuslakivaliokunnan kannanotot, lausunnot ja mietinnöt sekä hallituksen esitykset ovat tärkeässä roolissa tässä tutkielmassa. Kannanottojen muutosta ajan kuluessa on myös mielenkiintoista seurata. Koska tutkielmani koskee valtiosääntöoikeuden alaa ja perustuslain tulkintaa, on syytä käsitellä hieman tarkemmin perustuslakivaliokunnan merkitystä lainopillisessa tutkimuksessa ja tulkitsemisessä eli miten se auttaa ymmärtämään lausunnoillaan ja mietinnöillään oikeusnormin merkityssisältöä.

### **1.2.1 Perustuslakivaliokunnan kannanotot**

Oikeuslähteet ovat perinteisesti jaoteltu Suomessa vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin lähteisiin. Perustuslakivaliokunnan kannanotot kuuluvat heikosti velvoittaviin auktoriteettilähteisiin, jolloin päätöksen tekijällä tai tulkitzijalla on lupa turvautua lain esitöihin kiperissä tilanteissa, mutta ei velvollisuutta.<sup>19</sup> On kuitenkin huomioitava, että hyväksyessään valiokunnan mietinnön, eduskunta hyväksyy asiallisesti myös valiokunnan perustelut, joista näin muodostuu lainsäätäjän tahto<sup>20</sup>.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta (PL 74 §). Valiokunta käsittelee myös ylimpiä valtioelimiä koskevat asiat.<sup>21</sup> Perustuslakivaliokuntaa ei alkujaan tarkoitettu niin merkittäväksi valvontaelimeksi, joksi se vähittäin ja tavanomaisoikeudellisin perustein kehittyi. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä 1995 perustuslakivaliokunnan tehtäväksi säädettiin velvollisuus antaa lausunto sen käsiteltävänä olevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lausunnoille kehittyntä de facto sitovaa vaikutusta ei vieläkaan säädetty perustuslaissa, vaan lausuntojen faktisesti sitova vaikutus toteutettiin perustelulausumin ja viittauksin tapahtuneeseen tavanomaisoikeudelliseen kehitykseen. Ennen sotia ja vielä 1960-luvulla muut valiokunnat suorittivat itsenäistä valtiosääntötulkintaa

---

<sup>19</sup> Aarnio 1989, s. 220–221.

<sup>20</sup> Saraviita 1999.

<sup>21</sup> Eduskunta.

mietinnöissään. Saattoi sattua, että hallituksen esitettyä tietyn lain säätämistä poikkeuslakina, valiokunta hyväksyi tämän käsittelyjärjestysvalinnan perustuslakivaliokuntaa kuulematta. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntötulkintoja sisältäneet lausunnot ovat kuitenkin heti itsenäisyyden alusta lähtien (ja jo sitä ennen) omanneet muiden valiokuntien lausunnoista poikkeavan aseman: ne on eduskunnassa ymmärretty asiallisesti sitoviksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen yksityiskohtaisuus ja perusteellisuus on kehittynyt jatkuvasti. Sotia edeltäneenä aikana lausunnot olivat lyhyitä ja niukasti perusteltuja. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen vaikutus näyttää ulottuvan myös lain vahvistamisvaiheeseen. Ainakin yhdessä tapauksessa tasavallan presidentti vahvisti säätämisympäilyksistä huolimatta lain. Pääperusteluna oli se, että säätämisympäilyksistä huolimatta lain. Pääperusteluna oli se, että säätämisympäilyksistä huolimatta lain lausunnossa.<sup>22</sup>

Valiokunta laatii lausunnon lakiehdotuksesta asiantuntijoiden avustuksella. Lausunnossa valiokunta esittää näkemyksensä sekä perustelunsa asiassa ja ehdottaa täysistunnolle, mitä eduskunnan tulisi asiasta päättää. Lausunto sisältää perustelut, ponnen päätösehdotukseksi ja siihen mahdollisesti liittyvän lakitekstin niiltä osin kuin valiokunta on muuttanut käsittelyn pohjana ollutta hallituksen lakiehdotusta. Oleellista perustuslakivaliokunnan työssä on etenkin lakien perustuslainmukaisuuden ennakoivalvonta.<sup>23</sup>

Ilkka Saraviita katsoo, että perustuslakivaliokunta toimii oikeusharkinnan pohjalta<sup>24</sup> kun taas Antero Jyrängin mielestä perustuslakivaliokunta käyttää toimissaan, paitsi poliittista eli tarkoituksenmukaisuusharkintaa, runsaasti myös oikeudellista eli sidottua harkintaa<sup>25</sup>. Huomionarvoista Jyrängin luonnehdinnassa on se, että hänestä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa poliittiset seikat näyttävät toisinaan ohittavan painoarvoltaan oikeudelliset. Oikeudelliset säännöt ovat kuitenkin poliittisen prosessin kautta syntyneet ja valiokunnan jäsenet ovat poliitikkoja.<sup>26</sup> Antero Jyränki katsoo myös, että valtiosääntöoikeuden tutkijoista pääosa sitoutuu sellaiseen yhteistoimintasuhteeseen

---

<sup>22</sup> Saraviita 1999.

<sup>23</sup> Eduskunta.

<sup>24</sup> Saraviita 2000, s. 363–364.

<sup>25</sup> Jyränki 2000, s. 260–261.

<sup>26</sup> Wiberg 2003, s. 970–971.

perustuslakivaliokunnan kanssa, joka tosiasiassa eliminoi heidän mahdollisuutensa kriittisesti kommentoida valiokunnan tulkintaratkaisuja. Asiantuntijarooliin tosin kuuluu valiokunnan aikaisempien lausuntojen tarkka rekisteröiminen, mutta Saraviita ei näe tässä samaa ongelmaa kuin Jyränki. Valiokunta on omassa argumentaatioissaan joka tapauksessa hyvin sidottu aikaisempiin lausuntoihinsa. Silti on melko yleistä, että lausuntoja kritisoidaan tai ainakin irtisanoudutaan niiden linjasta tai alleviivataan lausunnosta poikkeavaa omaa tulkintaa.<sup>27</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnoille on annettu vuosi vuodelta enemmän painoa. Oikeustieteellisessä kirjallisuudessa lausuntoja pidetään jo korkeimpien oikeuksien päätöksiin rinnasteisina ennakkotapauksina. Viimeisen vuosikymmenen aikana trendi pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa on ollut vahvasti kasvava: lausuntojen määrä kaksinkertaistui viime vuosikymmenen aikana.<sup>28</sup> Perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat tutkimuksen kannalta hyvin tärkeitä, vaikka perustuslakivaliokunnan tulkintatoiminta eroaa oikeustieteellisestä tutkimustoiminnasta. Oikeustieteellinen tutkimus hyötyy tulkinnoista kuitenkin argumenttien tasolla.<sup>29</sup> Perustuslakivaliokunnan käyttämät asiantuntijat tuovat arvoa ja nimenomaan asiantuntijuutta mietintöihin, jotka taas edistävät oikeustieteellistä tutkimusta. Asiantuntijoita on lähinnä kahta lajia: substanssiasiantuntijoita, jotka kutsutaan paikalle selostamaan »mistä oikein on kyse», ja valtiosääntöeksperttejä, jotka kutsutaan paikalle selostamaan »miten esitys istuu voimassa olevaan oikeuteen».<sup>30</sup> Vaikka perustuslakivaliokunta ei suoraan viittaa mietinnöissään oikeuskirjallisuuteen tai asiantuntijalausuntoihin, on niillä suuri merkitys tutkimuksen kannalta. Ne tukevat tulkintoja ja auttavat selventämään järjestelmäämme. Perustuslakivaliokunnan kannanotosta poikkeaminen, varsinkin perustuslakia koskevissa asioissa, voidaan nähdä poikkeuksellisena tilanteena, joka vaatii perusteluja. Perustuslakivaliokunnan tulkintoja ja kannanottoja arvostetaan yleisesti erittäin paljon ja mikäli lausuntoa ei valiokunnalta jossain tärkeässä lakihankkeessa pyydetä, voidaan pohtia, että voiko lakia säätää lainkaan niin kevein perustein.

---

<sup>27</sup> Saraviita 1999.

<sup>28</sup> Wiberg 2003, s. 974–975.

<sup>29</sup> Saraviita 1999.

<sup>30</sup> Wiberg 2003, s. 989–990.

### 1.2.1.1 Arpajaislaki ja perustuslakivaliokunnan arvovalta

Perustuslakivaliokunnan arvovalta korostui etenkin arpajaislakiehdotuksessa (HE 197/1999). Tasavallan presidentti jätti vahvistamatta eduskunnan hyväksymän arpajaislain (L 1047/2001) ja eräät siihen liittyvät eduskunnan hyväksymät lait vuonna 2001. Presidentti käytti oikeuttaan (PL 77§) pyytää lausunto korkeimmalta oikeudelta, sillä hänen mielestään laki, varsinkin 5 § 2 ja 3 momentit, eivät olleet sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Korkein oikeus oli samaa mieltä ja näin ollen valtioneuvosto peruutti tekemänsä ratkaisuehdotuksen edellä mainittujen lakien vahvistamisesta. Samalla valtioneuvosto teki myös uuden ratkaisuehdotuksen lakien vahvistamatta jättämisestä. Vahvistamatta jäänyt laki otettiin eduskunnassa viipymättä uudelleen käsittelyyn (PL 78 §) ja perustuslakivaliokunta antoi siitä jo toisen lausuntonsa (PeVL 36/2001). Korkeimman oikeuden mukaan ongelma oli myös siinä, että laki oli alun perin hyväksytty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, joka on mahdollista vain silloin, kun lakiehdotus on sopusoinnussa sekä perustuslain että Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa. Perustuslakivaliokunta huomautti tähän, että jos laki on hyväksytty eduskunnassa virheellisessä järjestyksessä, ei sitä tapahtumaa enää edes voida korjata palauttamalla laki takaisin eduskuntaan ja käsittelemällä se uudestaan.<sup>31</sup>

Hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta painottaa, että korkeimman oikeuden lausunto ei sido millään tavoin eduskuntaa, sillä sen tulee ottaa huomioon vain valiokunnan antamat lausunnot ja tulkita niitä sitovina. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan se päättää, mikä on oikea lainsäädäntöjärjestys ja onko itsehallintolaki ristiriidassa arpajaislain kanssa.<sup>32</sup> Perustuslakivaliokunta oli jo aikaisemmassa lausunnossaan (PeVL 22/2001) todennut, että 5 §:n 2 momentti tulee muuttaa, jotta laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska hallintovaliokunta teki tarvittavat muutokset kyseiseen kohtaan, ei perustuslaki ollut ristiriidassa itsehallintolain kanssa, vaikka

---

<sup>31</sup> PeVL 36/2001 vp, s. 2–3.

<sup>32</sup> PeVL 36/2001 vp, s. 3–7.

presidentti ja korkein oikeus näin väittivät.<sup>33</sup> Näin ollen, korkeimmat oikeuden ja presidentin mielipiteistä huolimatta, perustuslakivaliokunta esitti eduskunnalle vahvistamatta jääneen arpajaislain hyväksymistä myöhemmässä lausunnossaan<sup>34</sup>.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen myös hallintovaliokunta päätyi ehdottamaan lain hyväksymistä lähes muuttumattomana. Kumoamalla arpajaislain 5 §:n 2 ja 3 momentit poistettiin niihin sisältyvä välineneutraliteetin poikkeus, jolloin vastikkeellisten arpajaisten toimeenpanotavalla ei olisi merkitystä lain soveltamiseen. Näin ollen hallituksen esityksessä ehdotettiin kumottavaksi edellä mainitut pykälät jo ennen arpajaislain voimaantuloa.<sup>35</sup>

Lausuntokierroksella kävi siis selväksi, kuka on nimenomaan perustuslain viime kätinen tulkitsija ja minkä organin mielipide on ratkaiseva. Erikoista tapauksessa oli valtioneuvoston ratkaisuehdotus lain vahvistamatta jättämisestä, sillä tässä kohtaa valtioneuvosto luotti presidenttiin sekä korkeimpaan oikeuteen eikä ylimpään perustuslain tulkitsijaan, perustuslakivaliokuntaan. Voidaan katsoa, että presidentin lain vahvistamatta jättäminen merkitsee aina eduskunnan lainsäädäntövallan kyseenalaistamista. Tämän takia lain vahvistamatta jättämissääntelyä, josta tulee puhe myöhemmin, myös uudistettiin.

---

<sup>33</sup> PeVL 22/2001 vp. s. 6.

<sup>34</sup> PeVL 36/2001 vp. s. 8.

<sup>35</sup> HE 211/2001 vp. s. 2.



## 2. VALTIONHALLINNON HISTORIAA

### 2.1 Yleistä

Presidenttivaltaisuudesta on siirrytty vähitellen pois ja nykyään yhä enemmän keskustellaan siitä, onko presidentin virka enää edes tarpeellinen. Vielä 1920-luvulla keskusteltiin siitä, onko pääministerin virka lainkaan tarpeellinen<sup>36</sup>. Presidentin itsenäinen asema päätösvalan käytössä korostui vuoden 1919 hallitusmuodossa, joka on saanut vaikutteita 1700-luvulta asti. Ruotsin vallan aikana Suomeen juurtui kustavilainen valtiosääntöideologia, jossa hallitsijan valtaa korostettiin ja ihannoitiin ja edustuslaitoksen valtaa torjuttiin<sup>37</sup>. Vallanjakoperiaatteen (HM 2§) lähtökohta korosti sitä, että eduskunta on yleiseltä luonteeltaan ohjaava ja valvova valtio-orgaani<sup>38</sup>. Hallitusmuoto totesi myös yksiselitteisesti tasavallan presidentin käyttävän ylintä toimeenpanovaltaa ja tämä pystyi osallistumaan valvovasti eduskunnan toimintaan.<sup>39</sup>

Yhteiskunnallinen tausta ja kehitys vaikuttavat ratkaisevasti valtiosääntöön. Säännökset muotoutuvat näin ollen poliittisen historian sekä vähitellen muodostuneiden käytäntöjen ja odotuksien mukaan.<sup>40</sup> Vaikuttavia seikkoja toimivaltasuhteisiin ovat olleet muun muassa kulloinkin olemassa olleet vallankäytön pääasialliset välineet ja päätöksenteon toimijoiden verkosto. Vakaantuneen valtioyhteisön johtajuus perustuu kolmenlaisiin vallan välineisiin:

- muodolliseen tai institutionaaliseen hallitsemisvaltaan
- suostuttelu- ja neuvotteluvaltaan
- retoriseen valtaan.<sup>41</sup>

Vuoden 1919 hallitusmuoto kirjoitettiin varsin joustavaksi. Ratkaisevaa oli se, että siihen kirjoitetut kaksi vallankäyttömallia, parlamentarismi ja presidentinvalta, edustivat kaukana toisistaan olevia perinteitä, eikä niitä sellaisenaan voinut sulauttaa toisiinsa.

---

<sup>36</sup> Myllymäki 2010, s. 312.

<sup>37</sup> Jyränki 2000, s. 9.

<sup>38</sup> Myllymäki 2010, s. 96–97.

<sup>39</sup> Myllymäki 2010, s. 1.

<sup>40</sup> Hallberg ym. 2009, s. 389.

<sup>41</sup> Hallberg ym. 2009, s. 14–15.

Ensi vaiheessa parlamentarismi oli omaksuttu kansanvaltaisen valtiojärjestyksen perustavaksi elementiksi. Voimasuhteiden muuttuessa vallanjako asetelmaa täydennettiin palauttamalla parlamentarismen rinnalle vanha hallitsijanvalta vahvana presidenttiytenä. Vuoden 2000 perustuslaki säädettiin parlamentarismen hyväksi ja jännitteiden välttämiseksi, joten presidentti ei enää olisi voimatekijä, joka voi toteuttaa omaa politiikkaansa.<sup>42</sup> Parlamentarismi ei jäänyt ainoastaan presidentin vallan varjoon, mutta se kärsi myös valtiosäännössä sääntelemättömän alueen, korporatismiin puristuksessa<sup>43</sup>.

Tsaarinvallan jättämään valtatyhjiöön syntyi sosiaalidemokraattisen Osakari Tokoin johtama hallitus (senaatin talousosasto), joka asetti heti erityisen perustuslakikomitean. Komitean tuli kiireesti valmistella ehdotus hallitusmuodosta sekä ehdotukset muista valtiosääntöä kehittävästä laeista. Komitean puheenjohtajaksi valittiin Kaarlo Juho Ståhlberg, hallinto-oikeuden professori. Kun vanhakantaisesta nelikamarisesta edustuslaitoksesta oli luovuttu ja siirrytty yleisellä äänioikeudella valittavaan yksikamariseen eduskuntaan, ongelmaksi muodostui valtion päämiehen valinta. Ståhlberg ja hänen kannattajansa (nuorsuomalaiset) tavoittelivat vakaata hallitusvaltaa sekä rajoitettua parlamentaarista yhteyttä hallituksen ja eduskunnan välillä tasavaltaisessa valtiomuodossa. Sosiaalidemokraatit taas halusivat hallituksen ja eduskunnan välille vahvan parlamentaarisen yhteyden, sillä eduskunnan asema tuli keskeisyytensä vuoksi korostaa. Vuonna 1917 perustuslakikomitea sai ehdotuksensa valmiiksi tasavaltaisesta hallitusmuodosta, jossa hallituksella tulee olla riittävän riippumaton asema, mutta eduskunnalla olisi mahdollisuus estää kansan vastustamat päätökset. Tilanne jatkui epäselvänä vuoteen 1919 asti, johon mennessä Suomella oli ollut jo kuningas, joka kuitenkin erosi kahden kuukauden jälkeen. Näin ollen valtaa piti hallitus ja valtionhoitaja Mannerheim.<sup>44</sup>

Uudessa hallitusmuodossa eduskunta ja valtionpäämies muodostivat kaksi korkeimman vallankäytön napaa, mutta toisaalta korkein hallitusvalta jaettiin kahtia presidentin ja valtioneuvoston kesken. Poliittisesti merkittävimmät päätäntävällän toimeenpanovallan

---

<sup>42</sup> Hallberg ym. 2009, s. 7–8.

<sup>43</sup> Myllymäki 2010, s. 97.

<sup>44</sup> Hallberg ym. 2009, s. 30–37.

asiat säädettiin kuitenkin tasavallan presidentin päätäntävallan alaisiksi. Vuonna 1919 parlamentaarinen ja presidenttikeskeinen järjestelmä sovittiin yhteen. Presidentille annettiin kuitenkin eduskunnasta riippumaton asema ja vahvoja valtaoikeuksia korostettiin hallitusmuodossa, kun taas parlamentarismista otettiin vain suppea säännös perustuslakiin. Presidentin päätöksenteon areenaksi tehtiin parlamentaarisesti vastuunalainen valtioneuvosto, josta hänen päätöksentekonsa riippui vain menettelyn, mutta ei sisällön puolesta. Näihin aikoihin ei pääministerillä ollut erityisasemaa ministerikokouksen puheenjohtajuuden lisäksi.<sup>45</sup>

Presidentin vallan muotoutuminen nykyiseen malliin voidaan jaksottaa seuraavasti:<sup>46</sup>

1. *Muotoutumisvaihe* (1919—1937): Päätöksentekojärjestelmä lujittuu vähitellen ja sitä edistää se, että päätöksentekoinstituutioita ja niiden käyttäytymistä säätelevät normit vahvistuvat ja niiden taustalle kehittyvät tietyt poliittiset traditiot.
2. *Kriisivaihe* (1937—1938): Toisen maailman sodan aiheuttama kriisivaihe ja sitä seurannut epävarmuuden aika tekivät presidentti-instituutiosta poikkeuksellisen vahvan. Tämä parlamentarismista irtautuminen heijastui kaikkiin poliittisten instituutioiden välisiin suhteisiin.
3. *Vakiintuneisuuden vaihe* (1946—1982): Presidentin valta lujittui tällä ajan jaksolla edelleen ja poliittisten instituutioiden ja vallankäytön perusmuodot ja toimintatavat vakiintuivat pysyviksi malleiksi ja poliittisen kulttuurin traditioiksi.
4. *Irtautumisenvaihe* (1982—1994): Yhteiskunnallisen ja poliittisen ilmapiirin muutos ja erityisesti parlamentarismiin vahvistamiseen kohdistuvat vaatimukset johtivat kehitystä eteenpäin. Useat valtiosääntömuutokset tukivat irtautumista vahvasta presidenttiydestä. Tämän muutosvaiheen lopullisena tuloksena voidaan nähdä vuoden 2000 perustuslaki.
5. *Uudelleen muotoutumisen vaihe* (1994—2000): Presidentin toimintatapa painottuu retorisen johtajuuden suuntaan suostuttelevan ja neuvottelevan sijasta. Tällä aikakaudella presidentin tehtävät ja presidentti-instituution suhteet muihin vallankäytön instituutioihin jäsennetään uudelta pohjalta.

---

<sup>45</sup> Hallberg ym. 2009, s. 38–41.

<sup>46</sup> Hallberg ym. 2009, s. 24–26.

Seuraavaksi tarkastelen presidentin vallan muotoutumista eri presidenttien aikana, jotta saadaan kuva myös parlamentarismien kehityksestä Suomessa.

## 2.2 Pyrkimys parlamentarismiin ja kansanvaltaan

### 2.2.1 Presidentti Ståhlberg (1919–1925)

Myönnytyksenä vasemmistolle, joka oli vaatinut presidentin valintaa eduskunnan tehtäväksi, ensimmäisen presidentin vaalin toimitti eduskunta, vaikka hallitusmuotoon oli säädetty valinta 300 valitsijamiehen tehtäväksi. Presidentti Kaarlo Juho Ståhlberg valittiin virkaan eduskunnan äänin ristiriitaisissa tunnelmissa. Ståhlberg viitoitti tietä sekä uuden hallitusmuodon tulkinnalle että presidentinvallan eri muotojen käytön laajuudelle. Neuvottelut olivat ensisijainen ratkaisu erimielisyyksille ja neuvottelujen kautta hän pyrki toteuttamaan kansan tahtoa.<sup>47</sup> Ståhlberg halusi aina neuvotella myös eduskunnan puhemiehen ja puoluejohtajien kanssa asioista, vaikka sitten hajottikin eduskunnan 1924 ja määräsi uudet vaalit<sup>48</sup>. Eduskunnan hajottamisoikeuden lisäksi Ståhlberg käytti myös valtaansa armahtaa vankeja (valtioneuvoston myötävaikutuksella)<sup>49</sup>.

Ståhlberg kannatti ajattelua, jossa valtioneuvosto on itsenäinen osa valtiollista järjestelmää eikä tasavallan presidentin myötäilijä. Hänen käsityksensä mukaan presidentti on sidottu valtioneuvoston jäsenten myötävaikutukseen, muttei mielipiteeseen. Ståhlbergiä on pidetty parlamentaarisenä presidenttinä ja pohjan luojana nykyiselle järjestelmälle.<sup>50</sup>

Ståhlbergin aikana kansainväliset suhteet olivat pääasiassa ulkoministerin ja pääministerin vastuulla. Perustuslain parlamentaarinen tulkinta löi tässä selvästi

---

<sup>47</sup> Hallberg ym. 2009, s. 44–48.

<sup>48</sup> Uimonen 2001, s. 44.

<sup>49</sup> Hallberg ym. 2009, s. 49.

<sup>50</sup> Hallberg ym. 2009, s. 48–49.

presidenttikeskeisen tulkinnan. Ståhlbergin mielestä parlamentarismien periaate tarkoitti hallitusten vahvaa nojautumista puolueisiin ja eduskuntaryhmien aktiivista roolia hallituksen muodostamisessa. Presidenttinä hän ohjaili hallituksen muodostamisprosessia ja pyrki ryhmien väliseen sovitteluun. Niin kutsuttu presidenttikierros, jossa tasavallan presidentti kuulee eduskuntaryhmien puheenjohtajia, oli Ståhlbergin innovaatio ja jäi käytännöksi hänen seuraajilleen. Virkamieshallitus, toimitusministeriö tai presidentinhallitus oli Ståhlbergin keksintö hallituskriisien varalle.<sup>51</sup>

### **2.2.2 Presidentti Relander (1925–1931)**

Presidentti Lauri Kristian Relander oli enemmänkin valtiota edustava symboli presidenttinä ja keskittyi erityisesti ulkomailla edustamiseen. Hänet valittiin 300 valitsijamiehen toimesta. Relander tunnusti parlamentaarisen periaatteen ja piti parlamentaarista johtoa ensisijaisena. Vain poikkeustapauksissa hän rohkeni presidentinvallallaan vastustaa ministeristön enemmistön kantaa ja pyrki ensisijaisesti neuvottelulla ja suostuttelulla saamaan valtioneuvosto omalle kannalleen. Relander piti myös tiukasti kiinni oikeudestaan valita pääministeri, joka vaihtuikin noin kerran vuodessa, mutta muiden ministereiden valintaan hän ei halunnut vaikuttaa. Puolueparlamentarismi alkoi kehittyä Relanderin kaudella, mutta hän suhtautui tähän loppujen lopuksi hyvin yliolkaisesti. Relander vastusti myös ministerikysymysten antamista eduskuntaryhmien käsittelyyn.<sup>52</sup>

Vuonna 1925 hallituksen kaaduttua Relander otti uusissa neuvotteluissa lähinnä tarkkailijan ja tiedustelijan roolin. Merkittävintä tässä tapahtumassa oli se, että maalaisliittolainen presidentti hyväksyi sosiaalidemokraattisen hallituksen muodostamisen eikä käyttänyt valtaansa esimerkiksi virkamieshallituksen nimittämiseksi tai jopa eduskunnan hajottamiseksi. Hallituksen ja eduskunnan välistä luottamusta näinä aikoina oli edistämässä pääministeri Väinö Tanner. Poikkeuksellisesti hän halusi viedä uuden hallitusohjelman välittömästi eduskunnalle esiteltäväksi heti

---

<sup>51</sup> Hallberg ym. 2009, s. 48–62.

<sup>52</sup> Hallberg ym. 2009, s. 75–79.

nimityspäivänä, vaikka tavallisesti hallitusjulistukset merkittiin valtioneuvoston ensimmäisen istunnon pöytäkirjaan<sup>53</sup>. Tannerin hallitus kuitenkin kaatui vuonna 1927.<sup>54</sup> Hallitusohjelman esittelyn eduskunnalle hylkäsi puhemies, joka ei sallinut asiasta keskustelua eikä päätöksentekoa, vaikka se olisi kuulunut johdonmukaiseen parlamentarismiin<sup>55</sup>. Tannerin hallituksen yhteistyö sujui hyvin presidentin kanssa tähän asti. Relander totesi itse vuonna 1926, että: ”Presidentin velvollisuus on olla täysin lojaalinen hallitusta kohtaan”<sup>56</sup>. Tannerin hallituksen toiminta lujitti parlamentarismia ajatusta ja kyseenalaisti presidenttikeskeisyyttä. Relanderin vastustaman budjettiesityksen pääministeri vei eduskuntaan presidentin ollessa sairauslomalla. Tilanteessa korostui kuitenkin pääministerin omavaltainen ja poikkeuksellinen toiminta tapahtuma-aikaan nähden.<sup>57</sup>

Valtiopäiväjärjestyksen (7/1928) mukaan presidentillä oli oikeus hajottaa eduskunta (VJ 3.2 §) ja määrätä uudet vaalit. Presidentti pystyi myös erottamaan ja nimittämään hallituksen ja yksittäisen ministerin. Presidenttinä Relander käytti kahdesti eduskunnan hajottamisvaltaansa. Vuonna 1929 eduskunta hajotettiin, koska se ei hyväksynyt ”välttämätöntä” virkamiesten palkankorotusehdotusta. Presidentti pystyi käyttämään hajotusvaltaansa siis mistä syytä tahansa ja ilman asiallisia perusteita.<sup>58</sup> Lapuanliikkeen seurauksena, johon Relanderin kausi ja aika presidenttinä päättyikin hyvin pian, presidentti lain vastaisesti painosti hallitusta lopettamaan kommunistisia lehtiä. Presidentti koki, että ongelmien alkusyy oli tukahdutettava, ei niinkään laittamalla lakia rikkovat lapualaiset järjestykseen. Kun eduskunta 1930 äänesti hallituksen esitykset kommunismin rajoittamisesta lepäämään, Relander hajotti eduskunnan uuden pääministerin Svinhufvudin aloitteesta. Lokakuun 1930 vaaleihin tultaessa kommunistinen lehdistö oli lakkautettu lailla sekä kommunistiaktivistien vaalikelpoisuus oli kumottu.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> vrt. PL 62 §.

<sup>54</sup> Hallberg ym. 2009, s. 80–84.

<sup>55</sup> Myllymäki 2010, s. 208.

<sup>56</sup> Relander 1967, s. 460.

<sup>57</sup> Hallberg ym. 2009, s. 85–86.

<sup>58</sup> Hallberg ym. 2009, s. 91.

<sup>59</sup> Hallberg ym. 2009, s. 87–88.

### 2.2.3 Presidentti Svinhufvud (1931–1937)

Seuraava presidentti Pehr Evind Svinhufvud oli suuri monarkian kannattaja ja hänen aikanaan parlamentaarinen hallinta tietyssä mielessä vakaantui: hänen kaudellaan oli ainoastaan kolme hallitusta, kun Ståhlbergin aikana niitä oli kahdeksan ja Relanderin aikana seitsemän.<sup>60</sup> Svinhufvudin arvovalta mahdollisti suurpiirteiset valtionjohdon hoidon delegoinnit ja hän turvautui näin ollen pääministeriin ja ministeristöön. Kuitenkin vuonna 1932 hallitus joutui eroamaan presidentin epäluottamuslauseen ansiosta ja huomioitavaa on se, että jo ennen eronpyyntöä Svinhufvud oli pyytänyt oikeusministeri Kivimäkeä muodostamaan uuden hallituksen.<sup>61</sup>

Kivimäen hallitus hoiti käytännössä myös presidentin tehtävät ja presidentin rooli jäi hyvin edustukselliseksi. Sekä Kivimäki että Svinhufvud luottivat hallituksen jatkavan vielä vuoden 1936 eduskuntavaalien jälkeen, jos ei muuten niin presidentin arvovaltaisen taivuttelun tuloksena. Kansanvallan ja parlamentarismien lisäämisen halu sekä sosiaalidemokraattien vaalivoitto saivat asian kieltäneen Svinhufvudin kuitenkin menettämään arvovaltansa.<sup>62</sup>

Svinhufvud oli alkuaikoinaan sitä mieltä, että presidentti voi valita vain pääministerin, joka valitsee hallitukseensa muut ministerit. Mieli pidettiin kuitenkin muuttui presidenttikauden jatkuessa, jolloin hänen mielestään ministereistä piti tulla presidentin neuvonantajia. Hän siis halusi näin ollen itse valita koko hallituksen.<sup>63</sup> Vuonna 1936 vastustettuaan sosiaalidemokraattien hallitusvastuuta hän perusteli sen olevan presidentin oikeus ja presidentin tulee aina voida luottaa neuvonantajiansa. Eduskunnan luottamusvaatimusta ei hänen mielestään voinut näin ollen tulkita liian ahtaasti tai ainakaan niin, että se olisi estänyt presidenttiä päättämästä nimityksistä. Arvovalta oli kuitenkin jo menetetty ja vastoin presidentin tahtoa uutta ministerilistaa alkoi laatia Kyösti Kallio.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Hallberg ym. 2009, s. 93–99.

<sup>61</sup> Hallberg ym. 2009, s. 101–103.

<sup>62</sup> Hallberg ym. 2009, s. 103–105.

<sup>63</sup> Uimonen 2001, s. 49.

<sup>64</sup> Hallberg ym. 2009, s. 105–106.

## 2.2.4 Presidentti Kallio (1937–1940)

Kyösti Kallion tultua presidentiksi oli tarve palauttaa tilanne vallan käytössä, joka vallitsi ennen Svinhufvudia; parlamentarismia tuli siis lisätä. A.K. Cajanderin pääministeri kaudella Kallio valitsikin vain ulkoministerin ja tyytyi lähinnä vain seuraamaan sisäpolitiikkaa.<sup>65</sup> Kallion kausi onkin ollut erittäin merkittävä uuden perustuslain kannalta, kun tavoitteena on ollut lisätä eduskunnan ja valtioneuvoston valtaa. Kallion käsitys parlamentarismista korosti nimenomaan eduskunnan asemaa jopa presidentin ja hallituksen ohi, sillä eduskunnalla on parhaimmat edellytykset noudattaa kansan tahtoa. Käytännössä tämä tarkoitti presidentin vetäytymistä sivummalle. Sisäpolitiikassa Kallion tehtäväksi jäi lähinnä erimielisyyksien ratkaiseminen.<sup>66</sup>

Vuonna 1937 muodostettu Cajanderin ministeristö oli ensimmäinen todella parlamentaarinen, eduskunnan vankkaan enemmistöön nojaava hallitus. Kallio osallistui enimmäkseen pääministeritunnusteluihin. Cajanderin aikana syntyi ja vakiintui hallituksen iltakoulu, johon Kalliota ei kuitenkaan otettu mukaan pyynnöistä huolimatta. Iltakoulussa läpi käydyt asiat tuotiin presidentin istuntoon valmiiksi ministereiden enemmistön kannan mukaisesti perusteltuina ja sovittuina. Vaikka Kallion keskeiseksi rooliksi presidenttinä jäi lähinnä hallituksen sisäisten erimielisyyksien tasoittelu, on hänkin puuttunut eduskunnan ja puoluejärjestelmän toimintaan. Kallio hyväksyi Urho Kekkosen hankkeen Isänmaallisen kansanliikkeen lakkauttamisesta ja toiminnan kieltämisestä. Vuonna 1938 jo eduskunnankin hyväksymä päätös kuitenkin kumottiin Helsingin raastuvanoikeudessa laittomana.<sup>67</sup>

Ulkopolitiikasta Kallio pysyi kaukana ja luotti ulkoministeriin. Presidentille jäi lähinnä valtiosopimusten nimellinen hyväksyminen. Ulkopoliittista johtamista ohjasi kuitenkin parlamentarismien käytäntö: päätöksille haettiin eduskunnan puolueyhöimien enemmistön tuki.<sup>68</sup> Sota kuitenkin hajotti valtioneuvoston ja eduskunnan ympäri Suomea, jolloin poikkeuksellisen paljon valtaa keskittyi pääministeri Risto Rytille, ulkoministeri Väinö Tannerille, salkuttomalle ministeri Juho Kusti Paasikivelle ja marsalkka

---

<sup>65</sup> Uimonen 2001, s. 50–51.

<sup>66</sup> Hallberg ym. 2009, s. 112–117.

<sup>67</sup> Hallberg ym. 2009, s. 112–117.

<sup>68</sup> Hallberg ym. 2009, s. 118.



Mannerheimille<sup>69</sup>. Tilannearviot ja toimenpidesuunnitelmat tehtiin sisäpiirin kesken niin pitkälle kuin vain mahdollista<sup>70</sup>.

Sotatilan vallitessa oli armeijan ylipäällikkyyks siirretty Mannerheimille, mutta rauhan palattua ei Kallio ottanut valtaa takaisin itselleen, vaikka hallitusmuodon mukaan näin olisi pitänyt tapahtua. Mannerheimin suuri itsepäinen ja painostava vaikutus jakoi maan johdon kahtia sotilaalliseen ja poliittiseen. Hänen tapoihinsa kuului saada tahtonsa läpi millä keinolla hyvänsä esimerkiksi erouhkauksilla. Välirauhan aikana kenraali Rudolf Walden valittiin puolustusministeriksi Mannerheimin tahdosta ja Walden esittikin vaatimuksen muodossa, että Mannerheimin tulee jatkaa ylipäällikkönä. Asiassa ohitettiin kaikki parlamentaariset säännöt, mitä eduskunta paheksui, sekä rikottiin perustuslakia. Puolustusministeri-instituutio oli siis pahemman kerran irtaantunut parlamentarisesta vastuusta kohti sodanjohtoa, mutta presidentti Kallio hyväksyi tapahtuneen ja toivoi Mannerheimin jatkavan asemassaan. Vuonna 1940 pitkäaikaisen sairastelun tuloksena Kallio luopui virastaan.<sup>71</sup>

## **2.3 Presidentin vallan uusi nousu**

### **2.3.1 Presidentti Ryti (1940–1944)**

Jo ennen kuin Kallio luopui virastaan, pääministeri Risto Ryti oli joutunut hoitamaan oman virkansa ohella myös tasavallan presidentin tehtäviä. Rytiä valittaessa eduskunta oli hyväksynyt poikkeuslain, jonka nojalla uuden presidentin valitsivat valitsijamiehet. Tarkoitus oli tällöin valita uusi presidentti vain kahdeksi vuodeksi, Kallion kesken jääneen kauden loppuajaksi. Risto Rytin kaudella siirryttiin jälleen kerran suurempaan presidentin valtaan. Toisen maailman sodan aiheuttama kriisiaika muokkasi presidentti-instituutiota

---

<sup>69</sup> Hallberg ym. 2009, s. 122.

<sup>70</sup> Nousiainen 1985, s. 127–128.

<sup>71</sup> Hallberg ym. 2009, s. 124–129.

sekä presidentin ja muiden valtioelinten välisiä suhteita. Johtajuus oli vahvaa ja keskittyntä, jolloin parlamentaarisuus jäi sivuosaan.<sup>72</sup>

Ensimmäisen Rytin presidenttikauden hallituksen pääministerivalinta tuki presidentin valtaa. Pääministeri Jukka Rangell ei kuitenkaan tuntenut politiikkaa ja työskentelytapoja kovin laajasti. Muun muassa ministerineuvotteluissa jätettiin eduskunnan mielipide kuulematta, joka rikkoi siis parlamentarismia periaatetta. Rangellin heikko pääministerin valta oli omiaan vahvistamaan presidentin valtaa, eikä hän halunnut missään nimessä puuttua ulkopoliittikkaan. Kriisiaikana vallankäyttäjien piiri supistui eikä perustuslaillisia valtuuksia kysely. Asiat vaativat nopeita ratkaisuja ja useimmat niistä olivat arkaluontoisia, joita ei altistettu eduskuntakeskustelulle.<sup>73</sup>

Ryti toimi pääasiassa yhteistyössä silloisen sotapäällikkö Mannerheimin kanssa. Presidentin valta oli niin suuri, että Ryti teki itsenäisiä päätöksiä salassa. Jopa Rytin eroamisesta kerrottiin hallitukselle kolme päivää myöhemmin. Lisäksi Saksan kanssa tehdyt kauttakulkusopimukset eivät päätyneet eduskuntaan tai valtioneuvostoon missään vaiheessa ennen sopimusten allekirjoittamista. Suomen sitoutuminen sotaan Saksan kanssa oli myös vahvistettu ennen kuin asiasta kerrottiin eduskunnalle ja koko hallitukselle.<sup>74</sup>

Rytin aikakautta voidaan luonnehtia myös dualismin aikakaudeksi, jossa valta oli jaettu Rytin ja Mannerheimin kesken. Mannerheim toimi sotilasasioissa itsenäisesti, sillä tuore presidentti ei uskaltanut vastustaa arvovaltaista marsalkkaa.<sup>75</sup> Vuoteen 1943 asti ulkopoliittikkaa johdettiin ilman parlamentaarista valvontaa. Mannerheimilla oli vieläkin korvaamaton asemansa ja arvovalta, jotka takasivat, että hän sai aina tahtonsa läpi.<sup>76</sup> Mannerheimin asema oli ongelmallinen myös siksi, että hän ei ollut vastuussa toiminnastaan kenellekään. Eroanomuksilla uhkailu ja armeijan liikekannallepanot vain osoittivat suurta itsenäistä valtaa, joka ylitti myös presidentin vallan. Koska valtioneuvosto joutui kantamaan Mannerheiminkin vastuun, piti sen mielestä ylipäällikön valtuuksia supistaa. Neuvotteluissa Mannerheimin, hallituksen ja presidentin kanssa päästiin

---

<sup>72</sup> Hallberg ym. 2009, s. 133–134.

<sup>73</sup> Hallberg ym. 2009, s. 135–136.

<sup>74</sup> Hallberg ym. 2009, s. 138–139.

<sup>75</sup> Hallberg ym. 2009, s. 142.

<sup>76</sup> Hallberg ym. 2009, s. 136–137.

jonkinlaiseen kompromissiin: ylipäällikön tehtävistä ja valtuuksista annettu määräys 1940 valtuutti ylipäällikön itsenäisesti ja tasavallan presidentille vastuunalaisesti johtamaan liikekannallepanoa ja operaatioita, hoitamaan miehistötäydennykset sekä sotilaskäsky- ja nimitysasiat. Lisäksi ylipäällikkö sai valtuudet tehdä esityksiä hallitukselle sisä- ja ulkopoliittikkaan liittyvistä toimenpiteistä.<sup>77</sup>

Ryti valittiin myös toiselle presidentti kaudelle, mutta tälläkin kertaa vain kahdeksi vuodeksi. Koska eduskunta oli tyytymätön edellisen hallituksen olemattomaan parlamentarismiin, valittiin uudeksi pääministeriksi ja hallituksen rakentajaksi Edwin Linkomies, jonka hyväksyi myös presidentti. Linkomies ei pelännyt vastustaa sekä presidenttiä että Mannerheimia, vaan otti valtioneuvostolle enemmän valtaa sekä piti toiminnan avoimena sekä parlamentaarisena. Rytin asema heikentyi ennen eroamista muun muassa uuden vahvemman pääministerin myötä, jonka takia sisäpiiri hänelle eroa ehdottikin.<sup>78</sup>

Rytin viimeiseksi teoksi presidenttinä jäi sopimus Saksan kanssa taistelemisesta loppuun asti. Yhteistyösopimuksen hän teki omissa nimissään (ilmeisesti Mannerheimin ja Linkomiehen painostuksesta), ilman eduskunnan tai valtioneuvoston suostumusta, perustuslain tulkintaa muuttamalla, koska maan etu sitä vaati. Noin kuukausi tämän jälkeen Ryti jätti erokirjeensä valtioneuvostolle, jonka jälkeen pääministeri antoi selonteon valtioneuvostolle, joka esitti eduskunnalle Mannerheimin valitsemista presidentiksi lailla (HE 55/1944). Sotasyllisyysoikeudenkäynnissä Ryti tuomittiin kymmeneksi vuodeksi kuritushuoneeseen, josta hän pääsi vapaaksi tasavallan presidentti Paasikiven armahduksella 1949.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Hallberg ym. 2009, s. 142–146.

<sup>78</sup> Hallberg ym. 2009, s. 148–152.

<sup>79</sup> Hallberg ym. 2009, s. 156–158.

### 2.3.2 Presidentti Mannerheim (1944–1946)

Rytin seuraajaksi tuli odotetusti Carl Gustaf Mannerheim, jolloin presidentin valta pysyi yhä vahvana. Rauhaa valmistelemaan tarvittiin vahva ja arvovaltainen henkilö, mutta muun muassa Väinö Tanner pelkäsi, että presidentin, pääministerin ja ylipäällikön valta oli annettu kaikki samalle henkilölle.<sup>80</sup> Mannerheimia tosin kiinnosti lähinnä armeijan ylipäällikkyyys eikä niinkään presidentin arkiset asiat. Hänen valinta tasavallan presidentiksi osui vaikeaan tilanteeseen, jossa piti neuvotella Neuvostoliiton kanssa rauhasta ja irtaantua Saksan kanssa tehdyistä sopimuksista. Mannerheim onnistui kuitenkin näissä yrityksissään, vaikka rauhanehdot Neuvostoliiton kanssa olivat kovat.<sup>81</sup>

Mannerheim uhkasi erolla myös presidentti kautenaan, jolloin hän painostuksen avulla sai Antti Hackzellin suostumaan pääministeriksi<sup>82</sup>. Hackzellin hallitukseen Mannerheim valitsi itse ministerit. Sama ei kuitenkaan enää onnistunut, kun rauhanehtojen mukaan Neuvostoliitto asetti valvontakomission tarkkailemaan Suomen toimintaa niin sisä- kuin ulkopoliittisesta näkökulmasta. Ministerien oli nautittava myös valvontakomission luottamusta, eikä vain presidentin. Näin kävi muun muassa, kun Paasikivi valittiin pääministeriksi toistamiseen. Mannerheim ei pitänyt Paasikivestä, mutta joutui taipumaan valvontakomission ja eduskunnan mielipiteen tieltä. Pääministerin asema vahvistui sitä mukaa kuin Mannerheimin ote sisäpolitiikasta kirposi lopullisesti Paasikiven valitessa itse omat ministerinsä. Mannerheimin kanssa sovittiin vain ulko- ja puolustusasioita hoitavista henkilöistä.<sup>83</sup>

Paasikiven voidaan sanoa olleen ensimmäinen todella parlamentaarinen pääministeri, koska hänen toisella ja kolmannella kaudellaan valtioneuvoston hallinnonala kasvoi nopeasti ja se harjoitti laajaa yhteiskunnallista ohjausta. Ministeriön vastuu oli yhteinen, mutta pääministerin henkilökohtainen. Valtioneuvosto alkoi toimia enemmän työryhmänä ja sovitteluareenana.<sup>84</sup> Paasikiven johdolla, Neuvostoliiton painostuksesta,

---

<sup>80</sup> Hallberg ym. 2009, s. 155.

<sup>81</sup> Hallberg ym. 2009, s. 166–167.

<sup>82</sup> Hallberg ym. 2009, s. 166.

<sup>83</sup> Hallberg ym. 2009, s. 170–171.

<sup>84</sup> Nousiainen 1985, s. 162–163.

asetettiin sotasyllisyystuomioistuimien ja säädettiin laki sotasyllisyyslaki. Mannerheim oli myös epäiltyjen listalla sotasylliseksi, mutta välttyi tuomiolta ilmeisesti arvovaltansa ja arvovaltaisten ystäviensä vuoksi. Mannerheim itse kielsi syytteet ja totesi ettei ollut tehnyt päätöksiä ilman poliittisen johdon tukea. Muun muassa oikeusministeri Urho Kekkonen näki Mannerheimin kuitenkin syyllisenä.<sup>85</sup>

Mannerheim tunnetaan presidentti kaudeltaan lähinnä kansan symbolisena edustajana, joka toi toivoa kansalle<sup>86</sup>. Tasavallan presidenttinä hän ei kuitenkaan antanut yhtään lehtihaastattelua, ei pitänyt uudenvuoden puhetta eikä osallistunut julkisiin tilaisuuksiin. Hänen vaikutuksensa ylimpien valtioelinten suhteisiin ja vallan käyttö tapahtui jo Risto Rytin presidenttikautena. Mannerheimin itsenäinen päätöksenteko näkyi vain kahden korkeimman oikeuden jäsenen nimittämisessä ja muuten hän tyytyi muodolliseen päätöksentekoon. Mannerheimin jäätyä pitkälle sairauslomalle lokakuussa 1945 pääministeri Paasikivi otti myös tasavallan presidentin vastuun.<sup>87</sup>

### **2.3.3 Presidentti Paasikivi (1946–1956)**

Mannerheimin aikainen pääministeri Juho Kusti Paasikivi oli jo tottunut vastuulliseen tehtävään. Eduskunta sai hallituksen esityksen laiksi tasavallan presidentin vaalista vuonna 1946, jonka perusteella Paasikivi valittiin tehtävään. Hallituksen perusteluiden mukaan kyse oli poikkeusoloista, jolloin toimenpide on välttämätön ja lakiehdotus julistettiin vielä kiireelliseksi. Paasikiveä valitessa ei siis ollut muita ehdokkaita, mikä ehkä nykyaikana ei onnistuisi. Erityisesti vuodesta 1948 alkanutta kautta voidaan kutsua presidentti-instituution vakiintuneisuuden kaudeksi, jota kesti aina Urho Kekkosen ajan loppuvaiheisiin asti. Poliittisten instituutioiden väliset suhteet ja vallankäytön toimintatavat vakiintuivat vähitellen pysyviksi malleiksi ja poliittisen kulttuurin traditioiksi.<sup>88</sup> Johtajuuden henkilöityminen ja vahva presidentti-instituutio, joka irtaantui parlamentaarisisista puitteista, oli Paasikiven aikakauden pääpiirteitä<sup>89</sup>.

---

<sup>85</sup> Hallberg ym. 2009, s. 180.

<sup>86</sup> Hallberg ym. 2009, s. 172.

<sup>87</sup> Hallberg ym. 2009, s. 178–182.

<sup>88</sup> Hallberg ym. 2009, s. 186–188.

<sup>89</sup> Hallberg ym. 2009, s. 223.

Paasikivi ei ollut omasta mielestään sidottu ministerien tai valtioneuvoston enemmistön kantaan, joten ministeristö useimmiten esitti heti henkilöä, jota tiesi presidentin kannattavan<sup>90</sup>. Nimityksasiat Paasikivi koki kuuluvan kokonaan tasavallan presidentin valtaan, mutta muutoin hän keskittyi ulkopolitiikkaan. Paasikivi piti itseään ulkopolitiikan johdossa, jonka hän koki tärkeimmäksi osa-alueeksi, ja jätti sisäpolitiikan valtioneuvostolle. Paasikivi piti myös suoraa yhteyttä ulkoministeriöön ohittaen valtioneuvoston ja parlamentaarisen järjestelmän, mikä oli uutta. Paasikiven mielestä eduskunnalla oli tärkeä asema suunnan näyttäjänä sekä ulkopolitiikassa että sisäpolitiikassa, mutta Paasikivi taipui kuitenkin usein muiden maiden painostuksen alla ja näin ollen toimi vastoin eduskunnan tahtoa.<sup>91</sup>

Puolueyhmiin ja esimerkiksi ulkoasianvaliokunnan kanssa tiivis kommunikointi antoi valtion päämiehelle ja muille päätöksentekijöille enemmän liikkumavaraa ja oli varmempi vaihtoehto, sillä niiden mielipide ei ollut yhtä vahva kuin eduskunnan täysistunnon. Paasikiven mielestä puolueyhmiin puheenjohtajat, eduskunnan puhemiehistö sekä ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajat saivat tarpeen tullen ehdottaa asioita vietäväksi täysistunnon käsittelyyn. Muun muassa päätös lähettää valtuuskunta Pariisiin konferenssiin 1947 oli suuri kolaus parlamentarismille. Paasikivi totesi, ettei ole aikaa kutsua koko eduskuntaa koolle, joten ulkoasiainvaliokunta tekee päätöksen. Valiokunnan päätös lähettää valtuuskunta Pariisiin ei kuitenkaan ollut presidentille mieluinen, joten hän totesi, ettei valiokunnan kanta olisi ollut sama kuin eduskunnan täysistunnon. Näin ollen Neuvostoliiton painostuksen alla Paasikivi ei lähettänyt valtuuskuntaa neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa. Tämän jälkeen Paasikivi lähetti valtuuskunnan neuvottelemaan ilman eduskunnan suostumusta Neuvostoliiton kanssa yhteistyöstä. Hän valmisteli ja vahvisti itse myös ohjeistuksen ja sopimusluonnoksen, välittämättä puolueiden ehdotuksista. YYA-sopimus hyväksyttiin ilman parlamentaarista tukea vuonna 1948. Eduskunta antoi tukensa sopimukselle hieman myöhemmin, luultavasti välttääksensä poliittisen kriisin.<sup>92</sup>

---

<sup>90</sup> vrt. Suomen pankin johtokunnan nimitykseen kappaleessa 2.4.3.2.

<sup>91</sup> Hallberg ym. 2009, s. 189–197.

<sup>92</sup> Hallberg ym. 2009, s. 197–203.

Yleensä Paasikivi ei puuttunut itse puolue-elämään kovinkaan aktiivisesti. Hän kuitenkin vastusti vasemmiston valtaannousua ja teki kaikkensa, jotta kommunistit eivät saisi ministerisalkkuja. Paasikivelle hallitusyhteistyön toimivuus ja sen uskottavuus oli hyvin tärkeää. Hallituskriisissä vuonna 1947 hän kuitenkin torjui ennenaikaiset vaalit, koska halusi hallituksen jatkavan entisellä Mauno Pekkalan johtamalla kokoonpanolla. Vaalit pidettiin normaaliin tapaan vuonna 1948, jolloin muodostui yksipuolueministeriö. Tämä ei ollut täysin parlamentaarinen toimi, varsinkin kun vaalien voittaja jätettiin ulos.<sup>93</sup> Toisella kaudellaan Paasikivi jäi yhä enemmän taustalle hallitusneuvotteluissa sekä hallituskysymyksissä ja näin ollen hän hyväksyi puolueiden väliset sopimukset. Tämä johtui muun muassa siitä, että presidentillä ei enää ollut tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa henkilövalintoihin, koska puolueiden ja joukkoliikkeiden valta oli huomattavasti kasvanut. Paasikiven toisella kaudella eroteltiin myös selkeästi sisä- ja ulkopolitiikka, jolloin hän koki ulkopolitiikan mieluisemmaksi hallitusmuodon 33 §:n antaman täyden valtuuden takia.<sup>94</sup>

Pääministeri Urho Kekkonen alkoi kuitenkin ajan myötä ottaa itselleen ulkopoliittista valtaa. Tukea hän haki muilta ministereiltä ja säilytti myös presidentin luottamuksen. Kekkonen omavaltaisesti neuvotteli Suomea koskevista sopimuksista ja sai lopulta Paasikiven muun muassa esittämään eduskunnalle liittymistä Pohjoismaiden neuvostoon. Porkkala, joka oli vuokrattu Neuvostoliitolle, saatiin takaisin ennen sopimuksen päättymistä Paasikiven ja Kekkosen yhteistyöllä. Tämä vahvisti molempien arvovaltaa, eikä hallitusta sen enempää informoitu edes neuvottelujen alkamisesta. Hallitus sai tiedon neuvotteluista ja myös siitä, että Neuvostoliitto halusi pidentää YYA-sopimusta, vasta matkan Neuvostoliittoon jo alettua. Lisäksi Paasikivi vaati blankoa valtuutusta Kekkoselle ja puolustusministeri Skogille allekirjoittaa kaikki mahdolliset Moskovassa syntyvät sopimukset. Perustuslaillisia ongelmia tuotti myös se, että kukaan ei jäänyt hoitamaan valtion päämiehen tehtäviä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mukaan ystävyyssopimuksen uudistaminen vaati eduskunnan suostumuksen, johon Paasikivi totesi, että sen voi hankkia jälkikäteen asian kiireellisyyden takia.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Hallberg ym. 2009, s. 210–212.

<sup>94</sup> Hallberg ym. 2009, s. 215–217.

<sup>95</sup> Hallberg ym. 2009, s. 218–221.

### 2.3.4 Presidentti Kekkonen (1956–1982)

Vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan poliittinen vastuu oli aina hallituksella, vaikka presidentti olisikin toiminut oman mielensä mukaan<sup>96</sup>. Hallitusmuodossa ei paljoakaan puhuta valtioneuvoston vallasta, vaan korostetaan nimenomaan presidentin valtaa ja lähinnä eduskunnan avustavaa asemaa presidentin rinnalla. Valtioneuvoston valta liittyi lähinnä vain lakiehdotusten hahmotteluun (HM 18.2 §). Kehitys jatkui presidentin ylivallan suuntaan, jolloin Urho Kekkonen aikana presidentin toimivaltuuksia käytettiin maksimaalisesti<sup>97</sup>.

Kekkonen johtajuudesta kertoo esimerkiksi se, että hän sai valittua itsensä presidentiksi ilman vaaleja. Eduskunnan oli pakko säätää poikkeuslaki, jolla Kekkonen valittiin uudestaan virkaansa vuonna 1973. Kekkonen ilmoitti, että on hänen arvolleen sopimatonta joutua muun muassa vaaliväittelyihin Veikko Vennamon kaltaisten vastustajien kanssa. Kekkonen myös hajotti eduskunnan useaan otteeseen.<sup>98</sup> Vuonna 1981 Kekkonen yritti kaataa pääministeri Mauno Koiviston hallituksen ja vaati tätä eroamaan. Koivisto tulkitsi perustuslakia kuitenkin niin, ettei presidentti voinut hänen eroaan vaatia, vaan ainoastaan hänen tai hallituksen eduskunnalta saama epäluottamuslause.<sup>99</sup> Täysin parlamentarismiin tukeutuva vastaus pelasti hallituksen<sup>100</sup>.

Kekkonen toimikausi oli erittäin pitkä. Hän onnistui hyödyntämään taitavasti ulkopoliittista johtajuuttaan saamaan itselleen huomattavan vaikutusvallan ja kasvattamaan sen pohjalta edelleen todellisen vallankäyttäjän potentiaaliaan. Kekkonen vaikutti myös sisäpolitiikassa suuremmin kuin edelliset presidentit. Hän vaikutti muun muassa lainsäädännön kehittämiseen ja hallitusratkaisuihin.<sup>101</sup> Ulkopoliittikkaan verrattuna Kekkonen sisäpoliittinen rooli oli kuitenkin pieni<sup>102</sup>. Kekkonen hyvät suhteet Neuvostoliittoon olivat osaksi hyödyksi Suomelle, mutta tätä kautta Neuvostoliitto

---

<sup>96</sup> Uimonen 2001, s. 30.

<sup>97</sup> Saraviita 2001, s. 5.

<sup>98</sup> Uimonen 2001, s. 54–58.

<sup>99</sup> Hallberg ym. 2009, s. 263.

<sup>100</sup> Myllymäki 2010, s. 82.

<sup>101</sup> Hallberg ym. 2009, s. 228.

<sup>102</sup> Hallberg ym. 2009, s. 252.



pystyi myös vaikuttamaan Suomen hallituspolitiikkaan. Neuvostoliitolta tullut epäluottamus vuonna 1958, muita hallituspuolueita kuin maalaisliittoa kohtaan, johti siihen, että ministerit erosivat hallituksesta. Kekkonen tapasi säännöllisesti Neuvostoliiton edustajia salassa ja epävirallisesti, joka osaltaan piti suhteet hyvänä ja antoi Neuvostoliitolle lisää luottamusta sekä Suomen politiikkaa kohtaan että Kekosta kohtaan. Kekkonen itse totesi, ettei Suomella ole varaa aiheuttaa epäluuloja naapurimaissa, varsinkaan Neuvostoliitossa ja suuren naapurin näkemykset oli otettava huomioon, jos itsenäisyys ja toimintavapaus haluttiin säilyttää (paasikiveläinen voimapoliittinen realismi). Tämän niin kutsutun yöpakkaskriisin ratkeaminen edellytti siis tasavallan presidentin vahvaa johtajuutta ja oma-aloitteisuutta. Pääministeriä ei neuvotteluihin kutsuttu. Vuonna 1961 Neuvostoliitto ilmoitti, että kuka tahansa muu presidentti uhkasi maiden välisiä suhteita. Kekkonen itse uhkasi myös ennenaikaisella erolla, mikäli Neuvostoliiton kantaa ei otettaisi huomioon. Näin ollen Kekkonen pahin vastustaja Olavi Honka luopui ehdokkuudestaan.<sup>103</sup> Kekkonen presidenttiys pohjautui siis pitkälti niin sanottuun Moskova-korttiin, jota hän käytti hyväkseen myös saadakseen itselleen ja politiikalleen sisäpoliittista vaikutusvaltaa, viimeistään ulkopoliittisella sisäpolitiikkaa<sup>104</sup>.

Ulkopolitiikkaa Kekkonen johti laajalla hallitusmuodon 33 §:n tulkinnalla, jossa Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, itsenäisesti. Sisäpolitiikan osalta uuden vaalimääräyksen antaminen ja hallituksen eroon painostaminen olivat Kekkonen keinoja johtaa maata vahvasti. ”Maan asioiden yleinen hoito” jäi eduskunnalle ja hallitukselle.<sup>105</sup> Maan asioiden yleiseen hoitoon Kekkonen laski muun muassa talouspoliittisen vallankäytön, jossa keskeinen rooli oli pääministerillä. Pääministeri aloitti neuvottelut, huolehti niiden sujumisesta sekä katsoi, että neuvottelut päättyivät kansantalouden kokonaisedun kannalta toimivaan ratkaisuun. Tämä oli omiaan vahvistamaan pääministerin valtaa suhteessa tasavallan presidenttiin sekä eduskuntaan.<sup>106</sup> Poikkeuksen Kekkonen teki kuitenkin puuttuessaan työmarkkinaneuvotteluihin vuonna 1970. Ilmeisesti siitä syystä, että ajatteli istuvansa

---

<sup>103</sup> Hallberg ym. 2009, s. 231–238.

<sup>104</sup> Hallberg ym. 2009, s. 238–240.

<sup>105</sup> Hallberg ym. 2009, s. 241–242.

<sup>106</sup> Hallberg ym. 2009, s. 252–253.

viimeistä kauttaan<sup>107</sup>. Merkittävä vallankäyttö näkyy myös Kekkonen lähettämässä kirjeessä pääministeri Ahti Karjalaiselle, koskien maataloustulokiistaa: ”Jos sopimusta ei saada aikaan, se merkitsee hallituksen hajoamista ja eduskunnan hajottamista”<sup>108</sup>.

Vuonna 1969 pääministeri Mauno Koiviston hallitus teki periaatepäätöksen hallitusmuodon 50-vuotisjuhlatoimikunnan asettamisesta. Kyseessä oli siis perustalain uudistamista koskeva hanke, joka vietiin loppuun vasta vuonna 2000. Aluksi kyse oli lähinnä valtiosääntöuudistuksen täsmentämisestä ja siitä mistä oikeastaan olikaan kysymys (KM 27/1974). Muutostarpeet herättivät laajaa keskustelua ja muun muassa Kekkonen piti muutoksia täysin tarpeettomina. Näin ollen muutosten suunnittelu jatkui vasta vuonna 1982, kun Koivisto valittiin presidentiksi.<sup>109</sup>

Kekkonen tulkinnat perustuslaista menivät siis erittäin pitkälle ja Kekkonen onkin usein kuvattu yksinvaltiaaksi. Ei ole siis mikään ihme, ettei hän kannattanut valtiosääntöuudistusta, joka olisi vienyt presidentiltä valtaa pois. Kuitenkin tämä vahva johtajuus ylilyönteinen sopi siihen aikakauteen ja olivat ehkä tarpeenkin.<sup>110</sup> Kekkonen halusi myös osallistua ajankohtaiseen keskusteluun, mikä oli mahdollista siihen aikaan ainoastaan nimimerkillä, josta tuli Pekka Peitsi. Kekkonen on itse luonnehtinut valtionjohtajuutta näin: ”Valtiollisen johtajan vastuu on ääretön. Hän joutuu määräämään oman kantansa ja maansa kannan kysymyksiin, joista maan olemassaolo on riippuvainen”<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> Hallberg ym. 2009, s. 254–258.

<sup>108</sup> Myllymäki 2010, s. 72.

<sup>109</sup> Hallberg ym. 2009, s. 278.

<sup>110</sup> Hallberg ym. 2009, s. 265.

<sup>111</sup> Peitsi 1944, s. 32.

## 2.4 Kohti uutta perustuslakia

### 2.4.1 Presidentti Koivisto (1982–1994)

Suurimmat parlamentarismia edistäneet valtiosääntömuutokset tapahtuivat presidentti Mauno Koiviston aikana. Hän pyrki tietoisesti karsimaan omaa valtaansa, vaikka joutuikin käyttämään vahvoja presidentin oikeuksia, yrittäessään saada eduskunnalle ja valtioneuvostolle enemmän valtaa.<sup>112</sup> Koivisto ei varsinaisesti aina saanut muutettua hallitusmuodon pykälää, vaan hän toteutti muutokset toisenlaisella lain tulkinnalla, kuten historian muutkin presidentit olivat tehneet. Presidentti Koivisto pysytteli huomattavasti enemmän taustalla kuin muut aiemmat presidentit, osoittaen tukea hallitukselle ja pääministerille myös hallitusneuvotteluissa.<sup>113</sup>

Koivisto painotti, että sisäpolitiikka kuului hallitukselle, jonka tulee nauttia eduskunnan luottamusta ja presidentti tekee päätöksensä tällaisen hallituksen myötävaikutuksella. Kekkonen aikakaudesta poiketen, hallitus ei siis ollut enää presidentinhallitus. Hän ei myöskään halunnut puuttua yksittäisiin hallituksen aloitteisiin. Vuonna 1987, eduskuntavaalien jälkeen, tapahtui kuitenkin poikkeus. Kokoomuksen voitettua vaalit Koivisto ei nimittänytäkään Kokoomuksen puheenjohtajaa Ilkka Suomista hallitustunnustelijaksi, vaan tähän tehtävään nimettiin Harri Holkeri. Holkeri sai kuitenkin presidentiltä ohjeen ottaa Kokoomus mukaan hallitukseen, mielellään SDP:n kera, jonka taustan myös Koivisto omasi.<sup>114</sup> Vuonna 1991 Esko Ahon muodostaessa hallitusta Koivisto taas vetäytyi taustalle ja äänestäjien eduskuntavaaleissa ilmaisema tahto välittyi myös ministeristön kokoonpanoon<sup>115</sup>.

Vaikka Koivisto pysytteli poissa talouspolitiikan alueelta, otti hän kantaa keskusteluihin, piti seminaareja ja toivoi hyvää sekä tiivistä keskusteluyhteyttä valtiovarainministeriön kanssa. Säännöllistä informaatiota valtiovarainministeriöstä ei kuitenkaan tullut. 1990-luvun alun lamakautena myös Koivisto itse katsoi

---

<sup>112</sup> Tiihonen 1995, s. 8.

<sup>113</sup> Hallberg ym. 2009, s. 276.

<sup>114</sup> Hallberg ym. 2009, s. 286–288.

<sup>115</sup> Myllymäki 2010, s. 180.

osallistuneensa keskusteluihin enemmän kuin tasavallan presidentin perustuslaillinen asema olisi edellyttänyt. Tässä tapauksessa Koivisto kuitenkin katsoi asian olevan välttämätöntä.<sup>116</sup>

”Epäkekkoseksi” luonnehdittu, Kekkonen aikainen pääministeri, Mauno Koivisto valittiin kansan suosikkina virkaansa Kekkonen kauden tasapainoksi<sup>117</sup>. Koivisto painotti enemmän lännen suhteita kuin idän suhteita, josta oli Kekkonen valtakaudella käyty suurta kiistaa näiden kahden kesken<sup>118</sup>. Koiviston aikaa leimasi suuri muutospainelainsäädännössä, joka aiheutui sekä vanhasta hallitusmuodosta että uusia vaatimuksia asettaneista ihmisoikeussopimuksista, ETA-jäsenyydestä ja EU-jäsenyysneuvotteluista. Vallanjaon tasapaino muuttui ja muuttuvissa se pyrittiinkin säilyttämään. Integraation oloissa erityisesti eduskunnan edellytyksiä osallistua EU-säädösten valmisteluun pyrittiin turvaamaan ja vahvistamaan.<sup>119</sup> Koivisto halusi myös pääministerille enemmän valtaa ulkopoliitikassa, mikä EU-jäsenyys Hankkeen kautta olikin välttämätöntä. Liittyminen talousalueeseen edellytti myös ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän muutosta<sup>120</sup>. Vaikka Koivisto painotti pääministerin entistä aktiivisempaa roolia ja yhteistyötä, ei hän ollut valmis perustuslainmuutoksiin muuten kuin, jos se oli integraatiokehityksen kannalta välttämätöntä<sup>121</sup>. Koivisto on todennut, että pidättää itsellään tilaisuuden maan kansainvälispoliittisen aseman määrittelyyn sekä selvitystyön siitä miten päätöksentekojärjestelmäämme on tarkoituksenmukaista muuttaa<sup>122</sup>. Parlamentarismien lisääminen tapahtui ulkopoliittikan osalta lisäämällä hallitusmuotoon 33a §, lähinnä ETA-jäsenyyden takia, mutta pykälä on merkityksellinen myös nykyisen perustuslain 93.2 §:n kannalta<sup>123</sup>; lisäyksen ansiosta Suomen suhteista ulkovaltoihin ei enää vastannut presidentti, vaan valtioneuvosto.

Muutoksiin Koivisto suhtautui myönteisesti, mutta toppuutteli muun muassa puheita EY-jäsenyysmahdollisuudesta pitkään, luultavasti Neuvostoliiton painostuksesta.

---

<sup>116</sup> Hallberg ym. 2009, s. 298 sekä Tiuhonen 1995, s. 14.

<sup>117</sup> Hallberg ym. 2009, s. 274.

<sup>118</sup> Hallberg ym. 2009, s. 248.

<sup>119</sup> Hallberg ym. 2009, s. 280.

<sup>120</sup> Hallberg ym. 2009, s. 284, 302.

<sup>121</sup> Myllymäki 2010, s. 92.

<sup>122</sup> Koivisto 1995, s. 544.

<sup>123</sup> Myllymäki 2010, s. 117.

Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen, vasta vuonna 1992, Koivisto katsoi sopivaksi kannattaa julkisesti EY-jäsenhakemusta. Hallitus päätti järjestää asiasta neuvoo-antavan kansanäänestyksen, jota Koivisto kuitenkin piti parlamentaariseen demokratiaan soveltumattomana.<sup>124</sup> Parlamentarismi oli hänen mielestään oikea kehityssuunta, minkä hän myös ymmärsi väistämättä tarkoittavan presidentin valtaoikeuksien karsimista. Esimerkiksi Koiviston mielestä Suomea edustaa se, joka asioista päättää, eli hallituksen puheenjohtaja.<sup>125</sup>

Valtioneuvosto asetti vuonna 1982 komitean selvittämään tasavallan presidentin vaalitavan muuttamista, presidentin toimivaltaa suhteessa eduskuntaan ja ministeristöön sekä eduskunnan äänestysmenettelyissä noudatettavia määräenemmistö- ja määrävähemmistösäännöksiä<sup>126</sup>. Ensimmäiset hallitusmuodon ja valtiopäiväjärjestyksen muutokset (570–1098/1987) toteutettiin vuonna 1987, tarkistamiskomitean mietinnön valmistelun pohjalta (KM 49/1983). Vuonna 1987 säädettiin yhteensä viisi hallitusmuotoa muuttavaa lakia. Merkittävimpana uudistuksena voidaan nähdä tasavallan presidentin vaalitavan muutos, jossa kansalaiset äänestävät suoraan ehdokastaan. Jos jokin ehdokkaista saisi heti ensimmäisellä kierroksella yli puolet äänistä, hänet valittaisiin, muussa tapauksessa valitsijamiehet suorittaisivat valinnan (HM 23 §). Vaalitapa muutettiin kaksivaiheiseksi kansanvaaliksi vuonna 1991 ja otettiin käyttöön Koiviston presidenttikauden jälkeen.<sup>127</sup>

Toinen vuonna 1987 säädetty merkittävä muutos on edellytys eduskunnan koolla olemiseen hallitusta muodostettaessa (HM 36 §). Samalla uudistettiin lepäämään jättämissäännöstä ja presidentin valtaa jättää laki vahvistamatta. Näin ollen laki siirretään lepäämään vain seuraaviin varsinaisiin valtiopäiviin asti ja presidentti pystyy vain palauttamaan lain eduskuntaan, jolloin laki voi tulla voimaan ilman vahvistustakin (HM 19 § ja VJ 66–73 §). Eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä korostui myös, koska välttämättömistä valvonta- ja säännöstelytoimenpiteistä kansantalouden vakavien

---

<sup>124</sup> Hallberg ym. 2009, s. 302.

<sup>125</sup> Koivisto 1995, s. 552–553.

<sup>126</sup> KM 49/1983.

<sup>127</sup> Hallberg ym. 2009, s. 279.

häiriöiden lieventämiseksi voitiin säätää lailla enintään kahdeksi vuodeksi ilman, että tätä lakia tarvitsi julistaa kiireelliseksi (VJ 67a §).<sup>128</sup>

Parlamentarismien kannalta erittäin tärkeä oli myös vuoden 1991 muutos. Silloin poistettiin tasavallan presidentin ehdoton oikeus hajottaa eduskunta. Eduskunnan hajottaminen ja uusien vaalien määrääminen sidottiin pääministerin perusteltuun aloitteeseen ja pääministerin aloitteesta presidentti pystyi myöntämään eron valtioneuvoston jäsenelle muustakin syystä kuin eduskunnan luottamuksen loputtua (HM 27 §). Ilman pyyntöä presidentti pystyi eron myöntämään, jos valtioneuvoston jäsen ei enää nauttinut eduskunnan luottamusta. Uudistuksissa pyrittiin siis selvästi hallituksen aseman vahvistamiseen sekä eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä ja näin ollen presidentin toimivallan leikkaamiseen.<sup>129</sup> Tämänkaltaiset uudistukset eivät olisi onnistuneet ilman tasavallan presidentin aktiivista toimintaa parlamentarismien hyväksi<sup>130</sup>.

Mauno Koiviston presidenttikauden tärkeimpiä kulmakiviä oli ennen kaikkea enemmistöparlamentarismien vakiintuminen. Koiviston erityisiin meriitteihin kuuluvat myös YYA-sopimuksen uudelleen tulkinta ja siitä sotilaallisen artiklan poistaminen, suojelupoliisin siirtäminen presidentin valvonnasta suoraan sisäministerin alaisuuteen ja näin parlamentaarisen vastuun alueelle. Koivisto onnistui varovaisella ja harkitsevalla politiikallaan myös pyrkimyksessään pitää hyvät suhteet Neuvostoliittoon (vuoden 1991 jälkeen Venäjään) sen vahingoittamatta ja edistämästä suhteita länteen.<sup>131</sup>

#### **2.4.2 Presidentti Ahtisaari (1994–2000)**

Martti Ahtisaari valittiin tasavallan presidentiksi suorilla kansanvaaleilla. Vaikka hallitusmuotoon oli tehty parlamentarismia edistäviä muutoksia, jotka siis vahvistivat eduskunnan asemaa, pystyi presidentti edelleen nimittämään hallituksen muodostajan

---

<sup>128</sup> Hallberg ym. 2009, s. 279.

<sup>129</sup> Hallberg ym. 2009, s. 278–280.

<sup>130</sup> Myllymäki 2010, s. 83.

<sup>131</sup> Hallberg ym. 2009, s. 311–313.

tai tunnustelijan harkintansa mukaan. Presidentti saattoi siis valtaansa käyttämällä saada aikaan vähemmistö- tai virkamieshallituksenkin. Eduskunta ei myöskään voinut vaikuttaa ministeristön kokoonpanoon ohi presidentin.<sup>132</sup> Huomion arvoista on, ettei tasavallan presidentti käyttänyt tätä valtaoikeutta lainkaan vuosina 1991–1999. Tähän vaikutti suuresti myös eduskuntaryhmien yhteistyökyky ja hallitusohjelman hyväksyntä valtioneuvoston tiedonantona.<sup>133</sup>

EU:n tuomat haasteet vallanjaossa aiheuttivat heti kiistaa pääministerin ja uuden tasavallan presidentin kesken. Pääministeri Esko Ahon ja hallituksen mukaan EU:ssa edusti pää- ja ulkoministeri, koska kyse oli sisä- ja ulkopoliittikan yhteenliittymisestä.<sup>134</sup> Valtiosääntökomitea 1992 oli samaa mieltä, sillä se oli ainoa keino millä parlamentaarinen hallitustapa säilyisi ja vahvistuisi<sup>135</sup>. Presidentin edustus edellyttäisi hänen sisäpoliittisten oikeuksien vahvistamista<sup>136</sup>. Ahtisaari oli kuitenkin toista mieltä. Hänen mukaansa hänellä oli oikeus osallistua EU:n kokouksiin perustuslain antamin valtuuksin. Ahtisaaren mukaan kyse oli siis ulkopoliittisista kysymyksistä ja hän pidätti itsellään oikeuden osallistua kokouksiin, jos katsoi sen tarpeelliseksi.<sup>137</sup> Ahtisaari myös vastusti pääministerin tehtävää informoida EU-huippukokousten asioista eduskuntaa. Hänen tulkintansa mukaan tehtävä kuului ilmeisesti tasavallan presidentille.<sup>138</sup> Eduskunta kuitenkin säätöi lain (VJ 4 a luku) vastoin tasavallan presidentin kantaa, mutta Ahtisaari sai estettyä sen, ettei pääministerin edustusvaltaa kirjata lakiehdotuksen perusteluihin<sup>139</sup>. Perustuslakivaliokunnan mietintöön edustusvalta tuli kuitenkin kirjattua ja perustuslakivaliokunta odottaa pääministeriltä (ja valtioneuvostolta) myös läheistä yhteistyötä tasavallan presidentin kanssa.<sup>140</sup> Ahtisaaren nousu perustuslakivaliokuntaa vastaan voidaan nähdä erittäin poikkeuksellisena ilmiönä, jota ei pitäisi tapahtua. Toisin sanoen tilanne tarkoittaa sitä, että eduskunnan tai sen valiokunnan ilmaisema käsitys perustuslain tulkinnasta ei välttämättä ole oikea, ellei

---

<sup>132</sup> Hallberg ym. 2009, s. 320–321.

<sup>133</sup> Myllymäki 2010, s. 181.

<sup>134</sup> Hallberg ym. 2009, s. 325.

<sup>135</sup> KM 4/1994, s. 361.

<sup>136</sup> KM 4/1994, s. 5–6.

<sup>137</sup> Hallberg ym. 2009, s. 325–326.

<sup>138</sup> Myllymäki 2010, s. 123.

<sup>139</sup> Myllymäki 2010, s. 134.

<sup>140</sup> PeVM 10/1994 vp, valiokunnan kannanotot.

presidentti sitä hyväksy<sup>141</sup>. On myös huomattava, että vuosina 1995–1999 edustuksesta sovittiin poliittisesti pääministerin sekä presidentin kesken ja presidentti vapaasti harkitsi tapauskohtaisesti osallistumisensa kokouksiin. Päätös ei siis kuulunutkaan valtioneuvostolle ja käytäntö toimi perustuslainsäätäjän tahtoa vastaan.<sup>142</sup>

Ahtisaari ei juurikaan tehnyt valtioneuvoston vastaisia päätöksiä. Keskustelua herätti kuitenkin tapaus, jossa hän poikkesi valtioneuvoston kannasta ja käytti valtaoikeuksiaan nimittäessään Hämeen läänin maaherraa sekä EU-komissaaria, vastoin Esko Ahon hallituksen ehdotusta.<sup>143</sup> Myöhemmin Ahtisaari noudatti hallituksen nimitysehdotuksia, mutta muun muassa Esko Aho ilmaisi paheksuvan mielipiteensä ja totesi, että komissarivalinta saattaa vaikuttaa myös valtiosääntömuutoksiin, kuten myöhemmin kävikin<sup>144</sup>. Presidentin vallankäyttöä arvosteltiin myös keväällä 1994, jolloin asetettiin työryhmä tutkimaan ratkaisuja työttömyyden alentamiseksi, sillä tämän alueen katsottiin kuuluvan hallitukselle<sup>145</sup>.

Ahtisaari luotti pääministeri Lipposeen suuresti ja jätti tälle paljon valtaa toimia yksin. Ahtisaari ei puuttunut edes Lipposen ministerivalintoihin. Tämä tarkoitti sitä, että presidentinvallan keskeiset instrumentit puhe ja esiintyminen painoutuivat ja näin ollen edustaminen jäi keskeiseksi tehtäväksi tasavallan presidentille. Poikkeuksena luottamukselle Lipposta kohtaan Ahtisaari kuitenkin vastusti hallituksen ajamaa lakiesitystä, jossa suunniteltiin pääministerin valinnan siirtämistä eduskunnalle (HE 285/1994). Ahtisaari halusi pitää presidentin vallan ennallaan ja olla viime kädessä hallinnon ylin valvoja.<sup>146</sup>

Ahtisaaren presidenttikaudella voimaan tulleet valtiosääntömuutokset karsivat presidentin valtaoikeuksia ja johtivat symbolisen johtajuuden suuntaan. Tasavallan presidentin ainoana suurena itsenäisen vallankäytön alueena säilyi ulkopolitiikka.<sup>147</sup> Ahtisaari halusi kuitenkin muistuttaa presidentin viran keskeisyydestä myös muussa

---

<sup>141</sup> Myllymäki 2010, s. 135.

<sup>142</sup> Myllymäki 2010, s. 136.

<sup>143</sup> Verkkojutiset 2000.

<sup>144</sup> Hallberg ym. 2009, s. 326.

<sup>145</sup> Hallberg ym. 2009, s. 327.

<sup>146</sup> Murto 1995, s. 52–53.

<sup>147</sup> Hallberg ym. 2009, s. 342.



merkityksessä kuin edustamisessa: ”Suomessa on kansan valitsema eduskunta, ja sen luottamusta nauttiva hallitus sekä kansan valitsema presidentti. Nämä valtioelimet yhdessä turvaavat sen, että valta tässä maassa säilyy kansalla”<sup>148</sup>. Näin ollen tasavallan presidentillä oli asemaansa tietty, melko vahva legimiteetti.

### 2.4.3 Presidentti Halonen (2000–2012)

Martti Ahtisaaren jälkeen valtaan astui Tarja Halonen. Hänen aikanaan tuli myös perustuslaki 2000 voimaan. Halonen on edeltäjänsä tavoin keskittynyt lähinnä edustamaan Suomea ulkopoliitikassa ja jättänyt valtaa enemmän eduskunnalle ja valtioneuvostolle sisäpoliittisissa asioissa. Tilanne on kuitenkin johtunut myös vuoden 2000 perustuslaista sekä siitä että sisäpolitiikassa oli vakaat olot. Halonen on ensimmäinen presidentti, jota sitovat vahvasti sekä oikeusnormit että poliittisen kulttuurin käytännön toimintaympäristö<sup>149</sup>. Jotta valtiosääntönormit voidaan vahvasti sitoviksi, ne vaativat tulkintadoktriineja tuekseen, mutta tulkintoja voidaan muuttaa. Näin ollen normin ollessa heikosti sitova ongelmaa ei synny, vaan käytännöille jää enemmän liikkumatilaa.<sup>150</sup>

Tarja Halosen presidentti kausi oli ainutlaatuinen. Ei voitu tietää miten tasavallan presidentti tulee käyttämään valtaansa, joka hänellä vielä oli ja miten vallankäyttö tulisi vaikuttamaan valtioelinten suhteisiin. Halonen aloitti kautensa varoen, sillä myös hänellä oli totuttelemista uuteen perustuslakiin. Neuvotteleva vallankäyttö oli rajattu minimiin, joten tasavallan presidentin arvovalta korostui. Halonen keskittyi presidenttikaudellaan pääasiassa käyttämään arvovaltaansa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien edistämiseen. Vaikuttaminen tapahtui pitämällä puheita ja matkustamalla.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Ahtisaari 1995.

<sup>149</sup> Hallberg ym. 2009, s. 346.

<sup>150</sup> Hallberg ym. 2009, s. 374.

<sup>151</sup> Hallberg ym. 2009, s. 351–361.

Menettäessään valtaansa sisäpolitiikassa Halonen ryhtyi puolustamaan yhä enemmän valtaoikeuksiaan ulkopolitiikassa ja varsinkin edustamisoikeuttaan EU:ssa. Perustuslaki määrää, että Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (PL 93 §). Halosen tulkinnan mukaan kyse oli nimenomaan johtavasta presidentistä ja johtajan yhteistoiminnasta valtioneuvoston kanssa. Johtajan rooli arkipäiväisessä toiminnassa näkyi kolmella tavalla: viikoittainen tapaaminen ulkoministerin kanssa, osallistuminen hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteiskokouksiin sekä presidentin esittelyn johtaminen. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta on kokoontunut vuoden 2000 jälkeen vain presidentin, ei pääministerin johdolla. Parlamentarismen turvaamiseksi varsinaiset päätökset tehdään kuitenkin ennen varsinaista yhteiskokousta, EU-ministerivaliokunnan piirissä.<sup>152</sup>

Tarja Halonen on käyttänyt valtaoikeuksiaan äärimmäisesti nimitysasioissa. Vuoden 2000 perustuslain mukaan presidentti nimittää virkaan perustuslain mukaan oikeuskanslerin ja varaoikeuskanslerin (69 §), vakinaiset tuomarit (102 §), valtakunnansyyttäjän (104 §), upseerit (128.2 §), ministeriöiden kansliapäälliköt, presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt (126 §). Muista nimityksistä valtionvirkoihin säädetään lailla. Halonen on pitänyt oikeuksistaan hyvin kiinni nimittäessään virkamiehiä muun muassa juuri Suomen Pankkiin ja sisäministeriön kansliaan. Halonen on myös vaihtanut lähes joka kerta perusteluja miksi juuri hänen valitsemansa henkilö on parempi ja miksei hän noudattanut hänelle annettuja esityksiä. Jo ennen sisäministeriön kansliapäällikön nimitystä Timo Haapala luonnehti tilannetta skandaaliksi, mikäli Halosen suosikki Viljanen valittaisiin. Olihan esitys yksimielinen valtioneuvostossa, että Laitinen tulisi valita. Halonen on antanut aikaisemmin ymmärtää, että ei aio poiketa yksimielisistä kannanotoista. Tällä perusteella hän valitsi Sinikka Salon Suomen Pankkiin, jolloin asiasta ei ollut yksimielistä esitystä.<sup>153</sup> Tapausten suuren merkityksen vuoksi käyn niitä läpi tarkemmin seuraavaksi.

---

<sup>152</sup> Hallberg ym. 2009, s. 363–365.

<sup>153</sup> Haapala 2008.

### 2.4.3.1 Sisäministeriön kansliapäällikön nimitys

Suurta keskustelua herätti Halosen tekemä päätös sisäministeriön kansliapäällikön nimittämisestä. Valtioneuvoston yksimielisen kannan mukaan virkaan olisi tullut nimittää Ilkka Laitinen, mutta presidentti nimittikin Ritva Viljasen uudeksi viisivuotiskaudeksi 15.8.2008. Presidentti Halonen perusteli päätöstään sillä, että Viljanen on koulutukseltaan, kokemukseltaan, osaamiseltaan ja taidoiltaan ansioitunein kyseiseen virkaan<sup>154</sup>.

Presidentin tuli ratkaista asiat valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaan, kun on kysymys hallituksen esityksestä. Kyseisessä sisäministeriön kansliapäällikön nimitysasiassa ei kuitenkaan tehty hallituksen esitystä, jolloin harkintavalta siirtyy kokonaan presidentille. Mediassa onkin käyty keskustelua Halosen motiiveista valita juuri Viljanen, jolla on sama puoluetusta kuin presidentti Halosella sekä siitä, että ministerillä tulisi olla oikeus vaikuttaa lähimmän virkamiehensä valintaan<sup>155</sup>. Ymmärrettävää on, että presidentti valitsee itse presidentin kansliapäällikön, joka hoitaa myös hänen ja hänen perheensä henkilökohtaisia asioita, mutta miksi hän puuttuu sisäministeriön asioihin, ei ole täysin selvää motiiveiltaan. Valtiovarainministeri Jyrki Katainen totesi, että on vaarallista, kun valta ja vastuu ovat eri käsissä. Katainen ei myöskään ymmärrä sitä, että miksi presidentti puuttuu juuri sisäministeriön asioihin, kun hän ei edes osallistu ministeriön työskentelyyn<sup>156</sup>. Pääministeri Matti Vanhasta tilanne ei yllättänyt. Tosin pääministeri painotti, että kun kyseinen virka on tehty määräaikaiseksi, henkilöitä pitää voida tarvittaessa myös vaihtaa.<sup>157</sup>

Kaikesta huolimatta ei hallituksen esityksessä (HE 245/2006 vp) ehdotettu muutosta presidentin vallalle. Esityksessä ehdotettiin perustettavaksi ns. johdon virka, mitä ilman ei voi tulla nimitetyksi ylimpiin virkoihin. Presidentille haluttiin esityksen mukaan antaa valta nimetä haluamansa henkilö ensin johdon virkaan, jonka jälkeen presidentti siis voisi nimittää henkilön esim. kansliapäälliköksi. Sama

---

<sup>154</sup> Tasavallan presidentin kanslia 2008.

<sup>155</sup> Lehto 2008.

<sup>156</sup> Turun Sanomat 2008.

<sup>157</sup> Ilta-Sanomat 2008.

johdon virkaan nimeäminen pääsääntöisesti olisi kuitenkin haluttu jättää valtioneuvostolle<sup>158</sup>. Hallituksen muotoilema pykäläteksti oli seuraavanlainen: ”7 § Tasavallan presidentti määrää ministeriön kansliapäällikön ja maaherran tehtävään. Jos tehtävään määrättävä ei ole johdon virassa, presidentti myös nimittää hänet siihen. Valtioneuvosto määrää muuhun johdon tehtävään. Valtioneuvosto ei voi määrätä 1 momentissa mainittua virkamiestä tehtävään annetun määräyksen voimassa ollessa toiseen johdon tehtävään.”<sup>159</sup> Tällä säädöksellä olisi jälleen osin saatu kavennettua presidentin nimitysvaltaa. Asia kuitenkin raukesi valiokuntakäsittelyjen jälkeen.

#### **2.4.3.2 Suomen Pankin nimitykset**

Laki Suomen Pankista (214/1998) täsmentää nimitysvaltaa pankkiasioissa. Suomen Pankin toimielimiä ovat pankkivaltuusto ja johtokunta (9 §). Valtuustoon kuuluu yhdeksän eduskunnan valitsemaa henkilöä (10 §). Johtokuntaan kuuluu puheenjohtaja ja enintään viisi muuta jäsentä. Johtokunnan puheenjohtaja on samalla pankin pääjohtaja. Aikaisemmin tasavallan presidentti teki näihin virkoihin nimitykset, mutta perustuslaki 2000 jälkeen hän nimittää ainoastaan puheenjohtajan seitsemäksi vuodeksi, jolloin muut jäsenet nimittää pankkivaltuusto viideksi vuodeksi (13 §).

Perustuslain 91 § mukaan Suomen Pankki toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään<sup>160</sup>. Kun pankki kerran toimii eduskunnan takuulla ja hoidossa on ollut myös tarkoituksenmukaista suoda pankkivaltuustolle valta päättää johtokunnan kokoonpanosta ja nimityksistä. Saman asian totesi myös perustuslakivaliokunta jo ensimmäisessä antamassaan lausunnossa talousvaliokunnalle vuonna 1997, mutta muutoksia ei saatu aikaan.<sup>161</sup> Hallituksella (HE 64/2008 vp) ja perustuslakivaliokunnalla (PeVL 21/2008 vp) oli asiassa pieniä

---

<sup>158</sup> HE 245/2006 vp, s. 31–39.

<sup>159</sup> HE 245/2006 vp, s. 41.

<sup>160</sup> On huomattava, että itsenäisen rahapolitiikan päättymisen takia, Suomen Pankin parlamentaarinen valvonta on menettänyt merkitystään. Ks. Myllymäki 2010, s.146–154.

<sup>161</sup> PeVL 5/1997 vp.

erimielisyyksiä, jonka johdosta lain muuttaminen kesti kauan. Hallitus esitti, että pankkivaltuusto valitsisi kaikki muut jäsenet paitsi pääjohtajan, jonka valinta jätettäisiin presidentille<sup>162</sup>. Perustuslakivaliokunta korosti antaneensa jo useaan otteeseen mielipiteensä johtokunnan muodostamisesta. Valiokunta totesi jälleen, että valtuuston tulisi saada valita kaikki jäsenet<sup>163</sup>. Hallituksen esityksessä todettiin myös, että nimitysvallan tulisi pysyä presidentillä, koska se on tarpeellista johtokunnan puheenjohtajan riippumattomuuden ja korkean aseman kannalta. Perustuslakivaliokunta taas ihmetteli tätä kantaa, sillä puheenjohtajan nimityksen esittelijänä säilyisi kuitenkin valtiovarainministeriö.<sup>164</sup>

Presidentti Halonen puuttui varsinkin Suomen Pankin nimityksiin useasti ja ajoi omien suosikkiensa asiaa. Sinikka Salon nimitys johtokuntaan on puhuttanut paljon. Halonen nimitti Salon vuonna 2000 ensimmäistä kertaa johtokuntaan, vastoin pankkivaltuuston ja valtioneuvoston kantaa. Johtokuntaan kaavailtiin Johnny Åkerholmia ja Mauri Pekkarista. Toisin kuitenkin kävi, kun Halonen valitsi Salon ja perusteli päätöstään sillä, että pankkivaltuusto ei ollut yksimielinen.<sup>165</sup> Esittelevä ministeri Suvi-Anne Siimes muutti esitystä presidentin mielen mukaisesti, jolloin Salo nimitettiin ehdokaslistan ulkopuolelta. Parlamentarismien näkökulmasta toiminta oli hyvin kyseenalaista. Presidentti ohitti parlamentaarisen valmistelun esittämät henkilöt. Sekä Suomen Pankin tilintarkastaja että oikeuskansleri arvostelivat sitä, että johtokunta muodostui ainoastaan kolmesta parlamentaarisen prosessin kautta valitusta henkilöstä.<sup>166</sup>

Pankkivaltuuston puheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä myöntää myös, ettei seuraavalla hakukierroksella vuonna 2005 ollut paljon hakijoita sen jälkeen, kun Salo tuli listoille. Kaikki hakijat olivat varmoja, että Salo valitaan jälleen ja näin kävikin.<sup>167</sup> Myös silloinen eduskunnan pankkivaltuutettu Janina Andersson moitti valtiojohtoa

---

<sup>162</sup> HE 64/2008 vp, s. 1.

<sup>163</sup> PeVL 21/2008 vp, s. 2.

<sup>164</sup> Taloussanomien 2008.

<sup>165</sup> Taloussanomien 2000.

<sup>166</sup> Hallberg ym. 2009, s. 362.

<sup>167</sup> Claramunt 2005.

ns. virkapakettien jaosta, jossa oltiin jo ennalta päätetty kenelle virat menevät. Hakuprosessi oli Anderssonin mielestä vain muodollisuus.<sup>168</sup>

Vuonna 2001 kansalaisten tyytymättömyys virkojen täyttämisisä johti useisiin kanteluihin oikeuskanslerille. Eräs kantelijoista oli kansantaloustieteen professori Yrjö Vartia, joka oli myös itse hakenut virkaa. Hän pyysi oikeuskansleria selvittämään Suomen Pankin johtajavalinnan lainmukaisuuden. Vartia pyysi oikeuskansleri Paavo Nikulaa ottamaan erityisesti kantaa kaikkien hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseen ja menettelytapoihin. Vartia oli myös huolissaan poliittisen päätöksentekojärjestelmän uskottavuudesta ja hallituksen arvovallasta.<sup>169</sup> Oikeuskansleri Nikulan antamassa vastauksessa todetaan, että selvityksen jälkeen on tultu siihen tulokseen, ettei virantäytössä ole moittimista. Nikula oli myös käynyt läpi hallitusneuvos Laajasen muistiinpanot hakijoiden vertailusta. Nikulan vastauksessa sanotaan myös, että kokemus pankkialalta katsotaan eduksi.<sup>170</sup> Tämä ominaisuus näyttäisi olevan ainoa mikä Vartialta puuttui ja pankkivaltuusto esitti virkaan Esko Ahoa ja Ilkka Kanervaa.<sup>171</sup> Halonen nimitti kuitenkin Pentti Hakkaraisen johtokuntaan vuonna 2002 ja uudestaan vuonna 2007. Pääjohtajaksi valittiin vuonna 2004 Erkki Liikanen, Matti Vanhalan jäätyä sairastumisen takia pois.

Erkki Liikasen nimityksestä uudeksi Suomen Pankin pääjohtajaksi alettiin keskustella jo keväällä 2004, vaikka virallinen päätös tehtiin vasta heinäkuussa. Samalla alettiin suunnitella, miten Liikanen pystyy irtautumaan komissaarin virastaan ja ottamaan pankin pääjohtajan tehtävät vastaan.<sup>172</sup> Tilanne selvisi, kun Olli Rehn valittiin Liikasen tilalle. Liikasen valinta herätti keskustelua myös siksi, että hänkään ei monen mielestä ollut yhtä pätevä kuin muut hakijat. Presidentti Halonen vaihteli useasti perusteluitaan valinnoilleen. Aiemmin Haloselle ei

---

<sup>168</sup> Andersson 2004.

<sup>169</sup> Vartia & Nikula 2001, s. 2.

<sup>170</sup> Vartia & Nikula 2001, s. 4.

<sup>171</sup> vrt. Seppo Honkapohjan valintaan (2008), jolla ei ole pankki kokemusta, mutta hän on arvostettu kansantaloustieteilijä.

<sup>172</sup> MTV3 2004.

kelvannut poliittista taustaa omaava ehdokas, mutta Liikasen valinta oli jälleen poikkeus. Onkin pohdittu, että valitsiko Halonen henkilöt puoluekannan mukaan.<sup>173</sup>

#### **2.4.4 Presidentti Niinistö (2012 – nykyaika )**

Sauli Niinistö astui tasavallan presidentin virkaan 1.3.2012 ja samana päivänä tulivat voimaan myös tasavallan presidentin valtaa kaventavat perustuslain muutokset. Niinistön vallan käyttöä on hyvin vaikea verrata edeltäjiinsä juuri vallan vähenemisen ansiosta eikä hän myöskään ole ollut pitkään virassaan. Halosen johtajuus suhteessa hallitukseen näkyi juuri nimityksissä, kun Niinistöllä tätä valtaa ei enää ole, muuten kuin arvomerkkien kohdalla. Onkin tulkinnanvaraista, onko johtajuutta näytetty jo siinä vaiheessa, kun pääministeri Jyrki Katainen ei saanut itsenäisyyspäivänä Valkoisen ruusun suurristiä, vaikka perinteisesti kyseinen arvomerkki on myönnetty pääministerille hänen toisen virkavuotensa itsenäisyyspäivänä.<sup>174</sup>

Niinistö on keskittynyt ensimmäisenä presidentti vuotenaan puolustamaan taloudellisia arvoja. Suurimman keskustelun on herättänyt presidentin toivoma palkka-ale, jota hän on suositellut myös muille suurituloisille. Niinistö halusi pudottaa palkkionsa vuoden 2006 tasolle. Talouskriisin aikana Niinistö kokee, että kaikkien kansalaisten on osallistuttava talouden elvyttämiseen: ”Kukin kohtuuden mukaan - niin meillä on opittu ottamaan osaa yhteisten vaikeuksien ratkaisemiseen, ja sillä ne on voitettu.”<sup>175</sup>

Niinistöä pidetään yleisesti vahvana johtajana, joka vastusti suurimmaksi osaksi valtansa leikkaamista uudella perustuslain muutoksella. Presidentti-instituutio näivettyisi ja äänestysprosentti laskisi, mikäli valtaoikeuksia karsittaisiin entisestään<sup>176</sup>. Ennen presidentinvaaleja hän lausui seuraavaa: ”Suomen presidentiltä on puhdistettu sisäpolitiikan valtaoikeudet. Perusteena oli, että presidentti jää enemmän ulkopoliittiseksi figuuriksi. Jos nyt nekin poistetaan, niin Suomen presidentti jää

---

<sup>173</sup> Itälä 2004.

<sup>174</sup> Ilta-Sanomat 2013 a).

<sup>175</sup> Yle 2013.

<sup>176</sup> Keskisuomalainen 2008.

valtaoikeuksiltaan selvästi alle yleiseurooppalaisen tason”. Niinistön mielestä nykyaikaiset hallitukset tarvitsevat vastapainon. Hän ei näe eduskunnan epäluottamusta hallitukselle ja sen kaatamista parlamentarismina.<sup>177</sup> Tasavallan presidentin virkakaudeksi Niinistö on ehdottanut neljää vuotta. Armahdusoikeudesta hän oli kuitenkin valmis luopumaan jo ennen virkaan astumista<sup>178</sup>. Muutoksien vastustuksista huolimatta Niinistö kuitenkin osallistui presidentin vaaleihin, vaikka tiesi jo ennakkoon mikä vallankäytön piiri tulisi olemaan.

---

<sup>177</sup> Helsingin Sanomat 2008.

<sup>178</sup> Helsingin Sanomat 2011.



### 3. PERUSTUSLAIN MUUTOKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET TASAVALLAN PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON TOIMINTAAN

#### 3.1 Yleistä

Vuoden 2000 valtiosäännön kokonaisuudistuksen jälkeen, presidentin valta koskee ensi sijassa hallitusasioiden hoitoa, ei eduskunnan toimintaedellytyksiä eikä lainsäädäntöä. Presidentti ei kuitenkaan ole ensisijainen hallitusasioiden hoitaja vaan valtioneuvosto. Kun toimivallan suhteen ilmenee ristiriitoja, tulisi noudattaa valtioneuvoston kantaa.<sup>179</sup> Hallitusmuodon voimassaoloaikana ei presidentin päätöksenteko parlamentarisoitunut, joten uudistus oli tarpeellinen<sup>180</sup>. Huomattava muutos vallanjaossa on tehty perustuslain pykälään 3.2, jossa todetaan, että hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti *sekä* valtioneuvosto.

Keskeistä toimintavaltuuksien määrittelyssä on kokonaisuuden kannalta se miten ja missä niistä on säädetty. Keskeisimmät toimivaltuudet on ymmärrettävistä syistä luettavissa perustuslaista, mutta niistä voidaan säätää myös lain tasolla. Vuoden 1919 hallitusmuodon mukaan oli myös mahdollista säätää asetuksella tasavallan presidentin tehtävistä. Asetuksella tehtävien määrääminen ei kuitenkaan enää ole mahdollista. Kyse on kuitenkin merkittävistä toimivaltuuksista, jotka vaativat vähintään lain tason. Huomioitavaa on myös se, että presidentillä ei ole niin sanottua yleistoimivaltaa kuten hallituksella voi olla. Presidentille kuuluvat siis vain ne tehtävät, jotka hänelle on erikseen määritelty. Lain tasolla määriteltyjen tehtävien muuttaminen vaatii lakimuutosta ja perustuslaintasolla määrättyjen tehtävien muuttaminen luonnollisesti perustuslainsäätämisyjärjestystä.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> Jyränki 2003, s. 145.

<sup>180</sup> Myllymäki 2010, s. 55.

<sup>181</sup> Hallberg ym. 2009, s. 409.

### 3.2 Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi ja perustuslakivaliokunnan vastaus

Hallitus halusi koota kaikki neljä vanhaa perustuslain osaa yhteen ja nimetä sen Suomen hallitusmuodoksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ratkaisu ei kuitenkaan ollut toimiva, sillä sen mielestä nimi oli liian hallituskeskeinen; nimeksi valittiin Suomen perustuslaki<sup>182</sup>. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998) ehdotettiin muun muassa seuraavia muutoksia presidentin valtaan sisäasiainhallinnossa.

- 1) presidentin omaperäisestä asetuksenantovallasta tulisi luopua.
- 2) presidentti nimittäisi pääministerin eduskunnan ehdotuksen mukaan ja loput ministerit pääministerin ehdotuksen mukaan<sup>183</sup>.
- 3) presidentti tekisi päätöksensä pääsäännön mukaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta.
- 4) presidentti tekisi virkanimityksiä vain ylimpien virkojen kohdalla ja yleisnimitys valta jätettäisiin valtioneuvostolle.

Esityksen mukaan asetuksenantovalta tulee olla sekä tasavallan presidentillä että valtioneuvostolla. Mikäli asetuksenantajaa ei ole määrätty, on yleistoimivalta valtioneuvostolla.<sup>184</sup>

Hallituksen esityksessä painotettiin siis suuresti toimivallan jakamista ja päätösvallan siirtämistä pois presidentiltä. Kaiken toiminnan tulisi tapahtua valtioneuvoston myötävaikutuksessa<sup>185</sup>. Erittäin tärkeänä pidettiin myös ns. veto-oikeuden lieventämistä eli jos presidentti ei vahvista lakia, niin se siirtyy viipymättä uuteen eduskuntakäsittelyyn<sup>186</sup>. (Vuonna 1987 presidentin lykkäävä veto-oikeus muutettiin palautusoikeudeksi; vahvistamatta jätetyn lain eduskuntakäsittely ei enää siirtynyt vaalien yli vaan seuraaville valtiopäiville). Hallituksen esityksessä tavoitteissa ja keskeisissä ehdotuksissa todettiin myös, että: ”Tasavallan presidentti säilyisi kuitenkin

---

<sup>182</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 5.

<sup>183</sup> HE 1/1998 vp, s. 236.

<sup>184</sup> HE 1/1998 vp, s. 240.

<sup>185</sup> HE 1/1998 vp, s.235.

<sup>186</sup> HE 1/1998 vp, s. 240.

uuden hallitusmuodon mukaan edelleen merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopolitiikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämiseen ja ylimpien virkamiesten nimittämiseen.” Syytä siihen miksi tasavallan presidentin tulee säilyä merkittävänä valtioelimenä, ei kerrottu<sup>187</sup>.

Hallituksen muodostamisprosessissa, jolloin vähemmistöhallitusvaihtoehto on todennäköisin, hallituksen esitys esittää tasavallan presidentille kuitenkin yllättävästi vallan korostusta. Tasavallan presidentti toimisi tällaisessa tilanteessa neuvottelujen vauhdittajana, mutta mahdollista olisi myös hallitusneuvottelujen vetäjän nimeäminen, mikäli eduskuntaryhmät eivät sopuun pääsisi.<sup>188</sup> Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan halunnut siirtyä takaisin presidentin valtaan, vaan pääministerin valinta tulee ehdottomasti perustua eduskunnan neuvotteluihin<sup>189</sup>. Perustuslakivaliokunta poisti säädöstekstistä kohdan, jossa presidentin tulisi kuulla eduskuntaryhmiä ennen pääministerin nimittämistä. Presidentti voi puuttua neuvotteluihin vain erittäin poikkeuksellisissa oloissa ja vasta eduskunnan puhemiehen selvityksen perusteella. Tällaista parlamentaarista kriisiä tuskin kuitenkaan tulee eteen. Selvästi eduskuntajohtoinen järjestelmämme pääministerin valinnassa on ainutlaatuinen Länsi-Euroopassa.<sup>190</sup>

Hallituksen esityksen mukaan sotavoimien ylipäällikkyys olisi haluttu jättää yksinomaan presidentin toimivaltaan<sup>191</sup>. Perustuslakivaliokunta lausui kuitenkin näin: ”Valiokunnan mielestä pitää valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi perustuslain tekstissä sitoa presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa ministerin myötävaikutukseen<sup>192</sup>.” Muita suuria muutoksia ei perustuslakivaliokunta ehdotukseen tehnyt.

---

<sup>187</sup> Jyränki 2010, s. 9.

<sup>188</sup> HE 1/1998 vp, s. 113. Ks. myös Myllymäki 2010, s. 186–187.

<sup>189</sup> PeVM 10/1998, s. 8–9.

<sup>190</sup> Myllymäki 2010, s. 187–188.

<sup>191</sup> HE 1/1998 vp, s. 252.

<sup>192</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 7.

Mietintönsä lopuksi perustuslakivaliokunta esitti kuitenkin tärkeän huomautuksen: ”perustuslakiuudistus ei tarkoita siirtymistä puhdaspiirteiseen parlamentaariseen järjestelmään, jossa presidentin kaikki päätöksenteko olisi sidottu eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston tahtoon, vaan presidentti säilyisi merkittävänä, itsenäisesti päätösvaltaa käyttävänä valtioelimenä. Uudistuksen tavoitteena on, että presidentin päätös tärkeimmissä asioissa yleensä perustuisi valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen”.<sup>193</sup> Presidentistä ei siis kuitenkaan haluttu tehdä merkityksetöntä henkilöä tai pelkkää valtion edustajaa. Erityisen huomioitavaa on tässä kohtaa se, että puhdaspiirteiseen parlamentarismiin ei haluttu siirtyä.

Hallituksen esityksessä päädyttiin myös siihen, että presidentti nimittäisi virkoihin muun muassa ministeriöiden kansliapäälliköt sekä tasavallan presidentin kansliapäällikön<sup>194</sup>.

Uusi perustuslaki 2000 säädettiin tämän hallituksen esityksen pohjalta ilman suurempia muutoksia. Vuoden 2000 perustuslain voimaantultua asetettiin erilaisia työryhmiä ja komiteoita tutkimaan perustuslain toimivuutta käytännössä. Mitä pidemmän ajan säädökset ovat voimassa, sitä paremmin pystytään toimivuutta tutkimaan ja tekemään parannusehdotuksia. Voidaan siis ajatella, että tarpeeksi kokemusta ja tutkimuspohjaa ei vielä ole, jos tutkinta aloitetaan jo muutaman vuoden jälkeen perustuslain voimaantulosta. Kuuluminen Euroopan unioniin luo myös erilaisia muutospaineita, joten on tärkeää luoda selkeät toimivaltasuhteet maamme eri orgaaneille. Seuraavaksi käyn läpi kaksi perustuslainmuutosta käsittelevää mietintöä.

### **3.3 Perustuslaki 2008 – työryhmä**

Nimityskiistoja ja muita valtasuhteiden muutostarpeita on alettu tutkia Perustuslaki 2008 -työryhmässä, joka on oikeusministeriön asettama. Työryhmä on selvittänyt perustuslain toimivuutta ja muutosten tarpeellisuutta kuulemalla ylimpien valtioelinten

---

<sup>193</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 18.

<sup>194</sup> HE 1/1998 vp, s. 252.

edustajien, viranomaisten ja muiden tahojen näkemyksiä<sup>195</sup>. Tuija Braxin johtaman työryhmän asiantuntijoihin kuuluvat muun muassa Antero Jyränki ja Mikael Hidén.

Työryhmä otti asiakseen muun muassa tutkia, tulisiko presidentti muissakin kuin hallituksen esityksen antamista ja peruuttamista koskevissa asioissa sitoa valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen asioita hänelle toisella kerralla esiteltäessä<sup>196</sup>. Päällimmäinen tavoite työryhmällä oli siis lisätä parlamentarismia yhä enemmän. Työryhmä ei myöskään ollut tyytyväinen parlamentaarisen vastuukatteen toteutumiseen, jos presidentti toimii puolustusvoimien ylipäällikkönä. Muistiossa todetaan myös, ettei tämä tilanne toimi ulkopoliittisestikaan.<sup>197</sup>

Työryhmän otti myös kantaa hallituksen esitysten antamiseen. Työryhmän mielestä hallituksen esityksen antaminen, peruuttaminen ja täydentäminen tulisi perustuslailla määrätä vain valtioneuvostolle. Tämä olisi tarkoituksenmukaista muun muassa siksi, että presidentin rooli kyseisessä asiassa on jo niin pieni ja symbolinen. Sama koskee myös lainvahvistamista. Tässäkin on kyse lähinnä seremoniaalisesta ulottuvuudesta, joten on syytä harkita perustuslain muutosta myös tässä asiassa<sup>198</sup>.

Virkanimityksiin työryhmä ei puuttunut lainkaan, muuten kuin ministeriöiden kansliapäälliköiden osalta. Muistion mukaan olisi johdonmukaisempaa siirtää ministeriöiden kansliapäälliköiden nimitys valtioneuvostolle. Työryhmä painotti myös, että on tärkeää jättää presidentille nimitysvalta sellaisiin virkoihin, jotka hänen valtiosääntöisen asemansa takia, hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaiseen viran riippumattomuuteen liittyvien seikkojen vuoksi on perusteltua.<sup>199</sup>

Lopuksi työryhmä kuitenkin totesi, että presidentin vallan merkittävä kaventuminen voi edellyttää presidentin vaalitavan uudelleen arviointia<sup>200</sup>. Presidentti on kuitenkin kansan valitsema valtionpäämies, josta on nyt lähinnä tullut edustaja. Kun valtaa siirretään

---

<sup>195</sup> TM 8/2008, s. 9.

<sup>196</sup> TM 8/2008, s. 23.

<sup>197</sup> TM 8/2008, s. 54.

<sup>198</sup> TM 8/2008, s. 27–29.

<sup>199</sup> TM 8/2008, s. 26.

<sup>200</sup> TM 8/2008, s. 57.

valtioneuvostolle ja pääministerille, on kuitenkin otettava huomioon, että eduskunta on suuressa osassa tässä muodostamisprosessissa.

### **3.4 Perustuslain tarkistamiskomitea**

Valtioneuvosto katsoi myös tarpeelliseksi asettaa komitea tutkimaan perustalain toimivuutta, arvioimaan mitä muutoksia olisi tarpeen tehdä ja samalla valmistelemaan kyseiset muutokset. Tarkistamiskomitean työ pohjautuu Perustuslaki 2008 – työryhmän mietintöön. Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi, mutta on kuitenkin pidettävä huolta siitä, että perustuslaki on ajantasainen, toimiva ja antaa asianmukaisen kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä. Tarkistamiskomitea ei halua muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita.<sup>201</sup>

Tarkistamiskomitean päätavoitteena on valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tämä jo perustuslain osittaisuudistuksessa omaksuttu linja painottaa siis eduskunnan aseman korostamista ylimpänä valtioelimenä ja eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamista. Presidentin asema halutaan säilyttää merkittävänä, mutta päätöksenteko olisi sidottu eduskunnan ja valtioneuvoston yhtenevään kantaan.<sup>202</sup>

Tarkistamiskomitea antaisi valtioneuvostolle yksinomaisen toimivallan antaa hallituksen esitykset eduskunnalle. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisi myös esitysten täydennys ja peruuttaminen, kuten myös hallituksen kertomuksen antaminen. Komitean ehdotuksen mukaan asian palautumisen jälkeen muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätettäisiin valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa. Puolustusvoimien ylipäällikkyyksiasiaan

---

<sup>201</sup> KM 9/2010, s. 23–24.

<sup>202</sup> KM 9/2010, s. 15.

tarkistamiskomitea toteaa vain, että parlamentaarisia piirteitä tulee lisätä ja ylipäällikkyyden luovuttamista koskevia edellytyksiä tulisi täsmentää.<sup>203</sup>

Perustuslain tarkistamiskomitea on laatinut mietintönsä hallituksen esityksen muotoon, jota käyn läpi seuraavaksi.

### **3.5 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta**

Hallituksen esityksessä (HE 60/2010 vp.) todetaan, että valtion päämiehen asema on yleisesti Euroopan tasolla heikentymässä, oli sitten kyse presidenteistä tai monarkeista, valtaa siirretään jatkuvasti hallitukselle ja eduskunnalle yhä enemmän<sup>204</sup>. Esityksen tavoitteena on poistaa epäselvyydet toimivallanjaossa varsinkin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken ja samalla edistää parlamentarismia<sup>205</sup>.

23 §, jossa mahdollistetaan perusoikeuksien rajoittaminen lailla poikkeusoloissa, ehdotetaan muutettavaksi niin, että poikkeusoloissa perusoikeuksia voidaan rajoittaa tilapäisesti myös valtioneuvoston asetuksella. Delegoinnilta edellytetään täsmällistä soveltamisalaa ja erityistä syytä. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Asetus on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi, jotta se voi päättää asetuksen voimassaolosta. Viimekätinen valta säilyisi näin eduskunnalla. Tämän pykälän muutosta puoltaa se, että kyse on periaatteellisesta ja yhteiskunnallisesti tärkeästä asiasta. On huomattava, että asetuksella säätäminen tässä kohdassa ei kuulu ministeriöiden eikä tasavallan presidentin toimivaltaan.<sup>206</sup>

Toimivalta hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle tulee kuulua valtioneuvostolle. Näin ollen asian vireille tulo eduskunnassa, josta säädetään 39 §:ssä, tulee muuttaa siten, että pykälässä nimenomaisesti mainitaan ja painotetaan sanaa

---

<sup>203</sup> KM 9/2010, s. 15–16.

<sup>204</sup> HE 60/2010 vp, s. 6.

<sup>205</sup> HE 60/2010 vp, s. 24.

<sup>206</sup> HE 60/2010 vp, s. 36–37.

valtioneuvosto, joka esityksen antaa. Näin ollen tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan 58 §:n 2 momentista poistettaisiin säännös hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta. Nimitystä *hallituksen esitys* ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi, vaikka hallitus sana merkitsee presidenttiä ja valtioneuvostoa yhdessä.<sup>207</sup> Tähän linjaan sopii luontevasti myös 71 §:n muutos: hallituksen esityksen peruuttamisesta ja täydentämisestä päättää tulevaisuudessa valtioneuvosto<sup>208</sup>.

46 §:n mukaan toimintakertomusten antaminen eduskunnalle tulee kuulua valtioneuvostolle. Kertomus sisältäisi edelleen tietoja myös tasavallan presidentin toiminnasta, mutta toimivalta itse kertomuksen antamisesta kuuluu ainoastaan valtioneuvostolle.<sup>209</sup>

Presidentin päätöksentekoa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta sääntelevää 58 §:ä tulisi täsmentää. Jos presidentti ei jostain syystä päätä asiasta valtioneuvoston päätöksen mukaisesti, niin muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta päätetään valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti, jos ehdotus vastaa eduskunnan ilmaisemaa kantaa asiassa.<sup>210</sup> Eduskunnan ilmaisema kanta voi hallituksen esityksen mukaan muodostua jo asian aikaisemmissa käsittelyvaiheissa tai eduskunnan valiokunnissa. Myös tiedonanto sekä selonteko (44 §) ovat mahdollisia keinoja kannan selville saamiseksi. Valtioneuvoston ja eduskunnan yhteinen kanta ovat omiaan parlamentarismiin lisäämiseksi ja parlamentaarinen vastuukate on olemassa niissä tapauksissa, kun presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Vastuukatteen merkitys jää kuitenkin hyvin teoreettiseksi, jos presidentti ei noudata valtioneuvoston ratkaisuehdotusta<sup>211</sup>. Lain vahvistaminen (77 §) ei tule koskemaan edellä mainittua muutosta, koska presidentin harkintavalta halutaan säilyttää ennallaan sekä presidentin oikeus pyytää lausunto korkeimmalta oikeudelta lain sisällöstä. Nimitykset taas

---

<sup>207</sup> HE 60/2010 vp, s. 37–38.

<sup>208</sup> HE 60/2010 vp, s. 37.

<sup>209</sup> HE 60/2010 vp, s. 38.

<sup>210</sup> HE 60/2010 vp, s. 54.

<sup>211</sup> Jyräki 2010, s. 18.



kuuluvat toimeenpanovallan piiriin, jolloin niitä ei lähtökohtaisesti käsitellä edes eduskunnassa.<sup>212</sup>

Presidentin asetuksenantovaltuus, kansainvälisiä velvoitteita koskevista asioista, tulee poistaa (PL 95.1 §) eikä asetuksen antajaa tulisi erikseen määritellä. Vaikka hallituksen esityksessä mainitaan, ettei asetuksen antajaa erikseen tule määritellä, on tarkoituksena, että perustuslain 80 §:n valtioneuvostolle luoma asetuksenannon yleistoimivalta pätee myös tässä kohtaa. Asetuksenantovaltuus ei koske kuitenkaan valtiosopimuksia tai muita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, sillä niistä säädetään lailla. Asetuksella voidaan säätää myös voimaansaattamislain voimaantulosta.<sup>213</sup>

Perustuslain 126 § säätelee nimitysvallasta. Ensimmäisessä momentissa todettaisiin hallituksen esityksen mukaan, että valtioneuvostolla on yleistoimivalta virkanimitysasioissa ja toisessa momentissa säädettäisiin presidentin nimitysvallasta. Ministeriöiden kansliapäällikköiden nimittäminen tapahtuisi tästä lähtien lain tasolla ja siirrettäisiin näin ollen valtioneuvoston toimivaltaan. Tätä ajatusta puoltaa ministeriöiden virkamiesjohdon tärkeä asema valtioneuvostolle. Tasavallan presidentin tehtäväksi kuitenkin jää nimittää presidentin kanslian päällikkö ja määrätä tehtävään edustustojen päälliköt. Perustuslaissa ei siis enää mainittaisi presidentin kanslian esittelijöiden nimittämistä, vaan se tulisi omaan lakiinsa. Presidentti nimittäisi perustuslain nimenomaisen säännöksen nojalla vastaisuudessaakin valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin (PL 69 §) sekä määräisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen (PL 69 §). Presidentti nimittäisi myös vakinaiset tuomarit (PL 102 §) ja valtakunnansyyttäjän (PL 104 §) sekä upseerit (PL 128 §). Perustuslain 57 §:n mukaisesti presidentin muusta nimitysvallasta on säädettävä lain tasolla. Poistettavaksi ehdotetaan 126 §:n ensimmäisen momentin viimeinen virke: ”Presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla tässä perustuslaissa tai lailla presidentin tehtäväksi”. Tämä siksi, että se todetaan tarpeettomaksi muun sääntelyn rinnalla, eikä muuta tosiasiallisesti nimitysvaltaa mitenkään.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> HE 60/2010 vp, s. 41–43.

<sup>213</sup> HE 60/2010 vp, s. 46.

<sup>214</sup> HE 60/2010 vp, s. 47–49.

128 §:ä on ehdotettu korjattavaksi siten, että tasavallan presidentti voi siirtää puolustusvoimien ylipäällikkyyden vain rajatuissa poikkeusoloissa, toiselle Suomen kansalaiselle. Tässäkin tapauksessa tasavallan presidentti olisi sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen, jos eduskunta puoltaa kantaa. Tämä muutos halutaan lisätä siksi, että kyse on niin olennaisesta presidentin vallan siirrosta.<sup>215</sup>

### **3.6 Perustuslakivaliokunnan kannanotot muutosehdotuksiin**

Vaikka perustuslain muutoksiin tulee aina suhtautua pidättyvästi, on aikaa kulunut tarpeeksi edellisistä muutoksista, jolloin voidaan alkaa tutkia parlamentarismia vahvistamista entisestään. Perustuslain täydellisyysperiaatteen mukaisesti, perustuslain tulee antaa oikea kuva valtiosäännön perusratkaisuista, kuten vallankäytön järjestämisestä. Ennen muutoksia tulee olla laajapohjaista keskustelua muutosten tarpeista ja tavoitteista sekä päästä yhteisymmärrykseen niistä. Perustuslakivaliokunta näkee yhteisymmärryksen vallitsevan varsinkin ylimpien valtioelinten toimivaltuuksien selkeyttämisessä, joten hallituksen esitys perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp.) on tarpeellinen ja tarkoituksenmukainen.<sup>216</sup>

Perusoikeuksien poikkeussäätely tulee olla täsmällistä ja niistä säädetään suurella tarkkuudella. Olennaisten seikkojen on ilmevä laista ja näin ollen asetuksen soveltamisalaa ei voida jättää laissa avoimeksi. Asetuksen on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi eli kun ne valtioneuvostossa hyväksytyt ja eduskunnan jälkitarkastusoikeus asetuksia kohtaan on näin turvattava. Kun edellä mainitut perusteet täyttyvät, voidaan 23 § säätää hallituksen esityksen mukaisesti.<sup>217</sup>

58 § pykälän täsmentäminen, johtaa vaatimukseen, jossa ratkaisevaa on valtioneuvoston sekä eduskunnan mielipide. Tämä muutosehdotus on onnistunut ja presidentillä jää kuitenkin itsenäistään toimivaltaa rajatuissa asioissa. Ristiriitatilanteena, jossa

---

<sup>215</sup> HE 60/2010 vp, s. 48.

<sup>216</sup> PeVM 9/2010 vp. s. 3–4.

<sup>217</sup> PeVM 9/2010, s. 11.

eduskunnan mielipide olisi ratkaiseva, voidaan tosin nähdä ainoastaan ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat, joista presidentti ja valtioneuvosto eivät pääse yksimielisyyteen. Kyseessä on erittäin poikkeuksellinen parlamentarismien muoto ja valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen on vastattava eduskunnan kantaa. Eduskunnan ratkaisevana kantana ei voida pitää eduskuntakäsittelyssä aiemmin ilmaistuja mielipiteitä. Myöskään valiokuntien muodostamat mielipiteet aiemmissä käsittelyissä eivät ole riittäviä, vaan valtioneuvoston on saatava selkeä kanta ilmi, ilman epäselvyyksiä, täysistunnossa. Esimerkiksi valtioneuvoston selonteko (PL 44 §), johon eduskunta ottaa kantaa täysistunnossa, on tässä tapauksessa oikea keino. Tiedonantoa ei tule käyttää.<sup>218</sup> Selonteon lisäys 58.2 §:än on perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeä<sup>219</sup>.

Hallituksen ehdottama 95.1 §:n muutos, joka koski asetuksenantovaltaa kansainvälisten velvoitteiden osalta, saa perustuslakivaliokunnan hyväksynnän vuonna 2010, eikä pykälää sen enempää kommentoitu (PeVM 9/2010 vp.). Myöhemmässä lausunnossaan vuonna 2012 (PeVL 1/2012) perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että voimaansaattamislaissa tulee mainita nimenomaan valtioneuvoston asetuksenantovaltuus lain voimaan tulosta<sup>220</sup>.

Edellä mainittuja muutoksia lukuun ottamatta, perustuslakivaliokunta hyväksyi hallituksen esityksen muuttumattomana. Valiokunta ei myöskään muuttanut käsityksiään vuonna 2011 antamassaan lausunnossa (PeVM 3/2011 vp.), vastalauseista huolimatta. Lisäksi voidaan todeta, että valiokunta viittaa aikaisempiin lausuntoihinsa ja mietintöihinsä, samoin kuin esimerkiksi Perustuslaki 2000-työryhmän mietintöön, johdonmukaisesti.

---

<sup>218</sup> PeVM 9/2010, s. 4–11.

<sup>219</sup> PeVM 9/2010, s. 14–15.

<sup>220</sup> PeVL 1/2012 vp. s. 4.

### 3.7 Vastustus muutoksia kohtaan

Edellä mainitut muutosehdotukset ovat myös saaneet vastustusta. Toimi Kankaanniemi mainitsee muun muassa, että ei koe tarpeelliseksi pääministerin vallan lisäämistä muutoin kuin EU-asioissa. Hänen mielestään myös presidentin valintatapaa tulisi muuttaa, mikäli valtaoikeuksia kavennetaan. Kankaanniemi pelkää myös perustuslain 58 §:n 2 momentin muutoksen aiheuttavan vaikeita ja kärjistyneitä poliittisia tilanteita, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat erimieltä hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta. Tästä voisi myös seurata parlamentarismien kannalta hankala asetelma.<sup>221</sup> Annika Lapintie puolestaan korostaa, ettei ole tarpeeksi perusteluita, miksi kansan valitsemalta presidentiltä viedään valta pois. Tämän hetkinen yhteistoiminta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä on Lapintien mielestä toimiva, koska se takaa asioiden monipuolisen punninnan ja monta eri näkökulmaa. Hän painottaa myös, että muutokset perustuslakiin eivät tuo lisää valtaa eduskunnalle vaan ainoastaan pääministerille ja hallitukselle, jolloin opposition merkitys jää vähäiseksi.<sup>222</sup>

Raimo Vistbackan tulkinnan mukaan eduskunnan ja valtioneuvoston yhteinen kanta ei voi olla ratkaiseva siksi, että hallituspuolueet painostaisivat omia kansanedustajiaan samoihin mielipiteisiin kansanedustajien riippumattomuudesta huolimatta. Vistbacka painottaa myös, että presidentti-instituutio luo tasapainoa ja vakautta, joten näin ollen tasavallan presidentin valtaa tulisi lisätä.<sup>223</sup> Tässä vaiheessa tuskin on kuitenkaan syytä pelätä mielipiteiden monipuolisuuden ja kansanedustajien oman tahdon katoamista, muutokset eivät kuitenkaan suoraan koske näitä aloja ja siten aiheuta niiden katoamista.

Perustuslakivaliokunnan mietintöön vuonna 2010 kirjattu vastalause 58.2 §:stä koski nimenomaan presidentin vallan murenemistä. Edustaja Veijo Puhjo kokee myös, ettei yhteistoimintaperiaatteella ole merkitystä, jos pykälää muutetaan. Lisäksi se on hänen mielestään ristiriidassa perustuslain 93 §:n kanssa.<sup>224</sup> Edustajat Tom Packalén, Vesa-Matti Saarakkala sekä Pirkko Ruohonen-Lerner jättivät vuonna 2011 vastalauseensa

---

<sup>221</sup> KM 9/2010, s. 146–147.

<sup>222</sup> KM 9/2010, s. 148–152.

<sup>223</sup> KM 9/2010, s. 153–157.

<sup>224</sup> PeVM 9/2010, s. 17–18.

samasta syystä. Presidentti on tasapainottava tekijä yhteiskunnassa, jossa vallitsee kansanvalta. Parlamentarismiin vedoten ei heidän mielestään voi viedä presidentti-instituutiota tähän suuntaan. He arvostelevat myös 39 §:n hallituksen esityksen antamisen muutosta. Esityksen antamisoikeus ainoastaan valtioneuvostolle etäännyttää presidentin hallituksesta ja näiden kahden orgaanin välinen yhteistyö katoaa. He ehdottavat, että kaikki lakiehdotukset hylätään.<sup>225</sup>

Presidentti Tarja Halonen on myös lausunut mielipiteensä perustuslain muutoksesta. Halosen mielestä kaksitoista vuotta on liian lyhyt aika vuonna 2000 voimaantulleen perustuslakimme arvioimiseksi, ottaen myös huomioon, että hän on ollut yksin presidenttinä koko tämän ajan. Halonen kokee myös perustuslain tarkistamisen koskevan vain presidentin valtaoikeuksia, eikä tarkistamisessa ole otettu huomioon kokonaiskuvaa. Presidentti Halonen jätti pöytäkirjaan myös seuraavan lausuman: ”Toivon, että eduskunta pohtii perusteellisesti parlamentarismiin lisäksi oikeusvaltion ja hyvän hallinnon merkitystä nykyaikaiselle demokratialle.”<sup>226</sup> Halonen kuitenkin lupasi vahvistaa perustuslain eduskunnan päättämässä muodossa<sup>227</sup>. Mikäli eduskunta muutokset hyväksyy, eikä Halonen kieltäydy allekirjoittamasta lakia, on kyse perustuslain 2 §:n tarkoittamasta kansan tahdosta. Halosen huolestuneisuus on kuitenkin toisaalta ymmärrettävää. Tasavallan presidentillä ei välttämättä ole enää merkitystä, jos hänellä ei ole valtaakaan. Edustustehtävät voi hoitaa myös pääministeri. Eduskunta hyväksyi perustuslain muutoksen, jonka jälkeen myös vaalien jälkeinen eduskunta hyväksyi muutokset kahden kolmasosan määräänemmistöllä.

---

<sup>225</sup> PeVM 3/2011, s. 4–5.

<sup>226</sup> Tasavallan presidentin kanslia 2010.

<sup>227</sup> Iltalehti 2010.

## 4. PRESIDENTIN JA VALTIONEUVOSTON TOIMIVALTUUDET

### 4.1 Yleistä

Uuden perustuslain myötä olemme siirtyneet yhä kattavampaan parlamentarismiin. On ollut tarkoituksenmukaista siirtää valtaa valtioneuvostolle ja ministeriöille, koska nämä valtionorgaanit vastaavat poliittisesti sekä omista päätöksistään, jotka koskevat valtionhallintoa että välillisesti myös koko valtionhallinnon toiminnasta<sup>228</sup>. Perustuslain muutokset tulivat voimaan 1.3.2012 ja laki (L 1112/2011) säädettiin tietysti perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (73 §). Perustuslain muutokset tulivat voimaan siinä muodossa, kuin perustuslakivaliokunta oli ehdottanut. Muutettuja pykälää oli yhteensä neljätoista kappaletta.

Vaikka presidentin toimivaltuuksia selvästi halutaan karsia ja on karsittu, koetaan hänellä olevan silti valtion päämiehen rooli. Myös hallituksen esityksessä käytetään sanaa päämies ja valtion pää, mikä on hieman erikoista lakisäätteisiin toimivaltuuksiin verrattuna. Esimerkiksi edustustojen päälliköiden nimittämisestä hallituksen esitys mainitsee, että kyseisten henkilöiden nimitykset on perusteltua pitää *valtionpään* toimivallassa, asian tärkeyden ja Suomen edustuksen takia<sup>229</sup>.

Edellä on käyty läpi perustuslainmuutoksen lainvalmisteluaineistoa, josta luontevasti päästään itse tasavallan presidentin ja valtioneuvoston voimassa oleviin toimivaltuuksiin sisäpoliittisissa kysymyksissä.

---

<sup>228</sup> Jyränki 2000, s. 148.

<sup>229</sup> HE 60/2010 vp, s. 47.

## 4.2 Tasavallan presidentin tehtävät ja asema

Tasavallan presidentti hoitaa hänelle tässä perustuslaissa tai muussa laissa erikseen säädetyt tehtävät (PL 57 §). Presidentin päätösvaltaa ei voida lisätä lailla eikä asetuksella, vaan se vaatii perustuslain muutosta ja ehkä myös poikkeuslakia<sup>230</sup>. Perustuslain 57 §:n säännös ei sisällä rajoituksia sille, mitä tehtäviä presidentille voidaan lailla osoittaa, kunhan niitä ei ole määrätty toiselle orgaanille. Valtiosääntökokonaisuuteen ei kuitenkaan voida katsoa sopivan se, että presidentille määrättäisiin esimerkiksi hallintoviranomaisen rooli jossakin asiassa. Lailla säätämisen mahdollisuus on lähinnä siksi, että perustuslaintasolla säätäminen on koettu jäykäksi toimintatavaksi. Lailla voidaan säätää siis esimerkiksi sellaisista asioista, jonka tyyppiset ovat jo vanhastaan kuuluneet presidentille kuten virkamiehen nimittämisvalta.<sup>231</sup>

Perustuslaki antaa toimivaltuuksia muun muassa valtioneuvoston muodostamisessa, ennen aikaisten vaalien määräämisessä ja virkanimityksissä sekä puolustusvoimien ylipäällikkönä. Huomattava on kuitenkin, että nämä valtuudet ovat käytettävissä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, sen ratkaisuehdotuksesta (PL 58 §) tai pääministerin aloitteesta. Kyseinen säännös on valtiosääntöuudistuksen keskeisimpiä, sillä sen avulla syntyy jo mainittu parlamentaarinen vastuukate. Poikkeustapauksissa on presidentin mahdollista tehdä päätös ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ja silloinkin päätös tapahtuu ministerivastuun piirissä ja ministerithän ovat oikeudellisessa vastuussa eduskunnalle.<sup>232</sup>

Perustuslain 58.2 §:n mukaan presidentin siis tulee ratkaista asiat valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaan. Presidentti voi kuitenkin hylätä ehdotuksen ja palauttaa asian näin valtioneuvostoon uudelleen käsiteltäväksi. Muusta kuin lain vahvistamista, virkaan nimittämistä tai tehtävään määräämistä koskevasta asiasta valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle selonteon, joka määrittää eduskunnan kannan ja jonka perusteella valtioneuvosto voi tehdä päätöksen, ilman presidentin hyväksyntää. Säännös koskee

---

<sup>230</sup> Saraviita 2000, s. 279.

<sup>231</sup> Hallberg ym. 2009, s. 409.

<sup>232</sup> Saraviita 2000, s. 281.

kuitenkin vain hallituksen esityksiä, muista asioista perustuslaki ei säädi lainkaan. On siis tehtävä e contrario päätelmä eli muissa asioissa presidentti voi poiketa valtioneuvoston kannasta ja tehdä itse päätöksensä.<sup>233</sup>

Presidentin päätösten laillisuusvalvonta toteutuu parhaiten, kun päätökset tehdään valtioneuvoston kannan mukaan, sillä presidentin rikosoikeudellinen vastuu on suppea toisin kuin ministerien. Jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen (PL 108 §). Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin (PL 112.1 §). Jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista (PL 112.2 §).

Presidentin on mahdollista joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen ainoastaan, kun kyse on maanpetoksesta, valtionpetoksesta tai rikoksesta ihmisyyttä vastaan. Ilmoituksen tapahtuneesta eduskunnalle tekee oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto. Tällöin eduskunta pyytää perustuslakivaliokunnan kannanottoa (oikeudellisesti sitomaton), jonka jälkeen syyte voidaan nostaa, mikäli kolme neljäosaa annetuista äänistä sitä kannattaa (PL 113 §). Suomen oloissa tällainen syyte on hyvin epätodennäköinen.

Presidentti on velvollinen nimittämään pääministeriksi eduskunnan valitseman henkilön, joka valitsee muut ministerit (PL 61.1 §). Presidentti voi uuden perustuslain mukaan erottaa valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin vain jos eduskunnan luottamusta ei ole, pääministeri on asiasta tehnyt ehdotuksen tai nimenomainen pyyntö on annettu (PL 64 §). Valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ei siis näihin asioihin vaadita. Varsinaista välikysymysmenettelyä eduskunnassa, jossa hallitus voi saada

---

<sup>233</sup> Jyränki 2000, s. 128.



epäluottamuslauseen, ei myöskään välttämättä tarvita, vaan pääministeri voi jättää eronpyynnön ilman tätäkin ja koko hallituksen puolesta<sup>234</sup>.

Valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ei yleensä tarvita sellaisista asioista, joihin ei liity merkittävää yhteiskunta- tai talouspoliittista näkökulmaa. Nämä asiat koskevat yleensä tapauksia, joista säädetään alemmalla tasolla. Tämän vuoksi muun muassa armahduksesta presidentti päättää itse saatuaan lausunnon korkeimmalta oikeudelta (PL 105 §). Armahdusoikeus on sinänsä menettänyt merkityksensä, sillä nykyään vangeilla on mahdollisuus päästä ehdonalaiseen Helsingin hovioikeuden päätöksellä, ilman armahdusta<sup>235</sup>.

Presidentillä on mahdollisuus määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tällöin pääministerin täytyy antaa perusteltu aloite ja lisäksi presidentin on kuultava eduskuntaryhmiä. Eduskunnan on myös oltava koolla määräystä annettaessa. Tämän jälkeen presidentti voi eduskunnan ollessa koolla määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit. (PL 26.1 §) Tämä perustuslain pykälä merkitsee huomattavaa puuttumista eduskunnan riippumattomuuteen eikä ennenaikaisten vaalien määrääminen näin ollen tule kysymykseen kuin poikkeusoloissa<sup>236</sup>. Parlamentarismien periaatteen mukaisesti, ei myöskään voi olla mahdollista, että eduskunnalta epäluottamuksen saanut pääministeri tekisi presidentille aloitteen ennenaikaisista vaaleista, eikä valtataistelua ylimpien valtioelinten kesken voida käydä ennenaikaisten vaalien uhalla. Lainsäädäntö sekä esityöt eivät tästä kuitenkaan mainitse.<sup>237</sup>

Sotilaskäskyasioissa presidentillä on toimivaltaa, mutta vain ministerin myötävaikutuksen alaisena (PL 58 §). Kun paikalla on edes yksi eduskunnalle vastuunalainen henkilö, toteutuu vastuukate<sup>238</sup>. Vastuunalaisia henkilöitä ovat esimerkiksi ulkoasiainministeri ja puolustusministeri<sup>239</sup>. Ehdoton ylipäällikkyyks on siis poistettu<sup>240</sup>, vaikka perustuslain 128.1 § toteaaakin presidentin olevan Suomen

---

<sup>234</sup> Myllymäki 2010, s. 190.

<sup>235</sup> Hallberg ym. 2009, s. 421.

<sup>236</sup> Hallberg ym. 2009, s. 412.

<sup>237</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 198–199.

<sup>238</sup> Saraviita 2000, s. 292.

<sup>239</sup> Myllymäki 2010, s. 251.

<sup>240</sup> ks. PeVM 10/1998 vp, s. 7.

puolustusvoimien ylipäällikkö ja että presidentti voi kuitenkin valtioneuvoston esityksestä luovuttaa vallan toiselle Suomen kansalaiselle, poikkeusoloissa. Rauhan aikana sotilaskäskyasioihin kuuluu lähinnä ylennykset, sillä presidentti nimittää upseerit (PL 128.2 §) ja jossakin määrin määräysvalta resurssien käytöstä. Säädännölliset, hallinnolliset ja taloudelliset puolustusvoimia koskevat asiat eivät yleensä kuulu ylipäällikölle.<sup>241</sup>

Eräs merkityksenä jo lähes menettänyt tehtävä on lain vahvistaminen, josta säädetään perustuslain 77 §:ssä. Presidentti siis vahvistaa eduskunnan säätämät lait kolmen kuukauden kuluessa, kun ne ovat vahvistettaviksi toimitettu. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Mikäli presidentti syystä tai toisesta lain jättää vahvistamatta, palaa se viipymättä uuteen käsittelyyn ja voi tulla ilman vahvistusta muuttumattomana voimaan (PL 77–78 §).

Presidentillä on myös asetuksenanto-oikeus perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla (PL 80 §). Yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia tämä ei kuitenkaan koske, sillä niistä tulee säätää lailla. Jos asetuksen antajaa ei ole määrätty, on yleinen oikeus valtioneuvostolla. Presidentin oikeuksia on siis myös tässä kavennettu. Valtioneuvoston antama asetus on ollut lähtökohtana sekä perustuslakivaliokunnan käytännössä että lainsäädäntökäytännössä, vähempimerkitykselliset asiat tulisi jättää ministeriölle<sup>242</sup>.

Presidentin toimenkuvaan kuuluu myös valtiopäivien avaaminen ja eduskunnan työn päättyneeksi julistaminen vaalikauden päätteeksi (PL 33 §). Presidentille voi kuulua lisäksi myös edustustehtäviä kuten puheita ja vierailuja, joista ei säädetä perustuslaissa, sillä ne kuuluvat hänen omaan harkintaansa. Tällaisten toimien tosiasiallinen, esimerkiksi ohjaava tai asennoitumista ennakoiva merkitys voi olla huomattava. Näitä ylimääräisiä toimia ei voida säännellä sisällöllisesti eikä menettelyllisesti, joten parlamentaarinen vastuukate ei pääse toteutumaan presidentin vapaamuotoisissa toimissa.<sup>243</sup>

---

<sup>241</sup> Hallberg ym. 2009, s. 419–420.

<sup>242</sup> Hallberg ym. 2009, s. 414.

<sup>243</sup> Hallberg ym. 2009, s. 407.

### 4.3 Valtioneuvoston toiminta

Valtioneuvosto käyttää julkista valtaa hallinnon ylimmällä tasolla<sup>244</sup>. Valtioneuvostosta säädetään sekä perustuslain tasolla että erillisellä lailla (175/2003). Valtioneuvosto käyttää hallitusvaltaa yhdessä presidentin kanssa kuten jo aikaisemmin on todettu. Valtioneuvosto toimii myös presidentin päätöksentekofoorumina ja valmistelee presidentin ratkaistavat asiat ja tekee useimmista niistä ratkaisuehdotuksensa.<sup>245</sup> Valtioneuvosto on ajan kuluessa muuttunut sektoriministeriöiden kokonaisuudeksi, jotka hoitavat omaa hallinnonalaansa. Oikeudellista valvontaa valtioneuvoston osalta suorittaa oikeuskansleri.<sup>246</sup> Valtioneuvoston tehtävät on ymmärrettävä yleisistunnossa ja ministeriössä ratkaistavien asioiden kokonaisuutena<sup>247</sup>.

Perustuslain 65 §:ssä jaetaan valtioneuvostolle kuuluvat asiaan kolmeen ryhmään:

- 1) perustuslaissa valtioneuvostolle määrätyt erityistehtävät;
- 2) hallitus- ja hallintoasiat, jotka ovat muissa säädöksissä määrätty valtioneuvoston tai ministeriön päätettäväksi (lainvalmistelun ohjaaminen ja asetusten antaminen);
- 3) hallitus- ja hallintoasiat, joita ei ole annettu presidentille tai muulle viranomaiselle (valtioneuvoston yleistoisimivalta).

Parlamentaarista vastuuta toteuttaa perustuslain 44 §, jonka perusteella valtioneuvosto voi antaa eduskunnalle tiedonannon tai selonteon valtakunnan hallintoa tai kansainvälisiä suhteita koskevassa asiassa. Pykälä perustuu vapaaehtoisuudelle sanan ”voi” kautta. Eduskunta äänestää luottamuksesta tiedonannon jälkeen, mutta ei selonteon jälkeen. Tärkeimmissä kysymyksissä olisi syytä käyttää tiedonantoa, vaikka riskinä epäluottamuslause onkin.

Parlamentaarisen valvonnan takia valtioneuvostolla, sen ministeriöillä ja ministereillä on velvollisuus antaa eduskunnalle ja sen valiokunnille tarpeellisia tietoja asioiden käsittelyä varten (PL 47 §). Samaa tiedonsaantioikeutta voidaan soveltaa myös

---

<sup>244</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 186.

<sup>245</sup> Jyränki 2000, s. 132.

<sup>246</sup> Myllymäki 2010, s. 55.

<sup>247</sup> HE 1/1998 vp, s. 116.

eduskunnan tarkastusvaliokuntaan, jotta sillä on mahdollisuus parlamentaariseen valvontaan valtioneuvostoa ja sen yleisen talouspolitiikan toteuttamista sekä talousarvion noudattamista kohtaan<sup>248</sup>.

Huomion arvoista on, miten liiallinen muutosidonnaisuus on hankaloittanut päätöksen tekoa valtioneuvostossa, jolloin tosiasiaassa päätökset tehdään jo seuraavaksi läpikäytävissä valmisteluelimissä. Presidentin esittely sekä valtioneuvoston yleisistunto ovat jääneet ikään kuin päätösten rekisteröimispaikoiksi. Perustuslain teksti ei siis kerro kaikkia hallitusvallan todellisia käyttömuotoja. Samasta syystä myös pääministerin tehtävät ovat paremmin selvitetty lain tasolla.<sup>249</sup> Tosiasiallisen päätöksenteon valuessa valmistelueliimiin, jää myös poliittinen valvonta vähemmälle<sup>250</sup>.

Antero Jyränki sekä Jaakko Husa arvostelevat valtioneuvosto-termin käyttöä perustuslaissa suureksi lakitekhniseksi heikkoudeksi. Sana valtioneuvosto tulisi vaihtaa hallitukseksi, koska se kuvaa paremmin todellista asian tilaa. Hallitus sanana tarkoittaa nimenomaan ministeristöä, joka asiat todellisuudessa hoitaa. Vaikka hallitus-termin käyttöönottoa pohdittiin Perustuslaki 2000-komiteassa, ei se lyönyt itseään läpi. Läpimurto ei tapahtunut ehkä siksi, että se olisi vaikuttanut negatiivisesti tasavallan presidentin asemaan. Termin vaihtamisesta olisi seurannut myös alemman asteisten säädösten korjausta.<sup>251</sup>

### **4.3.1 Valtioneuvoston yleisistunto**

Valtioneuvostolle kuuluvat vain sille erikseen määrätyt tehtävät, jolloin muut asiat voidaan päättää ministeriössä. Valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat, sekä muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii (PL 67.1 §). Yleisistunnon ratkaistavaksi voidaan siis siirtää muutoin ministeriölle kuuluva asia suuren merkityksensä vuoksi, pääministerin tai asianomaisen

---

<sup>248</sup> Myllymäki 2010, s. 243.

<sup>249</sup> Myllymäki 2010, s. 298.

<sup>250</sup> Myllymäki 2010, s. 332.

<sup>251</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 186.

ministerin esityksestä (VNL 6 §). Koska rajausta ei ole täsmällinen perustuslaissa, on tarkoituksena ollut alemman asteisilla säännöksillä tarkentaminen. Yleisistunnolla on myös yleinen toimivalta nimittää virkamiehiä silloin, kun valtuutta ei ole säädetty muulle organille. Lisäksi yleisistunnossa annetaan asetukset suoraan perustuslain tai lain nojalla (PL 80 §) ja päätetään ratkaisuehdotuksista, jotka esitellään presidentille.<sup>252</sup> Myötävaikuttaminen tasavallan presidentin päätöksentekoon ja ratkaisuehdotusten tekeminen (PL 58 §) kuuluvat perustuslaissa erikseen säädettyistä tehtävistä ehkä tärkeimpään ryhmään<sup>253</sup>.

Perustuslain 65.2 §:n mukaan valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset yleisistunnossa, jolloin parlamentaarinen vastuukate ulottuu välillisesti presidentin päätöksentekoon. Täytäntöönpano yleisistunnossa on myös tärkeä osa presidentin toiminnan laillisuuden valvontaa<sup>254</sup>. Yleisistunto on päätösvaltainen viiden ministerin läsnä ollessa (67.3 §). Yleisistunnossa voidaan todeta myös presidentin pysyvä estyneisyys asioidensa hoidossa, oikeusministerin esittelyssä (VNL 26 §). Kyse on tilanteesta, jossa presidentti ei itse tahdo tai kykene tekemään ilmoitusta estyneisyydestään tai hän on kuollut (PL 55 §). Valtioneuvoston toimivaltaan voidaan analogisella tulkinnalla lukea myös presidentin tilapäisen estyneisyyden toteaminen. Perustuslaki ja sen esityöt eivät mainitse tästä mitään, mutta koska presidentillä ei ole oikeudellista vastuuta virkatoimistaan, kuten valtioneuvostolla, voidaan tilapäisestä esteestä päättäminen katsoa kuuluvan valtioneuvostolle. Tilapäinen este voi olla esimerkiksi sairaus, mutta myös määrämuotoisesta päätöksentekotilanteesta pois jääminen.<sup>255</sup>

Yleisistunto huolehtii myös eduskunnalle annettavista tiedonannoista, selonteoista, kertomuksista ja kirjelmistä (VNL 12.2 §). Toimenpidekertomus on annettava kalenterivuositain, valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminnasta. Kertomuksen perusteella perustuslakivaliokunta laatii mietinnön, johon se kokoaa myös muiden valiokuntien mietintöjen kannanotot.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Jyränki 2000, s. 133.

<sup>253</sup> Myllymäki 2010, s. 193.

<sup>254</sup> Jyränki 2000, s. 134.

<sup>255</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 175.

<sup>256</sup> Myllymäki 2010, s. 240–241.

### 4.3.2 Ministerihallinto

Vuoden 2000 perustuslaki määrää pääsäännöksi ministerihallinnon, jossa ministerivaliokunnilla on keskeinen rooli<sup>257</sup>. Ministerien tarkkaa lukumäärää ei ole perustuslaissa säännelty<sup>258</sup>. Ministerivaliokuntia ei edes tunnettu vuoden 1919 hallitusmuodon aikana, vaan niiden asettaminen perustui kulloisenkin valtioneuvoston ohjesäännön määräyksiin<sup>259</sup>. Perustuslain 67.2 §:n mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä ja valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia valmistelua varten. Varsinaista ratkaisuvalltaa niille ei siis kuulu, mutta perustuslaki määrää niille valmistelupakon. Ministeriöiden tehtävänä on siis lähinnä asioiden valmistelu ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta huolehtiminen, jolloin tarkoitetaan myös ministeriön alaista hallintoa koskevaa ohjausta ja valvontaa. Näin saadaan ministerihallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottumaan myös alemmille hallinnon tasoille mikä on tarkoituksenmukaista.<sup>260</sup> Pääministerin ja yleisistunnon kannalta ratkaisevaa on se, miten hyvin asiat on valmisteltu ministeriöissä ja ministerivaliokunnissa. Ministerivaliokuntia ovat muun muassa raha-asianvaliokunta, talouspoliittinen valiokunta ja ulkoasianvaliokunta.<sup>261</sup> Ministerivaliokuntien jäsenten on oltava myös valtioneuvoston jäseniä (VNL 23 §).

Merkittävää ero tasavallan presidentin vastuuseen verrattuna on, että perustuslain mukaan ministeriä vastaan voidaan nostaa syyte. Oikeudellisen vastuun pitäisi siis taata moitteettomuus asioiden hoidossa. Perustuslakivaliokunnalla on keskeinen rooli syytteen nostamisessa, sillä sen kannanoton perusteella eduskunta tekee päätöksensä. Perustuslakivaliokunta voi myös itse alkaa tutkimaan ministerin lainvastaista toimintaa. (114–116 §) Ministeri syytteen nostaminen edellyttää rikkomuksen tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta, kyse on olennaisesta rikkeestä, rikkomus on riidaton ja se pystytään selvästi osoittamaan. Ministerillä on myös myötävaikutusvastuu, joka koskee

---

<sup>257</sup> Jyränki 2003, s. 158.

<sup>258</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 186.

<sup>259</sup> Myllymäki 2010, s. 196.

<sup>260</sup> Saraviita 2000, s. 332.

<sup>261</sup> Myllymäki 2010, s. 54–61.

nimenomaan presidentin lainvastaiseen päätökseen tai muuhun toimeen vaikuttamista. Eriävän mielipiteen ilmoittaminen ja kirjaaminen poistavat myötävaikutusvastuun.<sup>262</sup>

Epävirallisena ministerien tapaamisfoorumina toimii iltakoulu, jonka puheenjohtajana toimii pääministeri. Suomen perustuslaki ei siis sisällä säännöksiä iltakoulusta.<sup>263</sup> Koska tapaaminen ei ole muodollinen, on se lujittanut pääministerin johtamismahdollisuuksia. Iltakoulussa voidaan esimerkiksi suunnitella ja valmistella seuraavan yleisistunnon esityslistaa tai sopia asioista, jotka varsinaisesti ratkaistaan vasta yleisistunnossa tai viedään presidentin esittelyyn.<sup>264</sup> Erityisenä etuna iltakoulussa on se, että se on mahdollista kutsua hyvinkin nopeasti koolle tarvittaessa<sup>265</sup>.

Valtioneuvostoasetuksen mukaan valtioneuvoston kanslialla on yleistoimivalta, mikäli käsiteltävä asia ei kuulu muulle ministeriölle (VNA 1 §). Pääministerin johtamaa valtioneuvoston kansliaa voidaan kutsua myös pääministerin ministeriöksi, sillä sen tehtävä on olla pääministerin apuna asioiden valmistelussa. Pääministerin korostuneen aseman ansiosta kanslia on erittäin tärkeä tuki pääministerin toiminnalle. Valtioneuvoston nimittämä valtiosihteeri johtaa ja valvoo valtioneuvoston kansliasta säädetyn asetuksen mukaan kanslian toimintaa sekä vastaa ministeriön poliittisesta ohjauksesta. Kansliassa työskentelee lisäksi alivaltiosihteereitä avustavina virkamiehinä, jotka vastaavat hallinnollisesta ohjauksesta.<sup>266</sup> Parlamentarismien ja eduskunnan aseman turvaamisen kannalta voidaan seuraavat valtioneuvoston kanslian tehtävät nähdä erittäin tärkeinä (VNA 1 §):

- 1) hallituksen ja eduskunnan työn yhteensovittaminen sekä eduskunnan ja hallituksen välinen virallinen kirjeenvaihto, kirjalliset kysymykset, kyselytunnit sekä muut hallituksen ja eduskunnan väliset yhteydet ja kertomukset hallituksen toimenpiteistä.
- 2) hallitusohjelman toimeenpanon seuranta.
- 3) hallituksen vaihdokseen ja työskentelyyn liittyvät toimenpiteet.
- 4) tasavallan presidentin annettavaksi säädetyt arvonimet.

---

<sup>262</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 208–209.

<sup>263</sup> Myllymäki 2010, s. 199.

<sup>264</sup> Myllymäki 2010, s. 61.

<sup>265</sup> Myllymäki 2010, s. 286.

<sup>266</sup> Myllymäki 2010, s. 201–204.

### 4.3.3 Pääministeri

Perustuslain muutoksella ei tehty pääministerin asemaan pelkästään teknisiä muutoksia, vaan selkeytettiin aseman lähtökohtia ja myös pääministerin tehtäviä. Tämän kautta pääministerin aseman lujittui, jolloin myös eduskunnan valta korostui uudistuksen lähtökohdan mukaisesti.<sup>267</sup> Pääministerin valtuuksien lisäämistä on myös perusteltu valtioneuvoston toimintaa koskevalla pääministerin kokonaisvastuulla<sup>268</sup>. Perustuslain ja valtioneuvostolain sekä valtioneuvostoasetuksen lisäksi pääministerin asemaa käsitellään muuan muassa valtioneuvoston kanslian työjärjestyksessä (242/2012) sekä valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003), jotka yhdessä sinetöivät pääministerin juridisen johtajuuden<sup>269</sup>.

Perustuslain 66 §:n mukaan pääministerin tärkeimpiin tehtäviin kuuluu valtioneuvoston toiminnan johtaminen sekä valtioneuvostolle kuuluvien asioiden ja valmistelun yhteensovittaminen. Pääministeri hoitaa näitä asioita yleisistunnossa (toimivalta ei ulotu ministeriötasoon), joka korostaa parlamentaarista hallitustapaa<sup>270</sup>. 66 § säädettiin erityisesti pääministerin aseman edelleen kehittämiseksi ja lujittamiseksi<sup>271</sup>.

Pääministeri voi tehdä aloitteen ennen aikaisten vaalien määräämisestä (PL 26 §) ja ministerin erottamisesta (PL 64.1 §). Pääministeri voi tehdä aloitteen ministeriölle kuuluvan laajakantoisen tai periaatteellisesti tärkeän asian ottamisesta ratkaistavaksi yleisistunnossa (VNL 8 §) ja lisäksi hän valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa ja toimii ministerivaliokuntien puheenjohtajana (VNL 3.2 §). Pääministeri päättää yleisistuntojen esittelypäivät ja esittelyjärjestyksen sekä määrääjän, johon mennessä jokin asia on käsiteltävä (VNL 22 §). Pääministerin esityksestä valtioneuvosto päättää, minkä ministeriön toimialaan jokin epäselvä tapaus kuuluu (VNL 10 §). Erittäin tärkeä tehtävä pääministerillä on toimia tasavallan presidentin sijaisena, hänen ollessa estyneenä (PL 59 §).

---

<sup>267</sup> Myllymäki 2010, s. 197.

<sup>268</sup> HE 270/2002 vp, s. 44.

<sup>269</sup> Myllymäki 2010, s. 199.

<sup>270</sup> Jyränki 2000, s. 134.

<sup>271</sup> HE 1/1998 vp, s. 116–117.



Pääministerillä (myös valtioneuvostolla) on tärkeä tehtävä informoida eduskuntaa Euroopan unioniin liittyvistä asioista. Pääasiassa tämä koskee Eurooppa-neuvoston kokouksia (PL 96–97 §). Yleisistunnon sekä ministerivaliokuntien puheenjohtajana ja valtioneuvoston kansliapäällikkönä informaation antaminen eteenpäin sulautuu hyvin pääministerin toimenkuvaan. Pääministerin johtamisedellytyksiä on parannettu varsinkin ETA-ratkaisujen toteuttamisen yhteydessä<sup>272</sup>. Informaatiovelvollisuutta ei perustuslain 45.2 § pykälä aseta, mutta sen mukaan pääministeri tai hänen määräämänsä ministeri voi antaa eduskunnalle tärkeästä ajankohtaisesta asiasta ilmoituksen. Tämän mahdollisuuden käyttö tietenkin hyvässä tapauksessa luo luottamusta eduskunnan ja pääministerin välillä, joten sitä olisi hyvä käyttää.

Kun pääministerin valinta siirrettiin eduskunnalle, pääministerin näennäinen riippuvuus presidenttiin heikkeni. Uusi perustuslaki ei kuitenkaan lisännyt pääministerin säädännäistä valtaa muutoin kuin välillisesti eikä pääministerillä ole niin sanottuja valtaoikeuksia kuin tasavallan presidentillä.<sup>273</sup> Suomen pääministerillä on vielä poikkeuksellisen heikko asema muiden parlamenttikeskeisten maiden pääministereihin esimerkiksi Itävaltaan verrattuna<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> Myllymäki 2010, s. 106.

<sup>273</sup> Saraviita 2000, s. 325.

<sup>274</sup> Myllymäki 2010, s. 38.

## 5. TOIMIVALTUUDET PARLAMENTARISMIN NÄKÖKULMASTA JA PRESIDENTIN ASEMA

### 5.1 Parlamentarismien määritelmä ja merkitys Suomen järjestelmässä

Edustuksellisen demokratian mukaan kansan päätösvaltaa käyttää sen valitsema eduskunta (PL 2.1 §). Eduskunnan vallan ensisijaisuus merkitsee tasavallan presidentin vallankäytön saattamista parlamentaarisen vastuukatteen piiriin sekä valtioneuvoston toimintaa eduskunnan luottamuksen varassa. Valtiosääntömme peruseriaatteet, jotka on sisällytetty perustuslain ensimmäiseen lukuun, käytetään tärkeän merkityksensä vuoksi myös tulkintaperusteina sovellettaessa muita säännöksiä. Parlamentarismien periaate on myös riippuvainen aikakaudesta ja itse periaatteen soveltajasta. Nykyään parlamentarismi sanana kuvaa luottamusta eduskunnan ja hallituksen kesken, eikä pääministerin tarvitse enää nauttia presidentin luottamusta, kuten esimerkiksi 1960–1970-luvuilla. Sen kautta toteutuu kansanvaltainen vallankäyttö ja se toimii myös vallan vaihdon mekanismina. Myös puoluelaitos on merkittävänä elementtinä parlamentarismien toteuttamisessa.<sup>275</sup> Hallituksen jäsenet usein koostuvat puolueiden puheenjohtajista, joilla on hyvä keskusteluyhteys eduskunnassa oleviin omiin puolueisiin ja niiden ryhmänjohtajiin. Tätä voidaan myös kutsua toimivaksi parlamentaarisen hallitustavan riippuvuussuhteeksi valtioneuvoston ja eduskunnan kesken.<sup>276</sup> Tässä kohtaa on kuitenkin syytä huomioida, että tiivis yhteistoiminta hallituksen ja eduskunnan kesken on ristiriidassa vallanjakoperiaatteen kanssa<sup>277</sup>.

Parlamentarismien sisältöä ei täsmennetä eikä käsitellä perustuslain valmisteluasiakirjoissa. Perustuslain tekstissä parlamentarismi toteutuu läpäisyperiaatteella. Ainoa määritelmä sille saadaan perustuslain 3.2 §:stä ja sen sanamuodosta. Lainsäädäntöasiakirjoissa ei myöskään täsmennetä sitä miksi parlamentarismi on niin tärkeää ja miksi sen tulee ulottua mahdollisimman laajasti koko

---

<sup>275</sup> Myllymäki 2010, s. 5–10.

<sup>276</sup> Myllymäki 2010, s. 282.

<sup>277</sup> Myllymäki 2010, s. 329.

hallitusvaltaan.<sup>278</sup> Parlamentarismin tärkeyden ja selkeyttämisen vuoksi valtiosäännössämme voisi perustuslakivaliokunnan kannanotto olla tarpeen.

Varsinainen enemmistöparlamentarismiin siirtyminen tapahtui 1990-luvulla. Tätä aikaisemmin oli kyse lähinnä puoliparlamentaarisesta järjestelmästä tai määräenemmistöparlamentarismista. Merkittävä parlamentarismiin lisääminen valtioelinten kesken tapahtui vuonna 1993, kun pääministeri sai oikeuden omasta aloitteestaan käynnistää keskustelun eduskunnassa ajankohtaisesta tai muuten tärkeästä asiasta. Tiivis yhteydenpito pääministerin ja eduskunnan välillä on elin tärkeää. Presidentin henkilöjohtajuudesta siirtyminen valtioneuvoston kollektiiviseen johtajuuteen, oli myös apuna parlamentarismiin kehittämisessä.<sup>279</sup> Ennen kaikkea hidasteena parlamentarismille oli vanhentunut valtiosääntö ja vasta sen ohessa presidentin valta<sup>280</sup>.

Oleellista parlamentarismissa on, että eduskunnan enemmistö hyväksyy hallitusvallan käytön kokonaisuuden, myös hallituksen politiikan linjan. Hallituksen poliittinen vastuu eduskunnalle toteuttaa parlamentarismia, jonka nimissä eduskunta voi myös osoittaa epäluottamuksensa ja näin ollen pakottaa hallitus tai yksittäinen ministeri eroamaan. Poliittisen vastuun toteutuminen ja parlamentarismi ovat selkeimmillään silloin, kun koko hallitusvalta on yhden elimen käsissä. Koska presidentti ei ole parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle, ei eduskunnalla myöskään ole parlamentarismiin kuuluvia keinoja vaikuttaa presidentin asemaan. Toisilleen vieraat käsitteet parlamentarismi ja presidentin itsenäinen toimivalta eivät toimi kovin hyvin tasapainossa.<sup>281</sup>

Suomessa on päätetty painottaa enemmän parlamentarismia kuin presidentin itsenäistä toimivaltaa, jolloin mitä enemmän presidentti saadaan sidottua yhteistoimintaan valtioneuvoston kanssa, sitä vahvemmin parlamentarismi toteutuu. Tässä syy myös presidentin valtaa karsiville valtiosääntömuutoksille. Tiedyt itsenäistä vallankäyttöä presidentille tuoneet säännökset, eivät toimineet järjestelmässämme. Hyvänä esimerkkinä yhteistoiminnasta on tasavallan presidentin osallistuminen ulko- ja

---

<sup>278</sup> Myllymäki 2010, s. 281.

<sup>279</sup> Myllymäki 2010, s. 10–12.

<sup>280</sup> Myllymäki 2010, s. 228.

<sup>281</sup> Hallberg ym. 2009, s. 399–400.

turvallisuuspoliittisen valiokunnan kokouksiin, joissa päätetyille politiikan päälinjoille on haettu eduskunnan hyväksyntä hallitusohjelman tiedonantoina<sup>282</sup>. Näin ollen presidentinkin nauttima luottamus tulee punnittua, vaikka sillä ei juridisesti olekaan merkitystä.

Ongelmaksi on myös muodostunut se, että perustuslaissa tasavallan presidentille ja valtioneuvostolle määrätyt valtuudet on jätetty hyvin avoimiksi. Tarkkaa määrittelyä siitä milloin, miksi ja millä laajuudella valtuutta käytetään, ei aina ole kirjattu tekstiin. Voidaan ajatella, että poliittinen historia ja käytäntö ohjaavat toimintaa, kun tarkat määritelmät puuttuvat, mutta tämä voi asettaa eduskunnan huonompaan asemaan ja näin ollen myös parlamentarismi kärsii. Esimerkiksi valtuuksien jatkuvalla äärimmäisellä käytöllä voi olla liian pitkälle meneviä vaikutuksia, vaikka jatkuvaa käyttöä ei sinänsä ole kielletty. Perustuslain tekstiä tulee tulkita kokonaisuutena, periaateratkaisujen valossa, jolloin eri säännöt eivät ole itsenäisiä yhteydestään riippumattomia kokonaisuuksia.<sup>283</sup>

## **5.2 Eduskunnan ja valtioneuvoston aseman korostaminen ohi tasavallan presidentin**

Eduskunnan aseman kannalta on tärkeää, että valtaoikeuksia käytetään maltillisesti ja vain silloin, kun muuta keinoa ei ole. Ongelma tapauksia voi aiheutua muun muassa perustuslain 71 §:stä, jossa todetaan, että hallituksella on mahdollisuus peruuttaa eduskunnalle antamansa esitys tai perustuslain 77 §:stä, jossa annetaan tasavallan presidentille valtuus jättää eduskunnan hyväksymä laki vahvistamatta. Molemmissa tapauksissa siis puututaan eduskunnan haluamaan ratkaisuun, mutta toimivallan rajoja ei ole määrätty. Selvästi kriittinen on myös perustuslain 26 §, mikä valtuuttaa tasavallan presidentin määräämään ennenaikaiset eduskuntavaalit, pääministerin perustellusta aloitteesta. Käypiä perusteita tällaiselle toiminnalle ei ole määritelty.<sup>284</sup> Koska

---

<sup>282</sup> Myllymäki 2010, s. 284–285.

<sup>283</sup> Hallberg ym. 2009, s. 389.

<sup>284</sup> Hallberg ym. 2009, s. 389.

presidentin itsenäinen toimivalta on toimivaltaa parlamentarisessa järjestelmässä, Mikael Hidénin ratkaisu tällaisissa epäselvissä tulkintatilanteissa on, että presidentin toimivaltasäännöksiä tulkitaan suppeasti kun taas parlamentaarista hallitustapaa toteuttavia säännöksiä tulee tulkita laajasti<sup>285</sup>.

Historian aikana presidentti on hajottanut eduskunnan seitsemän kertaa ja määrännyt hajotusvaalit toimitettavaksi. On hyvin kyseenalaista voiko tasavallan presidentti hajottaa kansan valitseman eduskunnan, jonka seurauksena asiasta piti säätää tiukemmin, turvaten kansan mielipide, jota edustaa kaksisataa edustajaa. Näin ollen, tasavallan presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla määrätä ennaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi. Eduskunta päättää kuitenkin itse tämän jälkeen, milloin se ennen vaalien toimittamista lopettaa työskentelynsä (PL 26 §). Tätä muutosta voidaan perustella myös sillä, että yhden henkilön mielipiteelle ei voida antaa niin paljon painoarvoa, jotta eduskunta saadaan hajotettua. Eduskunnan toimintaan puuttuminen on jo periaatteellisesti väärin, koska eduskunnalla on oltava riippumattomuus ja oikeus itsenäiseen työskentelyyn kansan valtuuttamana. Pääministerin aloitteelle ei ole säädetty määrämuotoa, aloite ei velvoita presidenttiä, eikä valtioneuvosto tee asiasta ratkaisuehdotusta (PL 58.3 §). Jälleen kerran määräämisvaltuutta ei ole perustuslaissa sidottu mihinkään tarkoitukseen. Tulkinnan mukaan eduskunnan hajottaminen on mahdollista vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa on ajauduttu poliittiseen umpikujaan ja josta ei päästä ulos ilman tätä äärimmäistä keinoa.<sup>286</sup> Tämä tulkinta tukee eduskunnan vahvaa asemaa parlamentarismien kannalta.

Edistyksenä parlamentarismille on ollut myös presidentin esittelyyn uudet säännökset. Presidentti ei voi enää ottaa tai määrätä itselleen esittelyyn jotakin asiaa eikä hän voi päättää esittelyyn ajankohtaa. Asia tulee presidentin esittelyyn, kun pääministeri niin päättää (VNL 22 §). Ongelmaksi ovat kuitenkin jääneet tapaukset, joissa on kyse presidentin vapaamuotoisista sääntelemättömistä toimista, joihin parlamentarismien periaate sekä vastuukate eivät ulotu eli perustuslain 58 §:n soveltamisalan ulkopuolelle jäävät tapaukset. Useimmin ongelmat nousevat pinnalle ulkopoliittiseen johtovaltaan

---

<sup>285</sup> Hallberg ym. 2009, s. 390.

<sup>286</sup> Hallberg ym. 2009, s. 412.

kuuluviassa asioissa. Yhteistoimintaperiaatteen painottaminen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken poistaa ongelmallisuutta. Esimerkiksi ulkovalloille toimitettavat merkittävät tiedonannot on presidentin annettava yhteistyössä ulkoministeriön kanssa. Perustuslaissa mainitaan vain ministerin osuudesta tiedonantoihin, mutta hallituksen esityksestä voidaan päätellä, että pykälä koskee myös presidenttiä. Yhteistoimintaperiaatteen määrittely on kuitenkin jätetty hyvin avoimeksi lainsäädännössä ja esitöissä.<sup>287</sup>

Eduskunnan parlamentaarista valvontaa ja asemaa ovat edistäneet myös muutokset, jotka koskevat hallituksen muodostamista ja hallituksen ohjelman antamista eduskunnalle. Ohjelma on annettava viipymättä, jotta luottamus voidaan punnita välittömästi. Presidentti ei myöskään pysty enää vaikuttamaan pääministerin valintaan, vaan hänen on nimitettävä se henkilö pääministeriksi, jonka eduskunta on valinnut. Presidentti on velvollinen myöntämään eron ministerille tai hallitukselle, joka sitä pyytää. Ilman pyyntöä presidentti on velvollinen myöntämään eron hallitukselle, joka ei eduskunnan luottamusta nauti. Toimintamalli rajaa presidentin mahdollisuudet vaikuttaa kokoonpanoihin oman mielensä mukaan, sillä parlamentarismi ja kansan tahto toteutuvat paremmin ja hyväksyttävämmin tässäkin tapauksessa eduskunnan ja hallituksen toimilla.<sup>288</sup> Itse hallitusohjelmakin on saanut enemmän merkitystä ja juridisesti katsottuna tosiasiallisia sitovuuden muotoja verrattuna hallitusmuodon aikaan, jolloin se katsottiin lähinnä julistukseksi<sup>289</sup>.

Valtioneuvoston aseman parantamista parlamentarismien kannalta on edistetty muun muassa valtioneuvoston asioiden valmistelu tehtävällä sekä presidentin määrämuotoisen päätöksenteon kytkemisellä valtioneuvoston läsnäoloon ja ministerien esittelyyn (58 §). Valtioneuvoston läsnäolo presidentin määrämuotoisessa päätöksenteossa tuo sekä parlamentaarisen vastuukatteen että oikeudellisen vastuukatteen presidentin päätöksille. Eduskunnalle poliittisessa vastuussa olevien ministerien myötävaikutus päätöksentekoon luo oletuksen, että ministerit ottavat päätöksen teossa huomioon myös eduskunnan mielipiteet ja ilmaisevat näin ollen eriävän mielipiteensä, mikäli vastustavat

---

<sup>287</sup> Hallberg ym. 2009, s. 406–408.

<sup>288</sup> Hallberg ym. 2009, s. 411–412 ja Myllymäki 2010, s. 11.

<sup>289</sup> Myllymäki 2010, s. 225.

presidentin päätöstä tai tietävät eduskunnan vastustavan sitä. Eduskunta pääsee tällä tapaa myös osallistumaan presidentin päätöksentekoon, ministerin myötävaikutuksella. Sekä perustuslain että parlamentarismien periaatteen puitteissa, ministerin ja presidentin tulee tavalla tai toisella olla yhteistoiminnassa presidentin päätöksentekoon ja hänen virkatoimiinsa liittyvissä asioissa, vaikka ne eivät kuuluisikaan määrämuotoiseen päätöksentekoon.<sup>290</sup>

Myös asetuksenantovaltuus (PL 80 §) korostaa valtioneuvoston asemaa merkittävänä parlamentaarisenä elimenä, vaikka perustuslaki sääntelee hyvin väljästi asetuksenantovaltuutta. Lainsäädäntökäytäntö kuitenkin osoittaa, että muille elimille kuin valtioneuvostolle, ei asetuksenantovaltaa tulisi jättää.<sup>291</sup> Asetuksenantovaltuus kansainvälisissä velvoitteissa kuuluu nykyään myös valtioneuvostolle, kun kyse ei ole valtiosopimuksesta tai muusta lainsäädännön alaan kuuluvasta määräyksestä (PL 95.1 §). Vuonna 2012 voimaan tullut perustuslain muutos poisti asetuksenantovaltuuden tasavallan presidentiltä (L 1112/2011), vaikka pykälä tekstissä ei nimenomaista mainintaa valtioneuvoston asetuksenannosta olekaan. Muutos on johdonmukainen, myös valtioneuvoston yleistoimivallan kannalta, kun lainsäädäntökäytäntöä tarkastellaan.

Joissain määrin voidaan nähdä pääministerilläkin olevan liikaa valtaa, nimittäin ministeri valintojen suhteen. Parlamentarismien kannalta on olennaista, että ministerit ovat kansanedustajia. Suhteellisen hyvin tätä periaatetta on noudatettu, mutta ei kuitenkaan aina.<sup>292</sup> Tähän kysymykseen olisi ehkä tarpeen lainsäädäntömuutos.

Pääministerin asema ei perustuslaillisesti valtuuta sitomaan presidentin keskeisiä valtaoikeuksia. Ongelmana on siis jollain tasolla vieläkin muodollisen päätöksenteon ja todellisen valtiokäytännön ristiriita.<sup>293</sup> Pääministeri tuo presidenttiä kuitenkin lähemmäs parlamentaarisen vastuun piiriä, mahdollisella ilmoituksellaan. Pääministeri voi antaa eduskunnalle ilmoituksen niin omasta toiminnastaan kuin tasavallan presidentinkin toimivaltaan kuuluvasta asiasta (PL 45.2 §). Aikaisemmin ilmoituksen tuli koskea

---

<sup>290</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 178–180.

<sup>291</sup> Hallberg ym. 2009, s. 413–414.

<sup>292</sup> Myllymäki 2010, s. 281.

<sup>293</sup> Myllymäki 2010, s. 221.

ainoastaan valtioneuvoston toiminnanalaa. Eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä ilmoituksen johdosta, joten ilmoituksen merkitystä ei tule liioitella.<sup>294</sup> Valtioneuvoston eduskunnalle antama vuosittainen kertomus (PL 46 §) antaa myös eduskunnalle tietoa presidentin toimista<sup>295</sup>.

Ulkopolitiikan osalta voidaan todeta, että lainsäätäjät on tahallaan pyrkinyt luomaan kaksoisjohtajuuden pääministerin ja presidentin välillä. Perustuslain teksti on hyvin väljää ja epämääräistä, joka aiheuttaa tulkinta ongelmia. Epätyydyttävä tulos johtuu luultavimmin siitä, ettei tiedetä mitä presidentti-instituutiolle tulisi tehdä. Arvo Myllymäki toteaa tähän myös, että: ”Valtiosääntötradition ja vakiintuneiden tapojen ylikorostaminen entisestään heikentää päättäväisyyttä muuttaa perustuslakia”.<sup>296</sup> Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa on valtioneuvoston päätettävissä (VNOS 3 §). Presidentti voi antaa ilmoituksen valtioneuvostolle osallistumisestaan kokouksiin, mutta viime kädessä valtioneuvosto päättää edustaako pääministeri yksin vai presidentin kanssa yhdessä.<sup>297</sup> Merkittävää on, että pääministeri osallistuu joka tapauksessa, koska näistä kahdesta ainoastaan hän on velvollinen informoimaan eduskuntaa kokouksien tapahtumista (PL 97§).

Antero Jyränki katsoo perustuslain uudistuksien epäonnistuneen varsinkin ulkopoliittisten kysymysten osalta. Hänen mielestään ulkopoliitiikan tulisi kuulua kokonaan valtioneuvostolle. Jyränki on myös todennut, että vaikka uudistuksissa oli kysymys toimivaltuuksien selkeyttämiseen ylimpien valtiuelinten kesken, ei tavoitteeseen ole pyritty kaikissa toimivaltuuksia koskevissa kysymyksissä.<sup>298</sup> Sisä- ja ulkopoliitiikan yhteen kietoutuminen aiheuttaa sen, että toimivaltuuksia ei voida jakaa kahden orgaanin kesken, kuten nyt on tehty. Jyrängin sekä Jaakko Husan mielestä vuoden 2012 muutokset vain mutkistivat asioiden käsittelyä.<sup>299</sup>

---

<sup>294</sup> Myllymäki 2010, s. 245–247.

<sup>295</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 188.

<sup>296</sup> Myllymäki 2010, s. 255.

<sup>297</sup> Myllymäki 2010, s. 275–276.

<sup>298</sup> Jyränki 2010, s. 10.

<sup>299</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 171.



Vuonna 2012 tullut muutos, koskien valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistä kantaa presidentin ja valtioneuvoston erimielisyystilanteessa (PL 58.2 §), supisti presidentin itsenäisen päätöksenteon piiriä. Tätä muutosta ei jostain syystä saatu aikaan vielä vuonna 2000, vaikka tarve oli jo aikaisemminkin historian eri presidenttien omavaltaisen tulkinnan takia. Erimielisyystilanteessa valtioneuvoston ei kuitenkaan ole pakko antaa selontekoa eduskunnalle. Mikäli valtioneuvosto antaa selonteon, saa se silti itsenäisesti päättää, antaako se presidentille eduskunnan kannanoton mukaisen ratkaisuehdotuksen. Tärkeää on huomata, että mikäli valtioneuvosto ei ole samaa mieltä eduskunnan kanssa ja antaa eduskunnan kannanoton mukaisen ratkaisuehdotuksen presidentille selonteon johdosta, ei presidentti ole sidottu tähän kantaan. Jos oikeustila jää edellä mainitulla tavalla avoimeksi, on tapausta tulkittava niin, että presidentin kanta jää voitolle. Vaikka tällä uudistuksella oli tavoite vahvistaa parlamentarismia, voi se äärimmäisessä tapauksessa siis heikentää sitä.<sup>300</sup> Eduskunnan aseman kannalta asiasta tulisi säätää tarkemmin lain tasolla. Jotta presidentille ei jäisi edellä mainitussa tapauksessa liikaa valtaa, tulisi selonteon antamisesta tehdä pakottava säännös. Eduskunnan ilmaisema kanta tulisi myös aina esittää presidentille, joka joutuisi valtioneuvoston ohella kannan hyväksymään. Esimerkiksi tämän tyyppisen tarkennuksen jälkeen epäselvyyksiä tuskin tulisi.

Yhteistoiminta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken on säädetty sekä parlamentarismien tavoitteen takia että ulkopolitiikan yhdenmukaisuuden turvaamiseksi. Yhteistoiminta sanana ei muuta sitä tosi asiaa, että todellinen ja viime kätinen päätösvalta säilyy valtioneuvostolla ja eduskunnalla. Suurin ongelma toimivaltuuksien rajauksessa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken on tapahtunut EU-jäsenyyden myötä (PL 93 §), jolloin muodostui uusia aloja, joissa toimivaltuuksia pitää käyttää. Kuin huomaamatta valtioneuvoston toimivallan piiri laajeni ja tasavallan presidentin kaventui ilman vaadittavia lainsäädäntömuutoksia. Toimivaltuuksien rajanvedolle luo myös ongelmaa kansainvälisten asioiden lokerointi, mitkä päätökset kuuluvat minkäkin päätöksenteon alan piiriin. Tulkinnanvaraisuus tulisi pitää minimissään, ettei epäselvyyksiä tule, jotka voivat vaarantaa parlamentarismien periaatteen.<sup>301</sup> Suurimman ongelman luo perustuslain 93.1 §<sup>302</sup>, joka korostaa vieläkin

---

<sup>300</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 180–181.

<sup>301</sup> Hallberg ym. 2009, s. 415–418.

presidentin valtaa sekä itse kaksoisjohtajuuden ongelma, mikä on huomattavissa myös pääministerin johtoaseman hämärtymisenä valtioneuvoston valiokunnissa (VNL 3.2 §). Tulkinnanvaraisuus perustuu 93.1 §:n kohdalla muun muassa sanajärjestykseen, joten tasapainoa presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteisiin voisi tuoda valtioneuvoston ensin mainitseminen ja sitten vasta presidentin<sup>303</sup>.

Presidentin sotavoimien ylipäällikkyyks on parlamentarismin kannalta ongelmallisin tapaus, sillä sen kohdalla vastuukate on lähes olematon. Ministerin myötävaikutuksella päätöksenteko ja lailla tarkemmin säätäminen voivat olla hyvinkin tulkinnanvaraisia ja väljiä säännöksiä.<sup>304</sup> Mikäli ylipäällikkyyks tulevaisuudessakin pidetään presidentillä, tulisi sanamuotoja muokata tarkemmiksi tai ottaa valtuus kokonaan pois.

Perustuslain uudistuksella vuonna 2000 tavoiteltiin aikaisempien neljän vastaavan yhdistämistä ja ajanmukaistamista, parlamentarismin valossa. Hallitus- ja hallintoasioita ei kuitenkaan haluttu järjestää hallitsevalle eduskunnalle<sup>305</sup>. Näissä tavoitteissa on onnistuttu ilmeisen hyvin. Arvo Myllymäki kokee kuitenkin perinteisen vallanjako periaatteen jääneen parlamentarismin jalkoihin perustuslain uudistusta tehdessä<sup>306</sup>.

### **5.3 Presidentin saaman mandaatin vahvuus ja sen kritiikki**

Presidentti saa mandaattinsa nykyään suoraan kansalta. Keskustelua on kuitenkin herättänyt se, että kuinka vahvasta mandaatista on kysymys. Mandaatin vahvuutta voidaan vertailla monella tapaa. Ensinnäkin vain noin 10 % suomalaisista kuuluu poliittiseen puolueeseen, jotka pystyvät ehdokkaita asettamaan ja myös eduskunta on saanut valtakirjan suoraan kansalta.<sup>307</sup> Kansanedustajaksi valinta ei edellytä puolueen jäsenyyttä (VL 108 §) eikä myöskään presidentin, mikäli kaksikymmentätuhatta

---

<sup>302</sup> PL 93.1 §: Suomen ulkopolitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

<sup>303</sup> Myllymäki 2010, s. 321.

<sup>304</sup> Myllymäki 2010, s. 299.

<sup>305</sup> Jyränki 2003, s. 151.

<sup>306</sup> Myllymäki 2010, s. 316.

<sup>307</sup> Myllymäki 2010, s. 135.

äänioikeutettua hänet ehdolle asettaa (54.3 §). Kahdenkymmentuhannen äänioikeutetun asettamaa presidenttiehdokasta ei kuitenkaan koskaan ole valittu, joten säännös jää käytännössä merkityksettömäksi.

On myös huomattava, että presidentti voidaan valita toisella kierroksella niukalla äänen enemmistöllä. Näin on käynyt kahdesti Tarja Haloselle; vuonna 2000 Halosen äänimäärä toisella kierroksella oli 51,6 %<sup>308</sup> ja vuonna 2006 51,8 %<sup>309</sup>. Molemmissa tapauksissa kansa on jakaantunut lähes kahtia, jolloin ei voida puhua koko kansan presidentistä. Presidentin kuusivuotinen, ehkä jopa kaksitoistavuotinen, toimikausi voi myös tuntua liian pitkältä, mikäli kansa on näinkin paljon eri mieltä oikeasta valinnasta. Toisaalta voidaan katsoa, että toimikauden rajoittaminen kahteentoista vuoteen (PL 54.1 §), estää presidentin vaikutusvallan ja vallankäytön liiallisen korostumisen<sup>310</sup>.

Sauli Niinistön valinnassa huomiota herätti taas itse äänestysprosentti, mikä jäi erittäin alhaiseksi verrattuna edellisvuosiin. Ensimmäisellä kierroksella äänestysprosentti oli 72,8, kun taas toisella kierroksella vain 68,9 %<sup>311</sup>. Vuoteen 2006 verrattuna toisen kierroksen äänestysprosentti laski yhteensä 8,3 %<sup>312</sup>. Tässäkin tapauksessa voidaan kysyä, onko Niinistö koko kansan presidentti, kun suuri osa kansasta ei edes halua äänestää. Presidentinvaaleissa äänet kohdistuvat pienempään joukkoon kuin eduskuntavaaleissa. Tästä näkökulmasta voidaan sanoa, että presidentin mandaatti on vahvempi kuin eduskunnan, kunhan myös äänestysprosentti pysyy kohtuullisen korkeana.

Tasavallan presidenttien vetoaminen kansaan ohi eduskunnan ei ole suotavaa, mutta valtaansa on oikeus toki puolustaa. Kansalta saatu mandaatti ei voi tarkoittaa eduskunnan aseman unohtamista eikä se siis voi olla ainoa vallankäytön peruste. Valtaoikeuksien liian pitkälle menevää tulkintaa tulisi myös välttää, vaikka kansalta saatu mandaatti olisikin. Arvo Myllymäki toteaa asiasta näin: ”Välittömällä vaalilla valtansa saava presidentti tukeutuu jonkinlaisena *ultima rationa* kansalaismielipidettä

---

<sup>308</sup> Tilastokeskus 2000.

<sup>309</sup> Tilastokeskus 2006.

<sup>310</sup> Jyräki & Husa 2012, s. 173.

<sup>311</sup> Tilastokeskus 2012.

<sup>312</sup> Tilastokeskus 2006.

kosiskelemaan ajatteluun vallankäyttönsä lähtökohtia perustellessaan”.<sup>313</sup> On otettava huomioon, vedotessaan kansan tekemään valintaan, että mikä on kansan tuntemus perustuslain sisällöstä ja presidentin toimivaltuuksista ylipäätänsä. Sekä Tarja Halosen että Martti Ahtisaaren puheet ovat tulkittavissa niin, että perustuslainmuutoksista ja varsinkin presidentin vallan kaventamisesta, tulisi järjestää neuvoa-antava kansanäänestys<sup>314</sup>.

Erityisesti tasavallan presidentin asemassa nykyisen perustuslain valossa korostuu henkilöominaisuudet. Hallitusvallankäytössä tämän ei kuitenkaan pitäisi olla lähtökohtana.

#### **5.4 Parlamentarismien lisäämisen tuomat muutospaineet**

Antero Jyränki ja Jaakko Husa katsovat, että vuoden 1991 vaalitapamuutos ei ole valtiosääntömme näkökulmasta johdonmukainen eikä se tue parlamentaarista hallitustapaa. Omiin poliittisiin tavoitteisiin vetoaminen tehtiin tällä välittömään kaksivaiheiseen malliin siirtymällä presidentille mahdolliseksi. Nykyinen vaalitapa voitaisiin säilyttää ainoastaan, mikäli presidentti ei vetoaisi suoraan kansaan, ohi eduskunnan. Presidentin tulisi myös sitoutua siihen, että ei anna väärää kuvaa kansalle valtaoikeuksistaan vaalikampanjan aikana eikä ota vahvasti kantaa asioihin, jotka eivät kuulu hänen toimivaltaansa. Jyrängin ja Husan mielipide presidentin vallasta on selvä, sitä pitää kaventaa ehdottomasti.<sup>315</sup>

Lain voimaantulopäivän päättäminen voi tuoda presidentille liikaa valtaa. Lain voimaantulopäivä voidaan jättää avoimeksi eduskuntakäsittelyssä ja päätettäväksi vasta, kun laki annetaan. Tässä kohtaa on tärkeää muistaa, että vaikka perustuslaki ei asiasta mainitse, jää voimaantulopäivä presidentin päätettäväksi. Jotta presidentille ei jäisi näin paljon lykkäävää valtaa lain voimaantulon suhteen, tulisi päivämäärä kirjata aina lakiin

---

<sup>313</sup> Myllymäki 2010, s. 295.

<sup>314</sup> Myllymäki 2010, s. 327.

<sup>315</sup> Jyränki & Husa 2010, s. 171–172.

jo eduskunnassa. Voimaantulopäivä voidaan säätää myös asetuksella määrättäväksi, jolloin voidaan samalla asettaa takaraja lain voimaantulolle. Tämä toimenpide on mahdollinen erityisestä syystä (PL 79.3 §). Tällaisia tapauksia voivat olla esimerkiksi lait, joiden voimaantulopäivää ei ole vielä tarkoituksenmukaista tai mahdollista vahvistaa tai, jos kyse on suuresta lainsäädäntökokonaisuudesta, jonka eri osien pitäisi tulla samaan aikaan voimaan. Vaikka presidentti voi päivämäärä lykkäämällä vaikuttaa oman mielensä mukaan lain voimaantuloon, on lykkäävällä oikeudella rajansa, vaikka perustuslaki ei niitä mainitsekaan.<sup>316</sup> Mikäli eduskunnassa ei voimaantulopäivää päätetä, tulisi valta päätöksestä antaa valtioneuvostolle. Parlamentarismien näkökulmasta presidentillä ei voi olla valtaa lykätä eduskunnan hyväksymän lain voimaantuloa.

Asiat, joihin perustuslain 58 § ei voi soveltaa, eikä valtioneuvosto näin ollen voi selonteon turvin hakea eduskunnan kannanottoa, muodostavat edelleen ongelman. Lain vahvistaminen, virkaan nimittäminen ja tehtävään määrääminen presidentin ja valtioneuvoston erimielisyystilanteissa on valtioneuvoston suostuttelutaidoista kiinni.<sup>317</sup> Kyseistä perustuslain pykälää tulisi tarkentaa, sillä valtioneuvostolla tulisi aina olla perustuslain tai sen nojalla annetun lain valtuutus ohittaa presidentin kanta. Syynä siihen, että kaikkeen toimintaan ei sovelleta 58 §:ä, ei voida pitää ainoastaan sitä, että halutaan säilyttää presidentin oikeus pyytää lausunto korkeimmalta oikeudelta. Myös valtioneuvosto tai eduskunnan puhemies voisi tehdä tämän pyynnön.

Pääministerin vastuun ja vallan kohdalla ongelmana voidaan nähdä se, että pääministeri valvoo hallitusohjelman toimeenpanoa, mutta ei häneen voida kohdistaa mitään juridisia sanktioita velvollisuuden laiminlyönnistä, sillä tällaista mahdollisuutta ei lainsäädännössä ole huomioitu. Voisikin siis olla tarpeen tällaisen laiminlyönnin toiminnan sanktioiminen myös pääministerin vahvistuneen aseman ansiosta. Oikeuskanslerin antama huomautus voi olla mahdollista tällaisessa laiminlyöntitapauksessa, mutta siitäkään ei varsinaisia sanktioita koidu. Parlamentarisella välirikymysmenettelyllä (PL 43 §) ei myöskään ole juridisia sanktioita, joten hallitusohjelman sitovuuden ja toteutuksen uskottavuuden kannalta voisi laiminlyönnin sanktiointi tulla kyseeseen. Lisäksi enemmistöparlamentarismien oloissa eduskunnan

---

<sup>316</sup> Jyränki & Husa 2012, s. 238–239.

<sup>317</sup> Jyränki & Husa 2010, s. 181–182.

antama epäluottamuslause välikysymysmenettelyn jälkeen tuskin on mahdollista. Jos epäluottamuslause tulisi, se todennäköisesti johtaisi ennenaikaisiin eduskuntavaaleihin. Pääministerin aseman uhkaaminen välikysymysmenettelyssä on epätodennäköinen myös siksi, että eduskunta tässä vaiheessa on jo kahdesti antanut luottamuksensa pääministerille; valtioneuvostoa muodostettaessa sekä ohjelmatiedonannon hyväksynnässä.<sup>318</sup> Parlamentarismien toteutumisen kannalta on kuitenkin tärkeää, että opposition esiintuomat epäkohdat keskustellaan selviksi, vaikka epäluottamusvaaraa ei olisikaan<sup>319</sup>.

Jyränki toteaa ulkopoliittikan johdon ja puolustusvoimien ylipäällikkyyden kulkevan käsi kädessä. Molemmat tulisi siirtää valtioneuvostolle, sillä ylipäällikkyydessä on kyse täysin vanhentuneesta säännöksestä. Lisäksi ulko- ja sisäpolitiikka liittyvät nykyään vahvasti toisiinsa, joten toimivaltaa ei voida jakaa, vaan se kuuluu yhdelle orgaanille, valtioneuvostolle. Presidentille tulisi jättää ainoastaan lakien vahvistaminen, armahdusvalta, vaikutusmahdollisuus hallituksen muodostamisessa umpikujatilanteessa sekä ennen aikaisten vaalien määrääminen pääministerin ehdotuksesta.<sup>320</sup>

Mikäli parlamentarismia vahvistetaan yhä enemmän, voi se tarkoittaa presidentin viran turhaksi jäämistä ja kenties kokonaan viran lakkauttamista. Valtio-opin professori Matti Wiberg on sitä mieltä, että virka pitäisi lakkauttaa välittömästi 2018, kun Sauli Niinistön kausi on loppunut. Wibergin mielestä ei missään nimessä voi olla valtaa ilman vastuuta, eikä hän myöskään luota siihen, että tasavallan presidentti pysyisi hänelle määrättyjen toimivaltarajojen sisällä. Wiberg on todennut, että: ”Ei häntä [tasavallan presidenttiä] oikeastaan mikään pidättele epävirallisesti sotkeutumasta muodollisen valtansa ulkopuolisiin asioihin. Mikään ei takaa, että presidentti ei sekaannu sisäpolitiikkaan – –”. Vaikka kaikki valta vietäisiin tasavallan presidentiltä pois, ei Wiberg usko arvojohtajuuteen ja näin ollen viran voi hyvin lakkauttaa. Professori ei kuitenkaan ole saanut kovasti kannatusta ehdotukselleen.<sup>321</sup> Wibergin käsityksen mukaan valta- ja vastuusuhteet eivät ole tällä hetkellä Suomessa selvillä. Hän kokee

---

<sup>318</sup> Myllymäki 2010, s. 236–240.

<sup>319</sup> Myllymäki 2010, s. 288.

<sup>320</sup> Jyränki 2010, s. 16–19.

<sup>321</sup> Ilta-Sanomat 2013 b).

presidentin valtaoikeuksien olevan vieläkin liian vahvat, ainakin eurooppalaiseen vertailuun nähden.<sup>322</sup>

Valtiosääntöoikeuden professori Veli-Pekka Viljanen, joka toimi pysyvänä asiantuntijana komiteassa, joka valmisteli vuonna 2012 voimaan astuneita muutoksia, näkee vielä presidentti-instituutiolla oman merkityksensä. Presidentti ei hänen mielestään ole jäänyt pelkäksi kansakunnan symboliksi, vaan hänellä on vielä reaalisia valtaoikeuksia. Viljanen toteaa myös, että käytännössä tasavallan presidentti pystyy tekemään itsenäisiä sisäpoliittisia päätöksiä ohi hallituksen, mutta lähinnä puolustusvoimia koskevissa kysymyksissä ja kriisitilanteissa. Parlamentarismi on kuitenkin Viljasen mielestä lisääntynyt perustuslakimuutosten ansiosta ja ratkaisut on tehty hallituksen aseman vahvistamiseksi. Tasavallan presidentti Niinistön rooli ja toimintamahdollisuudet ovat Viljasen mukaan pitkälti samankaltaiset kuin presidentti Halosen olivat ja hän näkee valtionpään roolin olevan vielä suuri. Viljanen toteaa kuitenkin, että vaalitapa antaa harhakuva presidentin vallasta: ”Vaalikampanjan aikana luodaan aivan liiallisia odotuksia suhteessa presidentin todellisiin valtaoikeuksiin.” Hän ei kuitenkaan usko vaalitapaa muutettavan kovin pian.<sup>323</sup>

Arvo Myllymäki tulkitsee parlamentaarisen periaatteen ja perustuslakiin tehdyt onnistuneet muutokset sen hyväksi kokonaisuudessaan seuraavasti: a) valtioneuvoston muodostaminen, b) hallitusohjelman tiedonanto, c) valtioneuvoston ja ministerin ero, d) valtioneuvoston myötävaikutus presidentin päätöksenteossa ja e) eduskunnan valvonta hallitusta kohtaan.<sup>324</sup> Kysymykseksi jää, miten valtiosääntöä tulisi ja voisi kehittää vielä enemmän parlamentaariseen suuntaan. Ainakin käytäntö, jossa eduskunnan suurimman puolueen puheenjohtaja aloittaa hallituksen muodostamisen, voisi olla kirjattuna perustuslakiin.

Uudistusta voisi myös vielä kaivata valtioneuvoston ja sen ministeriöiden toiminta, joka jakaantunut epätasaisiksi jaostoiksi. Ministerien poliittinen painoarvo ei mene tasan, jolloin joidenkin ministerien toimiala on suurempi kuin toisten ja omien asioiden hoito

---

<sup>322</sup> Wiberg 2010, s. 148–150.

<sup>323</sup> Turun Sanomat 2012.

<sup>324</sup> Myllymäki 2010, s. 322.

sekä valmistelu voi etäännyttää ministerit hallitusvallan kokonaisuudesta, mikä kuitenkin ei missään nimessä ole tarkoitus.<sup>325</sup>

---

<sup>325</sup> Myllymäki 2010, s. 322.



## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomen valtiosäännön yhdeksi johtavista periaatteista valittu parlamentarismi on kehittynyt suuresti itsenäisyyden alusta alkaen tähän päivään. Presidentin vallan karsiminen ja tuon vallan siirtäminen valtioneuvostolle on suomalaiselle parlamentarismille voitto. Valtioneuvoston aseman vahvistaminen on tarkoittanut myös eduskunnan aseman vahvistumista parlamentaarisenä elimenä, jolla on valvonta oikeus ja velvollisuuskin.

Parlamentarismi, sekä käsitys siitä mitä se merkitsee, ovat myös olleet ajasta riippuvaisia. Eri tulkinnat parlamentarismien periaatteesta ovat näkyneet muun muassa eri presidenttien toiminnassa ja varsinkin tulkinnassa. Parlamentarismien periaatteen tulkinnan eroavuudet näkyivät nimenomaan siinä, miten eri presidentit toimivaltuuksiaan käyttivät. Toisaalta kaikki presidentit eivät arvostaneet parlamentarismien periaatetta kovin korkealle. Vahvat hallitsijanvallan perinteet vaikuttivat valtiosäännössämme ja sen tulkinnassa pitkään, mutta perustuslain tulee pysyä ajan tasalla ja siksi muutokset olivat tarpeen. Perustuslain tulee antaa todenmukainen kuva valtiojärjestelmästä. Integraatiokehitys yksistään ei siis voi olla syynä toimivaltamuutoksiin.

Presidentin toimivallan supistaminen kulkee käsi kädessä toimivallan käytön kanssa. Eduskunta on reagoinut presidentin toimivallan laajalle tulkinnalle lainsäädäntömuutoksilla. Omavaltainen vallankäyttö Urho Kekkosen kaudella on johtanut hajotusoikeuden siirtämisen pääministerin aloitteeseen sekä presidentin vaalitavan muutokseen, joka kuitenkin toteutui vasta myöhemmin. Hallituksen muodostaminen siirrettiin eduskunnalle Mauno Koiviston kauden jälkeen. Martti Ahtisaaren toimet johtivat hallituksen esityksen sisällöstä päättämisen siirtämiseen valtioneuvostolle. Presidentti nimittää Tarja Halosen kauden jälkeen Suomen pankkiin ainoastaan pääjohtajan. Myös kansliapäällikön nimitysoikeus otettiin pois ja siirrettiin valtioneuvostolle. Sauli Niinistön osalta jää vielä nähtäväksi, miten hänen toimensa tulevat vaikuttamaan vallan supistamiseen, jos ne tulevat vaikuttamaan.

Eduskunnan aseman parantaminen tulee nähdä ensisijaisena päämääränä, jonka ohella voidaan vahvistaa myös valtioneuvoston asemaan. Tämän valossa erinomainen muutos oli hallituksen muodostamisen siirtäminen pois presidentiltä. Presidentillä ei ole mitään syytä vaikuttaa hallituksen muodostamiseen tai sen kokoonpanoon, vaan asia kuuluu puhtaasti eduskunnalle sekä sen valitsemalle pääministerille. Poliittiset umpikujat, jossa hallitusta ei saada muodostettua, tulisi jättää eduskunnan puhemiehen ratkaistavaksi.

Eduskunnan asemaa voitaisiin vahvistaa myös siten, että presidentin ja valtioneuvoston ristiriitatilanteissa valtioneuvosto tekee aina selonteon eduskunnalle, jonka kanta on ratkaiseva joka tapauksessa. Tarvittaessa kantaan voidaan vielä pyytää perustuslakivaliokunnan tai korkeimman oikeuden lausunto, riippuen tilanteesta.

Tasavallan presidentti on kansan suorilla vaaleilla valitsema henkilö, mutta presidentin vallan kaventamista voidaan perustella esimerkiksi siten, että hän voi antaa omien mielipiteidensä ja taustansa vaikuttaa liikaa päätöksiinsä. Virkaan astuessaan presidentti irtautuu puoluetoiminnasta ja jäsenyydestä, mutta hänen ajatusmaailmansa ja periaatteensa todennäköisesti pysyvät samana. Yhden ihmisen mielipide ei välttämättä ole parasta kaikille muille. Tämän vuoksi olisi parempi, että eduskunta, joka on myös kansan valitsema ja monipuolueinen sekä monijäseninen, aivan kuten valtioneuvostokin, tekee suurimman osan tärkeistä päätöksistä. Molemmissa orgaaneissa saataisiin esille useampi näkökulma, joka varmasti edustaa kansaa paremmin. Presidentin kuusivuotinen toimikausi on myös hyvin pitkä ajanjakso yhden henkilön hallita maata. Puhumattakaan siitä, jos sama henkilö valitaan vielä toiselle kuusivuotiselle kaudelle. Jos presidentille suotaisiin enemmän valtaa, olisi perusteltua lyhentää toimikautta. Toimikautta on kuitenkin vaikea lyhentää, sillä tällä hetkellä se toimii hyvin suhteessa muihin vaaleihin, eikä kahdesti vuodessa tarvitse äänestää.

Tasavallan presidentillä on tällä hetkellä valtaa myös sellaisissa asioissa, joista hän ei välttämättä tiedä yhtä paljon kuin joku muu orgaani tai asia ei ole hänelle yhtä tärkeä kuin jollekin muulle, jota päätös koskee välittömästi tai välillisesti. Ensimmäisenä voidaan pohtia, että onko presidentillä tarpeeksi tietoa maanpuolustusta koskevista asioista. Vaikka presidentti hoitaakin suurimman osan näistä asioista ministerin myötävaikutuksen alaisena, voisi olla tarkoituksenmukaisempaa, että esimerkiksi

puolustusvoimien komentaja toimisi ylipäällikkönä ja olisi näissä asioissa samalla yhteistyössä valtioneuvoston ja eduskunnan kanssa. Toisena esimerkkinä käytän armahdusvaltaa. Presidentti tekee armahduspäätöksen korkeimmalta oikeudelta saamansa lausunnon perusteella, mutta loppujen lopuksi päättää asiasta itse. Armahdus on siis vain presidentin päätösvallassa, jolloin päätös luultavasti perustuu henkilön omiin arvoihin ja käsityksiin. Armahdusvaltaa tulisi uudistaa siten, että korkeimman oikeuden lausunto olisi sitova. Kolmanneksi nimitysvalta tulisi kuulua sille orgaanille, jota asia koskee. Presidentin nimitysvallan piirissä tulee säilyttää ainoastaan hänen lähipiirissään toimivien nimitykset. Upseerien nimittämistä en pidä perusteltuna.

Presidentin oikeudellinen vastuuttomuus muissa kuin asioissa kuin maanpetoksessa, valtionpetoksessa tai rikoksessa ihmisyyttä vastaan voidaan katsoa perustelluksi presidentin nykyiseen asemaan nähden. Toimivallanpiiri on niin pieni, että presidentti ei pysty tekemään lainvastaisia päätöksiä kovinkaan helposti. Yhteistoiminnan kehittäminen valtioneuvoston kanssa edelleen, on hyvin tärkeää oikeudellisen vastuun puuttuessa. Yhteistoiminta vahvistaa myös parlamentarismien periaatetta ja näin ollen suhdetta eduskuntaan. Pääministerin osalta taas esimerkiksi hallitusohjelman toimeenpanon valvomisen laiminlyönti tulisi sanktioida. Kyse on kuitenkin erittäin tärkeästä tehtävästä, jonka laiminlyönnin seuraukset voivat olla mittavat. Pääministerin suhteellisen vapaista ministerivalinnoista tulisi myös säätää laintasolla; ministerin tulee olla eduskunnan jäsen.

Presidentin poliittinen vastuu voi toteutua, mutta sekin on rajoitettua. Kansan silmissä huonosti toimensa hoitanutta presidenttiä tuskin valitaan toiseksi kuusivuotiskaudeksi, jolloin poliittinen vastuu pääsee toteutumaan. Poliittinen vastuu ei kuitenkaan välttämättä toteudu, jos presidentin päätöksenteko ei ole julkista. Tämän takia presidentin päätöksenteko ja hänen vaikutuksensa erilaisiin ratkaisuihin tulisi aina tuoda julki, pelkkä kertomus eduskunnalle ei ole riittävä.

Toimivallanjakoa tulee tutkia myös siltä kannalta miten oikeasti, todellisuudessa toimitaan. Juridisesti katsottuna pääministerin valta on säänneltyä, mutta todellisuudessa niin itse valtaan kuin arvovaltaankin vaikuttaa myös pääministerin henkilö. Uskottavuuden hankkiminen ja ansaitseminen, yhdessä vallan kiinnipitämisen kanssa,

luo pääministerille poliittista valtaa. Vallan ei kuitenkaan tulisi olla henkilöstä kiinni, vaan perustuslain ja sen alemman asteisten säädösten luomasta kokonaisuudesta. Pääministeriksi eduskunta tuskin valitsisi heikkoa johtajaa, mutta vaikka näin tapahtuisikin, olisi se kansan valitseman eduskunnan tahto, joka kuitenkin käyttää ylintä valtiovaltaa. Sama pätee myös presidentin henkilöön ja hänen valta-asemaansa, jonka hän on saanut kansalta. Vallankäytön tulee ehdottomasti perustua lakiin.

Vallan- ja toimivaltuuksien käyttö tulee olla tarkoin säänneltyä. Erilaisia tulkintoja syntyy, kun lain teksti on epäselvää tai asiaa ei ole valiokunnissa tarpeeksi käsitelty. Presidentin valtioneuvoston yhteistoimintaperiaate sekä parlamentarismien periaate, ovat molemmat jätetty hyvin avoimiksi lainsäädännössä ja sen esitöissä. Parlamentarismien ja toimivaltuuksien yhteen sovittamisesta aiheutuvat jännitteet voitaisiin minimoida perustuslakivaliokunnan kannanotolla parlamentarismien sisältöön ja miten sen suomalaisessa järjestelmässä tulisi toimia sekä vaikuttaa. Valiokunta tuskin saisi kaikkia jännitteitä purettua, mutta selkeä toimintalinja olisi hyvä luoda. Vaikka perustuslakivaliokunnan kannanotot eivät ole sitovia, kannanotoista poikkeamiselle tulee olla hyvät perustelut. Samaa pätee myös, jos presidentti jättää lain vahvistamatta ja laista on perustuslakivaliokunnan lausunto. Lykkäävä veto-oikeus ei poista ongelmaa parlamentarismien kannalta, vaikka sen käytöstä päättäminen onkin siirtynyt enemmän ministerien toimivaltaan ja otetaan uudestaan käsittelemään viipymättä.

Parlamentarismien lisääminen entisestään vaatii siis lisää lainsäädäntömuutoksia, myös perustuslain tasolla. Kyse on pääasiassa pykälätekstien täsmentämisestä, mutta myös puhtaista pykälien lisäyksistä. Kysymys presidentin viran tarpeellisuudesta on itse tulkitsijasta kiinni. Käytännössä, perustuslakia muuttamalla, presidentin tehtävät pystytään kyllä siirtämään muille elimille, mutta presidentti-instituutio on kuitenkin kansan suosiossa. Kansa haluaa äänestää presidentistä ja kansa kokee tarvitsevansa mielipide vaikuttajan sekä kansainvälisen edustajan. Valtion *päämiehen* (presidentin tai monarkin) puuttuminen kokonaan olisi hyvin poikkeuksellinen uudistus verrattuna koko maailmaan. Mikäli presidentin virka lakkautettaisiin, koen tarpeelliseksi pääministeristä äänestämisen. Pääministerin äänestämisen tässä tapauksessa voisi tapahtua neuvoo-antavana kansanäänestyksenä tai oikeudellisesti sitovana äänestyksenä, eduskuntavaalien yhteydessä. Mahdollisuutena voisi myöskin olla sitova

pääministerinvaali, johon eduskunta asettaa ehdokkaat. Vaikka presidentin valtaa tulnaisiin ennestään vielä kaventamaan, en itse näe tarpeelliseksi koko presidentti-instituution lakkauttamista. Presidentin valintatapaa ei myöskään ole tarpeen muuttaa, sillä en katso sillä olevan merkitystä toimivaltuuksien kannalta.

Perustuslain muutoksia on harkittava hyvin tarkkaan ja ne vaativat laajaa tutkimusta itse tarpeellisuudesta sekä vaikutuksista. Lisäksi on toivottavaa, että muutosten jälkeen tutkitaan tilanne rauhassa, jotta kaikki muutostarpeet tulevat huomioiduiksi. Viimeisimmät muutokset tehtiin siis 2012, joten vielä on aikaista tutkia muutosten todellisia vaikutuksia. Perustuslain ajantasaisuusvaatimuksen perusteella tulisi muutostarpeet arvioida säännöllisesti. Muutokset voisivat kuitenkin tulla voimaan aikaisintaan 2018, jolloin Sauli Niinistön kuluva kuusivuotiskausi on täynnä.

Jännitteiden purkaminen kokonaan ylimpien valtiuelinten väliltä voi olla mahdotonta. Asiantuntijat ovat kuitenkin esittäneet perusteltuja mielipiteitä siitä miten niitä voisi edes vähentää. Seuraavassa perustuslain tarkistamisprosessissa tulisi kiinnittää nimenomaan huomiota asiantuntijoiden lausuntoihin. Perustuslain kokonaisuudistus oli yleisesti ottaen onnistunut muutos, mutta tarkennusta valtiojärjestelmämme perusasioihin tulisi vielä saada. Tosiasia on, että parlamentarismen periaate ja presidentti-instituutio, jossa presidentillä on edes vähän valtaa, eivät toimi yhdessä ilman, että aiheutuu jännitteitä. Näin ollen presidentin vallan poistaminen karsisi suurimman osan epäselvistä tilanteista pois. Presidentti-instituutio voidaan säilyttää, mutta presidentin aseman tulee olla vain symbolinen.