

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XL

2007

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimitusneuvosto

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Leena Halila

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300, f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2007 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 978-951-855-270-6

ISBN 978-951-855-731-2 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2007

Ilkka Saraviita

**NÄKÖKOHTIA
PARLAMENTARISOIDUN
PRESIDENTINVALLAN
SUOMALAISESTA TOTEUTUKSESTA**

Sisällys

1 TAUSTAKSI	409
2 VALTIOSÄÄNTÖLUOKITUKSISTA SUHTEESSA PARLAMENTARISMIIN	418
3 VUODEN 2000 VALTIOSÄÄNTÖUUDISTUKSEN TAVOITTEISTA	424
4 VALTIOSÄÄNTÖMUUTOKSET ENNEN VUODEN 2000 PERUSTUSLAIN SÄÄTÄMISTÄ	427
4.1 Muutos toimivaltaan päättää enenaikaisista eduskuntavaaleista	427
4.2 Integraatiosidonnainen ulkopoliitiikka	427
4.3 Valtioneuvoston jäsenen vapauttaminen tehtävästään	428
4.4 Tasavallan presidentin suora kansanvaali ja valintakausirajoitus	430
4.5 Valtioneuvoston jäsenten luottamusvaatimuksen sitominen eduskuntaryhmiin	430
5 PÄÄTÖSVALTASUHTEET VUODEN 2000 PERUSTUSLAISSA	432
6 PARLAMENTAARINEN VASTUUKATE	433
6.1 Hallituksen esitykset eduskunnalle	435
6.2 Muut ratkaisuehdotukset	437
6.3 Ratkaisuehdotukset liittyneinä vapaamuotoisempaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon	439
6.4 Parlamentaarisesta vastuukatteesta toteutuminen yhteistoimintamenettelyssä ulkoasioissa	442
6.4.1 Läheinen yhteistyö ulko- ja turvallisuuspoliittisessa EU-päätöksenteossa	444
6.5 Eräät esittely- ja aloiteperusteiset vastuukatteesta muodot	445
6.6 Vastuukatteesta parlamentaariset vaikutukset	446
6.7 Oikeuskanslerin asema vastuukatepäättöksenteossa	451

7 POLIITTISESTA VASTUUSTA KIELTÄYTYMINEN JA PRESIDENTIN PÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO VASTUUKATEJÄRJESTELMÄSSÄ	453
8 PÄÄTÖSVALTA ENNENAIKAISISTA EDUSKUNTAVAALEISTA	456
9 EDUSKUNNAN PÄÄTÖSVALTA VUODEN 2000 PERUSTUS- LAIN PARLAMENTAARISESSA JÄRJESTELMÄSSÄ	460
10 YHTEENVETO	466
LÄHTEET	472
LYHENTEET	473
THE PRESIDENTIAL POWERS IN THE PARLIAMENTARY SYSTEM OF THE CONSTITUTION OF FINLAND	475

Näkökohtia parlamentarisoidun presidentinvallan suomalaisesta toteutuksesta

1 TAUSTAKSI

Suomen Tasavallan presidentin päätösvallan ”parlamentarisointi” eli saattaminen ”parlamentaarisen vastuukatteen” piiriin on vuoden 2000 perustuslain merkittävin valtiosääntöoikeudellinen innovaatio.¹ Vastuukatteen parlamentaarisuus viittaa poliittiseen vastuuseen eduskunnalle. Tämän kirjoituksen tavoitteena on kuvata vastuukatesäännöstö ja päivittää suomalaisen parlamentarismin tulkinnat vuoden 1919 HM:n kaudesta vuoden 2000 perustuslain tasoon.

Parlamentarismi oli ennen Suomen kokeilua kaikkialla toteutettu pelkällä viittauksella parlamentarismin sääntöön ja kansanedustuslaitoksen enemmistön luottamusvaatimukseen. Suomella on ensimmäinen valtiosääntö, jossa parlamentarismi on tahdottu kirjoittaa yksityiskohtaisena päätöksentekojärjestelmänä perustuslakitekstiin. Syynä oli se, että presidentinvallan kokonaissiirto eduskunnalle ja valtioneuvostolle ei poliittisista syistä käynyt päinsä, joten oli valittava päätösvaltakohtaisen sääntelyn tie.

Uusi parlamentarismin malli joutui testiin vuodenvaihteessa 2005–2006. Tuolloin eduskunnassa ja lehdistössä käytiin keskustelua tasavallan presidentin valtaoikeuksista suhteessa sotilaalliseen kriisinhallintaan – lähes tyvän presidentinvaalin, syksyllä 2006 alkavan Suomen EU-puheenjohtajuuden sekä konkreettisen EU-valmiusjoukon asettamisvelvoitteen ilmapiiressä. Tapahtumasarja kuvaa konkreettisesti suomalaisen parlamentarismin

¹ Käsillä oleva tutkielma liittyy Suomen Akatemian rahoittamaan parlamentarisminprojektiin Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnassa (Parlamentarismi-2000, hanke 51015). Sen tavoitteena on selvittää suomalaista parlamentaarista järjestelmää sellaisena, joksi se muutettiin vuoden 2000 perustuslaissa. Julkaisin projektissa ensimmäisenä suomalaista järjestelmää pääasiassa kuvailevan, ulkomaisille vertailevan valtiosääntöoikeuden harjoittajille tarkoitetun tutkielman ”Semi-presidential aspects in the year 2000 Constitution of Finland” (2007).

problemaattisuutta. Vanhan rauhanturvaamisjärjestelmän puitteissa (514/1984, 1 §) suomalaista sotavoimaa voitiin lähettää rauhanturvaamistehtäviin vain Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston tai Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön mandaatin nojalla.

Rauhanturvaamisjärjestelmä tahdottiin korvata uudella toimintamuodolla, sotilaallisella kriisinhallinnalla. Uusi säännöstö tulikin nopeasti käyttöön Israelin hyökättyä kesällä 2006 Libanonin alueelle. Suomi/tasavallan presidentti valtioneuvostossa päätti 9.9.2006 lähettää vahvistetun pioneerikompanian Libanoniin. Seuraavaksi eduskunta hyväksyi joulukuussa 2006 valtioneuvoston selonteon pohjalta suomalaisen joukko-osaston asettamisen valmiustilaan osana EU:n taisteluosastoa.² Sotilaallinen toiminta ulkomailta voisi perustua oikeudellisesti turvallisuusneuvoston valtuutuksen lisäksi Euroopan unionin puitteissa sekä jonkin valtioryhmän piirissä tehtävään päätökseen. Päätösvalta Suomen osallistumisesta ehdotettiin hallituksen esityksessä pysytettäväksi rauhanturvajärjestelmän mukaisena: joukkojen lähettäminen olisi ”kolmen lukon takana” eli edellyttäisi eduskunnan, valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhtäpitävää päätöstä. Kaikilla kolmella olisi veto-oikeus, toisin sanoen lähettämispäätöksen estämisvalta.³

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin hallituksen tavallisena lakina ehdottaman järjestelyn PeL 93.2 §:n (valtioneuvoston valmistelu- ja toteutusvalta EU-asioissa) vastaiseksi Euroopan unionin toteuttaman kriisinhallinnan osalta. Valiokunta toisin sanoen ylläpiti rajaa parlamentarisoitun ulkopoliittikan johtovallan ja valtioneuvostolle kuuluvan EU-asioita tarkoittavan päätösvallan välillä, ja tarjosi poikkeuslain käyttömahdollisuutta.⁴ Kokoomuksen eduskuntaryhmän ilmoitettua vastustavansa asian järjestämistä pysyvällä poikkeuslailla hallitus reagoi tapahtumaan jyrkästi: ensivaiheessa pääministeri ilmoitti eduskunnassa pidetyssä lehdistötilaisuudessa esityksen peruuttamisesta.⁵ Samalla hallitus

² UaVM 14/2006/VNS 8/2006. Valiokunnan mietinnössä mainittiin nimenomaisesti mahdollisuus, että joukko-osasto voidaan lähettää tehtävänsä myös ilman YK:n turvallisuusneuvoston päätöstä, esimerkiksi kun jokin pysyvä jäsen on veto-oikeudellaan estänyt päätöksenteon.

³ HE 110/2005 ja PeVL 54/2005.

⁴ *Jaakko Husa* (2007 s. 199) käsittelee mielenkiintoisella tavalla perustuslakivaliokunnan lausuntoja kriisinhallintalaista suhteesta tavoitteeseen tai periaatteeseen välttää poikkeuslakien käyttämistä.

⁵ Edk. ptk. 130/2005. Asian käsittelyn problemaattisuutta perustuslakivaliokunnassa kuvaa se, että lehtitietojen mukaan valiokunnassa suoritettiin koeäänestys lausunnosta, ja virallisessa äänestyksessä osa lausuntoratkaisua vastustaneista valiokunnan jäsenistä äänesti tyhjää osan jättäessä eriävän mielipiteen. Valiokunnan jäsen *Markku Rossi* kertoi, että tasavallan presidentti oli henkilökohtaisesti ottanut yhteyttä joihinkin valiokunnan jä-

ilmoitti yllättävästi käynnistävänsä lainvalmisteluprojektin, jonka päämääränä oli vahvistaa tasavallan presidentin päätösvalta EU-pohjaisessa kriisinhallinnassa perustuslain muutoksella (”täydennyksellä perustuslakiin”). Loppujen lopuksi perustuslakimuutoksesta pidättäytyttiin, mutta tasavallan presidentin päätösvalta kriisinhallintajoukon lähettämisestä toteutettiin pysyvällä poikkeuslailla.⁶

Sääntelyn lopputuloksena osallistuminen kriisinhallintaoperaatioihin edellyttää kolmen valtioelimen yhtäpitävää päätöstä. Uusi pysyvä poikkeuslaki ei kuitenkaan merkinnyt poikkeusta PeL 93.2 §:n säännökseen valtioneuvoston yleisestä toimivallasta EU-asioissa.⁷ Tosiasiassa valtioneuvoston määrittämä Suomen kanta kriisinhallintaprojektin toteutuksesta EU:n toimielimissä on ehdollinen siihen saakka, kuin eduskunta ja tasavallan presidentti ovat tehneet myönteisen päätöksen kriisinhallintatoimenpiteeseen ryhtymisestä.

Mielestäni tapahtumasarja ja siihen liittynyt värikäs mediakeskustelu sekä mielipide-erot eduskunnassa osoittivat, että usealla taholla tasavallan presidentin odotetaan edelleen olevan merkittävä valtiosääntöoikeudellinen päätösvaltan käyttäjä suomalaisessa sinänsä parlamentarismien säännöille pohjautuvassa valtiolisessa järjestelmässä.⁸

seniin. ”Presidentiltä tuli monta viestiä, myös pääministerin kautta minulle” (Helsingin Sanomat 27.11.2005). Myöhemmän hallituksen esityksen lähetekeskustelussa (ptk. 24, 15.3.2006) Rossi kertoi, että äänet jakaantuivat ensimmäisestä lausunnosta päätettäessä 10–7. Rossin mukaan saman asian uudessa valiokuntakäsittelyssä vuonna 2006 ei ollut enää syytä äänestää.

Valiokunnalle annetut asiantuntijalausunnat esityksestä 110/2005 jakaantuivat suurin piirtein kahtia toisten katsoessa, että ratkaisovalta kriisinhallinnasta kuuluu tasavallan presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätösvaltaan, toisten päätellessä, että EU-ratkaisuin toteutettava kriisinhallinta on EU-asiana kaikilta osiltaan valtioneuvoston päätösvaltaan kuuluva seikka. *Niskanen* 2006, s. 141 ss. ja *Husa* 2007 s. 196 ss.

Helsingin Sanomat otsikoi pääkirjoituksensa 3.12.2005: ”Hallituspuolueet komennettiin muuttamaan perustuslakia”. Kirjoituksen mukaan ”torstaina hallituspuolueiden eduskuntaryhmät kutsuttiin pikahälytyksellä antamaan suostumuksensa siihen, että hallitus käynnistää perustuslain muutoksen presidentin päätösvaltan vahvistamiseksi. – – Hallitus ei todellakaan pitkään sietänyt sitä, että eduskunnan perustuslakivaliokunta oli hallituksen kannasta poiketen tyrmännyt presidentin oikeuden päättää viime kädessä Suomen osallistumisesta EU:n nopean toiminnan joukkojen kriisinhallintatehtävään. – – Eduskuntaryhmät pakotettiin suostumaan perustuslain muutokseen ilman minkäänlaista harkinta-aikaa”.

⁶ HE 5/2006 ja PeVL 6/2006, 211/2006.

⁷ PeVL 6/2006: ”Valtioneuvosto määrittelee Suomen kannan näihin asioihin [EU-toimenpitein järjestettävä kriisinhallinta/IS] sekä määrää Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta unionin lopulliseen päätöksentekoon ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin.”

⁸ Tolonen 2006, s. 313 s. selittää ilmiötä seuraavasti: ”Väittäisin, että Suomen kansa ei enää tunne itseään puolueissaan. Tasavallan presidentti, joka tänä päivänä on kansan valitsema, tuntuu kansan silmissä luotettavalta. Vuoden 1919 hallitusmuodon presidentti–eduskunta-

Vuodenvaihteen 2005–2006 tapahtumasarja toi selkeämmin kuin aikaisemmat presidentinvaltaan liittyneiden keskustelujen perusteemat (presidentin itsenäinen toiminta Suomen Pankin johtajanimityksissä sekä toistuvasti esillä ollut kysymys Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa, ns. kahden lautasen problematiikka) näkyville presidentin itsenäisen päätösvallan ongelmat järjestelmässä, jossa hallitusvaltaa käyttää kaksi eri valtioelintä, joiden kummankin legitimizeetti nojaa demokratian ydinajatukseseen, eli kansalaisten enemmistöltä valtiollisissa vaaleissa saatuun välittömään tukeen tai mandaattiin.

Tässä kirjoituksessa arvioidaan tasavallan presidentin päätösvalta-asemaa valtioneuvoston vastuukatteessa. Lähtökohtana on vuoden 1919 Hallitusmuoto verrattuna nykyjärjestelmän kolmioasetelmaan eduskunta–valtioneuvosto–tasavallan presidentti. Apukäsitteeksi otetaan alkujaan ranskalaisperäisessä valtiosääntökeskustelussa esitetty käsite semi-presidentialinen. Ilmauksella viitataan viime vuosina Euroopassa yleistyneisiin valtiosääntöihin, jotka ovat pysyttäneet itsenäistä päätösvaltaa valtion päämiehelle. Tätä vertailevassa valtiosääntöoikeuden ja politiikan tutkimuksessa vakiintunutta käsitettä sovelletaan sen havainnollistamiseksi, millainen tasavallan presidentin päätösvalta-asema Suomen nykyisessä valtiosäännössä on.

Vuodenvaihteessa 2005–2006 käynnistetty ja sittemmin peruutettu suunnitelma täydentää Suomen perustuslakia säännöksellä, joka varmistaa tasavallan presidentin päätösvallan suomalaisen kriisinhallintajoukon asettamisesta, näyttää osoittavan, että vuoden 2000 perustuslaissa tavoiteltu uudistettu suomalainen parlamentaarinen päätöksentekojärjestelmä ei ole täysin legitimi.⁹ Toisin sanoen perustuslakiuudistuksessa tavoiteltu parla-

dualismi on tässä mielessä edelleenkin nykyistä parempi ratkaisu. Siinä järjestelmässä kansalaismielipide tuli paremmin esiin kuin nykyisessä.” Johtuipa ilmiö puoluelaitoksen alentuneesta legitimizeetistä tai jostain muusta syystä, se näyttää merkittävästi jarruttavan vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen tavoitteiden toteutumista.

⁹ Perustuslain muutosprojektista ks. Kansallinen päätöksenteko sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta. Perustuslain muuttamista selvittäneen työryhmän mietintö. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2006:2.

Nopeasti hallituksen esityksen peruuttamisen jälkeen, 8.12.2005 asetettu työryhmä esitti jo 30.1.2006 perustuslain täydentämistä (uusi momentti PeL 93 §:ään: ”Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan päättää presidentti valtioneuvoston esityksestä eduskunnan käsiteltävä asian sen mukaan kuin laissa säädetään”). Hallitus päätyi kuitenkin uudessa esityksessään pysyvän poikkeuslain kannalle (HE 5/2006), ja perustuslakivaliokunta hyväksyi tämän säätämisyjärjestyksen (PeVL 6/2006).

Eduskuntakeskustelusta käy ilmi, että presidentin osallistumisesta päätöksentekoon oli neuvoteltu hallituksen ja tasavallan presidentin kesken (Aulis Ranta-Muotio, ptk. 26/21.3.2006). Suurimman oppositiossa olevan (Kokoomuksen) eduskuntaryhmän ilmoitet-

mentaarissa vastuukatteessa toimiva tasavallan presidentin päätösvaltasäännöstö, ulkopoliittikka ja edustautuminen Eurooppa-neuvostossa mukaan lukien, ei näytä toimivan täysin häiriöttömästi.¹⁰

Vuoden 2000 perustuslaissa tasavallan presidentin päätösvaltan sääntely on toteutettu erikoisella tavalla. Pääosa vuoden 1919 Hallitusmuodon presidentille säätämästä päätösvaltasta on kirjattu yhteen pykälään (PeL 58 §). Parlamentaarinen vastuukate säädetään tässä yhteydessä täsmällisesti. Vanhoista tasavallan presidentin valtaoikeuksista merkittävimäksi kehittynyt, ulkopoliittikan johtovalta (HM 33 §), on kuitenkin kirjoitettu omaan säännökseensä (PeL 93 §) ja siten, että viimekätinen ratkaisuvallta on PeL 58 §:stä poiketen jätetty avoimeksi.

tua vastustavansa ensimmäisen kriisinhallintalakeihdotuksen kiireelliseksi julistamista perustuslakivaliokunnan kannan tultua tietoon, hallitus peruutti siis esityksen ja käynnisti perustuslain muutosvalmistelut. Kokoomuksen taholta syyksi poikkeuslain torjumiseen määrääenemmistösäännösten välityksin ilmoitettiin se, ettei hallitus ollut käynyt aitoja neuvotteluja ryhmän kanssa kriisinhallintaproblematiikasta. Toisaalta ryhmässä ei ollut osattu odottaa, että hallitus turvautuu perustuslain muutokseen. Ryhmältä oli tyydytty kysymään pelkkä kanta kiireelliseksi julistamiseen.

Sittemmin, perustuslakimuutoksen tekstin valmistuttua, käytiin hallituksen ja eduskuntaryhmien välillä jatkoneuvottelut, oppositioryhmät ilmoittivat suostuvansa poikkeuslain käyttämiseen, ja hallitus luopui perustuslain muutossuunnitelmasta antaen poikkeuslakimenetelmää tarkoittavan uuden hallituksen esityksen. Ks. eduskunnan pöytäkirjat 12.2.2006/ptk. 11/2006 ja 21.3.2006/ptk. 26, mm. edustajien Sasi, Zyskowicz, Kiljunen, Räsänen ja Hautala puheenvuorot.

Pysyvällä perustuslain muutoksella oli kannattajansa (ptk. 26/21.2.2006) sosiaalidemokraattien ja oppositiopuolueiden vihreät, kristillisdemokraatit ja vasemmistoliiton piirissä. Perusteluja oli kaksi. Toiset korostivat, että kysymyksen ollessa asiallisesti pysyvästä ylimpien valtiotelinten päätösvaltan sääntelystä, päätösvaltasääntely kuuluu perustuslakiin. Toiset huomauttivat siitä, että presidentin päätösvalta-asemaa kriisinhallinnan käynnistämismallasta voidaan poikkeuslakia muuttaen heikentää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä lähestyneiden presidentinvaalien jälkeen. Sittemmin pääministeri ilmoitti, ettei tasavallan presidentin valtaoikeuksiin kajota alkaneella 6-vuotiskaudella.

¹⁰ *Tiilikainen* 2002, s. 11 ja 13, toteaa ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän käytäntöjen kuvauksen yhteydessä: ”Edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa on tähän mennessä ilmentänyt näkyvimmin uuteen ulkopoliittiseen johtamisyjärjestelmään kytkeytyvää konfliktipotentialia. Konflikti juontaa juurensa kaksihuippuisen johtamisyjärjestelmän rajanveto-ongelmiin ja se on näin ollen edelleenkin relevantti, vaikka konflikti aktualisoituinkin jo vanhan hallitusmuodon aikana. – Integraatiopoliittikan nivominen järjestelmään toimivalla tavalla – ja kuitenkin lopullisesti sen kaksihuippuisuutta valtioneuvoston eduksi murskaamatta – on muodostunut järjestelmän todelliseksi haasteeksi.”

Jyränki 2003, s. 3 luonnehtii alkujaan tasavallan presidentti Martti Ahtisaaren ja pääministeri Paavo Lipposen yhteisymmärrystä (*Jan-Magnus Janssonin* (2000, s. 191) termin *modus vivendi*) tasavallan presidentin osallistumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksiin vuodelta 1995 (ks. alaviite 18) ”valtiösäännön rajoja hiponeeksi”. Hänen mukaansa tällä välipuheella on sittemmin ollut voimaa kulkea vuoden 2000 perustuslain kokonaisuuden yli.

PeL 93 §:ään sisällytettiin jo hallitusmuodossa ollut jako perinteiseen ulkopolitiikkaan ja EY/EU-asioihin. Juuri tämä kahtiajakojako näyttää olevan valtiosäännön legitimizeettiiä heikentävä seikka. Sen sijaan avoimeksi jätetty viimekätinen päätösvalta yleisen ulkoasiainvallan sektorissa (välittömät suhteet ulkovaltioihin ja valtioryhmittymiin) näyttää olevan ongelmallinen vain silloin, kun sillä on liittymäkohtia EU-asioihin (mm. em. kriisinhallintaproblematiikka ja syksyllä 2006 Asem-huippukokouksen järjestelyt).¹¹ Asetelma olisi saattanut kärjistyä, mikäli EU:n perustuslakisopimus ja sen mukana Eurooppa-neuvoston asemaa vahvistavat uudet säännökset olisivat tulleet suunnitellulla tavalla voimaan.¹²

Huhtikuussa 2006 ulkoasiainvaliokunta palasi ns. kahden lautasen problematiikkaan hallituksen EU:n perustuslakisopimuksesta esittämästä selonteosta antamassaan mietinnössä (2/2006). Ulkoasiainvaliokunnan mukaan EU:n kaavaillussa uudessa päätöksentekojärjestelmässä Eurooppa-neuvosto saa siinä määrin keskeisen ja institutionaalisen aseman, että tasavallan presidentin osallistuminen sen kokouksiin on arvioitava uudelleen.¹³ Valiokunnan mietinnön mukaan tasavallan presidentin toiminta huippukokouksissa ei näet ole parlamentaarisen vastuukatteen piirissä. Valiokunnan kannanotto on syytä panna merkille. Se sisältää uusia aineksia keskusteluun tasavallan presidentin asemasta Suomen valtiosääntöjärjestelmässä: ”Saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta korostaa, että Eurooppa-neuvoston vahvistamiseen liittyvä perusongelma on siinä, että sen toimintaan ei ulotu riittäviä valvonta- ja vastuumekanismeja. Tästä syystä kunkin jäsenvaltion Eurooppa-neuvostoa koskevalla parlamentaarisella mekanismilla on suuri merkitys. Pääministerin ohella tasavallan presidentti on säännöllisesti osallistunut Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Suomessa ainoastaan pääministerin ja valtioneuvoston jäsen-

¹¹ Perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja *Kimmo Sasi* arvosteli mediassa 7.9.2006 järjestelyjä, jotka toisaalta alleviivasivat pääministerin asemaa Asem-kokouksen puheenjohtajana, mutta toisaalta varasivat tasavallan presidentille merkittävän aseman epävirallisemmassa yhteydenpidossa. Ks. myös *Paavo Raution* yliökirjoitus Helsingin Sanomat 3.1.2006.

¹² UaVM 13/2006 ja PeVL 36/2006.

¹³ Tasavallan presidentti ennakoி kehitystä haastattelulausunnossa Kalevassa 25.5.2006 (<http://www.kaleva.fi>, 26.05.2006). Hänen mukaansa ”EU:n perustuslain ratifiointista on tehty sisäpoliittinen kysymys. Ratifiointin varjolla halutaan karsia presidentin valtaoikeuksia”. Ulkoasiainvaliokunta toisti EU:n perustuslaillisesta sopimuksesta syysistuntokaudella antamassaan mietinnössä 13/2006 2/2006 esittämänsä luonnehdinnan ja alleviivasi pääministerin osallistumista Eurooppa-neuvoston kokouksiin. ”Valiokunta korostaa, että eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa, kuten perustuslakivaliokunta on todennut.”

ten toimintaan voidaan ulottaa asianmukainen demokraattinen legitimitetti ja vastuunalaisuus.” Valiokunta ei siis lue tasavallan presidentin välitöntä kansanvaalia (ainakaan riittäväksi) demokraattiseksi legitimaatioksi, mikä puolestaan asettaa tasavallan presidentin vaalitavan legitimiisyyden kyseenalaiseksi.¹⁴

Tasavallan presidentin päätösvalta-asema näyttääkin olevan lähes ainoa kiistanalainen yksityiskohta uudessa perustuslaissa. Se on johtanut toistuviiin mediakeskusteluihin presidentin ja valtioneuvoston päätösvaltasuh-teista, olivatpa kysymyksessä ulkopoliitiikan johtovallan tekniikat, Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston virallisissa kokouksissa ja epävirallisissa tapaamisissa, toimivaltasuhteet päätettäessä edustuksesta uudentyyppisissä kansainvälisissä konferensseissa (mm. Asem, Barcelonan prosessi ja EU-LAC-huippukokous) tai presidentille kuuluva virkanimitysvalta.¹⁵

Suomen perustuslain hallitusvallan *kaksoislegitimiteetin ongelma* voitaisiin purkaa usealla tavalla, joista luontevin olisi ehkä jo vuoden 1919 Hallitusmuodon säätämisvaiheessa ja myöhemminkin esillä ollut järjestelmä, jossa tasavallan presidentti valittaisiin eduskunnan päätöksin. Tätä on toistuvasti ehdotettukin. Näyttää kuitenkin siltä, että suora presidentin valinta ja vaalitapahtumasarja sinänsä on saanut niin vahvan itseisarvoi-

¹⁴ Kun suora kaksivaiheinen presidentinvaali toteutettiin Suomessa vuoden 1991 hallitusmuotomuutoksella, perusteluna luopumiselle valitsijamiesvaaliin perustuvasta vaalista oli nimenomaan uuden vaalitavan ”*selkeä kansanvaltaisuus*”. PeVM 10/1989, s. 3. Toisaalta suoran vaalin tuottama presidentin vaikutusvaltaisuus oli syynä 1991 muutoksiin, joilla valtioneuvoston jäsenten vapauttaminen tehtävästään sekä eduskunnan hajotus sidottiin pääministerin esityksiin. Näihin seikkoihin palataan seuraavassa.

¹⁵ Itävallan vahvasti presidentinvaltainen valtiosääntö 1920-luvulta kehittyi Suomen 1919 Hallitusmuodosta poikkeavalla tavalla täysimittaisen parlamentarismiin suuntaan. Nykyisin pidetään tavanomaisoikeudellisena sääntönä, ettei liittopresidentti voi hajottaa parlamentin alahuonetta, jonka luottamus puolestaan on käytännössä välttämätön, joskaan ei säädetty edellytys liittokanslerin johtaman hallituksen toiminnalle. Kehityksen ovat sanelleet toisen maailmansodan jälkeisenä aikana pysyvällä yhteisymmärryksellä suurimmat puolueet. Tekstissä kuvattu kriisinhallintaproblematiikka näyttää viittaavan toisenlaiseen käsitykseen Suomessa, sillä eduskunta oli valmis lähes yksimielisesti hyväksymään poikkeuksena perustuslaista järjestelmän, jossa tasavallan presidentti päättää viimevaiheessa kriisinhallintajoukon lähettämisestä.

Kriisinhallintalain lähetekeskustelussa 12.2.2006 esitettiin vahvasti presidentin päätösvalta-asemaa korostavia näkökohtia (mm. ed. Kimmo Kiljunen). Voimme myös panna merkille, että pääministeri Matti Vanhasen puheenvuoroista ja hallituksen toimenpiteistä päätellen hallitus oli valmis perustuslain muutokseen tasavallan presidentin päätösvallan varmistamiseksi. Yleisemminkin voisi väittää, että tasavallan presidentin jonkinasteisen itsenäisen päätösvallan käyttäjän roolilla on merkittävä legitimitetti suomalaisten keskuudessa.

sen legitimitietin, ettei järjestelmämuutosta voida pitää todennäköisenä. Toisaalta ulko- ja turvallisuuspolitiikan vähittäinen muuntuminen yhä eurooppakeskeisemmäksi etäännyttää ulkopoliittisen päätösvallan perussäännöstä (93 §, toimivalta kansainvälisissä asioissa) todellisuudesta. Vaikka PeL 93.1 § vahvistaa presidentin asemaksi ulkopoliittikan johtovallan, joskin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, siirtää saman pykälän 2 momentissa säädetty valtioneuvoston toimivalta EU-asioissa jatkuvasti asioita pois presidentinvallasta.¹⁶

Kehitys pysähtyi toistaiseksi, kun EU:n perustuslakisopimuksen ratifiointiprosessi keskeytyi. Tähän liittyen voidaan viitata Puolan pyrkimykseen itsenäisen ulkopoliittisen päätösvallan alleviivaamiseen EU:ssa (mm. EU:n ja Venäjän huippukokous Helsingissä marraskuussa 2006) sekä Venäjän tavoitteeseen käyttää energiapolitiikkaa ja -varojaan ulkopoliittikan välineenä. Samaan aikaan Euroopan energiariippuvuus on kasvanut. Tähän vaikuttaa välillisesti Kiinan ja Intian jatkuvasti kasvava energiatarve. EU:n oman ulko- ja turvallisuuspolitiikan sanotaan voivan pirstaloitua jäsenvaltioiden bilateraaliseksi suhteiksi kolmansiin valtioihin. Tämä puolestaan saattaa korostaa tasavallan presidentin päätösvalta-asemaa, sillä Suomen kansainvälisoikeudelliset ja -poliittiset suhteet Venäjän federaatioon kuuluvat PeL 93.1 §:n alaisuuteen ja siis tasavallan presidentin päätösvaltaan. Samaten ns. EU:n sekasopimukset ratifiointeineen kuuluvat PeL 93.1 §:n alaisuuteen. Vasta, kun EU saa kansainvälisen oikeuden subjektin aseman ja sen yksinomainen päätösvalta laajenee vähentäen sekasopimusten tarvetta, EU:n sopimuspolitiikka siirtyy selkeästi PeL 93.2 §:n piiriin.

Ulkopolitiikan johtovallan merkitys näyttää olevan suoraan verrannollinen Venäjän federaation vaikutusvallan kasvuun ja kääntäen verrannollinen EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan vahvistumiseen. Tasavallan presidentin ulkopoliittisen toimivallan luonnehtiminen EU:n ulkopoliittikan funktioksi näyttää vähentävän parlamentarismikehityksen ennustettavuutta.

Siitä alkaen, kun Suomen liittyminen Euroopan unioniin siirsi kaikkien ylimpien valtioelinten toimivaltaa EU:n toimielimille, tasavallan pre-

¹⁶ Perustuslakivaliokunta luonnehti Euroopan perustuslakisopimuksesta antamassaan lausunnossa tasavallan presidentin asemaa seuraavasti (PeVL 36/2006): ”Muutos Eurooppa-neuvoston asemassa ei – kuten valiokunta on aiemmin todennut – voi olla merkityksetön seikka myöskään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta (PeVL 7/2003 vp, s. 8/D). – – Muutos vahvistaa entisestään eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavan pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa siten myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat näin ollen valtioneuvoston toimivaltaan.”

sidentit ovat alleviivanneet oikeuttaan tai mahdollisuuttaan osallistua EU:n huipputason toimielimen, Eurooppa-neuvoston kokouksiin.¹⁷ Vastavuoroisesti eduskunnan ja hallituksen suunnalta on ajoittain tahdottu asettaa rajoituksia presidentin osallistumiselle huippukokouksiin (viimeksi em. ulkoasiainvaliokunnan kannanotto). Koko edustautumiskysymys on ratkaistu perustuslain ulkopuolella, epävirallisen yhteisymmärryksen pohjalta pääministerin (ja hallituksen) sekä presidentin kesken: valtioneuvosto kyläkin päättää Suomen edustautumisesta, mutta käytännössä presidentti osallistuu kokouksiin yleensä aina, kun hän on ilmoittanut tahtonsa siihen. Perusteluna on, että valtion- ja hallitusten päämieskokouksessa esillä olevat asiat liittyvät tasavallan presidentin perustuslaissa säädettyihin valtaoikeuksiin, siis ulko- (ja turvallisuus-) politiikan johtovaltaan.¹⁸ Oman lisänsä tähän problematiikkaan toi Suomen unionipuheenjohtajuus vuoden 2006 jälkipuoliskolla. Eurooppa-neuvoston Lahden kokoukseen osallistui Venäjän federaation presidentti. Tällöin eurooppapolitiikka ja Suomen bilateraalinen ns. idänpolitiikka yhdistyivät jossain määrin kitkaisesti. Suomen puheenjohtajuuden päätyttyä vuodenvaihteessa 2006–2007 mediassa suositeltiin presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien tarkistamista sekä esitettiin, että seuraavan hallituksen ohjelmaan otettaisiin muutosvalmisteluja tarkoittava kohta.

¹⁷ Poliitiikan tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, muuttuuko Eurooppa-neuvoston luonne valtionpäämieskokouksen suuntaan sitä mukaa kuin yhä useampi semi-presidentialaalisena valtiosäännön omaava, entinen sosialistinen valtio liittyy Euroopan unioniin, siitä taosta, jolla oltiin ennen Nizzan kokousta (jossa semi-presidentialismia edustivat Ranska sekä Suomi, sikäli kuin vuoden 2000 perustuslain kaudella järjestelmäämme enää voidaan semi-presidentialaiseksi nimittää). Vain näistä valtioista kokouksiin osallistui valtionpäämies. Samassa tutkimuksessa pannaan merkille, että Neuvostoliiton ja eräiden muiden sosialististen liittovaltioiden hajoamisen jälkeen säädettyissä, semi-presidentialismia toteuttavissa valtiosäännöissä tasavallan presidentin päätösvallan painopiste on ulkopoliitiikassa samaan tapaan kuin Ranskan V tasavallan valtiosäännössä, jossa ulkoasioiden katsotaan kuuluvan presidentille erityisesti varattuun päätösvallan lohkokoon (domaine réservé). Sitä mukaa kun EU on liittänyt toimialaansa ulkoasioita ja turvallisuuteen liittyvät seikat, näiden valtioiden presidenttien intressi osallistua päätöksentekoon on vahvistunut. *Giovanelli* 2002, s. 4 ss.

¹⁸ *Jyränki* 2003 s. 204. – Valtioneuvoston asetuksella muutetun valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 5 kohdan (262/2003) mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa käsitellään Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Käytännössä Suomen edustajaksi valtioneuvoston kokouskohtaisesti tekemässä päätöksessä nimitetään pääministeri ulkoasiainministerin avustamana, ja lisäksi todetaan tasavallan presidentin ”osallistuvan kokoukseen sen käsitellessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita”. Presidentin asemaa valtuuskunnassa ei kuvata. Vaikka virallisessa tai epävirallisessa kokouksessa käsiteltäisiin – kuten usein on asianlaita – sekä valtioneuvoston että presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita, niitä ei päätöksissä erikseen nimitä. Ks. esim. vnp. 12.10.2006 Lahden kokouksesta 20.10.2006. Esillä olivat innovaatiopolitiikka ja energiapolitiikan ulkosuhdevaikutukset, joten toimivaltajako on tästä kuvauksesta pääteltävissä.

Taustakuvausten lopputuloksena voidaan todeta, että parlamentarisoidun ulkopoliitiikan sääntelytapa näyttää johtaneen tarpeeseen avata jo uuden perustuslain säätämisvaiheissa käyty keskustelu tasavallan presidentin päätösvallasta vuoden 2000 parlamentarismissa. Vuoden 2006 valtiopäivien päättäjäsissä 13.3.2007 tasavallan presidentti ja eduskunnan puhemies puolsivat puheissaan selvitystyötä asiassa, joskin varauksellisesti: ”ohjaamatta etukäteen lopputulosta”/puhemies ja ”vilpittömästi”/tasavallan presidentti.¹⁹ Asetelma sai uusia sävyjä vuoden 2007 eduskuntavaaleissa. Sosiaalidemokraatit, jotka tasavallan presidentti Martti Ahtisaaren kaudella ratkaisevalla tavalla vakiinnuttivat EY-johtoisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekojärjestelmän, siirtyivät oppositioon, eivätkä siten ole enää varmistamassa edellä kuvatun Ahtisaaren–Lipposen yhteisymmärryksen saavutetun modus vivendi -asetelman säilyvyyttä.

2 VALTIOSÄÄNTÖLUOKITUKSISTA SUHTEESSA PARLAMENTARISMIIN

Politiikan tutkimuksen piirissä on kiinnitetty huomiota jännitteeseen, joka valtiosäännön sisään saattaa syntyä, kun kansanedustuslaitoksen ja sen luottamuksen varassa toimivan pääministerijohtoisen hallituksen rinnalla toimii välittömän kansanvaalin välityksin legitimoitu ja itsenäisiä valtaoikeuksia käyttävä tasavallan presidentti. Tällaista järjestelmää kutsutaan dualistiseksi hallintojärjestelmäksi (dual executive) tai semi-presidentialismiksi, joista jälkimmäinen on ranskalaisen politiikantutkijan Maurice Duvergerin käyttöönottama, lähtökohdiltaan Ranskan vuoden 1962 valtiosäännön (ns. V tasavalta) analyysiksi tarkoitettu luonnehdinta.²⁰

Suomen vuoden 1919 Hallitusmuodon kaudella valtiollista järjestelmäämme kuvattiin presidenttivaltaiseksi ja vertailukohtana on pidetty Ranskan V tasavallan valtiosääntöä. Vuoden 2000 perustuslaki merkitsi huomattavaa siirtymää kohti yksinomaan kansanedustuslaitoksen enemmistön luot-

¹⁹ Ks. <http://www.eduskunta.fi> ja <http://www.tasavallanpresidentti.fi>: ”Perustuslain säännösten toimivuudesta on kertynyt kokemusta seitsemän vuoden ajalta. Tämä aika on vielä varsin lyhyt perustuslakimme kaikkinaisen toimivuuden arviointiin. Olen kuitenkin täysin samaa mieltä arvoisan puhemiehen kanssa siitä, ettei asioiden vilpittömää selvittämistä pidä karttaa.”

²⁰ *Duverger* 1978. Duvergerin luonnehdintoja ei täysin hyväksytty ranskalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa ja politologisessa kirjallisuudessa. Semi-presidentialiä käsitettä on arvosteltu siitä, että ”semi” viittaa mekaanisesti päätösvallan puolitukseen.

tamuksen varassa toimivaa hallintojärjestelmää l. ”täyttä” parlamentarismia. Nykyjärjestelmää arvioitaessa on oma mielenkiintonsa lähtökohdalla, mihin luokitukseen Suomen valtiosääntö nykyään olisi asianmukaisesti sijoittaa.

Jo perusasetelmassa on syytä pitää mielessä, että yhtä vähän kuin Suomen vuoden 1919 valtiosäännön säätäjät puhuivat semi-presidentialismista, tavoiteltiin tällaista luokitusta valmisteltaessa Ranskan V tasavallan valtiosääntöä.²¹ Kumpikin syntyi ratkaisuna vakavaan valtiolliseen kriisiin. Suomen vuoden 1919 Hallitusmuodon laajat tasavallan presidentille säädetyt toimivaltuudet oli suunnattu eduskuntaa vastaan sisällissodan jälkeisessä kärjistyneessä asetelmassa, jossa vastakkain olivat täysimittaisen monarkian kannattajat ja tasavaltalaiset. Ranskassa tilanne oli kaotoinen Algerian sodan ja sotilaskapinan seurauksena. Kenraali Charles de Gaulle kirjoitutti valtiosäännön, joka keskitti valtaa presidentille Suomen tavoin kansanedustuslaitoksen päätösvallan kustannuksella. Kummassakin järjestelmässä alleviivattiin ”lujaa hallitusvaltaa”.

Käsitteenä semi-presidentialismi on epähistoriallinen, jälkikäteinen luokittelu, mutta se antaa mielenkiintoisen vertailuperusteen. Se tuskin on myöskään arvoperustainen suhteessa valtiollisen järjestelmän kansanvaltaisuuteen, vaikka Suomen kehitystä ja vuoden 2000 perustuslain säätämistavoitteita ajatellen ”parlamentaarinen vastuukate” näyttää omanneen myönteisen arvovaruksen suhteessa vuoden 1919 Hallitusmuodon valanjakojärjestelmään. Tasavallan presidentin toimivaltuuksien suora siirtäminen valtioneuvostolle (mm. nimitysvalta) ja presidentin päätöksenteon sitominen parlamentaariseen vastuukatteeseen eivät suoranaisesti merkinneet muuta kuin valtioneuvoston päätösvallan lisäämistä. Pääministerin ja välillisesti koko hallituksen valinta eduskunnan päätöksiin ainakin ulkonaisesti ja hallitustunnustelujen alkuvaiheessa vahvasti eduskunnan asemaa. Se, missä määrin muutokset heijastuvat eduskunnan päätösvaltaan, saattavat vahvistavat järjestelmän kansanvaltaisuutta, jäi politiikan voimasuhdekehityksen varaan.

Täysin poissuljettua ei ole sekään, etteikö vuoden 2000 uutta parlamentaarista sääntelyä vastuukatteineen voisi nähdä poliittisen eliitin itsesuojautuvana reaktiona edellisvuosikymmenten ylivoimaiseksi käyneeseen ja kabinettsidonnaiseksi väitettyyn presidentinvaltaan. Se, oliko perustuslakiuudistuksessa tältä osin kysymyksessä demokratian eli kansanvallan laajennus vai päätösvallan hajautus eliittien kesken, olisi oman tutkimuksensa arvoinen, poliittisen vallankäytön tutkimuksen alaan kuuluva kysymys.

²¹ *Duverger* 1992, s. 901.

Sittemmin Etelä- ja Keski-Euroopassa on käyty vuosikymmeniä keskustelua tasavallan presidentin päätösvallan luokittelusta asetelmassa:

- presidenttijohtoinen järjestelmä l. vallanjakojärjestelmä,
- semi-presidentiaalinen järjestelmä, joka antaa päätösvaltaa toimeenpanovallan sisällä kahdelle erilaisella legitimaatiopohjalla toimivalle päätöksentekijälle ja
- parlamentaarinen järjestelmä, missä kansalaisten valitsemalla parlamentilla ei ole kilpailijaa eli päätösvallan valtiosääntöoikeudellisia pidäkkeitä.²²

Presidenttijohtoinen järjestelmä (kuten USA:ssa) tarkoittaa tässä luokittelussa vallanjakojärjestelmää, jossa sekä (liitto)valtion presidentti kabinetiteineen että parlamentti ovat vaaleilla valittuja itsenäisiä päätösvallan käyttäjiä. Ne valtaan määrääjaksi, eivätkä ne voi vaikuttaa toistensa toimikautsiin. Ylimpien valtioelinten keskinäistä valtasuhdetta ei hämarrä parlamentarismi eli sääntö siitä, että toimeenpanovallan tulee toimia parlamentin enemmistön tahdon suunnassa. Hämärtymisellä viitataan siihen, että valtiosäännöissä ei yleensä säädetä siitä, miten parlamentarismi vaikuttaa hallituksen ja parlamentin päätösvaltasuhteeseen. Parlamentarismi voidaan nähdä järjestelmänä, jolla kansanedustuslaitos epäluottamuslausein taivuttaa hallituksen noudattamaan parlamentin (enemmistön) kannattamaa poliittista linjaa. Toisaalta parlamentarismi voi vaikuttaa päinvastaiseen suuntaan: hallituksen erouhkaus saattaa uhanalaistaa sen omien eduskuntaryhmien oppositioryhmiin nähden etuoikeutetun aseman sekä parlamentin toiminnan jatkuvuuden ennaaikaisten vaalien riskinä. Ennaaikaiset vaalit saattavat merkitä hallituspuolueiden eduskuntaryhmien vaikutusvallan menetystä sekä aiheuttaa oppositioasemaan joutumisen uhan. Klassisen parlamentarismien teoriasta päätellen oletetaan, että ihannetila on jonkinlainen uhkien tasapaino.

Parlamentarismi on yleensä valtiosääntötekstissä niukasti säännelty: se on hallituksen jäsenistön erovelvollisuuksin sanktioitu kelpoisuusehto. Parlamentarismiaatteen lähtökohtana olikin kuninkaanvallan, tukija-aatelistoineen, ja parlamentin demokraattisesti valitun ja valinnasta legitimitetien saaneen alahuoneen vaikutusvaltamittely. Suomalaisessa versiossa parlamentarismi säädetään nykyisin ministerisidonnaisesti eli valtioneuvoston jäsenen luottamusvaatimuksena (PeL 3.2 §) sekä koko hallituksen

²² Hallituksen ja varsinkin pääministerin (tai vastineensa liittokanslerin) tosiasiallinen valtiojohtajarooli tosin helposti peittää parlamenttivaalin merkityksen vallan lähteenä. Tästä voimme käyttää esimerkkinä Ruotsin poliittista järjestelmää.

erovelvollisuutena (PeL 64.2 §) pääpainon kuitenkin ollessa niin Suomessa kuin muuallakin koko hallituksen toiminnassa. Yksittäisen ministerin menettäessä eduskunnan luottamuksen koalitio säilyy ja kyseessä on enemmänkin henkilökohtainen (”epäpoliittinen”) sanktiointi. Asiallisesti vain koko hallitusta tarkoittava luottamusvaatimus on aitoa, so. päätösvaltasuhteisiin vaikuttavaa parlamentarismia.

Parlamentarismia toteutetaan puoluesidonnaisesti, ja hallituspuolueen tai puoluekoalition konsensuksin määräytyy, ohjaako hallitus parlamenttia vai parlamentti hallitusta. Näin parlamentarismi poistaa lainsäädäntö-, budjetti-, ja toimeenpanovallan rajan jättäen todelliset vaikutusvaltasuhteet eduskunnan, hallituksen ja tasavallan presidentin kesken avoimiksi. Parlamentarismin kiinteä sidos puoluepäätöksentekoon tuli entistä selkeämmin näkyville vuoden 2000 perustuslain muutoksessa, jolla hallitusneuvottelut irrotettiin kokonaan tasavallan presidentin toimivallasta.

Semi-presidentiaalisissa järjestelmissä (kuten Suomen vuoden 1919 Hallitusmuoto sellaisena, joksi se tulkittiin toisen maailmansodan jälkeisenä aikana²³) hallitus on parlamentin poliittisessa kontrollissa parlamentin luottamusvaatimuksen välityksin, mutta hallituksen päätöksentekoon vaikuttaa itsenäisenä valtatekijänä vuodesta 1991 suorilla vaaleilla valittu tasavallan presidentti. Suoraviivaisesti parlamentaarisisissa järjestelmissä (kuten Ruotsi) valtiosäännössä säädetty päätösvalta on yksiselitteisesti kansanedustuslaitoksella, ja sen toteuttamismenetelmänä on parlamentarismi. Kaikissa kolmessa järjestelmässä (USA, Suomi ja Ruotsi) valtiomuotoa luonnehditaan demokratiaksi ja valtiosääntö on legitiimi.

²³ Vahvasti valtiokäytäntöön ankkuroidussa väitöskirjassaan *Seppo Laakso* tiivistää vuoden 1919 Hallitusmuodon presidentinvallan presidentille säädettyjen valtaoikeuksien kokonaisvaikutuksena: ”Valtionpäämies ei Suomessa ole – useiden parlamentaaristen valtioiden tapaan – ollut pelkkä edustuksellinen figuuri. *Presidentin on reaalisella tavalla käytänyt kaikkia HM:ssa valtionpäämiehelle varattuja valtaoikeuksia*” [kursiivi SL]. On tunnettua, että kehityslinja pysyi samana pitkään väitöskirjan jälkeisenäkin aikana.

Katson, että vuoden 1919 Hallitusmuoto säilytti yleisen arvonantonsa myös toisen maailmansodan jälkeisenä aikana. Ilmeisesti sen legitimitetti kuitenkin horjui etenkin poliittisen eliitin (puoluejohtajat, kansanedustajat ja muut järjestelmässä päätöksentekijöinä toimineet) piirissä tasavallan presidentti Urho Kekkosen pitkän presidenttikauden jäljiltä. Osaltaan asenteisiin saattoi vaikuttaa presidentti Mauno Koiviston operaatio vuonna 1982, jolloin presidentti esti eduskunnan enemmistönä olleiden porvarillisten puolueiden hallitussopimuksen toteutuksen (*Jansson* 2000, s. 122). Erityisen silmiinpistäväänä tämä näkyy pääministerin valintaa ja hallituksen muodostamista tarkoittavien vuoden 2000 perustuslain säännösten syntyvaiheissa (*Uimonen* 2000, passim). Vauhdikkaasta otsikostaan huolimatta teos on hyvin merkittävä ja johtavan päivälehden poliittisen toimituksen tietolähteisiin ja ammatitaitoon perustuva lähde vuoden 2000 perustuslain tutkijoille. Ks. myös *Kauppi* 2002.

Vallanjakoaspektiin perustuva luokittelu näyttää toimivammalta kuin C. F. Strongin klassinen valtiosääntöluokittelu ”normatiivisiin” (aidosti sitoviin), ”nominalistisiin” (näennäisesti ja tai osin sitoviin) ja ”semanttisiin” (asiallisesti päätöksentekoon vaikuttamattomiin fasadiluontoisiin valtiosääntöihin). Siinä on kysymys lähinnä (kirjoitetun) valtiosäännön tehokkuudesta, ja taustalla saattoi nähdä tuon ajan sosialististen valtiosääntöjen vaikutuksen.²⁴ Nykyajan Euroopan valtiosäännöt lienevät jokainen ”normatiivisia” eli aitoja valtiosääntöjä Strongin luokittelussa. Sen sijaan mielenkiintoisempaa on arvioida, ovatko presidenttijohtoiset, semi-presidentiaaliset ja parlamentaariset järjestelmät yhtä lailla ”demokraattisia”. Tämä ongelma ajankohtaistui Ranskan V tasavallan valtiosäännön jälkeen uudelleen usean entisen eurooppalaisen ns. sosialistisen valtion korvattua Strongin luokittelussa ”semanttisen” valtiosääntönsä aidosti ”normatiivisella” presidenttijohtoisella tai enintään semi-presidentiaalisella valtiosäännöllä.

Keskustelua on käyty siitäkin syystä, että espanjan- ja portugalinkielisen kulttuurin vaikutusalueella Latinalaisessa Amerikassa on runsaasti Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen valtiosäännön inspiroimia vallanjakojärjestelmään perustuvia valtiosääntöjä. Eurooppalainen keskustelu puolestaan sai lähtökohdan siitä, että Ranskan ns. IV tasavallan parlamentaarinen järjestelmä korvattiin juuri tällaisella ”semi-presidentiaalisella” järjestelmällä Ranskan V tasavallan valtiosäännössä. V tasavallan valtiosääntöön liittynyt keskustelu – ei vähiten Maurice Duvergerin pohjustamana – on edelleen ajankohtainen asia tämän päivän Euroopassa.²⁵

Venäjän federaation valtiosäännössä presidentin asema on määritelty hyvin samantyyppisesti kuin Ranskan V tasavallan valtiosäännössä (artikkelit 80–93 verrattuna Ranskan V tasavallan valtiosäännön 5. artiklaan). Sama voidaan todeta Puolan valtiosäännöstä (V luku). Tasavallan presidentille säädetään tiettyjen perusinstituutioiden ylläpito (presidentti valvoo perustuslakien kunnioittamista, valtion jatkuvuutta, valtion orgaanien säännönmukaista toimintaa, kansallista itsenäisyyttä ja alueellista koskemattomuutta).

²⁴ C. F. Strong 1963, passim.

²⁵ Ranskan V tasavallan valtiosääntö ja sen luokittelu semi-presidentiaaliseksi toi politiikkaan uuden käsitteen ”cohabitation”, joka tarkoittaa päätöksenteon kannalta kitkaista tilaa, jolloin hallitus ja pääministeri toisaalta ja presidentti toisaalta edustavat politiikan eri rintamia (Duverger 1987). Suomen järjestelmässä tilanne on toinen, koska suomalaisessa perinteessä tasavallan presidentti irrottautuu taustapuolueestaan. Lisäksi suomalaisessa kolmen peruspuolueen – joista yksi aina on oppositiossa – järjestelmässä oli vuoden 2007 käänteeseen saakka todennäköistä, että presidentin taustapuolue on toinen hallituspuolueista. Puolueasetelmasta ks. Jansson 2000, s. 122 s.

Vastaavia määritteitä ei kylläkään sisältynyt Suomen vuoden 1919 Hallitusmuotoon – presidentin asema näissä relaatioissa toteutettiin suoraan toimivaltasäännösten kautta (ulkopolitiikan johtovalta ja puolustusvoimien ylipäällikkyyks). Sen sijaan Ranskan, Venäjän ja Puolan mallin mukainen rooli oli ja on yhä luettavissa Suomen tasavallan presidentin juhlallisesta vakuutuksesta (PeL 56 §).

Suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa ei luokitus pohjaista keskustelua juuri ole käyty em. lähtökohdista, politiikan tutkimuksessa kylläkin.²⁶ Suomen valtiosäännön kehitys on nähty vahvasti historiasidonnaisena kulminaatiokohtanaan tasavallan presidentti Urho Kekkosen päätösvallan käyttö.²⁷

On kiinnostavaa seurata, miten uudet, ainakin osittain Suomen tavoin semi-presidentialisen valtiosäännön omaavat EU:n jäsenvaltiot (Romania, Bulgaria ja niitä ennen jäseneksi tullut Tšekki) tulevat suhtautumaan kysymykseen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa.²⁸ Erityisen mielenkiintoista tässä suhteessa on kuitenkin seurata Puolan kehitystä.

²⁶ Ks. kuitenkin *Sorsa – Saraviita 1986*, passim. ja *Husa 1997*, s. 236.

²⁷ *Jaakko Nousiainen* (2001, s. 97) luokittelee Suomen entisen valtiosäännön semi-presidentialiseksi järjestelmäksi, joskin sillä varauksella, että vaikka valtiosääntö pysyi sisällöltään samana, tosiasiallinen valtasuhdejärjestelmä oli ennen toista maailmansotaa lähellä täysparlamentaarista järjestelmää ja vasta Urho Kekkosen presidenttikaudella luokiteltavissa presidenttijohtoiseksi vallanjakojärjestelmäksi.

Mahdollisuus luokitella Suomen valtiosääntö edelleen semi-presidentialiseksi johtuu pääasiassa 1. siitä, että välittömällä vaalilla valittava tasavallan presidentti edelleen määritellään ulkopoliittikan johtajaksi, joskin yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja 2. siitä, että tasavallan presidentti voi eräin rajoituksin yleensä poiketa valtioneuvoston PeL 58 §:ssä tarkoitetuista ratkaisuehdotuksista (*Saraviita 2006*, passim).

Ranskan V tasavallan valtiosäännön semi-presidentialisen luonteen kärjistyessä, ns. kohabitaatiotilanne (*Husa 1997*, s. 237), jolloin presidentti ja pääministeri edustavat eri poliittisia suuntauksia maassa, on näkyvimmillään nimenomaan ulkoasioissa ja erityisesti ratkaisuisissa, joissa sekä valtionpäämies että hallituksen pääministeri edustavat valtiota Eurooppa-neuvoston kokouksessa. Suomessa tosin tasavallan presidentti ei suoraan edustanut säännösten mukaan ”edusta Suomea” Eurooppa-neuvostossa (edellä alaviitteessä 11 siteerattu VNOS 3 §:n 5 kohta).

²⁸ Romanian ja Bulgarian valtiosäännöissä on useita semi-presidentialisia piirteitä. Tasavallan presidentti valitaan välittömällä vaalilla. Presidentillä on merkittävä rooli hallituksen nimittämisessä ja kummassakin valtiossa presidentti voi määrätä kansanäänestyksen järjestämisestä. Hänellä on myös vaikutusvaltaa ennen aikaisiin parlamenttivaaleihin. Erityisesti Romanian valtiosääntö muistuttaa Ranskan V tasavallan valtiosääntöä. Tšekin presidentti valitaan parlamentin kamarien päätöksellä, mutta presidentti nimittää ja kutsuu takaisin pääministerin ja hallituksen sekä voi määrätä toisen kamarin (edustajanhuoneen) ennen aikaiset vaalit (61 art.). Presidentti päättää kansainvälisöidellisistä sopimuksista, hän on puolustusvoimien ylipäällikkö, ja hänellä on laaja nimitysvalta (63 art.).

3 VUODEN 2000 VALTIOSÄÄNTÖUUDISTUKSEN TAVOITTEISTA

Suomen vuoden 1919 HM:n päätösvaltajärjestelmä oli selkeästi presidenttivaltainen eli asettui ”semi-presidentiaalisten” valtiosääntöjen pieneen ryhmään. Järjestelmän on sanottu olleen esikuvana Ranskan V tasavallan valtiosäännölle. Luokittelu – jossa siis on oma luokkansa parlamenttivaltaisen järjestelmän ja presidenttijohtoisen vallanjakojärjestelmän välissä – on merkittävä muun ohessa sikäli, että yleisesti ajateltaneen parlamentaarisen järjestelmän olevan kansanvaltaisin, puolipresidialismin heijastavan jonkinasteista johtajavaltaisuutta ja presidenttijohtoisen järjestelmän olevan erityisen arveluttava demokratian kannalta.

Valtiovallan kolmijakojärjestelmän kansanvaltaisuusarvioinnissa on ydinkohtana relaatio lainsäädäntövalta/hallitusvalta. Tuomiovalta on enemmänkin järjestelmän säilyvyyden varmistaja. Vallanjakojärjestelmän malli on Pohjois-Amerikan Yhdysvaltojen valtiosääntö. USA:n järjestelmän demokratiakytkentä syntyi siitä, että valtiollisen vallan käyttämiselle säädettiin hillikkeitä valtatasapainon säilyttämiseksi ja valtakeskittymien aiheuttamien oikeusturvariskien eliminoimiseksi.

Suomen vuoden 2000 perustuslaki irrottautuu vallan jakamisesta (1919 HM 2 §) korvaten sen valtiollisten tehtävien jaolla (PeL 3 §).²⁹ Vallanjaon korvaamista tehtäväjaolla ei perusteltu, eikä käsitemuutoksella liene käytännössä merkitystä. Syynä muutokseen saattoi olla se tiedostettu tosiasia, ettei parlamentaarisisessa järjestelmässä esiinny selkeää vallanjakoa parlamentin ja hallituksen välillä. Todellinen valtasuhde määräytyy poliittisen tilanteen mukaan.³⁰

Vuoden 2000 perustuslain valmisteluasiakirjoista ei voi saada vahvistusta käsitykselle, että valtiosääntöuudistuksen selkeänä tavoitteena oli järjestelmämuutos semi-presidentiaalisesta systeemistä parlamentaariseen järjestelmään. Suomen uudistuksen lähtökohdat kuvataan pääosin teknisiksi uudistuksiksi suurelta osin valtiosääntösystemaattisista syistä. Keskeisissä asiakirjoissa (HE 1/1998 ja PeVM 10/1998) on kyllä alleviivauksia presidentinvallan ”parlamentaarisesta katteesta” ja eduskunnan pää-

²⁹ Jan Magnus Janssonin (2000, s. 119) mukaan parlamentarismi on (vain) yksi tapa järjestää ylimpien valtioelinten päätösvaltasuhteet. Peruslähtökohta on päätösvallan jakaminen.

³⁰ KM 1997:13, s. 136. Tehtäväjaon ”lähtökohtana” sanotaan olevan vallanjako, HE 1/1998, s. 75 ss. Pykälässä puhutaan entiseen tapaan lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovallasta. Tehtäväjakoaspekti näkyy vain siinä, että eduskunta ”päättää valtionaloudesta”. Budjettivaltaa tarkoittavat perustuslain säännökset säilytettiin entisinä.

tösvalta-aseman vahvistamisesta, mutta toisaalta niissä on myös luonnehdintoja vuoden 1919 Hallitusmuodon perusrakenteiden säilyttämisestä ja tasavallan presidentistä itsenäisenä valtioelimenä myös uuden perustuslain kaudella. Jos haluaa nähdä järjestelmämuutoksen, se on koottava kaikista niistä yksityiskohdista, joilla tasavallan presidentin päätösvaltaa ja vallankäytön muotoja säännellään uudessa järjestelmässä.³¹

Pääministerin valinnan säätäminen eduskunnalle on tuonut vuoden 2000 perustuslakiin uuden aspektin, jota ei valmisteluvaiheessa ainakaan tuotu esiin valmisteluasiakirjoissa. Eduskuntavaali näyttää näet vuosien 2003 ja 2007 eduskuntavaaleissa muuntuneen kohti pääministerivaalia. Tällainen kehitys ei liene ollut valtiosääntöuudistuksen tavoitteena, sillä valintamallin viimeistelty perustuslakivaliokunta antoi merkittävän painon eduskunnan puhemiehen roolille vaalien jälkeisten hallitusneuvottelujen käynnistäjänä.³² Eduskunnan asemaa alleviivattiin siinäkin, että tasavallan presiden-

³¹ Hallituksen perustuslakiesityksen jaksossa ”Perustuslakiuudistuksen päätavoitteet” kirjoitetaan: ”Perustuslakiuudistuksen päätavoite voidaan ilmaista yleisesti siten, että se tähtää Suomen perustuslakien yhtenäistämiseen ja ajanmukaistamiseen. Tämä tavoite voidaan ymmärtää siten, ettei uudistuksen tarkoituksena ole muuttaa Suomen valtiosäännön perusteita, vaan pikemminkin korjata ja huoltaa valtiosääntöä sen nykyisistä perusteista lähtien. Uudistus ei siten merkitse valtiosääntöperinteen katkeamista, vaan siinä on kysymys olennaisesti juuri tämän perinteen jatkuvuuden ajatukselle rakentuvasta valtiosäännön kehittämisestä” (HE 1/1998, s. 30). Valtiosääntöjuristin lienee tyydyttävä siihen, mitä on kirjoitettu virallislähteisiin, vaikka moni seikka viittaa siihen, että uudistuksella pyrittiin pitemmällekin (ks. em. *Risto Uimosen* selvitys).

Yksityiskohtaisemmassa analyysissä hallituksen perustuslakiesityksessä kirjoitetaan presidentin asemasta – sen jälkeen kun on korostettu tavoitteena valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamista. Muutos merkitsi eduskunnan ja valtioneuvoston aseman vahvistamista presidentin itsenäisiä valtaoikeuksia tarkistamalla, mutta ”*kuitenkin siten, että presidentti on säilyttänyt asemansa merkittävänä valtioelimenä. – Tasavallan presidentti säilyisi kuitenkin uuden hallitusmuodon mukaan edelleen merkittävänä valtioelimenä, jonka valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopoliittikkaan, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämiseen ja ylimpien virkamiesten nimittämiseen*” (HE 1/1998, s. 33).

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä ei edelle merkityjä hallituksen esityksen perusluonnehdintoja riitautettu (PeVM 10/1998), joskin valiokunta karsi eräissä kohdin oletettuja tasavallan presidentin operatiivisia vaikutusmahdollisuuksia mm. hallituksen nimittämisen tellystä (s. 8 s.). Voimme toisaalta panna merkille, että valiokunta halusi toistaa erään vanhemman yleisluonnehdintansa (lausunnossa 16/1994) ”– *uudistus 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*”. [Kursivoinnit IS.]

³² PeVM 10/1998 s. 8 ”Tilanteesta riippuen kysymykseen voi tulla [neuvottelujen vetäjänä/IS] suurimman eduskunnassa edustettuna olevan puolueen puheenjohtaja, eduskunnan puhemies tai eroavan hallituksen pääministeri.” – ”Puhemiehen asiana on seurata hallitusneuvottelujen edistymistä eduskunnassa ja tarvittaessa käynnistää ne” (s. 20). Hallituk-

tin myötävaikutus pääministeriehdokkaan valintaneuvotteluihin poistettiin hallituksen esityksestä. Ilmeinen tavoite, eduskunnan puhemies ja kaikkien eduskuntaryhmien neuvottelut keskeisessä roolissa, ei toteutunut.

Lähtökohtana kohti eduskuntavaaleja pääministeri- ja hallituskoalitiivaalina voidaan pitää eduskuntaryhmien päätöstä ennen vuoden 2003 vaaleja, jossa hallitustunnustelijan eli ”neuvottelujen vetäjän” valintavalta päätettiin antaa sille puolueelle, joka saa suurimman eduskuntaryhmän.

Vuoden 2003 vaalit käytiin merkittävässä määrin kahden pääministeriehdokkaan Anneli Jäätteenmäen ja Paavo Lipposen välisinä. Vuoden 2007 vaaleissa asetelma oli vielä silmiinpistävämpi, sillä mediassa keskeisiksi hahmoiksi muodostuivat kolmen suurimman puolueen puheenjohtajat Jyrki Katainen (Kansallinen Kokoomus) oppositiosta ja Matti Vanhanen (Keskustapuolue) ja Eero Heinäluoma (SDP) hallituspuolueiden suunnasta. Näyttää siltä, että tässä uudessa asetelmassa pääministeri on eduskuntavaaleissa saamassa jonkinlaisen lisälegitimaation ohi sen, jonka hän saa kansanedustajana. Se puolestaan saattaa vahvistaa pääministerin asemaa vuoden 2000 perustuslakia edeltäneeltä tasolta suhteessa siihen legitimitettiin, jonka tasavallan presidentti saa suorassa presidentinvaalissa.³³

sen esittämässä mallissa tasavallan presidentillä oli oma roolinsa hallitusneuvotteluissa (HE 1/1998, s. 112 s.). Esityksessä mainittiin samat neuvottelujen käynnistäjät kuin perustuslakivaliokunnan mietinnön ensimmäisessä sitaatissa. Käynnistysvaihe jätettiin tietoisesti sääntelemättä, ja kehitys näyttää valinnee tekstissä kuvatun suunnan.

Mediassa vuoden 2007 vaaleja luonnehdittiin yleisesti ”kolmen pääministeriehdokkaan kilvaksi”, mm. Helsingin Sanomat 17.3.2007. Todettakoon, että media julkaisi useita mielipidemittauksia kansalaisten hallituskoalitiio-odotuksista, mikä viittaisi eduskuntavaalien kehittymiseen kohti koalitiiovaaleja ja etäisesti siis kaksi”puolue”järjestelmää.

³³ Vaalien jälkeiseen hallituksenmuodostamismenettelyyn näyttää vakiintuvan hallitusneuvottelijasidonnainen kaikille eduskuntaryhmille osoitettu kirjallinen kyselymenettely. Molemmista kyselytilanteissa (2003 ja 2007) kaikki suuret eduskuntaryhmät olivat valmiita hallituspuolueen asemaan kynnyskysymyksittä. Menettely julkistettuine kyselylomakkeineen vaikuttaa PeL 61.2 §:n vaatimien kaikkien eduskuntaryhmien välisten hallitusneuvottelujen legitimoinnilta tai näennäistoteutukselta. Vuoden 2007 kielellä yhteys eduskuntaryhmiin katkesi vaiheessa, jolloin neuvottelujen vetäjää luonnehdittiin vasta hallitustunnustelijaksi. Muutaman minuutin mittaisen julkisen tiedotustilaisuuden jälkeen aitojen hallitusneuvottelujen ilmoitettiin jatkuvan Säätytalossa vain tulevien osapuolten keskinäisinä neuvotteluina. Helsingin Sanomat 4.4.2007.

4 VALTIOSÄÄNTÖMUUTOKSET ENNEN VUODEN 2000 PERUSTUSLAIN SÄÄTÄMISTÄ

4.1 Muutos toimivaltaan päättää ennenaikaisista eduskuntavaaleista

Siirtyminen vuoden 2000 perustuslain tarkoittamaan parlamentarismiin katteessa toimivaan presidentinvaltaan tapahtui – toisin kuin usein ajatellaan – vaiheittain eikä suorana siirtymänä alkuperäisestä vuoden 1919 Hallitusmuodosta. Semi-presidentialismi-käsitteen valossa huomattavin muutos suoritettiin jo osittaisuudistuksena 1919 Hallitusmuotoon. Aikaisemmin tasavallan presidentin itsenäisen päätösvallan varaan säädetty ja sellaisena aidosti käytetty valtaoikeus, eduskunnan hajotusoikeus, sidottiin pääministerin päätösvaltaan jo vuonna 1991. Muutetun HM 27 §:n mukaan tasavallan presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta eduskunnan puhemiestä ja eduskunnan eri ryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla hajottaa eduskunnan määräämällä ennenaikaiset vaalit. Klassisessa parlamentaarisessa järjestelmässä (kuten Isossa-Britanniassa) tämä pääministerille kuuluva päätösvalta miellettiin alkujaan vahvimaksi parlamentin vallankäyttöä rajoittavaksi hallitusvallan reaktioksi. Suomen järjestelmässä muutos merkitsi vallan jakamista tasavallan presidentin ja pääministerin välillä siten, että *molempien* myötävaikutus hajotukseen oli välttämätön. Toisin sanoen kumpikin taho saattaa estää ennenaikaiset eduskuntavaalit. Perustuslakiin kirjoittamattomana oletuksena luultavasti oli, että eduskunnan luottamuksen varassa toimiva pääministeri tuskin tekee hajotusehdotusta vastoin hallituspuolueiden eduskuntaryhmien tahtoa.

4.2 Integraatiosidonnainen ulkopoliittikka

Toinenkin merkittävä välivaiheratkaisu tehtiin: sotien jälkeisenä aikana merkittävimmäksi tasavallan presidentin valtaoikeudeksi kehittynyt ulkopoliittikan johtovalta HM 33 §:n nojalla jaettiin integraatiosidonnaiseen ulkopoliittikkaan ja perinteiseen bi- ja multilateraaliulkopoliittikkaan säätämällä (33a §, 116/1993 ja VJ 4a luku 117/1993) ensivaiheessa Euroopan talousalueeseen ja sittemmin Euroopan yhteisöön ja unioniin liittyvä päätöksenteko valtioneuvoston valmisteltavaksi.³⁴ Tässä ETA-vaiheessa ky-

³⁴ Yksityiskohdista *Hidén – Saraviita 1994*, s. 209 ss. Ks. erityisesti *Meres-Wuori 1988*, s. 240 ss.

symys oli perimmältään sisäpolitiikasta: EY:n sisämarkkinaratkaisut siirrettiin kansainvälisoikeudellisin velvoittein ETA-valtioita sitoviksi. Silloisilla EEC:llä ja ETA:lla ei ollut ulko- ja turvallisuuspoliittista toimivaltaa. Nykyisen säännöksen (PeL 93.2 §) mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) mukaan lukien. Sen mukana alkujaan sisäasioihin liittynyt toimivaltajako sai ulkopoliittisen ulottuvuuden, jonka merkitys on sidoksissa sekä EU:n ulkopoliittiseen aktiivisuuteen yleensä että EU:n jäsenmaiden aktiviteettiin ns. sekasopimuksin toteuttaa EU:n tavoitteita tavanomaisin muodoin tehtävin kansainvälisoikeudellisin sopimuksin. Myös jäsenvaltioiden ulottumattomissa oleva EU:n virastoille kuuluvaksi luokiteltu velvoittautumisvalta katsottiin PeL 96.2 §:ssä tarkoitetuksi EU-asiaksi.³⁵

4.3 Valtioneuvoston jäsenen vapauttaminen tehtävästään

Erikoisongelman, tietynlaisen aukon, muodosti vuoden 1919 HM:n alkukaudella kysymys päätösvallasta valtioneuvoston jäsenen (tai koko valtioneuvoston) vapauttamisesta vastoin tahtoaan, toisin sanoen ilman eronpyyntöä. Vanhemmassa valtiosääntöoikeudellisessä kirjallisuudessa oli katsottu, että koska tasavallan presidentti HM 36 §:n nojalla kutsui valtioneuvoston jäsenet tehtävään, hän saattoi nämä myös vapauttaa – eronpyynnöttäkin – tehtävästään. Kirjallisuudessa tulkintaa perusteltiin päättelemällä, että valtioneuvoston jäsenillä tuli olla sekä eduskunnan että tehtävään asettamisvallan seurauksena myös tasavallan presidentin ”luottamus”.³⁶

³⁵ PeVL 60/2006, sopimus Eurojust/USA.

³⁶ *Jyränki* 1981, s. 102 ss. Jyränki luettelee vanhemman tulkintalinjan edustajat (s. 103). Hän tekee eron presidentin *oikeuden* ja *tosiasiallisen mahdollisuuden* välillä sekä toteaa: ”Jos jätämme huomiotta puhtaasti oikeudelliset aspektit, tasavallan presidentillä on käytettävissään moniakin keinoja, joilla hän pystyy *tosiasiallisesti aikaansaamaan ministeristön eron*, olkoonkin, ettei vaihdosta tällöin toteuteta suoralla vapauttamisella vaan ero ministeristölle myönnetään muodollisesti sen omasta pyynnöstä” (s. 106, kursiivi AJ). Ks. eräästä tapauksesta, joka vahvistaa Jyrängin tulkinnan presidentin tosiasiallisesta vallankäytöstä, *Saraviita* 1999, s. 319, alaviite 25.

Tekstissä kuvattu päättelytapa joutui testiin presidentti Urho Kekkosen päätettyä, että pääministeri Mauno Koiviston hallituksen tulisi erota. Pääministeri ilmoitti, että hänen hallituksensa pysyy tehtävässään niin kauan kuin sillä on eduskunnan luottamus, ja presidentti Kekkonen tyytyi tähän. Aikalaisministeri Johannes Virolainen on kertonut tapahtumasarjan taustasta tämän kirjoittajalle seuraavan. Pääministeri Mauno Koivisto halusi oikeudellisen varmistuksen perustuslakitulkinnalleen, jonka mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan ei kuulu vapauttaa eronpyynnöttä valtioneuvostoa, joka ”nauttii eduskunnan

Näyttää lisäksi siltä, että valtioneuvoston jäsenten oikeusaseman epäselvä kirjoittamistapa hallitusmuodossa oli syynä sille, että tasavallan presidenttinä Mauno Koivisto kansliavirkamiehineen aktiivisesti myötävaikuttanut perustuslakimuutokseen vuonna 1991, jolloin presidentin toimivaltuudet suhteessa eduskunnan luottamusta nauttivaan hallitukseen säädettiin täsmällisesti (HM 36 a §, 1074/1991). Presidentti saattoi myöntää eron valtioneuvostolle tai sen jäsenelle ilman eronpyyntöä (vain), jos valtioneuvosto tai sen jäsen ei enää nauti eduskunnan luottamusta.³⁷ Muistakin syistä ero voidaan pyynnöttä myöntää, mikäli pääministeri tekee siitä aloitteen. Hallituksen tai sen jäsenen ”erottaminen” jäi siten mahdolliseksi joko parlamentarismen kriisitilanteessa tai muutoin oloissa, joissa pääministeri on yhtä mieltä tasavallan presidentin kanssa siitä, että tietyn henkilön jatkaminen valtioneuvoston jäsenenä on siinä määrin vastoin yleistä etua, että tästä henkilöstä on vapauduttava.³⁸

luottamusta”. Hän kysyi asiasta oikeuskansleri Risto Leskiseltä. Leskinen kävi Virolaisen kertoman mukaan kansleriviraston kirjastossa, tarkisti asian Antero Jyrängin tutkimuksesta tasavallan presidentin silloisista valtaoikeuksista ja ilmoitti Jyrängin tulkintaan viitaten, ettei tasavallan presidentti voi erottaa istuvaa ja eduskunnan luottamusta nauttivaa hallitusta.

³⁷ Tasavallan presidentti Mauno Koiviston aktiivisuutta tässä valtiosääntöuudistuksessa osoittanee seuraava episodi. Kun tekstissä kuvattua valtiosääntömuutosta käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, valiokunnan kuulemat Mikael Hidén ja Ilkka Saraviita esittivät eräitä visioita siitä, missä oloissa saattaisi olla tarkoituksenmukaista vapauttaa tehtävästään valtioneuvoston jäsen nopeasti ja ilman eduskunnan suunnasta tulevaa epäluottamuslausetta. Lausuntojen kirjallisten muistiinpanojen jäljennökset toimitettiin tasavallan presidentin kansliaan. Myöhemmässä vaiheessa presidentti kutsui perustuslakivaliokunnan jäsenet presidentin linnaan ja tämän tapaamisen yhteydessä presidentti värikkäin sanakääntein arvioi lukemiaan launustoja ja niiden laatijoita.

³⁸ Vuoden 2000 perustuslain teksti jättää avoimeksi hallituksen eronpyynnön poliittisen vaikutuksen kannalta keskeisen seikan: kenellä ja millaisin oikeusvaikutuksin on toimivalta esittää *hallituksen eronpyyntö*; päättääkö siitä pääministeri yksin vai koko valtioneuvosto? Samaten edelleen on avoinna, voiko presidentti kieltäytyä myöntämästä hallitukselle eroa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan eronpyynnön esittää pääministeri ja ”presidentin tulisi tällöin myöntää ero” (HE 1/1998, s. 115). Eronpyyntöä ei perustuslaissa säännellä, eikä siitä keskustella valtioneuvoston yleisistunnossa. Tietävästi tasavallan presidentti ei erikseen myöskään tee päätöstä hänelle esitetystä eronpyynnöstä. Valtioneuvoston ero realisoituu siinä esittelyssä, jossa vanhalle valtioneuvostolle myönnetään ero ja uusi asetetaan tehtävänsä. Kanta perusteltiin viittauksin PeVM:öön 10/1989.

Tässä yhteydessä voidaan viitata tapahtumasarjaan hallitusmuodon kaudelta, jonka seurauksena yksi hallitusryhmä asiallisesti poistettiin hallituskoalitiosta: pääministeri antoi presidentille eronpyynnön koko hallituksen puolesta, mutta presidentti myönsi eron vain osalle hallitusta (kansandemokraattiset valtioneuvoston jäsenet/Karjalaisen hallitus keväällä 1971). Ks. *Jyränki* 1981, s. 105.

Jos nykyinenkin perustuslaki sallii edellä kuvatun menettelytavan, kysymyksessä olisi lisäksi kohta tekstissä esitettyihin tasavallan presidentin toimivaltuuksiin, joita voidaan käyt-

Hallituksen esitettyä eronpyynnön tasavallan presidentti vakiintuneesti pyytää hallitusta jatkamaan ”toimitusministeristönä” uuden hallituksen nimittämiseen saakka. Perustuslaki jättää avoimeksi sinänsä teoreettisen mahdollisuuden, jossa presidentti ei esitä jatkamispyyntöä edellyttäen implisiittisesti, että valtioneuvosto eroaa välittömästi ja näin kiirehtii uuden hallituksen asettamismenettelyä.

4.4 Tasavallan presidentin suora kansanvaali ja valintakausirajoitus

Tasavallan presidentin valinta säädettiin vuoden 1919 Hallitusmuodossa valitsijamiesten tehtäväksi. Sittemmin politiikan kieleen tulivat ns. mustat hevoset. Useita kertoja voitiin havaita, että presidentinvaalin taustalla ope-roivat toisaalta erilaiset sisäpolitiikan toimijat, toisaalta vieraat valtiotkin, pyrkien vaikuttamaan valitsijamieskokoukseen. Pääasiassa tästä syystä, joskin valmisteluasiakirjoilla enimmäkseen viittauksin uuden vaalitavan kansanvaltaisuuteen, välillisestä presidentinvaalista luovuttiin ja siirryttiin suoraan kansanvaaliin. Uuden vaalitavan ennakoitiin (aivan oikein) vahvistavan tasavallan presidentin auktoriteettiasemaa suhteessa muihin valtiuelimiin. Presidentin vaikutusvallan vahvistumista tahdottiin hillitä rajaamalla presidentin perättäiset valinnat kahteen.

4.5 Valtioneuvoston jäsenten luottamusvaatimuksen sitominen eduskuntaryhmiin

Vuoden 1991 perustuslakiuudistuksella tarkoitettiin parlamentarismien perustuntomerkillä, eduskunnan luottamusvaatimuksella, eduskunnan enemmistön luottamuksen lisäksi ryhmäkohtaista luottamusta. Perustuslakivaliokunnan kannanotossa vuodelta 1988 lähdettiin siitä, että hallituksen nauttimaan luottamukseen sisältyy *hallitusryhmän nauttima luottamus*:

tää pääministerialoitteisesti. Tarkasti sanamuodon mukaan lukien PeL 64.1 § antaa tähän mahdollisuuden. Säännöksen esitöissä ei mainita mahdollisuudesta pääministerialoitteisesti poistaa ministeriryhmä eli hallituspuolue tehtävästään tällaisissa oloissa. Pääministerialoitteinen erottaminen koskee ”yksittäistä ministeriä”. Toisaalta perustuslaki ei tunne hallitusryhmiä. Niin ollen – haluttaessa ”erottaa” kokonainen hallitusryhmä – tämä voitaisiin toteuttaa luettelemalla sen jäsenet yksittäisinä ministereinä. PeL 64 § vastaa asiallisesti edeltäjänsä vuodelta 1991, joten sen tulkinnan lähtökohtina ovat yhä vielä HE 232/1988 ja PeVM 10/1989.

kunkin hallitusryhmän ”tulee nauttia nimenomaan myös oman eduskuntaryhmänsä luottamusta”. Tätä sääntöä korostetaan valiokunnan mukaan sillä, että presidentti kutsuu valtioneuvoston jäsenet kuultuaan eduskunnan eri ryhmiä.³⁹

Vaatiiko parlamentarismien nykykuoto vuoden 2000 perustuslaissa enemmistökohtaisen eduskunnan luottamuksen lisäksi ryhmäkohtaista luottamusta, jota perustuslakivaliokunta vuoden 1988 mietinnössä noinkin painokkaasti edellytti? Uuden hallituksen nimittämismenettelyn yhteydestä poistettiin perustuslakivaliokunnan aloitteesta tasavallan presidentin suostuttama eduskuntaryhmien kuuleminen. Hallituksen nimittämismenettelyn perustelujen yhteydessä ei ryhmäkohtaista luottamusta mainittu. Valmisteluasiakirjoissa tyydytään viittaamaan vuoden 1988 mietintöön. Asetelma muuttui kuitenkin vuoden 2000 perustuslaissa, jossa ryhmän myötävaikutus näkyy sitovana ja aitona siinä äänestyksessä, jossa päätetään pääministeristä. Ilmeisestikin hallitusneuvottelujen tulokset ministerivalintoihin ovat ryhmien tiedossa. Oikeuslähdeopillisesti, kun vuoden 2000 perustuslain 26 §:n perusteluina viitataan vuoden 1991 perustuslakimuutokseen, ryhmäkohtaisen luottamusvaatimuksen voisi sanoa olevan edelleen olemassa. Itse uskon, että vuoden 2000 perustuslain säätämisvaiheessa tuon ehkä yllättävänkin luottamussiteen torjuminen unohdettiin.

Ryhmäkohtainen luottamusvaatimus kuuluu kaksipuoluejärjestelmiin. Katson siis, että kun eduskunnassa äänestetään valtioneuvoston nauttimasta luottamuksesta, äänestystulosta ei tarvitse (edes luottamusäänestyksessä uuden hallituksen ohjelmasta, PeL 62 §) arvioida varmistuksin, että tietyn ministeriryhmän taustalla olevan eduskuntaryhmän enemmistö on äänestänyt luottamuslauseen puolesta.⁴⁰ Yksittäisen eduskuntaryhmän luottamuksen menettäminen valtioneuvoston jäsenen tai kokonaisen ministeriryhmän poistaminen valtioneuvoston jäsenyydestä toteutunee luontevimmin eronpyynnöin tai ääritapauksessa pääministerialoitteisesti (PeL 64.1 §).

³⁹ PeVM 10/1988, s. 9 verrattuna HE 1/1998, s. 82 ja s. 112, missä hajotusta tarkasteltiin vain pääministerin aloitteen näkökulmasta.

⁴⁰ Perustuslakivaliokunnan perusteluissa ns. presidentinkierroksen torjunnalle viitattiin vain siihen, että eduskunnan päättäessä pääministeristä presidentin ei tule voida vaikuttaa hallitusneuvotteluihin kiirehtimällä tai asettamalla hallitustunnustelijoita (PeVM 10/1998, s. 8 s.). Ryhmäkohtaiseen luottamukseen ei viitattu.

5 PÄÄTÖSVALTASUHTEET VUODEN 2000 PERUSTUSLAISSA

Suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa ja vuoden 2000 perustuslakia koskeneessa keskustelussa tasavallan presidentin valtaoikeuksia on pääasias-
sa tarkasteltu vertaamalla vuoden 1919 HM:n säännöksiä tasavallan presi-
dentin valtaoikeuksista vuoden 2000 perustuslain vastineisiinsa. Vertai-
lussa on yleensä päädytty siihen, että tasavallan presidentin itsenäinen
päätosvalta parlamentaarisen vastuukatteen välityksin ja erinäisillä muilla
sääntelyillä (mm. pääministerin valinnan säätäminen eduskunnalle, virka-
nimitysvallan supistaminen ja Euroopan unioniin liittyvän ulko- ja turval-
lisuuspoliittisen päätösvallan aikaisempaa suoraviivaisempi osoittaminen
valtioneuvostolle) vähennettiin lähes olemattomiin.

Tämän tutkielman tavoitteena ei ole verrata vuoden 1919 Hallitusmuo-
toa muutoksineen vuoden 2000 perustuslakiin systeemikonaisuutta sil-
mällä pitäen. Tavoitteena on irrottautua historiallisesta valtiosääntövertai-
lusta (1919 HM / 2000 PeL) ja syventyä suoraan siihen, minkä tyyppisiä
toimivaltuuksia, ”operatiivisia välineitä”, tasavallan presidentille vuoden
2000 perustuslaissa säädetään.

Jo tässä yhteydessä on syytä alleviivata, että *uusi perustuslaki luettelee ja siten tunnustaa yhä edelleen pääosan niistä tasavallan presidentin pää-
tösvallan sektoreista, jotka sisältyivät vuoden 1919 Hallitusmuotoon*, ja
lisäksi pysytti käytännössä, joskaan ei pykälätasossa, päätösvallan käyttö-
foorumina presidentin esittelyn. Vastaavaa instituutiota ei ole niissä val-
tiosäännöissä, jotka luokitellaan ”parlamentaariseksi”. Suomalainen jär-
jestelmä, jossa valtioneuvosto kokoontuu torstaisin päättämään ratkaisue-
hdotuksesta, josta presidentti päättää perjantaina erillisessä instituutiossa
(presidentin esittely), on ulkomaista vertauskohtaa vailla.

Nykysuomalaisessa parlamentarismissa semi-presidentialismi on haas-
tava ja havainnollistava näkökulma. *Tosiasia näet on, että suomalaisessa
parlamentarismissa kohtaavat viikoittain yleisillä vaaleilla valitun kan-
sanedustuslaitoksen luottamuksen varassa toimivat valtioneuvoston jäsenet
presidentinvaaleissa kuusivuotiskaudeksi valitun, erottamattoman ja ää-
nestäjien absoluuttisen enemmistön äänet saanut tasavallan presidentti,
tämän puheenjohdolla ja perustuslain säätämällä ehdolla, että erinäisis-
sä asioissa presidentin päätösvalta syrjäyttää valtioneuvoston ratkaisue-
hdotuksen päätöksenteon kohteena olevaan asiaan (PeL 58.2 §).*⁴¹

⁴¹ Tasavallan presidentti Tarja Halonen osallistui vuodenvaihteessa 2006–2007 käytyyn keskusteluun tasavallan presidentin asemasta ja sen muuttamisen ottamisesta seuraavan

6 PARLAMENTAARINEN VASTUUKATE

Tasavallan presidentin päätösvalan ”parlamentaarinen vastuukate” oli vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen omintakeisimpia valtiosääntöoikeudellisia ratkaisuja, eikä sillä ole vastineita muissa valtiosäännöissä. Valtiosääntöjen historiasta tunnetaan sen sijaan käsite valtion päämiehen, monarkin tai presidentin, säädettyjen valtaoikeuksien ”*parlamentarisoituminen*”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että itsenäisesti käytetyt, yhteen henkilöpäätäjään liitetyt valtaoikeudet ovat eri syistä jääneet käyttämättömiksi tai niiden käyttämisessä tosiasiallinen päätösvalta on siirtynyt muualle, yleensä pääministerille, joskus hallitukselle ylipäätään. Usein on epäselvää, voidaanko tällaista muutosta luonnehtia ”tavanomaisoikeudelliseksi valtiosääntömuutokseksi”, vai onko kysymyksessä valtiosääntösosiologinen tosiasia, valta-asetelman pysyvä muutos, jossa aikaisempi päätösvalan käyttäjä ei voi tai tahdo käyttää säädettyä päätösvaltaansa. Joskus tällainen kehitys kirjataan valtiosääntöön muutoksen tapahduttua – kuten Ruotsissa. Parlamentaarisen vastuukatteen järjestelmä perustuslaissa on suomalaislegalistinen vastine muualla yleiselle valtionpäämiehen säädettyjen valtaoikeuksien parlamentarisoitumiselle tavanomaisoikeudellista tietä.

Suomen Hallitusmuodon voimassaolokaudella tasavallan presidentin itsenäisen päätösvalan intensiteetti vaihteli voimakkaasti saavuttaen huipukohtansa tasavallan presidentti Urho Kekkosen kahdella viimeisellä presidenttikaudella. Tosin tilapäisiä valtatäytyden aikoja oli mm. presidentti C. G. E. Mannerheimin ollessa yhtä aikaa tasavallan presidentti ja puolustusvoimien komentaja (vuodesta 1944 alkaen). Eräitä aikoja, kuten presidenttien L. K. Relanderin ja Kyösti Kallion presidenttikausia, voidaan taas luonnehtia lähes selkeän parlamentaarisen vallankäytön ajoiksi. Tosiasial-

hallituksen ohjelmaan viittaamalla toisaalta perustuslain vallanjakosäännökseen, toisaalta presidentin vaalitapaan (Aamulehti 14.1.2007): ”Perustuslakiin jäi ulkopoliitikassa monen asiantuntijan mielestä harmaa vyöhyke, jossa presidentin ja pääministerin työnjaosta on epäselvyyttä.

– Harmaata vyöhykettä on pyritty tekemään siihen, kun perustuslaissa sanotaan, että presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa. Hyvin mielellään tämä on käännetty muotoon, että presidentti ja hallitus johtavat.

– Mutta tätä pitää katsoa kokonaisuutena. Päällimmäisenä on ajatus yhteistoiminnasta. Kansa valitsee kaksi. Se valitsee presidentin ja eduskunnan eikä kumpikaan ole mikään leikkivaali.”

Presidentin lausunto voidaan lukea niin, että siinä hyvin tiiviissä muodossa viitataan toisaalta siihen, että *vain* presidentti johtaa ulkopoliittikkaa sekä eduskuntavaaliin rinnasteisella mandaatilla.

lisen valta-aseman vaihdellessa näinkin voimakkaasti voitiin tuskin puhua tavanomaisoikeudellisista valtiosääntömuutoksista tasavallan presidentin valtaoikeuksien osalta.

Vuoden 2000 perustuslakimuutoksen jossain määrin peiteltyinä tavoitteena oli mielestäni tasavallan presidentin päätösvallan merkittävä heikentäminen. Tämä toteutettiin kahta tietä: eräitä tasavallan presidentin valtaoikeuksia poistettiin (keskeinen asema hallituksen muodostamisessa, joka ei tosin kaikilta osin perustunut nimenomaisiin hallitusmuodon säännöksiin). Lisäksi tasavallan presidentin virkanimitysvaltaa kavennettiin olenaisesti. Toisena reittinä oli presidentinvallan sitominen joko nimenomaisesti, valtioneuvoston tekemiin ratkaisuehdotuksiin (PeL 58 §) tai yhteistoimintavelvoitteeseen valtioneuvoston kanssa (PeL 93 §, toimivalta kansainvälisissä asioissa) taikka eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston jäsenen läsnäoloon presidentin tehdessä ns. kabinettipäätöksiä (sotilaskäskyasiat, PeL 58.5 §).

”Parlamentaarisen vastuukatteen” vaikutusta valtiosäännön kokonaisu-järjestelmässä on vaikea arvioida, sillä sen selvittäminen edellyttää toisaalta oikeudellista tulkintaa, toisaalta politologian menetelmin toteutettavaa valta-analyysiä. Oikeudellisen arvioinnin osalta voidaan todeta, että PeL 58 § (”Presidentin päätöksenteko”) asettaa varsin selkeät, joskin lukijan kannalta vaikeasti avautuvat säännöt presidentin päätösvallan rajoista.⁴² Yksityiskohtiin syventymättä pääsääntö on, että vain hallituksen lakiehdotusta ja talousarviota sekä valtiosopimusten hyväksyntää sekä voimaansaattamista tarkoittavat valtioneuvoston tekemät ratkaisuehdotukset sitovat kaksivaiheisen menettelyn toisessa vaiheessa tasavallan presidenttiä.

⁴² Kuvaavaa kyllä, tasavallan presidentin puheenjohtajuutta ns. presidentin esittelyissä ei edes kirjattu perustuslakiin (toisin kuin pääministerin puheenjohtajuus valtioneuvoston yleisistunnossa, PeL 66.1 §). Presidentin asema tässä mielessä luonnehdittiin hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi itsestään selvyudeksi ja mainintaa puheenjohtajuudesta tarpeettomaksi (HE 1/1998, s. 106). Ilman tätä hallituksen esityksen perustelulausumaa asia ei olisi itsestään selvä, sillä perustuslain pykälätekstistä ei ole luettavissa sitä, että valtioneuvoston istunnot kollegiona ja toiminta mm. ratkaisuehdotuksen tekijänä tasavallan presidentille on eri päätöksentekoinstituutio, kuin se esittely valtioneuvostossa, jonka suorittaa ministeri tasavallan presidentille (PeL 58 §). Presidentin asemasta puheenjohtajana presidentin esittelyssä säädetään puheenjohtajuuteen tai forumien erillisyyteen viittaamatta valtioneuvostolain 19.1 §:ssä. Asia ”esitellään tasavallan presidentille valtioneuvostossa”. Tämän päätöksentekofoorumin vakiintuneena nimenä on ”Presidentin esittely”. Säännöksiä tulkitaan siten, ettei presidentin esittelyssä äänestetä, joten presidentin esittely on jonkinlainen ministerikabinetti.

6.1 Hallituksen esitykset eduskunnalle

PeL 58 §:ssä säädetty vastuukatejärjestelmä perustuu valtioneuvoston enintään kahden ratkaisuehdotuksen järjestelmän varaan. Jos presidentti ei tyydy ensimmäiseen, asia palautuu valtioneuvostolle uuden ratkaisuehdotuksen laatimista varten. Kun palautuksen jälkeinen uusi hallituksen esitystä tarkoittava ratkaisuehdotus tulee esittelyyn tasavallan presidentille, presidentti antaa sen eduskunnalle toisen ratkaisuehdotuksen mukaisena. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon sääntö, jonka mukaan ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävä hallituksen esitys on annettava siten, ettei avointa erimielisyyttä vallitse esityksen sisällöstä.⁴³

Vuoden 1919 Hallitusmuodon kaudella katsottiin, että tasavallan presidentillä oli valta määrätä, että tietty hänen toimivaltaansa kuuluva asia on hänelle esiteltävä.⁴⁴ Syventymättä tähän päätösvalta-asetelman kannalta kylläkin mielenkiintoiseen problematiikkaan perusteellisesti katson, että luovuttaessa vanhasta esittelyjärjestelmästä (vaikkakin päätöksentekotilannetta yhä kutsutaan ja luonnehditaan esittelyksi presidentille) ja siirryttäessä vastuukatetta painottavaan kaksivaiheiseen päätöksentekojärjestelmään, presidentti ei voi määrätä siitä, mitä asioita hänelle esitellään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksina. Ratkaisuehdotukset ovat saaneet selkeästi virkamiesesittelystä poikkeavan itsenäisen poliittisen päätöksen luonteen vastuukatteen seurauksena.

Valtioneuvosto voi joko pysyä aikaisemmassa ratkaisuehdotuksessaan tai muuttaa sitä. Lienee itsestään selvää, että valtioneuvosto voi – vaikei tätä perustuslaissa säädettä – katkaista prosessin ja jättää toisen ratkaisuehdotuksen ainakin toistaiseksi tekemättä (laki valtioneuvostosta 18 §, ”Valtioneuvosto voi siirtää asian käsittelyä yleisistunnossa”).

Hallituksen esitysten palautusinstituutiota voidaan tarkastella parlamentaarisen poliittisen ja aidon vastuun näkökulmasta. Kaikki kansallisen oikeusjärjestyksen muutokset lakitasossa toteutetaan hallituksen esityksin. Tällöin joudutaan antamaan väistämättä yhteiskuntapoliittisesti tai muu-

⁴³ Perustuslakivaliokunta näyttää asettaneen ulkopoliittisesti merkittävät hallituksen esitykset muista esityksistä poikkeavaan asemaan PeL 93.1 §:n yhteistoimintavelvoitteen seurauksena siten ”ettei ulkopoliittikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys”. PeVM 10/1998 hallituksen esityksestä 1/1998 Suomen Hallitusmuodoksi, s. 25 s. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeL 58 § ja 93 § liitettiin tässä yhteydessä toisiinsa. Tätä liittymää luonnehdittiin PeL 93 §:n tulkinalliseksi vaikutukseksi PeL 58 §:ään.

⁴⁴ *Jyränki* 1967, s. 183. Hän esittelee yksityiskohtaisesti käsillä olevan problematiikkaan liittyvän kirjallisuuden mm. s. 242 ss.

toin kiistanalaisia hallituksen esityksiä. Hyväksymällä tällaista lainsäädäntöasiaa tarkoittavan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen ja antaessaan hallituksen esityksen eduskunnalle, tasavallan presidentti mielestäni tulee myös poliittiseen vastuuseen esityksen sisällöstä. Presidentin vastuu eroaa parlamentarismiin kuuluvasta ministerin vastuusta siinä, ettei presidentti voi joutua epäluottamusmenettelyn kohteeksi eduskunnassa eikä vastuusta säädetä perustuslaissa. Pidän kuitenkin tällaistaikin ”vastuuta” mediassa ja presidentin kannattajakunnan edessä todellisena.⁴⁵ Vuoden 2000 perustuslain kaudella toteutetut säännölliset tasavallan presidentin nauttimaan kansalaisarvostusta mittaavat kyselytutkimukset saattavat olla osa tätä vastuujärjestelmää.

Ministerin säädännäinen parlamentaarinen vastuu (epäluottamus päätös täysistunnossa) ei ole johtanut ministerin eroon eduskunnan päätöksiin kuin ani harvoin Suomen historiassa (ulkoasiainministeri Rudolf Holsti/reunavaltio politiikka ja sisäasiainministeri Yrjö Leino/Suomen kansalaisten luovuttaminen Neuvostoliittoon). Lisäksi on joitakin tapauksia, jolloin ministeri on pyytänyt eroa virheratkaisujensa seurauksena.⁴⁶ Sen sijaan poliittisen vastuun hallitus ja presidentti joutuvat kohtaamaan mediassa toistuvasti. Jos tasavallan presidentti palauttaa kiistanalaisen hallituksen esityksen vakuuttavin perusteluin, mutta hallitus antaa toisen ratkaisuehdotuksen entisenlaisena sitoen täten tasavallan presidentin, lienee selvää, että presidentti vapautuu edellisessä kappaleessa tarkoitetusta poliittisävyisestä mediavastuusta.

Hallituksen esityksen palautusinstituutio voi kytkeytyä parlamentaarisen vastuukatteen kannalta myös ylimmän valtiollisen vallankäytön *kaksolislegitimiteettiin*. Vuoden 2000 perustuslain järjestelmässä presidentinvaali ei enää merkitse hallituksen eronpyynnön välityksin katkeamaa val-

⁴⁵ Vuoden 1919 HM:n ja valitsijamiesvaalin kaudella tasavallan presidentti *Urho Kekkonen* luonnehti presidentin poliittisen vastuun sanktioksi valitsijamiesvaalin kielteistä tulosta, esitelmä 23.10.1967, Vallankäytöstä ja vastuusta, Juhlajulkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900–3/9–1975 s. 9 ss. *Paavo Kastarin* (1977, s. 192) mukaan Kekkonen itse yritettiin saada poliittiseen vastuuseen ns. Honka-rintamaprojektissa.

⁴⁶ Viimeisin esimerkki on kulttuuriministeri Suvi Lindénin ero Paavo Lipposen II hallituksesta kesäkuussa 2002 oikeuskansleri Paavo Nikulan aloitettua selvityksen, oliko ministeri ollut esteellinen myöntäessään valtion tukea golfkentän omistajayhtiölle, jonka osakas ministeri itse oli (Ilta-Sanomat 25.8.2002). Ministeri luonnehti menettelyään muotovirheeksi ja ilmoitti erostaan eduskunnan kyselytunnilla.

Pääministeri Anneli Jäätteenmäki menetti eduskunnan luottamuksen sanan poliittisessa, joskaan ei PeL 3.2 §:ssä tarkoitetussa mielessä täysistuntopäätöksellä, ja esitti hallituksen eronpyynnön kesäkuussa 2003. Lienee näet katsottava, että vasta eduskunnan päätettyä nimenomaisesti epäluottamuksesta PeL 3.2 §:stä johdettava ja PeL 64.2 §:ssä tarkoitettu eroamistilanne syntyy.

tioneuvoston toiminnan jatkuvuudessa. Kuitenkin voi tapahtua, että uudeksi presidentiksi valitaan jonkin oppositiopuolueen asettama presidenttiehdokas – jolloin saattaa syntyä ranskalaisessa parlamentarismissa kohabitaatioksi luonnehdittua tilannetta muistuttava asetelma: presidentti ja pääministerijohtoinen hallitus edustavat erilaista poliittista perinnettä. Kohabitaatio viittaa yhteistoiminnan väkinäisyyteen. Tämä mahdollisuus oli näköpiirissä vuoden 2005 presidentinvaalissa, jolloin Kansallisen Kokoomuksen presidenttiehdokas oli suhteellisen lähellä valituksi tulemistä. Jonkinlaisia miniatyyreja kohabitaatiotilanteesta saattaa syntyä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa tasavallan presidentin ja pääministerin, ulkoasiain-, puolustus- ja sisäasiainministerin välisissä suhteissa.

Jos presidenttiehdokas on vaalien yhteydessä esittänyt tavoiteohjelmia ja hallitus vaalien jälkeen presidentin julkistetuista tavoitteista poikkeavia ratkaisuehdotuksia, presidentti mobilisoi tietoisesti tai tahtomattaankin äänestäjäkuntaansa palauttaessaan valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen viittauksin ohjelmallisiin tavoitteihinsa. Mobilisaatio aktivoituneen mediaseurannassa siitä, kuinka hallitus palautukseen reagoi. Varsinainen valitsijakuntareaktio saattaa korostua, koska presidentti on oikeudellisesti velvollinen luopumaan tavoitteistaan joutuessaan antamaan hallituksen esityksen valtioneuvoston päätettyä uudesta, alkuperäistä vastaavasta ratkaisuehdotuksesta.

Edellisessä aluvuossa esitetyt näkökohdat saattavat viitata siihen, että parlamentaarisen vastuukatteen järjestelmä hallituksen esityksiin liitettynä (ja siis viime kädessä presidenttiä sitovana) ei ole aivan niin väritön ja väistyvä valtaoikeus tasavallan presidentillä kuin presidentinvaltakeskustelussa on tahdottu nähdä.

6.2 Muut ratkaisuehdotukset

Muissa kuin hallituksen esityksiä tarkoittavissa ratkaisutilanteissa tasavallan presidentti voi päättää valtioneuvoston toisen ratkaisuehdotuksen tultua esittelyyn, haluamallaan tavalla. Sanan oikeudellisessa merkityksessä tasavallan presidentin päätösvalta on tällöin rajoitukseton.⁴⁷ Tähän

⁴⁷ Tasavallan presidentin toimivalta poiketa jälkimmäisestä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta mainitaan nimenomaisesti hallituksen esityksessä (HE 1/1998, s. 107).”Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voisi tehdä myös uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta”. 58.2 §:n päätteilyääntö on maallikkolukijalle vaativa (kysymyksessä on pääsäännön, ”ratkaisuehdotukset”, alajoukkoa ”esitykset”

sektoriin kuuluu merkittäviä päätöksiä. Sellaisina voidaan pitää päätöstä valtiosopimusneuvotteluihin ryhtymisestä ja neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta tärkeiden ulko- ja turvallisuuspoliittisten sopimusten ollessa kysymyksessä päätöstä allekirjoitusvaltuuksista, valtiosopimuksen ratifioimisesta tai irtisanomisesta, eräitä keskeisiä virkanimityksiä, lain vahvistamista⁴⁸, koko presidentin asetuksenantovaltaa⁴⁹, valtioneuvoston jäsenen eronpyyntöä ja erinäisiä kriisitiloihin liittyviä erityistoimenpiteitä. Sodasta ja rauhasta (rauhansopimuksesta) tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta yhteisesti eduskunnan kanssa sekä liikekannallepanosta ratkaisuehdotuksesta eduskunnan koollaolovelvoit-

tarkoittava e contrario -tulkinta).

Lienee selvää, että jo ensimmäisen, kylläkin hallituksen esitystä tarkoittavan ratkaisuehdotuksen palauttaminen saattaa asiallisesti olla merkittävä ja itsenäistä päätösvallan käyttämistä, joka herättää median huomion ja voi vaikuttaa myös hallituksen esityksestä tehtävän toisen ratkaisuehdotuksen sisältöön. Jos tasavallan presidentti joutuu antamaan uuden ratkaisuehdotuksen tahtonsa vastaisessa muodossa ja kysymyksessä on hallituksen esitys lakiehdotuksen tai kansainvälisen sopimuksen hyväksymiseksi, valtioneuvoston tiedossa on lisäksi, että presidentti voi jatkaa obstruktiota sitovan päätösvallan puitteissa lain vahvistamisvaiheessa tai päätettäessä lopullisesti kansainvälisoikeudellisen sopimuksen ratifioimisesta eduskuntakäsittelyn jälkeen.

⁴⁸ PeL 77.1 §:n mukaan presidentti voi hankkia vahvistettavaksi toimitetusta laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Perustuslaki ei säädi siitä, miten lausuntopyynnöstä päätetään. Hallituksen perustuslakiesityksen mukaan ”presidentti voisi päättää lausunnon hankkimisesta, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä ehdottanutkaan” (HE 1/1998, s. 128). Ylimpien tuomioistuinten lausuntoon liittyy oma valta-aspektinsa PeL 106 §:ssä säädettyä perustuslain etusijäsäännöstöä silmälläpitäen. Jos näet laki vahvistetaan oloissa, jolloin KKO tai KHO on lausunnoissaan luonnehtinut lain perustuslain vastaiseksi, saattaa todennäköisyys PeL 106 §:n käyttöönottoon lain tultua voimaan olla huomattava.

Lausuntopyynnöllä on erityinen merkityksensä silloin, kun lain säätämisyjärjestys on eduskunnassa osoittautunut kiistanalaiseksi. Valta-aspektin lausunto voi saada silloin, kun perustuslakivaliokunta on tutkinut lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen, mutta tasavallan presidentti silti päättää lausuntopyynnöstä. *Saraviita* 2005, s. 309 s. sekä PeVL 22/2001 ja 36/2001.

Antero Jyränki (2003, s. 413, alaviite 32) tarkastelee tasavallan presidentin tiettyä lausuntopyyntöä laista, jonka valtiosäännönmukaisuus oli käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja laki oli jätetty lausunnon perusteluin vahvistamatta. Oikeuskansleri Paavo Nikula oli sittemmin kirjoittajalle esittänyt, että ”veto-oikeuden käyttäminen ei tulisi toistumaan sellaisissa asioissa, joissa perustuslakivaliokunta olisi lausunut vahvistettavan lakiehdotuksen suhteesta Suomen perustuslakiin”. Oma kantani on, ettei oikeuskanslerilla ole vahvistamistoimivallan epäävää päätösvaltaa perustuslain mukaan, ja tuskin oikeuskansleri on sitä tarkoittanutkaan.

⁴⁹ Presidentin asetuksenantovalan ala on hyvin suppea: asetuksenantovalta kuuluu pääasiassa valtioneuvostolle presidentin antaessa vain valtiosopimusten voimaansaattamisasetuksia. PeL 80 § ei tosin tästä suoranaisesti säädi. Lisäksi perustuslakivaliokunnan toistettujen lausuntojen perusteella asetuksenantovalta blankettilakien toteutuksesta on siirretty valtioneuvoston asetusten tasoon.

tein (PeL 93.1 § ja 129 §). Omana ryhmänään ovat poikkeuslaeilla presidentille säädetyt valtuudet kuten alussa mainittu päätösvalta kriisinhallintajoukkojen lähettämisestä.⁵⁰

6.3 Ratkaisuehdotukset liittyneinä vapaamuotoisempaan ulkopoliittiseen päätöksentekoon

Parlamentaarisen vastuukatteen seuraavalla tasolla, ulkoasioissa (PeL 93.1 §), tasavallan presidentin päätösvalta on PeL 58 §:stä poikkeavassa, kaksitasoisessa vastuukatteessa. Ulkoasioita koskevat päätökset tehdään kahdessa eri järjestelmässä. On siis erotettava toisistaan ne ulkoasiat, joista päätetään PeL 58 §:n sääntöjen mukaan (viralliset, esittelyyn perustuvat päätökset, kuten päätös valtiosopimuksen ratifioimisesta l. hyväksymisestä), ja selkeästi poliittisluontoiset, vapaamuotoisemmat asiat, joista päätetään PeL 93.1 §:n alaisuudessa.⁵¹

Varsin usein virallislouonteisia päätöksiä PeL 58 §:ssä säädetyin tavoin edeltää päätöksenteko, joka tapahtuu presidentin ulkopoliittikan johtovallan puitteissa, mutta yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Voimme ajatella esimerkkinä jotain merkittävää valtiosopimusta. Alkuvaiheessa päätökset sopimustunnusteluista tai tällaiseen sopimusprojektiin ryhtymisestä ylipäätään tehdään yhteistoimintamenettelyn sääntöjen mukaan

⁵⁰ Ks. myös valmiuslain (1080/1991) 3 §. Todettakoon, että oikeusministeriön asettama valmiuslakitoimikunta ehdottaa, että valmiuslain käyttöedellytysten toteaminen siirrettäisiin valtioneuvoston asetuksen tasoon mutta siten, että asetuksesta päätettäisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa (2005:2). Ks. myös tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyin puolustustilalain (1083/1991) 2 § (199/2000). Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla tasavallan presidentti vahvistaa Ahvenanmaan valtuuskunnan vuosittaisen verohyvitystä koskevan päätöksen (itsehallintolan 1144/1991 34, 49 ja 56 §). Tasavallan presidentillä on eräänlainen veto-oikeus suhteessa Ahvenanmaan valtuuskuntaan sekä maakuntalainsäädäntöön.

⁵¹ Voidaan panna merkille, että vuoden 2000 perustuslaki nimenomaan varaa tilaa tasavallan presidentin kahdenväliselle tai henkilökohtaiselle diplomatialle suhteessa muiden valtioiden edustajiin. PeL 93.3 §:n mukaan ”ulkopoliittisesti *merkittävien* kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat” (ulkoasiainministeri tai muu ulkoasiainministeriöön määrätty ministeri). Vuoden 1919 HM:n 33.2 §:n mukaan ”*kaikki* tiedonannot ulkovaltioille” oli annettava ulkoasiainministerin välityksin. Uusi säännös on kirjoitettu pääasiassa muita ministeriöitä kuin ulkoasiainministeriötä tarkoittaen, mutta se koskee myös tasavallan presidenttiä (KM 1997:13, s. 264 ja HE 1/1998, s. 147). Säännöstä on tulkittava laajentavasti siten, että se koskee myös *kaikkia* ohjeita Suomen edustustoille ja *merkittäviä* ohjeita Suomen edustajille ulkomailla (HE 1/1998, s. 148, kursivoinnit IS). Ohjeiden sisällystä päättää tasavallan presidentti (ks. alaviite 80).

(PeL 93 §). Kun asia on poliittisessa mielessä valmis, tehdään virallisuusluontoiset päätökset esimerkiksi sopimuksen allekirjoittamisvaltuuksista, sen eduskuntakäsittelyä tarkoittavasta hallituksen esityksestä sekä ratifioinnista PeL 58 §:ssä säädettyssä järjestelmässä.

Toisin kuin useissa muissa valtiosäännöissä, yksi merkittävimmistä ulkopoliittikan instrumenteista, kansainvälisoikeudellinen velvoittautuminen eli lopullinen sitoutuminen valtiosopimukseen on jätetty perustuslaissa sääntelemättä. Velvoittautumistoimiin viitataan vain lyhyesti esitöissä.⁵² Sopimuskentekomenettely on kansainvälisoikeudellisesti säädetty Wienin valtiosopimuskonventiossa.⁵³ Päätösvaltaa menettelystä eri vaiheissaan (neuvotteluvalluudet, sopimuksen allekirjoittaminen ja lopullinen sitoutuminen eri muodoissaan, kuten ratifiointi) ei voi arvioida suoraan perustuslain säännöksiä perusteella. Lähtökohtana on näin ollen PeL 93 §:n 1 momentin säännös ”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti”. Sen sijaan eduskunnan päätösvalta valtiosopimuksista ja muista kansainvälisoikeudellisista velvoitteista on yksityiskohdittain säännelty (PeL 94 § ja 95 §).

Päätösvalta sitovaan kansainvälisoikeudelliseen veloitteeseen johtavista toimenpiteistä yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa näyttää syrjäytyvän *lex specialis* PeL 58 §:ssä säädetyn päätösvaltasäännöksen edessä. Näissä asioissa yhteistoimintavaihe, mm. päätöksenteko tiettyyn sopimusprojektiin ryhtymisestä, lienee jo takanapäin. Koska kysymyksessä ei ole hallituksen esitys, päätökset kuuluvat niihin tapauksiin, joissa tasavallan presidentti voi poiketa valtioneuvoston jälkimmäisestä ratkaisuehdotuksesta (*e contrario* -päätelmä).

⁵² HE 1/1998, s. 144. Esitettyssä luettelossa mainitaan mm. Suomen käytettävissä oleva retorsiomuoto Suomen kohdistuneen sopimusrikkomuksen seurauksena, diplomaattisuhteiden katkaiseminen. Muut Suomen käytettävissä olevat, so. kansainvälisen oikeuden sallimat sanktiot jätetään avoimeksi.

⁵³ Sopimusmenettelyn yksityiskohdista *Hakapää 2003*, s. 25 ss. Ks. myös HE 1/1998, s. 48 ja 145 (ns. sekasopimukset jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvina sopimuksina). Wienin konventio syrjäyttää kansainvälisoikeudellisena veloitteena perustuslain. Konventio on pysynyt samansisältöisenä vuoden 1919 HM:n kaudesta vuoden 2000 perustuslain kauteen lukuunottamatta sitä, että Suomi on peruuttanut vuoden 1919 HM:n kaudella tekemänsä, presidentin yksinomaista ulkopoliittista velvoittautumisvaltaa tarkoittaneen varauksen.

Konventio ei määritä sitä, mikä kansallinen toimielin päättää ratifioinnista tai muista sitoutumistoimista (13–17 art.). Suomen osalta PeL 93 § toteuttaa toimivaltajaon mm. siten, että EU-sidonnaisissa tapauksissa ratifioinnista päättää valtioneuvosto. Ks. esim. Valtioneuvoston päätös 8.6.2006 ratifioida yleissopimus Euroopan unionin uusien jäsenvaltioiden liittymisestä sopimusvelvoitteisiin sovellettavaa lakia koskevaan yleissopimukseen sekä sen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskeviin ensimmäiseen ja toiseen pöytäkirjaan.

PeL 94.2 §:n toimivaltajakosäännös suhteessa ulkoasioihin ja EU-asioihin on sikäli problemaattinen, että EY:n (ja tulevaisuudessa ehkä sen korvaavan EU:n) jaetun toimivallan sektorissa tehtävät kansainvälisokeudelliset sopimukset (ns. sekasopimukset) ovat asiasisällöltään suurelta osin EY/EU-asioita, mutta muodoltaan valtiosopimuksia, jotka siis mm. saataan voimaan lakitasossa ja ratifioidaan sopimuksen sitä edellyttäessä tasavallan presidentin päätösvallan puitteissa.

EY:n/EU:n yksinomaisen toimivallan puitteissa tehtävät sopimukset ovat sekä tasavallan presidentin että valtioneuvoston sitovan päätösvallan ulotumattomissa, joskin Suomi valtiona voi vaikuttaa äänestystuloksiin esim. ministerineuvostossa ja estää yksimielisyyttä edellyttävän sopimuksen tekemisen valtioneuvoston päättämän ns. Suomen kannan mukaisesti.

Vuoden 2000 perustuslain esitöissä pidettiin mahdollisena tasavallan presidentin sopimuksetekovallan rajoitettua delegeoimista muille viranomaisille puuttumatta siihen, missä järjestyksessä se toteutetaan.⁵⁴ Jos delegointi suoritetaan valtiosopimustekstin välityksin määräämällä joku viranomainen täydentämään tai yksityiskohdittain määrittämään sopimusta, delegointi on presidentin lopullisen päätösvallan piirissä. Jos se taas suoritetaan kansallisen lainsäädännön välityksin, se on toteutettava hallituksen lakiesityksin ja siten valtioneuvoston viimekätisen päätösvallan piirissä.

Joskus ulkopoliittinen päätöksenteko pysyy kokonaan PeL 93 §:n puitteissa. Esimerkkinä tästä on Suomen virallisen, valtioyhteisössä sitovaksi tarkoitetun kannan ilmoittaminen Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksessa. Äänestyksen kohteena olevan asian ulkopoliittinen merkittävyys määrää tällöin sen tason, jolla ulkopoliittinen yhteistoimintavelvoite tällaisessa tapauksessa toteutetaan.

Tässä kirjoituksessa syrjäytetään ulkopoliittisen päätöksenteon ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon liittymäkohdat. Niiden problemaattisuutta kuvaa alussa selostettu kriisinhallintalainsäädäntö. Tyydyn vain muodolliseen jakoon, jonka mukaisesti turvallisuuspoliittiset ratkaisut tehdään ulkoasioiden vastuukatteen ohessa osin tasavallan presidentin ylipäällikkyyden rajoitetussa vastuukatteessa.⁵⁵

⁵⁴ HE 1/1998, s. 145. Esityksen perusteluna tosin viitataan PeVL:oon 15/1994 vuoden 1919 HM:n kaudelta. Sekä presidentin ulkoasiainvallan että valtioneuvoston EU-päätösvallan delegeoinnin problematiikka edellyttäisi oman erillisen tutkimuksensa.

⁵⁵ Ulkopoliitiikan johtovallalla ja ylipäällikkyyteen (PeL 128 §) liittyvällä turvallisuuspoliittisella päätösvallalla on runsaasti keskinäisiä sidoksia. Otan tässä vain esimerkiksi maaminaproblematiikan. Siinä yhdistyivät toisaalta presidenttijohtoinen valtiosopimuspolitiikka ja ylipäällikönvaltaan kuuluvat turvallisuuspoliittiset näkökohdat. Suomi on mukana kaikissa muissa monenkeskisissä asevaltasopimuksissa paitsi henkilömiinat kieltä-

6.4 Parlamentaarisesta vastuukatteesta toteutuminen yhteistoimintamenettelyssä ulkoasioissa

Tasavallan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa, mutta johtovaltaa käytetään ”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”. Perustuslakiteksti näyttää tosin viittaavan valtioneuvostoon kollegiona (yleisistunto), mutta perustuslain esitöistä päätellen vastuukate voi joissakin asioissa rajoittua pienempiin osiin valtioneuvostoa (mm. päätökset valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, ns. UTVA) ja jopa yksittäisiin valtioneuvoston jäseniin.⁵⁶

vässä Ottawan sopimuksessa, jonka ratifioijavaltioiden kokouksiin Suomi osallistuu tarkkailijana. Suomi liittyy Ottawan sopimukseen vuonna 2012 ja hävittää jalkaväkimiinat vuoden 2016 loppuun mennessä (<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid>). Maamiinojen korvaamiseksi Suomeen on hankittu ns. tykistön kuorma-ammuksia. Oslossa helmikuussa järjestetyssä kokouksessa 46 valtiota, Suomi mukaan lukien, hyväksyi julkilausuman kansainvälisen yleissopimuksen valmisteluksi rypälepommeiksi kutsuttujen kuormaammusten kieltämiseksi. Tasavallan presidentti Tarja Halonen ilmoitti lehtihaastattelussa hyväksyvänsä itsestään tuhoutuvat kuorma-ammukset. Seuraavana päivänä puolustusvoimien komentaja amiraali Juhani Kaskeala ilmoitti maanpuolustuskurssin avajaisissa pitämässään puheessa, että Suomen on mahdotonta sitoutua rypäleeseiden täyskieltoon, koska täyskiellon myötä menetettäisiin olennainen osa maavoimien tulivoimasta ja juuri se suorituskyky, jolla on tarkoitus korvata käytöstä poistettavat maamiinat. (Mm. Helsingin Sanomat 3.3.2007, Uutispäivä-Demari 6.3.2007 ja Kaleva 4.3.2007.) ”Lähdemme siitä, että hankittavat rypälepommit ovat täysin kansainvälisten sopimusten mukaisia. Kaikilla nyt käytettävissä olevilla tiedoilla meillä on ihan turvallinen pohja mennä eteenpäin”, Halonen sanoi Kalevalle. Presidentti kertoo keskustelleensa viimeksi muutama päivä sitten puolustusministeri Seppo Kääriäisen (kesk.) ja puolustusvoimain komentajan Juhani Kaskealan kanssa asiasta ja toteaa, että näkemys on yhteinen.

⁵⁶ Ajantasainen kuvaus tämän valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan yhteiskokouksen (laki valtioneuvostosta, 175/2003, 24 §, ns. TP-UTVA) toimintatavoista sisältyy UaVM:öön 13/2006. Presidentti/pää- ja ulkoasiainministerikohtaisia yhteistyömuotoja tarkoittaen mietinnössä käytetään lyhenteitä TP-PMI ja TP-UMI. Viimeksi mainituilla viitataan PeL 93 §:ssä säädettyyn ulkopoliittiseen päätöksentekoon yhteistoiminnasta valtioneuvoston kanssa pääministeri- ja ulkoministeritasossa. ”Uuden perustuslain voimaan tultua 1.3.2000 tasavallan presidentti ja pääministeri sopivat käytännöstä, jonka mukaan TP-UTVA-kokouksia järjestetään tarvittaessa” (tiedote 45/2000/3.3.2000). Näitä yhteiskokouksia järjestetään saadun selvityksen mukaan noin kerran kuussa. Ensimmäisessä TP-UTVA:n kokouksessa pääministeri avattuaan kokouksen luovutti sen jälkeen puheenjohtajuuden presidentille. Tämä menettely loi pohjan käytännölle, jossa presidentti käytännössä johtaa puhetta. Saadun selvityksen mukaan ennen johtopäätösten tekemistä presidentti varmistaa pääministeriltä, että johtopäätösten sisältö on valtioneuvoston kannan mukainen. Kokoukset kutsuu käytännössä koolle pääministeri, ja hän hyväksyy valiokunnan sihteerin eli ulkoministeriön alivaltiosihteerin laatiman asialistan. Kokoukset pidetään yleensä perjantaisin EU-ministerivaliokunnan kokouksen ja tasavallan presidentin esittelyn jälkeen. Kokoukset pidetään symbolisestikin pyöreän pöydän ääressä. Kokouksista laaditaan pöytäkirjat ja kokouksen asiakirjat ovat julkisuuslain (24 §:n 1 kohta) nojalla salaisia, ellei niitä erikseen todeta julkisiksi.”

Päätöksenteko voi eräissä tapauksissa rajoittua yhteistoimintaan pääministerin, ulkoasiain- tai muun ministerin kanssa.⁵⁷ Tällöin edetään jo kauas perustuslain sanamuodosta, joka sitoo yhteistoiminnan ”valtioneuvostoon”.⁵⁸ Huomattavaa on sekin, että yhteistoiminta presidentin ja kahden samaan hallitusryhmään kuuluvan ministerin kesken (mm. Paavo Lipposen II hallituksen kaudella) irrottaa yhteistoiminnan hallituskohtaisesta parlamentarismista ja täydestä parlamentaarisesta vastuukatteesta, sillä koko hallituskoalitio ei osallistu päätöksentekoon.

Olenneista on, että ulkoasioita tarkoittavasta sääntelystä PeL 93.1 §:ssä puuttuvat kriteerit sille, kuinka ratkaistaan yhteistoimintaosapuolten erimielisyys tilanne, jossa toisaalta tasavallan presidentti ja toisaalta myötävaikuttava valtioneuvosto, sen osa tai yksittäinen valtioneuvoston jäsen, ovat erimielisiä ajankohtaisen ulkopoliittisen projektin toteutustavasta.⁵⁹

⁵⁷ HE 1/1998: ”Presidentin ulkopoliittikan hoitoon liittyvää toimintaa koskee myös ehdotettu 93 §. Se edellyttää, että presidentin muuhun kuin määrämuotoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyy parlamentaarinen vastuukate, joka voi käytännössä toteutua esimerkiksi presidentin ja pääministerin tai asianomaisen ministerin välisten keskustelujen kautta taikka valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tapahtuvassa valmisteleavassa käsittelyssä presidentin läsnä ollessa. Toisessa yhteydessä (s. 145) mainitaan kahden keskeisimmän ministerin lisäksi ”kulloinkin kysymyksessä olevan asian valmistelusta vastaava muu ministeri”. Tämä voidaan nähdä yhteydessä siihen, että ulkoasiain vallan keskitystä ulkoasiainministeriöön on vuoden 2000 perustuslain kaudella purettu sikäli, että valmistelualtaa on siirretty muille ministeriöille ja valtioneuvoston kanslialle.

⁵⁸ Yhteistoimintamenettelyn yksityiskohtien sääntely tarkoitettiin toteutettavaksi tavallisen lain tasossa (PeVM 10/1998, s. 26 ja HE 1/1998, s. 145). Perusteluissa puhutaan ”alemanasteisista säädöksistä”. Tästä huolimatta sääntely on niukkaa ja pääasiassa sidoksissa esitöiden perustelulausemiin, jopa niin keskeisissä asioissa kuin ulkopoliittikan toteutus presidentin ja yhden valtioneuvoston jäsenen välisin konsultaatioin. Merkittävin säännös on sinänsä niukka valtioneuvostolain 24 §.

⁵⁹ Valtiosääntöuudistuksen valmistelun komiteavaiheessa ehdotettiin ulkopoliittisen vastuukatteen määreksi sääntöä, jonka mukaan presidentti ja valtioneuvosto päättäisivät asioista ”yhdessä”. KM 1997:13, s. 259. Komitea satoi presidentin päätöksenteon ”perustuslain yleisiin säännöksiin presidentin päätöksenteosta”. Valtioneuvoston ratkaisuehdotusmenetelmä ei voitu tarkoittaa, koska jo komitea luki ”yhteiseksi” päätöksiksi presidentin päätökset ministerin kanssa. ”Yhteistoiminta” on tähän tasoon paremmin soveltuva termi.

Oikeuskansleri Jorma S. Aalto ei perustuslakiuudistuksesta antamassaan lausunnossa (25.3.1998) nähnyt em. ilmaisutapojen välillä merkittävää eroa. Yhteistoiminta oli Aallon mukaan dynamisempi kuin komitean ilmaisu, jota voidaan pitää konkreettisempänä yhdessäoloa edellyttävänä. Hän etsi käsitteille merkityssisältöä Nykysuomen sanakirjan välityksin. Aalto analysoi lisäksi yksityiskohtaisesti presidentin ja valtioneuvoston toimivaltuuksia YUTP:n toteutuksessa ja viittasi Amsterdamin sopimuksen säännöksiin yhteisestä puolustuksesta.

6.4.1 Läheinen yhteistyö ulko- ja turvallisuuspoliittisessa EU-päätöksenteossa

Perustuslakivaliokunta on useaan kertaan painottanut, että tiettyjen ulko- ja turvallisuuspoliittisten ratkaisujen kuulussa EU:n päätösvaltaan tai kun niistä yleisesti ottaen päätetään EU:n toimielimissä, päätösvalta kuuluu valtioneuvostolle PeL 93.2 §:n mukaisesti. Valiokunta on näissä yhteyksissä kuitenkin alleviivannut olevan ”eri asia”, että valtioneuvoston tulee tällöinkin toimia ”läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa”. Perustuslakitulkinnan kannalta ovat ongelmallisimpia EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) piiriin kuuluvat asiat, joiden alalla valtioneuvoston tulee toimia ”läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa”.⁶⁰ ”Läheisen yhteistyön” ja ulkopoliitiikan johtovaltaan liittyvän ”yhteistoiminnan” eroja ei määritellä, eikä yhteistyöstä säädetä PeL 93.2 §:ssä.⁶¹ Läheinen yhteistyö toteutetaan pääasiassa käsittelemällä TP-UTVA:ssa YUTP-asioita. Muista mahdollisista forumeista ei ole tietoja käytettävissä. Koska kysymyksessä on perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvostolle säädetty, tämän kirjoituksen otsikon ulkopuolelle jäävä päätösvalta, tyydyn vain toteamukseen, että *läheisen yhteistyön velvoite oikeudellisesti relevantiksi tarkoitettuna näyttää edellyttävän, ettei valtioneuvosto ole tällä PeL 93.2 §:n sektorilla toimivaltainen tekemään päätöksiä ilman tasavallan presidentin jonkinasteista myötävaikutusta.*

TP-johtoinen UTVA käsittelee varsinaiset yhteistoiminta-asiat, mutta myös YUTP-asioista keskustellaan. Tämä PeL 93.2 §:stä ainakin näennäisesti poikkeava järjestelmä vahvistettiin tasavallan presidentin johtamaa UTVA:a tarkoittaneen hallituksen esityksen perusteluissa.⁶² Sanamuodon

⁶⁰ HE 1/1998, s. 147. YUTP:n alalla Suomen kannasta päättämisen tulisi pohjautua valtioneuvoston ja presidentin ”yhteiseen kannanmuodostukseen”. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä uudesta perustuslaista puhutaan samasta asiasta ”läheisenä yhteistyönä” viitaten samaan määreeseen mietinnössä 10/1994 (tuolloin asiayhteydessä ”Suomen kanta merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin”). Yhteistyötä perusteltiin sillä, että se on välttämätöntä ulkopoliitiikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi YUTP:n toteutuksessa

⁶¹ Ks. esim. PeVL 51/HE 26/2006 puolustusvoimalaiksi. Tässä yhteydessä oli kysymys vieraan valtion avustamisesta kriisitilanteessa muutoin kuin sotavoimalla. Hallituksen esityksessä tasavallan presidentti päättää osallistumisesta avun antamiseen, jos avun antaminen on ulkopoliittisesti merkittävää. Perustuslakivaliokunta alleviivasi PeL 93.2 §:n soveltamista silloin, kun avun antaminen valtiolle tulee harkittavaksi Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden päätösten ja toimenpiteiden perusteella. Lausunnossa viitattiin mm. hallituksen alkuperäisestä esityksestä perustuslaiksi annettuun perustuslakivaliokunnan mietintöön. (PeVM 10/1998). Ks. myös PeVL 54/2005.

⁶² HE 270/2002. Perustuslakivaliokunta sivusi asiaa valtioneuvostolakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä: ”Esityksen perusteluissa todetaan aivan oikein, että ministerivalio-

mukaisesti 93 § sisältää vain kaksi päätösvaltakategoriaa, yleisen ulkopolitiikan vastuukatteessa ja EU-asiat valtioneuvoston yksinomaisessa toimivallassa. Läheisen yhteistyön EU-asiat on niiden yhdistelmä ohi PeL:n sanamuodon. Ulkopuolinen ei voi päätellä – asiakirjojen ollessa salaisia, ja kun kokouksista ei laadita systemaattista pöytäkirjaa – onko menettelytavoissa ja valtasuhteissa TP-UTVA:n kokouksissa joitakin eroja. Yhteistyön ”läheisyys” viittaa siihen, että kysymys on jostain enemmästä kuin pelkästä konsultaatiosta.⁶³ Avoimeksi kysymykseksi saattaa muodostua se, miten tämä toimintamuoto ehkä muuttuu, jos YUTP korvataan EU:n mahdollisessa uudessa perussopimuksessa uusimuotoisella ulko- ja turvallisuuspoliittisella päätöksentekomuodolla tai kun Eurooppa-neuvosto tulee virallisesti, so. artiklatekstissä, osaksi EU:n organisaatiota.

6.5 Eräät esittely- ja aloiteperusteiset vastuukatteen muodot

Vastuukatteen erityistapauksia ovat ennenaikaisten vaalien määrääminen ja valtioneuvoston jäsenen vapauttaminen (sekä tässä syrjäytettävät armahdusasiat, presidentin kanslia-asiat ja Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvät asiat, PeL 58 §:n 3 momentin 3 ja 4 kohdat sekä 5 momentti, in fine) ja edellä jo käsitelty mahdollinen päätösvalta kokonaisen ministeriryhmän vapauttamisesta valtioneuvoston jäsenyydestä.⁶⁴ Ennenaikaiset vaalit (edus-

kunnan yhteisillä kokouksilla on keskeinen asema valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistyössä Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista ja että tämä ministerivaliokunta on tärkeä toimieliin perustuslain 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan kannalta.” PeVM 13/2002. Ks. myös HE 1/1998, s. 147, missä YUTP-asiat nimenomaan osoitettiin EU-ministerivaliokunnan sijasta ulko- ja turvallisuuspoliittiselle ministerivaliokunnalle.

⁶³ Ks. myös perustuslakivaliokunnan II lausunto kriisinhallintaproblematiikasta (PeVL 6/2006), jossa vahvistetaan valtioneuvoston velvollisuus toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa muodostettaessa Suomen kantaa sotilaallisen kriisinhallinnan kaltaisiin merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin. I kriisinhallintaproblematiikkaa koskeneessa lausunnossa valiokunta viittaisi samassa yhteydessä perustuslain esitöihin (HE 1/1998, s. 146–147 ja PeVM 10/1998, s. 26).

⁶⁴ Presidentin päätöksiä ei julkisteta verkossa muiden esittelypäätösten tavoin, vain päätösten lukumäärä ilmoitetaan. Tietävästi ainakin vuoden 2000 perustuslain alkuvuosina armahdusasiat käsiteltiin presidentin esittelyn yhteydessä oikeusministerin esittelynä ja siten, että muut valtioneuvoston jäsenet olivat saapuvilla. Heidän oikeudellinen ja poliittinen vastuunsa presidentin armahduspäätöksistä on jossain määrin avoinna. Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetut muut kuin maakunnan taloutta tarkoittavat asiat (käytännössä Ahvenanmaan maakuntalakien vahvistaminen) esitellään niin ikään oikeusministeriöstä (*Suksi* 2005, s. 136 ss.). Tasavallan presidentin kansliaa koskevat asiat päätetään virkamiesesittelyssä kokonaan parlamentaarisen vastuukatteen ulkopuolella.

kunnan hajotus) ja valtioneuvoston jäsenen vapauttaminen eronpyynnöttä edellyttävät presidentin ja pääministerin yhteisymmärrystä sikäli, että päätöksen ehtona on pääministerin esitys. Se ei toisaalta sido presidenttiä, joka voi päättää esityksestä poiketen. Näissä tapauksissa tasavallan presidentillä on positiivisen päätöksen syntymisen estämisvalta.

Ns. kabinettiasiat (sotilaskäskyasiat) ovat parlamentaarisessa vastuukatteessa ainakin siten, että saapuvilla olevilla valtioneuvoston jäsenillä (puolustusministeri ja eräin edellytyksin pääministeri) on (vain) mielipiteen ilmaisemisen oikeus kabinettikokouksessa.⁶⁵ Parlamentaarinen vastuukate muodostuu siitä, että läsnä olleet valtioneuvoston jäsenet saattavat joutua eduskunnan täysistunnossa perustelemaan sekä omaa toimintaansa että presidentin päätöstä.⁶⁶ Voidaan kylläkin väittää, ettei tällainen vastuu ole aitoa: ministeri voi aina vedota valtiosääntöön toteamuksin, että päätösvalta kabinettiasiaissa kuuluu tasavallan presidentille puolustusvoimien komentajan esittelystä.

6.6 Vastuukatteen parlamentaariset vaikutukset

Vastuukatteen oikeusvaikutukset on PeL 93.1 §:n tarkoittamia ulkoasioita lukuun ottamatta selväpiirteisesti määritelty lakitekstissä (PeL 58 §). Siitä ei kuitenkaan saada kokonaiskuvaa vastuukatteen merkityksestä parlamentarismin (poliittisessa) kokonaisjärjestelmässä.

PeL 58 § ei suoraan säädä parlamentaarisesta vastuusta vaan päätösvallassa. PeL 93 § puolestaan säätää valtioneuvoston ja sen jäsenten myötävaikutusvallasta, joten vastuuaspekti eduskunnalle ei näy kummankaan sanamuodosta. Kummassakin säännöksessä vastuukate on perustuslain valmisteluasiakirjoista päätellen säädetty tarkoittaen valtioneuvoston ja sen jäsenten vastuuta eduskunnalle presidentin päätöksistä, vaikka tätä ei ole säännöksiin kirjoitettu. Vastuu on poliittista, eduskunnan enemmis-

⁶⁵ Laki puolustusvoimista (402/1974) 8 ja 8 a–c §:t. (228/2000), joka korvataan puolustusvoimallailla. Sen mukaan tietyt päätökset sotilaskäskyasioissa esittelee puolustusministeri (32.1 §).

⁶⁶ Eduskunta hyväksyi tammikuussa 2007 hallituksen esityksen 264/2006 puolustusvoimallaiksi. Laissa säädetään uusi menettelymuoto päätettäessä sotilaskäskyasioista: puolustusministeri esittelee valtakunnan sotilaallisen puolustamisen keskeisiin perusteisiin liittyvät sotilaskäskyasiat (32 §). Näin siis vastuukatejärjestelmä sai vielä yhden lisänyanssin: välittömässä parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle olevan ministerin esittelystä (eikä vain läsnä olleen) tehtävä päätös kabinettimenettelyssä. Ministeri on tällöin myös oikeudellisessa vastuussa päätöksestä. Ks. myös PeVL 51/2006.

tön tyytymättömyyttä hallitukseen tai ministeriin.⁶⁷ Oikeudellisesta vastuusta säädetään erikseen. Lukijan on pääteltävä vastuun olemassaolo lähinnä summittaisesta PeL 3.2 §:n (valtioelinten tehtäväjako) säännöksestä ja sen vaillinaisesta sanktioinnista.

PeL 58 §:n ja 93 §:n välinen suhde näyttää karkeasti kuvattuna seuraavalta. 58 §:ssä tarkoitetut päätökset tehdään asiakirjajulkisuuden ja esittelijävastuun piirissä. Päätökseen myötävaikuttanut valtioneuvoston jäsen vastaa päätöksen sisällöstä eduskunnalle. Sen sijaan PeL 93.1 §:ssä tarkoitetut, ulkopoliittisessa vastuukatteessa tehtävät päätökset (neuvottelut koko hallituksen tasolla, päätökset UTVA:ssa ja yhteistoiminta ministeritasolla) eivät säännönmukaisesti ole julkisia eikä niihin liity esittelyä. Vastuukate näyttää lähinnä merkitsevän sitä, että päätökset tehdään neuvotellen, jolloin tässä konsensusmaisessa ratkaisutoiminnassa yhteistoiminta on päätöksenteon hidaste ja monipuolisen harkinnan toteuttava varmistusmekanismi. Varsinainen parlamentarismille tyypillinen eduskuntakäsittelyssä toteutuva ”vastuu” ei läheskään aina voi tulla kysymykseen. Monet näistä konsultaatioista lienevät sellaisia, että vasta poliittisen historian tutkimus tuo esillä olleen problematiikan julkisuuteen. Toiminnot ovat laillisuuskontrollin ulottumattomissa (ks. luku 6.7). Tässä suhteessa tilanne ei näytä muuttuneen vuoden 1919 hallitusmuodon kaudesta (esim. sotia edeltäneen kauden Itä-Karjala-problematiikka, skandinaavinen turvallisuusyhteistyö ja Jarzev-neuvottelut, sotien jälkeen YYA-sopimusneuvottelut, Nordek, nootikkriisi, taloudellinen integraatio EFTA:n, ETA:n ja EEC/EY:n puitteissa ja nyttemmin NATO-yhteistyö).

PeL 58 §:n sääntelemissä ratkaisutilanteissa on luultavaa, että julkitettu, asiakirjoille merkitty valtioneuvoston ratkaisuehdotus asiassa, joka ei voi tulla presidenttiä lopullisesti oikeudellisesti sitovaksi, on voimakas, tasavallan presidentin päätösvaltaa rajoittava vaikutus. Toisaalta voi olla myös niinkin, että parlamentaarisen vastuukatteen erilaisissa toteutustilanteissa ennen virallisuuntoista päätöstä ratkaisuehdotuksesta valtioneuvoston yleisistunnossa (joko ensivaiheessa tai toisessa vaiheessa, presidentin palautettua ensimmäisen ratkaisuehdotuksen) tasavallan presidentin ja valtioneuvoston/pääministerin välisillä konsultaatioilla on huomattava merkitys lopullisen päätöksen sisällölle.

⁶⁷ Asia erikseen on, että oikeudellinen ministerivastuu (vastuu ministeririkoksesta) voidaan historiallisista syistä toteuttaa vain eduskunnan päätöksiin rangaistavan teon seurauksena. Tällaisen ministeriä mm. syyttämiskynnyksin suojaavan järjestelmän soveltuvuudesta nykyajan oikeusvaltioon ei perustuslakiuudistuksessa ollut puhetta.

Vastuukatteen sanktioita (ratkaisuehdotuksesta päätetyt asiat sekä yhteistoimintamenettely ulkoasioissa) ei perustuslain esitöissä määritelty. Sanktiointi jää parlamentarismien käsitteen tavoin epämääräiseksi ja sen tutkimus oikeustutkimuksen ja politiikan tutkimuksen välimaastoon. Yleisesti voisi otaksua vastuukatteella tarkoitettua sitä, että eduskunnalle poliittisessa vastuussa oleva valtioneuvosto ja sen yksittäinen jäsen ovat vastuussa presidentin päätöksestä ulkoasioissa, olipa se valtioneuvoston tai sen jäsenen tahdon mukainen tai ei. Poliittinen vastuu puolestaan realisoituisi siten, että valtioneuvosto tai yksittäinen ministeri voitaisiin epäluottamuslausein pakottaa eroamaan sellaisen tasavallan presidentin päätöksen seurauksena, joka on vastuukatteen piirissä, mutta jota eduskunnan enemmistö ei hyväksy.

On kokonaan toinen asia, onko tällainen ajattelutapa ministerin vastuusta enää realistinen ja yhteiskuntatodellisuutta vastaava nykyaikaisessa mediayhteiskunnassa. Voisi näet väittää niinkin, että presidentti vastaa poliittisesti ainakin mediassa ja poliittisessa historiassa niistä päätöksistä, jotka poikkeavat valtioneuvoston tai yksittäisen ministerin ratkaisusta.⁶⁸ Ensimmäisellä presidenttikaudella vastuu voisi tällöin realisoitua valitsematta jäämisellä toiselle kaudelle. Jälkimmäisellä kaudella tämä sanktio ei toimisi, mistä seuraisi, että vastuu vaihtelee presidenttikausijaksotuksen mukaan. Katsoisin kuitenkin, että presidentin ”poliittisen vastuun” rajaaminen tällä tavoin presidentinvaaliin ei ole täysin realistista inhimillisesti ajatellen. Lienee selvää, että toisellakin presidenttikaudella tasavallan presidentti ottaa tarkoin huomioon kansalaisten, järjestöjen, joukkotiedotusvälineiden ja kansainvälisen areenan reaktiot päätöksiinsä sekä toimii myös tulevan poliittisen historian tutkimuksen huomioiden. Tämä näkyy mm. presidenttien L. K. Relander, J. K. Paasikivi ja Mauno Koivisto muistelmista sekä U. K. Kekkonen muistiinpanoista.

Ulkopolitiikan sektorissa (PeL 93.1 §) parlamentaariseen vastuukatteeseen ei ole liitetty oikeudellisia määreitä lopullisesta sitovasta päätösvalasta. Merkittävä osa yhteistoiminnassa tehdyistä ulkopoliittien linjauksista julistetaan salaisiksi tai muuten pidetään sellaisina. Toisin sanoen ei ope-

⁶⁸ Viitteitä tekstissä esitetystä antoi mediakeskustelu, joka liittyi tapahtumasarjaan, jossa tasavallan presidentti Tarja Halonen palautti Suomen Pankin johtajanimitystä tarkoittaneen valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen, minkä jälkeen valtioneuvosto ehdotti uudessa ratkaisuehdotuksessaan presidentin tukemaksi tiedettyä henkilöä, joka nimitettiin. Missään vaiheessa mediakeskustelua vastuuta nimityspäätöksestä – vaikka valtioneuvosto peräti luopui ehdokkaastaan – ei säilytetty hallitukselle, vaan päätösvalan käyttäjäksi ja vastuun kantajaksi ymmärrettiin tasavallan presidentti. Nimityspäätökseen palattiin toistuvasti myös vuoden 2006 presidentinvaalikeskustelun kuluessa.

roida tallenteilla lainkaan. Mahdollisten erimielisyyksien lopullinen ratkaiseminen joudutaan siten osittain jättämään oikeustutkimuksen ulkopuolelle. Tässä kirjoituksessa tyydytään vain kysymään, voidaanko jonkinlaisia johtopäätöksiä tehdä siitä, että perustuslaki määrittää tasavallan presidentin *ulkopolitiikan johtajaksi* ja valtioneuvoston vain *yhteistoimintakumppaniksi*. Toisin sanoen, voidaanko presidentin aseman luonnehdinnasta tehdä täysin avoimessa ristiriitatilanteessa päätelmä, jonka mukaan lukkiutuneessa tilanteessa, ja kun päätös on välttämätön, ratkaisuvälta olisi sittenkin tasavallan presidentillä?⁶⁹ Arkiajattelussa johtamiseen kuuluu päätösvalta. Teoriassa on ajateltavissa, että valtioneuvoston oikeuskanslerilla voisi olla jonkinlainen, ratkaisevakin rooli lopullisen päätösvallan määrittelijänä. Oikeuskanslerin asemaan ja toimivaltuuksiin palataan jäljempänä.

PeL 93.1 §:n sanamuoto, joka alleviivaa tasavallan presidenttiä ulkopoliitiikan johtajana, viitanee siihen, että tasavallan presidentti on tämän seurauksena myös yhteistoimintamenettelyssä toteutetun ulkopoliittisen perusratkaisun todellinen vastuunkantaja.

Ulkopolitiikan johtovallan muotoamiseen liittyy toisaalta dynaaminen, toisaalta päätöksentekomuotoja epämääräistävä piirre. Yhteistoimintaa ulkoasioissa kuvaavassa hallituksen esityksen kohdassa painotettiin, että ulkopoliitiikan johtovaltaa tarkoittava PeL 93 §:n säännös on ”muotoiltu joustavaksi, jotta yhteistyön muotoja voitaisiin kehittää erilaisiin tilanteisiin ja asiaryhmiin liittyviä tarpeita vastaaviksi. Säännöksen kannalta on olennaista varmistaa, että ulkopoliitiikan johdon päätökset ja toimet kuuluvat kaikissa tapauksissa parlamentaarisen vastuukatteen piiriin”⁷⁰. Ministerikohtainen vastuukate näkyy vielä selvemmin yksityiskohtaisista perusteluista: ”Se [PeL 93 §] edellyttää, että presidentin muuhun kuin määrämutoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon liittyy parlamentaarinen vastuukate, joka voi käytännössä toteutua esimerkiksi presidentin ja pääministerin tai asianomaisen ministerin välisen keskustelun kautta taikka valtio-

⁶⁹ Perustuslakikomitean mietinnössä (KM 1997:13) ehdotettiin sanamuotoa, jonka mukaan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa ”yhdessä valtioneuvoston kanssa” (s. 341). Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998) käytettiin sittemmin vahvistettua ilmaisua ”yhteistoiminnassa”. *Jan-Magnus Jansson* (2000, s. 190) katsoo, että jälkimmäinen muotoilu antaa presidentille jossain määrin laajemman toimintavapauden (”rörelsefrihet”). Hän jatkaa, jotenkin vaikeatulkintaisesti: ”Skulle oeninghet råda i ett ärende mellan president och statsråd, måste man falla tillbaka på 58 §, enligt vilken presidentens vilja i sista hand faller utslaget (om det inte rör sig om en proposition till riksdagen).” Tästä voi kuitenkin huomauttaa, ettei yhteistoiminta-asioissa tehdä ratkaisuehdotuksia.

⁷⁰ HE 1/1998, s. 48 ja 106 sekä PeVM 4/1991 ja 1/1997).

neuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnassa tapahtuvassa valmistelevalle käsittelyssä presidentin läsnä ollessa.” Tällä kohden vastuukatteen toteuttajana ei edes mainita valtioneuvostoa kokonaisuutena. Perustelut voi lukea niinkin, että koko valtioneuvosto vastaa presidentin ulkopoliittikan johtovaltaan kuuluvista asioista vain silloin, kun päätökset tehdään PeL 58 §:n puitteissa (mm. kansainvälisen sopimuksen allekirjoitusvaltuudet ja sopimuksen ratifiointi, uuden valtion tunnustaminen jne.).⁷¹ Vaikka PeL 93.1 § puhuu yksinomaan valtioneuvostosta – joka tässä tarkoitetaan valtioneuvostoa ”ministeristönä” – jo hallituksen esityksessä luettiin yhteistoimintamekanismeina toimintamuotoja, joihin osallistuu vain osa ministereistä (ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta sekä presidentin neuvottelut pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa).⁷² Perustuslaki ei aseta selkeitä rajoja sille, kuinka pienen ministeripiirin tai peräti yksittäisen ministerin kanssa presidentti voi perustuslain yhteistoimintavelvoitteen puitteissa valtiosäännön mukaisesti tehdä ulkopoliittikan johtovaltaan kuuluvia ratkaisuja.

Yhteistoimintamuodon ja -tason valinta ei näköjään ole oikeudellisessa valvonnassa eikä päätösvallasta valittua päätösmuotoa ole säädetty. Valtioneuvoston suunnasta ei näytä olevan käytettävissä keinoja korottaa tasavallan presidentin valitsemaa yhteistoimintatasoa. Toisaalta yksittäinen ministeri tai UTVA:n jäsenistö saattaa joutua oikeudelliseen ministerivasuuteeseen, mikäli ulkopoliittisia ratkaisuja tehdään ministeri/valtioneuvostotasossa yksipuolisesti.

Vastuukatteen vaihtelevuus ulkoasioissa asian laadun ja valitun menettelytavan mukaan saattaa johtaa käytännön parlamentarismien toteutuksessa erikoislaatuisiin tai ongelmallisiin tilanteisiin silloin, kun esimerkiksi enemmistö tai ainakin osa valtioneuvostosta on tietämätön sellaisista ulkopoliittisista linjaratkaisuista, jotka on tehty alemmilla tasoilla.

⁷¹ Todettakoon, että tasavallan presidentillä on ehdoton veto-oikeus erinäisiin PeL 58 §:n mukaisessa järjestyksessä tehtäviin, ulkopoliittikan alan ratkaisuihin. Presidentti voi lopullisin päätöksin esimerkiksi kieltäytyä ratifioimasta kansainvälisoikeudellista sopimusta tai estää neuvottelujen aloittamisen uudesta kansainvälisoikeudellisesta velvoitteesta. Teknisesti tämä toteutetaan mm. siten, että presidentti poikkeaa valtioneuvoston toisesta ratkaisuehdotuksesta.

⁷² Ulkoasiainvaliokunta kuvaa tätä päätöksentekotasoa seuraavasti (UaVM 13/2006): ”Tämän lisäksi myös pääministeri ja ulkoasiainministeri tapaavat presidentin säännöllisesti vähintään kerran viikossa. Yhteydenpitoon ja valmisteluun kuuluvat olennaisesti myös virkamiesten väliset kontaktit, ml. presidentin kanslian, pääministerin ja ulkoministeriön kanslian säännölliset tapaamiset. Saadun selvityksen mukaan tasavallan presidentin kanslia saa yleisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ohella laajasti kirjallista valmisteluaineistoa myös EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikasta – ml. EU-ministerivaliokunnan asiakirjat – niin valtioneuvoston kansliasta kuin ulkoasiainministeriöstä ja edustustoistakin.”

6.7 Oikeuskanslerin asema vastuukatepäättöksenteossa

Perustuslaki näyttää jättävän osittain avoimeksi sen, miten oikeuskansleri valvoo yhteistoimintavelvoitteen piirissä tapahtuvaa ulkopoliittista päätöksentekoa. Jo PeL 111.2 §:n edeltäjän, HM 47 §:n ja OKA:n ohjesäännön (1997) 3 §:n kaudella, jolloin oikeuskanslerin velvollisuudeksi oli nykyiseen tapaan säädetty läsnäolo yleisistunnossa ja presidentin esittelyssä, päätettiin oikeuskanslerin suosituksesta, ettei kansleri osallistu ministerivaliokuntien kokouksiin. Kysymyksessä katsottiin olevan valmisteleva toiminta, jossa ”poliittisilla kannanotoilla” oli pääpaino.⁷³ Uuden perustuslain yhteistoimintavelvoitteen ja muutetun valtioneuvostolain kaudella tämä luonnehdinta ei enää pidä paikkaansa, sillä PeL 93 §:ssä tarkoitettua yhteistoimintavelvoitetta toteutetaan aidoin päätöksin ensisijaisesti juuri ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa.

PeL 111.2 §:n mukaan (”Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tietojensaantioikeus”) oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille. Sanamuotonsa puitteissa säännös koskee vain varsinaisia virallisuonteisia päätöksentekotilanteita. Näyttäisi siltä, ettei oikeuskanslerilla säännöksen mukaan ole ”oikeutta” eikä siten myöskään velvollisuutta osallistua UTVA:n toimintaan saatikka alemman tason ulkopoliittiseen yhteistoimintamenettelyyn (presidentti ja ministeri) muutoin kuin ehkä tapauskohtaisesti ja ennakkovalvonnan omaisesti tilanteissa, joissa tarvitaan kanslerin edustamaa oikeustieteellistä asiantuntemusta. Valtioneuvoston oikeuskansleri ei käytännössä osallistukaan UTVA:n kokouksiin.⁷⁴ Säännöksestä tuskin voidaan tehdä vastakkaispäätelmää, jonka mukaan kanslerilla ei olisi oikeutta saada tietoja näissä yhteistoimintatilanteissa käsiteltävistä asioista ja konsultaatioiden pohjalta syntyvistä päätöksistä.

PeL 112 §:ssä (”Valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen laillisuuden valvonta”) säädetään otsikon mukaan yleisemmin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointien laillisuuden valvonnasta. Pykäläteksti puhuu ”valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presi-

⁷³ Oikeuskansleri Jorma S. Aallon 4.3.1997 päivätty kirjallinen lausunto perustuslakivaliokunnalle. Oikeuskansleri viittasi tosin siihen, että erityisesti EU-ministerivaliokunnassa tehtiin jo tuolloin asiallisesti ”päättöksiä” Suomen kannoista EU-asioissa.

⁷⁴ Oikeuskansleri Paavo Nikulan ulkoasiainvaliokunnalle jättämä 21.11.2006 päivätty kirjallinen asiantuntijalausunto. Hänen mukaansa tasavallan presidentti osallistuu säännöllisesti valiokunnan kokouksiin. Nikulan mukaan valiokunnan ”dokumentaatio on varsin niukkaa”. Valtioneuvoston sivulla ilmoitetaan valiokunnan pöytäkirjan olevan salainen asiakirja (<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/ministerivaliokunnat/fi.jsp>).

dentin” ”päätöksestä tai toimenpiteestä”. Tämä viittaisi oikeuskanslerin laillisuusvalvontavelvoitteen ulottumiseen kaikille yhteistoimintavelvoitteen toteuttamisen tasoille. Toisaalta taas oikeuskanslerille säädetty reaktiomuoto, huomautus, on pykälätekstissä sidottu pöytäkirjaamiseen: jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin *tulee merkityttää kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan*. UTVA-tasoa alemmalla tasolla toteutettavaa yhteistoimintaa ei pöytäkirjata eikä tiettävästi UTVA-tasossakaan ainakaan tarkasti.⁷⁵

PeL 12.2 §:ssä säädetty tasavallan presidentin päätösten laillisuusvalvonta on sidottu oikeuskanslerin lausuntoon: jos presidentin päätös on lainvastainen, valtioneuvoston tulee saatuaan lausunnon oikeuskanslerilta ilmoittaa, ettei päätöstä voida panna täytäntöön, sekä esittää presidentille päätöksen muuttamista tai peruuttamista. Koska laillisuusvalvonta ei kuulu tämän kirjoituksen otsikon piiriin suoranaisesti, tyydyn tässä vain toteamaan, että PeL 112 §:ssä säädetty päätöksenteon laillisuuden valvontasäännöstö näyttää huonosti soveltuvan presidenttijohtoiseen ulkopoliittiseen päätöksentekoon silloin, kun yhteistoimintamenettelyssä käytetään vapaamuotoisia menettelytapoja valtioneuvoston istunnon ulkopuolella. On näet vaikea puhua ”presidentin päätöksestä” silloin, kun kysymyksessä on ulkopoliittinen toimenpide, joka perustuu tasavallan presidentin ja jonkin valtioneuvoston jäsenen välisin konsultaatioin toteutettuun yhteistoimintaan tai UTVA:n keskusteluihin. Vielä vaikeampi lienee käyttää valtioneuvoston kieltäytymistä täytäntöönpanosta sanktiona. Lienee kuitenkin selvää, että oikeuskanslerilla täytyy olla säännöksen vaillinaisuudesta huolimatta toimivalta puuttua lainvastaisuuksiin myös näissä yhteyksissä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin lainvalvontatehtävä näyttää uuden perustuslain kaudella muuttuneen sikäli, että tasavallan presidentin päätettäväksi tulevien ratkaisuehdotusten laillisuusvalvonta voidaan toteuttaa jo valtioneuvoston yleisistuntovaiheessa, sillä valvonta on käytännössä pää-

⁷⁵ Presidentin johtaman ministerivaliokunnan tehtävät määritellään valtioneuvoston internetsivulla seuraavasti: ”Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta ja tasavallan presidentti kokoontuvat yhteiseen kokoukseen aina kun asiat sitä vaativat. Käsittelyä johtaa tasavallan presidentti asioissa, joissa hän antaa Suomen ulkopoliittikkaa koskevat toimintaohjeet. Näissä kokouksissa käsitellään myös Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia asioita, jotka kuuluvat valtioneuvoston toimivaltaan” (<http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/ministerivaliokunnat/fi.jsp>). Huomio kiinnittyy painopisteen asettamiseen presidentin ohjeistukseen. Voimme myös todeta, ettei tasavallan presidentin asema puheenjohtajana perustu kirjoitettuun säännökseen, vaan siihen, että valiokunnan toimintamuodot säädettiin avonaisesti.

asiassa ennakoivaa listavalvontaa. Toisaalta lainvalvontakate ulkopoliittisessa päätöksenteossa on menettelyteknisten seikkojen johdosta näköjään ohut.

7 POLIITTISESTA VASTUUSTA KIELTÄYTYMINEN JA PRESIDENTIN PÄÄTÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANO VASTUUKATEJÄRJESTELMÄSSÄ

Vuoden 1919 Hallitusmuodon kaudella keskusteltiin siitä, voiko valtioneuvosto vapautua poliittisesta vastuustaan tasavallan presidentin päätöksestä pyytämällä eroa. Klassisessa parlamentarismissa ja myös suomalaisessa valtiosääntöoikeuden tutkimuksessa tätä on pidetty mahdollisena.⁷⁶ Eräät tutkijoista katsoivat, että yksimielinen valtioneuvosto voi (sanan oikeudellisessa mielessä) estää presidenttiä tekemästä valtioneuvoston ”kabinettikysymykseksi” määrittämän päätöksen. Toiset taas katsoivat, ettei valtioneuvostolla tällaista valtaa ole. PeL 58 §:n muotoilut (säännökset valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen oikeusvaikutuksista) näyttävät häivyttäneen tämän vuoden 1919 HM:a hämärtäneen problematiikan, joten avoimeksi näyttävät jäävän vain PeL 93.1 §:n alaan kuuluvat ulkoasiat.

Pääministerin valintasäännöstö eduskunnan päätöksin näyttää sisältävän uuden piirteen vanhaan kabinettikysymysproblematiikkaan (hallituksen erohkaus keinona taivutella eduskuntaa) nähden: kun hallitus on esittänyt eronpyynnön, lienee neuvottelut eduskunnassa aloitettava välittömästi. Tätä ei kuitenkaan ole mitenkään sanktioitu, ja kaikissa oloissa eron pyytänyt valtioneuvosto jatkaa tehtävässään oikeudellisesti ajatellen täysin toimivaltuuksin siihen saakka kunnes uusi pääministeri on valittu ja hallituksen nimitys esitellään tasavallan presidentille.⁷⁷ Hallitusneuvottelujen käynnistäminen (kun tasavallan presidentti on myöntänyt eron hallitukselle tosin vapauttamatta sitä tehtävästään) näyttää olevan eduskuntaa koskeva oikeu-

⁷⁶ Tämä oli *Paavo Kastarin* väitöskirjan ja hänen myöhemmän tuotantonsakin johtoteemoja. *Kastari* 1977, esipuhe s. V ss. ja 130 ss. sekä siellä mainitut lähteet.

⁷⁷ Syrjäytän tässä sääntelemättömän ongelman, onko presidentti oikeudellisesti velvollinen myöntämään eron. Vuoden 1919 HM:n kaudella *Antero Jyränki* (1967 s. 251) päätteli, että ”presidentti on velvollinen kohtuullisen ajan kuluessa suostumaan eronpyyntöön”. Uudistetun 1919 HM:n järjestelmässä oikeudellinen ääri raja seurasi eduskunnan tekemästä epäluottamuslausepäätöksestä, jolloin valtioneuvoston on erottava ja presidentin on myönnettävä ero eronpyynnöittäkin. PeL 64 §. Ks. HE 1/1998, s. 115. ”Presidentin tulisi tällöin myöntää ero.”

dellinen velvoite, jonka noudattamista valvoo viime kädessä eduskunnan puhemies. Tasavallan presidentti ei voi osallistua tähän menettelyyn muutoin kuin olosuhteissa, joissa yhteisymmärrystä pääministeriehdokkaasta ei saavuteta. Eduskunnan itsensä (käytännössä eduskuntaryhmien ja puolueiden) on pyrittävä löytämään uusi pääministeri ja hallituskoalitio.

Nykyisessä puolueasetelmassa ei olisi mitenkään yllättävää, jos de facto pakollisessa oppositiossa oleva kolmas suurimmista puolueista käyttää erouhkausta hyväkseen päästäkseen hallitus- ja ehkä myös pääministeripuolueeksi. ”Kabinettikysymysmenettely” sisältää istuvan hallituksen näkökulmasta sellaisen uudenlaisen riskin, jota ei vuoden 1919 presidentti-johtoisessa hallituksen nimittämismenettelyssä aina ollut: eduskunnassa saatetaan löytää uusi enemmistökoalitio, jossa yksi kolmesta suuresta puolueesta korvataan toisella. Vanhassa järjestelmässä ennenaikaiset vaalit saattoi olla todennäköisempi vaihtoehto. Samaten lienee mennyttä hallituksen eroilmoituksen uskottavuus keinona vuoden 1919 HM:n kauden aikaisen parlamentarismien teorian tapaan vapauttaa hallitus poliittisesta vastuusta tai keinona peräti estää presidentin päätöksen syntyminen.

Poliittisen vastuun problematiikka muuttui vuoden 2000 perustuslain kaudella kokonaan toiseksi, koska presidentinvaltaa määritetään suhteessa ”parlamentaariseen vastuukatteeseen”. Se puolestaan vaihtelee asiaryhmien mukaan (valtioneuvoston ratkaisuehdotukset, kabinettiesittelyt, presidentin kansliaa koskevat asiat ja ulkopolitiikan johtovaltaan kuuluvat asiat).

Syventymättä yksityiskohtaisesti tähän problematiikkaan vuoden 2000 perustuslain säännösten näkökulmasta totean, että PeL 58 §:n sanamuoto näyttää estävän, kuten edellä todettiin, tällaisen ministeri/ministeristökohdittaisen vastuun välttämisen mekanismin.⁷⁸ Ratkaisuehdotuksen oikeusvai-

⁷⁸ Asia erikseen on, että ainakin tosiasiallisen poliittisen vastuun välttämiseksi pääministeri voi hallituksensa puolesta uhata eronpyynnöllä ja erotakin, kuten *Antero Jyränki* (2000 s. 129) toteaa. Katsoisin lisäksi, että jo pelkästään se, että pääministeri perustuslain toimivaltasäännöksiin (PeL 58 §:n 1 ja 2 momentti) viitaten ilmoittaa, ettei hallitus kannata tai hyväksy tasavallan presidentin päätöstä, joka poikkeaa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta, vie pohjan tai uskottavuuden hallitukseen kohdistuvalta kritiikiltä. Sinänsä se ei voi estää epäluottamuslauseäänestystä asianmukaisen vireillepanon seurauksena. PL 93 §:n yhteistoimintamenettelyn yhteydessä sen sijaan on vaikea kuvitella vastaavaa irrottautumista jostakin ulkopoliittisesta operaatiosta, vaikka valtioneuvosto olisi joutunut alakynteen. Kaiken kaikkiaan koko ajatus valtioneuvoston vastuusta eduskunnalle tasavallan presidentin päätöksistä vaikuttaa anakronistiselta. Se onkin peräisin ranskalaisesta 1800-luvun ns. orleanismista ja keisariperinteestä.

Tiettävästi erouhkaus on vuoden 2000 perustuslain kaudella esitetty julkisuudessa toistaiseksi vain kerran. Vuoden 2001 talousarvion ns. avauskeskustelussa pääministeri Paavo Lipponen totesi, että mikäli hallituspuolueiden yhtenäisyys ei kestä, kysymyksen saattaa tulla ennenaikaiset vaalit.

kutukset on säädetty PeL 58 §:ssä. Niihin ei vaikuta vuoden 1919 HM:n kauden kaavailujen tavoin se, ovatko ne yksimielisiä vaiko äänestyspäättöksiä, tai niiden mahdollinen kabinettikysymysluonne. Valtioneuvosto tai yksityinen ministeri voi esittää eronpyynnön (mm. ministeri vastustaakseen I ratkaisuehdotusta, koko valtioneuvosto presidentin palautettua ratkaisuehdotuksen), mutta se ei vaikuta ratkaisuehdotuksen oikeusvaikutuksiin. Eivät myöskään valtioneuvoston päätöksiin liitetyt eriävät mielipiteet. Samanmuodon mukaisesti tulkiten tasavallan presidentin palautettua valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen ja tehdessä päätöksen uuden ehdotuksen pohjalta valtioneuvosto tulee sidotuksi niissä tapauksissa, joissa presidentille on säädetty toimivalta päättää uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavalla tavalla (muut ratkaisuehdotuksesta tehtävät päätökset kuin päätökset hallituksen esityksen antamisesta).

Uudessa perustuslaissa on edeltäjänsä tavoin säännös (PeL 65.2 §, ”Valtioneuvosto panee täytäntöön presidentin päätökset”) tasavallan presidentin päätösten täytäntöönpanosta. Sen perusteluissa presidentin päätöksenteko liitettiin suoraan valtioneuvoston vastuukatteeseen.⁷⁹

Vuoden 1919 HM 41.1 §:n mukaan ”valtioneuvoston tulee saattaa täytäntöön presidentin päätökset –”. Kirjallisuudessa täytäntöönpanosta kieltäytyminen nähtiin vuoden 1919 HM:n alkuvuosikymmeninä eräissä tutkimuksissa menetelmäksi, jolla poliittinen vastuu tasavallan presidentin päätöksistä voitiin välttää.⁸⁰ Toisena (ministerin) poliittisen vastuun välttämisen mahdollisuutena voitiin nähdä vuoden 1919 järjestelmässä ministerivarmennuksen (HM 34.2 §, ns. kontrasignaatio) epäminen tasavallan presidentin päätöksiltä. Varmennuksesta ei enää säädetä perustuslakitasossa.

Katson siis, että vuoden 2000 PeL:n vastuukatejärjestelmän seurauksena eduskunnalle tasavallan presidentin esittelyssä tehdyistä päätöksistä VN kollegiona ja ratkaisuehdotuksen tekijänä, ministeri esittelijänä presidentin esittelyssä ja ministeri osallistuessaan tasavallan presidentin kabinettipäätöksentekoon (PeL 58.5 §) eivät voi välttyä poliittisesta vastuusta millään vuoden 1919 Hallitusmuodon kaudella kaavailulla menettelytavalla. Valtioneuvosto ei myöskään voi – vaikka päätösten täytäntöönpano indikatiivimuotoisesti säädetään valtioneuvoston tehtäväksi – kieltäytyä presidentin päätöksen täytäntöönpanosta poliittiseen vastuu-

⁷⁹ HE 1/1998, s. 116.

⁸⁰ *Rafael Erich*, emt. s. 92 puolestaan katsoi, että ministeri voisi vastuuseensa viitaten kieltäytyä esittelemästä asiaa presidentille. Vuoden 2000 perustuslain esitöiden mukaan valtioneuvoston jäsen on esittelyvelvollinen silloinkin, kun hänen kantansa on poikennut enemmistön kannasta presidentille tehtävästä ratkaisuehdotuksesta valtioneuvoston yleisistunnossa päätettäessä (HE 1/1998, s. 106 s.).

seen liittyvillä perusteilla. Täytäntöönpanosta kieltäytyminen tulee kysymykseen yksinomaan reaktiona presidentin lainvastaisia päätöksiä vastaan (PeL 112.2 §).

Edellä sanottu voidaan mielestäni laajentaa koskemaan myös yhteistoimintamenettelyä PeL 93.1 §:ssä tarkoitetuissa asioissa (yhteistoimintamenettely ulkoasioissa kaikissa muodoissaan). Toisin sanoen presidentin päätökset kaikilla yhteistoiminnan tasoilla koko valtioneuvostosta kahdenväliseen konsultaatioon presidentin ja ministerin kesken on pantava täytäntöön. Tämä päätelmä edellyttäisi yksityiskohtaisia perusteluja. Työdyn kuitenkin vain pariin systeemikonaisuuteen liittyvään näkökohtaan. Vuoden 2000 perustuslaki tähtäsi aivan uuteen päätösvaltajärjestelmään relaatiassa tasavallan presidentti/valtioneuvosto. Voitanee katsoa, että se samalla kumosi tai syrjäytti vuoden 1919 Hallitusmuodon kaudella kehitetyt teoriakonstruktiot, joita ei voitu perustella nimenomaisilla hallitusmuodon säännöksillä. Toiseksi voidaan huomauttaa, että uuden perustuslain esitöissä ei missään viitata siihen, että yhteistoimintamenettelyn välityksin valtioneuvosto tai yksittäinen ministeri olisi ulkoasioissa saanut toimivallan estää presidentin päätöksenteko, joka on toteutettu säädetyn yhteistoimintamenettelyn puitteissa. Jos tätä olisi tarkoitettu, se olisi perusteluissa sanottu.

8 PÄÄTÖSVALTA ENNENAIKAISISTA EDUSKUNTAVAALEISTA

Kansanedustuslaitoksen hajaannuttamisvalta on klassisen parlamentarismin tunnusmerkkejä verrattuna vallanjakojärjestelmiin. Sen vuoksi on syytä arvioida vaalimääräystä suhteessa parlamentaariseen vastuukatteeseen. Ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisvalta saatettiin parlamentaariseen vastuukatteeseen jo ennen vuoden 2000 perustuslakia 1991 (ks. luku 4.1). Päätösvaltan jakaminen pääministerin ja suoralla vaalilla valitun presidentin kesken irrotti Suomen valtiosäännön klassisesta parlamentarismita, missä hajotusvalta on aina hallituksen ja pääministerin keino vaikuttaa parlamentin (enemmistön) päätöksentekoon niissäkin järjestelmissä, joissa muodollisen päätöksen tekee valtionpäämies.

Hajotussäännöstö siirrettiin lähes muuttamattomana uuteen perustuslakiin. Nykyisin tästä parlamentarismin ytimiin ulottuvasta toimivaltuudesta säädetään PeL 58 §:n 3 momentissa: presidentti päättää 1 momentista poiketen (siis ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta) ennenaikaisten

eduskuntavaalien määräämisestä. Päätöksenteosta säädetään PeL 26 §:ssä: tasavallan presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan sekä eduskunnan ollessa koolla määrätä ennenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi. Pääministerin aloite on siten pääministerin henkilökohtaisessa vastuukatteessa, joka realisoituu kuitenkin vain tasavallan presidentin myöntyessä eduskunnan hajotukseen. Tämä vastuu saa erikoisen piirteen siitä, että hajotuspäätös lienee peruuttamaton, eikä pääministerin mahdollisesti saamalla epäluottamuslauseella ole oikeudellista vaikutusta hallituksen toimintaan: hallitus jatkaa epäluottamuksesta ja eronpyynnöstään huolimatta toimitusministeristönä siihen saakka, kunnes uusi pääministeri asetetaan. Tämä taas tuskin voi tapahtua aikaisemmin kuin vaalien jälkeisen eduskunnan kokoonnuttua. Vahvassa poliittisessa perinteessä lähdetään kylläkin siitä, ettei toimitusministeristö ryhdy poliittisesti merkittäviin operaatioihin. Perustuslain toimivaltasäännöksistä tällainen päätösvallan rajoite ei ole luettavissa.

Perustuslaki ei säädi pääministerin aloitteen muodosta tai aloiteforumista eikä siitäkään, miten presidentti tekee hajotuspäätöksen. Se kuitenkin tehdään ilman ratkaisuehdotusta, mutta ilmeisestikin sen ”esittelle” pääministeri, ja lienee luontevaa, että päätöksen laillisuuden edellytys, pääministerin perusteltu aloite, on asiakirjana esillä päätöksenteossa.⁸¹

Ennenaikaisten vaalien järjestämispäätökseen on liitetty yhtenä välttämättömänä menettelyn osana eduskuntaryhmien kuuleminen tasavallan presidentin aloitteesta, mutta vasta *pääministerin tekemän aloitteen jälkeen*. Toimenpiteiden järjestys on säädetty tällaiseksi (PeL 26.1 §), joten ei ole ajateltavissa, että presidentti aloittaa kuulemiskierroksen jo ennen pääministerin tekemää aloitetta. Luulisi, ettei pääministeri tällaista aloitetta tee ainakaan eduskunnan hallitusryhmiä kuulematta. Saattaa olla, että tämä muutosäännös on vain jäänyt perustuslakiin. Tai sitten selitys presidentinkierrokselle on, että presidentti voisi estää hajotusprojektin kuulemiskierroksen jälkeen vapaana valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen tai sen puuttumisen kitkavaikutuksesta. Tällaiseen tilanteeseen voitaisiin ajautua, jos hallitus on kevytmielisesti esittänyt ns. kabinettikysymyksen eli uhanut eduskuntaa hallituksen erolla esimerkiksi tärkeäksi katsotun lainsä-

⁸¹ Kysymyksessä tuskin voidaan katsoa olevan perinteisen virkamiesesittelyn tai ministeriesittelyn tasavallan presidentille, oikeussääntöjen ja esittelijänvastuun piirissä oleva päätöksentekotapa. Oikeudellisen ministerivastuun (PeL 114–116 §) säännösten voi katsoa koskevan tällaista päätöstä, ei sen sijaan niiden oikeussääntöjen, jotka tarkoittavat oikeudellisen vastuun välttämistä eriävin mielipitein.

däntöaloitteen saamiseksi hyväksytyksi eduskunnassa.⁸² Kun hallitus olisi sidoksissa uhkaukseen sen jäädessä vaikutuksettomaksi, tasavallan presidentin kieltäytyminen ennenaikaisista vaaleista voisi laukaista tilanteen eduskunnan kannalta myönteisellä tavalla.

Eduskunnan hajottaminen edellyttää pääministeriltä kahta toimenpidettä: epävirallista esitystä (aloitetta, jonka muodosta ei ole säädetty) ja virallista esittelyä presidentin esittelyssä. Hallituksen perustuslakiesityksestä päätelleen asiaa voidaan kuitenkin – päätöksittä – käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa.⁸³ Ennakkotapauksia pääministerialoitteisen hajotussäännösten soveltamisesta ei ole, eikä myöskään ennakkotapauksia presidenttijohtoisesta eduskuntaryhmien kuulemismenettelystä (PeL 26 §). Se oli luonteva vielä vuoden 1919 HM:n järjestelmässä, jossa presidentti johti hallitusneuvotteluja pitäen yhteyttä eduskuntaryhmiin.

Presidentin toimivaltaa päättää lopullisesti ennenaikaisista eduskunta-vaaleista käytetään presidentin esittelyssä, ja hallituksen esityksessä nimenomaan vahvistettiin, että presidentillä on valta kieltäytyä eduskunnan hajottamisesta. Hajotustoimivallan käyttämisen syistä ei perustuslaissa säädetä. Hallituksen esityksen perusteluissa motiiveja pyritään yksityiskohtia myöten asettamaan siinä suhteessa, ettei toimivaltuutta voitaisi käyttää oloissa, jolloin eduskunta ei ole valmis ennenaikaisiin vaaleihin.⁸⁴ Juuri nämä perustelut erottavat parlamentarismien Suomen mallin mannermaaisista esikuvistaan.

Vapaamuotoisesti säännellystä päätöksentekomenettelystä ennenaikaisista eduskuntavaaleista voidaan tämän kirjoituksen teeman kannalta todeta se, että menettelysäännöt näyttävät varaavan tasavallan presidentille *defensiivistä päätösvaltaa*. Jos näet eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa toimivan hallituksen pääministeri tekee aloitteen ennenaikai-

⁸² Poliittisesti merkittävää valtiotoimintaa, hallituksen *eronpyyntöä* ja sen hyväksyntää, ei ole säännelty perustuslaissa. Pääministeri Matti Vanhanen esitti hallituksensa eronpyynnön tasavallan presidentille presidentinlinnassa 28.3.2007 ”perinteisin menoin”, ja tasavallan presidentti hyväksyi eronpyynnön sekä pyysi ”protokollan mukaan” valtioneuvostoa jatkamaan toimitusministeristönä. (Helsingin Sanomat 29.3.2007.) Näitä seikkoja ei mainita valtioneuvoston sivuilla presidentin tai valtioneuvoston päätöksinä, ja erohakemus käsiteltiin tietyvästi oikeuskanslerin myötävaikutuksesta.

Hallitus eroaa aidosti vasta, kun se vapautetaan tehtävästä presidentin esittelyssä, jolloin asetetaan uusi hallitus. Hallituksen ero kuvataan hallituksen esityksessä (HE 1/1998 s. 115) ikään kuin hallituksen toiminnan jatkaminen seuraavan hallituksen nimitykseen saakka olisi tasavallan presidentin ratkaistavissa: ”käytännössä presidentti kuitenkin *voisi* pyytää eronpyynnön esittänyttä ministeristöä jatkamaan toimitusministeristönä”.

⁸³ HE 1/1998, s. 107 s.

⁸⁴ HE 1/1998, s. 82.

sista eduskuntavaaleista, on oletettavaa, että ehdotuksella on hallitusryhmien ja siten eduskunnan enemmistön tuki. Koska hajotuspäätös kuitenkin on presidentin tehtävä esittelyssä, presidentti voi kieltäytyä ennenaikaisista vaaleista. Ainakin joissakin erikoistilanteissa tasavallan presidentti voisi nojautua suoraan vaaliin perustuvaan legitimizeettiinsä. Tämä sinänsä ilmeisen teoreettinen tilanne tietysti johtaisi parlamentarismen kestävämpään kriisitilanteeseen.

Klassisessa parlamentarismissa hajotusvalta nähdään enemmistöhallituksen ja pääministerin väliseen taivuttaa vastahakoinen parlamenttienemmistö tukemaan hallituksen politiikkaa. Käytännössä se vaikuttaa joko vihjattuna, salassa pidettynä tai julkistettuna hajotusuhkauksena. Pääministerillä tulisi olla varmuus valtionpäämiehen myötävaikutuksesta ennenaikaisten vaalien järjestämiseen ennen tämän parlamentarismen toteutusvälineen käyttämistä. Suomalainen erikoisuus, pääministerin parlamentaarisen vastuun piirissä käytettävä presidentille kuuluva eduskunnan hajotusvalta, näyttää asettavan kyseenalaiseksi täysimittaisen parlamentarismen tässä kappaleessa tarkoitettussa alkuperäismuodossa. Toisin sanoen hallitus ja pääministeri eivät muiden parlamentaaristen järjestelmien säännöin voi täysin uskottavasti käyttää tätä parlamentarismen tehostetta sopimatta siitä ennakolta presidentin kanssa. Erouhka sinänsä on parlamentarismissa väline, jolla voidaan hillitä päätösvallan painopisteen siirtymistä parlamentille toimeenpanovallan alaan kuuluvissa asioissa. Lisäksi hallitus voi sillä tehostaa lainsäädäntö- ja budjettipolitiikkaansa.

Vuoden 2000 perustuslain järjestelmässä eduskunta ei myöskään hevin pääse vaihtamaan hallitusta epäluottamuslausein, koska epäluottamus päätöksen joutuisi antamaan eduskunnan enemmistö itseään vastaan perimältään. Valitsemalla pääministerin ja hallituskoalition eduskunta sitoo samalla käsiään silmällä pitäen epäluottamuslauseen antamista eli rajoittaa parlamentarismiin perustuvaa päätösvalta-asemaansa. Näillä seikoilla on merkitystä lähinnä parlamentarismen teorian näkökulmasta. Nykyaikana hallituspuolueen asema on hyvin houkutteleva, ja ennenaikaiset vaalit merkitsevät puolueille ja kansanedustajille sietämättömiä lisäkustannuksia ja riskejä, joten hajotusvaaleja ei ole näköpiirissä.

9 EDUSKUNNAN PÄÄTÖSVALTA VUODEN 2000 PERUSTUSLAIN PARLAMENTAARISESSA JÄRJESTELMÄSSÄ

Kuten jo parlamentarismien nimikkeestä voidaan päätellä, perustavoite on laajentaa kansanedustuslaitoksen, parlamentin, päätösvaltaa siitä, mitä se on vallanjakojärjestelmissä. Parlamentarismi häivyttää lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välisen rajalinjan. Toisin sanoen parlamentille tahdotaan varata vaikutusvaltaa lainsäädäntö- ja budjettivallan lisäksi myös hallitus- eli toimeenpanovallan alalla. Parlamentarismia toteuttavissa järjestelmissä tätä ei kuitenkaan ole haluttu tehdä siten, että perustuslakiin kirjoitetaan nimenomaiset säännökset parlamentin päätösvaltaasta toimeenpanovallan sektorissa. Perustuslaissa ei ole varmistuksia siltä varalta, että päätösvaltasuhteissa tapahtuu valtasiirtymä hallituksen suuntaan. Eräissä valtiosäännöissä on tästä kuitenkin merkkejä: ns. ”konstrukttiivinen parlamentarismi” tarkoittaa säännöstasolla sitä, että hallituskvaihdokseen pakottavan epäluottamuslauseen ehdoksi asetetaan perustuslaissa, että samalla kun hallitus pakotetaan eroamaan, parlamentti osoittaa sen tilalle uuden pääministerin ja asiallisesti enemmistökoalition.⁸⁵

Parlamentarismi perustuu joustavaan ajattelutapaan: oletukseen, että parlamentin luottamuksen pysyvyyden varmistamiseksi hallitus sallii hallituspuolueille eli parlamentin enemmistölle myötävaikutusvaltaa hallituksen politiikkaan.⁸⁶ On siis pidettävä mielessä, että perustuslain puhussa eduskunnan päätösvaltaasta ja eduskunnan luottamuksesta, tämä tarkoittaa asiallisesti vain eduskunnassa enemmistönä olevia eduskuntaryhmiä. *Oppositio* on asiallisesti syrjässä hallituspolitiikan muotoilusta heti hallitusneuvottelujen siirryttyä koalitoratkaisusta (tunnusteluvaiheen lopputulos) puoluejohtosiin keskusteluihin hallituksen ohjelmasta ja ministerivalinnoista (varsinainen hallitusneuvotteluvaihe).⁸⁷ *Opposition* sit-

⁸⁵ Saksan liittotasavallan valtiosääntö: Article 6 [Constructive Mißtrauensvotum]

(1) Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.

⁸⁶ Käytännössä tämä näkyy valtioneuvoston jäsenten säännöllisenä osallistumisena hallituspuolueiden eduskuntaryhmien kokouksiin ja käänteisesti eduskuntaryhmien edustajien osallistumisessa mm. iltakoulun istuntoihin.

⁸⁷ Puolueiden siirtyminen päätösvaltaan käyttäjiksi tuli selkeästi esiin 4.4.2007, kun hallitustunnustelija Matti Vanhanen johti tunnustelujen päätöspaneelin, jonka yhtenä neljästä jäsenestä oli eduskuntaan kuulumaton Vihreän liiton puheenjohtaja Tarja Cronberg. Kaikki muutkin olivat puolueidensa puheenjohtajia.

temmin vaalikauden kuluessa toistuvasti esittämällä ja kannattamalla epäluottamuslause-ehdotuksilla ei käytännössä ole relevanssia valtioneuvoston jäsenen PeL 3.2 §:ssä tarkoitetun ”eduskunnan luottamuksen” näkökulmasta.

Parlamentarismien ja eduskunnan päätösvallan keskinäisyyden arvioinnissa olennaista on kysymys siitä, mikä on hallituspuolueen eduskuntaryhmän vaikutusvalta hallituksen politiikkaan. Toisin sanoen, määrittääkö ryhmä itsenäisesti kannan hallituksessa valmisteltavaan tai eduskuntakäsittelyssä olevaan asiaan, vai määrääkö ryhmän kannan hallitusryhmä tai hallitusryhmä yhdessä hallituspuolueen puolue-elinten kanssa. Suomalaisessa parlamentarismissa on merkillepantavaa, että hallituspuolueet pitävät lähes välttämättömänä puolueen puheenjohtajan asemaa valtioneuvoston jäsenenä.⁸⁸ Eduskunnan perustuslaissa säädetty päätösvalta on täysin eri asia kuin se vaikutusvaltasuhde, joka syntyy perustuslaissa säädetyn parlamentarismien toteuttamisen kautta. Perustuslaissa säädetty toimivaltajärjestelmä on pysyvä, mutta parlamentarismien kautta toteutuva vaikutusvaltasuhde muuntuu poliittisten muutosten mukana. Tämän kirjoituksen alussa kuvatussa kriisinhallintalakitapauksessa eduskunnan päätöksen sanelivat hallitusryhmät ja tapahtumasarjan alkuvaiheessa hallituspuolueiden puheenjohtajaministerien muodostama johtoryhmä taustallaan tasavallan presidentti.

Vuoden 2000 perustuslain yhtenä tavoitteena oli eduskunnan päätösvallan vahvistaminen tasavallan presidentin päätösvallan supistamisen rinnalla. Ensiksi mainittu toteutettiin pääasiassa siirtämällä tasavallan presidentin valtaoikeuksista yksi tärkeimmistä, pääministerin valintavalta, eduskunnalle.⁸⁹ Presidentin valtaoikeuksien parlamentarisoimisen vaikutus eduskunnan aitoon päätösvalttaan on vaikeammin arvioitava seikka.

Pääministerin valintavalta (PeL 61 §) merkitsi todellista ja merkittävää vallansiirtoa tasavallan presidentiltä.⁹⁰ Se, että pääministeri valitaan edus-

⁸⁸ On kuvavaa, että vuoden 2007 eduskuntavaaleissa valitsematta jäänyt Vihreän liiton puheenjohtaja Tarja Cronberg tuli ministeriksi Vanhasen II hallitukseen.

⁸⁹ 1919 HM:n 36 ja 39 §:n mukaan tasavallan presidentti ”kutsui” valtioneuvoston jäsenet pääministerin johtamaan valtioneuvostoon.

⁹⁰ Todettakoon, että perustuslain säätämisaikana perustuslakivaliokunta kaavaili eduskunnan puhemiehelle merkittävää roolia vaalien jälkeisessä uuden hallituksen muodostamistilanteessa. ”Puhemiehen asiana on seurata hallitusneuvottelujen edistymistä eduskunnassa ja tarvittaessa käynnistää ne” (PeVM 10/1998, s. 20). Puhemiehen myötävaikutusta ei kuitenkaan Jäätteenmäen ja Vanhasen hallitusten nimittämismenettelyssä tarvittu, joskin hallitusneuvottelujen ns. ”vetäjä”, ed. Anneli Jäätteenmäki oli heti valtiopäivien alussa valittu eduskunnan puhemieheksi.

kunnan täysistuntoäänestyksessä, ei suoraan kuitenkaan merkitse eduskunnan vaikutusvallan lisääntymistä suhteessa valittuun pääministeriin ja hallitukseen. Perustuslain valmisteluasiakirjojen valossa tämä oli kyllä tarkoituksena. Tosiasiallisesti näin ei näytä käyneen ainakaan täysimääräisesti eli siten, että hallitusta tukevat eduskuntaryhmät olisivat saaneet lisää vaikutusvaltaa parlamentarisoituilla presidentinvallan sektoreilla. Ensimmäkin suurimmat eduskuntaryhmät itse sitoivat seuraavan eduskunnan päätösvaltaa sopimuksin huhtikuussa 2002. Sen mukaan hallitusneuvottelujen ”vetäjä” ja siten todennäköisin pääministeriehdokas valitaan vaalien jälkeen suurimmasta eduskuntaryhmästä. Myöskin aidot hallitusneuvottelut siirtyivät käytännössä pois eduskunnasta. Vain alkuvaihe, kaikkien eduskuntaryhmien kantojen selvittäminen hallituksen muodostamisesta, toteutettiin eduskunnassa. Varsinaiset koalitio- ja politiikkaneuvottelut eli päätöksenteko hallituksen politiikan käytännössä koko vaalikaudeksi muotoilevasta hallitusohjelmasta sekä konkreettinen ministeripaikka- ja tehtäväjako neuvoteltiin muualla. Tässä vaiheessa eduskunnan vaikutusvalta kapeni hallitusneuvotteluihin osallistuvien puolueiden eduskuntaryhmien vaikutusvallaksi hallitusneuvotteluissa, ja neuvotteluasetelmaan tulivat keskeisinä vaikuttajina puolue-elimet. Sovitut ministerivallinnat vahvistettiin puolue-elimissä. Voidaan kysyä, muuttuiko valta-asetelma lopulta merkittävästi vuoden 1919 HM:n viimeiseen vuosikymmeneen verraten?

Anneli Jäätteenmäen hallituksen muodostaminen. Eduskunnan suurimmat ryhmät sopivat menettelytavoista hallituksen muodostamisesta huhtikuussa 2002. Säännöksi vahvistettiin, että hallitusneuvottelujen vetäjä tulee vaalien jälkeen suurimmasta ryhmästä. Jos suurimmat päätyisivät tasatulokseen, ratkaisevaa olisi eduskuntaryhmän saama kokonaisäänimäärä. Se olikin vähällä tulla ratkaisukriteeriksi vuoden 2007 vaaleissa, jolloin tiettyssä vaiheessa suurimpien ryhmien paikkajako näytti menevän tasan.

Vuoden 2003 valtiopäivien ensimmäisessä istunnossa kansanedustaja Anneli Jäätteenmäki valittiin eduskunnan puhemieheksi. Päätös oli sikäli merkittävä, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä uudesta perustuslaista kaavailtiin järjestelmää, jossa ”puhemiehen tehtävänä on seurata neuvottelujen edistymistä [eduskunnan siis jo järjestäytyttyä, kommentti/IS] ja tarvittaessa käynnistää ne” (PeVM 10/1998, s. 10).

Valtiopäivien avajaispäivänä pääministeri Lipposen hallitus jätti tasavallan presidentille eronpyyntönsä ja jatkoi toimitusministeristönä. Keskustan eduskuntaryhmän puheenjohtaja Mauri Pekkarinen kutsui 27.3.2003 koolle kaikkien eduskuntaryhmien edustajat, jotka valitsivat hallitustunnustelijaksi puhemieheksi valitun edustaja Anneli Jäätteen-

mäen. Jätteenmäki käynnisti neuvottelujen ”vetäjänä” kaikkien eduskuntaryhmien väliset neuvottelut. Ensivaiheessa 2.4.2003 Jätteenmäki tapasi eduskuntaryhmien edustajat ryhmien suuruusjärjestyksessä. Ryhmien edustajille oli jo jaettu viisi kysymystä, joihin tuli vastata viikon kuluessa. 1.4. ryhmät jättivät vastauksensa ja puhemies Jätteenmäki totesi, että kaikki eduskuntapuolueet ovat valmiita osallistumaan seuraavaan hallitukseen (Helsingin Sanomat 2.4.). Vain yhdessä vastauksessa (Keskusta) mainittiin pääministeriehdokas nimeltä. Anneli Jätteenmäki kutsui ryhmien edustajat koolle 4.4.2003 informoidakseen neuvottelukierroksen tuloksesta ja totesi tuolloin neuvottelujen tunnusluvuvaiheen tuloksena, että keskustan, sosiaalidemokraattien ja RKP:n eduskuntaryhmät ovat päättäneet jatkaa hänen johdolla neuvotteluja uuden hallituksen muodostamiseksi.

4.4. Keskustan ja SDP:n johtohenkilöiden välisissä keskusteluissa puolueiden hallitusyhteistyöstä sovittiin (hotelli Radisson Plaza) siten, että kolmanneksi ryhmäksi otetaan mukaan Ruotsalainen kansanpuolue. Uutistiedon mukaan lisäksi sovittiin siitä, että ”kaksia neuvotteluja ei käydä, ja samalla sinetöitiin kokouksen jääminen oppositioon” (Helsingin Sanomat 18.4.).

8.4. kolmen em. puolueen hallitusneuvottelut aloitettiin säätytalossa. Hallitusohjelma ja ministeripaikkojen jako sovittiin lopullisesti aamu-yöllä 14.4.

Hallitusneuvottelija/puhemies Anneli Jätteenmäki ilmoitti pääministeriehdokkaan tasavallan presidentti Tarja Haloselle ja keskusteli tämän kanssa linnassa 15 minuutin ajan. Presidentti antoi Jätteenmäelle kopion kirjeestä, jossa presidentti ilmoitti pääministeriehdokkaan eduskunnalle eduskunnan pääsihteerille toimitetussa kirjelmässä. Kirjelmä kuului seuraavasti: ”Eduskunnalle. Eduskunnan puhemiestä kuultuani ilmoitan, että perustuslain 61 §:n 2 momentissa tarkoitettu pääministeriehdokas on kansanedustaja, varatuomari Anneli Tuulikki Jätteenmäki. Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2003. Tarja Halonen. Tasavallan presidentti.”

Matti Vanhasen hallitus. Vuoden 2000 perustuslain säännökset hallituksen muodostamisesta on kirjoitettu ja perusteltu silmällä pitäen pääasiassa eduskuntavaalien jälkeistä poliittista tilannetta eduskunnassa. Sen sijaan mahdollisuus, että hallitus eroaa kesken vaalikauden, jolloin joudutaan valitsemaan uusi pääministeri ja hallitus epätavallisissa olosuhteissa, on sivuutettu perusteluissa. Keväällä 2003 tällainen tilanne syntyi pääministeri Anneli Jätteenmäen pyydettyä hallituksensa puolesta eroa.

Perustuslain 61 §:ssä säädetty järjestelmä osoittautui yllättävässä tilanteessa joustavaksi ja toimi erittäin nopeasti. Tähän vaikutti osaltaan se, että asiallisesti sama hallituskokoonpano jatkoi ns. hallitusvastuussa eikä hallitusohjelmaa muutettu. Tosiasiassa hallitus vain vaihtoi pääministeriä ja yhden toisen ministerin; perustuslain vaatimat menettelymuodot pääministerin ja koko hallituksen nimittämiseksi toteutettiin noin 12

tunnin kuluessa. Uutistietojen mukaan tapahtumat etenivät seuraavasti: Keskustan ja SDP:n eduskuntaryhmät kokoontuivat klo 9.00 ja 9.30. Ns. neuvottelujen vetäjää, josta vuoden 2000 perustuslain perusteluissa ja esityksestä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä puhutaan, ei valittu (HE 1/1998, s. 112 ss. ja PeVM 10/1998, s. 20 s.). Hallituspuolueiden ryhmäjohtajat pitivät kokouksen eduskunnassa klo 12.30–13.00. 12.45 eduskuntaryhmien puheenjohtajat pitivät eduskunnassa kokouksen. Klo 13.15 puhemies Paavo Lipponen vei tiedon hallitusneuvottelujen tuloksesta ja pääministeriehdokkaasta tasavallan presidentti Tarja Haloselle, joka toimitti saman tien puhemiehen välityksin tiedon pääministeriehdokkaasta (ed. Matti Vanhanen) eduskunnalle. Tarkkaan lukien menettely ei täysin toteuttanut PeL 61 §:n tavoitteita, aitoja kaikkien eduskuntaryhmien neuvotteluja. 2 momentin mukaan näet ”ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta”. Säännös tarkoittaa kaikkia eduskuntaryhmiä (HE 1/1998, s. 112 s. ja PeVM 10/1998, s. 8 sekä nimenomaisesti s. 20) ja edellyttää ainakin tulevien hallitusryhmien välisiä ohjelmaneuvotteluja. Havaitsemme, että vaikka koko hallitus erosi ja tilalle nimitettiin sanan muodollisessa merkityksessä kokonaan uusi valtioneuvosto, tapahtumasarja nähtiin hallituspuolueiden sisäisenä asiana, eikä kaikki eduskuntaryhmät kattavaa menettelytapaa hallitusneuvottelujen ”vetäjiin” käytetty.

Matti Vanhasen II hallitus asetettiin pääpiirteittäin samaan tapaan kuin Anneli Jäätteenmäen hallitus. Hallitustunnustelijan asema kuitenkin korostui. Eduskuntaryhmien PeL 61.2 §:ssä tarkoitetut neuvottelut toteutettiin ohjelmakyselyin. Vaalien tuloksena suurimman eduskuntaryhmän sekä äänimäärän sai Keskukselta, menettäen kuitenkin kannatustaan. Kokoomus oli vaalien suurin voittaja ja sai toiseksi suurimman eduskuntaryhmän. Sosiaalidemokraatit olivat kooltaan kolmas, mutta merkittävän vaalitappion kärsineenä. Myös Vihreät menestyivät vaaleissa. RKP menetti kannatustaan jonkin verran kuten Vihreä liittokin. Matti Vanhanen aloitti hallitustunnustelut, esitti eduskuntaryhmille 5 kysymystä, ja saatuaan niihin vastaukset 1.4. ilmoitti 4.4., että varsinaiset hallitusneuvottelut aloitetaan Keskustan, Kokoomuksen, Vihreän liiton ja Ruotsalaisen kansanpuolueen kesken. Valintaperusteita Vanhanen kuvasi seuraavasti: ”Ratkaisuun vaikuttivat sekä vaalitulokset että puolueiden ohjelmalliset tavoitteet. Korostan erityisesti vaalituloksen merkitystä” (Helsingin Sanomat 5.4.2007). Hallitusneuvottelut käytiin Säätytalossa. Keskusteluissa päätettiin muuttaa ulko- ja turvallisuuspoliittinen perusmääritys. Uutistietojen mukaan muotoilusta informoitiin tasavallan presidenttiä, jonka ilmoitettiin ”hyväksyneen linjauksen” (Paula Lehtomäki, neuvotteluryhmän puheenjohtajana, Helsingin Sanomat 14.4.).

Vuoden 2000 perustuslakiin kirjattiin erinäisiä eduskunnan asemaa vahvistavia säännöksiä, joiden merkitys on kuitenkin saattanut jäädä symboliseksi. Tällaisia ovat mm. PeL 3.1 §:ään otettu säännös eduskunnan pää-

tösvallasta valtionaloudesta.⁹¹ Budjettivallan määrittäminen eduskunnan päätösvaltaan ei näytä vahvistaneen eduskunnan vaikutusvaltaa valtionalouteen vuoden 1919 HM:n tasosta. Toisaalta eduskunta menetti sen myötävaikutusvallan, joka sisältyi vuoden 1919 HM:n nojalla toteutettuun valtioneuvoston asettamismenettelyyn: ns. presidenttikierrosta ei normaalioloissa järjestetä. Tämä on saattanut merkitä puoluekoneistojen vaikutusvallan lisääntymistä suhteessa eduskuntaryhmiin vaiheessa, jolloin kaksi suurinta puoluetta on päättänyt muodostaa enemmistöhallituksen (edellisessä sisennyksessä kuvattu neuvottelujen siirtäminen pois eduskunnasta). Vuoden 2000 perustuslain säätämisaikana presidentin neuvottelutehtävän poistaminen nähtiin ilmeisesti eduskunnan vaikutusvaltaa tai itsenäisyyttä korostavana muutoksena. Jälkeenpäin, vakiintuneen hallituksen asettamiskäytännön valossa, se ei sitä välttämättä merkinnyt.

Hallituksen vanha ”parlamentaarinen” reaktiomuoto eduskunnan poiketessa hallituksen esityksestä hallituksen vastustamaan suuntaan, esityksen peruuttaminen, pysytettiin PeL 71 §:ssä. Samassa säännöksessä oleva hallituksen esityksen täydentämismenettely – kun se syrjäyttää merkittävät muutokset hallituksen esityksiin suoraan valiokuntien ehdotuksin – näyttää vahvistavan hallituksen asemaa.⁹²

⁹¹ Eduskunnan budjettivallan merkittävä osa, jälkikontrollivalta, saattaa vahvistua, mikäli vuonna 2007 alkavalla vaalikaudella hyväksytään valtiosääntömuutos, jossa valtioneuvoston tarkastajat-instituutio korvataan pysyvällä tarkastusvaliokunnalla, joka saa aivan uutena toimivaltana ottaa käsittelynsä minkä tahansa talousarvion jälkivalvontaan liittyvän määräraha-asian sekä aloitevallan täysistunnolle (mietintö tarkastuksen yhteydessä tehdyistä huomioista). HE 71/2006 ja PeVM 10/2006.

⁹² Hallituksen esityksen täydentämissäännöstö on vuoden 2000 perustuslain innovaatioita (HE 1/1998, s. 120 ss.). Hallituksen esityksen peruuttamista tarkoittava säännös tuli valtiosääntöön vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksessä, VJ 28.3 § (ks. myös HE 145/1993). *Esko Hakkila* syrjäyttää säännöksen kommentaarissaan vuodelta 1939 (s. 457 ss.) perusteluitta mainiten kuitenkin alaviitteessä (av. 2 s. 460) yhden esimerkkitapauksen. Tästä päätellen säännöksellä ei ollut sotia edeltävänä aikana parlamentarismiin liittyvää merkitystä.

Säännöstö lakiehdotuksen vahvistamatta jättämisestä eli ns. presidentin lykkäävä veto-oikeus tarkoitettiin alkujaan hallituksen/tasavallan presidentin toimivaltuudeksi jarruttaa eduskunnan enemmistön lainsäädäntötahtoa toteutusta. Sillä on runsaasti esikuvia muissa valtiosäännöissä. Säännöstö ei Suomessa tällaista merkitystä saanut, vaan siitä kehittyi järjestelmä, jolla lakiehdotuksiin eduskuntakäsittelyssä jääneet virheet voidaan korjata jättämällä lakiehdotus vahvistamatta ja antamalla uusi, samaa asiaa tarkoittava hallituksen esitys. Hallituksen esityksen peruutusinstituutio näyttää kehittyneen toimivaksi lainsäädäntöpolitiikan välineeksi, jolla hallitus tahtoessaan voi asiallisesti estää eduskunnan hallituksen esityksen tekemän muutoksen voimaantulon (esim. HE 87/2006 käsittely eduskunnassa). Kun näet hallituksen esitys on peruutettu, hallitusryhmät eduskunnassa varmistavat sen, ettei peruutettua, muutettua esitystä korvata kansanedustajan lakialoitteella. Myös peruutusinstituutio on suomalainen valtiosääntöinnovaatio.

Esityksen peruutuksesta ilmoitetaan eduskunnalle tasavallan presidentin kirjelmällä. Siitä

Eduskunnan päätös- ja vaikutusvallan kannalta näyttää olevan keskeistä se, missä määrin hallitusryhmät voivat valtioneuvoston välityksin vaikuttaa niihin päätöksiin, jotka tasavallan presidentti tekee ratkaisuehdotuksen pohjalta (PeL 58 §), ja ehkä myös valtioneuvoston tai yksittäisten ministerien kannanottoihin ns. yhteistoimintamenettelyssä ulkoasioissa (PeL 93.1 §). Etenkään viimeksi mainituista seikoista ei ole riittävästi tietoja käytettävissä sen arvioimiseksi, vaikuttavatko hallituksen eduskuntaryhmien kannanotot päätöksentekoon hallituksen sisässä. Tähän problematiikkaan palataan kirjoituksen loppujaksossa.

10 YHTEENVETO

Toimeenpano- eli hallitusvallan käytön näkökulmasta Suomen valtiosääntö näyttää olevan ylisäännelty. Missään muussa valtiosäännössä ei ole edellä kuvatulla tavalla moniosaista ja tulkinnanvaraista säännöstöä siitä, miten hallinto- eli toimeenpanovaltaa käytetään.⁹³

Tämän kirjoituksen otsikossa puhutaan tasavallan presidentin ”vallasta”. Valtatutkimuksessa on syytä tehdä ero säädetyn ”toimivallan” ja todellisen ”vaikutusvallan” välillä. Edellistä analysoidaan valtiosääntöoikeudessa, jälkimmäistä politiikan tutkimuksessa, joskin rajalinja on epämääräinen. Tämän kirjoituksen otsikossa mainittu parlamentaarinen vastuukate rajaa teeman presidentin säädännäisen päätösvallan käyttämiseen.

Semi-presidentiaalisia järjestelmiä kuvaavissa kirjoituksissa todetaan usein, että ns. normaaliparlamentarismissakin presidentit ovat usein ”yli-varustettuja”: heillä on valtaoikeuksia, joita ei käytetä. Vuoden 2000 perustuslaki on kuitenkin suhteellisen uusi. Sen voidaan olettaa olevan sel-

päätettäessä tasavallan presidentti on sidottu valtioneuvoston mahdollisen palautuksen jälkeen tekemään toiseen ratkaisuehdotukseen (PeL 58.2 §). Esityksen täydentäminen tapahtuu hallituksen esityksin, joten sama sääntö koskee myös täydentäviä esityksiä. Tämän kirjoituksen alussa kuvatun kriisinhallintalain peruuttamisesta vn. ptk. 1.12.2005 (ratkaisuehdotukset).

⁹³ Hallituksen iltakoulu sekä vapaaharkintaisesti perustetut ministerivaliokunnat ja -työryhmät on tässä kirjoituksessa syrjäytetty, koska ne ovat ensi sijassa valtioneuvoston oman toiminnan areenaksi tarkoitettuja epävirallisia neuvotteluelimiä. Epäilemättä vastuukatteen poliittiset aspektit ovat esillä näissä toimielimissä. On luultavaa, että eräät valtioneuvoston ratkaisuehdotukset, mm. keskeisissä nimitysasioissa, käsitellään valmistelevasti iltakoulussa. Samaten on ajateltavissa, että TP-UTVA:ssa esille tulevat ulkopoliittiset linjaratkaisut käsitellään iltakoulussa. Koska presidentti ei osallistu kokouksiin, ei iltakoulua voida pitää ulkopoliittisen yhteistoiminnan ja päätöksenteon areenana.

laisenaan käytettävissä, kun sen sijaan kirjallisuudessa viitatuissa muissa järjestelmissä presidentinvaltaan liittyvät valtaoikeudet ovat olennaisesti vanhempia, ja siten, että niiden käyttämättömyys on institutionalisoitunut ja ehkä jopa muodostunut tavanomaisoikeudeksi säännöksi. Toisin kuin esim. Itävallassa, puoluejärjestelmä ei ole neutraloinut presidentille säädettyä itsenäistä toimivaltaa, joka lienee säilynyt myös legitiiminä.

Perustuslain hallitusvallan jakopykälä (PeL 58 §) ratkaisi vuoden 1919 Hallitusmuodon kardinaaliongelman: voiko tasavallan presidentti käyttää päätösvaltaa vastoin esittelevän ministerin ja koko valtioneuvoston kantaa. Presidentin päätösvalta määritellään vuoden 2000 perustuslaissa suhteessa palautetun valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen sitovuuteen, jolloin presidentin päätösvalta vaihtelee sen mukaan, onko presidentti sidottu valtioneuvoston uuteen ratkaisuvaihtoehtoon (hallituksen esitykset eduskunnalle) vai ei (muut ratkaisuehdotukset).

Niin vuoden 1919 HM:n kuin vuoden 2000 perustuslain kaudella tasavallan presidentin päätösvalta-asetelma on ollut sidoksissa poliittiseen asetelmaan. Tyydyn tässä viittaamaan vuoden 1919 HM:n ja vuoden 2000 PeL:n rakenteelliseen peruseroon: hallitusmuodon (1919 HM 2.2 §) näkökulmasta valtioneuvosto oli presidenttiä avustava toimielin. Vuoden 2000 perustuslaissa (PeL 3.2 §) tasavallan presidentti ja valtioneuvosto rinnastetaan instituutioina ja kumpaakin luonnehditaan hallitusvallan käyttäjäksi. Vastuukatesäntely rajaa ulkoasioita lukuun ottamatta täsmällisesti presidentinvallan. Tässä lienee vuoden 2000 perustuslain merkittävin muutos suhteessa vuoden 1919 Hallitusmuotoon pääministerin asettamisenmenettelyn rinnalla.

Semi-presidentiaali-käsitteen kehittäjä Maurice Duverger alleviivasi presidentin valtiosääntöön kirjattujen toimivaltuuksien ja todellisen poliittisen vaikutusvallan vuorovaikutusta ja suhdetta hallituksen/pääministerin päätösvaltaan. Laajojen säädännäisten valtuuksien voimassa ollessakin presidentti saattaa olla vallankäyttäjänä ”heikko”. Tästä on kokemuksia vuoden 1919 Hallitusmuodon ajalta esimerkiksi presidentti L. K. Relanderin kaudelta.⁹⁴ Tätä kirjoitettaessa odotellaan, millaiseksi muodostuu uuden valtioneuvoston (Vanhasen II hallitus) suhde yhteistoimintaan tasavallan presidentin kanssa vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeisessä ranskalaisista kohabitaatiota muistuttavassa asetelmassa.

⁹⁴ Se, mitä edellä tekstissä todettiin parlamentarismien kaksisuuntaisesta vaikutuksesta eduskunnan vaikutusvaltaan, näyttää soveltuvan myös tasavallan presidentin päätösvallan ja vaikutusvallan keskinäissuhteeseen. L. K. Relander ja Urho Kekkonen olivat valtiosäännössä määritellyn presidentinvallan koordinaatistossa samassa pisteessä. Poliitiikan tutkimuksen vaikutusvaltakoordinaatistossa he taas edustivat janan ääripäitä.

Tasavallan presidentin säädetyin toimivallan puitteissa ei enää vuoden 2000 perustuslain kaudella voida muotoilla sisäpolitiikkaa. Tämä mahdollisuus poistui säädettäessä pääministerin ja ministeristön valintamenettelysiten, että presidentti ei voi vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon, jos eduskunnan enemmistö pystyy sopimaan pääministeriehdokkaasta (PeL 61 §) ja samassa yhteydessä ainakin hallitusohjelman peruslinjauksista. Ohjelman lopullisesta versiosta eduskunta äänestää erikseen (PeL 62 §). On myös syytä muistaa, että tasavallan presidentille tunnustettu päätösvalta muuttaa hallituksen esityksiä poistettiin vastuukatejärjestelmällä (PeL 58.2 §, viimeinen lause).

Vaikka tasavallan presidentin päätösvalta voidaankin määritellä defensiiviseksi, toimivallaksi estää yhteiskuntapoliittisesti merkittävien ratkaisujen tekeminen, se ei rajoitu pelkästään vähämerkityksisiin asioihin kuten virkanimityksiin.

Tämän kirjoituksen tavoitteena on kuvata presidentinvaltaa parlamentaarisessa vastuukatteessa. Loppukappaleessa esittämäni yhteenvedon valaisemiseksi esitän äärimmilleen viedyn uhkakuvan presidentille säädetyjen valtaoikeuksien maksimaalisesta käytöstä.

Tasavallan presidentille säädetyt toimivaltuudet näyttävät olevan merkittävältä osin kriisisidonnaisia:

- jos eduskunnan enemmistö ei kykene sopimaan pääministerin henkilöstä, tasavallan presidentin operaatiovalta saattaa laajeta jonkinasteisiin neuvotteluihin eduskuntaryhmien kanssa⁹⁵
- jos hallituksen sisäiset erimielisyydet johtavat jonkin hallitusryhmän syrjäyttämiseen eronpyynnöitä, tarvittaneen tasavallan presidentin myötävaikutus
- jos valtioneuvosto on esittänyt eronpyynnön parlamentarismien kannalta epämääräisissä oloissa (ilman selkeää eduskunnan epäluottamuspäätöstä) esimerkiksi eduskunnan taivuttelemiseksi hyväksymään jonkin hallituksen esityksen, voinee tasavallan presidentti viivyttää eron myöntämistä ja hallitusneuvottelujen aloittamista eduskunnassa siihen saakka, kunnes selkeä epäluottamus päätös eduskunnassa tehdään
- jos valtioneuvosto tahtoisivat eduskunnan enemmistön tahdon vastaisesti järjestää ennen aikaiset eduskuntavaalit, voi tasavallan presidentti (kaksoislegitimiteettiinkin vedoten) estää vaalit
- jos jostakin ulko- tai turvallisuuspolitiikan sektorin ydinkysymyksestä vallitsee ratkaiseva erimielisyys tasavallan presidentin ja val-

⁹⁵ PeVM 10/1998, s. 8 s.

tioneuvoston välillä, voi tasavallan presidentti estää kansainvälisoi-
keudellisen velvoittautumisen ja ehkä myös kansainvälistä velvoit-
tautumista tarkoittavan hallituksen esityksen antamisen⁹⁶

- jos kysymyksessä on kansallinen turvallisuuskriisi, tasavallan presi-
denti ei ole sidottu sen laukaisemiseksi käytettävissä olevien menet-
telytapojen (sota- ja kriisitilavaltuudet, liikekannallepano sekä kriisi-
aikoina korostuva ylipäällikönvallan käyttö sotilaskäskyin) osalta val-
tioneuvoston ratkaisuehdotuksiin.⁹⁷

Kärjistäen ja ääriesimerkkejä hakien voidaan mm. todeta, että tasavallan presidentti voisi perustuslain mukaisesti estää Suomea ratifioimasta EU:n perustuslakiosopimuksen seurauksin, että Suomi joutuu EU:n ulkopuolel-
le, liikekannallepanon määräämisen, eduskunnan hajottamisen oloissa, jolloin eduskunnan enemmistö ja hallitus tahtovat ennenaikaiset vaalit, Suomen liittymisen Pohjois-Atlantin liittoon (NATO:on), ratkaista mer-
kittäviä turvallisuuspoliittisia seikkoja sotilaskäskyasioina ja ilmeisesti myös estää ainakin nopean hallituksen vaihdoksen kieltäytymällä myöntämästä hallitukselle eroa. Presidentin vaaleissa saama suora kansalaismandaatti ja medioiden hyväksikäyttö voisivat vaikuttaa taustalla. Tällaisilla esimer-
keillä operoiminen antaa kuitenkin virheellisen kuvan tasavallan presidentin toimivallasta, siinä määrin dysfunktionaalisia ja presidentin mediavastuun aktivoivia tällaiset toimenpiteet olisivat.

Tarkoituksena on ennemminkin alleviivata sitä, että huolimatta presi-
dentinvallan parlamentarisesta katteesta valtioneuvosto ja pääministeri toisaalta ja presidentti tarvitsevat hyvät ja toimivat keskinäiset yhteistyösuhteet. Intressi on yhteinen. Silmiinpistävää on, että vastoin PeL 58 ja 93.2 §:n selkeitä muotoiluja edellä jo kuvatuin hallituksen perustuslakiesityk-
sen ja perustuslakivaliokunnan tulkintaa ohjaavin lausunnoin tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteisymmärrystä edellytetään ulko- ja tur-
vallisuuspoliittisissa yhteyksissä niin hallituksen esityksen antamisessa kuin EU-päätöksiä kansallisesti toteutettaessa. Osasyinä tähän saattavat olla

⁹⁶ Näin voidaan lukea perustuslakivaliokunnan edellä alaviitteessä 43 jo siteerattu kan-
nanotto ulkopolitiikkaan liittyvistä hallituksen esityksistä, PeVM 10/1998, s. 26.

⁹⁷ Tasavallan presidentin johtoesikuntana toimii tarvittaessa pääesikunta. *Hägglund* 2006, s. 193. Kirjoittaja kuvaa tasavallan presidentti/ylipäällikön ja puolustusvoimien komenta-
jan päätösvaltasuhteita ja menettelytapoja mm. sotilaskäskyasioissa vuoden 2000 perus-
tuslain kaudelta s. 192–203.

Jan-Magnus Jansson 2000, s. 195 s. perustelee tasavallan presidentin ylipäällikkyyttä toisaalta vanhalla valtiollisella traditiolla, toisaalta sillä, että sotavoiman tulee olla siviili-
johdon alainen. Jälkimmäisellä aspektilla on liittymäkohta demokraattiseen valtiomuotoon (mm. PeL 1.2 §),

presidentinvaalien legitimoiva vaikutus, media sekä varsin laajat tasavallan presidentin sinänsä edustukselliset tehtävät Suomessa ja ulkomailla. Tasavallan presidentti osallistuu säännöllisesti ja aktiivisesti kansainvälisten järjestöjen kokouksiin (kuten YK, yleiskokous mukaan lukien), kansainvälisiin konferensseihin ja ns. ei-hallitustenvälisiin, mutta mediassa huomiota herättäviin kokouksiin sekä tapaa vieraiden valtioiden valtionpäämiehiä ja ulkopoliittisia johtajia. Tasavallan presidentin kansainvälinen rooli ei hevin salli avoimen ristiriidan syntymistä toimeenpanovallan sisälle. Tällainen ulkoasioista laajennettu ”yhteistoimintavelvoite” toteutuu ilmeisesti vain edellytyksin, että vuorovaikutus ei ole yksipuolista, vaan tunnustaa tasavallan presidentille asiallisesti merkittävän roolin ja vaikutusvallan hallituksen/pääministerin ja tasavallan presidentin välisissä keskusteluissa kaikista vastuukatteesta olevista presidentin päätösvaltaan kuuluvista asioista, päätöksentekomenettelyyn katsomatta.⁹⁸

Tasavallan presidentin nykyisistä valtaoikeuksista ja toimintakäytännöistä voidaan luokitella omaksi ryhmäkseen ne, joilla on vaikutusta yhteiskunnan ja parlamentarismien häiriötilanteiden ennalta ehkäisemisessä ja korjaamisessa:

- myötävaikuttaminen hallituksen muodostamiseen, mikäli eduskunta-aloitteinen pääministerin nimitysjärjestelmä ei toimisi
- hallituksen sisäisten yhteistoimintaongelmien ratkaisujen etsintä mm. ennenaikaisin eduskuntavaalein, parlamentaarisen hallituksen korvauminen toimitusministeristöllä hallituksen eronpyynnön jälkeen, myötävaikutus hallituserimielisyyksien kärjistymistilanteessa siihen, että hallitusvastuusta vapautetaan eronpyynnöttä jokin kriisiin joutunut hallitusryhmä tai ministeri
- eduskunnan päättämän epäluottamuslauseen välittömien vaikutusten torjunta mm. toimitusministeristöratkaisuin, jolloin kriisin laukaisemiselle saadaan lisää aikaa yli sen, mitä nopea eduskunta-aloitteisen pääministerin valintaprosessin toteutus edellyttää
- tasavallan presidentin päätöksenteko ratkaisuehdotusten pohjalta jalkaa tosiasiallista poliittista vastuuta ainakin mediassa ja toimii jonkinlaisena parlamentarismien puskurina. Toisin kuin 1919 HM:n kau-

⁹⁸ Ulkoasiainvaliokunnan mietinnössä kuvattiin syksyllä 2006 yhteistoiminnan sujuvuutta seuraavasti (UaVM 13/2006): ”Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välinen yhteistoiminta ja yhteistyö toimivat hyvin. Valiokunta toteaa, että yhteistoiminnan ja yhteistyön toteutuminen kansallisen politiikan yhteensovittamiseksi edellyttää eri toimijoilta luonnollisesti perustuslain toimivaltasäännösten noudattamista – mutta myös valtioelinten välistä kunnioitusta sekä yhteistyökykyä, jotta potentiaalisilta ongelmilta vältyttäisiin.” Valiokunnan luonnehdinnat perustuvat poikkeuksellisen laajan virkamiesasiantuntijoiden kuulemiseen sellaisella reaalityiedon tasolla, joka ei ole akateemisen oikeustutkimuksen tavoitettavissa.

della, presidentin esittely näyttää siirtyneen lähemmäksi valtioneuvoston yleisistuntoa sen jonkinlaiseksi jatkoksi, jolloin presidentti-instituutio ja valtioneuvosto muodostavat entistä selvemmin hahmotettavan yhtenäisen hallitusvallan

- tasavallan presidentin toistuvilla puheenvuoroilla julkisuudessa on yhä edelleen lähes vuoden 1919 Hallitusmuodon tasolle nouseva uutisarvo ja sitä kautta vaikutusta poliittiseen järjestelmään
- tasavallan presidentin välittömään kansanvaaliin perustuva legitimitetti yhdistyneenä ulkopoliittisen päätösvallan mukanaan tuomaan julkisuuteen sekä kansalliset ja kansainväliset foorumit (kuten valtiopäivien avajaiset ja vaalikauden päättäjäiset, puoliviralliset vuotuiset puheenvuorot kansallisessa mediassa ja ajoittain YK-areenoilla jne.) ainakin antavat tasavallan presidentille tilaisuuden tukea hallituksen ja tasavallan presidentin sopimaa yhteistä politiikkaa. Se taas toteutuu ensiksikin PeL 58 §:ssä säädetyissä ratkaisuehdotuksiin sidotuissa päätöksissä kattaen hallituksen esitysten kautta hallituksen esityksiin liittyvän eduskunnan koko päätöksenteon ja PeL 93.1 §:ssä tarkoitetun yhteistoimintapohjaisen ulkopoliitiikan
- erinäiset poikkeuslaeilla säädetyt kriisitilatoimivaltuudet.

Tämän kirjoituksen lähtökohtana olevassa kriisinhallintalakiin liittyneessä tapahtumasarjassa yksi olennainen seikka näyttää olleen toisaalta tasavallan presidentin, toisaalta pääministerin ja hallituksen kiinteä yhteistoiminta eduskuntakäsittelyn alkuvaiheen uhatessa heikentää tasavallan presidentin päätösvaltaa siltä tasolta, jota hallituksen esityksessä tarkoitettiin. Kuten alkujaksoissa selostettiin, hallituksen toimenpiteet olivat kovaotteisia. Mallitapaus johtaa kysymään, mikä on presidentinvallan parlamentarisoimisen vaikutus eduskunnan tosiasialliseen päätösvaltaan? Parlamentarismien käsitteillä voitaisiin toisin sanoen analysoida sitä, onko tapahtunut painopistesiiro. ⁹⁹ Parlamentarismi vaikuttaa kaksisuuntaisesti. Hallitusvaltaa on käytettävä siten, että parlamentin enemmistön luottamus säilyy ja hallitus välttyy epäluottamuslauselmalta. Tämän vastapainona klassisessa parlamentarismien teoriassa hallitukselle myönnetään parlamentin enemmistön päätösvallan ohjailu siten, että viimekätisenä sanktiona on hallituksen erouhka ja ennenaikaiset vaalit. Voidaan ajatella, että parlamentaarinen hallitustapa tuottaa nykyaikana parlamentin hallitusryhmille taustapuolueineen niin merkittäviä etuja ohjelmien toteutuksessa, että hallituskoalition säilyvyyden nimissä parlamentin enemmistön tahdonmuodostus sitoutuu hallituksen aloitteiden ja politiikan toteutukseen.

⁹⁹ Niilo Kaupin (2002) mukaan ”presidentti on muuttunut johtajasta pääministerin tiimin jäseneksi”.

Onko itsenäisen presidentinvallan sitominen valtioneuvoston vastuukatteeseen siirtänyt valtiollista päätösvaltaa eduskunnasta vastoin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen tavoitteita? Muodostaako tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätösvallan perustuslakisidonnainen yhdistelmä entistäkin vahvemman vastavoiman eduskunnalle siirtäen presidentinvaalin legitimoivan vaikutuksen hallituksen tueksi? Kriisinhallintatapaus ainakin osoitti sen, kuinka voimaperäisesti tämä toisiinsa sidottu valtakaksikko voi toteuttaa tahtonsa eduskunnassa.

LÄHTEET

- Duverger, Maurice*: Échec au roi. Paris 1978.
- Duverger, Maurice*: La cohabitation des Français. Paris 1987.
- Duverger, Maurice*: A new Political System Model: Semi-presidential Government. European Journal of Political Research 8, 1980.
- Giovanelli, Andrio*: "Semipresidentialism: an emerging Pan-European model". Working paper 58. Sussex European Institute, 2002.
- Hakapää, Kari*: Uusi kansainvälinen oikeus. 2. uudistettu painos. Helsinki 2003.
- Hakkila, Esko*: Suomen tasavallan perustuslait. Vammala 1939.
- Hägglund, Gustav*: Leijona ja kyyhky. Keuruu 2006.
- Hidén, Mikael – Saraviita Ilkka*: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. VI painos. Helsinki, 1994.
- Husa, Jaakko*: Yleinen valtiosääntöoikeus. Joensuu 1997.
- Husa, Jaakko*: Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntaviivoja uudelle systematiikalle? Lakimes 2/2007.
- Jansson, Jan-Magnus*: Från regeringsformen till grundlagen. Helsingfors 2000.
- Jyränki, Antero*: Sotavoiman ylin päällikkyys. Vammala 1967.
- Jyränki, Antero*: Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919–1976. Juva 1981.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Turku 2000
- Jyränki, Antero*: Kansanvalta ja Suomen perustuslaki. Kokoomateoksessa Kansanvalta, toim. Tarmo Miettinen. Joensuu 2002.
- Jyränki, Antero*: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.
- Kastari, Paavo*: Suomen valtiosääntö. Helsinki 1977.
- Kauppi, Niilo*: Le contra cup d'état finlandais. Sur quelques conséquences politiques de la réforme constitutionnelle de 1999. Esitelmä, Séminaire franco-finlandais sur les systèmes parlementaires semi-présidentiels, Société de législation comparée, Paris, 25.1.2002 ja sama <http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/electures/kauppi.htm>. 23.3.2007.
- Laakso, Seppo*: Hallituksen muodostaminen Suomessa. Tutkimus HM 36 §:n taustasta, geneetiikasta, tulkinnasta ja soveltamiskäytännöstä. Vammala 1975.
- Meres-Wuori, Ora*: Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä. Helsinki 1988.
- Niskanen, Maarit*: Onko sotilaallinen kriisinhallintalaki ulkopoliitikan johtamista vai EU-asia? Lakimies 2/2006 s. 141 ss.

- Nousiainen, Jaakko*: From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. Scandinavian Political Studies Vol. 24 No. 2, 2001.
- Saraviita, Ilkka*: Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki 2000.
- Saraviita, Ilkka*: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Helsinki 2005.
- Saraviita, Ilkka*: Semi-presidential aspects in the year 2000 Constitution of Finland. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja, sarja C. Julkaistu Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan sivulla osastossa ”elektronisia julkaisuja” <http://www.ulapland.fi/?deptid=8395>, 23.3.2007.
- Sorsa, Kalevi – Saraviita, Ilkka*: ”La situation juridique de Premier ministre de Finlande en face du President de la Republique” en ”Les regimes semi-presidentiels”, bajo la direccion de M. Duverger. Paris 1986.
- Strong, F. C.*: Modern political constitutions. An introduction to the comparative study of their history and existing form. London 1963.
- Suksi, Markku*: Ålands konstitution. Saarijärvi 2005.
- Tiilikanen, Teija*: Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän liite. Julkaisussa Teija Tiilikainen: Suomen ulkopolitiittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:8 s. 11 ja 13.
- Tolonen, Juha*: Mietteitä Antero Jyrängin kirjasta Valta ja vapaus. Oikeus 2006 s. 313.
- Uimonen, Risto*: Riisuttu presidentti: kuinka valtion päämieheltä vietiin valta ja hänestä tehtiin tavallinen kuolevainen. Helsinki 2000.

LYHENTEET

Asem	Euroopan ja Aasian välinen yhteistyöfoorumi
EEC	Euroopan talousyhteisö
EFTA	Euroopan vapaakauppa-alue
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EU-LAC-huippukokous	Euroopan unionin huippukokous Latinalaisen Amerikan ja Karibian valtioiden edustajien kanssa
EY	Euroopan yhteisö
HE	hallituksen esitys
Is.	lausunto
NATO	Pohjois-Atlantin liitto
Oka	valtioneuvoston oikeuskansleri
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
TP	tasavallan presidentti
TP-UTVA	valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokous, jossa puheenjohtajana toimii tasavallan presidentti

UaVL	Ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UaVM	Ulkoasiainvaliokunnan mietintö
UTVA	valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
VN	valtioneuvosto
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
YUTP	EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka
YYA-sopimus	sopimus ystävydestä, yhteistoiminnasta ja avunannosta Neuvostoliiton ja Suomen välillä

Ilkka Saraviita

THE PRESIDENTIAL POWERS IN THE PARLIAMENTARY SYSTEM OF THE CONSTITUTION OF FINLAND

In the literature on constitutional law and political science, the old Constitution of Finland (1919) was at times described as “semi-presidential”. In the political debates during the era of the year 1919 Constitution, the vast presidential powers were at times and especially after the Second World War strongly criticized. The Presidents used these powers at times independently, contrary to the expectations of the Government and the majority of the Parliament. The lack of full legitimacy of the vast presidential powers was a contributory cause for the constitutional change of the year 2000.

Some features of the old system and the prerogatives of the President of the Republic still remained.

The procedural rules concerning the decisions of the President of the Republic

Parliamentarism and separation of powers are mentioned as the fundamental principles of the year 2000 Constitution (section 3). The Parliament, which represents the people, elects the Prime Minister and indirectly the Cabinet (Government). Together the President and the Government (the Cabinet) form the Executive. In the new Constitution, the formerly independent powers of the President were “parliamentarised” in the sense, that the President makes decisions in most cases (outside decisions on foreign policy) on the proposals of the Cabinet.

The collegial body of Ministers has two roles:

- a. on the one hand it makes decisions together with the President of the Republic on presentations made by the Ministers (officially Presidential session) and
- b. it makes decisions as a real collegial body (Council of State) with the Prime Minister as the Chairperson of the meeting of the Ministers on matters belonging to the governmental power. The English word ‘Cabinet’ is best suited to describe this second institution.

Subsection 2 of section 58 concerns the division of competence between the President and the Government. If the proposal of the Government con-

cerns a legislative bill, a suggestion of its withdrawal from the discussions of the Parliament, a bill on the State Budget or a suggestion on the acceptance of an international treaty, after the bill has been returned to the Government by the President for further preparation and the Government has made a new proposal, either similar or different from the first proposal, the President is bound to this second proposal. He has a duty to give it to the Parliament as suggested and without amendments. In the travaux préparatoires of the Constitution this is explained by the principle of parliamentarism: the legislative and budgetary bills belong to the core of the decision-making power of the Parliament, so it is well argued, that the Government, which is politically responsible to the Parliament, has the final word on the contents of the bill.

In other matters than the bills of the Government, one has to make an *e contrario* interpretation of the subsection 2: in other cases, (for instance the nominations of civil servants) the President of the Republic is not bound to the second proposal of the Government.

One must bear in mind that the decision-making procedure in foreign policy is partly outside the system described in section 58 (the co-operation method, section 93). Section 58 divides the presidential decision-making procedure and hence the powers of the President to six different categories:

1. In some cases, the President is almost definitely bound to the proposals of the Government (the Government bills). The president may return a proposal for a Government bill. This delays the decision-making process and puts some political pressure on the Government. If the Government still wants to have the bill as it stands, the President has a legal duty to give the bill to the Parliament in its original form. New legislation and the State Budget are prepared within the State administration. When the texts are ready, political decisions are made within and by the coalition parties and the texts are accepted by the Government (Governmental session). Thereafter they are presented as proposals to the President. If the President (in Presidential session) does not accept the proposal, it goes back to the Government for a new decision. The Government may either reaccept the original proposal or make an altered proposal to the President. At this, possible second phase the proposal binds the President. In other words, the President gives the bill to the Parliament corresponding the second proposal.

2. In some cases, the proposals of the Government are not binding (for example the nominations of the judges and highest civil servants, deci-

sions on ratification of international treaties and the signing of a law accepted by the Parliament). In these cases, the President may return the proposal, the Government makes a new one, and during the second stage, the president is free to decide by his or her own. We may say that in this procedure the President has the final word.

3. Certain decisions of the President are made without the proposals of the Government in co-operation with the Government (the foreign policy affairs). The co-operation process shall be discussed in more detail later.

4.a. Some decisions of the President are within the principle of the parliamentarianism so, that the decisions are made by the President on the condition, that the Prime Minister makes an informal (outside the Governmental session) proposal. In the case of extraordinary parliamentary elections, the President makes such a decision only if the Prime Minister suggests this and the parliamentary groups have been heard.

In addition, if it is necessary to dismiss a member of the Government (a Minister), this may be done on the suggestion of the Prime Minister.

4.b The President of the Republic nominates the Prime Minister and the Cabinet, after the Parliament has elected the prime minister.

5. Some decisions of the President of the Republic are made in a Cabinet meeting of the President (as the Commander-in-Chief of the armed forces) on proposals of the military Commander of the armed forces in the presence of the Minister of Defence and at times the Prime Minister.

The Presidential session

The President of the Republic makes decisions in the sessions of the Government. They are preceded by a presentation by the Minister to whose portfolio the item for decision belongs. The President chairs the Presidential sessions. The Government is obliged to present the President of the Republic with a proposition on its preferred decision for items. Where necessary, the Government plenary session (collegium of Ministers) may in advance and in a separate session decide its position by voting. The presenting Minister must then present the matter to the President.

Foreign policy

The decisions on international relations (section 93.1 in the Constitution) should be viewed in the context of decision-making procedures in two categories: the formal decisions by the President of the Republic on the proposal of the Government (section 58 in the Constitution) and the informal decisions on foreign relations. This second category of presidential decisions on international relations are different kinds of informal and usually preparatory decisions and unofficial contacts to foreign states, international organizations, and different kinds on public or confidential statements to subjects of international law (States and intergovernmental organizations) or their representatives. These actions of the President belong to the vast category decided upon in the co-operation process with the co-operation process may take three different forms:

- 1) The most important unofficial decisions, operations, plans etc. are discussed between the President and the whole Government.
- 2) The Foreign- and security policy committee of the Government is another forum.
- 3) In cases of minor importance or in cases of urgency, it is deemed sufficient that the President consults the Prime Minister, the Minister of Foreign Affairs or both.

Those decisions on foreign policy that are made within the framework of European Union belong to the decision making power of the Government.