

PARLAMENTAARISEEN ULKOPOLITIIKKAAN?

Osmo Apunen

Ulkopolitiikkaa käsitellessään valtiosääntökomitea oli yksimielinen yhdestä asiasta: eduskunnan olisi voitava osallistua nykyistä enemmän ulkopoliittian hoitoon. Mietinnön niukkasanasaisessa ulkopoliittikkaa koskevassa osassa jätetään loppujen lopuksi paljon arvailujen varaan ne keinot, joilla tämä eduskunnan panoksen lisääminen käytännössä toteutettaisiin. Komitean toteamus, että se voisi tapahtua lisäämällä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan toimintamahdollisuuksia, kattaa väljästi kaksi perustavasti vastakkaista käsitystä.

Kaiken kaikkiaan kysymys on tietenkin presidentin ulkopoliittisista valtaoikeuksista. Yleisesti ottaen komitea jakautuu kahteen ryhmään: uudistajat — *Jyränki, Burman, Ehrnrooth, Juvela, Järvisalo-Kanerva, Kivistö, Merikoski, Mäkelä, Vennamo* ja *Vilponiemi* sekä *Sinisalo* — toisaalta komitean vähemmistö, säilyttäjät: *Nuorvala, Häikiö, Kekkonen, Korte, Suortanen* ja *Tele*. Säilyttäjien lähtökohdat ovat sinänsä selkeät: nykyinen järjestelmä on hyvä mutta tietysti eduskunnan osallistumista voidaan kohentaa. Uudistajat sensijaan näyttävät kiinnittävän huomiota kahteen eri seikkaan: ulkopoliittista päätöksentekoa koskeviin säännöksiin ja toisaalta tasavallan presidentin ja eduskunnan ulkopoliittisten toimivaltuuksien rajoihin.

1. Missä järjestyksessä päätetään?

Ulkopoliittista päätöksentekoa koskevien säännösten suhteen säilyttäjien ja uudistajien vastakkaisuus on selvä. Uudistajat lähtevät siitä, että »presidentillä ei ... olisi itsenäistä päätäntävaltaa ulkoasioiden hoidossa.» Säilyttäjien mielestä taas »presidentin itsenäistä päätösvaltaa ulkoasioissa ei ole poistettava.»

Enemmistönä olevat uudistajat katsovat, että ulkopoliittikka ei sinänsä laadullisesti ole mitään niin erilaista, etteikö siihen voitaisi soveltaa normaa-leja parlamentarismien periaatteita. Tämän mukaisesti uudistajat ehdottavat, että presidentti tulisi sitoa päätöksenteossa ministeristön enemmistön kantaan. Lisäksi uudistajat edellyttävät, että presidentti olisi muutoinkin edustaessaan

sidottu ulkoministeriin silloin kun hänen toimillaan on ulkopoliittista merkitystä. Ehdotus lienee ymmärrettävä niin, että presidentti olisi velvollinen pitämään ulkoministerin mukana tai ainakin tarkoin informoituna kun hän käy matkoilla tai vierailujen yhteydessä ulkopoliittisesti merkittäviä keskusteluja. Tämä tietenkin toisi erityisesti idänpolitiikan alalla vakiintuneisiin korkean tason tapaamisiin uutta sävyä — toisaalta tulee toki muistaa, että komitean kaavailema troikkajärjestelmä presidentti-pääministeri-ulkoministeri ei idänpolitiikassakaan välttämättä merkitsisi mitään laadullista uutuutta.

Uudistajista erottuu päätöksentekojärjestelmän suhteen omaksi ryhmittymäkseen kolme komitean jäsentä: Juvela, Kivistö ja Sinisalo. Heistä Juvela ja Kivistö ovat lähempänä muun enemmistön kantaa. Yhteistä näille kolmelle on, että he jakavat muiden uudistajien perusnäkökemyksen, että presidentin tulisi hoitaa ulkopoliittikkaa »yhdessä hallituksen kanssa». Uutta heidän kannanotoissaan sensijaan on, että presidentin tulee toimia »eduskunnan antamien ohjeiden mukaan». Muiden uudistajien painottaessa ulkopoliittikkaa valtioneuvostoon Juvela, Kivistö ja Sinisalo tuovat esiin mahdollisuuden, että presidentti on suoraan vastuusuhteessa eduskuntaan sen antamien ohjeiden puitteissa. Juvela ja Kivistö ilmaisevat tämän varsin selvästi lausueissaan, että »presidentin tulee myös ulkopoliittikkaan kuuluissa asioissa olla eduskunnan alainen». Tällaista selvää alistusta Sinisaloon kannanotossa sensijaan ei ole; päinvastoin hän korostaa, että presidentin päätehtävänä on »säilytettävä» ulkopoliittikka. Sinisaloon muusta kannanotosta ilmenee kuitenkin, että hän on tehnyt eron sen välille mikä on presidentin pääasiallinen tehtävä ja toisaalta kuka pääasiassa vastaa ulkopoliitikasta. Palaan tähän kysymykseen toimivallan rajojen yhteydessä.

Edellä uudistajien kesken havaittu ero on mietinnön perusteella moniselitteinen. Näyttää kuitenkin siltä, että uudistajien pääosa — sosiaalidemokraatit plus kverulenteina Ehrnrooth, Merikoski ja Vennamo — selvästi korostavat ministeristön ulkopoliittista roolia. Tämä ilmenee siitäkin, että he näkevät eduskunnan osuuden toteutuvan niin, että eduskunnan ulkoasiainvaliokunta voi osallistua valtiosopimusneuvottelujen valmisteluvaiheisiin ja että eduskunnalle pidätettäisiin nykyisenkin käytännön ja valtiosäännön kaltainen lopullinen päätäntävalta tiettyihin erikseen määriteltäviin kysymyksiin. Tämä on tietenkin eri asia kuin että tasavallan presidentti toimii eduskunnan antamien ohjeiden mukaan yhdessä hallituksen kanssa.

Myös Sinisalo lähtee eduskunnan »ja sille vastuunalaisen ministeristön» ulkopoliittisen aseman lujittamispyrkimyksestä mutta haluaa Juvelaa ja Kivistöä selvemmin säilyttää presidentillä itsenäistä päätäntävaltaa — ministeristön kustannuksella arvatenkin. Olennaisin ero Sinisaloon ja uudistajien enemmistön välillä joka tapauksessa on, että jälkimmäiset pyrkivät määrittelemään erikseen eduskunnan lopullisen päätäntävallan kattamat kysymykset —

jolloin loppu jää ministeristölle — kun taas Sinisalon malli jättää eduskunnalle paljon sisällöllistä liikkumatilaa. Eduskunnan »ohjeiden» moniselitteisyys yhdistää näin myös Juvelan ja Kivistön Sinisalon kantaan. Kun Juvela ja Kivistö toisaalta ovat yhtyneet uudistajien enemmistön näkemykseen, että presidentti on sidottu ministeristön enemmistön kantaan — mitä taas Sinisalo ei ole tehnyt — ei näiden kolmen mallia voida pitää yhteneväisinä.

Päätöksentekojärjestyistä koskevien kannanottojen perusteella valtiosääntökomitean jäsenten näkemykset näyttävät näin ollen muodostavan jatkumon, jonka toisena ääripäänä on uudistajien pääosa, heistä seuraavina Juvela ja Kivistö sekä sen jälkeen jo kokolailla lähellä säilyttäjien yhtenäistä ryhmää Sinisalo. Mutta kun tarkastelemme kannanottoja tasavallan presidentin ja eduskunnan toimivaltuuksien rajoista asetelma muuttuu olennaisesti ja tällöin vastaava jatkumo alkaa Sinisalosta ja siirtyy Juvelan ja Kivistön kautta säilyttäjiin.

2. Mistä kukin päättää?

Valtiosääntökomitean välimietinnön ulkopoliittikkaa koskevassa osassa ehkä kiintoisin täsmennys on jäsen Sinisalon lausuma, jossa hän määrittelee eduskunnan toimivaltaa ulkopoliittikan alalla: »... eduskunta antaa perusohjeet ulkopoliittikan hoidosta ja ... eduskunnalla on mahdollisuus mm. valvoa ulkoasioiden hoitoa ja hallintoa ...» Käytännössä tämä tarkoittanee, että eduskunta päättäisi noudatettavan ulkopoliittikan yleiset suuntaviivat — ts. vetäisi maan ulkopoliittisen peruslinjan — sekä valvoisi, että presidentti ja ministeristö sille vastuunalaisina eliminä toteuttavat tätä tahtoa. Komitea toteaa mietinnössään, että tasavallan presidentin asema on jatkuvasti vahvistunut toisen maailmansodan jälkeen. Olennaista tälle presidentin asemalle onkin ollut, että noudatettavan ulkopoliittikan perusteet ja päälinjat ovat selvästi olleet ulkopoliittisen johdon hahmottelemia. Perustellusti puhummekin Paasikiven —Kekkonen linjasta — pitäen tietenkin mielessä, että käytännössä toki presidentin linjakin rakentuu jossain määrin kollektiivisesti. Periaatteessa kuitenkin presidentti on valtiosäännön suomin oikeuksin ja vakiintuneen käytännön nojalla toiminut ulkopoliittisena viittamiehenä ja myös itse viime kädessä valvonut tämän linjan käytännön sovellutuksia. Tämä henkilökeskeisyys on erityisen selvä idänpolitiikassa.

Mitä sitten eduskunnan antamat ohjeet merkitsisivät tässä suhteessa? Asetelman havainnollistamiseksi sallittaneen pieni kärjistys. Komitean säilyttäjien kannan mukainen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestys merkitsee aikaa myöten, että P—K linjalle voidaan joustavasti lisätä kulloinenkin linjan edelleen kehittäjä. Tällainen järjestelmä on tietysti omiaan lisäämään painetta saada nimi linjan jatkoksi. Menetelmä on joka tapauksessa jous-

tava. Jos sensijaan ulkopoliittinen linjanveto siirtyy eduskunnalle, henki­löihin sidottu linjatunnus ei ole enää samalla tavoin perusteltavissa. Näin ollen Paasikiven—Kekkonen linja kehittyisi esim. »punamultalinjaksi», »koko kansan ulkopoliittiseksi koalitioksi», »KePu—SDP—SKDL—jne» -linjaksi tms. Eduskunnassa tapahtuvaan linjanvetoon vaikuttavat siellä toimivat voimat ja ryhmittymät. Mitä yksityiskohtaisempia ohjeita eduskunta antaa presiden­tille ja hallitukselle sitä suuremmassa määrin ulkopoliitikka voi puoluepoliti­soitua. Tällöin on odotettavissa, että koko poliittinen järjestelmä tulee altiimmaksi kansainvälisille tilanne- ja rakennetekijöille. Sisä- ja ulkopoli­tiikka kytkeytyvät siten entistä läheisemmin toisiinsa.

Vertailtaessa ryhmän Juvela, Kivistö/Sinisalo kannanottoja voidaan todeta, että kahden ensiksi mainitun muotoilu on huomattavasti avoimempi: he puhu­vat epämääräisesti vain eduskunnan »ohjeista» kun taas Sinisalo käyttää termiä »perusohjeet». Kun sekä Juvela ja Kivistö että Sinisalo nimeävät erikseen eduskunnan lopulliseen päätäntävaltaan kuuluvia asioita, kysymyk­sessä on selvästi sama asia. Juvelan ja Kivistön kannanoton suuremmalla tulkinnanvaraisuudella tuskin kuitenkaan on muuta kuin tahaton luonne.

Uudistajien enemmistön ja säilyttäjien ulkopoliittisen päätöksenteon mal­lista tällaista sisällöllistä eduskuntasidonnaisuutta ei löydy. Molemmat kat­sovat, että eduskunta ottaa kantaa ulkopoliitiikan sisältökysymyksiin vain valtiosäännön erikseen määrittelemissä tapauksissa sekä muutoin vain osallistuu ulkoasiain hoitoon. Uudistajien enemmistön mu­kaan eduskunnalla tulisi olla lopullinen valta päättää »kansainvälisistä sopi­muksista ja muista merkittävistä kansainvälisistä velvoitteista. Kun näitä toimintoja perustellaan tarpeella vahvistaa eduskunnan vaikutusvaltaa tarkoittanee se, että eduskunnalla näiden lisäksi tulisi olemaan ne valta­oikeudet, joita nykyinen valtiosääntö määrittelee, ts. päättäminen sodasta ja rauhasta presidentin/ministeristön kanssa. Sopimuksista päätettäessä valtaa näin siirtyisi jonkin verran nykyiseen käytäntöön verrattuna presidentiltä eduskunnalle.

Säilyttäjät puolestaan mietinnön perusteella lähtenevät siitä, että eduskunta nykyisen käytännön mukaan hyväksyy valtiosopimukset, jotka sisältävät lain­säädännön alaan kuuluvia säännöksiä tai jotka lainsäädännön alaa koske­matta muutoin vaativat eduskunnan suostumuksen (esim. budjettivalta), sekä osallistuu sodasta ja rauhasta aiheutuviin valtiosopimuksiin. Mitään merkit­ävää laadullista eroa säilyttäjien ja uudistajien enemmistön välillä tässä suh­teessa ei kuitenkaan ole: perustava ulkopoliittinen linjanveto säilyisi molem­pien mielestä eduskunnan ulkopuolella, ts. joko tasavallan presidentin tai valtioneuvoston käsissä. Uudistajien näkemyksen mukaan ministeristö edus­kunnan luottamuksen kautta joutuisi poliittiseen vastuusuhteeseen myös ulko­politiikasta. Mutta tämä on tietenkin eri asia kuin jos eduskunta aktiivisesti ryhtyisi hyväksymään hallitukselle tai presidentille annettavia ulkopoliittisia

toimintaohjeita. Säilyttäjät puolestaan voivat vedota siihen, että muodollisesti ulkoasioita koskeva päätöksenteko ei nykyisinkään ole poikkeuksellista: päätökset tehdään valtiosäännön mukaan valtioneuvostossa.

3. Valvonnan ongelma

Koko uudistajien ryhmä valtiosääntökomiteassa näyttää lähtevän siitä, että ulkopoliitikka on saatettava tiukemmin parlamentaariseen valvontaan nykyisen presidenttikeskeisen valvonnan sijasta. Erot uudistajien ryhmässä ovat silti huomattavia.

Valvonnan kannalta on aiheellista erottaa ulkoasiainhoidon sisäinen ja ulkoinen valvonta. Sisäisellä valvonnalla tarkoitan täytäntöönpanosta poliittisesti vastaavan viranomaisten mahdollisuuksia seurata alempien viranomaisten toimia ja ohjata niitä. Nykyisessä järjestelmässä sisäinen valvonta on viime kädessä tasavallan presidentin ja ulkoasiainministerin käsissä; hallituksen ulkoasiainvaliokunnan ja pääministerin mahdollisuudet sisäiseen valvontaan ovat myös huomattavat. Ulkoisella valvonnalla tarkoitetaan keskeisten valtioelinten suhteita. Valtiosääntökomitea tarkastelee pääasiassa ulkoisen valvonnan ongelmaa vakiintuneen kolmijaon presidentti, valtioneuvosto, eduskunta pohjalta. Juuri tällä ulottuvuudella uudistajat ja säilyttäjät ovat määritelleet alustavat kantansa.

Sisäiseen valvontaan komitea puuttuu ainoastaan ohimennen todetessaan, että eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulisi voida osallistua myös valtiosopimusten valmisteluvaiheeseen jotta eduskuntaa ei nykyisen käytännön mukaisesti saatettaisi käsittelemään jo valmiiksi allekirjoitettua sopimusta, jonka hylkääminen tai muuttaminen voi tulla kysymykseen vain aniharvassa tapauksessa.

Sisäisessä valvonnassa on syytä erottaa edelleen yksityisen päätöksen valmistelu ja ulkoasiain seuranta. Jälkimmäiseen komitea ei ole puuttunut lainkaan vaikka uudistajien enemmistön kanta, että presidentti olisi sidottu ministeristön enemmistön kantaan, edellyttää nimenomaan koko kansainvälisten asioiden seurantajärjestelmän ja informoinnin perinpohjaista uudistamista.

Yleensä lienee niin, että Suomen ulkoasiainhoito on ulkoasiainministeriön rutiinotoimintoja lukuunottamatta hyvin vahvasti projektikohtaista. Ulkoista valvontaa varten päätöksentekijöille toimitetaan asiaan liittyvää erityis- ja taustatietoa tietyn ongelman tai tehtävän ratkaisemiseksi. Riittävästi informoituja poliittisia päätöksentekijöitä on usein hyvin vähän ja näiden mahdollisuudet vaikuttaa ratkaisuun siten muita suuremmat. Valtiosääntökomitean uudistajat ovat perustaneet kantansa ennen kaikkea siihen käsitykseen, että parlamentaarinen poliittinen valvonta on sinänsä tavoittelemisen arvoinen

hyvä ja että ulkopoliitikassa ei ole mitään sellaisia laadullisia ominaisuuksia, jotka tekisivät parlamentaarisen valvonnan mahdottomaksi. Vastaavasti säilyttäjät vetoavat siihen, että nykyinen presidenttivaltainen ulkoasiain hoito on ollut menestyksellistä ja että »ei ole syytä olettaa, että presidentin valtuuksien kaventaminen ulkopoliittikan johtamisessa toisi käytännössä nykyistä parempia tuloksia.»

Sekä uudistajien että säilyttäjien perusteluihin voidaan kohdistaa erityisesti sisäisen valvonnan kannalta kritiikkiä. Päähuomion keskittäminen ulkoiseen valvontaan ja erityisesti tasavallan presidentin ja valtioneuvoston päätösvaltasuhteisiin sivuuttaa sisäisen valvonnan ongelman kokonaan. Edellä jo viittasin, että ministeristön enemmistöön sidottu ulkopoliittinen päätöksenteko edellyttää ainakin välttävää päätösten valmistelua ja yleistä seuranta- ja valvontaa koko ministeristön informointia. Tämä tehtävä eduskunnan suorittaman ulkoisen valvonnan kannalta voi vielä olla rajattavissa tietyn päätöksen tekemiseksi tarvittavaan tietoon ja melko yleiseen taustatietoon. Ministeristön informointi kaikista nyt presidentin valtaoikeuksiin kuuluvista kansainvälisistä kysymyksistä sensijaan ei vaikuta mahdolliselta. Ministeristöön sidottu ulkopoliittinen päätöksenteko merkitsee näin ollen, että pääosa sisäisestä valvonnasta tapahtuu hallituksen tiettyjen jäsenten ja mahdollisesti sen ulkoasiainvaliokunnan kautta. Jos koko ministeristö kuitenkin todella sitoo presidentin päätöksentekoa syntyy hallituksen sisälle helposti epävakaisuutta ulkopoliittikan alalla. Kysymys on nyt siitä, onko parlamentarismien periaatteiden soveltaminen tällaisen riskin arvoinen. Itse olen myönteisellä kannalla.

Sisäisessä valvonnassa olennaista kuitenkin on, että kansainvälisten suhteiden kasvu vie nopeasti nykyiseltä päätöksentekojärjestelmältä joka tapauksessa toimintaedellytykset. Lisääntyvä ja monipuolistuva funktionaalinen yhteistyö eri aloilla aiheuttaa sen, ettei nykyinen keskitetty seuranta- ja valvontajärjestelmä ennen pitkää kykene hallitsemaan eri hallinnonhaarojen kansainvälisistä yhteyksistä syntyvää poliittista kokonaiskuva- ja hoitoa. Jo nyt on selvää, että ulkoasiain hoidon kannalta tärkeitä ovat ulkoasiainministeriön lisäksi mm. opetusministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö. Ulkoasiainministeriössä on sisäistä valvontaa varten periaatteessa vastaavat osastonsa mutta uskoisin, että näiden ammattiministeriöiden autonomia kansainvälisissä suhteissa on voimakkaasti kasvanut viime aikoina. Tämä suuntaus tulee varmasti jatkumaan. Voimakkaasti kehittyvät ammattiministeriöiden kahdenväliset suhteet ulkovaltoihin eivät suinkaan ole kaikki: kansainvälisten järjestöjen toimintaan osallistuminen sitoo yhä enemmän voimia ja samalla kansainväliset yhteydet ulottuvat usein ministeriöiden ohitse tai lävitse yksityisiin laitoksiin ja virastoihin.

Tämä kehityssuunta puhuu sinänsä periaatteessa valtiosääntökomitean enemmistön näkemyksen puolesta. Valtiosäännön tai sen perustelujen sää-

telemää muodollista ulkopoliittista päätöksentekovaltaa tulee laajentaa ainakin niihin ministereihin, joiden ammattialalla kansainväliset yhteydet ovat runsaita. Kansainvälisten suhteiden erikoistuminen taas puhuu sitä vastaan, että koko ministeristö todella kykenisi yksityiskohtien ja taustatietojen moninaisuuden vuoksi toimimaan ulkopoliittisena päätöksentekoyksikkönä. Vastargumenttina taas voidaan esittää, että koko ministeristön osallistuminen on tarpeen koska ulkopoliittikka on kasvamassa mittasuhteisiin, joissa kansainvälisillä suhteilla alkaa muillakin kuin talouden alalla olla yhteiskuntapoliittisia vaikutuksia omassa maassa.

Itse kansainvälisten suhteiden sisäisen valvonnan ongelma näyttää ristiriitaiselta: tarvitaan yhä enemmän yksityiskohtien hallintaa ja samaan aikaan on kyettävä säilyttämään ote kokonaisuudesta. Selvää on, että tällaisen haasteen edessä on vaikea hyväksyä pitäväksi valtiosääntökomitean säilyttäjien käsitystä, että nykyinen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä olisi hyvä koska se on ollut menestyksellinen tähän asti.

On tietenkin ymmärrettävää, että pääosin sisäisen valvonnan ongelma ei ehkä ole ratkaistavissa valtiosääntöä uudistamalla vaan tehostamalla hallintoa. Komitea ei ole kuitenkaan paneutunut edes siihen, mitä kasvavat kansainväliset yhteydet edellyttäisivät eduskunnan suorittaman ulkoisen valvonnan hoitamiseksi. Ulottuvathan nämä vaikutukset myös lainsäädäntötyöhön ja eduskunnan ulkopoliittisiin valtaoikeuksiin. Kysymys ei voi enää olla vain hallinnon tehostamisesta vaan myös uudelleen järjestämisestä.

Funktionaalisen kansainvälisen yhteistyön kasvun ja rönsyilyn aiheuttama ongelma on kaikesti kaksitahoinen: yksityiskohtien hallinta kuuluu asianomaisille ministeriölle ja virastoille; niitä johtavien poliittisesti vastuunalaisten ministerien tulee valtioneuvostossa muodostaa toimiva poliittinen kokonaisuus siitä riippumatta sidotaanko presidentti ministeristön enemmistöön vai säilyttääkö hän laajat päätäntävaltuutensa. Johdonmukaisemmalta kyllä tuntuu ulkopoliittisen päätäntävallan siirtäminen ministeristöön tai sen osaan. Vastaavasti ministeristön ja eduskunnan suorittaman sisäisen valvonnan kannalta on välttämätöntä kehittää ulkopoliittisen päätöksenteon instituutioita. Luonnollisimmalta tuntuisi, että ulkoasiainministeriötä kohennettaisiin niin, että se jälleen kykenee huolehtimaan kansainvälisten yhteyksien muodostamasta kokonaiskuvasta. Osastojen tehoa ja ministeriön sisäistä organisaatiota muuttamalla voidaan varmaan tehdä paljon. Ilmeistä kuitenkin on, että presidentti tai ulkoministeri yksin ei ennen pitkää fyysisesti kykene seuraamaan sekä kansainvälisten yhteyksien koko kenttää että sisäpolitiikkaa. Ulkopoliittisen johdon ja kansainvälistä toimintaa harjoittavien ammattiministerien säädelty yhteistyö on välttämätöntä. Kansainvälisten suhteiden laajat vaikutukset huomioiden myös pääministerin ulkopoliittinen kapasiteetti ja osallisuus on tärkeätä. Eri hallinnonhaaroilla tapahtuvan kansainvälisen toiminnan koordinointi voi toki tapahtua korkean tason virkamiesvoimin. Kansainvälisen kehi-

tyksen valossa voisi kuitenkin olla hyvä, jos valtiosääntökomitea harkitsisi mahdollisuutta asettaa kabinettiministerien rinnalle varaulkoministeri-instituution. On myös ajateltavissa, että kansainvälisiä tehtäviä varten valtioneuvostossa olisi salkuttomia ministereitä.

4. Missä ulkopoliitiikan painopiste?

Edellä olen hahmotellut ulkopoliittisen päätöksenteon kahta perustavaa ongelmaryhmää: Kuka tai mikä elin suorittaa suuntaa-antavan ulkopoliittisen linjanvedon ja mitä toisaalta vaikuttaa päätöksentekojärjestelmään kansainvälisten suhteiden käytäntö. Sisäisen valvonnan suorittaminen ja yleensä asioiden valmistelu näyttää lisäävän ministeristön merkitystä ja vaikutusvaltaa keskitetysti johdetun järjestelmän kustannuksella. Jatkuvan seurannan ja asioiden valmistelun kautta lisääntyvä ministeristön ja virkamieskunnan vaikutusvalta puolestaan asettaa suuria vaatimuksia sekä eduskunnan että nykyisen järjestelmän mukaan myös tasavallan presidentin suorittamalle ulkoiselle poliittiselle valvonnalle.

Valtiosääntökomitean uudistajien ehdotus ulkopoliittisen päätöksenteon painottamiseksi ministeristöön laajentaisi jossain määrin ulkopoliittista vaikutusvaltaa nykyistä useampiin puolueisiin. Eduskunta ulkopoliittisena linjanvetäjänä lisäisi edelleen puolueiden ulkopoliittista toimeliaisuutta ja vaikutusvaltaa. On melko vaikea arvioida mitä tällainen ulkopoliittisen päätöksenteon laajentuminen vaikuttaisi Suomen ulkopoliitiikkaan, erityisesti idänsuhteisiin.

Koko sodanjälkeisen ajan Suomen idänpoliitiikka on rakentunut valtiollisen tason kanssakäymiseen, joka on konkretisoitu ulkopoliitiikkaa johtavan tasavallan presidentin henkilöön. Suomen idänsuhteet perustuvat yleisesti ottaen rauhanomaisen rinnakkaiselon periaatteisiin. Suomen ja Neuvostoliiton suhteisiin sovelletaan niitä kanssakäymisen periaatteita, jotka pätevät yhteiskuntajärjestykseltään erilaisiin valtioihin. Tämän lisäksi idänpoliitiikka perustuu erikseen Suomen ja Neuvostoliiton keskinäisen luottamuksen järjestelmään. Molempien idänpoliitiikan elementtien kirjoittamattomiin sääntöihin kuuluu, että puolueiden suhteet eivät vaikuta valtioiden välisessä kanssakäymisessä. Tältä pohjalta ulkopoliittisen johdon menestymisen ehtona ei ole niinkään ollut hänen edustamansa puoluepoliittinen suuntaus kuin hänen linjansa poliittinen sisältö. Käytännössä toki kuitenkin on havaittavissa puolueen ulkopoliittisen menestyksen lujittavan myös sen sisäpoliittista asemaa.

Idänpoliitiikan kannalta ulkopoliitiikan puoluepoliittisoidumisen ongelma on siinä, että sosialistinen internationalismi asettaa solidaarisuusvelvoitteita sekä oman maan työväenluokkaa että kansainvälistä kommunistista liikettä kohtaan. Sosialidemokraattien asema on tässä suhteessa kommunisteja epämää-

räisempi kansainvälisten solidaarisuussiteiden löyhyyden vuoksi. Selvää kuitenkin on, että ulkopoliittisen linjan veto puoluepoliittisella tasolla jakaisi todennäköisesti ulkopoliittisen keskustelun ja päätöksenteon kolmeen kilpailevaan osa-alueeseen — kommunistit, sosialidemokraatit ja porvarit. Seurauksena olisi yhteiskuntajärjestystä koskevan vastakkaisuuden polarisoituminen ulkopoliitiikkaan. Kun toisaalta rauhanomaiseen rinnakkaiseloon kuuluu ideologisen taistelun jatkaminen ja tehostaminen ja vastaavasti myös sosialidemokraatit ja ei-socialistit ryhmittymät lähtevät siitä, ettei valtioiden välinen rauhanomainen kilvoittelu edellytä luopumista perustavista yhteiskunnallisista tavoitteista ja näkemyksistä, valtiollisen tason modus vivendi tuskin on puoluetasolla mahdollinen.

Tasavallan presidentin henkilökohtaisesta johdosta irrotettavan ulkopoliittisen päätöksenteon tarkoituksenmukaisuus piilee näin ollen siinä, missä määrin valtioneuvostoon tai eduskuntaan painotettu ulkopoliitiikka säilyy valtiollisella tasolla. Eduskunnan avarat valtiosääntöön nojautuvat ulkopoliittiset valtaoikeudet joka tapauksessa tekisivät ulkopoliittisen päätöksenteon monessa suhteessa melko vaikeaksi. Ministeristössä tehdyt päätökset on ilmeisesti helpommin säilytettävissä ominaisuuksiltaan valtiollisella tasolla hallituksessa istuvista puolueista riippumatta.

Huomattakoon vielä, että edellä puoluetason ulkopoliittisesta päätöksenteosta todetut seikat eivät tarkoita, että mikään poliittinen suunta olisi »vieraan asialla». Kysymys on yksinkertaisesti siitä, että puoluetasolla kansallisen ja kansainvälisen välille on useissa ulkopoliittisissa kysymyksissä äärimmäisen vaikeata vetää rajaa. Tällainen asetelma tarjoaa myös monia mahdollisuuksia tahalliseen tai tahattomaan väärintulkintaan. Selvä ja yksinkertainen tosiasia on, että Suomen ulkopoliitiikka rakentuu valtiollisen tason toimintaan ja ne säännöt jotka idänpoliitikassa pätevät valtiollisen tason kanssikäymiseen eivät ole kivuttomasti siirrettävissä puoluetason ulkopoliittiseen päätöksentekoon.

5. Valtiosääntöön nojautuva ulkopoliittinen linja

Valtiosääntökomitea on välimietinnössään todennut, että perustuslakeihin on mahdollista ottaa mukaan myös säännöksiä ulkopoliitiikan peruslinjasta. Asiaa ei kuitenkaan ole tarkemmin pohdittu, joten komitea ei ole ottanut kantaa asiaan. Perustuslailliset linjanmäärittelyt kytkeytyvät erittäin läheisesti edellä tarkasteltuun ulkopoliittisen päätöksenteon painopisteen ongelmaan. Itse asiassa Sinisalonen ehdottaa, että eduskunta määrittelisi ulkopoliitiikan hoidon perusohjeet lähtee samanlaisesta säätelyajatuksesta. Edellä olen todennut Sinisalonen ja Juvelan — Kivistön mutta myös jossain määrin uudistajien enemmistön ehdotusten sisältävän monia ongelmallisia aukkoja. Saat-

taa kuitenkin olla, että perustuslakiin otetuina säädöksinä voidaan rajata myös puolueetason ulkopoliittista päätöksentekoa siinä määrin, että edellä mainittuja riskitekijöitä ei suuremmalti synny. Perustuslainluontoiset säädökset ulkopoliittikan perusteista voisivat varmistaa ainakin osa niistä eduista, joita henkilöön ja hänen poliittisen linjansa sisältöön sidottu ulkopoliittinen johto on sodan jälkeen idänsuhteissa tuonut.

Tällainen perustuslakiin sisältyvä säännös ulkopoliittisesta peruslinjasta tuskin voi mennä nykyisiä valtiosopimuksia pitemmälle. Suomen ulkopoliittikkaan on sodan jälkeen vakiintunut pyrkimys noudattaa puolueettomuuspolitiikkaa, joka osin rakentuu YYA-sopimuksen johdannon ja osin sen operatiivisten artiklojen määräyksiin ja joka on sittemmin tullut uudessa sanamuodossa kirjattua myös useissa kansainvälisissä asiakirjoissa aina valtiosopimustasolle asti. Ottaen toisaalta huomioon YYA-sopimuksen ei liene ajateltavissa, että perustuslailla pyrittäisiin säätämään Suomen sodanaikaisesta puolueettomuudesta. Ilmaus, että Suomi noudattaa kansainvälisissä suhteissaan puolueettomuuspolitiikkaa, kattanee tällaisen mahdollisen säännöksen **r u n k o - o s a n**. Sen lisäksi on harkinnan varaista, onko tarkoituksenmukaista ottaa tällaista runko-osaa täydentäviä määreitä. Sellaisina kysymykseen tulevat ennen kaikkea ystävälliset ja luottamukselliset suhteet Neuvostoliittoon, tasapuolinen suhtautuminen kansainvälisten selkkausten osapuoliin, pyrkimys pysytellä suurvaltain välisten ristiriitojen ulkopuolella sekä perinteiset suhteet muihin pohjoismaihin. Edelleen aineksina voidaan mainita aktiivinen pyrkimys rakentaa ja lujittaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden edellytyksiä kansainvälisellä toiminnalla YK:n päämäärien ja periaatteiden mukaisesti.

6. Miksi uudistus?

Valtiosääntökomitea on itse perustellut ulkopoliittisen päätöksenteon uudistamista tai uudistamattomuutta hieman takaperoisesti. Enemmistö katsoo kansainvälisen vuorovaikutuksen vilkastumisen tekevän ulkopoliittisen päätöksenteon »yhä tärkeämmäksi» eikä sitä voida jättää eduskunnan päätäntä- ja valvontavallan ulkopuolelle. Tarkkaan ottaen tämä sisältää ajatuksen, että ulkopoliittikka ei tähän mennessä olisi ollut niin tärkeätä, että eduskunnan osallistuminen olisi ollut tarpeen. Tätä tuskin toki kuitenkaan tarkoitetaan. Hallinnollisten yksityiskohtien ja toiminta-alojen voimakas lisääntyminen jättää virkamieskunnalle ja yksityisille ministereille huomattavasti sellaista poliittista päätösvaltaa, jota nykyinen valtiosääntökään ei alunperin liene heille tarkoittanut. Ulkoinen valvonta sekä eduskunnan lopullisessa päätösvallassa olevien asioiden valmistelu varmasti edellyttää huomattaviakin hallinnollisia uudistuksia. Valtiosäännön tasolle nämä uudistukset on aiheellista

ulottaa ainakin sikäli, että eduskunta saa päätäntävaltaa sellaisissa asioissa, jotka jo nyt käytännössä ovat kansainvälisten suhteiden kehityksen myötä liukuneet ministeriöille ja virastoille. Tämän ohella tulee vielä muistaa yksityisten laitosten ja järjestöjen kansainvälinen toiminta, joka tässä on sivuutettu mutta jolla myös on lisääntyvässä määrin yleistä poliittista merkitystä. Funktionaalisen yhteistyön ulkoinen valvonta on myös sikäli tärkeätä, että edellä viitattu valtiotason kanssakäyminen koostuu aikaisempaa suuremmassa määrin juuri erityisalojen yhteistyöstä. Tällaisen yhteistyön kokonaisvaikutukset ovat luonteeltaan poliittisia.

Jossain määrin varauksin on aihetta suhtautua komitean vähemmistön näkemykseen, että ulkopoliittiset neuvottelut ja edustaminen kansainvälisen käytännön mukaan tapahtuu suppeissa piireissä. Tärkeimpiin neuvotteluihin tällainen arvio pätee ilmeisesti yhä. Tuntuu kuitenkin siltä, että kansainvälisessä politiikassa salaisuus kattaa nykyään enimmäkseen vain joitakin yksityiskohtia tai suhteellisen lyhyen ajan. Tärkeimmät poliittiset valtavirtaukset ja linjat ovat melko nopeasti aikalaisten havaittavissa. Lisäksi on ilmeistä, että nykyään tiedon tarkoituksellinen julkistaminen on yhä useammin poliittisen vaikuttamisen keino. Tällainen kansainvälistyminen johtuu osin tiedonvälitystekniikan kehityksestä, osittain se tuntuu olevan osa rauhanomaiseen rinnakkaiseloon rakentuvaa kansainvälistä järjestelmää ja kanssakäymistä. Tuskin on aihetta sanoa, että salonkidiplomatian päivät ovat luetut mutta salaisuuden verho ei enää yhtä tarkoin kattane kansainvälistä politiikkaa kuin mitä on ollut asian laita nykyistä valtiosääntöä kirjoitettaessa. Kun valtiosääntökin luodaan palvelemaan omaa aikaansa, on aihetta lähteä mitoittamaan uudistuksien rakennetta poliittisen päätöksenteon tarpeista ja välttämättömyyksistä ja samalla huomioida myös perustavat maailmankatsomukselliset näkökohdat. Näin saataneen parlamentarismi ja tehokkuus keskinäiseen sopusointuun.