

EY-jäsenyyden vaikutus Suomen valtiollisten laitosten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin

JAAKKO NOUSIAINEN

ABSTRACT
The Impact of EC
Membership on the
Position and
Relationships between
Central Public
Institutions in Finland

The article endeavours to assess the impact of prospective Finnish EC membership on the position and relationships between central public institutions, Parliament, the Cabinet, and the President of the Republic. As far as the position of Parliament is concerned, the prevailing division of labour may be further sharpened to the point where the Government appears as the »prime mover«, the role of parliament being restricted to supervision and, afterwards, control. Institutional means must be found to guarantee Parliament some influence in the preparation of Community legislation. The greatest problem is, however, how to reconcile the country's president-centred foreign policy and cabinet-centred domestic policies, as the border line between these two sectors will largely disappear. In a technical sense, a host of traditional domestic matters — economic, social and cultural — will change in the international decision-making system to foreign policy issues and will be transferred to the president's jurisdiction. Who will be the highest Finnish representative in the European Council, the President or the Prime Minister? The establishment of a smooth working relationship between them probably presupposes a formal reform of the Constitution.

Ongelma

Eduskunnalle tammikuussa 1992 antamassaan EY-jäsenyyden vaikutuksia koskevassa selonteossaan hallitus huomautti, että »EY-jäsenyyden voidaan todeta vaikuttavan Suomen oikeusjärjestykseen ja poliittiseen päätöksentekoon laajemmin kuin mikään aikaisempi kansainvälinen ratkaisu«. On sanottu enemmänkin: »Niin tai näin, ETA tai EY, kiistatonta on, että liittyminen sisältää suurimman valtiosääntömuutoksen, minkä Suomi on kokenut vuoden 1919 jälkeen tai — tekisi mieli vähän dramatisoida — vuoden 1869 tai jopa vuoden 1809 jälkeen» (Jyränki 1991, 47).

Toimintatilanne on itsenäisyyden aikaa ajatellen uusi. Valtiollisen päätöksentekojärjestelmän uudistuminen on aikaisemmin tapahtunut osin »hiljaisena muutoksena», vähittäisenä sopeutumi-

senä ympäröivän yhteiskunnan muutoksiin, osin »myötävirtaan» ohjattuina valtiosäännön korjauksina. Nyt kytkeytyminen ylivaltiolliseen eurooppalaiseen yhteisöön on äkillisesti muuttamassa toimijoiden asemaa ja suhteita asettaen sellaisen ulkoisen imperatiivin, joka pakottaa noiden suhteiden tarkistuksiin.

Valtiollisen toimijarakenteen jäsentymisestä uudelleen ei ole epäilyksiä; jotakuinkin yhtä mieltä ollaan muutosten suunnista, mutta niiden ulottuvuutta on mahdotonta laskea ja ennustaa. Poliittisesti tarkoitushakuiset povaukset ulottuvat itsehallinnollisten yhteisöjen elpymisestä kansallisen itsenäisyyden täydelliseen häviöön, jolloin ei ole enää mieltä keskustella päätöksentekosuhteista suomalaisessa yhteiskunnassa. Tähänastiset kokemukset eivät puolla äärijohtopäätöksiä. Kansainväliset vertailut eivät ole osoittaneet, että pienten

EY-maiden, kuten Tanskan, Belgian ja Hollannin, parlamentaarinen järjestelmä toimisi ratkaisevasti toisella tavalla kuin yhteisön ulkopuolella olevien pienten maiden järjestelmät. Tanska on edelleen suhteellisen itsenäinen valtio, joka ei ole pelkkä Saksan ja Ranskan vasalli. Sen sisäinen järjestelmä on saanut uusia piirteitä yhteisön päätöksenteosta, mutta parlamentaarisen asetelman toimijasuhteet riippuvat edelleen enemmän koalitorakenteesta kuin ulkoisista määräyksistä. Ennusteen tekeminen on sitäkin vaikeampaa, kun EY itsessään ei ole vakaa järjestelmä. Ainakin tämän kirjoittaja näkee jo keskipitkällä tähtäyksellä kaksi vaihtoehtoista kehitystietä: joko yhteisön jatkuvan — vaikka ei kivuttoman — kiinteytymisen kohti eurooppalaista liittovaltiota tai sitten tilannekohtaisesti määräytyvän katkaisukohtan, jonka jälkeen suuntaudutaan kansallisten intressien renessanssissa kohti »itsellisten valtioiden yhteistyötä». Onhan jo nytkin yhteisön piirissä vallalla vahvasti toisistaan eroavia käsityksiä etenemisstrategiasta ja -aikataulusta (esim. Pakaslahti 1992, 79).

Tämä kirjoitus rakentuu EY:n toimintojen nykytasolle yrittämättäkään kaikinpuolisesti ennakoida helmikuussa 1992 allekirjoitetun Euroopan unionisopimuksen pitkän tähtäyksen vaikutuksia. Myös täysjäsenyydestä poikkeava ETA-järjestely sivuutetaan tässä yhteydessä. Talvella 1991—92 käyty kansallinen keskustelu osoitti, että mitään varmaa ja yksityiskohtaista jäsenyyden vaikutuksesta on ylipäättään mahdotonta sanoa. Niinpä tämänkin esitys väistämättä rajoittuu muutostekijöiden tarkasteluun, yleistrendin valottamiseen sekä spekulatioon joistakin yksityiskohdista.

Muutostekijät

Kansainvälisoikeudellisesti katsoen EY-integraatio sijoittuu jonnekin perinteisen hallitusten välisen kansainvälisen järjestön ja liittovaltion välimaastoon (Jääskinen 1990, 212—213). Rakenteissaan se on valtioliitto, mutta sen oikeusjärjestyksen keskeiset periaatteet lähenevät liittovaltiota.

Tärkein näistä federatiivisista piirteistä on EY:n 'ylikansallisuus' eli se, että jäsenvaltiot ovat delegoineet EY:n toimielimille itsenäistä päätösvaltaa siten, että niiden päätökset voivat välittömästi velvoittaa jäsenvaltioita, niiden viranomaisia ja tuomioistuimia sekä myös yksityisiä asianosaisia, ilman että jäsenvaltion hyväksyminen olisi sitovuuden edellytyksenä. Korostuneimmillaan tämä päätösvallan delegointi ilmenee EY:n 'lainsäädäntövallassa' eli

mahdollisuudessa hyväksyä enemmistöpäätösmenettelyllä oikeusnormeja, jotka ovat sellaisenaan sovellettavia kaikissa jäsenvaltioissa. (ma., 213.)

Näin voimaansaatettu EY-oikeus sivuuttaa relevanteilla aloilla kansallisen oikeusjärjestyksen estäen jäsenvaltioita säättämästä ja soveltamasta EY-säännöksiä kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä.

Yhteisön piirissä annettavien oikeussääntöjen päätyypit ovat EY-asetus ja direktiivi. Ministerineuvoston tai komission antamat asetukset kohdistuvat EY:n omiin laitoksiin, jäsenvaltioihin, yrityksiin tai yksilöihin. Ne ovat välittömästi voimassa ja sitovat asianomaisia ilman kansallisia hyväksymistoimia. Enimmältään ministerineuvoston hyväksymät direktiivit asettavat toimintatavoitteita ja määräävät aikatauluja mutta jättävät jäsenvaltioille pelivaraa toteuttamistavan valinnassa. Direktiivien valtiosisäinen voimaansaattaminen edellyttää siten normaalitapauksessa kansallisia lainsäädäntötoimia eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltajaon mukaisesti. Direktiivien ja asetusten käyttötarkoitusta ei ole erikseen spesifioitu, vaan käytännön seikat määräävät sääntelyn muodon. EY-normit eivät jakaudu direktiiveihin ja asetuksiin samalla pohjalla kuin kansalliset normit eduskuntalakeihin ja asetuksiin.

Toisaalta EY nojaa koko toimintansa valtioiden välisiin kansainvälisiin sopimuksiin — jäsenvaltioiden eroamisoikeudesta voi tuskin olla epäilyksiä. Valtioliitto-luonteeseen viittaa se, että jäsenvaltiot eivät ole konkreettisesti katsoen rajoittaneet alueherruuttaan EY:n toimielinten hyväksi, vaan yhteisön sääntöjen soveltaminen ja täytäntöönpano on varattu valtioiden toimivaltaisille viranomaisille. Yhteisöllä on vain varsin rajoitetusti moraalisen tuomion ylittäviä sanktioita käytettäviksi siltä varalta, että jäsenet eivät noudata hyväksytyjä säännöksiä. Suomessa on vallalla liioiteltuja kuvitelmia yhteisöpäätösten täytäntöönpanon tehokkuudesta: tosiasiaa eri maiden suoritukset vaihtelevat melkoisesti (ks. esim. Political Risk Services 1991, 8, 16—21).

EY-jäsenyys sitoo jossain määrin välittömästi myös hallintovallan käyttöä. Kilpailuoikeuden alalla komission johtamalla EY:n viranomaisilla on suoranaisia valvonta-, tutkimus- ja tarkastusoikeuksia. Mutta toimiessaan EY-oikeuden puitteissa Suomen hallintoviranomaiset joutuvat muutenkin olemaan yhteistyössä yhteisöviranomaisten kans-

sa. Yhteisön päätösten, suositusten ja julistusten merkitys varsinkin talouspolitiikan eri alojen harmonisoinnin välineinä näyttää olevan vahvistumassa (esim. VATT 1992, 2). Myös tuomiovalan käytössä muotoutuu oma tehtäväjakonsa kansallisten ja ylikansallisten laitosten kesken; siihen ei kuitenkaan tässä kirjoituksessa enemmälti puututa.

Valtiollisen järjestelmän sisäiset muutospainet perustuvat nyt siihen, että politiikanteon kansainvälistyvissä osassa — Suomen osallistuessa yhteisöpäätösten valmisteluun ja tekemiseen — toimijasuhteet määräytyvät toisin kuin valtiosisäisessä politiikassa. Mitä keskeisemmän osan valtiollisessa kokonaiskompleksissa ylikansallinen toiminta saa, sitä suurempi on mahdollisuus, että uudet toimijasuhteet »valuvat» myös kansalliselle sektorille.

Kaksi ongelmaa nousee yli muiden: toinen koskee eduskunnan asemaa ja toinen parlamentaarisen hallituksen ja presidentinvallan suhdetta asetelmassa, jossa »suhteet ulkovaltoihin» ovat laajentuneet huikasti yli perinteisesti käsitetyn ulkopoliitiikan. Edellinen ongelma on yleinen ja siihen on etsitty ratkaisumalleja kaikissa EY-maissa, jälkimmäinen sen sijaan on omaleimaisesti suomalainen.

Eduskunnan asema suhteessa hallitusvaltaan

Helpoimmin nähtävissä ovat yhteisössä noudatettavan päätöksentekojärjestelmän vaikutukset eduskunnan asemaan; niihin on myös julkisessa keskustelussa eniten viitattu.

Lähtökohta on siinä, että oikeudellisesti katsoen jäsenvaltioiden parlamenteilla ei ole EY:n sisäisessä päätöksenteossa minkäänlaista tunnustettua roolia, vaan sitovat päätökset syntyvät niistä riippumatta. Muodollista aloiteoikeutta ei Suomen viranomaisilla olisi EY-kompetenssin kattamalla lainsäädännön alueella lainkaan. Pysyvien edustajien, ministerineuvoston jäsenten sekä talous- ja sosiaalikomiteassa olevien intressiedustajien välityksellä on tietenkin mahdollista yrittää saada syötteitä komission alaiseen valmistelukoneistoon. Valmisteluvaltaa käyttävä komissio turvautuu tavanomaisesti jäsenmaiden asiantuntijoista koottuihin työryhmiin, ja prosessiin kuuluvat myös yhteydenotot jäsenmaiden viranomaisiin sekä intressijärjestöihin.

Valmistelun pohjalta komissio päättää ministerineuvostolle annettavista ehdotuksista. Neuvostossa seuraavat kaavamaisesti luetellen seuraavat

käsittelyvaiheet: (1) ehdotuksen lähettäminen jäsenmaille sekä lausunnon pyytäminen EY-parlamentilta sekä talous- ja sosiaalikomitealta; (2) ehdotuksen mahdollinen tarkistaminen komissiossa; (3) neuvostossa tapahtuva valmistelu, johon sisältyy poliittisten ongelmien selvittäminen EY-suurlähettiläistä koostuvassa pysyvien edustajien komiteassa; (4) ratkaisun tekeminen yksimielisesti (konsensuspäätös) tai äänestäen; (5) neuvoston yhteisen kannan ilmoittaminen EY-parlamentille, jolla on kolme kuukautta aikaa reagoida. Yksimielisellä päätöksellä neuvosto pystyy kuitenkin viime kädessä murtamaan parlamentin hylkäävänkin kannan. (Päätöksentekomenettelystä ks. esim. *Komiteanmietintö 1990:37*, 10—11.)

Kansalliset hallitukset kytkeytyvät välittömästi hitaasti etenevään päätöksentekoprosessiin, mutta kansaneduskunnilla ei siinä ole osaa eikä arpa, jos ei oteta huomioon direktiivien usein vaatimia eduskuntalain taseisia täytäntönpäntötoimia. Mutta perustavoite on jo asetettu, ja nuo toimet on välttämättä suoritettava. Valtiosopimusten voimaansaattamiseen liittyvä ns. dualistinen menettely ei sovellu EY-sääntöihin, jotka tulevat sitoviksi kun ne on yhteisökoneistossa hyväksytty. Tämä koskee myös yhteisön nimissä tehtyjä kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat EY:n kolmas säädösmuoto.

Kansallisia edustuslaitoksia korvaamassa ei myöskään ole todellista lainsäädäntövaltaa käyttävää europarlamenttia. Vuonna 1958 ensimmäisen kerran kokoontunut ja vuodesta 1979 lähtien yleisillä vaaleilla valittu EY:n parlamentti oli alun perin vain yhteisöalueen poliittisten mielipiteiden heijastin, ja sittemmin voimistuneenakin se jää laajoja kansalaispiirejä edustavan neuvon-antavan laitoksen rooliin. Jos se olisi todellinen lainsäätävä, se voisi tarjota vaikutusareenan, joskaan ei kansallisille eduskunnille laitoksina niin kuitenkin niiden puolueyhdistelmille, vaikka täyttä päällekkäisyyttä jäsenistössä ei olisikaan. Ei ole kuitenkaan sanottu, että parlamentillinen kansalaisvaikutus yhteisön päätöksentekoon tätä tietä lisääntyisi; pienissä maissa päinvastoin pelätään tuon vaikutuksen vähenemistä.

EY-järjestelmä siis näyttää terävöittävän jo valitsevaa työnjakosuhdetta hallituslaitosten ja kansaneduskunnan välillä siten, että edelliset ovat aloitteellisia ja aktiivisia toimijoita, jälkimmäisen rajoituttua jälkikäteisiä sanktioita käyttäen tarkkailijan ja valvojan rooliin. Vakaan enemmistöparlamentarismien oloissa tilanne suosii kehitystä kohti asetelmää, jossa hallitus näyttää parlamen-

taarisen järjestelmän edustuksellisenä päämiehenä ja eduskunta sen agenttina (ks. Nousiainen 1991). Parlamentin nykyisissä toimintapuitteissa voi odottaa myös opposition ja hallitusrintaman välisen tasapainotilan järkkävän jälkimmäisen eduksi. Opposition on työläämpi hankkia hallituksen pimittämää tietoa hankkeista Brysselistä kuin Helsingistä, jota paitsi hallitusrintama voi eri tavoin käyttää »Brysselin tietä» opposition argumentoinnin murtamiseksi ja sen uskottavuuden heikentämiseksi.

Näissä oloissa eduskunnan vaikutusvalta EY-tason päätöksenteossa jää olennaisesti riippuvaksi sen suhteesta parlamentaarista luottamusta nauttivaan hallitukseen. Mitä tiheämpi informaation vaihto on ja mitä tehokkaampia keinoja eduskunnalla on hallituksen ohjaukseen, sitä aikaisemmassa vaiheessa kansalliset lainsäätäjät saavat tietoa suunnitelmista ja pystyvät osallistumaan Suomessa tapahtuvaan kannanmuodostukseen.

EY-maiden parlamentit ovatkin kehittäneet erityisjärjestelyjä, joilla helpotetaan kansanedustajien tiedonsaantia ja turvataan koko laitoksen vaikutus päätöksentekoon siinä vaiheessa kun yhteisöasiasta tehty ehdotus on kansallisen hallituksen pohdittavana. Tiivis selvitys näistä järjestelyistä sisältyy eduskunnan osallistumista ETA-lainsäädäntöön pohtineen toimikunnan mietintöön (*Komiteanmietintö 1990: 37, 12—26*). Yleinen rakennemalli on erityisvaliokunnan tai alavaliokunnan asettaminen tarkastamaan parlamentin puolesta EY:n säädöksiä koskevat komission esitykset ennen ministerineuvoston päätöstä. Parhaiten tunnettu ja pisimmälle menevä lienee ns. Tanskan malli. Kansankäräjien täysistunto osallistuu välittömästi EY-asioihin vain parissa yleiskeskustelussa vuosittain; sen sijaan intensiiviseuranta on keskitetty 17-jäseniseen markkinavaliokuntaan. Hallitus on velvoitettu keskustelemaan sen kanssa »tärkeistä markkinapoliittisista kysymyksistä» sekä saattamaan sen tiedoksi kaikki ne EY:n neuvoston päätösehdotukset, jotka toteutuessaan tulisivat suoraan sovellettaviksi Tanskassa tai joiden voimaansaattaminen edellyttää kansankäräjien myötävaikutusta. Kokoneista ja arvovaltaisista poliitikoista koottu valiokunta kokoontuu viikoittain juuri ennen EY:n neuvoston kokousta. Läsna ovat ao. alojen ammattiministerit sekä useimmiten myös ulkoasiainministeri. Ministeri ja hallitus ovat poliittisesti sidottuja noudattamaan valiokunnan mielipidettä, joka siis edustaa koko parlamentin kantaa.

Markkinavaliokunnan ohjausvalta on osoittau-

tunut käytännössä tehokkaaksi. Se rakentuu valiokunnan ja hallituksen väliselle tiiviille yhteistyölle — ja sille tosiasialle, että Tanskassa on ollut vuodesta 1973 lähtien vain vähemmistöhallituksia. Kansankäräjien asemaa uusissa kansainvälistyneissä asioissa pidetään jopa vahvempana kuin ennen ns. perinteisessä ulkopoliitikassa (Lappalainen 1992, 11). Vaikutus oli suurin ennen vuotta 1987, kun jotenkin kaikkiin neuvostopäätöksiin vaadittiin jäsenen yksimielisyys.

Suomen osalta todettakoon lyhyesti, että eduskunnan työmenetelmät tarjoavat riittävän yleisen perustan erityisjärjestelyille, jotka turvaavat eduskunnan vaikutusta Suomen kannan muodostamiseen EY-päätöksenteossa. Laaja aloitevalta, rajoittamaton puhe-, kysely- ja välikyselyoikeus, uuden aikaistettu valiokuntajako, monimuotoinen kertomusinstituutio sekä tiedonanto-, ilmoitus- ja selontekomenettely antavat mahdollisuuksia elävään vuoropuheluun ja kiinteään yhteistyöhön hallituksen kanssa, kunhan noita keinoja käytetään tarkoituksenmukaisella tavalla.

Presidenttijohtoisen ulkopoliitikan dilemma

Eräs EY-integraation ongelmallisimpia kysymyksiä Suomen valtiojärjestyksen kannalta on ulkopoliitikan alalla vallitsevan omaleimaisen toimivaltajaon ja käytännön toimintavaatimusten välille syvenevä ristiriita. Kansallisen politiikan kansainvälistyessä alkuaan selkeäksi ajateltu toimivaltaraja tulee epämääräiseksi, kansallinen malli on vieras integraation mukanaan tuomille toimintatavoille, ja syntyy uusia paineita presidenttijohtoisuuden suuntaan.

Useissakin eurooppalaisissa tasavalloissa ulkopoliitikan johto kuuluneen perustuslain mukaan valtionpäämiehelle, mutta todellinen johtovalta on siirtynyt sisäpolitiikasta vastuussa olevalle pääministerille ja hänen kabinetilleen. Ranskassa presidentti johtaa ulkopoliitikkaa, mutta niin hän johtaa sisäpolitiikkaakin. Lähtökohtana on valtiojohdon yhtenäisyyden periaate. Perustavia toimivaltariitoja po. lohkojen lomittuessa ei siis synny.

Suomessa asia on toisin. Jo ensimmäiseen vuonna 1917 eduskunnalle annettuun hallitusmuotoehdotukseen kirjoitettiin jyrävä säännös: »Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti». Toisen maailmansodan jälkeen HM 33 §:ää ruvettiin tulkitsemaan entistä kirjaimellisemmin, yksilöjohtajuutta korostaen, ja säännöksen sisältämän toimivallan alaa laajennettiin valtiokäytännössä kansainvälisyydellisesti vaikuttavan tahdon

muodostamisesta poliittisuhteisiin suhteisiin. Presidentin ulkoasiainvallan ylemmyys muihin toimijoihin nähden osoitettiin ulospäin vuoden 1969 ns. Wienin valtiosopimuskonvention ratioiden yhteydessä hallituksen selittäessä, että toisin kuin tuo yleissopimus sääti, Suomessa pääministeri ja ulkoasiainministeri eivät voi sitoa valtiota kansainvälisoikeudellisesti ilman tasavallan presidentin antamaa valtuutusta. Vaadittavan eduskuntakäsittelyn asettamista rajoituksista ei puhuttu mitään (Jyränki 1992, 140).

Jo Ståhlbergin perustuslakikomitea — joka ei vielä säännelty itsenäistyväksi tiedetyn valtion ulkoasiainvaltaa — oli lokakuussa 1917 antamansa mietinnön lyhyessä perustelussa samastanut ulkopoliittikan »kansainvälisiin asioihin». Siihen aikaan ei noiden käsitteiden välillä merkitsevää eroa ollutkaan. Kansainväliset asiat koskivat valtioiden välisiä suhteita, diplomaattirituaaleja, poliittisia ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä, jonkin verran kaupapolitiikkaa. Tämän jälkeen tilanne on muuttunut; vähittäin jo maailmansotien välisenä aikana, nopeutuen toisen maailmansodan jälkeen ja hypäksellisesti Euroopan integraation myötä. Tammi-kuussa 1992 antamassaan osamietinnössä valtiosääntötoimikunta otti mietintönsä lähtökohdaksi käsitteparin kansainväliset asiat — ulkopoliittiset asiat.

Kansainvälisillä asioilla tarkoitetaan tässä mietinnössä kaikkia niitä julkisoikeudellisia asioita, joilla on välitön valtion rajat ylittävä ulottuvuus esimerkiksi siten, että asia koskee vieraita valtioita tai kansainvälisiä järjestöjä taikka että asiaa sääntelee kansainvälinen sopimus tai kansainvälisen järjestön päätös. *Ulkopoliittisilla asioilla* tarkoitetaan sitä varsinaiseen ulkopoliittikkaan kuuluvaa osaa kansainvälisistä asioista, joissa pääpaino on nimenomaan suhteilla vieraisiin valtioihin tai kansainvälisiin järjestöihin. *Kansainväliset asiat* on siis *ulkopoliittisia asioita* väljempi yläkäsite. Siihen kuuluu monia pääasialliselta luonteeltaan sisäpoliittisia kysymyksiä... (Komiteamietintö 1992: 2, 21.)

Hyvinkin monet »uudet kansainväliset asiat» ovat siis vanhaa sisäpolitiikkaa — omien kansalaisten elämää koskettavia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä asioita; nyt niiden käsittely ja ratkaisu on vain siirtynyt kansainväliselle tasolle. Päätöksentekoprosessissa ovat edelleen esillä yhteiskuntaryhmien väliset tulonjako yms. kysymykset eivätkä perinteiset diplomaattiset kiemurat; päätöksenteon taso vain on toinen kuin perin-

teisessä valtiollis-parlamentaarisessa politiikan-teossa.

Suomalaisessa vanhahtavassa valtiosääntötilinnassa nämä kaksi kansainvälisen toiminnan tasoa kytkeytyvät edelleen yhteen ulkosuhteiksi, joiden alalla presidentti on kiistattomasti jos ei operatiivinen tehtävänsuorittaja niin joka tapauksessa valtajohtaja, linjanvetäjä ja viimekätinen auktoriteetti. Miten sitten ulkopoliittikan vallitseva presidiaalinen tyyli toimisi EY-järjestelmässä? Voidaan puhua erikseen presidentin suorasta osallistumisesta ja hänen harjoittamastaan muiden toimijoiden ohjauksesta.

Suoran osallistumisen kannalta kriittinen laitos on EY:n ylimpänä poliittisena elimenä näyttäytyvä Eurooppaneuvosto. Poliittisen yhteistyön viritämisen merkeissä vähittäin kiinteytyneet huippukoukset virallistettiin vuoden 1986 muutossopimuksella lopullisesti yhteisömaiden hallitusten päämiesten muodostamaksi Eurooppaneuvostoksi, jonka tuli kokoontua — ulkoministerien ja komission jäsenen avustamana — vähintään kaksi kertaa vuodessa. Eurooppaneuvosto sai kaksinaisen aseman: käsitellessään Euroopan yhteisön toimivaltaan kuuluvia asioita se toimii neuvoston ominaisuudessa, kun taas muissa asioissa, ennen muuta ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä, se on poliittinen elin, jonka toimivalta rajoittuu suosituksenluonteisten päätöslauselmien esittämiseen (Joutsamo 1987, 87—88, 380—387). Euroopan unionisopimus menee askeleen pitemmälle: sen mukaan (artikla J.8) »Eurooppaneuvosto määrittelee yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat» ministerineuvoston operatiivisen toiminnan pohjaksi.

Kokemus osoittaa, että tiheään toistuvat huippukoukset eivät ole vain ylimpien valtiojohtajien ritualistisia juhlaistuntoja vaan että niissä käydään hyvin konkreettisia neuvotteluja ja annetaan poliittisia sitoumuksia niin ulkopoliittisesta yhteistyöstä kuin yhteisötoiminnan eri lohkojen kehittämissuunnista. Niinpä kokouksissa on useasti keskusteltu talouspoliittisista kysymyksistä. Miten Suomen osallistuminen niihin on järjestettävissä? Erityyppisten kysymysten esiintyessä rinnakkaisina ja toisiinsa kietoutuneina ei edustusta voitane hevin jakaa presidentin ja pääministerin kesken, niin että edellinen puhuu ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja jälkimmäinen kaikesta muusta. Kokousten näkyvyyden ja merkityksen huomioonottaen on tuskin ajateltavissa, että Suomen presidentti ei niihin osallistuisi. Mutta osallistuessaan hän joutuu konkreettisemmin kuin nyt ottamaan kantaa ta-

lous-, sosiaali- ja kulttuuripolitiikkaan tasolla, jonka operationalisoimisesta ja spesifioimisesta syntyvät monet kansalliset politiikkalinjaukset. Presidentille jää kansainvälisissä neuvotteluissa toimintatila, vaikka hän pyrkisikin sopimaan kannanotoistaan etukäteen parlamentaarisen hallituksen kanssa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan puolella taas hänen tähtihetkiään olisivat lyhyet kaudet, jolloin hän vuorollaan hoitaisi Euroopan poliittisen yhteistyön puheenjohtajuutta.

Presidentin toimintamahdollisuuksia noissa puitteissa lisää se vuoden 1991 lopulla toteutettu valtiollisen käytännön muutos, jonka mukaan presidentti ei ole enää ulkomaanmatkan aikana ilman muuta estynyt hoitamasta tehtäviään (ks. *Komiteanmietintö 1992: 2, 171*—). Estyneisyyskäytännön muuttamista puoltaneen valtiosääntötoimikunnan tarkoituksena ei ollut presidentin toimivaltuuksien käytön avartaminen ja henkilökohtaistaminen, mutta tämänsuuntainen paine syntyy herkästi. Jo helmikuussa 1992 presidentti Koivisto pistäytyi ilman ministereitään Tukholmassa keskustelemassa Ruotsin pääministerin kanssa yhteisistä menettelytavoista EY:n jäsenyysneuvotteluissa.

Välillisen vaikuttamisen puolella voi ajatella syntyvän kitkaa ja jopa kilpailua tai ainakin työllästä sovittavia työnjako-ongelmia presidenttijohdoisuuden ja pääministerijohdoisuuden välillä. Edellä lyhyesti määritellyn perinteisen ulkopoliittikan rajat ylittävien kansainvälisten asioiden määrä on tosin viime vuosikymmeninä jatkuvasti lisääntynyt, ja ammattiministeriöillä sekä keskusvirastoillakin on jo nyt Hallitusmuodon ohi meneviä laajenevia omahoitoisia »ulkosuhteitaan». Mutta EY-liityntä tuo mukanaan käsittelytason hyppäyksellisen muutoksen ja ohjausongelman terävoitymisen. Suomen pääministerin pulmaksi tulee — jos edellä hahmotettu skenaario toteutuu — että hän jää voittopuolisesti »kotimaiseksi» johtajaksi, jolla ei ole yhtä tiivistä kytkentää kansainväliseen keskukseseen kuin presidentillä ja ulkoministerillä tai ulkomaisilla virkatovereillaan.

Kuuluu asiaan, että ulko- ja turvallisuuspoliittiseen toimintajärjestelmään itse kytkeytyvä presidentti ohjaa saman systeemin alemman tason toimijoita — ulkoministerikokoukseen menevää ministeriä ja poliittiseen komiteaan meneviä ulkoministeriön virkamiehiä. Luontevana seurauksena olisi ulkoministerin loittoneminen parlamentaarista hallituksesta sekä presidentin ja ulkoministeriön johtavien virkamiesten välisten suorien yhteyksien uudelleen tiivistyminen Urho Kekkosen

kauden tapaan.

Engelmallisempi on muiden ministerien asema heidän ollessaan EY:n neuvoston jäsenenä tekemässä päätöksiä oman alansa asioissa, jotka luonteeltaan hyvinkin erikoistuneina ja teknisinä ovat kansainväliselle tasolle nostettuina »ulkoasioita». Onko mahdollista käytännössä irrottautua HM 33 §:n lujittamasta presidenttikeskeisyydestä niin laajalti, että ammattiministerit toimivat Brysselissä normaalilta sisäpoliittiselta pohjalta pitäen yhteyttä pääministeriin, ministeriryhmiinsä ja koko valtioneuvostoon hakien täältä tukensa ja toimintaohjeensa? Yhteisöasioilla on joka tapauksessa valtioiden välisiin suhteisiin liittyvä aspektinsa, mikä vaatii ulkoasiainhallinnon johtaman koordinaatiojärjestelmän mukanaoloa. Tätä tietä johdutaan taas ulkopoliittikan viimekätiseen auktoriteettiin, joka ei ole pääministeri vaan presidentti.

On tietenkin mahdollista, että nykyisenkin säännösten puitteissa löydetäisiin ajan mittaan toimiva yhteistyö- ja tasapainosuhte presidentin, pääministerin ja valtioneuvoston kesken. Tähän pääsemisen edellyttää presidentin taholta huomattavaa joustamista muodollisista valtaoikeuksista, pääministerin ohjausvallan laajentamista ja likeistä keskusteluyhteyttä näiden johtajien välillä. Haittapuolena on perustuslain kirjaimen ja valtiokäytännön välille syvenevä kuilu sekä se, että päällekkäinen kaksinaisjohtajuus on epävakaa ja altis henkilö- ja tilannetekijöistä johtuville häiriöille.

Kun HM 33 § on muodoltaan vanhakantainen — jopa autokraattisen hallitustavan henkeen kirjoitettu — ja sisällöllisesti riittämätön kansainvälisen valtiotoiminnan nykyisiä tarpeita varten, olisi ulkoasiainvallan käyttö mielestäni syytä säännellä uudelleen, nykyaikaisemmin ja yksilöidymmin. Suhtautuminen perustuslakeihin on viime aikoina yleensä muuttunut aikaisempaa paljon pragmaattisemmaksi. *Periaatteessa* on kolme mahdollisuutta: (1) ulkoasiainvalta parlamentarisoidaan tykkäänään sitomalla presidentti valtioneuvoston mielipiteeseen, jolloin johtoasema siirtyy pääministerille, ulkoministerille sekä valtioneuvoston ulkoasiainvaliokunnalle; (2) rakennetaan täsmällisesti määritetty työnjako esimerkiksi siten, että »perinteinen ulkopoliittikka» kuuluu presidentille ja »uudet kansainväliset asiat» valtioneuvostolle; (3) tehostetaan pääministerin ja valtioneuvoston operatiivista roolia ulkoasioiden koko alalla säilyttäen samalla presidentin asema ylivalvojana ja yhteensovittajana.

Kaikki ratkaisut ovat jossain mielessä ongelmallisia. Ensimmäisen tiellä on niin vahvoja poliittisia esteitä, ettei se ole realistinen; toinen on

vaikea teknisesti toteutettavaksi (säännöstämisen-
gelma); ja kolmas jättää epämääräisen »harmaan
vyöhykkeen», jolla toimijasuhdet ja toimintame-
netelmät jäävät piiloisiksi.

Valtioneuvoston toimintajärjestelmä

Kansallisen hallituksen puitteissa EY-asioiden käsittely tulisi ilmeisesti saamaan samantapaiset muodot kuin Tanskassa. Siellä on asetettu esivalmistelua varten liki 30 erityistoimikuntaa, joissa vastuuministeriön lisäksi ovat edustettuina myös muut keskushallinnon virastot sekä etujärjestöt. Noiden toimikuntien yläpuolella, yhteensovittajana ja riidanratkaisijana on ulkoministeriöstä ohjautuva, edelleen virkamieskoosteinen EY-toimikunta. Ulkoasiainministerin johtamaan hallituksen markkinavaliokuntaan on kerätty EY-politiikan kannalta keskeiset ministerit. Lisäksi käsittelyyn osallistuu meidän raha-asiainvaliokuntamme tapaan myös se ministeri, jonka toimialaan esillä oleva asia kuuluu. Valiokunta ratkaisee asiat, joista virkamiestasolla ei ole päästy yksimielisyyteen, samaten laajakantoiset poliittiset asiat. Lisäksi se kattavasti seuraa EY:n neuvoston kokousten esityslistalla olevia asioita. Ministerit osallistuvat vuorollaan neuvoston kokouksiin — joita viime vuosina on ollut noin 90 vuodessa — Brysselissä olevan pysyvän edustuston avustamina. Voimaansaattamisvaiheen valmistelu palaa kotimaahan ja lähinnä ao. alan ministeriöön. Päävastuun yhteisöpolitiikasta kantaa ulkoasiainministeri, ja ulkoministeriössä EY-asioiden hoito on keskitetty ulkomaankauppaosastoon.

Tanskan ja Suomen hallitustoimintojen välillä on kuitenkin tuntuva ero. Tanskan keskushallinto on pohjoismaiden ministeriö- ja ministerivetoisin, kun taas meillä hallitustason päätöksistä tehdään kollektiivisesti, ministerikokouksessa, todennäköisesti suurempi osa kuin missään muussa Länsi-Euroopan maassa — jos ei Ruotsin puhtaasti muodollista »päätöksentekokonetta» oteta lukuun. Viime vuosien uudistustyön tuloksena yleisistunnon asiamäärä on supistunut karkeasti 15—20 prosentilla, ei siis mitenkään ratkaisevasti. Ensisijaisena esteenä on yhteishallituksille ominainen halu tarkkailla ja valvoa, mitä muiden puolueiden johtamissa ministeriöissä tehdään. Valtioneuvoston päätöksenteko on siis monivaiheista ja hidasta sekä äärimmilleen sovittavaa, ja vastuuta ratkaisuista on vaikea sijoittaa muualle kuin koko hallitukseen. Puoluekilpailun sävyttämässä toimintailmapiiirissä kohtuuttoman pienetkin asiat politisoi-

tuvat ja joutuvat tuohon kankeaan sovittelujärjestelmään.

Kun siis Tanskassa vastuuministeriö ja neuvostoon menevä ministeri pystyvät parlamentin asettamissa puitteissa laajalti päättämään kansallisen kannan ja menettelytavan, Suomessa asioiden voi arvata kulkevan mutkikkaammin. Valtioneuvosto joutuu sopeuttamaan nykyisen toimintajärjestelmänsä, jossa mm. ratkaisuja voidaan pitkällekin viivyttää, kansainvälistyvään politiikantekoon, jossa ollaan riippuvia muiden toimijoiden asettamista aikatauluista, jossa täytyy aina olla valmistautunut kontaktinottoihin ulkomaille ja jossa määräävät vuorovaikutussuhteet sijoittuvat fyysisesti kauas omasta keskuksesta. Ministerivaliokunnat ja -työryhmät sekä keskeisesti sijoittuneiden ja pätevien ministerien informaalit sisäpiirit saanevat tässä politiikanteon osajärjestelmässä uutta painoa. Asiainhoidon joustavuus asettaa erityisiä vaatimuksia pääministerin ja ulkoministerin (-ministeriön) välisten suhteiden kiinteyttämiselle.

Oma ja ajoissa ratkaistava ongelmansa on toimivaltasuhteiden järjestely ulkoministeriön ja ammattiministeriöiden välillä. On ajateltavissa kaksi vaihtoehtoista pelkistettyä toimintamallia. Keskitetyssä mallissa yhteisöpolitiikan johto ja koordinointi on vankasti ulkoministeriön käsissä. Se tavallaan »tilaa» ammattiministeriöstä lainsäädännön teknisen valmistelun, kytkee siihen itse ulkopoliittiset näkökohdat, hoitaa pitkälle valmistelusuhteet maan rajojen ulkopuolelle ja valvoo tehokkaasti osallistujien käyttäytymistä päätöstilanteessa. Hajautetussa mallissa substanssiasian valmisteluvastuu kuuluu ammattiministeriölle, joka noudattaa mahdollisimman pitkälle valtion menettelytapoja kuin tavanomaisessa valtiossisäisessä valmistelussakin ja jolla on myös mahdollisuus suoriin yhteyksiin EY:n asiantuntijaryhmiin. Ulkoasiainhallinto tarkkailee sivusta pitäen huolta siitä, että ulkopoliittiset näkökohdat otetaan riittävästi huomioon.

Näiden kahden hallintolinjan välille syntyy helposti kilpailua ja hankausta molempien korostaessa omia etujaan. Ulkoministeriökeskeiseen menettelyyn on luonnollisia paineita; tämä ministeriö määrättäneen integraatioasioiden valmistelun koordinoijaksi, ja yhteydet myös substanssikysymyksiä käsittelevään pysyvään edustajaan kulkevat joka tapauksessa tätä kautta. Poliitikanteon kansanvaltaisuuden ja avoimuuden kannalta on kuitenkin suositettava hajautettua mallia, koska siinä ovat paremmin säilytettävissä parlamentaarisen hallitustavan totunnaiset valmistelumuodot.

Myös yksittäisiin ministereihin kohdistuu uusia odotuksia. Yhteisölaitoksissa niin ulkoministeri kuin muutkin ministerit ja ministeriöiden ylimmätkin virkamiehet osallistuvat selvittely- ja valmistelutyöhön sekä päätöksentekoon valtioneuvoston toimintajärjestelmän ulkopuolella, kylläkin nyky-aikaisten liikenne- ja viestintävälineiden tukemina mutta kuitenkin kaukana kollektivismin sävyttämästä kansallisesta keskuksista. Toimijoilta vaadittaneen huomattavasti nykyistä useammin omaharkintaista kannanottoa ja toimintaa. Kysymys on siitä, miten hyvin politiikantekemisen perinteinen tyyli tilannekohtaisesti joustaa ja onko ministerien henkilökohtainen kapasiteetti riittävä. Ongelma on tuskin ratkaistavissa oikeudellisilla järjestelyillä, kysymys on ensi sijassa valtioneuvoston käytäntöjen ja ns. poliittisen kulttuurin kehittämistä. Muodollista koulutusta vailla olevilla maallikoilla, »työläisten ja talonpoikien edustajilla», lienee entistä vähemmän asiaa ainakaan keskeisille ministerinpaikoille. Teknokraattinen sävytys ministeriryhmässä lisääntyy.

Suomen Pankki

Suomen Pankki on valtiollinen laitos muiden rinnalla; omalla erityisalueellaan se on osallistunut vaikuttavasti julkispolitiikan tekoon ja toimintojen ohjaukseen. Tehdyt selvitykset osoittavat sen kuuluvan niin valtuuksiensa ja tavoitteidensa kuin johtonsa ja taloudellisen itsenäisyytensäkin osalta niiden keskuspankkien joukkoon, jotka ovat varsin riippumattomia hallitusvallasta (Starck 1992). Pitkän säännöstelyn kauden aikana se pyrki ja pystyi rahapolitiikallaan — joka kytkeytyi paremmin tai huonommin yhteensovitetuna hallituksen finanssipolitiikkaan — vaikuttamaan suoraan talouden aktiviteettiin, sekä suhdanne- että rakennekehitykseen. Välineitä olivat pankkien keskuspankkirahoituksen ehtojen säätely, luottopoliittiset ohjeet, pääomanliikkeiden säännöstely sekä ajoittain valuuttaturssipolitiikka (Lehmussaari ja Suvanto 1991, 11).

Yhdentymiskehitykseen sisältyvä pääomanliikkeiden ja koronmuodostuksen vapautuminen kaventavat jo sinänsä valuuttaturssi- ja korkopolitiikan mahdollisuuksia, mutta Euroopan yhteisön jäsenyys toisi mukanaan institutionaalisen aseman perustavan muutoksen, olletikin jos talous- ja rahaunionia koskevat suunnitelmat toteutuvat. Toisaalta on jäsenmaiden keskuspankkien asema itenäistettävä purkamalla kokonaan yhteydet kan-

sallisiin hallituksiin, toisaalta keskuspankit menettävät autonomiansa ulospäin kansainväliselle toimijalle (Euroopan keskuspankille) ja sen keskittelylle rahapolitiikalle. Rahaliiton perustamisen kolmannessa vaiheessa vuosikymmenen lopulla minäkään keskuspankin määrävän elimen jäsenen ei ole lupa ottaa tai pyytää määräyksiä EY:n organisaatioilta, jäsenvaltioilta tai miltään muulta keskuspankin ulkopuoliselta elimeltä. Näissä oloissa Suomen Pankki itse asiassa irtaantuu kansallisesta valtiorakenteesta ja on päätöksentekijä siinä määrin kuin se pystyy vaikuttavasti osallistumaan ylikansallisiin yhteistyöjärjestelmiin. Muutoin kansallisen keskuspankin tehtäviksi jäävät raho-olojen vakauteen sekä maksujärjestelmän tehokkuuteen ja turvallisuuteen liittyvät tehtävät.

Tällä tavoin uudistuvana Suomen Pankin asema tulee myös sangen ongelmalliseksi. Laitoksen ylin johto saa nimitysten kautta toimintavaltuutensa edelleen maan hallitukselta. Pankki vastaa oma-toimisesti valuuttavarannon hoitoon ja maksujärjestelmän ohjaukseen liittyvistä käytännön tehtävistä ja osallistuu maan talouselämään ja ulkomaankauppaan vaikuttavaan ylempään tason päätöksentekoon. Ei ole mahdollista, että se molemmilla tasoilla irrotettaisiin kokonaan kansallisista valvonta- ja vastuusuhteista, mutta näiden säilyttäminen muuttuvassa toimintaympäristössä voi vaatia institutionaalisia uudelleenjärjestelyjä.

LÄHTEET

- Joutsamo, Kari (1987): *Euroopan yhteisö — Eurooppaoikeus*. Lakimiesliiton kustannus, Mänttä.
- Jyränki, Antero (1991): Kommenttipuheenvuoro. Teoksessa *Euroopan integraatio ja Suomen oikeus*, toim. Seppo Laakso. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos.
- Jyränki, Antero (1992): Parlamentarisempaan ulkoasiainvaltaan? *Komiteanmietintö 1992*: 2, s. 131—170.
- Jääskinen, Niilo (1990): Euroopan talousalueen institutionaalinen ja valtiosääntöoikeudellinen ulottuvuus. *Oikeus* 19: 3, s. 211—223.
- Komiteanmietintö 1990*: 37. Eduskunta ja ETA-lainsäädäntö. Peruskartoitus.
- Komiteanmietintö 1992*: 2. Ulkopoliitiikka ja kansainväliset asiat. Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve. Valtiosääntötoimikunnan osamietintö.
- Lappalainen, Tuomo (1992): Tanska tarjoaa mallin. *Suomen Kuvalehti* n:o 17, s. 9—11.
- Lehmussaari, Olli-Pekka ja Antti Suvanto (1991): *Keskuspankin riippumattomuus ja talouspolitiikan työnjako*. Suomen Pankki, Keskuspankkipolitiikan osasto, Työpäpaperi 11/91.
- Nousiainen, Jaakko (1991): Suomalaisen parlamentarismien ohjaus- ja valvontajärjestelmä. *Politiikka* 33: 1, s. 19—31.
- Pakaslampi, Johannes (1992): EY:n rakenne ja turvallisuuspolitiikka. *Ulkopoliitiikka* 29: 1, s. 75—81.

- Political Risk Services (1991): *The European Community: Annual Five-Year Forecast for International Business*. IBC USA Licensing Inc., Syracuse.
- Starck, Christian (1992): *Keskuspankkien riippumattomuus — kansainvälinen vertailu*. Suomen Pankin keskustelualoitteita 10/92.
- Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle 9. 1. 1992.
- VATT (Valtion taloudellinen tutkimuskeskus) (1992): *Suomi Euroopan yhteisön jäseneksi? Taloudelliset vaikutukset*. VATT-julkaisu 5, Helsinki.