

# Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan<sup>1</sup>

TEIJA TIILIKAINEN

**ABSTRACT**  
The Finnish Foreign Policy Leadership in the New Constitution

The Finnish Constitution, which came into force in the year 2000, implied an end to the strong presidential leadership of the Finnish foreign policy. The new constitution confirmed a division of powers that in practice had already taken place in the mid 1990's due to the Finnish EU Membership. According to the new provisions, "the foreign policy of Finland is directed by the President of the Republic in co-operation with the Government". The article assesses the practical forms of this division of power and concludes that the change in the President's role has been very concrete. Much because of the dominant role of EU affairs in a Member State's foreign policy the President has become more of an opinion leader and representative than a decision-maker.

Suomalainen presidentti-instituutio hakee uutta profiilia tilanteessa, jossa poliittisen järjestelmän parlamentaarisia piirteitä on tietoisesti vahvistettu jo kahden vuosikymmenen ajan. Suomen poliittiselle järjestelmälle oli pitkään luonteenomaista tietynlainen kaksijakoisuus. Tämä kaksijakoisuus ei liittynyt ainoastaan toimeenpanovallan jakautumiseen presidentin ja hallituksen välillä eli niin sanottuun semipresidentialismiin. Se perustui myös politiikka-alueiden väliseen jakoon, jossa sisäpolitiikkaa johdettiin perinteisen parlamentaarisen koneiston voimin, kun taas ulkopoliittinen johtajuus perustui vahvemmin presidentti-instituutioon pohjautuvaan henkilöjohtajuuteen. Parlamentaaristen pyrkimysten vahvistuminen ja kansainvälistymiskehityksen myötä mahdolliseksi käynyt rajanve-

to ulko- ja sisäpolitiikan välillä ovat muokkaamassa uuteen uskoon koko presidentti-instituutiota siihen liitettävine toimivaltuuksineen.

Tietystä omaleimaisuudestaan huolimatta Suomen poliittinen järjestelmä on perinteisesti täyttänyt semipresidentialisten järjestelmien tunnuspiirteet (Lijphart 1999, 122; Anckar 2000, 10). Viimeaikaisten valtiosääntömuutosten valossa määritelmä on kuitenkin alkanut käydä yhä ongelmallisemmaksi (Arter 1999, 49; Anckar 2000, 10). Esimerkiksi Dag Anckar on katsonut, että viimeistään uusi perustuslaki on poistanut suomalaiselta järjestelmältä semipresidentialismin tunnusmerkit. Anckar perustaa näkemyksensä erityisesti siihen tapaan, jolla perustuslaki murentaa kaksi presidentinvallan tukipilaria eli ulkopoliittisen johtajuuden ja hallituksen nimittämis-oikeuden. Presidentti ei enää voi niputtaa yhteen näitä kahta valtaoikeuttaan vahvistaakseen omaa asemaansa suhteessa parlamentaariseen koneistoon. (Anckar 2000, 11.)

Uusi perustuslaki sinetöi Suomen siirtymisen kaksihuippuisen ulkopoliittisen johtamisjärjestel-

<sup>1</sup> Artikkelin perustuu Oikeusministeriön asettamalle perustuslain seurantatyöryhmälle laadittuun selvitykseen. Tässä yhteydessä se on julkaistu teoksessa Työryhmämietintö 2002:8, Oikeusministeriö. Sitä varten tehdyt selvitykset ja haastattelut eivät kata vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeistä aikaa.

män aikakauteen. Niukkaan tyyliinsä perustuslaki ei kuitenkaan määrittele järjestelmän kahden huipun välistä vallanjakoa tyhjentävästi. Perustuslain keskeisen 93 §:n mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Samalla uusi perustuslaki vahvistaa myös sen jo aiemmin käytössä olleen vallanjaon, jonka mukaan maan EU-politiikka luetaan kokonaisuudessaan valtioneuvoston johdettavaksi. Ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä kohtasiikin arvostelua sen laajan tulkinnanvaraisuuden johdosta (UaVL 6/1998, s. 4).

Tämän artikkelin tarkoituksena on arvioida niitä muotoja, jotka ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä ensimmäisinä uuden perustuslain voimassaolo-vuosina on saanut, samoin kuin järjestelmän toimivuutta yleensä. Artikkelin alkaa lyhyellä historiallisella katsauksella ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän taustoihin. Sen jälkeen arvioidaan ulkopoliittikan kaksihuippuisuuden konkreettisia toteutusmuotoja.

### **Yhteistoiminnassa johtamisen historia**

Maaliskuussa vuonna 2000 voimaan astuneeseen yhtenäiseen perustuslakiin kirjattua ulkopoliittista johtamisjärjestelmää voidaan perustuslain kirjajen tasolla pitää merkinä uuteen aikakauteen siirtymisestä. Suomen johtavien valtioiden väliset valtasuhteet ovat 1960-luvun lopulta saakka olleet lähes jatkuvien muutosten ja uudelleenarvioinnin kohteina. Muutosten tavoitteena on ollut parlamentarismien vahvistaminen Suomen poliittisessa järjestelmässä. Ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä säilyi kuitenkin aina 1990-luvulle saakka varsin vahvasti näiltä parlamentarisoimispyrkimyksiltä suojattuna. Tuolloin Suomen osallistuminen eurooppalaiseen integraatioon pakotti myös presidenttivetoisen ulkopoliittisen johtajuuden mukautumaan yleiseurooppalaiseen parlamentarisaatiokehitykseen.

Vuonna 1919 voimaan astuneeseen hallitusmuotoon kirjatut säännökset loivat perustan vahvasti presidenttikeskeiselle ulkopoliittiselle johtamisjärjestelmälle. Keskeisenä säännöksenä toimi HM 33 §, joka kuuluu seuraavasti:

”Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäännön mukaan muuten vaa-

tivat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhas-ta päättää presidentti eduskunnan suostumuksella.

Kaikki tiedonannot ulkovalloille tai Suomen lähettiläille ulkomailla ovat toimitettavat sen ministeriön kautta, jonka toimialaan ulkoasiat kuuluvat.”

Ulkopoliittisen vallankäytön johtavia säännöksiä on pidetty sanamuodoltaan varsin yleisluontoisina ja niiden on katsottu sisältävän huomattavaa tulkinnanvaraa yhtä hyvin ulkopoliittikan sisällön määrittelyn kuin valtioiden välisen toimivallanjaonkin suhteen (Nousiainen 1985, 384). Useiden valtiosäännön asiantuntijoiden mukaan mikään ei hallitusmuodon säätämisen yhteydessä viitannut siihen, että presidentin ja valtioneuvoston suhde olisi ulkoasioiden hoidon alueella tarkoitettu tavallisesta poikkeavaksi (Jyränki 2000, 32; Nousiainen 1985, 384). Tästä on todisteena myös se, että presidentti määrättiin tekemään ulkopoliittiset päätöksensä samalla tavalla kuin muutkin päätökset eli valtioneuvostossa toimivaltaisen ministerin esittelystä (HM 34 §). Sotia edeltävällä ajalla parlamentaariset muodot olivat etualalla ulkopoliittikan johtamisessa. Tasavallan presidentti teki muodolliset päätökset, mutta ulkoasiainministeri tai pääministeri ohjasi politiikkaa (Meres-Wuori 1998, 69).

Toisesta maailmansodasta lähtien ulkopoliittikan merkitys korostui ja ulkopoliittikkaa ryhdyttiin pitämään presidentin erityistehtävänä. Kylmän sodan ajan jännitteinen kansainvälispoliittinen ilmiö ja presidentti Urho Kekkosen persoona johtivat ulko- ja sisäpolitiikan välisen rajan hämärtymiseen sekä presidentin ulkopoliittisen johtajuuden muuttumiseen välineeksi myös sisäpolitiikan ohjailussa. Presidentti johti ulkopoliittikkaa yksityiskohtia koskevien päätösten sekä suurempien linjaratkaisujenkin muodossa. Tämä johti sekä koko valtioneuvoston että ulkoministerin itsenäisen roolin marginalisoitumiseen (Meres-Wuori 1998, 69). Presidentti Koiviston ajalla sekä presidentin henkilö että hänen kaudellaan tehdyt valtiosääntöuudistukset korostivat jälleen ulkopoliittikan johtamisen parlamentaarisia muotoja.

### *Ulkopoliittista johtamisjärjestelmää sivunneet valtiosääntömuutokset*

1960-luvulta lähtien vallinneet pyrkimykset parlamentarismien vahvistamiseksi johtivat useisiin perustuslakien osittaisuudistuksiin, joilla presidentin

sisäpoliittisia valtaoikeuksia kavennettiin.<sup>2</sup> Presidentin laajoille ulkopoliittisille valtaoikeuksille pohjan antaneen hallitusmuodon 33 §:n varsinaiseen sanamuotoon ei kuitenkaan koskettu.

Keskustelu presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien rajoittamisesta käynnistyi 1990-luvun alussa, kun eduskunta ja erityisesti sen perustuslakivaliokunta pyrkivät ohjaamaan valtiosääntöuudistuksia myös tähän suuntaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 4/91) valtiosäännön uudistustyötä tuli jatkaa muun muassa valtioneuvoston muodostamismenettelyn ja presidentin ulkopoliittisten päätöksentekomuotojen osalta. Tavoitteena tuli olla mahdollisimman pitkälle se, että noudatettaisiin samanlaisia menettelytapoja kuin muitakin presidentin valtaoikeuksia käytettäessä. Ulkopoliittisen päätöksenteon uudistamista arvioitiin oikeusministeriön asettamassa toimikunnassa Paavo Nikulan johdolla (Komiteamietintö 1992:2). Toimikunta teki suuren määrän esityksiä, jotka tähtäsivät päätöksenteon parlamentarisointiin sekä valtioneuvoston ja pääministerin ulkopoliittisen roolin korostamiseen. Euroopan integraatio nousi jo tämän toimikunnan mietinnössä esiin sellaisena voimana, jonka arveltiin tuottavan muutoksia Suomen ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään.

Varsinaisesti ETA- ja EY-jäsenyyksien vaikutuksia ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin, päätöksentekoon ja työnjakoon ulkoasioissa käsiteltiin Seppo Tiitisen johtamassa valtioneuvoston asettamassa valtiosääntökomitea 1992:ssa.<sup>3</sup> Valtiosääntökomitean työ toimi pohjana niille ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään tehdyille muutoksille, joita Suomen ETA- ja myöhemmin EU-jäsenyy-

den katsottiin edellyttävän. Muutosten tarkoituksena oli yhtäältä varmistaa valtioneuvoston rooli suurelta osin sisäpolitiikkaan lukeutuissa EU-asioissa ja toisaalta luoda myös eduskunnalle vaikutusmahdollisuudet integraatioon liittyvässä päätöksenteossa. Muutokset saatiin aikaan HM 33 §:ä täydentämällä kuitenkin ilman, että sen 1 mom. sanamuotoon koskettiin. HM 33§ a kuului uudessa muodossaan seuraavasti:

”Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimieliemissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

Valtioneuvosto määrää, sen estämättä mitä 33 §:ssä säädetään, 1 momentissa tarkoitettussa kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta ja, siltä osin kuin tällainen päätös ei vaadi eduskunnan hyväksymistä eikä sisältönsä puolesta myöskään edellyttä asetuksen antamista, päättää muistakin siihen liittyvistä Suomen toimenpiteistä”.

Perustuslakivaliokunta antoi muutosesitysten pohjana olevasta hallituksen esityksestä mietinnön, jonka tulkinnoilla on ollut keskeinen rooli myöhemmin tehtyjä linjanvetoja ajatellen. Perustuslakivaliokunta linjasi ensinnäkin kaikki EU:n neuvoston tekemät päätökset HM 33,2 §:n alaan kuuluviksi päätöksiksi ja näin ollen valtioneuvoston valmisteluun ja päätöksentekoon kuuluviksi. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi nimienomaisesti, että ”...esille tulevien asioiden laatu ei sinänsä vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden määräytymiseen, vaan valtioneuvoston valmistelu kattaa myös esimerkiksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat”. Valiokunta selvitti edelleen käsitystään, jonka mukaan on erityisen tarkoituksenmukaista, että varsinkin merkittävässä ulkotai turvallisuuspolitiikkaa koskevissa unioniasioissa valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Eduskunnan roolia EU-asioihin liittyvässä päätöksenteossa vahvistettiin liittämällä valtiopäiväjärjestykseen erityinen 4a-luku. Siinä säädettiin tavasta, jolla mahdollistetaan eduskunnan tiedonsaanti ja osallistuminen EU-asioden valmisteluun. Ensimmäisen kohdan (54a §) mukaan pääministerin tulee etukäteen sekä kokousten jälkeen antaa suurelle valiokunnalle ja ulkoasianvaliokunnalle tietoja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista. Sama informointivelvoite liittyy myös hallitus-

<sup>2</sup> Vuonna 1987 presidentin lykkäävä veto-oikeus lakien vahvistamisessa muutettiin palautusoikeudeksi, jolloin laki ei enää siirtynyt vaalien jälkeiselle eduskunnalle. Samassa yhteydessä presidentin roolia hallituksen muodostamisessa kavennettiin velvoittamalla häntä kuulemaan eduskunnan puhemiestä sekä eduskunnan eri ryhmiä valtioneuvoston kokoonpanoa muutettaessa. Vuonna 1991 presidentin oikeutta hajottaa eduskunta rajoitettiin samoin kuin hänen oikeuttaan myöntää ero valtioneuvostolle tai sen jäsenelle. Presidentin vaalittavan muutosten on puolestaan katsottu toimineen pikemminkin presidentin roolia vahvistavaan suuntaan. Presidentinvaali muutettiin ensin suoran henkilövaalin ja valitsijamiesvaalin yhdistelmäksi (1987) ja sitten edelleen suoraksi henkilövaaliksi (1991).

<sup>3</sup> Komitea luovutti kaksi mietintöä, joista ensimmäinen (Komiteamietintö 1992:23) koski ETA-sopimuksen vaikutuksia ja loppumietintö (Komiteamietintö 1994:4) Euroopan unionin vaikutuksia Suomen valtiosääntöön.

tenvälisiin konferensseihin (54g §). Toisessa kohdassa (54b §) valtioneuvosto velvoitetaan antamaan tiedoksi eduskunnan puhemiehelle sellaisten EU:n piirissä käynnistettyjen normien valmistelu, jotka on tarkoitettu neuvoston päätettäväksi ja kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. EU-asioita valmistelevat erikoisvaliokunnat sekä suuri valiokunta määrätään saamaan valtioneuvostolta tietoa unioniasioiden valmistelusta (54d,e §).

### **Ulko- ja turvallisuuspoliittisen johtamisjärjestelmän muodot uuden perustuslain mukaan**

Välittömästi Suomen EU-jäsenyyden ja siitä aiheutuneiden valtiosääntömuutosten jälkeen oikeusministeriö asetti (12.5.1995) työryhmän selvittämään perustuslakien yhtenäistämisen ja ajanmukaistamisen tarvetta. Työryhmä jätti seuraavana vuonna ehdotuksensa yhtenäiseksi perustuslaiksi. Ehdotuksessa Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat säännökset oli koottu omaan, kahdeksanteen lukuunsa (Työryhmän mietintö 8:1995). Työryhmä nosti esille joitakin erityistä selvittämistä edellyttäviä asiaryhmiä, joihin myös kansainvälisten asioiden sääntely luettiin.

Välittömästi työryhmän esityksen valmistumisen jälkeen valtioneuvosto asetti erityisen komitean laatimaan ehdotusta uudeksi, yhtenäiseksi perustuslaiksi. Kansainvälisiä suhteita koskevan kahdeksannen luvun osalta komitea otti keskeiseksi päämääräkseen ulkopoliittisessa johtamisjärjestelmässä omaksuttujen parlamentaaristen käytäntöjen tukemisen siten, että kaikkeen ulkopoliittiseen toimintaan ja päätöksentekoon liittyy parlamentaarinen vastuukate (Komiteanmietintö 1997:13). Presidentin ja valtioneuvoston välisen työnjaon osalta perustuslakikomitea selitti tarkoitukseen vahvistaa ja kiinteyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä yhteistyötä. Komitea esittikin ulkopoliittista päätöksentekoa koskevan perussäännöksen kirjaamista muotoon ”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhdessä valtioneuvoston kanssa”.

Komitea esitti myös presidentin päätöksentekoon liittyvän parlamentaarisen kontrollin kiristämistä siten, että presidentti määrättäisiin tekemään päätöksensä valtioneuvoston esittelyssä ja valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta. Säännön vaikutusala ulottuisi myös ulko- ja turvallisuuspoliittiseen johtamiseen. Samaa tarkoituserää palve-

lemaan ehdotettiin uutta muotoilua ulkopoliittisista kannanotoista tiedottamisesta ja ulkoasianministeriön koordinointivastuuta suhteessa muiden ministeriöiden harjoittamiin kansainvälisiin suhteisiin.

Hallitus teki varsinaisen esityksensä uuden hallitusmuodon (1/1998 vp) ulkopoliittiseksi johtamisjärjestelmäksi pitkälti komitean esityksiä mukailleen. Eduskunta hyväksyi esityksen tehden lähinnä pieniä tarkennuksia sen muotoiluun, minä lisäksi perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998) toisti aiemmat kantansa tietyistä keskeisistä tulkinnoista. Ulkopoliittikan johtamisen kannalta olennainen muutos komitean esitykseen nähdessä tapahtui asian kannalta keskeisen perustuslakikohdan, 93 §:n 1 momentin sanamuodossa. Hallitus esitti ulkopoliittikkaa ”yhdessä” johtamisen sijaan ”yhteistoiminnassa” johdettavaksi. Presidentti johtaisi näin ollen Suomen ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan säännöksellä viitataan Suomen kansainvälisten suhteiden kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan. Sekä valtioneuvostolla että presidentillä todetaan nykytilanteessa olevan huomattava määrä kansainvälisiä kontakteja, joita ei ole tarkoituksenmukaista alistaa yhteistoiminnassa johtamisen piiriin. Määrämuotoisten ulkopoliittisten toimien osalta hallitus esitti parlamentaarisen kontrollin vahvistamista siten, että presidentti tekee kaikki päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta (58 §). Muiden kuin määrämuotoisten toimien osalta presidentin ja valtioneuvoston jäsenten välisten epävirallisten yhteydenpitomuotojen merkitys korostuu parlamentaarisen vastuukatteen tuomiseksi presidentin toimintaan. Hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta mainitaan näistä yhteydenpitomuodoista keskeisimpänä. Hallituksen esityksen perusteluissa katsotaan, että presidentin osallistuminen valiokunnan kokouksiin muuntaa valiokunnan valmisteluelimestä todelliseksi päätöksentekuelimeksi.

Uusi perustuslaki vahvisti myös maanpuolustuksen ja sotilaskäskyasioiden johtamisen parlamentaarisia muotoja. Tasavallan presidentin neuvottelukuntana ja valtakunnan puolustusta koskevissa asioissa ylimpänä neuvoo-antavana ja suunnittelevana elimenä toiminut puolustusneuvosto lakkautettiin. Muutoksen tarkoituksena oli yhdenmukaistaa puolustusasioiden valmistelua muiden valtioneuvostossa käsiteltävien asioiden kanssa.

Puolustusneuvoston valmisteleva rooli kokonaisu- maanpuolustuksessa siirrettiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle (VNOS 44 §). Samalla puolustusministeriön tehtäväksi annettiin hallinnon eri alojen yhteensovittaminen kokonaisu- maanpuolustuksen alaan kuuluvissa asioissa (VNOS 18 §). Tätä tarkoitusta varten ministeriöön perustettiin erityinen turvallisuus- ja puolustusasiain komitea. Uuden perustuslain eduskuntakäsittelyssä vahvistettiin myös lakiin kirjat- tuja muotoiluja parlamentaarisen kontrollin toteutumisesta sotilaskäskyasioihin liittyvässä päätök- senteossa. Perustuslakivaliokunnan esittämän – ja sittemmin uuteen perustuslakiin kirjatun – muotoi- lun mukaan (PeL 58 §) ”presidentti päättää sotilas- käskyasioista *ministerin myötävaikutuksella* sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”.

Yhteistoiminnassa johtamisen toinen sisällöllinen ulottuvuus löytyy Suomen EU-politiikan joh- tamisessa omaksutuista käytännöistä, jotka hal- lituksen esityksessä siirretään lähes sellaisinaan uuteen perustuslakiin. Keskeisen 93 §:n 2 momen- tin sanamuotoa esitettiin kuitenkin täsmennettä- väksi seuraavaksi:

”Valtioneuvosto vastaa *Euroopan unionissa* tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu *Euroopan unionissa* tehtä- vien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mu- kaan kuin tässä hallitusmuodossa (muutettiin edus- kuntakäsittelyn pohjalta muotoon ’perustuslaissa’) säädetään”.

Uusi perustuslaki vahvistaa siis jo aiemmin teh- dyn rajauksen, jonka mukaan valtioneuvosto joh- taa Suomen EU-politiikkaa vastaamalla sen kan- sallisesta valmistelusta sekä Suomen toimenpiteis- tä. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle, mutta erityisesti unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvien asioiden valmistelussa valtioneuvoston tulee pe- rustuslain perustelujen mukaan toimia kiinteässä yhteistyössä presidentin kanssa. Valtioneuvoston toimivalta kattaa näin ollen myös Eurooppa-neu- vostossa tehtävien päätösten valmistelun sekä Suo- men edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päättämisen. Nämä olivat tulkintoja, jotka perus- tuslakivaliokunta teki HM 33 §:n 2 momentin suh- teen jo vuonna 1994, ja joita se katsoi uuden pe- rustuslain nyt vastaavan (PeVM 10/1998). Pe- rustuslakivaliokunta tulkitse uutta perustuslakia

93 §:n 2 momentin osalta niin, että ilmaisua ”Eu- roopan unionissa tehtävistä päätöksistä” tulee tul- kita siten, että se kattaa myös unionin toimivaltaan muodollisesti kuulumattomat, mutta unioniasioi- hin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavat asiat, kuten Schengenin sopimukset alun perin. EU:n perussopimusten valmistelu ja hyväksymi- nen – samoin kuin EU:n piirissä tehtyjen jäsenval- tioiden toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten so- pimusten hyväksyminen – erottuu muusta EU-toi- minnasta 93 §:n 1 momentin, sekä 94 §:n ja 95 §:n alaan kuuluvaksi.

EU-asioiden valmistelu tapahtuu valtioneuvos- ton EU-ministerivaliokunnassa muiden paitsi yh- teisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuulu- vien asioiden osalta. Viimeksi mainitut valmistel- laan ulko- ja turvallisuuspoliittisessa valiokunnas- sa. Ulkoasiainministeriön vastuu ulkopoliittisesti merkittävien lausuntojen ja kannanottojen koordi- noimisesta korostuu uuden 93 §:n momentissa 3. Tämän mukaan ministeri, jonka toimialaan kan- sainväliset suhteet kuuluvat, vastaa ulkopoliittises- ti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. EU-asioita koordinoivan EU-sihteeristön siirtymi- nen ulkoasiainministeriöstä valtioneuvoston kans- liaan korosti puolestaan pääministerin ja hänen alaisensa organisaation roolia EU-asioiden koordi- noinnissa.

### Yhteistoiminnassa johtamisen käytännöt

Jo perustuslain säätämisen yhteydessä kiinnitettiin runsaasti huomiota uutta ulkopoliittista johtamis- järjestelmää määrittelevien perustuslakisäännösten yleisluontoisuuteen. Niiden katsottiin jättävän huomattavaa tulkinnanvaraa esimerkiksi presiden- tin ja valtioneuvoston välisen yksityiskohtaisen työnjaon suhteen. Järjestelmän katsottiin olevan altis ongelmille esimerkiksi tilanteessa, jossa kes- keiset ulkopoliittiset toimijat ovat lähtöisin eri poliittisista puolueista tai omaavat hyvin erilaiset tul- kinnat järjestelmän keskeisistä toimivaltarajoista. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta piti ”yhteistoi- minnassa johtamista” varsin moniselitteisenä il- maisuna sekä kiinnitti huomiota siihen tosiasiaan, ettei 93 §:ssä mainita, miten mahdollinen erimie- lisyys toimijoiden kesken ratkaistaan (ks. esim. UaVL 6/1998, 4). Perustuslakivaliokunta yhtyi uutta perustuslakia koskevasta hallituksen esityk- sestä antamassaan mietinnössä hallituksen käsi-



tykseen, jonka mukaan ulkopoliittikan hoitamiseen liittyvistä yhteistoiminnan muodoista ei ole tarkoituksenmukaista säätää tarkemmin perustuslaisa. Valiokunta velvoitti hallituksen kuitenkin arvioimaan kokonaisvaltaisesti, miten nykyisiä ulkopoliittikan hoitamisen menettelytapoja koskevia sääntöjä olisi syytä uudistaa uuden perustuslain vuoksi.

Presidentin ja valtioneuvoston välinen yhteistoiminnassa johtaminen heijastelee yhtäältä perustuslakiin kirjattuja toimivallanmäärittelyjä, joita ylläpidetään erilaisten käytäntöjen avulla. Toisaalta tiettyjen ongelmallisiksi koettujen määrittelyjen osalta käytännöt ovat jossakin määrin irtaantuneet niistä. Näiden käytäntöjen – kuten myös koko ulko- ja turvallisuuspoliittisen johtamisjärjestelmän – toimivuuden arviointia hankaloittaa se tosiasia, että uusi perustuslaki on ollut voimassa vasta varsin lyhyen ajan. Samat henkilöt ovat toimineet arvioinnin kannalta ratkaisevilla paikoilla koko tämän ajan, mikä tekee ulkopoliittisen järjestelmän institutionaalisten ja normatiivisten puitteiden toimivuuden arvioinnin mahdolltomaksi irrallaan niihin kytkeytyvistä henkilösuhteista.<sup>4</sup>

Keskeisiin säännöksiin liittyvä tulkinvaraisuus voidaan katsoa huomattavaksi jo ensimmäisten uuden perustuslain mukaisesta ulkopoliittisesta johtamisjärjestelmästä saatujen kokemusten pohjalta. Johtavien toimijoiden välistä 'yhteistointakulttuuria' pidetäänkin välttämättömänä edellytyksenä järjestelmän toimivuudelle.

### *Ulkopoliittikan yleinen johtajuus*

Ulkopoliittinen toimivalta, jota presidentti käyttää yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, voidaan johtamisjärjestelmän arvioimiseksi jakaa ensin määrämuotoisiin eli oikeustoimivaikutuksia omaaviin päätöksiin ja muihin päätöksiin. Määrämuotoiset päätökset ovat pääasiassa liittyneet kansainvälisistä sopimuksista johtuviin päätöksiin, esi-

merkiksi neuvottelujen käynnistämiseen tai sopimuksen hyväksymiseen Suomen puolesta. Kansainvälisiin sopimuksiin liittyvä toimivalta kytkee presidentin – ainakin muodollisesti – Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta keskeisiksi kysymyksiksi luokiteltuja alueita laajempaan kenttään. Ulkopoliittiseen toimivaltaan kuuluvien määrämuotoisten päätösten osalta presidentti ei ole kertaakaan uuden perustuslain aikana omaksunut esittelystä poikkeavaa kantaa, jolloin kyseinen asia olisi palannut valtioneuvoston valmisteluun (haastattelut, ks. viite 3). Vaikuttaa toisaalta hyvin ilmeiseltä, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen tapahtuu pääasiassa muussa kuin määrämuotoisten päätösten muodossa.

Muiden kuin määrämuotoisten päätösten osalta perustuslain 93 §:n 1 momentin mukainen yhteistoiminnassa johtaminen pohjautuu tiettyihin käytäntöihin, joihin kaikesta päätellen liittyy huomattavaa dynaamisuutta.<sup>5</sup> Käytännöt heijastelevat merkittävällä tavalla 93 § 2 momentin mukaista työnjakoa, eli EU-asioiden kuulumista valtioneuvoston vastuulle. Suurimman muutoksen näistä käytännöistä koki uuden perustuslain voimaantulon yhteydessä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta (VUTVA), jonka katsottiin muuntuvan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekoolimeksi presidentin osallistuessa valiokunnan kokouksiin. Osallistuessaan valiokunnan kokouksiin presidentti johtaa niissä puhetta. Johtopäätösten tekemiseen osallistuvat sekä presidentti että pääministeri, kumpikin omaan toimivaltaansa kuuluvissa kysymyksissä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan muodollinen merkitys tunnustetaan laajalti asianosaisten päätöksentekijöiden ja virkamieskunnan piirissä (haastattelut, ks. viite 4). Toisaalta, aika-tilaongelmien ja asialistan valintaan liittyvän satumanvaraisuuden voidaan katsoa heikentäneen valiokunnan roolia. Valiokuntaan pyritään nostamaan ratkaisuvaiheessa olevat keskeiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset ei-määrämuotoiset kysymykset ja kannanmäärittelyt. Kokousten asialistojen

<sup>4</sup> Tarja Halonen astui tasavallan presidentin virkaan samanaikaisesti uuden perustuslain voimaantulon kanssa 1.3. 2000. Hän siirtyi tehtävään Paavo Lipposen II hallituksen ulkoministerin paikalta. Uudeksi ulkoministeriksi valittiin samassa yhteydessä Erkki Tuomioja. Uuden perustuslain astuessa voimaan Paavo Lipponen oli toiminut pääministerinä 1.5.1995 lähtien. Tämän arvioinnin suorittamista varten on haastateltu kaikkia mainittuja henkilöitä samoin kuin eräitä arvioitavana olevan toimikentän kannalta keskeisiä virkamiehiä.

<sup>5</sup> Monet näistä käytännöistä saivat kuitenkin alkunsa jo presidentti Koiviston kaudella 1980-luvun lopulla. Tuolloin presidentti alkoi osallistua hallituksen ulkoasiainvaliokunnan kokouksiin ja johti siellä myös puhetta. Presidentti ryhtyi myös käymään säännönmukaisia keskusteluja pääministerin kanssa maan ulkopoliittikkaan liittyen (Niemi 2002).

valmistelusta vastaa ulkoasiainministeriön poliitisten asioiden alivaltiosihteeri, ja valmistelun jälkeen ne saatetaan pääministerin hyväksyttäväksi.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta kokoontui vuonna 2000 13 kertaa, vuonna 2001 17 kertaa ja vuonna 2002 seitsemän kertaa<sup>6</sup>. Tasavallan presidentti oli läsnä – ja johti puhetta – kaikissa kokouksissa. Keskeisimmät käsiteltävinä olleet aiheet ovat liittyneet Suomen turvallisuuspolitiikkaan kuten rauhanturvaoperaatioihin sekä muuhun kansainväliseen yhteistyöhön puolustuspolitiikan alalla. Vuonna 2001 valmisteilla ollut turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko muodosti kokousten pääasiallisen aiheen, jota käsiteltiin kaikkiaan seitsemässä kokouksessa (17:sta). Toisen painopistealueen ovat muodostaneet Suomen turvallisuuspolitiikan kannalta keskeisiin lähialueisiin (Baltian maat, Venäjä) liittyvät laajemmat tai yksityiskohtaisemmat aiheet. Euroopan unionia koskevista aiheista esillä ovat olleet lähinnä unionin turvallisuus- ja puolustuspolitiikan kehittäminen ja kriisinhallintajoukkojen luomiseen liittyvät kysymykset. Suomen linjauksia EU:n vuoden 2000 HVK:ssa käsiteltiin myös vuoden 2000 kahdessa kokouksessa.

Vaikuttaa ilmeiseltä, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen valiokuntaan seuloituvat vain aivan keskeiset – ja vuosien 2000–2002 asialistojen pohjalta – vahvasti turvallisuuspolitiikkaan painottuvat kysymykset. Muun ulkopoliittisen päätöksenteon ja kantojenmuodostuksen suhteen keskeisellä sijalla ovat ne jatkuvat epäviralliset yhteydenpitomuodot, jotka ovat muodostuneet käytännöiksi johtavien ulkopoliittisten toimijoiden sekä heidän keskeisten virkamieskuntiansa välillä (haastattelut, ks. viite 4). Presidentillä on suhteellisen säännönmukaiset viikoittaiset tapaamiset sekä pää- että ulkoministerin kanssa, joiden aikana osapuolet vaihtavat informaatiota ja näkemyksiään ulkopoliittikkaan liittyen. Nämä tapaamiset muodostavat myös keskeisen kanavan presidentin kytkeemisessä EU-politiikan keskeisiin päätöksiin korkeimmalla poliittisella tasolla. Presidentin ja ulkoministerin välinen yhteys toimii edelleen myös keskeisenä perustana presidentin kannanmuodostuksen parlamentaariselle kanteelle. Toi-

saalta tietyt seikat osoittavat, ettei presidentin ja ulkoasiainministerin välinen erityissuhde enää ole samalla tavoin institutionalisoitunut kuin ennen. Ulkoasiainministerin ei esimerkiksi ole tapana osallistua tasavallan presidentin tekemille ulkomaanmatkoille yhtä säännönmukaisesti kuin ennen.

Rutiininomaisempi tietojenvaihto tapahtuu asianomaisten virkamieskuntien välillä kattaen myös edellä mainittujen tahojen kantojen koordinoimisen Suomen kannalta vähemmän keskeisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin kysymyksiin.<sup>7</sup> Presidentillä on myös aiempaa säännönmukaisempi keskusteluyhteys puolustusministerin kanssa, koska tämä osallistuu sotilaskäskyasioiden kabinettiesittelyn muodossa tapahtuvaan presidentin esittelyyn (ks. s. 216).

#### *Jakolinja EU-asioiden ja muun ulkopoliitiikan välillä*

Vahvimmin leimansa Suomen ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän käytäntöihin on kuitenkin lyönyt 93 § 2 momentin mukainen jakolinja Suomen EU-politiikan ja muun ulkopoliitiikan välillä. Jakolinja on yhtä konkreettinen poliittisten käytäntöjen kuin perustuslain kirjaimenkin tasolla, ja se leimaa koko valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmää sen kaikilla tasoilla. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että EU-asioihin liittyvä valmistelu ja päätöksenteko on kiinteytymässä omaksi kokonaisuudekseen pääministerin alaisuuteen. Tämä merkitsee sekä presidentin konkreettisten päätöksentekomahdollisuuksien että ulkoasiainministeriön valmisteluvastuun kaventumista myös niillä alueilla, jotka perustuslaki määrittää muuta EU-politiikkaa vahvemmin tasavallan presidentin johdettaviksi yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (YUTP-asiat, perussopimusmuutokset, EU:n solmimat kansainväliset sopimukset).

Asioiden valmisteluvaiheessa ulkopoliitiikan jatkaminen EU-politiikkaan ja muuhun ulkopoliittikkaan merkitsee, että vaikka päätettävien asioiden valmistelu tapahtuu toimivaltaisissa ministeriöissä, EU:ssa päätettävien asioiden osalta valmistelua koordinoi valtioneuvoston kanslia ja muun ulko-

<sup>6</sup> Kokousten määrä on vaihdellut suuresti myös aiempi-na vuosina: vuonna 1998 valiokunta kokoontui 15 kertaa ja Suomen EU-puheenjohtajuusvuonna 1999 kaikkiaan 28 kertaa.

<sup>7</sup> Uuden perustuslain aikana ”kolmen kanslian” edustajien tapaamiset ovat muodostuneet säännönmukaisiksi (haastattelut, ks. viite 4).

politiikan osalta ulkoasiainministeriö. Ulkoasiainministeriö käsittelee merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, mutta EU:n perussopimusten muuttamisen osalta tämä tapahtuu yhdessä valtioneuvoston kanslian kanssa. Valtioneuvoston kanslia kuitenkin sovittaa yhteen EU:n perussopimusten muuttamista koskevat asiat sekä EU:ssa käsiteltäviä valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat asiat. Käytännössä tämä on merkinnyt vastuun jakamista kyseisissä sopimusasioissa valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön kesken.

Koordinoinnin keskusyksikköinä toimivat EU-ministerivaliokunta, EU-asioiden komitea sekä sen asettamat jaostot. Valtioneuvoston kanslian EU-sihteeristö toimii koordinoinnin hallinnollisena keskusyksikkönä, joka seuraa ministeriössä tapahtuvaa EU-asioiden valmistelua ja hallinnoi asioiden koordinointia. Jaostot työskentelevät toimivaltaisten ministeriöiden puheenjohtajilla ja mikäli ne eivät pääse yksimielisyyteen, asia viedään EU-sihteeristön päällikön johdolla toimivaan EU-asioiden komiteaan. Komitea käsittelee tällaisten asioiden lisäksi poliittisesti, taloudellisesti ja oikeudellisesti merkittäviä EU-asioita sekä useita ministeriöitä koskevia laajakantoisia asioita. Komitea valmistelelee asiat EU-ministerivaliokunnan käsitteilyyn.

Poikkeuksen EU-asioiden koordinaatiojärjestelmästä tekevät edelleen yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat, jotka pääsääntöisesti valmistellaan ulkoministeriössä. Näihin liittyvä koordinaatio tapahtuu epäviralliselta pohjalta jaosto- ja komiteatyön ulkopuolella.<sup>8</sup> Näyttääkin siltä, että YUTP:n valmistelun ja koordinaation osalta toimitaan lähinnä vakiintuneiden käytäntöjen varassa säädöspohjan ollessa tältä osin sekä epätarkka että epäjohdonmukainen. EU:n YUTP:n syvennyttyä konkreettisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan alalle (YTPP) myös puolustusministeriön rooli YUTP-asioiden valmistelussa on kasvanut.

Ulkoasiainhallintolaki heijastelee ulkoasiainministeriön koordinaatoroolin osalta perustuslakijattelon mukaista kahtiajakoa muun EU-politiikan

sekä EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välillä. Lakiin (3 §) sisältyy säännös ulkoasiainministeriön erityisasemasta EU:n ulkosuhdeasioiden hoidossa. Sen mukaan:

”Valtioneuvoston kanslia voi Euroopan unionia koskevassa yksittäisessä asiassa ilmoittaa kansallisen kannan tai muun toimintaohjeen Suomen pysyvälle edustustolle Euroopan unionissa. Ulkoasiainministeriö vastaa ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta”.

Valtioneuvoston ohjesäännön ulkoasiainministeriölle määrittämistä tehtävistä tällaista erityisroolia ei kuitenkaan löydy, eikä siinä näin ollen täsmennetä ulkoasiainministeriön koordinaatiovastuuta EU:n ulkosuhteisiin liittyen. Käytännössä yhteensovittaminen näyttääkin tapahtuvan yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanslian EU-yksikön sekä ulkoasiainministeriön EU-yksikön ja Eurooppa-kirjeenvaihtajan yksikön välillä. Koordinaatiovastuu vaihtelee (EU:n) instituutiokohtaisesti, mikä heijastelee sitä unionijärjestelmän tosiasiaa, että YUTP-asioita käsitellään myös sellaisissa EU:n yleisissä johto- tai valmisteluelimissä kuin Eurooppa-neuvosto ja pysyvien edustajien komitea (COREPER). Näissä elimissä esitettävien ulkosuhdekantojen yhteensovittaminen tapahtuu valtioneuvoston EU-sihteeristössä, kun taas yleisten asioiden neuvoston suhteen koordinaatiosta vastaa ulkosuhdekantojen osalta ulkoasiainministeriö. Oman ongelmansa koordinaation suhteen muodostaa vielä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan jatkoksi hiljattain rakennettu turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Senkään osalta ministeriöiden väliset vastuusuhteet eivät säädöspohjan nojalla ole yksiselitteiset.<sup>9</sup> Muiden EU-asioiden tavoin tärkeimmät YUTP-asiat nousevat EU-ministerivaliokunnan käsitteilyyn.

EU-asioiden valmistelu tapahtuu siis vahvasti valtioneuvoston alaisuudessa. Keskeisten EU:ssa tehtävien päätösten osalta tämä merkitsee, että valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan (VUTVA) nouseville presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa päätettäville asioille on aina jo olemassa EU-ministerivaliokunnan käsitteilyssä hankittu valtioneuvoston

<sup>8</sup> Ajatus YUTP-asioita käsittelevästä jaostosta on kuitenkin ollut esillä ulkoasiainministeriössä (haastattelut, ks. viite 4).

<sup>9</sup> Valtioneuvoston ohjesäännössä EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan kuuluva kriisinhallintatoiminta on luettu puolustusministeriön tehtäviin ”siltä osin kuin se ei kuulu ulkoasiainministeriön tehtäviin”. Missään ei kuitenkaan säädetä siitä, miltä osin se kuuluu UM:n tehtäviin.



yhteinen kanta. VUTVA:ssa uuden perustuslain voimassaoloaikana käsitellyt EU-asiat liittyivät poikkeuksetta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan institutionaalisiin kysymyksiin. Esimerkiksi YUTP:n puitteissa tehtyjä keskeisiä ulkopoliittisia linjauksia (esim. yhteiset strategiat) ei ollut valiokunnan käsiteltävinä. Jo uuden perustuslain valmisteluissa katsottiin, että integraatioprojektin kokonaisvaltaisuuden vuoksi sitä ei ole tarkoituksenmukaista jakaa osiin kansallisen valmistelun ja päätöksenteon suhteen. Näin myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat asiat alistettiin valtioneuvoston valmisteluun. Integraation kokonaisvaltaisen ja monikansallisen luonteen johdosta presidentin liikkumavara YUTP-asioissa on suhteellisen pieni, mikä heijastuu myös päätösten valmistelussa. Tasavallan presidentin kanslia seuraa asioiden kulkua, minkä lisäksi YUTP-aiheita voidaan käsitellä presidentin tapaamisissa pää- ja ulkoministerin kanssa.

Uuden perustuslain perusteluissa EU:n piirissä tehtävät jäsenmaiden toimivaltaan kuuluvat kansainväliset sopimukset samoin kuin perussopimusten muuttaminen luetaan 93 § 2 momentin ulkopuolelle. Kaikesta huolimatta näiden EU:iin liittyvien sopimusasioiden valmistelu ja päätöksenteko seuraa muiden EU-asioiden mallia. Pääasiallinen valmisteluvastuu on ulkoasiainministeriöllä, mutta valtioneuvoston kanslia on vahvasti mukana koordinoivana yksikkönä. Muiden EU-asioiden tavoin nämä unioniin liittyvät sopimusasiat on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa. Suomen kannat vuoden 2000 HVK:ssa olivat esillä myös kahdessa VUTVA:n kokouksessa.

Edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa on tähän mennessä ilmentänyt näkyvimmin uuteen ulkopoliittiseen johtamisjärjestelmään kytkeytyvää konfliktipotentiaalia. Konflikti juontaa juurensa kaksihuippuisen johtamisjärjestelmän rajanveto-ongelmiin. Se on näin ollen edelleenkin relevantti, vaikka konflikti aktualisoituikin jo vanhan hallitusmuodon aikana. Presidentti Martti Ahtisaari ei vuonna 1994 halunnut alistua perustuslakivaliokunnan käsitykseen, jonka mukaan valtioneuvosto päättää Suomen edustajista myös Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hallitusmuotoon tehtäviä muutoksia hyväksyessään presidentti saneli lausuman valtioneuvoston pöytäkirjaan. Sen mukaan presidentillä on HM 33 §:n nojalla toimivalta päättää, mitkä asiat kuuluvat säännöksen mukaan hänen päätettäväkseen (Meres-Wuori 1998,

297). Ahtisaaren aikana käytännöksi tuli, että presidentti ilmoitti osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mikä valtioneuvoston yleisistunnossa merkittiin tiedoksi.

Uuden perustuslain perusteluissa toistettiin perustuslakivaliokunnan aiempi kanta, jonka mukaan valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu määritellä Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon Euroopan unionissa ja sitä edeltäviin valmisteluvaiheisiin (HE 1/1998 vp, s. 147). Perustuslakivaliokunta omaksui hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä vielä tiukemman linjan (PeVM 10/1998 vp). Valiokunnan mukaan ”Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa”. Uuden perustuslain aikana on tullut käytännöksi, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin, minkä pohjalta valtioneuvosto on yleisistunnossaan päättänyt Suomen edustajista. Tasavallan presidentti on jättänyt osallistumatta vain Espanjan puheenjohtajuuskaudella järjestettyyn Barcelonan Eurooppa-neuvoston kokoukseen, jossa käsiteltiin talous-, sosiaali- ja ympäristöasioiden tilannetta Euroopan unionissa.<sup>10</sup>

### **Yhteistoiminnassa johtamisen haasteet ja kehittäminen**

Suomen liittyminen Euroopan unioniin johti väistämättä valtioneuvoston ja pääministerin aseman korostumiseen Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johdossa. Tasavallan presidentti on edelleen keskeisessä roolissa tässä uudessa kaksihuippuisessa johtamisjärjestelmässä, mutta hänen ulkopoliittisen johtajuutensa voi katsoa muuttuneen merkittävästi 1990-luvulta lähtien tehtyjen perustuslakimuutosten myötä. Parlamentaarisen kontrollin kiristyminen presidentin ulkopoliittisen päätöksentekovallan suhteen samoin kuin Eurooppa-politiikan siirtyminen EU-jäsenyyden kautta valtioneuvoston johtoon on kaventanut presidentin tosiasiallista substanssivaltaa ja yhdenmukaistanut presidentin sisä- ja ulkopoliittista johtajuutta. Antero Jyränki on kuvannut tätä muutosta luonnehdinnalla, jonka mukaan presidentin tehtävä ulko-

<sup>10</sup> Barcelonan Eurooppa-neuvoston kokous järjestettiin 15.–16.3.2002.

politiikassa painottunee aktivismin sijasta valvonta-, hidastamis- ja estämävallan suuntaan (Jyränki 2000, 39).

Ulkopolitiikan jakaminen toimivaltasäännösten osalta EU-asioihin ja muuhun ulkopoliitiikkaan vaikeuttaa käytännössä tasavallan presidentin osallistumista ulkopoliitiikan johtamiseen perustuslain kirjaimen mukaisessa laajuudessa. EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ei ole muusta integraatiosta irrallinen politiikan lohko, minkä seurauksena Suomen YUTP-kannoilla on kiinteä yhteys alueeseen kytkeytyvillä politiikkalohkoilla omaksuttuihin kantoihin. Tämä asiantila tulee korostumaan entisestään siksi, että EU:ssa on parhaillaan pyrkimyksiä lisätä unionin koko ulkosuhdekentän yhdenmukaisuutta.<sup>11</sup> Kehityskulku on omiaan vahvistamaan valtioneuvoston otetta koko EU-asioiden kentästä entisestään.

Sama kehityskulku on jo myös nähtävissä oikeusperustaltaan erillisten – mutta käytännössä kiinteästi muuhun EU-toimintaan liittyvien – jäsenmaiden EU:n puitteissa solmimien sopimusten myötä. EU:n puitteissa nyt solmittavien niin kutsuttujen sekasopimusten määrä tulee vähentymään, mikäli EU:lle – kuten näyttää todennäköiseltä – myönnetään oikeushenkilöllisyys. Tämä mahdollistaa sen, että EU solmii jäsenmaiden puolesta kansainvälisiä sopimuksia myös yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä oikeus- ja sisäasioihin kuuluvissa kysymyksissä. Tällöin entistä laajempi unionin ulkosuhteiden kenttä on valmistelultaan rinnastettava unionin sisäiseen toimintaan.

EU:n puitteissa kansainvälispoliittisiin kehityskulkuihin omaksutut kannat ja linjaukset kaventavat Suomen kansallista liikkumavaraa myös varsinaisen EU-politiikan ulkopuolella. Tästä hyvänä viimeaikaisena esimerkkinä on Suomen YK-poli-

tiikka, jonka on todistettu useiden erillisten päätösten perusteella liikkuneen viime vuosina lähemmäs muiden EU-jäsenmaiden kantoja (Vesa 2000, 23). Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan voi myös katsoa olevan vasta alkutekijöissään, ja sitä pyritään laajentamaan niiden instrumenttien turvin, jotka sen käyttöön Maastrichtin sopimuksesta alkaen on kehitelty. Suomen ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän osalta kehitys rajaa presidentin liikkumavaraa entisestään ja korostaa valtioneuvoston roolia unioniasioihin kokonaisvaltaisemmin osallistuvana toimijana.

Toisaalta on ilmeistä, että presidentin ulkopoliittinen johtajuus lähenee vastaavaa sisäpoliittista johtajuutta ja hakee muotoaan eräänlaisena mielipidevaikuttamisena pikemmin kuin yksittäisten päätösten muodossa tapahtuvana johtajuutena. Tämän ajattelun mukaan presidentti voisi toimia keskustelun herättäjänä ja yleisen mielipiteen tulkkina erityisesti yksittäispäätöksiä laaja-alaisemmissa ja epäpoliittisemmissa kysymyksissä. Presidentti voi näin puheidensa ja kirjoitustensa muodossa esille tulevilla näkemyksillään jossakin määrin myös ohjalla päätöksentekoa. Suhteiden hoitamisessa muihin valtioihin ja kansainvälisiin toimijoihin nähden presidentin uusi rooli perustuu presidentin asemaan Suomen ulkopoliitiikan riittävän arvovaltaisena edustajana ja 'lisäresurssina' pikemminkin kuin sen ylimpänä johtajana ja päätöksentekijänä (haastattelut, ks. viite 4). Presidentti edustaa näin maata niiden linjausten puitteissa, jotka on tuotettu yhdessä valtioneuvostovetoisen parlamentaarisen järjestelmän kanssa.

Uuden perustuslain mukaista ulko- ja turvallisuuspoliittista johtamisjärjestelmää voi pitää eräänlaisena murrosajan järjestelmänä. Järjestelmänä se edustaa jonkinlaista kompromissia presidenttivetoisen ja parlamentaarisen johtamisjärjestelmän välillä ja edellyttää siis toimijoiden keskinäistä lojaalisuutta ulkopoliitiikan yhtenäisyyden turvaamiseksi. Integraatiopolitiikan nivominen järjestelmään toimivalla tavalla – ja kuitenkin lopullisesti sen kaksihuippuisuutta valtioneuvoston eduksi murskaamatta – on muodostunut järjestelmän todelliseksi haasteeksi.

<sup>11</sup> Hanketta edistettiin jo Amsterdamin ja Nizzan sopimuksilla ja viimeksi sen jatkokon liittyvistä toimista ml. poliittiset ja taloudelliset ulkosuhteet erottavan pilarijaon purkamisesta keskusteltiin EU:n tulevaisuutta pohtivassa konventissa.

## LÄHTEET

**Kirjallisuus**

- Anckar, Dag. 2000. Jäähvyäiset semipresidentialismille. *Politiikka* 42:1, 9–14.
- Arter, David. 1999. Finland. Teoksessa Robert Elgie (toim.), *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 48–66.
- Jyränki, Antero. 2000. Perustuslakiuudistus ja ulkopoliittikan johtaminen. *Ulkopolitiikka* 2000:1, 32–39.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. London: Yale University Press.
- Meres-Wuori, Ora. 1998. *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Niemivuo, Matti. 2002. Maktbefogenheterna för republikens president och Finlands nya grundlag. Teoksessa Eivind Smith (toim.), *Grundlagens makt. Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*. Stockholm: SNS Förlag, 164–181.
- Nousiainen, Jaakko. 1985. *Suomen poliittinen järjestelmä*. Helsinki: WSOY.
- Perustuslaki 2000; Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1995:8. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Perustuslaki 2000. Komiteamietintö 1997:13. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Ulkopolitiikka ja kansainväliset asiat; Valtiosääntötoimikunnan osamietintö. Komiteamietintö 1992:2. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Valtiosääntökomitea 1992:n osamietintö; ETA-sopimukselta aiheutuvat järjestelyt. Komiteamietintö 1992:23. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö; Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Komiteamietintö 1994:4. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Vesa, Unto. 2000. Suomen YK-politiikan pitkät linjat. *Ulkopolitiikka* 2000:3, 17–31.

**Haastattelut**

- Tasavallan Presidentti Tarja Halonen. Helsinki, 13.5.2002.
- Pääministeri Paavo Lipponen. Helsinki, 27.5.2002.
- Ulkoasiainministeri Erkki Tuomioja. Helsinki, 22.5.2002.