

Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan

Suomen ulkopoliittikan johtajuus uuden perustuslain aikana¹

TAPIO RAUNIO

ABSTRACT
Parliamentary
Accountability to
Foreign Policy:
Foreign Policy
Leadership under
the New Finnish
Constitution

According to Section 93 of the Finnish constitution “the foreign policy of Finland is directed by the President of the Republic in co-operation with the Government.” The constitution also dictates that EU affairs belong to the competence of the government. Analysing the dual leadership in foreign policy, this article argues that the president is clearly subordinate to the government, not least due to the fact that most foreign policy decisions are prepared under the auspices of the government. The division between EU policy and foreign policy is a constant source of tension, as Finnish foreign policy is increasingly linked to the EU’s common foreign and security policy. The article thus recommends that foreign policy should be further parliamentarized by making the government alone responsible for foreign policy.

Johdanto

Suomen poliittinen järjestelmä on kokenut suuria muutoksia 1980-luvulta alkaen. Muutokset kulmineituivat uuteen perustuslakiin, joka astui voimaan vuonna 2000.² Perustuslaki parlamentarisoi maamme poliittista järjestelmää kaventamalla olennaisesti presidentin valtaoikeuksia. Hallitus ja pääministeri ovat nyt selkeästi presidenttiä tärkeämpiä toimijoita Suomen politiikassa. Tämä siirtyminen kohti puhdasta enemmistöparlamentarismia on samalla kasvattanut eduskunnan vaikutusvaltaa.

Vanhan perustuslain eli hallitusmuodon mukaan ulkopoliittikka kuului presidentin toimivaltaan. Uuden perustuslain mukaan Suomen ulkopoliittikka toteutuu kuitenkin presidentin ja hallituksen yhteisjohtajuutena. Perustuslain pykälän 93 mukaan

”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston³ kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaatamisesta siltä osin kuin tässä perustuslaissa

säädetään. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun sen mukaan kuin tässä perustuslaissa säädetään.

Ulkopoliittisesti merkittävien kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille vastaa ministeri, jonka toimialaan kansainväliset suhteet kuuluvat.”

Perustuslain uudistamisprosessi kulki rinnakkain toisen merkittävän ratkaisun kanssa. Päätös hakea Euroopan unionin (EU) jäsenyyttä ja liittyminen unioniin vuoden 1995 alusta sekä myös laajemmin eurooppalaistuminen ovat vaikuttaneet monin tavoin niin maamme perustuslakiin ja poliittiseen järjestelmään kuin politiikan sisältöön (ks. esim. Jääskinen 2001; Viljanen 2003; Raunio ja Saari toim. 2006). EU-jäsenyys huomioidaan myös perustuslaissa, jonka pykälässä 96 määritellään kan-

sallisen EU-asioiden valmistelun periaatteet sekä eduskunnan oikeus osallistua tähän kansalliseen valmisteluun. Lisäksi pykälässä 97 säädetään eduskunnan ja varsinkin ulkoasiainvaliokunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisissä asioissa, mukaan lukien pääministerin velvollisuus informoida eduskuntaa Eurooppa-neuvoston kokouksista sekä valmisteltaessa muutoksia unionin perussopimukseen.

Perustuslakiimme kirjattu vaatimus presidentin ja hallituksen yhteistoiminnasta ulkopoliitikassa on kansainvälisessä vertailussa ainutlaatuinen järjestelmä, ainakin mikäli vertailussa ovat mukana EU:n jäsenmaat. Vaikka puolipresidentiaalisissa valtioissa usein sekä hallitus että presidentti osallistuvat ulkosuhteiden hoitoon, kallistuu valtatasa-paino yleensä selkeästi joko presidentin tai hallituksen eduksi. Puolipresidentiaalisissa järjestelmissä yleisempää on, että hallitus kantaa muun politiikan ohella vastuun ulkopoliitikasta presidentin toimivallan rajoituessa esimerkiksi kansainvälisten sopimusten muodolliseen hyväksyntään. (Duverger 1980; Anckar 1999b; Elgie toim. 1999; Elgie 2004; Sedelius 2006)

Kun tarkastellaan hallituksen esitystä perustuslaiksi (HE 1/1998), eduskunnan täysistuntopuheenvuoroja⁴, valiokuntien kannanottoja (PeVM 10/1998; UaVL 6/1998) ja niiden kuulemien asiantuntijoiden lausuntoja sekä puolueidemme linjauksia perustuslain uudistamisesta, on ilmeistä, että ulkopoliitiikan yhteisjohtajuuteen päädyttiin nimenomaan puoluepoliittisten kompromissien tuloksena ilman, että olisi puntaroitu eri vaihtoehtojen heikkouksia ja vahvuuksia (Anckar 1999a, 2000; Jyränki 2000b, 66; 2007, 298). Vaikka presidentin valtaoikeuksien karsiminen hallitsikin eduskuntakeskustelua, käytettiin ainakin täysistunnoissa hyvin vähän puheenvuoroja, joissa olisi selkeästi argumentoitu joko yhteistoimintavaatimuksen puolesta tai sitä vastaan.⁵ Ennen kaikkea jäi epäselväksi, mitä yhteisjohtajuudella haluttiin saavuttaa tai maksimoida ja mitä puolestaan välttää tai minimoida. (Saraviita 2000, 8–45; Jyränki 2006, 162–164)

Tämä artikkeli analysoi presidentin ja hallituksen ulkopoliitiikan yhteisjohtajuutta. Artikkelissa paneudutaan seuraaviin kysymyksiin: Miten presidentin ja hallituksen yhteistoiminta käytännössä toteutuu? Miten EU-politiikan ja ulkopoliitiikan valmistelu sekä päätöksenteko eroavat toisistaan? Mitkä ovat yhteisjohtajuuden heikkoudet ja vah-

vuudet? Kumpi ulkopoliittikkaa tosiasiaassa johtaa, presidentti vai hallitus? Tulisiko ulkopoliitiikan johtamisjärjestelmää uudistaa? Painopiste ei ole presidentin ja hallituksen toimivaltuuksien tai yhteistyömuotojen yksityiskohtaisessa tarkastelussa, vaan ulkopoliitiikan johtajuuden kokonaisvaltaisessa arvioinnissa. Artikkeliki keskittyy kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon, mutta siinä painottuvat EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (UTP) ja laajemmin EU-politiikkaan liittyvät kysymykset. Tämä johtuu siitä, että usein on hankalaa tehdä yksiselitteistä erottelua EU-asioiden ja muiden ulkopoliitiikan kysymysten kesken. Aineisto koostuu haastatteluista, eduskunnan ja hallituksen asiakirjoista, sekä aiemmasta tutkimuksesta.⁶ Artikkelin seuraavassa osassa analysoidaan ulkopoliitiikan ja EU-asioiden kansallista valmistelua ja päätöksentekoa. Osion lopuksi pohditaan kaksoisedustusta Eurooppa-neuvostossa sekä presidentin ja hallituksen välisiä toimivaltaongelmia. Viimeisessä osassa nostetaan esiin yhteisjohtajuuden keskeisiä haasteita ja ehdotetaan päätöksentekojärjestelmän uudistamista.

Ulkopoliitiikan kansallinen valmistelu ja päätöksenteko

Eurooppa-politiikka

Eurooppa-politiikka lukeutuu lähes yksinomaan hallituksen toimivaltaan. Hallitus päättää perustuslain 93 § 2:n nojalla niiden asioiden kansallisesta valmistelusta, joista päättävät EU:n toimielimet. Valmisteluvälillä kattaa myös ne unionin institutioidet, jotka eivät tee oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Hallitus määrittelee Suomen kannan sekä määrää Suomen edustajista ja osallistumisesta neuvoston ja Eurooppa-neuvoston valmisteluvaiheisiin ja päätöksentekoon. Hallituksen toimivallasta ei ole erotettu mitään EU-asioiden ryhmää, mutta ulko- ja turvallisuuspolitiikassa hallituksen on toimittava ”läheisessä yhteistyössä” presidentin kanssa. (PeVM 10/1994, 4; HE 1/1998; PeVM 10/1998, 26)

EU-asioiden valmistelukoneistomme perustuu pitkälti niihin rakenteisiin, jotka luotiin jo Suomen liittyessä Euroopan talousalueeseen (ETA) vuonna 1994 (Lampinen ym. toim. 1998; Kinnunen 2003; Raunio 2006, 54–65). Järjestelmän pohjalla ovat jaostot (yhteensä 35), joiden pätehtävänä on koor-dinoida ministeriöiden ja muiden asianosaisten

kantoja käsiteltävän asian suhteen. UTP-asioiden kannalta keskeisin jaosto on ulkosuhteiden jaosto, mutta myös kauppapoliittinen jaosto sekä osin institutionaalisten kysymysten jaosto käsittelevät EU:n ulkosuhteiden kysymyksiä. Tasavallan presidentin kanslia (TPK) on edustettuna ulkosuhteiden jaostossa sekä institutionaalisten kysymysten jaostossa. Jaostot koostuvat virkamiehistä sekä ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajista ja niissä on edustettuna myös valtioneuvoston kansliassa (VNK) sijaitsevan EU-sihteeristön edustaja. Mikäli asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen jaostossa, sen käsittely siirtyy VNK:n alaiseen EU-asioiden komiteaan, jossa ovat edustettuina VNK ja muut ministeriöt, TPK, oikeuskanslerinvirasto, Suomen Pankki ja Ahvenanmaan maakunta. Puheenjohtajana toimii EU-sihteeristön edustaja. EU-asioiden komitea kokoontuu kerran viikossa ja se edustaa unioniasioden valmistelussa korkeinta virkamies-tasoa.

Hallituksen tärkein unioniasioden koordinaatioelin on EU-ministerivaliokunta, jossa käsitellään kaikkia unioniasioita, UTP mukaan lukien. Mikäli EU-asioiden komitea ei pääse yhteisymmärrykseen tai mikäli asia on muutoin poliittisesti tärkeä, siirtyy sen käsittely EU-ministerivaliokuntaan. Lisäksi ministerivaliokunta vahvistaa aina ennen neuvoston kokousta Suomen kannan käsiteltäviin asioihin ja mahdollisesti sen, minkälainen liikkumavara neuvoston kokoukseen osallistuvalla ministerillä on. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valiokunnan ”puheenjohtajana on pääministeri sekä muina jäseninä valtioneuvoston määräämä valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, ulkoasiainministeri, ulkomaankauppa-asioita käsittelemään määrätty ministeri, oikeusministeri, valtiovarainministeri, maa- ja metsätalousministeri ja elinkeinoministeri sekä kolme muuta ministeriä, joista valtioneuvosto määrää kaksi ja joista kolmantena on se ministeri, jonka toimialaan käsiteltävä asia kuuluu. Tarpeen vaatiessa valtioneuvosto määrää vielä yhden ministerin jäseneksi valiokuntaan. Asian käsittelyyn voi osallistua myös muu ministeri.”⁷⁷ Presidentti ei ole EU-ministerivaliokunnan jäsen eikä osallistu sen kokouksiin, mutta TPK saa aina tiedoksi EU-ministerivaliokunnan kokouspaperit.

EU-sihteeristön tehtävänä on koordinoida EU-asioiden valmistelukoneiston toimintaa. Ennen kesää 2000 EU-sihteeristö oli sijoitettu ulkoministeriöön (UM), mutta Paavo Lipposen II hallitus siirsi

sihteeristön valtioneuvoston kansliaan. Brysselissä Suomen valmistelua koordinoi Suomen pysyvä EU-edustusto, jota johtaa Suomen EU-suurlähettiläs. Edustuston tehtävä on toimia yhteydenpitäjänä EU-tason ja Suomen valmistelukoneiston välillä. Pysyvän edustuston tärkeyttä korostaa erityisesti se, että EU-suurlähettiläs osallistuu neuvoston tärkeimmän valmisteluelimen, pysyvien edustajien komitean eli Coreperin kokouksiin Suomen edustajana. EU-suurlähettilään nimitystä presidentti, mutta toimistaan hän raportoi hallitukselle.

UTP:n alaan kuuluvien kysymysten valmistelu ei poikkea olennaisesti edellä kuvatusta EU-asioiden valmistelujärjestelmästä (ks. tarkemmin Tiilikainen 2002, 2003, 2006, 222–228). UTP-asioiden valmistelu on UM:n vastuualuetta, mutta linjaukset sovitetaan aina yhteen muun EU-politiikan kanssa VNK:n johdolla. Valmistelua monimutkaistaa se, että EU:n toimielimistä sekä Eurooppa-neuvosto että ulkoministerien neuvosto, eli virallisesti yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto (YAUN), käsittelevät UTP-kysymyksiä. Eurooppa-neuvoston kokousten valmistelua johtaa VNK ja ulkoministeriö osallistuu siihen ennen kaikkea UTP-asioiden osalta. Presidenttiä informoidaan tulevan kokouksen esityslistasta, ja varsinkin virkamiestasolla TPK ja VNK ovat tiiviissä yhteydessä ennen huippukokouksia. Ulkoministerien neuvoston osalta koordinaatiosta vastaa UM. Ulkoministerien neuvostossa käsitellään sekä EU:n että sen jäsenmaiden toimivaltaan lukeutuvia ulkopoliittikan kysymyksiä. Kriisinhallintatehtävien valmistelussa on mukana lisäksi myös puolustusministeriö.

EU:n perussopimusten muuttaminen kuuluu muita unioniasioita vahvemmin presidentin toimivaltaan. Hallituksen esityksen (HE 1/1998, 146) mukaan ”perussopimuksia koskevien muutosten valmisteluun sovelletaan 93 §:n 1 momentin ja 97 §:n 2 momentin säännöksiä.” Lisäksi perussopimusten hyväksymisen ratifiointi (samoin kuin unionin puitteissa tehtyjen jäsenmaiden toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten hyväksyminen) kuuluu presidentin toimivaltaan. Hallitus vastaa perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttavien hallitusten välisten konferenssien (HVK) valmistelusta.⁸ UM tosin käsittelee merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, mutta EU:n perussopimusten muuttamisessa valmisteluvastuu on ensisijaisesti VNK:lla. Presidentillä on muodollinen oikeus asettaa Suo-

men neuvotteluvaltuuskunta (johon kuuluu myös TPK:n edustaja), mutta Suomen pääneuvottelijana HVK:ssa on hallitus. Pääministeri pitää perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnan ajan tasalla neuvotteluista. Eurooppa-neuvoston käsitellessä perussopimusten tarkistamista on presidentillä oikeus osallistua sen kokouksiin.⁹ Muutoin presidenttiä pidetään informoituna asioiden etenemisestä, joskin presidentti Tarja Halonen on myös pyrkinyt vaikuttamaan neuvoteltavien sopimusmuutosten sisältökysymyksiin, näin ennen kaikkea UTP-asioissa. Sopimusluonnoksen valmistuttua presidentti antaa hallitukselle valtuudet sopimusmuutoksen allekirjoittamiseen. Eduskunnan hyväksyttyä sopimuksen presidentti päättää presidentin esittelyssä sen ratifiointista sekä vahvistaa lain, jolla sopimus saataan Suomessa voimaan.

Ulkopoliitiikka

Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998, 26; ks. myös HE 1/1998, 146) määritteli ennen perustuslain voimaantuloa seuraavat puitteet ulkopoliitiikan valmistelulle ja päätöksenteolle:

”Presidentin tulee tehdä kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Yhteistoiminnan käytännön muodot vaihtelevat asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen. Laajakantoisissa asioissa tarvitaan presidentin ja koko valtioneuvoston keskusteluja. Kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa voi kuitenkin riittää presidentin yhteydenpito valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan taikka yksittäisen ministerin, lähinnä pääministerin, ulkoasiainministerin tai asian valmistelusta vastaavan muun ministerin kanssa.”

Käytännössä presidentin ja hallituksen yhteisjohtajuus perustuu kuitenkin ennen kaikkea ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) sekä presidentin ja pääministerin tai ulkoministerin kahdenkeskiseen vuoropuheluun (ks. myös Tiilikainen 2002; Oikeusministeriö 2002; UaVM 13/2006).¹⁰

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan UTVA:n

”puheenjohtajana on pääministeri sekä muina jäseninä ulkoasiainministeri, valtioneuvoston määräämä ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia asioita käsittelemään määrätty ministeri, puolustusministeri ja enintään neljä muuta

valtioneuvoston määräämää ministeriä. Sisäasiainministeri osallistuu asian käsittelyyn valiokunnassa silloin, kun käsitellään hänen toimialaansa liittyviä kysymyksiä. Asian käsittelyyn valiokunnassa osallistuu myös muu ministeri silloin, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy hänen toimialaansa kuuluvia kysymyksiä. Valiokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuumanpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.”¹¹

Presidentti ei ole UTVA:n jäsen. Tästä johtuen presidentin osallistuessa ministerivaliokunnan kokouksiin käytetään kokouksista termiä TP-UTVA – eli tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiskokous.¹² Itse asiassa UTVA ei kokoonnu käytännössä enää lainkaan ilman presidenttiä, joten tässä artikkelissa käytetään valiokunnasta termiä TP-UTVA.

TP-UTVA:n kokousten valmistelusta vastaa UM:n poliittisten asioiden alivaltiosihteerin ja presidentin kansliaa kuullaan esityslistan laadinnassa, ja pääministeri antaa lopullisen hyväksynnän esityslistalle. Kokoukset ovat yleensä perjantaisin EU-ministerivaliokunnan kokouksen ja presidentin esittelyn jälkeen. Niiden normaali kesto on 1–1½ tuntia. TP-UTVA kokoontui vuosina 2000–2007 keskimäärin 13 kertaa vuodessa. Kokousten määrä on hieman laskeva, sillä vuonna 2005 TP-UTVA kokoontui 11, vuonna 2006 10, ja vuonna 2007 yhdeksän kertaa.

TP-UTVA:n työskentelymuodot ovat verraten epäviralliset. Puheenjohtajana on pääministeri, mutta presidentti johtaa kuitenkin puhetta. Ensin ministeri (yleensä ulkoministeri tai puolustusministeri) esittelee asian hallituksen ratkaisuehdotuksen mukaisesti ja sitten käydään keskustelua. Sen jälkeen presidentti kysyy pääministeriltä hallituksen kantaa ja yhtyy siihen. TP-UTVA:ssa käsitellään esimerkiksi kriisinhallintaoperaatioihin, Nato-suhteisiin, puolustusalan yhteistyöhön, YK-politiikkaan tai Venäjään liittyviä kysymyksiä. EU-asioista vain UTP:n alaan liittyviä kysymyksiä on TP-UTVA:n esityslistalla ja ne käsitellään saman kaavan mukaan kuin muutkin asiat. UTP-asiat on yleensä käsitelty ensin EU-ministerivaliokunnassa, ja näin kyseisillä linjanvedoilla on jo hallituksen

tuki. TPK onkin tästä syystä pyrkinyt muuttamaan käytäntöä siten, että kyseiset asiat käsiteltäisiin päivävastoin ensin TP-UTVA:ssa. Muissa kuin UTP-asioissa TP-UTVA on usein se paikka, jossa hallituksenkin kanta muodostetaan. Näiden asioiden kohdalla kyse ei siis ole hallituksen jo omaksuman kannan ja presidentin näkemysten yhteensovittamisesta, vaan yhteisestä päätöksenteosta. Hallituksen ja presidentin väliseen muuhun koordinaatioon sekä hallituksen piirissä tapahtuvaan valmistelutyöhön verrattuna TP-UTVA:n rooli on hieman vähäisempi. Tästä huolimatta TP-UTVA on tärkeä ulkopoliittikan johtamisen foorumi, jossa käydään paikoin perusteellistakin keskustelua. Mahdolliset presidentin ja hallituksen erimielisyydet on yleensä sovittu etukäteen. Yleisempää onkin, että hallituspuolueiden väliset linjaerot vaikeuttavat TP-UTVA:n päätöksentekoa. Mikäli päätöstä ei saada aikaan, voidaan asia yleensä siirtää seuraavaan TP-UTVA:n kokoukseen.¹³

TP-UTVA:n ohella tärkeässä roolissa ovat erilaiset yhteydenpidon muodot presidentin ja hallituksen kesken. Mikäli aikataulut vain sallivat, tapaa presidentti sekä pääministerin että ulkoministerin käytännössä viikoittain. Pääministeri ja presidentti tapaavat yleensä perjantaisin ennen presidentin esittelyä ja mahdollista TP-UTVA:n kokousta. Tapaamiset ovat normaalisti lyhyitä, puolen tunnin tai jopa vain varttitunnin mittaisia, eikä niissä ole läsnä muita henkilöitä. Tämä mahdollistaa presidentin ja pääministerin luottamuksellisen kanssakäymisen, jossa usein sovitaan poliittisesti hankalista asioista.

Presidentti ja ulkoministeri tapaavat samoin lähökohtaisesti viikoittain. Tapaamiset ovat normaalisti perjantaisin EU-ministerivaliokunnan kokousten jälkeen ennen kuin presidentti tapaa pääministerin. Tapaamisissa on läsnä myös TPK:n ja UM:n virkamiehiä. Kokoukselle on varattu aikaa yleensä tunti ja sen esityslistalla on keskimäärin 3–5 asiaa. Usein kokousten jälkeen presidentti ja ulkoministeri jatkavat keskustelua vielä kahden kesken. Näissäkin tapaamisissa keskitytään tärkeimpiin asioihin ja mahdollisten ongelmien sovittamiseen. Presidentin ja ulkoministerin tapaamisissa käsitellään valtaosin muita asioita kuin Eurooppa-politiikkaa, esimerkiksi Venäjän tilannetta tai Natoa. Täten esimerkiksi EU:n ulkoministerien neuvoston kokousten esityslistoja ei käydä presidentin kanssa etukäteen läpi. Ulkoministerien neuvoston kokousten esityslistat toki lähetetään TPK:lle tiedoksi etukäteen.

Perustuslain muutos on heijastunut presidentin ja ulkoministerin suhteeseen: aikaisemman erityisiteen on korvannut arkisempi vuoropuhelu ja ennen kaikkea ulkoministeri on vastuussa toimistaan hallitukselle ja pääministerille, ei presidentille. Tämä ei kuitenkaan merkitse ulkoministerin aseman heikkenemistä, päinvastoin. Ulkoministerin perustuslain 93 §:n 3 momentin mukainen vastuu ulkopoliittisesti merkittävien lausuntojen ja kannanottojen ilmoittamisesta muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille kattaa sekä varsinaisen ulkopoliittikan että EU-politiikan kysymykset. Tämä tehtävä yhdistettynä hallituksen ulkopoliittisen vallan kasvuun on selkeästi vahvistanut ulkoministerin asemaa (Oikeusministeriö 2002, 52–53).

Virkamiestason aktiivinen koordinaatio on myötävaikuttanut tiedon kulkuun ja saatavuuteen. Eriytyisesti kolmen kanslian – eli tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ulkoministeriön kanslioiden – säännölliset tapaamiset ovat olleet keskeisessä asemassa (Tiilikainen 2002, 9; UaVM 13/2006, 9). Perustuslakivaliokunnan (PeVM 10/1998, 25) edellyttämä ”asianmukainen” ja ”oikea-aikainen” informointi näyttää täten toteutuvan, näin ainakin ”ulkopoliittikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa”. Käytännössä kuitenkin pääministerin tai ulkoministerin ja presidentin tapaamisten sekä virkamiestason koordinaation ensisijainen tarkoitus on pitää presidentti ajan tasalla niin ulkopoliittikasta kuin EU-politiikasta. TPK:n näkökulmasta koordinaatio ja tiedottaminen ovat sujuneet ilman suurempia ongelmia, mutta informaation saatavuutta ja oikea-aikaisuutta voisi toki aina parantaa.

Mielenkiintoista on, että presidentti ei ole uuden perustuslain aikana kertaakaan tavannut ulkopoliittikan johtajuuden puitteissa koko hallitusta, vaikka perustuslaki nimenomaan velvoittaa presidentin yhteistoimintaan hallituksen kanssa. Samoin on muistettava, että perustuslakivaliokunnan mukaan vain ”kiireellisiä ratkaisuja vaativissa erityistilanteissa” voi riittää presidentin yhteydenpito UTVA:n tai yksittäisen ministerin kanssa. Yhteisjohtajuuden käytännöt ovat täten selkeästi ristiriidassa perustuslakivaliokunnan mietinnön muotoilujen kanssa.

Kaksoisedustus Eurooppa-neuvostossa

Hallitus ja erityisesti pääministeri ovat siis keskeisessä asemassa Suomen EU-politiikkaa muodostettaessa. Pääministerin asemaa korostaa se, että hän osallistuu aina Eurooppa-neuvoston kokouk-

siin. Presidentti Martti Ahtisaari ei vuonna 1994 yhtynyt perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan hallitus määrää Suomen edustajista Eurooppa-neuvostossa. Ahtisaaren presidenttikauden (1994–2000) aikana muodostuikin nykyinen käytäntö, jossa presidentti ilmoittaa hallitukselle osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin.¹⁴ Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998, 26) omaksui vuonna 1998 seuraavan linjauksen, joka siis pohjautuu vuoden 1994 muotoiluun (PeVM 10/1994, 4):

”Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. On asianmukaista, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.”

Niin perustuslakivaliokunta, suuri valiokunta kuin ulkoasiainvaliokunta ovat sittemmin toistaneet (hieman eri sanamuodoin tai painotuksin) tämän kannan useaan otteeseen (esim. PeVL 36/2006; SuVL 2/2006; UaVM 2/2006; UaVM 13/2006; PeVL 13/2008; SuVL 1/2008; UaVM 6/2008).

Eduskunta tai sen valiokunnat eivät ole missään vaiheessa nimenomaisesti katsoneet, ettei presidentti voisi osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin, tai ole yksiselitteisesti vaatineet hänen jäävän pois kokouksista. Eduskunta on vain edellyttänyt, että pääministeri on aina läsnä Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Presidentti Halonen onkin hallituksen ja eduskunnan suostumuksella jatkanut Ahtisaaren linjalla: presidentti on ilmoittanut hallitukselle aikeistaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokoukseen eikä hallitus ole riitauttanut presidentin ilmoitusta.¹⁵ Itse asiassa mikään ei viittaa siihen, että hallitus olisi kertaakaan edes yrittänyt suostutella presidenttiä jäämään kotiin (ks. myös Jyränki 2007, 303). Halonen onkin osallistunut valtaosaan Eurooppa-neuvoston kokouksia, viime vuosina tosin vain kahteen huippukokoukseen vuodessa. Presidentin osallistuessa Eurooppa-neuvoston istuntoon joutuu ulkoministeri poistumaan kokouksesta. Näin siitä huolimatta, että esityslistalla olevat asiat on kansallisesti valmisteltu VNK:n tai UM:n johdolla ja kuuluvat hallituksen toimivaltaan.

Edustuskysymys on erittäin tärkeä eduskunnan

vaikutusmahdollisuuksien kannalta. Koska pääministerin johtaman hallituksen kohtalo riippuu eduskunnan luottamuksesta, mahdollistaa pääministerin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin normaalin parlamentaarisen valvonnan harjoittamisen. Eduskunnan näkökulmasta olisi täten suotavaa, että vain pääministeri edustaisi Suomea Eurooppa-neuvostossa. Pääministerillä on perustuslain 97 § nojalla velvollisuus raportoida eduskunnan EU-valiokuntana toimivalle suurelle valiokunnalle etu- ja jälkikäteen Eurooppa-neuvoston kokouksista. Ulkoasiainvaliokuntaa pääministeri puolestaan informoi Eurooppa-neuvoston kokouksista niissä käsiteltävien ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymysten osalta.¹⁶ Presidentti sen sijaan vierailee eduskunnassa vain avatakseen valtiopäivät ja päättääkseen vaalikauden. Presidentti ei itse asiassa ole raportointivelvollinen kenellekään, varsinkaan mikäli hänet on valittu toiselle kuusivuotiskaudelle (Wiberg 2006, 196; 2007). Pääministeri ja presidentti ovat tosin yleensä pyrkineet järjestämään yhteisen tiedotustilaisuuden Eurooppa-neuvoston kokouksen päätyttyä.

Pääministeri on kaksoisedustuksen puitteissa ollut Suomen ensisijainen, puheenvuoroja käyttävä edustaja presidentin ollessa enemmän taustavoimana Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Presidentin puheenvuorot, jotka yleensä ovat liittyneet UTP-asioihin, ovat hallituksen valmistelemissä ja etukäteen tarkastamia. On kuitenkin huomioitava, että illallispöydässä ja muussa epävirallisemmassa yhteydenpidossa saattaa nousta esiin yllättäviäkin asioita. Tulisiko tällöin presidentin kieltäytyä vastaamasta toisen EU-maan johtajalle perustuslain velvoittamaan yhteisjohtajuuteen vedoten ja ilmoittaa palaavansa asiaan koordinoituaan linjauksensa pääministerin kanssa? Onkin esitetty arvioita, joiden mukaan illalliskeskustelut ja muut epävirallisemmat yhteydenpitomuodot ovat toimineet ainakin osin presidentin osallistumisen vaikuttimena (Jyränki 2007, 303). Pääministeri ja presidentti tosin ovat viime vuosina istuneet vieretysten illallisella, joten tämä istumajärjestely myötävaikuttaa keskinäisen koordinaation sujuvuuteen.

Lisäksi presidentin osallistuminen voi hankaloittaa muiden jäsenmaiden sekä tiedotusvälineiden käsitystä siitä, kumpi – presidentti vai hallitus – johtaa Suomen Eurooppa-politiikkaa (UaVM 13/2006, 10; Jyränki 2007, 303; Nousiainen 2008, 55; Penttilä 2008, 38). Tässä kohtaa on hyvä muistaa, että kaikki Eurooppa-neuvoston kokouksiin

osallistuvat henkilöt, tai kokouksista raportoivat tiedotusvälineiden edustajat, eivät välttämättä ole perillä Suomen perustuslain säädöksistä.

Lissabonin sopimuksen on julkisuudessa usein arvioitu vaikuttavan presidentin oikeuteen osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 36/2006, 14; ks. myös HE 23/2008, 72; PeVL 13/2008, 11) on todennut seuraavasti:

”Muutos Eurooppa-neuvoston asemassa ei – – kuten valiokunta on aiemmin todennut [PeVL 7: 2003, 8] – – voi olla merkityksetön seikka myöskään tasavallan presidentin ja valtioneuvoston välillä noudatettavien käytäntöjen kannalta. Kysymys on valiokunnan aiemman kannan mukaan viime kädessä siitä, että perustuslain 93 §:n 2 momentissa osoitetaan valtioneuvoston toimivaltaan unionissa tehtävien päätösten kansallinen valmistelu [PeVM 10/1998: 26] ja että unionin perustuslakisopimuksen muutosten valmisteluun sovelletaan saman pykälän 1 momentin säännöksiä [HE 1/1998: 146]. Muutos vahvistaa entisestään eduskunnalle vastuussa olevan valtioneuvoston toimintaa johtavan pääministerin asemaa Suomen eurooppapolitiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Valtioneuvoston toimivalta ulottuu perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella Euroopan unionin koko toimialalle ja kattaa siten myös unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan. Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat näin ollen käytännössä valtioneuvoston toimivaltaan. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa Suomen ulkopoliittikan yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden turvaamiseksi ... Valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettu valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous on perustuslakivaliokunnan mielestä tähän tarkoitukseen käyttökelpoinen ja muodolliselta kannalta riittävä yhteistyön foorumi. Käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoasiainministerin kanssa.”

Perustuslakivaliokunta antaa täten ymmärtää aikaisempaa selkeäsanaisemmin, että presidentin osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin olisi mahdollista ainoastaan silloin kun huippukokouk-

sisä käsitellään perussopimusten muuttamista. Merkittävissä ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymyksissä riittää kun hallitus toimii Suomessa läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Samalla on kuitenkin huomioitava, että vaikka Eurooppa-neuvosto muuttuu Lissabonin sopimuksen myötä varsinaiseksi, oikeudellisesti sitovia päätöksiä tekeväksi EU:n toimielimeksi, ei sopimukseen sisälly säännöksiä, jotka estäisivät presidentin osallistumisen huippukokouksiin. Artiklan 10 kohdan 2 mukaan ”Jäsenvaltiota edustaa Eurooppa-neuvostossa valtion- tai hallituksen päämies ja neuvostossa hallitus, jotka puolestaan ovat demokratian mukaisessa vastuussa joko kansallisille parlamenteilleen tai kansalaisilleen” (ks. myös artikla 15 kohta 2). EU:n perussopimukset eivät siis jatkossakaan kiellä presidenttiämme osallistumista huippukokouksiin. Suuremman haasteen asettaakin alati laajentuva EU. Kun jatkossa unionissa on yhä enemmän jäsenmaita, voivat toiset jäsenvaltiot – esimerkiksi unionin puheenjohtajana toimiva maa – kyseenalaistaa Suomen kaksoisedustuksen. Tämä haaste koskee tosin myös muita jäsenvaltioita, joista usealla on viime vuosina ollut presidentin ja pääministerin kaksoisedustus Eurooppa-neuvostossa.

Toimivaltaongelmat

Hallituksen vuoden 2005 syksyllä eduskuntaan tuoma esitys uudeksi kriisinhallintalaiksi (HE 110/2005) puolestaan osoitti, kuinka vaikeaa voi olla tehdä erottelua EU-asioiden ja muun ulkopoliittikan kesken. Hallituksen esityksen mukaan presidentti olisi päättänyt Suomen osallistumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 54/2005) asettui vastakkaiselle kannalle. Sen mukaan hallituksen tuli päättää unionin sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta sekä valmiuosaston asettamisesta operaatioon osallistumista varten. Lisäksi valiokunta painotti EU-tason valmistelun ja kansallisten osallistumispäätösten yhteyttä. Olisi epäloogista mikäli hallitus vastaisi kriisinhallintaoperaation valmistelusta ja presidentti osallistumisesta, sillä nämä vaiheet ovat vahvasti sidoksissa toisiinsa. Perustuslakivaliokunnan mukaan EU:n kriisinhallintaoperaatiossa on siis kysymys monivaiheisesta prosessista, jonka valmisteluvaiheissa myös määritellään niitä edellytyksiä, joilla jäsenvaltiot katsovat voitavansa osallistua operaatioon. Perustuslakivaliokunta ei kui-

tenkaan ollut lausunnossaan yksimielinen. Lisäksi perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista enemmistö katsoi, että päätösvalta osallistumisesta EU:n kriisinhallintaoperaatioihin kuuluu presidentille. (Niskanen 2006)

Toinen esimerkki liittyy Itävallan vastaiseen boikottiin vuonna 2000. Pääministeri Lipponen päätti Suomen osallistumisesta EU:n silloisen 14 jäsenmaan hallitusten ja valtionpäämiesten yhteiseen kannanottoon, jonka tarkoituksena oli estää Jörg Haiderin johtaman oikeistopopulistisen Vapauspuolueen osallistuminen Itävallan hallitukseen. Pääministeri Lipponen teki päätöksen yksin vanhan perustuslain aikana. Presidentti Ahtisaari hyväksyi päätöksen vasta jälkikäteen. (Oikeusministeriö 2001, 23–24; Vogt 2001)¹⁷

Kolmas esimerkki liittyy Venäjä-suhteisiin. Oikeudellisesta näkökulmasta kahdenkeskiset valtioiden väliset suhteet tai päätökset Suomen toiminnasta kansainvälisissä järjestöissä lukeutuvat useimmiten presidentin toimivaltaan. Kuitenkin Suomen Venäjän-politiikka on nykyisin erittäin pitkälle sidoksissa EU:n Venäjä-politiikkaan, varsinkin kun kauppapolitiikka lukeutuu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Presidentti Halosen aktiivisuus Venäjä-suhteissa ei aina ole ollut hallituksen mieleen. Pääministeri ja presidentti kanslioineen ovatkin useaan otteeseen käyneet kulisissa kovaa taistelua siitä, kumpi on ensisijainen toimija Venäjä-suhteissa.

Lisäksi varsinkin vuoden 2006 jälkipuoliskolle ajoittuneella Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella oli hallituksen ja presidentin kesken erimielisyyttä siitä, kuka johtaa puhetta tietyissä EU:n ja kolmansien maiden välisissä kokouksissa.¹⁸ Tämä valtaistelu päättyi lopulta pääministerin voitoksi, sillä puheenjohtajuuskaudella Suomi osallistui kyseisiin kokouksiin ensisijaisesti unionin (neuvoston) eikä Suomen edustajana. Puheenjohtajuuskausien ulkopuolella tilanne on epäselvempi, ja hallituksen sekä presidentin kesken onkin esiintynyt tulkintaerimielisyyksiä osapuolten toimivallasta sekä Suomen valtuuskunnan puheenjohtajasta. (Meres-Wuori 2008, 112–113)¹⁹

Yhteenvedona todettakoon, että presidentin vaikutusmahdollisuudet ulkopoliitiikan ja EU-politiikan valmistelussa sekä päätöksenteossa ovat rajalliset. Koska presidentillä ei ole omaa valmistelukoneistoa, on ulkopoliitiikan asioiden valmistelu käytännössä kokonaan hallituksen vastuulla. Presidenttiä pidetään informoituna ja lisäksi hänellä on

mahdollisuus välittää näkemyksensä hallituksen tietoon, mutta varsinainen valmistelu tapahtuu hallituksen ja ennen kaikkea VNK:n johdolla. Hallitusvetoinen asioiden valmistelu ”painaa presidentin päätöksentekoa ministeristön mielipiteen mukaiseksi. Tälle paineelle presidentti on alttiina, paitsi muista syistä, myös sen takia, että häneltä varsinaisesti puuttuu oma valmistelukoneisto, joka toimisi valtioneuvoston valmistelukoneiston vastapainona” (Jyränki 2000b, 117). Presidentti voi toki viime kädessä hankaloittaa päätöksentekoa tai jopa asettua poikkitelein hallituksen kanssa, mutta oman valmistelukoneiston puuttuminen merkitsee presidentin jäämistä käytännössä kokonaan aikaisempien päätöksentekovaiheiden ulkopuolelle. Artikkelin viimeisessä osiossa pohditaan yhteisjohtajuuden tulevaisuutta ja esitetään ulkopoliitiikan keskittämistä yksinomaan hallituksen toimivaltaan. Ehdotuksen ytimessä ovat EU-asioiden ja muun ulkopoliitiikan linkittyminen sekä presidentin hankala, selkeän alisteinen asema suhteessa hallitukseen.

Yhteisjohtajuudesta yhtenäiseen ulkopoliitikkaan

Presidentin ja hallituksen yhteisjohtajuus on toiminut suhteellisen hyvin. Myös aikaisemmat selvitykset yhteisjohtajuudesta tukevat tätä käsitystä (Tiilikainen 2002, 2003; Oikeusministeriö 2002; UaVM 13/2006). Lisäksi esimerkiksi presidentti on useaan otteeseen todennut yhteistoiminnan sijaan ilman varsinaisia vaikeuksia.²⁰ Tämä ei ole yllättävää. Presidentin ja hallituksen välinen vuoropuhelu on säännöllistä ja perustuu toimiviin institutionaalisiin käytäntöihin. Näin mahdollisiin näkemyseroihin voidaan puuttua jo asioiden valmisteluvaiheessa ilman, että ne haittaavat ulkopoliitiikan toimivuutta. Samoin mikään ei viittaa siihen, että hallituksen ja presidentin väliset linjaerot olisivat varsinaisesti hankaloittaneet ulkopoliitiikan hoitoa tai heikentäneet Suomen asemaa esimerkiksi EU:ssa käytävissä neuvotteluissa.

Ongelmilta ei kuitenkaan ole välttytty. Presidentin ja hallituksen välillä on ollut ristiriitoja, mutta nämä konfliktit eivät juuri välity julkisuuteen.²¹ Ristiriidat ovat liittyneet enemmän toimivallan rajauksiin kuin asioiden sisältöön. Kyse on ennen kaikkea jännitteistä, jotka leimaavat erityisesti asioiden valmistelua ja aiheuttavat päänvaivaa niin hallituksen puolella kuin presidentin kansliassa. Sään-

nöllisen yhteydenpidon takia erimielisyydet kyetään siis yleensä sovitteluun jo asioiden valmisteluvaiheessa – joko virkamiestasolla tai sitten viimeistään presidentin ja pääministerin neuvotteiluissa. Mikäli näkemyseroja ei kyetä onnistuneesti tai sovitus aikataulussa ratkaisemaan, ovat pääministeri ja presidentti silti vakuutelleet yhteistoiminnan sujuvan ongelmitta.

Perustuslaki on ollut voimassa vasta reilut kahdeksan vuotta. Meillä on kokemuksia tuolta ajalta yhdestä presidentistä (Halonen) ja varsinaisesti vain kahdesta pääministeristä (Lipponen ja Matti Vanhanen). Ei ole mitään takeita siitä, että jatkossa valittavat presidentit tai pääministerit olisivat yhtä sitoutuneita yhteisjohtamiseen tai käyttäytyisivät erimielisyyksien sattuessa yhtä rakentavasti. Samoin on huomioitava, että yhteisjohtajuutta ei ole testattu vaikeissa olosuhteissa, mahdollisesta kriisitilanteesta puhumattakaan (Penttilä 2008, 12). Henkilökysymysten lisäksi yhteisjohtajuuteen liittyy kolme vakavaa ongelmaa: riitojenratkaisujärjestelmän puuttuminen, presidentin hankala asema hallitukselle alistaisena toimijana, sekä yhä vaikeammaksi käyvä rajanveto Eurooppa-politiikan ja muiden ulkopoliittien kysymysten kesken.

Riitojenratkaisujärjestelmä?

Perustuslain laadintavaiheessa kiinnitettiin hämmästyttävän vähän huomiota presidentin ja hallituksen välisten erimielisyyksien ratkaisemiseen. Yksittäiset kansanedustajat, tutkijat (esim. Jyränki 2007, 286), ulkoasiainvaliokunta (UaVL 6/1998, 4) ja useat eduskunnan valiokuntien kuulemat asiantuntijat toki huomioivat ongelman jo tuolloin, mutta nekään eivät esittäneet siihen varsinaista ratkaisua. Useimmissa puheenvuoroissa luotettiin yhteisjohtajuuden toimivuuteen sekä painotettiin molempien osapuolien tarvetta sitoutua yhteistoimintaan. Mutta entä jos presidentti kieltäytyy ratifioimasta eduskunnan hyväksymää EU:n perussopimusten muutosta? Tai entä jos presidentti kannattaa Naton jäsenyyttä ja hallitus vastustaa sitä? Konfliktialttiuteen myötävaikuttaa se, että presidentti saa valtakirjansa suoraan kansalta ja hallitus puolestaan eduskunnalta. Näin molemmat osapuolet, ja ennen kaikkea presidentti, voivat vedota asemansa demokraattisuuteen ja kansalta saamaansa valtakirjaan.

Yleisellä tasolla jo perustuslain 93 § 1 jättää runsaasti tulkinnanvaraa: ”sitä voidaan lukea niin

presidentillisten kuin parlamentaaristenkin silmälasiin läpi sen mukaan, asetetaanko pääpaino virkkeen alku- vai loppuosaan” (Nousiainen 2008, 47). Perustuslaki ei anna vastausta siihen, mitä tapahtuu jos presidentti ja hallitus eivät kykene yhteistoimintaan. Perustuslaki ei myöskään kerro kumman kanta voittaa mahdollisten erimielisyyksien ilmetessä. Perustuslain 58 § tosin määrää, että ”presidentti tekee päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti.” Mikäli kyse on siis muusta kuin hallituksen esityksestä, voi presidentti tehdä hallituksen kannan vastaisen päätöksen. Presidentin kanta voittaa myös silloin, jos hallitus on yksimielinen. On kuitenkin huomattava, että vain pieni osa ulkopoliittien asioista luokituu tämän presidentin määrämuotoisen päätöksenteon piiriin.

Riitojenratkaisujärjestelmässä olisi määriteltävä kumman – presidentin vai hallituksen – kanta voittaa ristiriitatilanteessa. Mielenkiintoista on, että VNK ja TPK tuntuvat nykyisen yhteisjohtajuuden puitteissa omaavan eriävät mielipiteet siitä, kumman on taivuttava toisen tahtoon: VNK:n mukaan presidentin kantojen on oltava linjassa hallituksen näkemysten kanssa, kun taas TPK:n mukaan hallituksen linjaukset eivät saa olla ristiriidassa ulkopoliittikkaa johtavan presidentin kantojen kanssa. Koska perustuslain mukaan nimenomaan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa, olisi loogista, että ulkopoliitikassa presidentin kanta olisi vahvempi. EU-politiikassa, mukaan lukien UTP, hallituksen kanta olisi ensisijainen. Mikäli puolestaan halutaan vahvistaa parlamentarismia, tulisi hallitus määritellä voittajaksi kaikissa ulkopoliittien kysymyksissä. Tätä mallia puoltaa myös se, että Eurooppa-asioita on yhä hankalampaa erottaa muusta ulkopoliittikasta.

Riitojenratkaisumekanismiin liittyy kuitenkin vakavia haittoja. Ensinnäkin se murentaisi yhteistoimintalausekkeen perustaa laskemalla mahdollisen heikomman osapuolen motivaatiota osallistua (rakentavasti) päätöksentekoon. Miksi presidentti tai hallitus lähtisi mukaan yhteistoimintaan tietäen, että lopulta sen kanta voisi tulla jyrätyksi? Lisäksi häviävä osapuoli voisi jälkikäteen tuoda pettymyksensä ja eriävän mielipiteensä julki. Toinen ongel-

ma on riitojenratkaisuprosessin lopputuloksen kunnioittamisen valvonta. Ei ole mitään vedenpitävää keinoa varmistaa, että häviävä osapuoli sitoutuu voittajan kannan mukaisen politiikan toimeenpanoon. Tässä yhteydessä on hyvä muistaa, että ulkopoliitikkassa ei päätöksenteon lopputuloksena yleensä synny lakeja tai muita yksityiskohtaisia päätöksiä, vaan kyse on yleisemmin tulevaisuudessa toteuttavan politiikan linjaamisesta. Tällaisten linjausten noudattamisen valvonta on käytännössä mahdollonta, kun huomioidaan hallituksen ja presidentin aktiivinen kansainvälinen vuorovaikutaminen. Ristiriitojen ratkaisumenettelystä olisi täten todennäköisesti enemmän haittaa kuin hyötyä.

Hallitus johtaa ulkopoliitikkaa, ei presidentti

Perustuslain mukaan presidentti johtaa ulkopoliitikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa. Perustuslakia valmisteltaessa korostettiin yhtäältä presidentin ulkopoliittisen johtajuuden säilyttämistä, mutta toisaalta alleviivattiin hänen tarvettaan toimia aidossa yhteistyössä hallituksen kanssa. Kuten perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998, 26) tähdensi: ”presidentin tulee tehdä kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta.” Erityisesti painotettiin sitä, että presidentin päätöksenteko on sidottu hallituksen ratkaisuehdotukseen (perustuslain 58 §:n mukaan tehtävät päätökset) tai hallituksen alaisuudessa tapahtuneeseen asioiden valmisteluun (käytännössä kaikki ulkopoliitiikan ja EU-politiikan kysymykset). Puheenvuoroissa ja kannanotoissa vedottiin tällöin usein, hieman eri sanamuodoin, ”perustuslain henkeen”, jolla tarkoitettiin ennen kaikkea pyrkimystä parlamentarisoida maamme poliittista järjestelmää. Presidentin siis oletetaan johtavan ulkopoliitikkaa ilman omaa valmistelukoneistoa.²² Itse asiassa TPK on voimavaroiltaan ja toimenkuvaltaan lähinnä mitoitettu puhtaasti edustuksellista presidenttiä varten.²³ Eikö tämä asetelma ole ”perustuslain hengen”, tai ainakin sen tarkoituksenmukaisen toimeenpanon, vastainen?

Nykyiseen asetelmaan liittyy kaksi selkeää heikkoutta. Ensinnäkin se heikentää (tarkoituksellisesti) presidentin tosiasiallista kykyä johtaa ulkopoliitikkaa (Jyränki 2000b, 117; Suksi 2002, 266; Wiberg 2006, 197, 205; Nousiainen 2008, 48). Valmisteluvastuu on hallituksella, ja näin presidentti on varsin pitkälle riippuvainen hallituksen hänelle

antamasta informaatiosta. Vaikka presidentin ja hallituksen vuoropuhelu onkin erittäin tiivistä, ei se voi korvata presidentin johdolla tapahtuvaa asioiden valmistelua. Toiseksi se voi vaikuttaa presidentin näkemykseen omasta roolistaan. Presidentti on asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa pitkälti altavastajaan tai jopa sivustakatsojan asemassa. Tällöin hän saattaa rakentavan yhteistoiminnan sijasta keskittää voimavaroja valikoivampaan päätöksentekoon osallistumiseen tai jopa sen hidastamiseen, vaikeuttamiseen tai estämiseen.²⁴ Kuten Anckar (2000, 11) asian osuvasti tiivistää:

”Suomen presidentit ovat tulevaisuudessa aina heikkoja, koska he eivät voi muuta olla. Tätä tosiseikkaa ei muuta miksiäkään se, että presidentti edelleen johtaa ulkopoliitikkaa, nyt yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Todellisuudessa ei nimittäin voi mistään varsinaisesta johtamisesta olla kyse ... Valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen ulkopoliitikassakin kytketty presidentti voi halutessaan kyllä hankaloittaa, vaikeuttaa ja monimutkaistaa ulkopoliitiikan hoitoa, mutta johtaa hän ei sitä voi.”

Presidentillä on kuitenkin käytännössä vapaat kädet harjoittaa muunlaista, hallituksen valmisteluvastuun ulkopuolelle sijoitettavaa, ulkosuhteiden hoitoa. Presidentti tapaa Suomessa ulkomaisten johtajia, yritysmaailman ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä matkustaa aktiivisesti ympäri maailmaa. (Jyränki 2000a, 37; 2000b, 207) Presidentti Halonen onkin ollut aktiivinen matkaaja. Vuosina 2000–2007 hän teki keskimäärin 13 ulkomaanmatkaa vuodessa. Eniten Halonen vieraili Venäjällä (12 kertaa), Ruotsissa ja Virossa, sekä Yhdysvalloissa (8 kertaa).²⁵ Ennen matkaa presidentti usein tiedustelee pääministeriltä, olisiko tällä ”jotain viestiä” ulkomaisille johtajille. Presidentti voi pyrkiä vaikuttamaan asioihin myös puheillaan. UM valmisteleekin usein presidentin puheiden luonnokset, mutta merkittävämmät puheet viimeistellään tai kirjoitetaan yleensä presidentin kansliassa. Tällöin puheesta informoidaan hallitusta: puhe lähetetään tiedoksi hallitukselle, mutta varsinaista kommenttia siltä ei pyydetä (hallitus voi toki esittää näkemyksiään puheen muokkaamiseksi). Vähemmän merkittäviä puheita ei edes kierrätetä hallituksen kautta.²⁶

Tässä yhteydessä on korostettava rajanvetoa merkittävien ja vähemmän merkittävien ulkopoliitiikan kysymysten välillä. Kuten jo aikaisemmin on todettu, ”presidentin tulee tehdä kaikki merkit-

tävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta” (PeVM 1998, 26). Eli yhteisjohtajuus ei täten kattaisi vähemmän merkittäviä ulkopoliittikan asioita. Lisäksi perustuslakivaliokunta lausui vuonna 1998 (PeVM 10/1998, 25) seuraavasti: ”Yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopoliittikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa.” Näin ollen presidentin tai hallituksen ei tarvitsisi informoida toisiaan merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Samaa painotettiin myös hallituksen esityksessä (HE 1/1998, 146): ”Ulkopoliittikan johtamisella säännöksessä viitataan ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan ... Presidentin tehtäviin ulkopoliittikan hoitamisessa kuuluu myös keskusteluja eri valtioiden edustajien kanssa, kirjeenvaihtoa, puheita kansainvälisissä tilaisuuksissa ja muita vastaavia toimia, joiden hoitamista ei kaikilta osiltaan voida sitoa koko valtioneuvoston myötävaikutusta edellyttävään menettelyyn. Vastaavasti pääministeri ja muut ministerit sekä heidän johtamansa ministeriöt ja osin myös muut viranomaiset ovat nykyisin monin tavoin yhteydessä toisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen toimielimiin ja viranomaisiin.”

Onkin ilmeistä, että presidentillä on moninaisia kanavia vaikuttaa Suomen ulkosuhteisiin. Eli yhtäältä presidentti on sidottu hallituksen linjauksiin ja ratkaisuehdotuksiin, mutta toisaalta hänellä on niin halutessaan runsaasti mahdollisuuksia ja keinoja omien kantojensa tai valtapyrkimystensä edistämiseen (Kulovesi 2000, 522). Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että perustuslain mukaan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa, presidentinvaaleissa ehdokkaat lupaavat hyödyntää aktiivisesti valtaoikeuksiaan, mutta tosiasiasa presidentti on jo nyt ulkopoliittikassa heikko, selkeästi hallitukselle alisteinen, toimija. Hallitus johtaa ulkopoliittikkaa, ei presidentti.

Onko rajanveto Eurooppa-politiikan ja ulkopoliittikan kesken mahdollista?

Kolmas ja ehdottomasti suurin haaste ja käytännön ongelma liittyy Eurooppa-politiikan sekä muiden ulkopoliittikan asioiden väliseen rajanvetoon. Ongelma on enemmän poliittinen kuin hallinnollinen tai oikeudellinen. Eli EU-asiat, mukaan lukien

UTP, sekä muut ulkopoliittikan kysymykset voidaan toki yleensä erottaa hallinnollisesti ja oikeudellisesti toisistaan (onhan valtionhallinnossa sitä varten pätevää henkilöstöä), mutta poliittisesti niiden erottaminen on hankalampaa. Tällä tarkoitetaan ennen kaikkea sitä, että Eurooppa-poliittisten asioiden ja muiden ulkosuhteiden kysymysten välillä on vahva linkitys. Erityisen hankalaa on tehdä selkeä rajanveto EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä muiden ulkopoliittikan asioiden kesken.

Perustuslain laadintavaiheessa tähän problematiikkaan kiinnitettiin yllättävän vähän huomiota. Jako EU-asioihin ja perinteiseen ulkopoliittikkaan vaikutti ehkä vähemmän ongelmalliselta 1990-luvun lopulla kuin vuosikymmen myöhemmin. Nykyään EU:n ulkopoliittikka kattaa sotilaallisen ulottuvuuden nopean kehittymisen lisäksi esimerkiksi aikaisempaa kunnianhimoisemman tavoitteen koordinoita jäsenvaltioiden kantoja. Unionin kautta hoidetaan yhä enenevä joukko niistä suhteista, jotka aiemmin perustuivat yksittäisten jäsenmaiden kahdenkeskiseen vuorovaikutukseen EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Suomen kohdalla paras esimerkki on Venäjä. EU:n Venäjä-politiikka on olennaisesti tiivistynyt 1990-luvulta lähtien, ja näin ollen Suomen oma, kahdenkeskinen Venäjä-politiikka on aiempaa tiiviimmin sidoksissa unionin Venäjä-politiikkaan.

Lissabonin sopimuksen myötä EU saa lisäksi oman ”presidentin” eli Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan sekä ”ulkoministerin”, jonka virallinen titteli on nykykäytäntöä vastaavasti ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustaja. Perustettavat uudet virat ilmentävät unionin pyrkimystä johdonmukaistaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa. Vaikka unionin ulkopoliittikan tehokkuudesta voidaan olla montaa mieltä, on ilmeistä, että jatkossa on entistä vaikeampaa tehdä yksiselitteistä erottelua EU-asioiden, UTP-asioiden, ja muiden ulkopoliittikan kysymysten välillä (ks. myös Tiilikainen ja Blomberg 1998; Ojanen 2001, 170–171; Tiilikainen 2002, 12–13; 2006, 2007; UaVM 13/2006, 9; Nousiainen 2008, 48).

Mikäli ulkopoliittikan asioista erotetaan vain se joukko, jolla ei ole kytköstä Euroopan unioniin, jää jäljelle vain erittäin pieni ja vähämerkityksinen osa asioita. Onkin loogista, että presidentti on nimenomaan tähän rajanvedon vaikeuteen nojaten pyrkinyt oikeuttamaan rooliaan EU-politiikassa ja erityisesti UTP-asioissa. Jotta presidentti kykenee aidosti johtamaan ulkopoliittikkaa, tulee hänen olla

aktiivinen toimija myös Eurooppa-politiikassa tai ainakin unionin ulkosuhteiden saralla. Kuten presidentti Halonen asian tiivistää: ”Ei sellaista mahdollisuutta ole, että joku käsittelisi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa olematta millään tavalla yhteydessä Euroopan unioniin. EU tulee kaikesta läpi. Suomi on kaikessa osa EU:ta.”²⁷ Tämä on puolestaan lisännyt jännitteitä asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Yhtäältä on selvää, että presidentti on pyrkinyt aktiivisesti osallistumaan UTP-asioiden ja osin muunkin Eurooppa-politiikan muotoiluun. Toisaalta hallitus on omaksunut käytäntöjä, joiden tarkoituksena tai sivutuotteena on presidentin marginalisointi näin asioiden valmistelussa kuin itse päätöksenteossa. Presidentti tarrautuu valtansa rippeisiin hallituksen (ja eduskunnan) puolustaessa reviiiriään. Törmäyksiltä ei voi välttyä.

Ennen kaikkea erottelu ei täten ole järkevää valmistelun ja päätöksenteon yhtenäisyyden kannalta. Kun asian prosessoinnin eri vaiheissa hallituksella ja presidentillä on eri toimivaltuudet tai rooli (tai eriävät käsitykset omista toimivaltuuksistaan), on tämä omiaan hankaloittamaan ja monimutkaistamaan asian käsittelyä. Edellisessä osassa kuvatut esimerkit kriisinhallintalaista, Itävalta-boikotista ja Venäjä-suhteiden hoidosta osoittavat hyvin tämän ongelman käytännön ulottuvuuden. Vastaavia ongelmia ilmenee mitä todennäköisimmin myös jatkossa, riippumatta siitä kuinka tiivistä vuoropuhelu presidentin ja hallituksen kesken on. Lisäksi voidaan aiheellisesti kysyä, kenen etua toimivaltakiistat palvelevat. Toimivaltaongelmien ratkaisemiseen käytettävä energia olisi järkevämpää kohdentaa politiikan sisältökysymyksiin.

Ehdotus perustuslain uudistamiseksi: ulkopoliitiikka hallituksen toimivaltaan

Nykyiseen ulkopoliitiikan yhteisjohtajuuteen liittyy useita ongelmia. Näistä painavimpia ovat riitojenratkaisumenettelyn puuttuminen, presidentin hankala asema hallituksen valmistelukoneistosta riippuvaisena ulkopoliitiikan johtajana ja yhä vaikeammaksi käyvä rajanveto hallituksen toimivaltaan lähes kokonaan lukeutuvan Eurooppa-politiikan sekä yhteistoimintavelvoitteen piiriin lukeutuvan muun ulkopoliitiikan kesken. Kun näitä tekijöitä tarkastellaan kokonaisuutena, on loogisin ja pitkän tähtäimen kannalta järkevin vaihtoehto ulkopoliitiikan siirtäminen yksin hallituksen toimivaltaan. Toinen

vaihtoehto olisi EU-asioiden, mukaan lukien UTP sekä perussopimusten muuttaminen, rajaaminen nykyistä yksiselitteisemmin pelkästään hallituksen toimivaltaan lukeutuviksi. Tämä ei kuitenkaan poistaisi Eurooppa-politiikan ja muun ulkopoliitiikan välisen rajanvedon ongelmaa. Riitojenratkaisumenettelyn kirjaaminen perustuslakiin puolestaan selkeyttäisi presidentin ja hallituksen välistä vallanjakoa, mutta samalla se toisi tarpeettomia jännitteitä yhteisjohtajuuteen.

Ulkopoliitiikan siirtämisellä yksin hallituksen toimivaltaan olisi kolme selkeän myönteistä vaikutusta. Ensinnäkin se yhtenäistäisi Suomen ulkopoliitikkaa keskittämällä kaiken ulkopoliitiikan yhden toimijan alaisuuteen. Näin välttyttäisiin sekä toimivaltakiistoilta että mahdollisten kantojen erimielisyyksien aiheuttamilta hankaluuksilta. Toisten valtioiden tai muiden ulkomaisten toimijoiden olisi samoin helpompaa hahmottaa, kuka Suomen EU-politiikasta ja ulkopoliitiikasta vastaa. Kuten ulkoasiainvaliokunta (UaVM 13/2006, 8) on vaatinut: ”Suomella tulee olla yksi ja yhtenäinen ulkopoliitiikka.” Lisäksi uudistus mahdollistaisi Suomen nopeamman reagoinnin toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin, kun hallituksen tai pääministerin ei tarvitsisi koordinoida asiaa presidentin kanssa.

Toiseksi uudistus demokratisoisi päätöksentekoa ankkuroimalla koko ulkopoliitiikan eduskunnalle vastuullisen hallituksen toimivaltaan. Tässä kohdin uudistus vahvistaisi jo tapahtunutta kehitystä, jossa eduskunta on saanut entistä vahvemman jalansijan maamme ulkosuhteiden hoidossa. Hallitus informoi eduskuntaa ja erityisesti sen ulkoasiainvaliokuntaa ulkopoliitiikasta, ja lisäksi EU-politiikan ”siivellä” eduskuntaan tulee paljon myös varsinaisen Eurooppa-politiikan ulkopuolisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita. (Jääskinen 2000; Nousiainen 2006; Raunio 2007).²⁸ Presidentti valitaan toki suorilla vaaleilla, mutta valintansa jälkeen hän ei ole vastuussa toimistaan oikeastaan kenellekään. Hallituksen on taas aina nautittava eduskunnan luottamusta.

Kolmanneksi se tervehdyttäisi suomalaista politiikkaa normalisoimalla ulkopoliitiikan muihin politiikan lohkoihin rinnastettavaksi alaksi. Puolueet eivät enää voisi piiloutua presidentin tai yhteistoimintalausekkeen selän taakse, vaan joutuisivat kantamaan selkeämmin vastuun ulkopoliitiikasta ja tarjoamaan vaaleissa kansalaisille kilpailevia vaihtoehtoja harjoitettavasta politiikasta. Tässä kohdin

on syytä palauttaa mieleen kansalaisten etäännyminen politiikasta, josta ehkä selkein osoitus on lähes yhtäjaksoisesti 1970-luvun lopulta alkaen laskenut eduskuntavaalien äänestysprosentti.

Yhteenvetona totean presidentin ulkopoliittisen vallan karsimisen olevan selkeästi paras ratkaisu ulkopoliittikan päätöksentekojärjestelmän uudistamiseksi. On helppoa yhtyä aikaisemman selvityk-

sen johtopäätökseen, jonka mukaan ”uuden perustuslain mukaista ulko- ja turvallisuuspoliittista johtamisjärjestelmää voi pitää eräänlaisena ’murosajan’ järjestelmänä.” (Tiilikainen 2002, 13). Ulkopoliittisen johtajuuden siirtäminen hallitukselle kansanvaltaistaisi ja yhtenäistäisi Suomen Eurooppa-politiikkaa ja ulkosuhteiden hoitoa sekä tervehdyttäisi muutoinkin poliittista elämäämme.

VIITTEET

¹ Artikkelin on lyhennetty ja muokattu versio oikeusministeriölle laatimastani selvityksestä Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta (Raunio 2008). Haluan kiittää kaikkia haastateltavia, joista useat vielä varsinaisten haastattelujen jälkeen avuliaasti vastasivat tarkentaviin kysymyksiini. Antero Jyränki, Jaakko Nousiainen, Tuomas Ojanen, Heikki Paloheimo, Tarja Seppä ja Matti Wiberg lukivat selvityksen alustavan version. Esitän heille lämpimät kiitokseni hyödyllisistä ja tarkkanäköisistä kommenteista. Lisäksi haluan kiittää niitä henkilöitä, jotka kommentoivat alustustani Perustuslain muutostarpeet -asiantuntijaseminaarissa Säätytalolla 19.5.2008.

² Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

³ Perustuslaissa hallituksesta käytetään termiä valtioneuvosto. Tässä artikkelissa hallitus ja valtioneuvosto esiintyvät toistensa synonyymeina.

⁴ Lähetekeskustelu 10.–11.2.1998 (PTK 4/1998, PTK 5/1998), ensimmäinen käsittely 2.2.1999 (PTK 195/1998), toinen käsittely 3.2.1999 (PTK 196/1998), kolmas käsittely 10.2.1999 (PTK 200/1998); LJL 1/1999: lähetekeskustelu 13.4.1999 (PTK 6/1999), ainoa käsittely 1.6.1999 (PTK 28/1999).

⁵ Keskusteluissa käytetyistä argumenteista, ks. Saraviita (2000, 33–45) ja Raunio (2008).

⁶ Yhteisjohtajuuden tutkiminen on laiminlyöty. Poliittikan tutkijat eivät ole tuottaneet asiasta yhtään tutkimusta, kun taas oikeustieteilijät ovat kirjoituksissaan eritelleet yhteisjohtajuutta enemmän lakipykälien tulkinnan kuin käytännön toiminnan arvioinnin näkökulmasta. Hallitus tai eduskunta eivät myöskään ole ainakaan julkisesti kartoittaneet järjestelmän toimivuutta, pois lukien kaksi vuotta perustuslain voimaantulon jälkeen laadittu, lähinnä käytännön yhteistyömuotoihin keskittynyt selvitys (Tiilikainen 2002, 2003; Oikeusministeriö 2002), sekä ulkoasiainvaliokunnan vuonna 2006 tekemä, samoin käytännön yhteistoimintamuotoihin keskittynyt selvitys (UaVM 13/2006).

⁷ Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262, 26 §.

⁸ Lissabonin sopimus (artikla 48) muuttaa tilannetta vakinaistamalla ns. konventimenettely (tavanomainen tarkistusmenettely), mutta tämä uudistus ei suoraan vaikuta presidentin ja hallituksen valtasuhteisiin. Tosin niin tavanomainen tarkistusmenettely kuin varsinkin samassa artikkelissa määritellyt yksinkertaistetut tarkistusmenettelyt tuovat

eduskunnan vahvemmin mukaan prosessiin. Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot, Euroopan unionin neuvosto, Bryssel 30.4.2008. Sopimuksen voimaantuminen on tätä kirjoitettaessa epävarmaa. Sopimuksen kohtalo ei kuitenkaan vaikuta tämän artikkelin johtopäätöksiin.

⁹ EU:n perussopimusten muuttaminen on ollut joko suoraan tai välillisesti unionin ja Eurooppa-neuvoston esityslistalla lähes koko Suomen EU-jäsenyyden ajan.

¹⁰ Perustuslakia valmisteltaessa painotettiin joustavuutta ja nähtiin tarkoituksenmukaisena, ettei yhteistoiminnan muodoista säädetä turhan yksityiskohtaisesti laeilla. Yhteisjohtajuuden haluttiin pikemminkin ajan oloon löytävän omat toimintamallinsa. Ks. HE 1/1998, 47; Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliittikan johtamisessa, Valtioneuvoston kanslia 3.3.2000, tiedote 45/2000; Kulovesi (2000, 518).

¹¹ Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262, 25 §.

¹² Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175, 24 §: ”Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteinen kokous. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevä ministerivaliokunta voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa.”

¹³ TP-UTVA:n rooliin ja työjärjestykseen liittyneistä jänneistä uuden perustuslain astuttua voimaan, ks. Uimonen (2001, 327–337).

¹⁴ Tämän ns. ”kahden lautasen ongelman” syntyvaiheista ks. esim. Jyränki (1997; 2006, 146–150, 164), Meres-Wuori (1998, 328–332), ja Nousiainen (2006, 288–289, 327–328). Valtioneuvoston ohjesääntö (3.4.2003/262, 3 § 5) mukaan ”Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa, valtion- tai hallitusten päämiesten epävirallisissa tapauksissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa” kuuluu valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaviin asioihin.

¹⁵ Eurooppa-neuvoston kokousta ennen TPK ilmoittaa hallitukselle presidentin osallistuvan kokoukseen ”käsiteltävässä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita.” Tämän jälkeen hallitus päättää, että Suomea edustaa Eurooppa-neuvoston kokouksessa presidentti ”antamansa ilmoituksen mukaisesti” sekä pääministeri ja mahdollisesti ulkoministeri. Käytäntö sai alkunsa Tarja Halosen presidenttikauden ensimmäisenä.

mäisen Eurooppa-neuvoston yhteydessä. TPK:n kirjeessä ”vahvistettiin” Halosen osallistuvan Lissabonin huippukokoukseen, mutta hallituksen mukaan presidentti ei voinut vahvistaa osallistumistaan, koska Suomen edustuksesta päättää hallitus. Näin ollen päädyttiin muotoiluun, jonka mukaan presidentti ilmaisee aikeensa osallistua kokoukseen. Ks. Jaakko Hautamäki, ”Halosen matkasta tuli arvovaltakiista”, *Helsingin Sanomat* 18.3.2000.

¹⁶ EU:n perustuslakisopimuksen käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti hallituksen tiedottavan Eurooppa-neuvoston kokouksista eduskuntaa myös kirjallisesti. Tätä menettelyä on noudatettu joulukuusta 2006 lähtien (UaVM 6/2008, 9).

¹⁷ Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että Lipposen olisi pitänyt olla ennen päätöksentekoaan yhteydessä presidenttiä asian kuuluttua presidentin ulkopoliittiseen toimivaltaan. Ahtisaari ei kuitenkaan jälkikäteen kyseenalaistanut Lipposen päätöstä. Ks. Oikeuskanslerin päätös 25.5.2000, 130/1/00.

¹⁸ Ks. esimerkiksi Heikki Aittokoski ja Petteri Tuohinen, ”Suomen johdossa ristivetoa EU-puheenjohtajuuden hoidosta”, *Helsingin Sanomat* 15.6.2006.

¹⁹ Erimielisyydet ilmenivät esimerkiksi joulukuussa 2007 järjestetyn EU-Afriikka – huippukokouksen yhteydessä (Meres-Wuori 2008, 113).

²⁰ Esimerkiksi Tasavallan presidentti Tarja Halosen puhe vuoden 2008 valtiopäivien avajaisissa, 5.2.2008.

²¹ Presidentin ja hallituksen näkemuserot ovat vain harvoin vuotaneet tiedotusvälineiden kautta kansan tietoisuuteen. Esimerkkinä mainittakoon maaliskuussa 2008 tehty päätös Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoihin (NRF). Ks. ”Ulkopoliitikan kaksoisjohtajuus herättää voimistuvaa arvostelua”, *Helsingin Sanomat* 16.3.2008.

²² Hallituksen esityksessä (HE 1/1998, 108–109) korostettiin, että ”presidentin päätettäviksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa. Presidentillä ei siten voi olla tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa. Siten esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian tehtävä rajautuu lähinnä presidentin käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallintoasioiden hoitamiseen ja hänen tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen. ... Tasavallan presidentin kansliaa voidaan puolestaan luonnehtia presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä avustavaksi hallinnolliseksi yksiköksi, jossa tulee – myös presidentin toimesta – tehtäväksi erilaisia esimerkiksi hallinnollisia ratkaisuja.” Ks. myös Laki tasavallan presidentin kansliasta 8.12.1995/1382.

²³ Tasavallan presidentin kansliassa työskenteli loppuvuodesta 2007 71 henkilöä. Luku sisältää kansliapäällikön johtaman kabinetin sekä kanslian tukipalvelut kuten hallinto-, virasto- ja kiinteistöpalvelut sekä siivous- ja toimitila-

palvelut. Ulkoministeriössä työskenteli samaan aikaan 996 henkilöä ja VNK:ssa 243 henkilöä, joista 23 oli sijoitettuna EU-sihteeristöön.

²⁴ Jyränki (2000a, 39; ks. myös 2000b, 206) ennusti uuden perustuslain toimeenpanon aikoihin, että ”kokonaisasetelmassa presidentin tehtävä ulkopoliitikkassa painottuneen aktivismin sijasta helposti valvonta-, hidastamis- ja estämisen suuntaan.” Käytännössä samoin sanamuodoin ennakoiti presidentin tulevaa ulkopoliittista roolia myös Nousiainen (2001, 107).

²⁵ Presidentin lehdistöpäällikön Eila Nevalaisen mukaan presidentti päättää itse matkakohteistaan (tosin konsultoiden asiassa ulkoministeriötä ja hallitusta) ja ”vierailuissa on aina myös ulkopoliittinen näkökulma”. Ks. ”Matkakohteet presidentin ulkopoliittinen työkalu” ja ”Presidentin ulkomaanvierailujen kohteet eivät juuri ole muuttuneet”, *Turun Sanomat* 11.4.2008.

²⁶ Ks. Kimmo Sasin kirjallinen kysymys (kk 837/2004), Tasavallan presidentin velvollisuus johtaa ulkopoliitikkaa yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa, joka liittyi presidentti Halosen YK:n yleiskokouksessa 21.9.2004 pitämään Suomen puheenvuoroon. Pääministeri Vanhanen totesi vastauksessaan Sasin kysymykseen seuraavaa: ”Ulkoasiainministeriö osallistui keskeisellä tavalla tasavallan presidentin yleiskokouksessa pitämän puheen valmisteluun. Ulkoasiainministeri oli presidentin mukana myös yleiskokousvaltuuskunnassa New Yorkissa ja osallistui puheen viimeistelyyn. Puhetta ei käsitelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisissa ministerivaliokunnassa. Ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiallisia toimintalinjauksia ja kannanottoja, ei yksittäisiä puheita. Yleiskokoukspuheesta ei käyty myöskään neuvotteluja pääministerin kanssa. Tasavallan presidentin YK:n yleiskokouksessa ilmaisema Irak-kanta oli aiemmin omaksutun linjauksen mukainen. Sekä tasavallan presidentti että pääministeri informoivat toisiaan etukäteen merkittävistä puheenvuoroistaan saattamalla puheet ennakkoon toistensa tietoon. Hyväksyntää yksittäiselle puheelle ei tällä menettelyllä haeta.”

²⁷ Arto Astikainen, ”Presidentti ei voi olla reservissä”, *Helsingin Sanomat* 24.12.2003.

²⁸ Perustuslain 97 § antaa ulkoasiainvaliokunnalle käytännössä rajattoman tiedonsaantioikeuden ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Hallituksen selvitykset ja valiokunnan omat selvityspyynnöt ja lausunnot sekä asiantuntijoiden kuulemiset ovat pitkälti johtaneet siihen, että eduskunta harjoittaa ulkopoliitikkassa samanlaista parlamentaarista valvontaa kuin muillakin politiikan lohkoilla. Hallitusten valiokunnalle tuottamien selvitysten määrä on lisääntynyt vuosien saatossa. Lisäksi selvitysten aiheet ovat jatkuneet entistä useammalle ulkopoliitikan osa-alueelle. (Pitkänen 2006)

LÄHTEET

Haastattelut

- Anne Huhtamäki, lähetystöneuvos, UM, 2.5.2008
 Päivi Kairamo-Hella, tasavallan presidentin ulkopoliittinen neuvonantaja, TPK, 8.5.2008
 Päivi Kaukoranta, yksikön päällikkö, lainsäädäntöneuvos, UM, 28.4.2008
 Markku Lampinen, Eurooppakirjeenvaihtajan sijainen, UM, 2.5.2008
 Jari Luoto, EU-asioiden valtiosihteeri, VNK, 29.4.2008
 Markus Lyra, alivaltiosihteeri (ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä lehdistö- ja kulttuuriasiat), UM, 25.4.2008
 Teija Tiilikainen, poliittinen valtiosihteeri, UM, 28.4.2008
 Erkki Tuomioja, kansanedustaja ja ulkoministeri (2000–2007), 22.4.2008
 Helena Tuuri, EU-asioiden alivaltiosihteeri, VNK, 24.4.2008
 Jarmo Viinanen, kansliapäällikkö, TPK, 29.4.2008

Eduskunnan, hallituksen, ja EU:n asiakirjat

- Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot, Euroopan unionin neuvosto, Bryssel 30.4.2008 (sisältää Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset; ks. Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta, allekirjoitettu Lissabonissa 13 päivänä joulukuuta, *Euroopan unionin virallinen lehti* 2007/C 306/01, 17.12.2007).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).
- Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 110/2005 vp).
- Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (HE 23/2008 vp).
- Laki tasavallan presidentin kansliasta 8.12.1995/1382.
 Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175.
 Lepäimässä oleva ehdotus Suomen perustuslaiksi (LJL 1/1999).
- Oikeusministeriö. 2001. Uuden perustuslain seurantaraportti I: katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoon ajalta 1.3.2000–28.2.2001.
- Oikeusministeriö. 2002. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. *Oikeusministeriön työryhmämietintöjä* 2002:7.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2003 (PeVL 7/2003 vp – VNS 2/2003 vp). Valtioneuvoston selonteko konventin tuloksista ja valmistautumisesta hallitusten väliseen konferenssiin.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 54/2005 (PeVL 54/2005 vp – HE 110/2005 vp). Hallituksen esitys laiksi sotilaallisesta kriisinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 36/2006 (PeVL 36/2006 vp – HE 67/2006 vp). Hallituksen esitys Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

- Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/2008 (PeVL 13/2008 vp – HE 23/2008 vp). Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1994 (PeVM 10/1994 vp – HE 318/1994 vp). Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.
- Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 (PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp). Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Suuren valiokunnan lausunto 2/2006 (SuVL 2/2006 vp – VNS 6/2005 vp). Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta.
- Suuren valiokunnan lausunto 1/2008 (SuVL 1/2008 vp – HE 23/2008 vp). Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliittikan johtamisessa. Valtioneuvoston kanslia 3.3.2000, tiedote 45/2000.
- Täysistuntojen istuntopöytäkirjat: PTK 4/1998 vp, PTK 5/1998 vp, PTK 195/1998 vp, PTK 196/1998 vp, PTK 200/1998 vp, PTK 6/1999 vp, PTK 28/1999 vp.
- Ulkoasiainvaliokunnan lausunto 6/1998 (UaVL 6/1998 vp – HE 1/1998 vp). Hallituksen esitys 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 2/2006 (UaVM 2/2006 vp – VNS 6/2005 vp). Valtioneuvoston selonteko Euroopan unionin perustuslakisopimuksesta.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 13/2006 (UaVM 13/2006 vp – HE 67/2006 vp). Hallituksen esitys Euroopan perustuslaista tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 6/2008 (UaVM 6/2008 vp – HE 23/2008 vp). Hallituksen esitys Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262.

Kirjallisuus

- Anckar, Dag. 1999a. Finland inför millenniumskiftet: en regimbestämning. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 102:3, 241–261.
- Anckar, Dag. 1999b. Semipresidentialism: En taxonomisk betraktelse. *Historisk Tidskrift för Finland* 84:4, 495–518.
- Anckar, Dag. 2000. Jäähv Väiset semipresidentialismille. *Poliittika* 42:1, 9–14.

- Duverger, Maurice. 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research* 8:2, 165–187.
- Elgie, Robert. ed. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2004. Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. *Political Studies Review* 2:3, 314–330.
- Jyränki, Antero. 1997. Hallitusmuodon 33 a § ja *ratio constitutionis* – Mitä valtuuksia siirrettiin tasavallan presidentiltä valtioneuvostolle? *Oikeustiede – Jurisprudentia* XXX, 100–124.
- Jyränki, Antero. 2000a. Perustuslakiuudistus ja ulkopoliitikan johtaminen. *Ulkopoliitikka* 37:1, 32–39.
- Jyränki, Antero. 2000b. *Uusi perustuslakimme*. Turku: Iura Nova.
- Jyränki, Antero. 2006. Kansanedustuslaitos ja valtiosääntö 1906–2005. Teoksessa *Eduskunnan muuttuva asema. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 2*. Helsinki: Edita.
- Jyränki, Antero. 2007. Presidential Elements in Government: Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency. *European Constitutional Law Review* 3:2, 285–306.
- Jääskinen, Niilo. 2000. Eduskunta: Aktiivinen sopeutuja. Teoksessa Tapio Raunio ja Matti Wiberg (toim.), *EU ja Suomi: Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaisen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.
- Jääskinen, Niilo. 2001. Kolme aaltoa – miten Suomen oikeusjärjestys eurooppalaistui? *Defensor Legis* 4/2001, 603–619.
- Kinnunen, Jussi. 2003. *Managing Europe From Home: The Europeanisation of the Finnish Core Executive*. Organising for EU Enlargement Project, OEUE Phase 1, Occasional Paper 3.1. – 09.03, Dublin.
- Kulovesi, Kati. 2000. International Relations in the New “Constitution of Finland”. *Nordic Journal of International Law* 69:4, 513–522.
- Lampinen, Risto, Olli Rehn ja Petri Uusikylä. toim. 1998. *EU-asioiden valmistelu Suomessa*. Helsinki: Eduskunnan kanslian julkaisu 7/1998.
- Meres-Wuori, Ora. 1998. *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksentekojärjestelmä*. Jyväskylä: Gummerus.
- Meres-Wuori, Ora. 2008. *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksentekojärjestelmästä*. Helsinki: Ulkoasiainministeriön julkaisu 8/2008.
- Niskanen, Maarit. 2006. Onko sotilaallinen kriinhallintalaki ulkopoliitikan johtamista vai EU-asia? *Lakimies* 104:2, 244–256.
- Nousiainen, Jaakko. 2001. From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland. *Scandinavian Political Studies* 24:2, 95–109.
- Nousiainen, Jaakko. 2006. Suomalainen parlamentarismi. Teoksessa *Eduskunnan muuttuva asema. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 2*. Helsinki: Edita.
- Nousiainen, Jaakko. 2008. Kolmenlaista parlamentarismia. Teoksessa *Suomen ja kansanvallan haasteet. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 12*. Helsinki: Edita.
- Ojanen, Tuomas. 2001. *Suomen valtiosäännön perusteita*. Helsinki: Forum iuris.
- Penttilä, Risto E.J. 2008. *Suomen ulkopoliitikan idea*. EVAn raportti, Helsinki.
- Pitkänen, Riikka. 2006. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan käsittelemät valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiset selvitykset vaalikaudella 2003–2006. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta.
- Raunio, Tapio. 2006. Poliittinen järjestelmä: konsensusta kansallisen edun hengessä. Teoksessa Tapio Raunio ja Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- Raunio, Tapio. 2007. Euroopan unionin vaikutus eduskunnan työhön. Teoksessa *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsinki: Edita.
- Raunio, Tapio. 2008. Parlamentaarinen vastuu ulkopoliitikkaan – selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta. Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Helsinki: Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8.
- Raunio, Tapio ja Juho Saari. toim. 2006. *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- Saraviita, Ilkka. 2000. *Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle*. Helsinki: Kauppakaari.
- Sedelius, Thomas. 2006. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro: Örebro Studies in Political Science 15.
- Suksi, Markku. 2002. *Finlands statsrätt: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till Finlands grundlag*. Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter, Åbo Akademi.
- Tiilikainen, Teija. 2002. Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta. Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite. Helsinki: Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:8.
- Tiilikainen, Teija. 2003. Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. *Politiikka* 45:3, 212–222.
- Tiilikainen, Teija. 2006. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomen linjan täydellinen muodonmuutos. Teoksessa Tapio Raunio ja Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.
- Tiilikainen, Teija. 2007. Suomen ulkopoliitikka ja EU-politiikka 1995–2005. Teoksessa *Kansainvälinen eduskunta: Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsinki: Edita.
- Tiilikainen, Teija ja Jaakko Blomberg. 1998. Kaventuuko presidentin ulkopoliittinen valta? *Ulkopoliitikka* 35:2, 35–39.
- Uimonen, Risto. 2001. *Riisuttu presidentti: Kuinka valtionpäältä vietiin valta ja hänestä tehtiin tavallinen kuolevainen*. Helsinki: WSOY.
- Viljanen, Veli-Pekka. 2003. Eurooppalaistuminen valtiolinten välisissä suhteissa. *Lakimies* 101:7–8, 1169–1183.
- Vogt, Henri. 2001. *Finland and the Austria Boycott. Northern Dimensions: Yearbook of Finnish Foreign Policy 2001*, 13–21.
- Wiberg, Matti. 2006. *Politiikka Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Wiberg, Matti. 2007. Presidentittä paras. Likvidoiikaa presidentti! Teoksessa Pekka Isotalus ja Sami Borg (toim.), *Presidentinvaalit 2006*. Helsinki: WSOY.