

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2008:8

Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio

TYÖRYHMÄMIETINTÖ 2008:8

Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio

OIKEUSMINISTERIÖ
HELSINKI 2008

ISSN 1458-6452
978-952-466-764-7 (nid.)
978-952-466-765-4 (PDF)
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILULEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
9.10.2008

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
Perustuslaki 2008 -työryhmä Puheenjohtaja Tuija Brax Sihteerit Tuula Majuri ja Veli-Pekka Hautamäki		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 31.1.2008	
Julkaisun nimi Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Oikeusministeriö asetti 31 päivänä tammikuuta 2008 työryhmän valmistelemaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten.</p> <p>Työryhmän tehtävänä oli:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) valmistella ja kartoittaa ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten; 2) arvioida hankkeeseen liittyvät selvitystarpeet; sekä 3) ohjata tarvittavien selvitysten laatimista. <p>Työryhmä on työnsä aikana kuullut eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, valtiovarainministeriön ja ylimpien tuomioistuinten edustajia sekä ylimpiä laillisuusvalvojia samoin kuin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen, Kirkkohallituksen, Saamelaiskäräjien, Suomen Kuntaliiton ja Suomenruotsalaisten kansankäräjien edustajia. Työryhmä on teettänyt neljä erillisselvitystä, jotka julkaistaan työryhmän muistion liitteinä. Selvityksissä esitetyistä kannanotoista vastaavat selvitysten laatijat. Työryhmän muistion liitteenä julkaistaan myös Euroopan neuvoston ns. Venetsia-toimikunnan lausunto Suomen perustuslaista.</p> <p>Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Työryhmän johtopäätökset ja kannanotot on koottu työryhmän muistion viimeiseen jaksoon 15.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Perustuslaki, valtiosääntö			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM 1/41/2008 OM006:00/2008			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2008:8		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-764-7 (nid.) 978-952-466-765-4 (PDF)
Kokonaissivumäärä 214	Kieli suomi	Hinta 30,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
9.10.2008

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande	
Arbetsgruppen grundlag 2008 Ordförande Tuija Brax Sekreterare Tuula Majuri och Veli-Pekka Hautamäki		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 31.1.2008	
Publikation (även den finska titeln) Promemoria av arbetsgruppen grundlag 2008 (Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Justitieministeriet tillsatte den 31 januari 2008 en arbetsgrupp för att på förhand bereda och kartlägga frågor som har samband med grundlagens funktion och eventuella behov av ändring med tanke på ett parlamentariskt beredningsorgan som senare ska tillsättas.</p> <p>Arbetsgruppens uppdrag var att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) på förhand bereda och kartlägga frågor som har samband med grundlagens funktion och eventuella behov av ändring med tanke på ett parlamentariskt beredningsorgan som senare ska tillsättas, 2) bedöma de utredningsprojekt som har samband med projektet, samt 3) styra behövliga utredningar <p>Under arbetets gång har arbetsgruppen hört representanter för riksdagen, republikens presidents kansli, statsrådets kansli, de högsta domstolarna samt de högsta laglighetsövervakarna jämte Ålands landskapsregering, Kyrkostyrelsen, Sametinget, Finlands Kommunförbund och Svenska Finlands folkting. Arbetsgruppen har låtit utföra fyra särutredningar som publiceras som bilagor till arbetsgruppens promemoria. De som har gjort upp utredningarna svarar för ställningstagandena i utredningarna. Som en bilaga till promemorian publiceras också ett utlåtande om Finlands grundlag från Europarådets s.k. Venedigkommission.</p> <p>I enlighet med sitt har arbetsgruppen rätt ut frågor som har samband med grundlagens funktion och eventuella behov av ändring av grundlagen. Arbetsgruppens slutsatser och ställningstaganden har sammanställts i promemorians sista avsnitt, nr 15.</p>			
Nyckelord Grundlag, statsförfattning			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM1//41/2008 JM006:00/2008			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets arbetsgruppsbetänkanden 2008:8		ISSN 1458-6452	ISBN 978-952-466-764-7 (häft.) 978-952-466-765-4 (PDF)
Sidoantal 214	Språk finska	Pris 30,00 €	Sekretessgrad Offentligt
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

SAATESANAT

Oikeusministeriö asetti 31 päivänä tammikuuta 2008 työryhmän valmistelemaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten.

Työryhmän tehtävänä oli:

- 1) valmistella ja kartoittaa ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten;
- 2) arvioida hankkeeseen liittyvät selvitystarpeet; sekä
- 3) ohjata tarvittavien selvitysten laatimista.

Työryhmän tuli työnsä aikana kuulla eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian ja ylimpien tuomioistuinten edustajia sekä ylimpiä laillisuusvalvojia. Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 1 päivään syyskuuta 2008 mennessä.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut oikeusministeri Tuija Brax ja varapuheenjohtajana kansanedustaja Antti Kalliomäki. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin erityisavustaja Thomas Bergman, valtiopäiväneuvos Esko Helle, kansanedustaja Toimi Kankaanniemi, eduskuntaryhmän pääsihteeri Jari Partanen, kansanedustajan avustaja Vesa-Matti Saarakkala ja valtiosihteeri Teija Tiilikainen. Työryhmän asiantuntijoiksi kutsuttiin emeritusprofessori Mikael Hidén, lainsäädäntöjohtaja Sami Manninen oikeusministeriöstä, professori Tuomas Ojanen Helsingin yliopistosta, vastaava tutkija Maija Saksin Kansaneläkelaitoksesta, professori Kaarlo Tuori Helsingin yliopistosta ja professori Veli-Pekka Viljanen Turun yliopistosta. Työryhmän sihteeriksi nimettiin lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri ja erityisasiantuntija Veli-Pekka Hautamäki oikeusministeriöstä.

Työryhmä otti nimekseen Perustuslaki 2008 -työryhmä. Työryhmä on kokoontunut 13 kertaa ja järjestänyt laajan asiantuntijaseminaarin ”Perustuslain muutostarpeet” toukokuussa 2008. Työryhmä on työnsä aikana kuullut eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, valtiovarainministeriön ja ylimpien tuomioistuinten edustajia sekä ylimpiä laillisuusvalvojia samoin kuin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen, Kirkkohallituksen, Saamelaiskäräjien, Suomen Kuntaliiton ja Suomenruotsalaisten kansankäräjien edustajia.


Työryhmä on teettänyt neljä erillisselvitystä, jotka julkaistaan työryhmän muistion liitteinä. Selvityksissä esitetyistä tiedoista ja kannanotoista vastaavat selvitysten laatijat. Selvitykset ovat seuraavat:


- 1) Hidén, Mikael, Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n säännöksen sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta.
- 2) Jyränki, Antero, Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen.
- 3) Ojanen, Tuomas, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi.
- 4) Raunio, Tapio, Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan – selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta.

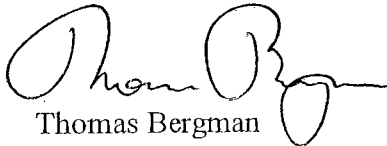
Työryhmän muistion liitteenä julkaistaan myös Euroopan neuvoston ns. Venetsia-toimikunnan lausunto Suomen perustuslaista, joka hyväksyttiin Venetsia-toimikunnan täysistunnossa maaliskuussa 2008.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti selvittänyt ennakolta myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Työryhmän johtopäätökset ja kannanotot on koottu työryhmän muistion viimeiseen jaksoon 15.

Helsingissä 3 päivänä lokakuuta 2008


Tuja Brax


Antti Kalliomäki



Thomas Bergman


Esko Helle

Toimi Kankaanniemi

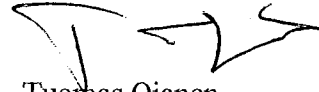

Jari Partanen


Vesa-Matti Saarakkala

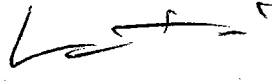

Teija Tiilikainen


Mikael Hidén

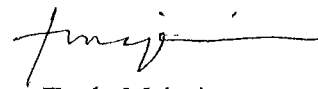

Sami Manninen


Tuomas Ojanen


Maija Sakslin


Kaarlo Tuori


Veli-Pekka Viljanen


Tuula Majuri


Veli-Pekka Hautamäki

SISÄLLYSLUETTELO

Saatesanat

Sisällysluettelo

1. Johdanto	5
2. Perustuslain toimivuuden aikaisempi seuranta	6
3. Työryhmän selvityshankkeen lähtökohdat.....	8
3.1. Perustuslakiuudistuksen päätavoitteet.....	8
3.2. Perustuslain arviointihankkeen asettaminen ja eteneminen.....	9
3.3. Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunnan lausunto Suomen perustuslaista.....	10
4. Valtiollisen toimintaympäristön kehityssuuntia.....	11
4.1. Yleismaailmallinen kehitys.....	11
4.2. Eurooppalainen kehitys.....	12
4.3. Kotimainen kehitys	14
5. Parlamentarismin vahvistaminen	16
5.1. Eduskunnan aseman vahvistaminen.....	16
5.2. Valtioneuvoston muodostaminen.....	19
5.3. Tasavallan presidentin päätöksenteko.....	20
5.4. Tasavallan presidentin virkanimitysvalta.....	23
5.5. Hallituksen esityksen antaminen ja lain vahvistaminen	27
5.5.1 Hallituksen esityksen antaminen.....	27
5.5.2. Lain vahvistaminen	28
6. Vaalit, kansanäänestys ja kansanaloite	30
6.1. Eduskuntavaalien suhteellisuuden kehittäminen	30
6.2. Valtiollinen kansanäänestys ja kansanaloite	32
7. Perusoikeudet.....	37
7.1. Perusoikeuksien toteutuminen	37
7.2. Perustuslain 23 § ja kriisiolojen sääntely	39
7.3. Saamelaisten oikeudet.....	40
7.4. Kielelliset oikeudet	40
8. Ulkopolitiikan johtaminen	43
8.1. Yhteistoiminnan toteutuminen.....	43
8.2. Ulkopolitiikka ja Euroopan unioni.....	46
8.3. Ulkopolitiikka ja puolustusvoimien ylipäällikkyyys	48
9. Puolustusvoimien ylipäällikkyyys	52
10. Tasavallan presidentin asema ja valintatapa	56
11. Euroopan unioni perustuslaissa.....	58

12. Perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija	60
13. Hallinto.....	63
13.1. Valtionhallinnon järjestäminen	63
13.2. Aluehallinnon järjestäminen ja hallinnolliset jaotukset	64
13.3. Kunnallinen itsehallinto	66
13.4. Ahvenanmaan erityisasema.....	69
13.5. Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle.....	72
13.6. Virkamiehen vastuu virkatoimista	73
14. Muita kysymyksiä	75
14.1. Eduskuntaa koskeva sääntely.....	75
14.2. Lain ala, asetuksenantovalta ja lainsäädäntövallan siirtäminen.....	76
14.3. Kunnalliset verot ja maksut.....	77
14.4. Kirkkolaki	78
14.5. Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu	79
14.6. Suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta.....	80
14.7. Valtiosihteerijärjestelmän toimivuus	80
14.8. Ministerien esteellisyys.....	81
15. Työryhmän johtopäätökset ja kannanotot.....	82
15. Arbetsgruppens slutsatser och ställningstaganden.....	89

LIITTEET

1. Hidén, Mikael, Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n säännöksen sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta [sivulta 99]
2. Jyränki, Antero, Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen [sivulta 108]
3. Ojanen, Tuomas, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi [sivulta 134]
4. Raunio, Tapio, Parlamentaarinen vastuu ulkopoliikkaan – selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta [sivulta 152]
5. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Opinion on the Constitution of Finland. Opinion No. 420/2007. CDL-AD(2008)010 [sivulta 181]

1. Johdanto

Suomen uusi perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Uudistus merkitsisi siirtymistä neljästä perustuslakiasiakirjasta yhden, yhtenäisen perustuslain järjestelmään. Uudella Suomen perustuslailla kumottiin aiemmat neljä perustuslakia eli vuoden 1919 hallitusmuoto, vuoden 1928 valtiopäiväjärjestys, laki valtakunnanoikeudesta vuodelta 1922 sekä ns. ministerivastuulaki vuodelta 1922. Asiallisesti uudistuksessa oli kyse valtiosäännön korjaamisesta ja huoltamisesta sen entisistä perusteista lähtien, keskeisenä piirteenään valtiojärjestyksen parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Uudistuksessa korostettiin eduskunnan asemaa maan ylimpänä valtioelimenä sekä vahvistettiin eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston asemaa.

Perustuslaki on nyt ollut voimassa kahdeksan ja puoli vuotta. Tässä vaiheessa on jo mahdollista arvioida uudistuksen tavoitteiden toteutumista valtiollisissa käytännöissä sekä uudistuksen vaikutuksia pitemmällä aikavälillä. Tämä ei ollut vielä kaikilta osin mahdollista aikaisemmassa, vuonna 2002 toteutetussa perustuslakiuudistuksen seurantahankkeessa. Perustuslakiin on myös tehty jo ensimmäiset tarkistukset, jotka ovat tulleet voimaan vuoden 2007 kesäkuussa (SäädK 596/2007) ja lokakuussa (SäädK 802/2007).

Nyt käsillä olevassa, oikeusministeriön 31.1.2008 asettaman Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa valmistellaan ja kartoitetaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmisteluelintä varten. Työryhmän tehtävänä on myös arvioida hankkeeseen liittyvät selvitystarpeet ja ohjata tarvittavien selvitysten laatimista. Työryhmä on työnsä aikana toimeksiantonsa mukaisesti kuullut eri tahoja sekä järjestänyt laajan asiantuntijaseminaarin ”Perustuslain muutostarpeet” Säätytalossa toukokuussa 2008. Työryhmä on teettänyt neljä erillisselvitystä, jotka julkaistaan tämän muistion liitteinä. Selvityksissä esitetyistä näkemyksistä vastaavat selvitysten laatijat itse eikä työryhmä ole sitoutunut niissä esitettyihin johtopäätöksiin. Selvitykset ovat seuraavat:

1. Hidén, Mikael, Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n säännöksen sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta
2. Jyränki, Antero, Puolustusvoimain ylipäällikkyyden valtiosääntöinen järjestäminen
3. Ojanen, Tuomas, Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi
4. Raunio, Tapio, Parlamentaarinen vastuu ulkopoliitikkaan – selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta

2. Perustuslain toimivuuden aikaisempi seuranta

Valtiollisesti merkittävänä uudistuksena perustuslakiuudistuksen toimeenpanoa oli perusteltua seurata jo alkuvaiheista lähtien. Oikeusministeriössä laadittiin pian uudistuksen voimaantulon jälkeen kaksi seurantaselvitystä. Tuolloin jo kuitenkin todettiin, että uudistuksen vaikutuksia voidaan arvioida kaikilta osin vasta pitemmällä aikavälillä. Esimerkiksi uuden perustuslain 61 §:ää valtioneuvoston muodostamisesta ei oltu käytännössä sovellettu vielä kertaakaan oikeusministeriön seurantaselvityksiä laadittaessa. Ensimmäinen oikeusministeriön seurantaselvitys laadittiin virkatyönä varsin pian uudistuksen voimaantulon jälkeen (Uuden perustuslain seurantaraportti I. Katsaus perustuslakiuudistuksen toimeenpanoajalta 1.3.2000–28.2.2001). Siinä tarkasteltiin uudistuksen toimeenpanoa ensimmäisen voimassaolovuoden ajalta.

Syyskuussa 2001 oikeusministeriö asetti työryhmän laatimaan selvitystä perustuslain toimeenpanosta. Työryhmän puheenjohtajana toimi oikeusministeri Johannes Koskinen sekä jäseninä kansanedustaja Anneli Jäätteenmäki, kansanedustaja Paula Kokkonen, valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula ja eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen. Lisäksi työryhmässä oli hallinnon sekä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opillisen tutkimuksen edustajia. Työryhmän selvitystyön tuli rakentua siten, että hallitus voisi antaa työryhmän työn pohjalta silloisen vaalikauden viimeisillä valtiopäivillä eduskunnalle selvityksen perustuslakiuudistuksen toteutumisesta ja toimeenpanosta. Työryhmän selvitys valmistui marraskuussa 2002 (Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:7).

Työryhmän selvityksen lähtökohtana oli pyrkiä kattamaan perustuslain kaikki keskeiset asiakokonaisuudet, joskin melko yleisellä tasolla. Työryhmä selvitti työnsä aikana laajasti eri tahojen käsityksiä uudistuksen toimeenpanosta kuulemistilaisuuksien avulla. Työryhmä kuuli eduskuntaryhmiä ja eräiden eduskunnan valiokuntien edustajia, tasavallan presidentin kanslian edustajia, tuomioistuinlaitoksen ja laillisuusvalvonnan edustajia, itsehallintoyhdyskuntien edustajia, valtionalouden eri toimijoita, kansalaisjärjestöjä sekä valtiosääntöoikeuden ja valtio-opin tutkijoita. Lisäksi työryhmä teetti neljä selvitystä eräistä keskeisistä asiakokonaisuuksista, jotka julkaistiin erillisenä työryhmän mietinnön liitteenä (oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:8):

- 1) Tiilikainen, Teija, Suomen ulkopoliittinen johtamisjärjestelmä uuden perustuslain mukaan. Arvio järjestelmän toimivuudesta.
- 2) Suksi, Markku, Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta.
- 3) Sankiaho, Risto, Kansalaiset ja perustuslakiuudistus. Perustuslakiaineiston tiedotuskampanja.
- 4) Kasurinen, Niina, Ennen 1.3.2000 säädettyjen poikkeuslakien suhde uuteen perustuslakiin.

Työryhmän selvityksessä todettiin yleisenä johtopäätöksenä, että kokonaisuutena uudistuksen keskeiset tavoitteet ovat toteutuneet hyvin ja että perustuslaki on osoittautunut toimivaksi. Tuolloin oli kuitenkin ehtinyt kulua vain lyhyt aika perustuslain voimaantulosta — kaksi ja puoli vuotta —, joten uudistuksen toimivuudesta ja vaikutuksista oli saatavissa vain rajallises-
ti tietoa. Selvityksen johtopäätöksissä arvioitiin lähemmin eräitä perustuslain asiakokonai-

suuksia ja perustuslain säännösten soveltamista käytännössä. Tällaisia kysymyksiä olivat mm.:

- perusoikeuksien toteutuminen,
- tasavallan presidentin päätöksenteko,
- ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä,
- EU-asiat,
- pääministerin aseman korostuminen,
- laintasaisen sääntelyn korostuminen,
- perustuslainmukaisuuden valvonta,
- Suomen Pankin nimitysmenettely,
- kunnallinen itsehallinto,
- hallinnon yksityistäminen sekä
- kansalaisten osallistumisjärjestelmien kehittäminen (kansanäänestys, vaalien suhteellisuus ja äänestysaktiivisuus).

Työryhmän selvityksen pohjalta eduskunnalle annettiin selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta pääministerin ilmoituksella (PI 4/2002 vp, oikeusministeri Johannes Koskinen esittelijänä), josta järjestettiin keskustelu eduskunnan täysistunnossa tammikuussa 2003 (PTK 173/2002 vp).

3. Työryhmän selvityshankkeen lähtökohdat

3.1. Perustuslakiuudistuksen päätavoitteet

Perustuslakiuudistuksen yleisenä päätavoitteena oli Suomen perustuslakien yhtenäistäminen ja ajanmukaistaminen. Uudistus rakentui ajatukselle valtiosääntöperinteen jatkuvuuteen no- jaavasta valtiosäännön kehittämisestä. Tälle loivat pohjan lukuisat 1980- ja 1990-luvulla toteutetut osittaisuudistukset. Uudistus ei siten merkinnyt valtiosääntöperinteen katkeamista, vaan uudistuksessa tukeuduttiin olennaisesti silloisten perustuslakien sisällöllisiin ratkaisuihin. Uudistuksessa oli tavoitteena myös perustuslain suhteellisen pysyvyyden aikaansaaminen. Lähtökohdana oli, että perustuslakiin ei uudistuksen jälkeen ainakaan läheisessä tulevaisuudessa tulisi kohdistua merkittäviä muutospaineita (HE 1/1998 vp, s. 31/I). Esimerkiksi edeltäneiden vuosikymmenten kokemus valtiosäännön kehittämässä oli osoittanut, että erityisesti eduskuntatyön käytännön järjestämisen tulisi voida kehittyä vastaisuudessa joustavasti ilman merkittäviä valtiosääntöisiä esteitä. Perustuslain suhteellinen pysyvyys edellyttää vahvoja perusteita perustuslain muutoksille.

Uudistuksen keskeinen sisällöllinen tavoite oli Suomen hallitusjärjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tähän tavoitteeseen liittyivät pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä samoin kuin eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistaminen. Eduskunnan aseman korostaminen näkyi perustuslakiuudistuksessa monessa kohdin. Uusi perustuslaki sekä lisäsi eduskunnan valtaoikeuksia että poisti eduskunnan toimivallan rajoituksia. Eräs keskeisimmistä muutoksista on valtioneuvoston muodostamista koskeva perustuslain 61 §, joka merkitsee eduskunnan roolin olennaista vahvistumista hallituksen muodostamismenettelyssä. Uudella sääntelyllä tavoiteltiin myös sitä, että kansalaisten ilmaisema tahto eduskuntavaaleissa välittyisi mahdollisimman hyvin myös valtioneuvoston kokoonpanoon.

Eduskunnan asemaa vahvistettiin myös sen keskeisissä toiminnoissa. Lainsäädäntövallan painopiste siirtyi uudistuksessa selkeästi eduskunnalle lain alaa ja asetuksenantovallan rajoja koskevilla perustuslain säännöksillä. Lainsäädäntötyössä eduskunta voi ottaa välittömästi uudelleen käsiteltäväksi lain, jota tasavallan presidentti ei ole vahvistanut. Talousarvioaloitteen pohjalta tehtyjen eduskunnan päätösten ehdollisuudesta luovuttiin. Eduskunnan aseman vahvistuminen näkyy myös kansainvälisiin suhteita koskevassa perustuslain sääntelyssä. Valtiosopimuksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutuminen ja niiden irtisanominen edellyttävät aikaisempaa laajemmin eduskunnan hyväksyntää. Eduskuntaa ja sen toimintaa koskeva yksityiskohtainen sääntely siirrettiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen, joka hyväksytään täysistunnossa lakiehdotuksen käsittelystä säädetyssä järjestyksessä. Eduskunnan toimintaedellytyksiä parannettiin useilla muillakin tavoilla. Esimerkkeinä voidaan mainita siirtyminen kahteen täysistuntokäsittelyyn lakiehdotusten käsittelystä, mahdollisuus täydentävän hallituksen esityksen antamiseen, välikysymysmenettelyn yksinkertaistaminen, mahdollisuus tilapäisen valiokunnan asettamiseen ja toimenpidealoitteen tekemiseen sekä kansanedustajan tiedonsaantioikeuden vahvistaminen.

Uudistuksessa pyrittiin tukemaan eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Keskeistä tältä osin oli valtioneuvoston myötävaikutuksen vahvistaminen presidentin päätöksenteossa ja yhteistoimintavaatimus ulkopoliitiikan johtamisessa. Presidentin sitominen valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen annettaessa hallituksen esityksiä eduskunnalle on omiaan painottamaan valtioneuvostoa lainsäädäntötyön

johtajana. Valtioneuvoston toimintamahdollisuuksien parantaminen lainsäädäntövallan käyttämisessä näkyy myös asetuksenantovallan sääntelyssä. Toimivalta asetusten antamiseen kuuluu perustuslain mukaan pääsääntöisesti valtioneuvostolle.

Presidentti tekee määrämuotoiset päätöksensä ulkopoliitiikan johtamista koskevissa asioissa perustuslain 58 §:ssä ilmaistun pääsäännön mukaisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Ulkopoliittista päätösvaltaa koskevan perustuslain 93 §:n tavoitteena on varmistaa, että ulkopoliitiikan johdon päätökset ja toimet kuuluvat kaikissa tapauksissa parlamentaarisen vastuukatteen piiriin (HE 1/1998 vp, s. 48/II). Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta (HE 1/1998 vp, s. 145/I).

Valtioneuvoston virkanimitystoimivaltaa laajennettiin. Perustuslain yksityiskohtaisista presidentin nimitystoimivaltaa koskevista säännöksistä luovuttiin, ja presidentille osoitettiin nimitystoimivaltaa perustuslain tasolla vain kaikkein korkeimpien valtionhallinnon virkojen sekä eräiden erityisten virkaryhmien kohdalla.

3.2. Perustuslain arviointihankkeen asettaminen ja eteneminen

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa (15.4.2007) asetetaan toimeksianto arvioida vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain toimivuutta. Tarkoituksena on hallitusohjelman mukaan asettaa parlamentaarinen ohjausryhmä perustuslain mahdollista muuttamista varten.

Hallitusohjelman pohjalta käynnistetyssä oikeusministeriön hankkeessa selvitetään perustuslain toimivuutta ja vaikutuksia pitemmällä aikavälillä sekä arvioidaan mahdollisia muutostarpeita. Hankkeessa ei kuitenkaan ole tarkoituksena laatia samankaltaista yleistä arviota perustuslain kaikista keskeisistä asiakokonaisuuksista kuten aikaisemmassa seurantaselvityksessä vuonna 2002, vaan keskittyä valikoituihin kysymyksiin. Hankkeessa on tarkoituksenmukaista selvittää lähinnä sellaisia asiakokonaisuuksia, joihin liittyy suoranaisesti perustuslain muutostarpeiden arviointi tai joita ei ole vielä aikaisemmissa vaiheissa kyetty selvittämään ja arvioimaan. Osa näistä sivuaa myös niitä asiakokonaisuuksia, jotka olivat esillä jo edellä mainitun perustuslain seurantatyöryhmän selvityksessä.

Oikeusministeriö asetti 31.1.2008 Perustuslaki 2008 -työryhmän valmistelemaan ja kartoittamaan ennakolta perustuslain toimivuuteen ja mahdollisiin muutostarpeisiin liittyviä kysymyksiä myöhemmin asetettavaa, hallitusohjelmassa tarkoitettua parlamentaarista valmisteluelintä varten. Työryhmän tehtävänä on myös arvioida hankkeeseen liittyvät selvitystarpeet ja ohjata tarvittavien selvitysten laatimista. Työryhmän työssä keskeisellä sijalla on ollut ylimpien valtioelinten edustajien, viranomaisten ja muiden tahojen kuuleminen ja näkemysten selvittäminen. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaan kuullut eduskunnan, tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian, korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden edustajia sekä ylimpiä laillisuusvalvojia. Lisäksi työryhmä on kuullut ulkoasiainministeriötä, valtiovarainministeriötä, Ahvenanmaan maakunnan hallitusta, Kirkkohallitusta, Saamelaiskäräjiä, Suomen kuntaliittoa ja Suomenruotsalaisia kansankäräjiä. Työryhmä järjesti toukokuussa 2008 laajan asiantuntijaseminaarin ”Perustuslain muutostarpeet”, johon kutsuttiin valtiosääntöoikeudellisen ja valtio-opillisen tutkimuksen edustajia sekä muita asiantuntijoita.

Perustuslaki 2008 -työryhmän selvitys- ja arviointityön pohjalta asetetaan syksyllä 2008 laajapohjainen parlamentaarinen valmisteluelin, jonka tarkoituksena on valmistella mahdolliset perustuslain muutokset. Jos valmistelussa päädytään ehdottamaan perustuslain tarkistamista, voisi hanke edetä aikataulullisesti niin, että perustuslain muutokset tulisivat voimaan vuonna 2012 tasavallan presidentin toimikauden alkaessa. Tällöin hallituksen esitys perustuslain muuttamiseksi tulisi antaa eduskunnalle siten, että se voitaisiin käsitellä vuoden 2010 valtiopäivillä, hyväksyä lepäämään yli vaalien ja hyväksyä lopullisesti vuoden 2011 eduskuntavaalien jälkeisillä valtiopäivillä.

3.3. Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunnan lausunto Suomen perustuslaista

Euroopan neuvoston yhteydessä toimiva Venetsia-toimikunta (European Commission for Democracy Through Law) on laatinut Suomen perustuslaista lausunnon, joka hyväksyttiin toimikunnan 74. täysistunnossa 14.–15.3.2008 Venetsiassa (Opinion of the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session. Opinion No. 420/2007). Lausunto on työryhmän muistion liitteenä. Lausunnossa käsitellään kattavasti perustuslain säännöksiä, ja se muodostaa siten kokonaisarvion perustuslaista. Venetsia-toimikunta katsoi yleisenä johtopäätöksensä Suomen perustuslain täyttävän demokratian, oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien eurooppalaiset standardit. Toimikunta arvioi valtiojärjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistamista koskeneen uudistuksen päätavoitteen toteutuneen.

Toimikunnan mukaan perusoikeussäännöksiin voisi olla tehtävissä joitakin tarkennuksia, vaikkakin perusoikeuksien tulkintakäytäntö ja perustuslainmukaisuuden valvonta ovat täysin yhdenmukaisia kansainvälisten sopimusten ja standardien kanssa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asema on Suomessa käytännössä korkeampi kuin tavallisella lainsäädännöllä, mutta toimikunnan mielestä saattaisi silti olla tarpeen ottaa perustuslakiin nimenomainen säännös ihmisoikeussopimusten asemasta.

Toimikunta ei ehdota muutoksia tasavallan presidentin valtaoikeuksiin ja valintatapaan. Myöskään kansanäänestyksen osalta ei toimikunnan lausunnossa ehdoteta muutoksia, vaan tältä osin korostetaan kyse olevan poliittisesta valinnasta. Toimikunnan mielestä presidentin ja valtioneuvoston roolit ulkopoliitikassa ja EU-politiikassa voivat johtaa vaikeuksiin, sillä asioiden jakautuminen näillä alueilla saattaa olla epäselvää. Nykyisten käytössä olevien yhteistyömekanismien kuten presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisen kokouksen ”institutionalisointia” samoin kuin eduskunnan toimivaltuuksien laajentamista ulkopoliitiikan ja EU-politiikan alalla voitaisiin toimikunnan mielestä harkita.

Toimikunnan mukaan eurooppalaiset standardit eivät vaadi erityisen valtiosääntötuomioistuimen perustamista Suomeen, kunhan nykyinen järjestelmä turvaa ihmisoikeuksien toteutumisen käytännössä. Toimikunnan mielestä saattaisi kuitenkin olla asianmukaista ulottaa lakiin perustuslainmukaisuuden jälkikäteinen valvonta tuomioistuimissa muihinkin tilanteisiin kuin niihin, joissa on kyse ilmeisestä ristiriidasta perustuslain kanssa.

4. Valtiollisen toimintaympäristön kehityssuuntia

4.1. Yleismaailmallinen kehitys

Tarve tiiviiseen kansainväliseen kanssakäymiseen on merkittävästi kasvanut. Tämän vuoksi kansainvälinen yhteistyö on aikaisempaa korostuneemmassa asemassa. Kansainvälinen yhteistyö on yhtäältä laajentunut uusille elämänalueille ja uusiin ilmiöihin sekä toisaalta tiivistynyt ja syventynyt saaden aikaisempaa kiinteämpiä muotoja ja menettelyjä ylikansallisella tasolla. Kansainvälisellä yhteistyöllä on nykyisin myös merkittäviä valtionsisäisiä vaikutuksia. Kansainvälinen normisto muodostaa jo suurehkon osan oikeudellisesta sääntelystä ja vaikuttaa yhä enemmän myös kansallisen lainsäädännön sisältöratkaisuihin. Suomen perustuslaissa on kansainvälisiä suhteita koskevalla sääntelyllä nykyisin keskeinen asema.

Ihmisoikeuksien osalta maailmanlaajuisessa kehityksessä on tapahtunut muutoksia. Yhtäältä ihmisoikeuksien institutionaaliset rakenteet ovat uudistuneet ja sopimusvelvoitteisiin perustuva suoja vahvistunut. Tämä näkyy esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien uuden ihmisoikeusneuvoston perustamisessa sekä sopimusjärjestelmiin liitetyissä yksilövalitusmenettelyissä. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten piiri on myös täydentynyt uusilla sopimusjärjestelmillä, kuten YK:n yleissopimuksella vammaisten henkilöiden oikeuksista sekä alkuperäiskansoja, ihmiskauppaa ja lasten asemaa koskevilla uusilla velvoitteilla. Toisaalta terrorismi ja sen vastainen toiminta ovat asettaneet kansainvälisen yhteisön uuteen tilanteeseen. Uudellaisten, vaikeasti ennakoitavien uhkien torjuminen on osoittautunut ongelmalliseksi, ja toimenpiteiden sovittaminen yhteen oikeusvaltioperiaatteen ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa on edellyttänyt ponnistuksia. Terrorismin vastaiseen toimintaan on sisällynyt myös Suomen osalta – erityisesti Euroopan unionin jäsenenä – lainsäädäntötoimia, joilla on perustuslakikytkentöjä.

Viimeaikaisessa yleismaailmallisessa kehityksessä on keskustelu ilmastonmuutoksesta ja sitä torjuvista toimenpiteistä ollut hallitsevassa asemassa. Ilmastonmuutoksen torjuminen voi olla tehokasta vain laajasti kansainvälisellä tasolla sovittavina, kaikkia valtioita velvoittavina toimenpiteinä. Nähtävissä on, että yksittäiset valtiot joutuvat vastaisuudessa asettamaan erilaisia toimintarajoituksia ja ryhtymään positiivisiin edistämistoimiin ilmastonmuutoksen torjumiseksi. Tällaisilla toimilla voi olla syvälle ulottuvia vaikutuksia taloudelliseen ja muuhun toimintaan.

Maailmanlaajuinen liikkuvuus on lisääntynyt aikaisemmasta. Yritystoiminnan ja pääomien maailmanlaajuinen liikkuvuus koettelee valtioiden kansainvälistä kilpailukykyä ja asettaa reunaehdoja kansalliselle päätöksenteolle. Toisaalta yritystoiminnan globalisoituminen on tuonut mukanaan myös uusia mahdollisuuksia sekä lisännyt maailmanlaajuista talouskasvua. Ihmisoikeuksien näkökulmasta ilmiöllä on ollut kielteisiä vaikutuksia yritystoiminnan hakeutuessa maihin, joissa työntekijöiden asema ei ole hyvin turvattu.

Maailmanlaajuinen liikkuvuuden lisääntyminen näkyy myös laillisena ja laittomana muutto- liikkeenä. Laittomaan maahanmuuttoon kytkeytyy usein vakavia ihmisoikeusrikkoksia ihmiskaupan ja ihmissalakuljetuksen muodossa. Liikkuvuuden lisääntyminen on myös lisännyt kulttuuristen yhteentörmäysten riskiä.

4.2. Eurooppalainen kehitys

Eurooppalainen kehitys on pitkälti sidoksissa globaaliin kehitykseen, joten edellä mainittuja kehityspiirteitä voidaan tarkastella myös eurooppalaisella tasolla. Esimerkiksi yhteinen maahanmuuttopolitiikka ja rajavalvonta sekä terrorismin vastainen toiminta ovat kiinteä osa Euroopan unionin nykyistä toimintaa.

Euroopan unionin kehityksessä on ollut lähes koko Suomen jäsenyyden ajan keskeisesti esillä perussopimusten muutosprosessi. Amsterdamin sopimus, Nizzan sopimus, Euroopan perustuslakisopimus ja viimeisimpänä Lissabonin sopimus ovat pitäneet keskustelun unionin rakenteiden ja toimintatapojen kehittämistä jatkuvasti käynnissä ja edellyttäneet arviointia myös Suomen valtiollisen järjestelmän kannalta. Näiden lisäksi myös unionin laajentumiset vuosina 2004 ja 2007 sekä parhaillaan käytävät laajentumisneuvottelut leimaavat unionin viimeaikaista kehitystä.

Tätä kirjoitettaessa on epäselvää, tuleeko Euroopan unionin rakenteita uudistava, joulukuussa 2007 allekirjoitettu Lissabonin sopimus voimaan ja millaisessa muodossa. Sopimus hylättiin Irlannin kansanäänestyksessä kesäkuussa 2008. Jos unionin kehitys kuitenkin suuntautuu vastaisuudessa siten kuin Lissabonin sopimuksessa on sovittu, tulee kehityksellä olemaan merkittäviä vaikutuksia myös Suomen valtiollisen järjestelmän toimintaympäristöön. Nämä vaikutukset liittyvät mm. eduskunnan asemaan toissijaisuusperiaatteen toimeenpanossa, Euroopan parlamentin aseman vahvistumiseen, kansalaisten aloiteoikeuteen unionin tasolla, Eurooppa-neuvostoon unionin toimielimenä, unionin ns. pilarijaon poistumiseen, unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kiinteytymiseen ja unionin ulkoasiainhallinnon kehittämiseen sekä unionin perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden vahvistumiseen.

Eräs merkittävimmistä Lissabonin sopimuksen sisältämistä unionin toimielinjärjestelmää koskevista muutoksista on EU:n jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä koostuvan Eurooppa-neuvoston aseman vahvistaminen. Eurooppa-neuvosto saisi muodollisesti unionin toimieliimen aseman. Eurooppa-neuvosto valitsisi itselleen puheenjohtajan 2,5 vuoden toimikaudeksi, eikä kiertävää puheenjohtajuutta enää vastaisuudessa sovellettaisi. Eurooppa-neuvoston työskentelyn johtamisen lisäksi puheenjohtaja huolehtisi asemaansa vastaavalla tasolla unionin ulkoisesta edustamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Eurooppa-neuvosto saisi myös eräitä uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Se voisi muuttaa perussopimuksia yksinkertaistetussa tarkistusmenettelyssä ilman konventin tai hallitustenvälisen konferenssin koolle kutsumista. Se voisi myös muuttaa neuvoston päätöksentekomenettelyjä yksimielisyydestä määräenemmistöpäätöksentekoon yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja unionin monivuotisten rahoituskehysten osalta sekä tehdä unionin strategisia etuja ja tavoitteita koskevia päätöksiä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja muilla unionin ulkoisen toiminnan aloilla. Lisäksi Eurooppa-neuvosto päättäisi Euroopan parlamentin paikkojen jakautumisesta jäsenvaltioiden kesken ja komission kokoonpanosta sekä neuvoston eri kokoonpanoista ja neuvoston puheenjohtajuusjärjestelmän yksityiskohdista. Tehdessään päätöksiä edellä luetelluista asioista Eurooppa-neuvosto käyttää kussakin perussopimusten määräyksessä määriteltyä päätöksentekomenettelyä, eli tekee päätöksensä joko yksimielisesti, määräenemmistöllä tai yksinkertaisella enemmistöllä.

Unionin toiminnan eri aloilla on jo nyt tapahtunut suuria muutoksia. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet ja toimintamuodot kiinteytyneet aikaisemmasta. Tämä kehityssuunta tulee vahvistumaan, jos unionin rakenteita kehitetään vastaisuudessa Lissabonin sopimuksen mukaisesti. Unionin kehitys siirtää Suomessa ulko- ja tur-

vallisuuspolitiikan käytännön toiminnan painopistettä aikaisempaa vahvemmin pääministerin ja valtioneuvoston suuntaan. Jäsenyys Euroopan unionissa ulottaa jo nykyisin vaikutuksensa laajasti Suomen kansainvälisiin suhteisiin, myös kahden- ja monenvälisiin suhteisiin unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa. Unionin jäsenyys yhtäältä lisää Suomen vaikutusmahdollisuuksia, mutta asettaa toisaalta pitkälle meneviä vaatimuksia ulkopolitiikan yhtenäisestä johtamisesta.

Unionin yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka on vasta hahmottumassa, mutta esimerkiksi unionin kansainvälinen sotilaallinen kriisinhallinta on jo saanut vakiintuneita muotoja. Unionin sotilaallisen kriisinhallinnan kehityksellä on ollut Suomessa myös valtiosääntöisiä vaikutuksia, joita käsitellään jäljempänä jaksossa 8. Unionin jäsenvaltioiden keskinäisen yhteisvastuuvuorituksen (ns. solidaarisuuslauseke) katsotaan jo nyt tosiasiallisesti velvoittavan jäsenvaltioita, vaikkakin nimenomaisena sopimusmääräyksenä se sisältyy Lissabonin sopimukseen.

Valtiollisen toimintaympäristön kannalta merkittävää on myös unionin perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden kehitys, joka on aikanaan käynnistynyt lähinnä yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytännönä ja saanut vähitellen kirjauksia perussopimukseen. Unionin perusoikeuskirja hyväksyttiin vuonna 2000 julistuksen muodossa. Jos perusoikeuskirja saa oikeudellisen sitovuuden Lissabonin sopimuksen mukaisesti, vahvistaa se oikeudellisesti perus- ja ihmisoikeuksien asemaa unionin toiminnassa. Samalla se voi tuoda unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten rajapintaan uusia jännitteitä. Perusoikeuskirjan velvoitteiden tehokas noudattaminen edellyttäisi unionin sisäistä ennakovalvontajärjestelmää, joka siltä nykyisellään puuttuu. Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vastaisi osaltaan jälkikäteisestä valvonnasta ja pitäisi huolen unionin ja jäsenvaltioiden toiminnan yhdenmukaisuudesta ihmisoikeuskysymyksissä.

Suomen valtiollisessa toimintaympäristössä on eurooppalaisella tasolla keskeistä Euroopan unionin ohella myös Euroopan neuvoston toiminta ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen organisaation, menettelyjen ja ratkaisukäytännön kehitys. Ihmisoikeustuomioistuimen vaikutus näkyy Suomessa erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, sananvapautta ja perhe-elämän suojaa koskevissa jutuissa ja niistä saaduissa langettavissa tuomioissa. Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutuneiden valtioiden määrä on kasvanut merkittävästi, mikä puolestaan on johtanut ihmisoikeustuomioistuimen juttumäärän voimakkaaseen kasvuun. Tuomioistuimen valtava työmäärä on aiheuttanut tarpeen uudistaa tuomioistuimen rakenteita ja toimintatapoja. Tähän uudistukseen tähtäävä ihmisoikeussopimuksen 14. lisäpöytäkirja ei kuitenkaan ole tullut vielä voimaan Venäjän toistaiseksi pidättyessä lisäpöytäkirjan ratifioinnista. Euroopan unionin mahdollinen liittyminen ihmisoikeussopimukseen ja sen valvontajärjestelmään toisi mukanaan uuden ulottuvuuden ihmisoikeustuomioistuimen toimintaan.

Perustuslaki 2008 -työryhmän työn yhteydessä ei ole tarkasteltu laajemmin viimeaikaista valtiosääntökehitystä Euroopassa. Tältä osin on kuitenkin paikallaan viitata Ruotsissa parhailaan vireillä olevaan perustuslakiuudistukseen. Ruotsissa asetettiin heinäkuussa 2004 komitea (Grundlagsutredningen) selvittämään perustuslain muutostarpeita. Komitean toimikausi päättyy vuoden 2008 lopussa. Hankkeen laajimmat selvitys- ja arviointikohteet ovat vaalijärjestelmä, kansanäänestysinstituutio (ml. kunnallinen kansanäänestys), hallituksen muodostaminen, valtiopäivien ja hallituksen suhde, perustuslainmukaisuuden valvonta (ml. kysymys valtiosääntötuomioistuimen tarpeellisuudesta) ja tuomioistuinten rooli valtiosääntöjärjestelmässä.

Ruotsin perustuslakikomitea on laatinut selvityksiä myös useista muista kysymyksistä, joita ovat norminantovalta, EU-sääntely perusoikeuksista, korkeimpien valtionvirkojen täyttäminen, presidenttijärjestelmä, EU-jäsenyyden huomioon ottaminen perustuslaissa, kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuoja ja kriisivalmius perustuslaissa. Hankkeessa on myös selvitetty hallitusmuodon sääntelyä sukupuolinäkökulmasta. Useisiin raportteihin sisältyy oikeusvertailevia katsauksia. Hankkeen piirissä on laadittu useita julkaisuja, jotka ovat saatavissa internetistä (www.grundlagsutredningen.se).

4.3. Kotimainen kehitys

Suomen poliittisessa järjestelmässä on jo pitkään eletty vakaiden enemmistöhallitusten aikaa. Vuodesta 1983 lähtien hallitukset ovat toimineet koko nelivuotisen vaalikauden ajan, lukuun ottamatta vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen muodostetun hallituksen muutamaan kukauteen jäänyttä kautta. Hallitukset on muodostettu parlamentaarisen enemmistön varaan, ja tästä seuranneena keskeisenä piirteenä poliittista järjestelmää on hallinnut vahva yhteistointahakuisuus.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä luovuttiin vielä silloin jäljellä olevilta osin mahdollisuudesta jättää tavallinen lakiehdotus lepäämään yli valtiopäivien ja siirryttiin normaaliin enemmistöparlamentarismiin, jossa parlamentaarisen opposition toimintamahdollisuudet ovat rajallisemmat. Toisaalta eduskunnan institutionaaliset keinot hallituksen toiminnan valvonnassa ovat edelleen käytännössä tärkeitä niin parlamentaariselle oppositiolle kuin hallitusta tukevillekin ryhmille. Hallituksen muodostamisen muututtua eduskuntakeskeiseksi menettelyksi ovat enemmistöparlamentaariset piirteet edelleen vahvistuneet.

Edustuksellisen demokratian viimeaikaisessa kehityksessä huolestuttavin piirre on liittynyt äänestysaktiivisuuden jatkuvaan laskuun. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa äänestysprosentti tilapäisesti kohosi 69,7 prosenttiin, mutta laski taas vuoden 2007 eduskuntavaaleissa 67,9 prosenttiin. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus jäi 58,6 prosenttiin. Europarlamenttivaaleissa samana vuonna äänestäneitä oli vain 41,1 prosenttia äänioikeutetuista.

Kansanvalta ei kuitenkaan toteudu yksinomaan edustuksellisessa demokratiassa. Olennainen merkitys kansanvallan toteutumisessa on suoralla kansanvallalla ja erilaisilla kansalaisosallistumisen muodoilla, joissa toimintatavat voivat käytännössä vaihdella hyvinkin paljon. Teknologinen kehitys ja Internet ovat avanneet tältä osin aivan uudenlaisia mahdollisuuksia.

Tulevina vuosina suomalaisen yhteiskunnan suuret haasteet liittyvät väestön ikääntymiseen. Suomessa ikääntyneiden suhteellinen osuus väestöstä kasvaa nopeimmin Euroopassa. Tällä on vaikutuksia monille elämänalueille. Näistä tärkeimpiä ovat työvoiman saatavuuden heikkeneminen sekä julkisten ja yksityisten palvelujen tarpeen kasvaminen. Maahanmuuton merkitys tulee kasvamaan, kun työvoimapula pahenee. Työvoimapulaa ei kuitenkaan ole mahdollista ratkaista yksinomaan maahanmuutolla. Jotta vanhushuoltosuhde (yli 65-vuotiaat suhteessa 15–64 -vuotiaisiin) kyettäisiin pitämään nykyisellään noin 25 prosenttina vuoteen 2020 saakka, tarvittaisiin työikäisiä maahanmuuttajia 1,8 miljoonaa vuoteen 2020 mennessä (Talouspolitiikan strategia 2008. Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2008. s. 43).

Myös alueellisten, sosiaalisten ja taloudellisten erojen kasvaminen sekä syrjäytyminen asettavat yhteiskunnalle vakavia haasteita. Maan eri osat ovat kehittyneet eritahtisesti, ja eri vä-

estöryhmien väliset erot ovat monella tavoin ja monesta syystä kasvaneet. Työpaikat ja yritystoiminta keskittyvät alueellisesti suurimpiin keskuksiin. Maaseudun asutus harvenee edelleen nopeasti, ja monin paikoin jäljelle jää usein vain vanhenevaa eläkeläisväestöä. Maahanmuutto edellyttää, että monikulttuurisuuteen kiinnitetään aikaisempaa enemmän huomiota.

Edellä mainitut kehityspiirteet näkyvät kuntahallinnon tasolla erityisen selvästi, sillä kunnat vastaavat pääosin peruspalvelujen järjestämisestä. Kuntien itsehallinto on eräänlaisessa murrosvaiheessa, jossa on löydettävä uudenlaisia ratkaisuja paheneviin ongelmiin. Kuntien menojen kasvu on ollut 2000-luvulla nopeaa. Kunnat ja kuntayhtymät ovat myös velkaantuneet voimakkaasti, vaikkakin muutamat viime vuodet ovat olleet useissa kunnissa vahvan talouden aikaa. Alueelliset ja kuntakohtaiset erot ovat suuria, ja tämä näkyy myös asukkaiden eriarvoisuutena. Kuntien tasapainoiselle kehitykselle asettaa haasteita sekin, että työssäkäynti ja asuminen ovat eriytyneissä toisistaan niin, että nykyisin jo suuri osa väestöstä ylittää työmatkallaan kunnan rajan. Suurten kaupunkien lähikunnat ovat nykyisessä muuttoliikkeessä voittajia.

Suomi on pienten kuntien maa verrattuna esimerkiksi Ruotsiin. Valtaosa kunnista on alle 10 000 asukkaan kuntia, joissa asuu neljännes maan väestöstä. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen johdosta Suomen kuntarakente on muuttumassa. Kuntahallinnossa vastataan kasvaviin haasteisiin myös kuntien välisellä yhteistoiminnalla.

5. Parlamentarismin vahvistaminen

5.1. Eduskunnan aseman vahvistaminen

Uuden perustuslain keskeisin sisällöllinen tavoite oli Suomen valtiojärjestyksen parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Perustuslaissa vahvistettiin eduskunnan ja sen luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa usein eri tavoin. Ensinnäkin pääministerin valinta ja valtioneuvoston muodostamisprosessin ohjaus siirtyivät uudistuksessa eduskunnalle. Käytännössä tasavallan presidentillä ei ole enää ollut aktiivista roolia hallituksen muodostamismenettelyssä uuden perustuslain tultua voimaan. Menettelyn ohjaus on jäänyt eduskuntaryhmille perustuslaissa säädetyllä tavalla.

Tasavallan presidentin päätöksentekomenettely sidottiin aikaisempaa vahvemmin valtioneuvoston myötävaikutukseen ja mielipiteeseen. Näin vahvistettiin eduskunnalle vastuunalaisen ja sen luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa presidentin päätöksenteossa ja ulotettiin parlamentaarinen vastuukate aikaisempaa laajemmin presidentin päätöksentekoon. Nykyisin valtioneuvosto tekee useimmissa asiaryhmissä sisällöllisen ratkaisuehdotuksen presidentille, mikä vahvistaa valtioneuvoston asemaa presidentin päätösten sisällön määräytymisessä. Presidentti voi poiketa valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta vain asian ensin palaututtua valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisessa ja peruuttamisessa presidentti on kuitenkin asian palautuksen jälkeen sidottu valtioneuvoston mielipiteeseen. Eduskunnan luottamuksen varassa toimiva hallitus vastaa siten parlamentarismien kannalta keskeisistä tehtävistä, lainsäädäntötyön johtamisesta ja talousarvion laatimisesta. Virkanimitystoimivallan painopiste on siirtynyt valtioneuvostolle, vaikkakin presidentille osoitettiin uudessa perustuslaissa edelleen merkittävää nimitysvaltaa.

Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamisella on pyritty varmistamaan, että kaikkien ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate. Presidentti tekee ulkopoliittikan alaan kuuluvat määrämuotoiset päätökset valtioneuvoston myötävaikutuksella samaan tapaan kuin muutkin päätöksensä. Yhteistoiminnan vaatimus ulottaa parlamentaarisen vastuukatteen myös muihin ulkopoliittikan johtamisen kannalta keskeisiin presidentin toimiin. Näiltä osin vastuukatteen ulottuminen kaikkiin presidentin keskeisiin toimiin ei käytännössä toteudu samalla tavoin kuin määrämuotoisessa päätöksenteossa.

Valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Käytännössä EU-asioiden ja erityisesti EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan merkitys kansainvälisten asioiden kokonaisuudessa on korostunut aikaisemmasta. Tämä kehityssuunta on tukenut myös eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisissä asioissa. Uuden perustuslain mukaan eduskunta voi osallistua aikaisempaa laaja-alaisemmin Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Lisäksi perustuslaissa vahvistettiin eduskunnan asemaa valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisessä. Tämä on merkinnyt käytännössä näiden asiaryhmien merkittävää määrällistä kasvua eduskuntatyössä, mikä osaltaan heijastaa eduskunnan aseman vahvistumista kansainvälisissä asioissa.

Eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä vahvistettiin perustuslaissa myös muilla tavoin. Lainsäädäntövallan painopiste siirtyi uudistuksessa selkeästi eduskunnalle. Lain ala tarkentui, ja asetuksenantovallan käyttö sidottiin eduskuntalailla säädettäviin rajoihin. Eduskunnan toi-

mivallan aikaisempia rajoituksia poistettiin muun muassa ottamalla käyttöön uudenlainen kansanedustajan toimenpidealoite, luopumalla aikaisemmista talousarvion ns. ehdollisista määrärahoista, avaamalla mahdollisuus tilapäisten valiokuntien asettamiseen, aikaistamalla presidentin vahvistamatta jättämien lakiehdotusten uutta eduskuntakäsittelyä ja siirtämällä merkittävä osa eduskunnan sisäistä työskentelyä koskevasta sääntelystä perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestykseen. Eduskunnan toimintaedellytyksiä parannettiin, ja eduskuntatyötä tehostettiin muun muassa siirtymällä lainsäädäntöasioissa kahteen täysistuntokäsittelyyn aikaisemman kolmen käsittelyn sijasta.

Opposition toimintamahdollisuuksia eduskunnassa vaikeuttaa oman valmistelukoneiston puutteellisuus. Opposition eduskuntaryhmien ja edustajien välittömässä käytössä on ainoastaan ryhmien henkilöstön ja avustajien panos. Nämä resurssit eivät tarjoa laajoja mahdollisuuksia erilaisten hallituksen politiikkaa haastavien vaihtoehtojen yhtenäiseen valmisteluun. Toisaalta perustuslain 47 §:ssä säädetään eduskunnalle laaja tiedonsaantioikeus, jolla on olennainen merkitys opposition aseman kannalta ja eduskunnan valtioneuvostoon kohdistaman parlamentaarisen valvonnan kannalta. Myös yksittäisen kansanedustajan tiedonsaantioikeus on turvattu perustuslaissa. Tiedonsaantioikeutta täydentävät lukuisat muut perustuslaissa säädettyt menettelyt (mm. eduskuntakysymykset, tiedonannot, selonteot, pääministerin ilmoitus, ajankohtaiskeskustelut, kertomukset). Tosin monet näistä menettelyistä on sidottu hallituksen aloitteeseen. Myös eduskunnan valiokuntien vähimmäisjäsenmäärän vahvistaminen perustuslain 35 §:ssä turvaa opposition asemaa ja varmistaa poliittisen suhteellisuuden riittävän toteutumisen valiokuntien kokoonpanossa. Opposition toimintaedellytysten parantaminen on eräs keskeinen kysymys eduskunnan toiminnan kehittämisessä.

Kansallisten parlamenttien asemaa on tarkoitus vahvistaa Lissabonin sopimuksessa siten, että parlamentit saavat oikeuden valvoa toissijaisuusperiaatteen toteutumista Euroopan unionin lainsäädäntötoiminnassa. Kansallinen parlamentti voi, saatuaan tiedon lainsäädäntöehdotuksesta, esittää unionin toimielimille perustellun lausunnon syistä, joiden perusteella se arvioi, että säädösehdotus ei ole toissijaisuusperiaatteen mukainen. Lisäksi Lissabonin sopimuksessa vahvistetaan kansallisten parlamenttien oikeus saada keskeiset unionin asiakirjat ja lainsäädäntöaloitteet suoraan unionin toimielimiltä. Nämä menettelyt täydentäisivät nykyisiä perustuslain 96 ja 97 §:n mukaisia valtuuksia. Niistä ei aiheudu perustuslain tarkistustarpeita, vaan niiden edellyttämät lainsäädännön tarkistustarpeet kohdistuvat lähinnä eduskunnan työjärjestykseen.

Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä vahvistuneen uuden perustuslain myötä. Käytännössä eduskunnan aseman vahvistuminen on merkinnyt ennen muuta hallitusta tukevan eduskunnan enemmistön aseman vahvistumista. Eduskunnan toimivallan kannalta keskeisessä asiaryhmässä, eduskunnan budjettivallan toteutumisessa, eduskunnan aseman kehitys on ollut osittain erisuuntaista. Suurelta osin jo ennen perustuslakiuudistusta toteutuneet valtionalousjärjestelmän muutokset ovat heikentäneet jossain määrin eduskunnan budjettivallan käytön edellytyksiä. Näistä ehkä merkittävimpana voidaan mainita siirtyminen yksityiskohtaisesta resurssiohjauksesta tulosohjaukseen, jossa päätösvaltaa varojen käytössä on siirtynyt ministeriöille ja niiden alaiselle hallinnolle ilman valvontajärjestelmän vastaavaa tehostumista. Kuntien valtiosuuslainsäädäntöä kehitettäessä on vahvistettu kuntien itsehallintoa, mikä on puolestaan vähentänyt eduskunnan mahdollisuuksia välittömään resurssiohjaukseen. Valtion liiketoiminnassa tapahtuneet organisaatio- ja toimintamuutokset ovat osaltaan kaventaneet eduskunnan budjettivaltaa. Samansuuntainen vaikutus on ollut valtion talousarvion ulkopuolisen rahastotalouden merkittäväällä kasvulla.

Samalla, kun Euroopan unionin jäsenyys ja liittyminen euroalueeseen ovat luoneet Suomelle uusia toiminta- ja vaikutuskanavia, ovat ne kuitenkin siirtäneet taloudellista päätösvaltaa unionitasolle ja asettaneet reunaehjoja kansallisen päätösvallan käytölle (mm. unionin talousarvio, Euroopan keskuspankkijärjestelmä ja EU:n vakaus- ja kasvusopimus). Euroopan talous- ja rahaliitto on muuttanut eduskunnan takuulla ja hoidossa toimivan Suomen Pankin asemaa. Nykyisin Suomen Pankki toimii osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää, jossa keskeinen rahapoliittinen toimivalta on osoitettu Euroopan keskuspankille. Hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankki noudattaa Euroopan keskuspankin suuntaviivoja ja ohjeita.

Eduskunnan budjettivallan vahvistamiseksi on toteutettu erilaisia toimenpiteitä. Valtion tilinpäätöskertomusuudistuksella parannettiin valtionalouden parlamentaarisen valvonnan edellytyksiä. Uusi tilinpäätöskertomus on sisällöltään informatiivisempi ja palvelee siten aikaisempaa tehokkaammin eduskunnan valvontatoimintaa. Tilinpäätöskertomuksessa pyritään myös yhtenäistämään ja syventämään valtionhallinnon tuloksellisuuden raportointia. Samassa yhteydessä perustettiin valtiovarain controller -toiminto, jonka tehtävänä on kehittää edelleen valtionalouden raportointia ja arviointia. Eduskunnan valvontavaltaa vahvistavana toimena tilinpäätöskertomusuudistuksen ohella voidaan nähdä myös eduskunnan uuden tarkastusvaliokunnan perustaminen. Tarkastusvaliokunnan pääasiallisena tehtävänä on valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tehtävässään valiokunta keskittyy valtionalouden yleiseen tilaan ja hoitoon sekä kysymyksiin, joiden saattaminen eduskunnan tietoon on perusteltua. Sen tehtäviin kuuluu muun muassa valtionaloutta koskevien kertomusten käsittely ja valmistelu täysistunnolle. Valiokunta voi ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluvia asioita, joista sillä on oikeus antaa mietintö täysistunnolle. Tarkastusvaliokunta perustettiin yhdistämällä valtionaloutarkastajien ja valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja tarkastusjaoston parlamentaarinen valtionalouden valvontatehtävä. Uudistuksen yhteydessä lakkautettiin valtionaloutarkastajat ja valtionaloutarkastajien kanslian toiminta. Tarkastusvaliokunnan tehtävä mainitaan perustuslaissa. Tätä koskeva lainmuutos tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 2007. Valtionalouden tarkastusvirasto siirrettiin vuoden 2001 alusta eduskunnan yhteyteen. Tämä on vahvistanut tarkastusviraston asemaa riippumattomana valtionalouden ulkopuolisena tarkastajana sekä käytännössä parantanut eduskunnan tiedonsaantia.

Valtionalouden suunnittelussa keskeiseksi muodostuneessa kehysohjauksessa on pyritty lisäämään eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia. Valtionalouden kehykset annetaan nykyisin eduskunnalle valtioneuvoston selonteon muodossa, mikä luo eduskunnalle mahdollisuuden ottaa kantaa kehyksiin. Eduskunnan erikoisvaliokunnat antavat valtiovarainvaliokunnalle toimialaansa koskevan lausunnon valtionalouden kehyksistä. Valtiovarainvaliokunta laatii kehyksistä mietinnön, jonka pohjalta eduskunta hyväksyy kannanottonsa kehyksiin. Hallitusohjelma ja vaalikauden ensimmäinen kehyspäätös sisältävät käytännössä neljän seuraavan vuoden menokehykset. Vaalikauden myöhemmissä kehyspäätöksissä tehtävät muutokset ovat suurelta osin teknisiä. Valtiovarainvaliokunta totesi arvioidessaan kehysmenettelyä toukuussa 2008 eduskunnan kannalta, että vaalikauden ensimmäinen kehyspäätös on jatkossakin tarpeen käsitellä eduskunnassa selonteon muodossa samoin kuin sellaiset vaalikauden myöhemminä vuosina laaditut kehyspäätökset, joissa on periaatteellisesti merkittäviä linjauksia tai kannanottoja. Sitä vastoin vain teknisluonteisia tarkistuksia sisältävien kehyspäätösten kohdalla voitaisiin valiokunnan mielestä jatkossa arvioida mahdollisuutta käsitellä kehyspäätös kevennetyssä menettelyssä esimerkiksi pääministerin ilmoituksen pohjalta (VaVM 9/2008 vp).

Työryhmän kannanotot

Perustuslain keskeiset ratkaisut eduskunnan asemasta ja toiminnasta ovat osoittautuneet toimiviksi. Ne ovat toteuttaneet käytännössä tavoitetta eduskunnan aseman ja parlamentarismien vahvistamisesta. Eduskunnan budjettivallan toteutumisessa samoin kuin opposition toimintamahdollisuuksissa on vielä nähtävissä käytännön kehittämistarpeita.

5.2. Valtioneuvoston muodostaminen

Perustuslakiuudistuksessa pääministerin valinta ja hallituksen muodostamisprosessin ohjaus siirtyivät eduskunnalle parlamentaarisen hallitustavan periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena oli, että äänestäjien eduskuntavaaleissa ilmaisema tahto mahdollisimman välittömästi ilmenisi valtioneuvoston kokoonpanossa. Lähtökohtana oli myös pyrkimys parlamentaarisiiin enemmistöhallitukseen, joiden luottamus eduskunnassa olisi jo etukäteen varmistettu.

Perustuslain 61 §:n mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun tekemän ehdotuksen mukaisesti. Perustuslain 61 §:ssä säädetään valtioneuvoston muodostamismenettelyn pääpiirteet. Ennen pääministerin valintaa eduskuntaryhmät neuvottelevat hallitusohjelmasta ja valtioneuvoston kokoonpanosta. Näiden neuvottelujen tuloksen perusteella, kuultuaan eduskunnan puhemiestä presidentti antaa eduskunnalle tiedon pääministeriehdokkaasta. Ehdokas valitaan pääministeriksi, jos eduskunnassa toimitetussa avoimessa äänestyksessä enemmän kuin puolet annetuista äänistä on kannattanut hänen valitsemistaan. Lisäksi perustuslaissa säädetään menettelystä tilanteessa, jossa ehdokas ei saa vaadittavaa enemmistöä.

Aikaisemmissa perustuslakiuudistuksen seurantaselvityksissä ei ollut vielä mahdollisuutta arvioida perustuslain 61 §:n toimivuutta käytännössä. Nyt 61 §:n soveltamisesta on saatu kokemuksia jo kolmekin kertaa. Käytännössä on voitu todeta säännösten toimineen varsin hyvin niin normaalissa vaalien jälkeisessä hallituksen muodostamisessa kuin poikkeuksellisessakin tilanteessa kesäkuussa 2003. Uuteen hallituksen muodostamismenettelyyn liittyen on käyty keskustelua eduskuntavaaleista ”pääministerivaalina” ja sen mahdollisista vaikutuksista äänestyskäyttäytymiseen. Tämä keskustelu ei kuitenkaan liity välittömästi perustuslain 61 §:n säännöksiin, vaan enemmänkin eduskuntaryhmien huhtikuussa 2002 hyväksymään eduskuntaryhmien puheenjohtajien suositukseen menettelytavoista hallitusneuvottelujen käynnistämisessä. Perustuslain 61 §:n mukainen menettely on vahvistanut pääministerin asemaa. Vastavasti muiden hallitusryhmien puheenjohtajien asema hallitustyössä on korostunut suhteessa koko valtioneuvostoon.

Edellä mainitun eduskuntaryhmien puheenjohtajien suosituksen mukaan suurimman eduskuntaryhmän nimeämä henkilö kutsuu valtiopäivien avajaisten jälkeen koolle muiden eduskuntaryhmien edustajat neuvotteluun, jossa sovitaan vetäjästä hallitusneuvottelujen tunnusteluvaihetta varten. Hallitustunnustelijan tehtävänä on selvittää eduskuntaryhmien suhtautuminen hallituksen muodostamiseen liittyviin keskeisiin kysymyksiin. Suosituksen mukaan tunnustelujen vetäjä kutsuu tunnustelujen jälkeen koolle kaikki eduskuntaryhmät tiedottaakseen käymänsä neuvottelukierroksen tuloksista. Hallitusta muodostavat ryhmät jatkavat tämän jälkeen neuvotteluja hallitusohjelmasta ja kokoonpanosta. Kukin eduskunnassa edustettuna oleva ryhmä päättää edustautumistavastaan hallituksen muodostamista koskevissa neuvotteluissa

omien sääntöjensä mukaan. Tästä johtuen eri puolueiden ja niiden eduskuntaryhmien edustus ja toimintamuodot neuvotteluissa poikkeavat jossain määrin toisistaan.

Vuoden 2003 ja 2007 eduskuntavaalien jälkeen uusi hallitus nimitettiin noin kuukauden kuluessa vaalipäivästä. Vuonna 2003 vaalien jälkeen eduskunnan puhemieheksi valittu Anneli Jäätteenmäki toimi hallitustunnustelujen vetäjänä. Hänen tultua valituksi pääministeriksi puhemieheksi valittiin Paavo Lipponen. Vuonna 2007 puhemieheksi valittiin ensin Timo Kalli, joka kutsui suurimman eduskuntaryhmän puheenjohtajana eduskuntaryhmät neuvotteluun. Hallitustunnustelijan tehtävä annettiin neuvotteluissa Matti Vanhaselle. Puhemieheksi valittiin myöhemmin Sauli Niinistö. Vuonna 2003 puhemies Jäätteenmäki ilmoitti tasavallan presidentille hallitusneuvottelujen tuloksen. Vuonna 2007 presidentti kuuli sekä hallitustunnustelija Vanhasta että puhemies Kallia. Kaikissa tähänastisissa hallituksenmuodostamistilanteissa pääministeri on valittu jo ensimmäisessä äänestyksessä.

Työryhmän kannanotot

Valtioneuvoston muodostamista koskevat perustuslain 61 §:n säännökset ovat tähän mennessä osoittautuneet käytännössä toimiviksi. Säännösten tavoitteiden mukaisesti eduskuntaryhmät ovat huolehtineet valtioneuvoston muodostamisen menettelyn ohjauksesta eikä tasavallan presidentillä ole enää ollut aktiivista roolia menettelyssä.

5.3. Tasavallan presidentin päätöksenteko

Perustuslakiuudistuksen pääasiallisena sisällöllisenä tavoitteena oli vahvistaa Suomen poliittisen järjestelmän ja valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Tämän tavoitteen mukaisesti uudistuksella yhtäältä lisättiin eduskunnan valtaoikeuksia ja toisaalta vahvistettiin eduskunnan luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston asemaa suhteessa tasavallan presidenttiin. Uudistuksella muun ohella lisättiin valtioneuvoston myötävaikutusta presidentin päätöksentekoon sitomalla se aiempaa useammissa asioissa valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävään ratkaisuehdotukseen (HE 1/1998 vp, s. 32 ja 62). Presidentti tekee perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaan päätöksensä valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta.

Tasavallan presidentti on vakiintuneesti tehnyt määrämuotoiset päätöksensä pääsäännön mukaan valtioneuvoston läsnä ollessa ja asianomaisen ministerin esittelystä. Perustuslakiuudistuksessa ei muutettu tätä perusratkaisua. Presidentin edellytettiin kuitenkin tekevän päätöksensä aiempaa useammissa asioissa valtioneuvoston yleisistunnossa tehdystä sisällöllisestä ratkaisuehdotuksesta. Tarkoituksena oli tällä tavoin ulottaa parlamentaarinen vastuukate mahdollisimman laajalti presidentin päätöksentekoon. Esimerkiksi ulkopoliittista päätöksentekoa ei asetettu tässä suhteessa eri asemaan (HE 1/1998 vp, s. 106).

Perustuslain nykyiset säännökset presidentin päätöksentekomenettelystä edellyttävät, että presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa. Presidentillä ei siten voi olla valtioneuvoston kanssa kilpailevaa valmistelukoneistoa. Esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian tehtävän todettiin perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 106) rajautuvan lähinnä presidentin käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallintoasioiden hoitamiseen ja hänen tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen.

Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksella perustuslaissa tarkoitetaan valtioneuvoston yleisistunnossa ennen asian esittelemistä presidentin päätettäväksi tehtyä ehdotusta presidentin päätöksen sisällöksi. Perustuslakiuudistus merkitsi tältä osin periaatteellista muutosta, sillä aiemmin valtioneuvosto esitti virallisen ratkaisuehdotuksensa vain erikseen säädetyissä tapauksissa. Valtioneuvoston ei aiemmin välttämättä edellytetty tekevän ratkaisuehdotusta tärkeimmissäkään asioissa. Presidentin katsottiin aiemmin olevan oikeudellisessa mielessä sidottu valtioneuvoston menettelylliseen myötävaikutukseen, mutta ei sen mielipiteeseen. Käytännössä merkittävä osa presidentin päätöksenteosta oli kuitenkin parlamentarisoitunut jo ennen perustuslakiuudistusta siten, että presidentti käytti toimivaltuuksiaan pääsäännön mukaan valtioneuvoston kannan mukaisesti. Perustuslakiin otettiin tämän käytännön pohjalta ja parlamentaarisen hallitustavan vahvistamiseksi säännökset presidentin päätösten perustumisesta pääsäännön mukaan myös muodollisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen merkityksestä säädetään perustuslain 58 §:n 2 momentissa. Sen mukaan asia palautuu valtioneuvoston valmisteltavaksi, jos presidentti ei asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päätä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Tämän sääntelyn taustalla oli oletus, että presidentti tekisi päätöksensä sisällöllisesti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Jos presidentti ei kuitenkaan jostakin syystä katso voivansa tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaista päätöstä, asia palautuu automaattisesti valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Valtioneuvoston yleisistunto tekee tämän jälkeen uuden ratkaisuehdotuksen, joka kuitenkin voi olla sisällöltään sama kuin aiempi ehdotus. Asiaa uudelleen esiteltäessä presidentti voi tehdä myös uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen, jos hän katsoo siihen olevan aihetta (HE 1/1998 vp, s. 107).

Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätettäessä presidentti on kuitenkin perustuslain 58 §:n 2 momentin säännöksellä sidottu valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen vahvemmin kuin muista asioista päätettäessä. Hallituksen esitystä annettaessa tai peruutettaessa päätös tehdään asian oltua uudelleen valtioneuvostossa valmisteltavana valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen sisällön mukaisesti. Presidentti ei siten voi toisella esittelykerralla muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä myöskään kieltäytyä sitä antamasta. Sama koskee hallituksen esityksen peruuttamista samoin kuin esityksen mahdollista täydentämistä.

Presidentin sitominen näissä asioissa valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen sisältöön todettiin parlamentarismien kannalta perustelluksi, koska lainsäädäntötyön johtamista ja valtion talousarvioesitysten laatimista pidettiin valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtävänä. Tähän nähden arvioitiin ongelmalliseksi, jos presidentti voisi estää valtioneuvoston laatiman hallituksen esityksen antamisen tai antaa sen toisen sisältöisenä kuin eduskunnalle vastuunalainen ministeristö pitää välttämättömänä (HE 1/1998 vp, s. 107). Hallituksen esityksillä annetaan eduskunnan käsiteltäväksi myös ehdotukset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

Presidentti on joissakin harvoissa tapauksissa ilmaissut valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavan kantansa kirjauttamalla käsityksensä valtioneuvoston pöytäkirjaan. Näin tapahtui esimerkiksi annettaessa eduskunnalle hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (tasavallan presidentin lausuma valtioneuvoston pöytäkirjaan presidentin esitellyssä 8.2.2008). Tällaisen kirjauksen merkitys on poliittinen. Sillä ei ole oikeudellisia vaikutuksia.

Perustuslain 58 §:n 3 momentissa on lueteltu sellaiset poikkeukselliset asiaryhmät, joista presidentti päättää pääsäännöstä poiketen ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Tällaisia ovat:

- 1) valtioneuvoston ja sen jäsenen nimittäminen sekä eron myöntäminen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle;
- 2) ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen;
- 3) armahdus sekä sellaiset muut laissa erikseen säädettyt asiat, jotka koskevat yksityistä henkilöä tai jotka sisältönsä vuoksi eivät edellytä valtioneuvoston yleisistunnon käsitelyä; sekä
- 4) Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetut muut kuin maakunnan taloutta koskevat asiat.

Valtioneuvoston muodostamisesta ja sen jäsenten nimittämisestä säädetään perustuslain 61 §:ssä. Sen mukaan eduskunta valitsee pääministerin, jonka tasavallan presidentti nimittää tähän tehtävään. Muut ministerit presidentti nimittää pääministeriksi valitun ehdotuksen mukaisesti. Presidentin päätöksenteko on siten näissä asioissa sidottu eduskunnan valintaan ja pääministeriksi valitun ehdotukseen.

Eron myöntäminen valtioneuvostolle tai sen jäsenelle on perustuslain 64 §:n säännöksillä sidottu eronpyyntöön, eduskunnan ilmaisemaan epäluottamukseen tai yksittäisen ministerin eron kohdalla myös pääministerin aloitteeseen. Valtioneuvoston ratkaisuehdotusta ei ole näissä asioissa pidetty niiden luonteen vuoksi perusteltuna.

Ennenaikaisten eduskuntavaalien määrääminen on perustuslain 26 §:n säännöksillä sidottu pääministerin perusteltuun aloitteeseen ja eduskuntaryhmien kuulemiseen. Sääntelyn nimenomaisena tarkoituksena on ollut, että pääministeri voi tehdä aloitteensa ennenaikaisten eduskuntavaalien määräämisestä presidentille vapaamuotoisesti ja siis epävirallisesti eli ohi valtioneuvostossa noudatettavien tavanomaisten käsittelymuotojen (HE 1/1998 vp, s. 108).

Armahduksen ja yksityistä henkilöä koskevien muiden asioiden päätöksentekosääntelyn taustalla on ajatus, ettei valtioneuvoston yleisistunnossa ole tarpeen valmistella sellaisia tasavallan presidentin päätöksiä, joihin ei liity merkittäviä yhteiskunta- tai talouspoliittisia näkökohtia. Presidentti päättää esimerkiksi yksittäistä arvonimeä koskevasta asiasta valtioneuvostossa, mutta ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Asiasta on säädetty lailla julkisen arvonannon osoituksista (1215/1999).

Tasavallan presidentin päätösvalta on useissa Ahvenanmaata koskevissa asioissa luonteeltaan lähinnä oikeudellista. Siksi on pidetty luontevana, että tällaiset asiat esitellään oikeusministeriöstä ilman valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävää ratkaisuehdotusta.

Vakinaisten tuomareiden nimittämisestä tasavallan presidentti päättää perustuslain 102 §:ssä olevan lakivarauksen perusteella laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Presidentti päättää vakinaisen tuomarin nimittämisestä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Lailla voidaan perustuslain 102 §:n nojalla säätää näin ollen vain tuomarien nimittämismenettelyn muista seikoista kuin päätöksen tekemisestä presidentin esittelyssä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta (PeVM 10/1998 vp, s. 30). Menettelystä näissä asioissa on säädetty lailla tuomareiden nimittämisestä (205/2000).

Presidentti päättää sotilaskäskyasioista perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Presidentin päätöksenteosta näissä asioissa on säädetty puolustusvoimista annetulla lailla (551/2007).

Sotilaallisista nimitysasioista ja tasavallan presidentin kansliaa koskevista asioista presidentti päättää sen mukaan kuin lailla säädetään. Presidentin päätöksenteosta sotilaallisissa nimitysasioissa on säädetty puolustusvoimista annetulla lailla sekä lailla rajavartiolaitoksen hallinnosta (577/2005). Päätöksenteosta tasavallan presidentin kansliaa koskevissa asioissa ovat säännökset tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa (1382/1995).

Käytännössä tasavallan presidentti on yleensä tehnyt valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tehtävät päätöksensä sisällöltään valtioneuvoston kannan mukaisina. Presidentti on poikennut valtioneuvoston kannasta vain harvoissa asioissa. Parlamentaarisen hallitustavan näkökulmasta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että presidentillä on oikeus tehdä valtioneuvoston kannasta poikkeavia ratkaisuja. Valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden edelleen vahvistamisen kannalta voisikin olla aiheellista selvittää, tulisiko presidentti muissakin kuin hallituksen esityksen antamista ja peruuttamista koskevissa asioissa sitoa valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen asioita hänelle toisella kerralla esiteltäessä. Kaikissa asioissa tällainen sidonta ei ole asianmukaista. Esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuuden turvaamiseen liittyvistä syistä on perusteltua olla sitomatta presidentin päätöksentekoa vakinaisten tuomareiden nimittämisessä nykyistä tiiviimmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Työryhmän kannanotot

Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan sääntelyn kehittämistä on aiheellista harkita. Jos valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä halutaan näiltä osin edelleen vahvistaa, olisi johdonmukaista harkita, tulisiko presidentin päätöksenteko sitoa nykyistä laajemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

5.4. Tasavallan presidentin virkanimitysvallta

Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli uudistaa perustuslakisääntely presidentin virkanimitysvallasta siten, että presidentti nimittäisi suoraan perustuslain nojalla vain kaikkein korkeimpiin valtionhallinnon virkoihin sekä virkoihin, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman takia tai muusta erityisestä syystä perusteltua osoittaa presidentille. Muilta osin tavoitteena oli yleispiirteinen sääntely, jotta virkanimitysvallan tarkoituksenmukaisesta jaosta presidentin ja muiden viranomaisten kesken voitaisiin säätää tavallisella lailla (HE 1/1998 vp, s. 61 ja 180). Nimitystoimivallan painopiste siirtyi perustuslakiuudistuksella valtioneuvoston suuntaan.

Valtion hallintovirkoja koskevan virkanimitysvallan perusteista säädetään perustuslain 126 §:ssä. Tasavallan presidentti nimittää sen 1 momentin nojalla ministeriöiden kansliapäälliköt samoin kuin tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijät sekä määrää tehtävään edustustojen päälliköt.

Presidentti nimittää siten suoraan perustuslain nojalla ministeriöiden kansliapäälliköt eli kunkin ministeriön ylimmän virkamiehen. Ministeriöllä tarkoitetaan myös valtioneuvoston kansliaa. Presidentti nimittää myös ministeriöiden kansliapäällikköinä toimivat valtiosihteerit. Tasavallan presidentin kanslian päällikön ja esittelijöiden nimittäminen kuuluu niin ikään suoraan perustuslain nojalla tasavallan presidentin toimivaltaan samoin kuin Suomen valtiota edustavan ulkomaanedustuston päällikön määrääminen tehtävään.

Perustuslain 126 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti nimittää ja määrää tehtävään myös ne muut virkamiehet, joiden nimittäminen tai tehtävään määrääminen säädetään muualla perustuslaissa tai lailla presidentin tehtäväksi.

Perustuslain nimenomaisen säännöksen nojalla presidentti nimittää oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin (69 §:n 1 mom.) sekä määrää apulaisoikeuskanslerille sijaisen (69 §:n 1 mom.). Presidentti nimittää myös vakinaiset tuomarit (102 §) ja valtakunnansyyttäjän (104 §). Lisäksi presidentti nimittää perustuslain nojalla upseerit (128 §).

Tasavallan presidentin toimivallasta nimittää virkaan tai määrätä tehtävään säädetään muiden kuin perustuslaissa mainittujen virkojen ja tehtävien osalta lailla. Perustuslakia uudistettaessa pidettiin periaatteellisesti tärkeänä, että presidentin virkanimitysvalta perustuu eduskunnan säätämään lakiin eikä presidentin itsensä taikka valtioneuvoston tai ministeriön antamaan asetukseen (HE 1/1998 vp, s. 181).

Presidentin nimitysvallan piiriin tulee perustuslakiuudistuksen peruseriaatteiden mukaisesti osoittaa lailla vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä perusteltua (PeVM 10/1998 vp, s. 35).

Yleistöimivalta virkanimitysasioissa kuuluu perustuslain 126 §:n 2 momentin perusteella valtioneuvostolle. Valtioneuvoston yleisistunto päättää nimittämisestä niihin valtion virkoihin, joihin nimittämistä ei ole säädetty presidentin, ministeriön tai muun viranomaisen tehtäväksi.

Presidentin nimitysvallasta ja toimivallasta määrätä virkamies tehtävään on säädetty tavallisella lailla seuraavasti:

- 1) Presidentti nimittää Suomen Pankista annetun lain (214/1998) nojalla Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenet.

Suomen Pankin johtokunnan nimitysjärjestelmän mahdollinen uudistaminen liittyy pankin valtiosääntöiseen asemaan. Suomen Pankki toimii perustuslain 91 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan takuulla ja hoidossa sen mukaan kuin lailla säädetään, minkä lisäksi eduskunta valitsee pankkivaltuutetut valvomaan Suomen Pankin toimintaa. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä puoltanut Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajan ja jäsenen nimittämisen siirtämistä pankkivaltuuston tehtäväksi (PeVL 5/1997 vp, s. 5, PeVL 7/1998 vp, s. 3, PeVL 17/2003 vp, s. 2-3).

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys Suomen Pankista annetun lain muuttamisesta (HE 64/2008 vp). Toimivalta nimittää johtokunnan jäsenet siirtyy ehdotuksen mukaan pankkivaltuustolle. Johtokunnan puheenjohtajan nimittäisi kuitenkin edelleen tasavallan presidentti.

- 2) Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) nojalla tasavallan presidentti nimittää laitoksen valtuutettujen esityksestä Kansaneläkelaitoksen pääjohtajan ja johtajat. Lisäksi presidentti määrää yhden johtajista pääjohtajan sijaiseksi.

Kansaneläkelaitoksen johtajien nimitysjärjestelmällä on niin ikään kytkentöjä laitoksen valtiosääntöiseen asemaan. Eduskunta valitsee perustuslain 36 §:n 1 momentin nojalla valtuutetut valvomaan kansaneläkelaitoksen hallintoa ja toimintaa sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Valtuutettujen asemaan nimitysmenettelyssä ei kansaneläkelaitoksesta annettua lakia säädettäessä kiinnitetty erityistä huomiota (PeVL 7/2001 vp, s. 2).

Kansaneläkelaitoksen johtajien nimittämisjärjestelmän kehittämiseksi vastaamaan Suomen Pankin johtokunnan jäsenten nimittämisessä omaksuttavaa toimivaltasääntelyä on esitettävissä laitoksen valtiosääntöiseen asemaan liittyviä perusteita.

- 3) Tasavallan presidentti nimittää lääninhallituslain (22/1997) nojalla maaherrat ja Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla Ahvenanmaan maaherran.

Maaherran virkojen mahdollinen lakkauttaminen on esillä valtioneuvoston piirissä vireillä olevassa aluehallinnon uudistamishankkeessa.

- 4) Tasavallan presidentti nimittää yliopistolain (645/1997) nojalla yliopiston kanslerin. Nykyisin kansleri on suoraan yliopistolain perusteella Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiolla. Muulla yliopistolla voi olla kansleri sen niin tahtoa. Suomen Akatemiasta annetun lain (378/1994) nojalla presidentti nimittää Suomen Akatemian pääjohtajan.

Yliopiston kanslerin ja Suomen Akatemian pääjohtajan virat kuuluvat valtioneuvoston alaisen hallinnon ulkopuolelle. Yliopistoilla on lisäksi perustuslain 123 §:ssä turvattu itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Nimitysvalta näihin virkoihin on katsottu aiheelliseksi osoittaa presidentille.

Valtioneuvoston piirissä on vireillä yliopistolainsäädännön uudistaminen. Hanke saattaa vaikuttaa myös säännöksiin tasavallan presidentin nimitysvallasta.

- 5) Tasavallan presidentti nimittää Suomen Pankin yhteydessä toimivan Rahoitustarkastuksen johtajan Rahoitustarkastuksesta annetun lain (587/2003) nojalla. Pankkivaltuusto tekee lain perusteella valtioneuvostolle esityksen viran täyttämisestä.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 66/2008 vp). Esityksen tarkoituksena on perustaa uusi rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, Finanssivalvonta, jolle siirtyisivät Rahoitustarkastukselle ja Vakuutusvalvontavirastolle nykyisin kuuluvat tehtävät. Rahoitustarkastuksesta ja Vakuutusvalvontavirastosta annetut lait on tarkoitus kumota. Lakiehdotuksen mukaan pankkivaltuusto nimittää johtokunnan esityksestä Finanssivalvonnan johtajan sekä määrää johtajan sijaisen.

6) Tasavallan presidentti nimittää lisäksi

- oikeuskanslerinviraston kansliapäällikön valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) nojalla;
- apulaisvaltakunnansyyttäjän yleisistä syyttäjistä annetun lain (199/1997) nojalla;
- ja
- ulkoasiainministeriön alivaltiosihteerin ulkoasiainhallinnosta annetun lain (204/2000) nojalla.

7) Tasavallan presidentin toimivallasta määrätä virkamies tehtävään on lisäksi säännöksiä puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007), sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006), rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005), ulkoasiainhallintolaissa (204/2000) ja sotilasoikeudenkäyntilaissa (326/1983).

Perustuslakiuudistuksessa omaksuttuja periaatteita tasavallan presidentin virkanimitysvallasta ei ole tarpeen arvioida kattavasti uudelleen. Asianmukaista on lähteä siitä, että presidentti nimittää suoraan perustuslain nojalla vain korkeimpiin valtioneuvoston virkoihin sekä virkoihin, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman takia tai muusta erityisestä syystä perusteltua osoittaa presidentille. Tällaisia ovat esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin samoin kuin vakinaisen tuomarin ja valtakunnansyyttäjän sekä tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön ja esittelijän virat. Virkanimitysvallan sääntelyperiaatteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös järjestettäessä nimitysvaltaa tavallisella lainsäädännöllä.

Parlamentaarisen hallitustavan periaatteiden näkökulmasta voisi olla kuitenkin johdonmukaista siirtää ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittäminen valtioneuvoston tehtäväksi. Valtioneuvoston kannalta voidaan pitää tärkeänä, että sillä on toimivalta nimittää myös omat ylimmät virkamiehensä. Tätä puoltavat myös ministeriöiden poliittisen johtamisjärjestelmän kehittämiseen liittyvät tavoitteet. Nimitystoimivallan perustuslakisäätelyä näiltä osin arvioitaessa on toisaalta otettava huomioon poliittisesta valtiosihteerijärjestelmästä saadut kokemukset sekä siihen liittyvät mahdolliset muutostarpeet (ks. muistion jakso 13.7).

Työryhmän kannanotot

Perustuslakiuudistuksessa omaksutut virkanimitysvallan sääntelyperiaatteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon nimitysvaltaa tavallisella lainsäädännöllä järjestettäessä. Tasavallan presidentin nimitysvaltaan tulee näiden periaatteiden mukaisesti osoittaa lailla vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä perusteltua.

Presidentin nimitysvallasta annetun perustuslakisäätelyn yleiseen tarkistamiseen ei ole tarvetta. On kuitenkin aiheellista harkita esimerkiksi ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämisen siirtämistä tasavallan presidentiltä valtioneuvoston tehtäväksi. Samassa yhteydessä voi olla tarpeen arvioida uudelleen poliittisten valtiosihteerien järjestelmää.

5.5. Hallituksen esityksen antaminen ja lain vahvistaminen

5.5.1 Hallituksen esityksen antaminen

Perustuslakiuudistuksella vahvistettiin valtioneuvoston asemaa hallituksen esitysten antamisessa ja niiden peruuttamisessa. Uudistuksen tarkoituksena oli korostaa valtioneuvoston keskeistä asemaa lainsäädäntötyön johtajana (HE 1/1998 vp, s. 38).

Tasavallan presidentti päättää hallituksen esitysten antamisesta ja niiden peruuttamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Jos presidentti ei asiaa ensimmäistä kertaa hänelle esiteltäessä päättä asiasta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti, asia palautuu perustuslain 58 §:n 2 momentin perusteella automaattisesti valtioneuvoston uudelleen valmisteltavaksi. Hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta päätetään tämän jälkeen valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaisesti. Presidentti ei siten voi toisella esittelykerralla muuttaa valtioneuvoston ehdotusta hallituksen esitykseksi eikä myöskään kieltäytyä antamasta esitystä. Sama koskee hallituksen esityksen mahdollista peruuttamista ja esityksen täydentämistä.

Perustuslakiesityksessä presidentin sitomista hallituksen esityksen antamisessa ja peruuttamisessa valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen sisältöön perusteltiin valtioneuvoston keskeisellä asemalla lainsäädäntötyön johdossa. Lainsäädäntötyön johtamista sekä valtion talous- ja lisätalousarvioesitysten laatimista pidettiin parlamentarismien kannalta valtioneuvoston tärkeimpänä ja keskeisimpänä tehtäväkokonaisuutena. Siksi pidettiin ongelmallisena, jos presidentti voisi estää valtioneuvoston laatiman hallituksen esityksen antamisen tai antaa sen toissisältöisenä kuin eduskunnalle vastuunalainen ministeristö pitää välttämättömänä (HE 1/1998 vp, s. 107).

Tasavallan presidentin rooli hallituksen esitysten antamisessa on nykyisin lähinnä symbolinen. Presidentti ei muodollisesti voi estää hallituksen esityksen antamista sisällöltään valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisena. Sama koskee hallituksen esityksen mahdollista peruuttamista ja täydentämistä. Muotovaatimusten täyttämiseksi näissä asioissa on tästä huolimatta järjestettävä erillinen istunto tasavallan presidentin esittelyä varten. Presidentin nykyisten tehtävien kannalta on toisaalta merkityksellistä, että hallituksen esityksillä annetaan eduskunnan käsiteltäväksi myös ehdotukset valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä samoin kuin velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten kansallisesta voimaansaattamisesta.

Työryhmän kannanotot

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on aiheellista harkita, tulisiko päätökset hallituksen esitysten antamisesta, peruuttamisesta ja täydentämisestä osoittaa perustuslailla yksin valtioneuvoston tehtäväksi.

5.5.2. Lain vahvistaminen

Perustuslakiuudistuksessa säilytettiin tasavallan presidentin toimivalta jättää laki vahvistamatta ja siten palauttaa kertaalleen hyväksytyt laki eduskunnan uudelleen käsiteltäväksi.

Eduskunnan hyväksymä laki on perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan esiteltävä tasavallan presidentin vahvistettavaksi. Presidentin on päätettävä lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu vahvistettavaksi. Presidentti voi hankkia laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Lain vahvistaminen on oikeudellinen edellytys lain voimaantulolle ilman eduskunnan uutta päätöstä lain hyväksymisestä. Presidentti päättää lain vahvistamisesta valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Asian mahdollisella toisella esittelykerralla presidentti voi päättää asiasta valtioneuvoston uudesta ratkaisuehdotuksesta poikkeavasti. Lausunnon hankkimisesta jommalta kummalta ylimmältä tuomioistuimelta presidentti voi perustuslain esitöiden mukaan päättää, vaikka valtioneuvosto ei olisi tätä ehdottanutkaan (HE 1/1998 vp, s. 128).

Tasavallan presidentin määräajassa vahvistamatta jättämä laki palautuu suoraan perustuslain 77 §:n 2 momentin perusteella eduskunnan käsiteltäväksi. Ilmaisulla ”palautuu” on korostettu sitä, että laki otetaan ilman erillistä palauttamistoimenpidettä eduskunnan käsiteltäväksi. Laki otetaan tällöin perustuslain 78 §:n mukaan viipymättä uudelleen käsiteltäväksi eduskunnassa. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Presidentti on tällöin perustuslain 79 §:n 2 momentin takia velvollinen allekirjoittamaan lain. Asianomainen ministeri on vastaavasti varmentamisvelvollinen.

Presidentille kuuluvaa lain vahvistamisvaltaa on perustuslain esitöiden mukaan asianmukaista luonnehtia lainsäädännöllisen veto-oikeuden sijasta lain palauttamisoikeudeksi. Perustuslakisääntelyllä on korostettu lain säätämiskäytännön kuuluvan lopullisesti eduskunnalle. Presidentille kuuluva lakien vahvistamisvalta ei ole käytettävissä eduskunnan haluaman lain säätämisen estämiseen, vaan kyse on ainoastaan eduskunnan jo kertaalleen hyväksymän lain palauttamisesta eduskunnan uuteen harkintaan (HE 1/1998 vp, s. 39). Eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä ja lainsäädäntövallan käyttäjänä on katsottu edellyttävän, ettei presidentin oikeus palauttaa laki eduskuntaan muodostu esteeksi eduskunnan mahdollisuudelle säätää haluamansa sisältöistä lakia (HE 1/1998 vp, s. 129).

Tasavallan presidentti on nykyisen perustuslain aikana hyvin harvoin jättänyt lain vahvistamatta. Vuoden 2001 valtiopäivillä presidentti jätti vahvistamatta kaikkiaan seitsemän hallituksen esityksen perusteella kertaalleen hyväksytyt lait (VJL 1-7/2001 vp). Tämän jälkeen presidentti ei ole jättänyt lakeja vahvistamatta.

Presidentti on toistaiseksi vain kerran nykyisen perustuslain voimassaolon aikana pyytänyt lain vahvistamisvaiheessa lausunnon tuomioistuimelta. Korkein oikeus on antanut presidentille yhden lain vahvistamismenettelyyn liittyvän lausunnon (KKO:2001:79).

Lain vahvistamisvalta on muuntunut lainsäädännöllisestä veto-oikeudesta toimivallaksi palauttaa kertaalleen hyväksytyt laki eduskunnassa uudelleen käsiteltäväksi. Tällainen kehitys on yhteydessä siihen, että lainsäädäntövallan käyttö on perustuslain 3 §:ssä osoitettu nimenomaan eduskunnan tehtäväksi. Eduskunnalla on periaatteessa mahdollisuus säätää haluamansa laki vastoin muiden valtioelinten mielipidettä (HE 1/1998 vp, s. 75).

Nykyinen perustuslakisääntely lakien vahvistamisvallasta vastaa asiallisesti vuoden 1994 valtiopäivillä hyväksyttyä, mutta sittemmin hylättyä perustuslain muutosehdotusta, jota aikanaan perusteltiin tarpeella säilyttää lainsäätämismenettelyssä mahdollisuus korjata vasta vahvistamisvaiheessa havaittuja lakitekniisiä virheitä (HE 285/1994 vp). Vaikka tällaisen mahdollisuuden olemassaololle voidaan sinänsä nähdä käytännön syitä, ei sille näytä kuitenkaan olleen merkittävää tarvetta. Puutteiden korjaamismahdollisuutta rajoittaa lisäksi se, että eduskunnan on hyväksyttävä sille palautettu laki asiasisällöltään muuttamattomana, jollei sen anneta raueta. Palautusvallan käytön vähäisyys viittaa siihen, ettei mahdollisuudelle ole ollut tarvetta. Eduskunnan hyväksymässä laissa olevat mahdolliset lakitekniset virheet voidaan korjata uudella lailla.

Vahvistamisvaltaan voidaan nähdä liittyvän myös jonkinasteinen seremoniaalinen ulottuvuus. Vahvistamismenettelyssä tasavallan presidentin päättämällä hallituksen esityksellä eduskunnan käsiteltäväksi annettu lakiehdotus tulee esitykseen annetun eduskunnan vastauksen perusteella vielä presidentin päätöksenteon kohteeksi. Vahvistamisvallan käyttöön liittyvänä seikkana on lisäksi otettava huomioon, että lakia vahvistettaessa määrätään nykyisin myös lain tarkka voimaantuloajankohta.

Ahvenanmaan maakunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että tasavallan presidentti voi lakien vahvistamisvaiheessa valvoa lainsäädäntövallan jaosta annettuja Ahvenanmaan itsehallintolain säännösten noudattamista. Eduskunnassa Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat asiat kuuluvat perustuslakivaliokunnalle.

Vahvistamisvallasta annetussa perustuslakisääntelyssä on säilytetty presidentin mahdollisuus hankkia laista lausunto korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Ylimpien tuomioistuinten tällaista tehtävää voidaan Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunnan tavoin pitää valtiollisten tehtävien jaon näkökulmasta ongelmallisena.

Työryhmän kannanotot

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on aiheellista harkita lain vahvistamista koskevan perustuslakisääntelyn poistamista tai tarkistamista. Asiaa harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvontaa ja lain voimaantuloajankohdan määrittämistä varten osoitetaan korvaavat menettelyt siinä tapauksessa, että nykyisen kaltaisesta lain vahvistamismenettelystä luovutaan.

6. Vaalit, kansanäänestys ja kansanaloite

6.1. Eduskuntavaalien suhteellisuuden kehittäminen

Suomessa eduskuntavaalien keskeisiin periaatteisiin kuuluu perustuslain 25 §:ssäkin säädetty vaalien suhteellisuus. Suhteellinen vaalitapa tarkoittaa yhtäältä poliittista suhteellisuutta ja toisaalta alueellista suhteellisuutta. Poliittinen suhteellisuus tarkoittaa sitä, että kukin poliittinen ryhmittymä saa eduskuntaan niin suuren edustuksen kuin sen vaaleissa saama kannatus edellyttää. Alueellinen suhteellisuus tai edustavuus tarkoittaa puolestaan sitä, että maan eri alueet saavat edustajansa eduskuntaan. Alueellinen edustavuus on turvattu vaalipiiri- jaon avulla. Myös poliittinen suhteellisuus toteutuu nykyisin vaalipiireittäin, ei valtakunnallisella tasolla. Poliittisen suhteellisuuden toteutumista vaalipiireissä arvioidaan ns. piilevän äänikynnyksen avulla. Piilevä äänikynnys tarkoittaa sitä prosenttiosuutta vaalipiirissä annetuista äänistä, jonka puolueen tai muun ryhmittymän tulee vähintään saada, jotta se saisi vaalipiiristä valituksi vähintään yhden ehdokkaan.

Vaalipiirit ovat nykyisin keskenään hyvin erikokoisia. Vaalijärjestelmän keskeinen ongelma on pienten vaalipiirien korkeat piilevät äänikynnykset. Käytännössä vain suuret puolueet voivat saada ehdokkaitaan läpi pienissä vaalipiireissä, jolloin pienelle puolueelle pienessä vaalipiirissä annettu ääni saattaa ”mennä hukkaan”. Vaaliliittojen solmiminen puolestaan hämärtää vaalien selkeyttä ja vaikeuttaa äänestäjän tahdon toteutumista. Poliittinen suhteellisuus eduskunnan kokoonpanossa ei siten toteudu parhaalla tavalla. Lisäksi piilevien äänikynnysten suuret vaihtelut vaalipiireittäin asettavat äänestäjät eriarvoiseen asemaan maan eri osissa. Viime vuosien voimakas maan sisäinen muuttoliike nostaa pienten vaalipiirien piilevää äänikynnystä edelleen. Hyväksyessään uuden perustuslain eduskunta edellytti, että ”hallitus selvittää suhteellisuuden toteutumisessa eduskuntavaaleissa olevat ongelmat ja tarvittaessa valmistelee vaalilainsäädännön muutokset suhteellisuuden vahvistamiseksi ja toisaalta poliittisen kentän pirstoutumisen ehkäisemiseksi” (EV 262/1998 vp).

Vaalien suhteellisuuden ongelmia ja niiden ratkaisuvaihtoehtoja on selvitetty vaalitoimikunta 2000:ssä (KM 2001:8), Kansanvalta 2007 -toimikunnassa (KM 2005:1) ja viimeksi vaalialue-toimikunnassa (KM 2008:2). Vaalialue-toimikunta ehdottaa mietinnössään, että koko maa olisi vaalien tulosta laskettaessa yhtenä vaalialueena, jolloin kunkin puolueen (tai muun ryhmittymän) kaikissa vaalipiireissä saamat äänet lasketaan yhteen ja puolueen edustajanpaikkojen lukumäärä määräytyy puolueen koko maassa saaman äänimäärän perusteella. Mahdollisuus vaaliliittojen solmimiseen poistettaisiin. Lisäksi otettaisiin käyttöön valtakunnallinen 3,5 %:n äänikynnys sekä vaalipiirikohtainen 12 %:n äänikynnys. Kansanedustajapaikkoja voisi siten saada vain puolue, joka saa vähintään 3,5 %:ia koko maassa annetuista äänistä tai vähintään yhdessä vaalipiirissä 12 %:ia siinä vaalipiirissä annetuista äänistä. Puoluerakisteriin merkitty puolue, joka ei ylitä valtakunnallista eikä vaalipiirikohtaista äänikynnystä, mutta saa kuitenkin vähintään 2 %:ia koko maassa annetuista äänistä, olisi toimikunnan ehdotuksen mukaan oikeutettu puoluelaisa (10/1969) tarkoitettuun puoluetukeen. Toimikunnan ehdotus ei ollut yksimielinen. Toimikunnan mietintö sisältää seuraavanlaisen ehdotuksen perustuslain 25 §:n muuttamiseksi (*muutosehdotus kursivilla*):

25 §
Eduskuntavaalien toimittaminen

Kansanedustajat valitaan välittömällä, suhteellisilla ja salaisilla vaaleilla. Jokaisella äänioikeutetulla on vaaleissa yhtäläinen äänioikeus.

Eduskuntavaaleja varten maa jaetaan Suomen kansalaisten lukumäärän perusteella vähintään kahteentoista ja enintään kahdeksaantoista vaalipiiriin. Ahvenanmaan maakunta muodostaa lisäksi oman vaalipiirinsä yhden kansanedustajan valitsemista varten.

Oikeus asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleissa on rekisteröidyillä puolueilla ja laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja. *Ehdokkaat asetetaan vaalipiireittäin. Vaalien tulos määräytyy ehdokkaita asettaneiden koko maassa saamien äänien perusteella. Ehdokkaan valituksi tuleminen edellyttää, että ehdokkaan asettanut on saanut vähintään kolme ja puoli prosenttia koko maassa annetuista äänistä tai vähintään kaksitoista prosenttia yhdessä vaalipiirissä annetuista äänistä.*

Eduskuntavaalien ajankohdasta, ehdokkaiden asettamisesta, vaalien toimitamisesta ja vaalipiireistä säädetään tarkemmin lailla.

Vaalialuetoimikunnan ehdotus osoittaa toisaalta myös tarpeen kehittää perustuslain 25 §:ää joustavammaksi siten, etteivät vaalijärjestelmän muutokset kovin herkästi johtaisi perustuslain muuttamistarpeisiin.

Eduskuntavaalien suhteellisuuden kehittämisen ohella on arvioitava tarvetta säätää perustuslain tasolla europarlamenttivaaleista. Nykyisin perustuslaki ei tunne Euroopan parlamentin vaaleja, vaan niistä säädetään ainoastaan vaalilaissa (714/1998). Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevassa perustuslain 14 §:ssä säädetään valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksissä sekä kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Perustuslain 25 §:ssä säädetään eduskuntavaalien toimittamisesta ja perustuslain 54 §:ssä tasavallan presidentin valinnasta. Asiallisesti sopivin perustuslain kohta Euroopan parlamentin vaalien säätämiseksi voisi olla 14 §, jossa voitaisiin säätää vaalioikeuksista europarlamenttivaaleissa.

Työryhmän kannanotot

Eduskuntavaalijärjestelmää ollaan uudistamassa poliittista suhteellisuutta paremmin toteuttavaksi alueellinen edustavuus kuitenkin edelleen säilyttäen. Näin otettaisiin nykyistä paremmin huomioon perustuslain asettamat vaatimukset vaalijärjestelmälle, mukaan lukien periaate yhtäläisestä äänioikeudesta. Valitusta toteutusmallista riippuu se, edellyttääkö uudistus myös perustuslain muuttamista. Vaalialuetoimikunnan ehdotukset vaalien tuloksen määräytymisestä ja äänikynnysten asettamisesta ovat luonteeltaan sellaisia vaalijärjestelmän peruseriaatteita, joita ei voitane ottaa käyttöön ilman perustuslain muuttamista.

Euroopan parlamentin vaalien kirjaamista perustuslakiin on harkittava.

6.2. Valtiollinen kansanäänestys ja kansanaloite

Nykyinen kansanäänestysjärjestelmä ja sen tausta

Suomessa on valtiollinen neuvoo-antava kansanäänestys, josta säädetään perustuslain 53 §:ssä. Pykälän mukaan neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Toistaiseksi ainoa tällainen laki on laki neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen liittymisestä Euroopan unionin jäseneksi (578/1994). Perustuslain 53 §:n 2 momentti sisältää lakivaruksen, jonka mukaan kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla. Nykyisin asiasta on voimassa laki menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä (571/1987). Valtiollista kansanaloitetta Suomessa ei ole.

Nykyiset perustuslain säännökset neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä pohjautuvat kansanäänestyskomitean valmistelutyöhön vuodelta 1983 (KM 1983:25). Säännökset tulivat voimaan vuonna 1987. Silloiset ratkaisut tehtiin nykyiseen verrattuna erilaisessa valtiosääntöympäristössä. Tuolloin valtiosääntö ei vielä pohjautunut normaaliparlamentarismiin kuten nykyisin, vaan esimerkiksi lakien säätämässä oli käytössä monimutkaiset määränemistösäännökset ja lepäämäänjättämismenettely. Nämä seikat saattoivat heijastua myös kansanäänestyskomitean arvioihin erilaisten sääntelyvaihtojen toimivuudesta.

Perusteellista arviota nykyisten säännösten toimivuudesta tai kehittämistarpeista ei ole tehty 1980-luvun ratkaisujen jälkeen. Perustuslakiuudistuksessa kansanäänestystä koskevat säännökset säilytettiin olennaisilta osin entisellään, sillä uudistuksessa ei pidetty mahdollisena arvioida kokonaisvaltaisesti sääntelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita ainoastaan yhden, Suomen liittymisestä Euroopan unioniin järjestetyn kansanäänestyksen perusteella. Toisaalta perustuslakiuudistuksen selkeänä lähtökohtana oli edustuksellinen demokratian vahvistaminen. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin kirjattiin osana kansanvaltaisen valtiojärjestyksemme peruseriaatteita yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (nykyisin perustuslain 2 §:n 2 mom.). Lisäksi perustuslaissa asetettiin julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (nykyisin perustuslain 14 §:n 3 mom.). Julkisen vallan on myös pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (nykyisin perustuslain 20 §:n 2 mom.).

Kansainvälisessä kehityksessä on nähtävissä selvää suoran demokratian vahvistumista. Euroopassa kansalliset järjestelmät poikkeavat kuitenkin toisistaan paljon: on puhtaita edustuksellisen demokratian järjestelmiä, vahvasti suoran demokratian järjestelmiä ja toisaalta lukuisa joukko näiden väliin sijoittuvia järjestelmiä. Kansanäänestysinstituutio on ollut viime vuosina huomion kohteena useissa Euroopan maissa. Perustuslain seurantatyöryhmä arvioi mietinnössään vuonna 2002, että perustuslain ratkaisuja kansalaisten suoran osallistumisen mahdollisuuksista valtiollisella tasolla tulisi arvioida uudelleen pitkällä aikavälillä myös Suomessa ja että asiasta tulisi käynnistää lisäselvitykset. Seurantatyöryhmän toimeksiannosta laadittiin vuonna 2002 vertaileva katsaus valtiollisesta kansanäänestyksestä Euroopan maissa (Suksi, Markku, Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona. Vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiosääntöjen pohjalta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:8 s. 15-80). Vuonna 2004 oikeusministeriössä laadittiin katsaus muiden pohjoismaiden demokra-tiahankkeista viime vuosikymmeniltä (Oikeusministeriön julkaisu 2004:5) sekä selvitys valtiollisen kansanäänestyksen mahdollisista kehittämistarpeista ja valtiollisesta kansanaloitteesta (Oikeusministeriön julkaisu 2004:12). Ruotsissa vireillä olevassa perustuslakiuudistuksessa

arvioidaan myös kansanäänestyksen kehittämistarpeita, ja hankkeen yhteydessä on laadittu taustaselvityksiä kansanäänestysinstituutiosta Euroopassa (Jungar, Ann-Cathrine, Folkomröstningar i Europa. Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Grundlagsutredningen, SOU 2007:94).

Suomen nykyisessä valtiollisessa kansanäänestyksessä on herättänyt keskustelua äänestyksen järjestämisen valinnaisuus ja äänestystuloksen neuvoa-antavuus. Kansanäänestyksen järjestämisestä päätetään tapauskohtaisesti lailla eikä kansanäänestyksen tulos sido oikeudellisesti lopullista päätöksentekijää eli eduskuntaa. Äänestäjät eivät myöskään pääse vaikuttamaan siihen, mistä asiasta kansanäänestys järjestetään. Kysymys kansanaloitteesta kytkeytyykin läheisesti kansanäänestysjärjestelmään. Kansanaloite on käytössä useissa maissa juuri kansanäänestyksen järjestämiseen liittyen.

Paineita nykyisen sääntelyn uudelleen arviointiin tuo myös kehitys Euroopan unionissa. Lisabonin sopimus sisältää määräyksiä uudeltaisesta EU:n kansalaisaloitteesta osana demokratian toteutumista koskevia sopimusmääräyksiä. Sopimuksen mukaan ”vähintään miljoona unionin kansalaista merkittävästä määrästä jäsenvaltioita voi tehdä aloitteen, jossa Euroopan komissiota kehoitetaan toimivaltuuksiensa rajoissa tekemään asianmukainen ehdotus asioista, joissa näiden kansalaisten mielestä tarvitaan unionin säädöstä perussopimusten soveltamiseksi” (Sopimus Euroopan unionista 8 b artiklan 4 kohta). Kyse olisi siten lainsäädäntöaloitteesta, ei kansanäänestysaloitteesta. EU:n kansalaisaloitteen tekemistä varten vaadittavat menettelyt ja edellytykset, mukaan lukien niiden jäsenvaltioiden vähimmäismäärä, joista aloitteen tekijöiden on oltava kotoisin, vahvistettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston antamilla asetuksilla.

Vielä ei ole nähtävissä, millaiset menettelymuodot EU:n kansalaisaloite mahdollisesti käytännössä saisi. EU:n kansalaisaloite ei kuitenkaan rinnastu eri jäsenvaltioiden kansallisiin kansanaloitejärjestelmiin, sillä aloite tehdään komissiolle, ei parlamentille, eikä aloite sido komissiota oikeudellisesti eli komissiolle ei ole velvollisuutta tehdä aloitteen tarkoittamaa säädösehdotusta. Lisäksi on otettava taustatekijänä huomioon se, että Euroopan unioni poikkeaa jäsenvaltioidensa edustuksellisen demokratian järjestelmästä sen toimielin- ja päätöksentekojärjestelmään sisältyvän demokratiavajeen vuoksi. Lisabonin sopimuksen voimaantulo on jäänyt avoimeksi Irlannin hylkäävän kansanäänestystuloksen vuoksi. Jos mahdollisuus kansalaisaloitteen tekemiselle Euroopan unionin tasolla toteutuisi, voisi sillä olla vaikutuksia järjestöjen organisoitumiseen jäsenvaltioissa.

Kehittämisvaihtoehtoista

Aikaisempia ratkaisuja suoran demokratian asemasta osana poliittista järjestelmää on arvioitava uudelleen. Tätä johtopäätöstä voidaan perustella edellä todettujen seikkojen lisäksi myös seuraavilla tekijöillä. Edustuksellisen järjestelmän kehitykseen liittyy huolestuttavia piirteitä: äänestysaktiivisuus on laskenut jo pitkään, kunnallisvaaleissa ja europarlamenttivaaleissa jopa hälyttävän alhaiselle tasolle. Kansalaiset jakautuvat yhä selvemmin aktiivisiin ja osallistuviin sekä toisaalta politiikasta ja puolueista vieraantuneisiin ja syrjäytyviin. Vertailututkimusten mukaan suomalaisten usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin on heikko.

Suoraa demokratiaa ei tulisi nähdä vastakkaisena edustukselliselle järjestelmälle, vaan pikemminkin sitä täydentävänä, tukevana ja vahvistavana. Suoran demokratian avulla voidaan tuoda poliittiselle agendalle asioita, joita valtioelimet ja poliittiset puolueet ovat jättäneet

huomiotta. Tämä voi herkistää poliittisen järjestelmän vastaanottavaisemmaksi kansalaisten toiveille ja ehkäistä äänestäjien vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta. Suoralla demokrationalla voidaan myös lisätä poliittisten päätösten legitimitettiin ja avata yhteiskunnan kehityksen tai päätöksenteon lukkoja.

Eräänä kehittämisvaihtoehtona voidaan pitää kansanäänestyksen oikeudellisen luonteen tarkistamista sitovaksi. Ero sitovan ja neuvoo-antavan kansanäänestyksen välillä on periaatteellisesti merkittävä, mutta käytännössä ero on vähäisempi, sillä yleensä neuvoo-antavan kansanäänestyksen maissa äänestystulosta pidetään de facto poliittisesti sitovana. Ero oikeudellisesti sitovaan kansanäänestykseen näkynee enemmänkin menettelymuodoissa ja päätöksentekojärjestyksessä sekä poliittisessa keskustelussa. Huomion arvoista kuitenkin on, että myös vapaaehtoisten tai valinnaisten kansanäänestysten kohdalla äänestystulos on eurooppalaisissa valtioissa useimmiten oikeudellisesti sitova. Suomen järjestelmää vastaavat neuvoo-antavat vapaaehtoiset kansanäänestykset ovat siten vähemmistönä.

Sitova kansanäänestys edellyttää, että äänestyksen tulos on selkeästi todettavissa. Tämä puolestaan edellyttää lähtökohtaisesti äänestystä kahden vaihtoehdon välillä. Menettelystä neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä annetun lain (571/1987) 5 § sallii useamman kuin kahden vaihtoehdon kansanäänestyksessä sekä edellyttää lisäksi, että äänestäjällä tulee aina olla mahdollisuus ilmaista, ettei hän kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan äänestäjillä tulisi aina olla mahdollisuus ilmaista, etteivät he kannata mitään esitetyistä vaihtoehdoista (PeVM 9/1986). Tällainen sääntelytapa korostaa kansanäänestyksen neuvoo-antavaa luonnetta. Laissa neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa (578/1994) annettiin äänestäjille kuitenkin vain kaksi vaihtoehtoa, ”kyllä” ja ”ei”. Laissa todettiin nimenomaisesti, että tyhjiä äänestyslippuja pidetään mitättöminä.

Sitovaan kansanäänestykseen liittyy kysymys äänestystuloksen ajallisesta sitovuudesta: Kuinka pitkään äänestystulos sitoo hallitusta ja parlamenttia? Milloin samasta asiasta voidaan järjestää uusi kansanäänestys? Sitovuuden ajallisesta kestosta voi käytännössä muodostua poliittisessa päätöksenteossa ongelmallisia asetelmia. Euroopassa on vain eräissä Keski- ja Itä-Euroopan maissa säädetty nimenomaisia aikarajoja kansanäänestyksen sitovuudelle (Viro, Liettua, Puola, Slovakia, Slovenia). Pääsääntöisesti ne liittyvät uuden, samasta asiasta järjestettävän kansanäänestyksen ajankohtaan, joka voi olla aikaisintaan 1-4 vuoden kuluttua.

Sitovaan kansanäänestykseen voidaan liittää myös erilaisia quorum-vaatimuksia. Näillä tarkoitetaan esimerkiksi vaatimusta äänestäjien vähimmäismäärästä (osallistumisquorum), joka on yleisin quorum-säännöksistä. Yleisimmin edellytetään, että kansanäänestyksessä äänestää vähintään 50 % äänioikeutetuista. Osallistumisquorumin lisäksi tai sijasta voidaan edellyttää, että tietty osa äänioikeutetuista tukee äänestyksessä voittanutta vaihtoehtoa, jotta tulos olisi sitova/pätevä (hyväksymisquorum). Euroopassa useiden maiden kansanäänestysjärjestelmiin sisältyy jonkinlaisia quorum-säännöksiä. Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunta on antanut kansanäänestyksen hyvistä käytännöistä suosituksen (2007), jonka mukaan quorum-säännösten käyttö ei ole toivottavaa. Esimerkiksi osallistumisquorum saattaa toimikunnan mukaan kannustaa ehdotuksen vastustajia äänestämättä jättämiseen, mitä ei voida pitää demokration toteutumisen kannalta suotavana.

Neuvoo-antavan ja sitovan luonteensa ohella kansanäänestykset voidaan jaotella pakollisiin ja vapaaehtoiseihin (tai valinnaisiin) kansanäänestyksiin. Pakollisella kansanäänestyksellä tarkoitetaan sitä, että perustuslaissa tai muussa laissa säädetään kansanäänestyksen järjestäminen pa-

kolliseksi osaksi jotakin asiaa koskevaa päätöksentekomenettelyä. Pakolliset kansanäänestykset ovat säännönmukaisesti oikeudellisesti sitovia. Käytännössä kansanäänestyksen pakollisuus liittyy usein perustuslain muuttamiseen. Myös toimivallan luovuttaminen ylikansallisille organisaatioille voi edellyttää kansanäänestystä.

Suomessa ns. normaaliin perustuslainsäätämisyjärjestykseen sisältyy lakiehdotuksen hyväksyminen kaksilla valtiopäivillä, joiden välissä on eduskuntavaalit. Voidaankin ajatella, että perustuslain kokonais- ja osittaisuudistukset saatetaan tällä tavalla myös äänestäjien arvioitaviksi. Varsinaiseen perustuslakikansanäänestyksen mahdollisuuteen liittyy Suomessa eräitä hankalia kysymyksiä. Näihin kuuluu kansanäänestyksen suhde nopeutettuun perustuslainsäätämisyjärjestykseen ja poikkeuslakien säätämiseen. Ottaen myös huomioon valtiosääntökäytäntö, johon on aikaisemmin kuulunut suhteellisen matala kynnyks perustuslain muutoksiin, näyttäisi ainakin pakollisten kansanäänestysten kytkeminen perustuslakimuutoksiin soveltuvan huomasti nykyiseen järjestelmäämme.

Pakollisia kansanäänestyksiä yleisempi instituutio Euroopassa on vapaaehtoinen tai valinnainen kansanäänestys. Niihin voi myös kuulua erilaisia kumoavia tai estäviä lakikansanäänestyksiä. Vapaaehtoistenkin kansanäänestysten enemmistönä Euroopassa ovat sitovat kansanäänestykset. Vapaaehtoisuudesta tai valinnaisuudesta huolimatta kansanäänestyksille voidaan asettaa erilaisia asiakohtaisia rajoituksia siten, ettei kansanäänestyksen järjestäminen ole mahdollista tietyistä asioista. Rajoitukset voivat koskea valtiomuodon pääpiirteisiin, muihin valtiosäännön peruseräisiin (ylimpien valtioelinten suhteet, hallinnon rakenteet), valtion suvereniteettiin (mm. valtion alue), valtiontalouteen (verot, budjetti, maksut, lainat jne.) ja kansainvälisiin velvoitteisiin liittyviä kysymyksiä. Tällaiset rajaukset ovat melko yleisiä Euroopassa, joskin asiarajaukset vaihtelevat maittain melko paljon.

Eräs olennaisimpia kysymyksiä suoran demokratian kannalta on se, kuka voi tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä. Kansanäänestystä koskevaa aloiteoikeutta voidaan pitää jopa merkityksellisempänä kuin sitä, onko äänestyksen tulos muodolliselta luonteeltaan sitova vai neuvoa-antava. Kansanäänestystä koskevalla aloitteella äänestäjät voivat halutessaan pitää päätösvalan jossakin asiassa itsellään.

Kansanaloite voi olla äänioikeutettujen kansanäänestysaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi jostakin asiasta tai ns. sisällöllinen kansanaloite, jolla tietty määrä äänioikeutettuja voi saada jonkin asian parlamentin käsiteltäväksi ja vaikuttaa siten välittömästi politiikan asialistaan. Kansanaloitteella voi siten olla toisistaan poikkeavia tavoitteita tai perusteluja. Kansanaloitteiden muodot ja menettelyt vaihtelevatkin maittain paljon. Useimmiten kansanaloite kytkeytyy kuitenkin kansanäänestyksen järjestämiseen. Sisällölliset kansanaloitteet ovat eurooppalaisissa valtioissa harvinaisempia. Tällaisia on nykyisin ilmeisesti vain Alankomaissa, Espanjassa, Itävallassa, Liettuassa, Puolassa, Sloveniassa ja Unkarissa. Sisällöllinen kansanaloite kohdistuu jonkin lainsäädäntötoimen käynnistämiseen tai muuhun parlamentin päätettävissä olevaan asiaan. Useimmissa järjestelmissä kyse on lainsäädäntöaloitteesta, joka tehdään suoraan parlamentille. Yleensä tällaiseen sisällölliseen lainsäädäntöaloitteeseen liittyy myös parlamentin velvoite aloitteen käsittelyyn.

Kansanäänestysaloite voi olla luonteeltaan välitön tai välillinen riippuen siitä, voiko parlamentti vaikuttaa kansanäänestyksen järjestämiseen sen jälkeen kun aloite on tehty eli voivatko äänestäjät tosiasiaassa päättää kansanäänestyksen järjestämisestä. Välittömään kansanäänestysaloitteeseen liittyy usein jonkinlaisia asiakohtaisia rajoituksia kansanäänestyksen järjestämiselle, joita käsiteltiin edellä.

Kansanaloitteeseen liittyy vähimmäisvaatimus aloitteen allekirjoittavien äänioikeutettujen määrästä, joka on jollain tavalla suhteutettu valtion väkilukuun. Sisällöllisessä kansanaloitteessa vaatimus voi olla alhaisempi kuin kansanäänestysaloitteessa. Esimerkiksi Alankomaisissa 40 000 äänioikeutettua voi tehdä lainsäädäntöaloitteen parlamentille. Itävallassa lainsäädäntöaloite edellyttää 100 000, Unkarissa 50 000 ja Espanjassa 500 000 äänioikeutettua.

Suomessa sisällöllinen kansanaloite olisi ajateltavissa joko eduskunnalle tai hallitukselle osoitettavana aloitteena. Jos aloite tehtäisiin eduskunnalle, eduskunta voisi sen käsiteltyään edellyttää hallituksen valmistelevan asiasta esityksen. Jos aloite puolestaan tehtäisiin hallitukselle, jäisi myös päätöksenteko aloitteesta hallituksen arvioinnin varaan, sillä ei olisi tarkoituksenmukaista viedä asiaa eduskuntaan periaatteellista ratkaisua varten ja sitten palauttaa se takaisin hallituksen valmisteltavaksi. Aloitamahdollisuus voitaisiin rajata koskemaan vain lainsäädäntökysymyksiä, jolloin esimerkiksi talousarvioasiat ja kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen rajautuisivat pois. Sisällöllisessä kansanaloitteessa erilaisiin asiaryhmiin liittyvät rajoitukset eivät toisaalta ole samalla tavoin merkityksellisiä kuin kansanäänestysaloitteissa, sillä sisällöllisen kansanaloitteen sitovuudessa voi olla kyse vain siitä, onko parlamentti tai muu päätöksentekijä velvoitettu käsittelemään aloitteen, ei velvoitteesta hyväksyä aloite. Eduskunnan käsittelyvelvoitteen liittäminen kansanaloitteeseen edellyttäisi sitä, että aloitteen takana on merkittävä määrä äänestäjiä. Muussa tapauksessa tiheästi tehtävät kansanaloitteet voisivat tukkia eduskunnan päätöksenteon.

Työryhmän kannanotot

Suoraa demokratiaa valtiollisella tasolla koskevat ratkaisut edellyttävät uudelleen arviointia. Suoran demokratian kehittämisen tavoitteena tulee olla myös edustuksellisen järjestelmän vahvistaminen. Valtiosäännön täydentäminen kansanaloitteella voi olla periaatteelliselta kannalta merkittävämpi askel kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisessä kuin kansanäänestyksen tuloksen oikeudellinen sitovuus, joka ei välttämättä käytännössä merkitsisi suurtakaan muutosta nykytilaan. Perustuslain arviointihankkeen yhteydessä on harkittava kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa. Luontevin vaihtoehto voisi olla ns. sisällöllinen kansanaloite.

7. Perusoikeudet

7.1. Perusoikeuksien toteutuminen

Vuonna 1995 uudistettiin hallitusmuodon perusoikeussäännökset kokonaisuudessaan. Uudistuksessa pyrittiin määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet, yksilön perustavanlaatuiset oikeudet ja velvollisuudet sekä näihin liittyvät yhteiskunnan perusarvot kestäväällä tavalla myös tulevaisuutta silmällä pitäen. Perusoikeusjärjestelmää nykyaikaistettiin ja täsmennettiin, laajennettiin sen henkilöllistä soveltamisalaa ja lisättiin perustuslain suojan piiriin useita uusia perusoikeuksia, erityisesti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien alalla. Uudistuksella lähennettiin Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Uudistetut perusoikeussäännökset siirrettiin uuteen perustuslakiin lähes sellaisinaan.

Perustuslain perusoikeussäännöksiä on tämän jälkeen tarkistettu liikkumisvapautta koskevan 9 §:n osalta siten, että perustuslaista poistui ehdoton kielto luovuttaa tai siirtää Suomen kansalainen vastoin tahtoaan toiseen maahan (SäädK 802/2007). Näin saatettiin jo käytännössä laajaksi muodostunut, kansainvälisiin ja EU-velvoitteisiin perustuva kansalaisen luovuttamista koskeva perustuslaista poikkeava lainsäädäntö yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa.

Perusoikeussäännökset ovat saaneet yhä kasvavaa merkitystä niin lainsäädäntötyössä kuin tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa sekä julkisessa keskustelussa. Kokonaisuutena arvioiden tämä kehityssuunta vastaa perusoikeusuudistukselle asetettuja tavoitteita, joita uusi perustuslaki on osaltaan vielä vahvistanut. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä perusoikeudet ovat olleet edelleen keskeisellä sijalla. Suuri osa valiokunnan lausuntojen ja mietintöjen sisällöstä kohdentuu lakiehdotusten saattamiseen yhdenmukaiseksi perustuslain perusoikeussäännösten kanssa. Lainsäädäntökäytännössä on toistaiseksi kyetty perusoikeuksien kohdalla noudattamaan melko hyvin ns. poikkeuslakien välttämisen periaatetta eli lakiehdotuksiin ei ole jäänyt ristiriitaa perusoikeuksien asettamien vaatimusten kanssa. Kotoperäisistä syistä on uuden perustuslain aikana säädetty vain yksi perusoikeuksista poikkeava laki, laki nuorisorangeistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta (1471/2001). Kyseessä oli määräaikainen, nyt jo päättynyt kokeilu, jolla poikettiin alueellisesta yhdenvertaisuudesta (PeVL 59/2001 vp).

Tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa viittaukset perusoikeuksiin ovat lisääntyneet, mikä heijastaa perusoikeusuudistuksen pyrkimystä perusoikeuksien suoraan sovellettavuuteen. Myös kaikki lainvoiman saaneet, perustuslain 106 §:ssä säädettyä perustuslain etusijaa koskeneet oikeustapaukset ovat kohdistuneet perusoikeussäännöksiin (ks. tarkemmin Tuomas Ojosen selvitys). Perusoikeuksien kasvava merkitys myös muussa viranomaistoiminnassa näkyy erityisen hyvin ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä.

Perustuslain perusoikeussäännöstö näyttäisi kokonaisuutena arvioiden toimivan hyvin. Perusoikeusuudistuksen tavoitteiden voidaankin näiltä osin katsoa toteutuneen. Perusoikeuksien käytännön toteutumisessa on sitä vastoin esiintynyt ongelmia. Ongelmakohdat ovat nähtävissä muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin ratkaisukäytännössä sekä ihmisoikeuksien kansainvälisiltä valvontaelimiltä saaduissa huomautuksissa ja langettavissa tuomioissa. Ongelmia voidaan havaita muun muassa yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysperiaatteiden (perustuslain 6 §) toteutumisessa, sosiaalisissa oikeuksissa (perustus-

lain 19 §) sekä oikeusturvassa (perustuslain 21 §). Perustuslain seurantatyöryhmä kiinnitti vuonna 2002 mietinnössään huomiota taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen (oikeusministeriön työryhmämietintö 2002:7, s. 99). Esillä on ollut huoli siitä, että taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin liittyviä tehtäviä hoitavat kunnat eivät kaikilta osin ehkä pystykään osoittamaan riittäviä taloudellisia voimavaroja niiden hoitamiseen.

Perusoikeuksien toteutumiselle asettaa haasteita myös Euroopan unionin oikeusjärjestelmä. EU:n oikeuden etusija kansalliseen oikeuteen nähden unionin oikeuden soveltamisalalla voi johtaa paineisiin kansallisen perusoikeussuojan kannalta. Toisaalta EU:n perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistuminen siten kuin Lissabonin sopimuksessa on sovittu – EU:n perusoikeuskirjasta tulisi oikeudellisesti sitova asiakirja – parantaisi yksilön perus- ja ihmisoikeussuojaa unionin oikeuden soveltamisalalla. Tämä kehitys voi myös tuoda uudenlaisia soveltamistilanteita unionin ja kansallisen oikeusjärjestelmän rajapintaan, minkä vuoksi olisikin tärkeää, että unionin perusoikeusjärjestelmä kiinnittyisi jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen ohella nykyistä vahvemmin Euroopan ihmisoikeussopimukseen. EU:n perus- ja ihmisoikeuslottuvuuden vahvistuminen ei kuitenkaan sinänsä aiheuta välittömiä selvitys- tai arviointitarpeita kansallisessa perusoikeusjärjestelmässä (ks. PeVL 36/2006 vp, s. 7/II ja PeVL 13/2008, s. 5-6).

Tietosuojan osalta on oikeusministeriössä parhaillaan vireillä henkilötietolainsäädännön seuranta- ja arviointihanke. Tarkoituksena on arvioida tietosuojalainsäädännön nykytila ja toimivuus sekä tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimenpiteet.

Kuluvalla vaalikaudella on tarkoitus antaa eduskunnalle valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko Suomen kansainvälisestä toiminnasta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa. Valtioneuvosto antoi ensimmäisen Suomen ihmisoikeuspolitiikkaa koskevan selonteon eduskunnalle keväällä 2004 (VNS 2/2004 vp). Selontekoa koskevassa eduskunnan kirjelmässä edellytettiin, että seuraavassa selonteossa arvioidaan kattavasti myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa (EK 18/2004 vp). Parhaillaan valmisteltavana olevassa uudessa selonteossa on tarkoitus laajentaa selonteon sisältöä eduskunnan edellyttämällä tavalla. Nyt käsillä olevassa Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa ei tämän vuoksi tarkastella laajemmin perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä kysymyksiä.

Työryhmän kannanotot

Perustuslain perusoikeussäännöstö näyttäisi kokonaisuutena arvioiden toimivan hyvin. Sitä vastoin perusoikeuksien alemmanasteisessa sääntelyssä ja käytännön toteutumisessa on kehittämistarpeita. Parhaillaan valmisteltavana olevassa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa arvioidaan seikkaperäisemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kevälistuntokaudella 2009.

7.2. Perustuslain 23 § ja kriisiolojen sääntely

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin vakavuudeltaan aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Säännös asettaa melko ahtaat rajat perustuslaista poikkeamiselle poikkeusoloissa. Yhtäältä on kyse säännöksen mukaisen poikkeusolojen määritelmän kapea-alaisuudesta, joka jättää muut kriisitilanteet kuin aseellisen hyökkäyksen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavat poikkeusolot säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslain 23 §:n luonnehdinta poikkeusoloista vastaa sinänsä alaltaan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytettyä ”yleisen hätätilan” käsitettä. Toisaalta säännös rajaa perustuslaista poikkeamisen vain perusoikeussäännöksiin. Lisäksi perustuslain 23 § asettaa nykyisessä muodossaan pitkälle menevät vaatimukset lailla säätämisestä, joiden täyttäminen voi olla haasteellista

Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä hallituksen esitys uudeksi valmiuslaiksi (HE 3/2008 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valmiuslain soveltamisen aloittamista koskevaa päätöksentekomenettelyä siten, että valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien käyttöön otosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella eikä tasavallan presidentin asetuksella. Ennen käyttöönottoasetuksen antamista olisi valtioneuvoston, yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, todettava maassa vallitsevan poikkeusolot.

Esityksessä ehdotetaan myös laajennettavaksi valmiuslain sääntelemien poikkeusolojen määritelmää nykyisestä. Ehdotetun valmiuslain mukaiset poikkeusolot eivät kaikilta osin mahdu perustuslain 23 §:n mukaisen poikkeusolomääritelmän piiriin, vaan laki olisi sovellettavissa myös muissa kriisitilanteissa, kuten nykyinenkin valmiuslaki. Lakiehdotuksen valmistelun ja käsittelyn yhteydessä on noussut esiin mahdollinen perustuslain 23 §:n tarkistamistarve. Lakiehdotuksessa on nimenomaisesti pyritty täsmentämään laintasoista sääntelyä nykyisestä. Tästä huolimatta lakiehdotuksen sääntely perustuu edelleen — nykyisen valmiuslain tapaan — laajasti lainsäädäntövallan delegointiin. Tämä voi olla ongelmallista perustuslain 23 §:stä ja perustuslain muista säännöksistä johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa. Valmiuslakia koskevasta hallituksen esityksestä on pyydetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto, joka ei ole vielä tätä muistiota laadittaessa valmistunut. Oikeusministeriö on esittänyt lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle toivomuksen siitä, että valiokunta ottaisi lausunnossaan kantaa perustuslain 23 §:n mahdollisiin tarkistamistarpeisiin.

Työryhmän kannanotot

Perustuslain 23 §:n säännökset tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin poikkeusoloissa saattavat edellyttää uudelleen arviointia. Tähän arviointiin vaikuttavat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot parhaillaan käsiteltävänä olevasta valmiuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 3/2008 vp).

7.3. Saamelaisten oikeudet

Saamelaisten asemasta alkuperäiskansana ja heidän oikeudestaan ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan sekä oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään perustuslain 17 §:n 3 momentissa. Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana muodostavat käytännössä erään keskeisimmistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen liittyvistä kysymyksistä Suomessa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat toistuvasti kiinnittäneet huomiota siihen, ettei saamelaisten oikeuksia heidän perinteisesti käyttämiinsä alueisiin ole sitovalla ja riittävällä tavalla vahvistettu. Valvontaelimet ovat kehottaneet Suomea ratifioimaan Kansainvälisen työjärjestön (ILO) itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169. Suomen tavoitteena onkin löytää saamelaisten maankäyttökysymyksiin ratkaisu, jolla esteet mainitun sopimuksen ratifioinnille poistuisivat. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan seuraavaa: ”Turvataan saamelaisten oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyn kulttuuri-itsehallinnon pohjalta”. Saamelaisten perinteisesti käyttämiin alueisiin kohdistuvista oikeuksista on tarkoitus valmistella hallituksen esitys kuluvalle vaalikaudella.

Vireillä on myös hanke pohjoismaisesta saamelaissopimuksesta. Suomalais-norjalais-ruotsalais-saamelaisen asiantuntijaryhmän luonnos sopimukseksi valmistui lokakuussa 2005.

Saamelaisten kulttuurin sekä yhteiskunnallisen ja elinkeinotoiminnan edistämiseksi valtio on käynnistänyt yhdessä saamelaiskäräjien ja saamelaisten kotiseutualueen kuntien kanssa hankkeen saamelaiskulttuurikeskuksen rakentamiseksi Inariin. Hankkeen rakentamiskustannukset ovat arviolta 12 miljoonaa euroa. Keskuksen on tarkoitus valmistua vuonna 2011.

Saamelaisten kielellisiä oikeuksia tarkastellaan jaksossa 7.4.

Työryhmän kannanotot

Saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa arvioidaan valmisteltavana olevassa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kevälistuntokaudella 2009.

7.4. Kielelliset oikeudet

Kielellisten oikeuksien osalta keskeisimmät perusoikeussäännökset sisältyvät perustuslain 17 §:ään, joka sääntelee niin kansalliskielten kuin muidenkin kieliryhmien asemaa ja yksilön kielellisiä oikeuksia. Pykälän 1 momentissa todetaan suomen ja ruotsin asema Suomen kansalliskielinä. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Pykälän 3 momentissa säädetään muiden kieliryhmien osalta seuraavaa: ”Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.”

Perustuslaki asettaa myös muissa kohdin vaatimuksia kielellisten oikeuksien toteutumisesta. Perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan.

Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyy hallinnollisia jaotuksia ja kielellisiä oikeuksia koskevaa sääntelyä. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1–2/1998) 10 artiklan 2 kappaleen mukaan alueilla, joilla asuu perinteisesti tai huomattava määrä kansallisiin vähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, sopimuspuolet pyrkivät mahdollisuuksien mukaan varmistamaan olosuhteet, joissa vähemmistökieltä voitaisiin käyttää heidän ja hallintoviranomaisten välisissä suhteissa, mikäli he sitä vaativat ja tällainen vaatimus vastaa todellista tarvetta. Sopimuksen 16 artiklan mukaan sopimuspuolet pidättyvät toimenpiteistä, jotka muuttavat väestörakennetta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden asuttamilla alueilla ja joiden tarkoituksena on rajoittaa tähän puiteyleissopimukseen sisältyvistä periaatteista johtuvia oikeuksia ja vapauksia.

Kansalliskieliä koskevat kielelliset oikeudet täsmentyivät vuonna 2004 voimaan tullessa kielilaissa (423/2003). Uuden lainsäädännön toimeenpanoon on kiinnitetty paljon huomiota julkishallinnossa, ja esimerkiksi viranomaisten tiedottamisessa ja asiakaspalvelussa kansalaisten kielelliset oikeudet toteutuvat ainakin jossain määrin paremmin kuin vanhan kielilain aikana. Vuonna 2006 annetussa valtioneuvoston kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta todetaan kuitenkin olevan ilmeistä, etteivät kansalliskieliä koskevat kielelliset oikeudet kaikilta osin toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla (s. 68). Oikeusministeriön yhteydessä toimivan kieliasiaain neuvottelukunnan tehtävänä on avustaa oikeusministeriötä kielilain ja siihen liittyvän lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen seurannassa. Neuvottelukunta voi myös tehdä aloitteita kielellisten oikeuksien edistämiseksi ja kielellisen yhdenvertaisuuden toteutumiseksi. Kielilain 37 §:n mukaan valtioneuvosto antaa vaalikausittain eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona käytettäväksi kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kieliloloista. Mainitun pykälän mukaan kertomuksessa käsitellään suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä.

Kansalliskieliä koskevien kielellisten oikeuksien toteutumiseen saattavat käytännössä vaikuttaa vireillä olevat julkishallinnon rakennemuutokset. Kielellisten oikeuksien toteutuminen esimerkiksi kunnissa ja kunta-yhtymissä on kielilaissa sidottu kunnan kielelliseen asemaan. Yksilön oikeuteen käyttää omaa kieltään vaikuttaa siten se, onko kyse yksikielisestä vai kaksikielisestä kunnasta ja mikä on kunnan enemmistökieli. Tämän vuoksi kunnan kielelliseen asemaan vaikuttavilla kuntarakenteen muutoksilla voi olla vaikutuksia myös yksilön kielellisiin oikeuksiin.

Kielellisten oikeuksien toteutumiseen liittyy myös valtion aluehallinnon uudistamishanke, jossa valtion aluehallinnon rakenne — eri viranomaiset ja niiden aluejaot — on laajasti uudelleen arvioitavana. Hankkeen väliraportissa (valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2008) ehdotetaan, että valtion aluehallinto kootaan kahteen viranomaiseen. Tämä merkitsee sitä, että ny-

kyisten lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoidaan uudelleen. Myös niiden aluejaot muuttuvat, millä voi olla vaikutusta kielioloihin. Väliraportin mukaan maakunnan liittojen toimivaltaa lisättäisiin aluekehitystyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti hankkeen jatkovalmistelusta 8.5.2008 kokouksessaan väliraportin ehdotusten pohjalta.

Edellä mainittujen kehittämishankkeiden ohella myös muut vireillä olevat julkishallinnon rakenneuudistukset ovat merkityksellisiä kielellisten oikeuksien kannalta. Tällaisia hankkeita ovat muun muassa käräjäoikeusverkoston kehittäminen ja poliisihallinnon organisaation uudistaminen. Ruotsinkielisiä alueita on pilkottu eri osiin, ja ruotsinkielistä väestöä on jäänyt uusilla alueilla vähemmistön asemaan.

Hallinnon kehittämishankkeet voivat heijastua saamelaisten kielellisiin oikeuksiin. Saamen kielilaki uudistettiin samanaikaisesti kansalliskieliä koskevan kielilain kanssa vuonna 2004. Saamelaiskäräjät on arvioinut lain jonkin verran parantaneen saamelaisten kielellisten oikeuksien toteutumista, mutta lain täysimääräisestä toteutumisesta ollaan vielä kaukana (Valtioneuvoston kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2006, s. 70). Saamen kielen toimisto ja saamen kielineuvosto ovat laatineet saamelaiskäräjille huhtikuussa 2008 valmistuneen kertomuksen ”Saamen kielilain toteutuminen vuosina 2004–2006”, jossa osoitetaan useita ongelmakohtia kielellisten oikeuksien toteutumisessa.

Työryhmän kannanotot

Kielellisten oikeuksien toteutumiseen kohdistuu vireillä olevissa ja jo toteutetuissa hallintorakenteiden muutoksissa uhkia, jotka tulee pyrkiä torjumaan. Kielellisten oikeuksien toteutumista arvioidaan erityisesti oikeusministeriön yhteydessä toimivassa kieliain neuvottelukunnassa sekä eduskunnalle annettavassa valtioneuvoston kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta.

8. Ulkopoliitiikan johtaminen

8.1. Yhteistoiminnan toteutuminen

Perustuslakiuudistuksen eräänä keskeisenä tavoitteena oli varmistaa, että kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon ja toimintaan liittyy parlamentaarinen vastuukate. Sääntelyn lähtökohdaksi oli, että tasavallan presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja muut toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Euroopan unionia koskevat asiat osoitettiin kaikilta osin edelleen valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltaan.

Ulkopolitiikan johtamista ja kansainvälisiä asioita koskevasta toimivallasta säädetään perustuslain 93 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliitiikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Presidentti tekee ulkopoliitiikkaa koskevat määrämuotoiset päätöksensä perustuslain 58 §:n yleisten säännösten mukaisessa menettelyssä eli valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta. Eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta siten kuin perustuslain 94 ja 95 §:ssä säädetään. Valtioneuvosto vastaa perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvostolle kuuluva toimivalta ulottuu EU:n koko toimialalle ja kattaa kaikki EU:ssa tehtävien päätösten kohteena olevat asiat ja asiaryhmät. Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluu siten muun ohella myös EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (HE 1/1998 vp, s. 146–147, PeVM 10/1998 vp, s. 26/II ja PeVL 13/2008 vp, s. 11/I). Euroopan unionin perussopimusten muuttamista koskevien asioiden katsotaan kuuluvan perustuslain 93 §:n 1 momentin piiriin. Eduskunta osallistuu Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun perustuslain 96 ja 97 §:ssä säädetyllä tavalla. Perustuslain 97 §:ssä säädetään eduskunnan oikeudesta saada valtioneuvostolta tietoja ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista.

Perustuslain 93 §:n mukaisesti ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä edellyttää presidentin ja valtioneuvoston kiinteää yhteistyötä kaikessa Suomen ulkopoliitiikan johtamiseen liittyvässä päätöksenteossa ja toiminnassa. Perustuslain yhteistoimintavelvoitteeseen perustuen puhutaan myös ulkopoliitiikan ”yhteisjohtajuudesta” (ks. Tapio Raunion selvitys ”Parlamentaarinen vastuu ulkopoliitiikkaan. Selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta.”). Yhteistoiminnan käytännön muodot vaihtelevat asian luonteesta ja merkityksestä sekä valmisteluvaiheesta riippuen. Ulkopoliitiikan hoitamiseen liittyy määrämuotoisen päätöksenteon ohella erilaisia tapaamisia, keskusteluja ja neuvotteluja muiden valtioiden tai kansainvälisten järjestöjen edustajien kanssa, yhteydenpitoa Suomen edustajiin, kirjeenvaihtoa, julkisia esiintymisiä ja muita vastaavia toimia, joiden yhteydessä presidentti voi esittää kannanottoja Suomen ulkopoliitiikan yleisistä suuntaviivoista tai esimerkiksi jonkin kansainvälisen asian ratkaisemisesta. Tällaisilla toimilla on ulkopoliitiikan alalla erityisen suuri merkitys. Voidaan jopa arvioida ulkopoliitiikan johtamisen tapahtuvan pääasiassa muussa kuin määrämuotoisten päätösten muodossa. Parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen tällaisiin presidentin toimiin voi käytännössä olla vaikeampaa kuin määrämuotoisessa päätöksenteossa.

Parlamentaarisen vastuukatteen ulottumiseen liittyvien kysymysten lisäksi nykyiseen ulkopoliitiikan johtamisjärjestelmään kytkeytyy myös kysymys eduskunnan vaikutusmahdollisuuksi-

en turvaamisesta. Perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetyn yhteistoiminnan piiriin kuuluvissa asioissa eduskunnan osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet ovat pääsääntöisesti rajalliset kuin valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvissa EU-asioissa. Perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista, myös Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Valtioneuvoston tulee siten tarpeen mukaan oma-aloitteisestikin antaa ulkoasiainvaliokunnalle selvityksiä. Mainittu säännös ei kuitenkaan aseta valtioneuvostolle samalla tavoin tiukkoja vaatimuksia kuin perustuslain 96 §, jossa säädetään eduskunnan osallistumisesta Euroopan unionin asioiden kansalliseen valmisteluun. Selvää myös on, ettei ulkopoliittikan johdossa keskeisesti toimivalla presidentillä ole nykyisessä järjestelmässä muodollista velvoitetta yhteydenpitoon eduskunnan kanssa. Perustuslain esitöissä tosin korostetaan, ettei säännösten tarkoituksena ole estää presidentin ja ulkoasiainvaliokunnan välistä kanssakäymistä (HE 1/1998 vp, s. 154/II). Tasavallan presidentti tapaa säännöllisesti ulkoasiainvaliokuntaa vapaamuotoisissa keskustelutilaisuuksissa. Edelleen perustuslain 97 §:n 1 momentin mukaan puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiassa. Pykälän 3 momentin mukaan eduskunnan asianomainen valiokunta voi antaa selvityksen johdosta valtioneuvostolle lausunnon.

Mikäli ulkopoliittikan johtaminen järjestettäisiin valtioneuvostojohtoiseksi, ulottuisi parlamentaarinen vastuukate selkeämmin kaikkeen ulkopoliittiseen toimintaan, ja parlamentaarisen vastuun kantaminen olisi selkeämmin osoitettavissa. Eduskunta ei tosin tällöinkään pääsisi vaikuttamaan ennakolta kaikkiin ulkopoliittikan johtamisen toimiin, mutta jälkikäteinen kontrollimahdollisuus olisi nykyistä paremmin turvattu.

Käsitellessään hallituksen esitystä Euroopan perustuslakisopimuksesta eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ”piti tarpeellisenä kartoittaa ja selvittää käytäntöjä koskien perustuslain 96 ja 97 §:n mukaista eduskunnan tiedonsaantia sekä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin välisiä suhteita perustuslain 93 §:n 1 ja 2 momentin kannalta ja erityisesti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta” (UaVM 13/2006 vp). Valiokunta katsoi, että ”yhteistoimintaa ja yhteistyötä ulkopoliittikan alalla on tärkeää ja perusteltua tarkastella myös parlamentarismin vahvistamisen ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutumisen kannalta”, ja jatkoi, että ”perustuslain säännökset eduskunnalle tiedottamisesta ja unionin asioiden enakkokäsittelystä eduskunnassa ja niiden seurannasta perustuvat nimenomaan valtioneuvoston ministerien poliittiseen vastuuseen”. Saamansa selvityksen perusteella ulkoasiainvaliokunta arvioi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnan ja yhteistyön toimivan hyvin. Valiokunta totesi, että ”yhteistoiminnan ja yhteistyön toteutuminen kansallisen politiikan yhteensovittamiseksi edellyttää eri toimijoilta perustuslain toimivaltasäännösten noudattamista — mutta myös valtioneuvoston välistä kunnioitusta sekä yhteistyökykyä, jotta potentiaalisilta ongelmilta vältyttäisiin.”

Parlamentaarista vastuukatetta ja yhteistoimintavelvoitetta ulkopoliittikan johtamisessa toteutetaan käytännössä erilaisin menettelyin. Perustuslain 93 §:n 3 momenttiin perustuvan menettelyn mukaan ulkopoliittisesti merkittävät kannanotot ilmoitetaan muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille ulkoasiainministeriön välityksellä. Muita ulkopoliittikan johtamisen yhteistoimintakäytäntöjä ovat presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteiset kokoukset sekä presidentin säännölliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa. Lisäksi virkamiestason koordinaatiossa keskeisessä asemassa ovat tasavallan presidentin kanslian, valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön virkamiesten säännölliset yhteiset tapaamiset. Virkateitse tapahtuva säännöllinen tietojenvaihto muodostaa

myös merkittävän osan yhteistoiminnan kokonaisuutta. Tasavallan presidentin kanslian edustaja on mukana EU-asioiden kansallisessa valmistelussa EU-asioiden komiteassa ja jaostokäsittelyssä.

Perustuslakiuudistuksessa arvioitiin presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisillä kokouksilla olevan tärkeä asema ulkopoliittikan yhteistoiminnan toimielimenä (HE 1/1998 vp, s. 145). Presidentin osallistumisen valiokunnan kokouksiin katsottiin muuntavan valiokunnan valmisteluelimestä tosiasialliseksi päätöksentekolimeksi ja antavan parlamentaarisen vastuukatteen sellaisillekin presidentin toimille, jotka eivät edellytä määrämuotoista päätöksentekoa valtioneuvostossa. Yhteisten kokousten menettelymuodoilla on melko ohut säädännäinen pohja, sillä ne perustuvat pääosin valtiokäytäntöihin. Valtioneuvoston lakisääteisissä ministerivaliokunnissa menettelymuodot on yleisestikin jätetty joustavien käytäntöjen varaan. Presidentin ja ministerivaliokunnan yhteiset kokoukset saivat kuitenkin lainsäädännön tasolla tunnustetun asemansa valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:ssä. Kokoukset valmistellaan valtioneuvostojohtoisesti. Pääministeri on ministerivaliokunnan puheenjohtaja. Presidentti johtaa kuitenkin puhetta yhteisessä kokouksessa hänen toimivaltaansa kuuluvissa asioissa, ja pääministeri puolestaan EU-asioissa.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 25 §:n mukaan ministerivaliokunnan on valmistelevasti käsiteltävä tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Valiokunnan toimiala laajeni vuonna 2003 turvallisuuspoliittisiin asioihin. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset. EU-ministerivaliokunta käsittelee Euroopan unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat ennen niiden mahdollista käsittelyä presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa. Nykyisin ulko- ja turvallisuuspoliittisella valiokunnalla ei ole ollut tapana kokoontua enää ministerivaliokuntana (ilman presidenttiä). Asioiden käsittely valiokunnassa sekä valiokunnan ja presidentin yhteisissä kokouksissa turvaa pienten hallitusryhmien vaikutusmahdollisuuksia. Professori *Tapio Raunion* laatima selvitys sisältää seikkaperäisemmän selostuksen presidentin ja valiokunnan yhteisten kokousten käytännöistä sekä muista presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan muodoista ulkopoliittikan johtamisessa.

Professori Raunion selvityksessä arvioidaan erääksi nykyisen ulkopoliittikan johtamisjärjestelmän keskeiseksi ongelmaksi presidentin ja valtioneuvoston välisten erimielisyyksien ratkaisumenettelyjen puuttuminen. Presidentin tehdessä päätöksiä valtioneuvostossa noudatetaan perustuslain 58 §:n menettelymuotoja, jotka sinänsä ovat selkeät ja ratkaisevat viimekätisen päätösvallan. Näiden säännösten soveltamisessa saattaa kuitenkin perustuslain 93 §:n yhteistoimintavelvoitteella olla tulkinnallista vaikutusta siten, ettei ulkopoliittikan alaan kuuluvia hallituksen esityksiä tai muita asioita ratkaista tavalla, jossa presidentin ja valtioneuvoston välille jäisi avoin erimielisyys (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 26/I). Ristiriitatilanteissa yhteistoimintavelvoitteen soveltaminen voi siten ääritapauksissa johtaa päätöksenteon lukkiutumiseen. Muussa kuin presidentin määrämuotoisessa päätöksenteossa ei sitä vastoin ole osoitettavissa välitöntä säädännäistä perustaa erimielisyyksien ratkaisemiseen yleistä yhteistoimintavelvoitetta lukuun ottamatta.

Ongelman tosiasiallisen merkittävyyden arvioimisessa on otettava myös huomioon se, että nimenomaiset säännökset erimielisyyksien ratkaisumenettelystä saattaisivat puolestaan tehdä tyhjäksi yhteistoimintavelvoitteen ja mahdollistaa sen noudattamatta jättämisen. Edellä mainittu kaltainen päätöksenteon lukkiutumisen mahdollisuus erimielisyystilanteissa on käsillä

myös, jos päätösvalta olisi valtioneuvostolla. Merkittävässä ulkopoliittikan ratkaisuisa äänestysmenettelyn käyttö valtioneuvostossa lienee hyvin poikkeuksellista, sillä valtioneuvoston sisällä lähtökohtana on pyrkimys yksimielisyyteen.

Kaiken kaikkiaan presidentin ja valtioneuvoston välisten erimielisyyksien ratkaisumekanismiin ei nykyisessä päätöksentekojärjestelmässä näyttäisi sisältyvän merkittävää rakenteellista ongelmaa.

8.2. Ulkopoliittikka ja Euroopan unioni

Perustuslakiuudistuksen voimaantumisen jälkeen Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet ja toimintamuodot kiinteytyneet tavalla, joka ei perustuslakia valmisteltaessa ollut vielä kaikilta osin aivan näköpiirissä. Kehityssuunta ja vallittuun järjestelmään mahdollisesti liittyvät ongelmat olivat tosin jo tuolloin ennakoitavissa. Tämä kehityssuunta tulee vahvistumaan, jos unionin rakenteita kehitetään vastaisuudessa Lissabonin sopimuksen suuntaisesti. Tämä kehitys siirtäisi Suomessa ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopistettä aikaisempaa vahvemmin pääministerin ja valtioneuvoston suuntaan.

Jäsenyys Euroopan unionissa ulottaa jo nykyisin vaikutuksensa laajasti Suomen kansainvälisiin suhteisiin, myös kahden- ja monenvälisiin suhteisiin unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa. Unionin jäsenyys on yhtäältä lisännyt Suomen vaikutusmahdollisuuksia kansainvälisissä suhteissa, mutta toisaalta se asettaa kasvavia vaatimuksia ulkopoliittikan yhtenäisestä johtamisesta. Käytännössä ulkopoliittikan johtamisessa ei juurikaan ole enää sellaisia lohkoja, joissa Suomen kannat muodostettaisiin arvioimatta niiden suhdetta unionijäsenyyteen. Esimerkiksi Suomen YK-politiikassa, Venäjä-suhteiden hoidossa sekä kehitys- ja kauppapolitiikassa Euroopan unionin vaikutus näkyy aikaisempaa vahvemmin. Rajanveto unionin ulkosuhteiden ja muun ulkopoliittikan välillä voi muodostua pitemmällä aikavälillä yhä vaikeammaksi.

Lissabonin sopimuksessa on sovittu sellaisista unionin toimielinjärjestelmän, toimivaltuuksien ja menettelytapojen muutoksista, jotka voimaan tullessaan vaikuttaisivat merkittävästi unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Eurooppa-neuvosto saisi muodollisesti unionin toimielimen aseman, ja se valitsisi itselleen puheenjohtajan 2,5 vuoden toimikaudeksi. Eurooppa-neuvoston työskentelyä johtava puheenjohtaja huolehtisi asemaansa vastaavalla tasolla myös unionin ulkoisesta edustamisesta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Eurooppa-neuvosto vahvistaisi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet päätöksillään. Lissabonin sopimus sisältää myös määräykset unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan tehtävän sekä korkean edustajan alaisuudessa toimivan Euroopan ulkosuhdehallinnon perustamisesta. Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa pääsääntönä säilyy Lissabonin sopimuksen mukaan yksimielisyys. Neuvoston määräenemmistöpäätösten käyttöala rajautuisi lähinnä tilanteisiin, joissa neuvosto tekee unionin toiminnan tai kannan määrittämisestä koskevan päätöksen korkean edustajan ehdotuksesta. Euroopan parlamentti saa sopimuksen mukaisesti yleisen tiedonsaanti- ja kuulemisoikeuden yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Lisäksi parlamentin toimivaltuudet kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä laajenevat. Myös unionin oikeushenkilöllisyys ja pilarijaon poistaminen sopimuksen mukaisesti voisivat vaikuttaa unionin toimintaan ulkosuhteissa.

Rajanveto-ongelmiin valtioneuvoston toimivallan ja perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisen toimivallan välillä on etsittävä ratkaisuja. Mahdollisia ratkaisuja voisivat olla ulkopoliittikan johtamistoimivallan tai siitä johtuvien valtiokäytäntöjen uudelleen järjestäminen. Euroopan unionin kehitys saattaa tosin laajentaa jo käytännössä valtioneuvoston toimivallan alaa siinä määrin, että rajanvetokysymykset eivät näyttäyty enää määrällisesti merkittävinä.

Keskusteluun Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa on sisällynyt epäily noudatetun valtiokäytännön tai itse ulkopoliittikan johtamisjärjestelmän rakenteellisista ongelmista. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan mukaan 2 kohdassa määrätään Eurooppa-neuvoston kokoonpanosta seuraavaa: ”Eurooppa-neuvostossa kokoontuvat jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet sekä komission puheenjohtaja. Heitä avustavat jäsenvaltioiden ulkoasiainministerit sekä yksi komission jäsenistä. Eurooppa-neuvosto kokoontuu ainakin kahdesti vuodessa puheenjohtajanaan sen jäsenvaltion valtion- tai hallituksen päämies, joka on neuvoston puheenjohtajana”.

Perustuslakiesityksestä annetun perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan valtioneuvosto päättää Suomen edustuksesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa (PeVM 10/1998 vp, s. 26/II). Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on valiokunnan mielestä johdonmukaista, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Valiokunta toteaa lisäksi olevan asianmukaista, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa. Perustuslain 97 §:n 2 momentin mukaan pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Tämä vaatimus koskee myös Euroopan unionin perussopimusten muutoksia.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 5 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee Suomen edustautumisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä valtion- tai hallitusten päämiesten kokoonpanossa kokoontuvassa neuvostossa. Uuden perustuslain aikana valtiokäytäntönä on ollut, että presidentti on ilmoittanut valtioneuvostolle halustaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Valtioneuvosto on kuitenkin aina ensin päättänyt yleisistunnossaan Suomen edustajasta eli siitä, että Suomea edustaa pääministeri ja että ulkoasiainministeri avustaa pääministeriä. Vasta viimeiseksi valtioneuvosto on ottanut kantaa presidentin osallistumiseen toteamalla presidentin ilmoituksen perusteella, että presidentti osallistuu kokoukseen sen käsitellessä hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita. Perustuslain voimaantulon jälkeen presidentti on käytännössä osallistunut valtaosaan Eurooppa-neuvoston kokouksia ja työillallisia, viime vuosina tosin vain kahteen huippukokoukseen vuodessa. Unionissa lähes jatkuvasti vireillä olevat perussopimusten muutosprosessit tai laajentumishankkeet ovat usein olleet perusteena presidentin osallistumiselle.

Lissabonin sopimuksen tarkoituksena on muuttaa Eurooppa-neuvosto muodollisestikin unionin toimielimeksi. Eurooppa-neuvosto saa eräitä uusia toimivaltuuksia oikeudellisesti sitovien päätösten tekemiseen. Lissabonin sopimuksesta antamassaan lausunnossa eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 93 §:n 2 momenttiin perustuva valtioneuvoston toimivalta ulottuu unionin koko toimialalle kattaen näin ollen myös kaikki Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvat kysymykset (PeVL 13/2008 vp, s. 11). Valiokunta on myös perustuslakisopimusta käsitellessään todennut, että ”Eurooppa-neuvostossa käsiteltävät kaikki asiat kuuluvat näin ollen käytännössä valtioneuvoston toimivaltaan” (PeVL 36/2006 vp, s. 14/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan Eurooppa-neuvoston muuttuminen myös muodollisesti Euroopan unionin päätöksiä te-

keväksi toimielimeksi on omiaan entisestään vahvistamaan eduskunnalle vastuunalaisen pääministerin asemaa Suomen Eurooppa-politiikan johdossa ja Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa samoin kuin sen seikan merkitystä, että Suomen muusta edustautumisesta päättää valtioneuvosto. Valiokunta korosti edelleen, että muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioninasioihin 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. Valiokunnan mukaan käytännössä tarpeellisia ja asianmukaisia yhteistyömuotoja ovat myös tasavallan presidentin epäviralliset tapaamiset pääministerin ja ulkoministerin kanssa. (PeVL 13/2008 vp, s. 11)

Lissabonin sopimuksen mukaan siihen sisältyviä unionin perussopimuksia voitaisiin muuttaa paitsi tavanomaisissa kansainvälisen sopimuksen tekemismenettelyssä myös muutamissa yksinkertaistetuissa menettelyissä. Sopimuksessa osoitetaan tällaista perussopimusten muuttamistoimivaltaa myös Eurooppa-neuvostolle. Perustuslakivaliokunta katsoi yksinkertaistetuissa menettelyissä tapahtuvan perussopimusten muuttamistoimivallan olevan ristiriidassa perustuslain 93–95 §:ssä säädetyistä menettelyistä kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, ja sopimuksen edellyttävän mm. tämän vuoksi vaikeutettua käsittelyjärjestystä (PeVL 13/2008 vp, s. 8/II–9/I).

8.3. Ulkopoliittikka ja puolustusvoimien ylipäällikkyyys

Perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti on Suomen puolustusvoimien ylipäällikkö. Perustuslakiuudistuksessa pidettiin edelleen perusteltuna osoittaa ylipäällikön toimivalta presidentille ottaen huomioon hänen asemansa valtion päämiehenä. Puolustusvoimien ylipäällikkyyden katsottiin liittyvän läheisesti myös presidentin tehtäviin Suomen ulkopoliittikan johtamisessa (HE 1/1998 vp, s. 182). Puolustusvoimien ylipäällikkyyttä käsitellään seuraavassa jaksossa 9.

Ulkopolitiikan yhteisjohtajuuteen liittyvänä ongelmana on noussut esiin kansainvälistä sotilaallista kriisinhallintaa koskeva päätöksenteko, jossa tarkoituksenmukaisen päätöksentekojärjestelmän aikaansaaminen on edellyttänyt pysyvän poikkeuslain säätämistä (Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta 211/2006, ks. PeVL 54/2005 vp ja PeVL 6/2006 vp). Muussa tapauksessa päätöksenteko Suomen osallistumisesta kansainvälisiin sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin olisi pitänyt perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti järjestää kahteen muodollisesti erilaiseen menettelyyn, yhtäältä valtioneuvoston toimivaltaan kuuluvaan Euroopan unionin kriisinhallintaoperaatioita koskevaan päätöksentekoon ja toisaalta perustuslain 93 §:n 1 momentin piiriin kuuluvaan päätöksentekoon YK:n ja muiden tahojen toimeenpanemissa operaatioissa. Tätä pidettiin ongelmallisena käytännön kannalta esimerkiksi tilanteissa, joissa on kysymys samanaikaisesta osallistumisesta useamman toimeenpanijan operaatioon samalla kriisialueella. (PeVL 54/2005 vp, s. 4)

Perustuslakivaliokunta katsoi, että valtioneuvoston mahdollisella EU-operaatioihin osallistumisesta koskevalla päätösvallassa olisi vaikutuksia puolustusvoimien ylipäällikön toimivaltaan. Kriisinhallintaorganisaatio kuuluu Suomessa puolustusvoimiin. Valiokunta arvioi vaikutukset

kuitenkin siinä määrin vähäisiksi, ettei mainitunlainen valtioneuvoston toimivalta muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 128 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 54/2005 vp, s. 5).

Pysyvien poikkeuslakien varaan rakentuva valtiojärjestys sopii huonosti yhteen perustuslakiuudistuksen tavoitteiden kanssa. Lissabonin sopimukseen sisältyvien yhteisvastuu- ja turvatakuulausekkeiden mahdolliseen toimeenpanoon saattaa liittyä samankaltaisia ulkopoliittista toimivaltaa koskevia rajanvetotilanteita kuin sotilaallisessa kriisinhallinnassa.

Jäsenvaltioon kohdistuvaa aseellista hyökkäystä koskevan turvatakuu- tai avunantovelvoitteen (Sopimus Euroopan unionista art. 28 a) toimeenpanossa toimivalta jää jäsenvaltioille (ks. Teija Tiilikaisen selvitys Euroopan unionin Lissabonin sopimukseen sisältyvän keskinäisen avunannon velvoitteesta. Ulkoasiainministeriön julkaisu 2/2008). Avunantovelvoite edellyttää Suomessa vielä lainsäädäntötoimia kansallisen päätöksenteon ja puolustusvoimien toimivallan osalta. Muita kriisitilanteita kuin aseellista hyökkäystä koskevassa yhteisvastuulausekkeessa (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta art. 188 r) osoitetaan päätösvaltaa myös unionin toimielimille. Yhteisvastuulausekkeen toimeenpanon edellyttämä kansallinen päätöksenteko kuuluneen valtioneuvoston toimivaltaan silloinkin, kun se sisältää puolustusvoimien käytön voimakeinoavun antamiseen. Yhteisvastuulausekkeen toimeenpano näyttäisi tältä osin vaativan vielä tuekseen lainsäädäntötoimia, sillä nykyinen lainsäädäntö ei edelleenkaan anna mahdollisuuksia puolustusvoimille voimakeinoapuun. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut puolustusvoimalaista antamassaan lausunnossa, että päätösvalta puolustusvoimien osallistumisesta avunantoon kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvostolle, jos kyse on Euroopan unionissa tehtyyn päätökseen taikka sellaiseen päätökseen sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastuvaan toimeen liittyvästä Suomen toimenpiteestä (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 4/I).

Ulkopolitiikan johtamisen ja puolustusvoimien ylipäällikkyyden välillä on läheisiä toiminnallisia yhteyksiä ja jännitteitä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi Suomen osallistuminen kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan on perustuslain kannalta aina ulkopoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluva asia, vaikkakin päätöksellä voi olla ylipäällikkyyteen ulottuvia vaikutuksia (PeVL 54/2005 vp). Näissä tilanteissa puolustusvoimien ylipäällikön toimivalta on siten alisteista ulkopoliittiselle päätöksenteolle. Jännitteet ulkopoliitiikan johtamistoimivallan ja ylipäällikön toimivallan välillä korostuvat erityisesti silloin, kun on kyse valtioneuvostolle kuuluvasta Euroopan unionia koskevasta asiasta. Ylipäällikkyyden ja ulkopoliitiikan johtamisen läheisistä yhteyksistä seuraa, että niitä koskevat perustuslakiratkaisut ovat toisiinsa kiinteästi sidoksissa.

Työryhmän kannanotot

Ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän toimivuutta on tarkasteltava perustuslain voimaantumisen jälkeisen valtiollisen toimintaympäristön muutoksen valossa. Erityistä huomiota on tällöin kiinnitettävä Euroopan unionissa tapahtuvaan kehitykseen ja sen edellyttämiin mahdollisiin muutostarpeisiin.

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet siten, että lähes kaikessa ulkopoliitiikan johtamisessa on otettava huomioon Suomen jäsenyys unionissa. Tämä asettaa vaatimuksia Suomen ulkopoliitiikan yhdenmukaisuudelle, mitä korostaa

myös se mahdollisuus, että unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka tulee edelleen laajenemaan ja kiinteytymään. Jatkovalmistelussa on vielä selvitettävä, kuinka kestävä on nykyinen EU-asioiden ja muun ulkopoliittikan erillisyyteen pohjautuva toimivallan jako.

Ulkopoliittikan johtamisjärjestelmän arvioinnissa on eräänä keskeisenä tekijänä otettava huomioon kansanvallan ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen. Nykyisessä käytännössä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet eivät toteudu parhaimmalla mahdollisella tavalla. Tavoitteena tulee olla parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen kaikkiin ulkopoliittisiin toimiin sekä parlamentaarisen ja demokraattisen vastuunkannon selkeys.

Ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän osalta työryhmän keskusteluissa on noussut esiin seuraavia vaihtoehtoja, joiden toteuttamiskelpoisuutta on vielä selvitettävä.

- Perustuslain nykyiseen sisältöön tai siitä johtuviin valtiokäytäntöihin ei tehdä ulkopoliittikan johtamisen osalta muutoksia.
- Ulkopoliittikan johtamisjärjestelmää kehitetään arvioimalla uudelleen siitä johtuvia valtiokäytäntöjä.
- Suomen edustautumista Eurooppa-neuvoston kokouksissa koskevaan päätöksentekoon liittyviä käytäntöjä uudistetaan siten, että valtioneuvosto päättää Suomen edustajista Eurooppa-neuvoston kokouksissa pääministerin esittelystä pääministerin kuultua asiassa tasavallan presidenttiä. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä.
- Suomen edustautumiskäytäntöä Eurooppa-neuvoston kokouksissa muutetaan. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri ja lisäksi tarvittaessa joku muu valtioneuvoston jäsen, esimerkiksi Suomen kansainvälisistä suhteista vastaava ministeri, edustavat Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteisiin kokouksiin liittyviä käytäntöjä ja menettelyjä tarkistetaan siten, että ne tukevat yhteisten kokousten asemaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminnan keskeisenä toimielimenä sekä vahvistavat samalla pääministerin asemaa.

- Nykyisten käytäntöjen tarkistaminen voi olla toteuttavissa myös säätämällä asiasta tavallisen lain tasolla, esimerkiksi valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003).

- **Ulkopolitiikan johtamistoimivalta järjestetään uudelleen siten, että Suomen ulkopolitiikkaa johtaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Tämä vaihtoehto edellyttää perustuslain 93 §:n tarkistamista.**
- **Ulkopolitiikan johtamistoimivalta osoitetaan kaikilta osin valtioneuvostolle. Tasavallan presidentti olisi kuitenkin edelleen valtion pää, joka voitaisiin tarpeen mukaan valtuuttaa toimimaan Suomen ulkopoliittisena edustajana erilaisissa, korkeimman valtiojohdon edustusta vaativissa yhteyksissä. Myös tämä vaihtoehto edellyttää perustuslain 93 §:n tarkistamista.**
- **Tasavallan presidentin toimivaltuuksia muutetaan nykyisestä siten, että presidentti olisi valtiollisessa järjestelmässä puhtaasti edustuksellinen.**

9. Puolustusvoimien ylipäällikkyyks

Suomen puolustusvoimien ylipäällikkyyks on perustuslailla (128 §) osoitettu aiemmin voimassa ollutta hallitusmuotoa (1919) säädettäessä omaksuttua ratkaisua vastaavasti tasavallan presidentille. Ylipäällikkyyden osoittaminen edelleen presidentille oli uuden perustuslain esitöiden mukaan perusteltua hänen asemansa vuoksi valtion päänä. Puolustusvoimien ylimmän päällikkyyden nähtiin liittyvän läheisesti myös presidentin tehtäviin Suomen ulkopoliittikan johdossa. Tässä suhteessa presidentin valtiosääntöistä asemaa määrittää myös presidentin toimivalta päättää eduskunnan suostumuksella sodasta ja rauhasta (HE 1/1998 vp, s. 182). Asiaan liittyy, että tasavallan presidentti päättää perustuslain 129 §:n nojalla valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta.

Perustuslaissa säädetään edelleen myös mahdollisuudesta luovuttaa ylipäällikkyyks. Tasavallan presidentti voi perustuslain 128 §:n 1 momentin nojalla valtioneuvoston esityksestä luovuttaa ylipäällikkyyden toiselle Suomen kansalaiselle. Ylipäällikön vallan luovuttamiseen voi perustuslain esitöiden mukaan olla esimerkiksi sodan johtamiseen tai muihin vastaaviin seikkoihin liittyvä perusteltu tarve. Luovuttamismahdollisuutta ei ole aiemmin voimassa olleen hallitusmuodon tavoin rajoitettu vain sodan aikaan. Luovuttamispäätös voidaan siten tehdä myös esimerkiksi aseellisen selkkauksen aikana ja tarpeen mukaan muulloinkin. Ylipäällikkyyks voidaan luovuttaa määräajaksi tai toistaiseksi. Ylipäällikön vallan merkityksen vuoksi on pidetty perusteltuna säätää Suomen kansalaisuus ylipäällikön kelpoisuusehdoksi luovutustilanteessa. Muista ylipäällikön henkilöä koskevista kelpoisuusehdoista perustuslaissa ei ole säännöksiä. Ylipäällikkyyks voidaan siten luovuttaa muullekin kuin sotilaille (HE 1/1998 vp, s. 183).

Päätös ylipäällikkyyden luovuttamisesta on perustuslaissa kytketty valtioneuvoston esitykseen. Tällä tarkoitetaan perustuslain 58 §:n 1 momentin mukaista valtioneuvoston ratkaisuehdotusta, jonka perusteella asiasta päätetään 58 §:n 2 momentin nojalla. Valtioneuvosto voi esityksessään ehdottaa minkä tahansa luovuttamisen johdosta merkityksellisen seikan ratkaisemista presidentin päätöksellä. Tästä päätöksestä riippuu esimerkiksi, luovutetaanko ylipäällikkyyks kokonaisuudessaan vai säilyykö presidentillä ylipäällikön valta joiltakin osin (PeVM 10/1998 vp, s. 36).

Ylipäällikön alaisena sotilaallisena organisaationa puolustusvoimien välitön johto kuuluu puolustusvoimien komentajalle. Hallinnollisesti puolustusvoimat on kuitenkin puolustusministeriön eikä ylipäällikön alainen. Pääesikunnalla on eräänlainen kaksoisrooli, sillä se toimii paitsi puolustusvoimien johtoesikuntana myös valtion keskushallintoon kuuluvana viranomaisena. Ylipäällikön vallan alaan kuuluvien ns. sotilaskäskyasioiden ja puolustusvoimissa ratkaistavien hallintoasioiden välille on tehty – tosin vaikeasti piirtyvä – ero. Ylipäällikön alaisena organisaationa puolustusvoimien lailla säädettyinä pätehtävinä ovat Suomen sotilaallinen puolustaminen, muiden viranomaisten tukeminen ja osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan. Puolustusvoimien tehtävistä ja toimivallasta samoin kuin organisaatiosta ja hallinnosta sekä sotilaskäskyasioiden päätöksentekojärjestelmästä ja henkilöstöstä säädetään puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007).

Tasavallan presidentin päätöksenteko ylipäällikön vallan alaan kuuluvissa sotilaskäskyasioissa on perustuslailla sidottu ministerin myötävaikutukseen. Perustuslain 58 §:n 5 momentin perusteella presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Päätöksentekosäätely perustuslaissa sai näiltä osin sisältönsä perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jossa presidentille ylipäällikkönä kuuluvan päätöksenteon sitominen ministerimyötävaikutukseen kytkettiin perustuslakiuudistuksen perustavoitteeseen vahvistaa Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä. Puolustusvoimien ylin päällikkyys liittyy läheisesti presidentin tehtäviin Suomen ulkopolitiikan johdossa perustuslakivaliokunnan tuolloisen kannan mukaan muun muassa siksi, että kansainvälinen yhteistyö on lisääntynyt ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ja siten myös puolustuspoliittiseen päätöksentekoon vaikuttavasti. Presidentin päätöksenteko sotilaskäskyasioissa tuli perustuslailla sitoa ministerimyötävaikutukseen valtiosäännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi (PeVM 10/1998 vp, s. 7).

Puolustusvoimista annettuun lakiin (402/1974) lisättiin perustuslakiuudistuksen johdosta säännökset tasavallan presidentin (ylipäällikkönä) päätettävistä sotilaskäskyasioista ja näiden asioiden päätöksentekomenettelystä.

Tuolloin tarkistetun (228/2000) ja sittemmin kokonaan uudistetun lain (551/2007) mukaan presidentti päättää (ylipäällikkönä) valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista, sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteista sekä muista puolustusvoimien sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevista laajakantoisista ja periaatteellisesti merkittävistä sotilaskäskyasioista. Presidentti päättää sotilaskäskyasiana myös sotilasarvossa ylentämisestä erinäisissä tapauksissa, minkä lisäksi hän voi ottaa päätettäväkseen puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetun sotilaskäskyasian.

Presidentin päätöksenteko sidottiin vuoden 2000 uudistuksessa ministerin läsnäoloon. Presidentin edellytettiin tekevän päätökset sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan esittelystä, kuten aiemminkin. Puolustusministerille säädettiin oikeus olla esittelyssä läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Laissa tarkoitettua merkittävää sotilaskäskyasiaa esiteltäessä puolustusministeri oli kuitenkin velvollinen olemaan esittelyssä läsnä, minkä lisäksi pääministerille säädettiin oikeus olla tällaisia asioita esiteltäessä läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Laissa säädettiin myös mahdollisuudesta siirtää presidentin (ylipäällikkönä) päätettävä sotilaskäskyasia presidentin omasta aloitteesta tai puolustusministerin esityksestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla esittelyssä läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Päätöksentekosäätelystä saatujen kokemusten perusteella puolustusministerin asemaa päätöksentekomenettelyssä vahvistettiin puolustusvoimista annetun lain kokonaisuudistuksen yhteydessä vuonna 2007. Nykyisen lain mukaan presidentti ratkaisee sotilaallisen puolustuksen keskeisiin perusteisiin kuuluvat sotilaskäskyasiat puolustusministerin esittelystä siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun. Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on tällöin oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Muilta osin päätöksentekosäätelyyn ei tehty muutoksia.

Perustuslaissa ei ole säännöksiä ylipäällikön päätöksenteosta ylipäällikkyuden ollessa luovutettuna. Kysymys ylipäällikön vallan käyttötavoista eli päätöksentekomenettelystä on perustuslakivaliokunnan kannan mukaan ratkaistava ylipäällikkyuden luovuttamista merkitsevällä päätöksellä. Tähän liittyy valiokunnan mielestä oleellisesti kysymys siitä, millä tavoin valtioneuvosto saa luovuttamisen jälkeen tietoja ylipäällikön vallan käyttämisestä (PeVM 10/1998 vp, s. 36).

Tasavallan presidentin valtiosääntöisen aseman takia valtion päänä ja hänen tehtäviensä vuoksi Suomen ulkopoliitiikan johdossa ei presidentin (poliittisten) tehtävien ja toimivaltuuksien erillisyyttä ylipäällikön (puolustusvoimien) tehtävistä ja toimivaltuuksista ole katsottu tarpeelliseksi korostaa. Ylipäällikön tehtävien ja toimivaltuuksien on ehkä pikemminkin nähty käsitteellisesti kiinnittyvän osaksi tasavallan presidentin asemaa, tehtäviä ja toimivaltuuksia. Lainsäädäntökäytännössä kysymys on ollut esillä lähinnä rauhanturvaamis- ja sotilaallista kriisinhallintatoimintaa säänneltäessä.

Rauhanturvaamisorganisaation järjestäminen osaksi puolustusvoimia vuonna 2000 toteutetulla lainmuutoksella merkitsi perustuslakivaliokunnan asiasta antaman lausunnon mukaan organisaation siirtymistä puolustusvoimien ylipäällikön ”eli perustuslain 128 §:n 1 momentin perusteella tasavallan presidentin toimivallan alaan”. Valiokunta kiinnitti tältä kannalta huomiota siihen, että puolustusvoimien osana oleva rauhanturvaamisorganisaatio on toiminnallisesti kulloisenkin rauhanturvaoperaation toimeenpanijan alainen. Valiokunta piti tällaista asetelmaa kuitenkin ylipäällikönvallan kannalta ongelmattomana, koska rauhanturvaamistoimintaan osallistuminen ja organisaation palauttaminen kotimaahan olivat lain perusteella tasavallan presidentin (vaikkakaan ei ylipäällikön) toimivaltaan kuuluvia päätöksiä (PeVL 17/2000 vp, s. 3).

Kriisinhallintalainsäädäntöä uudistettaessa perustuslakivaliokunta katsoi Suomen mahdollisessa osallistumisessa Euroopan unionin toimeenpanemaan kriisinhallintaoperaation olevan kysymys sellaisesta Euroopan unionissa tehtävään päätökseen liittyvästä Suomen toimenpiteestä, josta perustuslain 93 §:n 2 momentin sanamuodon mukaan päättää valtioneuvosto (PeVL 54/2005 vp, PeVL 6/2006 vp, s. 2). Valiokunta katsoi lainsäädännön mahdollisen tarkistamisen tämän mukaisesti vaikuttavan ylipäällikön toimivaltaan, koska Suomen osallistumisesta unionin toimeenpanemaan sotilaalliseen kriisinhallintaan samoin kuin osallistumisesta lopettamisesta päättäisikin valtioneuvosto eikä tasavallan presidentti.

Päätös Suomen osallistumisesta sotilaalliseen kriisinhallintaan kuului valiokunnan mielestä kuitenkin selvästi ulko- ja turvallisuuspoliittisen (eikä puolustusvoimien tai sen ylipäällikön) päätöksenteon piiriin. Kriisinhallintahenkilöstö on olemassa nimenomaan näistä asioista tehtävien poliittisten päätösten toimeenpanoa varten. Tätä lähtökohtaa ei ollut muutettu, kun henkilöstö lähinnä käytännön syistä oli vuonna 2000 katsottu tarkoituksenmukaiseksi siirtää hallinnollisesti osaksi puolustusvoimia. Valiokunta kiinnitti huomiota myös kriisinhallintajoukon pieneen kokoon puolustusvoimien kokonaisvahvuuteen verrattuna. Kun lisäksi valtioneuvostoon kohdistui perustuslain 93 §:n 2 momentin perusteella velvoite toimia yhteistyössä tasavallan presidentin (vaikkakaan ei muodollisesti ylipäällikön) kanssa, olivat vaikutukset puolustusvoimien ylipäällikön toimivaltaan siinä määrin vähäisiä, etteivät ne valiokunnan mielestä muodostuneet ongelmallisiksi perustuslain 128 §:n kannalta.

Tasavallan presidentin asemaan puolustusvoimien ylipäällikkönä liittyy parlamentaarisen hallitustavan periaatteiden näkökulmasta jännitteitä, joita kansainvälisen sotilaallisen yhteistyön lisääntyminen samoin kuin puolustuspoliittisen ulottuvuuden vahvistuminen Euroopan unionissa ovat olleet omiaan tuomaan esille. Keskusteluun presidentin tehtävistä Suomen ulkopoliitiikan johdossa liittyy kysymys presidentin asemasta puolustusvoimien ylipäällikkönä samoin kuin ylipäällikön päätöksentekoa koskevan parlamentaarisen vastuukatteen mahdollisesta vahvistamisesta.

Työryhmän kannanotot

Tarkastelu tasavallan presidentin nykyisestä asemasta Suomen puolustusvoimien ylipäällikkönä on syytä liittää osaksi yleisempää arviointia ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa koskevan perustuslakisääntelyn mahdollisesta kehittämisestä. Perustuslain tarkistamiseen tähtäävässä hankkeessa on kuitenkin myös aiheellista harkita vaihtoehtoja vahvistaa parlamentaarisia piirteitä puolustusvoimien ylimmän päällikkyuden käytössä.

10. Tasavallan presidentin asema ja valintatapa

Perustuslakiuudistuksessa ja sitä edeltäneissä osittaisuudistuksissa tavoitteena oli valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen. Tähän liittyi pyrkimys eduskunnan aseman korostamiseen ylimpänä valtioelimenä sekä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston aseman vahvistamiseen. Nämä seikat merkitsivät presidentin itsenäisten valtaoikeuksien tarkistamista kuitenkin siten, että presidentti säilytti edelleen asemansa merkittävänä valtioelimenä ja valtion päänä. Uuden perustuslain mukaan presidentin valtaoikeudet liittyvät muun muassa ulkopoliittikan johtamiseen, valtioneuvoston muodostamiseen, lakien säätämiseen, ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämiseen, virkanimitysvaltaan ja puolustusvoimien ylipäällikkyyteen sekä armahdusvallan käyttöön. Perustuslain esitöissä korostettiin myös presidentin asemaa poliittisen järjestelmän tavanomaisesta toiminnasta poikkeavien häiriötilojen ratkaisemisessa tarvittavana voimavarana (ks. esim. HE 1/1998 vp, s. 62/II). Tähän piirteeseen voidaan myös liittää ja sitä tukee presidentin suhteellisen pitkä, kuusivuotinen toimikausi.

Useat edellä esitetyistä, työryhmässä esillä olleista kehittämisvaihtoehdoista suuntautuvat valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistamiseen edelleen. Tällaisia kehittämisvaihtoehtoja ilmenee tasavallan presidentin päätöksentekomenettelyn, presidentin virkanimitysvallan, hallituksen esityksen antamisen ja lain vahvistamisen sekä ulkopoliittikan johtamisen ja puolustusvoimien ylipäällikkyyden osalta. Näiden kehittämisvaihtoehtojen suuntaisella valtiosäännön kehittämisellä olisi vaikutuksia tasavallan presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin. Presidentillä olisi edelleen toimivaltuuksia esimerkiksi valtioneuvoston muodostamisessa, ennen aikaisten eduskuntavaalien määräämisessä ja virkanimityksissä sekä armahdusvallan käytössä.

Tasavallan presidentin valitsemistapa on ollut eräs keskustelluimmista valtiosääntökysymyksistä lähes koko Suomen itsenäisyyden ajan. Ensimmäisen presidentin valitsi eduskunta, sittemmin presidentit valittiin pääsääntöisesti välillisellä valitsijamiesvaalilla ja lopulta vuodesta 1991 lähtien suoralla, tarvittaessa kaksivaiheisella kansanvaalilla. Ensimmäinen suora presidentinvaali järjestettiin vuonna 1994. Vuosina 1987–1991 oli käytössä kahden valintatavan järjestelmä: jos kukaan ehdokkaista ei suorassa vaalissa saanut äänten enemmistöä, presidentin vaalin toimittivat samalla kertaa valitut valitsijamiehet. Välittömään vaaliin perustuvaa valintatapaa perusteltiin ennen muuta sen kansanvaltaisuudella, sillä suorassa vaalissa vaalin toisella kierroksella ei ole samanlaisia mahdollisuuksia kuin valitsijamiesten toimittamassa välillisessä vaalissa vaikuttaa ohi äänestäjien vaalin lopputulokseen (HE 232/1988 vp, PeVM 10/1989 vp). Perustuslakiuudistuksessa presidentin valintatapa säilytettiin muuttamattomana. Suora, tarvittaessa kaksivaiheinen vaali oli tuolloin ollut käytössä vain kerran eikä vaalitavassa ollut ilmennyt sellaisia ongelmia, jotka olisivat edellyttäneet olennaisia säännöstarkistuksia (HE 1/1998 vp, s. 102/II).

Jos presidentin valtaoikeudet kaventuvat ratkaisevalla tavalla, voi olla tarpeellista arvioida presidentin valintatapaa ja suoran kansanvaalin soveltuvuutta uudelleen. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon se, että presidentin vaali on äänestäjien keskuudessa nykyisin suosituin vaali äänestysaktiivisuuden perusteella. Kansainvälisessä vertailussa voidaan myös havaita, etteivät presidentin rajatut valtaoikeudet välttämättä vaikuta presidentin valintatapaan. Esimerkiksi Itävallassa, Islannissa ja Irlannissa pitkälti edustuksellisessa asemassa oleva presidentti valitaan suoralla vaalilla.

Työryhmän kannanotot

Tasavallan presidentin valtaoikeuksien ratkaiseva kaventuminen voi edellyttää presidentin valintatavan uudelleen arviointia.

11. Euroopan unioni perustuslaissa

Perustuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa. Suomen jäsenyys unionissa käy kuitenkin välillisesti ilmi erinäisistä perustuslain säännöksistä, ennen muuta niistä perustuslain 8 luvun maininnoista, jotka koskevat valtioneuvoston ja eduskunnan toimivaltaa Euroopan unionin asioissa.

Perustuslakivaliokunta katsoi perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä, ettei Suomen Euroopan unionin jäsenyyden yleisluonteinen mainitseminen lähinnä perustuslain 1 luvussa sisältäisi mitään yksiselitteisesti selvää uutta normisisältöä sen lisäksi, mitä jo jäsenyyden huomioon ottamisella 8 luvussa saavutetaan. Valiokunnan mielestä voitiin kuitenkin arvioida, että jäsenyyden mainitseminen valtiojärjestyksen perusteiden yhteydessä saattaisi ajan oloon vaikuttaa tulkintakäsityksiin perustuslain suhtautumisesta esimerkiksi edelleen syventyvään integraatioon. Euroopan unionin jäsenyyden tosiasiallisten vaikutusten huomioon ottaminen perustuslain tekstissä taas vaatisi jäsenyyden mainitsemista useissa kohdin. Valiokunta ei pitänyt tällaista sääntelyä kansallisessa perustuslaissa tarkoituksenmukaisena. Valiokunta piti unionijäsenyyden välillistä ilmenemistä perustuslain 8 luvun säännöksissä riittävänä (PeVM 10/1998 vp, s. 6).

Perustuslakiesityksen perusteluissa todetaan perustuslain 1 §:n 1 momentin säännöksestä Suomen täysivaltaisuudesta, että sitä on nykyisin tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa ja erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72). Perustuslain täysivaltaisuussääntely sisältää myös 1 §:n 3 momentin, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Tämä säännös toimii nykyisin yhtenä kiinnekohtana arvioitaessa, milloin jokin uusi kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa. Perustuslain esitöiden mukaan on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisinaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73). Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty tärkeänä ja jo vakiintuneena kansainvälisen yhteistyöhön osallistumisen muotona (PeVL 38/2001 vp, s. 5, PeVL 9/2006 vp, s. 5, PeVL 36/2006 vp, s. 5, PeVL 13/2008 vp, s. 5).

Euroopan unionin jäsenyys on johtanut perustuslain muutoksiin monissa jäsenvaltioissa. Perustuslakiin on saatettu ottaa yleinen säännös osallistumisesta eurooppalaiseen yhteistyöhön tai toimivallan luovuttamisesta kansainvälisille toimielimille. Tällainen sääntely voi muodostaa pohjan myös Euroopan unionin jäsenyyteen liittyville toimivallan siirroille. Joidenkin jäsenvaltioiden perustuslaeissa säännellään erityisesti toimivallan siirtoa Euroopan unionille. Perustuslaeissa on säännöksiä myös Euroopan unionin asioiden kansalliseen päätöksentekoon liittyvistä kysymyksistä samoin kuin jäsenvaltion edustuksesta unionin kokouksissa ja jäsenvaltion parlamentin informoinnista unioni-asioissa.

Suomen perustuslaissa ei ole säännöksiä toimivallan siirtämisestä kansainvälisille toimielimille yleensä tai Euroopan unionille erityisesti. Tällaiselle sääntelylle on ominaista edellyttää toimivallan siirtoa merkitsevien päätösten tekemistä määräenemmistöllä. Suomessa perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kanssa ristiriidassa oleva kansainvälinen velvoite on hyväksyttävä eduskunnassa päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista ää-

nistä. Samalla määränemmistöllä on hyväksyttävä laki tällaisen kansainvälisen veloitteen kansallisesta voimaansaattamisesta. Laki hyväksytään tässä ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä jättämättä sitä lepäämään yli vaalien, ja ilman, että kiireellisestä käsitte-lystä olisi tehtävä erillinen päätös, kuten perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsiteltävien kansallisten poikkeuslakien kohdalla on asian laita.

Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslakivaliokunta katsoi olevan suomalaisen perustuslakitradition näkökulmasta todettavissa, ettei toimivallan siirtämistä koskeva perustuslakisäätely ole Suomessa eurooppalaisen yhdentymisen yhteydessä samalla tavoin välttämätöntä kuin muissa jäsenvaltioissa valtiosäätöön sisältyvän poikkeuslakimahdollisuuden takia (PeVM 10/1998 vp, s. 6).

Jäsenvaltioiden perustuslakien säännöksissä toimivallan siirrosta on yleensä säädetty myös mahdollisten siirtojen edellytyksistä tai rajoituksista. Tältä kannalta merkityksellinen on Suomen perustuslain 94 §:n 3 momentin säännös, jonka mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Säännös velvoittaa sen esitöiden mukaan kaikkia kansainvälisessä yhteistyössä Suomea edustavia viranomaisia ja täsmentää perustuslain 1 §:n 3 momentissa omaksuttua lähtökohtaa Suomen osallistumisesta kansainväli- seen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Viime kädessä säännös rajoittaa myös eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteis- kunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita (HE 1/1998 vp, s. 150).

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa perustuu olennaisilta osiltaan supistetussa perustuslain- säätämisyjärjestyksessä säädettyihin lakeihin Suomen liittymissopimuksen ja unionin perusso- pimusten eräiden muutosten voimaansaattamisesta. Perustuslaista on Suomen unioninjäsenyy- teen liittyvien sopimusten ja niiden muutosten muodostaman kokonaisuusjärjestelyn vuoksi voi- massa lukuisia poikkeuksia. Näistä syistä perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan Lissabonin sopimuksesta katsonut, että perustuslain tarkistamiseen tähtäävässä hankkeessa on syytä uudelleen arvioida, tulisiko perustuslakiin ottaa maininta Suomen jäsenyydestä Euroo- pan unionissa, sekä harkita, olisiko perustuslakiin tarpeen sisällyttää erityinen valtuussäännös toimivallan siirtämisestä Euroopan unionille (PeVL 13/2008 vp, s. 9–10).

Työryhmän kannanotot

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on syytä vielä harkita Euroopan unionin jäsenyyttä koskevan nimenomaisen maininnan ottamista perustuslakiin, lähinnä valtiojärjestyksen perus- teita koskevaan 1 lukuun. Perustuslain läpinäkyvyyden kannalta mai- ninnan lisääminen perustuslakiin olisi perusteltua. Perustuslain tulkin- nassa on toisaalta ilman nimenomaisia perustuslakimainintojakin va- kiintunut lähtökohdaksi se, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Toimivallan siirtoa koskevaa tai vastaavaa muuta sääntelyä perustus- laissa on sitäkin hyvä vielä harkita.

12. Perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija

Lakien perustuslainmukaisuuden suomalaista valvontajärjestelmää voidaan luonnehtia parlamentaariseksi, ennakkolliseksi ja abstraktiksi. Valvonnan painopiste on eduskunnassa, erityisesti sen perustuslakivaliokunnassa, jonka keskeinen asema perustuslain noudattamisen valvojana lakien säätämisvaiheessa on ilmaistu perustuslain 74 §:ssä. Säännöksen mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Lakien säätämisvaiheeseen painottunut perustuslakikontrolli on ennakkollista. Sen pyrkimyksenä on ennalta estää perustuslainvastaisen lain säätäminen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Muodollisesti perustuslakivaliokunta antaa lausuntonsa lakiehdotuksen oikeasta käsitteilyjärjestyksestä. Valiokunnan tehtävä liittyy perustuslain 73 §:ssä säänneltyyn mahdollisuuteen säätää rajattuja poikkeuksia perustuslakiin, kunhan tällaisen poikkeuksen sisältävä lakiehdotus käsitellään eduskunnassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä omaksuttu poikkeuslakien välttämisen periaate (PeVM 10/1998 vp, s. 22-23) on kuitenkin omalta osaltaan vahvistanut valvonnan painopisteen siirtymistä muodollisesta sisällölliseen kontrolliin. Asiallisesti ennakkovalvonnassa pyritään nykyisin huolehtimaan siitä, että lait ovat aineelliselta sisällöltään perustuslainmukaisia.

Lakeihin niiden säätämisvaiheessa kohdistettava perustuslakivalvonta on luonteeltaan abstraktia. Valvonta ei välittömästi liity konkreettiseen oikeustapaukseen. Vertailtavina ovat perustuslain ja lakiehdotuksen sisältämät säännökset yleisellä (abstraktilla) tasolla, vaikka kontrollitilanteessa pyritäänkin ennakoimaan myös lain tulevia soveltamistilanteita.

Suomalaisen ennakkovalvontajärjestelmän katsottiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä osoittautuneen käytännössä toimivaksi. Järjestelmän vahvuutena pidettiin esimerkiksi sitä, että sen puitteissa on kiinnitetty korostunutta huomiota lakien perustuslainmukaisuuteen jo niiden säätämisvaiheessa. Tämä ennakkovalvontaan liittyvä etu on jäänyt vähemmälle huomiolle maissa, joissa perustuslakikontrollin painopiste on tuomioistuinten jälkikäteisessä valvonnassa. Suomalaisen valvontajärjestelmän myönteisenä puolena pidettiin lisäksi sitä, että sen avulla on onnistuttu välttämään sellaiset eri valtioelinten väliset arvovaltakonfliktit, joita väistämättä seuraa eduskunnan ulkopuolelta tulevasta puuttumisesta eduskunnan säätämään lakiin (HE 1/1998 vp, s. 52).

Ennakkovalvonnan avulla ei kuitenkaan ole mahdollista aukottomasti varmistaa, ettei laissa voisi olla perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä. Ennakkovalvonnassa ei voida sen abstraktin luonteen takia tavoittaa kaikkia mahdollisia perustuslain kannalta ongelmallisia tilanteita. Lain säätämisvaiheeseen ajoittuvassa valvonnassa voi lain säännösten konkreettisten soveltamistilanteiden ennakointi jäädä aukolliseksi. Ennakkovalvontaa on mahdotonta järjestää niin kattavaksi, että valvonnassa voitaisiin ottaa huomioon kaikki käytännössä mahdolliset soveltamistilanteet.

Ennakkovalvontaan sen luonteen vuoksi vääjäämättä liittyvien puutteiden takia lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää täydennettiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä ottamalla perustuslakiin säännös (106 §) perustuslain etusijasta. Sen mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslaille, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Sääntelyn oli mää-

rä täydentää perustuslain ennakkovalvontajärjestelmää ja poistaa siihen liittyviä puutteita, mutta säilyttää kuitenkin lakien perustuslainmukaisuusvalvonnan painopiste parlamentaarisessa, erityisesti perustuslakivaliokunnan harjoittamassa ennakkovalvonnassa (HE 1/1998 vp, s. 53–54).

Tuomioistuimen tehtävä antaa perustuslaille etusija on perustuslain 106 §:ssä rajoitettu yksittäisten oikeustapausten ratkaisemisen yhteyteen. Tuomioistuin ei siten voi arvioida yleisesti ja ilman yhteyttä konkreettiseen oikeustapaukseen sitä, onko lain jokin säännös ristiriidassa perustuslain kanssa. Tuomioistuin ei myöskään voi esimerkiksi julistaa lain säännöstä perustuslain vastaiseksi, vaan se voi ainoastaan jättää lain säännöksen soveltamatta kyseisessä yksittäistapauksessa (HE 1/1998 vp, s. 54 ja 163). Säännöksen perusteella tuomioistuimen asiana on viime kädessä antamalla perustuslaille etusija huolehtia siitä, ettei ratkaisun lopputulos yksittäisessä oikeustapauksessa ole siinä soveltamistilanteessa ilmeisesti perustuslain vastainen. Kysymys ei siten ollut siitä, että säännöksellä olisi annettu tuomioistuinten tehtäväksi tutkia lakien perustuslainmukaisuutta (PeVM 10/1998 vp, s. 30).

Säännös perustuslain etusijasta rajoittuu lain soveltamisen ja perustuslain väliseen ilmeiseen ristiriitatilanteeseen. Tällä on ollut määrä estää ratkaisut, joissa tuomioistuin jättäisi lain soveltamatta tilanteessa, jossa lain ja perustuslain välinen ristiriita ei ole selvä ja riidaton. Raja-uksella on korostettu eduskunnan säätämän lain soveltamatta jättämisen poikkeuksellisuutta. Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voida pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla ilmeisenä esimerkiksi silloin, kun perustuslakivaliokunta on ottanut kysymykseen kantaa lain säätämisvaiheessa ja päätenyt siihen, ettei ristiriitaa ole olemassa. Jos nimittäin perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietyille kannalle perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voi pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla selvänä ja riidattomana. Mitä vanhemmasta laista toisaalta on kysymys, sitä vähemmän on annettavissa merkitystä lain säätämisvaiheen kannanotoille esimerkiksi lain säätämisen jälkeen toteutuneiden perustuslain mahdollisten muutosten vuoksi taikka perustuslain tulkintojen myöhemmän kehityksen takia. Lisäksi on mahdollista, että tuomioistuimessa tulee jonkin lain osalta esille sellainen ristiriitatilannetta koskeva asetelma, jota valiokunta ei ole lainkaan arvioinut. Tällaisessa tilanteessa ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä perustuslakivaliokunnassa käsitellyn lainkin osalta (PeVM 10/1998 vp, s. 30–32; HE 1/1998 vp, s. 53–54 ja 163–164).

Lain ja perustuslain välisten ristiriitatilanteiden arvioitiin jäävän hyvin harvinaisiksi. Oletettujen ristiriitojen katsottiin olevan useimmiten näennäisiä ja poistettavissa tulkinnalla. Tässä tarkoituksessa perustuslakivaliokunta muotoili perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä perustuslainmukaisen laintulkinnan periaatteen. Sen mukaan tuomioistuinten tulee valita perusteltavissa olevista lain säännöksen tulkintavaihtoehdoista sellainen, joka on parhaiten sopusoinnussa perustuslain kanssa ja joka eliminoi perustuslain kanssa ristiriitaisiksi katsottavat vaihtoehdot (PeVM 10/1998 vp, s. 30–31; ks. myös HE 1/1998 vp, s. 164 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4).

Perustuslain 106 §:ää on sovellettu harvoin. Elokuuhun 2008 mennessä pykälää on sovellettu neljässä tuomioistuinratkaisussa (KKO 2004:26; VaKO 6254:2005; Helsingin HAO 9.10.2006 T:06/1410/1; KHO:2008:25). Lisäksi on joitakin tapauksia, joissa perustuslain 106 § on ollut esillä, mutta joissa se on jätetty soveltamatta.

Professori Tuomas Ojanen on työryhmälle laatimassaan selvityksessä tarkastellut yksityiskohteisemmin perustuslain 106 §:n soveltamiskäytäntöä sekä arvioinut säännöksen toimivuutta ja sen mahdollisia muutostarpeita. Ojanen pitää keskeisenä ongelmana säännöksessä nykyisin

olevaa ilmeisyyskriteeriä ja puoltaa sen poistamista. Tuomioistuimilla on nykyisin toimivalta antaa etusija Euroopan unionin oikeudelle tilanteessa, jossa kansallisen lain säännös on sen kanssa ristiriidassa. Samoin tuomioistuimilla on toimivalta jättää kotoperäisen lain säännös soveltamatta vetoamalla Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai muuhun Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeusvelvoitteeseen (ks. esim. PeVL 2/1990 vp). Erityisesti perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen näkökulmasta on Ojasen mielestä ongelmallista, että etusijan antaminen kansalliselle perustuslaille ja sen perusoikeusjärjestelmälle on Euroopan unionin oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin verrattuna korkeamman kynnyksen takana. Perustuslain perusoikeusjärjestelmän tulisi kuitenkin muodostaa muihin järjestelmiin verrattuna ensisijainen yksilön oikeuksien suoja mekanismi. Tuomioistuinten tulisi siksi voida antaa perustuslaille etusija vähintään samoilla edellytyksillä kuin Euroopan unionin oikeudelle tai kansainvälisille ihmisoikeusvelvoitteille.

Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunta on Suomen perustuslakia koskevassa raportissaan niin ikään esittänyt mahdollisuutta laajentaa perustuslain etusijasäännöksen soveltamisalaa muihinkin kuin ilmeisen ristiriidan tapauksiin.

Työryhmän kannanotot

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävässä hankkeessa on aiheellista harkita ilmeisyyskriteerin poistamista perustuslain 106 §:n säännöksestä perustuslaille tuomioistuinten käsiteltävinä olevissa asioissa annettavasta etusijasta.

13. Hallinto

13.1. Valtionhallinnon järjestäminen

Valtionhallintoa koskeva sääntely uudistettiin perustuslakiuudistuksessa kokonaisuudessaan. Perustuslakiin otettiin aikaisempaa yleispiirteisemmät ja samalla joustavammat säännökset valtionhallinnon rakenteesta ja sen järjestämisen perusteista. Toisaalta tavoitteena oli turvata eduskunnan valta päättää valtion hallinto-organisaation perusteista sekä mahdollistaa se, että myös eduskunnan alaisesta hallinnosta voidaan erityisten tarpeiden niin vaatiessa säätää aikaisempaa joustavammin lailla. Perustuslain 119 §:ssä säädetään valtion hallinto-organisaation yleisestä rakenteesta, valtionhallinnon järjestämisen perusteista ja eduskunnan alaisesta hallinnosta.

Perustuslain 119 §:n 1 momentin mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Valtiolla voi lisäksi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Momentti sisältää myös maininnan eduskunnan alaisesta hallinnosta, josta säädetään erikseen lailla. Hallintoa voidaan siten erityistapauksissa ja erityisistä syistä järjestää eduskunnan alaisuuteen tavallisella lailla, vaikkakin selvänä lähtökohdana edelleen on, että hallinto järjestetään pääasiassa valtioneuvoston ja ministeriöiden alaisuuteen. Perustuslain 68 §:ssä on lisäksi perussäännökset ministeriöistä ja niiden sääntelystä.

Pykälän 2 momentissa määritetään valtionhallinnon järjestämisen yleisiä lähtökohtia. Perustuslaki edellyttää, että valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista säädetään lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Toimielinten yleisillä perusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimielimen mahdollista määräaikaaisuutta, toimialaa, pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia. Perustuslain mukaan valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Lailla tulee säätää ainakin valtion alue- ja paikallishallinnon yleisestä rakenteesta, hallinnollisen jaotuksen perusteista ja viranomaistyypeistä. Valtion alue- tai paikallisviranomaisten toimialueista säädetään pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella. Yksikköjen alueelliset sijoituspaikat voidaan ratkaista hallintopäätöksin. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon yksiköistä voidaan myös muutoin säätää asetuksella, esimerkiksi sellaisten hallinnon yksikköjen kohdalla, joiden tehtäviin ei kuulu julkisen vallan käyttöä. Mainittu perustuslain säännös voi toimia asetuksenantoon valtuuttavana säännöksenä. Valtion liikelaitosten toiminnan ja talouden yleisistä perusteista on säädettävä lailla perustuslain 84 §:n 4 momentin mukaan.

Käytännössä valtionhallinnon rakennetta ja sen järjestämisen perusteita koskevat perustuslain säännökset ovat mahdollistaneet hallinnon joustavan kehittämisen. Niiden voimassaoloaikana valtioneuvostoon on perustettu uusi työ- ja elinkeinoministeriö nopealla aikataululla. Ministeriön perustamista koskeva hallituksen esitys rakentui sellaisen vähimmäisvaatimukset täyttävän lainsäädäntöratkaisun varaan, jossa ei ehdotettu tarkistettavaksi ministeriöiden uutta toimialajakoa koskevaa lainsäädäntöä kokonaisuudessaan (ks. HE 54/2007 vp). Eduskunnan perustuslakivaliokunta viittasi esitystä käsitellessään aikaisempaan kantaansa, jonka mukaan sellaiset toimialamuutokset, jotka koskevat tietyille ministeriölle laissa säädettyä tehtävää, saatetaan voimaan asianomaisia lakeja muuttamalla sekä huolehtien hallinnon selkeästä järjestämisestä ja muutosten tiedottamisesta kansalaisille. Valiokunta piti tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä ryhdytään ripeästi toimenpiteisiin sisäasiainministeriön, kauppa- ja teollisuusministeriön sekä työministeriön toimialoja koskevien lakien asiasisällön saattamiseksi vastaa-

maan uutta oikeustilaa (PeVM 3/2007 vp, s. 3/1). Uuden ministeriön nopean perustamisaikataulun vuoksi käytettiin tavanomaisesta talousarviomenettelystä poikkeavaa menettelyä virkojen perustamisessa ja lakkauttamisessa. Uuden ministeriön korkeimmat virat perustettiin lailla samalla kun vastaavasti lakkautettiin lailla eräät kauppa- ja teollisuusministeriön, työministeriön ja sisäasiainministeriön virat (HE 94/2007 vp, PeVM 5/2007 vp).

Valtionhallinnon organisaatiota on kehitetty uuden perustuslain voimaantulon jälkeen monilla muillakin tavoin. Useita kehittämishankkeita on myös parhaillaan vireillä. Tässä voidaan mainita vain eräitä keskeisimpiä viimeaikaisia kehityspiirteitä. Ministeriö- ja keskusvirastorakennetta on uudistettu mm. siirtämällä tehtäviä ministeriöistä keskusvirastoihin ja perustamalla uusia keskusvirastoja. Parhaillaan on vireillä useita keskushallinnon virastojen yhdistämishankkeita. Valtion toimintoja on alueellistettu pääkaupunkiseudulta muualle maahan. Hallinnon asiakaspalvelua on uudistettu yhteispalvelun muotoon, jossa eri viranomaisten palvelu järjestetään yhteisestä palvelupisteestä. Valtion aluehallintoa on selkeytetty siten, että hajanaista alueviranomaisrakennetta on eheytetty ja tehtäviä on koottu yhteen. Nyt valtion aluehallinnon organisaatio on laajemmin uudistettavana ns. ALKU-hankkeessa. Valtion paikallishallinnon rakenne on myös kokenut suuren muutoksen. Paikallishallinnon viranomaisia on koottu suurempiin yksiköihin ja toimialueita laajennettu lähes nykyisten maakuntien kokoisiksi alueiksi. Kihlakuntavirastojärjestelmä on purettu kuluvan vuoden alusta lukien. Verohallituksesta ja alueellisista verovirastoista on muodostettu yksi yhtenäinen Verohallinto-niminen viranomaisalue, jonka virka-alueena on koko maa. Valtion keskushallinnon, aluehallinnon ja paikallishallinnon rajalinjat näyttäisivät siten olevan liikkeessä. Valtion liikelaitoksia on yhtiöitetty, ja liikelaitoksista on eriytetty viranomaistehtäviä erilliseen virastoon tai muutoin erikseen hoidettavaksi. Valtion tutkimuslaitoksiin liittyviä hankkeita on myös vireillä.

Kaiken kaikkiaan voidaan yleisenä johtopäätöksenä todeta, että valtionhallinnon rakennetta ja järjestämistä koskevat perustuslain säännökset ovat osoittautuneet käytännössä toimiviksi ja vastanneet niitä tavoitteita, jotka perustuslakiuudistuksessa asetettiin. Perustuslaista ei ole aiheutunut esteitä sille, että valtionhallinnon organisaatiota on kehitetty hyvinkin moninaisista lähtökohdista ja erilaisin toteuttamistavoin.

Työryhmän kannanotot

Valtionhallinnon rakennetta ja sen järjestämisen perusteita koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

13.2. Aluehallinnon järjestäminen ja hallinnolliset jaotukset

Aluehallinnon voidaan katsoa Suomessa muodostuvan valtion aluehallinnosta ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta. Valtion aluehallinnon perusteista säädetään perustuslain 119 §:ssä. Kunnallista ja muuta alueellista itsehallintoa koskevan perustuslain 121 §:n mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla (4 mom.). Tämän säännöksen tarkoituksena on ollut ilmaista mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Varsinaista maakuntaitsehallintoa Suomessa ei ole. Kainuun maakunnassa on parhaillaan käynnissä maakuntaitsehallinnon kokeilu, jossa kuntien tehtäviä on siirretty maakunnan hoidettaviksi ja maakunnan hallinto järjestetty välittömiin vaaleihin perustuvaksi.

Kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluu useita alueellisia hallintojärjestelmiä. Tällaisia ovat maakunnan liitot, jotka toimivat lakisääteisinä kuntayhtyminä, sekä muut kuntien yhteistoiminnan piiriin kuuluvat alueelliset organisaatiot, niin lakisääteiseen kuin vapaaehtoiseen yhteistoimintaan perustuvat kuntayhtymät sekä muu kuntien alueellinen yhteistoiminta. Seutu-yhteistyön kokeilulainsäädäntöön perustuvat seutukunnat voivat siirtää tehtäviään ja päätösvaltaansa seutuhallinnolle, jonka ylintä päätösvaltaa käyttää kuntien asukkaiden välittömällä vaaleilla valitsema seutuvaltuusto. Muuta kuntien alueellista yhteistoimintaa ei ole järjestetty välittömällä vaaleilla valitun toimielimen pohjalta. Vireillä olevassa kunta- ja palvelurakennuudistuksessa muodostetaan uusia alueellisia kuntien yhteistoimintarakenteita.

Hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan hallintoa järjestettäessä tulee pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Säännöksellä korvattiin hallitusmuodon 50 §:n 3 momentti kielellisistä jaotuksista, jossa säädettiin pyrkimyksestä yksikielisiin hallintoalueisiin. Nykyiseen perustuslakiin sisältyvä pyrkimys yhteensopivista aluejaoista pitää sisällään vaatimuksen välttää monia erilaisia aluejaotuksia valtion alue- ja paikallishallintoa järjestettäessä. Viimeaikainen suuntaus hallinnon kehittämisessä vastaa perustuslaissa asetettua vaatimusta. Hallintorakenteen uudistukset ovat muuttaneet voimakkaasti hallinnollisia jaotuksia, ja tämä kehitys näyttäisi edelleen jatkuvan valtion alue- ja paikallishallinnossa. Maakuntajakolain (1159/1997) mukaan valtion aluehallintoviranomaisten toimialueiden tulee, jollei erityisistä syistä muuta johdu, perustua maakuntajakoon niin, että toimialue muodostuu yhdestä tai useammasta maakunnasta. Kielellisten jaotusten osalta keskeistä on kielellisten perusoikeuksien huomioon ottaminen sekä suomen- ja ruotsinkielisen palvelun turvaaminen.

Edellä jaksoissa 7.4. ja 12.1. on jo viitattu vireillä olevaan aluehallinnon uudistamishankkeeseen (ALKU), jossa aluehallinnon rakenteet, tehtävät ja aluejaot ovat laajasti arvioitavana. Hankkeen väliraportin (valtiovarainministeriön julkaisuja 19/2008) mukaan hanke kohdistuu ennen muuta valtion aluehallintoon ja maakunnan liittoihin. Hankkeen väliraportin ehdotusten mukaan valtion aluehallintoa koottaisiin kahteen uuteen viranomaiseen, työnimiltään ”elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus” ja ”aluehallintovirasto”. Tämä merkitsisi sitä, että nykyisten lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävät organisoitaisiin uudelleen. Myös niiden aluejaot muuttuisivat, millä voi olla vaikutusta kielioloihin. Aluehallintoviranomaisten ohjaus tapahtuisi eri ministeriöiden yhteistyönä siten, että koordinoiva ministeriö välittäisi ministeriöiden ohjauksen aluehallintoviranomaiselle. Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksen koordinoivana ministeriönä olisi työ- ja elinkeinoministeriö, aluehallintovirastoa koordinoisi valtiovarainministeriö. Väliraportin mukaan maakunnan liittojen toimivaltaa lisättäisiin aluekehitystyön kokoavana ja yhteen sovittavana viranomaisena. Lisäksi hankkeessa selvitetään keskushallinnosta aluehallintoon ja aluehallinnosta paikallishallintoon siirrettäviä tehtäviä. Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti hankkeen jatkovalmistelusta 8.5.2008 kokouksessaan väliraportin ehdotusten pohjalta.

Työryhmän kannanotot

Aluehallinnon järjestämistä ja hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

13.3. Kunnallinen itsehallinto

Uudessa perustuslaissa oli tavoitteena vahvistaa kunnallista itsehallintoa säätämällä itsehallinnon keskeisistä ominaispiirteistä perustuslain tasolla. Perustuslain 121 §:n 1-3 momentissa säädetään kuntien itsehallinnon perusteista. Pykälän 4 momentti sisältää säännökset myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla ja saamelaiden kulttuuri-itsehallinnosta.

Pykälän 1 momentissa vahvistetaan itsehallinto kuntien hallinnon periaatteeksi. Säännöksen mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä täsmennetään pykälän 2 ja 3 momentin säännöksillä. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Pykälän 3 momentissa säädetään kunnille kuuluvasta verotusoikeudesta ja asetetaan kunnallisveroa koskeva lailla säätämisen vaatimus. Asiallisesti kunnallista itsehallintoa koskevat uudet perustuslain säännökset vastaavat jo aikaisemmin vaikiintunutta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Kuntatalous

Kuntien itsehallintoa koskevaa viimeaikaista keskustelua ovat hallinneet yhtäältä valtion ja kuntien kustannustenjakoon ja yleisesti kuntatalouteen sekä toisaalta palvelujen tuottamiseen, kuntien yhä lisääntyvään yhteistoimintaan ja kuntarakenteeseen liittyvät kysymykset. Aikanaan perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp, s. 26) ja siitä annetussa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 3) korostettiin, että kuntien tehtävistä säädetäessä tulee myös huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään. Perustuslaissa ei nimenomaisesti säädetä mainitunlaisesta rahoitusperiaatteesta, johon lausumilla viitattiin. Rahoitusperiaate todetaan lain tasoisena säännöksenä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 2 kohdassa: ”Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa” (SäädK 1180/1991 ja SopS 66/1991). Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä on kuntien uusien tehtävien säätämiseen liittyvän kustannusvastaavuuden periaatteen katsottu sisältyvän kunnallista itsehallintoa määrittävään perustuslain 121 §:ään (esim. PeVL 18/2001 vp), ja valiokunnan lausunnoissa on edellytetty kuntien lakisääteisistä tehtävistä aiheutuvien kustannusten korvaamista kunnille (esim. PeVL 37/2000 vp, PeVL 44/2000 vp ja PeVL 20/2004 vp).

Kuntatalouden kehitystä on arvioitu myös laajemmin kuntien itsehallinnollisen aseman kannalta. Käsitellessään esitystä yhteisöveron jako-osuuksien muuttamisesta valtion ja kuntien välillä (HE 123/2002 vp), jossa ehdotettiin kuntien jako-osuuden alentamista 3,47 prosentilla, perustuslakivaliokunta korosti kuntien eri rahoitusmuotojen kokonaisarviointia ja toisaalta tarvetta kuntakohtaiseen arviointiin (PeVL 41/2002 vp). Arvioitaessa kuntien rahoituksen tilaa yleisemmin kunnallisen itsehallinnon kannalta ei perustuslakivaliokunnan mukaan riitä, että asia tarkastellaan vain valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden tasolla, vaan on selvitettävä kuntien rahoituksen ja tehtävien suhdetta kuntakohtaisesti. Rahoitusperiaatteen toteutuminen näyttäisi saavan näin arvioituna moniselitteisempiä ja tulkinnanvaraisempia piirteitä kuin pelkästään kuntien uusia tehtäviä koskevissa sääntelytilanteissa. Käytännössä rahoitusperiaatteen toteutumisesta seurataan nykyisin ns. peruspalveluohjelmamenettelyssä, joka on osa valtion ja kuntien neuvottelumenettelyä ja valtion talousarvion valmistelua. Peruspalveluohjelmamenettely perustuu kuntalain 8 a §:n säännöksiin (1375/2007).

Kuntien yhteistoiminta

Kuntien itsehallinto on järjestynyt yhä enemmän kuntien yhteistoiminnan varaan. Eräiden kunnille osoitettujen tehtävien hoito edellyttää lakisääteisiä, pakollisia kuntayhtymiä. Kuntien pakollisesta yhteistoiminnasta on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan, vaikkakin tämän on katsottu tietyissä määrin rajoittavan kunnallista itsehallintoa (ks. esim. PeVL 31/1996 vp). Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (PeVL 32/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 37/2006 vp). Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa.

Yhä laajenevaan kuntien yhteistoimintaan liittyy kuitenkin ongelmia perustuslain kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien erilaisten yhteistoimintaelimen tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten suorilla vaaleilla valitsemille toimielimille. Valiokunta on eri yhteyksissä huomauttanut, että kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuusperiaatteen sisältyvät näkökohdat rajoittavat viime kädessä kuntien mahdollisuutta siirtää niille kuuluvia tehtäviä ja päätösvaltaa hyvin laajamittaisesta seudullisille toimielimille. (PeVL 32/2001 vp, PeVL 11a/2002 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp, PeVL 37/2006 vp).

Erikoissairaanhoidon, kehitysvammaisten erityishuollon ja alueiden kehittämisen hoitamiseksi kuntien on kuuluttava tätä tehtävää hoitavaan kuntayhtymään. Lisäksi lakisääteisenä alueellisenä yhteistoimintana on järjestetty alueellinen pelastustoimi ja pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta. Kuntien yhteistoiminta perustuu silti edelleen laajasti vapaaehtoisuuteen. Kunnat ovat muodostaneet vapaaehtoisesti kuntayhtymiä ja muita toimielimiä, sopineet tehtävien hoidosta toisen kunnan puolesta (ns. isäntäkuntamalli) ja perustaneet yhteisiä virkoja tehtävien hoitoa varten. Kuntien yhteistoimintaa on järjestetty myös yksityisoikeudellisten sopimusten perusteella.

Vuoteen 2012 ulottuvassa seutuyhteistyökokeilussa kokeilukunnat voivat siirtää päätösvaltaa julkisoikeudelliselle seudulliselle toimielimelle, yhteisölle tai säätiölle taikka seutuhallinnolle, jossa ylintä päätösvaltaa käyttää kokeiluseudun kuntien asukkaiden valitsema seutuvaltuusto (L seutuyhteistyökokeilusta 560/2002).

Parhaillaan käynnissä oleva kunta- ja palvelurakennemuutos (L kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007) asettaa kunnille yhteistyövelvoitteita ja siirtää kuntien päätösvaltaa ylikunnalliselle tasolle. Kunnat voivat perustaa toiminnallisesta kokonaisuudesta muodostuvan yhteistoiminta-alueen ja sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan alueen yhden kunnan hoidettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntalain 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin, tai että tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Lain mukaan kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaali-toimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta. Kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, jolla on ammatillisen peruskoulutuksen järjestämislupa, on oltava vähintään noin 50 000 asukasta. Säännösten tarkoituksena on velvoittaa asukasluvultaan väestömäärävaatimuksia pienemmät kunnat kuulumaan yhteistoiminta-alueisiin, jollei väestöpohjavaatimuksia ole mahdollista saavuttaa kuntaliitoksia tekemällä. Uudistuksessa asetetut väes-

töpohjavaatimukset näyttäisivät käytännössä pääosin toteutuvan. Laissa säädettyä poikkeamismahdollisuutta ovat esittäneet selvityksissään 20 kuntaa. Lisäksi 16 kunnalla ja kahdella yhteistoiminta-alueella on edelleen ongelmia väestöpohjavaatimusten täyttämiseksi (ks. Muistio 27.6.2008 Valtioneuvoston palaute kunta- ja palvelurakennemuutoksen etenemisestä. VM007:02/2008). Laajaa väestöpohjaa edellyttävien palvelujen turvaamiseksi maa jaetaan erikoissairaanhoidolaissa lueteltuihin kuntayhtymiin. Kunnan tulee kuulua yhteen tällaiseen kuntayhtymään. Näiden laajan väestöpohjan kuntayhtymien on tarkoitus korvata nykyiset sairaanhoitopiirit ja kehitysvammahuollon erityispiirit. Kaksikielisten ja yksikielisten ruotsinkielisten kuntien tulee lisäksi olla jäsenenä kuntayhtymässä, jonka tehtävänä on turvata jäsenkuntiansa ruotsinkielisten palvelujen järjestäminen erikseen sovittavan työnjaon mukaisesti.

Suuntaus aluehallinnon kehittämiseen osana kunnallista itsehallintoa näyttäisi edelleen jatkuvan. Aluehallinnon uudistamishankkeessa (valtiovarainministeriön julkaisu 19/2008) ehdotetaan vahvistettavaksi pakollisina kuntayhtyminä toimivien maakunnan liittojen asemaa aluekehityksen kokoavina ja yhteensovittavina viranomaisina. Maakuntavaltuustojen hyväksymän maakuntaohjelman säädösperustaista velvoittavuutta valtion alueviranomaisiin nähden lisättäisiin. Maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma kytkettäisiin nykyistä tiiviimmin osaksi keskushallinnon ja aluehallinnon tulohajausprosessia. Maakunnan liittojen päätösvaltaa aluekehittämisrahoituksen käytössä lisättäisiin.

Käynnissä olevassa Kainuun maakuntahallintokokeilussa kuntien pakollisia tehtäviä siirrettiin huomattavan laajasti maakunnalle. Tehtävien laajan siirron vuoksi perustuslakivaliokunta piti sääntelyä lähtökohtaisesti varsin ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta, vaikkakin katsoi hallintokokeilun kohteen sinänsä vastaavan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua kuntaa suuremmalla hallintoalueella toimeenpantavaa itsehallintojärjestelmää (PeVL 65/2002 vp). Kun kokeilualueesta muodostettiin vuonna 2006 yksi vaalipiiri ja kuntakohtaisista valtuutettujen kiintiöistä luovuttiin, katsoi perustuslakivaliokunta Kainuun maakuntahallinnon perustuvan aikaisempaa selkeämmin kokeilualueen kuntien asukkaiden sijasta maakunnan asukkaiden itsehallintoon ja piti tätä ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta. Johtopäätöksissään valiokunta antoi kuitenkin suuren merkityksen sille, että kysymys oli määräaikaisesta, vuoden 2012 loppuun kestävästä kokeilusta (PeVL 22/2006 vp).

Kuntajako

Perustuslain 122 §:n 2 momentissa edellytetään kuntajaon perusteista säädettäväksi lailla. Perustuslain esitöissä vaatimuksen todetaan merkitsevän sitä, että kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja kuntajaon muuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä on säädettävä lailla (HE 1/1998 vp, s. 177). Nykyisin asiasta säädetään kuntajakolaissa (1196/1997). Kuntajakolaisia säädettäessä perustuslakivaliokunta totesi, ettei silloiseen hallitusmuotoon pohjautuneen kunnallisen itsehallinnon katsottu tarjoavan suojaa yksittäisille kunnille kuntajaon muutoksia vastaan (PeVL 24/1997 vp). Kuntajakolain mukaan kuntajaon muuttamisesta säädetään lailla, jos jonkin asianomaisen kunnan valtuusto sitä vastustaa eikä muutos ole kunnassa mahdollisesti toimitetussa kansanäänestyksessäkään saavuttanut enemmistön kannatusta. Muissa tapauksissa kuntajaon muuttamisesta päättää valtioneuvosto tai ministeriö sen mukaan kuin kuntajakolaissa tarkemmin säädetään.

Kuntajako on edelleen Suomessa tiheä. Vuoden 2008 alussa Suomessa oli 415 kuntaa. Toisaalta kunnat ovat pinta-alaltaan ja väestömäärältään keskenään hyvin erisuuruisia. Kunta- ja

palvelurakennemuutoksessa on tarkoitus vahvistaa kuntarakennetta yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kuntajaon muutokset toteutetaan siten kuin kuntajakolaissa säädetään. Vuoden 2009 alusta voimaan tulevissa kuntien yhdistymishankkeissa on mukana kaikkiaan 99 kuntaa, ja kuntien lukumäärä tulee liitosten jälkeen olemaan 348. Näiden liitosten lisäksi on vireillä 14 yhdistymisselvitystä, jotka koskevat 39 kuntaa. Kunta- ja palvelurakennemuutuksesta annetun lain 9 §:n 4 momentin mukaan voidaan eduskunnalle antaa vuoden 2009 alussa hallituksen esitys kuntajakolain muuttamisesta siten, että valtioneuvosto voisi eräissä tilanteissa päättää kuntajaon muuttamisesta erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien osalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaista ei sinänsä johdu estettä säätää lailla valtioneuvoston toimivallasta päättää laissa tarkemmin säädettävillä edellytyksillä kuntajaon muuttamisesta (PeVL 37/2006 vp).

Työryhmän kannanotot

Kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

13.4. Ahvenanmaan erityisasema

Ahvenanmaan maakunnalla on Suomen valtiojärjestyksessä erityisasema. Maakunnalla on laaja itsehallinto, johon kuuluu itsenäistä lainsäädäntövaltaa ja joka siten poikkeaa muista perustuslailla turvatuista itsehallinnollisista järjestelyistä. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet ennen muuta vuoden 1921 ns. Ahvenanmaan sopimuksen johdosta. Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoa koskevat säännökset otettiin perustuslain tasolle vuonna 1994 (128–129/1994). Säännökset siirrettiin uuteen perustuslakiin asiallisesti lähes sellaisinaan.

Ahvenanmaan erityisasema on turvattu perustuslain 120 §:ssä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Lisäksi perustuslain 75 §:ssä säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä, Ahvenanmaan maakuntapäivien aloiteoikeudesta sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä. Perustuslaki jättää itsehallintolain ja maanhankintalain säätämisyjärjestyksen säädettäväksi mainituissa laeissa. Säännös maakuntalakien säätämisestä on perustuslaissa uusi.

Ahvenanmaan itsehallintolakia tarkistettiin uuden perustuslain voimaantulon yhteydessä (75/2000). Muutokset koskivat mm. presidentin päätöksentekoa maakunnan itsehallintoa koskevista asioista ja kansainvälisten sopimusten hyväksymismenettelyä. Tuolloin ei kuitenkaan ollut mahdollista tehdä lakiin kaikkia tarpeellisia muutoksia, joten lakia muutettiin pian uudelleen vuonna 2004. Maakunnan osallistumismahdollisuuksia Euroopan unioniin liittyvissä asioissa parannettiin, maakunnan vastuuta EU-asioiden täytäntöönpanossa täsmennettiin sekä maakunta-asetusten antamisvaltaa selkeytettiin (HE 18/2002, SäädK 68/2004). Asian käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti (EV 246/2002 vp), että hallitus yhdessä Ahvenanmaan maakunnan kanssa selvittää kiireellisesti tarpeen muuttaa itsehallintolain säännöksiä presidentin veto-oikeuden käyttämisen perusteista siltä osin kuin kysymys on maakuntalakien suhteesta kansainvälisten sopimusten ja EY:n säädösten asettamiin vaatimuksiin ja että hallitus antaa itsehallintolain muuttamisesta tältä osin esityksen. Lisäksi eduskunta edellytti, että hallitus

selvittää tarpeen ja mahdollisuudet siirtää itsehallintolain 19 §:ssä säädetyn erityistehtävän hoitaminen korkeimmalta oikeudelta muulle riippumattomalle lainkäyttöelimelle.

Ahvenanmaan lainsäädäntövallan valvonta

Maakunta käyttää sille itsehallintolaissa osoitettua lainsäädäntövaltaa säätämällä maakuntalakeja ja antamalla maakunta-asetuksia. Maakuntapäivien säätämiin maakuntalakeihin kohdistuu valtakunnan lainsäädäntövalvontaa, josta säädetään itsehallintolain 19 §:ssä. Päätös maakuntalain hyväksymisestä toimitetaan oikeusministeriölle ja Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka antaa ministeriölle lausunnon ennen päätöksen esittelemistä tasavallan presidentille. Tasavallan presidentti voi, saatuaan korkeimman oikeuden lausunnon, määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, jos hän katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Presidentin on tehtävä päätöksensä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin tiedoksi oikeusministeriölle.

Edellä mainittu eduskunnan lausuma (EV 246/2002 vp) presidentin veto-oikeuden käytön perusteista pohjautui perustuslakivaliokunnan mietintöön (PeVM 7/2002 vp). Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään, että tuolloin vallinnut käytäntö, jonka mukaan veto-oikeutta ei voida korkeimman oikeuden mielestä käyttää sillä perusteella, että maakuntalaista puuttuu direktiivin täytäntöönpanoa varten tarvittavia säännöksiä, voi aiheuttaa perusteen sopimusrikkomusmenettelylle Suomea vastaan ja johtaa jäsenvaltion korvausvastuun toteutumiseen sekä aiheuttaa ongelmakohtia yksityisen oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta. Tämän vuoksi valiokunta piti itsehallintolain tarkistamista välttämättömänä ja kiirehti hallitusta antamaan asiasta esityksen. Valiokunta myös täydensi lakiehdotusta maakunnan kansallista vastuuta yhteisön oikeuden täytäntöönpanosta koskevilla säännöksillä (itsehallintolain 59 d §).

Oikeusministeriön toimeksiannosta hallintoneuvos *Niilo Jääskinen* laati selvitysmiehenä selvityksen eduskunnan lausumiin liittyvistä kysymyksistä (Selvitys eräistä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä. Oikeusministeriön julkaisu 2006:2). Selvitysmies totesi laatimissaan suosituksissa (s. 55–56), ettei ole vakuuttunut siitä, että maakunnan laiminlyönti EU-jäsenyysoikeuksien noudattamiseksi tarvittavien säännösten antamisessa olisi epäkohtana niin merkittävä, että sen poistamiseksi olisi syytä muuttaa itsehallintolakia. Jos tätä kuitenkin pidettäisiin tarpeellisenä, olisi selvitysmiehen mielestä harkittava ratkaisua, jossa yhtäältä väliaikaisesti mahdollistettaisiin valtakunnanlainsäädännön voimaansaolo maakunnan lainsäädäntövallan piirissä ja toisaalta mahdollistettaisiin EU-jäsenyysoikeuksia täytäntöön panevan maakuntalainsäädännön välitön voimaantulo siten kuin itsehallintolain 20 §:n 3 momentissa säädetään maakunnan ns. budjettilakien välittömästä voimaantulosta. Hallitus vastasi toimenpidekertomuksessaan vuodelta 2006 eduskunnan lausumiin seuraavasti: ”Selvitys ja siitä saadut lausunnot osoittavat, että ongelmatilanteet ovat siinä määrin harvinaisia ja epätodennäköisiä, etteivät ne puolla perustavanlaatuista itsehallintojärjestelmän muutosta eduskunnan ensimmäisessä lausumassa esitetyllä tavalla. Selvitys ja lausunnot osoittivat myös, että tarvetta maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan liittyvän lausuntotehtävän siirtämiselle korkeimmalta oikeudelta toiselle toimielimelle ei ole. Mahdollista siirtoa ei myöskään voida perustella kustannus- tai tehokkuusnäkökohdilla. Hallituksen käsityksen mukaan lausumat eivät anna aihetta jatkotoimenpiteisiin.” (K 4/2007 vp) Myös perustuslakivaliokunta piti tehtyjä selvityksiä riittävinä eikä katsonut jatkotoimenpiteitä enää tarpeellisiksi (PeVM 7/2007 vp).

Valtakunnan lainsäädännön ja maakunnan lainsäädäntövallan välillä syntyi ristiriitatilanne vuonna 2001 arpajaislain (1047/2001) säätämisen ja vahvistamisen yhteydessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ja korkein oikeus päätyivät erilaisiin tulkintoihin arpajaislain suhteesta itsehallintolakiin. Asiaa on käsitelty seikkaperäisemmin perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä vuodelta 2002 (oikeusministeriön julkaisu 2002:7).

Ahvenanmaa ja Euroopan unioni

Euroopan unionin tulevalla kehityksellä voi olla vaikutuksia maakunnan itsehallintoon. Käsitellessään hallituksen esitystä Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä perustuslakivaliokunta totesi, että sopimukseen sisältyvä unionin toimivallan laajentuminen on maakunnan toimivallan kannalta siinä määrin merkittävää, että sopimuksen voimaansaattamissäädos on käsiteltävä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa tarkoitettua vaikeutetussa järjestyksessä (PeVL 36/2008 vp). Lissabonin sopimuksen voimaansaattamissäädestä ei ole vielä käsitelty maakuntapäivillä Irlannin hylättyä sopimuksen kansanäänestyksessä. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sopimuksen voimaansaattamissäädöksen hyväksyminen on edellytys sille, että sopimuksen määräykset tulevat voimaan maakunnassa siltä osin kuin määräykset koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita. Mainittu hyväksyminen ei kuitenkaan ole edellytys Suomen sitoutumistahdon muodostamiselle tai ilmaisemiselle. Mahdollinen hyväksymättä jättäminen Ahvenanmaalla johtaisi kuitenkin valiokunnan mukaan oikeudellisesti epäselvään tilanteeseen, minkä vuoksi on jatkettava pyrkimyksiä tällaisen tilanteen estämiseksi. Valiokunta viittasi järjestelyihin Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumisesta toissijaisuusperiaatteen noudattamisen valvontaan sekä totesi, että maakunnan puolelta on kiinnitetty huomiota myös kysymykseen maakunnan puhevallasta unionin tuomioistuimessa silloin, kun käsiteltävänä on Ahvenanmaan toimivallan alaan kuuluvia asioita, tarpeeseen selvittää unionin oikeushenkilöllisyyden vaikutuksia Ahvenanmaan kannalta sekä edustautumiseen Euroopan parlamentissa.

Ulkoasiainvaliokunta totesi Lissabonin sopimusta koskeneessa mietinnössään (UaVM 6/2008 vp), etteivät sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat määräykset vaikuta Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan. Valiokunta myös yhtyi hallituksen esityksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan avunantolausekkeen täytäntöönpanossa on tarpeen ottaa huomioon Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset velvoitteet.

Ahvenanmaan puhevallan käyttöä EY-tuomioistuimessa on selvitetty ulkoasiainministeriön asettamassa työryhmässä. Työryhmän mietinnön (Utvecklande av Ålands talerätt inför EG-domstolen. Augusti 2007) mukaan ei ole mahdollista se, että Ahvenanmaa yksin muotoilisi Suomen kannan EY-tuomioistuimessa, sillä tämä ei olisi yhdenmukaista perustuslain 93 §:n 2 momentissa säädetyn valtioneuvoston toimivallan kanssa. Työryhmä ehdotti kuitenkin useita käytännön menettelyn tarkistuksia Ahvenanmaan puheoikeuden vahvistamiseksi. Lisäksi oikeusministeriö on asettanut 2.9.2008 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus Ahvenanmaan itsehallintolain 59 c §:n täydentämiseksi säännöksellä, jonka mukaan maakunnan kannan tulee maakunnan pyynnöstä käydä ilmi Suomen vastauksissa komissiolle ja EY-tuomioistuimessa maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, jos maakunnan ja valtakunnan kantoja ei ole voitu yhteen sovittaa. Pykälää on myös täydennettävä säännöksellä, jonka mukaan maakunnan edustajalle voitaisiin yksittäistapauksessa myöntää oikeus edustaa Suomea EY-tuomioistuimessa. Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta on hyväksynyt 12.9.2008 ehdotuksen valtioneuvoston periaatepäätökseksi Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden kä-

sittelyyn. Päätösehdotukseen on koottu ne suuntaviivat, joita ministeriöiden on noudatettava EU-asioiden kansallisessa valmistelussa sekä EU:n toimielimissä tapahtuvassa valmistelussa ja päätöksenteossa. Pyrkimyksenä on parantaa Ahvenanmaata koskevien EU-asioiden käsitteilyä siten, että maakunnan näkemykset otettaisiin nykyistä paremmin huomioon. Ehdotus periaatepäätökseksi on vielä käsiteltävä valtioneuvoston yleisistunnossa.

13.5. Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle

Viimeaikaisessa hallinnon yksityistämiskehityksessä julkista valtaa ja julkisia hallintotehtäviä on siirretty valtion ja kuntien perinteisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle, kuten valtion liikelaitoksille, julkisoikeudellisille yhdistyksille ja yksityisoikeudellisille yhteisöille. Perustuslaissa ei aikaisemmin nimenomaisesti säädetty hallintotehtävän antamisesta viranomaishallinnon ulkopuolelle. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakiin otettiin uusi säännös, perustuslain 124 §, selkeyttämään edellytyksiä, joiden vallitessa julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen perustelujen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan säännöksen tarkoituksena on perustellusti rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle (HE 1/1998, vp, s. 178/II, PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon takeita. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perustuslakiuudistuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään ottanut melko usein kantaa perustuslain 124 §:n asettamien vaatimusten täyttymiseen. Valiokunta on pääsääntöisesti pitänyt ehdotettuja tehtäväsiirtoja perustuslain sallimina, mutta edellyttänyt oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista säännösperusteisesti eri tavoin. Perustuslain säännös on mahdollistanut julkisten hallintotehtävien järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla samalla kuitenkin turvaten perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden toteutumisen. Eräissä yksittäisissä tapauksissa valiokunta on pitänyt ehdotettua tehtävää sellaisena perustuslain 124 §:n tarkoittamana merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota ei voida siirtää viranomaishallinnon ulkopuolelle, tai osoittanut muutoin jonkin tehtävän olevan tällaista merkittävää julkisen vallan käyttöä (ks. esim. PeVL 18/2001 vp, PeVL 11a/2002 vp, PeVL 20/2002, PeVL 40/2002 vp, PeVL 52/2006 vp ja PeVL 18/2007 vp).

Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnössä vuodelta 2002 todetaan yleisenä johtopäätöksenä perustuslain 124 §:stä seuraavaa (s. 90): ”Kaiken kaikkiaan uusi perustuslain säännös hallintotehtävän siirrosta näyttää saaneen tulkintakäytännössä jo vakiintuneen sisällön. Säännökselle asetettu tavoite perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta kaikessa julkisten hallintotehtävien hoidossa vaikuttaisi siten toteutuvan myös käytännössä. Jossain määrin ongelmallisena voidaan kuitenkin pitää ehkä sitä, että perustuslakivaliokunta on joutunut puuttumaan melko usein lakiesitysten puutteisiin tältä osin. Uuden säännöksen huomioon ottaminen lainvalmistelussa näyttäisikin kaipaavan tehostamista”.

Tähänastisten kokemusten perusteella on mahdollista edelleen pitää näitä johtopäätöksiä oikeansuuntaisina. Uudemmastakaan tulkintakäytännöstä tai erilaisista sääntelytilanteista ei ole

osoitettavissa sellaisia ongelmia, jotka aiheuttaisivat tarpeen arvioida uudelleen perustuslain 124 §:ää. Tätä johtopäätöstä tukee myös juuri valmistunut Marietta Keravuori-Rusasen väitöstudium aiheesta (Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita, 2008.)

Työryhmän kannanotot

Julkisten hallintotehtävien siirtoa viranomaishallinnon ulkopuolelle koskeva perustuslain 124 § näyttää käytännössä toteuttavan sille asetetun tavoitteen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta. Tarvetta säännöksen uudelleen arviointiin ei ole osoitettavissa.

13.6. Virkamiehen vastuu virkatoimista

Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta ja monijäsenisten toimielinten päätöksestä, esittelijän vastuusta sekä yksityisten oikeudesta vaatia julkista tehtävää suorittavan tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka julkista tehtävää hoitavalta. Säännökset vastaavat pääosin jo aikaisemmin hallitusmuodon 93 §:ään sisältynyttä sääntelyä. Uudessa perustuslaissa yksityisen oikeus vaatia rangaistus- ja vahingonkorvausvastuuta ulotettiin kuitenkin aikaisemmasta poiketen kaikkiin julkista tehtävää hoitaviin. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan lainvastaisen toimenpiteen vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen. Yksityisen oikeus ei siten ole riippuvainen siitä, onko jonkin julkisen tehtävän hoitaminen uskottu virkamiehelle vai viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Asianomistajan itsenäisen syyteoikeuden edellytyksistä säädetään tarkemmin lailla samoin kuin julkisyhteisön, muun julkista tehtävää hoitavan yhteisön sekä työntekijän ja virkamiehen vastuusta vahingonkorvaukseen.

Perustuslaki 2008 -työryhmän järjestämässä kuulemistilaisuudessa esitettiin selvitettäväksi nykyisen sääntelyn ongelmia rangaistus- ja vahingonkorvausvastuun osalta. Keskustelussa viitattiin siihen rasitukseen, joka jää oikeuslaitoksen kannettavaksi yksityisten nostamissa, useimmiten vapauttaviin tuomioihin päättyvissä virkasyytejutuissa.

Asianomistajan syyteoikeus ja oikeus korvausvaateiden esittämiseen ovat perustuslaissa luotuja takeita julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan ja siten keskeisiä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen varmistajia. Yksityisten nostamat virkasyytejutut vievät merkittävästi oikeuslaitoksen voimavaroja. Ne heikentävät tuomioistuinten mahdollisuuksia muiden juttujen käsitteilyyn ja vaikuttavat siten myös laajemmin oikeusturvan toteutumiseen. On otettava huomioon, että asianomistaja voi joka tapauksessa tehdä rikosilmoituksen poliisille, jolloin asia voi edetä tuomioistuimeen virallisen syyttäjän nostaman syytteen perusteella. Näiden seikkojen vuoksi on perusteltua, että asiaa selvitetään seikkaperäisemmin jatkovalmistelussa.

Työryhmän kannanotot

Asianomistajan syyteoikeus ja oikeus vaatia julkisyhteisöltä tai julkista tehtävää hoitavilta vahingonkorvauksia ovat perustuslain 118 §:ssä säädettyjä takeita julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan. Yksityisten nostamat, useimmiten vapauttaviin tuomioihin päätyvät virkasyytejutut vievät käytännössä merkittävästi oikeuslaitoksen voimavaroja. Ne heikentävät tuomioistuinten mahdollisuuksia muiden juttujen käsittelyyn ja vaikuttavat siten myös laajemmin oikeusturvan toteutumiseen. Jatkovalmistelussa on perusteltua selvittää asiaa seikkaperäisemmin ja arvioida perustuslain 118 §:n mahdollista tarkistustarvetta.

14. Muita kysymyksiä

14.1. Eduskuntaa koskeva sääntely

Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli tarkistaa eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevaa perustuslakisääntelyä siten, että eduskuntatyötä voidaan kehittää yleensä ilman perustuslain muutoksia. Tässä tarkoituksessa huomattava osa aiemman valtiopäiväjärjestyksen yksityiskohtaisista säännöksistä siirrettiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestyksellä annettaviksi. Tällä oli määrä luoda joustavat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti.

Perustuslakiin uudistuksessa otettiin lähinnä sellaiset eduskuntaa koskevat säännökset, jotka liittyvät olennaisesti eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä tai määrittelevät keskeisesti eduskunnan tehtäviä, organisaatiota ja päätöksentekoa taikka kansanedustajan asemaa ja joilla on selvästi muunlainen kuin vain eduskunnan sisäinen merkitys (HE 1/1998 vp, s. 37–38).

Perustuslakiuudistuksen tavoitteiden voidaan arvioida näiltä osin tulleen saavutetuiksi verraten hyvin. Merkittäviä eduskuntatyötä koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamistarpeita ei siten ole. Toisaalta perustuslaissa saattaa edelleen olla eduskuntatyön joustavan kehittämisen kannalta tarpeettoman yksityiskohtaisia säännöksiä. Tällainen on esimerkiksi perustuslain 49 §:n 2 momentin säännös valtioneuvoston selonteon käsittelyn jatkamisesta seuraavilla valtiopäivillä vain, jos eduskunta niin päättää.

Perustuslakiuudistuksessa yksinkertaistettiin lakiehdotusten käsittelyä eduskunnassa siirtymällä kolmesta käsittelystä kahteen käsittelyyn. Tarkoitus oli karsia kolmen käsittelyn menettelyssä ilmennyttä tarpeetonta päällekkäisyyttä ja tehostaa siten eduskuntatyötä.

Lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä päätetään nykyisin toisessa käsittelyssä, joka perustuslain 72 §:n 2 momentin mukaan pidetään aikaisintaan kolmantena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä. Tämä vähimmäisaika vastaa toisen ja kolmannen käsittelyn väliin aiemmin jätettäväksi edellytettyä vähimmäisaikaa. Sitä pidettiin perustuslakiuudistuksessa edelleen tarpeellisenä riittävän harkinta-ajan varaamiseksi kansanedustajille ennen lakiehdotuksen hyväksymisen kannalta ratkaisevaa käsittelyä. Kun muita vähimmäisaikaa koskevia säännöksiä ei ole, merkitsee perustuslain 72 §:n säännös samalla ainoaa rajoitusta sille, kuinka nopeasti lakiehdotus voidaan viedä eduskuntakäsittelyn läpi ja säätää laiksi.

Eduskunnan keskuskanslia on esittänyt perustuslakisääntelyn tarkistamista siten, että lakiehdotuksen toinen käsittely voitaisiin pitää aikaisintaan jo toisena päivänä ensimmäisen käsittelyn päätyttyä. Vähimmäisajan lyhentäminen yhdellä päivällä toisi esityksen mukaan täysistuntotyön viikkosuunnitteluun nykyistä enemmän mahdollisuuksia.

Työryhmän kannanotot

Eduskuntatyön perustuslakisääntelyyn ei ole tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. On kuitenkin aiheellista harkita valtioneuvoston selonteon käsittelyn jatkuvuudesta annetun perustuslakisääntelyn tarkistamista eduskuntatyön järjestämisen kannalta nykyistä joustavammaksi. La-

kiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jätettävän vähimmäisajan lyhentämistä on myös harkittava.

14.2. Lain ala, asetuksenantovalta ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslakiuudistuksessa uudistettiin kokonaisuudessaan sääntely asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan delegoinnista. Uudistuksella pyrittiin vahvistamaan eduskunnan asemaa lainsäädäntövallan käyttäjänä. Yleisten oikeussääntöjen asettamisvallan tulee lähtökohtaisesti kuulua eduskunnalle, jonka toisaalta on voitava siirtää lainsäädäntövaltaansa tietyissä rajoissa asetuksenantajalle ja vähäisten yksityiskohtien osalta myös muulle viranomaiselle. Tavoitteena oli myös korostaa asetuksenantovaltaa käyttööseen liittyvää parlamentaarista vastuuta. Lisäksi tavoitteena oli vahvistaa oikeusvaltiollisia periaatteita lakia alemmanasteisten oikeussääntöjen antamisessa täsmentämällä lailla säänneltävien asioiden aineellista alaa sekä selkeyttämällä edellytyksiä, joiden puitteissa muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä (HE 1/1998 vp, s. 40).

Asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä säädetään perustuslain 80 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Myös muu viranomainen voidaan pykälän 2 momentin takia lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuuden tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Asetuksenantovalta perustuu perustuslakisääntelyn mukaan perustuslaissa tai muussa laissa säädettyyn nimenomaiseen valtuutukseen. Perustuslakiuudistuksen yhteydessä kuitenkin täsmennettiin suoraan perustuslakiin nojautuvia asetuksenantovaltuuksia. Käytännössä asetuksenantovaltaa käyttäen perustuu – kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisasetusten antamista lukuun ottamatta – tavallisella lailla säädettyihin valtuuksiin.

Asetuksenantovaltaa voidaan lailla osoittaa tasavallan presidentin lisäksi valtioneuvostolle ja ministeriöille. Asetukset antaa perustuslakiuudistuksen parlamentaarista vastuuta korostavien päätavoitteiden mukaisesti valtioneuvosto, jollei asetuksenantajasta valtuuttavassa laissa erikseen muuta säädetä. Asetuksenantovaltaa säätämiseen presidentille on perustuslain esitöiden mukaan perusteltua lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Siten ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisimmassa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132). Asetusten välillä vallitsee perustuslain 80 §:n 1 momentin sanamuodon osoittama hierarkia: tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön asetus (HE 1/1998 vp, s. 133).

Perustuslain 80 §:n 1 momentti sisältää aiempaan perustuslakisääntelyyn verrattuna uuden säännöksen lain alasta. Lailla on sen mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain muuten kuuluvat lain alaan. Säännös edellyttää,

että kaikki yksilön oikeusaseman kannalta keskeiset säännökset annetaan lailla. Säännöksen loppuosalla viitataan kaikkiin sellaisiin asioihin, joista perustuslain jonkin nimenomaisen säännöksen mukaan on säädettävä lailla. Säännöksellä on pidätetty siinä tarkoitettut asiat lain alaan ja rajoitettu siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksenantajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista (HE 1/1998 vp, s. 131–132).

Perustuslain 80 §:n 2 momentin säännöksillä on selkeytetty edellytyksiä, joilla muu viranomainen kuin asetuksenantaja voidaan valtuuttaa antamaan sitovia, yleisiä oikeussääntöjä. Perustuslaissa säädetyt verraten tiukat edellytykset korostavat viranomaisille annettavien norminasettamisvaltuuksien poikkeuksellisuutta. Samasta syystä asetus on perustuslaissa varattu tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön antaman säädöksen nimeksi (HE 1/1998 vp, s. 133).

Professori (emeritus) Mikael Hidén on oikeusministeriölle laatimassaan selvityksessä perustuslain 80 §:n sisällöstä, soveltamiskäytännöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta katsonut säännöksessä tulleen toimivalla tavalla kuvatuiksi ne kriteerit, jotka säädösvallan delegoimisessa lain tason alapuolelle on syytä ottaa huomioon. Hidén ei näe tähänastisen verraten lyhyen soveltamiskäytännön tuoneen esiin sellaisia varsinaisia soveltamisongelmia, joihin ei olisi mahdollista vastata lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyötä kehittämällä. Hidén ei myöskään näe säännöksen sanontojen mahdollisella tarkistamisella olevan saavutettavissa mitään aitoa etua asiasta perustuslailla annettavan sääntelyn tavoitteiden kannalta.

Työryhmän kannanotot

Asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

14.3. Kunnalliset verot ja maksut

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakiin lisättiin aiemman valtiosääntökäytännön pohjalta nimenomaiset säännökset kuntien verotusoikeudesta samoin kuin kunnallisia veroja koskevasta lailla säätämisen vaatimuksesta. Kuntien verotusoikeus on vahvistettu perustuslain 121 §:n 3 momentissa. Lailla säädetään saman perustuslainkohdan mukaan verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Tältä osin sääntely vastaa asiallisesti samankaltaisia lailla säätämisen vaatimuksia, joita perustuslain 81 §:n 1 momentista johtuu valtion verosta säätämiseen.

Kunnallisista maksuista ei perustuslakiin ole otettu säännöksiä. Valtiovarainministeriö on Perustuslaki 2008 -työryhmälle toimittamassaan lausunnossa (29.4.2008) todennut perustuslaisa turvaton kunnallisen itsehallinnon jättävän kunnille harkintavaltaa kunnallisista maksuista päätettäessä. Valtiovarainministeriön mielestä kunnallisten maksujen lainsäädännöllistä perustaa saattaisi olla tarvetta selventää.

Kunnalliset maksut on käytännössä ollut tapana jakaa julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin. Julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta niiden maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon

perusteella (PeVL 53/2002 vp, s. 2, PeVL 12/2005 vp, s. 2–3). Perustuslainvoimaisesti suojatun kunnallisen itsehallinnon on vakiintuneesti katsottu merkitsevän kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnon lisäksi sen taloudesta (ks. esim. PeVL 22/2006 vp, s. 2).

Valtuuston tulee kuntalain 13 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Valtion viranomaisten virkatoimien, palveluiden ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n 2 momentin takia lailla.

Valtion verojen ja maksujen keskeisenä erona perustuslain 81 §:n kannalta on pidetty maksun vastikkeellisuutta. Maksut ovat lähtökohtaisesti korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei kuitenkaan ole täysi kustannusvastaavuus. Mitä suuremmaksi maksu toisaalta muodostuu palvelun tuottamisen kustannuksiin verrattuna, sitä lähempänä on suorituksen pitäminen valtiosääntöoikeudellisessa mielessä verona. Perustuslakivaliokunta on maksujen vastikesuhdetta arvioidessaan kiinnittänyt kustannusvastaavuuden lisäksi huomiota suoritteiden yksilöitävyyteen samoin kuin siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen (ks. esim. PeVL 61/2002 vp, s. 6).

Kunnallisten maksujen on perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetty olevan lähtökohtaisesti vastikkeellisia. Niiltä ei kuitenkaan ole vaadittu täyttä kustannusvastaavuutta. Lisäksi huomiota on kiinnitetty suoritteiden yksilöitävyyden sekä pakollisuuden tai vapaaehtoisuuden kriteereihin (PeVL 53/2002 vp, s. 2–3, PeVL 12/2005 vp, s. 2–4).

Työryhmän kannanotot

Julkisoikeudellisista kunnallisista maksuista voidaan nykyisin säätää lailla, minkä lisäksi niitä voidaan määrätä maksettavaksi myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella. Maksujen nykyistä lainsäädännöllistä perustaa voi olla aiheellista selvittää, mutta selvitystyötä ei ole välttämätöntä tehdä perustuslain muuttamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä. Mahdollisesti tarvittavat säännökset asiasta on asianmukaista sijoittaa kunnan päätöksentekoa muutenkin sääntelevään kuntalakiin.

14.4. Kirkkolaki

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä perustuslakiin otettiin aiemmin voimassa olleen perustuslakisääntelyn pohjalta erityisiä säännöksiä kirkkolaista. Perustuslain 76 §:n 1 momentissa on perussäännös kirkkolain sisällöstä. Sen mukaan siinä säädetään evankelis-luterilaisen kirkon järjestysmuodosta ja hallinnosta. Kirkkolain säätämisyjärjestyksestä ja kirkkolakia koskevasta aloiteoikeudesta on pykälän 2 momentin mukaan voimassa, mitä niistä kirkkoloissa erikseen säädetään.

Kirkolla on perustuslain 76 §:n 2 momentin ja kirkkolain (1054/1993) 2 luvun 2 §:n perusteella yksinoikeus ehdottaa kirkkolakia kaikesta, mikä koskee ainoastaan kirkon omia asioita, sekä kirkkolain muuttamista ja kumoamista. Kirkon ehdotuksen tekee kirkolliskokous. Kirkol-

liskokouksen ehdotuksen tutkiminen ja vahvistaminen on tasavallan presidentin ja eduskunnan tehtävä.

Kirkolliskokouksen kirkkolakia koskeva ehdotus annetaan eduskunnan käsiteltäväksi käytännössä hallituksen esityksenä. Esitystä annettaessa ei kirkolliskokouksen ehdotukseen kuitenkaan voida tehdä asiasisältöisiä muutoksia. Eduskunta voi joko hyväksyä tai hylätä esityksen. Kirkolliskokouksen tekemää kirkkolakiehdotusta tutkittaessa voidaan kuitenkin kirkkolain 2 luvun 2 §:n mukaan oikaista ehdotuksessa oleva sellainen lainsäädäntötekniinen virhe, joka ei vaikuta kirkkolakiehdotuksen sisältöön. Kirkkohallituksen tulee antaa asiasta lausunto ennen oikaisun tekemistä.

Työryhmän kannanotot

Perustuslaissa olevia mainintoja kirkkolaista ei ole perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä tarpeen arvioida uudelleen. Kirkkolain muutoshanke on kirkon piirissä vireillä.

14.5. Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Tasavallan presidentin virkatoimesta saa perustuslain 113 §:n mukaan nostaa syytteen vain, jos presidentin katsotaan syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan.

Perustuslakiuudistuksessa sääntelyyn lisättiin maininta rikoksista ihmisyyttä vastaan. Tällaisilla rikoksilla säännöksessä tarkoitetaan rikoksia, jotka teon laajakantoisiin vaikutuksiin tai erityisen törkeään luonteeseen nähden on katsottava pikemmin ihmisyyteen ja ihmiskuntaan kuin yksityishenkilöön kohdistuviksi (HE 1/1998 vp, s. 168).

Eduskunnan lakivaliokunta on kiinnittänyt oikeusministeriön huomiota siihen, että suunnitella olevan perustuslain tarkistuksen yhteydessä harkittaisiin, olisiko tarpeen tarkistaa perustuslain 113 §:n sanamuotoa siten, että kaikki Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön 6–8 artiklassa tarkoitettut rikokset nykyistä yksiselitteisemmin kuuluvat tasavallan presidentin rikosoikeudellisen vastuun piiriin (LaVM 1/2008 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevaa esitystä käsitellessään todennut, että perustuslain 113 §:n ilmaisu rikoksista ihmisyyttä vastaan tulee tulkita itsenäisesti. Sen merkitys ei ole välttämättä esimerkiksi sidoksissa siihen, mitä rikoslain 11 luvussa säädetään rangaistaviksi rikoksina ihmisyyttä vastaan. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta rajoittuu sen perussäännön mukaan vakavimpiin koko kansainvälistä yhteisöä koskettaviin rikoksiin. Perussäännön 6–8 artiklassa tarkoitettuja joukkotuhontaa, rikoksia ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksia on perusteltua pitää perustuslain 113 §:n käsitteen ”rikos ihmisyyttä vastaan” avulla määritellyn vastuun piiriin kuuluvina (PeVL 45/2000 vp, s. 5).

Työryhmän kannanotot

Perustuslain 113 §:n sääntelyä tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta ei ole tarpeen tarkistaa.

14.6. Suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta

Turvallisuuspoliisin valvonnan tehokkuus on useissa Euroopan maissa pyritty takaamaan erityisin institutionaalisin järjestelyin. Oikeusministeriössä laaditun oikeusvertailevan taustaselvityksen mukaan turvallisuuspoliisin valvontaorganoina on usein parlamentaarinen erityisvalvontaelin. Valvontatehtävä voi olla osoitettuna myös löyhemmän parlamentaarisen kytkennän omaavalle erityisviranomaiselle. Parlamentaarinen erityisvalvontaelin on esimerkiksi Norjassa, Tanskassa, Alankomaissa, Belgiassa, Iso-Britanniassa ja Saksassa (Turvallisuuspoliisin parlamentaarinen valvonta – oikeusvertaileva taustaselvitys, oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2007:16).

Työryhmän kannanotot

Suojelupoliisin parlamentaarisen valvonnan mahdollinen kehittäminen ei ole asia, jota olisi arvioitava nimenomaan perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä. Asian mahdollinen edelleen selvittäminen on syytä tehdä omassa, erillisessä hankkeessa.

14.7. Valtiosihteerijärjestelmän toimivuus

Perustuslakiuudistuksen yhteydessä eduskunta hyväksyi valtioneuvostolakiin liittyvän lausuman, jossa eduskunta edellytti hallituksen selvittävän kiireellisesti ministeriöiden johtamisjärjestelmän vahvistamista (esimerkiksi apulaisministeri- tai valtiosihteerijärjestelmä) ja antavan tarvittaessa järjestelmän uudistamisesta esityksen eduskunnalle (EV 262/1998 vp). Valtioneuvosto päätyi valmistelun jälkeen esittämään valtiosihteerijärjestelmää (HE 270/2002 vp). Eduskunta kuitenkin hyväksyi esitetyn sääntelyn siten muutettuna, että vain pääministeriä avustamaan voitiin nimittää valtiosihteerin (EV 287/2002 vp).

Poliittisten valtiosihteereiden käyttö muidenkin ministereiden kuin pääministerin avustajana mahdollistettiin vuoden 2005 alussa voimaan tulleella lainsäädännöllä. Valtioneuvostosta annettuun lakiin (175/2003) lisättiin uusi 6 §:n 2 momentti, jonka mukaan myös muuta ministeriä (kuin pääministeriä) avustamaan voidaan nimittää ministerin toimikaudeksi valtiosihteerin. Ministeri voi määrätä valtiosihteerin toimimaan hänen sijaisenaan asioiden valmisteluun liittyvissä kansallisissa ja kansainvälisissä tehtävissä.

Pääministerin lisäksi kymmenen ministerin apuna toimii tällä hetkellä poliittinen valtiosihteerin.

Ministerin valtiosihteerillä ei ole pääministeriin valtiosihteeriin rinnastuvaa muodollista asemaa ministeriön ylimpänä virkamiehenä, vaan ns. linjajohto kuuluu edelleen ministerin alaisuudessa kunkin ministeriön kansliapäällikölle. Ministerin valtiosihteerillä ei myöskään ole yleisiä pysyvien virkamiesten johto- tai koordinaatiotehtäviä eikä esimerkiksi oikeutta pidättää itselleen päätösvaltaa. Sen sijaan hänelle kuuluu ministeriöiden välisten asioiden valmistelu- ja yhteistyötehtäviä samoin kuin ministeriössä tehtävän valmistelutyön ja hallitusohjelman toimeenpanon seuraamiseen liittyviä tehtäviä. (HE 142/2004 vp, PeVM 5/2004 vp)

Perustuslakivaliokunta ei valtioneuvostolainsäädännön uudistamisen yhteydessä arvioinut sitä, tulisiko valtiosihteerijärjestelmään kehittää edelleen apulaisministerijärjestelmän suuntaan. Valiokunnan mielestä järjestelmän kehittämistä samoin kuin siihen liittyviä mahdollisia perustuslain muutostarpeita voidaan arvioida valtiosihteerijärjestelmästä saatujen kokemusten pohjalta (PeVM 5/2004 vp).

Valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta selvitetään erikseen valtioneuvoston kanslian asettamassa Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmässä.

Työryhmän kannanotot

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän mahdolliseen edelleen kehittämiseen liittyviä seikkoja on syytä arvioida valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta koskevan erillisen selvitystyön valmistuttua. Asialla on yhteys myös ministeriöiden kansliapäälliköiden nimitysmenettelyyn.

14.8. Ministerien esteellisyys

Ministerin oikeuteen osallistua asian käsittelyyn valtioneuvoston yleisistunnossa ja tasavallan presidentin esittelyssä sekä ministerin ratkaisuvallan käyttöön ministeriössä sovelletaan nykyisin hallintolain (434/2003) säännöksiä virkamiehen esteellisyydestä.

Virkamiehen esteellisyydestä annetun sääntelyn soveltaminen sellaisenaan ministeriin ei ole täysin ongelmaton. Ministerin tehtäviin kuuluu muun ohella osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ja edistää poliittisia päämääriä julkisilla kannanotoilla ja poliittisilla linjauksilla. Esteellisyyssääntelyn ei tulisi rajoittaa ministerin tällaisia toimintamahdollisuuksia. Ministeri on toiminnastaan paitsi oikeudellisessa myös poliittisessa vastuussa eduskunnalle, jonka luottamusta ministerin tulee valtioneuvoston jäsenenä nauttia. Sääntelyä ministerin esteellisyydestä on syytä kehittää siten, että myös tällaiset näkökohdat tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi.

Ministerin esteellisyyttä koskevan sääntelyn kehittämistarpeita selvitetään erikseen valtioneuvoston kanslian asettamassa Valtioneuvostolaki 2008 -työryhmässä.

15. Työryhmän johtopäätökset ja kannanotot

Eduskunnan aseman vahvistaminen

Perustuslain keskeiset ratkaisut eduskunnan asemasta ja toiminnasta ovat osoittautuneet toimiviksi. Ne ovat toteuttaneet käytännössä tavoitetta eduskunnan aseman ja parlamentarismien vahvistamisesta. Eduskunnan budjettivallan toteutumisessa samoin kuin opposition toimintamahdollisuuksissa on vielä nähtävissä käytännön kehittämistarpeita.

Valtioneuvoston muodostaminen

Valtioneuvoston muodostamista koskevat perustuslain 61 §:n säännökset ovat tähän mennessä osoittautuneet käytännössä toimiviksi. Säännösten tavoitteiden mukaisesti eduskuntaryhmät ovat huolehtineet valtioneuvoston muodostamismenettelyn ohjauksesta eikä tasavallan presidentillä ole enää ollut aktiivista roolia menettelyssä.

Tasavallan presidentin päätöksenteko

Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan sääntelyn kehittämistä on aiheellista harkita. Jos valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä halutaan näiltä osin edelleen vahvistaa, olisi johdonmukaista harkita, tulisiko presidentin päätöksenteko sitoa nykyistä laajemmin valtioneuvoston ratkaisuehdotukseen.

Tasavallan presidentin virkanimitysvalta

Peruslakiuudistuksessa omaksutut virkanimitysvallan sääntelyperiaatteet tulee ottaa asianmukaisesti huomioon nimitysvaltaa tavallisella lainsäädännöllä järjestettäessä. Tasavallan presidentin nimitysvaltaan tulee näiden periaatteiden mukaisesti osoittaa lailla vain sellaisia virkoja, joihin nimittäminen on presidentin valtiosääntöisen aseman tai hänelle kuuluvien tehtävien vuoksi taikka asianomaisen viran riippumattomuuteen liittyvistä tai muista vastaavista erityisistä syistä perusteltua.

Presidentin nimitysvallasta annetun perustuslakisääntelyn yleiseen tarkistamiseen ei ole tarvetta. On kuitenkin aiheellista harkita esimerkiksi ministeriöiden kansliapäälliköiden nimittämisen siirtämisestä tasavallan presidentiltä valtioneuvoston tehtäväksi. Samassa yhteydessä voi olla tarpeen arvioida uudelleen poliittisten valtiosihteerien järjestelmää.

Hallituksen esityksen antaminen

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on aiheellista harkita, tulisiko päätökset hallituksen esitysten antamisesta, peruuttamisesta ja täydentämisestä osoittaa perustuslailla yksin eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston tehtäväksi.

Lain vahvistaminen

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on aiheellista harkita lain vahvistamista koskevan perustuslakisääntelyn poistamista tai tarkistamista. Asiaa harkittaessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamisen valvontaa ja lain voimaantuloajan kohdan määrittämistä varten osoitetaan korvaavat menettelyt siinä tapauksessa, että nykyisen kaltaisesta lain vahvistamismenettelystä luovutaan.

Eduskuntavaalien suhteellisuuden kehittäminen

Eduskuntavaalijärjestelmää ollaan uudistamassa poliittista suhteellisuutta paremmin toteuttavaksi alueellinen edustavuus kuitenkin edelleen säilyttäen. Näin otettaisiin nykyistä paremmin huomioon perustuslain asettamat vaatimukset vaalijärjestelmälle, mukaan lukien periaate yhtäläisestä äänioikeudesta. Valitusta toteutusmallista riippuu se, edellyttääkö uudistus myös perustuslain muuttamista. Vaalialueoimikunnan ehdotukset vaalien tuloksen määräytymisestä ja äänikynnysten asettamisesta ovat luonteeltaan sellaisia vaalijärjestelmän peruseriaatteita, joita ei voitane ottaa käyttöön ilman perustuslain muuttamista.

Euroopan parlamentin vaalien kirjaamista perustuslakiin on harkittava.

Valtiollinen kansanäänestys ja kansanaloite

Suoraa demokratiaa valtiollisella tasolla koskevat ratkaisut edellyttävät uudeen arviointia. Suoran demokratian kehittämisen tavoitteena tulee olla myös edustuksellisen järjestelmän vahvistaminen. Valtiosäännön täydentäminen kansanaloitteella voi olla periaatteelliselta kannalta merkittävämpi askel kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisessä kuin kansanäänestyksen tuloksen oikeudellinen sitovuus, joka ei välttämättä käytännössä merkitsisi suurtakaan muutosta nykytilaan. Perustuslain arviointihankkeen yhteydessä on harkittava kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa. Luontevin vaihtoehto voisi olla ns. sisällöllinen kansanaloite.

Perusoikeuksien toteutuminen

Perustuslain perusoikeussäännöstö näyttäisi kokonaisuutena arvioiden toimivan hyvin. Sitä vastoin perusoikeuksien alemmanasteisessa sääntelyssä ja käytännön toteutumisessa on kehittämistarpeita. Parhaillaan valmisteltavana olevassa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa arvioidaan seikka-eräisemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Suomessa. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kevätistuntokaudella 2009.

Perustuslain 23 § ja kriisiolojen sääntely

Perustuslain 23 §:n säännökset tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksiin poikkeusoloissa saattavat edellyttää uudelleen arviointia. Tähän arviointiin vaikuttavat eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotot parhaillaan käsi-

teltävänä olevasta valmiuslakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 3/2008 vp).

Saamelaisten oikeudet

Saamelaisten oikeuksien toteutumista Suomessa arvioidaan valmisteltavana olevassa valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa. Selonteko on tarkoitus antaa eduskunnan käsiteltäväksi kevätistuntokaudella 2009.

Kielelliset oikeudet

Kielellisten oikeuksien toteutumiseen kohdistuu vireillä olevissa ja jo toteutetuissa hallintorakenteiden muutoksissa uhkia, jotka tulee pyrkiä torjumaan. Kielellisten oikeuksien toteutumista arvioidaan erityisesti oikeusministeriön yhteydessä toimivassa kieliasia-ineuvottelukunnassa sekä eduskunnalle annettavassa valtioneuvoston kertomuksessa kielilainsäädännön soveltamisesta.

Ulkopolitiikan johtaminen

Ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän toimivuutta on tarkasteltava perustuslain voimaantulon jälkeisen valtiollisen toimintaympäristön muutoksen valossa. Erityistä huomiota on tällöin kiinnitettävä Euroopan unionissa tapahtuvaan kehitykseen ja sen edellyttämiin mahdollisiin muutostarpeisiin.

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ala ja merkitys ovat kasvaneet siten, että lähes kaikessa ulkopoliitiikan johtamisessa on otettava huomioon Suomen jäsenyys unionissa. Tämä asettaa vaatimuksia Suomen ulkopoliitiikan yhdenmukaisuudelle, mitä korostaa myös se mahdollisuus, että unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka tulee edelleen laajenemaan ja kiinteytymään. Jatkovalmistelussa on vielä selvitettävä, kuinka kestävä on nykyinen EU-asioiden ja muun ulkopoliitiikan erillisyyteen pohjautuva toimivallan jako.

Ulkopolitiikan johtamisjärjestelmän arvioinnissa on eräänä keskeisenä tekijänä otettava huomioon kansanvallan ja eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen. Nykyisessä käytännössä eduskunnan vaikutusmahdollisuudet eivät toteudu parhaimmalla mahdollisella tavalla. Tavoitteena tulee olla parlamentaarisen vastuukatteen ulottaminen kaikkiin ulkopoliittisiin toimiin sekä parlamentaarisen ja demokraattisen vastuunkannon selkeys.

Ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän osalta työryhmän keskusteluissa on nousut esiin seuraavia vaihtoehtoja, joiden toteuttamiskelpoisuutta on vielä selvitettävä.

- Perustuslain nykyiseen sisältöön tai siitä johtuviin valtiokäytäntöihin ei tehdä ulkopoliitiikan johtamisen osalta muutoksia.
- Ulkopoliitiikan johtamisjärjestelmää kehitetään arvioimalla uudelleen siitä johtuvia valtiokäytäntöjä.

- Suomen edustautumista Eurooppa-neuvoston kokouksissa koskevaan päätöksentekoon liittyviä käytäntöjä uudistetaan siten, että valtioneuvosto päättää Suomen edustajista Eurooppa-neuvoston kokouksissa pääministerin esittelystä pääministerin kuultua asiassa tasavallan presidenttiä. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä.
- Suomen edustautumiskäytäntöä Eurooppa-neuvoston kokouksissa muutetaan. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi ja valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuuden vuoksi on johdonmukaista, että pääministeri ja lisäksi tarvittaessa joku muu valtioneuvoston jäsen, esimerkiksi Suomen kansainvälisistä suhteista vastaava ministeri, edustavat Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Muodostettaessa Suomen kantaa merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin unioniasioihin valtioneuvoston tulee kuitenkin toimia läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja presidentin yhteisiin kokouksiin liittyviä käytäntöjä ja menettelyjä tarkistetaan siten, että ne tukevat yhteisten kokousten asemaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan yhteistoiminnan keskeisenä toimielimenä sekä vahvistavat samalla pääministerin asemaa.

- Nykyisten käytäntöjen tarkistaminen voi olla toteuttavissa myös säätämällä asiasta tavallisen lain tasolla, esimerkiksi valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003).
- Ulkopoliitiikan johtamistoimivalta järjestetään uudelleen siten, että Suomen ulkopoliittikkaa johtaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Tämä vaihtoehto edellyttää perustuslain 93 §:n tarkistamista.
- Ulkopoliitiikan johtamistoimivalta osoitetaan kaikilta osin valtioneuvostolle. Tasavallan presidentti olisi kuitenkin edelleen valtion pää, joka voitaisiin tarpeen mukaan valtuuttaa toimimaan Suomen ulkopoliittisena edustajana erilaisissa, korkeimman valtiojohdon edustusta vaativissa yhteyksissä. Myös tämä vaihtoehto edellyttää perustuslain 93 §:n tarkistamista.
- Tasavallan presidentin toimivaltuuksia muutetaan nykyisestä siten, että presidentti olisi valtiollisessa järjestelmässä puhtaasti edustuksellinen.

Puolustusvoimien ylipäällikkyyys

Tarkastelu tasavallan presidentin nykyisestä asemasta Suomen puolustusvoimien ylipäällikkönä on syytä liittää osaksi yleisempää arviointia ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa koskevan perustuslakisäätelyn mahdollisesta kehittämisestä. Perustuslain tarkistamiseen tähtäävässä hankkeessa on kuitenkin myös aiheellista harkita vaihtoehtoja vahvistaa parlamentaarisia piirteitä puolustusvoimien ylimmän päällikkyyden käytössä.

Tasavallan presidentin asema ja valintatapa

Tasavallan presidentin valtaoikeuksien ratkaiseva kaventuminen voi edellyttää presidentin valintatavan uudelleen arviointia.

Euroopan unioni perustuslaissa

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä on syytä vielä harkita Euroopan unionin jäsenyyttä koskevan nimenomaisen maininnan ottamista perustuslakiin, lähinnä valtiojärjestyksen perusteita koskevaan 1 lukuun. Perustuslain läpinäkyvyyden kannalta maininnan lisääminen perustuslakiin olisi perusteltua. Perustuslain tulkinnassa on toisaalta ilman nimenomaisia perustuslakimainintojakin vakiintunut lähtökohdaksi se, että Suomi on Euroopan unionin jäsen.

Toimivallan siirtoa koskevaa tai vastaavaa muuta sääntelyä perustuslaissa on sitäkin hyvä vielä harkita.

Perustuslainmukaisuuden valvonta ja perustuslain etusija

Perustuslain tarkistamiseen tähtäävässä hankkeessa on aiheellista harkita ilmeisyyskriteerin poistamista perustuslain 106 §:n säännöksestä perustuslaille tuomioistuinten käsiteltävinä olevissa asioissa annettavasta etusijasta.

Valtionhallinnon järjestäminen

Valtionhallinnon rakennetta ja sen järjestämisen perusteita koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

Aluehallinnon järjestäminen ja hallinnolliset jaotukset

Aluehallinnon järjestämistä ja hallinnollisia jaotuksia koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnallista itsehallintoa koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

Julkisen hallintotehtävän siirto muulle kuin viranomaiselle

Julkisten hallintotehtävien siirtoa viranomaishallinnon ulkopuolelle koskeva perustuslain 124 § näyttää käytännössä toteuttavan sille asetetun tavoitteen perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta. Tarvetta säännöksen uudelleen arviointiin ei ole osoitettavissa.

Virkamiehen vastuu virkatoimista

Asianomistajan syyteoikeus ja oikeus vaatia julkisyhteisöltä tai julkista tehtävää hoitavilta vahingonkorvauksia ovat perustuslain 118 §:ssä säädettyjä takeita julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan. Yksityisten nostamat, useimmiten vapauttaviin tuomioihin päätyvät virkasyytejutut vievät käytännössä merkittävästi oikeuslaitoksen voimavaroja. Ne heikentävät tuomioistuinten mahdollisuuksia muiden juttujen käsittelyyn ja vaikuttavat siten myös laajemmin oikeusturvan toteutumiseen. Jatkovalmistelussa on perusteltua selvittää asiaa seikkaperäisemmin ja arvioida perustuslain 118 §:n mahdollista tarkistustarvetta.

Eduskuntatyötä koskeva sääntely

Eduskuntatyön perustuslakisääntelyyn ei ole tarpeen tehdä merkittäviä muutoksia. On kuitenkin aiheellista harkita valtioneuvoston selonteon käsittelyn jatkuvuudesta annetun perustuslakisääntelyn tarkistamista eduskuntatyön järjestämisen kannalta nykyistä joustavammaksi. Lakiehdotuksen ensimmäisen ja toisen käsittelyn väliin jätettävän vähimmäisajan lyhentämisestä on myös harkittava.

Asetuksenantovalta ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Asetuksenantovaltaa ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseen ei ole tarvetta.

Kunnalliset verot ja maksut

Julkisoikeudellisista kunnallisista maksuista voidaan nykyisin säätää lailla, minkä lisäksi niitä voidaan määrätä maksettavaksi myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella. Maksujen nykyistä lainsäädännöllistä perustaa voi olla aiheellista selvittää, mutta selvitystyötä ei ole välttämätöntä tehdä perustuslain muuttamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä. Mahdollisesti tarvittavat säännökset asiasta on asianmukaista sijoittaa kunnan päätöksentekoa muutenkin sääntelevään kuntalakiin.

Kirkkolaki

Perustuslaissa olevia mainintoja kirkkolaista ei ole perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä tarpeen arvioida uudelleen. Kirkkolain muutoshanke on kirkon piirissä vireillä.

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Perustuslain 113 §:n sääntelyä tasavallan presidentin rikosoikeudellisesta vastuusta ei ole tarpeen tarkistaa.

Suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta

Suojelupoliisin parlamentaarisen valvonnan mahdollinen kehittäminen ei ole asia, jota olisi arvioitava nimenomaan perustuslain tarkistamiseen tähtäävän hankkeen yhteydessä. Asian mahdollinen edelleen selvittäminen on syytä tehdä omassa, erillisessä hankkeessa.

Valtiosihteerijärjestelmän toimivuus

Ministeriöiden johtamisjärjestelmän mahdolliseen edelleen kehittämiseen liittyviä seikkoja on syytä arvioida valtiosihteerijärjestelmän toimivuutta koskevan erillisen selvitystyön valmistuttua. Asialla on yhteys myös ministeriöiden kansliapäälliköiden nimitysmenettelyyn.

15. Arbetsgruppens slutsatser och ställningstaganden

Förstärkningen av riksdagens ställning

Det har visat sig att grundlagens centrala lösningar för riksdagens ställning och verksamhet fungerar. De har i praktiken förverkligat målen för att stärka riksdagen och parlamentarismen. Vid förverkligandet av riksdagens budgetmakt liksom även då det gäller att genomföra oppositionens möjligheter att verka kan man ännu se praktiska utvecklingsbehov.

Regeringsbildningen

Bestämmelserna om regeringsbildning i 61 § i grundlagen har hittills visat sig fungera i praktiken. I enlighet med målsättningen för bestämmelserna har riksdagsgrupperna sört för styrningen av regeringsbildningen och republikens president spelar inte längre någon aktiv roll vid förfarandet.

Presidentens sätt att fatta beslut

Det finns skäl till att överväga ett utvecklande av regleringen om republikens presidents sätt att fatta beslut. Om man till dessa delar ytterligare vill förstärka de parlamentariska dragen, vore det konsekvent att överväga om presidentens beslutsfattande i mera omfattande grad än för närvarande ska knytas till statsrådets beslutsförslag.

Republikens presidents tjänsteutnänningsbefogenheter

Grundlagsreformens princip för regleringen av tjänsteutnänningsbefogenheterna ska behörigt beaktas vid regleringen av utnänningsbefogenheterna i vanlig lagstiftning. I enlighet med dessa principer bör man för republikens presidents utnänningsbefogenheter med lag anvisa endast sådana tjänster vars utnämning är motiverad med hänsyn till presidentens statsförfattningsrelaterade ställning eller omständigheter som har samband med tjänstens oberoende ställning eller andra motsvarande särskilda omständigheter.

Det finns inte ett behov av en allmän översyn av grundlagsregleringen om presidentens tjänsteutnänningsbefogenheter. Det är dock motiverat att överväga en överföring av t.ex. utnämningen av ministeriernas kanslichefer från republikens president till statsrådet. I det sammanhanget kan det finnas ett behov av att omvärdera systemet med politiska statssekreterare.

Överlämnandet av regeringspropositioner

I samband med projektet som syftar till en översyn av grundlagen är det skäl att överväga om besluten om att överlåta, återta och komplettera regeringens propositioner i grundlagen ska anvisas till statsrådet, som ensamt ansvarar inför riksdagen.

Stadfästelsen av lagar

I samband med projektet som syftar till en översyn av grundlagen är det skäl att överväga om grundlagsregleringen om stadfästelse av lagar ska avlägsnas eller ses över. Då frågan övervägs är det skäl att fästa uppmärksamhet vid att det för det fall att man avstår från ett stadfästelseförfarande av det slag som gäller för närvarandet anvisas ersättande förfaranden för övervakningen av att självstyrelselagen för Åland iakttas och för bestämmande av tidpunkten då en lag träder i kraft.

Utvecklande av proportionaliteten i riksdagsvalen

Man står i beråd att revidera riksdagsvals-systemet så att den politiska proportionaliteten bättre ska genomföras, dock så att den regionala representationen bibehålls. På detta sätt beaktas bättre än för närvarande de krav som i grundlagen ställs upp för vals-systemet, principen om lika rösträtt inberäknad. Frågan om reformen också förutsätter en ändring av grundlagen är beroende av den valda modellen för genomförandet. Valområdeskommissionens förslag om hur valresultatet bestäms och rösttröskeln ställs är till sin karaktär sådana grundprinciper för vals-systemet som inte torde kunna tas i bruk utan en ändring av grundlagen.

En inskrivning av valet till Europaparlamentet ska övervägas.

Nationell folkomröstning och medborgarinitiativ

Lösningar som avser direkt demokrati på det nationella planet förutsätter en ny utvärdering. Målet för att utveckla den direkta demokratin bör vara att stärka också det representativa systemet. Att komplettera statsförfattningen med medborgarinitiativ kan ur principiell synvinkel vara ett mera betydelsefullt steg vid utvecklande av medborgarnas påverkningsmöjligheter än en folkomröstnings juridiskt bindande verkan som inte nödvändigtvis i praktiken innebär en särskilt stor förändring i förhållande till nuläget. I samband med projektet för en utvärdering av grundlagen ska övervägas att ta i bruk ett system med medborgarinitiativ. Det naturligaste alternativet kunde vara ett s.k. materiellt medborgarinitiativ.

Förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna

Grundlagens regelverk om de grundläggande fri- och rättigheterna verkar som en helhet bedömt fungera väl. Däremot finns det ett utvecklingsbehov i fråga om förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna på en lägre regleringsnivå än grundlagsnivå och i praxis. I statsrådets människorättspolitiska redogörelse, som bereds för tillfället, bedöms mera i detalj förverkligandet i Finland av de grundläggande fri- och rättigheterna. Avsikten är att redogörelsen ska överlämnas till riksdagen att behandlas under vårsessionen 2009.

Grundlagens 23 § och regleringen under krisförhållanden

Bestämmelserna i grundlagens 23 § om tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna kan förutsätta en omvärdering. På denna bedöm-

ning inverkar grundlagsutskottets ställningstaganden vid den pågående behandlingen av regeringens proposition med förslag till beredskapslag (RP 3/2008 rd).

Samernas rättigheter

Hur samernas rättigheter har förverkligats i Finland utvärderas i statsrådets människorättspolitiska redogörelse som bereds som bäst. Avsikten är att redogörelsen ska överlämnas till riksdagen att behandlas under vårsessionen 2009.

De språkliga rättigheterna

När det gäller förverkligandet av de språkliga rättigheterna innebär de inledda och de redan genomdrivna ändringarna av förvaltningsstrukturerna hot som man bör eftersträva att avvärja. Hur de språkliga rättigheterna har förverkligats bedöms särskilt i delegationen för språkärenden som verkar i samband med justitieministeriet samt i statsrådets berättelse till riksdagen om tillämpningen av språklagstiftningen.

Ledningen av utrikespolitiken

Hur systemet för ledning av utrikespolitiken har fungerat måste granskas i ljuset av den statliga verksamhetsomgivning som gäller efter det att grundlagen har trätt i kraft. Särskild uppmärksamhet ska då fästas vid utvecklingen inom Europeiska unionen och de eventuella behov av en ändring som förutsätts av den.

Området för och betydelsen av Europeiska unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik har vuxit så att man vid i stort sett all ledning av utrikespolitiken måste beakta Finlands medlemskap i unionen. Detta ställer krav på att Finlands utrikespolitik ska vara enhetlig, vilket också accentueras av möjligheten av att unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik ytterligare kommer att utvidgas och bli fastare. Vid den fortsatta beredningen måste ännu utredas hur hållbar den nuvarande behörighetsfördelningen är som grundar sig på uppdelningen mellan EU-ärenden och den övriga utrikespolitiken.

Vid bedömningen av systemet för ledning av utrikespolitiken ska som en central faktor beaktas hur folkstyrets och riksdagens påverkningsmöjligheter ska kunna genomföras. I nuläget förverkligas inte riksdagens påverkningsmöjligheter på bästa möjliga sätt. Målet bör vara att det parlamentariska ansvaret utsträcks till alla utrikespolitiska åtgärder samt att det parlamentariska och demokratiska ansvaret är klart.

När det gäller systemet för ledning av utrikespolitiken har det vid arbetsgruppens diskussioner kommit fram följande alternativ. Möjligheterna att genomföra dem måste ännu utredas.

- Grundlagens nuvarande innehåll eller den statspraxis som föranleds av grundlagen ändras inte i fråga om ledningen av utrikespolitiken.
- Systemet för ledning av utrikespolitiken utvecklas genom en omvärdering av den statspraxis som systemet föranleder.

- Praxis i fråga om beslutsfattandet om hur Finland representerar sig vid Europeiska rådets möten reformeras så att statsrådet på föredragning av statsministern efter att statsministern har hört republikens president beslutar om representanter vid Europeiska rådets möten. Då Finlands ståndpunkt i viktiga unionsärenden som gäller utrikes- och säkerhetspolitik utformas, ska statsrådet och republikens president dock ha ett nära samarbete.
- Finlands praxis i fråga om representationen vid Europeiska rådets möten ändras. För att trygga riksdagens påverkningsmöjligheter och på grund av statsrådets omfattande behörighet är det konsekvent att statsministern och dessutom vid behov någon annan medlem av statsrådet, t.ex. den minister som ansvarar för Finlands internationella frågor representerar Finland vid Europeiska rådets möten. Då Finlands ståndpunkt i viktiga unionsärenden som gäller utrikes- eller säkerhetspolitisk utformas ska statsrådet och republikens president dock ha ett nära samarbete.

Praxis och förfarandena i samband med statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska ministerutskotts och presidentens gemensamma sammanträden ses över så att de stöder de gemensamma sammanträdenas ställning som det centrala organet för samarbetet i fråga om utrikes- och säkerhetspolitiken samt samtidigt stärker statsministerns ställning.

- En översyn av nuvarande praxis kan också genomföras genom att föreskriva om frågan t.ex. i lagen om statsrådet (175/2003).
- Behörigheten att leda utrikespolitiken arrangeras på nytt så att utrikespolitiken leds av statsrådet i samråd med republikens president. Detta alternativ förutsätter en översyn av 93 § i grundlagen.
- Behörigheten att leda utrikespolitiken hänskjuts till alla delar till statsrådet. Republikens president ska dock fortsättningsvis vara statsöverhuvud som enligt behov kan bemyndigas att verka som Finlands utrikespolitiska representant i olika sammanhang som kräver representation från den högsta statsledningens sida. Också detta alternativ förutsätter en översyn av 93 § i grundlagen.
- Presidentens befogenheter ändras från de nuvarande så att presidenten i det statliga systemet endast är ceremoniell.

Ställningen som försvarsmaktens överbefälhavare

Det är skäl att knyta granskningen av presidentens nuvarande position som överbefälhavare för Finlands försvarsmakt till en del av bedömningen av ett eventuellt utvecklande av grundlagsregleringen i fråga om det utrikes- och säkerhetspolitiska beslutsfattandet. Vid projektet som syftar till en översyn av grundlagen är det dock också skäl att överväga alternativ för att stärka de parlamentariska dragen när det gäller ställningen som överbefälhavare för försvarsmakten.

Republikens presidents ställning och valsättet för presidenten.

En avgörande inskränkning av presidentens maktbefogenheter kan förutsätta en omvärdering av sättet att välja president.

Europeiska unionen i grundlagen

I samband med projektet som syftar till en översyn av grundlag är det skäl att ytterligare överväga att ta in i grundlagen ett uttryckligt omnämmande om medlemskapet i Europeiska unionen, närmast i grundlagens 1 kap. om statskicketts grunder. Med hänsyn till grundlagens transparens är det motiverat att foga omnämmandet till grundlagen. Vid tolkningen av grundlagen har det visserligen också utan uttryckliga grundlagsomnämnananden inarbetats en utgångspunkt enligt vilken att Finland är medlem i Europeiska unionen.

Det vore bra att ytterligare överväga en grundlagsreglering om överföring av befogenheter eller annan motsvarande reglering.

Övervakningen av grundlagsenligheten och grundlagens företräde

I samband med projektet som syftar till en översyn av grundlagen är det motiverat att avlägsna kriteriet uppenbart från bestämmelsen i grundlagens 106 § om grundlagens företräde i ärenden som behandlas av en domstol.

Organiseringen av statsförvaltningen

Det finns inte ett behov av en översyn av grundlagsregleringen om statsförvaltningens struktur och grundernas för dess organisering.

Organiseringen av den regionala förvaltningen och förvaltningsindelningen

Det finns inte ett behov av en översyn av grundlagsregleringen om organiseringen av den regionala förvaltningen och förvaltningsindelningen.

Den kommunala självstyrelsen

Det finns inte ett behov av en översyn av grundlagsregleringen om den kommunala självstyrelsen.

Överföringen av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

Det verkar som om grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter utanför myndighetsförvaltningen i praktiken har tillämpats enligt målsättningen om kraven på att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten och god förvaltning. Det går inte att påvisa ett behov av en omvärdering av bestämmelsen.

Tjänstemännens ansvar för ämbetsåtgärder

Målsägandens åtalsrätt och rätten att yrka på skadestånd av det offentliga samfundet eller den som sköter ett offentligt uppdrag är i grundlagens 118 § föreskrivna garantier mot ett missbruk från den offentliga maktens sida. Tjänsteåtaalen som väcks av enskilda och som ofta leder till friande domar tär i praktiken i betydande grad på rättsväsendets resurser. De försvagar domstolarnas möjligheter till behandling av andra mål och bidrar på detta sätt också på ett vidare plan till att förverkligandet av rättssäkerheten försvåras. Vid den fortsatta beredningen är det motiverat att mera detaljerat reda ut frågan och bedöma ett eventuellt behov av en översyn av 118 § i grundlagen.

Regleringen om riksdagens arbete

Det finns inte behov av betydande ändringar i regleringen om riksdagens arbete. Med hänsyn till riksdagsarbetet är det dock skäl att överväga en översyn i en smidigare riktning än för närvarande av grundlagsregleringen om den fortsatta behandlingen av statsrådets redogörelser. En förkortning av minimitiden mellan första och andra behandlingen av ett lagförslag måste också övervägas.

Behörighet att utfärda förordningar och delegeringen av lagstiftningsbehörighet

Det finns inget behov av en översyn av grundlagsregleringen om behörigheten att utfärda förordningar och delegeringen av lagstiftningsbehörigheten.

Kommunala skatter och avgifter

Det är för närvarande möjligt att i lag föreskriva om offentlighetsrättsliga kommunala avgifter. Dessutom kan det direkt på grundval av den kommunala självstyrelsen bestämmas att sådana ska betalas. Det kan vara skäl att reda ut den nuvarande lagstiftningsgrunden för avgifter, men utredningsarbetet ska inte nödvändigtvis utföras i samband med projektet som syftar till en ändring av grundlagen. Det är skäl att placera de bestämmelser som eventuellt behövs i kommunallagen, som också i övrigt reglerar kommunernas beslutsfattande.

Kyrkolagen

I samband med projektet som syftar till en översyn av grundlagen finns det inte skäl till en nyvärdering av grundlagens omnämmanden om kyrkolagen. Ett projekt som syftar till en ändring av kyrkolagen pågår inom kyrkan.

Presidentens straffrättsliga ansvar

Det finns inget behov av att se över regleringen i grundlagens 113 § om presidentens straffrättsliga ansvar.

Den parlamentariska övervakningen av skyddspolisen

Ett eventuellt utvecklande av den parlamentariska övervakningen av skyddspolisen är inte en fråga som går att bedöma uttryckligen i samband med projektet

som syftar till en översyn av grundlagen. Det är skäl att eventuellt reda ut frågan vidare i ett eget särskilt projekt.

Hur väl statssekreterarsystemet fungerar

Det är skäl att bedöma frågorna om en eventuell vidareutveckling av styrningssystemen för ministerierna sedan utredningen om hur väl statssekreterarsystemet fungerar har slutförts. Frågan har också samband med förfarandet för att utnämna kanslichefer för ministerierna.

LIITTEET

Mikael Hidén

Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan perustuslain 80 §:n säännöksen sisällöstä ja mahdollisesta muuttamistarpeesta¹

Pieni silmäys taustaan

Eräs valtiosäännön pysyvästi keskeisistä asioista niin meillä kuin muuallakin on ollut kysymys oikeussääntöjen antamista koskevasta toimivallanjaosta. Erityisesti kysymys on ollut siitä, mitä oikeussääntöjä voi antaa vain varsinainen lainsäätäjät/kansanedustuslaitos ja millä edellytyksillä oikeussääntöjä voivat antaa myös hallitusvallan elimet. Asiassa ajan mittaan tapahtuneeseen kehitykseen ei tässä ole aihetta mennä enemmälti, mutta nykyisen säännösten taustaksi on syytä lyhyesti kuvata vuoden 1919 Hallitusmuodon puitteissa valinnutta asetelmaa.

Asetuksenantovallan kannalta keskeinen säännös perustuslaissa oli HM 28 §, joka oli alkuperäisessä muodossaan voimassa uuden perustuslain säätämiseen saakka. Sen mukaan asetuksenantovalta – yleisten hallinnollisten säädösten antamisvalta – kuului tasavallan presidentille. Valtuus käsitti neljä ryhmää: asetuksia voitiin antaa 1) asioista, jotka oli ennestään hallinnollisilla säännöksillä järjestetty, minkä lisäksi asetuksilla voitiin antaa tarkempia määräyksiä 2) lakien täytäntöönpanosta, 3) valtion omaisuuden hoidosta ja 4) hallintovirastojen ja yleisten laitosten järjestysmuodosta ja toiminnasta. Valtuus oli säännöksen kirjaimen mukaan hyvin laaja: lakien täytäntöönpanoa koskevien asetusten antamiseen ei välttämättä tarvittu laissa erillistä valtuutta ja muissa ko. kohdissa presidentillä oli ainakin periaatteessa omaperäinen/itsenäinen oikeus asetusten antamiseen.

Valtuuden tosiasiallinen merkitys kuitenkin supistui käytännön myötä. Suuri tekijä tässä oli jo eduskuntalainsäädännön tosiasiallisen kattavuuden jatkuva laajeneminen, mikä vastaavasti supisti asetuksella järjestettävissä olevien asioiden alaa. Merkittävä vaikkakin vaikeasti mitattavissa oleva tekijä oli asennoitumisten vähittäinen muuttuminen. Erityisesti viime vuosisadan loppupuoliskolla kiinteytyivät käsitykset siitä, että periaatteellisesti tärkeistä tai yksilölle merkittävistä asioista oli keskeiset piirteet konkreettisesti järjestettävä jo laissa. Tämä tuli erityisesti esille perusoikeuksien tulkinnoissa ja sai lisää painavuutta vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta. Vaikka norminantovallan delegointikysymyksiä jonkin verran oli esillä myös perustuslakivaliokunnassa, voidaan ennen uuden perustuslain säätämistä delegointimahdollisuuksista muodostunutta doktriinia pitää konkreettisia perusoikeuskysymyksiä lukuun ottamatta varsin kehittymättömänä.

Vaikka perustuslain selvä lähtökohta hallinnollisten säädösten antamisvallassa oli tasavallan presidentin kompetenssi, oli oikeastaan jo alusta alkaen tarkoituksena, että tällaista kompetenssia olisi myös valtioneuvostolla. Jo HM 28 §:n sanamuoto viittasi siihen, että

¹ Kirjoitus pohjautuu kansanedustajille ja eduskunnan virkamiehille 5.10.2005 eduskunnassa järjestetyssä seminaarissa pidettyyn alustukseen, jota on hiukan supistettu ja täydennetty lyhyillä loppuarvioilla. En ole tätä kirjoitusta varten läpikäynyt vuoden 2004 jälkeistä perustuslain 80 §:n soveltamiskäytäntöä perustuslakivaliokunnassa. Vaikka tekstissä esitetyt havainnot valiokunnan käytännöstä eivät siten ole aivan tuoreita, ei valiokunnan uudempi käytäntö nähdäkseni anna aihetta tekstissä esitetystä poikkeaviin arvioihin.

tällaista valtaa voitiin laissa erikseen ”uskoa” valtioneuvostolle. Vuonna 1922 poikkeuslakina säädetystä ns. valtioneuvoston ratkaisulaista alkaen oli selvää, että tällaista valtaa voitiin osoittaa valtioneuvostolle myös tasavallan presidentin antamassa asetuksessa. Perustuslaissa ei ollut viittausta mahdollisuuteen antaa norminantovaltaa ministeriölle. Käytännössä laeissa kuitenkin uskottiin lain täytäntöönpanoa koskevien tarkempien säännösten antamisvaltaa myös ministeriöille. Käytäntö muodostui niin vakaaksi, että tällaista norminantovaltaa voitiin pitää tavanomaisen oikeuteen perustuvana osana valtiosääntöä. Ministeriön tällaisen toimivallan tuli aina perustua laissa olevaan nimenomaiseen valtuutukseen. Toisaalta katsottiin, että asetuksella voitiin antaa ministeriölle valta antaa tarkempia säännöksiä asetuksen soveltamisesta.

Perustuslaissa ei ollut säännöksiä mahdollisuudesta uskoa norminantovaltaa (tarkempien säännösten antamisvaltaa) muille kuin edellä mainituille elimille. Tällaista viranomaisille uskottua norminantovaltaa ymmärrettävästi kuitenkin esiintyi, yleensä niin, että siihen oli annettu valtuus laissa. Yleensä oli kysymys hyvin rajatuista, eriytyneiksi katsotuista kokonaisuuksista ja niitä varten olevista elimistä (esim. Suomen Pankki, verohallitus, piispainkokous). Selkeiden doktriinien muodostumisesta ei kuitenkaan voida puhua.

Norminantovallan delegointimahdollisuuksiin vaikuttavista säännöksistä nykyisessä perustuslaissa

Keskeiset ja keskeisiksi tarkoitetut norminantovallan delegointia koskevat säännökset uudessa perustuslaissa ovat 80 §:n 1 ja 2 momentissa. Säännökset merkitsivät huomattavaa muutosta Hallitusmuodon 28 §:n pohjalta muodostuneeseen normitilanteeseen. Säännöksiä ja niissä järjestettyjä kysymyksiä tarkasteltiin varsin laajasti ko. esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 130–133). Esityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp, s. 23) perustuslakivaliokunta toi esille lähinnä vain pidättyvän suhtautumisensa norminantovallan osoittamiseen ministeriötason alapuolelle sekä täysin torjuvan suhtautumisensa asetuksenantajan mahdollisuuteen siirtää säädösvaltaansa edelleen (subdelegaatio), ”ellei tällaisesta valtuudesta ole asianomaisella lailla nimenomaisesti säädetty.”

Joihinkin uuden säännöksen erityiskysymyksiin palataan lyhyesti edempänä. Pari yleistä piirrettä on aihetta todeta jo tässä. Hallitusmuodossa olleesta säätelystä poiketen on lain tason alapuolella olevien hallinnollisten säädösten antamisvalta tehty kokonaisuudessaan riippuvaiseksi laissa tai perustuslaissa olevasta konkreettisesta valtuutuksesta, ts. mitään yleisvaltuutta tällaisten säännösten antamiseen ei ole millään elimellä. (Tässä sivuutetaan eduskunnassa sen omaa toimintaa varten annetut lain tason alapuolella olevat säädökset sekä kysymys valtioneuvoston mahdollisuudesta antaa valtion talousarvion soveltamismenettelyssä budjetin määrärahanormeja täydentäviä normipäätöksiä, viimeksi mainitusta kysymyksestä ks. PeVM 16/1994 vp). Toisin kuin ennen perustuslakiuudistusta on perustuslaissa nyt nimenomaiset – samalla sekä valtuuttavat että rajoittavat – säännökset mahdollisuudesta osoittaa norminantovaltaa ”muulle” viranomaiselle, siis muille kuin asetuksenantajille.

Keskeisestä merkityksestään huolimatta ei perustuslain 80 §:n säännös ole perustuslaissa ainut säännös, joka vaikuttaa asetusten tai muiden hallinnollisten säädösten antamismahdollisuuteen. Perustuslaissa on joitakin konkreettisia säännöksiä jonkin asian hoitamisesta asetuksella. Tällaisia säännöksiä ovat kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista

koskeva perustuslain 95 §:n 1 momentti, ministeriöiden toimialasta ja valtioneuvoston järjestysmuodosta säättämistä koskeva perustuslain 68 §:n 3 momentti ja valtionhallinnon organisaatiosta ja yksiköistä säättämistä koskeva perustuslain 119 §:n 2 momentti. Tällaisia säännöksiä tärkeämpää on, että perustuslaissa on lukuisasti säännöksiä, jotka edellyttävät tietystä asiasta säädettäväksi lailla. Tällaisissa tilanteissa ei (tavallisella) lailla voida antaa perustuslain 80 §:ssä tarkoitettulla tavalla valtuutta asetuksen – tai viranomaisen antamien oikeussääntöjen – antamiseen.

Lailla säättämisen vaatimus on tyypillistä, oleellista ja vakiintunutta perusoikeussäännösten yhteydessä. Perusoikeusluvun lisäksi perustuslakiin sisältyy 70 nimenomaista lakivarausta yhteensä 40 eri pykälässä. Lakivarausten näin huomattavaa määrää voidaan pitää osoituksena halusta varmistaa, että tärkeinä pidetyissä asioissa kautta linjan kaikki merkittävä sääntely pysyy aina lainsäätäjän/kansanedustuslaitoksen käsissä eikä voi liukua hallitusvallan päätettäväksi.

Joitakin erityiskysymyksiä perustuslain 80 §:n säännöstössä

Kenelle asetuksenantovalta?

Perustuslain 80 §:n alussa on esitetty asetuksenantovallan saajatahoina täysin rinnasteisesti tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Jos sivuutetaan perustuslain yksittäiset säännökset, joissa nimenomaisesti osoitetaan asetuksenantajaelin (perustuslain 95 §:n 1 momentti ja perustuslain 68 §:n 3 momentti), on siten lainsäätäjän harkinnassa se, mille elimelle asetuksenantovaltuus uskotaan. Perustuslain säättämisessä on kuitenkin ymmärrettävästi pidetty silmällä tiettyjä lähtökohtia valtuuden kohdentamisessa.

Viitettä tässä suhteessa voidaan nähdä jo siinä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin lopun mukaan asetuksen antaa valtioneuvosto, jos antajasta ei ole erikseen säädetty. Valtioneuvostolle ajateltu keskeinen asema näkyy myös perustuslakiuudistukseen johtaneen esityksen perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 132). Niiden mukaan ”(a)setuksenantovallan säätäminen presidentille on perusteltua lähinnä sellaisissa tapauksissa, joissa asetuksenantovalta liittyy presidentin erityisiin toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion päämiehenä”. Valtioneuvoston ja ministeriön välisen ”valinnan” osalta taas pidettiin lähtökohtana sitä, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetuksen ”laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista, sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii”. Perusteluissa näkyvää ajattelua voidaan ehkä kuvata myös niin, että asetuksenantajan valinnassa ei presidentin ja valtioneuvoston välillä ole ratkaisevaa asian merkitys, vaan asiatyypin (liittyvyys presidentin asemaan), kun taas valinnassa valtioneuvoston ja ministeriön välillä oleellinen kriteeri on asian merkitys eikä niinkään asiatyypin.

Asetusten hierarkia

Käsitellessään vuoden 1994 valtiopäivillä ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskenutta hallituksen esitystä, johon sisältyi myös perustuslain 80 §:n säännöksen kaltainen ehdotus, perustuslakivaliokunta totesi mm. (PeVM 16/1994 vp, s. 2):

”Esityksessä jää avoimeksi, mikä mahdollisessa ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa on eri asetusten keskinäinen suhde. Valiokunnan käsityksen mukaan etusijajärjestys ei voi

perustua siihen, mikä asetus on annettu myöhemmin. Asetusten välillä tulee vallita hierarkia, joka perustuslain yleisten kompetenssijärjestelyjen mukaan on: tasavallan presidentin asetus, valtioneuvoston asetus ja ministeriön asetus.”

Tähän kannanottoon viitaten todettiin perustuslakiuudistukseen johtaneessa esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 133), että ristiriitaisen sääntelyn tilanteessa vallitsee tämä ”perustuslain säännöksen sanamuodon osoittama hierarkia”. Samalla kuitenkin todettiin, että ristiriitatilanteessa on ”kuitenkin ensi vaiheessa arvioitava se, ovatko asetuksen antajat pysyneet laissa säädettyjen asetuksenantovaltuuksien puitteissa” ja ratkaisu olisi perustettava hierarkiaan, jollei riistiriitaa voida ratkaista ”valtuussäännösten arvioinnin perusteella.”

Mitä voidaan jättää asetukselle?

Kuten edellä on viitattu, vaatimus (rajoitusten) lailla säätämisestä on hyvin oleellinen perusoikeuksia koskevassa sääntelyssä ja perustuslaissa on lisäksi huomattava joukko säännöksiä, joissa edellytetään jostakin kysymyksestä säädettäväksi laissa. Perusoikeussäännösten piirin ulkopuolellakin tapahtuva yksilön asemaa koskeva säätely on otettu huomioon perustuslain 80 §:n 1 momentissa sikäli, että siinä edellytetään yleisesti yksilön oikeuksien perusteista ja myös yksilön velvollisuuksien perusteista säädettäväksi lailla. Tällä ”perusteista” säätämistä koskevalla kohdalla näyttää myös käytännössä olleen itsenäistä (perusoikeussäännöksistä riippumatonta) merkitystä, vaikka aina ei olekaan selvää, mitä perustuslakivaliokunta on pitänyt perusoikeussäännöksiin sisältyvänä tai niihin palautuvana.

Mikä kuuluu ”perusteista” säätämiseen, mikä taas on sellaista muuta (tarkempaa, vähämerkityksistä) säätämistä, joka voidaan jättää asetukseen, jää väistämättä riippumaan harkinnasta. Samansukuista harkintaa tarvitaan myös muissa tilanteissa. Kun perustuslain mukaan jostakin asiasta on säädettävä lailla, ei välttämättä ole kyse siitä, että asiasta ei voida mitään säätää lain tason alapuolella, vaan ehkä vain siitä, että kaikki merkittävät seikat pitää määrätä laissa. Myös perusoikeuksien kohdalla voi asetuksella tapahtuva tarkempi säätely olla mahdollista, kunhan kaikki oleelliset asiat sidotaan jo laissa. Asetuksiin jätettävissä olevia kysymyksiä koskevassa harkinnassa joudutaan arvioimaan säätelyn yksityiskohtien periaatteellista ja tosiasiallista merkitystä ja sitä, minkälainen tämä merkitys on juuri ko. lain tai säätelyn kokonaisuudessa. Riippuvuus tapauskokonaisuudesta merkitsee myös käytännön jonkimääräistä tapauskohtaisuutta – ei niin, että kysymys olisi epä johdonmukaisuuden ja kertakäyttöargumentoinnin sallimisesta, vaan lähinnä niin, että ei ole olemassa/osoitettavissa yksityiskohtaista linjaa.

Kysymykseen lain alan ja asetuksen alan rajankäynnistä liittyy välttämättä käytännössä merkittävä kysymys tarkoituksenmukaisuudesta ja joustavuudesta. ”Mahdollisimman paljon lain tasolle” ei välttämättä sovi tavoitteeksi – hyvin yksityiskohtaiset, muuttumisalttiit, tekniset tai asiantuntemukseen kytkeytyvät normit saattaa jo eduskuntatyön intressien kannalta olla perusteltua jättää asetukseen.

Mitä voidaan jättää muiden viranomaisten antamiin säädöksiin?

Viranomaiselle annettava säätelyvaltuus leimattiin perustuslakiin johtaneessa esityksessä poikkeukselliseksi (HE 1/1998 vp, s.133). Valtuus haluttiin antaa, koska ”(k)äytännössä

on kuitenkin esiintynyt tilanteita, jolloin on ollut tarpeen valtuuttaa ministeriötä alempi viranomainen antamaan oikeussäännöiksi luonnehdittavia yleisiä määräyksiä joistakin sääntelyn kokonaisuuden kannalta vähäisistä yksityiskohdista.” Valtuuden laajuutta pyrittiin kuitenkin eri tavoin rajoittamaan. Valtuuden tulee säännöksen mukaan koskea vain määrättyjä asioita, siihen pitää olla sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä, eikä sen asiallinen merkitys saa edellyttää lailla tai asetuksella säätämistä. Viimeksimainittu edellytys on sellaisenaan oikeastaan tyhjä – ei saa säätää viranomaisen päätöksellä, jos sisältö edellyttää vähintään asetusta. Perustuslain tulkintakäytännöt huomioon ottaen kohta ei kuitenkaan ole merkityksetön. Esityksen perustelujen mukaan olisi kriteeriksi asetettu erityinen syy käsillä lähinnä silloin ”kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.”

Perustuslainkohtaan sisältyvien kriteerien joustavuus korostaa käytännön merkitystä säännöksen sisällön määräytymisessä. Tarkastelen tulkintakäytäntöä myöhempänä erikseen. Tässä voidaan käytännön linjoja lyhyesti ehkä kuvata niin, että teknisiä, asiantuntemukseen liittyviä tai vain viranomaisen sisäisesti vaikuttavia yksityiskohtasäännöksiä, joiden antamiseen ei liity huomattavaa harkintavallaa, voidaan osoittaa annettavaksi viranomaisen päätöksin. Tällaista valtuuttamista vastaan taas puhuu voimakkaasti se, että ko. oikeussäännöillä tulisi olemaan vaikutusta (ulkopuolisten) yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin.

Mahdollisuus uskoa säädösvaltaa itsehallintoyhdyskunnille

Itsehallintoyhdyskunnille uskottava säädösvalta otettiin perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa esille vain kuntien osalta (HE 1/1998 vp, s. 133). Siinäkin hallitus vain viittasi kunnille vanhastaan osoitettuun säädösvaltaan lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kaavoituksen alalla ja totesi, että ”nykyistä oikeustilaa ei ole tarkoitus tältä osin olennaisesti muuttaa.” Ehkä lähinnä varmistukseksi todettiin samassa yhteydessä, että uuden perustuslainkohdan periaatteita olisi kuitenkin noudatettava myös osoitettaessa säädösvaltaa kunnille. Mikään esityksen perusteluissa ei näytä viittaavan siihen, että ehdotetulla perustuslain 80 §:n säännöksellä olisi tavoiteltu joitain muutoksia siihen itsehallintoon perustuvaan sisäiseen säädösvaltaan, joka Hallitusmuodon aikaisessa perustuslakivaliokunnan käytännössä oli hyväksytty evankelis-luterilaisen kirkon ja yliopistojen kohdalla. Kuntien, evankelis-luterilaisen kirkon ja yliopistojen itsehallintoon liittyvien, käytännössä ainakin jotenkin vakiintuneiden säätelyvaltuuksien hyväksyminen perustuslain 80 §:n järjestelmässä merkitsee toisaalta sitä, että näiden säädösten kohdalla suhtaudutaan varsin joustavasti perustuslain 80 §:n 2 momentissa olevaan rajaukseen ”määrätyistä asioista”.

Huomioita soveltamiskäytännöstä

Perustuslakivaliokunta on varsin usein ottanut lausunnoissaan kantaa hallinnollisten säädösten tasolla tapahtuvan norminantovallan delegoinnin rajoihin. Tätä voidaan konkretisoida parilla tilastotiedolla. Olen erästä muuta yhteyttä varten aikaisemmin läpikäynyt valiokunnan vuosien 1999, 2000 ja 2001 valtiopäivillä kesään 2001 mennessä antamat lausunnot. Näitä lausuntoja oli 91 ja niistä oli 32 lausunnossa käsitelty ko. delegointivallan rajoja. Vuoden 2004 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta antoi yhteensä 49 lausuntoa. Niistä oli 20 lausunnossa havaitakseni käsitelty norminantovallan delegointiin, lähinnä

juuri perustuslain 80 §:n tulkintaan liittyviä kysymyksiä – joissakin lausunnoissa laajalti, joissakin vain lyhyenä lausumana jostakin yksityiskohdasta.

Pidetäänkö esim. viimeksi mainittua määrää tai osuutta korkeana riippuu tietysti arviointiperusteista. Minusta sitä voidaan pitää korkeana siihen nähden, että kyseessä eivät ole aina uudenlaisina esiintyvien substanssiyksityiskohtien yhteydessä uudestaan tarkastelua vaativat tulkinnat kuten usein perusoikeuskysymyksissä, vaan järjestelytapaa koskevat kysymykset, jotka toistuvat varsin samankaltaisina tapauksesta toiseen. Voidaan myös todeta, että perustuslain 80 §:n tulkinta ei enää esim. vuoden 2004 valtiopäivillä ollut mikään uusi kysymys. Sitä, että perustuslakivaliokunta joutuu toistuvasti käsittelemään melko samanalaisena säilyviä yhden säännöksen tulkintakysymyksiä, ei voida pitää perustuslakivaliokunnan roolin kannalta suotavana. Kun valiokunta on keskeinen perustuslain noudattamisen valvoja ja perustuslain tulkintaa koskevan ohjausinformaation tuottaja, sen pitäisi voida toimia – jos rinnastus sallitaan – enemmänkin prejudikaattituomioistuimen kuin kaikki muutoksenhaut käsittelevän ylioikeuden (saati sitten tarkastustoimiston) tapaan.

Perustuslain 80 §:n tulkitsemiseen perustuslakivaliokunnassa liittyy myös toinen merkittävä kysymys. Perustuslakivaliokunnan omaksumia perustuslain 80 §:n tulkintoja on julkisuudessa arvosteltu korkealtakin pallilta siitä, että tulkinnat ovat liian tiukkoja ja jäykistävät turhaan lainsäädäntöä, kun säätelyä ei voida tarkoituksenmukaisella tavalla siirtää asetuksen tasolle. Riippumatta siitä kuinka osuvaa tällainen arvostelu on, on itse asia epäilyksittä tärkeä. Ei ole lainvalmistelijoiden eikä eduskunnan toiminnan kannalta, eikä ylipäänsä julkisen toiminnan kehittämisen kannalta tarkoituksenmukaista, jos lakitekstiin joudutaan viemään aineksia, jotka todelliset asiaankuuluvat tarpeet huomioon ottaen voitaisiin hyvin jättää alemmantasoisiiin säädöksiin. Toisaalta on kuitenkin syytä todeta, että lakien liikaa yksityiskohtaisuutta tai tarkkuutta tai nopeasti muuttuvien asioiden laissa säätelyä koskeva kritiikki ei välttämättä lainkaan tai ainakaan välittömästi koske norminantovallan delegointia. Laeissa voi olla tarpeetonta yksityiskohtien säätelyä – vaikkapa vaatimus puhelinnumeron ilmoittamisesta jossakin hakemuksessa – jonka yhteydessä ei kysymys norminantovalan delegoinnista ole ollut millään tavoin esillä.

Jotta delegointia koskevan viitatunkaltaisen kritiikin osuvuutta voitaisiin arvioida edes kohtuullisen konkreettiselta pohjalta, otan seuraavassa esille joitakin perustuslakivaliokunnan vuoden 2004 valtiopäivien käytännössä esillä olleita näkökohtia. Näkökohtien esiin poiminta on hyvin valikoivaa jo sen vuoksi, että tässä ei voida tavoitella mitään kokonaiskartoitusta. Olen myös tietoisesti tähännynt sellaisiin näkökohtiin, joilla voi olla merkitystä lainvalmistelun ja eduskunnan lainsäädäntötyön yhteyksien kannalta.

Joitakin havaintoja vuoden 2004 valtiopäivien lausuntokäytännöstä

Valiokunta on joitakin kertoja kiinnittänyt kriittisesti huomiota siihen, että esityksen perusteluissa ilmenevät asetuksen käyttöalan rajoitukset eivät ilmene lakitekstistä ja edellyttänyt lakitekstin täsmentämistä (PeVL 1/2004 vp, PeVL 18/2004 vp ja PeVL 36/2004 vp).

Valiokunta on edellyttänyt, että perusoikeuksien merkityksen kannalta merkittäviä kysymyksiä ei voida jättää asetuksen varaan – esimerkiksi sopimisvelvollisuutta ei voida perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen vuoksi jättää avoimesti asetuksella säädettäväksi (PeVL 1/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että perustuslain 80 §:n vaatimus, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla, kos-

kee myös muita kuin suoraan materiaalisesti perusoikeuksiksi luettavia oikeuksia (kuten oikeus osallistua ylioppilaskirjoitukseen lausunnossa, PeVL 12/2004 vp). Valiokunta on myös valvonut sitä, että perustuslain 80 §:ssä tarkoitetuista, perustuslain mukaan ”muuten” lain alaan kuuluvista asioista säätämistä ei siirretä asetuksen tasolle (esim. perustuslain 123 §:n mukainen yliopistojen itsehallinto lausunnossa PeVL 19/2004 vp, perustuslain 119 §:n 2 momenttiin nojattu velvollisuus säätää poliisioppilaitoksen hallituksen yleisistä perusteista lailla, lausunnossa PeVL 28/2004 vp ja sairausvakuutuslain mukaisen tarkastuslautakunnan katsominen sellaiseksi muutoksenhakuelimeksi, josta on perustuslain 98 §:n 3 momentin mukaisesti on säädettävä lailla, lausunnossa PeVL 33/2004 vp).

Valiokunta on suhtautunut selvän kriittisesti avoimiksi jätettyihin valtuuksiin säätää laista poikkeamismahdollisuudesta asetuksella (PeVL 1/2004 vp, PeVL 20/2004 vp, PeVL 29/2004 vp ja PeVL 33/2004 vp). Valiokunta on myös katsonut, että lain ”muuttamisvaltuuksia” voidaan vain rajoitetusti antaa asetuksen tasolle ja rajoitettunakin vain jos siihen on painavia syitä (PeVL 2/2004 vp).

Norminantovallan delegointia koskeviin säännöstöihin liittyen valiokunta on eri yhteyksissä todennut, että laissa ei pitäisi valtuuttaa viranomaisia ”ohjeiden ” antamiseen, koska se on omiaan sekoittamaan käsityksiä normien antamisvallasta ja koska ko. viranomaisilla on muutoinkin valta (sitomattomien) ohjeiden antamiseen (PeVL 2/2004 vp, PeVL 4/2004 vp, PeVL 17/2004 vp ja PeVL 20/2004 vp).

Valiokunta on ollut joissakin tapauksissa myös sanontojen suhteen tarkka sikäli, että asetuksella ei saisi antaa valtaa säätää ”periaatteista” (vrt. PL 80 §:n 1 momentin viittaus ”perusteista” säätämiseen; PeVL 20/2004 vp) ja että asetuksenantovaltuuteen olisi lisättävä rajoittava määrä ”tarkempien” säännösten antamisesta (PeVL 33/2004 vp ja PeVL 48/2004 vp).

Kun asetuksenantovaltuudet käytännössä usein osoitetaan valtioneuvostolle, ei valiokunta näytä käytännössä juuri nähneen aihetta puuttua siihen, että asetuksenantovaltuus uskottaisiin ministeriölle. Lausunnossa PeVL 33/2004 vp valiokunta kuitenkin katsoi, että vakuutetun oikeuksien kannalta tärkeiden seikkojen säätelyn osoittaminen ministeriön eikä valtioneuvoston asetuksiin ei ollut sopusoinnussa perustuslain 80 §:n säännöksen lähtökohtien kanssa.

Valiokunta on joissakin lausunnoissaan korostanut perustuslain 80 §:stä johtuvaa asetuksenantovaltuuden täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta (PeVL 11/2004 vp ja PeVL 33/2004 vp) ja myös torjunut ajatuksen, että yleisen, lain täytäntöönpanoa koskevan valtuutuksen nojalla voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta (PeVL 29/2004 vp).

Säätelyvaltuuksien viranomaiselle uskomismahdollisuutta puoltavina seikkoina valiokunta on pitänyt ko. kysymysten laskennallis-teknistä luonnetta (PeVL 2/2004 vp), sitä, että kysymys oli tietoturva koskevista teknisistä kysymyksistä (PeVL 9/2004 vp), rahoitustarkastukseen ja vakuutustarkastukseen liittyviä ammatillisia erityispiirteitä ja teknisiä yksityiskohtia (PeVL 17/2004 vp) sekä sitä, että kysymys oli runsaasti ammatillisia erityispiirteitä sisältävistä, mm. alusten rakenteita ja konetehtoja koskevista asioista (PeVL 46/2004 vp).

Edellä selostettu ei luonnollisesti anna kokonaiskuvaa perustuslain 80 §:n tulkintakäytännöstä edes vuoden 2004 valtiopäivillä, saati sitten kaikesta ko. säännöksen tulkintakäytännöstä. Selostettua käytäntöä ei toisaalta voida pitää epäedustavana. Viitattu käytäntö on mielenkiintoinen edellä mainitun, valiokunnan tulkintakäytännön tiukkuuteen kohdistetun kritiikin kannalta. Viitattu käytäntö sisältää nähdäkseni ainakin pääasiassa sellaisia vaatimuksia, joihin lainvalmistelun pitäisi olla suhteellisen helppo vastata. Kysymys ei siten ole lähellekään siitä, että laajoja asetuksiin aiottuja säännöstekstejä vaadittaisiin otettavaksi lakiin tai että asetuksen antamiseen valtuuttavat säännökset pitäisi laatia hyvin pikkutarakoiksi ja rakenteiltaan mutkikkaiksi. Kysymys on enemmänkin lähinnä vain siitä, että asetuksen antamiseen valtuuttavat säännökset pitää laatia huolella ja täsmällisiksi ja että niihin ei pidä sijoittaa yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tai perustuslaissa muuten erikseen järjestettyjen kysymysten kannalta merkittäviä valtuuksia. Viimeksi mainittujen valtuuksien antamisen välttämisen ei nähdäkseni ainakaan tyypillisesti voida katsoa merkitsevän lainsäädännön tarpeetonta jäykistämistä. Nyt sanottu voisi merkitä sitä, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön tai sen tiukkuuteen mahdollisesti liittyvät lainvalmisteluun ja lakien säätämisen yleensä vaikuttavat ongelmat ovat ainakin osaksi tiedonkulkuun ja tiedon hallintaan liittyviä ongelmia.

Pientä tilanteen arviointia

Edellä esitetty johtaa lähinnä sellaiseen näkemykseen, että mitään liian tiukan tulkinnan ongelmaa tai piirrettä ei perustuslain 80 §:n soveltamisessa oikeastaan ole. Tällaiseen näkemykseen on kuitenkin syytä liittää joitakin varauksia. Omaksutuissa tulkintalinjoissa ei varmastikaan ole mitään konkreettista, helposti osoitettavissa olevaa epäkohtaa. Pidän kuitenkin mahdollisena, että omaksutuissa tulkinnoissa on joissakin kohdin käytäntöä palvelematonta tiukkuutta tai ei-välttämättömiä vaatimuksia. Poissuljettua ei myöskään ole, että tulkintalinjoihin sisältyy myös tendenssi vähittäiseen kaavamaistumiseen ja siihen liittyvään tiukentumiseen. Tällaiset varaukset antavat vielä aihetta pariin lyhyeen kommenttiin.

Perustuslakivaliokunnan toiminta perustuslain arvovaltaisimpana tulkitsijana on sidottua toimintaa. Valiokunta on sidottu tekemään juridisia päätelmiä perustuslain, sen valmisteluasiakirjojen ja aikaisemman tulkintakäytännön pohjalta. Valiokunnan tulkintatoimintaan kohdistuu suuri johdonmukaisuus- ja ennustettavuusvaatimus. Siinäkin tapauksessa, että valiokunnan tulkintalinjaa haluttaisiin luonnehtia liian tiukaksi ja tilannetta lähestyttäisiin ”tarttis tehdä jotain” -hengessä, ei valiokunta hevin voisi tehdä mitään tuntuvaa, näyttävää muutosta tulkintalinjoissaan. Kysymys voisi olla enintään siitä, mitä Antero Jyränki joskus kuvasi ”loivasti kaartaan” tapahtuviksi muutoksiksi tulkinnoissa.

En osaa tässä puoltaa mitään tietoista näkyvää tulkintalinjan muuttamista. Silti olisi mielestäni hyödyllistä, että tietoisuus tulkinnan mahdollisesta tiukkuudesta ja siihen ehkä liittyvistä käytännön kannalta epäedullisista piirteistä olisi jotenkin taustalla mukana valiokunnan harkinnoissa. Taustapohdintoihin voisi kuulua kysymys siitä, mitä tavoitteita lainsäädäntövallan delegointia koskevien rajoitusten katsotaan viime kädessä palvelevan. Yleisesti voisi kai sanoa, että noissa rajoituksissa on kysymys yksilön aseman turvaamisesta, perustuslaissa osoitettujen toimivaltajärjestelyjen noudattamisesta ja yleisellä tasolla eduskunnan vaikutusvallan turvaamisesta. Jos mikään näistä seikoista ei käsiteltävänä olevissa

asioissa reaalisesti edellyttä asetuksenantovaltuuden rajoittamista, pitäisi perustuslain 80 §:n soveltamisessa pyrkiä säätelyä koskevat tarkoituksenmukaisuustarpeet huomioon ottavaan tulkintaan.

Onko aihetta perustuslain 80 §:n muuttamiseen – lyhyt kommentti

Perustuslain 80 § koskee valtiollisessa järjestelmässä oleellisen tärkeää kysymystä säädösten antamiskompetenssin jakamisesta varsinaisen lainsäädäntöelimen ja toimeenpanovallan ylimpien elinten välillä. Kysymys on eräänlainen ikuisuus-kysymys, vaikka painotukset ja sävyt ovatkin parlamentin ja sille vastuullisen hallituksen aikana oleellisesti toiset kuin silloin kun vielä puhuttiin säädyistä ja hallitsijasta. Nykyisellään voidaan sanoa, että tässä on kysymys punninnasta, jossa toisella puolen ovat tarkoituksenmukaisuusnäkökohdat – mukaan luettuna pyrkimys välttää eduskuntatyön tarpeetonta kuormittamista yksityiskohdilla – ja toisella puolen periaatteellisesti merkittävät kysymykset yksilön aseman turvaamisesta ja eduskunnan vaikutusvallan turvaamisesta. Tämän punninnan tai lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan rajanvedon kuvaaminen perustuslain säännöksin edellyttää väistämättä joustavien ilmauksien käyttämistä ja samalla myös tällaisten säännösten puitteissa muodostuvaan soveltamiskäytäntöön luottamista. Tällaista lainsäädäntövallan delegoimisen yleistä rajankäyntiä ei vielä tavoiteltu vanhan Hallitusmuodon säännöksissä. Perustuslain 80 § kuvaa siten säännöstöä, joka on tosiasiallisesti ollut sovellettavana kahdeksan vuotta.

Minusta tässä säännöksessä on toimivalla tavalla kuvattu ne kriteerit, jotka säädösvallan delegoimisessa lain tason alapuolelle on syytä ottaa huomioon. Säännöksen noudattaminen soveltuu hyvin perustuslakivaliokunnan valvottavaksi ja ohjattavaksi. Tähänastinen verratun lyhyt soveltamiskäytäntö ei nähdäkseni ole tuonut esiin mitään varsinaista soveltamisongelmaa, vaikka tulkintojen yksityiskohdista onkin saatettu olla eri mieltä. En usko, että säännöksen harkinnan varaa jättävien sanontojen vaihtamisella joihinkin toisiin harkinnan varaa jättäviin ilmauksiin olisi tässä voitettavissa mitään aitoa etua niille tavoitteille, joita tämänkaltaisella säännöksellä tulee olla. Minusta ei ole merkitseviä syitä puuttua myöskään säännöksen niihin kohtiin, joissa – jälleen harkintavaltaa jättävällä tavalla – järjestetään säädösvallan delegoinnin kohdistamista eri asetuksenantajille ja ”muille” viranomaisille. Ymmärtääkseni ei myöskään kunnallisen säädösvallan osalta ole ilmennyt ongelmia, jotka asiallisesti edellyttäisivät muutoksia perustuslain 80 §:n säännökseen. Asia voi vaatia toisenlaista arviointia, jos kunnallista itsehallintoa koskevia järjestelyjä perustulaisissa muutetaan.

Antero Jyränki

Puolustusvoimain ylipäällikkyuden valtiosääntöinen järjestäminen

I YLIPÄÄLLIKKYYS JA SEN KÄYTTÖ: NYKYINEN OIKEUSTILA

Ylipäällikkyuden nykyinen järjestely toistaa keskeisiltä piirteiltään vuoden 1919 ratkaisuja

Puolustusvoimain ylipäällikkyuden nykyinen valtiosääntöinen järjestely toistaa keskeisiltä piirteiltään vuoden 1919 ratkaisuja. Ylipäällikkyys on edelleen uskottu tasavallan presidentille, ja nykyinen perustuslaki sallii – niin kuin vuoden 1919 hallitusmuotokin salli – sen että presidentti käyttää ylipäällikyyttään toisessa järjestyksessä, kuin presidentin päätöksenteosta yleensä on säädetty. Vastuu puolustushallinnon hoitamisesta on poliittisella ylätasolla edelleen – kuten ennenkin oli laita – jaettu kahtia presidentin ja valtioneuvoston kesken. Lisäksi presidentti voi nykyisessä järjestelmässä, kuten myös aikaisemmassa, luovuttaa ylipäällikkyuden toiselle henkilölle. Presidentin toimivalta oli vuonna 1919 tarkoitettu reaalisesti, todella käytettäväksi,¹ ja kaikki nykyisetkin sitä koskevat sääntelyt lähtevät edelleen niin sanotun aidon ylipäällikkyuden ajatuksesta.

Vuoden 1919 hallitusmuotoa valmisteltaessa ja säädettäessä presidentti-instituution muodostelun teknisinä lähimalleina oli kolme järjestelmää. Ensi sijassa pidettiin silmällä sitä asemaa, mikä keisari-suuriruhtinaalla ja hänen asettamallaan kenraalikuvernöörillä oli ollut autonomisessa Suomessa. Mutta malliksi asetui myös Ruotsin monarkia, sellaisena kuin se näkyi vuoden 1809 hallitusmuodon tekstissä (samalla kun sivuutettiin Ruotsin hallitusjärjestelmän siihenastinen tosiasiallinen kehitys kohti parlamentarismia). Kolmas malli oli USA:n presidenttivaltainen järjestelmä.

Jotakin noista kaikista kolmesta mallista siirtyi itsenäisen Suomen presidentti-instituutioon ja sen asemaan, ja ne osoittivat suuntaa uuden tasavallan sotavoiman ylipäällikkyyttäkin järjestettäessä. Kun presidentin päätöksenteko tässä kohtaa irrotettiin ministerimyötävaikutuksesta, järjestely oli selvästi monarkkinen, malli tuli ehkä Norjasta ja Ruotsista.

Ylipäällikkyuden uskominen tasavallan presidentille vuonna 1919 oli myös puolipresidentiaalisen hallitustavan rakentamisessa omaksutun yleisen linjan mukainen. Jaettaessa toimivaltaa hallitusasioitten hoitamisessa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken presidentille näet osoitettiin perustuslaissa oikeudellisesti ja poliittisesti merkittävimmät valtuudet. Tämän tason valtuuksista jäi valtioneuvostolle vuonna 1919 oikeastaan vain yksi, nimittäin valtion budjetin valmistelu ja täytäntöönpano.

Kun sotavoiman ylipäällikkyys, siis sotilaskäskyasiat, uskottiin presidentille, ja muut sotavoimaa koskevat, niin sanotut hallinnolliset asiat jäivät vuonna 1919 hallitustasolla puolustusministeriön ja valtioneuvoston päätettäväksi, puolustushallinnon ylätasoon syntyi *perushalkeama*. Vastuu halkesi puolustushallinnossa ylimmällä päätöksentekotasolla kahtia. Puolustushallinnon alalla ei ole yhtenäistä johtoa. Asiaa hankaloittaa se seikka, että

tarkka raja sotilaskäskyasiain ja hallinnollisten asioiden kesken on vaikeasti määriteltävissä. Sotilaskäskyasian käsitettä on alusta saakka vaivannut epämääräisyys.

Halkeamaa on eri aikoina, erityisesti viime vuosikymmeninä pyritty niin säädösten tasolla kuin käytännössä eheyttämään ja ylittämään puolustusministeriön ja pääesikunnan molempien puolisin toimialajärjestelyin, organisaatiokehittelyin, yhteistoimintamuodoin ja ohjausmenettelyin. Täysin halkeama on kuitenkin voitettavissa vain perustuslain muutoksin.

Valtiosäännön kokonaisuudistus vuonna 2000

Vuoden 2000 perustuslailla ja sen säätämistä edeltäneellä osauudistusprosessilla Suomen puoliparlamentaariseksi tai puolipresidentiaaliseksi kuvattu järjestelmä muutti luonnettaan. Muutoksen julkilausuttuna tavoitteena oli valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen ja eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksien parantaminen. Tasavallan presidentin kokonaistoimivaltaa supistettiin valtuuksien siirroin sekä presidentille jäävien valtuuksien alaa ja käyttöä koskevin rajoituksin. Samalla tehostettiin ministerien myötävaikutusta presidentin toimivaltaa käytettäessä. Presidentti ei Suomen valtiosääntöisessä järjestelmässä nykyisin olekaan sillä tavoin keskeinen vallankäyttäjänä kuin asian laita oli ennen 1980- ja 1990-luvun valtiosääntömuutoksia. Silti presidentin käytettävissä on edelleen eräitä merkittäviä valtuuksia. Yksi näistä on *puolustusvoimain ylipäällikkyyys*.

Vuoden 2000 perustuslakia säädettäessä ei ollut olemassa selkeää kokonaissuunnitelmaa uudistuksen tavoitteista. Perustuslaki kylläkin toteutti valtuuksien uusjaon yhtäältä valtioneuvoston ja presidentin ja toisaalta eduskunnan ja presidentin kesken, mutta valmistelussa jäi sängen vaatimattomaksi sen selvittely, millaiseen hallitusjärjestelmään tosiasiaassa pyrittiin ja miksi tasavallan presidentillä pysytettiin ne juuri ne valtuudet, jotka sittemmin uudessa perustuslaissa osoitettiin hänelle. Tärkeinäkin pidetyt ratkaisut saivat näin pisteratkaisun luonteen. Paljossa tämä johtui siitä, että uudistuksen valmistelulle ja käsittelylle jätettiin kovin vähän aikaa. Osin ehkä syynä oli sekin, että valmistelu- ja säätämisvaiheessa pyrittiin mahdollisimman laajaan poliittiseen yhteisymmärrykseen. Meneteltiin myös niin, että vanhaa säädöstekstiä sen rakennetta ja sanamuotoja tarpeettomasti kunnioittaen siirrettiin uuteen perustuslakiin syventymättä riittävästi itse asiaan.

Vuoden 2000 perustuslakia on vähän kärjistäen kuvattu vuoden 1919 hallitusmuodon päivitetyksi tai *mutatis mutandis* -toisinnoksi.

Perustuslain kokonaisuuden ja sen osien välisen suhteen niin kuin myös tärkeiden yksityiskohtien tarkastelu nykyajan ja tulevaisuudenkin haasteita vasten ei vuonna 2000 toteutunut. Lisäksi valtiosäännön kokonaisuuteen jäi harmaita alueita ja perustuslain tekstiin epäselvyyksiä, jotka eivät hyvään valtiosääntöön kuulu.

Presidentinvallan ja parlamentarismien yhteensovittaminen nykyisessä järjestelmässä

Yleisenä sääntönä on vuodesta 2000 lukien, että tasavallan presidentti tekee päätöksensä valtioneuvoston istunnossa ja sen ratkaisuehdotuksesta (perustuslain 58 §:n 1 momentti).

Menettelyn tarkoituksena on painaa, vielä vahvemmin kuin ennen uudistusta, presidentin ratkaisujen sisältöä ministerien enemmistön haluamaan suuntaan.

Vuoden 1919 järjestelmässä tasavallan presidentti saattoi vallitsevan opin ja käytännön mukaan tehdä ratkaisunsa katsomatta ministerien mielipiteeseen. Perustuslakiin ei tästä tosin sisältynyt suoraa säännöstä. Vuoden 2000 perustuslaistakin jäi puuttumaan yleinen suora säännös siitä, miten viime kädessä ratkeaa ristiriita, jos presidentti haluaa toimivaltansa nojalla tehdä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta poikkeavan päätöksen. Vain hallituksen esityksen antamisesta ja peruuttamisesta on säädetty, että asian palauduttua valtioneuvoston valmisteltavaksi siitä päätetään valtioneuvoston uuden ratkaisuehdotuksen mukaan. Perustuslain 58 §:stä voidaan kuitenkin tehdä se säätämisperustelujen (HE 1/1998 vp, s. 107/I) vahvistama vastakohtaispäätelmä, että – paitsi päätettäessä hallituksen esityksen antamisesta – presidentin kanta, viimeistään asian palatessa valtioneuvoston uudesta valmistelusta, pääsee voitolle. Analogian avulla tämä sääntö voidaan ulottaa koskemaan myös niitä toimintatilanteita, joissa valtioneuvosto ei tee ratkaisuehdotusta, mutta joissa ministeri(e)n kanta kuitenkin tulee esille.

Toinen asia on, mikä todellinen mahdollisuus presidentillä on, siihen nähden että hänelle esiteltävät päätösehdotukset valmistellaan valtioneuvostossa, käyttäen toimivaltansa vastoin ministerien kantaa. Presidentin kanslia on kooltaan niin vaatimaton, ettei se juurikaan pysty valmistelemaan vaihtoehtoisia päätöksiä muutoin kuin ehkä henkilöasioissa. Presidentille jäänee usein siten reaaliseksi poikkeamismahdollisuudeksi vain esitellyn päätöksen torjuminen tai esittelystä poikkeaminen jossakin vähäisessä yksityiskohdassa. Jotta presidentti pääsisi näissä oloissa syvästi ja laajalti vaikuttamaan omien päätöstensä sisältöön, hänen olisi oikeansuuntaisen valmistelun varmistamiseksi pidettävä ohi ministerin välitöntä yhteyttä asianomaisen hallinnonalan, kuten esimerkiksi ulkoasiainministeriön johtaviin virkamiehiin. Tämä Urho Kekkosen kaudelta tuttu käytäntö tuskin kokee uutta tulemista nykyisin.

Perustuslain määräykset ylipäällikkyydestä ja sen käyttämisestä

Puolustusvoimien ylipäällikkyyden pysyttämistä tasavallan presidentillä perustellaan nykyisen perustuslain esitöissä presidentin asemalla valtionpäämiehenä. Perustelu on asiallisesti lähes tyhjä, koska valtionpäämiehen asemaan ei meidän vuosisadallamme ainakaan parlamentarisesti hallituissa valtioissa aksiomaattisesti sisälly vaadetta tiettyjen todellista vallankäyttöä sisältävien valtuuksien kuulumista siihen. Hyvin monissa nykyajan valtioissa valtionpäämiehelle kylläkin perustuslain mukaan kuuluu nimellisesti puolustusvoimain ylipäällikkyyys, mutta todellisuudessa tätä valtuutta käytetään tai sen käytöstä määrätään ministeritasolla tai sen alapuolella (ks. jälj.).

Toinen vuoden 2000 perustuslain esitöihin sisältyvä perustelu vaatii edellistä enemmän huomiota, nimittäin se, että ylipäällikkyyys liittyy läheisesti presidentin tehtävään ulkopoliitiikan johdossa. Tähän palataan tuonnempana.

Perussäännökset ylipäällikkyydestä ovat perustuslaissa. Perustuslain 128 §:n 1 momentti sisältää yleisen säännöksen siitä, että presidentillä on puolustusvoimain ylipäällikkyyys. Perustuslain 58 §:n 5 momentti täsmentää tätä toimivaltasäännöstä ja sääntelee lisäksi tämän toimivallan käyttämisessä noudatettavaa menettelyä. Ylipäällikkyyden käyttämistä

rajoittaa perustuslain 93 §:n 1 momentti (ks. jälj.). Tämän ohessa perustuslaissa on muutama muukin ylipäällikkyyttä läheltä koskeva valtuussäännös (perustuslain 128 §:n 2 momentti, perustuslain 129 §; ks. jälj.).

Perustuslain 58 §:n 5 momentissa säädetään: ”*Presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin laissa tarkemmin säädetään*”. Sotilaskäskyasioilla tarkoitetaan tässä niitä asioita, jotka kuuluvat ylipäällikönvallan alaan. Tätä alaa on alusta saakka voitu kuvata siten, että kysymys on vallasta antaa sotavoimalle määräyksiä sen perustehtävän suorittamisesta, toisin sanoen vallasta päättää lähinnä operatiivisista asioista, joihin kuuluu operatiivinen suunnittelu sodan varalle siihen liittyvine valmisteluineen ja toimenpiteineen. Käsitesisältö palautuu silloin ylipäällikkyyden alkuperäiseen tarkoitukseen, joukkojen suoraan johtamiseen sodan aikana. Tähän ytimeen on aikojen kuluessa pyritty liittämään ja vaihtelevasti liitetty erinäisiä sitä välillisesti tai välittömästi koskettavia asiaryhmiä, ensimmäisenä niistä koulutusasiat.² Rajankäynti ei – puolustusministeriön ja pääesikunnan yhteisissä valmisteluissakaan (ks. jälj.) – ole tällaisten määrittelyjen jälkeen ollut vaivatonta. Joidenkin arvioiden mukaan sotilaat ovat pyrkineet pitämään kiinni sotilaskäskyasian laajasta ja hallinnonalan siviilijohto (lähinnä puolustusministeriö) suppeasta tulkinnasta. Tosiasiassa rajankäynti on koskenut sitä, mistä asioista pääesikunta saa päättää itsenäisesti.

Kun otetaan huomioon perustuslain 58 §:n 5 momenttiin sisältyvän sääntelyvarauksen asema momentin tekstin lauserakenteessa ja momentin systemaattinen paikka koko perustuslaissa, tullaan helposti siihen tulokseen, että sääntelyvaraus viittaisi vain siitä säätämiseen, *miten ministerimyötävaikutus sotilaskäskyasioissa järjestetään*. Perustuslainsäätäjän tahtoa ilmaiseva eduskunnan perustuslakivaliokunta, jonka aloitteesta asianomainen momentti otettiin perustuslakiin, ymmärsi kuitenkin vuoden 2000 perustuslakia käsitellessään momentin sisällön toisin, laajemmin. Valiokunnan mukaan momentti myös valtuuttaa lailla säätämään siitä, *mitkä sotilaskäskyasiat presidentti päättää* ja mitkä osoitetaan puolustusvoimain komentajan toimivaltaan (PeVM 10/1998 vp, s. 19/I; PeVL 2/2000 vp). Perustuslain 58 §:n 5 momentti ei kuitenkaan oikeuttane, vaikka harmaita välialueita on olemassa, tavallisen lain säätäjää täysin vapaasti liikuttamaan rajaa sotilaskäskyasiain ja muiden puolustushallintoa koskevien asioiden välillä.

Vuoden 2000 ratkaisulla irtauduttiin periaatteessa vanhasta järjestelmästä, jossa presidentin sotilaskäskyasioita koskeva päätöksenteko (muissa kuin henkilöasioissa) toteutui kokonaan vailla ministerimyötävaikutusta vain ylimmän sotilasesimiehen, toisin sanoen puolustusvoimain komentajan, esittelystä. Perustuslakivaliokunnan tarkoituksena oli ulottaa kokonaisuudistukseen sisältynyt yleinen parlamentarisoititendenssi koskemaan myös sotilaskäskyasioiden ratkaisemista.

Perustuslain 58 §:n 5 momentti on siten avoin, että vaatimus ministerin myötävaikutuksesta presidentin päättäessä sotilaskäskyasioista voidaan täyttää usealla vaihtoehdoisella tavalla. Vaatimuksen täyttäviä myötävaikutusmuotoja ovat esimerkiksi: (1) ministerin esittely valtioneuvoston istunnossa, (2) ministerin esittely valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) kokouksen yhteydessä, (3) ministerin välitön esittely valtioneuvoston ulkopuolella, (4) puolustusvoimain komentajan välitön esittely UTVAN kokouksen yhteydessä ja (5) puolustusvoimain komentajan välitön esittely, jossa pääministeri ja/tai puolustusministeri on läsnä. Esittelevänä ministerinä voi toimia pääministeri tai puolustusministeri.

Voimassa oleva perustuslaki sallii edelleen – kuten sen edeltäjäkin – *ylipäällikkyyden luovuttamisen*. Nyt vain valtioneuvoston esityksestä ja Suomen kansalaiselle. Vuoden 1919 hallitusmuotoon otettiin aikanaan samansuuntainen säännös, mutta ilman tuollaisia rajoituksia. Se oli myönnytys ensimmäisen maailmansodan aikaan suositulle *dualistiselle sodanjohtoteorialle*: sodalla tosin pyritään politiikan asettamaan päämäärään, mutta sotaa ei voida käydä menestyksellisesti, ellei sotilaallisia näkökohtia aseteta poliittisten edelle. Dualistinen teoria otti etäisyyttä *civil control* -ideasta (siitä ks. jälj.): luovutussäännös viittasi hyvin itsenäiseen sotilaalliseen toiminnan johtamiseen. Se myös jätti avoimeksi sen, miten luovutuksen aikana sovitaan yhteen ulkopolitiikan ja sotilaallisen toiminnan johtaminen. Dualistisen teorian sovellutuksesta syntyneet käytännön vaikeudet nähtiin Suomessa toisen maailmansodan aikana.³

Säätämisperustelujen (PeVM 10/1998 vp) mukaan ylipäällikkyyden luovutus voi myös olla vain osittainen ja olla voimassa määräajan tai toistaiseksi. Luovutus voidaan toteuttaa pait-si sodan, myös aseellisen selkkauksen aikana ja muissakin oloissa. Toisaalta perustuslain 58 §:n 5 momentti on siten muotoiltu, ettei se koske määrätyn ylipäällikön toimintaa, eikä ministerin myötävaikutus ole siihen luontevasti kytkettävissäkään. Luovutus-instituution jättäminen osaksi valtiosääntöä rikkoo sen johtavia periaatteita hallitusvallan käyttöön liittyvästä vastuusta. Se on esimerkkinä siitä, että suuren perustuslakiuudistuksen yhteydessä erät kysymykset jäivät vaille riittävää selvittämistä.

Nykyisessä valtiosäännössä luovutus-instituutio viittaa, kuten ennenkin, siihen ettei presidentin ylipäällikkyyttä ole tarkoitettu nimelliseksi vaan reaaliseksi valtuudeksi.

Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaoperaatioon Suomesta lähetettävä joukko tuli lainmuutoksella vuonna 2000 osaksi puolustusvoimia. Vaikka joukko operaation suorituspaikalla siirtyisi – tosin määräehdoin – ulkomaiseen komentoon (*transfer of authority with caveats*), perustuslakivaliokunta (PeVL 17/2000 vp) ei katsonut tämän rikkovan perustuslakia ja sen säännöstä ylipäällikkyydestä, koska tasavallan presidentille jäisi päätöksenteko joukon lähettämisestä ja Suomeen palauttamisesta. (Kyseessä ei ollut vielä EU-lähtöinen kriisinhallinta. Siitä ks. jälj.)

Perustuslakivaliokunnan tulkinta tuskin kestää, jos sitä koetetaan soveltaa sotilasliittoon liittymiseen. Useiden valtioiden muodostaessa sotilasliiton voi yhteisten joukkojen ylipäällikkyyden järjestely rikkoa jäsenvaltion kansallisia sääntöjä sen omien puolustusvoimien johtamisesta. Kun perustuslain 128 §:n 1 momentin mukaan ylipäällikkyyys voidaan osittainkin luovuttaa vain Suomen kansalaiselle, esimerkiksi Suomen mahdollisen NATO -jäsenyyden aiheuttamat komentojärjestelyt olisi hoidettava muutoin kuin tähän perustuslainkohtaan turvautuen.⁴

Ylipäällikönvallan käyttämisestä koskeva nykyinen lainsäädäntö (PvL 2007):

Tasavallan presidentin päätettävät sotilaskäskyasiat⁵ voidaan nykyisen puolustusvoimalain (551/2007; jälj. lyh. PvL) mukaan jakaa kolmeen ryhmään seuraavasti:

A-ryhmä (PvL 31 §:n 1 momentti)

1. valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeiset perusteet;
2. sotilaallisen puolustusvalmiuden merkittävät muutokset;

3. sotilaallisen puolustuksen toteuttamisen periaatteet;
4. muut puolustusvoimain sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä koskevat laajakantoiset tai periaatteellisesti merkittävät sotilaskäskyasiat.

B-ryhmä (PvL 31 §:n 2 momentti)

- sotilasarvossa ylentäminen (tarkemmin laissa täsmennettynä).

C-ryhmä (PvL 31 §:n 3 momentti)

- presidentin päätettäväkseen ottamat puolustusvoimain komentajan tai muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi osoitetut sotilaskäskyasiat.

A-ryhmän asialuetteloa voidaan lukea siten, että siinä edetään normaalioloista (1.) kohti kriisiä (2.-3.) ja lopulta täyteen kriisiin (4.) Presidentin ylipäällikkyyden on aitoa, ja presidentti nähdään sodanjohtajana – mikä vastaa monistista teoriaa ja *civil control* -periaatetta. Toisaalta luetteloa voi lukea niinkin, että siinä – normaalioloja ajatellen – yleisistä puolustuspoliittisista ratkaisuksista liikutaan kohti puhtaasti sotilaallisen ammattitaidon varassa toteutettavia asiakokonaisuuksia.

C-ryhmää koskeva säännös (PvL 31 §:n 3 momentti) puolestaan *konkretisoi aitoa ylipäällikkyyttä*, tasavallan presidentin asemaa hierarkkisesti ylimpänä päätöksentekoinstanssina puolustusvoimain suorassa organisaatiossa. Kun A- ja B-ryhmän asiat *esittelijän on omasta aloitteestaan esitettävä presidentin ratkaistaviksi*, C-ryhmässä asian *pidättäminen eli päätettäväksi ottaminen riippuu presidentin omasta tapauskohtaisesta harkinnasta*.

Puolustusvoimain välitön johto ja valvonta kuuluvat puolustusvoimain komentajalle (PvL 25 §), joka puolestaan on tässä tehtävässään, sotilaskäskyasiain osalta, välittömästi tasavallan presidentin alainen. PvL 31 §:ää täytynee lukea niin, että presidentillä tässä esimiesasemassaan on periaatteessa valta pidättää tapauksittain itselleen mikä tahansa sotilaskäskyasia; oikeus on rajoittamaton. Esimerkiksi normaalioloissa päätöksenteko konkreettiin alueloukkaukseen reagoinnista (ks. jälj.) voi olla tuollaisen tapauskohtaisen pidättämisen kohde, samoin kriisin oloissa minkä tahansa sotilasesimiehelle kuuluvan operatiivisen päätöksen tekeminen.

Asiasisällöltään edellä kuvattua vastaava, presidentin ylipäällikönvaltaa koskeva säännöstö tuli voimaan jo vuonna 2000 silloiseen puolustusvoimalakiin tehdyin muutoksin (228/2000). Seitsemän vuoden aikana (2000–2007) puolustusvoimain komentaja on esitellyt pääesikunnassa, useimmiten puolustusministerin läsnä ollessa, valtakunnan sotilaallisen puolustuksen kannalta merkittäviä sotilaskäskyasioita tasavallan presidentille noin puolen vuoden väliajoin. Esittelyt ovat olleet luonteeltaan joko presidentin ratkaisua edellyttäviä tai informatiivisia. Sen ohessa komentaja on saattanut sotilaallisia henkilöasioita koskevien esittelyjen yhteydessä, ottaa – ilman esittelyn muotoa – presidentin kanssa keskusteltavaksi erinäisiä sotilaskäskyasioita, kuten niitä koskevia vaihtoehtoisia valmistelulinjoja.

Ratkaisu, johon presidentin *päätöksentekomenettelyn* osalta vuonna 2000 silloisen puolustusvoimalain muutoksin päädyttiin, ylitti tuskin uuden perustuslain vaatimaa minimitasoa. Lainvalmistelun taustalta voi erottaa tiettyä vastahakoisuutta toteuttaa perustuslainsäätäjän tarkoituksia ja vaikeutta sovittaa yhteen ministeriön ja pääesikunnan käsityksiä. Puolustusministerille säädettiin *oikeus* tai – joidenkin asioiden kohdalla – *velvollisuus olla läsnä*

puolustusvoimain komentajan esitellessä asioita presidentille. Selvää asennemuutosta ilmaisee vuonna 2007 kokonaan uudistettu puolustusvoimalaki.

Keskeistä huomiota kohdistettiin puolustusministerin asemaan. Lain esitöissä viitattiin kriittisesti siihen, että siihenastisen lain voimassa ollessa sellaiset asiakokonaisuudet, jotka merkityksensä takia olisi tullut valmistella ministeriötasolla, oli valmisteltu pääesikunnassa (HE 264/2006 vp).

Nykyisen lain mukaan presidentti ratkaisee *puolustusministerin esittelystä valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeiset perusteet siltä osin kuin ne liittyvät puolustusministeriön strategiseen suunnitteluun*. Ministeriön tulkinnan mukaan tämän – hieman vajaasti muotoillun – sääntelyn tarkoituksena on jättää puolustusministerin itsensä *in casu* harkittavaksi ja ratkaistavaksi, onko ministeriössä valmisteltu strateginen suunnitelma merkitykseltään sellainen, että asianomainen suunnitteluasiakirja tulee esittää presidentin vahvistettavaksi. Ministeriön neljän vuoden sykleissä tuottamat *strategisen suunnittelun perusteet*, joiden tarkoitus on ohjata niin ministeriön omaa kuin puolustusvoimien strategista suunnittelua, ministeri esittelee tasavallan presidentille *sotilaskäskyasiana*.

Vuoden 2007 ratkaisu on periaatteellisesti merkittävä siinä mielessä, että sotilaskäskyasiain esittelytehtävä osittain siirretään puolustusministerille, joka ei ole tasavallan presidentin alainen. Laki samalla edellyttää näiltä samoilta osin valmistelupainopisteen siirtämistä ministeriöön. Ratkaisun tosiasiallinen merkitys parlamentaarisen vaikutuksen lisäyksen kannalta on nähtävissä vasta keskipitkällä aikavälillä.

Pääministerillä ja puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ministerin esittelyssä presidentille ja lausua käsityksensä asiasta. Presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää ministerin esittelystä päätettävän sotilaskäskyasian ratkaistavakseen valtioneuvoston istunnossa. Valtioneuvosto ei näissä tapauksissa tee ratkaisuehdotusta, mitä on perusteltu sillä, että sotilaallisilla näkökohdilla on ratkaisun kannalta keskeinen merkitys. Puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä valtioneuvoston istunnossa ja lausua mielipiteensä.

Sotilaallisena asiantuntijana puolustusvoimain komentaja esittelee presidentille puolustusvoimain strategisessa suunnittelussa laaditut *tavoitetilan ja kehittämissuunnitelman* (yleensä 12 vuoden aikajänne) sekä *puolustussuunnitelman* keskeiset osat (kuinka valtakuntaa puolustetaan ja kuinka puolustusvoimia kehitetään). Sotilaallisten uhkien ennaltaehkäisyyn ja torjunnan tilanteissa presidentti päättää sotilaallisen puolustuksen kannalta keskeisistä kysymyksistä samojen periaatteiden mukaan. Puolustusministerillä on A-ryhmän asioissa velvollisuus ja muissa asioissa oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä. Näissä tapauksissa kyse on pääesikunnassa valmistelluista ratkaisuista.

Presidentin itsenäisille kannanotoille ja pidätysoikeuden käyttämiselle pyritään puolustusvoimailaissa luomaan tosiasiallisia edellytyksiä säätämällä, että puolustusvoimain komentajan tulee antaa presidentille (ja puolustusministerille) tietoja sotilasesimiesten toimivaltaan kuuluvista merkittävistä valmisteilla olevista sotilaskäskyasioista. Vastaavasti menettely antaa puolustusministerille mahdollisuuden, kun päätöksen aika tulee, reagoida siihen ja tarvittaessa ilmoittaa haluttomuutensa ottaa päätöksestä poliittista tai juridista vastuuta. Tähän tähtää myös se käytäntö, että ministeri, komentaja ja virkamiesjohto pitävät ennen

esittelyä neuvottelun, jolla luodaan esittelyyn osallistuville edellytyksiä muodostaa asiasta oma käsityksensä.

Puolustushallinnon dualismi keskushallinnon tasolla⁶

Käytännössä niin puolustusministeriöllä kuin pääesikunnalla on kosketus sekä sotilaskäskyasioihin että toimialan hallinnollisiin asioihin. Puolustusministeriön strateginen suunnittelu koskettaa molempia asiaryhmiä, myös sotilaskäskyasioita. Pääesikunta taas toimii sekä puolustusvoimain johtoesikuntana että valtion keskushallintoon kuuluvana hallintoviranomaisena. Johtoesikuntana se on puolustusvoimain komentajan ja hänen kauttaan sotilaskäskyasioissa viime kädessä tasavallan presidentin alainen, hallintoviranomaisena hallinnollisissa asioissa taas puolustusministeriön alainen sellaisin ehdoin ja rajoituksin, mitkä yleisesti koskevat ministeriön ja keskushallintoviranomaisen suhdetta. Puolustusvoimain komentaja ei kuulu pääesikuntaan, mutta hänellä on samantyyppinen kaksoisstatus kuin pääesikunnalla. Hän on kaikkien puolustusvoimissa palvelevien sotilasesimies ja sellaisena välittömästi presidentin alainen. Toisaalta komentajalla on itsenäisiä valtuuksia hallinnollisellakin puolella; hän voi jopa pidättää itselleen hallinnollisen asian joka on säädetty pääesikunnan käsiteltäväksi (SäädK 567/1992).

Ministeriö vastaa valtioneuvoston osana puolustuspolitiikkaan liittyvien hallinnollisten päätösten valmistelusta ja toimeenpanosta. Asetuksella määrätty ministeriön tehtäväluettelo itse asiassa kattaa hyvinkin tarkkaan koko puolustushallinnon alan (SäädK 375/2003). Ministeriö antaa ohjeet hallinnollisten asioiden valmistelusta keskusvirastona toimivalle pääesikunnalle, ja pääesikunta esittää ohjeiden perusteella valmistellut suunnitelmat ministeriölle ratkaistavaksi tai esiteltäviksi valtioneuvostossa.

Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko määrittää Suomen toimintalinjan ja tavoitteet näillä lohkoilla ja luo kehykset puolustusministeriön strategiselle suunnittelulle⁷, myös sille osalle, joka toteutuu pitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnassa, valtion talousarvion valmistelussa ja täytäntöönpanossa sekä hallinnonalan tulohajauksessa. Talousarvion sisältö valmistellaan puolustusministeriön ja pääesikunnan välisessä tulosneuvotteluprosessissa. Ministeriö ja pääesikunta antavat hyväksytystä talousarviosta toimeenpanoasiakirjansa.

Pääesikunnassa hallinnollisten ja sotilaskäskyasioiden hoito on integroitu siten, että pääesikunnan johto ja osastot vastaavat sekä hallinnollisten että sotilaskäskyasioiden hoidosta. Pääesikunnassa ei ole erikseen henkilöstöä, joka vastaisi yksinomaan hallinnollisista asioista eikä henkilöstöä, joka vastaisi yksinomaan sotilaskäskyasioista. Vallitsevaa järjestelyä pidetään pääesikunnassa hyvin toimivana.

Käytännön toiminnassa puolustushallinnon dualismi on pyritty voittamaan siten, että asioiden valmistelu toimialan asioiden koko skaalassa tapahtuu yhteistoiminnassa ministeriön ja pääesikunnan kesken. Yhteydenpito tapahtuu usein kirjelmiä vaihtamalla. Silti esiintyy ministeriön ja pääesikunnan yhteisiä työryhmiäkin, myös toistuvia neuvotteluja kokoonpanossa, johon kuuluvat ministeri, puolustusvoimain komentaja, ministeriön kansliapäällikkö ja pääesikunnan päällikkö.

Aikojen kuluessa on lähinnä puolustusministeriössä esiintynyt arvostelua siitä, että yhteistoiminnan tuloksissa puolustushallinnon koko toimialalla painottuvat liiaksi sotilaiden kannanotot. Hallinnonalan ulkopuolista kritiikkiä ilmensi valtionhallinnon kehittämisskeskuksen ylijohtaja *Markku Temmes* vuonna 1989 teoksessaan ”Virastojen kehityskaaret”:

”Puolustusministeriö ei ole rinnastettavissa sellaisenaan muihin ministeriöihin. Se on ollut perinteisesti sotilasvirvakunnan yhteysesikunta siviilihallinnon suuntaan. Sotilasammattikunnan dominoiva rooli on sen piirissä ollut liiankin luonnollinen. Kriisien yhteydessä tästä on ollut seurauksena kontrolloimatontakin militarismia. Suomen historian tapahtumat ovat (- -) myös rajanneet puolustusministeriömme aseman liberalististen demokratioiden puolustusministeriöihin verrattuna heikoksi. Sotilasvirvakuntamme organisatorisesti dominoiva asema suhteessa poliittiseen päätöksentekoon ja hallintokoneiston poikkihallinnolliseen ohjaukseen, joka ilmenee puolustusministeriön roolista järjestelemässämme, on historiallisten syiden tulosta ja ehkä jo vanhentunut.”⁸

Temmeksen arvion jälkeen kahdessakymmenessä vuodessa mahdollisesti tapahtunutta muutosta on tämän selvityksen työstämiseen sovitussa ajassa ollut vaikea arvioida.

***Civil control* -periaate ja puolustushallinto**

Yhdysvaltalaisessa valtio-opillisessa kirjallisuudessa on kehitelty, selvitellessä asevoimien asemaa suhteessa valtakunnan poliittiseen johtoon, niin sanottua *civil control* -periaatetta. Pääkysymys on, millaisia keinoja on käytettävä ja käytettävissä sen varmistamiseksi, että asevoimat ovat valtion välikappale demokraattisesti asetettujen valtioneelinten päättämän politiikan toteuttamiseksi sen sijaan, että ne toteuttaisivat omaa toimintapolitiikkaansa. Varmistukseen tarvitaan kahden tason järjestelyjä. Ensiksi: asevoimien ylimmän sotilasjohdon täytyy olla maan hallituksen valvonnassa ja sen alainen sellaisella perustulla järjestetyllä tavalla, joka on myös tehokas. Toiseksi: ministeriön vastuullisen siviilijohdon ja -virkamiesten tulee pystyä vuorovaikutuksessa asevoimien kanssa, päätöksenteon eri vaiheissa valmistelusta lähtien, ohjaamaan tarvittavassa määrin sotilaallista toimintaa.⁹

Puolustusvoimalain luettelo tasavallan presidentin päätettävistä sotilaskäskyasioista sisältää tavallisen lain säätäjän käsityksen siitä, kuinka *civil control* -periaate Suomessa nykyisin täsmentyy ja konkretisoituu noissa asioissa. Sotilaallisten hallintoasioitten puolella saman periaatteen toteutumisaste taas näkyy siitä, kuinka puolustusministeriön ja pääesikunnan suhde on tällä loholla järjestetty ja toimii.

Nykyjärjestelmässä presidentille esitellään päätettäväksi tietyt sotilaskäskyasiat, mutta hänellä ei ole käytettävissään omaa koneistoa päätösten valmistelua varten; presidentin kanslia on kooltaan ja kokoonpanoltaan tähän tehtävään aivan liian vaatimaton. Puolustusministerin johtama ministeriö puolestaan valmistele vain osan presidentille ratkaistaviksi osoitetuista sotilaskäskyasioista.

Tasavallan presidentillä on valtiosääntöinen oikeus tehdä sotilaskäskyasioita koskevat ratkaisunsa ministerin tai komentajan esittelystä poiketen (ks. ed.). Oman valmistelukoneiston puuttuminen rajoittaa kuitenkin presidentin tosiasiallista mahdollisuutta tämän

oikeuden käyttämiseen, ja vaihtoehtoiksi presidentin päätöksenteossa jäävät helposti ehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen, mieluummin ehkä hyväksyminen. Käytännössä tosin, informaatioluontoisissa keskusteluissa, presidentti on – kuten jo mainittiin – ainakin viime vuosina joissakin tilanteissa voinut valita puolustusvoimain komentajan esittämän kahden tai useamman valmistelulinjan kesken.

Puolustushallinnon johdon dualistinen järjestely, puolustusvoimain kaksoisjohdonalaisuus vuodesta 1919 lähtien – yhdistyneenä siihen, miten puolustusministeriön ja pääesikunnan toimiala ja keskinäissuhteet muuten ovat järjestyneet – näyttää antaneen ylimmälle sotilaskommandolle kohtalaisesti liikkumatilaa. Se on taannut ja takaa edelleen puolustusvoimille suhteellisen *vahvan laitosautonomian*. Laitoksen itsensä ja sen omien tavoitteiden toteutumisen kannalta vahva autonomia voidaan merkitä positiiviseksi seikaksi. Järjestelyn kääntöpuoli saattaa olla tietty vajaus *civil control* -periaatteen toteutumisessa puolustushallinnossa.

Eräiden sotilasasioita koskevien valtuuksien suhde ylipäällikkyyteen

Henkilöasiat. Puolustusvoimain *upseerien nimittäminen* virkaan kuuluu erillisen perustuslainsäädännön (perustuslain 128 §:n 2 momentti) nojalla tasavallan presidentille. Nimitäminen tapahtuu – niin kuin perustuslain 58 §:n 5 momentti sen sallii – osin valtioneuvostossa sen ratkaisuehdotuksesta, osin sen ulkopuolella puolustusvoimain komentajan esittelystä. Nimittämisvalta, joka täsmentyy PvL 38 §:ssä, on ylipäällikkyydestä erillinen vaikkakin sen alaa ja käyttöä hyvin läheltä koskettava valtuus.

Upseerin ylentäminen sotilasarvossa on sen sijaan, kuten edellä mainittiin, presidentille kuuluva sotilaskäskyasia. Tämän kanssa epäjohdonmukaisesti *tehtävään määrääminen* taas rinnastetaan, mahdollisesti normaaliajan virkamiesoikeudellisista syistä, PvL 38 §:ssä kaikin tavoin nimittämiseen. Kaikista puolustusvoimain henkilöasioista on kuitenkin juuri tehtävään määrääminen läheisimmin liittynyt ylipäällikkyyteen, ja sitä on vanhastaan pidetty puolustusvoimain ylimmälle johdolle kuuluvana sotilaskäskyasiana.¹⁰ Perustuslain 58 §:n 5 momentti ei näytä asettavan estettä tälle tulkinnalle, jonka kanssa PvL 38 § ei ole täysin linjassa. Erityisesti sodan aikana valta päättää operaatioista ja valta määrätä operaatioiden johtajat kytkeytyvät olennaisesti toisiinsa.

Liikekannallepano, ylimääräiseen palvelukseen määrääminen. Perustuslain 129 §:n mukaan *tasavallan presidentti päättää valtioneuvoston esityksestä puolustusvoimien liikekannallepanosta*. Tähän toimeen ryhdytään sodan alettua tai sodan välittömästi uhatessa. Toimi luo edellytykset puolustusvoimain reservin kutsumiselle kokonaan tai osittain asevelvollisuuslaissa tarkoitettuun palvelukseen, sodanaikaisten joukko-osastojen muodostamiselle ja erillislainsäädännössä tarkoitettua materiaalia ottamiselle puolustusvoimien käyttöön. Liikekannallepanosta päätetään presidentin normaalissa päätöksentekojärjestyksessä. Käsillä on ylipäällikkyydestä erillinen toimivaltuus. Sillä on toiminnallinen yhteys ylipäällikkyyteen, mutta se on vanhastaan erotettu siitä ulkopoliittisten ja valtiontaloudellisten kytkentöjensä ja koko yhteiskunnan toimintaan kajoavien vaikutuksiensa vuoksi.

Liikekannallepanon pehmeämpi muoto sisältyy asevelvollisuuslakiin (1438/2007). Sen mukaan tasavallan presidentti voi normaaliolojen vakavassa häiriötilanteessa tai poikkeusoloissa *sotilaskäskyasiana puolustusministerin esittelystä* valtuuttaa puolustusvoimat mää-

räämään reserviläisiä *ylimääräiseen palvelukseen* enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (83 §). Päätöksentekonsa presidentti voi siirtää valtioneuvoston istunnossa tapahtuvaksi. Ylimääräisen palveluksen tarkoituksena on kohottaa ja ylläpitää puolustusvalmiutta ja helpottaa mahdollisesti tulossa olevan liikekannallepanon toteuttamista. Toiminnallisesti kyseinen valtuus liittyy ylipäällikkyyteen, mutta toimen vaikutukset ovat samantapaiset kuin liikekannallepanossa. Lain perusteluissa (HE 37/2007 vp, s. 59/II) toimi rinnastettiin PvL 31 §:n 1 momentissa mainittuihin asioihin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 7/2007 vp) ei tehnyt huomautusta tästä kaukaa haetusta tulkinnasta. Lainkohta jäi osoitukseksi sotilaskäskeysiain alan häilyvyydestä.

Sodasta päättäminen, alueen koskemattomuuden turvaaminen. Perustuslain 93 §:n 1 momentissa säädetään: ”*Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.*” Sodan osalta tämän säännöksen perusmerkitys on vanhastaan ollut siinä, ettei presidentin ole lupa yksinomaan ylipäällikönvaltansa nojalla aloittaa vihollisuuksia toista valtiota vastaan. Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjaan sisältyvä hyökkäyssodan kielto, josta on tullut kansainvälisen oikeuden pakottava normi, estää nyttemmin eduskuntaa antamasta suostumustaan hyökkäyssotaan.¹¹

Puolustautumistoimet hyökkäystä vastaan sitä vastoin ovat kansainvälisoikeudellisesti sallittuja. Reaktioiden kirjo on laaja, kun kysymys on sotilaallisista toimista maan alueellisen koskemattomuuden turvaamiseksi. Aluevalvontalaki (755/2000) sisältää tuollaisia tilanteita varten viranomaisten toimivaltaa koskevat perussäännökset. Yleisenä sääntönä on voimassa, että puolustusvoimain ja rajavartiolaitoksen on ryhdyttävä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Päätöksenteko toimista voi tosiasiansa tapahtua hyvin matalalla hierarkkisella tasolla. Lain mukaan puolustusministeriö ohjaa ensi vaiheessa sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä ja yhteensovittaa eri hallinnonhaarojen aluevalvontaviranomaisten toiminnan. Ministeriö käyttää aluevalvontalain mukaan näissä tomissaan sotilaskäskeysiä (23 §). Jotta vältettäisiin ristiriita presidentin ylipäällikönvallan kanssa, laissa on määrätty, että presidentin sotilaskäskeysillä voidaan tarvittaessa syrjäyttää ministeriön toimintaohjeet (33 §).

Perustuslain 93 §:n 1 momentin edellä mainittu säännös on vanhentunut ja ohi aikansa elänyt. Se olisi jo vuoden 2000 reformin yhteydessä tullut perustuslakitasolla korvata modernilla tiiviillä sääntelyllä puolustusvoimain tarkoituksesta ja käyttörajoituksista (vrt. jälj. Ruotsi). Rauhasta päättäminen taas kuuluu perustuslain 94 ja 95 §:n alaan.

Puolustustilan voimaan saattaminen. Tavallisena lakina säädetty puolustustilalaki (1083/1991) sisältää joukon viranomaisille annettuja valtuuksia. Ne voivat tulla sovellettaviksi Suomeen kohdistuvan sodan aikana ja siihen rinnastettavissa tilanteissa, joissa väkivaltaisesti pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Lain tarkoituksena on tehostaa maan puolustusta ja lujittaa sen turvallisuutta. Valtuuksien soveltamisen alkaminen todetaan saattamalla voimaan *puolustustila*, mikä nykyisessä oikeustilassa tapahtuu *tasavallan presidentin asetuksella*. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan.

Perustuslaki ei edellytä puolustustilan voimaansaattamisvaltuuden antamista presidentille, mutta toiminnallinen sidos on olemassa tämän valtuuden ja ylipäällikkyyden kesken. Samanlaista toiminnallista sidosta ei ole poikkeuslakina säädetyn *valmiuslain* (1080/1991)

sisältämän järjestelmän käynnistämismahdollisuuden ja ylipäällikkyyden kesken. Valmiuslaki tuli aikanaan voimaan ennen nykyistä perustuslakia. Valmiuslaissa kyse on säädösvallasta ja sen laajamittaisesta siirtämisestä valtioneuvostolle, ja säädettäessä valmiuslain jälkeen nykyistä perustuslakia taas tavoitteena oli eri tavoin supistaa presidentin osuutta säädösvalan käyttöön.

II ULKOASIAINVALLAN SUHDE YLIPÄÄLLIKKYYTEEN

Perustuslain mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa (perustuslain 93 §:n 1 mom.).

Ulkopoliittikan johtovalta eli ulkoasiainvalta on alkuaan eri maissa perinteisesti kuulunut valtionpäämiehelle, mutta se on monarkioissa ja parlamentaarisisissa tasavalloissa – ani harvoin poikkeuksin – tosiasiallisesti ja pysyvästi liukunut hallitukselle käytettäväksi yhdessä parlamentin kanssa. Suomessa vuonna 1919 ulkoasiainvalta kuului siihen tärkeiden valtuuksien nippuun, joka uskottiin tasavallan presidentille. Säännöksen malli tuli vanhasta Venäjältä.

Vuosikymmenten ajan ulkoasiainvaltaa pidettiin presidentin yhtenä valtuutena muiden joukossa. Käänteisen asian arvioinnissa tapahtui toisen maailmansodan aikana, mutta vasta niin myöhään kuin 1960-luvulla alkoi – silloisessa kansainvälispoliittisessa tilanteessa – vakaantua poliittinen mutta valtiosääntöön perustumaton käsitys, että ulkoasiainvalta on eräänlainen presidentin prerogatiivi, parlamentaarisisesta myötävaikutuksesta riippumaton erityisvaltuus. Urho Kekkosen kaudella presidentti vakiinnutti asemansa ulkopoliittikan johtajana. Perustuslaki ei muuttunut, mutta valtionorganisaation käytäntö muuttui.

Käsitys ulkoasiainvallasta presidentin prerogatiivina saattoi omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että vielä päätettäessä uudesta toimivaltainjaosta presidentin ja valtioneuvoston kesken, ulkoasiainvalta pysytettiin vuoden 2000 perustuslailla edelleen presidentillä, nyt heikennettynä tosin vahvoihin parlamentaarisiin painotuksiin (”yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa”). Tässäkin jäi silti pätemään sääntö, että erimielisyyden syntyessä tehtävän päätöksen sisällöstä presidentin ja ministeristön kesken, presidentin kanta on muuten paitsi esitysten antamisessa ratkaiseva (ks. ed.).

Valtion ulkopoliittikalla pyritään ensi kädessä – kansallista etua silmällä pitäen – vaikuttamaan toisten valtioiden käyttäytymiseen joko valta-asemaa käyttämällä tai luomalla yhteistoimintasuhteita. Ulkoasiainvallan ytimessä on valta valtion puolesta – kuitenkin usein eduskunnan suostumuksella – sitoutua valtion puolesta kansainvälisiin velvoitteisiin. Valtioiden väliset suhteet voivat kuitenkin olla paitsi oikeussuhteita, myös tosiasiallisia suhteita. Näihin jälkimmäisiin kuuluvat esimerkiksi valtioiden päätöksentekoliittien käsitykset toisten valtioiden vastaavien eliittien tavoitteista ja keinovalinnoista. Myös noihin käsityksiin vaikuttamalla harjoitetaan ulkopoliittikkaa.

Puolustusvoimain päätehtävänä on sotilassektorilla varmistaa olemassaolollaan ja tarvittaessa voimankäytöllä valtion ulkoista turvallisuutta. Suomen ulkopoliittikka pyrkii samaan turvallisuustavoitteeseen lausunnoin, esityksin, neuvotteluin, valtiosopimuksia tekemällä ja osallistumalla päätöksentekoon kansainvälisissä järjestöissä. Näiden kahden politiikan lohkon, puolustus- ja ulkopoliittikan kesken, vallitsee vuorovaikutus: toiminta toisella lohkolla

tukee toimintaa toisella tai joka tapauksessa vaikuttaa siihen, mitä toisella lohkokolla tapahtuu. Omien puolustusvoimien asevarustehankinnat, liikkeet ja vähäinenkin aseellinen toiminta esimerkiksi aiheuttavat tai voivat aiheuttaa vahvojakin reaktioita muissa valtioissa; ne ovat samalla ulkopoliittisia toimia. Vieraan valtion vastaavat toimet tai sen johdon lausunnot taikka sen tekemät valtiosopimukset taas saattavat vaikuttaa oman valtion puolustuspolitiikan suunnitteluun.

Ulkopolitiikan ja puolustuspolitiikan kesken vallitsee siis periaatteessa läheinen toiminnallinen sidos. Kummankin politiikan lohkon on määrä, vuorovaikutuksessa toistensa kanssa, varmistaa valtion ulkoista turvallisuutta. Siitä seuraa asiallisesti vaatimus kummankin lohkon yleisen linjan ja yksittäisten tointen sovittamisessa yhteen toistensa kanssa yhtä ja samaa päämäärää tavoittavaksi.

Suomessa on 1960-luvulta saakka oltu tosiasiaa lähellä presidenttijärjestelmän mukaista integroitua mallia, jossa presidentti yhdistää ulko- ja puolustuspoliittisen päätöksenteon. Poliitiikan integrointi tuossa pisteessä ei kuitenkaan muodollisesti ole ollut täydellistä, koska puolustusvoimien resurssointi hankintoja myöten on hallitustasolla ollut valtioneuvoston ja puolustusministeriön käsissä. Urho Kekkosen kaudella tasavallan presidentti tosin otti ohi valtiosäännön vaikuttaakseen tosiasiallisesti tähänkin sektoriin. Toisaalta puolustusvoimien saavuttamasta laitosautonomiasta (ks.ed.) on ehkä seurannut, että poliittinen ohjaus tällä lohkokolla on ollut hennompa kuin ulkoasiainhallinnon puolella.

Nykyisin ulko- ja puolustuspolitiikan koordinointi turvallisuuspolitiikaksi yli edellä kuvatun halkeaman ja johtamisjärjestelmissä olevien erojen tapahtuu tai voi tapahtua valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVAn) kokouksissa, joihin presidentti sekä muiden jäsenten ohella ulko- ja puolustusministeri osallistuvat ja joissa myös ylintä sotilasjohtoa on saapuvilla. Nykyinen UTVA on ohi perustuslain tavallisella lailla järjestetty valtiosääntöoikeudellinen hybridi, valmisteleva ministerivaliokunta, joka on käytännössä muodostettu presidentin päätöksentekofoorumiksi mainitsematta lakitekstissä mitään tästä funktiosta. Lakitekstissä todetaan vain, että UTVA ”voi kokoontua yhdessä tasavallan presidentin kanssa” (SäädK 175/2003, 24 §). Kun presidentin kanta tosiasiallisesti, erimielisyyden syntyessä jää päällimmäiseksi, ei koordinaatio nykyisessä UTVA:ssa hevin rinnastu sellaiseen politiikkojen yhteensovittamiseen, joka toteutuu ministeristön sisäpuolella, ministerikollegoitten kesken. Strategisen suunnittelun asioita ei saadun tiedon mukaan UTVAn valmistavaan käsittelyyn ole toistaiseksi tuotu.

Jotta jatkossakin vältettäisiin – kuten oli tehty vuodesta 1995 lukien – EU-liittymisestä johtuva päätösvallan siirtyminen tasavallan presidentille, EU:ssa päätettävät asiat kokonaisuudessaan pidettiin myös vuoden 2000 perustuslailla (perustuslain 93 §:n 2 momentti) erotettuina presidentin toimivallasta ja siirrettyinä valtioneuvoston toimivaltaan. Perustuslain 93 §:n 2 momenttia on luettava siten, että myös *EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (UTP) kuuluu valtioneuvoston toimivaltaan*. Se on poikkeus perustuslain 93 §:n 1 momentin pääsäännöstä, jolla ulkopolitiikan johtaminen annetaan presidentin asiaksi. Perustuslakivaliokunta on tämän useaan kertaan todennut.¹² Valtioneuvoston tosin oletetaan UTP -asioissa olevan ”läheisessä yhteistoiminnassa” presidentin kanssa, mutta toimivallan jakoa tämä velvoite ei poista.

Unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluu muun ohessa *EU:n sotilaallinen kriisinhallinta*. Myös tätä koskeva päätöksenteko on periaatteessa valtioneuvoston vastuul-

la. Siten kansallisen päätöksen tekeminen Suomen osallistumisesta EU:n kriisinhallinta-operaatioon on perustuslain mukaan ”EU:n päätökseen liittyvä Suomen toimenpide” ja valtioneuvoston asiana on perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla tehdä päätös puolustusvoimiin kuuluvan suomalaisen henkilöstön asettamisesta operaatiota varten. *Valtioneuvoston päätösvalta EU-asioissa siten periaatteessa rajoittaa ylipäällikkyyttä* – joskin poikkeuslailla kansallinen päätöksenteko suomalaisen joukon asettamisesta on vastoin perustuslain 93 §:n 2 momenttia palautettu presidentille (SäädK 211/2006). Poikkeuslaki ei kuitenkaan koske päätöksentekoa puolustusvoimain osallistumisesta avun antamiseen EU:n ja sen jäsenvaltioitten päätösten ja tointen perusteella. Siitä päättäminen kuuluu valtioneuvostolle (PeVL 51/2006 vp). Sitä vastoin muuta kuin EU-lähtöistä kriisinhallintaa koskevassa päätöksenteossa yhdistyvät suoraan perustuslain mukaan edelleen presidentin ulkoasiainvalta ja ylipäällikkyyys (PeVL 54/2005 vp).

III TIETOJA YLIPÄÄLLIKKYYDEN VALTIOSÄÄNTÖISISTÄ JÄRJESTELYISTÄ EUROOPAN VALTIOISSA

Yleinen linja. Asevoimien ylipäällikkyydestä on säännöksiä useimpien Euroopan valtioiden perustuslaeissa. Pääsääntönä on, että niin monarkioissa (esim. Belgia ja Espanja) kuin tasavalloissa (esim. Irlanti, Italia, Puola ja Tshekki) asevoimien ylin päällikkyyys on suoraan perustuslailla uskottu valtionpäämiehelle. Kysymys on parlamentaarisesti hallituista valtioista, joissa monarkin tai presidentin kaikki toimet tapahtuvat ministerien, tavallisesti pääministerin poliittisella vastuulla.

Useimmissa tapauksissa valtionpäämiehen ylipäällikkyyys näyttää olevan lähinnä kunnia-tehtävä ja seremoniaalinen järjestely, jonka taustalla on valtionpäämiehen rooli valtion symbolina ja valtion muodollisena edustajana toisiin valtioihin nähden. Todellinen ylimmän vallan käyttäjä sotavoimaan nähden on hallitus tai sen yksittäinen jäsen. Asevoimien johto näissä järjestelmissä on varmistettu hallitukselle valtionpäämiehen päätöksentekomenettelyä (esittely, varmennus) koskevin tai perustuslain tai sitä alemmanasteisin toimivallan jakoa tai delegointia koskevin säännöksin, taikka sitten yksinkertaisesti pitkään vallinnut ja tavanomaissäännöksi vahvistunut käytäntö varmistaa sen, ettei valtionpäämies käytä lainkaan ylipäällikkyyttään tai päättää aina esittelyn mukaan. Esimerkiksi Itävallan liittopresidentillä on asevoimien ylipäällikkyyys, mutta asevoimien komentovalta delegoituu *ex constitutione*, suoraan saman artiklan mukaan, puolustusministerille, ellei jotain osaa tästä toimivallasta ole tavallisella lailla pidätetty presidentille. Tällä tavoin presidentille on jäänyt vain korkeimpien upseerien nimittäminen, ja – lainopin mukaan – jossain erityisessä valtiosisäisessä hätätilanteessa valta suoraan antaa käskyjä asevoimille tai niiden osille.¹³

On tosin parlamentarismien omaksuneita tasavaltoja, joissa presidentin ylipäällikkyyys saattaa olla jossain määrin edellä kuvattua itsenäisempää ja reaalisempaa, lähtien siitä että siihen liittyy erillisen neuvoa-antavan elimen, kansallisen puolustusneuvoston puheenjohtajuus (esim. Portugali, Romania ja Viro), minkä tehtävän kautta presidentillä voi olla jokin määrä vaikutusvaltaa päätettäessä asevoiman käytöstä. Tässä ei ole käyty lähemmin selvittämään näiden järjestelmien sisältöä.

Ranska on Euroopan valtioiden joukossa selvä poikkeus – mutta vain perustuslakinsa käytännön sovellusten kannalta. Vuoden 1958 perustuslain mukaan presidentti on asevoimien ylipäällikkö ja johtaa puhetta kansallisissa puolustuskomiteoissa. Presidentin ylipääl-

likkönä tekemät päätökset vaativat voimaan tullakseen ministerin varmennuksen. Ulkoa katsoen järjestelmä näyttäisi siis seuraavan yleistä parlamentaarisesti hallitun valtion kaavaa. Käytännössä Ranskan hallitustapa muuntuu puoliparlamentaariseksi niinä kausina, joina presidenttiä kannattavilla puolueilla on enemmistö parlamentissa. Presidentti tunnustetaan tämän enemmistön poliittiseksi johtajaksi, ja tähän tosiseikkaan nojautuen hän oman harkintansa mukaan nimittää ja vapauttaa pääministerin ja saa sitä kautta täydet mahdollisuudet ensin vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon ja sen jälkeen sanella esimerkiksi tärkeiden ulko- ja sotilaspoliittisten päätösten sisällön. Näinä presidentin enemmistön kausina Ranskan presidentin ylipäällikkyyks on reaalin valtuus.

Tapa, jolla asevoimien ylipäällikkyyks on useimmissa Euroopan valtioissa perustuslakitasolla säännelty, ilmentää traditiota, jossa suositaan nimellisiä valtuuksia perustuslaillisen selkeyden sijasta. Se ei ole Suomelle malliksi suositeltava linja.

Ruotsin ja Saksan järjestelmät tarkastelun kohteina. Lähemmän huomion kohteiksi on tätä selvitystä varten valittu kaksi sekä sisällöltään että sääntelytavaltaan poikkeavaa eurooppalaista järjestelmää. Ruotsi ja Saksa tarjoavat kumpikin sekä toisiinsa että yleisen järjestelytapaan nähden hyvin erilaisen mallin asevoimien johdon järjestelystä ja sen suhteesta maan hallitukseen. Molemmille on toisaalta yhteistä, että valtionpäämies (*statschef/Bundespräsident*) on täysin suljettu pois asevoimien toiminnan ohjauksesta. Juuri tästä syystä näiden kahden järjestelmän esittely on mielekästä Suomen vaihtoehtoja etsittäessä.

Ylin asevoimien toimintaa koskeva päätösvalta on niin Ruotsissa kuin Saksassa hallitustasolla, kuitenkin niin, ettei Ruotsissa ministerien toimivalta sisällä lainkaan sotilaallista komentovaltaa, päinvastoin kuin on laita Saksassa. Saksassa asevoimien johtoesikunnat on liitetty kiinteästi puolustusministeriön organisaatioon, kun taas Ruotsissa ylimmän sotilas-esimiehen, ylipäällikön, komennossa oleva *Försvarsmakten* johtoelimineen on puolustusministeriöstä irrallinen ja varsin itsenäisesti toimiva viranomainen.

Ruotsi: yksityiskohtainen kuvaus. Ruotsin hallitusjärjestelmä on täysparlamentaarinen. Ylin hallitusvalta on poikkeuksellisella tavalla kollektiivinen: ministeriöt (*departement*) ovat periaatteessa vain valmisteluorgaaneja, ja päätöksenteko tapahtuu hallituksen istunnoissa. Hallitustason päätöksenteon yhteensovittamista johtaa pääministerin alainen organisaatio *statsrådsberedningen*.

Hallitus voi perustuslain (RF) mukaan valtuuttaa puolustusvoimat käyttämään asevoimaa aluevalvontatilanteissa kansainvälisen oikeuden ja tavanomaissääntöjen mukaan. Hallitus saa määrätä puolustusvoimat tai sen osan torjumaan maata kohdannutta aseellista hyökkäystä. Sodanjulistusta ei saa antaa ilman parlamentin suostumusta. Perustuslaki näin delegoi asianomaisen sääntelyn suoraan asetuksenantajalle eli hallitukselle: asianomaiseen perustuslaissa tarkoitettuun sääntelyyn ei tarvitse käyttää lakitasoa.

Puolustusvoimain (*Försvarsmakten*) päätehtäväksi määritellään asetuksella (SFS 2007:1266) 1. puolustaa Ruotsia aseellista hyökkäystä vastaan ja suojella Ruotsin alueellista koskemattomuutta, 2. toteuttaa ja tukea kansainvälisiä rauhanturvaamisoperaatioita ja humanitaarista toimintaa, ja 3. vahvistaa omaa yhteiskuntaa toimimalla yhdessä muiden viranomaisten kanssa ja asettamalla resursseja käyttöön vaikeissa rauhanajan kriiseissä

(”*vid svåra påfrestningar*”). Tämän ohella sama asetus sisältää hyvinkin yksityiskohtaisia säännöksiä puolustusvoimain tehtävistä.

Puolustusvoimat on kokonaisuudessaan yksi viranomainen (*myndighet*). Sen päällikkönä on kenraalin arvoinen sotilashenkilö, ylipäällikkö (*överbefälhavaren, ÖB*), Ylipäällikön johtoesikuntana on pääesikunta (*högkvarteret*), joka ei ole hallinto-oikeudellisesti erillinen yksikkö.

Ruotsin järjestelmässä puolustusvoimia kohdellaan samalla tavoin kuin kaikkia muita viranomaisia. Jokaisen ministeriön toiminta-alaan kuuluu joukko viranomaisia, ja toimival-
lan jako näiden kahden tason kesken on periaatteessa selkeä. Hallitus määrää viranomais-
ten toiminnan tavoitteet, suuntaviivat ja niille annettavat resurssit. Asetustasoa, suunnitel-
mia ja toimintakertomuksille annettavaa palautetta käytetään runsaasti viranomaistoimin-
nan sääntelyyn ja ohjaukseen, mutta hallitus ei puutu siihen, kuinka viranomaiset käyttävät
oikeussääntöjä tai toimivat konkreettisissa yksittäistapauksissa.¹⁴

Hallitus asettaa tehtävät puolustusvoimille ja antaa niihin tarvittavat resurssit. Tehtävät
voivat käytännössä olla hyvinkin yksityiskohtaisia, kuten osallistuminen tiettyyn rauhan-
turvaoperaatioon määräehdoin. Hyvä esimerkki on myös – kaikessa tarkkuudessaan – ase-
tus, joka sääntelee – paljon yksityiskohtaisemmin kuin vastaava suomalainen säädös – puo-
lustusvoimien puuttumisen alueloukkauksiin (SFS 1982:756). Puolustusvoimille jää kui-
tenkin siitä päättäminen, kuinka tehtävä konkreettisessa yksittäistapauksessa toteutetaan.
Puhtaasti operatiiviset ratkaisut kuuluvat vain puolustusvoimille – ei hallitukselle.

Hallitus nimittää virkaan ylipäällikön, pääesikunnan päällikön ja tiedustelupäällikön. Se
nimittää myös kenraalikategorian upseerit ja määrää nämä tehtävään puolustusvoimain
ehdotuksesta. Ylipäällikkö on tällä hetkellä nimitetty määräajaksi. Kesken kauden hänet
voidaan, kuten muutkin johtavat virkamiehet, vapauttaa vain, jos viranhoidossa ilmenee
karkeaa huolimattomuutta tai laiminlyöntejä.

Ylipäällikkö johtaa pääesikunnan avustamana puolustusvoimia. Hän on puolustusvoimien
ylin sotilasesimies, eikä hänen yläpuolellaan ole suorassa komentolinjassa poliittisen vallan
käyttäjiä. ÖB vastaa siitä, että puolustusvoimien organisaatio ja valmius on hallituksen
päättösten mukainen ja käyttää puolustusvoimia hallituksen asettamien tehtävien ratkaise-
miseen.

Järjestelmään kuuluu komiteatyypinen suunnitteluelin *Försvarsberedningen*, hallituksen
ja poliittisten puolueitten välinen neuvottelufoorumi, jonka toiminnassa on tarkoitus saa-
vuttaa mahdollisimman laaja yhteisymmärrys maan turvallisuus- ja puolustuspolitiikan
suuntaviivoista. Hallitus kutsuu siihen, paitsi puolueiden edustajia, myös eri ministeriöit-
ten asiantuntijoita. Valmistelua johtaa puolustusministeriö, jonka pysyvään rakenteeseen
kuuluu suunnitteluelimen turvallisuuspolitiikan ja kansainvälisen politiikan siviiliasiantun-
tijoista koostuva sihteeristö. Valmistelussa syntyneissä mietinnöissä on aineksia, joita
Suomessa sisältyy hallituksen turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja puolustusministeriön
strategiseen suunnitelmaan. Asiakirjaa hallitus käyttää pohjana valtiopäiväesityksilleen ja
muille ratkaisuilleen.

Käytännössä tärkein tapa, jolla hallitus ohjaa puolustusvoimia, on sen vuosittain puolus-
tusvoimille osoittama ohjaukskirje (*regleringsbrev*), joka kattaa puolustusvoimain talouden

ja toiminnan. Sen sisältö syntyy yhteistoimin dialogissa puolustusministeriön ja puolustusvoimain kesken. Ministeriön organisaatiossa erityisesti sotilaallisen puolustuksen osasto vastaa osallistumisesta tuohon valmisteluun. Tosin ministeriön henkilöresurssit ovat tähän yhteistyöhön suhteellisen vaatimattomat.

ÖB antaa hallitukselle vuosittain toimintakertomuksen (*årsredovisningen*). Hallituksen siihen antama palaute voi sisältää hyvinkin yksityiskohtaisia kannanottoja.

Perustuslaissa (RF) varaudutaan yksityiskohtaisesti siihen, miten kriisiaikana turvataan lainsäädäntö- ja hallitusasioiden hoitaminen. Sen sijaan alemmantasoisin säädöksinkään ei ole varauduttu syvän kriisin mahdollisesti vaatimiin erityisjärjestelyihin puolustusvoimien johtamisessa. Toisaalta kriisivalmiuden yhteensovittamista varten on luotu erityinen puolustusministeriön toimialaan kuuluva viranomainen (*Krisberedskapsmyndigheten*; SFS 2002:518).¹⁵

Saksa: yksityiskohtainen kuvaus. Saksan hallitusjärjestelmä on täysparlamentaarinen. Liittopresidentillä on eräitä valtuuksia kriisitilanteita ja poliittisten umpikujien laukaisemista varten. Liittovaltion puolustusministerillä on asevoimiin nähden ylin määräys- ja komentovalta (*Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte*). Se on todelliseksi tarkoitettua toimivaltaa, jonka käyttö ei rajoitu yleisten hallinnollisten ohjeiden antamiseen, vaan sisältää selkeästi myös sotilaallisen käskyvallan. Puolustautumistapauksessa, jonka parlamentti hallituksen esityksestä toteaa, puolustusministerin valtuudet asevoimiin nähden siirtyvät liittokanslerille.

Puolustusministeri johtaa liittokanslerin määräämien politiikan suuntaviivojen (*Richtlinien*) puitteissa toimialaansa itsenäisesti ja omalla vastuullaan. Mieli-pide-erot ministerien kesken ratkaisee liittohallitus.

Saksan puolustushallinto on järjestetty kahden johtavan ajatuksen mukaan: 1. etusija sen rakenteissa on annettu ei-sotilaallisille (siviili)päätöksentekijöille siinä, missä se vain on mahdollista sotilaallis-ammattillisesta asiantuntemuksesta tinkimättä, ja 2. asevoimien laitoskulttuuria on voimakkaasti kehitetty *Bürger in Uniform* -periaatteen mukaan (sotilaan oikeusasema saa poiketa kansalaisen oikeusasemasta vain siinä missä asevoimien tehtävä sitä ehdottomasti vaatii).

Puolustusministeriössä on kaksi parlamentaarista valtiosihteeriä ja kaksi virkamiesvaltiosihteeriä. Jälkimmäiset avustavat ministeriä ministeriön johtamisessa ja asevoimia koskevien valtuuksien käyttämisessä. Ministerin sijaisina he käyttävät näitä valtuuksia tarvittaessa itsekin. Ministeriön organisaatio jakautuu *johtotasoon ja toimeenpanotasoon*. Johtotason yksiköihin kuuluu suunnitteluesikunta (*Planungsstab*), jonka tehtävänä on pitkän aikavälin sotilasstrateginen ja puolustuspoliittinen perussuunnittelu ajatusmalleja ja analyysieja tuottamalla. Toimeenpanotasolla on kolme sektoria (*Bereich*): sotilas-, keskus- ja hallintosektori. Kaksi jälkimmäistä ovat ei-sotilaallisia sektoreita. Esimerkiksi sotavarusteasioiden käsittely on keskitetty hallintosektorin varusteluosastolle.

Asevoimien ylin sotilaallinen johto-organisaatio (johtoesikunnat) on järjestetty kokonaan puolustusministeriön sisään, osaksi sen rakennetta. Noin 40 % ministeriön henkilöstöstä on ammattisotilaita. Sotilassektorin tärkein osasto on asevoimien johtoesikunta (*Führungsstab*

der Streitkräfte), päällikkönään asevoimien päätarkastaja (*Generalinspekteur der Streitkräfte*).

Päätarkastaja esittelee asioita suoraan puolustusministerille tai valtiosihteerille. Hän on ministerin esikuntapäällikkö tämän komentovaltaan kuuluvissa asioissa. Päätarkastaja vastaa ministerille sotilaallisen puolustuksen kokonaisajatuksen kehittämisestä ja toteuttamisesta. Hän esittelee ministerille johtoesikunnassa, mutta samalla ministerin valvonnassa valmistellun asevoimien vuotuisen toiminta- ja kehittämissuunnitelman (*Bundeswehrplan*).

Nimitys- ja muut henkilöasiat valmistellaan esittelyä varten ministeriön keskussektorin henkilöasiainosastossa. Liittopresidentti nimittää osan puolustusvoimain upseereista (kenraalitaso). Vakiintuneen käytännön mukaan presidentti ei poikkea ministerin nimitysehdouksista.

Ministeriön sotilassektorin rakenteeseen kuuluvat myös puolustushaarojen johtoesikunnat. Päätarkastajalla on ministeriön korkeana hallintovirkamiehenä valta antaa sitovia ohjeita – mutta ei operatiivisia käskyjä – puolustushaarojen ylitarkastajille. Järjestelmää on kuvattu niin, että asevoimilta puuttuu suoran organisaation huipulla oleva yhtenäisjohtoa edustava ylin sotilasesimies.

Puolustushaarojen tarkastajat ovat kukin puolustushaaransa sotilasesimiehiä ja samalla ministeriön osastopäälliköitä, joilla on suora oikeus esitellä asioita ministerille. Korkeimman sotilasjohdon hajautettu rakenne sovitettiin aikanaan yhteen Länsi-Saksan (BRD) NATO -jäsenyyden kanssa pitäen silmällä sitä, että sotatapauksessa Bundeswehrin operatiivinen johto olisi alistettu NATOLle. Tämän alistuksen mahdollinen perustuslaillinen ongelmallisuus sivuutettiin – kuten edelleenkin, NATO -sidonnaisuuden jo löystyttyä, tehdään – viittaamalla NATO:n poliittisessa johdossa noudatettavaan yksimielisyyperiaatteen.

Kansainväliseen sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistuminen on ensi kertaa Saksassa nostanut keskusteluun kansallisen yhtenäisen sotilasjohdon tarpeellisuuden. Vireillä on hankkeita järjestelmän kehittämiseksi siten, että asevoimien päätarkastajalle mahdollistuu yksittäisen kriisinhallintaoperaation johtajuus.¹⁶

IV YLIPÄÄLLIKKYYDEN JÄRJESTÄMISVAIHTOEHTOJA SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖSSÄ

Tavoitteita ja lähtökohtia

Parlamentarismi, *civil control* -periaate. Vuoden 2000 perustuslain valmisteluissa ja säätämässä suunta kävi kohti *parlamentaarisen ainesten lisäämistä hallitusjärjestelmässä* (ks. ed.). Tässä selvityksessä tarkastellaan vaihtoehtoja puolustusvoimien ylipäällikkyyden tai sitä pääasiassa vastaavien valtuuksien järjestämisessä siitä luonnollisesta oletuksesta lähtien, että hallitustavan parlamentarisoititendenssi jatkuu tällä loholla. Se merkitsee poliittisesti vastuunalaisen ministeristön tai sen yksittäisten jäsenten vaikutuksen lisäämistä sotilaskäskyasioita koskevassa päätöksenteossa.

Etsittäessä parlamentaarisempia vaihtoehtoja voidaan samalla pitää silmällä sitä, miten eri järjestelyissä koko puolustushallinnon alalla toteutuu *civil control* -periaate (ks. ed.).

Puolustushallinnon erikoisluonne ja sen vaikutus ohjauskeinoihin. Valtionhallinnossa pääsuuntaus on pitkään ollut ministeriötason ja suoritustason erottaminen organisatorisesti toisistaan. Mallina on ollut, että poliittisesti vastuunalainen ministeri ohjaa suoritustasoa vain vahvistamiensa eripituisia aikavälejä kattavien toiminta- ja taloussuunnitelmien välityksellä sekä asettamalla vuosittaisia tulostavoitteita. Lähtökohtana on ollut, ettei ministerille kuulu suoraa määräysvaltaa siihen nähden, kuinka suoritustaso hallinnonalalla konkreettisesti yksittäistapauksissa toimii, ei edes siinäkään tapauksessa, että suoritustason ylijohdo olisi osa ministeriön omaa organisaatiota (esim. poliisin ylijohdo sisäasiainministeriössä).

Ylipäällikkyyden järjestämisessä on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon, että puolustusvoimat on *massiivisen väkivallan käyttöön erikoistunut organisaatio, joka toimintamahdollisuuksiensa ja toimiansa valtiosisäisen ja -ulkoisen vaikutuksensa takia ei suoraan – suhteessa yksi yhteen – rinnastu mihinkään toiseen valtionhallintoon kuuluvaan toiseen organisaatioon*. Harkittavaksi jää, johtuuko tästä puolustusvoimien erikoisluonteesta vaatimus, että poliittisesti vastuunalaisella taholla tulee olla valta puuttua erityisissä tilanteissa ohjaamisen tarkoituksessa myös suoraan sotilallis-ammattillista asiantuntemusta edellyttäviin sotilasjohdon konkreettisiin toimiin, toisin sanoen operatiivisiin ratkaisuihin.

Puolustushallinnon johdon eheyttäminen. Ylin johto puolustuspoliitikassa ja puolustushallinnossa jakautuu horisontaalitasossa kahtia presidentin ja valtioneuvoston (puolustusministeriön) kesken (ks. ed.) Halkeamaa on pyritty eheyttämään tehostamalla monin tavoin puolustusministeriön ja pääesikunnan yhteistoimintaa, vaikkakin on mahdollista, että tehostunut virastotason yhteistoiminta ei ole tähän mennessä suoranaisesti lisännyt poliittisesti vastuunalaisen puolustusministerin vaikutusta puolustushallinnon kokonaisuudessa. Viime kädessä halkeama ei poistu kokonaan, ellei puututa sen alkusyyhyyn, presidentin ylipäällikkyyteen.

Varautuminen kansallisen kriisin aikaan. Suomen lainsäädännössä on kansallisiin kriisitiloihin varauduttu lähinnä kahdessa suunnassa, nimittäin (a) mahdollistamalla kriisin torjumiseksi välttämätön puuttuminen kansalaisten perusoikeuksiin, ja (b) perustamalla samaan yleistavoitteeseen tähtäviä erikoisvaltuuksia valtioneuvostolle ja eri viranomaisille. Sitä vastoin puuttuu erityissääntelyjä siitä, miten eduskunnan ja hallituksen toiminta järjestetään ja turvataan kansallisen kriisin aikana, niin kuin myös siitä, miten ja millaisin valtuuksin maan poliittinen johto ohjaa puolustusvoimia kansallisessa kriisitilassa. Säännös ylipäällikkyyden luovuttamismahdollisuudessa ei hyvin täytä viimeksi mainittua tehtävää.

Muutoksia tukevat ratkaisut. Uudet järjestelyt, joilla puututaan ylimpien valtioneuvoston toimivaltaan sotilaskäskeytyksissä ja/tai tämän toimivallan käyttöä koskevaan menettelyyn tarvitsevat tuekseen ratkaisuja siitä, missä organisaatioissa (puolustusministeriössä/pääesikunnassa) ja millaisin henkilöresurssein ylimmän tason päätökset muodollisesti ja tosiasiallisesti valmistellaan ja miten ylin taso pystyy valvomaan yhtäältä päätösehdotusten valmistelua ja toisaalta päätöstensä toteutumista. Näihin molempiin ulottuvuuksiin liittyy kysymys siitä, miten puolustusvoimain ylin sotilasjohto jäsentyy keskushallinnon organisaatioon.

Kokonaismaanpuolustuksen koordinoititarve. Toisen maailmansodan kokemukset opettivat puhumaan totaalisesta maanpuolustuksesta. Nykyinen *kokonaismaanpuolustus* tarkoittaa virallisen määritelmän mukaan suunnilleen samaa asiaa, toisin sanoen kaikkia niitä toimia, joilla turvataan Suomen valtiollinen itsenäisyys sekä kansalaisten elinmahdollisuudet ja turvallisuus ulkoista, valtioiden aiheuttamaa tai muuta uhkaa vastaan. Päämäärä saavutetaan ylläpitämällä yhteiskunnan elintärkeät toiminnot kaikissa tilanteissa. Valtion ja sen kansalaisyhteiskunnan kestäminen sodan tai sodan kaltaisen kriisin aikana ei ole vain sotilaallisen toiminnan, siis puolustusvoimien varassa, vaan kaikkien hallinnonhaarojen, kuntien ja yksityisen sektorin on osallistuttava päämäärän saavuttamiseen.

Perustuslakia alemmanasteisin säädöksin puolustusvoimain tehtäviin on liitetty toimintaan myötävaikuttaminen kaikilla edellä mainituilla lohkoilla. Ylipäällikkyyden uudelleenjärjestelyssä tulee pitää huolta siitä, että kokonaismaanpuolustusta ja sen valmisteluja pystytään joustavasti koordinoimaan. Samalla on syytä ottaa kantaa siihen, ulottuuko tämä koordinaatio myös varautumiseen niin sanottuihin *siviilikriiseihin*, joita aiheuttavat esimerkiksi suuronnettomuudet, luonnonkatastrofit jne.

Ylipäällikkyyden valtiosääntöisiä järjestelyvaihtoehtoja

Yleisiä huomautuksia ja yksi reunaehto. Vaihtoehtoja etsittäessä päävalinta on siinä, pysytetäänkö ylipäällikkyyden tasavallan presidentillä vai ei. Tähän selvitykseen sisältyvät tarkastelut osoittavat, että *on vahvoja perusteita, muitakin kuin parlamentaarisen vaikutuksen lisääminen, kykeä presidentti kokonaan irti puolustusvoimain ohjailusta* (nimitysasioita ehkä lukuun ottamatta). Seuraavassa järjestelyvaihtoehtojen esittely aloitetaan kuitenkin siitä mahdollisuudesta, että ylipäällikkyyden säilyy presidentillä.

Jäljempänä esitetyjen vaihtoehtoisten mallien yksittäisiä aineksia voi harkiten – mutta ei kauttaaltaan – yhdistellä toisiin malleihin. Lopullista ratkaisua valittaessa voidaan ottaa huomioon, paitsi edellä tässä pääjaksossa esitetyt tavoitteet tai joitakin niistä, kohtuullisessa määrin myös suomalainen päätöksentekotraditio ja hallinnon yleiset rakenteet. Vaihtoehtoihin ei näistä syistä ole sisällytetty esimerkiksi puolustusvoimain sotilaallisen yhtenäisjohdon vaihtamista puolustushaarojen mukaiseen jaettuun johtoon. Siten puolustusvoimain komentaja esiintyy ylimpänä sotilasesimiehenä kaikissa vaihtoehtoisissa, kuitenkin niin, että puolustusministerin (hallituksen) suhde komentajaan on vaihtoehtoja muodostettaessa keskeinen muuttuja.

Edellä yksityiskohtaisesti esitellyistä kahdesta ulkomaisesta järjestelmässä saadaan vertailukohtia. Suomen nykyiseen ja valittavaan uuteen järjestelyyn, mahdollisesti myös uuteen järjestelyyn sellaisia aineksia, jotka näyttäisivät hyvin soveltuvan suomalaiseseen (kin) oikeus- ja hallintokulttuuriin.

Toiselta puolen vaihtoehtoa valittaessa on syytä harkita, miten mahdollinen uusi järjestely heijastuu niin oikeudellisesti kuin tosiasiallisesti muuhun valtiosääntöön ja sen puitteissa tapahtuvaan toimintaan. Erityisesti, jos uudistus kajoaa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin toimivaltaan ja keskinäissuhteisiin, on samalla otettava yleisluontoinen kanta siihen, millaiseen hallitusjärjestelmään pyritään. Jos täysi parlamentarismi on tavoitteena, on oltava selvillä, mihin kohtaan ja millä perusteilla tasavallan presidentti -instituutio aiotaan

tässä hallitusjärjestelmässä asettaa ja millaiseen presidenttiyteen – yhtä hyvin kuin millaiseen pääministeriyteen – pyritään.

Edelleen on otettava huomioon, mitä uudet päätöksentekojärjestelyt mahdollisesti edellyttävät koko turvallisuuspoliittiselta suunnittelu-, valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmältä. Tästä nouseviin vaatimuksiin saattaa kuulua esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen valiokunnan (UTVAn) järjestäminen kokonaan uudelleen ja sitä koskevan sääntelyn hierarkkisen tason nostaminen.

Jos ja kun käynnistetään perustuslain muutoshanke, tulisi samanaikaisesti *yhtäaikaiseen voimaansaattamiseen* pyrkien – käynnistää sen selvittäminen, miten hankkeen tarkoituksia tuetaan kehittämällä alemmanasteisia (jopa asetuksen ja työjärjestyksen taseisia) säädöksiä.

Seuraavassa ei paria poikkeusta lukuun ottamatta syvennyttä siihen, minkä säädöshierarkkisen taso(je)n käyttämisestä eri järjestelyjen toteuttamiseen vaatii. Perustelut, joita vaihtoehtojen yhteydessä esitetään, eivät ole oikeusdogmaattisia argumentteja vaan luonteeltaan oikeuspoliittisia.

Lopuksi on huomautettava eräästä tärkeästä reunaehdosta, joka liittyy kaikkien jäljempänä kosketeltujen, paitsi niistä ensimmäisen, toteuttamiseen. *Ulkopolitiikan johtamisen ja ylipäällikkyyden välisen toiminnallisen sidoksen purkaminen siten, että toinen näistä valtuuksista jää presidentille ja toinen ei, näyttäisi karkeasti arvioiden nykyisestääänkin jossain määrin monimutkaistavan johtojärjestelmän toimintaa, luovan turvallisuuspolitiikan päätöksentekoon uutta halkeamaa, nyt ulko- ja puolustuspolitiikan väliin.* Sitä vastoin ei sekä ulkoasiainvallan että ylipäällikkyyttä vastaavien valtuuksien siirtämisellä ministeritasolla käytettäväksi ole tuollaista vaikutusta. Koordinointi tapahtuu silloin kokonaan ministeristön sisäpuolella kuten muussakin hallitustoiminnassa.

Ylipäällikkyyks presidentillä – esittelyjärjestystä muutettu. Jos ylipäällikkyyks pysyy presidentillä, puolustusministerin asemaa päätöksentekotilanteessa voidaan vahvistaa lähinnä (1) siirtämällä kaikki puolustusvoimain mukaan presidentille esiteltävät sotilaskäskyasiat puolustusministerin esiteltäviksi (valtioneuvoston ulkopuolella tai valtioneuvostossa) ja (2) kaventamalla presidentin oikeutta poiketa sotilaskäskyasiaa koskevassa päätöksenteossaan ministerin tai valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta. Tässä järjestelyssä puolustusvoimain komentaja on presidentin esittelyissä aina läsnä, mutta ministeri tekee aina päätösehdotukset presidentille. Presidentin ja puolustusvoimain komentajan kesken ei, ei esimerkiksi puhtaasti informatiivisiksi ilmoitetuissa keskusteluissakaan, voi syntyä sellaista tosiasiallista päätöksentekotilannetta, johon puolustusministeri ei osallistu.

Jako sotilaskäskyasioihin ja hallinnollisiin asioihin säilyy, samoin kuin jaettu vastuu puolustusvoimain toiminnasta. Pelkkä ministerin esittelyoikeuden laimentaminen sotilaskäskyasioissa ei vielä sellaisenaan eheyttä – vaikka ehkä kaventaakin – puolustuspoliittisessa päätöksenteossa olevaa halkeamaa. Järjestelyn *civil control* -tehostus on vaatimaton. Siitä huolimatta, että esittely kauttaaltaan kuuluu ministerille, päätösehdotus on osassa asioita syntynyt pääesikunnan valmistelusta, ja ehdotusten asiasisällöstä vastaa puolustusvoimain komentaja. Siksi esittelyn siirtäminen ministerille voi tältä osin olla keinotekoinen ratkaisu, joskin ministerille tarjoutuu mahdollisuus esittelyn yhteydessä ja sitä ennenkin

tilaisuus valvoa, että se mitä pääesikunnassa on valmisteltu, tosiasiaa vastaa puolustusministeriön valmistelusta ja esittelystä aikaisemmin pääesikunnalle antamaa kehystä.

Jos presidentin poikkeamisvalta ministerin ehdotuksesta kavennetaan samaan kuin hallituksen esitysten antamisessa, päätöksenteko sotilaskäskyasioissa tosiasiallisesti – vaikkakin mutkan kautta – siirtyy pääsääntöisesti ministerille (tai valtioneuvostolle). Ellei presidenttiä kuitenkin, päätösten arvon ja merkityksen osoittamiseksi, haluta edelleen joistakin syistä kytkeä tähän pelkästään nimelliseksi kallistuvaan päätöksentekoon, etusijalle valinnassa voivat nousta ne vaihtoehdot, joissa presidentti muodollisestikin on irti päätöksenteosta.

Ylipäällikkydestä luovuttu – hallitus ja puolustusministeri ohjaavat suunnittelun ja tehtävänannon tasolla puolustusvoimain toimintaa. Tässä järjestelyssä tasavallan presidentti on kytketty irti puolustusvoimain johdosta ja samalla on luovuttu ylipäällikkydestä instituutiona. Hallitus (ministeristö) ja puolustusministeriö ohjaavat suunnittelun ja tehtäväksiantojen tasolla puolustusvoimain toimintaa. Puolustusministeri päättää puolustusvoimain komentajan esittelystä niistä asioista, joista tasavallan presidentti nykyisin päättää ylipäällikkönä, niillä poikkeuksilla että UTVA päättää – sotilasasiantuntemuksen ollessa läsnä – hallituksen selonteon pohjalta valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista ja että ministerillä ei ole presidentille kuuluvaa pidätysvaltaa. Ministeri ei ole puolustusvoimain komentajan esimies sotilaskäskyasioissa eikä muutenkaan.

Ministerin asemaa hänen vastuulleen säädetyllä lohkolla saatetaan vahvistaa ministeriön ja pääesikunnan välisin organisaatiomuutoksien, siviilihenkilöstön lisäyksin ja ministeriön hallintoresurssien parantamisella (esim. suunnitteluosastossa), sekä järjestämällä uudelleen puolustusvoimain komentajan asema (tehtäväkuva, velvollisuudet ja pysyvyys tehtävässä). Komentajan määräaikaisuus sopii hyvin tähän järjestelyyn.

Tämä vaihtoehto edellyttäne, että UTVA -sääntely on suppein maininnoin nostettu perustuslakitekstiin ja UTVA muutettu vain asioita valmisteleavan ministerivaliokunnan kategoriasta orgaaniksi, jolla on myös päätöksentekovaltuuksia (ilman tasavallan presidentin osallistumista). UTVA:n toiminta- ja päätöksentekomuotoja sekä organisaatiota kehitetään tätä silmällä pitäen; nykyisellään tämä elin ei sovi eikä pysty tässä ajateltuun tehtävään. Uudistaminen vaatii luultavasti oman sihteeristön muodostamista UTValle valtioneuvoston kanslian yhteyteen. UTVAsta voidaan kehittää instituutio, joka myös tarjoaa mahdollisuuden maan poliittisen johdon ja korkeimman sotilasjohdon säännölliseen kohtaamiseen informaation vaihtamisen mielessä ja jossa on perusta poikkeusolojen *kriisikabinettiin*.

Nyt esillä olevaan vastuuta jakavaan järjestelyvaihtoehtoon kuuluu luontevasti myös Ruotsin-tapainen *försvarsberedning* -tyyppinen instituutio, jossa turvallisuuspoliittisille ratkaisuille haetaan konsensusta poliittisten puolueitten ja asiantuntijoiden yhteisellä valmistelulla sekä sitä seuraavalla julkisella keskustelulla.

Esillä oleva järjestelyvaihtoehto eheyttää jo pitkälle vanhaa halkeamaa puolustushallinnon johdossa. Se lisää poliittisesti vastuullisen ministeristön ohjausvaltaa ja vaikutusta, mutta kun siinä samalla kohtalaisesti korostuu puolustusvoimain laitosa autonomia, *civil control* -periaatteen toteutuminen voi edelleen kärsiä siitä.

Puolustusvoimain tehtävän ja toiminnan erikoislaatu jää huomiotta, kun ministeri jää vaille valtuutta puuttua tarvittaessa suoraan jopa puolustusvoimain operaatioihin. Järjestelyssä ei täysin oteta huomioon kriisiajan puolustusvoimain toimintaohjaukselle mahdollisesti asetettavia erikoisvaatimuksia.

Puolustusministerillä myös ylin sotilaallinen komentovalta – mutta pääesikunta erillään ministeriöstä. Tässä järjestelyssä UTVA päättää – sotilasasiantuntemuksen ollessa läsnä – hallituksen selonteon pohjalta valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista, mutta muuten puolustusministerille on siirretty tasavallan presidentin ylipäällikkyyteen nykyisin sisältyvät valtuudet, niihin luettuna valta ottaa päätettäväksi puolustusvoimain komentajalle tai tämän alaiselle kuuluva sotilaskäskyasia. Puolustusministerillä on siis aito ylipäällikkyyden; hän on sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan esimies. Ylipäällikkyystermiä ei tosin ole tarpeen käyttää. Ministerin toimivalta tässä suunnassa voidaan ilmaista termillä ”ylin sotilaallinen komentovalta”. Ministerin oletetaan käyttävän tätä valtaansa katsomatta siihen, ettei hänellä – sen enempää kuin tasavallan presidentillä – ole samaa sotilaallis-ammattillista asiantuntemusta kuin puolustusvoimain komentajalla (joka on hänen lähin alaisensa ja neuvonantajansa ja hänen päätöksensä esittelijä).

Puolustusvoimain komentaja ei – kuten ei nykyisinkään – muodollisesti kuulu pääesikuntaan. Jos komentaja alistetaan sotilaskäskyasioissa ministerille, tästä ei siten seuraa, että erillisen hallintoviranomaisen päällikkö olisi suoraan ministerin alainen.

Kriisiajan järjestelyvaihtoehtona on, että *puolustusministerin valtuudet siirtyvät pääministerille*, kun puolustustila on todettu tai valmiuslain soveltaminen käynnistetty. Tämä järjestely edellyttää kuitenkin Suomen monipuoluejärjestelmässä uudenlaisen käsityksen omaksumista pääministerin asemasta.

Miksi ylipäällikkyyttä tai sitä vastaavia valtuuksia ei siirrettäisi pääministerille myös normaalioloja varten? Vastaus on, että normaalioloissa järjestely jäisi helposti nimelliseksi ja *civil control* -lisäys tavoittamatta. Pääministerillä ei ole tehtävään tarvittavaa valmistelukoneistoa kansliassaan, eikä mahdollisuutta normaalioloissa kaikkien muitten velvoitteitensa takia syventyä puolustusvoimain asioihin tehtävän vaatimalla tavalla. Puolustusministerin laita on toisin. Pääministeri kytkeytyy jopa tapauksessa normaalioloissakin päätöksentekoon (ilman presidenttiä kokoontuvan) UTVAN kautta, jonka puheenjohtajana hän toimii.

Pääesikunta jää ministeriöstä erilliseksi yksiköksi ja pääesikunnan kaksoisstatus entiselleen. Muutos tapahtuu vain ylimmällä siviili- eli poliittisella tasolla. Sotilaskäskyasiain osalta pääesikunta pysyy ensi sijassa puolustusvoimain komentajan esikuntana. Ministeriön ja hallintoviranomaisena toimivan pääesikunnan välille jää nykyinen juopa. Puolustusministerin asema yhtäältä puolustusvoimain komentajan suoranaisena esimiehenä sotilaskäskyasioissa ja toisaalta ministeriön päällikkönä painottaa tosiasiallisesti kuitenkin hänen koko vaikutustaan puolustusministeriön ja pääesikunnan muodostamassa toimintakokonaisuudessa. *Civil control* tehostuu, ja hallinnonalan perushalkeama eheytyy lähes kokonaan. Sotilaskäskyasian käsite voidaan säilyttää, mutta siitä ei johdeta puolustusministerin toimivallan rajoja, vaan ainoastaan menettely toimivallan käytössä. Ministerin mahdollisuutta ottaa syvemmin vastuuta linjauksista ja vaikuttaa päätöksensä sisältöön saattaa parantaa, jos

hänellä on välittömästi alaisenaan työrukkasena osastojaosta erillinen kansallisen ja kansainvälisen puolustuspolitiikan asiantuntijajyksikkö.

Puolustusministerillä myös ylin sotilaallinen komentovalta – ja pääesikunta osana puolustusministeriötä. Tässä järjestelyssä puolustusministerillä on edellä viimeksi esitetyn vaihtoehdon mukainen yleinen asema, mutta pääesikunta on yhdistetty puolustusministeriöön. Tätä järjestelyä suunniteltaessa voidaan tutkia yhtenä mallina – kuten selvitysmies *Pekka Ojala* vuonna 1992 esitti (varsinaisesti ylipäällikkyyteen puuttumatta) – organisaatiota, jossa puolustusministeriö jakaantuu kahteen kokonaisuuteen, puolustusvoimain komentajan alaiseen sotilaalliseen johtoesikuntaan ja kansliapäällikön johtamaan hallinnolliseen osaan. Nyt esillä olevassa vaihtoehdossa puolustusministeri on – toisin kuin *Ojalalla* – puolustusvoimain komentajan sotilasesimies. Puolustushaarain komentajien ja niiden johtoesikuntien asema harkitaan erikseen.¹⁷

Esillä oleva vaihtoehto toteuttaa puolustushallinnon ylätason täyden integroinnin, rationalisoi hallintoa vähentämällä päällekkäistä työtä ja todennäköisesti lisää merkittävästi puolustusministerin ja sotilassektorin (=pääesikunnan) vuorovaikutusta asioiden valmisteluvaiheessa, erityisesti siinä tapauksessa, että siviili- ja sotilassektorin organisaatio yhdenntetyssä ministeriössä harkitaan uudelleen muuttuneita ohjaussuhteita vastaavasti. Järjestely näyttäisi olevan tehokkain tapa toteuttaa *civil control* -periaatetta, viedä läpi parlamentaarinen ohjaus puolustushallinnossa ja varautua asianmukaisella ja tehokkaalla organisaatiolla kansallisiin kriisitilanteisiin. Tämä vaihtoehto luultavasti toteuttaisi parhaiten *Markku Temmeksen* tutkimuksessaan vuonna 1989 esittämää suositusta:

”Puolustuslaitoksemme sinällään oikeaoppinen lisääntynyt avoimuus ja aloitteellisuus tulisi saattaa paremmin puolustusministeriön poliittiseen ohjaukseen ja valvontaan. Sotilaiden tulisi keskittyä vielä nykyistä puhtaammin sotilaallisiin asioihin.”¹⁸

Liitännäisiä ratkaisuja. *Sotilaallisia nimitysasioita* koskevan päätöksenteon järjestäminen jää riippumaan siitä, miten tasavallan presidentin nimitysvalta yleisesti asettuu. Vaikka presidentti kytkettäisiin irti ylipäällikkyydestä, kenraalitason nimitykset ja rauhanajan oloissa tehtävään määrääminen voitaisiin silti osoittaa presidentille, sikäli kuin haluttaisiin antaa näille päätöksille tiettyä juhlamuotoisuutta ja oletuksena olisi, että presidentti ei poikkeaa valtioneuvoston ehdotuksesta. Muuten henkilöasiat voidaan osoittaa – tasosta riippuen – valtioneuvostolle, puolustusministerille tai puolustusvoimain komentajalle. Vaihtoehtona on, että kriisinaikainen tehtävään määrääminen kuuluu operatiivisen toiminnan johdolle.

Jos presidentti ei enää ole ylipäällikkö, *liikekannallepanopäätös* kuuluu merkityksensä takia koko valtioneuvostolle, *ylimääräiseen palvelukseen* määrääminen laajuutensa mukaan joko valtioneuvostolle tai ministerille. Päätös *puolustustilan* toteamisesta jää tehtäväksi valtioneuvoston asetuksella, joka eduskunnan on hyväksyttävä.

Kokonaismaanpuolustuksen valmistelu jää kaikissa vaihtoehdoissa keskitetyksi puolustusministeriöön. Avustavana eri hallinnonhaarojen valmistelua koordinoivana organaana on edelleen turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK; Säädk 288/2003), jonka sihteeristö toimii puolustusministeriössä. Alaa koskevat linjapäätökset tehdään valtioneuvoston istunnossa tai UTVAssa. Harkittavaksi jää kuitenkin varautuminen rauhanajan niin sanottuihin siviilikriiseihin. Se voidaan keskittää joko puolustusministeriöön tai sisäasiainminis-

teriöön (tai isompien siviilikriisien osalta valtioneuvoston kansliaan). Edellistä ratkaisua puoltaa se, että puolustusvoimilla on myös siviilikriisien voittamiseen vahvimmat resurssit ja että siviilikriiseissä on samantyyppisiä uhka-aineita kuin sotilaallisperäisissä kriiseissä. Jälkimmäistä ratkaisua taas voidaan perustella sillä, että siviilikriisit ovat lopultakin luonteeltaan toisentyypisiä kuin sotilaallisperäiset ja että kriisin laajetessa torjunnan yleisjohdon siirtyminen pääministerille järjestyy luontevasti yleisten hallintoa koskevien säännösten pohjalta.¹⁹

Jos *pääministerille* suunnitellaan erityisasemaa ja -valtuuksia sotilaallisten kriisien aikana (puolustusvoimien johtaminen) tai kokonaismaanpuolustuksen alalla taikka hyvin suurien siviilikriisien sattuessa, asia on tarkoituksenmukaista selvittää samanaikaisesti, kun ylipäällikkyyttä järjestellään uudelleen. Pääministerin aseman tukemiseksi on mahdollista perustaa valtioneuvoston kansliaan suppea mutta pysyvä turvallisuuspoliittinen yksikkö. Yhtenä mahdollisuutena on käyttää tähän tarkoitukseen UTVALle luotavaa sihteeristöä.

Selvityksen laatija kiittää seuraavia henkilöitä heidän kanssaan käymistään, voimassa olevien normistojen sisältöä ja noudatettuja hallintokäytäntöjä koskevista keskusteluista:

SUOMEN JÄRJESTELMÄ

Puolustusministeri *Jyri Häkämies*

Eduskunnan varapuhemies, puolustusministeri 2003–2007 *Seppo Kääriäinen*

Kansliapäällikkö *Kari Rimpä*, Puolustusministeriö

Puolustusvoimain komentaja, amiraali *Juhani Kaskeala*

Pääesikunnan päällikkö, kenraaliluutnantti *Ari Puheloinen*

Valtiosihteeri *Risto Volanen*, Valtioneuvoston kanslia

Kansliapäällikkö *Ritva Viljanen*, Sisäasiainministeriö

Hallitusneuvos *Seppo Kipinoinen*, Puolustusministeriö

Asessori *Hanna Nordman*, Pääesikunta

ULKOMAIDEN JÄRJESTELMÄT

Rättschef *Maria Hedegård*, Försvarsdepartementet, Tukholma.

Staatssekretär, Dr. *Peter Richert*. Ministerium der Verteidigung, Berliini.

VIITTEET

¹ *Antero Jyränki*, Sotavoiman ylin päällikkyyks, Vammala 1967 (*Jyränki* 1967) s. 62–64.

² *Ilkka Puukka*, Valtapelit hallinnossa. Tapaustudkimus sotilaskulttuurin puolustuksesta puolustushallinnon uudistamisessa. Tampere 2005, s. 33–35. Sotilaskäskyasioita koskevista tulkinnoista ja käytännöistä v:een 1966 saakka ks. *Jyränki* 1967, s. 50–181.

³ *Kullervo Killinen*, Miekka tuppeen: poliittisen ja sotilaallisen johdon dualismi Suomen sodissa 1939–1944, *passim*. Ks. myös *Jyränki* 1967, s. 131–143.

⁴ Ks. tark. *Antero Jyränki*, Uusi perustuslakimme, Jyväskylä 2000, s. 223–224.

⁵ Rauhanaikaista rajavartiolaitosta on pidetty perustuslain 128 §:n 1 momentin mielessä osana puolustusvoimia, ja presidentin toimivallasta on sen osalta vastaavia säännöksiä. Ks. SäädK 577/2005, 7 §.

⁶ Kirjoittajan käytettävissä on ollut, muun ohessa, pääesikunnan suunnitteluosastossa laadittu, toukokuulta 2008 oleva muistio ”Puolustusministeriön antama ohjaus ja pääesikunnan toiminta hallinnollisissa ja sotilaskäskyasioissa”.

⁷ Ks. Puolustusministeriön strategisen suunnittelun käsikirja, Puolustusministeriö 2007.

⁸ *Markku Temmes*, Virastojen kehityskaaret, Valtion virastojen kehitys, Helsinki 1989, s. 49–50.

⁹ Ks. esim. *Louis Smith*, *American Democracy and Military Power, A Study of Civil Control of the Military Power in the United States*, Chicago 1951, s. 1–15.

¹⁰ *Jyräki* 1967, s. 162.

¹¹ Ks. esim. *Lauri Hannikainen*, *Peremptory Norms (jus cogens) in International Law*, Helsinki 1988, s. 327–340.

¹² PeVM 10/1994 vp, PeVM 10/1998 vp, PeVL 54/2005 vp.

¹³ *Peter Perenthaler*,: *Der Rechtsstaat und sein Heer*, Wien 1964, s. 113–120.

¹⁴ Ks. *Myndighetsförordning (SFS 2007:15)*; ja tarkemmin: *Att styra staten*, SOU 2007:75, erit. kap. 5.

¹⁵ Ruotsia koskeva jakso perustuu säädösaineistoon ja *rättschef Maria Hedegårdin* antamiin tietoihin.

¹⁶ Saksaa koskeva jakso perustuu ensi sijassa Saksan puolustusministeriön tämän kirjoittajan käytettäväksi ystävällisesti luovuttamaan aineistoon (erityisesti muistioon ”*Organisation des Bundesministeriums der Verteidigung*”) ja *Staatssekretär Peter Richertin* antamiin tietoihin. Kirjallisuudesta ks. esim. *Karl Hernekampin* GG 65 a art:n kommentti teoksessa Ingo v. Münch (Hg.), *Grundgesetz-Kommentar*, München 1976, s. 747–758.

¹⁷ Vrt. *Yksiportaiseen valtionhallintoon*, Kom-miet. 1992:28, s. 63–65, jossa selvitysmies Pekka Ojala esittää tähän malliin viittaavia näkökohtia.

¹⁸ *Temmes* 1989, s. 50.

¹⁹ Ks. tark. *Risto Volanen*, *Siviilikiirsiien johtaminen demokraattisessa oikeusvaltiossa*. – Teoksessa Paula Tiihonen & Risto Harisalo (toim.), *Monen monta demokratiaa*, Kauko Sipposen juhlaseminaari 25.4.2007, Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007, s. 29–37.

Tuomas Ojanen

Perustuslain 106 §:n etusijasäännös – toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi

Muistion kohde ja rakenne

Tämän muistion kohteena ei ole yleisesti säädösvalvonta tai edes lakien perustuslainmukaisuuden valvonta, vaan otsikkonsa mukaisesti tarkastelun ytimessä on perustuslain 106 § perustuslain etusijasta. Tarkoituksena on ennen muuta selvittää etusijasäännöksen soveltamiskäytäntöä tuomioistuimissa sekä tältä pohjalta arvioida säännöksen toimivuutta sekä muutostarpeita. Koska perustuslain 106 § on etenkin perustuslain esitöissä linkitetty lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontajärjestelmään, muistioon kuitenkin sisältyy erittelyä perustuslain 106 §:n suhteesta lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kokonaisuuteen ja tällöin etenkin eduskunnan perustuslakivaliokuntaan toimintaan.

Muistion alussa on katsaus lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän perusteisiin perustuslakiuudistuksen jälkeen. Tällöinkin tarkastelun painopiste on perustuslain 106 §:ssä ja etenkin sen soveltamisedellytyksissä ja keskeisissä tavoitteissa. Tämän jälkeen esitellään etusijasäännökseen liittyvää tuomioistuinkäytäntöä, jota on seurattu 1.6.2008 asti.¹ Muistion loppuosa sisältää yhtäältä arvioita ja havaintoja tuomioistuinkäytännöstä sekä toisaalta perustuslain 106 §:n muutostarpeen pohdintaa johtopäätöksineen. Tässä yhteydessä esitetään myös muutamia yleisempiä huomioita perustuslain ja etenkin sen perusoikeussäännösten soveltamisesta sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön huomioimisesta tuomioistuimissa. Muistion lopussa on yhteenveto muutostarpeista ja keskeisimmistä johtopäätöksistä.

Lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan perusteet

Ennakkovalvonnan pääpiirteet

Perustuslakiuudistuksella ei haluttu muuttaa valtiosääntötraditiota, jossa lakien perustuslainmukaisuuden valvonnan painopiste on *lakien säätämisvaiheessa* ja tällöin etenkin *eduskunnan perustuslakivaliokunnassa*.²

¹ Seuranta on perustunut Finlex -tietokannassa tehtyjen hakujen varaan. Lisäksi on syytä mainita erityisen arvokkaan tietolähteenä Turun yliopiston valtiosääntöoikeuden assistentin, *Juha Lavapuron*, artikkeli ”Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä”. Artikkelin numerossa 4/2008.

² Ks. perustuslakivaliokunnan erityisasemalle esitetyistä perusteluista Antero Jyränki. *Valta ja vapaus*. Helsinki 2003, s. 431–436.

Perustuslakivaliokunnan keskeinen asema on ilmaistu perustuslain 74 §:ssä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Säännös ja sitä koskevat perustuslakiesityksen perustelut vastaavat jo ennen perustuslakiuudistusta vakiintunutta käytäntöä, jonka mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntoja perustuslakikysymyksissä pidetään sitovina eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa.³

Lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnan eri vaiheissa muita keskeisiä toimijoita ovat perustuslakivaliokunnan ohella *valtioneuvoston oikeuskansleri* (perustuslain 108 §), *eduskunnan puhemies* (perustuslain 42 §:n 1 mom.) ja *tasavallan presidentti* (perustuslain 77 §), joka voi lisäksi hankkia vahvistettavasta laista lausunnon korkeimmalta oikeudelta tai korkeimmalta hallinto-oikeudelta (perustuslain 77 §:n 1 mom.). Perustuslain ratkaisuilla perustuslakivaliokunnalle on kuitenkin koetettu taata viimekätinen päätösvalta perustuslakikysymyksissä. Ensinnäkin perustuslain 42 §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä on säännelty puhemiehen ja eduskunnan välisten perustuslakikysymyksiä koskevien erimielisyyksien ratkaisusta niin, että asia lähetetään perustuslakivaliokuntaan, jonka tulee viipymättä ratkaista, onko puhemies menetellyt oikein. Samoin lain vahvistamista ja vahvistamatta jääneen lain käsittelystä säättävien perustuslain 77 ja 78 §:n normikokonaisuus tuottaa lopputuloksen, jonka mukaan lainsäädäntövalta on viime kädessä aina eduskunnalla.⁴ Tähän liittyen perustuslakivaliokunnalla on toimivalta päättää lain sopusoinnusta perustuslain kanssa eduskuntatyössä (edellyttäen, että vahvistamatta jääneen lain perustuslainmukaisuus päätetään viedä valiokunnan ratkaistavaksi).

Perustuslain 106 § perustuslain etusijasta

Perustuslakiuudistuksessa täydennettiin lakien perustuslainmukaisuuden ennakkovalvontajärjestelmää säättämällä perustuslain ja lain säännöksen ilmeisten ristiriitatilanteiden varalta tuomioistuinten *velvollisuudesta* yksittäisissä oikeusjutuissa antaa etusija perustuslain säännökselle. Perustuslain 106 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.”

Perustuslain 106 §:n säätäminen merkitsi periaatteellista muutosta siihen saakka vallinneeseen oikeustilaan, jossa Hallitusmuodon 92 §:n 2 momenttia oli vakiintuneesti tulkittu niin, että säännös esti tuomioistuinta tutkimasta lakien perustuslainmukaisuutta.⁵

Perustuslakiuudistuksen esitöiden valossa etusijasäännöksen säätämisen taustalla näyttää erityisesti olleen ensinnäkin tarve edistää perustuslain ja etenkin sen *perusoikeussäännösten*⁶ tehokasta

³ Ks. HE 1/1998 vp, s. 125/II, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 23/I.

⁴ Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 39/II.

⁵ Lakien perustuslainmukaisuuden tutkimiskiellosta vanhan Hallitusmuodon aikana esim. Martin Scheinin, *Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa*. Jyväskylä 1991, s. 196–203.

⁶ Perusoikeusuudistus ei merkinnyt uusia perusoikeuksien valvontajärjestelyjä, koska kysymyksen katsottiin koskevan yleisemmin koko valtiosääntöä, eikä vain perusoikeuksia. Ks. HE 309/1993 vp, s. 31.

toteutumista tuomioistuinten toiminnassa. Toisena keskeisenä ponttimena oli kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja Suomen EU-jäsenyyden vaikutus: Vaikka tuomioistuimilla ei ollut toimivaltaa tutkia lakien perustuslainmukaisuutta, tuomioistuimet olivat jo saaneet toimivallan tutkia eduskuntalakien sopusointua (laintasoisesti voimaansaatettujen) ihmisoikeussopimusten ja etenkin EU-oikeuden kanssa. Tätä taustaa vasten ei ollut enää 2000-luvulle tultaessa perusteltua evätä tuomioistuimilta täysin toimivaltaa jättää soveltamatta perustuslain kanssa (ilmeisen) ristiriitaisia eduskuntalakien säännöksiä.

Perustuslain 106 §:n säätämällä ei kuitenkaan tarkoitettu heikentää perustuslakivaliokunnan erityisaseman varaan rakentuvaa ennakkovalvontajärjestelmää. Esitöissä korostetaan ennakkovalvonnan ensisijaisuutta ja etenkin perustuslakivaliokunnan ”johtavaa” ja ”keskeistä” asemaa perustuslainmukaisuuden valvonnassa ja ylipäätään perustuslakikysymyksissä.⁷ Esitöissä myös painotetaan, että etusijasäännöksen tarkoituksena ei ole ”luoda perustuslakivaliokunnan ja tuomioistuinten välille kilpailuasetelmaa”, että etusijasäännös on viimekätinen keino varmistaa perustuslain toteutuminen yksittäisen oikeusjutun tasolla ja että tuomioistuinten rooli olisi jatkossakin selvästi toissijainen perustuslakivaliokuntaan nähden.

Käytännössä perustuslakivaliokunnan ”johtavan” ja ”keskeisen” aseman säilyminen on koettu turvata nimenomaan vaatimuksella ristiriidan ilmeisyydestä, jonka täyttymistä arvioidessaan tuomioistuimen on erityisesti kiinnitettävä huomiota juuri perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Lisäksi ilmeisyyskriteerin asettamisen taustalla lienee, että vuosituhannen vaihteessa aika ei vielä ollut kypsä siihen, että tuomioistuimille olisi perustettu toimivalta antaa perustuslaille etusija jo pelkästään sillä perusteella, että lain soveltaminen on *ristiriidassa* perustuslain kanssa.

Perustuslain etusijasäännöksen soveltamisedellytykset

Ilmeisyysvaatimuksesta ja muista etusijasäännöksen soveltamisedellytyksistä voidaan todeta säännöksen sanamuodon, perustuslain esitöiden, perustuslakivaliokunnan käytännön sekä oikeuskirjallisuuden valossa⁸ seuraavaa:

1. Ilmeisyysvaatimus tuo osaltaan esiin perusajatusta, jonka mukaan perustuslain etusijasäännös on *viimekätinen* keino taata perustuslain tehokas toteutuminen yksittäisen oikeusjutun tasolla. Esitöiden mukaan perustuslain 106 § ”tulisi sovellettavaksi vasta silloin, jos perustuslain ja lain välistä ristiriitaa ei ole mahdollista poistaa perustuslainmukaisen tai perusoikeusmyönteisen laintulkinnan kautta.” Samoin esitöissä on painotettu, että ilmeisyysvaatimuksen takia etusijasäännös ei ”antaisi oikeutta jättää lakia soveltamatta pelkästään tulkinnanvaraisen ristiriidan perusteella”.⁹ Sitä vastoin ristiriidan on oltava ”selvä ja riidaton” ja ”siksi helposti havaittavissa eikä esimerkiksi oikeudellisena kysymyksenä

⁷ Ks. HE 1/1998 vp, s. 164 ja PeVM 10/1998 vp, s. 31.

⁸ Ks. etusijasäännöksen soveltamisedellytyksistä ja tarkoituksesta tarkemmin PeVM 10/1998 vp, s. 30–32 ja HE 1/1998 vp, s. 162–164. Ks. myös esim. Ilkka Saraviita: Perustuslaki 2000. Helsinki 2000, s. 516–530, Veli-Pekka Viljanen, Perustuslain etusija ja ristiriidan ilmeisyyden vaatimus. Teoksessa: Oikeus – kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto 2005, s. 309–323 ja Kaarlo Tuori, Foucault’n oikeus, Vantaa 2002, erit. s. 268–269.

⁹ Ks. HE 1/1998 vp, s. 164.

tulkinnanvarainen.”¹⁰ Riidattomuus ei kuitenkaan tarkoita esimerkiksi sitä, että kaikkien asian ratkaisuun osallistuvien tuomareiden tarvitsisi olla yksimielisiä ristiriidan ”ilmeisyydestä”.¹¹ Kun lisäksi esitöiden mukaan etusijasäännös saisi lähinnä merkitystä perusoikeussäännösten (2 luku) ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien perustuslain säännösten (perustuslain 80 §) soveltamisalalla, esitöissä arvioidaan etusijasäännöksen soveltamistilanteiden ”olevan äärimmäisen poikkeuksellisia”.¹²

2. Ilmeisyysvaatimus nostaa etusijasäännöksen soveltamiskynnyksen huomattavan korkealle: etusijasäännöksen soveltamiseen ei riitä ”pelkkä” ristiriita perustuslain ja lain säännöksen välillä tai edes lain säännöksen ilmeinen ristiriita perustuslain kanssa *in abstracto*. Sitä vastoin kysymys pitää olla lain säännöksen *soveltamisen* ilmeisestä ristiriidasta perustuslain kanssa yksittäisessä ratkaisutilanteessa *in concreto*. Tuomioistuinten toimivalta on siten sekä etusijasäännöksen sanamuodon että varsinkin perustuslain esitöiden valossa rajoitettu yksittäisen oikeustapauksen tasolle. Tähän liittyen esitöissä painotetaan, että etusijasäännöksessä ei tarkkaan ottaen ole edes kyse lakien perustuslainmukaisuuden tutkimisesta tuomioistuimissa, vaan perustuslain tehokkaan toteutumisen turvaamisesta yksittäisessä ratkaisutilanteessa *in casu*.¹³
3. Perustuslakivaliokunnan *lain säätämisvaiheessa* esittämille kannanotoille tulee esitöiden mukaan antaa erityinen merkitys ristiriidan ilmeisyyden arvioinnissa. Lain soveltamisen ja perustuslain ristiriitaa ei voida pitää säännöksen tarkoittamassa mielessä ilmeisenä, ”jos perustuslakivaliokunta on ottanut siihen kantaa lain säätämisvaiheessa ja katsonut, ettei ristiriitaa ole olemassa.” Jos taas ”perustuslakivaliokunta on perustellusti asettunut tietyllä kannalla perustuslain tulkinnassa, ei vastakkaista kantaa voida pitää edellä esitetyllä tavalla selvänä ja riidattomana.”¹⁴
4. Esitöiden valossa tuomioistuimet voivat kahdessa tilanteessa poikkeuksellisesti irtaantua perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheessa esittämistä kannanotoista:
 - (i) Koska kaikkien lain perustuslainmukaisuuteen vaikuttavien seikkojen tyhjentävä arviointi yleisellä tasolla etukäteen lainsäätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnassa on käytännössä mahdotonta, tuomioistuimessa saattaa tulla esiin sellainen ristiriita-asetelma, jota perustuslakivaliokunta ei ole lainkaan arvioinut lain säätämisvaiheessa. Tällöin ilmeisyysvaatimus saattaa poikkeuksellisesti täytyä, vaikka laki olisi aikoinaan syntynyt valiokunnan myötävaikutuksella.
 - (ii) Ajan kulumisen ja siihen liittyen perustuslain tulkintakäytännön tai jopa perustuslain muuttuminen voivat niin ikään perustella sitä, että tuomioistuin ir-

¹⁰ PeVM 10/1998 vp, s. 31. Ks. myös Tuori 2002, s. 268–269, jossa erotetaan ilmeisyyskriteerin kvantitatiiviset ja epistemologiset merkitysyhteydet. Edellisen mukaan ilmeisyys tarkoittaa ”räikeää” ja ”vähäisen” (ristiriidan) vastakohtaa, jälkimmäisessä taas on kyse ”selvästä” ja ”riidattomasta” ristiriidasta.

¹¹ Esimerkiksi ensimmäisessä perustuslain 106 §:n soveltamistapauksessa KKO 2004:26 korkeimman oikeuden vahvennetun jaoston 11 jäsenestä vain vähemmistö (viisi jäsentä) päätyi kantaan, jonka mukaan tapauksessa tuli sovellettavaksi perustuslain 106 §. Ratkaisuun sisältyi tältä osin neljä erilaista mielipidettä.

¹² Ks. myös Tuori 2002, s. 269, jossa arvioidaan, että etusijasäännös vain entisestään korostaa perustuslain ja etenkin perusoikeussäännösten tulkintavaikutusta.

¹³ PeVM 10/1998 vp, s. 30.

¹⁴ HE 1/1998 vp, s. 164.

taantuu perustuslakivaliokunnan lainsäätämisvaiheessa omaksumista kannanotoista.

5. Erikoistapauksen muodostavat poikkeuslait. Esitöissä korostetaan, että etusijasäännös ei tule sovellettavaksi, jos laki on säädetty poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakeihin rinnastuvat sellaiset perustuslaista aineellista poikkeusta tarkoittavat lait, jotka on säädetty ns. aukkoteorian mukaan tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä, koska ne eivät ole laajentaneet alkuperäisen poikkeuslain merkitsemää perustuslakipoikkeusta.

Kootusti voidaan todeta, että perustuslain 106 §:n tuomioistuimille perustama toimivalta on tarkoitettu selvästi toissijaiseksi perustuslakivaliokunnan varaan rakentuvaan ennakovalvontajärjestelmään nähden. Etusijasäännöksen soveltamiskynnys on asetettu hyvin korkealle etenkin vaatimuksella ristiriidan ilmeisyydestä. Ilmeisyyskriteerin erityisenä tarkoituksena on turvata perustuslakivaliokunnan erityisasema lakien perustuslainmukaisuuden valvonnassa etenkin sitä kautta, että ilmeisyyskriteerin täyttymisarviointi on esitöissä sidottu perustuslakivaliokunnan lainsäätämisvaiheen kantoihin.

Etusijasäännöksen sovellettavuus tuomioistuimissa

Neljä soveltamisratkaisua 1.6.2008 mennessä

Tähän mennessä – tuomioistuinikäytäntöä on seurattu 1.6.2008 asti – etusijasäännöstä on sovellettu tuomioistuimissa *neljässä* tapauksessa.

Ensimmäinen soveltamisratkaisu oli korkeimman oikeuden ratkaisema tapaus **KKO 2004:26**. Tapauksessa Uudenmaan ympäristökeskus oli rakennussuojelulain 9 §:n nojalla määrännyt asunto-osakeyhtiön omistaman huoneiston kiinteän sisustuksen väliaikaiseen toimenpidekieltoon, joilla oli kielletty toimenpiteet, jotka olisivat vaarantaneet kiinteän sisustuksen kulttuurihistoriallista arvoa, koska kysymyksessä saattoi olla rakennussuojelulaissa tarkoitettu kohde. Suojeluesitys oli sittemmin hylätty ja toimenpidekielto kumottu. Toimenpidekiellon aikana huoneistoa ei saatu vuokrattua. Asunto-osakeyhtiö vaatikin ensin lunastustoimikunnassa ja sitten maa- ja metsätalouden ministeriöltä korvausta sillä perusteella, että toimenpidekielto oli keskeyttänyt omaisuuden tuloa tuottavan käytön vuokraamistoinnilla. Yhtiön korvausvaatimukset kuitenkin hylättiin alemmissa oikeusasteissa, koska rakennussuojelulain 11 §:n mukaan oikeus korvaukseen syntyi vasta suojelupäätöksestä eikä lain 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuna väliaikaisen toimenpidekiellon aiheuttamasta haitasta ja vahingosta ei niin ollen ollut oikeutta saada korvausta. Yhtiö valitti korkeimpaan oikeuteen, joka myönsi valitusluvan ja ratkaisi asian valittajan hyväksi perustuslain 15 §:n (omaisuudensuoja) ja 106 §:n (perustuslain etusija) nojalla. (Ään., vahv. jaosto)¹⁵

¹⁵ Ks. kommentteista Tuomas Ojanen: KKO 2004:26. Rakennussuojelu. Perustuslaki. Omaisuuden suoja. Perustuslain etusija. Lakimies 5/2004 s. 911–928, Jaakko Husa. KKO:2004:26. Rakennussuojelu - Omaisuuden suoja - Perustuslain etusija - Perustuslaki. Kompastuiko korkein oikeus perustuslain 106 §:ään? Defensor Legis 3/2004 s. 532–545,

Lisäksi etusijasäännöstä ovat soveltaneet *korkein hallinto-oikeus* (KHO 2008:25), *Helsingin hallinto-oikeus* (Helsingin HAO 09.10.2006 T:06/1410/1) ja (*vakuutus-oikeus* (VakO 6254:2005)).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu **KHO 2008:25** koski tapausta, jossa virkamiehen nimissä ollut virka oli siirretty viraston toiseen yksikköön. Päätös oli tehty ilman valtion virkamieslain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettua virkamiehen suostumusta. Viran siirtämistä koskevasta päätöksestä ei valtion virkamieslain 58 §:n mukaan saanut valittaa. Ylimääräistä muutoksenhakua, jonka perusteella hallintopäätös voidaan kumota vain hallintolainkäyttölain 11 luvussa säädetyin edellytyksin, ei päätöksestä ilmenevissä oloissa voitu pitää riittävän tehokkaana oikeussuojakeinona. Koska valtion virkamieslain 58 §:ään sisältyvän valituskieltosäännöksen soveltaminen olisi estänyt puheena olevalle virkamiehelle perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeuden säännönmukaiseen muutoksenhakuun, säännöksen soveltaminen olisi ollut perustuslain 106 §:ssä tarkoitettulla tavalla ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Tämän vuoksi säännös tuli tässä yksittäistapauksessa jättää soveltamatta. (Äänestys 4-1 perustuslain 106 §:n soveltamisen tarpeesta).

Helsingin hallinto-oikeus katsoi 9.10.2006 antamassaan päätöksessään 06/1419/1 eduskunnan perustuslakivaliokunnan verolakien täsmällisyyttä ja tarkkuutta koskevan käytännön, ettei asiassa sovellettavaksi tuleva autoverolain säännös täyttänyt verolaille perustuslain 81 §:n 1 momentissa asetettuja vaatimuksia siltä osin kuin kysymys oli siitä, että lakiin on sisällyttävä säännökset ”veron suuruuden perusteista”. Korkein hallinto-oikeus on sittemmin kumonnut Helsingin hallinto-oikeuden antaman ratkaisun vuosikirjaratkaisusaan KHO 2007:77 (ään. 4-1).¹⁶

Vakuutus-oikeuden ratkaisemassa tapauksessa oli kyse siitä, oliko valtion eläkelain 18 g §:n mukaisen valituskiellon soveltaminen tapauksessa ilmeisessä ristiriidassa Suomen perustuslain 21 §:n kanssa. Vakuutus-oikeus katsoi, että ammatillista kuntoutusta koskevan oikeuden toteutuminen edellytti, että A tuli voida saattaa päätös riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi myös siltä osin kuin se koskee ammatillisen kuntoutuksen sisältöä. Vakuutus-oikeuden mukaan kuntoutuksen sisältöä koskevan valituskiellon noudattaminen kuitenkin esti tapauksessa sanotun oikeuden toteutumista ja että se siten loukkasi perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asia ratkaistavaksi tuomioistuimessa. Kun lisäksi vakuutus-oikeus otti huomioon perustuslakivaliokunnan kuntoutuksen sisältöä koskevat lausunnot, erityisesti lausunnon PeVL 30/2005 vp, vakuutus-oikeus katsoi, että lain säännös ja perustuslain 21 §:n välinen ristiriita asiassa oli ilmeinen siten kuin perustuslain 106 §:ssä tarkoitetaan.

Sandvik, Björn. Högsta domstolen och grundlagens 106 § - några kommentarer med anledning av HD 2004:26, JFT 1/2005 s. 89–106.

¹⁶ Ks. etenkin KHO:n, mutta myös osin Helsingin hallinto-oikeuden ratkaisun kommentista Tuomas Ojanen, KHO 2007:77 – Pro Fisco, contra legem constitutionalem. Lakimies 2/2008 s. 299–315.

Muuta soveltamiskäytäntöä

Etusijasäännöksen soveltamiskäytännön kehittymisen kannalta merkityksellisiä eivät ole vain tuomioistuinratkaisut, joissa etusijasäännöstä on sovellettu. Merkityksellisiä ovat myös tapaukset, joissa kysymys etusijasäännöksen soveltamisesta on tullut esille, mutta joissa lopputuloksena on ollut säännöksen soveltamatta jättäminen.

Perustuslain 106 § on tullut esille *ainakin* seuraavissa tuomioistuinratkaisuisa. On korostettava, että seuraava luettelo ei ole välttämättä tyhjentävä ja että soveltamiskäytännön löytämiseksi on hyödynnetty vain Finlex-tietokantaa. Tällöinkin haut ovat ensisijaisesti kohdistuneet ylimpien oikeusasteiden (KKO ja KHO) ratkaisuihin, koska niillä on erityinen merkitys etusijasäännöksen soveltamiskäytännön kehittymisen ja vakiintumisen kannalta ratkaisujen lopullisuuden ja prejuddikaattifunktion takia.

Korkein oikeus:

KKO 2003:107 (isyiden vahvistaminen, kysymys etusijasäännöksen soveltamisesta tuli esille esittelijän mietinnössä)¹⁷

KKO 2004:62 (ulosmittaus, ulosottolaki, kysymys etusijasäännöksen soveltamisesta tuli esille esittelijän mietinnössä, johon yksi oikeusneuvos yhtyi)

KKO 2006:71 (koskiensuojelulaki, kysymys etusijasäännöksen soveltamisesta tuli esille kahden esittelijän allekirjoittamassa mietinnössä)¹⁸

Korkein hallinto-oikeus:

- **KHO 11.09.2001/2122**
- **KHO 2005:43**
- **KHO 2007:77** (KHO kumosi Helsingin hallinto-oikeuden etusijasäännöksen soveltamisratkaisun äänin 4-1)

Muut tuomioistuimet:

- Rovaniemen HO 11.6.2001 T:325
- Hämeenlinnan HAO 5.5.2000 00/311/4

¹⁷ Ks. tapauskommentista Martin Scheinin, KKO 2003:107. Isyys, Isyyden vahvistaminen. Perustuslaki. Perusoikeudet. Yhdenvertaisuus. Lakimies 3/2004, s. 532–543.

¹⁸ Ks. oikeustapauskommentista Jaakko Husa, Vallanjako, vahingonkorvaus ja perustuslainmukaisuus – koskiensuojelun kiemurat tapauksessa KKO 2006:71 ja Juha Karhu, Lakien perustuslainmukaisuuden jälkivalvonta, perustuslain 106 § ja Iijoki II tapaus (KKO 2006:71). Teoksessa Samuli Hurri (toim.), Demokraattisen oikeuden ehdot. Helsinki 2008 s. 183–195.

Arvioita ja huomioita etusijasäännöksen soveltamiskäytännöstä

Perustuslain 106 § on ollut voimassa vasta suhteellisen lyhyen ajan. Lisäksi oikeuskäytäntöä on kertynyt verraten vähän. Näin ollen tuomioistuinikäytännöstä on varottava tekemästä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Koska etusijasäännös on oikeuskäytännön niukkuuden perusteella vasta vakiinnuttamansa asemaansa tuomioistuinten toiminnassa, seuraavassa esitettävät havainnot ja arviot kertovat pikemminkin orastavista kehityssuuntauksista kuin ”lukkoon lyödyistä” tulkinta- ja soveltamislinjauksista.

1. Koska perustuslain 106 §:ää on sovellettu vasta neljässä tapauksessa, eikä säännös ole muutoinkaan tullut erityisen usein esille tuomioistuinten ratkaisuisissa, perustuslakiuudistuksen esitöiden arvio etusijasäännöksen soveltamistausten jäämisestä ”äärimmäisen harvinaisiksi” ja tässä mielessä ”poikkeukselliseksi” on toteutunut. On kuitenkin painokkaasti korostettava, ettei soveltamistausten harvalukuisuus tarkoita etusijasäännöksen tosiasiallista merkityksettömyyttä. Ensinnäkin perustuslain 106 § on tarkoitettu harvoin sovellettavaksi. Säännös on myös joka tapauksessa periaatteellisesti hyvin merkittävä suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä.¹⁹ Lisäksi säännös vaikuttaa jo pelkällä voimassaolollaan tuomioistuinten päätöksentekoon siten, että se suuntaa tuomioistuinten päätöksentekoa ja määrittää niissä omaksuttavia konkreettisia ratkaisulinjauksia. Sitä paitsi perustuslain 106 § on jo nyt saanut suhteessa enemmän tosiasiallista merkitystä tuomioistuinissa kuin Ruotsissa, jonka oikeuselämässä sanamuotonsa puolesta varsin samanlainen säännös on jäänyt jokseenkin marginaaliseksi.²⁰
2. Helsingin hallinto-oikeuden 9.10.2006 antamaa ratkaisua, johon liittyy myös KHO 2007:77, lukuun ottamatta etusijasäännös on tullut esille säännönmukaisesti tapauksissa, joilla on ollut *perusoikeusulottuvuus*. Näin ollen on toteutunut se esitöissä esitetty arvio, jonka mukaan etusijasäännöksellä on ”merkitystä erityisesti perustuslain perusoikeus-säännösten... soveltamisalalla.”²¹
3. Etusijasäännöksen soveltamistausten vähäisyys antaa ainakin joitain perusteita johtopäätökselle, jonka mukaan lakien perustuslainmukaisuuden ennakovalvontajärjestelmä toimii yleisesti ottaen kohtuullisen hyvin.²² Tähän liittyen lainsäädännöstä ei edes liiemmästi löydy säännöksiä, jotka herättäisivät kysymyksiä niiden ilmeisestä ristiriidasta perustuslain kanssa. Silloinkin, kun perustuslain ja lain säännöksen välillä näyttää olevan *prima facie* jännite yksittäisen oikeusjutun tasolla, tuomioistuimet yleensä onnistuvat purkamaan normijännitteen lakien perustuslainmukaisella – tai tarkemmin sanoen perusoikeusmyönteisellä – tulkinnalla. Ennen muuta näillä syillä selittynee, miksi tuomioistuimissa ei juurikaan edes kohdata tilanteita, joissa kysymys etusijasäännöksen sovellettavuudesta tulisi toden teolla pohdittavaksi.

¹⁹ Ks. esim. Viljanen 2005, s. 310–311.

²⁰ Olika former av normkontroll. Grundlagsutredningens rapport VIII. Stockholm 2007. SOU 2007:85, s. 33–35.

²¹ HE 1/1998 vp, s. 163.

²² Tämä ei tarkoita, että perustuslakivaliokunnan toiminta olisi kaikilta osiltaan ongelmatonta. Perustuslakivaliokunnan toiminnan (kriittiseen) analyysiin ei ole kuitenkaan mahdollisuuksia tässä muistiossa.

4. ”Uuden” perustuslain voimassaolon aikana tuomioistuinten viittaaminen perustuslain säännöksiin ja tällöin etenkin perusoikeussäännöksiin – sekä niitä vastaaviin ihmisoikeus-sopimusten määräyksiin – näyttäisi yleisesti ottaen lisääntyneen verrattuna kumotun Hallitusmuodon voimassaolon aikaan.²³ Näin ollen näyttäisi toteutuneen se perustuslain esitöissä ilmaistu tarkoitus, jonka mukaan etusijasäännös ei ”merkitsisi muutosta tuomioistuinten mahdollisuuteen muutoin soveltaa perustuslain säännöksiä”. Myös oikeuskirjallisuudessa²⁴ esitetty arvio siitä, että etusijasäännös on pikemminkin omiaan korostamaan perustuslaki- ja varsinkin perusoikeusmyönteisen laintulkinnan osuutta tuomioistuinten toiminnassa, näyttää saavan katetta 2000-luvun aikaisen tuomioistuinikäytännön valossa.
5. Kaikki merkittävimmät korkeimpien oikeuksien etusijasäännöksen soveltamisratkaisut – KKO 2003:107, KKO 2004:26 ja KHO 2008:25, ks. myös KHO 2007:77 – ovat olleet *äänestysratkaisuja*.²⁵ Lisäksi korkeimpien oikeuksien etusijasäännöksen soveltamisratkaisut ovat säännönmukaisesti olleet valtiosääntöoikeudellisen kritiikin kohteena oikeuskirjallisuudessa.²⁶ Tässä mielessä etusijasäännöksen soveltamistapaukset eivät ole olleet erityisen ”ilmeisiä” tai ”selviä ja riidattomia”, kuten ilmeisyyskriteerin täyttymistä on perustuslain esitöissä luonnehdittu. On kuitenkin painokkaasti korostettava, että ilmeisyyskriteerin täyttymisen edellytyksenä ei ole vaatimus kaikkien tuomarien yksimielisyydestä ristiriidan ilmeisyyden suhteen.²⁷
6. Ilmeisyysvaatimus yhdessä esitöissä perustuslakivaliokunnan kannanotoille annetun erityisaseman kanssa näyttää johtaneen ainakin korkeimman oikeuden ratkaisuisia siihen, että korkein oikeus antaa (yli)korostetun merkityksen sille, mitä eduskunnan perustuslakivaliokunta on sanonut – tai ei ole sanonut – käsiteltävänä olevassa tapauksessa relevantin lain perustuslainmukaisuudesta *lain säätämisvaiheessa* (ks. erit. KKO 2004:26 ja KKO 2006:71). Perustuslain esitöissä ilmaistu tarkoitus sitoa tuomioistuimen päätöksenteko ilmeisyysvaatimuksen täyttymisarvioinnissa etenkin perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheen kannanottoihin on näin ollen toteutunut. Perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheessa esittämiin kannanottoihin tukeutuminen ilmeisyyskriteerin arvioinnissa johtaa kuitenkin myös seuraaviin painotuksiin, jotka eivät ole kaikilta osiltaan ongelmattomia.
 - *Ratkaisutilanteen aikaperspektiivi vinoutuu*: Tuomioistuin irtaantuu konkreettisesta ratkaisutilanteesta ja sillä hetkellä vallitsevasta perustuslain tulkintakäytännöstä, koska perustuslain ja lain säännöksen välisen suhteen arvioinnissa on nyt ratkaisevinta se, mitä perustuslakivaliokunta sanoi – tai ei sanonut – lain suhteesta perustuslakiin lain

²³ Ks. Tuomas Ojanen, Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7-8/2005, s. 1210–1228.

²⁴ Tuori 2002, s. 269.

²⁵ Ks. myös KKO 2006:71 ja KKO 2004:62, joissa 106 § otettu esille eriävissä mielipiteissä.

²⁶ Ks. KKO 2004:26: oikeustapauskomentit Jaakko Husa, KKO 2004:26 eli kompastuiko korkein oikeus perustuslain 106 §:ään. Defensor Legis 2004, s. 540–545 ja Tuomas Ojanen, KKO 2004:26; Lakimies 2004, s. 911–928. Ks. myös Martin Scheinin, Oikeustapauskomentti, KKO 2003:107. Lakimies 2004, s. 532–543 ja Tuomas Ojanen, KHO 2007:77 – *pro fisco, contra legem constitutionalem*. Lakimies 2/2008. Ks. myös Juha Lavapuro, Perustuslain 106 §:n ilmeisyysvaatimuksen vaikutuksista oikeuskäytännössä, Lakimies 4/2008.

²⁷ Ks. HE 1/1998, s. 164.

säättämisvaiheessa. Mitä vanhempi laki on kyseessä, sitä suurempia ongelmia ilmeisyyskriteerin täyttymisen arviointi tällä tavoin kuitenkin tuottaa. Perusongelmana on, että lainsäätämisen jälkeiset perustuslain muutokset – olivatpa ne sitten perustuslain tekstin tai perustuslain tulkinnan taseoisia – jäävät huomiotta tuomioistuimen päätöksenteossa. Havainnollinen esimerkki on KKO 2004:26, jossa yhtä eriävää mielipidettä lukuun ottamatta rakennussuojelulain soveltamisen suhdetta perustuslakiin arvioitiin vain rakennussuojelulain säätämistä edeltäneiden esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lain säätämisvaiheessa esittämien kannanottojen (PeVL 16/1982 vp ja PeVL 6/1983 vp) perusteella. Täällä tavoin yli kaksi vuosikymmentä vuotta vanha, vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja vuoden 2000 perustuslakiuudistusta edeltänyt omaisuuden suojausjärjestys sai ratkaisevan merkityksen perustuslain omaisuudensuojajärjestelmän soveltamisessa vuonna 2004. Vaikka kysymys oli rakennussuojelulain soveltamisesta, korkeimman oikeuden ratkaisussa ei mainita sanallakaan perustuslain 20 §:stä, joka korostaa jokaisen vastuuta muun muassa kulttuuriperinnöstä ja joka olisi siten tarjonnut ainakin jonkinmoisen valtiosääntöisen oikeutuksen tapauksessa kyseessä olleelle väliaikaiselle toimenpitekiellolle.

- *Ratkaisutilanne alkaa saada abstraktin normikontrollin piirteitä:* Ilmeisyyskriteeri näyttäisi ajoittain tuovan tuomioistuimen päätöksentekoon painotuksia, joiden myötä tuomioistuin alkaa lähestyä kysymystä ristiriidan ilmeisyydestä perusteiltaan sellaisin abstraktein kysymyksenasetteluin, jotka ovat ominaisia arvioitaessa lain perustuslainmukaisuutta lain säätämisvaiheessa perustuslakivaliokunnassa. Ääritapauksissa tuomioistuin ajautuu tutkimaan sitä, onko perustuslakivaliokunta kyennyt onnistuneesti arvioimaan lain perustuslainmukaisuutta sen säätämisvaiheessa.²⁸ Perustuslain 106 § ei kuitenkaan anna tuomioistuimille toimivaltaa tutkia lainsäätäjän toimivallan rajoja eikä lain ”oikeaa” säätämisympäristöä.²⁹
7. Perustuslain etusijasäännöksen soveltaminen, samoin kuin lakien perusoikeusmyönteinen ja yleisemmin perustuslakimyönteinen tulkinta sekä suora soveltaminen, edellyttävät käsitystä perustuslain sisällöstä. Tuomioistuin käytännöstä voidaan kuitenkin tehdä Finlex -hakuihin perustuen havainto, jonka mukaan tuomioistuimissa ei juurikaan selvitetä sovellettavaksi tulevien perustuslain säännösten sisältöä ottamalla huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä samaan tapaan kuin tuomioistuimet selvittävät esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden sisältöä ottamalla huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.³⁰ On korostettava, että tämä havainto koskee *paitsi* etusijasäännöksen soveltamiskäytäntöä *myös* yleisemmin kaikkia niitä tilanteita, joissa tuomioistuimet ottavat huomioon perustuslain ja etenkin sen perusoikeussäännökset.

²⁸ Ks. KKO 2006:71, erit. tuomion kohdat 31–34.

²⁹ Ks. erityisesti tällaisista piirteistä eräissä korkeimman oikeuden etusijasäännökseen liittyneissä ratkaisussa Lavapuro 2008.

³⁰ Ks. Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön huomioon ottamisesta suomalaisissa tuomioistuimissa Ojanen 2005.

Varsinkaan ylimpien oikeusasteiden (KKO ja KHO) etusijasäännöksen soveltamiseen liittyvässä oikeuskäytännössä ei yleensä ole tukeuduttu muuhun perustuslakivaliokunnan käytäntöön kuin korkeintaan perustuslakivaliokunnan *lainsäätämisvaiheessa esittämiin kannanottoihin* (erityisesti KKO 2004:26). Merkittävänä poikkeuksina ovat olleet vakuutus-oikeuden ja Helsingin hallinto-oikeuden etusijasäännöksen soveltamisratkaisut, joissa tuomioistuinten näkemys tapauksissa esillä olleiden lain säännösten ilmeisestä ristiriidasta perustuslain kanssa rakentui olennaisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön verraten kattavan huomioon ottamisen varaan.³¹

Kaiken kaikkiaan nämä havainnot tarkoittavat, että perustuslain esitöissä ja valtiosääntö-doktriinissa painotettu ajatus perustuslakivaliokunnan erityisasemasta perustuslain ”arvovaltaisimpana” ja ”johtavana” tulkitsijana ei *tosiasiassa* erityisemmin toteudu. Jos halutaan turvata perustuslakivaliokunnan johtava asema perustuslakikysymyksissä, olisikin paikallaan selvittää mahdollisuudet edistää perustuslakivaliokunnan *tosiasiallisen* tulkinta-auktoriteetin toteutumista suhteessa muihin perustuslain soveltajiin, siis ennen muuta tuomioistuimiin. Perustuslakivaliokunnan aseman turvaamismahdollisuuksia tarkastellaan tarkemmin jäljempänä tässä muistiossa.

Perustuslain etusijasäännöksen muutostarve

Muutostarvearvioinnin kohdentuminen

Perustuslain sisältöä voidaan muuttaa perusteiltaan kahdella tapaa: muuttamalla perustuslain tekstiä tai muuttamalla perustuslain tulkintoja. Kun muutostarveharkinnan kohteena on perustuslain 106 §:n teksti, perustuslain 106 §:n – tai yleisemmin perustuslain – muutostarvearviointi paikantuu nähdäkseni seuraavaan kolmeen kysymykseen, joista viimeinen on tarkkaan ottaen tämän muistion välittömän ydinteeman – perustuslain etusija – ulkopuolella:

1. Onko perustuslain 106 §:ää syytä muuttaa siten, että vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä poistetaan?
2. Onko myös muille lainsoveltajille kuin tuomioistuimille syytä antaa toimivalta toteuttaa perustuslain etusijaa [ilmeisen] ristiriitaisiksi tulkittuihin lain säännöksiin nähden?
3. Pitäisikö perustuslaista nimenomaisesti ilmetä EU-oikeuden ja/tai kv. ihmisoikeusoppimusten etusija eduskuntalakeihin nähden ristiriitatilanteessa?

Yksi välittömästi perustuslain etusijasäännöksen muutostarvearvioinnin ulkopuolelle jäävä, mutta siihen kuitenkin välillisesti liittyvä kysymys on lisäksi seuraava:

³¹ Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden 9.10.2006 annetussa ratkaisussa 06/1419/1 viitataan perustuslain esitöiden ohella seuraaviin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin, jotka tuovat esiin perustuslain 81 §:n 1 momentista vero- laeille johtuvia sisältövaatimuksia: PeVL 66/2002 vp, PeVL 3/2003 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 44/2005 vp, PeVL 47/2005 vp ja PeVL 55/2005 vp.

4. Onko eduskunnan perustuslakivaliokunnan ”erityisaseman” turvaamiseksi perustuslakiin tarpeen sisällyttää säännös tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuudesta ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä tilanteissa, joissa sovelletaan perustuslain säännöksiä?

Seuraavassa arvioin eritellymin näitä kysymyksiä. On syytä huomauttaa, että tarkastelun ulkopuolelle on tietoisesti jätetty kysymys lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kehittämisestä suuntaan, jossa lakien perustuslainmukaisuuden tuomioistuinkontrolli olisi keskitetty *valtiosääntötuomioistuimen* kaltaiselle lainkäyttöelimelle. Rajauksen taustalla ovat yhtäältä työekonomiset syyt. Toisaalta en kykene näkemään valtiosääntötuomioistuimelle tarvetta suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä syistä, joita en katso tässä tarpeelliseksi alkaa edes eritellä. Tyydyn toteamaan, että esimerkiksi Venetsia-toimikunta ei myöskään pitänyt tarpeellisena valtiosääntötuomioistuimen perustamista³² ja että valtiosääntötuomioistuin kysymystä voi tarvittaessa selvittää joku toinen kirjoittaja.³³

Onko perustuslain 106 §:ää syytä muuttaa siten, että vaatimus ristiriidan ilmeisyydestä poistetaan?

Ilmeisyyskriteerin poistamista perustuslain 106 §:stä voidaan puoltaa monillakin argumenteilla, mutta niistä ylivoimaisesti merkittävin on *tarve yhdenmukaistaa tuomioistuinten toimivaltuudet eduskuntalakeja koskevissa normikontrollitilanteissa*.

Tällä hetkellä eduskuntalakeihin kohdistuva tuomioistuinkontrolli määräytyy valtiosääntöoikeudellisesti epäsymmetrisellä tavalla: Tuomioistuimilla on jo pidempään ollut toimivalta jättää soveltamatta ihmisoikeusnormien ja EU-oikeuden vastaisia eduskuntalakien säännöksiä *pelkän ristiriidan* perusteella.³⁴ Lisäksi EU-oikeuden etusija koskee jopa ristiriitaisia perustuslain taseisia normeja ainakin EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaan. Sitä vastoin etusijan antaminen perustuslaille lain säännökseen nähden edellyttää ristiriidan ilmeisyyden vaatimuksesta syntyvän merkittävästi korkeamman kynnyksen ylittämistä.

Kuvatulla asetelmalla on seuraavia vaikutuksia:

- Tuomioistuimilla on heikommat edellytykset huolehtia perustuslain tehokkaasta toteutumisesta yksittäistapauksissa verrattuna ihmisoikeusnormien ja EU-oikeuden soveltamistilanteisiin. Perustuslain tehokkuusongelma täsmentyy ”pelkän ristiriidan” tilanteisiin, joissa perustuslakimyönteinen laintulkinta ei enää riitä turvaamaan perustuslain tehokasta toteutumista, mutta joissa ei vielä täyty perustuslain 106 §:n soveltami-

³² Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Opinion No. 420/2007 CDL-AD(2008)010), erit. kohta 134.

³³ Valtiosääntötuomioistuinteema on tullut esiin epäsystemaattisesti oikeuskirjallisuudessa. Ks. tuoreimmista esityksistä Liisa Nieminen, Tarvitaanko Suomessakin valtiosääntötuomioistuinta? *Lakimies* 2007 s. 3–24.

³⁴ Siltä osin kuin kyse on EU-oikeuden etusijasta, on tärkeää korostaa sitä, että etusijan antaminen EU-oikeudelle kaikkiin ristiriitaisiin kansallisen oikeuden säännöksiin nähden on tuomioistuinten ja hallintoviranomaisten EU-oikeudellinen *velvollisuus*. Ks. Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. *Edita* 2006, s. 71–73.

sen edellytykset ristiriidan ilmeisyyden vaatimuksesta syntyvän merkittävästi korkeamman soveltamiskynnyksen ylittymättä jäämisen takia.

- Asetelma on ongelmallinen erityisesti *perusoikeuksien tehokkaan toteutumisen* näkökulmasta, koska etusijasäännöksen soveltamistilanteet jokseenkin säännönmukaisesti koskevat juuri perusoikeussäännöksiä. Silti sekä kotimaisen perusoikeusjärjestelmän että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolta arvioiden lähtökohtana on, että kotimaisen perusoikeusjärjestelmän pitäisi olla *ensisijainen* ihmisten oikeuksien suojajärjestelmä ja että Suomen kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla on kotimaiseen perusoikeussuojaan nähden täydentävä ja sille vähimmäistason asettava rooli.

Nähdäkseni edellä esitetyt näkökohdat ovat etenkin kokonaisuutena arvioiden jo riittävän painavia perustelemaan ilmeisyydskriteerin poistamista perustuslain 106 §:stä. Lisäargumentteina voi ensinnäkin todeta, että myös Ruotsissa on parhaillaan harkittavana ilmeisyydskriteerin poistamisen³⁵ ja että tuoreessa Suomen perustuslakia koskevassa lausunnossaan Venetsia-toimikunta on todennut, että lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteistä valvontaa tuomioistuimissa voitaisiin lisätä.³⁶

EU:n perusoikeuskirjan oikeudellistaminen ns. Lissabonin sopimuksen myötä tulee entisestään korostamaan nykyasetelmaan liittyviä ongelmallisia piirteitä: EU-oikeus, sen turvaamat perusoikeudet mukaan lukien, ja ihmisoikeussopimukset voivat saada yksittäisessä lainkäyttötilanteessa etusijan lain säännöksiin nähden ”pelkän” ristiriidan perusteella. Sitä vastoin Suomen oman perustuslain säännöksille ei voida antaa etusijaa tuomioistuimissa paitsi siltä osin kuin kyse on ”ilmeisen” ristiriitaisista lain säännöksistä. – Juuri muistion valmistuttua tuli kuitenkin julkisuuteen tieto, jonka mukaan irlantilaiset ovat kansanäänestyksessä hylänneet Lissabonin sopimuksen.³⁷ Tämä tarkoittaa, että EU-oikeuden suunnalta tuleva ”paine” etusijasäännöksen muuttamiselle ei ainakaan lähitulevaisuudessa tule lisääntymään nykyiseen tilanteeseen verrattuna.

Perustuslain 106 §:n ilmeisyydskriteerin poistaminen olisi lainsäädäntöteknisesti helppoa: kysymys olisi vain sanan ”ilmeinen” poistamisesta perustuslain 106 §:n tekstistä. Muutoin säännöksen sanamuoto voisi jäädä ennalleen. Erityisen tärkeää olisi jatkossakin, että jo etusijasäännöksen sanamuoto korostaa nykyiseen tapaan tuomioistuinten toimivallan yksittäistapauksellisuutta ja sitä kautta sitä periaatteellista eroa, joka on abstraktin, perustuslakivaliokuntaan keskittyvän ennakkovalvonnan ja jälkikäteisen ”tuomioistuinkontrollin” välillä.

Mitään suurempia muutostarpeita ei myöskään kohdistuisi säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin. Päinvastoin niissä olisi edelleen nykyiseen tapaan syytä painottaa etusijasäännöksen merkitystä *viimekätisenä* keinona turvata perustuslain ja etenkin sen turvaamien perusoikeuksien tehokas toteutuminen yksittäisen oikeusjutun tasolla. Ensisijaisia tapoja antaa perustuslaille merki-

³⁵ Ks. Olika former av normkontroll. Grundlagsutredningens rapport VIII. Stockholm 2007. SOU 2007:85, s. 33–35.

³⁶ Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Opinion No. 420/2007 CDL-AD(2008)010), kohdat 115-118 ja 134.

³⁷ Tätä kirjoittaessa vaalien tulos oli vielä vahvistamatta.

tystä tuomioistuinten toiminnassa olisivat edelleen yhtäältä perustuslaki- ja etenkin perusoikeusmyönteinen laintulkinta sekä toisaalta perusoikeussäännösten ns. suora soveltaminen.

Jos ilmeisyyskriteeri poistetaan perustuslain 106 §:stä, säännöksen esitöissä olisi kuitenkin paikallaan nykyistä painokkaammin korostaa tarvetta arvioida kysymystä lain säännöksen soveltamisen ristiriidasta perustuslain kanssa ottaen huomioon *perustuslakivaliokunnan merkityksellinen lausuntokäytäntö kokonaisuudessaan*, eikä siis vain siltä osin kuin kyse on valiokunnan lain säätämisvaiheen kannoista. Tämä olisi sitä tärkeämpää, mitä vanhemmasta laista on kysymys. Etenkin pitäisi perusteluissa korostaa, että arvioitaessa ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta säädettyjen lakien sopusointua perustuslain kanssa, riittävää ei ole tukeutua vain perustuslakivaliokunnan lainsäätämisvaiheessa esittämiin näkemyksiin.

Selvää myös on, että tuomioistuin ei voi mekaanisesti seurata perustuslakivaliokunnan kantoja, jos valiokunnan lausuntokäytäntö on esimerkiksi ristiriidassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Jos esimerkiksi perustuslakivaliokunnan oman kannanoton jälkeen ihmisoikeustuomioistuin on antanut Euroopan ihmisoikeusoppimukselle tulkinnan, joka ilmentää toisenlaista käsitystä ihmisoikeusnormien vaatimuksista verrattuna perustuslakivaliokunnan käsityksiin, tuomioistuimen on noudatettava valiokunnan kannan sijasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen omaksumaa linjaa. Tätä perustelee ensinnäkin se, että Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vähimmäistason vastaavien perusoikeuksien suojalle Suomessa. Lisäksi vain sellainen ratkaisu, jossa ihmisoikeusnormi saa ristiriitatilanteessa etusijan kansalliseen oikeusnormiin nähden, voi olla kansainvälisen oikeuden mukainen.³⁸

Sanan ilmeinen poistaminen etusijasäännöksestä ei nähdäkseni merkitsisi mitään suurta muutosta sen paremmin lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmään kuin tuomioistuinten asemaan suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä. Ensimmäistä olisi jatkossakin eduskunnan perustuslakivaliokunnan toiminnan varaan rakentuva ja ainakin osaksi parlamentaariseksi luonnehdittavia piirteitä sisältävä ennakkovalvonta, jota täydentäisi tuomioistuinten toimivalta perustuslain 106 §:n nojalla.

Onko myös muille lainsoveltajille kuin tuomioistuimille syytä antaa toimivalta toteuttaa perustuslain etusijaa [ilmeisen] ristiriitaisiksi tulkittuihin lain säännöksiin nähden?

EU-oikeuden soveltamistilanteissa paitsi tuomioistuimilla myös hallintoviranomaisilla ja ylipääntään *kaikilla lainkäyttöelimillä*, yksityiset välimiesoikeudet mukaan lukien, on velvollisuus antaa EU-oikeudelle etusija kaikkiin ristiriitaisiin kansallisen oikeuden normeihin nähden. Pitäisikö eduskuntalakeja koskevat normikontrollitilanteet näin ollen yhdenmukaistaa myös siten, että tuomioistuinten ohella hallintoviranomaisille annettaisiin toimivalta antaa etusija perustuslaille ristiriitaisiksi tulkittuihin lain säännöksiin nähden?

³⁸ Ks. myös Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Opinion No. 420/2007 CDL-AD(2008)010), kohta 118.

Oma vastaukseni on kielteinen. Yhtäältä perustuslain ja etenkin sen turvaamien perusoikeuksien tehokas toteutuminen varmistuu riittävästi siten, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva (hallinto)päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:n 1 momentin ja sen kansainvälisoikeudellisen vastineen, so. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan nojalla. Valitusoikeus hallintoviranomaisen päätöksistä tuomioistuimeen luo siten riittävästi edellytyksiä perustuslain 106 §:n sovellettavuudelle ja yleensä perustuslain toteutumiselle myös suhteessa hallintoviranomaisten päätöksenteoon.

Toisaalta perustuslain etusijasäännöksen ulottamisella myös hallintoviranomaisiin olisi mullistavia vaikutuksia valtioelinten keskinäisuuhteisiin ja tällöin etenkin eduskunnan asemaan. Missään muussa Suomen valtiosääntöjärjestelmän kannalta merkittävässä viiteryhmämaassa hallintoviranomaisilla ei myöskään ole toimivaltaa tutkia parlamenttilakien perustuslainmukaisuutta, vaan tämä toimivalta on korkeintaan annettu tuomioistuimille tai sitä varten erikseen perustetulle valtiosääntötuomioistuimelle.

Pitäisikö perustuslaista nimenomaisesti ilmetä EU-oikeuden ja/tai kv. ihmisoikeussopimusten etusija eduskuntalakeihin nähden ristiriitatilanteessa?

Eduskuntalakeihin liittyvän tuomioistuincontrollin yhdenmukaistamisteeman yksi erityiskysymys koskee sitä, pitäisikö perustuslaista ilmetä perustuslain etusijan ohella myös EU-oikeuden ja/tai kv. ihmisoikeusnormien etusija eduskuntalakeihin nähden.

Mielestäni tähän *ei* ole tarvetta ainakaan siltä osin kuin kysymys on EU-oikeudesta. Ensinnäkin EU-oikeuden etusija kaikkeen kotimaiseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteissa on jo riittävän selvästi järjestetty Suomen oikeudessa EU:n liittymissopimuksen valtionsisäisten voimaansaatamisratkaisujen nojalla. Suomalaisilla tuomioistuimilla ei ole myöskään ollut tosiasiaissa vaikeuksia hyväksyä EU-oikeuden etusijaa (primacy), välitöntä oikeusvaikutusta (direct effect) ja muita vastaavia EU-oikeuden peruseriaatteita.³⁹

Lisäksi EU-oikeuden valtionsisäistä asemaa ja suhdetta kansalliseen oikeuteen ei ole nimenomaisesti määritelty monen muunkaan EU:n jäsenvaltion perustuslaissa (esimerkiksi Alankomaat, Italia, Saksa ja Ranska) syistä, jotka ainakin osaksi liittyvät siihen, että jäsenvaltioissa on tietoisesti haluttu turvata ”kansallinen liikkumavara” EU-oikeuden valtionsisäiseen asemaan ja oikeusvaiikutuksiin liittyvissä kysymyksissä. Myöskään Venetsia-toimikunta ei pitänyt tarpeellisena juuri tämän tyyppisistä syistä mainita nimenomaisesti EU-oikeuden etusijasta Suomen perustuslaissa.⁴⁰

Sitä vastoin saattaa olla paikallaan lisätä perustuslakiin nimenomainen maininta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten etusijasta eduskuntalakeihin nähden, vaikka kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäinen voimassaolo ja sovellettavuus on jo nykyiselläänkin (valtiosääntö)oikeudellisesti selvää ja vaikka perustuslaki jo nyt ilmentää ihmisoikeuksien erityisasemaa

³⁹ Ks. Ojanen 2006, s. 286–290.

⁴⁰ Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Opinion No. 420/2007 CDL-AD(2008)010), kohdat 104-106.

Suomen valtiosäännössä (ks. etenkin perustuslain 1 §:n 3 momentti ja 22-23 §). Ihmisoikeussopimusten etusijan nimenomainen mainitseminen perustuslaissa saattaisi entisestään edistää ja tehostaa ihmisoikeusnormien tehokasta toteutumista kaikessa julkisen vallan lukuun laskettavassa toiminnassa, tuomioistuinten toiminta mukaan lukien. Myös Venetsia-toimikunnan lausunnossa tuodaan esiin tarve harkita Suomen perustuslakiin säännöstä, jossa ilmaistaisiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten etusija.⁴¹

Jos päädytään pitämään tarpeellisenä ottaa perustuslakiin säännös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten etusijasta niiden kanssa ristiriidassa oleviin lain säännöksiin nähden, säännös olisi laadittava niin, että sen velvoittavuus kohdentuu myös muihin lainsoveltajiin kuin tuomioistuimiin. Tällä ei olisi sillä tavoin valtioelinten vallanjakoon ulottuvia vaikutuksia kuin perustuslain etusijan toteuttamisvelvollisuuden ulottamisella hallintoviranomaisiin, koska ihmisoikeussopimusten valtiosisäinen asema ja sovellettavuus rakentuvat lainsäädäntöratkaisujen varaan ja koska hallintoviranomaisilla on ollut jo nyt ainakin jossain tilanteissa mahdollisuus jättää soveltamatta (laintasoisesti voimaansaatettujen) ihmisoikeusnormien kanssa ristiriitaisia eduskuntalakiin säännöksiä.

Onko eduskunnan perustuslakivaliokunnan ”erityisaseman” turvaamiseksi tarpeen sisällyttää perustuslakiin säännös tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuudesta ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö tilanteissa, joissa ne soveltavat perustuslain säännöksiä?

Edellä jo todettiin, että tuomioistuimissa ei juurikaan oteta huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöä ratkaisutilanteissa, joilla on perustuslakikykentä. Poikkeuksena ovat perustuslain etusijasäännöksen soveltamistapaukset, mutta niissäkin ainakin korkein oikeus on lähinnä ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan lainsäätämisvaiheessa esittämiä kantoja ilmeisyyskriteerin täyttymisen arvioimiseksi.

Asetelmaa voidaan oudoksua, kun ensinnäkin huomioidaan, että perustuslaki- ja perusoikeusmyönteinen laintulkinta, perusoikeussäännösten suora soveltaminen ja etusijan antaminen perustuslaille edellyttävät väistämättä käsitystä perustuslain sisällöstä. Lisäksi suomalainen valtiosääntöjärjestelmä muutoinkin rakentuu osin juuri sen varaan, että eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen ja johtava asema perustuslain tulkitsijana ja ylipäätään perustuslakikysymyksissä Suomessa. Erityisasema-ajatus tulee perustuslain 74 §:n ohella erityisen painokkaasti esiin perustuslain etusijasäännöksen esitöistä. Nyt näyttää kuitenkin siis siltä, että perustuslakivaliokunnan erityisasemalle ei erityisemmin löydy reaalista katetta suomalaisten tuomioistuinten toiminnasta.

⁴¹ Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Opinion No. 420/2007 CDL-AD(2008)010), erit. kohdat 88-89. Ks. myös kohta 131: “However, a rule stating such a supremacy [ihmisoikeusnormien etusija –TO] would be welcome.”

Venetsia-toimikunnan lausunnossa Suomen perustuslaista on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottojen oikeudellinen asema ei selviä perustuslaista.⁴² Lausuntoa voidaan tältä osin lukea siten, että siinä ainakin vihjataan tarpeesta harkita perustuslakiin säännöstä, joka selkeyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntojen valtiosääntöoikeudellista asemaa ja merkitystä.

Oma kantani taas on, että perustuslain 74 § on yhdessä 42 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen kanssa jo riittävä viestimään perustuslakivaliokunnan lausuntojen sitovuudesta. Sitä vastoin voisi olla tarpeen sisällyttää perustuslakiin säännös tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuudesta ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö etenkin, jos halutaan, ettei tuomioistuinten osuus perustuslain (usein sanamuotonsa puolesta yleisluontoisten ja väljien) säännösten sisältö määräydy kasvavassa määrin tuomioistuinten toimesta. Tätä harkittaessa on kuitenkin tiedostettava, että asiallisesti samaan lopputulokseen voitaisiin päästä myös tuomioistuinkäytäntöjä muuttamalla, so. siten, että tuomioistuimet alkavat hyödyntää perustuslakikytkentäisten oikeusjuttujen ratkaisutilanteissa valiokunnan lausuntoja samaan tapaan kuin ne jo nykyään ottavat huomioon EY-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Tässä yhteydessä lienee paikallaan muistuttaa, että Suomen perustuslakiin ei myöskään sisälly säännöstä ihmisoikeussopimusten kansainvälisten valvontaelinten päätösten valtiosisäisestä sitovuudesta. Nähdäkseni tällaiselle säännökselle perustuslaissa ei ole tarvetta, koska päätösten huomioon ottamisen oikeusperustaksi riittää jo itse kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäinen voimassaolo ja sovellettavuus sekä ihmisoikeuksien valtiosääntöinen erityisasema etenkin perustuslain 22 §:n nojalla. Lisäksi ainakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottaminen perustuu näiden tuomioistuinten ratkaisujen sitovuuteen ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden mukaan.

Tuomioistuinkäytäntöjen muuttuminen suuntaan, jossa tuomioistuimissa huomioidaan nykyistä kattavammin ja johdonmukaisemmin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, edellyttäisi kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausuntojen saatavuuden kehittämistä. Käytännössä esimerkiksi Finlexiin pitäisi luoda riittävän kattava, systemaattinen ja toimiva valiokunnan lausuntojen ja mietintöjen tietokanta asianmukaisine hakuohjelmineen. Pidän tätä kannatettavampana ratkaisumallina kuin perustuslain täydentämistä niin, että siinä nimenomaisesti ilmaistaisiin tuomioistuinten ja muiden lainsoveltajien velvollisuus ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntö.

Jos kuitenkin perustuslakiin päädytään ottamaan säännös, jonka mukaan tuomioistuimissa ja muissa lainsoveltajissa on otettava huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö asioissa, joilla on perustuslakiulottuvuus, säännöstä on varottava kirjoittamasta liian ehdottomaan muotoon. Säännöksen muotoilussa on varauduttava esimerkiksi siihen edellä selostettuun tilanteeseen, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen annettu Euroopan ih-

⁴² Opinion on the Constitution of Finland adopted by the Venice Commission at its 74th plenary session (Opinion No. 420/2007 CDL-AD(2008)010), kohta 124.

misoikeustuomioistuimen tuomio on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin omaksuman perusoikeustulkinnan kanssa. Kuten jo totesin, tällaisessa tilanteessa tuomioistuimen on toimittava ihmisoikeustuomioistuimen tuomion osoittamalla tavalla.

Yhteenveto muutostarpeista

1. Perustuslain 106 §:n etusijasäännökseen sisältyvä ristiriidan ilmeisyyden kriteeri olisi syytä poistaa. Ilmeisyyuskriteeri estää perustuslain ja varsinkin sen perusoikeussäännösten tehokasta toteutumista yksittäisten oikeusjuttujen tasolla tuomioistuimissa. Ongelma paikantuvat ”pelkän ristiriidan” tilanteisiin, joissa perustuslainmukainen laintulkinta ei enää riitä perustuslain tehokkaaseen toteutumiseen, mutta joissa etusijasäännöksen soveltamisen edellytykset eivät vielä täyty ilmeisyyden vaatimuksesta johtuen. Yksi tapa ilmaista ilmeisyyuskriteerin vaikutus on, että kriteeri asettaa Suomen oman perustuslain ”huonompaan asemaan” verrattuna EU-oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin siltä osin kuin kyse on tuomioistuinten mahdollisuudesta jättää soveltamatta eduskuntalakien säännöksiä yksittäisissä tapauksissa.
2. Perustuslain etusijasäännöstä ei ole syytä ulottaa hallintoviranomaisiin. Perustuslain tehokas toteutuminen suhteessa hallintoviranomaisten toimintaan voidaan taata hallintopäätösten valituskelpoisuudella. Lisäksi hallintoviranomaisten toimivalta tutkia eduskuntalakien sopusointua perustuslain kanssa horjuttaisi liikaa valtioelinten välistä vallanjakoa ja etenkin eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä.
3. Perustuslakia ei ole tarpeen täydentää maininnalla EU-oikeuden etusijasta eduskuntalakeihin tai ylipäätään Suomen oikeuteen nähden. Sitä vastoin olisi paikallaan harkita perustuslakiin säännöstä, joka nimenomaisesti ilmaisisi kansainvälisten ihmisoikeusnormien etusijan eduskuntalakeihin(kin) nähden ristiriitatilanteessa. Kun säännös vielä muotoiltiin kaikkia lainkäyttöä koskevaksi, tämä saattaisi entisestään edistää ihmisoikeusnormien tehokasta toteutumista kaikessa julkisessa toiminnassa.
4. Olisi paikallaan harkita keinoja edistää eduskunnan perustuslakivaliokunnan erityisaseman tosiasiallista toteutumista etenkin, jos halutaan, ettei tuomioistuinten rooli korostu liikaa perustuslakikysymyksissä. Sen sijaan, että perustuslakiin lisättäisiin säännös tuomioistuinten ja muiden lain soveltajien velvollisuudesta ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntöä perustuslakikykentäisissä ratkaisutilanteissa, valiokunnan erityisaseman turvaamiseen saattaisi kuitenkin riittää valiokunnan lausuntoikäytännön saatavuuden kehittäminen sekä tuomioistuinikäytäntöjen muuttaminen. Perustavoitteena pitäisi olla, että tuomioistuimissa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan käytäntöä perusteiltaan samalla tavoin kuin tuomioistuimissa tällä hetkellä huomioidaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

*Tapio Raunio*¹

PARLAMENTAARINEN VASTUU ULKOPOLITIikkaAN – SELVITYS SUOMEN ULKOPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEKOJÄRJESTELMÄN TOIMIVUUDESTA

1. JOHDANTO

Suomen poliittinen järjestelmä on kokenut suuria muutoksia 1980-luvulta alkaen. Muutokset kulminoituivat 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, ja tämä siirtyminen kohti puhdasta enemmistöparlamentarismia on samalla kasvattanut eduskunnan vaikutusvaltaa.

Vanhan perustuslain eli hallitusmuodon mukaan ulkopoliittikka kuului presidentin yksinomaiseen toimivaltaan. Uuden perustuslain mukaan Suomen ulkopoliittikka toteutuu kuitenkin presidentin ja hallituksen yhteisjohtajuutena. Perustuslain 93 §:n mukaan:

”Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston³ kanssa. Eduskunta hyväksyy kuitenkin kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta 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.”

¹ Poliitiikan tutkimuksen laitos, 33014 Tampereen yliopisto. Sähköposti: tapio.raunio@uta.fi. 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 kommentteista. 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 selvityksessä hallitus ja valtioneuvosto esiintyvät toistensa synonyymeina.

Perustuslain uudistamisprosessi kulki rinnakkain toisen merkittävän kansallisen 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). Ennen kaikkea se on merkinnyt huomattavaa toimivallan siirtoa Suomelta ja muilta jäsenvaltioilta Euroopan tasolle. Nykyään EU:n toimivalta kattaa lähes kaikki politiikan sektorit, mukaan lukien unionin asteittain kehittyvän ulko- ja turvallisuuspolitiikan (UTP). EU-jäsenyys huomioidaan myös perustuslaissa, jonka 96 §:ssä määritellään kansallisen EU-asioiden valmistelun periaatteet sekä eduskunnan oikeus osallistua tähän kansalliseen valmisteluun:

”Eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan.

Valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten. Ehdotus käsitellään suuressa valiokunnassa ja yleensä yhdessä tai useammassa sille lausuntonsa antavassa muussa valiokunnassa. Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskeva ehdotus käsitellään kuitenkin ulkoasiainvaliokunnassa. Suuri valiokunta tai ulkoasiainvaliokunta voi tarvittaessa antaa ehdotuksesta lausunnon valtioneuvostolle. Puhemiesneuvosto voi päättää tällaisen asian ottamisesta keskusteltavaksi myös täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Valtioneuvoston on annettava asianomaisille valiokunnille tiedot asian käsittelystä Euroopan unionissa. Suurelle valiokunnalle tai ulkoasiainvaliokunnalle on ilmoitettava myös valtioneuvoston kanta asiassa.”

Lisäksi perustuslain 97 §:ssä säädetään eduskunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisissä asioissa:

”Eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan tulee pyynnöstään ja muutoinkin tarpeen mukaan saada valtioneuvostolta selvitys ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista. Eduskunnan suuren valiokunnan tulee vastaavasti saada selvitys muiden asioiden valmistelusta Euroopan unionissa. Puhemiesneuvosto voi päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiasta.

Pääministerin tulee antaa eduskunnalle tai sen valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsiteltävistä asioista etukäteen sekä viipymättä kokouksen jälkeen. Samoin on meneteltävä valmisteltaessa muutoksia niihin sopimuksiin, joihin Euroopan unioni perustuu.

Eduskunnan asianomainen valiokunta voi edellä tarkoitettujen selvitysten tai tietojen johdosta antaa valtioneuvostolle lausunnon.”

Tämä selvitys analysoi presidentin ja hallituksen yhteisjohtajuutta ulkosuhteiden hoidossa. Selvityksessä haetaan vastauksia seuraaviin kysymyksiin: Miten presidentin ja hallituksen yhteistoiminta käytännössä toteutuu? Miten EU-politiikan ja ulkopoliitiikan valmistelu sekä päätöksenteko eroavat toisistaan? Mitkä ovat yhteisjohtajuuden heikkoudet ja vahvuudet? Kumpi ulkopoliittikkaa tosiasiallisesti johtaa, presidentti vai hallitus? Tulisiko ulkopoliitiikan johtamisjärjestelmää uudistaa? Painopiste ei täten ole presidentin ja hallituksen toimivaltuuksien tai yhteistyömuotojen yksityiskohtaisessa tarkastelussa, vaan ulkopoliitiikan johtajuuden kokonaisvaltaisessa arvioinnissa. Selvitys keskittyy kaikkeen ulkopoliittiseen päätöksentekoon, mutta siinä painottuvat EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja laajemmin EU-politiikkaan liittyvät kysymykset. Tämä johtuu siitä, että usein on hankalaa tehdä yksiselitteistä erottelua EU-asioiden sekä muiden ulkopoliitiikan kysymysten kesken. Selvityksen aineisto koostuu haastatteluista, eduskunnan ja hallituksen asiakirjoista, sekä aiemmasta tutkimuksesta.⁴ Selvityksen seuraavassa osassa tarkastellaan argumentteja, joilla yhteisjohtajuutta on perusteltu tai vastustettu. Kolmannessa osassa analysoidaan ulkopoliitiikan ja EU-asioiden kansallista valmistelua ja päätöksentekoa. Selvityksen viimeisessä osassa nostetaan esiin yhteisjohtajuuden keskeisiä ongelmia ja esitetään ehdotuksia päätöksentekojärjestelmän uudistamiseksi.

2. PERUSTELUT YHTEISJOHTAJUUDEN PUOLESTA JA SITÄ VASTAAN

Perustuslakiimme kirjattu vaatimus presidentin ja hallituksen yhteistoiminnasta ulkopoliitiikassa on kansainvälisessä vertailussa ainutlaatuinen järjestelmä, näin ainakin mikäli vertailussa ovat mukana EU:n jäsenmaat. Vaikka useassa muussa puolipresidentiaalisessa valtiossa sekä hallitus että presidentti osallistuvat ulkosuhteiden hoitoon, kallistuu valtatasapaino yleensä selkeästi joko presidentin tai hallituksen eduksi. Puolipresidentiaalisissa järjestelmissä yleisempää on, että hallitus kantaa muun politiikan ohella vastuun ulkopoliitiikasta presidentin roolin ja toimivallan rajoittuessa lähinnä vain esimerkiksi kansainvälisten sopimusten muodolliseen hyväksyntään. (Duverger 1980; Anckar 1999b; Elgie toim. 1999; Elgie 2004; Sedelius 2006)

Poliittisen järjestelmämme parlamentarisoiminen oli 1990-luvulla perustuslain uudistamisprosessin keskeisin sisällöllinen tavoite. Parlamentarismien vahvistaminen toimi myös ulkopoliittisen päätöksenteon uudistamisen ohjenuorana. (HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp; Jyränki 2000b; Saraviita 2000) Presidenttivetoinen järjestelmä näyttäytyi poikkeuksena, sillä Ranskaa lukuun ottamatta tuolloisissa EU:n jäsenvaltioissa maan poliittisena johtajana oli parlamentin luottamuksen varassa toimiva pääministeri. EU-jäsenyys toimikin vahvana argumenttina hallituksen ja eduskunnan roolin vahvistamisen puolesta, sillä presidenttivetoisen järjestelmän nähtiin sopivan huonosti yhteen EU:n institutionaalisen rakenteen asettamien vaatimusten kanssa.

⁴ Yhteisjohtajuuden tutkiminen on laiminlyöty. Poliitiikan 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 ei myöskään ole ainakaan julkisesti kartoittaneet järjestelmän toimivuutta, pois lukien kaksi vuotta perustuslain voimaantulon jälkeen toteutettu, lähinnä käytännön yhteistyömuotoihin keskittynyt selvitys (Tiilikainen 2002, 2003; Oikeusministeriö 2002), sekä ulkoasiainvaliokunnan vuonna 2006 tekemä, samoin käytännön yhteistoimintamuotoihin keskittynyt selvitys (UaVM 13/2006 vp).

Unionissa keskeistä valtaa käyttää eräänlaisena johtokuntana toimiva Eurooppa-neuvosto, jonka toimivalta kattaa kaikki sektorit, UTP mukaan luettuna. Tärkeimmässä lakeja säätävässä elimessä eli neuvostossa ovat puolestaan edustettuna jäsenvaltioiden ministerit. Presidentin ulkopoliittisen vallan säilyttäminen olisi merkinnyt myös Eurooppa-politiikan kuulumista hänen toimivaltaansa. Tämä olisi käytännössä tarkoittanut sitä, että presidentti olisi toiminut Suomen ensisijaisena edustajana Eurooppa-neuvostossa⁵ ja olisi yleisemmin ottaen ollut maamme EU-politiikan johtaja. Presidentti olisi todennäköisesti siis myös osallistunut (yhdessä pääministerin kanssa) neuvoston kokouksiin osallistuvien ministerien ohjeistamiseen. Eduskunta puolestaan ei olisi kyennyt nykyisessä mittakaavassa harjoittamaan Eurooppa-politiikan valvontaa, sillä presidentti ei ole raportointivelvollinen eduskunnalle. Poliittisen järjestelmämme kannalta hallituksen ja pääministerin aseman korostuminen onkin ollut EU-jäsenyyden merkittävin seuraus (Jääskinen 2001; Raunio ja Wiberg 2001; Viljanen 2003; Raunio ja Tiilikainen 2003; Raunio 2006).

Parlamentarisointia ei kuitenkaan viety loppuun asti, vaan kompromissien tuloksena syntyi omintakeinen lause presidentin ja hallituksen yhteisjohtajuudesta ulkopoliitikassa. Kun tarkastellaan niin hallituksen esitystä perustuslaiksi ja eduskunnan täysistuntopuheenvuoroja⁶, eduskunnan valiokuntien kannanottoja ja valiokuntien kuulemien asiantuntijoiden lausuntoja⁷, sekä puolueidemme linjauksia perustuslain uudistamisesta, on ilmeistä, että ulkopoliittikan yhteisjohtajuuteen ja laajemmin presidentti-instituution nykyiseen valta-asemaan päädyttiin nimenomaan puoluepoliittisten kompromissien tuloksena ilman, että olisi puntaroitu eri vaihtoehtojen heikkouksia ja vahvuuksia (Anckar 1999a, 2000; Jyränki 2000b: 66; Jyränki 2007: 298). Vaikka presidentin valtaoikeuksien karsiminen ja hänen tuleva roolinsa uuden perustuslain puitteissa hallitsivatkin eduskuntakeskustelua, käytettiin ainakin täysistunnoissa hyvin vähän puheenvuoroja, joissa olisi selkeästi argumentoitu joko yhteistoimintavaatimuksen puolesta tai vastaan (Saraviita 2000: 33–45). Ennen kaikkea perustuslain laadintaa kuin siitä käytyjä puheenvuoroja leimasi julkisten tavoitteiden puuttuminen: parlamentarisoimista tuettiin, mutta samalla jäi epäselväksi, mitä ulkopoliittikan yhteisjohtajuudella haluttiin saavuttaa tai maksimoida ja mitä puolestaan välttää tai minimoida. Eduskuntakeskustelut olivat enemmän rinnakkaisia yksinpuheluja kuin väittelyä eri johtamisjärjestelmien paremmuudesta. Seuraavaksi tarkastellaan millä argumenteilla järjestelmää on puolustettu ja arvosteltu sekä arvioidaan näiden argumenttien pätevyyttä.

Yhteisjohtajuuden puolesta ja vastaan esitetyt argumentit on jaettavissa neljään kohtaan.

1. Ensimmäisen argumentin mukaan *yhteisjohtajuus on tasapainottava ja vakauttava tekijä, joka tuo kaivattua harkintaa ja konsensusta ulkopoliittikkaan*. Presidentti on tavallaan puolue-

⁵ Presidentti Mauno Koivisto ennakoii tilannetta valtiopäivien avajaispuheessa 8.2.1994 seuraavasti: ”Jos Suomesta tulee Euroopan unionin jäsen, nousee kysymys siitä, kuka Suomea edustaa tämän järjestön korkeimmalla päätöksentekotasolla niin sanotussa Eurooppa-neuvostossa. Tässä yhteydessä joko tasavallan presidentin sisäpoliittisia valtaoikeuksia pitää lisätä tai pääministerin kansainvälispoliittista roolia vahvistaa.”

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

⁷ PeVM 10/1998 vp; UaVL 6/1998 vp.

poliittisten ristiriitojen yläpuolella, ja hän kykenee näin itsenäisemmin tai perusteellisemmin arvioimaan vallitsevia olosuhteita. Tähän argumentaatioon sisältyy vahvasti näkemys ulkopoliitiikan erityisluonteesta: koska ulkosuhteet ovat kansakuntamme kohtalon kannalta erittäin ratkaiseva politiikan lohko, on perusteltua, että ulkopoliittinen päätöksenteko pohjautuu laajempiin enemmistöihin kuin päätökset muilla politiikan sektoreilla. Suomessa on totuttu niin ulkopoliitiikan kuin EU-politiikan saralla laajaan konsensukseen, joten näiltä osin yhteisjohtajuus on perinteiden turvaamista. Kyse on toisin sanoen päätöksenteon tarkoituksellisesta vaikeuttamisesta, jossa ulkopoliittisiin päätöksiin edellytetään sekä hallituksen (ja sitä kautta eduskunnan) että presidentin hyväksyntää.

Vastakkaisen näkemyksen mukaan ulkopoliitiikka ei ole – tai sitä ei tulisi mieltää – muista poikkeavaksi politiikan lohkoksi, vaan ulkosuhteissa tulisi soveltaa samoja päätössääntöjä kuin muussa politiikassa. Vaatimus kahden toimijan hyväksynnästä voi myös hidastaa Suomen kykyä reagoida maailman tai Euroopan tapahtumiin, varsinkin jos presidentti ja hallitus eivät ole yksimielisiä Suomen kannasta. Lisäksi voidaan katsoa, että yhteisjohtajuuteen ja laajemmin ulkopoliitiikkaamme liittyvä konsensushakuisuus on itsessään haitallista demokratialle. Ulkopoliitiikassa ja Eurooppa-politiikassa on lukuisia käytäntöjä, joiden nimenomaisena tavoitteena on kansallisen yksituumaisuuden rakentaminen. Vaikka tämä laaja konsensus saattaa parantaa Suomen kykyä edistää etujaan kansainvälisillä foorumeilla, kahlitsee se samalla puolueiden kannanmuodostusta ulkopoliitiikassa ja EU-politiikassa. Poliittista kilpailua tai keskustelua tukahduttaviin mekanismeihin tulee suhtautua erittäin kriittisesti, onhan kansalaisten etäännyminen politiikasta arkipäivää Suomessakin. Kevään 2007 eduskuntavaaleissa vain 67,9 % äänioikeutetuista käytti äänioikeuttaan – alhaisin lukema sitten toisen maailmansodan.

2. Toisen perustelun mukaan presidentin ulkopoliittisen roolin jatkuvuus on oikeutettua, koska *kansa tukee presidentin valtaoikeuksien säilyttämistä* (tai jopa lisäämistä). Kansan tahdon sivuuttaminen ei täten olisi suotavaa, vaan poliittisen järjestelmän institutionaalisten valintojen on perustuttava yleiseen mielipiteeseen. Kansan keskuudessa puolipresidentiaalinen hallitusmuoto näyttäisikin olevan vähintään yhtä suosittu kuin parlamentaarinen järjestelmä. Esimerkiksi vuoden 2006 presidentinvaalitutkimuksen mukaan alle puolet eli 46 % vastaajista suhtautui myönteisesti ulkopoliitiikan johtamisen siirtämiseen pääministerin ja hallitusten tehtäväksi. Yhtä moni eli 46 % vastaajista vastusti presidentin ulkopoliittisen vallan karsimista. (Paloheimo 2007) Kansan odotukset vahvasta johtajuudesta heijastuvat myös presidentinvaaleihin, joissa ehdokkaat ovat lähes poikkeuksetta korostaneet presidentin valtaoikeuksia ja niiden aktiivista hyödyntämistä. Vastakkaisen argumentin mukaan yleinen mielipide heijastelee olemassa olevia institutionaalisia käytäntöjä. Vahvaan presidentti-instituutioon totuneet suomalaiset tukevat presidentin roolin säilyttämistä, koska eivät ole totuneet elämään parlamentarisessa demokratiassa.

3. Kolmannen argumentin mukaan *yhteisjohtajuus myötävaikuttaa Suomen kykyyn edistää tavoitteitaan niin EU:ssa kuin muilla kansainvälisillä areenoilla*. Presidentin ja pääministerin yhteistyö, ja esimerkiksi yhtäaikainen osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin, mahdollistaa tehokkaamman toiminnan Suomen etujen puolesta. Kun muilta EU:n valtioilta on pääsääntöisesti Eurooppa-neuvostossa vain yksi edustaja, voi Suomi kompensoida pienen jäsenmaan asemaansa kaksoisedustuksella itse neuvotteluissa sekä epävirallisemmassa yhteydenpidossa. Vastakkaisen näkemyksen mukaan yhteisjohtajuus päinvastoin haittaa kansallisten

etujen puolustamista, sillä se perustuu epärealistiseen käsitykseen presidentin ja hallituksen tavoitteiden ja toiminnan yhdenmukaisuudesta. Vaikka presidentin ja hallituksen keskinäinen koordinaatio toimisikin moitteettomasti, voi neuvotteluissa aina ilmaantua esityslistalle asioita tai ratkaisuehdotuksia, joihin ei etukäteen ole ehditty riittävästi varautua. Lisäksi on muistettava, että kahta identtiset mielipiteet omaavaa poliitikkoa tuskin on – ei edes silloin, kun he edustavat samaa puoluetta.⁸ Yleisemmin on kuitenkin ennustettu, että ristiriidat presidentin ja hallituksen välillä ovat todennäköisempiä silloin kun he edustavat eri puoluetta (ks. esim. Tiilikainen 2002: 7; Paloheimo 2003: 231).⁹ Presidentiksi tai pääministeriksi valittavat henkilöt ovat myös kunnianhimoisia poliitikkoja, joilla on vahvoja mielipiteitä, poliittista pelisilmää, sekä monipuolinen kotimainen ja kansainvälinen suhdeverkosto. On naiivia kuvitella, että he olisivat aina valmiita uhraamaan omat tavoitteensa yhteisjohtajuuden hyväksi.

4. Viimeisen perustelun mukaan *presidentti on ennen kaikkea hätävara, jonka johtajuus korostuu poikkeuksellisissa tilanteissa*. Epätodennäköisten vakavien yhteiskunnallisten kriisien ohella tämä voisi viitata tilanteisiin, joissa hallitus jostain syystä on alavireisessä tilassa. Hallituksen kyky toimia ulkopoliittikan johtajana voi heikentyä esimerkiksi ennenaikaisen eroamisen tai vakavien sisäisten erimielisyyksien takia. Tämän argumentaation ilmeinen heikkous on kuitenkin se, että perustuslaki nimenomaisesti velvoittaa presidentin yhteistoimintaan hallituksen kanssa. Näin ollen presidentti ei voisi nousta taustalta yksin ulkopoliittikan johtoon, vaan hänen täytyisi tehdä yhteistyötä alavireisenkin hallituksen kanssa. Toiseksi on kyseenalaista, kykenisikö normaalioloissa taustalla pysyttelevä presidentti nopeasti aktivoitumaan menestyksekkääksi ulkopoliittikan johtajaksi.¹⁰ Lisäksi on muistettava, ettei presidentti voisi nykyisillä voimavaroilla yhtäkkiä yksin johtaa ulkopoliittikkaa. Presidentillä ei ole omaa valmistelukoneistoa, vaan ulkopoliittikan ja EU-asioiden valmistelusta vastaavat hallituksen alaiset valtioneuvoston kanslia (VNK) sekä ulkoministeriö (UM). Tasavallan presidentin kanslia (TPK) keskittyy lähinnä hallinnollisten kuvioden pyörittämiseen ja presidentin käytännön asioiden järjestelmiseen.¹¹

Perustuslain laadintavaiheessa kiinnitettiin yllättävän vähän huomiota *EU-asioiden ja muiden ulkopoliittikan kysymysten linkittyneisyyteen*. Osin tämä saattoi johtua siitä, ettei tuolloin osattu

⁸ Tästä saatiin hyvä esimerkki loppuvuodesta 2000, jolloin pääministeri Paavo Lipponen ja ulkoministeri Erkki Tuomioja pitivät muutaman päivän välein merkittävät, runsaasti kansainvälistä huomiota saaneet EU-linjapuheensa. Lipponen korosti puheessaan ylikansallisten instituutioiden merkitystä ja vahvaa unionia, kun taas Tuomioja keskittyi puolustamaan Pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia. Lisäksi vielä presidentti Halonen antoi kyseisenä vuonna lausuntoja, jotka olivat ainakin osittain ristiriidassa pääministeri Lipposen kannanottojen kanssa. Ks. Paavo Lipponen, puhe, College of Europe, Brügge, 10.11.2000; Erkki Tuomioja, L'Europe vu du Nord, esitelmä Ranskan ulkopoliittisessa instituutissa, Pariisi, 15.11.2000. (Forsberg 2001)

⁹ Englanniksi tästä tilanteesta käytetään termiä *divided government*, jolla puolipresidentiaalisissa järjestelmissä tarkoitetaan asetelmaa, jossa presidentti edustaa eri puoluetta kuin parlamentin (enemmistön) tuella hallitseva pääministeri. Ks. Fiorina (1996) ja Elgie toim. (2001).

¹⁰ Presidentti Tarja Halonen on todennut seuraavaa: ”Presidentin pitää olla arjessa mukana. Sellaista vaikutusmallia ei ole, joka olisi vain pyhäpäivisin käytössä. Presidentti ei voi olla vain reservissä. Se ei toimi. Minä en ainakaan uskaltaisi vaikeina aikoina turvautua reserviin, jota ei ole kokeiltu käytännössä.” Ks. Arto Astikainen, Presidentti ei voi olla reservissä, *Helsingin Sanomat* 24.12.2003.

¹¹ Tasavallan presidentin kansliassa työskenteli loppuvuodesta 2007 71 henkilöä. Luku sisältää kansliapäällikön johtaman kabinetin sekä kanslian tukipalvelut kuten hallinto-, virasto- ja kiinteistöpalvelut sekä siivous- ja toimintapalvelut. Ulkoministeriössä työskenteli samaan aikaan 996 henkilöä ja VNK:ssa 243 henkilöä, joista 23 oli sijoitettuna EU-sihteeristöön.

ennakoida UTP:n sekä laajemmin ottaen unionin kansainvälisen toimijuuden monipuolistumista ja syventymistä. Jako EU-asioihin ja perinteiseen ulkopolitiikkaan vaikutti siis vähemmän ongelmalliselta 1990-luvun lopulla kuin vuosikymmen myöhemmin. Nykyään EU:n ulkopolitiikka kattaa sotilaallisen ulottuvuuden nopean kehittymisen lisäksi esimerkiksi aikaisempaa kunnianhimoisemman tavoitteen koordinoita jäsenvaltioiden kantoja ja tätä kautta vahvistaa unionin painoarvoa maailmanpolitiikassa. UTP:n syvenemisen ohella unionin kautta hoidetaan yhä enenevä joukko niistä suhteista, jotka aiemmin perustuivat yksittäisten jäsenmaiden kahdenkeskiseen vuorovaikutukseen unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Suomen kohdalla paras esimerkki on Venäjä. EU:n Venäjä-politiikka on olennaisesti syventynyt ja tiivistynyt 1990-luvulta lähtien, ja näin ollen Suomen oma, kahdenkeskinen Venäjä-politiikka on aiempaa tiiviimmin sidoksissa unionin Venäjä-politiikkaan.

Lissabonin sopimuksen mukaan ”Unionin toimivalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla käsittää kaikki ulkopolitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen puolustuspolitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen. ... Euroopan unioni harjoittaa, määrittelee ja toteuttaa ulkoisen toimintansa periaatteiden ja tavoitteiden puitteissa yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, joka perustuu jäsenvaltioiden keskinäisen poliittisen yhteisvastuun kehittämiseen, yleistä etua koskevien kysymysten määrittämiseen ja jäsenvaltioiden toimien jatkuvaan lähentämiseen.”¹² Lissabonin sopimuksen myötä EU saa lisäksi oman ”presidentin” eli Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan¹³ sekä ”ulkoministerin”, jonka virallinen titteli on nykykäytäntöä vastaavasti ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja. Sopimustekstin muotoilut ja perustettavat uudet virat ilmentävät unionin pyrkimystä tehostaa ja johdonmukaistaa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaansa. Vaikka unionin ulkopolitiikan tehokkuudesta voidaan olla montaa mieltä, on ilmeistä, että jatkossa on entistä vaikeampaa tehdä yksiselitteistä erottelua EU-asioiden, UTP-asioiden, ja muiden ulkopolitiikan kysymysten välillä (ks. myös Tiilikainen ja Blomberg 1998; Ojanen 2001: 170–171; Tiilikainen 2002: 12–13; Tiilikainen 2006, 2007; UaVM 13/2006 vp: 9; Nousiainen 2008: 48).

Toinen vähemmälle huomiolle jäänyt kysymys oli *riitojenratkaisumenetelmän puuttuminen*. Yksittäiset kansanedustajat¹⁴, tutkijat (esim. Jyränki 2007: 286), eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (UaVL 6/1998 vp: 4), sekä useat eduskunnan valiokuntien kuulemat asiantuntijat toki huomioivat ongelman jo tuolloin sekä jälkikäteen, mutta nekään eivät ainakaan suoraan esittä-

¹² Artikla 24, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut tosinnot, Euroopan unionin neuvosto, Bryssel 30.4.2008; 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.

¹³ Artiklan 15 kohdan 6 mukaan ”Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja huolehtii omalla tasollaan ja tässä ominaisuudessa unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevista asioista, sanotun kuitenkin rajoittamatta unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan toimivaltaa.”

¹⁴ Kansanedustajista näkyvimmin ongelmaan on puuttunut Erkki Tuomioja. Hänen mielestään ulkopolitiikan johtamisjärjestelmän keskeinen ongelma on, ettei se anna selvää vastausta asioiden ratkaisutavasta, jos presidentti ja hallitus ovat erimielisiä jaetun vallankäytön alueella. Tuomioja oli esittänyt jo perustuslain valmistelun yhteydessä selvennystä, joka olisi vahvistanut parlamentarismia myös ulkopolitiikan johtamisessa. Tuomiojan ehdotukseen suhtauduttiin hänen mukaansa tällöin vaivaantuneesti. Ks. Erkki Tuomioja, ”Parlamentaariseen perustuslakiin”, avausteksti, 14.1.2007, www.tuomioja.org.

neet siihen ratkaisua. Yleisellä tasolla jo perustuslain 93 §:n 1 momentti jättää runsaasti tulkinnanvaraa: ”sitä voidaan lukea niin presidentillisten kuin parlamentaaristenkin silmälasiensa 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 ulkopolitiikan asioista luokituu tämän presidentin määrämuotoisen päätöksenteon piiriin.

Yhteenvedona perustuslain valmisteluvaiheessa käydystä keskustelusta voidaan todeta, että puheenvuoroissa ja kannanotoissa keskityttiin enemmän jälkikäteen tapahtuvaan yhteisjohtajuuden oikeuttamiseen ja perusteluun kuin sen haittojen ja vahvuuksien analyttiseen arviointiin. Puoluepoliittisten kompromissien tuloksena syntyneitä ratkaisua puolusteltiin useilla tekoilla, mutta samalla valtaosin vaiettiin mahdollisista ongelmista (Saraviita 2000: 8–45; Jyränki 2006: 162–164). Selvityksen seuraavassa osiossa tarkastellaan ulkopolitiikan yhteisjohtajuuden toteutumista EU-politiikassa, UTP-asioissa ja muussa ulkopolitiikassa. Tarkastelussa keskitytään sekä asioiden kansalliseen valmisteluun että päätöksentekoon. Osion lopuksi pohditaan kaksoisedustusta Eurooppa-neuvostossa sekä presidentin ja hallituksen välisiä toimivaltaongelmia.

3. ULKOPOLITIIKAN KANSALLINEN VALMISTELU JA PÄÄTÖKSENTEKO

Hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp: 146) mukaan ”ulkopolitiikan johtaminen edellyttää presidentin ja valtioneuvoston välistä kiinteää yhteistoimintaa. Lähtökohtana on, että presidentti tekee kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta. Yhteistoiminnan muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin asian valmisteluvaiheesta ja merkityksestä riippuen.” Koska presidentillä ei ole omaa valmistelukoneistoa, on ulkopolitiikan asioiden valmistelu käytännössä kokonaan hallituksen vastuulla. Eurooppa-politiikassa hallitus päättää perustuslain 93 §:n 2 momentin nojalla niiden asioiden kansallisesta valmistelusta, joista päättävät EU:n toimielimet. Valmistelulta kattaa myös sellaiset unionin instituutiot (kuten Eurooppa-neuvosto Lissabonin sopimuksen voimaantuloon asti), 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.¹⁵ (PeVM 10/1994 vp: 4; HE 1/1998 vp; PeVM 10/1998 vp: 26)

¹⁵ Hallituksen läheisestä tai kiinteästä yhteistyöstä presidentin kanssa UTP-asioissa mainitaan siis perustuslakivaliokunnan mietinnöissä sekä hallituksen esityksen perusteluissa, ei itse perustuslaissa.

EU-asioiden valmistelu ja päätöksenteko

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). Valmistelu lähtee tavanomaisesti liikkeelle kun komissio ilmoittaa aloittavansa asian valmistelun ja viestittää siitä jäsenvaltioiden ministeriöihin. Suomessa asiaa hoitaa se virkamies, jonka toimenkuvaan kyseinen asia kuuluu. Kuultuaan komission suunnitelmista hän neuvottelee ministeriönsä johdon kanssa vaadittavista toimenpiteistä ja Suomen alustavasta kannasta asiaan. Samaan aikaan vastuuvirkamies osallistuu myös Brysselissä asiasta käytäviin neuvotteluihin ja raportoi asian edistymisestä Suomessa.

Kun vastuuministeriö on päättänyt kannastaan, se toimittaa asian valmistelujaoston käsiteltäväksi. Jaostojen (yhteensä 35) päätehtävänä on koordinoida ja sovittaa 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. TPK on edustettuna ulkosuhteiden jaostossa sekä institutionaalisten kysymysten jaostossa. Jaostot koostuvat virkamiehistä sekä ministeriöiden ja keskusvirastojen edustajista. Jaostoissa on myös edustettuna valtioneuvoston kansliassa sijaitsevan EU-sihteeristön edustaja. Mikäli asiasta ei päästä yhteisymmärrykseen jaostossa, sen käsittely siirtyy VNK:n alaiseen EU-asioiden komiteaan, jossa ovat edustettuina VNK ja kaikki 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.”¹⁶ 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, mutta sen asema koettiin hallituksen piirissä sen verran ongelmalliseksi, että Paavo Lipposen II hallitus päätti siirtää sihteeristön

¹⁶ Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262, 26 §.

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 nimittää presidentti, mutta toimistaan hän raportoi hallitukselle.

UTP:n alaan kuuluvien asioiden valmistelu ei poikkea olennaisesti edellä kuvatusta unioniasioiden hallitusvetoisesta 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 osalta valmistelua johtaa VNK ulkoministeriön osallistuessa valmisteluun 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 vp: 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. Perussopimusten muutosten hyväksyminen Suomessa edellyttää itse asiassa sekä hallituksen, eduskunnan että presidentin puoltavaa kantaa. Hallitus vastaa perussopimusten tarkistamista varten koolle kutsuttavien hallitusten välisten konferenssien (HVK) valmistelusta.¹⁷ UM tosin käsittelee merkittäviä ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia sisältävät valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, mutta EU:n perussopimusten muuttamisessa valmisteluvastuu on ensisijaisesti valtioneuvoston kanslialla. Presidentillä on muodollinen oikeus asettaa Suomen neuvotteluvaltuuskunta (johon kuuluu myös TPK:n edustaja), mutta Suomen pääneuvottelijana HVK:ssa toimii hallitus. Pääministeri pitää perustuslain 97 §:n nojalla eduskunnan ajan tasalla neuvotteluista. Eurooppa-neuvoston käsitellessä perussopimusten tarkistamista on presidentillä oikeus osallistua sen kokouksiin.¹⁸ Muutoin presidenttiä pidetään informoituna asioiden etenemisestä, joskin presidentti 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

¹⁷ Lissabonin sopimus (artikla 48) tosin muuttaa tilannetta vakinaistamalla ns. konventtimenettelyn (tavanomainen tarkistusmenettely), mutta tämä uudistus ei suoraan vaikuta presidentin ja hallituksen valtasuhteisiin. Tosin niin tavanomainen tarkistusmenettely kuin varsinkin samassa artiklassa määritelty yksinomainen tarkistusmenettely tuovat eduskunnan vahvemmin mukaan prosessiin.

¹⁸ EU:n perussopimusten muuttaminen on ollut joko suoraan tai välillisesti unionin ja Eurooppa-neuvoston esityslistalla lähes koko Suomen EU-jäsenyyden ajan.

presidentin esittelyssä sen ratifioinnista sekä vahvistaa lain, jolla sopimus saatetaan Suomessa voimaan.¹⁹

Ulkopolitiikan valmistelu ja päätöksenteko

Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp: 26) määritteli ennen perustuslain voimaantuloa seuraavat puitteet ulkopoliittisen 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 vp).²⁰

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 käsiteltävät tärkeät ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja muita Suomen suhteita ulkovaltoihin koskevat asiat, näihin liittyvät tärkeät sisäisen turvallisuuden asiat sekä tärkeät kokonaisuunpuolustusta koskevat asiat. Valiokunta käsittelee myös sen tehtävien alaan kuuluvien asioiden yhteensovittamista koskevat kysymykset.”²¹ 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.²² Itse asiassa UTVA

¹⁹ Presidentin ratifiointioikeus perustuu perustuslain 93 §:n 1 momenttiin. Perustuslain 94 §:n mukaan ”Eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Perustuslain 95 §:n mukaan ”Valtiosopimuksen ja muun kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan tasavallan presidentin antamalla asetuksella.”

²⁰ 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 vp: 47; Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminta ulkopoliittikan johtamisessa, Valtioneuvoston kanslia 3.3.2000, tiedote 45/2000; Kulovesi (2000: 518).

²¹ Valtioneuvoston ohjesääntö 3.4.2003/262, 25 §.

²² 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.”

ei kokoonnu käytännössä enää lainkaan ilman presidenttiä, joten tässä selvityksessä käytetään valiokunnasta termiä TP-UTVA.

TP-UTVA:n kokousten asialistojen valmistelusta vastaa UM:n poliittisten asioiden alivaltiosihteeri. Presidentin kansliaa kuullaan esityslistan laadinnassa, ja pääministeri antaa lopullisen hyväksynnän asialistalle. 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 UTVA kokoontui 11, vuonna 2006 10, ja vuonna 2007 yhdeksän kertaa.

Ministerivaliokunnan puheenjohtaja on siis pääministeri, mutta presidentti johtaa kuitenkin puhetta. TP-UTVA:n työskentelymuodot ovat verraten epäviralliset. 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 tuotaisiin ensin nimenomaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ministerivaliokuntaan. Muissa kuin UTP-asioissa TP-UTVA on se paikka, jossa hallituksenkin kanta muodostetaan. Näiden asioiden kohdalla kyse ei siis ole hallituksen jo omaksuman kannan ja presidentin näkemysten yhteensovittamisesta, vaan yhdessä tapahtuvasta päätöksenteosta. TP-UTVA:n rooli on hieman alisteinen hallituksen ja presidentin väliselle muulle koordinaatiolle sekä hallituksen piirissä tapahtuvalle valmistelutyölle. 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 aikaiseksi, voidaan asia aina siirtää seuraavaan TP-UTVA:n kokoukseen.²³

TP-UTVA:n ohella tärkeää roolia näyttelevät erilaiset epäviralliset yhteydenpidon muodot presidentin ja hallituksen kesken. Mikäli aikataulut vain sen 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 mahdollisesti 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 lähtökohtaisesti 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 va-

²³ TP-UTVA:n rooliin ja työjärjestykseen liittyneistä jännitteistä uuden perustuslain astuttua voimaan, ks. Uimonen (2001: 327–337).

rattu aikaa yleensä tunti ja sen esityslistalla on keskimäärin noin 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 Eurooppapolitiikkaa, 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 presidentin kansliaan 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 ulkopoliitiikan että EU-politiikan kysymykset. Tämä tehtävä yhdistettynä hallituksen ulkopoliittisen vallan kasvuun ovat selkeästi vahvistaneet ulkoministerin asemaa (Oikeusministeriö 2002: 52–53).

Lisäksi virkamiestason aktiivinen koordinaatio on myötävaikuttanut tiedon kulkuun ja saatavuuteen, näin varsinkin TPK:n näkökulmasta. Erityisesti kolmen kanslian – eli tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ulkoministeriön kansliat – säännölliset tapaamiset ovat olleet keskeisessä asemassa (Tiilikainen 2002: 9; UaVM 13/2006 vp: 9). Perustuslakivaliokunnan (PeVM 10/1998 vp: 25) edellyttämä ”asianmukainen” ja ”oikea-aikainen” informointi näyttää täten toteutuvan, näin ainakin ”ulkopoliitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa”. Käytännössä kuitenkin pääministerin tai ulkoministerin ja presidentin tapaamisten sekä virkamiestason koordinaation ensisijainen tarkoitus on pitää presidentti informoituna ja ajan tasalla niin ulkopoliitikasta 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 ulkopoliitiikan 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 siis 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 unionin selkeästi tärkeimmän toimielimen eli Eurooppa-neuvoston kokouksiin yhdessä muiden EU-maiden poliittisten johtajien kanssa. 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 pre-

sidentti ilmoitti hallitukselle osallistumisestaan Eurooppa-neuvoston kokouksiin.²⁴ Perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp: 26) omaksui vuonna 1998 seuraavan linjauksen, joka siis pohjautuu jo aikaisempaan, vuonna 1994 omaksuttuun muotoiluun (PeVM 10/1994 vp: 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) tämän kannan useaan otteeseen (PeVL 36/2006 vp; SuVL 2/2006 vp; UaVM 2/2006 vp; UaVM 13/2006 vp).

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 Tarja Halonen onkin hallituksen ja eduskunnan suostumuksella jatkanut Ahtisaaren linjalla: presidentti on ilmoittanut hallitukselle aikeistaan osallistua Eurooppa-neuvoston kokoukseen, eikä hallitus ole riitauttanut presidentin ilmoitusta.²⁵ Itse asiassa mikään ei viittaa siihen, että hallitus olisi kertaakaan edes yrittänyt suostutella presidenttiä jäämään kotiin (ks. myös Jyräki 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 ovat kansallisesti valmisteltu VNK:n tai UM:n johdolla ja kuuluvat hallituksen toimivaltaan.²⁶

Edustuskysymys on erittäin tärkeä niin demokraattisen valvonnan, eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien, kuin yhteisjohtajuuden toteutumisen kannalta. Eduskunta on ymmärrettävästi ollut eniten huolissaan omien vaikutusmahdollisuuksiensa puolesta. 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 §:n nojalla velvollisuus raportoida eduskunnan EU-valiokuntana toimivalle suurelle valiokunnalle etu- ja jälkikäteen Eurooppa-neuvoston kokouksista. Ulkoasiainvaliokuntaa pääministeri puolestaan informoi

²⁴ Tämän ns. ”kahden lautasen ongelman” syntyvaiheista ks. esim. Jyräki (1997; 2006: 146–150, 164), Meres-Wuori (1998: 328–332), ja Nousiainen (2006: 288–289, 327–328).

²⁵ Eurooppa-neuvoston kokousta ennen TPK ilmoittaa hallitukselle presidentin osallistuvan kokoukseen ”käsiteltäessä 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 ensimmäisen 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.

²⁶ Kauppa- ja teollisuusministeri Antti Kalliomäki totesi eduskunnan täysistunnossa 3.2.1999: ”...kansainvälisten asioiden osalta toimivaltasuhteet alkavat olla selkeällä tolalla. EU-huippukokousten edustautumisen osalta sääntely jää kuitenkin tämänkin jälkeen liiaksi käytännön järjelyyn varaan. Valitan, että parempaan ei päästy, vaikka tehtävä kuuluu selkeästi pääministerin toimenkuvaan.”

Eurooppa-neuvoston kokouksista niissä käsiteltävien ulko- ja turvallisuuspolitiikan kysymysten osalta. Presidentti sen sijaan vierailee eduskunnassa vain avatakseen valtiopäivät ja päättääkseen vaalikauden. Presidentti ei itse asiassa ole raportointivelvollinen kenellekään, varsinkin 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. Presidentinkin puheenvuorot, jotka yleensä ovat liittyneet UTP-asioihin, ovat hallituksen valmistelemaan ja etukäteen tarkastamia. On kuitenkin huomioitava, että illallispöydässä ja muussa epävirallisemmassa yhteydenpidossa saattaa nousta esiin yllättäviäkin asioita. Tulisiko tällöin esimerkiksi 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 epäviralliset yhteydenpitomuodot ovat toimineet ainakin osin presidentin osallistumisen vaikuttimena (Jyränki 2007: 303). Suomen presidentti ja pääministeri 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 vp: 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.²⁷

Lissabonin sopimuksen on julkisuudessa usein arvioitu vaikuttavan presidentin oikeuteen osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 36/2006 vp: 14; ks. myös HE 23/2008 vp: 72) on todennut seuraavasti: “Muutos Eurooppa-neuvoston asemassa ei -- kuten valiokunta on aiemmin todennut [PeVL 7/2003 vp: 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 vp: 26] ja että unionin perustuslakisopimuksen muutosten valmisteluun sovelletaan saman pykälän 1 momentin säännöksiä [HE 1/1998 vp: 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 turvalli-

²⁷ Epätietoisuutta saattavat ruokkia Eurooppa-neuvostojen ’perhekuvat’, joihin kokoontuvat jäsenvaltioiden kokousedustajat. Koska presidentit ovat yleensä eturivissä, on Suomen presidentti kuvassa keskellä näkyvällä paikalla kun taas Suomen pääministeri joutuu tyytymään keski- tai takarivin paikkaan. Hyvästä esimerkistä käyvät kesäkuussa 2006 (www.eu2006.at/includes/photos/1506ER/aE6615-08.jpg) ja kesäkuussa 2007 (www.eu2007.de/includes/photos/June/0622_rat_family/1.jpg) järjestettyjen Eurooppa-neuvostojen perhekuvat.

suuspoliittisiin 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 huippukokouksissa käsitellään perussopimusten muuttamista. Merkittävässä 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). Kyse on siis vanhasta muotoilusta, jolla aikanaan mahdollistettiin Ranskan presidentin²⁸ osallistuminen Eurooppa-neuvoston kokouksiin. 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 myös useita muita jäsenvaltioita, sillä viime vuosina Eurooppa-neuvostossa on noin 3-7 jäsenmaalla ollut presidentin ja pääministerin kaksoisedustus.

Toimivaltaongelmat

Hallituksen vuoden 2005 syksyllä eduskuntaan tuoma esitys uudeksi kriisinhallintalaiksi (HE 110/2005 vp) puolestaan osoitti, kuinka vaikeaa voi olla tehdä erottelua EU-asioiden ja muun ulkopoliittikan kesken. Hallituksen esityksen mukaan presidentti olisi päättänyt Suomen osallistumisesta myös EU:n kriisinhallintaoperaatioihin. Perustuslakivaliokunta (PeVL 54/2005

²⁸ Ranskassa ei ole perustuslain edellyttämää yhteisjohtajuutta, mutta sekä presidentti että hallitus omaavat päätösvaltaa Eurooppa-politiikassa. Toimivallan jaon suhteen maan perustuslaki jättää tulkinnanvaraa, mutta presidentti on kuitenkin Ranskan ylin poliittinen johtaja, näin erityisesti ulkopoliittikassa. Hallitus omaa toimivaltaa EU:n sisäpolitiikassa, kun taas presidentti on yleensä vastannut maan integraatiopolitiikan suurista linjoista sekä UTP-asioista ja perussopimusten muutoksista. Presidentti on Eurooppa-politiikan johtajuuden kautta saanut (niin halutessaan) myös vahvemman jalansijan kotimaan politiikassa. Tämä on pätenyt erityisesti silloin, kun presidentin puolueella on ollut enemmistö maan parlamentissa. Presidentin ja pääministerin yhteistoiminta ei aina ole sujunut kitkattomasti, ei varsinkaan silloin kun he ovat edustaneet eri puolueita. Valtaosin yhteistyö EU-asioissa on sujunut kuitenkin ongelmitta. On esimerkiksi arvioitu, että Eurooppa-neuvostossa presidentti ja pääministeri ovat toimineet samansuuntaisesti ilman koordinaatio-ongelmia. Ranskaa ovat edustaneet huippukokouksissa sekä presidentti että pääministeri ennen kaikkea silloin, kun he ovat edustaneet eri puoluetta. (Guyomarch ym. 1998: 43–72; Elgie 2001; Knapp ja Wright 2006: 67–140)

vp) asettui vastakkaiselle kannalle. Sen mukaan hallituksen tuli päättää unionin sotilaalliseen kriisinhallintaan osallistumisesta sekä valmiusosaston 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 unionin kriisinhallintaoperaatioissa on siis kysymys monivaiheisesta prosessista, jonka valmisteluvaiheissa myös määritellään niitä edellytyksiä, joilla jäsenvaltiot katsovat voivansa osallistua operaatioon. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ollut lausunnoissaan 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 Paavo Lipponen päätti Suomen osallistumisesta EU:n silloisen 14 jäsenmaan valtion- ja hallitusten päämiesten 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)²⁹ 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, ja pääministeri sekä presidentti kanslioineen ovatkin useaan otteeseen käyneet kulis-seissa kovaa taistelua siitä, kumpi on ensisijainen toimija Venäjä-suhteissa. Varsinkin vuoden 2006 jälkipuoliskolle ajoittuneella Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella oli hallituksen ja presidentin kesken erimielisyyttä siitä, kuka johtaa puhetta tietyissä EU:n ulkosuhteisiin liitty-neissä kokouksissa.³⁰ Tämä valtataistelu päättyi lopulta pääministerin voitoksi.

Yhteenvedona todetaan, että presidentin vaikutusmahdollisuudet ulkopoliittikan ja EU-poliittikan valmistelussa sekä päätöksenteossa ovat rajalliset. Presidentti ei osallistu käytännös-sä lainkaan asioiden valmisteluun. Presidenttiä pidetään informoituna ja lisäksi hänellä on mahdollisuus välittää näkemyksensä hallituksen tietoon, mutta varsinainen valmistelu tapah-tuu yksinomaan hallituksen ja ennen kaikkea VNK:n johdolla. Hallitusvetoinen asioiden val-mistelu ”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 vastapai-nona” (Jyränki 2000b: 117). Presidentti voi tuki viime kädessä hankaloittaa päätöksentekoa tai jopa asettua poikkiteloin hallituksen kanssa, mutta oman valmistelukoneiston puuttuminen merkitsee presidentin jäämistä käytännössä kokonaan aikaisempien päätöksentekovaiheiden

²⁹ Oikeuskansleri totesi päätöksessään, että Lipposen olisi pitänyt olla ennen päätöksentekoaan yhteydessä presi-denttiin asian kuuluttua presidentin ulkopoliittiseen toimivaltaan. Ahtisaari ei kuitenkaan jälkikäteen kyseenalais-tanut Lipposen päätöstä. Ks. Oikeuskanslerin päätös 25.5.2000, 130/1/00.

³⁰ Ks. esimerkiksi Heikki Aittokoski ja Petteri Tuohinen, Suomen johdossa ristivetoa EU-puheenjohtajuuden hoidosta, *Helsingin Sanomat* 15.6.2006.

ulkopuolelle. Selvityksen viimeisessä osiossa pohditaan yhteisjohtajuuden tulevaisuutta ja esitetään vaihtoehtoja järjestelmän uudistamiseksi. Ehdotusten ytimessä ovat EU-asioiden ja muun ulkopolitiikan linkittyminen sekä presidentin hankala, selkeän alisteinen asema suhteessa hallitukseen.

4. YHTEISJOHTAJUUDESTA YHTENÄISEEN ULKOPOLITIIKKAAN

Tämän selvityksen perusteella on ilmeistä, että presidentin ja hallituksen yhteisjohtajuus on toiminut suhteellisen hyvin. Myös aikaisemmat selvitykset yhteisjohtajuudesta tukevat tätä käsitystä (Tiilikainen 2002, 2003; Oikeusministeriö 2002; UaVM 13/2006 vp). Lisäksi esimerkiksi presidentti on useaan otteeseen todennut yhteistoiminnan sujuneen ilman varsinaisia vaikeuksia.³¹ 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 ulkopolitiikan toimivuutta. Samoin mikään ei viittaa siihen, että hallituksen ja presidentin väliset linjaerot olisivat varsinaisesti hankaloittaneet ulkopolitiikan 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.³² 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. Säännöllisen yhteydenpidon takia erimielisyydet kyetään siis yleensä sovittelemaan jo asioiden valmisteluvaiheessa – joko virkamiestasolla tai sitten viimeistään presidentin ja pääministerin neuvotteluissa. Mikäli näkemyseroja ei kyetä onnistuneesti tai sovitussa aikataulussa ratkaisemaan, ovat pääministeri ja presidentti silti julkisesti vakuutelleet yhteistoiminnan sujuvan ongelmitta.

Perustuslaki on ollut voimassa vasta reilut kahdeksan vuotta. Meillä on kokemuksia tuolta ajalta yhdestä presidentistä (Tarja Halonen) ja varsinaisesti vain kahdesta pääministeristä (Paavo 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). Ongelmia ei voi toivoa pois. Mahdollisten henkilökysymysten lisäksi yhteisjohtajuuteen liittyy kolme vakavaa ongelmaa: riitojenratkaisujärjestelmän puuttuminen, presidentin hankala asema hallitukselle alisteisena toimijana, sekä yhä vaikeammaksi käyvä rajanveto Eurooppapolitiikan ja muiden ulkopolitiikan kysymysten kesken.

³¹ Esimerkiksi Tasavallan presidentti Tarja Halosen puhe vuoden 2008 valtiopäivien avajaisissa, 5.2.2008.

³² Presidentin ja hallituksen näkemyserot ovat vain harvoin vuotaneet tiedotusvälineiden kautta kansan tietoisuuteen. Esimerkkinä mainittakoon maaliskuussa 2008 tehty päätös Suomen osallistumisesta Naton nopean toiminnan joukkoihin (NRF). Ks. Ulkopolitiikan kaksoisjohtajuus herättää voimistuvaa arvostelua, *Helsingin Sanomat* 16.3.2008.

Riitojenratkaisujärjestelmä?

Perustuslain laadintavaiheessa kiinnitettiin siis hämmästyttävän vähän huomiota presidentin ja hallituksen välisten erimielisyyksien ratkaisemiseen. Tämä laiminlyönti perustui todennäköisesti siihen, etteivät kansanedustajat halunneet riitauttaa hankalien neuvottelujen tuloksena syntynyttä ulkopoliittikan yhteistoimintalauseketta. Useimmissa puheenvuoroissa luotettiin yhteisjohtajuuden toimivuuteen sekä painotettiin molempien osapuolien (presidentti ja hallitus) tarvetta sitoutua yhteistoimintaan. Mutta entä jos presidentti kieltäytyy ratifioimasta eduskunnan hyväksymää EU:n perussopimusten muutosta? Tai entä jos presidentti kannattaa NATO:n 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.

Riitojenratkaisujärjestelmää voidaan perustellusti pitää minimivaatimuksena ulkopoliittisen johtamisjärjestelmän uudistamisessa. Eli 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 linjausten on oltava linjassa hallituksen näkemysten kanssa, kun taas TPK:n tulkinnan mukaan hallituksen linjaukset eivät saa olla ristiriidassa ulkopoliittikkaa johtavan presidentin kantojen kanssa. Koska perustuslain 93 §:n mukaan nimenomaan presidentti johtaa ulkopoliittikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa, olisi loogista, että ulkopoliittikassa presidentin kanta olisi vahvempi. EU-politiikassa, mukaan lukien UTP, hallituksen kanta olisi ensisijainen. Mikäli puolestaan halutaan vahvistaa parlamentarismia, tulisi hallitus määritellä voittajaksi kaikissa ulkopoliittikan kysymyksissä. Tätä mallia puoltaa myös se, että Eurooppa-asioita on yhä hankalampaa erottaa muista ulkopoliittikan asioista.

Mutta riitojenratkaisumekanismiin liittyy kuitenkin samalla selkeitä ja vakavia haittoja. Ensinnäkin se murentaa 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? Todennäköisemmin tällainen asetelma ruokkisi vähemmän rakentavaa käyttäytymistä, jossa presidentti tai hallitus pyrkisi esimerkiksi yleiseen mielipiteeseen vetoamalla vaikuttamaan toisen osapuolen kannanmuodostukseen. Lisäksi häviävä osapuoli voisi jälkikäteen tuoda pettymyksensä ja eriävän mielipiteensä julki. Toinen ongelma 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 ulkopoliittikassa ei päätöksenteon lopputuloksena yleensä synny lakeja tai muita yksityiskohtaisia päätöksiä, vaan kyse on yleisemmin tulevaisuudessa toteuttavan politiikan linjaamisesta. Tällaisten linjausten noudattamisen valvonta on käytännössä mahdotonta kun huomioidaan niin hallituksen kuin presidentin aktiivinen kansainvälinen vuorovaikuttaminen. Lisäksi olisi etukäteen määriteltävä ne rangaistukset, jotka seuraisivat yhteistoimintalausekkeen ja siihen liittyvän riitojenratkaisujärjestelmän vastaisesta toiminnasta. Ristiriitojen ratkaisumennettelystä olisi täten todennäköisesti enemmän haittaa kuin hyötyä.

Hallitus johtaa ulkopoliitikkaa, ei presidentti

Perustuslain mukaan presidentti johtaa ulkopoliitikkaa yhteistoiminnassa hallituksen kanssa. Perustuslakia valmisteltaessa korostettiin jatkuvasti yhtäältä presidentin ulkopoliittisen johtajuuden säilyttämistä, mutta toisaalta alleviivattiin hänen tarvettaan toimia aidossa yhteistyössä hallituksen kanssa. Kuten perustuslakivaliokunta (PeVM 10/1998 vp: 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 esitykseen (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.³³ Käytännössä kaikki ulkopoliitiikan asiat valmistellaan hallituksen alaisuudessa. Itse asiassa presidentin kanslia on voimavaroiltaan ja toimenkuvultaan lähinnä mitoitettu puhtaasti edustuksellista presidenttiä varten. 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 altavastajan tai jopa sivustakatsojan asemassa, ja tällöin presidentti saattaa rakentavan yhteistoiminnan sijasta keskittää voimavaroja valikoivampaan päätöksentekoon osallistumiseen tai jopa päätöksenteon hidastamiseen, vaikeuttamiseen, tai estämiseen.³⁴ Kuten Anckar (2000: 11) asian osuvasti tiivistää: ”Suomen presidentit ovat tulevaisuudessa aina heikkoja, koska he eivät voi muuta olla. Tätä tosiseikkaa ei muuta miksikään 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.”

³³ Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp: 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.

³⁴ Jyränki (2000a: 39; ks. myös 2000b: 206) ennusti uuden perustuslain toimeenpanon aikoihin, että ”kokonaisuasetelmassa presidentin tehtävä ulkopoliitikassa painottunee aktivismin sijasta helposti valvonta-, hidastamis- ja estämisvallan suuntaan.” Käytännössä samoin sanamuodoin ennakoi presidentin tulevaa ulkopoliittista roolia myös Nousiainen (2001: 107).

Selvityksen edellisen osan analyysi EU-politiikan ja ulkosuhteiden johtamisjärjestelmästä vahvistaa tätä kuvaa. Presidentillä on kuitenkin käytännössä vapaat kädet harjoittaa muunlaista, hallituksen valmisteluvastuun ulkopuolelle sijoittuvaa, ulkosuhteiden hoitoa. Presidentti tapaa Suomessa ulkomaiden johtajia, yritysmaailman ja kansalaisjärjestöjen edustajia sekä matkustaa aktiivisesti ympäri maailmaa. (Jyränki 2000a: 37; 2000b: 207). Presidentti Halonen onkin ollut aktiivinen matkaja. Vuosina 2000–2007 hän teki keskimäärin vajaat 13 ulkomaanmatkaa vuodessa. Eniten Halonen vieraili Venäjällä (12 kertaa), Ruotsissa ja Virossa, sekä Yhdysvalloissa (8 kertaa).³⁵ Ennen matkaa presidentti usein tiedustelee pääministeriltä olisiko tällä ’jotain viestiä’ ulkomaisille johtajille. Presidentti voi pyrkiä vaikuttamaan asioihin myös puheillaan. UM valmistelee usein presidentin puheiden luonnokset, mutta merkittävämät 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.³⁶

Tässä yhteydessä on korostettava rajanvetoa merkittävien ja vähemmän merkittävien ulkopoliitiikan kysymysten välillä. Eli ”presidentin tulee tehdä kaikki merkittävät ulkopoliittiset päätökset ja toimet yhdessä valtioneuvoston kanssa ja valtioneuvoston valmistelusta (PeVM 1998 vp: 26). Lisäksi perustuslakivaliokunta lausui vuonna 1998 (PeVM 10/1998 vp: 25) seuraavasti: ”Yhteistoimintavelvoite edellyttää, että presidentti ja valtioneuvosto huolehtivat toistensa asianmukaisesta ja oikea-aikaisesta informoinnista ulkopoliitiikan hoidon kannalta merkityksellisissä asioissa.” Näin ollen presidentin tai hallituksen ei tarvitsisi informoida toisiaan merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Samaa painotettiin myös hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp: 146): ”Ulkopolitiikan johtamisella säännöksessä viitataan ennen muuta Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisen kannalta keskeiseen päätöksentekoon ja toimintaan ... Presidentin tehtäviin ulkopoliitiikan 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.” Presidentin

³⁵ 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.

³⁶ Ks. Kimmo Sasin kirjallinen kysymys (KK 837/2004 vp), 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 turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisissä kokouksissa käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asiallisia toimintalinjauksia ja kannanottoja, ei yksittäisiä puheita. Yleiskokouspuheesta ei käydy 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.”

tiedottaminen matkoistaan ja muusta ulkopolitiikan johtamiseen liittyvistä toimista on toistaiseksi ollut kovin niukkaa ja valikoivaa.

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 valta-yrkimystensä edistämiseen (Kulovesi 2000: 522). Yhteenvetona voidaan kuitenkin todeta, että perustuslain mukaan presidentti johtaa ulkopolitiikkaa, presidentinvaaleissa ehdokkaat lupaavat hyödyntää aktiivisesti valtaoikeuksiaan, mutta tosiasiaassa presidentti on jo nyt ulkopolitiikassa heikko, selkeästi hallitukselle alisteinen, toimija. Hallitus johtaa ulkopolitiikkaa, ei presidentti.

Onko rajanveto Eurooppa-politiikan ja ulkopolitiikan kesken mahdollista?

Kolmas ja ehdottomasti suurin haaste ja käytännön ongelma liittyy Eurooppa-poliittisten kysymysten sekä muiden ulkopolitiikan asioiden väliseen rajanvetoon. Ongelma on enemmän poliittinen kuin hallinnollinen tai oikeudellinen. Eli EU-asiat, mukaan lukien UTP, sekä muut ulkopolitiikan alaan kuuluvat kysymykset voidaan toki 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 yleensä vahva linkitys. Erityisen hankalaa on tehdä selkeä rajanveto EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä muiden ulkopolitiikan asioiden kesken. Kuten tässä selvityksessä on jo aikaisemmin mainittu, voidaan UTP:n olettaa syventyvän ja monipuolistuvan jatkossa. Näin tämä rajanveto tuskin tulee ainaakaan helpottumaan tulevaisuudessa.

Tämän selvityksen perusteella on ilmeistä, että jos ulkopolitiikan 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 Eurooppa-politiikassa ja erityisesti UTP-asioissa. Jotta presidentti kykenee aidosti johtamaan ulkopolitiikkaa, 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.”³⁷ 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 useita käytäntöjä, joiden tarkoituksena tai sivutuotteena on presidentin marginalisoiminen niin 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

³⁷ Arto Astikainen, ”Presidentti ei voi olla reservissä”, *Helsingin Sanomat* 24.12.2003.

tai rooli (tai eriävät käsitykset omista toimivaltuuksistaan), on tämä omiaan hankaloittamaan ja monimutkaistamaan asian käsittelyä. Edellisessä osiossa 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: ulkopolitiikka hallituksen toimivaltaan

Nykyiseen ulkopolitiikan yhteisjohtajuuteen liittyy useita ongelmia. Näistä painavimpia tämän selvityksen mukaan ovat riitojenratkaisumenettelyn puuttuminen, presidentin hankala asema hallituksen valmistelukoneistosta riippuvaisena ulkopolitiikan johtajana, sekä yhä hankalammaksi käyvä rajanveto hallituksen toimivaltaan lähes kokonaan lukeutuvan Eurooppapolitiikan sekä yhteistoimintavelvoitteen piiriin lukeutuvan muun ulkopolitiikan kesken. Kun näitä tekijöitä tarkastellaan kokonaisuutena, on loogisin ja pitkän tähtäimen kannalta järkevin vaihtoehto ulkopolitiikan siirtäminen yksin hallituksen toimivaltaan. Toinen vaihtoehto olisi EU-asioiden, mukaan lukien UTP sekä perussopimusten muuttaminen, rajaaminen nykyistä yksiselitteisemmin pelkästään hallituksen toimivaltaan lukeutuviksi, mutta tämä ei poistaisi Eurooppa-politiikan ja muun ulkopolitiikan välisen rajanvedon ongelmaa. Riitojenratkaisumenettelyn kirjaaminen perustuslakiin puolestaan selkeyttäisi presidentin ja hallituksen välistä vallanjakoa, mutta samalla se toisi tarpeettomia jännitteitä yhteisjohtajuuteen. Uudistuksella olisi kolme selkeän myönteistä vaikutusta.

- 1) Ensinnäkin se yhtenäistäisi Suomen ulkopolitiikkaa keskittämällä kaiken ulkopolitiikan yhden toimijan alaisuuteen. Näin vältyttäisiin sekä toimivaltakiistoilta että mahdollisten kantojen erimielisyyksien aiheuttamilta hankaluuksilta. Toisten valtioiden tai muiden ulkomaisten toimijoiden olisi samoin helpompaa hahmottaa kuka Suomen EU-politiikasta ja ulkopolitiikasta vastaa. Kuten ulkoasiainvaliokunta (UaVM 13/2006 vp: 8) on vaatinut: ”Suomella tulee olla yksi ja yhtenäinen ulkopolitiikka.” Lisäksi se mahdollistaisi Suomen nopeamman reagoinnin toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin kun hallituksen tai pääministerin ei tarvitsisi koordinoida asiaa presidentin kanssa.
- 2) Toiseksi uudistus demokratisoisi päätöksentekoa ankkuroimalla koko ulkopolitiikan eduskunnalle vastuullisen hallituksen toimivaltaan. Tässä kohdin uudistus vahvistaisi jo tapahtunutta kehitystä, jossa eduskunta on saanut entistä selkeämmän jalansijan maamme ulkosuhteiden hoidossa. Hallitus informoi eduskuntaa ja erityisesti sen ulkoasiainvaliokuntaa ulkopolitiikasta, ja lisäksi EU-politiikan ”siivellä” eduskuntaan tulee paljon myös varsinaisen Eurooppa-politiikan ulkopuolisia ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita. (Jääskinen 2000; Nousiainen 2006; Raunio 2007).³⁸

³⁸ 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 ulkopolitiikassa samanlaista

- 3) Kolmanneksi se tervehdyttäisi suomalaista politiikkaa normalisoimalla ulkopoliittian muihin politiikan lohkoihin rinnastettavaksi alaksi. Puolueet eivät enää voisi piiloutua presidentin tai yhteistoimintalausekkeen selän taakse, vaan joutuisivat kantamaan selkeämmin vastuun ulkopoliitikasta ja tarjoamaan vaaleissa kansalaisille kilpailevia vaihtoehtoja harjoitettavasta politiikasta. Tässä kohdin on syytä palauttaa mieleen kansalaisten etäännyminen politiikasta, josta selkein osoitus on lähes yhtäjaksoisesti 1970-luvun lopulta alkaen laskenut eduskuntavaalien äänestysprosentti.

Yhteenvetona totean presidentin ulkopoliittisen vallan karsimisen olevan selkeästi paras ratkaisu. On helppoa yhtyä aikaisemman selvityksen johtopäätökseen, jonka mukaan ”uuden perustuslain mukaista ulko- ja turvallisuuspoliittista johtamisjärjestelmää voi pitää eräänlaisena ’murrosajan’ järjestelmänä.” (Tiilikainen 2002: 13). Ulkopoliittisen johtajuuden siirtäminen hallitukselle kansanvaltaistaisi ja yhtenäistäisi Suomen Eurooppa-politiikkaa ja ulkosuhteiden hoitoa sekä tervehdyttäisi muutoinkin poliittista elämäämme.

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 eräksi 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).

parlamentaarista valvontaa kuin muillakin politiikan lohkoilla. Hallitusten valiokunnalle tuottamien selvitysten määrä on lisääntynyt vuosien saatossa. Lisäksi selvitysten aiheet ovat jakautuneet entistä useammalle ulkopoliittikan osa-alueelle. (Pitkänen 2006)

Laki tasavallan presidentin kansliasta 8.12.1995/1382.

Laki valtioneuvostosta 28.2.2003/175.

Lepäämässä oleva ehdotus Suomen perustuslaiksi (LJL 1/1999 vp).

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 eräksi 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 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.

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.

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): Jäähvyäiset semipresidentialismille. *Politiikka* 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 (toim.) (1999): *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (2001): 'Cohabitation': Divided Government French-Style. Teoksessa Robert Elgie (toim.) *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 106-126.
- Elgie, Robert (toim.) (2001): *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (2004): Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations. *Political Studies Review* 2:3, 314-330.
- Fiorina, Morris (1996): *Divided Government*. Boston: Allys and Bacon.
- Forsberg, Tuomas (2001): One Foreign Policy or Two? Finland's New Constitution and European Policies of Tarja Halonen and Paavo Lipponen. *Northern Dimensions: Yearbook of Finnish Foreign Policy 2001*, 3-11.
- Guyomarch, Alain, Howard Machin ja Ella Ritchie (1998): *France in the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- 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 ulkopolitiikan johtaminen. *Ulkopolitiikka* 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, 9-177.
- 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 suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita, 114-134.
- 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.
- Knapp, Andrew ja Vincent Wright (2006): *The Government and Politics of France*. 5th edition. Abingdon: Routledge.
- 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.

Niskanen, Maarit (2006): Onko sotilaallinen kriisinhallintalaki ulkopoliitiikan 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, 179-335.

Nousiainen, Jaakko (2008): Kolmenlaista parlamentarismia. Teoksessa *Suomen ja kansanvallan haasteet. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 12*. Helsinki: Edita, 34-57.

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.

Ojanen, Tuomas (2001): *Suomen valtiosäännön perusteita*. Helsinki: Forum iuris.

Paloheimo, Heikki (2003): The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies* 26:3, 219-243.

Paloheimo, Heikki (2007): Kansalaisten johtajuusodotukset. Teoksessa Pekka Isotalus ja Sami Borg (toim.) *Presidentinvaalit 2006*. Helsinki: WSOY, 207-224.

Penttilä, Risto E.J. (2008): *Suomen ulkopoliitiikan 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, 41-71.

Raunio, Tapio (2007): Euroopan unionin vaikutus eduskunnan työhön. Teoksessa *Kansainvälinen eduskunta. Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsinki: Edita, 215-261.

Raunio, Tapio ja Juho Saari (toim.) (2006): *Eurooppalaistuminen: Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.

Raunio, Tapio ja Teija Tiilikainen (2003): *Finland in the European Union*. London: Frank Cass.

Raunio, Tapio ja Matti Wiberg (2001): Parliamentarizing Foreign Policy Decision-Making: Finland in the European Union. *Cooperation and Conflict* 36:1, 61-86.

Saraviita, Ilkka (2000): *Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle*. Helsinki: Kaup-pakaari.

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. *Oikeusministeriön työryhmämietintöjä* 2002:8, 1-14.

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, 206-233.

Tiilikainen, Teija (2007): Suomen ulkopoliittikka ja EU-politiikka 1995-2005. Teoksessa *Kansainvälinen eduskunta: Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 11*. Helsinki: Edita, 157-214.

Tiilikainen, Teija ja Jaakko Blomberg (1998): Kaventuuko presidentin ulkopoliittinen valta? *Ulkopolitiikka* 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 valtioiden 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): Presidenttää paras: Likvidoikaa presidentti! Teoksessa Pekka Isotalus ja Sami Borg (toim.) *Presidentinvaalit 2006*. Helsinki: WSOY, 225-239.



Strasbourg, 7 April 2008

CDL-AD(2008)010

Opinion No. 420 / 2007

Or. Engl./Fr.

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

**OPINION ON THE CONSTITUTION
OF FINLAND**

**adopted by the Venice Commission
at its 74th plenary session
(Venice, 14-15 March 2008)**

**on the basis of comments by
Mr Sergio BARTOLE (Member, Italy)
Mr Iain CAMERON (Substitute Member, Sweden)
Mr Pieter VAN DIJK (Member, Netherlands)
Mr Olivier DUTHEILLET DE LAMOTHE (Member, France)
Mr Michael JENSEN (Substitute Member, Denmark)
Mr Peter PACZOLAY (Member, Hungary)**

TABLE OF CONTENTS

<i>Introduction</i>	3
I. General remarks.....	3
II. Basic Rights and Liberties	4
III. Referendum and popular initiative (Section 53).....	7
IV. The President of the Republic and its election (Sections 54ff).....	9
1. Nature of the system of government instituted by the Constitution of 11 June 1999... 9	
1.1 Clearly a parliamentary system which could even be called rule by assembly..... 9	
1.2 The powers of the President of the Republic are too limited for there to be any question of semi-presidential rule as for example in France. 10	
2. These general considerations should be referred to in examining the question of the election of the President of the Republic. 11	
V. Organisation of the legislative and regulative sphere (Section 80).....	12
VI. International relations - Conduct of foreign and European policy (Sections 93 ff)	13
1. Division of competence between the President and the Government.....	13
1.1 Foreign policy in general	13
1.2 European Union issues	14
2. Parliamentary control.....	17
VII. International relations – Rank of international treaties and EU law – in particular in the field of human rights (Section 94 ff)	19
1. General framework	19
2. Status of the European Convention on the Human Rights and other treaties in the field of human rights.....	20
3. Rank of international treaties in general.....	21
4. The relationship between EU law and the Constitution	22
VIII. Administration of justice	23
IX. Constitutional and legal review.....	24
1. Judicial review of legislation (Section 106)	24
2. Other aspects of constitutional and legal review	25
Conclusion	26

Introduction

1. *Further to a request by the Finnish Ministry of Justice, the Venice Commission was involved in the evaluation of the Constitution of Finland, dated 11 June 1999. This evaluation process may lead to a constitutional revision.*
2. *In this context, a delegation of the Venice Commission paid two visits to Finland. During the first visit, on 7-8 June 2007, it met in particular with the Minister of Justice and representatives of the Office of the President of the Republic as well as of the Supreme Administrative Court. It then took part in a seminar at the University of Turku, which focused on human rights, and more specifically the role of international treaties in the field of human rights.*
3. *Further to this visit, individual comments were drafted by the rapporteurs, Messrs Sergio Bartole, Iain Cameron, Pieter van Dijk, Olivier Duthéillet de Lamothe, Michael Jensen, and Peter Paczolay (CDL(2007)083, 074, 075, 076, 091, 097).*
4. *A second visit took place on 28 January 2008, which was mostly dedicated to the role of the Prime Minister and European and international relations.*
5. *The present opinion is based on the individual comments mentioned above, and takes into account the information received during the visits to Finland and a number of documents provided by the Finnish authorities. These include the Memorandum on the evaluation and follow-up study of the Constitution of Finland (CDL(2006)095), and a note introducing the main issues to be discussed (dated 12 March 2007), both by the Ministry of Justice; notes on the background to and the future of the Finnish Constitution, on the tasks of the constitutional law committee, on the first amendments to the Constitution and on the current debate as to “why there is no constitutional Court in Finland”.*
6. *The present opinion was adopted by the Venice Commission at its 74th Plenary Session (Venice, 14-15 March 2008).*
7. *The opinion addresses issues raised by the Finnish Ministry of Justice in its note of 12 March 2007, namely the referendum and popular initiative, the election of the President of the Republic, the organisation of the legislative and regulative sphere, the conduct of foreign and European policy (including the place of the European Union in the Constitution). It also deals with other topics raised on the occasion of the visits by the delegation of the Venice Commission to Finland: basic rights and liberties, international relations in general, including the rank of international treaties and EU law, as well as the administration of (constitutional and ordinary) justice.*

I. General remarks

8. *In analysing a constitution, the wording of the constitutional provisions must be taken into account as well as the constitutional traditions and constitutional “culture” of the state, especially if they show a long and consistent pattern. Often states have different traditions with respect to the weight that they give to the case-law, constitutional practice, and the *travaux préparatoires* in both the interpretation and in “fleshing out” the wording of the constitution. The Finnish tradition, as is the case for all the Nordic countries, places great weight on the *travaux préparatoires* when interpreting the constitution. These are usually regarded as primary interpretative data, and are almost invariably followed by the courts. The Finnish constitutional tradition also heavily emphasises the continuity of development, and the role of practice of*

parliament's Constitutional Committee.¹ Finally, the principle of treaty conform construction, by which parliament is presumed not to legislate in conflict with Finland's international obligations, is taken seriously by both the courts and the Constitutional Committee (see further paras 12, 15). These points must be borne in mind, amongst other things, when studying the text of the Finnish constitution.

II. Basic Rights and Liberties

9. The constitutional rights catalogue of a liberal democratic state should be interpreted in such a way as to avoid conflicts with the international human rights obligations accepted by the state. There are a number of ways in which this may be done. One is to strive for harmony in formulating the language of the two rights catalogues. This can also have the benefit of increasing the propensity of the courts and administrative agencies to have regard to the applicable case-law and general comments of international supervisory bodies. A state emerging from a period of authoritarian rule, with limited traditions of meaningful constitutional rights, and with a need to rapidly put into place a coherent catalogue of rights will find that a harmonised approach can be particularly useful. However, for a state with a relatively long democratic tradition, which emphasises continuity in constitutional development and which has a rights catalogue which, to a large extent, predates its acceptance of international obligations, a harmonised approach may be less appealing - nor may it be so practicable. Where a state, such as Finland, has ratified many human rights treaties, striving for complete harmony may involve inserting a very long and therefore confusing catalogue of rights in the constitution.² Even a harmonised or identical formulation between a constitution and a human rights treaty does not necessarily guarantee that the rights in question will be interpreted in the same way by the national courts and the relevant international supervisory body. It must be emphasised that international human rights treaties are almost invariably intended to set out minimum standards. States are permitted and even encouraged to provide more extensive rights in their constitutions, so long as these do not violate the minimum international standards. States are also entitled, within the margin of appreciation permitted to them by international bodies, to draw the balances between different competing rights which best suit their constitutional traditions and culture. For example, one state may emphasise freedom of information more heavily than another and the privacy of personal data correspondingly less – and still comply with its international obligations. If national constitutional obligations are worded in the same manner as international obligations there is then a risk of making what was intended to be a subsidiary system for protection of rights – the international treaties – into the primary system.

10. Nonetheless, respect for international human rights obligations must be ensured. It is vital that the constitution, or failing that, the constitutional culture of the state, firmly encourages national courts and administrative agencies to take full account of the interpretative case-law of international human rights bodies. This includes, for European states, the case-law of the European Court of Human Rights (EctHR) concerning the state in question as well as other states, insofar as this is relevant to the state in question.

11. There are undoubtedly differences in the wording of some of the rights set out in Chapter 2, and these same rights contained in human rights treaties that are binding on Finland. This is the case although the formulation of these constitutional rights was inspired by these very treaties.³ Differences exist for example as regards Section 6: Equality, Section 9: Freedom of movement, Section 10: The right to privacy, Section 11: Freedom of religion and conscience, Section 12: Freedom of expression and the right of access to information, Section 16: Educational rights and Section 17: Right to one's language and culture. Section 16 (right to education) is formulated as a right of access to education only, presuming the availability of

¹ See, e.g. M. Suksi, *Finlands Statsrätt*, Åbo, 2002.

² See also below, para. 15 regarding general clauses on limitation of rights.

³ See GrUB 25/1994 p. 3.

education. It does not, however, contain a reference to the free choice of education of a certain denomination or philosophy of life, let alone the right of parents to make such a choice and ensure the availability of education of their choice. In this way, Section 16 does not seem sufficiently to reflect the obligations under Article 2 of the First Protocol to the European Convention on Human Rights (ECHR) and Article 13, paragraphs 3 and 4 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Sections 120 – 122 (Protection of national minorities - Self government and use of languages) only refer to cultural self-government in relation to the Sámi in their native region, raising the question whether these provisions properly cover Finland's obligations under the framework Convention on National Minorities. Section 23 (Basic rights and liberties in situations of emergency) does not list the basic rights and liberties that shall not be derogated from under any circumstances. It only refers, in a general way, to the international legal obligations of Finland.

12. If these differences give rise to a risk that the interpretation and application of these rights by national administrative agencies and courts fall below the minimum standards set by applicable human rights treaties, then this should be avoided. However, in the circumstances, the risk of such a result seems to be minimised by Articles 22 (protection of basic rights and liberties) and 74 (supervision of constitutionality by the Constitutional Law Committee) (below para. 121 ff). Article 22 provides that “all public authorities shall guarantee the observance of the basic rights and liberties *and human rights*” (our emphasis). This provision entails a duty not simply on the courts, the Ombudsman and administrative agencies to interpret into their application of statutes and other norms Finland's international human rights obligations,⁴ but also a duty on the Committee on the Constitution to take these international obligations into account when scrutinising draft legislation. Gaps, or tensions that might exist between these obligations and the literal wording of the constitutional provisions are thus to be filled and improved through the application of the principle of treaty conform construction, taking full account of the applicable international case-law. Such a provision, taken on its own, is insufficient, as in practice it may not be taken sufficiently seriously. However, the practice of the Committee, the Ombudsman and of the Finnish courts, indicates that this duty is not only on paper, but is a living element of constitutional practice.⁵

13. Another point should be noted regarding the relative constitutional rights (i.e. the majority of rights which are not framed in absolute terms). The permissible limits which may be made to them are not always made clear from the wording of the rights in question. Section 12 refers to “compelling reasons” for limiting freedom of expression without specifying in more detail what these are. In Section 13 (Freedom of assembly and freedom of association), there appears to be a tension between the first and the third sentence, as the right to hold meetings and demonstrations without a permit is formulated in an absolute way, while the third sentence provides for legal regulation of the exercise of that right by law. Moreover, there appears to be a problem in that an absolute freedom of demonstration may infringe upon the rights and freedoms of others and may lead to serious disruption of public order. The first sentence of Section 15 (protection of property) is formulated in too absolute a way, since it is obvious that

⁴ See the *travaux préparatoires* Grundlagsutskottets betänkande (Report of the Committee on the Constitution, GrUB) 25/1994 p. 5.

⁵ See, e.g. Ombudsman decision 1346/8.5.1989 (even before the Convention entered into force for Finland), 3170/2/01/31.12.2002, HD (Supreme Court) 1991:84, HD 2004:24, HD 2004:42, HD 2004:55, HD 2004:58, HD 2004:73, HD 2004:94, HD 2005:73, HD 2006:33, HFD (Supreme Administrative Court) 1998:13. See also M. Pellonpää, *Europeiska människorättskonventionen*, Helsinki, 2007, pp. 60-77. However, there can of course be occasional criticism by academic commentators of individual decisions, as to what the international obligations actually require in a concrete case. Moreover, there are occasional judgments from the European Court of Human Rights indicating that the Finnish courts have wrongly interpreted the Convention. See, e.g. *Kurhavaara v. Finland*, 16 November 2004. In such cases, the Finnish courts recognise a duty to correct the effects of judgments found to be in violation of the Convention. As noted further below, the office of Chancellor of Justice also has as part of its functions the monitoring of respect for human rights. For examples of interpretation in conformity with human rights obligations see the annual report for 2006, <http://www.chancellorofjustice.fi/index.html>.

expropriation is not the only ground on the basis of which property and the use thereof may be regulated by law. There is a lack of clarity regarding the permissible limits in both Section 19 (The right to social security) and Section 18 (The right to work and the freedom to engage in commercial activity). There is a lack of clarity regarding the permissible limits in both Section 19 (The right to social security) and Section 18 (The right to work and the freedom to engage in commercial activity).

14. Section 6 (equality) contains a list that does not present an exhaustive enumeration of discrimination grounds, but ends with the words “other reason that concerns his or her person”. In Section 14 (electoral and participatory rights) the active right to vote is presented as a fundamental right, while the passive right to be eligible for membership of national representative bodies is only mentioned as a matter to be regulated by law. For municipal elections the eligibility for membership of municipal representative bodies is not even mentioned.

15. It is not necessary to have specific limitation clauses for each right: a general clause in a Constitution is obviously sufficient. However, here it is important to remember the constitutional culture. General limits do in fact exist, but these are set out in the *travaux préparatoires* to the Constitution, not in the Constitution itself. In the Finnish legal tradition, this guarantees that the limits will be taken into account, while retaining a degree of flexibility. In addition to the statement of the principle of treaty conform construction (which applies to all human rights obligations) the *travaux préparatoires* provide, in brief, that restrictions in basic rights should in general be in statute form, that the content of these restrictions should be set out as exactly and be as foreseeable as possible, that the reasons for making restrictions shall be acceptable in a democratic society, within the meaning of the ECtHR practice, that the essence of a right should not be impaired by a restriction, that any restriction be proportional to the end to be achieved, including suitability and least intrusive means and finally, that restrictions must be accompanied by adequate remedies.⁶ As long as these statements in the *travaux préparatoires* are faithfully and fully applied in practice by both the legislature when legislating, and the courts and the Ombudsman when interpreting legislation, then the Venice Commission considers that this is not incompatible with European standards. As the risk for a conflict is very limited in practice due to the interpretations given to general provisions on protection of basic rights and liberties and supervision of constitutionality (Articles 22 and 74) the present situation is acceptable. The Venice Commission nonetheless strongly urges that the Finnish parliament consider, in any future reform of Chapter II, whether these general limits may be set out in the text of the Constitution itself. Other countries have certainly found it possible to have a general limitation clause in the Constitution, which exhaustively sets out the limits for rights restrictions.⁷ Accepting the value of continuity of development, there is now over twelve years constitutional practice interpreting the limits in question which can be codified in a general limits clause. Moreover, if the Lisbon EU reform treaty enters into force, making *inter alia* the EU Charter on Fundamental Rights legally binding, the Finnish courts will already be faced with applying one general limitation clause (Article 52.1 of the Charter) when applying EU law within Finland.⁸ In those circumstances, the perceived benefits of a degree of flexibility (keeping the limits in the *travaux préparatoires*) may be less than the perceived benefits of visibility and coherence (between Finnish constitutional and EU rights). Ratification of the Lisbon treaty will thus provide the Finnish parliament with an opportunity to review this and other rights related issues.

⁶ See the *travaux préparatoires*, GrUB 25/1994 p. 5. See further V-P Viljanen, *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*, Helsinki, 2001 and M. Suksi, *Finlands Statsrätt*, Åbo, 2002 pp. 133-136.

⁷ E.g., Croatia, Canada.

⁸ It should, however, also be noted that Article 52.3 of the Charter incorporates the various specific limitation clauses of the ECHR.

III. Referendum and popular initiative (Section 53)

16. The note by the Ministry of Justice dated 12 March 2007 raised, among others, the issue of referendum and popular initiative. The strengthening of the existing national, voluntary and consultative referendum towards a decision-making referendum was indicated as one of the current debates. The option of allowing a referendum by civic initiative has also been raised. The issue of direct participation has been kept on the agenda without preparing any concrete proposals.

17. The role of direct democracy in contemporary parliamentary democracies is a complex question. Direct consultation of the people via a referendum has long been the subject of heated debates. Modern democracies are generally representative democracies, even if they include aspects of direct democracy. Regularly held general elections are the most common corrective mechanisms for the deficiencies of representative democracy. Nevertheless, most countries allow for some form of direct democracy in their constitutional system. There are only a few countries worldwide that have never held a nationwide referendum.⁹ But direct democracy is only complementary to representative democracy. For example, the Hungarian Constitutional Court declared that representation is the primary form of the exercise of sovereignty.¹⁰

18. Countries make use of the referendum instrument for different purposes and in different ways. Arguments in favour of a referendum include reference to the principle of popular sovereignty, to the necessity of asking the opinion and the consent of the 'people' on the most important issues during the period between elections. Democracy exercised by way of a referendum overcomes the size and space limitations of direct democracy: the people decide directly on certain issues without gathering together as in direct democracy.¹¹ It can also have the beneficial effect of overcoming voter apathy and re-engage voters with politics and democracy.

19. Opponents to referendum recall the negative experiences of history when plebiscite was used for justifying dictatorial ambitions. Referendum is regarded as a tool to undermine parliamentary democracy. Voters are not sufficiently informed, the decisions are based on partial knowledge, and often are not guided by rational arguments relating to the issues involved. The option or alternatives put to the voters are often too simplified or abstract to make a well-considered vote possible. Referenda are often used instead of deciding basic issues for short-sighted political purposes.¹²

20. However, it can be observed that there is a clear trend towards more direct democracy. This trend was initiated in 1948 by the United Nations Universal Declaration of Human Rights stating that "Everyone has the right to take part in the Government of his country, directly or through freely chosen representatives" (Section 21).

21. In 2005, the Venice Commission adopted a comprehensive study based on the experience of 33 countries on Referenda in Europe – an Analysis of the Legal Rules in European States.¹³

⁹Arjen Nijeboer, "Direct Democracy in the Netherlands." In *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Eds. Bruno Kaufmann and M. Dane Waters. Carolina Academic Press, Durham, North Carolina. Sponsored by IRI Europe, Initiative and Referendum Institute Europe and IRI Initiative and Referendum Institute.

¹⁰Judgment of the Hungarian Constitutional Court (CODICES HUN-1993-1-001) of 22-01-1993 no. 2/1993.

¹¹See Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham House Publisher: Chatham, New Jersey, 1987. 111.

¹²Walker, Mark Clarence, *The Strategic Use of Referenda. Power, Legitimacy and Democracy*. Palgrave, New York, 2003.

¹³Report adopted by the Council for Democratic Elections at its 14th meeting (Venice, 20 October 2005) and the Venice Commission at its 64th plenary session (Venice, 21-22 October 2005) CDL-AD (2005)034. The tables

22. The nature of a referendum varies according to whether it is mandatory or optional, and depends on the body competent to call it.¹⁴ To hold a referendum might be mandatory (on certain well-defined issues as constitutional amendments) or optional. A referendum is *mandatory* when certain texts are automatically submitted to referendum, before or after their adoption (e.g. by Parliament). It is generally related to constitutional revisions.¹⁵

23. Certain referenda are held at the request of a public authority such as the Head of State, the Government, Parliament, a certain number of representatives. The initiative may also lay with citizens; referenda may be held at the request of a part of the electorate, but this is less common than mandatory referendum or referendum at the request of an authority.

24. Referenda at the request of part of the electorate must be divided into two categories: the *ordinary optional referendum* and the *popular initiative* in the narrow sense (when the referendum is initiated by the citizens, in other words citizens' initiative, including the abrogative referendum as practiced for example in Italy).¹⁶ An ordinary optional referendum challenges a text already approved by a state body, while a popular initiative enables part of the electorate to propose a text that has not yet been approved by any authority.

25. The effects of the referendum might be binding (decision-making) or non-binding. The non-binding referendum is a form of consultation with the voters. The Code of Good Practice on Referenda adopted by the Venice Commission in March 2007 when speaking of the effects of referenda¹⁷ suggested that the effects of legally binding or consultative referenda must be clearly specified in the Constitution or by law. Referenda on questions of principle or other generally-worded proposals should preferably not be binding. If they are binding, the subsequent procedure should be laid down in specific rules.

26. As most Scandinavian countries, Finland had had for a long time no constitutional provision on referendum. In 1987 a constitutional amendment inserted a provision on the referendum. This provision pointed out some essential features to be regulated in the Act on referenda, and obliged the State to inform the voters of the alternatives and support the dissemination of information about them.¹⁸ Under this new procedure one referendum was held in 1994 on Finland's accession to the European Union (the majority voted in favour of it).

27. Section 53 of the Constitution of Finland regulates the referenda:

The decision to organise a consultative referendum is made by an Act, which shall contain provisions on the time of the referendum and on the choices to be presented to the voters.

Provisions concerning the conduct of a referendum are laid down by an Act.

28. Under the present regulation, referenda at all levels (national and local) are of a consultative nature. A national referendum can be called only by Parliament. The two national referenda held so far in Finland were regulated by special acts. Popular initiative at national level does not exist in Finland. The present-day regulation in the Constitution is shorter than the previous one quoted above.

summarising the replies to the questionnaire on referenda by the Venice Commission appear in documents CDL-AD(2005)034add and CDL-AD(2005)034add2.

¹⁴ CDL-AD (2005)034, para. 22.

¹⁵ CDL-AD (2005)034, para. 23-24.

¹⁶ CDL-AD (2005)034, para. 39-40.

¹⁷ CDL-AD(2007)008, III.8., and para. 53-54 of the respective explanatory notes.

¹⁸ Section 22 as passed on 26 June 1987 said:

"Provisions for the holding of a consultative referendum shall be determined by Act of Parliament. The Act shall contain provisions on the date of the referendum and on the alternatives to be presented to the voters. The State shall inform the voters of the alternatives and support the dissemination of information about them as prescribed in the aforesaid Act. Provisions on the procedure to be applied in a consultative referendum shall be prescribed by Act of Parliament."

29. The study of the Venice Commission confirmed that national laws and practices related to referenda vary widely. Europe has democracies which are almost entirely representative, democracies which are (semi-)direct, and a number of intermediary forms. Referenda are sometimes seen as a political tool used by the executive branch of government, sometimes as an instrument used by groups of citizens to further their views outside traditional political party structures.¹⁹ Therefore, the present rather limited possibility of referendum in the Finnish Constitution is not against any European standard.

30. Enlarging the possibility of holding referenda or the introduction of a binding effect, or of a popular initiative is fully a political matter. It has to be taken into account, however, that in the case of negative experiences or even abuse of the tool of referendum, it is very difficult to withdraw the means offered to the people in this peculiar form of direct democracy. Politicians and political parties would face serious difficulties when they had to explain such a withdrawal. Therefore, any widening in the regulation of referendum requires special cautiousness.

31. Scholars drew attention to the paradox that Scandinavian countries are among the world's most advanced democracies, placing high priority on such values as community participation, and grass-roots popular movements have important impact; while, paradoxically, referendum plays so minor a role.²⁰ Both politicians and political scientists underline that Scandinavian democracies operate in a consensual manner, based on the value of compromise. The majoritarian decision taken by referendum could contradict these values,²¹ if referenda were held only at the request of the authorities. If they could be asked by the opposition, be it through a parliamentary minority or through part of the electorate, the threat of a referendum could however lead to compromise.

32. If legislative acts providing for the calling of referenda were to be adopted, they should contain rules about the formulation of the questions (unity of content, clarity, and so on) submitted to the vote of the people.²²

33. In Finland, constitutional traditions strongly influence even the constitutional reforms. Taking into consideration the tradition of holding referenda only under exceptional circumstances, and on rare occasions, in the opinion of the Venice Commission revision of the present day regulation does not appear to be advisable. However, this is of course a political choice.

IV. The President of the Republic and its election (Sections 54ff)

1. Nature of the system of government instituted by the Constitution of 11 June 1999

1.1 Clearly a parliamentary system which could even be called quasi-rule by assembly

34. The Constitution is very clear on this point:

- under the terms of Section 2: "The powers of the State in Finland are vested in the people, who are represented by the Parliament.";
- the first chapter after Chapter 1 concerning the foundations of the state system and Chapter 2 on fundamental rights is a chapter dealing with Parliament;
- under the terms of Section 39, Representatives have a right to put forward budgetary motions enabling them to propose new expenditure;

¹⁹ CDL-AD (2005)034, para 267.

²⁰ Vernan Bogdanor, "Scandinavia." In *Referenda around the world – the growing use of direct democracy*. Eds. David Butler and Austin Ranney. The American Enterprise Institute, Washington, DC, 1994. 69.

²¹ Bogdanor, *op. cit.* 78.

²² See the Code of Good Practice on Referenda, CDL-AD(2007)008, especially part III.

- Section 43 allows a group of any twenty Representatives at any time to address an interpellation to the Government or to a Minister on a matter within their competence. This interpellation procedure ends in a vote which may bring down the Government. It is typical of the assembly-based system of government (cf. experience of the French Fourth Republic);
- under the terms of Section 61, it is the Parliament, not the President of the Republic, who appoints the Prime Minister. The appointment is made in two stages:
 - before the Prime Minister is elected, the parliamentary groups negotiate on the political programme and composition of the Government; the President merely informs the Parliament of the nominee for the office of Prime Minister;
 - the nominee must then be elected Prime Minister by obtaining more than half the votes cast in an open ballot.
 - the Prime Minister-elect is then appointed by the President of the Republic.
- under the terms of Section 90, Parliament exercises a high degree of control over the management of state finances and for this purpose is served by the independent State Audit Office and the Auditing Committee of the Parliament.

1.2 The powers of the President of the Republic are too limited for there to be any question of semi-presidential rule as for example in France

35. The situation was different before 1999, when the original solution of the Finnish constitutional system was defined as a semi-presidential dualist system – until 1958 the only European example of it.²³ The executive power was divided in a balanced way between President and government.²⁴ The unusually wide semi-presidential solution was not considered as a mixture of American-type presidential and European parliamentary system, but it was deeply rooted in the peculiar monarchic tradition.

36. In so far as the main aim of the 1999 constitutional reform was to enhance the parliamentary character of the political regime, this outcome can be considered amply achieved:

- The election of the Prime Minister and the formation of the Government by the Parliament are more akin to assembly-based than to parliamentary government;
- Parliament's powers have been considerably strengthened both in the legislative sphere and in international and European affairs;
- The role of the Prime Minister and the Government has been increased *vis-à-vis* the powers of the President of the Republic, which are very limited.

37. In particular, while under the former Constitution legislative power was exercised by Parliament in conjunction with the President of the Republic, and supreme executive power was vested in the President of the Republic (Section 2), presently *the legislative powers are exercised by Parliament, which also decides on State finances. The governmental powers are exercised by the President of the Republic and the Government, the members of which shall have the confidence of Parliament* (Section 3). According to Section 58, "*The President of the Republic makes decisions in Government on the basis of proposals for decisions put forward by the Government*". However, with some exceptions, the President is, in the final analysis, not bound by the proposals of the government (RP 1/1998 rd p. 48).

38. Admittedly the President of the Republic has three characteristics making this office resemble semi-presidential government:

²³ Jean Blondel, "Dual Leadership in the Contemporary World." In Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford University Press: Oxford, 1992. 165.

²⁴ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." In Lijphart, *op. cit.*, 145.

- the President of the Republic is elected by direct universal suffrage for a term of six years, longer than the parliamentary term (four years), under an identical electoral system to that of France (stipulation of an absolute majority in the first round of voting; if no candidate has gained the absolute majority in the first round, only the top two candidates participate in the second round);
- the President of the Republic is not liable in respect of political acts apart from cases of high treason, or a crime against humanity (Section 113);
- the President of the Republic appoints a number of senior officials (Section 126), judges (Section 102) and military officers (Section 128).

39. However, the President's powers are strictly limited:

- The President of the Republic, under Section 58, may only take a decision on the basis of a proposal from the Government and may not amend the proposal, but only approve it or return it to the Government, which in that event has sole discretion as to the subsequent action in the matter;
- The only powers that the President of the Republic may exercise without the Government's proposal (which may be likened to the powers which the President of the French Republic may exercise without the endorsement of the Prime Minister and the responsible ministers) actually belong to Parliament or to the Prime Minister:
 - Appointment of the Government and the ministers - as mentioned, the Prime Minister is chosen and elected by Parliament, while ministers are appointed by the President of the Republic at the Prime Minister's proposal;
 - Organisation of extraordinary parliamentary elections - under Section 26, the President of the Republic may order the holding of extraordinary parliamentary elections only in response to a reasoned proposal by the Prime Minister after having heard the parliamentary groups;
 - There remain the presidential pardon, which the President grants after consulting the Supreme Court (Section 105), certain individual measures relating to private citizens (under conditions prescribed by law) and certain decisions concerning the Åland Islands.
- The Prime Minister, not the President of the Republic, chairs the plenary meetings of the Government Ministers (Section 66);
- The procedure for confirming Acts provided for by Section 77 only allows the President to return an Act to Parliament, possibly after submitting it to the Supreme Court or the Supreme Administrative Court. The President may not oppose the entry into force of an Act; if Parliament readopts it by simple majority, it comes into force without confirmation, and the opinion by the Supreme Court or the Supreme Administrative Court is not binding.
- Although the President of the Republic is Commander-in-Chief of the defence forces and appoints the officers (Section 128), Section 58 expressly stipulates that decisions relating to military command shall be made by the President of the Republic in conjunction with the Minister of Defence.

2. These general considerations should be referred to in examining the question of the election of the President of the Republic

40. The considerable limitation of presidential powers introduced by the new Constitution is not reflected in the manner in which the Head of State is elected. Originally, under the provisions of the 1919 Constitution, a special college of electors composed of 300 members was empowered to elect the President. In four cases, the President was not elected by the Electoral College: the Parliament (*Eduskunta*) elected the first President in 1919 (Ståhlberg) and Paasikivi in 1946. Mannerheim in 1944 and Kekkonen in 1974 were elected by special laws. In 1987, the system of presidential election was amended, and the election of the President was changed into a

combination of direct election and an electoral college. In 1991, by a further reform, a two-stage method of a direct popular election was introduced (Section 23). The text of the present Constitution repeats the same provisions (Section 54):

The President of the Republic is elected by a direct vote for a term of six years. The President shall be a native-born Finnish citizen. The same person may be elected President for no more than two consecutive terms of office.

41. Thus, two seemingly contradictory tendencies can be observed in the Constitution: on the one hand, the limitation of presidential powers, on the other hand, the popular election of the Head of State. This inconsistency is based on the presupposition that wider presidential powers require more legitimacy, and this is accomplished by popular vote.

42. Therefore, the question raised by the Ministry of Justice is whether or not the new Constitution's curtailment of the President of the Republic's powers should lead to reconsideration of this election by direct universal suffrage.

43. Even if direct or indirect election of the President of the Republic is a political choice, the question invites a reply in the negative, for three reasons:

- Experience proves that it is very difficult, not to say impossible, to countermand a system of election by direct universal suffrage. It would be difficult to explain to the Finnish citizens, who have elected their President of the Republic since 1991, that this power is to be withdrawn from them. No one will want to take the political responsibility for such a step.

The example of France is informative in this respect: the election of the President of the Republic by direct universal suffrage, introduced at General De Gaulle's behest in 1962, occasioned very strong antagonism. The majority of the political class, particularly the left-wing opposition, was extremely hostile to this reform. However, on regaining power in 1981, the left and especially President Mitterrand, who had nevertheless condemned this form of election as an ongoing *coup d'Etat*, never challenged it.

- Comparative law provides other examples of a President of the Republic elected by direct universal suffrage and vested with limited powers: Austria, Iceland and Ireland are also parliamentary regimes in which the President of the Republic, whose powers are slight, is elected by universal suffrage.
- In so far as one of the aims of the new Constitution was to modernise and merge the earlier constitutional texts, avoiding a break with Finland's constitutional tradition, it seems advisable to retain a President of the Republic elected by universal suffrage for a term of six years, dissociated from Parliament's election every four years, who even though the office now carries no more than limited powers, can perform a role of arbitration and safeguarding the Constitution in the event of political crisis. It is an assurance both of continuity and of flexibility in the institutions.

V. Organisation of the legislative and regulative sphere (Section 80)

44. The Constitution defines the legislative sphere very extensively:

- numerous sections of the Constitution defer to legislation to amplify their provisions, in a whole series of fields;
- in addition, Section 80 defines the legislative field as: "... the principles governing the rights and obligations of private individuals and the other matters that under this Constitution are of a legislative nature shall be governed by Acts";
- the Constitution does not confer an independent regulative power on the Government, merely a delegated one: only if an Act has empowered it to do so, and within the limits fixed by such empowerment, can the Government proceed by decree.

45. Such a situation may ultimately have drawbacks for the effectiveness of administrative action. If the law goes into too much detail, whenever a given point is to be amended, it will be necessary to have an Act passed, which is a long, cumbersome procedure. To take a famous example, in France under the Fourth Republic a law established the number of stallions in the national studs! Such a situation may be harmful in the long run both for the executive, deprived of all ability to act quickly, and for Parliament, burdened with minor measures.

46. A thorough assessment should therefore be made of the current distribution of legislative and regulative business under the sway of the new Constitution, in order to verify that it does not carry such risks. Otherwise, it would be advisable for Parliament's Constitutional Law Committee to ensure that the various bills which it considers do indeed leave their implementing arrangements to be made by decrees.

VI. International relations - Conduct of foreign and European policy (Sections 93 ff)

47. This Section will begin by sketching out the division of competence between the President and the Government, before proceeding to the issue of parliamentary control, although the two issues are closely linked.

1. Division of competence between the President and the Government

48. The relevant provision on competence in the area of foreign policy issues is Section 93. According to its first paragraph, "The foreign policy of Finland is directed by the President of the Republic *in co-operation with* the Government". But, it is the Government which is "responsible for the national preparation of the decisions to be made in the European Union, and decides on the concomitant Finnish measures" (2nd paragraph). In any case, the approval of Parliament is required for the acceptance of Finland's international obligations (ratification) and their denouncement, Parliament decides on the bringing into force of Finland's international obligations and participates in the national preparations of decisions to be made in the European Union.

1.1 Foreign policy in general

49. According to the *travaux préparatoires*, "foreign policy" includes such matters as bilateral negotiations, participation in multilateral conferences and decision-making in international organisations. The "co-operation" requirement means that, notwithstanding the primacy of the President in foreign policy, the President should not do anything significant against the wish of the Government²⁵. According to the *travaux préparatoires*, this is *inter alia* the case when "it is a question of important foreign policy decisions from Finland's side, or there are external initiatives which can have important consequences for Finland's internal affairs."

50. Historically, foreign policy was the almost exclusive preserve of the Finnish President. A strong feature of the new Constitution is its increased emphasis on parliamentarism, and Section 93.1 provides the clear link to parliamentary accountability (see also below). The President's power to delegate treaty making power to administrative agencies is limited, and requires statutory authority. The insistence on co-operation with the Government can partly be explained by historical factors – the almost complete dominance of foreign policy during President Kekkonen's period in office – but also as a counter-balancing factor to the increased popular legitimacy the President obtained by the introduction of direct elections in 1994.

51. Read in conjunction with the *travaux préparatoires*, Section 93.1 is relatively clear. It would become even clearer as a result of constitutional practice. The fact that Government prepares

²⁵ Gr UB 10/1998, p. 24, see also Suksi, op. cit.

presidential decisions (Section 58) means that the mechanism should be in place for ensuring that the Government is properly involved in all issues which it considers it should be involved in. However, much decision-making in foreign policy is of a less formal nature, not always requiring “decisions” within the meaning of Section 58. On the other hand, the President has no large staff of her/his own which can result in a risk of institutional “turf battles” with the Government. Moreover, the Government is fully in charge of (and so has full insight into) the execution of such decisions, as under Section 93.3, “the communication of important foreign policy positions to foreign States and international organisations is the responsibility of the Minister with competence in foreign affairs.”

52. If the direct popular elections risked producing “maverick” presidents, then the significant role still granted to the President in foreign policy could be problematic. But there is no evidence of this. Even though the political parties have not totally dominated the election of the President, their influence, and the maturity of the Finnish voting public, seem to make a maverick president a relatively remote possibility, even if the public’s trust in politicians waxes and wanes, and the election of a “populist” candidate cannot be excluded. Even if a candidate who is not supported by one or more of the largest Finnish parties is elected, the mechanisms which exist to ensure co-operation with the Government seem adequate to avoid major problems.

53. The fact remains that the President can have a considerable degree of autonomy in the field of foreign affairs, while at the same time, the Government is responsible to Parliament for the conduct of foreign affairs. This gives rise to the question of, *inter alia*, whether parliamentary insight into the work of the President/Government is adequate (dealt with below, par. 69 ff).

1.2 European Union issues

54. The division of foreign policy between Government and President is particularly important as regards the area of foreign policy where the President does not have primacy. In the specific area of EU affairs, Section 93.2 provides that “The Government is responsible for the national preparation of the decisions to be made in the European Union, and decides on the concomitant Finnish measures ...”

55. This provision makes it clear that for EU States, the previous line between “foreign” and “internal” policy is no longer clear. The Finnish Constitution divides competences in the conduct of foreign policy based, not on the substance of the subject-matter, but on the context of the decision-making. In defining the area of governmental primacy by reference to an entity, the EU, whose competence is continually shifting/expanding, the framers of the Finnish Constitution have deliberately provided for a growing area of primary governmental competence in foreign policy. The growth of common positions and strategies in the EU common foreign and security policy (CFSP), e.g. as regards what has traditionally been a crucially important part of Finnish foreign policy, its relationship with Russia, means that issues previously regarded as purely bilateral will now be regarded, depending on the circumstances, as partially, largely, or wholly, within the Government’s primacy.

56. This results in overlapping competences. Foreign policy issues do not come neatly labelled as being either within the CFSP or not. A need to take a CFSP initiative can arise rapidly, such as the imposition of EU sanctions. Events can quickly lead to a CFSP initiative, binding the EU states, being taken in an area previously left free for bilateral relations.

57. The problem is not peculiar to Finland: it is interesting to note that in France, during the various periods of cohabitation between a President and a Government formed by a different majority from the one that elected the President (1986-88; 1993-95; 1997-2002), the principal sources of conflict between the President of the Republic and the Government concerned European affairs. These in fact come under domestic and foreign policy at the same time.

58. Traditionally, the value of “speaking with one voice” has been stressed in foreign policy.²⁶ If differences of opinion arise between the President and Government, and leak out to negotiating partners, this can make it more difficult to achieve a good deal for Finland, or undermine its credibility as a reliable partner. This applies in foreign policy generally. As regards EU and non-EU foreign policy, Finland’s credibility is also reduced if it says one thing in the context of the EU, but behaves differently in non-EU contexts. A less important consequence of the division between EU and non-EU foreign policy is that negotiating partners may be confused as to who they are negotiating with. In the EU context, the main negotiating partner is the Prime Minister, but if foreign partners perceive the President as superior to the Prime Minister, this can diminish the prestige (and so affect the bargaining power) of the latter. The President has, traditionally, attended the EU Council, even if Finland is represented by the Prime Minister.

59. It is evident that the participation of the President should be required when revisions or modifications of the European Treaties are in the agenda. Revisions or modifications of the European Treaties are part of the European policies. However, for the reason that they differ from the ordinary decisions of the European authorities, they require a parliamentary decision of acceptance (ratification) and are - at the same time - part of the foreign policies because they imply a redefinition of the place of Finland on the international scene. In some way the adoption of the European Treaties and their revision, as far as it precedes the development of the European policies, define the respective sphere of the European and of the foreign policies of Finland and - therefore - they directly interest the President of the Republic.

60. Another potential problem is that, as already mentioned, foreign policy issues may arise rapidly, necessitating a relatively quick reaction. Where the Constitution provides for overlapping competence, it will be necessary for the President and Government to consult extensively with each other, and reach compromises, something which will be assumed to delay decision-making. Furthermore, the overlapping competence could affect the willingness of the President or Government to take foreign policy initiatives in their respective areas of primacy, because they do not wish to interfere in each other’s spheres of competence. The increased need for consultation takes time and puts a strain on the working relationships between the Government and the President. If the Government wants to “remove” an issue from the President, it has the instrument to do so, by actively advocating (or supporting) a CFSP initiative in an area previously left for members states’ bilateral foreign policies, concerning something to which the President will obviously be very sensitive. If Parliament would like to say more on a foreign policy issue (below par. 69 ff) a relatively simple way to do this is to take an expansive approach to what is within the CFSP. An example of this is the views of the Committee on the Constitution on the issue of crisis management (54/2005). (Nevertheless, the Committee’s analysis that the constitutional solution reached was artificial is correct: CFSP decision-making is both dynamic and “multi-phased”).

61. As both the Finnish Government and Parliament have noted, the issue is particularly awkward with the advent of the “St Petersburg” tasks of EU crisis management in the EU “near area”. This provides for a further area of overlap, this time with the competence of the President as commander-in-chief of the defence forces (Section 128). It seems that military crises should be dealt with under the direction of the President when they fall in the area of international affairs. But the Government pretends to be competent when the EU is taking care of the management of the military crisis.

²⁶ See, e.g., the classic remark from Alexis de Tocqueville, “*La politique extérieure n’exige l’usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui lui manquent*” A. Jardin (ed.) *Oeuvres complètes. T. 3, Écrits et discours politiques* (Gallimard, Paris, 1990), p. 238. See also L. Wildhaber, *Treaty-making power and constitution: an international and comparative study* (Helbing & Lichtenhahn, Basel/Stuttgart, 1971) p. 68.

62. For example, in the European Council of Brussels meeting of 21-22 June, 2007, it was confirmed in Article 11 of the Treaty of the European Union that the competence of the Union in the field of foreign policy and of the common security regards all the sectors of the foreign policy and all the questions concerning the security of the Union (including the formation of a policy aimed at the establishment of a common defence).

63. How real, and if so, how serious are these problems? It is difficult to say. Each supposed problem can be countered by other points.

64. The “one voice” argument can be exaggerated. A system giving the President primacy in foreign affairs makes sense in a number of situations, where a value is perceived in presidential continuity and expertise. A strong presidential role in foreign policy is particularly useful where the electoral system or other factors tend to return unstable coalition governments. During President Kekkonen’s period in office, governments tended to be relatively unstable. However, this was arguably more a result of presidential influence than a lack of stability in Finnish politics. In any event, this has not been so since the 1980s. Nowadays, coalition governments sit out their full four year terms. Where the Government is stable, there is no reason for not involving it heavily in foreign policy matters, as is the case now. With broad coalition governments, the role played by the President in ensuring continuity in policies is also correspondingly much less today. The question thus is rather if the powers of the President should be reduced. Certainly, there are arguments in favour of this, in particular, the desire to ensure proper accountability for *all* decision-making to Parliament. On the other hand, having two centres of power both with their own source of democratic legitimacy need not be so problematic. The voting system means that the President is likely to come from one of the largest parties forming part of the coalition of Government, even if he/she comes from a different party than that of the Prime Minister. But even if there were no President, and Finland had a pure parliamentary system, then coalition governments would still be the norm. There may also be considerable differences of opinion in negotiating strategies or goals between ministers in a coalition government. As long as these differences of opinion are kept confidential from foreign powers, negotiating strategy will not be undermined.

65. Confusion has certainly arisen with foreign negotiating partners²⁷. However there is no evidence that the Finnish Prime Minister’s position has been undermined in practice.

66. As regards delays caused by consultation, the need for speedy decision-making can also be exaggerated. Having two centres of power indeed means that there will be sensitivity concerning measures regarded as being within one another’s sphere of competence. But where it is recognised that there is common competence – and it is clear that the President and Government recognise this, which encourages consultation and compromise. This is a positive result for a country the size of Finland, especially one where the goal of consensus in foreign policy has been an important part of the political culture. Consultation practices and compromises quickly emerged when the new Constitution entered into force. The solution thus is an institutional mechanism for consultation and co-operation and for resolving speedily, and confidentially, differences of opinion between President and Government. Such a mechanism is already in place. Since March 2000, the Ministerial Committee on Foreign and Security Policy has been chaired by the Prime Minister, but the President closes the meeting and summarises the discussions.

67. A solution, as suggested by opinion 54/2005 of the Finnish Parliament’s constitutional committee, would be to establish good co-operation between the President of the Republic and the Government on all foreign policy or defence matters. Here the best approach is to set up a structure – joint ministerial committee on foreign and security policy, defence council... –

²⁷ For example, the minutes of the European Council meeting in June 21-22, 2007 recorded Finland as being represented by its Head of State, not the Head of Government, Huvudstadsbladet, 25 June 2007.

comprising the Prime Minister, the competent ministers (Ministers for Foreign Affairs, Home Affairs, Defence) and the President of the Republic. This body would have a general remit in respect of foreign policy. It would thus ensure the implementation of the co-operation provided for in the first paragraph of Section 93 of the Constitution. It would also have authority to consider all questions relating to the European Union's common foreign and security policy. The good co-operation which should result from the implementation of this new structure could lead to a "constitutional convention".

68. A more radical solution is to weaken the power of the Presidency, by constitutional amendment, e.g. by giving the Government the primacy also in general (non-EU) foreign affairs. There are several countries with presidents which play a largely ceremonial role. But bearing in mind the Finnish desire for continuity of constitutional change, this is presumably regarded as too radical. Moreover, the weakening of the President's position need not take the form of a constitutional amendment. It is likely to come about anyway, as a result of the expansion of natural development of the CFSP and the European Union itself. The question remains whether the restriction of the powers of the President by the enlargement of the scope of European Union policies (even without a formal revision of the treaties) is the best way to deal with the issue. The suitability of such a restriction of the powers of the President is not addressed here.

2. Parliamentary control

69. As already mentioned, the issue of *parliamentary control* is closely linked to the above issue, in that increasing governmental control will, with present parliamentary mechanisms, probably mean a strengthening of parliamentary control.

70. Globalisation and regionalisation mean that issues previously perceived by parliaments as being within domestic affairs, are now being, in practice, decided by international negotiations where there is often a lack of openness/transparency, limited or no possibility of participation through representatives chosen directly by the people, and a lack of accountability for the end result. It is often impossible to say whether better results have been achieved.²⁸ Imposing accountability is more difficult, as all participants will have an interest in reaching relatively ambiguous decisions, so limiting their political responsibility. Flexibility decreases as everything is based on a series of interlinked compromises. Finally, the distance between the voter and international problems is perceived as large.²⁹

71. At the same time, at least for EU states, parliaments can get more say over foreign policy issues which might previously have been regarded as a matter largely or wholly for the government. This is a result of the EC related foreign policy issues falling within existing parliamentary control mechanisms over EC law. For EU members, the growing legislative and supervisory powers of the directly elected European Parliament should also be borne in mind.

72. As with the issue of conduct of foreign policy, Finland applies a dual system concerning EU and non-EU foreign policy matters. Section 44 provides that "the Government may present a statement or report to Parliament on a matter relating to the governance of the country or its international relations". This is matched by Section 97.1 "The Foreign Affairs Committee of Parliament shall receive from the Government, upon request and when otherwise necessary, reports of matters pertaining to foreign and security policy". Under Section 93.1 Parliament accepts Finland's international obligations and their denouncement and decides on the bringing into force of Finland's international obligations in so far as provided in this Constitution. The President decides on matters of war and peace, with the consent of Parliament." Section 94 provides for four categories of agreement for which parliamentary consent is necessary before

²⁸ L. Stenelo, 'Samråd och tystnad i förhandlingsdemokrati', in, *Globalisering* SOU 1993:83, at p. 247.

²⁹ Stenelo *ibid.* p. 237, although the often-mentioned "CNN factor" may be shrinking this distance.

Finland approves a treaty, “treaties and other international obligations that contain provisions of a legislative nature” (meaning treaties which require legislation, or involve changes in statutes), treaties which are “otherwise significant” (meaning politically significant), treaties which “otherwise require approval by Parliament under this Constitution” (meaning concerning powers explicitly given to Parliament, such as to approve the budget) and the denouncement of such obligations. Special majorities (two thirds of the votes cast) apply for treaties concerning the Constitution or an alteration of the national borders. A limit is placed even on Parliament’s power to approve a treaty (although it will be Parliament which decides whether this rule is applicable or not) in that an international obligation “shall not endanger the democratic foundations of the Constitution”. Finland is a dualist State, and treaties falling within the legislative area are required to be in statute form (Section 95). Treaties falling within presidential authority can be brought into force by the President by decree.

73. The provisions for parliamentary control over treaties seem to be relatively strong, in practice stronger than in a number of parliamentary democracies, such as the UK. The mechanisms for control over treaties bear strong resemblances to the Swedish system which works satisfactorily.³⁰ However, foreign policy is not simply making treaties. Moreover, the parliamentary control over the President’s conduct of foreign policy is indirect, through the mechanism of parliamentary accountability for the *Government*. There is thus scope for avoiding accountability. The Government can avoid accountability for certain decisions, by stressing the President’s final say over the issue. It is difficult to see how this can be wholly avoided while retaining a system which remains semi-presidential under certain aspects. The risk will nonetheless be lessened if and to the extent that the Parliament, through the Foreign Affairs Committee, has access to the – obviously confidential – governmental proposals which would make plain whether the President diverged from the advice he/she received from the Government. The Foreign Affairs Committee has a duty of confidentiality (Section 50.3) – nor does a purely parliamentary system necessarily result in a greater degree of control over governmental conduct of foreign policy. The secrecy which surrounds, and necessarily must surround, certain aspects of foreign policy leads to dissatisfaction, whatever the system. For example, in Sweden, some critics have regarded the role of the Prime Minister, for a variety of reasons, including the EU Council practice of making package deals over ministerial areas of responsibility, as becoming increasingly “presidential” in foreign policy.

74. As regards the EU, under Section 93.2, the Government is responsible for the “national preparation of the decisions to be made in the European Union, and decides on the concomitant Finnish measures, unless the decision requires the approval of Parliament. Parliament participates in the national preparation of decisions to be made in the European Union, as provided in this Constitution.” More detailed provisions are to be found in Sections 96 and 97.2.³¹ The question whether an issue “otherwise, according to the Constitution, would fall

³⁰ Swedish Parliamentary Participation in the Making and Implementation of Treaties, 74 Nordic Journal of International Law 429-483 (2005).

³¹ Section 96 provides that “The Parliament considers those proposals for acts, agreements and other measures which are to be decided in the European Union and which otherwise, according to the Constitution, would fall within the competence of the Parliament.

The Government shall, for the determination of the position of the Parliament, communicate a proposal referred to in paragraph (1) to the Parliament by a communication of the Government, without delay, after receiving notice of the proposal. The proposal is considered in the Grand Committee and ordinarily in one or more of the other Committees that issue statements to the Grand Committee. However, the Foreign Affairs Committee considers a proposal pertaining to foreign and security policy. Where necessary, the Grand Committee or the Foreign Affairs Committee may issue to the Government a statement on the proposal. In addition, the Speaker’s Council may decide that the matter be taken up for debate in plenary session, during which, however, no decision is made by the Parliament.

The Government shall provide the appropriate Committees with information on the consideration of the matter in the European Union. The Grand Committee or the Foreign Affairs Committee shall also be informed of the position of the Government on the matter.

Section 97.2 provides that “The Prime Minister shall provide the Parliament or a Committee with information on matters to be dealt with in a European Council beforehand and without delay after a meeting of the Council. The same applies when amendments are being prepared to the treaties establishing the European Union.

within the competence of the Parliament” (Section 96.1) is however not always easy to answer. The Finnish provisions provide for strong parliamentary control. The fact that the Grand Committee and the Foreign Affairs Committee usually receive the basis for EU decisions before they are taken allows it to influence Finnish Government policy, which in turn can influence the EU decision maker(s). The control exercised, and capable of being exercised, compares favourably to that of other countries, e.g. Sweden, where the equivalent EU Committee does not always have expertise in the material area of EU decision-making and is not capable of expressing the view of Parliament as a whole (as the Finnish committees are) (and so binding). In Sweden, the views of Parliament, if they are expressed at all, have thus often come too late to be able to influence the Government.

75. As a concluding remark on parliamentary control, if and to the extent that some Finnish parliamentarians feel that Parliament should have more insight into and more say about foreign policy, the insight and control role of Parliament is in any case likely to gradually grow with the expansion of the areas subject to the CFSP.

VII. International relations – Rank of international treaties and EU law – in particular in the field of human rights (Section 94 ff)

1. General framework

76. According to the first paragraph of *Section 94*, the acceptance of Parliament is required for treaties and other international obligations that contain provisions of a legislative nature or are otherwise significant. The acceptance (or the denouncement) is made by a majority of the votes cast.

77. It is somewhat unclear from the wording of this paragraph by what criteria a treaty or other international obligation is considered to be of a legislative nature or is otherwise significant, and thus requires approval by Parliament. However, a certain precision follows from the *travaux préparatoires* and the practice of the Constitutional Law Committee. Further, it must be remembered that a decision not to submit a treaty to Parliament is made under political accountability. Moreover, the requirement that all “significant” treaties be submitted serves to ensure that Parliamentary assent is sought in all appropriate cases. The Finnish Parliament has not, apparently, felt that these provisions have not functioned satisfactorily in practice. At any rate, it is more than suitable for the Parliament to be informed about all treaties subscribed by the Executive.

78. According to the second paragraph of *Section 94*, if the decision on the acceptance of an international obligation concerns the Constitution (or an alteration of the national borders) the decision shall be made by at least two thirds of the votes cast.

79. According to the first paragraph of *Section 95*, the provisions of treaties and other international obligations of a legislative nature are brought into force by an Act. A Government bill for bringing into force an international obligation is – according to the second paragraph of *Section 95* – considered in accordance with the ordinary legislative procedure pertaining to an Act. However, if the proposal concerns the Constitution it must be adopted by Parliament – without leaving it in abeyance – by at least two thirds of the votes cast.

80. It follows from these provisions that international obligations/treaties of a legislative nature are brought into force in Finland by ordinary law – if the obligations/treaties concern the Constitution, by a law adopted by two thirds of the votes. This must mean that, within the

The appropriate Committee of the Parliament may issue a statement to the Government on the basis of the reports or information referred to above.”

Finnish legal system, these international obligations themselves also have the status of the law incorporating them.

2. Status of the European Convention on the Human Rights and other treaties in the field of human rights

81. According to the above-mentioned ratio, the European Convention on Human Rights, incorporated into Finnish law by an Act of Parliament, does not – in principle – have a higher hierarchical status than normal legislation.

82. However, the Constitutional Law Committee of the Parliament and the case-law of the Finnish Supreme Courts have recognised a basic principle of human rights friendly interpretation in relation to the application of the European Convention on Human Rights – and the case-law of the European Court of Human Rights - within the national legal system.

83. This principle of human rights friendly interpretation of the European Convention on Human Rights is also based on the presumed will of Parliament

84. The delegation of the Venice Commission that visited Finland for the preparation of the opinion was informed that the European Convention on Human Rights is of direct constitutional relevance as it defines the minimum standards of the basic rights and liberties in the Constitution. It was also informed that Parliament is constitutionally bound to respect all international human rights obligations.

85. This constitutional doctrine of primacy of treaties in the field of human rights is based in particular on an interpretation of Sections 22 and 74 of the Constitution and the *travaux préparatoires* connected to these provisions. According to Section 22 the public authorities shall guarantee the observance of basic rights and liberties and human rights. According to Section 74 the Constitutional Law Committee of the Parliament shall issue statements on the constitutionality of legislative proposals as well as on their relation to international human rights treaties. In the *travaux préparatoires* to Section 74 it is stated that the human rights conventions have an impact on the interpretation of the basic rights and liberties contained in the Constitution.

86. Further, according to Section 23 only provisional exceptions to basic rights and liberties which are compatible with Finland's international obligations may be provided by an Act, if they are deemed necessary in the case of an armed attack or if an Act declares the emergency so serious that it can be compared with an armed attack. Also this provision seems to imply primacy of treaties in the field of human rights over national (ordinary) legislation.

87. As a consequence, the Finnish judicial authorities may exercise judicial review in view of guaranteeing compliance with international obligations in the field of basic rights and liberties.

88. The Finnish doctrine on the status of the European Convention on Human Rights and other international human rights obligations in national law seems to represent an effective implementation of these obligations. Not only Parliament, but also the courts are responsible for securing that Finnish legislation is in accordance herewith. There seems not to be a clear need to clarify the status of the Convention and other international human rights obligations.

89. However, the inclusion of a provision in the Constitution stipulating expressly the primacy of international human rights obligations could be taken into consideration.

3. Rank of international treaties in general

90. As mentioned, within the Finnish legal system, international obligations/treaties have the status of the law incorporating them.

91. According to Section 94 Parliament's acceptance of treaties and other international obligations that contain provisions of a legislative nature is made by a majority of the votes cast. According to Section 95 the provisions of treaties and other international obligations of a legislative nature are brought into force by an Act adopted by a majority of the votes cast, in accordance with the ordinary legislative procedure in Section 72.

92. However, if the international obligation concerns/is in conflict with the Constitution according to Section 94, the acceptance of Parliament shall be made by at least two thirds of the votes cast and according to Section 95, the Act bringing the obligation into force must be adopted by Parliament without leaving it in abeyance, by at least two thirds of the votes cast.

93. Thus, Section 95 of the Constitution allows an Act bringing into force international obligations that are in conflict with the Constitution without amending the Constitution. Section 95 is based on the general provision in Section 73 of the Constitution.

94. According to Section 73 of the Constitution a proposal on the enactment, amendment or repeal of the Constitution or on the enactment of a limited derogation to the Constitution shall in the second reading be left in abeyance, by a majority of the votes, until the first parliamentary session following parliamentary elections – unless the proposal is declared urgent by a decision supported by at least five sixths of the votes cast. The proposal shall then be adopted by a decision supported by at least two thirds of the votes cast.

95. Thus, the Constitution generally allows adoption of Acts that are in conflict with the Constitution if the Acts are approved by the same procedure as is required for an amendment of the text of the Constitution.

96. But even though Section 95 seems to be based on Section 73, Section 95 is not only a special reflection of the model of derogation in Section 73. The procedure of adoption of Acts bringing into force international obligations which are in conflict with the Constitution according to Section 95 does not follow the procedure of adoption of laws in conflict with the Constitution according to Section 73 as far as Section 95 only requires that the proposal is supported by two thirds of the votes cast. According to the *travaux préparatoires* the entering into force of an international obligation cannot always await parliamentary elections.

97. This raises the question of the rank of an Act bringing into force international obligations that are in conflict with the Constitution, as well as the rank of an act of limited derogation according to Section 73.

98. However, it follows from the *travaux préparatoires* to Section 95 and Section 73 that such Acts are at the same hierarchical level as ordinary Acts of Parliament. The Act can be repealed or amended by an act adopted according to the normal procedure in Section 72 of the Constitution. Of course, if an amendment implies an extension of the conflict with the Constitution, the procedure in Section 95 or Section 73 of the Constitution must be followed.

99. This is also supported by the derogative nature of these acts (the Constitution is not amended).

4. The relationship between EU law and the Constitution

100. The Constitution contains no specific provisions on the relationship between EU law and Finnish law. The Constitution contains three provisions concerning the EU – Section 93, paragraph 2, Section 96 and Section 97 – which all deal with the Finnish participation in EU affairs.

101. Thus, the relationship between EU law and Finnish law is based on the general provisions in Section 94, Section 95 and Section 73.

102. As mentioned above, an Act bringing into force international obligations is at the same hierarchical level as ordinary Acts of Parliament. This is also the case in relation to an Act bringing into force international obligations that are in conflict with the Constitution in accordance with the procedure described in the second sentence of Section 95, paragraph 2, or an Act of limited derogation according to Section 73.

103. Therefore, it seems that from a Finnish constitutional law perspective, EU law including its direct effect and primacy is placed – at least in principle – at the same hierarchical level as ordinary Acts so that Acts bringing into force EU law can be amended by a ordinary Act of Parliament – unless the amendment implies (an extension of) a conflict with the Constitution. The doctrine established in the case-law of the Court of Justice concerning internal effect and priority on the other hand would seem to imply that EU law must be given priority over the Constitutions of the member States.

104. The hierarchical level of EU law seems not to be an obstacle to an effective implementation of EU matters in the domestic legal order. Even in case of a conflict between EU law and the Constitution, Parliament can implement the relevant EU measure. As mentioned above, Section 95 allows the adoption of an Act bringing into force an international obligation which is in conflict with the Constitution – by at least two thirds of the votes cast. According to Section 73 a limited derogation to the Constitution can be adopted following the procedure for amendment of the Constitution.

105. Even if an express provision in the Constitution confirming the primacy of EU law might be seen as useful in a country with a dualistic tradition, from the perspective of EU law, such a primacy over Finnish law follows directly from EU law.

106. Not least from a human rights perspective, there are strong arguments for not explicitly accepting the supremacy of EU law in the Constitution. It is precisely this question that has provoked the “Solange” case law of the German *Bundesverfassungsgericht*, the Italian *Corte Costituzionale* and the French *Conseil Constitutionnel*. In a crisis, some kind of a safety valve for principles that are at the core of the national democratic *ordre public* may be considered advisable, making it clear that the situation is one of a dialogue between equals – the national constitutional courts and the ECJ, rather than a hierarchical superior-subordinate relationship. Even outside of such a crisis situation, which all the courts are naturally anxious to avoid, national constitutional standards have important roles to play in the processes of negotiation and drafting of EU legislation. A *bona fide* argument from a state that a particular legislative solution is very problematic from a constitutional perspective can encourage a rethinking of the approach, or at least, exceptions to be made in the final version. This bargaining tool is much less strong if the national constitutional protections in question are anyway explicitly made subordinate to EU law.

VIII. Administration of justice

Section 27

107. From the third paragraph it ensues that members of other courts than the two highest courts are eligible as members of Parliament. Although this possibility does not violate any express rule of European or international law, it would lead to a combination of legislative and judicial power in one and the same person and might create doubt as to the objective impartiality of the judge concerned, especially in cases where he or she has to interpret and apply laws, in the adoption or amendment of which he or she has participated, putting even at stake the principle of the rule of law (see the Procola-judgment of the European Court of Human Rights).

Section 98: Courts of law

108. Since Finland has a separate system of administrative jurisdiction, the issue could be raised whether the Supreme Court, the Courts of Appeal and the District Courts should be called “general courts of law”, as their jurisdiction is limited to civil (and commercial) and criminal law cases.

Section 99: Duties of the Supreme Court and the Supreme Administrative Court

109. The word “supervise” in the first sentence of the second paragraph could create the wrong impression that the highest courts may also intervene *proprio motu*, without an appeal having been lodged, in the administration of justice by the lower courts.

110. What has been said in relation to Section 77 applies to the second sentence of the second paragraph: if the highest courts participate in the drafting of law, this may raise doubts as to their objective impartiality when they are called upon to interpret and apply that law in a case before them (Procola).

Section 101: High Court of Impeachment

111. In view of the jurisdiction of the High Court of Impeachment and its composition (50% judges and 50% appointed by Parliament) it is recommended to fix the required quorum in this constitutional provision instead of delegating this issue to the legislature.

Section 102: Appointment of judges

112. Since the appointment of judges is of vital importance for guaranteeing their independence and impartiality, it is recommended to regulate the procedure of appointment in more detail in the Constitution. Special care has to be taken that appointment by the Executive – and possible involvement of Parliament - is always based on a nomination procedure in the hands of an independent and apolitical body. This is even more important if the constitutional review functions of the courts increase (see below para 118).

Section 103: The right of judges to remain in office for life time

113. For the same reason of independence and impartiality, the grounds for suspension, dismissal or resignation should be laid down in the Constitution, and the competent court should be set out, as well as the right of appeal of the judge concerned.

Section 105: Presidential pardon

114. The court that has imposed the sanction should be consulted in the pardon procedure, either instead of the Supreme Court or by the Supreme Court before it gives its opinion.

IX. Constitutional and legal review

1. Judicial review of legislation (Section 106)

115. Although the Venice Commission has in the past emphasised the value of the adoption of a Kelsenian model of constitutional justice (i.e. a specialised constitutional court) this is clearly not mandatory. It is sufficient that the Finnish system guarantee in practice the protection of human rights. Access to judicial review must be open to all interested persons, that is to all persons potentially exposed to the danger of unlawful violations of their rights, and, on the other hand, the decisions of the competent judicial authorities must be capable of producing effects which comply with the principle of certainty of law. If these two requirements are satisfied, the Nordic model of judicial review of legislation, as applied in the Finnish Constitution, is certainly acceptable.

116. Section 106 of the Finnish Constitution provides that "if, in a matter being tried by a court of law, the application of an Act would be in *evident* conflict with the Constitution, the court of law shall give primacy to the provision in the Constitution". It strictly connects the settlement of a conflict between the Constitution and a legislative Act with a judicial decision on a specific case: therefore, all persons affected in the enjoyment of their constitutional rights by an act of legislation are allowed to ask a judge for a decision on such a conflict. But, it is also evident that the effects of the judicial decision are limited to the case and to the persons who are interested in the case; the Constitution is silent about the general effects of the decision: Section 106 does not provide for an *erga omnes* effect. This silence is compatible with the choice of making the decision on the review of the legislation incidental to "a matter being tried by a court of law". However, in theory at least, the risk is not ensuring *erga omnes* effects which comply with the principle of certainty of law, since the Finnish system does not recognise the principle of *stare decisis*.

117. Here again, recourse to constitutional traditions and culture is important. Finnish judicial culture displays a strong respect for the case-law of the highest courts. The risk, in practice, that lower courts refuse to follow the case-law of the highest courts is very small. In the circumstances, the present system appears not to be problematic in this regard.

118. A question can, however, arise regarding the relationship between the prior review made by the Committee on the Constitution (see below, para. 121 ff) under sections 22 and 74 (and that of the Chancellor of Justice) and the *post hoc* review of the courts. The prior review is made in order to prevent unconstitutional legislation being passed in the first place. As already mentioned, the *travaux préparatoires* are very important tools for judicial interpretation and the opinions of the Committee on the Constitution in particular have a high status in the Finnish system. This high status can, however, cause difficulties in at least two situations. The first is if, for some reason, there is a high degree of political consensus in Parliament in general and the Committee on the Constitution in particular, for legislation which nonetheless can raise serious questions under the constitutional rights provisions of the Constitution. Of course, Parliament is the primary safeguarder of the Constitution, and the long, transparent and well-prepared Finnish legislative process should guarantee that this does not happen. Exceptionally, however, this may be the case. The degree of respect the courts have for the *travaux préparatoires* may mean that they simply accept the assessment made by the Committee on the Constitution that there are no constitutional problems. The second situation can be seen as a variant of the first, and concerns the special problems which exist in maintaining Finland's compliance with its international human rights obligations, in particular under the ECHR. The Committee on the Constitution takes into account the case-law of the EctHR in studying draft legislation. However, this

case-law is extensive. It is easy to miss a case, especially a case concerning another state which nonetheless has implications for one's own state. Moreover, the production of new, important cases is constant. However exhaustive and well-made the analysis made by the Committee on the Constitution at the time of drafting legislation, it cannot guard against Finnish law being seen as moving towards breaching the ECHR because of later cases. If the Finnish courts automatically follow the *travaux préparatoires*, which identify no constitutional difficulties with the legislation, in such cases they will not be performing their function of maintaining compatibility with Finland's human rights obligations. For both these reasons, it can be assumed that the amount of constitutional review – at a minimal level today – is likely to grow, albeit only modestly.

119. Another matter is the fact that the Supreme Court and the Supreme Administrative Court do not act in a judiciary but in an advisory capacity when consulted by the President of the Republic on an Act adopted by Parliament, before its confirmation by the President (Section 77.1 of the Constitution). They may be called to give an opinion about the constitutionality or legality of the legislative proposal, or on the conformity of the proposal with international law or European law *ex ante*, while at a later stage they may be called to judge on the same legal question *ex post* when applying the Act after its adoption in a case before them. If, and to the extent that, the advisory and judicial functions are seen as concerning “the same case”, then, in line with the case-law of the ECHR this will be problematic.³²

120. Moreover, the entrenchment of the Aaland Islands autonomy, which is expressly covered by Section 75 of the Constitution, provides for the participation of the Supreme Court in the procedure aimed at organising the control of the Aalandic legislation: an Aalandic act - when it is presented to the President of the Republic - is submitted for an opinion to the Supreme Court which has to judge on its compliance (or not) with the division of legislative competence between the Aaland legislative assembly and the Finnish Parliament. Even when following the generally accepted opinion that the Supreme Court expresses an authoritative interpretation of the question concerning the compliance with the division of legislative powers, the incompatibility between the judicial functions of the Supreme Court and its role in the control procedure of the Aalandic legislation must be underlined. This concern could be bypassed only by supporting the opinion that Section 106 does not concern the Aalandic legislative acts, but in this case there would be a flaw in the system of judicial review of legislation.

2. Other aspects of constitutional and legal review

Section 74: Supervision of constitutionality

121. Chapter 6 of the Constitution, dealing with legislation, contains Section 74 on supervision of constitutionality. According to this provision, “The Constitutional Law Committee shall issue statements on the constitutionality of legislative proposals and other matters brought for its consideration, as well as on their relation to international human rights treaties”. From the wording of the provision it becomes evident that the *ex ante* review of draft legislation by the Constitutional Law Committee for its conformity with the Constitution also comprises review for its relation to international human rights treaties.

122. Section 106 dealing with constitutional review of legislation by the courts only refers to the Constitution, not to treaties. However, human rights treaties tend to be incorporated in the Finnish legal system by a “blanket” statute, giving them the status of an act.

123. Section 106 may create the impression that the Constitutional Law Committee may, and perhaps should give priority to the provisions of human rights treaties over the human rights

³² See the Procola and Kleyn-judgments and the Sancilor-judgment concerning the Netherlands and French Council of State, respectively.

provisions of the Constitution, if there is a conflict, but that the courts are not allowed to do so after the law has been adopted and entered into force. This is a difference between *ex ante*-review and *ex post*-review that would not seem to be justified and might be reconsidered.

124. It is not clear from Section 74 what the status of the statements of the Constitutional Law Committee on constitutionality and relation to international human rights treaties is, and whether a special procedure for the adoption of the legislative proposal applies if the Constitutional Law Committee finds the proposal to be in violation of the Constitution or a treaty.

125. In addition there are other constitutional bodies with the function of constitutional review: the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman. Their review will, of course, also and even mainly concern the human rights provisions of the Constitution. However, whether and to what extent they may also take into consideration human rights provisions of treaties that are not covered by the Constitution or have a broader scope of protection (including through treaty conform interpretation) is not clear.

Sections 108, 111 and 112: Duties of the Chancellor of Justice of the Government

126. The Constitution does not make it clear what powers the Chancellor has, and what happens exactly, if he or she finds an act of Government or the President or another public authority or person to be unlawful. However, the measures which may be taken under Section 112, the charges possible under Section 111 the procedure and the possible outcome are clarified by subordinate legislation and the *travaux préparatoires*.³³

127. The power of the Chancellor to ensure that “the courts of law ... obey the law”, as it is worded gives the impression of being in violation of the independence of the judiciary. Review of the legality of acts and decisions of a court lays with the higher court alone, in accordance with the constitutional system of division of jurisdiction. However, again, the *travaux préparatoires* (and Section 3.3 of the Constitution itself) clarify that what is meant here is mainly the function of receiving and investigating complaints directed against judges for having violated the provisions of the code of judicial procedure in relation to impartiality. The Chancellor is prohibited from interfering in any way with on-going cases and may not annul or appeal cases.³⁴

Sections 109, 111 and 112: Duties of the Parliamentary Ombudsman and Section 118: Official accountability

128. Similar questions are raised and not answered by the wording of Sections 109, 111 and 112, regarding the powers of the Ombudsman in case he or she finds an act to be unlawful, the measures which may be taken, before whom may he or she bring charges under Section 111, and how the legal review by the Ombudsman of decisions of the courts relates to the normal appeal system and the principle of independence of the judiciary. However, again these, as well as questions relating to Section 118 on official accountability (which court is/courts are competent in the case of unlawful public action and whether or not the Chancellor of Justice and the Parliamentary Ombudsman can act *proprio motu*) are also answered in statutes³⁵ and the *travaux préparatoires*.³⁶

³³ See the Act on the Chancellor of Justice, 2000/193 section 6.3 (English translation in annual reports, <http://www.chancellorofjustice.fi/>). The measures in question are primarily the power to request before the Supreme Court the reopening of cases where a person is serving a criminal sentence. See further Suksi, op. cit. p. 435.

³⁴ RP 1/1998, p. 166 and Suksi, op. cit, pp. 430-431.

³⁵ In particular, the Parliamentary ombudsman Act (14.3.2002/197)

<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/legislation.htx> Lag om riksdagens.

³⁶ RP 1/1998, p. 165-166.

Conclusion

129. On the whole, the Finnish Constitution is in conformity with European standards of democracy, the rule of law and human rights. The main aim of the 1999 constitutional reform, which was to enhance the parliamentary character of the regime, can be considered amply achieved. The most important points considered in this opinion can be summarised as follows.

130. Even if some adjustments of the wording of the Constitution in the field of basic rights and liberties could be suitable, the interpretation constantly given to general provisions in this field and supervision of constitutionality is fully in conformity with international treaties and standards.

131. The status of the international treaties in the field of human rights is in practice higher than that of ordinary legislation. However, a rule stating such a supremacy would be welcome.

132. The Venice Commission would not suggest a revision of the rules concerning the powers and the election of the President of the Republic. Neither do new provisions on referenda appear necessary, but this is a political choice.

133. However, the preeminent role of the President of the Republic, respectively of the Prime Minister, in foreign and European policy, may lead to difficulties, since the separation between both fields may be far from clear. Institutionalisation of (already existing) mechanisms such as the co-operation of both heads of the executive in the Ministerial Committee on Foreign and Security Policy could be considered, as could the extension of Parliament's powers in the field of foreign and European policy.

134. The creation of a specialised constitutional court is not imposed by any European standard, as long as the Finnish system guarantees in practice the protection of human rights, even if it could be suitable to extend the judicial control of constitutionality beyond the cases of evident conflict with the Constitution.

135. Keeping in mind that the present practice and interpretation on some specific points (par. 15, 88, 105) comply with the European standards, the Venice Commission is conscious of the fact that the continuity of that practice may be challenged and suggests that the Finnish authorities envisage the introduction of new provisions expressly guaranteeing the respect of these standards.