

<http://www.jyu.fi/library/tutkielmat/118/>

EUROOPPA-NEUVOSTON EDUSTUSKIISTA

Presidentti vs. pääministeri

Valtio-oppi
Pro gradu -tutkielma
Henri Backman
Jyväskylän yliopisto
1997

TIIVISTELMÄ

Backman, Henri Johannes.

Eurooppa-neuvoston edustuskiista. Presidentti vs. pääministeri.

Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 1997.

96 sivua.

Pro gradu -tutkielma.

Suomen liittymisprosessi Euroopan unioniin vuonna 1994 aloitti keskustelun Suomen valtiosäännön kehittämistä, erityisesti presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien osalta sekä edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa, joissa käsitellään sekä yhteisöpolitiikan että ulko- ja turvallisuuspolitiikan piiriin kuuluvia asioita.

K.J. Ståhlberg on luonut pitkälti Suomen valtiosäännön sisältämän parlamentaarisen hallitustavan. Hänen tulkinnan mukaan parlamentarismien keskeinen periaate on valtioneuvoston nauttima eduskunnan luottamus. Lisäksi parlamentarismilla tarkoitetaan luottamussuhteen ja yhteistoiminnan aikaansaamista toimeenpanovallan ja eduskunnan välillä, jotta hallitusvaltaa käytettäisiin eduskunnan poliittisten toiveiden ja näkökohtien mukaisesti.

Edustuskiistan lähtökohtina ovat olleet hallitusmuodon 33 § presidentin ulkoasiainvallasta ja 33 a § valtioneuvoston roolista kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta sekä valtiopäiväjärjestyksen 54 a § pääministerin tiedotus- ja raportointivelvollisuudesta Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista.

Presidentti Martti Ahtisaari ja pääministeri Esko Aho hallituksineen tulkitsivat valtiosääntöä eri tavoilla. Ahtisaaren tulkinnan mukaan presidentti on edelleen yksin vastuussa ulkoasiainvallasta, jolloin hänen tulee olla paikalla Eurooppa-neuvostossa sen käsitellessä ulkopoliittikan piiriin kuuluvia asioita. Ahon tulkinnan mukaan puolestaan pääministerin tulisi toimia pääsääntöisesti Suomen edustajana EU:n huippukokouksissa, jolloin ulkopoliittisten kokousasioiden kansallinen valmistelu tehtäisiin yhteistyössä presidentin kanssa. Näin eduskunnan asema vahvistuisi ja se voisi parlamentarismien periaatteiden mukaisesti valvoa Suomen edustajan toimintaa Eurooppa-neuvostossa.

Nykyinen edustuskäytäntö luotiin presidentin esittelyssä elokuussa 1995, jolloin Ahtisaari valtuutti pääministeri Paavo Lipposen toimimaan Suomen edustajana myös ulkopoliittisia asioita käsiteltäessä niissä kokouksissa, joihin Ahtisaari ei itse osallistu.

Avainsanat: presidentti, pääministeri, Eurooppa-neuvosto, hallitusmuoto, parlamentarismi, ulkoasiainvalta

SISÄLLYSLUETTELO

1. Johdanto.....	1
2. Suomen valtiosäännöstä.....	4
2.1 K.J. Ståhlberg ja parlamentarismi.....	4
2.2 Poliittinen valtiosääntö.....	11
2.3 Suomen hallitusmuodon synnystä.....	16
2.4 Vallanjakoperiaate Suomen valtiosäännössä.....	18
2.5 Presidentin ulkoasiainvalta.....	21
3. Eurooppa-neuvosto.....	24
3.1 Eurooppa-neuvoston perustaminen ja tehtävät.....	24
3.2 Ranska Eurooppa-neuvostossa.....	27
4. Valtio-organien kannanotot.....	29
4.1 Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö.....	29
4.2 Hallituksen esitys 318/1994.....	36
4.3 Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1994.....	39
4.4 Tasavallan presidentin lausuma.....	42
4.5 Yhteenvedo.....	46
5. Presidentti Ahtisaaren lausuntoja.....	48
6. Sdp:n ja kansanedustajien kannanottoja.....	53
6.1 Suomen sosialidemokraattinen puolue.....	54
6.2 Hallituksen esityksen 318/1994 käsittely eduskunnassa..	61
6.2.1 Lähetekeskustelu.....	61
6.2.2 Ensimmäinen käsittely.....	63
6.2.3 Kolmas käsittely.....	67
7. Asiantuntijoiden kommentteja.....	70
7.1 Edustuskiistaa ennakoivia kirjoituksia.....	71
7.2 Keskustelua edustuskiistan aikana.....	76
8. Edustuskiistan välirauha.....	80
9. Loppupäätelmät.....	84
Lähdeluettelo.....	91

1. JOHDANTO

Suomen vuonna 1919 hyväksytty hallitusmuoto on ollut voimassa jo yli 75 vuotta. Sitä on uudistettu pala palalta, mutta minkäänlaista kokonaisuudistusta ei olla poliittisista syistä saatu aikaan. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa vuoden 1995 alusta on ollut yksi Suomen historian merkittävimmistä muutostokohdista. Jäsenyys on merkinnyt huomattavia muutoksia muun muassa Suomen valtiosääntöön, esimerkiksi osa ulkoasiainvallasta on siirtynyt unionisopimuksen mukaisesti EU:lle.¹ EU-jäsenyys on tuonut julkiseen keskusteluun Suomen valtiosäännöstä ja sen kehittämistä uusia ulottuvuuksia uuden toimintaympäristön myötä.

EU-jäsenyys on tuonut Suomelle mahdollisuuden osallistua ja vaikuttaa aktiivisesti unionin toimielinten toimintaan ja päätöksentekoon. Uusien vaikutuskanavien vuoksi on myös Suomen valtiosääntöön jouduttu tekemään tosiasiallisia muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet ylimpien valtioelinten valtaoikeuksiin. Uudet säädökset ovat johtaneet ristiriitaisiin tulkintoihin Suomen valtiosäännöstä ja sitä kautta Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

Jaakko Nousiainen arvioi alkuvuodesta 1994, että Suomen liittyminen Euroopan unioniin johtaa uudenlaiseen valintatilanteeseen. Hän pelkisti kysymyksen siihen, kumpi - presidentti vai pääministeri - edustaa Suomea EU:n hallitusjohtajien tiheään toistuvissa kokouksissa. Nousiaisen mielestä he eivät voi olla siellä samanaikaisesti tai vuorotellen. Kansallisten edustajien on voitava osallistua uskottavasti ja laajoin valtuuksin. Nousiainen katsoi, että jos Suomen edustajana on pääministeri, hänen asemansa tunnustettuna val-

¹ Jyränki 1996

tiollisena johtajana vahvistuu politiikan kaikilla alueilla, ja presidentin aktiivinen politiikantekijän rooli vastaavasti heikkenee. Presidentin toimiminen Suomen edustajana puolestaan tekee hänestä kansallisen yhteisöpolitiikan johtajan ja hänen toimintatilansa laajenee nykyisestään perinteisen sisäpolitiikan puolella. Nousiaisen tulkinnan mukaan jälkimmäinen tilanne johtaisi valtatasapainon järkkymiseen, jolloin pääministeri ei voi tärkeissä kansainvälisissä yhteyksissä esiintyä uskottavasti kansallisena hallitusjohtajana.² Nousiainen arvioi, että kysymys Suomen edustajasta Eurooppa-neuvostossa on eräänlainen tienhaara, jossa valitaan kehityksen suunnaksi joko parlamentarismi tai presidenttijohtoisuus. Tosiasiassa tämän hetkinen edustuskäytäntö on sekä parlamentarismia että presidenttijohtoisuutta, joten Nousiaisen tienhaarasta on valittu keskitie, joka on poliittisessa mielessä ollut helpoin valinta.

Lopputyössäni selvitän Suomessa käytyä keskustelua Suomen edustajasta Euroopan unionin huippukokouksissa eli Eurooppa-neuvostossa. Edustuskiistassa keskeisintä on Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävien asioiden jako sisä- ja ulkopolitiikkaan. Euroopan unionin synnyttäneen Maastrichtin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvoston asema virallistettiin ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta, joka on perinteisesti kuulunut Suomen presidentin valtaoikeuksiin. Se miten raja kokousasioiden välillä vedetään ja missä määrin presidentin sallitaan osallistua sisäpoliittiseen päätöksentekoon Eurooppa-neuvoston kautta, on edustuskiistan ratkaisun kannalta merkittävää.

Eurooppa-neuvoston edustuskiista on henkilöitynyt erityisesti presidentti Martti Ahtisaareen ja pääministeri Esko Ahoon. Vuoden 1995 eduskuntavaalien jälkeen keskustelu vaimeni, kun

² Nousiainen 1994 s. 44-45

uusi pääministeri Paavo Lipponen ja presidentti Ahtisaari pääsivät sopimukseen Suomen edustautumisesta EU:n huippukouksissa. Käsittelen tässä lopputyössäni keskusteluun osallistuneiden tahojen, niin eri valtiollisten instituutioiden kuin poliitikkojen ja asiantuntijoidenkin perusteluja siihen, pitäisikö Suomea edustaa presidentti vai pääministeri.

Tarkasteluajankohdan olen rajannut alkusyksyyn 1995, koska keskustelu edustuskiistasta rauhoittui selvästi presidentti Ahtisaaren valtuuttaessa pääministeri Lipposen toimimaan niissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa, joihin hän itse ei osallistu, Suomen edustajana käsiteltäessä ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita.

Keskeisenä lähtökohtana tarkastelussani pidän hallitusmuotoomme Suomen ETA-jäsenyyttä varten säädettyä 33 a §:ää sekä EU-jäsenyyden vuoksi valtiopäiväjärjestykseen lisättyä 54 a §:ää, jotka toimivat HM 33 §:n ohella mielestäni viitekehyksenä Suomen edustautumisessa Eurooppa-neuvostossa. Myös K.J. Ståhlbergin luomat parlamentarismien keskeiset ajatukset Suomen valtiosääntöön sekä poliittinen valtiosääntö toimivat ohjenuorana keskustelun analyysille. Ståhlbergin tulkinta parlamentarismista ilmenee hänen Nobel-laitoksen toimesta Osllossa vuonna 1927 pitämistään luennoista, jotka on julkaistu kirjana "Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä". Jaakko Nousiainen on aktiivisesti osallistunut keskusteluun Eurooppa-neuvoston edustuksesta eri yhteyksissä. Lisäksi hän on määritellyt käyttämäni poliittisen valtiosäännön, joten hän on keskeinen teoreetikko työssäni.

Keskustelua Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa ei tällä hetkellä käydä, koska valtioneuvosto ja presidentti ovat virallisesti sopineet edustuskäytännöstä hyödyntäen väljästi kirjoitetun ulkoasiainvallan pykälää ja poliittisen

valtiosäännön suomia mahdollisuuksia. Seuraavat eduskunta-vaalit käytäneen keväällä 1999, jolloin uutta hallitusta muodostettaessa edustusasia saattaa jälleen nousta esille valtioneuvoston ja presidentin välillä.

2. SUOMEN VALTIOSÄÄNNÖSTÄ

Oikeudellinen valtiosääntö käsittää poliittisen vallan käyttöä ja poliittista toimintaa sääntelevän normiston. Tässä kehyksessä valtiosäännöllä tarkoitetaan niiden oikeussääntöjen kokonaisuutta, jotka sääntelevät valtiojärjestyksen, ts. jotka koskevat ylimpien valtioelinten asettamista, toimivaltaa, päätöksentekomuotoja ja keskinäissuhteita sekä valtiokoneiston yleistä rakennetta ja kansalaisten oikeusaseman perusteita.³ Suomessa valtiosäännön muodostavat hallitusmuoto, valtiopäiväjärjestys, laki valtakunnanoikeudesta ja ministerivastuulaki.

Valtiosäännöllä voidaan Nousiaisen mukaan katsoa olevan neljä keskeistä funktiota. Ensinnäkin valtiosääntö legitimoii julkisen vallankäyttöjärjestelmän sekä toiseksi määrittelee päätöksenteon muodot. Kolmanneksi valtiosäännöllä rajataan vallankäytön ala, jolla neljänneksi on puolestaan merkitystä yhteiskunnallisten suhteiden säilyttäjänä ja vakiinnuttajana.⁴

2.1 Ståhlberg ja parlamentarismi

Kaarlo Juho Ståhlbergilla oli itsenäisen Suomen ensimmäisenä presidenttinä (1919-1925) keskeinen rooli Suomen valtiosään-

³ Jyränki 1994 s. 49

⁴ Nousiainen 1992a s. 142

nön suuntaviivojen määrittämisessä. Hän toimi seitsemän mietintöä antaneen perustuslakikomitean puheenjohtajana vuonna 1917. Vaikka komitean ehdotusta ei aivan kirjaimellisesti Suomen hallitusmuodoksi hyväksyttykään, on sen sisältö hyvin stählbergilainen ja sisältää hänen keskeisiä ajatuksia parlamentarismista. Stählberg pystyi vielä ensimmäisenä presidenttinä soveltamaan valtiosääntöä käytäntöön ja muokata sitä haluamaansa suuntaan.⁵

Stählbergin presidenttikauden aikana eurooppalaisissa valtioissa järjestettiin hallitusmuotoja uuteen järjestykseen ensimmäisen maailmansodan seurauksena. Tällöin parlamentarismi otettiin yhä useampaan eurooppalaiseen valtiosääntöön mukaan, mistä syystä parlamentarismien olemuksesta ja kehittämisestä käytiin kansainvälistä keskustelua.⁶

Stählberg näkee Englannin valtiosäännön monen valtion uusien valtiosääntöjen innoittajana. Parlamentarismi on syntynyt Englannissa, jossa se on myös kehittynyt. Parlamentarismi syntyi alkujaan takeeksi henkilökohtaisen kuningasvallan väärinkäytöksiä vastaan. Väärinkäytöksiä estettiin sillä, että hallitsijan vastuunalaisten neuvonantajien kokoonpano tehtiin riippuvaiseksi parlamentista. Parlamentaarisen hallituksen periaatteet pantiin toimeen Englannin valtiollisessa elämässä vuosina 1688-1835, minkä jälkeen hallitsijan merkitys on pienentynyt, kun taas parlamentin alahuoneen enemmistön asema vahvistui.⁷ Stählberg on kehittänyt ja tuonut Suomen valtiosääntöön keskeiset ajatukset parlamentarismista ja parlamentaarisesta vastuusta juuri englantilaisista opeista, mikä tullaan seuraavassa huomaamaan.

⁵ Jansson 1993 s. 59

⁶ Stählberg 1927 s. 18-19

⁷ ibid. s. 11-12

Ståhlberg kirjoitti vuonna 1918 Helsingin Sanomissa kaksiosaisessa kirjoituksessaan "Tulevaisuuden lähtökohtia", miten tärkeää on saada uusi hallitusmuoto maallemme. Vaikka tuolloin hallitusmuotoesitys ei ollut vielä lopullisessa muodossaan, painotti Ståhlberg kirjoituksessaan jo mielestään keskeistä valtiosääntöön otettavaa asiaa. Kirjoituksen mukaan Suomelle asetettaisiin melkoisella toimivallalla varustettu presidentti, joka toimisi yhdessä eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston kanssa. Tällä tavalla haluttiin taata tehokkaan ja kansanvaltaisen hallituksen toiminta.⁸ Ståhlberg pyrki saamaan kirjoituksellaan kansalaisten, joilla oli siis mahdollisuus lukea sanomalehteä, tukea pyrkimykselleen saada Suomeen nykyaikainen tasavaltainen hallitusmuoto.

Ståhlberg esitti presidenttikautensa jälkeen analyysinsä parlamentarismista ja Suomen valtiosäännöstä. Ståhlbergin⁹ vuonna 1927 pitämä luentosarja on keskeinen kuvaus Suomen valtiosäännön sisältämästä parlamentarismista. Tuossa esitelmässä Ståhlberg kertoi, että perusedellytys parlamentarismille on se, että valtiolla on kansaneduskunta, jolla on todellista merkitystä valtioelimenä. Hän pitää ensimmäisenä askeleena kohti parlamentarismia sitä, että valtiosäännöllä laitetaan hallituksen vallalle pysyviä oikeudellisia rajoja ja eduskunnalle annettiin valtiollisia oikeuksia, myötävaikutusta valtiotahdon muodostumiseen ja osallisuutta valtiollisen vallan harjoittamiseen. Lisäksi valtionpäämiehen hallitustoimiin vaadittiin sellaisten neuvonantajien (= valtioneuvoston jäsenten) myötävaikutusta, jotka ovat eduskunnalle vastuunalaisia toimiensa laillisuudesta. Juuri tällä neuvonantajien vastuunalaisuudella haluttiin estää hallitsijan väärinkäytöksiä sekä ristiriitoja hallitsijan ja eduskunnan välil-

⁸ Ståhlberg 1925 s. 169-170

⁹ K.J Ståhlberg piti esitelmää Oslossa 19.-24.9.1927 aiheesta parlamentarismi Suomen valtiosäännössä

lä. Kuitenkaan parlamentarismi ei ole vain poliittinen periaate, vaan se voi olla voimassa olevaa oikeutta vain lainsäädännön kautta.¹⁰

Ståhlbergin tulkinnan mukaan parlamentaarinen hallitustapa pitää sisällään periaatteen, että valtionpäämiehen vastuunalaisilla neuvonantajilla tulee olla eduskunnan luottamus. Parlamentarismin voidaan sanoa olevan olemassa, kun voimassa on sitova oikeussääntö siitä, että valtiopäämies voi käyttää päätösvaltaansa vain eduskunnan luottamusta nauttivan valtioneuvoston myötävaikutuksella, valtiopäämies tulee etsiä neuvonantajansa henkilöistä, jotka nauttivat tuota luottamusta, sekä ministereiden on erottava tehtävästään eduskunnan luottamuspulan vuoksi. Erityisesti valtioneuvoston nauttima eduskunnan luottamus on parlamentarismien keskeinen pääpiirre.¹¹

Lisäksi parlamentarismi tarkoittaa luottamussuhteen ja yhteistoiminnan aikaansaamista toimeenpanovallan ja eduskunnan välillä, hallitusasiain toimittamista yhteisymmärryksessä eduskunnan kanssa. Tällä luodaan takeita siitä, että hallitusvaltaa käytettäisiin eduskunnan poliittisten toiveiden ja näkökohtien mukaisesti. Ståhlberg tosin painottaa tässä yhteydessä, että hallitustapa tulee parlamentaariseksi vasta ja ainoastaan sen tavan kautta, että hallitus toimii eduskunnan luottamusta nauttivien ministerien myötävaikutuksella.¹²

Parlamentarismilla pyritään yhtenäiseen valtiovallan harjoittamiseen vastakohtana dualistiselle, kaksinaiselle valtiolajille. Parlamentarismi ei kuitenkaan estä riippumattomien

¹⁰ Ståhlberg 1927 s. 8, 11, 19

¹¹ *ibid.* s. 10

¹² Ståhlberg 1927 s. 20

tuomioistuimien toimintaa eikä sitäkään, että hallituksella voi olla huomattavia valtaoikeuksia. Parlamentarismista ei myöskään välttämättä johdu, että hallitusvallan käyttämisen tulee olla valtiollisesti vastuunalaisten ministerien asiana eikä valtionpäämiehellä olisi mitään todellista päätösvaltaa ja että hänen tulee kaikessa toimia ministerien lausumien mukaisesti. Valtionpäämiehen itsenäinen oikeus päättää tärkeistä hallitusasioista vastuunalaisten neuvonantajien myötävaikutuksella ei sellaisenaan ole soveltumaton parlamentaariseen hallitustapaan.¹³

Jansson on jakanut Ståhlbergin määritelmän parlamentarismista kolmeen kohtaan. Ensimmäinen keskeinen asia on, että valtionpäämies voi käyttää päätösvaltaansa vain hallituksen myötävaikutuksella, ja hallituksen on puolestaan vastuunalainen eduskunnalle sekä nauttii sen luottamusta. Janssonin tulkinnan mukaan parlamentarismien ydinkohtia on, että samalla kun ministerit myötävaikuttavat valtionpäämiehen päätöksiin, he ottavat niistä niin poliittisen kuin oikeudellisenkin vastuun. Useimmissa parlamentaarisesti hallituissa maissa tämä on johtanut siihen, että valtionpäämies on menettänyt itsenäisen päätösvallan ja ministerit ovat tosiasiassa ottaneet toimivallan käsiinsä. Näin ei kuitenkaan ole käynyt Suomessa, vaan presidentti on myös käytännössä säilyttänyt oikeuden päättää itsenäisesti valtiosäännön hänen päätettäväkseen tarkoittamissa kysymyksissä. Presidentin on sen vuoksi löydettävä valtioneuvostosta jäseniä, jotka ovat valmiita ottamaan parlamentaarisen vastuun hänen päätöksistään. Ståhlberg ei pitänyt presidentin ja valtioneuvoston välistä jännitettä dramaattisena, koska useimmissa tapauksissa ongelmat voidaan ratkaista neuvottelemalla.¹⁴

¹³ *ibid.* s. 20-21

¹⁴ Jansson 1993 s. 60-62

Toisena kohtana Ståhlbergin parlamentarismissa Jansson pitää eduskunnan melko näkymätöntä roolia hallitusta muodostettaessa, jossa vastuu on valtionpäämiehellä. Kolmanneksi Jansson mainitsee käytännössä parlamentaarisen valtiosäännön tärkeimmän kriteerin eli hallituksen velvollisuuden erota, sen saadessa epäluottamuslauseen eduskunnalta. Tämä on Ståhlbergin johtaman perustuslakikomiteankin mukaan parlamentarismintakuu sille, ettei maata hallita kansan vakautuneen tahdon vastaisesti.¹⁵

Sven Lindman on käsitellyt hyvin yksityiskohtaisesti Suomen hallitusmuotokeskustelua vuosina 1917-1919. Lindman tulkin mukaan tarve turvata hallituksen tarpeellisessa määrin riippumattoman aseman, kuitenkin varaten eduskunnalle mahdollisuuden estää hallituksen hoitamista vastoin vakautunutta kansantantoa on lievennettyä vallanjakoa. Tällaisessa parlamentarismissa eduskunta määräsi hallitusvallan liikkumisvapauden rajat. Tämä hallitusvallan suhteellinen liikkumisvapaus rakentuisi valtionpäämiehen arvovallalle ja suhteelliselle itsenäisyydelle. Lindman tarkoitti lievennetyllä järjestelmällä sitä, että hallitusvalta ei ole kokonaan riippumaton eduskunnasta eikä kokonaan sen alainen.¹⁶

Kun hallitusmuoto oli ollut voimassa yhden presidenttikauden, kirjoitti Robert Hermanson Ståhlbergista ja parlamentarismista Suomen valtiosäännössä. Ensinnäkin hän korosti valtioneuvoston itsenäistä asemaa eduskuntaan nähden ja toisaalta presidentin riippumattomuutta eduskunnasta ja päätöksentekotilanteessa myös valtioneuvostosta. Hermansonin tulkin mukaan valtioneuvosto ei ole eduskunnan valtuuskunta, koska sen jäsenet kutsuu presidentti, eikä ole oikeussäännöstä,

¹⁵ *ibid.* s. 62-63

¹⁶ Lindman 1968 s. 342

joka velvoittaisi valtioneuvostoa noudattamaan eduskunnan ohjeita. Hän oli myös tyytyväinen Ståhlbergin toimintaan ensimmäisenä presidenttinä, koska hän oli menettelyllään osoittanut, että presidentti voi hallitusmuodon periaatteiden mukaisesti asettua itsenäiselle kannalle ilman, että hänen voitaisiin sanoa sivuuttaneen parlamentaarista hallitustapaa. Kuten Nousiainenkin kirjoittaa, on Hermansonin mielipide kaukana nykyaikaisesta parlamentarismikäsityksestä.¹⁷ Ståhlbergin toiminnalla ensimmäisenä presidenttinä on kuitenkin ollut huomattava merkitys, koska hän on näin pystynyt luomaan rajoja hallitusmuodolle ja viitoittanut suomalaisen parlamentarismia ja presidenttivallan tietä vuosikymmeniksi eteenpäin.

Rafael Erichin mukaan parlamentaarista hallitustavasta johtuu, että presidentillä on tärkeänä tehtävänä valtioelämässä toimia välittäjänä ja tasoittavana tekijänä. Sitä vastoin hänen mukaansa on ristiriidassa parlamentarismia periaatteiden kanssa, jos presidentti pyrkii hallitsemaan persoonallisesti siinä merkityksessä, että hän pyrkii arvovallallaan pakottamaan vastuunalaiset neuvonantajansa mukautumaan tahtoonsa.¹⁸ Erichin kommentti sopii hyvin myös tähän päivään ja Eurooppa-neuvoston edustuskiistaan, jossa presidentti Ahtisaari mukautti Ahon hallituksen tahtoonsa kiistassa.

Sven Lindmanin mukaan parlamentarismia keskeisenä piirteenä on hallituksen nauttima eduskunnan luottamus. Edelleen Lindman kirjoittaa, että parlamentarismilla on suuri vaikutus myös valtionpäämiehen ja valtioneuvoston välisiin suhteisiin. Hänen mielestään valtionpäämies ei parlamentaarisessa maassa

¹⁷ Hermanson 1927 s. 37-39, s. 52, Nousiainen 1985 s. 96-97

¹⁸ Erich 1925 s. 33

yleensä voi toimia valtioneuvoston näkemysten vastaisesti.¹⁹

2.2 Poliittinen valtiosääntö

Jaakko Nousiainen mielestä valtiotieteen suhtautuminen oikeusnormeihin ja valtiosääntöön on vaihdellut ja vaihtelee edelleen laajalla alalla. Valtiosäännön ja poliittisten toimijoiden suhde on merkittävä, koska valtiosäännöt ohjivat vallankäyttäjien toimintamahdollisuuksia ja asettavat tietyt raamit, joiden puitteissa toimia. Valtiosäännössä lueteltujen valtaoikeuksien ylittäminen synnyttää julkista keskustelua ja on toisaalta yhteiskuntamoraalisesti kyseenalaista. Kun puhutaan valtiollisten toimielinten toiminnasta, puhutaan samalla myös valtiosäännöstä, joka tämän toiminnan kautta politisoituu. Poliittiseen valtiosääntöön liittyy tiiviisti vielä valtaoikeuksien tulkinta ja haluttujen rajojen etsintä, mikä on tullut erityisen hyvin esille Eurooppa-neuvoston edustuskiistassa. Onko eduskunnalla perustuslain säätäjänä oikeus tulkintaan, josta ei voi poiketa, vai voiko valtaoikeuden käyttäjä tulkita oikeutensa parhaaksi katsomalla tavalla? Kysymykseen ei ole yksiselitteistä vastausta, vaan mielestäni poliittisen toiminnan ja kulttuurin kautta syntyy yhteisymmärrys ja sen hetkisen yhteiskunnan tarpeita vastaava tulkinta.

Jaakko Nousiaisen tulkinnan mukaan valtiosäännöt ovat osa yhteiskuntatodellisuutta, sen intressi- ja valta-asetelmasta nousevia sekä rinnan ja vuorovaikutuksessa muiden reaalisten

¹⁹ Lindman 1966 s. 6-7

Suomessa presidentti ja valtioneuvosto yleensä tekevät päätöksensä yhteisymmärryksessä, mutta mielestäni erityisesti Ahtisaaren aikana on tästä periaatteesta tingitty. Ensinnäkin näkyvin ristiriita on saatu aikaan käsiteltävästä Eurooppa-neuvoston edustuskiistassa, mutta myös erityisesti Ahon hallituksen aikana Ahtisaari teki nimityspäätöksiä vastoin yksimielisen hallituksen kantaa (Hämeen läänin maaherranimitys).

yhteiskuntatekijöiden kanssa valtiollisia käytäntöjä määrääviä.²⁰ Voitto Helanderin tulkitsee poliittisen valtiosäännön vallitsevaksi päätöksentekojärjestelmäksi tai valtiojärjestykseksi eli ketkä tosiasiallisesti käyttävät valtaa, millä ehdoin ja millä tavoin.²¹

Valtiosääntö on ideologisena dokumenttina ainutkertainen, koska se syntyy omassa kansallisessa puitteessaan. Samalla se kantaa tulevaisuuteen hyväksymisajankohtansa olosuhteiden leimaa. Valtiosääntö kuitenkin elää ja muuntuu tulkinnan sekä vakiintuvan käytännön myötä vastaamaan muuttuvaa ulkoista toimintaympäristöä. Valtiosääntö ei ole tiettyä ajankohtana selkeän viitekehyksen pohjalta laadittu normisto, vaan siihen sisältyy tilanteesta riippuen vallitsevan kulttuuripiirin aate- ja teoriaperintöä, oman valtiollisen historian kokemusta, valtapolitiikkaa, ulkomaisten esikuvien seuraamista sekä ajankohdan tapahtumien reagoitua.²² Valtiosäännön rooli on muodostunut politiikan teon välineeksi, jota erityisesti puolueet käyttävät lyhyen aikavälin keinona poliittisten valta-asemien saamiseksi ja säilyttämiseksi. Helander näkee tästä kehityksestä johtuvan perustuslakimuutosten lisääntyneen määrän.²³ Erityisesti Suomen Euroopan unionin jäsenyys ja sen myötä tehdyt muutokset valtiosääntöön ovat tuoneet selvästi esille valtiosäännön poliittisena välineenä. Keskustelun kohteena ovat erityisesti olleet kaksi keskeistä valtakantavaa; presidentti ja valtioneuvosto. Miten näiden kahden valtiollisen organin valtasuhteita tulisi muuttaa, pitäisikö parlamentarismia lisätä vähentämällä presidentin valtaoikeuksia (erityisesti ulkopoliittista valtaa) vai lisääntykö

²⁰ Nousiainen 1983 s. 417

²¹ Helander 1995b s. 32

²² Nousiainen 1995a s. 21

²³ Helander 1995b s. 34

presidentin sisäpoliittinen valta vähentäen samalla parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston asemaa sisäpolitiikassa (presidentti Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa ottamassa kantaa esim. talous- ja työllisyyspolitiikkaan).

Edelleen Nousiaisen mukaan institutionaalinen valtiokäytäntö on riippuvainen normatiivisesta kehyksestä, poliittisesta organisaatiosta, poliittisesta kulttuurista ja tilanteesta sekä johtajan persoonallisuudesta. Yhteiskunnan rakenne puolestaan vaikuttaa normatiiviseen kehykseen sekä poliittiseen organisaatioon ja kulttuuriin.²⁴ Erityisesti edustuskiistassa on korostunut johtajan eli presidentin persoonallisuus, joka on tullut esille hänen tulkittessaan edukseen HM 33 §:ää ja siihen vuonna 1993 tehtyä lisäystä HM 33 a §:ää. Toisaalta merkittävänä voidaan pitää Ahtisaaren tuloa presidentiksi perinteisen poliittisen kentän ulkopuolelta eli hän ei ollut käynyt läpi puolueensa hierarkista järjestelmää kuten vastaehdokkaansa sdp:n esivaaleissa, vaan hän oli toiminut kansainvälisissä tehtävissä useita vuosia sekä viimeksi ulkoasiainministeriön ylimpänä virkamiehenä. Myös Suomen vaikutusmahdollisuudet vaikuttaa eurooppalaisessa politiikassa lisääntyivät Suomen EU-jäsenyyden myötä, eikä Ahtisaarella kuin ei muillakaan ollut aikaisempaa kokemusta EU:n käytännön päätöksenteosta eikä toiminnasta Eurooppa-neuvostossa. Erityisesti Ahtisaaren alkukauden lausunnot ja haastattelut olivat melko poikkeavia Koiviston aikaisesta poliittisesta kulttuurista, mihin yhtenä tekijänä on lienee vaikuttanut hänen virkamiestaustansa ilman poliittisen toiminnan käytännön kokemusta.

Nousiainen ymmärtää poliittisella organisaatiolla toimijarakennetta, osallistujien jakaantumista ryhmiin, puolueisiin,

²⁴ Nousiainen 1983 s. 417

johtajiin, eliitteihin ja massaan. Tämän pohjalta on hänen mukaansa tapana analysoida muun muassa valtiosäännön heikosti kehystämiä institutionaalisia vuorovaikutussuhteita. Poliittisella kulttuurilla hän puolestaan tarkoittaa valtiollis-poliittisiin ilmiöihin kohdistuvia yleisiä asenteita, uskomuksia ja arviointeja. Poliittinen kulttuuri on muotoutunut pitkänkin ajan kuluessa muokaten yleisiä yhteiskunnallisia vallankäyttömalleja ja auktoriteettidotuksia. Näin se määrittää väljästi ne hyväksyttävät toimintavaihtoehdot, joista toimintalinjat valitaan. Presidentin vaihtuminen on tietysti tapahtuma, joka vaikuttaa poliittiseen kulttuuriin. Presidentti Koiviston aikana oltiin totuttu melko parlamentaariseen toimintatapaan myös ulkopolitiikan osalta, mikä oli oletettavasti odotusarvona myös Ahtisaaren aloittaessa presidentinvirassa. Muutos henkilön vaihtuessa oli jyrkkä, erityisesti Eurooppa-neuvoston edustuskiistan saaman julkisuuden vuoksi, joten Ahtisaari ei ole saanut kaikilta valtiollisten toimielinten edustajilta hyväksyntää toiminnalleen. Tällaiseen tilanteeseen vaikuttavat tietysti aina myös puolueiden välinen valtapeli, jolla pyritään edesauttamaan oman puolueen ja sen edustajien valta-asemaa. Nousiainen kirjoittaa vielä, että "ollakseen hyväksytyjä ja saadakseen kannatusta institutionaalisten suhteiden ja jokapäiväisen käytännön täytyy olla sopusoinnussa noiden mallien ja käsitysten kanssa".²⁵

Tilannetekijöillä viitataan lyhyellä tähtäimellä vakioituun, mutta ajan mukana muuttuvaan toimintaympäristöön, joka asettaa toimijoille tietyt objektiivisesti nähtävät ja subjektiivisesti tulkitut tehtävät. Nousiaisen mukaan ylimmällä toimijatasolla johtajan persoonallisuudella ja roolikäsityksellä saattaa olla merkitsevä vaikutuksensa valtiollisten käytäntö-

²⁵ Nousiainen 1983 s. 418

jen muotoutumiseen.²⁶

Nousiaisen määrittelemät, valtiolliseen käytäntöön vaikuttavat tekijät eivät toimi erillisinä ja yhteensuuntaan vaikuttaen vaan muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, jossa kaikki tekijät vaikuttavat toisiinsa. Kuten Eurooppa-neuvoston edustuskiistassa huomataan, ei eri osapuolten edustautumiseen liittyviä perusteluja voida selittää ainoastaan yhdellä tekijällä, vaan taustalla ovat monen tahon intressit ja toimintamallit.

Hallitusmuodon toimivuus merkitsee prosessuaalisessa mielessä sitä, että valtiosääntö on relevantti, ohjausvoimainen eikä vain valtiotoiminnan kulissi. Pysyäkseen toimivana valtiosäännön pitää olla kongruenssissa valtiotoiminnan muiden määrittäjien kanssa, vaikuttaa samaan suuntaan sekä mukautua ja joustaa yhteiskuntakehityksen myötä. Sisällöllisessä mielessä toimiva valtiosääntö ohjaa osaltaan poliittisen järjestelmää muotoon, joka tyydyttää asetetut vaatimukset, kuten tehokkuus ja kansanvaltaisuus.²⁷

Valtiollisten käytäntöjen suhde normistoon on se, että a) ne ovat sopusoinnussa valtiosäännön kirjaimen kanssa ja vallitsevan tulkinnan kanssa; b) ne ovat ristiriidassa kirjaimen ja tulkinnan kanssa tai c) ne ovat tuon poliittisen järjestelmän ydinkehikon "ulkopuolella", suhteellisen kaukana valtiosäännön sääntelypiiristä. Siitä miten laajalti valtiosäännöt sääntelevät ja järjestävät yhteiskuntaelämää sekä tämän sääntelyn tarkkuudesta riippuu, miten paljon valtiollisille käytännöille jää ristiriidatonta liikkumatilaa. Vallitsevasta poliittisesta kulttuurista puolestaan riippuu valtiosäännön

²⁶ *ibid.* s. 418

²⁷ Nousiainen 1995a s. 20

normatiivinen ohjausvoima ja suhtautuminen ristiriitatapauksiin.²⁸ Eurooppa-neuvoston edustuskiistassa on ollut kyse ristiriidasta kahden tulkintaperiaatteen välillä edustautumista määrittävien pykälien sisällöstä. Kirjoitettu pykälä on sinänsä mykkä, joka saa sisältönsä tulkinnan kautta.

Nousiaisen tulkinnan mukaan institutionaalisten toimijoiden toimivaltamuutoksia ja toisaalta normiston tulkinnallisia muutoksia voi tapahtua kolmella tapaa. Ensinnäkin työjaon suoranainen muuttuminen eli tehtävien siirtyminen toimijalta toiselle. Toiseksi päätöksenteon painopisteen siirtymiä tapahtuu instituutioiden keskinäisen sanktioinnin muuttuessa. Kolmanneksi toimijoiden käytettävissä olevien voimavarojen jaon muuttuessa.²⁹ Suomen ETA-jäsenyyden vuoksi valtiosääntöön tehdyillä muutoksilla vahvistettiin valtioneuvoston asemaa kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa eli painopistettä ulkopoliittisten asioiden valmistelussa siirrettiin selvästi presidentiltä valtioneuvostolle, mutta Ahtisaari ei ole tulkinnut tehtyjä pykälämuutoksia samalla tavalla kuin Koivisto.

2.3 Suomen hallitusmuodon synnystä

Suomen senaatti asetti 31.3.1917 Venäjän väliaikaisen hallituksen antamaan julistuskirjaan nojautuen K.J. Ståhlbergin johtaman perustuslakikomitean, jonka tuli laatia ehdotus Suomen uudeksi hallitusmuodoksi.³⁰ Suomessa oli autonomian aikana voimassa Ruotsin vallan aikaiset perustuslait, jotka muodostivat sen pohjan, jolle sekä suomalaiset että Venäjän keisarikunnan määräävät tahot katsoivat Suomen aseman ja

²⁸ Nousiainen 1983 s. 419

²⁹ *ibid.* s. 420-421

³⁰ Jansson 1993 s. 41, Nousiainen 1992a s. 142

sisäisen oikeuden perustuvan.³¹

Ståhlbergin johtama komitea antoi ehdotuksensa hallitusmuodoksi lokakuun alussa 1917. Senaatti antoi tämän tasavaltaa edellyttäneen ehdotuksen mukaisen HM-esityksen eduskunnalle yhdessä itsenäisyysjulistusta koskeneen esityksen kanssa 4.12.1917. Komitea halusi hallitusmuotoon otettavaksi määräyksen parlamentaarista hallitustavasta, mutta samalla se kuitenkin edellytti johdonmukaisen vallanjaon toteuttamista lainsäädäntö-, toimeenpano- ja lainkäyttöelinten välillä tasapainon säilyttämiseksi yhteiskuntavoimien välillä sekä kansalaisten vapauden turvaamiseksi. Esityksen käsittelyn eduskunnassa pysäytti tammikuussa 1918 alkanut kansalaissota.³²

Kansalaissodan jälkeen yritettiin kesällä ja syksyllä 1918 saada eduskunnassa hyväksytyksi kaksikin monarkista hallitusmuotoehdotusta, jotka kuitenkin äänestettiin lepäämään. Tästä huolimatta valittiin lokakuussa 1918 vuoden 1772 hallitusmuodon nojalla saksalainen prinssi Friedrich Karl Suomen kuninkaaksi. Toimenpide jäi kuitenkin merkityksettömäksi pian tämän jälkeen seuranneen ensimmäisen maailmansodan ja keisarikunnan Saksan häviön vuoksi. Keväällä 1919 pidettyjen eduskuntavaalien myötä eduskuntaan tuli enemmistö tasavaltalaisille, minkä vuoksi vaalien jälkeen annettiin eduskunnalle jälleen uusi tasavaltainen hallitusmuotoesitys. Kun vielä tätäkään ehdotusta ei saatu hyväksytyksi, ryhdyttiin hallitusmuotokysymystä viemään eduskunnassa eteenpäin ottamalla käsiteltäväksi edustaja Ritavuoren ym. tekemä eduskuntaesitys, joka rakentui aikaisemmille esityksille ja niiden eduskuntakäsittelyille. Tämän esityksen pohjalta eduskunta lopul-

³¹ Hidén & Saraviita 1994 s. 31

³² Hidén & Saraviita 1994 s. 30-31, Nousiainen 1992 s. 142-143, Jyränki 1981 s. 24

lisesti hyväksyi uuden hallitusmuodon kesäkuun lopulla. Valtionhoitaja Carl Gustaf Mannerheim vahvisti Suomen tasavaltaisen hallitusmuodon 17.7.1919 eli yli kaksi vuotta perustuslakikomitean asettamisesta.³³

2.4 Vallanjakoperiaate Suomen valtiosäännössä

Suomen valtiosäännössä yhdistyy piirteitä kahdesta erilaisesta hallitustavasta, toisaalta eurooppalaisesta parlamentaarista järjestelmästä ja toisaalta amerikkalaistyyppisestä presidenttikeskeisestä järjestelmästä. Vuoden 1919 hallitusmuotoon sisällytettiin parlamentarismien periaate suppeana perussäännöksenä säätämällä, että valtioneuvoston jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta, kun taas presidentin vallankäytön ulottuvuus ja muodot ovat yksityiskohtaisesti säänneltyt.³⁴

Suomen valtiosääntö edustaa dualistisesti painottunutta parlamentarismien³⁵ muunnelmaa. Suomessa eduskunta on ylin valtioelin, ja käytännön poliittisessa elämässä keskeisessä

³³ Jyränki 1981 s. 43, Jyränki 1989 s. 485, Nousiainen 1992a s. 143, Hidén & Saraviita 1994 s. 31-32

³⁴ Nousiainen 1992 s. 145-146, s. 213

³⁵ Parlamentarismi voidaan ymmärtää yhteisnimityksenä eri aikoina syntyneistä valtiollisista periaatteista, joille on tunnusomaista kansanedustuslaitoksen määräävä asema sekä lainsäädäntö- ja budjettivallan käyttäjänä sekä toimeenpanovallan valvojana. Läntisissä demokratioissa molemmat seuraavaksi kuvaamani parlamentarismien muodot ilmenevät valtionjärjestelmän monistista luonnetta. Normaaliparlamentarismiksi kutsutaan institutionaalista järjestelmää, jossa hallitusvaltaa käyttävä ministeristö on toimistaan oikeudellisessa ja poliittisessa vastuussa parlamentille ja jossa ei ole tämän parlamentaarisen vuorovaikutussuhteen ulkopuolisia valtakeskuksia. Ydinsisältönä on myös vaatimus hallituksen parlamenttiluottamuksesta. Enemmistöparlamentarismi on em. institutionaalisen järjestelmän pohjalta kehittynyt poliittinen rakenne, jossa parlamentti on selkeästi jakautunut puolueyhmittymiin ja hallitus toisaalta toimii parlamenttienemmistön luottamuksen varassa mutta toisaalta myös tosiasiallisesti ohjaa parlamentin enemmistöryhmää. KM 1993:20 s. 28-29

asemassa on eduskunnalle parlamentaarisisessa vastuussa oleva pääministerin johtama valtioneuvosto. Myös presidentillä, johon ei sovelleta parlamentaarista vastuuta, on perustuslain mukaan joukko itsenäisiä valtaoikeuksia. Presidentti käyttää merkittävää osaa valtaoikeuksistaan valtioneuvoston kannan mukaisesti, vaikka valtiosäännöstä ei suoraan voida johtaa velvoitetta tällaiseen parlamentarismia toteuttavaan käytäntöön. Kun presidentin valtaoikeudet eivät myöskään ole kaikilla aloilla käytännössä parlamentarisoituneet eli tosiasiassa siirtyneet eduskunnalle vastuunalaisen valtioneuvoston käytettäväksi, Suomen järjestelmää voidaan luonnehtia dualistiseksi.³⁶

Ranskalaisen valtiosääntöteoreetikko Maurice Duveger määrittelee puolipresidentiaalisen järjestelmän kolmeksi olennaiseksi seikaksi presidentin valinnan kansanvaalilla, valtioneuvoston toimimisen parlamentin luottamuksen varassa sekä presidentin valtaoikeudella määrätä ennaikaiset vaalit.³⁷ Jos Duvegerin määritelmää soveltaa tämän päivän Suomen valtiosääntöön, on Suomen valtiojärjestys sen mukaan puolipresidentiaalinen järjestelmä. Määritelmän kolmas kohta parlamentin hajoittamisesta ja ennaikaisten vaalien järjestämisestä on Suomessa menettänyt merkityksensä kahden viimeisen presidentin aikana, jolloin hallitukset ovat olleet enemmistökoalitioita ja vallassa koko vaalikauden, joten tässä mielessä puolipresidentiaalinen järjestelmä ei ole puhdas, vaikka valtaoikeutena hajoitusoikeus on kuitenkin edelleen olemassa. Tulkintani mukaan suomalaisen poliittisen kulttuurin ja poliittisen valtiosäännön kehityksen kautta Suomi on siirtynyt lähemmäksi parlamentarismia.

³⁶ Nousiainen 1992a s. 25-26

³⁷ Duveger 1980 s. 166

Suomen valtiosääntöön otettiin myös vallanjaon periaate. Hallitusmuodon 2 §:ssä³⁸ erotellaan Montesquien³⁹ 1700-luvulla esittämään valtion tehtävien kolmijakoon liittyen selvästi toisistaan lainsäädäntövalta, toimeenpanovalta ja tuomiovalta. Ståhlbergin perustuslakikomitea viittasi ehdotuksensa perusteluissa siihen, että nykyajan oikeusvaltioissa on toteutettu vallanjakoa, joka tarjoaa tarvittavan takeen kansalaisten vapaudelle ja yhteiskuntavoimien säännölliselle toiminnalle. Vallan keskityksen, jopa eduskunnan käsiin, katsottiin vaikeuttavan valtiollisen elämän normaalia kulkua. Eduskunnasta ei haluttu tehdä yksinomaista ylintä valtioelintä, joten presidentille myönnettiin parlamentaarisesti hallitussa valtiossa epätavallisen suuret valtaoikeudet.⁴⁰

³⁸ HM 2 § Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta yhdessä tasavallan presidentin kanssa. Ylin toimeenpanovalta on uskottu tasavallan presidentille. Sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten oleva valtioneuvosto, johon kuuluu pääministeri ja tarvittava määrä ministereitä. Tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimmissä oikeusasteissa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus.

³⁹ Montesquieu nimeää vuonna 1748 ilmestyneestä teoksessaan Lakien hengestä valtion kolme tehtäväpiiriä, joiden erottamiselle toisistaan valtiovallan kolmijako perustuu eli lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta. Montesquieun mielestä lainsäädäntövaltaa tulisi käyttää kansan edustajana lainsäätäjäkunta, jonka on myös valvottava lakien toimeenpanoa. Toimeenpanovallan käyttäminen puolestaan kuuluu hallitsijalle, koska yhden henkilön johtama toimeenpanovalta on soveliain nopeaa toimintaa vaativissa tilanteissa. Lopuksi tuomiovaltaa käyttää tuomioistuimet. Lisäksi Montesquieu ehdottaa teoksessaan vielä lainsäädäntövallan jakamista useampaan osaan, jolloin kaikille merkittävälle valtatekijöille varataan osuus lainsäädäntövallan käyttöön. Edelleen hänen mielestään on tärkeää, että valtioelinten välillä on valtatasapaino, koska valtaa käyttävä toimielin on taipuvainen käyttämään toimivaltaansa väärin. Sipponen 1961 s.132-137

⁴⁰ KM 1917:11 s. 27

Presidentin riippumattomuutta muista valtiollisista toimieli- mistä ja hänen kansan suoranaiseen valtuutukseen nojautuvaa vallankäyttöään korostettiin määrämällä, että kansan tuli valita hänet välillisillä vaaleilla. Hallitusmuodossa uskot- tiin ylin toimeenpanovalta siis presidentille ja sen ohessa on valtion yleistä hallitusta varten pääministerin ja tarvit- tavien ministereiden muodostama valtioneuvosto.⁴¹ Ståhlbergin johtama perustuslakikomitea katsoi, että "tärkeimpiä edelly- tyksiä valtiollisten olojen vastaiselle onnelliselle kehityk- selle Suomessa on, että hallitukselle maamme vastaista uudis- tusta toimeenpantaessa turvataan tarpeellisessa määrin riip- pumaton asema, kuitenkin varaten eduskunnalle mahdollisuus estää hallituksen hoitamista vastoin vakautunutta kansan- tahtoa".⁴² Jansson pitää edellä mainittua perustuslakikomite- an pohdiskelua yhtenä tasavaltamme valtiosääntöä leimaavana lauseena, joka tiivistää presidenttivallan ja parlamentaris- min sisältämän kompromissin.⁴³

2.5 Presidentin ulkoasiainvalta

Suomen hallitusmuodon 33 § määrittää presidentin ulkoasi- ainvallan, ja se on edelleen alkuperäisessä muodossaan vuo- delta 1919. HM 33 a § puolestaan määrittää eduskunnan ja valtioneuvoston asemat ulkoasioiden hoidossa. Tämä pykälä on alunperin säädetty Suomen ETA-jäsenyyttä (Euroopan talous- alue) varten. Vuoden 1994 lopulla säädettiin Suomen EU-jä- senyyttä varten valtiopäiväjärjestyksen 54 a §, jossa velvoi- tetaan pääministeri informoimaan eduskuntaa etu- ja jälkikä- teen Eurooppa-neuvoston kokouksista.

⁴¹ Nousiainen 1992a s. 146

⁴² KM 1917:11 s. 28

⁴³ Jansson 1993 s. 47

HM 33 §. Suomen suhteista ulkovaltoihin määrää presidentti, kuitenkin niin, että sopimukset ulkovaltojen kanssa ovat eduskunnan hyväksyttävät, mikäli ne sisältävät säännöksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan tai valtiosäädännön mukaan muuten vaativat eduskunnan suostumusta. Sodasta ja rauhasta presidentti päättää eduskunnan suostumuksella.

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

HM 33 a §. Eduskunta osallistuu kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun siten kuin valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

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

VJ 54 a §. Pääministerin tulee antaa etukäteen suurlle valiokunnalle sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista.

Pääministerin tulee antaa viipymättä eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsitellyistä asioista.

Asianomainen valiokunta voi saamiensa tietojen johdosta tarvittaessa antaa lausunnon valtioneuvostolle.

Autonomian aikana Venäjän keisarikunnan suhteista ulkovaltoihin määräsi ja keisarikuntaa edusti muihin valtioihin nähden sen valtionpäämies eli keisari. Venäjän keisarin ulkoasiainvalta koski myös Suomen suuriruhtinaskuntaa eikä kustavilaisia perustuslakeja sovellettu ulkoasiain hoitoon.⁴⁴

Ståhlbergin johtaman perustuslakikomitean ehdotus hallitusmuodoksi laadittiin vielä Venäjän yhteydessä olevaa Suomea varten. Mietinnön perusteluissa katsottiin, että Suomella ei tulisi olemaan varsinaista ulkopoliittikkaa. Komitean ehdotuksessa ei ollut yleissäännöksiä ulkopoliittisesta päätök-

⁴⁴ Jyränki 1981 s. 208

senteosta. Mietinnössä ehdotettiin vain säännöksiä eräistä yksittäisistä ulkopoliittisista valtaoikeuksista (28 §⁴⁵). Perusteluna komitea lausui 28 §:lle, että presidentin valta-
piiriin kuuluisivat kansainväliset kysymykset, sikäli kuin nämä voivat olla Suomen hallituksen käsiteltäviä.⁴⁶

Vuoden 1919 hallitusmuodon ulkoasiainvaltaa koskeva pykälä (33.1 §) kirjoitettiin muotoon, joka sallii monenlaisia tulkintoja. Jyrängin mukaan onkin vaikea päätellä, millaiseksi toimivallanjako ulkoasioissa eduskunnan, tasavallan presidentin ja valtioneuvoston kesken tarkkaan ottaen oli ajateltu.⁴⁷ Ulkoasiainvalta ei noussut keskeiseksi kysymykseksi hallitusmuotoa säädettäessä, eikä presidentille HM 33.1 §:ssä annettua valtuutta asetettu erikoisasemaan presidentin valtaoikeuksien joukossa. Nousiainen kirjoittaa, että on vaikea tarkkaan tietää, minkälaiseksi presidentin asema haluttiin muotoutuvan. Hän kuitenkin tulkitsee, että tarkoituksena oli saada todellinen itsenäistä valtaa käyttävä valtionpäämies, joka edustaa jatkuvuutta eduskunnan ja siitä riippuvaisen valtioneuvoston rinnalla.⁴⁸ Rosaksen mukaan sana "päättää" ulkoasiainvaltaa koskevassa pykälässä antaa presidentille mahdollisuuden käyttää varsin itsenäistä ulkopoliittista

⁴⁵ 28 § Suomen hallituksen esitykset Venäjän hallitukselle päättää presidentti valtioneuvostossa.
Kun sopimus, jonka Venäjän hallitus tekee vieraan valtion kanssa, vaatii Suomen hallituksen hyväksymisen, taikka kun sellainen sopimus on Suomen hallituksen tehtävä, ratkaisee presidentti asian niinkään valtioneuvostossa. Presidentin on myöskin määrättävä sellaisen sopimuksen julkaisemisesta.
Presidentti määrää valtuutettuja sellaisiin kansainvälisiin kokouksiin, joihin Suomen hallituksen on niitä määrättävä, sekä kauppa-asiamiehiä ulkomaan paikkakuntiin ja Venäjälle.

⁴⁶ KM 1917:11 s. 33, KM 1992:2 s. 26

⁴⁷ Jyränki 1981 s. 47

⁴⁸ Nousiainen 1992 s. 213

valtaa.⁴⁹

Presidentin ulkopoliittiset valtuudet on rajoitetut sikäli, että tietyt toimenpiteet vaativat myös eduskunnan hyväksymisen. Ulkoasiat eivät myöskään ole erikoisasemassa käsittelyjärjestykseensä nähden eli varsinaiset päätökset näissäkin asioissa on tehtävä valtioneuvoston istunnossa asianomaiset ministerin esittelystä. Ulkopoliittiset asiat eivät siis ole muodollisesti katsoen tarkoitettuja kuulumaan presidentin henkilökohtaiseen valtapiiriin, vaan päätökset on myös niissä edellytetään tehtäväksi parlamentaariselle järjestelmälle ominaisin menettelytavoin.⁵⁰

3. EUROOPPA-NEUVOSTO⁵¹

3.1 Eurooppa-neuvoston perustaminen ja tehtävät

Euroopan yhteisön jäsenvaltioiden kesken alettiin tavanomaisen neuvoston kokousten lisäksi järjestää 1960-luvulla valtionpäämiesten välisiä huippukokouksia. EY-päämiesten kokouksessa Pariisissa 9.-10.12.1974 päätettiin lopullisesti perustaa Eurooppa-neuvosto. Perustamisen taustalla vaikuttaneet syyt voidaan karkeasti jakaa neljään ryhmään, jotka ovat Euroopan yhteisön jäsenmaiden sisäpolitiikassa tapahtuneet muutokset, kansainvälisen tilanteen vaikutus yhteisöpolitiikkaan, talouspolitiikan vaikutukset jäsenmaihiin sekä yhteisön vaikutus omaan toimintaansa. Lisäksi kokoukseen osallistunei-

⁴⁹ Rosas 1991 s. 103

⁵⁰ Nousiainen 1992 s. 217. Nousiainen mielestä on varottava ulkoasiainvallan alalla yliarvioimasta oikeusnormien merkitystä, koska Suomen presidentit ovat tosiasiallisesti pitkälti yksin johtaneet maan ulkopolitiikkaa.

⁵¹ Eurooppa-neuvosto: englanniksi European Council, ranskaksi Conseil européen

den mielestä Euroopan sisäisten ja ulkoisten ongelmien yleinen lähestyminen vaatii valtioiden päämiesten säännöllisiä tapaamisia. Kokouksesta annettua julkilausumaa voidaan pitää Eurooppa-neuvoston ohjesääntönä.⁵²

Julkilausuman mukaan Pariisin kokoukseen osallistuneet valtiopäämiehet tunnustivat tarpeen yhteisön yleiseen lähestymiseen Euroopan yhtenäisyyden saavuttamiseksi. Valtiopäämiehet päättivät kokoontua yhdessä ulkoministerien kanssa kolme kertaa vuodessa poliittisen yhteistyön merkeissä. Eurooppa-neuvoston perustamisella ei puututtu mitenkään yhteisön aikaisempiin sopimuksiin.⁵³

Eurooppa-neuvoston perustamisesta lähtien on sen tehtäväksi määritelty vapaan ja vapaamuotoisen keskustelun foorumi valtionpäämiesten kesken asioista, jotka voivat ylittää perussopimuksen toimivaltarajoitukset ja poliittiseen yhteistoimintaan liittyvistä ja jäsenvaltioita yhteisesti kiinnostavista kysymyksistä mukaan lukien tavoitteen kehittää ja vauhdittaa yhteisöjen toimintaa.⁵⁴ Eurooppa-neuvoston muodolliset toimivaltuudet ovat laajimmillaan hallitusten välisessä yhteistyössä ja erityisesti unionin yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Sen ohjaava rooli on ollut merkittävä neuvoteltaessa uusien jäsenvaltioiden liittymisestä unioniin.⁵⁵

⁵² Werts 1992 s. 56, 63, Johnston 1994 s. 1, Joutsamo et al. 1996 s. 188

⁵³ Communiqué of the meeting of the heads of government of the community, Paris 9-10 December 1974

⁵⁴ Saraviita 1995 s. 34. Wertsin (1992) mukaan jäsenvaltion edustajan persoonallisella panoksella ja kokemuksella on huomattava merkitys valtion vaikutusvallan kannalta, joten pienelle jäsenmaan kuten Suomen edustajan persoonallisuudella saattaa olla suurtakin merkitystä Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

⁵⁵ Joutsamo et al. 1996 s. 189

Vuonna 1987 voimaan tullut Euroopan yhtenäisyysasiakirjan (Single European Act) nojalla Eurooppa-neuvoston asema vahvistettiin oikeudellisesti.⁵⁶ Yhtenäisyysasiakirjan myötä myös jäsenmaiden ulkopoliittinen yhteistyö vahvistettiin osaksi EY:n rakennetta.⁵⁷ Ennen Eurooppa-neuvoston aseman vahvistamista oli sen toiminta luonteeltaan poliittista konsultointia, joka oli erillään varsinaisesta instituutioiden toiminnasta ja päätöksenteosta.⁵⁸

Vuoden 1991 joulukuussa Eurooppa-neuvosto pääsi periaatteelliseen sopuun Euroopan unionia koskevasta Maastrichtin sopimuksesta. Sopimuksen artiklan D mukaan Eurooppa-neuvosto antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet ja määrittelee sen yleiset poliittiset suuntaviivat, joista jäsenvaltioiden ylimmät yhteiskuntapoliittisen vallan käyttäjät kokoontuvat keskustelemaan vähintään kaksi kertaa vuodessa. Periaatteessa Eurooppa-neuvosto voi EY:n toimivaltaan kuuluvia asioita käsitellessään toimia myös EY:n neuvostona, mutta käytännössä näin ei ole menetelty, vaan huippukokous on pitäytynyt rooliinsa poliittisen tason päätöksentekijänä. Sopimuksen artiklan J.8 mukaan Eurooppa-neuvosto määrittelee unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat.⁵⁹

Eurooppa-neuvosto on erikoislaatuinen toimielin, eikä sillä ole vastineita kansainvälisten järjestöjen piirissä tai valtioyhteisössä. Se on enemmän kuin valtionpäämiesten vapaa-
muotoinen konferenssi, mutta ei kuitenkaan ylimmällä poliit-

⁵⁶ Joutsamo 1994 s. 17

⁵⁷ Himanen 1994 s. 79

⁵⁸ Saraviita 1995 s. 34

⁵⁹ New Treaty on European Union 1992 s. 164, 231, Saraviita 1995 s. 22, KM 1994:4 s. 52-53

tisella tasolla sitovaa päätösvaltaa käyttävä ylikansallinen toimielin. Eurooppa-neuvosto on merkittävässä asemassa toisaalta koko unionikehityksen suunnannäyttäjänä ja toisaalta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan hahmottajana. Eurooppa-neuvosto ei tee virallisluontoisia päätöksiä, ja lisäksi se toimii konsensusperiaatteella, joten se ei voi tehdä päätöksiä äänten enemmistöllä.⁶⁰ Eurooppa-neuvoston kanta kokouksessa esillä olleista asioista ilmenee puheenjohtajavaltion julkaisemissa johtopäätöksissä kokouksen tuloksista sekä yhteisistä julkilausumista.⁶¹

Euroopan unionin komissio määrittelee itse julkaisussaan Eurooppa-neuvoston vähintään kaksi kertaa vuodessa kokoontuvaksi unionin politiikan yleisiä suuntaviivoja määritteleväksi foorumiksi, jonka muodostavat EU-jäsenmaiden valtioiden tai hallitusten päämiehet sekä Euroopan komission puheenjohtaja, joita avustavat ulkoasiainministerit ja yksi komission jäsen.⁶²

3.2 Ranska Eurooppa-neuvostossa

Ennen Suomen jäsenyyttä Euroopan unionissa oli vain Ranskaa edustanut Eurooppa-neuvoston kokouksissa pääsääntöisesti presidentti, joka on Ranskan V tasavallan valtiosäännön mukaan ylin päätösvaltaa käyttäjä.⁶³ Ranskan ja Suomen valtiosäännöt ulkopoliittisen päätöksenteon ja sisäpoliittisen toimivallan keskinäisyyhteissä ovat jossain määrin vertailukelpoisia keskenään katsottaessa valtion ja hallituksen

⁶⁰ Saraviita 1995 s. 23

⁶¹ KM 1994:4 s.53

⁶² Euroopan unionin komissio 1995, 6

⁶³ Stevens 1992, s. 65
Katso myös Helander 1984 s. 134-141

päämiehen toimintaa Eurooppa-neuvostossa erityisesti, kun Ranskan presidenttiä tukee parlamentin vähemmistö ja Suomen presidentti on valittu eduskunnan oppositiossa olevan puolueen ehdokkaana. Ranskan valtiosääntö ei säädä, että presidentti olisi sisäpoliittinen päätösvallan käyttäjä. Suomesakaan presidentti ei varsinaisesti osallistu sisäpolitiikkaan, jota hallitus toiminnallaan linjaa. Ranskan perustuslain mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikasta päättää ylin toimeenpanovalta. Ns. kohabitaatiotilanteessa, jossa presidentti ja pääministeri edustavat eri poliittista suuntausta, ulkopoliittiseen päätöksentekoon osallistuu kiinteästi myös pääministeri. Tästä syystä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta on muodostunut ns. jaettu toimivalta, mikä on puolestaan käytännössä merkinnyt sitä, että presidentti ja pääministeri osallistuvat yhdessä huomattavampiin kansainvälisiin kokouksiin, kuten Eurooppa-neuvoston kokouksiin.⁶⁴

Muissa jäsenvaltioissa monarkit tai presidentit ovat jokseenkin vailla perustuslaissa säädettyä poliittista valtaa tai sitten säädetty valta on menettänyt tosiasiallisen merkityksensä, joten näitä valtioita edustavat Eurooppa-neuvostossa pääministerit ja Saksan kohdalla liittokansleri.⁶⁵ Suomea ovat pääsääntöisesti edustaneet EU-huippukokouksissa sekä presidentti että pääministeri, mikä on myös nykyisen valtioneuvoston presidentin kanssa sopima käytäntö. Lyhyen tarkkailijakauden ja EU-jäsenyyden aikana on tosin ollut poikkeuksia edustautumisessa eli Suomea on edustanut yksin niin pääministeri kuin presidenttikin.

Maastrichtin sopimuksessa määriteltiin siis Eurooppa-neuvoston keskeisiksi toimialoiksi yhteisen ulko- ja turvallisuus-

⁶⁴ Saraviita 1995 s.37-38

⁶⁵ *ibid.* s. 23

politiikan määrittäminen sekä unionin yleisten poliittisten suuntaviivojen kehittäminen. Suomen hallitusmuodossa on presidentille annettu oikeus määrätä Suomen ulkopoliittikasta, joten oli odotettavissa, että Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa tullaan käymään vilkas keskustelu ja esitetään uusia tulkintoja HM 33 ja 33 a §:stä. Huomattavaa kuitenkin on, että Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsitellään siis myös huomattavan paljon Suomessa sisäpolitiikan alaan kuuluvia asioita, joiden hoitaminen on valtioneuvoston vastuulla.

4. VALTIO-ORGAANINEN KANNANOTOT

Olen koonnut tähän kappaleeseen Ahon johtaman hallituksen, perustuslakivaliokunnan ja presidentti Ahtisaaren sekä valtiosääntökomitea 1992:n näkemykset Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Edustautumiskysymykseen liittyy tiiviisti myös Eurooppa-neuvostossa käsiteltävien asioiden kotimainen valmistelu sekä kokousraportointi, joten käsittelen näitä asioita tässä luvussa rinnan itse edustautumisproblematiikan kanssa.

4.1 Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö

Valtioneuvosto asetti vuonna 1992 komitean, jonka tuli selvittää miten Suomea koskevat yhdentymisratkaisut, ETA-sopimus ja etenkin Suomen tuolloin vielä mahdollinen EU-jäsenyys, vaikuttivat eduskunnan, tasavallan presidentin sekä valtioneuvoston ulkopoliittisiin ja kansainvälisiin asioita koskeviin valtaoikeuksiin ja niihin liittyviin päätöksenteko- ja työnjakojärjestelmiin. Valtiosääntökomitea 1992:n puheenjoh-

tajana toimi eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen.⁶⁶

Komitea otti lähtökohdaksi tarkastelulle Suomen edustautumisessa Eurooppa-neuvostossa sen kaksijakoisen tehtäväalueen⁶⁷: sisäpolitiikan alaan kuuluvat yhteisöasiat, joita on käsiteltävien asioiden enemmistö, sekä EU:n uusi yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka. Edustautumisen vaihtoehtoja harkitessaan komitea huomioi myös Eurooppa-neuvoston työskentelyn ja päätöksenteon luonteen EU:n yhteisöpolitiikkaa sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa yleisesti ja periaatteellisesti ohjaavana foorumina kuin siitä yksityiskohtaisia päätöksiä tekevänä toimielimenä.⁶⁸ Eurooppa-neuvoston rooli keskustelevana, unionin tulevaisuutta ja yhteistyömuotoja luovana elimenä on merkittävä, ja siellä Suomea edustavan henkilön tulee voida edustaa kaikilla politiikan alueilla.

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on hallitusten välistä yhteistyötä, jota ei siis voitaisi erottaa Suomen muusta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Komitea toteaa, että jos hallitusmuodon 33 §:ä ei muuteta enempää kuin mitä 33 a § siihen vaikuttaa, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka jäisi tärkeimmiltä osiltaan presidentin toimivaltaan. Presidentin ja pääministerin työnjakoperiaatteen sovellutuksena ulkopoliittikan johto on Suomessa sotien jälkeisenä aikana ollut presidentillä, joskin presidentti Koiviston aikainen ulkopoliittisen päätöksenteon käytäntö on merkinnyt presidentin ulkopoliittisen vallan käyttöä enenevästi valtioneuvoston kautta. Valtiosääntökomitea ennakoi, että vaikka HM 33 a §:n soveltaminen EU-jäsenyyden oloissa veisi säännös-

⁶⁶ Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö KM 1994:4 "Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat."

⁶⁷ Katso tarkemmin Eurooppa-neuvoston tehtävistä luku 4.

⁶⁸ KM 1994:4 s. 358

pohjaisesti samaan suuntaan, valtiojärjestelmän kaksijakoisuus loisi Suomelle EU:n jäsenenä ongelman: kun Eurooppa-neuvostossa käsitellään sekä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikka koskevia että sisäpoliittisia asioita, eivät kummankaan, ei presidentin eikä pääministerin valtaoikeudet kata molempia tehtäväalueita kokonaisuudessaan.⁶⁹ Lisäksi kokouksien asialistalla on usein kysymyksiä, joita ei voida selkeästi jakaa hallitusmuodon mukaisiin tehtäväalueisiin.

Komitean mukaan presidentin toimiminen Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa edellyttäisi hänen sisäpoliittisten valtaoikeuksien laajentamista. Jos puolestaan pääministeri toimisi edustajana, hänellä ei olisi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa 33 a §:n nojallaan yksinomaista päätösvaltaa. Komitean mielestä ratkaisuna ongelmaan voisi olla joko Ranskan toimintamalli⁷⁰ tai omintakeinen malli, jossa Suomea edustaisi presidentti tai pääministeri riippuen käsiteltävistä asioista sekä ulkoasiainministeri. Komitea toteaa, että kummankin vaihtoehdon vaikeutena olisi edustautumisen ja sen uskottavuuden heikkeneminen, kun muiden jäsenvaltioiden kannalta olisi epäselvää, kuka Suomen puolesta kussakin asiassa puhuu.⁷¹

Presidentin toimiminen Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa saattaisi vaarantaa presidentti Koiviston aikana alkanutta parlamentarisoitumiskehitystä ulkopoliittisten asioiden osalta. Presidentin toimiminen edustajana edellyttäisi on-

⁶⁹ KM 1994:4 s. 358-359

⁷⁰ Ranskaa edustavat presidentti ja, presidentin ja hänen poliittisesta taustastaan poikkeavaa parlamentaarista enemmistöä edustavan hallituksen yhteiselon aikana, pääministeri yhdessä. Ranskan valtiosäännön mukaan presidentti osallistuu hallituksen johtajana päivittäisten sisäpoliittisten kysymysten ratkaisemiseen. Meres-Wuori 1994a s. 61

⁷¹ KM 1994:4 s. 359-360

nistuakseen joko presidentin sisäpoliittisten valtaoikeuksien vahvistamista tai vaikeasti toteutettavan neuvottelukäytännön luomista presidentin ja valtioneuvoston sekä eduskunnan välillä.⁷² Seurauksena olisi vallankäytön parlamentarisuuden heikentyminen sekä valtiojärjestelmän presidenttikeskeisyyden vahvistuminen. Tämä puolestaan olisi ristiriidassa valtiosäännön parlamentarisoinnin kanssa.

Pääministerin ulkopoliittinen rooli on vaihdellut HM 33 §:n puitteissa. Pääministerillä on jo HM 33 a §:n 2 momentin nojalla valtaa johtaa Eurooppa-neuvoston kokousten kansallista valmistelua. Muodollisestihan Eurooppa-neuvoston kokouksetkin ovat EU:n neuvostossa myöhemmin tehtävien päätösten valmistelua. Komitea toteaa, että kun huomioidaan edellä oleva sekä Eurooppa-neuvostossa käsiteltävien asioiden luonne, pääministeri voisi luontevimmin pääsäännön mukaan edustaa Suomea. Lisäksi pääministerin osallistumista Eurooppa-neuvoston kokouksiin voidaan komitean mielestä perustella ennen kaikkea pyrkimyksellä parlamentaarisen hallitustavan säilymiseen ja vahvistamiseen. Pääministerin edustamisella korvattaisiin myös osaltaan eduskunnalle integraatioratkaisusta aiheutuvaa valtaoikeuksien vähenemistä. Pääministerillä olisi myös tehtävän edellyttämä arvovalta, jos hänen kauttaan tapahtuva edustautuminen olisi johdonmukaisesti noudatettu käytäntö.⁷³

Jotta pääministerillä oli uskottava rooli Eurooppa-neuvostossa muiden eurooppalaisten päämiesten joukossa, edellyttää se, että hän osallistuu yhtäläisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan hoitoon. Komitean mielestä se on mahdollista vain, jos presidentti käyttää johdonmukaisesti HM 33 §:n mukaisia valtaoikeuksiaan pääministerin, ulkoasiainministerin ja

⁷² *ibid.* s. 360

⁷³ *ibid.* s. 361

yleensä valtioneuvoston kautta. Eurooppa-neuvostossa käsiteltävissä ja muissakin ulkopolitiikan asioissa pääministeri ja ulkoasiainministeri toimisivat läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Pääministerin on luonnollisesti neuvoteltava ennen Eurooppa-neuvoston kokousta myös eduskunnan kanssa saadakseen tuen toiminnalleen. Presidentti voi kuitenkin osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin silloin, kun niissä käsitellään Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta erityisen keskeisiä kysymyksiä.⁷⁴ Komitea ei kuitenkaan määrittele, mitkä ovat Suomen kannalta erityisen tärkeät ulko- ja turvallisuuspoliittiset kysymykset, vaikka se olisi ollut tässä yhteydessä merkityksellistä.

Valtiosääntökomitean mielestä tasavallan presidentin ulkopoliittisen päätöksenteon osalta Suomen EU-jäsenyys vahvistaisi käytäntöä, jonka mukaan presidentti hoitaa ulkopoliittisia asioita valtioneuvoston kautta. Lisäksi komitea toteaa mietinnössään, että EU-jäsenyyden vuoksi ei ole tarpeen puuttua HM 33 §:n mukaisiin joustaviin valtaoikeuksiin, joihin presidentti voi tarvittaessa kriisitilanteissa turvautua yhteistyössä valtioneuvoston kanssa.⁷⁵

Jotta eduskunnan ja hallituksen toimivaltajako säilyisi myös Eurooppa-neuvostossa käsiteltävissä asioissa, tulee komitean mielestä turvata eduskunnan tietojen saanti kokouksissa esille tulevista ja käsitellyistä asioista sekä mahdollistaa niitä koskeva hallituksen ja eduskunnan välinen vuorovaikutus. Pääministerin toimivallan perusta Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa olisi hänen nauttimansa eduskunnan luottamus. On asianmukaista, että pääministeri selvittää ennen Eurooppa-neuvoston jokaista kokousta tarpeellisessa

⁷⁴ KM 1994:4 s. 361

⁷⁵ *ibid.* s. 365-366

määrin eduskunnan tuen toiminnalleen. Pääministeri selostaa etukäteen Eurooppa-neuvostossa esille tulevat kysymykset suurelle valiokunnalle sekä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle. Pääministeri antaa myös tietoja eduskunnan täysistunnossa annettavan pääministerin ilmoituksen kautta tai asianomaiselle valiokunnalle Eurooppa-neuvostossa tehdyistä ratkaisuksista. Käsiteltävien ulkopoliittisten asioiden osalta pääministeri toimisi läheisessä yhteistyössä presidentin kanssa. Jos hänen ja eduskunnan välille syntyisi tehtyjen ratkaisujen johdosta ristiriita, olisi se komitean mielestä ratkaistavissa parlamentarismin sääntöjen mukaan.⁷⁶ Presidentti ei ole parlamentarisessa vastuussa toiminnastaan eduskunnalle, joten periaatteessa presidentti voisi toimia Eurooppa-neuvostossa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta oman tulkintansa puitteissa HM 33 §:stä.

Valtiosääntöoikeuden asiantuntija Ilkka Saraviita on yllättynyt miten sisäpoliittisia kysymyksiä painottaen valtiosääntökomitea määrittelee Eurooppa-neuvoston tehtäväkentän, mihin perustuen komitea ei esitä presidentin pääsääntöistä osallistumista Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Saraviita tulkitsee asian päinvastoin kuin komitea. Hänen mielestään Eurooppa-neuvosto tekee merkittäviä presidentin ulkopoliittisen vallan piiriin kuuluvia ratkaisuja, ja jos presidentti voidaan irrottaa Eurooppa-neuvoston toiminnasta, merkitsisi se huomattavaa presidentin valtaoikeuksien kaventumista pelkin tulkinnoin.⁷⁷

⁷⁶ ibid. s. 398-400

⁷⁷ Saraviita 1995 s. 23-26

Ulkoasiainministeriön virkamies ja presidentin ulkopoliittiseen valtaan suhteessa Eurooppa-neuvoston kokousosallistumiseen aktiivisesti kantaa ottanut Ora Meres-Wuoren mukaan pääministerin toimiminen Suomen edustajana edellyttää myös hänen aseman vahvistamista Suomen poliittisena johtajana. Pääministeri ei voi olla vain poissaolevan presidentin edustaja vaan hänet on koettava myös ulkopoliittisen vallan käyttäjäksi sekä Suomessa että muissa EU-jäsenmaissa. Meres-Wuoren mielestä keskeistä on myös, että presidentti ei esiinny tai toimi muihin ulkovaltoihin nähden eri tavoin kuin EU:hun tai sen jäsenvaltoihin nähden.⁷⁸

Komitean mietintö synnytti mielipiteiden vaihtoa myös vanhojen poliitikkojen keskuudessa. Erityisesti vahvan ulkopoliittisen päätöksentekijän, presidentti Kekkonen aikana toiminut Max Jakobson kirjoitti Helsingin Sanomissa, että presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia pyritään siirtämään pääministerille ja valtioneuvostolle, jotta toimeenpanovallan parlamentaarinen vastuu toteutuisi välittömämmin myös ulkopoliittikan osalta. Hänen mielestään ehdotus pääministerin toimimisesta pääsääntöisesti Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa sisältää pyrkimyksen HM 33 §:ää muuttamatta nostaa pääministeri presidentin ohitse ulkopoliittikan tosiasialliseksi johtajaksi. Jakobsonin tulkinnan mukaan pääministerillä ei kuitenkaan ole itsenäisen toimijan asemaa, koska hän on useiden puolueiden muodostaman koalition puheenjohtaja. Täten pääministerin politiikka on aina hallituspuolueiden välisten neuvottelujen ja sovittelujen tulos.⁷⁹ Näin ollen Jakobson mielestäni näkee presidentin pääministeriä itsenäisempänä ulkopoliittisena päättäjänä, jonka linja voisi olla vakaampi kuin useammin vaihtuvan pääministerin. Tämä tulkinta on tosin

⁷⁸ Meres-Wuori 1994a s. 62

⁷⁹ Jakobson 1994

melko yksipuolinen, jos katsotaan pelkästään HM 33 §:ää, jossa sanotaan, että presidentti määrää Suomen suhteista ulkovaltoihin. Tällöin on tietysti selvä, että presidentti, jolla on kaikinainen ulkopoliittinen valta, on itsenäisempi ulkopoliittinen toimija kuin pääministeri, jonka toimivalta tulisi tulkinnan kautta ja perustuisi vain sovittuun käytäntöön.

Komitea kiinnitti mietinnössään huomiota Eurooppa-neuvoston kokousasioiden jaotteluun sisä- ja ulkopoliittikkaan. Komitean tulkinnan mukaan pääosa käsiteltävistä asioista voidaan lukea yhteisöasioiden piiriin, kun taas Saraviita näkee asian aivan toisin eli asiat ovat valtaosin Suomen presidentin toimivaltaan kuuluvia ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita.

4.2 Hallituksen esitys 318/1994

Hallitus antoi esityksen (HE 318/1994) eduskunnalle Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin. Esityksen tärkeimmät muutokset koskivat Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen (ETA-sopimus) vuoksi valtiopäiväjärjestykseen lisättyjä säännöksiä. Eduskunnalle turvattiin samankaltainen oikeus saada tietoja ja osallistua unionia koskevaan päätöksentekoon kuin eduskunnalla oli ETA-sopimusta koskevassa yhdentymisasioiden ennakkokäsittelyssä. Kokonaan uusi asia hallituksen esityksessä oli Eurooppa-neuvostoa koskeva säännös.⁸⁰

Hallituksen ehdotuksen mukaan VJ 54 a §:ssä säädetään eduskunnan mahdollisuudesta saada nopeasti ja säännöllisesti tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksista. Eduskunnan tietojensaantioikeuden turvaamiseksi parlamentaarisen hallitustavan

⁸⁰ HE 318/1994 s. 1

mukaisesti muutetussa pykälässä ehdotettiin, että pääministeri ja/tai ulkoasiainministeri antavat kokouksista etukäteen tietoja suurelle valiokunnalle sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden osalta ulkoasiainvaliokunnalle. Kokousten jälkeen selostettaisiin esillä olleita asioita eduskunnalle, mikä on perusteltua Eurooppa-neuvoston kokouksissa käsiteltävien asioiden periaatteellisen tärkeyden vuoksi. Tämän vuoksi hallitus esitti, ettei tietojen antamisvelvollisuutta rajata koskemaan vain eduskunnan toimivaltaan suoranaisesti kuuluvia asioita. Hallituksen esittämä järjestely antaa eduskunnalle mahdollisuuden saada tietoja EU:n kehittämisestä ja poliittisia suuntaviivoja koskevista kysymyksistä sekä myös tilaisuuksien keskustella Suomen linjaratkaisuista tällaisissa asioissa. Eduskunnan osallistuminen ko. vaiheita koskevaan valtiosisäiseen keskusteluun on perustelua parlamentarismien yleisten periaatteiden vuoksi.⁸¹

Esityksessä ei puolestaan ehdoteta nimenomaista säännöstä Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvostossa. Esityksessä todetaan, että tämä vastasi valtiosääntökomitean 1992:n kantaa. Lisäksi hallituksen esityksessä perustellaan edustautumiskysymystä perustuslakivaliokunnan aiemmalla lausunnolla, jossa todetaan, että kysymys edustautumisesta on valtiosääntöoikeudellisesti jossain määrin epäselvä.⁸² Valiokunta otti myöhemmin kantaa Suomen edustajaan Eurooppa-neuvostossa mietinnössään 10/1994, jota käsitellään seuraavassa kappaleessa. Hallituksen esityksessä todettiin vielä, että jos perustuslakivaliokunta edellyttäisi hallituksen toimia valtiosäännön selkeyttämiseksi tai jos käytännön valossa osoittautuisi tarpeelliseksi antaa säännöksiä Suomen edustautumisesta

⁸¹ HE 318/1994 s. 19

⁸² Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle hallituksen esityksestä (HE 135/1994) Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. PeVL 14/1994 s. 4-5

Eurooppa-neuvostossa, hallitus tulisi harkitsemaan uudelleen kysymystä.⁸³

Marraskuussa 1994, muutamaa päivää ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle, sanomalehti Kalevalle antamassaan haastattelussa Ahtisaari kertoi, että hän ei näe tarvetta kirjata valtiosäntöön mainintaa siitä, kuka edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hänen mielestään valtiosäntö on väljyydessään toiminut hyvin, eikä nähnyt tarvetta pykälämuutoksiin. Ahtisaari on siis antanut HM 33 §:lle ja 33 a §:lle tulkinnan, että niiden kirjainta voi tulkita vain yksiselitteisesti presidentin hyväksi. Lisäksi hän totesi, ettei pitäisi olla epäselvyyttä siitä, kuka vastaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikasta niin Euroopan unionissa kuin muuallakin. Samassa haastattelussa hän toteaa, että edustuskiista on saanut liikaa huomiota, koska kysymys on kahdesta, lähinnä neuvoa-antavasta kokouksesta vuodessa. Hän tuo esille linjansa, jonka mukaan sekä presidentti että pääministeri osallistuvat kokouksiin.⁸⁴ Kyseinen Kalevan haastattelu ennakoi, ettei Ahtisaari tule hyväksymään pääministerin toimimista pääsääntöisesti Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa. Toisaalta jos Ahtisaari on todella sitä mieltä, että Eurooppa-neuvoston kokoukset ovat lähinnä neuvoa-antavia, niin olisi mielenkiintoista tietää, mitkä olivat Ahtisaaren todelliset motiivit edustautumiskysymyksessä ja miksi koko asiasta käytiin vilkas keskustelu. Ahtisaaren voimakas puolustuspuhe oman valtaoikeuksiensa puolesta nostaa esille jälleen kysymyksen EU:n huippukokousten asioiden jaosta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä toisaalta hallituksen toimivaltaan kuuluviin sisäpoliittisiin asioihin. Onko presidentillä HM 33 §:n nojalla oikeus ja jopa velvollisuus määrätä

⁸³ HE 318/1994 s. 15

⁸⁴ Presidentti Ahtisaaren haastattelu, Kaleva 26.11.1994

raja näiden asioiden välillä vai pitäisikö tässäkin toteuttaa yhteistyötä valtioneuvoston ja presidentin välillä.

Vaikka hallituksen esityksessä ei määritellä Suomen edustajaa Eurooppa-neuvoston kokouksissa, voi asiaa kokousasioiden tiedottamisesta ja raportoinnista määrittelevästä VJ 54 a pykälästä ja sen perusteluista tulkita selvästi. Pääministerin tulee tiedottaa Eurooppa-neuvoston asioista eduskunnalle, jonka luottamusta koko hallituksen on nautittava. Ilman pääministerin läsnäoloa Eurooppa-neuvoston kokouksissa olisi hänen tiedottaminen ja raportointi kokouksien päätöksistä ja muista asioista toisen käden tietoa, jolloin se olisi entisestään värittyneet subjektiivisilla näkemyksillä. Lisäksi esityksessä todetaan, että eduskunnalle pitää tiedottaa myös sen toimivallan ulkopuolelle kuuluvista asioista, joiksi voitaneen osittain lukea ulko- ja turvallisuusasiainhoito. Eduskunta ei kuitenkaan ole täysin ulkopoliittisten asioiden ulkopuolella, koska eduskunnan tulee hyväksyä muun muassa tietyt kansainväliset sopimukset. Täten sen lisäksi, että hallituksen esityksestä on luettavissa pääministerin toimiminen Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa, on hallitus myös parlamentarisoimassa presidentin ulkopoliittista valtaa.

4.3 Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1994

Eduskunnan perustuslakivaliokunta antoi mietintönsä hallituksen esityksestä (318/1994) Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin 15. joulukuuta 1994.⁸⁵ Perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaan hallituksen ehdotetut muutokset tarkoittivat sitä, että ETA-sopimuksen mukaiseen päätöksentekomenettelyyn liittyvät valtiopäiväjärjestyksen

⁸⁵ Perustuslakivaliokunnan mietintö ei ollut yksimielinen, vaan siihen jätettiin kolme vastalauseita.

säännökset saatetaan vastaamaan Suomen jäsenyyttä EU:ssa. Asiallisesti yksi uusi säännös oli VJ 54 a § eli tietojensaanti Eurooppa-neuvoston kokouksista.⁸⁶

Valiokunta tulkitsi myös mietinnössään HM 33 a §:ää. Sen mielestä valtioneuvostolle kuuluu 33 a §:n 2 momentin soveltamisalalla Suomen kannan muodostaminen asian kansainvälisessä toimitelmissä tapahtuvan käsittelyn kutakin vaihetta varten. Lisäksi valtioneuvostolle kuuluu Suomen edustajien nimeäminen kansainvälisiin toimitelmiin ja heidän toimintansa ohjaaminen.⁸⁷ Perustuslakivaliokunnan keskeinen perustelu on eduskunnan suuren valiokunnan mietintö 2/1993, joka on annettu HM 33 a § muutetusta sanamuodosta. Mietinnön mukaan valtioneuvoston toimivalta on niin laaja, että se määrää kansainvälisessä toimitelmissä tehtävän päätöksen valmistelusta kokonaisuudessaan ja siten esimerkiksi myös Suomen edustajien toiminnasta ja osallistumisesta päätöksentekoon tässä tarkoitettussa kansainvälisessä toimitelmissä.⁸⁸

Perustuslakivaliokuntaa kirjoittaa perusteluissaan, että Eurooppa-neuvosto on unionin ylin poliittinen ohjauselin ja asioita liikkeelle paneva voima. Sen asiana on antaa unionille sen kehittämiseksi tarvittavat virikkeet, määritellä sen yleiset poliittiset suuntaviivat ja vahvistaa yleiset suuntaviivat sen osalta, pitääkö ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa asioissa noudattaa ns. yhteistä toimintaa. Eurooppa-neuvoston merkitys on suuri, vaikkei se tee kuin aivan poikkeuksellisesti oikeudellisesti sitovia päätöksiä.⁸⁹

⁸⁶ PeVM 10/1994 s.2

⁸⁷ Saraviita 1995 s. 24-25, PeVM 10/1994 s. 2-3

⁸⁸ Suuren valiokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön. SuVM 2/1993 s. 1-2.

⁸⁹ PeVM 10/1994 s. 3

Eurooppa-neuvoston kokouksessa tapahtuvaan myöhemmän päätöksenteon valmisteluun on kansallisessa kannanmuodostuksessa ja muussa toiminnassa sovellettava HM 33 a §:n 2 momentin säännöksiä sekä VJ 54 a §:ää. Valiokunnan tulkinnan mukaan esille tulevien asioiden laatu ei sinänsä vaikuta tasavallan presidentin ja valtioneuvoston toimivaltasuhteiden määräytymiseen, vaan valtioneuvoston valmistelu kattaa myös esimerkiksi unionin yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevat asiat.⁹⁰ Valiokunta tulkitsee hyvin yksiselitteisesti Eurooppa-neuvoston kokousasioiden valmistelun valtioneuvostolle, jolloin käsiteltävien asioiden jaottelua sisä- ja ulkopoliitiikkaan ei niin selvästi tarvita, koska viimekätinen valmisteluvastuu on joka tapauksessa valtioneuvostolla. Kokousasioista on syytä tietysti myös keskustella presidentin kanssa, erityisesti asioista, jotka eivät kuulu yhteisöpolitiikan piiriin.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että kansallinen kannanmuodostus Eurooppa-neuvoston kokousten osalta kuuluu valtioneuvostolle VJ 54 a §:stä johtuvin, parlamentaariseen hallitustapaan liittyvin täydennyksin. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että jää poliittisen käytännön varaan, miten valtioneuvosto valtaansa käyttää⁹¹. Valiokunnan käsityksen mukaan on erityisen tarkoituksenmukaista, että varsinkin merkittävässä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevissa unioniasioissa valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.⁹²

⁹⁰ *ibid.* s. 2-3

⁹¹ Suomen valtiosäännön joustava kirjoittamistapa jättää tässäkin tapauksessa viime kädessä poliittisille toimijoille lopullisen tulkintamahdollisuuden ja periaatteessa melko vapaat kädet toimia valtiosäännön puitteissa. Nousiainen 1992a s. 144

⁹² PeVM 10/1994 s. 4

Perustuslakivaliokunta viittaa perusteluissaan myös unionisopimuksen D artiklaan, jossa määritellään Eurooppa-neuvoston kokoonpano⁹³. Artiklasta seuraa väistämättä valiokunnan mielestä, että pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa siellä käsiteltäessä asioita, jotka on tarkoitus saattaa EU:n valmistelu- ja päätöksentekoprosessiin. Eurooppa-neuvostossa saatetaan myös keskustella yleisluonteisemmin erilaisista asioista ja antaa suosituksia, jotka eivät johda ja joiden ei ole tarkoituskaan johtaa varsinaisiin päätöksiin. Suomen valtiosääntö antaa mahdollisuuden siihen, että presidentti osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin tällaisten keskustelujen osalta. Toinen asia on, että presidentin ja pääministerin samanaikainen osallistuminen kokouksiin näyttää perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmalliselta unionisopimuksen edellä mainitun kohdan vuoksi.⁹⁴

Perustuslakivaliokunta otti selvästi kantaa pääministerin puolesta edustautumiskysymyksessä. Valiokunta haluaa selvästi siirtää ulkopoliittista valtaa presidentiltä valtioneuvostolle sekä vahvistaa pääministerin poliittista roolia, muun muassa ottamalla esille Eurooppa-neuvoston merkityksen koko unionin kannalta. Tällä toimella vahvistettaisiin parlamentaarisen valvonnan ulottuminen myös aiemmin perinteisesti presidentille kuuluviksi katsottuihin asioihin eli toisin sanoen vahvistettaisiin eduskunnan asemaa.

4.4 Tasavallan presidentin lausuma

Tasavallan presidentin esittelyssä 31.12.1994 presidentti Martti Ahtisaari hyväksyi hallituksen esityksessä 318/1994 esitetyt lait valtiopäiväjärjestyksen muuttamisesta sekä

⁹³ Katso unionisopimuksen D artiklasta tarkemmin luku 3.

⁹⁴ PeVM 10/1994 s. 4

valtioneuvostosta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta. Hyväksyessään lait Ahtisaari merkitytti pöytäkirjaan lausumansa liittyen ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden hoitamiseen EU-jäsenyyden astuttua voimaan.⁹⁵

Ahtisaaren mukaan eduskunta ja tasavallan presidentti käyttävät yhdessä lainsäädäntövaltaa ja molempien myötävaikutus on tarpeen lakien säätämisessä valtiosäännön mukaisesti. Hän jatkaa, että eduskunnan tai sen valiokunnan muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä ilmaisema käsitys ei ratkaise kysymystä perustuslakien oikeasta tulkinnasta eikä voi perustuslakia pätevästi selittää, jos presidentti ei sellaista tulkintaa hyväksy.⁹⁶ Ahtisaari vetoaa tässä kohdin selvästi väljästi kirjoitettuun hallitusmuotoon, joka antaa toimituksista riippuen laajankin mahdollisuuden toimia sen puitteissa. Toisaalta uskon, että Ahtisaaren ajatusten takana on myös pyrkimys vahvistaa hänen asemaansa Suomen politiikassa.

Voitto Helanderin tulkinnan mukaan kansalle kuuluvaa valtaa ensisijaisena edustava eduskunta voi lainsäädäntöperusteissa ilmoittaa, mitä se on halunnut säätää, mutta lain tulkintana esitetyllä mielenilmauksella ei ole lain sitovuutta.⁹⁷ Helander näyttäisi olevan samalla linjoilla Ahtisaaren kanssa, jonka mielestä muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä ilmaistu käsitys ei voi olla oikea ja yksiselitteinen tulkinta.

Ahtisaaren tulkinnan mukaan perustuslakivaliokunnan mietintö (10/1994) kyseessä olevasta hallituksen esityksestä saattaisi johtaa perustavaa laatua olevaan muutokseen Suomen ylimpien

⁹⁵ Esittely Tasavallan Presidentille. 31.12.1994. Pöytäkirja 144/1994.

⁹⁶ *ibid.*

⁹⁷ Helander 1995a

valtioelinten toimivaltasuhteissa ulko- ja turvallisuuspolitiikan alueella.⁹⁸ Muutos tapahtuisi hänen mielestään yksinomaan tulkinnan ja selittämisen kautta eikä lakia muuttaen. Kannanoton soveltaminen tekisi mahdolliseksi yhtenäisen ja johdonmukaisen ulkopolitiikan harjoittamisen. Ahtisaari painottaa lausumassaan, että ulkopolitiikan johdon pitää olla yhtenäinen kaikissa oloissa.⁹⁹

Ahtisaari viittaa lausumassaan myös presidentti Mauno Koiviston vuoden 1994 valtiopäivien avajaispuheeseen. Hän siteeraa puheesta kohtaa, jossa Koivisto viittaa taloudelliseen yhdentymiskehitykseen Euroopassa ja sen mukanaan tuomaan hallitusmuodon uuteen 33 a pykälään. Koiviston tulkinnan mukaan kyseinen uusi säännös muuttaa merkittävästi presidentin ja hallituksen välistä toimivallanjakoa. Pykälä antaa eduskunnalle mahdollisuuden osallistua kansainvälisissä toimielimissä tehtävien päätösten kansalliseen valmisteluun. Valtioneuvostolla on oikeus määrätä sellaisten päätösten valmistelusta ja voimaansaattamisesta siltä osin kuin asia ei sisältönsä puolesta edellytä voimaansaattamista lailla tai asetuksella tai vaadi eduskunnan hyväksymistä. Koiviston mielestä presidentti nimittää kuitenkin Suomen edustajat ETA:n sekakomiteaan ja EFTA-valtioiden pysyvään komiteaan.¹⁰⁰

Ahtisaaren mielestä HM 33 a § koskee sellaista Euroopan unionissa tapahtuvaa päätöksentekoa, joka kuuluu sisäpolitiikan piiriin. Sen sijaan hän katsoo, että ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta sääntönä on HM 33 § myös silloin, kun

⁹⁸ Saraviidan mukaan tämä on ensimmäinen kerta Suomen historiassa, kun eduskunnanperustuslakivaliokunta ja tasavallan presidentti ovat ajautuneet tällä tavoin avoimeen erimielisyyteen perustuslain tulkinnasta. Saraviita 1995 s. 25.

⁹⁹ Esittely Tasavallan Presidentille. Pöytäkirja 144/1994.

¹⁰⁰ Koivisto 1994 s. 41

asia tulee esille EU:n päätöksenteossa. Presidentillä on HM 33 §:n nojalla toimivalta päättää, mitkä asiat kuuluvat kyseessä olevan pykälän mukaan presidentin päätettäväksi.¹⁰¹ Ahtisaari siis olettaa, että hän itse päättää mikä kuuluu Suomen ulkosuhteisiin ja mikä ei.

Ahtisaari siteeraa ja tulkitsee yksipuolisesti Koiviston puhetta. Koivisto ottaa puheessaan esille myös Suomen edustautumisen Eurooppa-neuvoston kokouksissa sekä pääministerin ulkopoliittisen roolin. Hänen mielestään pääministerillä on ja tuleekin olla oma ulkopoliittinen roolinsa ja tehtävänsä, ja useimmissa Euroopan maissahan juuri pääministeri on ulkopoliitiikan johtaja. Koiviston mukaan puhuttaessa Suomen edustajasta Eurooppa-neuvostossa joko presidentin sisäpoliittisia valtaoikeuksia pitää lisätä tai pääministerin kansainvälispoliittista roolia vahvistaa. Hänen tulkitsee, että HM 33 a § on askel pääministerin ja hallituksen aseman vahvistamisen suuntaan. Koivisto toteaa vielä, että pääministereillä ja sen hetkiselällä pääministeri Esko Aholla on ollut hyvin välttämättömään tarpeeseen hyvät valmiudet edustaa ja esittää Suomen näkemyksiä maailmalla. Toisaalta hän korostaa ulkopoliitiikan jatkuvuuden merkitystä, mikä antaa luontaisen toimintapohjan ulkopoliitiikassa presidentille.¹⁰² Koivisto on Jakobsonin kanssa samoilla linjoilla ulkopoliitiikan johtamisesta, sillä Jakobsonin mukaan pääministeri ei ole itsenäinen toimija koalitionhallitusten johtajana. Ja toisaalta pääministeri ja koko valtioneuvosto ovat toiminnastaan parlamentaarisessa vastuussa eduskunnalle, joten harjoitettava politiikka on aina kompromissien tulosta.

¹⁰¹ Esittely Tasavallan Presidentille. Pöytäkirja 144/1994.

¹⁰² Koivisto 1994 s. 42

Koiviston mukaan ulkopoliittinen päätöksenteko pitäisi saada paremmin jäsentyneeksi ja järjestelmälliseksi. Hänen mielestään päätöksenteko on tapahtunut ulkoasiainhallinnon puitteissa liian paljon presidentin yleisen ulkopoliittisen toimivallan pohjalta. Parlamentarisessa järjestelmässä päätöksenteon pitäisi tapahtua enemmän hallituksen valvonnassa ja vastuulla, erityisesti EU-asioilla on yleistä yhteiskuntapoliittista merkitystä toisella tavalla kuin perinteisesti ulkopoliitiikan alaan kuuluviksi katsotuissa asioissa. Koivisto pitikin toivottavana kehittää presidentin ulkopoliittista päätöksentekoa siihen suuntaan, että presidentti johtaisi ulkopoliittikkaa hallituksen kautta.¹⁰³ Koivisto tuo puheessaan selvästi esille halunsa parlamentarisoida presidentin toimivaltaa myös ulkopoliitiikan alueella sekä vahvistaa pääministerin roolia Suomen todellisena poliittisena johtajana.

Koiviston avajaispuhetta voi tulkita myös päinvastaisesti kuin Ahtisaari. Koivisto korostaa pääministerin ulkopoliittisen roolin merkitystä sekä presidentin ulkopoliittisten valtaoikeuksien parlamentarisoimista. Hän ottaa esille myös edustautumisen Eurooppa-neuvostossa ja siellä tehtävien päätösten sisäpoliittisen vaikuttavuuden. Kuten Koivistokin toteaa, vaatisi presidentin toimiminen Suomen edustajana hänen valtaoikeuksiensa vahvistamista myös sisäpoliittisesti. Toisaalta tässä yhteydessä on huomioitava Koiviston huomio siitä, että presidentti nimittää Suomen edustajat ETA:n sekakomiteaan ja EFTA-valtioiden pysyvään komiteaan.

4.5 Yhteenveto

Erityisesti vuonna 1994 käytyyn keskusteluun Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa pääsivät osallistumaan

¹⁰³ *ibid.* s. 42

myös eri valtio-orgaanit. Suomen edustautumisesta kertoivat mielipiteensä presidentti Koiviston kaudella asetettu valtiosääntökomitea 1992, hallitus esityksessään, eduskunta perustuslakivaliokunnan mietinnön kautta ja hyväksyessään hallituksen esityksen sekä presidentti Ahtisaari jättäessään lausumansa presidentin esittelyn pöytäkirjaan hyväksyessään hallituksen esityksen.

Edellä käsitellyistä dokumenteista käy melko selvästi ilmi, että pääministeriä pidetään asemansa puolesta paremmin soveltuvana edustajana, vaikka asiaa ei haluttu kovin suoraan sanoakaan. Lisäksi ajatuksena on myös presidentin ulkopoliittisen vallan parlamentarisoiminen entisestään ja mahdollisesti sen siirtäminen lähes kokonaan valtioneuvostolle.

Erityisen mielenkiintoiseksi asian tekee se, että presidentti Ahtisaari ei hyväksynyt eduskunnan hyväksymää perustuslakivaliokunnan mietintöä, joka sisälsi muun muassa sen näkemyksen, että valtioneuvosto päättää Suomen edustuksesta EU:n huippukokouksissa. Tässä yhteydessä kuitenkin eduskunta perustuslainsäätäjänä täsmensi oman kantansa edustautumisesta. Kuten Antero Jyränki toteaa, kyseessä ei ole vain tavanomainen perustuslaintulkinta perustuslakivaliokunnassa vaan eduskunnan esittämä perustuslainsäätäjän kanta. Samassa yhteydessä Jyränki kirjoittaa, että eduskunta yksin voi muuttaa perustuslakia, mutta presidentti ei. Eduskunnan yleiseen asemaan liittyvistä seikoista johtuu, että perustuslainsäätäjän kanta eduskunnan ja presidentin ollessa eri linjoilla on luettavissa eduskunnan asiakirjoista.¹⁰⁴

Saraviidan tulkinnan mukaan pääministerin oikeusaseman näkökulmasta Suomen EU-jäsenyys vahvistaa pääministerin asemaa. Hän johtaa valtioneuvostoa, joka puolestaan huolehtii HM 33

¹⁰⁴ Jyränki 1995a

a §:ssä tarkoitettua päätöksentekoa. Hän raportoi Eurooppa-neuvoston kokouksista eduskunnan valiokunnille, mikä korostaa hänen asemaansa. Saraviita katsoo, että tulkitaanpa HM 33 a §:ää perustuslakivaliokunnan tai presidentin kannattamalla tavalla, pääministeri tulee osallistumaan yleensä aina Eurooppa-neuvoston kokouksiin.¹⁰⁵

5. PRESIDENTTI AHTISAAREN LAUSUNTOJA

Tässä kappaleessa käsittelen presidentti Ahtisaaren keskeisimpiä Eurooppa-neuvoston edustuskiistaan liittyvistä haastatteluista ja lausunnoista sekä puheista, joista käy hyvin ilmi Ahtisaaren oma tiukka linja edustautumiseen ja ulkopolittiseen johtajuuteen.

Presidentti Ahtisaaren astuessa virkaansa 1. päivä maaliskuuta 1994 tiedusteltiin häneltä televisiossa, vieläkö hän oli sitä mieltä, että presidentin tulee edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Ahtisaari vastasi¹⁰⁶:

"Lähden siitä, että presidentin täytyy kyllä päättää, kuka meitä edustaa. Voi olla, että varsinkin alkuvaiheissa se on sekä presidentti että pääministeri. Tästä asiasta täytyy keskustella ja löytää järkevä ratkaisu. Mutta korostaisin sitä, että en halua missään tapauksessa ulkomailla syntyvän tällaisessa muutoksen tilassa minkäänlaista epäselvyyttä siitä, kuka vastaa ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, koska se kuuluu presidentin tehtäväkenttään, ja silloin meidän täytyy tällaiset edustautumistehävät löytää tältä pohjalta.

Pitäisin erittäin onnettomana, jos syntyy sellainen tilanne, että katsotaan, että eräät asiat kuuluvat presidentille ja toiset pääministerille, eikä kokonaisvastuuta ole nähtävissä."

¹⁰⁵ Saraviita 1995 s. 27

¹⁰⁶ Uimonen 1995 s. 245

Vielä presidentinvaalikampanjan aikana Ahtisaari oli sitä mieltä, että pääministeri olisi sopiva edustamaan Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa¹⁰⁷, mutta jo virkaanastujaispäivän iltana hän korosti omaa ulkopoliittista asemaansa ja vastuuta Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta linjasta. Samassa ohjelmassa hän esitti omaa osallistumisestaan kokouksiin, ainakin alkuvaiheessa.

Helsingin Sanomien haastattelussa kesäkuussa 1994 presidentti Ahtisaari sanoi, että hänen osallistumisensa Korfun Eurooppa-neuvoston kokoukseen juhannuksena 1994 on periaatteellinen kannanotto siinä mielessä, että se jättää hänelle itselleen kyseisen kokouksen jälkeen valinnanmahdollisuuden. Ahtisaari jatkaa, että hänen osallistumattomuutensa kokoukseen olisi myös ollut periaatteellinen kannanotto.¹⁰⁸ Ahtisaaren osallistuminen Suomen ensimmäiseen EU:n huippukokoukseen oli merkki siitä, että hän halusi näyttää muille ulkopoliittisen asemansa ja todistaa samalla, että hänellä on myös tulevaisuudessa oikeus osallistua kokouksiin. Ahtisaari oli siinä oikeassa, että hänen kotiinjäämisensä olisi voitu helposti tulkita haluna korostaa pääministerin roolia Suomen kokousedustajana Eurooppa-neuvostossa. Samalla hänen olisi ollut vaikeampi oikeuttaa osallistumisestaan myöhempisiin kokouksiin, koska hän olisi omalla toiminnallaan tulkinut väljästi hallitusmuodon 33 §:ää ja muokannut poliittista valtiosääntöä ja kulttuuria pääministerin asemaa korostaen.

Suomen ensimmäinen huippukokousohallistuminen oli selvää harjoittelua, mutta myös valtataistelua. Sopimuksen Suomen liittymisestä Euroopan unioniin allekirjoitti pääministeri Aho, mutta sen jälkeisen puheen piti Ahtisaari. Varsinaiseen

¹⁰⁷ Helsingin Sanomat 30.12.1993, 2.1.1995

¹⁰⁸ Helsingin Sanomat 3.6.1994

kokouspöytäkirjassa oltiin Suomelle varattu vain yksi paikka, jonka Ahtisaari otti itselleen.¹⁰⁹ Näin ensimmäisessä kokouksessa viestitettiin muille EU-jäsenmaille presidentin olevan Suomen valtionpäämies liiankin yksiselitteisesti. Jatkossa on Suomelle pyydetty erillisjärjestelyin kaksi paikka illallis-pöytiin, jotta myös pääministeri pääsee osallistumaan muiden EU-valtionpäämiesten kanssa käytäviin keskusteluihin.

Presidentti teki syksyllä 1994 maakuntamatkan Ahvenanmaalle, missä järjestetyssä lehdistötilaisuudessa esille nousi jälleen kysymys Suomen edustajasta EU:n huippukokouksissa, koska Ahtisaari oli ilmoittanut heinäkuussa osallistuvansa Brysselissä järjestettyyn ylimääräiseen Eurooppa-neuvoston kokoukseen. Mainittakoon, että pääministeri Aho ei osallistunut kokoukseen. Ahtisaari sanoi Ahvenanmaalla, että hänen kantansa on koko ajan ollut se, että sekä presidentti että pääministeri osallistuvat kokouksiin. Kysymys ei hänen mielestään ole siitä, mitä hän haluaa, vaan mitä perustuslaissa ja valtiosäännössä sanotaan. Samassa tilaisuudessa hän sanoi, ettei hän ole yksin edustuskiistassa, vaan hänen mielestään tässä on myös Suomen kansa. Poliittiset puolueet edustavat Ahtisaaren mukaan vain kymmentä prosenttia ihmisistä, jotka käyttävät äänioikeuttaan.¹¹⁰ Ahtisaari asettaa perusteluisaan pykälän muodon sisällön edelle eli vetoaa tiukasti hallitusmuodon pykälään. Hän myös korostaa asemaansa yhtenä meistä, jolloin kiista koskeekin kaikkia suomalaisia.¹¹¹

Ahtisaarella oli edustuskiistassa selvästi oma linja ja oma tulkinta valtiosäännöstä verrattuna valtioneuvostoon ja eduskuntaan, eikä hän kaihtanut käyttää voimakkaitakaan

¹⁰⁹ Helsingin Sanomat 24.6.1994, Uimonen 1995 s. 251-252

¹¹⁰ Helsingin Sanomat Kuukausiliite 4.3.1995 s. 26-27

¹¹¹ Ahlfors et al. s. 136

ilmaisuja vilkkaana käyneessä keskustelussa saadakseen mielipiteensä esille. Lisäksi hänen tulkintansa puolueiden edustavuudesta oli erittäin tulkinnanvarainen. Eduskuntavaaleissa äänestäjät äänestävät lähes aina puolueiden ehdokkaita, jolloin puolueet edustavat lähes kaikkia äänestäjiä. Jos Ahtisaari kuitenkin onkin ottanut mittariksi puolueiden jäsenmäärät, on hänen arvionsa varmasti melko oikea. Tässä tapauksessa hänen lausuntonsa on todennäköisesti tarkoituksella hieman harhaanjohtava, jolla hän haluaa puolustella omaa asemaansa kiistassa.

Syyskuun alussa 1994 Ahtisaari piti Pielavedellä UKK-seminaarissa puheen "Suomen kansainvälinen asema 1990-luvulla", jota on kutsuttu myös hänen valtio-opikseen. Ahtisaaren mukaan toimivallan kaksijakoa, jolla hän tarkoittaa sekä presidentin että pääministerin osallistumista Eurooppa-neuvoston kokouksiin, ei ole helppoa soveltaa unioniasioden kokonaisuuteen, jossa asiat liittyvät toisiinsa. Tämän vuoksi presidentin ja valtioneuvoston yhteistyö on avainasemassa. Ahtisaari lupasi puheessaan jatkaa presidenttinä edeltäjiensä parhaimpia perinteitä ja käyttää toimivaltuuksiaan yhteistyössä valtioneuvoston kanssa. Samalla hän lupasi huolehtia, että presidentin ja eduskunnan yhteydet toimivat. Ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta Ahtisaari totesi, että päätöksenteon selkeys ja jakamattomuus on tärkeää.¹¹² Tällä lausahduksella Ahtisaari halusi viestittää ja tehdä selväksi, että maalla voi olla vain yksi ulkopoliittinen johtaja eli hän itse presidenttinä.

Kotimaa -lehden haastattelussa marraskuussa 1994 Ahtisaari väitti, että Suomessa on tehty vallankaappaus ilman lainsäädäntöä, kun presidentin asemaa on pyritty muuttamaan. Tällä hän viittasi hallituksen valmistelemaan valtiosäännön muutok-

¹¹² Ahtisaari 1994 s. 84

seen, jolla pyrittiin säätää Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hänen mielestään kukaan ei ole kiinnittänyt siihen mitään huomiota.¹¹³ Ahtisaari syytti hallitusta ja erityisesti sen pääministeriä Ahoa sekä myös eduskuntaa jyrkin sanoin väittäessään, että Suomessa on tehty vallankaappaus.

Sanana vallankaappaus pitää sisällään erittäin voimakkaita konnotaatioita ja on suomalaisessa kulttuurissa sävyltään negatiivinen. Ahtisaaren sanavalintaa ei voida pitää tässä yhteydessä onnistuneena vielä kun huomioidaan eduskunnan asema ylimpänä lainsäätäjänä, vaikkakin on toisaalta ymmärrettävää, että vastavalittu presidentti on huolissaan omasta asemastaan ja valtaoikeuksistaan.

Presidentti Ahtisaaren linja edustuskiistassa on pysynyt hänen alkukautenaan melko stabiilina. Tosin loppuvuonna 1994 hän käytti melko koviakin sanoja purkaessaan tunteitaan Ahon hallitusta kohtaan, mutta sanoma oli kuitenkin sama eli presidentin tulee myös osallistua Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Ahtisaaren linja on lieventynyt sitten Paavo Lipposen tultua pääministeriksi, jolloin yhteistyö kahden saman puolueen edustajan kanssa on sujunut saumattomammin. Aiemmin käsittelemäni presidentin 31.12.1994 antama lausuma on Ahtisaaren virallinen kannanotto edustuskiistaan ja toisaalta myöhemmin esille tuleva pääministeri Lipposen lausuma pitää sisällään myös Ahtisaaren ajatuksia keväällä 1995 edustuksesta.

¹¹³ Kotimaa 4.11.1994

6. SDP:N JA KANSANEDUSTAJIEN KANNANOTTOJA

Tässä kappaleessa tarkastelen nimenomaan sosiaalidemokratian suunnanmuutosta Eurooppa-neuvoston edustusasiassa, koska puolue unohti pitkät perinteensä parlamentarismen kannattajana ja alkoi tukemaan presidentin vahvaa asemaa. Kokoomuksen ja Suomen Keskustan linjat ovat olleet tarkastelemani ajan- kohdan aikana edustuskiistassa johdonmukaiset, joten näiden puolueiden mielipiteet tulevat esille käydyistä eduskuntakeskusteluista, enkä siis syvenny niihin sen enempää.

Aiemmin presidentti Kekkonen aikana Suomen Keskusta kannatti vahvaa presidenttiä ulkopoliittisin valtaoikeuksin, joita ei tullut siirtää valtioneuvostolle. Nyt kun Suomessa on ollut kaksi sosiaalidemokraattista presidenttiä peräkkäin Kekkonen jälkeen, on myös keskustalaiset muuttaneet kantaansa tässä asiassa ja kannattavat ulkoasiainvallan parlamentarisoitua.

Vuonna 1970 asetettu valtiosääntökomitea käsitteli 1974 antamassaan välimietinnössä myös ulkopoliitiikan hoitamista, joka tuohon aikaan oli arka ja erittäin poliittinen aihe erityisesti Neuvostoliitto-suhteiden vuoksi. Komitea oli ulkoasiainhoidon osalta yksimielinen siinä periaatteellisessa asiassa, että eduskunnan olisi voitava osallistua nykyistä enemmän ulkopoliitiikan hoitoon muun muassa ulkoasiainvaliokunnan toimintamahdollisuuksia lisäämällä. Komitean enemmistön kannanoton mukaan presidentin ulkopoliittinen päätöksenteko olisi pitänyt parlamentarismen mukaisesti sitoa ministeristön mielipiteeseen. Lisäksi komiteasta löytyi kaksi vähemmistömielipidettä, joista toisen mukaan presidentin itsenäistä päätösvaltaa ulkoasioissa ei olisi poistettava, ja toisen mukaan presidentin päätehtävänä olisi säilytettävä ulkopoliitiikan hoitaminen yhdessä hallituksen ja eduskunnan antamien ohjeiden mukaan, mikä edellyttää eduskunnan antamia

perusohjeita ulkopolitiikan hoidosta. Komitean enemmistön muodostivat pääasiassa vasemmiston edustajat ja vähemmistöön jäivät porvariedustajat.¹¹⁴ Tultaessa 1990-luvulle ovat porvaripuolueiden ja sosiaalidemokraattien mielipiteet muuttuneet presidentin valtaoikeuksista, missä taustalla on ainakin presidentin puoluetustan vaihdos sekä myös Suomen EU-jäsenyys.

Max Jakobson kirjoitti joulukuussa 1994, että pyrkimys siirtää presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia pääministerille ja valtioneuvostolle toimeenpanovallan parlamentaarisen vastuun toteutumiseksi on aikojen alusta ollut vasemmiston linja. Loppuvuodesta myös kokoomus ja keskusta olivat samalla linjalla, mikä Jakobsonin mielestä on enemmänkin puoluepoliittista taktikointia kuin vakava periaatteellinen kannanotto, ja se kohdistuu presidentin henkilöön, Ahtisaaren.¹¹⁵

6.1 Suomen sosialidemokraattinen puolue

Sdp:n entinen puheenjohtaja Pertti Paasio kirjoitti huhtikuussa 1994 toimiessaan eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajana Helsingin Sanomien vieraskynäpalstalla Tiitisen johtaman valtiosääntökomitean mietinnöstä. Paasio korostaa, että komitean lähtökohta oli oikea eli hallitus on parlamentarismiin kuuluva valtioelin siinä kuin eduskuntakin. Siksi on hänen mukaansa johdonmukaista, että Eurooppa-neuvoston kokouksissa Suomea edustaisi pääministeri eikä presidentti. Presidentin toimiminen Suomen edustajana johtaisi siihen, että hän joutuisi ottamaan vastuuta myös sisäpolitiikan asioista, jotka näin ollen liukuisivat parlamentaarisen valvonnan ulottumattomiin. Paasio näkee edustuskiistan yhtenä

¹¹⁴ KM 1974:27 s. 93-95

¹¹⁵ Jakobson 1994

ratkaisuna pääministerin aseman järjestämiseksi Eurooppa-neuvostossa siten, että presidentti nimittäessään hallituksen valtuuttaa sen pääministerin Suomen edustajaksi. Tallöin edustautumisen perustuslaillinen lähtökohta olisi presidentin ulkopoliittinen valta, jota sovellettaisiin tässä tapauksessa valtuuttamalla pääministeri käytännön toimijaksi. Paasion mielestä käytäntö, jossa Suomea edustaisi välillä presidentti ja välillä pääministeri, ei olisi toimiva. Lisäksi hän epäilee, ettei tällainen käytäntö olisi edes muiden jäsenmaiden hyväksyttävissä.¹¹⁶

Paasion ehdotus pääministerin valtuuttamisesta Suomen edustajaksi hallituksen nimittämisen yhteydessä saattaisi käytännössä kuitenkin osoittautua mahdottomaksi yhtälöksi, koska jos käytäntö perustuu ainoastaan poliittiseen valtiosääntöön eikä kirjoitettuun säädökseen, voisi presidentti halutessaan yksipuolisesti muuttaa käytäntöä. Paasion kirjoituksesta ei myöskään käy ilmi, että miten pitkäaikaisesta (koko vaalikausi vai lyhyempi aika) ulkopoliittisen vallan luovuttamisesta pääministerille olisi kyse ja toisaalta olisiko presidentillä halutessaan mahdollisuus kesken hallituskauden ottaa itselleen ulkopoliittinen käytännön toimijan status. Paasion malli ei olisi pitkällä tähtäimellä kestävä ratkaisu, koska se nojaa käytäntöön eikä muutettuihin hallitusmuodon pykäliin. Paasion kirjoituksen aikaan presidentti Ahtisaaren ja pääministeri Ahon välinen keskustelu Suomen edustautumisesta EU:n huippukokouksissa oli alkamassa, ja jo silloin olisi ollut vaikea kuvitella tilannetta, jossa Ahtisaari oli valtuuttanut Ahon toimimaan hänen sijastaan ulkopoliittisen vallan käyttäjänä Eurooppa-neuvostossa hallituksen loppukauden eli reilun vuoden ajan. Asetelma tosin muuttui myöhemmin, kun presidentti nimitti pääministeriksi sosiaalidemokraatti Paavo Lipposen.

¹¹⁶ Paasio 1994

Sdp:n Kalevi Sorsa oli keväällä 1993 aivan eri linjalla puoluetoveri Paasion kanssa. Sorsan mielestä liittyminen Euroopan unioniin ja edustus Eurooppa-neuvoston kokouksissa vaativat uutta vallanjakoa ulkopoliitikassa presidentin ja valtioneuvoston välillä. Sorsan mukaan presidentin sulkeminen pois kokouksista merkitsisi tosiasiallisesti hänen ulkopoliittisen valtansa viemistä. Sorsa jatkaa painottaen omaa valtiollista kokemustaan, että presidentin ulkoasiainvalta tulisi kaikessa oleellisessa säilyttää. Koska Suomen kansa elää raja-alueella, jolla aina tulee esiintymään jännityksiä, vaaditaan ulkopoliittiselta johdolta jännevyyttä ja päivänpolitiikasta riippumatonta pitkän tähtäyksen päämäärähakuisuutta, jonka pohjalta syntyvät ulkopoliittiset päätökset muodostuvat suureksi linjaksi tekojen kautta. Sorsa esittää vielä, että jos valtiosääntöuudistuksen aikana päädyttäisiin tilanteeseen, jossa korkeimpien valtaoikeuksien käytöstä vallitsisi vallankäyttöelinten kesken ja sisällä merkittäviä erimielisyyksiä, on välttämätöntä antaa kansan kansanäänestyksellä ratkaista uudistuksen suuret linjat.¹¹⁷

Sorsa on puheessaan hyvin omalla linjalla verrattuna sekä Paasioon että koko sdp:n traditionaaliseen parlamentarismilinjaukseen. Alkuvuodesta 1993 Sorsa oli vielä yksi ehdokas sosialidemokraattien presidenttiehdokkaaksi. Jos hänestä olisikin tullut presidentti Ahtisaaren sijaan, olisi todennäköisesti myös käyty edustautumisesta keskustelu, koska Sorsa kannatti myös vahvaa presidenttiä ulkopoliittisin valtaoikeuksin. Edustuskiistakeskustelu olisi tosin saattanut ollut hillitympää ja hallitumpaa, koska Sorsalla on pitkä poliittinen kokemus, jota hän olisi varmasti voinut hyödyntää edukseen. Eniten ihmetyttää Sorsan ehdotus kansanäänestyksen järjestämistä ratkaisuna valtioelinten väliseen ristiriitaan. Olisikin ollut mielenkiintoista seurata argumentteja, joilla

¹¹⁷ Sorsa 1993 s. 30-31

Ahtisaari ja Aho esikuntineen olisivat käänyttäneet äänestäjien päitä. Ei ole perusteltua ratkaista ristiriitatilannetta kansanäänestyksellä, koska ratkaisu ei välttämättä perustuisi valtiosäännön kehittämisen kannalta rationaalisiin perusteluihin ja koska tulokseen vaikuttaisi liikaa myös vallankäyttäjien persoonallisuudet.

Sosiaalidemokraattisen puolueen puoluehallitus antoi kesäkuussa 1994 lausunnon pääsihteeri Seppo Tiitisen johtaman valtiosääntökomitean mietinnöstä. Sdp pitää komitean ehdotusta pääpiirteissään kannatettavana ja asettuukin tukemaan presidentti Mauno Koiviston linjaa, jonka mukaan pääministeri edustaa Suomea Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Sdp:n mielestä presidentin toiminta Suomen edustajana edellyttäisi presidentin sisäpoliittisen vallan ja toimintaoikeuksien voimakasta lisäämistä. Parlamentarismin periaatteet ja toimivuus myös EU-jäsenyyden oloissa puoltavat komitean kantaa. Sosiaalidemokraattien linja on ristiriidassa presidentti Ahtisaaren, jonka mielestä presidentti päättää Suomen edustajan, käsitysten kanssa. Sdp kuitenkin korosti vielä kesäkuussa, että heillä on oma linja ja presidentillä omansa.¹¹⁸

Hallitus antoi eduskunnalle 28.11.1994 esityksensä numero 318 liittyen valtiopäiväjärjestyksen muuttamiseen. Hallitus ja presidentti olivat keskustelleet hallituksen esityksestä ennen sen antamista eduskunnalle ja erityisesti sen kohdasta, jossa käsitellään Suomen edustusta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Ahtisaaren vaatimuksesta esityksestä poistettiin sanat valtioneuvosto ja pääministeri, jolloin siinä ei otettu kantaa siihen, kuka edustaa Suomea ja informoi eduskuntaa EU-

asioissa.¹¹⁹ Koska presidentti antaa Suomessa hallituksen esitykset eduskunnalle, olisi Ahtisaari voinut halutessaan viivästyttää esityksen antamista, jos se ei olisi vastannut hänen odotuksiaan asiasta. Tästä syystä Ahon hallitus päätti antaa esityksen, joka ei vastannut valtioneuvoston kantaa.

Esitellessään hallituksen esitystä oikeusministeri Anneli Jäätteenmäki (kesk) totesi, että hallitus piti tärkeänä esityksen käsittelyä ja voimaansaattamista ennen vuotta 1995 ja Suomen EU-jäsenyyttä. Hän sanoi, että jos esitystä ei saada hyväksytyksi ennen vuodenvaihdetta, on EU-asioiden valmistelu vastuu ulkoasianministeriöllä ja presidentillä, eikä eduskunnalla ole oikeutta saada tietoa EU-asioista. Eduskuntaryhmien puheenjohtajien toivomuksesta Jäätteenmäki oli yrittänyt vielä neuvotella esityksen sisällöstä presidentin kanssa ennen sen antamista eduskunnalle, mutta tuloksetta.¹²⁰

Sdp:n johto oli puheenjohtaja Paavo Lipposen johdolla käynyt keskustelemassa edustuskiistan ratkaisemisesta presidentti Ahtisaaren kanssa 30.11.1994. Samalla sdp oli saanut Ahtisaaren tuen puolueensa edustusmallille. Sdp:n mallin mukaan hallitusmuotoon ei kirjata edustuksesta mitään, mutta valtiopäiväjärjestyksessä todetaan, että pääministeri kertoo kokousasioista Eurooppa-neuvoston kokousta ennen ja sen jälkeen eduskunnalle. Mallissa molemmat osallistuvat huippukokouksiin siten, että presidentti edustaa käsiteltäessä

¹¹⁹ Alkuperäisessä hallituksen esityksessä 318/1994 kuului valtiopäiväjärjestyksen 4 a luvun 54 a § seuraavasti:

Suurelle valiokunnalle sekä Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunnalle tulee antaa etukäteen tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa esille tulevista asioista. Eduskunnalle tai asianomaiselle valiokunnalle tulee antaa viipymättä tietoja Eurooppa-neuvoston kokouksessa käsitellyistä asioista.

HE 318/1994 s. 24

¹²⁰ Helsingin Sanomat 29.11.1994

ulko- ja turvallisuuspoliittisia kysymyksiä ja pääministeri käsiteltäessä yhteisöasioista. Edelleen presidentti osallistuu kokouksiin halutessaan, ja jos haluaa jatkuvasti, niin molemmat osallistuvat. Ahtisaari oli lähettänyt myös Lipposen välityksellä terveisiä, joiden mukaan presidentti on yhä parlamentarismia vahva tukimies. Lisäksi Ahtisaari oli korostanut haluaan vahvistaa eduskunnan asemaa EU-asioiden käsittelyssä. Näin ollen sdp:n edustautumismalli vastaa pääosin presidentin kantaa.¹²¹

Jäätteenmäki ihmetteli presidentin ja sdp:n Eurooppa-neuvoston edustusta koskevan sopimuksen sisältöä ja syntytapaa. Jäätteenmäen mukaan Ahtisaari oli hylännyt oikeusministeriön alkuperäisen esityksen, jossa edustautumiseen ei oteta mitään kantaa ja pykälät olisivat olleet Tiitisen komitean esityksen mukaiset. Ahtisaari oli vaatinut pääministerin informointitehtävän poistamista, koska hän oli ajatellut sen merkitsevän sitä, että vain pääministeri edustaa Suomea. Nyt hän oli kuitenkin sopinut sdp:n kanssa alkuperäisen hallituksen esityksen sisältöä vastaavasta edustautumissopimuksesta. Jäätteenmäki paheksui myös presidentin tapaa tehdä sopimus yhden puolueen kanssa, kun kiista on koko eduskunnan ja perustuslakivaliokunnan käsittelyssä. Oikeusministeri oli pääministeri Ahon kanssa samoilla linjoilla eli hän olisi halunnut, että edustautumisesta olisi kirjoitettu pykäliin selvät säännöt. Jäätteenmäen mielestä EU:n huippukokouksissa toimivat poliitikot, ja hänen mukaansa Suomen presidentti ei ole - tai ei ainakaan pitäisi olla - poliitikko.¹²² Sana poliitikko voidaan määritellä niin, että presidentti on ulkopoliittisten valtaoikeuksiensa vuoksi eräänlainen poliitikko, koska hallitusmuodon mukaan hän määrää Suomen ulko-

¹²¹ Helsingin Sanomat 1.12.1994

¹²² Helsingin Sanomat 3.12.1994

politiikasta. Jyrängin tulkinnan mukaan presidentin yhtenä roolina viidestä on juuri toimiminen poliittisena päätöksentekijänä, joka käyttää itsenäisiä valtaoikeuksia. Erityisesti presidenttiä pidetään hänen mukaansa ulkopoliittisen linjan suunnannäyttäjänä.¹²³

Kokoomuksen Sauli Niinistö paheksui myös sosiaalidemokraattien ja Ahtisaaren sopimusta sekä siihen liittyvää Kalliomäen lausuntoa, jonka mukaan vasta sdp:n käynti sai presidentin yhtymään sosiaalidemokraattiseen näkemykseen Tiitisen komitean esityksestä EU-asioiden hoidosta. Myös Niinistö kummasteli miten on mahdollista, että jokin ryhmä sopii eduskunnassa käsiteltävistä asioista presidentin kanssa.¹²⁴

Kun päähallituspuolueet olivat julkisesti ihmetelleet ja arvostelleet sdp:n ja presidentin edustus sopimusta, antoi sdp:n eduskuntaryhmän puheenjohtaja Antti Kalliomäki asiasta lausunnon. Hän painotti, ettei Ahtisaaren kanssa tehty sopimusta, vaan kyse oli tilaisuudesta, jossa sosiaalidemokraattinen johto kertoi kantansa edustautumisasiaan. Kalliomäen mukaan Ahtisaari suhtautui myönteisesti sdp:n kantaan.¹²⁵ On luonnollista, että sdp pyrki puhdistamaan Kalliomäen lausunnonla mainettaan presidentin apupuolueena. Aiemmin presidentti oli siis hylännyt sosiaalidemokraattien edustusmallin sisältöä vastaavan hallituksen esityksen, mutta yllättäen presidentti muutti kantaansa suhteessa pääministerin edustukseen ja samalla sdp muutti kantaansa presidentin edustukseen. Kysymys ei ollut pelkästään ulkopoliittisesta vallasta, vaan yleisemmin valtiosäännön uudistamistarpeesta ja presidentin sisäpoliittisten valtaoikeuksien kaventamisesta. Yhteisen

¹²³ Jyränki 1981 s. 2

¹²⁴ Helsingin Sanomat 3.12.1994

¹²⁵ Helsingin Sanomat 4.12.1994

sävelen löytämisellä edistettiin sekä sdp:n että presidentin etua ja samalla maksimoitiin käytettävissä olevat mahdollisuudet¹²⁶. Samalla oppositio sai voiton hallituksesta, joka joutui perääntymään edustusasiassa.

6.2 HE 318/1994 käsittely eduskunnassa

Hallituksen esityksestä käydyssä keskusteluissa eduskunnassa eri puolueiden kansanedustajien toimesta kerrattiin käytyä edustuskiistakeskustelua. Olen seuraavassa kerännyt mielestäni keskeisimmät eduskunnassa käytetyistä argumenteista asiasta.

6.2.1 Lähetekeskustelu

Hallituksen esityksestä 318 Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin käytiin eduskunnassa 29.11.1994 lähetekeskustelu, jolla esitys lähetettiin perustuslakivaliokuntaan.

Ensimmäisen puheenvuoron hallituksen esityksestä piti keskustalainen oikeusministeri Jäätteenmäki, joka totesi esityksen kiistanalaisimman kysymyksen olevan Suomen edustautuminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hänen mukaan esityksen lähtökohtana on ollut, että nimenomaista pykälää ei oteta hallitusmuotoon tai valtiopäiväjärjestykseen. Hallitusmuodossa tällainen säännön poikkeaisi tyylillisesti ja systemaattises-

¹²⁶ Presidentti pääsee Eurooppa-neuvoston kokouksiin aina halutessaan, mutta tästä huolimatta sdp:n ei kirjaimellisesti tarvinnut luopua pitkästä parlamentarismien puolustamisen periaatteesta, koska myös pääministerillä on oikeus osallistua kokouksiin. Pääministerin valinta säilytettiin edelleen presidentillä, vaikka valinnan siirtäminen eduskunnalle olisi lisännyt parlamentarismia, mutta tällä tavoin parannettiin sdp:n mahdollisuuksia tulla pääministeripuolueeksi eduskunta-vaalien jälkeen.

ti sen muista pykälistä. Jätteenmäki lisäsi vielä, että kun EU-jäsenyydestä ei ole tarkoitus mainita hallitusmuodossa, olisi epäjohdonmukaista säätää edustautumisesta EU:n yhdessä toimielimessä.¹²⁷ Mutta kuten aiemmasta käy esille, keskeinen perustelu edustautumisasian poisjättämiselle hallituksen esityksestä oli Ahtisaaren vaatimus. Jätteenmäki toivoi, että perustuslakivaliokunta ja eduskunta ottaisivat esitystä käsitellessään kantaa edustautumiseen Eurooppa-neuvostossa pelisääntöjen selvittämiseksi.

Kalliomäki käytti lähetekeskustelussa puheenvuoron, jossa hän toi esille sosiaalidemokraattien periaatteet Suomen EU-politiikasta. Hän korosti, että parlamentarismin turvaaminen on ensisijaista uudessa tilanteessa. Eduskunnan asema voi säilyä asianmukaisena EU-Suomessa, jos se voi valvoa ja ohjata Suomen EU-linjauksia EU:n ministerineuvostossa ja huippukouksissa. Toiseksi sdp haluaa kuitenkin säilyttää presidentin keskeiset valtaoikeudet, jotka liittyvät ulko- ja turvallisuuspolitiikan jatkuvuuden sekä parlamentaarisen järjestelmän toiminnan turvaamiseen. Sdp haluaa edetä niin, että muutosten keskellä valtio-organien valtasuhteet säilyvät ennallaan.¹²⁸ Sdp:lle oli tärkeää turvata uuden presidentin valtaoikeudet. Vielä kun huomioi, että presidentti on nyt kolmannen kauden peräkkäin sosiaalidemokraatti, kun taas pääministeriys oli porvaripuolueilla kahdeksan vuotta, joista neljä sdp oli vielä oppositiossa, on sdp:n kannalta poliittisesti järkevää turvata presidentin asema, joka tuntuu olevan helpompi saavuttaa sdp:lle.

¹²⁷ Valtiopäivät 1994 Pöytäkirjat 6 s. 5494-5495

¹²⁸ *ibid.* s. 5510

6.2.2 I käsittely

HE:n 318/1994 ensimmäinen käsittely eduskunnassa käytiin 16.12.1994 perustuslakivaliokunnan mietinnön (10/1994) pohjalta. Valiokunnan puheenjohtaja Sauli Niinistön (kok) mielestä peruseriaatteeksi edustautumisessa Eurooppa-neuvostossa tulisi muodostua se, että valtioneuvosto määrittelee Suomen edustajan. Hän jatkoi, että todennäköisimmin edustaja tulee olemaan pääministeri, mutta estettä sille, että tasavallan presidentti tämän säännöksen perusteella käyttäisi Suomen puhevaltaa kokouksissa ei luonnollisestikaan ole. Niinistö korosti myös, että eräissä kysymyksissä, joita hän ei tässä yhteydessä sen tarkemmin määritellyt, on luonnollista, että valtioneuvosto ja presidentti toimivat yhteistoiminnassa.¹²⁹

Heti ensimmäisessä vastauspuheenvuorossa Tuulikki Ukkola (lkp) otti esille saman päivän Helsingin Sanomissa olleen SDP:n eduskuntaryhmän puheenjohtajan Antti Kalliomäen lausunnon, jossa hän oli sanonut, että mietinnöt ovat mietintöjä ja pykälät pykäläiä ja että mietinnöillä ei ole virkaa.¹³⁰ Tämä lausunto herätti vilkasta keskustelua SDP:n todellisesta kannasta käsiteltävään hallituksen esitykseen sekä edustautumiseen Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Sdp on perinteisesti kannattanut siirtymistä entistä vahvempaan parlamentarismiin, jolloin eduskunnan asemaa vahvistettaisiin suhteessa presidenttiin.

Arja Alho (sdp), joka toimi perustuslakivaliokunnan varapuheenjohtajana, siteerasi käydyssä keskustelun aikana puolueensa puoluekokouksessa hyväksyttyä valtiosäännön uudistamisen

¹²⁹ Valtiopäivät 1994 Pöytäkirjat 6 s. 6031-6032

¹³⁰ *ibid.* s. 6032

asiakirjaa. Siinä sanotaan: "Tasavallan presidentin nykyiset laajat valtaoikeudet eivät ole perusteltuja. Vakiintuneen demokratian olosuhteissa ei ole tavanomaista, että valtion päämiehellä on laajat itsenäiset poliittiset valtaoikeudet. Yhdelle henkilölle keskitetty ja parlamentaarisen valvonnan ylä- tai ulkopuolella oleva vallankäyttö on kansanvallan periaatteiden vastaista. Tasavallan presidentin tulee olla kansakuntaa kokoava valtiollinen johtohahmo, jonka arvovalta perustuu hänen persoonallisiin ominaisuuksiinsa sekä suomalaisen yhteiskunnan ja kulttuurin syvälliseen tuntemukseen eikä itsenäisiin poliittisiin valtaoikeuksiin. Lainsäädäntötyön perustuessa yhä enemmän kansainväliseen vuorovaikutukseen on välttämätöntä vahvistaa eduskunnan ja se luottamusta nauttivan valtioneuvoston asemaa myös ulkopolitiikan alalla, jotta tosiasiallinen lainsäädäntövalta ei luisu pois eduskunnalta."¹³¹ Sdp:n puoluekokouksen ilmaisema kanta voidaan hyvin selvästi tulkita pääministerin eduksi edustuskiistassa. Hallituksen esityksen ensimmäisessä käsittelyn aikana sdp oli päässyt yhteisymmärrykseen Ahtisaaren kanssa edustautumismallista ja tehtävistä valtiosäännön muutoksista, joten Alhon esittämä puolueen vanha kannanotto tässä yhteydessä ei tunnu järkevältä vaan lähinnä totuuden kaunistelulta.

Kalliomäen vastatessa eduskunnan istunnossa esille nostettuihin kysymyksiin hän painotti, että sosiaalidemokraatit ovat toistuvasta esittäneet haluavansa turvata parlamentarismin myös uudessa tilanteessa, jolloin Suomi on EU:n jäsen. Kalliomäki lisäsi, että eduskunnan asema on kyettävä säilyttämään sille valtiosäännön mukaan kuuluvana, mikä on mahdollista vain, jos eduskunta voi valvoa ja ohjata Suomen EU-politiikkaa ainakin EU:n ministerineuvoston ja huippukokousten osalta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Eurooppa-neuvoston kokousten osalta selvitys- ja tiedotusvelvoitteista

¹³¹ ibid. s. 6047-6048

eduskunnalle vastaa valtioneuvoston edustajana pääministeri. Toisaalta sdp on halunnut säilyttää perustuslakiin kuuluvat presidentin keskeiset valtaoikeudet, jotka liittyvät erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan jatkuvuuden ja parlamentaarisen järjestelmän toiminnan turvaamiseen. Kalliomäki halusi muistuttaa, että presidentti on perinteisesti ollut tärkeä voimavara suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä osana kansanvaltaa ja että sosialidemokraattien mielestä näin tulee myös jatkossa olla, erityisesti aikana, jolloin maailma muuttuu nopeasti ja eurooppalainen turvallisuusjärjestelmä on muotoutumassa. Hänen mielestään valtiosäännön jatkokäsittelyn aika on myöhemmin, jolloin se voisi tapahtua luotettavammassa (onko sama kuin sosiaalidemokraatti pääministerinä) oloissa.¹³² Sekä Kalliomäen että Alhon puheenvuoroista ilmenee, että vielä keskustelun aikana puolueen rivit edustautumisasiassa olivat hajanaiset. Vahvalle presidentille löytyi tietysti tukijoita, mutta kaikkia Ahtisaaren valinta puolueen presidenttiehdokkaaksi ja alkukauden linja eivät miellyttäneet, joten perinteisen parlamentaarisen linjan kannattajia-kin oli.

Vaikka Kalliomäki puolustele parlamentarismin ja sen edelleenkehittämistä, perustelee hän kuitenkin vahvasti myös presidentin asemaa ja roolia muutosten aikakautena ja toimintaympäristön muuttuessa. Suuria muutoksia on tapahtunut ennen 1990-lukuakin, mutta silloin sosiaalidemokraatit ovat kyllä puhuneet vahvan parlamentarismien puolesta, joten Kalliomäen argumentit eivät ole kovin kestäviä. Ajatus sdp:n toimimisesta presidentin apupuolueena on vahvasti taustalla lukiessa Kalliomäen puhetta.

Kalliomäen tulkinnan mukaan perustuslakivaliokunnan mietinnön keskeisin viesti on hyvän yhteistyön pakko eri valtioinsti-

¹³² *ibid.* s. 6037

tuutioiden välillä. Vuoden 1994 lopun vilkas keskustelu valtiosäännön muutoksista on henkilöitynyt nimenomaan presidentin ja pääministerin keskinäiseen yhteistyöhön. Tästä Kalliomäki siirtyikin hieman toiseen asiaan eli presidentin sisäpoliittisia valtaoikeuksia koskeviin muutoksiin. Hänen mielestään eduskunnan on erityisesti pääministerin valintaa ja hallituksen muodostamista koskevissa päätöksissään varmistettava, että luotava järjestelmä huomioi myös presidentin ja pääministerin henkilökemioiden yhteensopivuuden. Tämä edellyttää Kalliomäen mielestä presidentin riittävän selkeää roolia jo pääministerin valintaprosessin alkuvaiheessa.¹³³ Hän painotti kaikkien kolmen valtioelimen - eduskunnan, valtioneuvoston ja presidentin - välisen luottamuksellisen yhteistyön merkitystä, mistä hyötyvät niin itse valtioelimet kuin kansallinen etu.¹³⁴ On varmasti totta, että hyvästä yhteistyöstä hyötyvät kaikki, mutta on mahdotonta perustaa valtiosäännön pykälät nojautumaan poliittisessa vallassa olevien henkilöiden välisiin ihmiskemioihin. Parlamentarismin tulee olla muutakin kuin henkilökemiaa.

Kalliomäki toi vielä esille sdp:n näkemyksen valtiosääntöuudistuksen, jossa voidaan puuttua myös presidentin valtaoikeuksiin, oikeasta ajankohdasta. Puolueen mielestä uudistusten tulisi astua voimaan vasta seuraavien presidentinvaalien jälkeen, niin että tulevat ehdokkaat jo tietävät ehdolle asettuessaan, minkä sisältöiseen virkaan ovat hakeutumassa. Puheensa lopussa Kalliomäki lausui selvästi, että sosiaalide-

¹³³ Tämä Kalliomäen lausahdus antoi jo merkkejä tulevasta. Julkaistut vaaligallupit maaliskuun 1995 eduskuntavaaleista olivat lupailleet sosialidemokraateille suurta vaalivoittoa, mikä puolestaan ennakoi pääministeriyden siirtyvän keskustalta sdp:lle. Tässä tilanteessa sdp halusi säilyttää pääministerin valinnan presidentillä ja turvata näin oman selustansa. Mielestäni tämä on keskeinen sosialidemokraattien syy esityksen, jolla pääministerin valinta olisi siirretty eduskunnalle, hylkäämiseen.

¹³⁴ Valtiopäivät 1994 Pöytäkirjat 6 s. 6038

mokraattinen eduskuntaryhmän mielestä perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 318/1994 täyttää sille asetetut perustavoitteet ja että ryhmä kannattaa sen hyväksymistä.¹³⁵ Vaikka sdp:n eduskuntaryhmä kannatti esitystä, ei se tarkoittanut, että ryhmä olisi kirjaimellisesti sitoutunut esitykseen. Edelleen ryhmästä kuului soraääniä, jonka mukaan tällä esityksellä puututaan presidentin ulkopoliittisiin valtaoikeuksiin, mikä puolestaan ei ole sopivaa suoralla kansanvaalilla valittua presidenttiä kohtaan.

Kokoomuksen edustaja Ben Zyskowicz vastasi Kalliomäelle ja sanoi ymmärtävänsä, että sosiaalidemokraateilla on tuska, kun he yrittävät samanaikaisesti olla uskollisia sdp:n traditiolle eli parlamentarismille arvostamiselle ja toisaalta puolueen piirissä nousseen presidentin näkemykselle ja tulkinnalle hallitusmuodon ulkopoliittikkaa koskevasta pykälästä.¹³⁶ Tämä lausahdus kuvaa hyvin miten sosiaalidemokraatit toiminnallaan yrittivät puolustaa puolueensa presidenttiä ja hänen valtaoikeuksiaan korostaen kuitenkin parlamentarismien merkitystä. He eivät tässä yhteydessä kehitelleet kovin uskottavaa yhteistä tekijää eri valtioinstituutioiden valtasuhteille.

6.2.3 III käsittely

HE 318/1994:n kolmas käsittely oli eduskunnassa 20.12.1994. Kolmannessa käsittelyssä tuli esille jo aiemmin esitettyjä perusteluja, mutta myös uusia mielenkiintoisia ilmaisuja Eurooppa-neuvoston edustuskiistaan saatiin.

¹³⁵ *ibid.* s. 6038

¹³⁶ *ibid.* s. 6040

Jälleen kerran keskustelussa sosiaalidemokraatit puolustelivat omaa kantaansa edustusasiassa, nyt eduskuntaryhmän puheenjohtaja Erkki Tuomiojan suulla. Sdp:n eduskuntaryhmä oli hyväksynyt 20.12.1994 kannanoton, jossa sanottiin, että ryhmä hyväksyy EU-jäsenyyden edellyttämän valtiosääntömuutoksen kiireellisen voimaansaattamisen. Ryhmä korosti eduskunnan tehokkaiden vaikutusmahdollisuuksien takaamista käytännössä ja kattavaa tietojensaantioikeutta Euroopan unionissa käsiteltävistä asioista. Sosiaalidemokraattien mielestä on välttämätöntä, että valtioneuvosto ja presidentti toimivat hyvässä yhteistyössä Suomen EU-politiikkaa linjatessa. On heidän mielestä pidettävä huolta, että EU-asioiden kansallinen valmistelu valtioneuvostossa ei loukkaa suoralla kansanvaalilla valitun presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia.¹³⁷

Vasemmistoliiton Esko-Juhani Tennilä ihmetteli vastauspuheenvuorossaan sdp:n linjauksia, joilla kasvatettaisiin presidentin valtaoikeuksia, vaikka toisaalta hän piti ymmärrettävänä oman miehen vallan lisäämistä. Myös Tennilä mainitsi, että tähän saakka koko vasemmisto on ollut eduskunnan vallan lisäämisen kannalla, mutta nyt hänen mielestään näyttää siltä, että eletään suhdanteiden ja presidentin henkilön mukaan.¹³⁸ Näin ollen ei vain porvaripuolueista vaan myös vasemmistoliitosta löytyi ihmettelijöitä sdp:n takinkäännöstä kannassaan parlamentarisointiin.

Vihreiden Pulliainen toi mielenkiintoisen lisän käytyyn keskusteluun informointivelvollisuudesta eduskunnalle ja sen valiokunnille Eurooppa-neuvoston kokouksista. Hän kertoi pääministerin raportoinnista eduskunnan suurelle valiokunnalle Essenin huippukokouksesta erityisesti ulko- ja turvallisuus-

¹³⁷ *ibid.* s. 6186-6187

¹³⁸ *ibid.* s. 6183-6184

suuspoliittisten asioiden osalta. Pääministeri oli todennut, että näitä asioita hoiteli presidentti ja että asia ohitetaan näin vain. Näillä sanoilla pääministeri kuittasi koko ulko- ja turvallisuuspoliittisen osuuden.¹³⁹ Pulliaisen kommentti ei herättänyt asiasta keskustelua, mutta toisaalta on huomioitava, ettei säädökset pääministerin informointivelvollisuudesta olleet vielä voimassa tuohon aikaan. Ihmettelyä tietysti herättää se, jos presidentti ja pääministeri eivät ole keskustelleet keskenään käymistään keskusteluista ja käyttämistään puheenvuoroista. Yhtenä selityksenä asialle voisi olla, että Essenin huippukokouksen aikaan joulukuussa 1994 Ahtisaaren ja Ahon välinen kiista oli kuumimmillaan huomioiden vielä eduskunnassa käsiteltävänä ollut hallituksen esitys.

Eurooppa-neuvoston edustuskiista on kokonaisuudessaan kulminoitunut hyvin pitkälle oppositio-hallitus -linjalle sekä toisaalta Ahtisaaren ja Ahon väliseksi valtakeskusteluksi. Jo Ahtisaaren presidentinvaalikampanjan aikana syntyi vastakkainasettelu Ahon hallituksen talous- ja työllisyyspolitiikan sekä Ahtisaaren linjausten välillä. Ahtisaari antoi kampanjansa aikana ymmärtää, että työttömyys oli kohonnut hallituksen politiikan takia liian korkeaksi, joten hänen sisäpoliittiset linjaukset poikkesivat Ahon linjasta. Lisäksi Aho kannatti presidenttivaalikampanjan toisella kierroksella hallituksensa puolustusministeri Elisabeth Rehniä (rkp), millä on myös voinut olla vaikutusta presidentin ja pääministerin suhteisiin jo ennen Ahtisaaren valintaa.¹⁴⁰

Edustuskiista jatkui Ahtisaaren valinnan jälkeen, jolloin kiistasta tuli yhä selvemmin myös hallituksen ja opposition

¹³⁹ *ibid.* s. 6185

¹⁴⁰ Uimonen 1995 s. 244

välinen asia. Sdp oppositio- ja presidenttipuolueena oli vaihtanut mielipidettään edustusasiassa presidentin hyväksi, kun taas Ahon hallituksen porvaripuolueet olivat vankasti pääministerin edustuksen kannalla. Aho oli tuonut esille oman mielipiteensä pääministerin edustautumisesta Suomenmaan haastattelussa jo 1992. Samalla hän arvioi, että presidentin valta kaventuu suoran kansanvaalin vastapainona, mikä ei näytä toteutuneen Ahtisaaren ensimmäisten presidenttivuosien aikana.¹⁴¹ Kyse ei ollut pelkästään henkilökemiasta vaan kiistassa eri osapuolet asettivat rajan parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston ja presidentin valtaoikeuksille. Painopisteen siirtoa pääministerin suuntaan erityisesti EU-asioissa perusteltiin muun muassa Eurooppa-neuvostossa käsiteltävien asioiden pohjalta, joiden useimmiten katsottiin kuuluvan sisäpolitiikan alaan.

7. ASIANTUNTIJOIDEN KOMMENTTEJA

Eurooppa-neuvoston edustuskiistasta käytyyn keskusteluun osallistuivat poliitikkojen lisäksi monet tutkijat ja asiantuntijat. Jo ennen kiivainta keskustelua syystalvella 1994 monet tahot ennakoivat juuri EU:n huippukokousedustuksen nousevan vilkkaan väittelyn kohteeksi, koska valtiosääntömme ulkopoliittiset säännökset ja presidentti Koiviston perinne eivät olleet yksiselitteisiä.

Olen koonnut tähän lukuun eri näkökulmia edustuskiistaan. Valtio-opin tutkijat Jaakko Nousiainen ja Voitto Helander ovat aktiivisemmin osallistuneet keskusteluun ja tuovat myös valtio-opin näkökulman Eurooppa-neuvoston edustautumisasiaan. Valtiosääntöoikeudellista näkökulmaa tässä yhteydessä edustaa Martin Scheinin. Aiemmin olen tuonut esille Ilkka Saraviidan

¹⁴¹ Suomenmaa 18.12.1992

tulkinnan kiistasta. Jotta näkökulmat asiaan olisivat moninaiset käsittelen myös ulkoasiainministeriön virkamiehen ja oikeustieteen tohtorin Ora Meres-Wuoren näkemystä kiistasta.

7.1 Edustuskiistaa ennakoivia kirjoituksia

Jaakko Nousiainen arvioi jo vuonna 1992, että eräs EY-integraation ongelmallisempia kysymyksiä Suomen valtiosäännön kannalta on ulkopolitiikan alalla vallitsevan omaleimaisen toimivaltajaon ja käytännön toimintavaatimusten välille syvenevä ristiriita. Hänen mukaansa kansallisen politiikan kansainvälistyessä selkeäksi ajateltu toimivaltaraja tulee epämääräiseksi, kansallinen malli on vieras integraation mukanaan tuomille toimintatavoille, ja syntyy uusia paineita presidenttijohtoisuuden suuntaan. Tässä yhteydessä Nousiainen vertaa eurooppalaisiin tasavaltoihin, joissa useammissa periaatteellinen ulkopoliittinen johtaminen kuuluu valtionpäämiehelle, mutta käytännössä valta ja vastuu on kuitenkin pääministerillä ja hänen hallitukselleen.¹⁴²

Nousiaisen tulkinnan mukaan tiheään toistuvat huippukokoukset eivät ole vain ylimpien valtionjohtajien rituaalisia juhlaistuntoja, vaan niissä käydään hyvin konkreettisia neuvotteluja ja annetaan poliittisia sitoumuksia niin ulkopoliittisesta yhteistyöstä kuin yhteisötoiminnan eri lohkojen kehittämissuunnista. Maastrichtin sopimuksen myötä Eurooppa-neuvoston asema on tullut entistä virallisemmaksi, joten tehtävät päätökset tulevat myös tätä kautta sitovammiksi. Erityyppisten kysymysten esiintyessä rinnakkaisina ei edustusta voitane hevin jakaa presidentin ja pääministerin kesken. Kokousten näkyvyyden ja merkityksen huomioonottaen on Nousiaisen mukaan tuskin ajateltavissa, että presidentti ei osallistuisi Eurooppa-neuvoston kokouksiin. Tosin osallistuessaan joutuisi

¹⁴² Nousiainen 1992b s. 265

hän ottamaan kantaa myös Suomen sisäpolitiikkaan. Vaikka presidentti pyrkisikin sopimaan etukäteen kannanotoistaan parlamentaarisen hallituksen kanssa, jäisi hänelle kuitenkin toimintatilaa kokouksissa. Tällaisessa tilanteessa pääministeri jäisi lähinnä kotimaiseksi johtajaksi, jolla ei olisi yhtä tiivistä kytkentää kansainväliseen toimintakenttään kuin presidentillä ja ulkomaisilla virkatovereillaan.¹⁴³

Nousiainen uskoi vuonna 1992, että silloisten voimassa olevien säännösten puitteissa on mahdollista löytää toimiva yhteistyö- ja tasapainosuhte presidentin, pääministerin ja valtioneuvoston kesken. Tällainen tosin edellyttäisi hänen mielestään presidentiltä huomattavaa joustamista muodollisista valtaoikeuksista, pääministerin ohjausvallan laajenemista ja likeistä keskusteluyhteyttä näiden johtajien välillä. Haittapuolena Nousiainen näkee perustuslain kirjaimen ja valtioneuvoston käytännön välille syvenevä kuilu sekä sen, että päällekkäinen kaksoisjohtajuus on epävakaa ja altis henkilö- ja tilannetekijöistä johtuville häiriöille.¹⁴⁴ Nousiaisen arvio toimivan yhteistyömuodon löytämisestä ei aivan osunut kohdalleen presidentti Ahtisaaren ja pääministeri Ahon välisessä kiistassa. Erityisesti Nousiaisen mainitsema haittapuoli eli henkilö- ja tilannetekijöiden rooli nousi merkittäväksi aiheeksi edustuskiistassa. Jos presidentti ja pääministeri olisivat sopineet silloisten säännösten puitteissa yhteistyöstä Eurooppa-neuvoston kokousten osalta, olisi poliittisen valtiosäännön alalla pystytty sopimaan sellaisesta mitä varsinaisiin säännöksiin olisi ollut vaikea saada kirjattua.

Nousiaisen katsoo, että hallitusmuodon 33 § on muodoltaan vanhakantainen ja sisällöllisesti riittämätön kansainvälisen

¹⁴³ *ibid.* s. 266-267

¹⁴⁴ *ibid.* s. 267

valtiotoiminnan tarpeita varten, mistä syystä olisi ulkoasiainvalta säänneltävä uudelleen, nykyaikaisemmin ja yksilöidymmin. Nousiainen esittää kolme mahdollisuutta ulkoasiainvallan uudistamiseen. Ensimmäiseksi hän ehdottaa ulkoasiainvallan parlamentarisointia sitomalla presidentti valtioneuvoston mielipiteeseen, jolloin johtoasema siirtyy pääministerille, ulkoasiainministerille sekä hallituksen ulko- ja turvallisuuspoliittiselle valiokunnalle. Toisena vaihtoehtona on täsmällisesti määrätty työnjako esimerkiksi siten, että perinteinen ulkopoliittikka kuuluu presidentille ja uudet kansainväliset asiat valtioneuvostolle. Kolmantena ehdotuksena on pääministerin ja valtioneuvoston operatiivisen roolin tehostaminen ulkoasioiden koko alalla säilyttäen kuitenkin samalla presidentin asema ylivalvojana ja yhteensovittajana. Nousiainen itsekin myöntää kirjoituksessaan, että kaikki hänen ehdotuksensa ovat jossain mielessä ongelmallisia. Ensimmäisen vaihtoehdon tiellä on vahvoja poliittisia esteitä, ettei se ole realistinen. Toinen on vaikea teknisesti toteuttaa ja kolmas jättää epämääräisen harmaan vyöhykkeen, jolla toimivaltasuhteet ja toimintamenetelmät jäävät piiloksi.¹⁴⁵

Nousiaisen esittämät vaihtoehdot ulkopoliittisen vallan uudelleenjärjestämisestä eivät ole yksinkertaisia. Eurooppaneuvoston edustuskiistaa ajatellen olisi ensimmäinen vaihtoehto paras, koska tällöin valtioneuvosto ja eduskunta voisivat yhdessä päättää Suomen ulkopoliittisistakin linjauksista eikä olisi epäselvyyttä Suomen kokousedustajan toimivallasta. Toisessa ehdotuksessa esitetään ulkopoliittisen kentän jakamista perinteiseen ja uusiin kansainvälisiin asioihin, mikä jo pelkkänä ajatuksenakin tuntuu melko mahdottomalta. Olisiko perinteistä ulkopoliittikka esimerkiksi Suomen suhteet Venäjälle ja uutta Suomen toiminta Euroopan

¹⁴⁵ *ibid.* s. 267-268

unionissa? Ongelmana olisi ainakin se, että Euroopan unionilla on omat suhteet Venäjän hallituksen kanssa ja Eurooppa-neuvoston kokouksessa voitaisiin päättää uusista yhteistyömuodoista Venäjän kanssa. Olisiko tämä presidentin vai pääministerin toimivaltaa? Ajatus perinteisestä ulkopolitiikasta tuntuu erittäin vanhanaikaiselta ja sopimattomalta Suomen toimintakenttään EU-jäsenenä. Kolmatta Nousiaisen ehdotusta on periaatteessa yritetty soveltaa päätettäessä, että pääministeri tiedottaa EU:n huippukokouksista eduskuntaa. Tällöin tehostettiin pääministerin operatiivista roolia myös ulkopolitiikan alalla, mutta kuitenkin presidentillä säilytettiin asema ylimpänä ulkopoliittisena johtajana.

Voitto Helander kirjoitti *Svenskbygden* -lehdessä 1994 Suomen valtiosäännöstä ja edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Hänen mielestään presidentin toimimista Suomen edustajana kannattavat tahot perustelevat mielipidettään ranskalaisella mallilla, koska Suomen ja Ranskan ylimpien valtioelinten valtasuhteet muistuttavat toisiaan. Erityisesti presidenttien itsenäiset valtaoikeudet ovat samansuuntaisia. Helanderin mielestä keskeinen ero suomalaisen ja ranskalaisen järjestelmän välillä on sisäpoliittisissa valtaoikeuksissa.¹⁴⁶ Koska Ranskan presidentillä on myös sisäpoliittisia valtaoikeuksia, on hänellä tämän vuoksi vahvempi asema valtionpäämiehenä ja on siis oikeutetumpi osallistumaan Ranskan edustajana EU:n huippukokouksiin.

Helander tulkitsee presidentin johtavan roolin Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa perustuvan hallitusmuodon pykälään presidentin asemasta ulkopoliittisena johtajana. Lisäksi hän katsoo, että Suomen suhteet Euroopan unioniin ovat kieltämättä osa ulkopolitiikkaa, joten edustautuminen tässä mielessä on selvä. Ongelmana hän pitää sitä, että

¹⁴⁶ Helander 1994 s. 5

presidentillä ei ole raportointivelvollisuutta eduskunnalle, jolloin parlamentarismi ei toteutuisi. Helanderin tulkinnan mukaan edustuskiistassa on pääsääntöisesti kysymys muodollisesta valtiosääntöoikeudellisesta konfliktista. Toisaalta kyseessä on kahden valtioelimen valtataistelusta, jossa eduskunnalla on periaatteessa käytössään tarvittavat keinot kiistan ratkaisemiseksi edukseen. Toinen asia Helanderin mukaan onkin se, että löytyykö poliittista tahtoa ratkaista asia yksipuolisesti parlamentarismien eduksi.¹⁴⁷ Poliittista tahtoa ratkaista edustuskiista yksiselitteisesti pääministerin eduksi ei löytynyt. Pääministerin osallistuminen kaikkiin Eurooppa-neuvoston kokouksiin haluttiin varmistaa pääministerin informointivelvollisuudella eduskunnalle kokousasioista, mutta hallitusmuotoon ei kuitenkaan haluttu selvää säädöstä edustajasta.

Jukka Heinonen kirjoitti Ulkopoliittikka-lehdessä 1994, että presidentti Koivisto oli toistuvasti ilmoittanut, että Suomea tulisi edustaa EU:n huippukokouksissa presidentin sijasta pääministeri. EU-jäsenyyteen tähänneen prosessin työnjako oli linjassa koivistolaisen doktriinin kanssa. Jäsenyyden hakeminen oli ytimeltään ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätös, johon presidentin tuli osallistua. Sen sijaan itse jäsenyysneuvottelut käsittelivät pääasiassa sisäpoliittisia asioita, joista päättäminen kuuluu hallitukselle.¹⁴⁸

Ahtisaari ei yhtynyt edustusasiassa edeltäjänsä mielipiteeseen. Heinonen tulkitsee ongelmaksi sen, että Eurooppa-neuvoston kokouksissa päätetään myös unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan peruslinjoista. Jos Ahtisaaren tahdon mukaisesti Suomea edustaisi valtionpäämies, tämä pääsisi sitomaan

¹⁴⁷ *ibid.* s. 6-8

¹⁴⁸ Heinonen 1994 s. 63-64

hallitusta myös mm. sosiaali-, talous- ja ympäristöpoliittisilla kannanotoillaan. Perusteita edustuskiistalle Heinonen löytää hallitusmuodostamme, joka sallii nykyasussaankin aktiivisen presidentinvallan ulkopoliitikassa. Hän uskoo, että todennäköisessä kehityskulussa presidentinvaltaa tullaan vähitellen parlamentarisoidaan. Ratkaisevan vaikutuksen hän päättelee olevan päätöksellä siitä, kuka edustaa Suomea EU:n huippukokouksissa. Heinonen ennakoi, että Ahtisaaren ja Ahon välillä käydään asiasta kädenvääntö, joka tulee olemaan puhtaasti poliittinen, ei juridinen.¹⁴⁹ Heinonen ennakoi kirjoituksessaan hieman väärin, koska edustuskiistasta tuli myös mitä enemmissä määrin juridinen ongelma. Ahtisaarihan totesi hallituksen esityksestä 318/1994 antamassaan lausunnossa, että muussa kuin lainsäätämisyjärjestyksessä annettu kanta perustuslain tulkinnasta ei ole pätevä, jos presidentti ei samaista tulkintaa hyväksy. Eduskunnan perustuslakivaliokunta puolestaan lausui omassa mietinnössään edustuskiistään kantansa, jota se piti lainsäätäjän tulkintana säätämistään laista ja näin ollen pätevänä tulkintana, hyväksyi presidentti sen tai ei. Tietysti edustuskiista sisälsi myös erittäin paljon poliittisia intohimoja presidentin valtaoikeuksista sekä niiden parlamentarisoinnista kuten aiemmin käsittelemässäni eduskuntakeskustelusta on käynyt ilmi.

7.2 Keskustelua edustuskiistan aikana

Seppo Tiihosen näkee presidentti Ahtisaaren ja Ahon hallituksen välisen Eurooppa-neuvoston edustusta ja laajemmin Euroopan unioniin liittyvää valtiosääntöä koskevan kiistan taustalla on kolme seikkaa. Ensinnäkin Koiviston aloittama hallitsemismallin parlamentarisointi oli kesken, erityisesti ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän sopeuttaminen EU-jäsenyyden mukanaan tuomiin muutoksiin. Toiseksi eduskunta

¹⁴⁹ *ibid.* s. 63-64

pyrki varmistamaan asemansa uusissa oloissa, sillä unioniin liittyminen siirsi osan eduskunnan päätösvallasta Euroopan unionille. Kolmanneksi Tiihonen arvioi, että Ahtisaarella oli tietoinen halu säilyttää Suomessa vahva presidenttiys erityisesti ulkopolitiikan alalla. Tiihosen mielestä edustuskiista oli Ahtisaarelle vaikea, koska hän oli toisaalta kansanvallan kannattaja, mutta samalla myös ulkoasiainministeriön entinen korkein virkamies. Ahtisaari on korostanut puheissaan eduskunnan, valtioneuvoston ja presidentin välistä yhteistyötä ulkopoliittisessa päätöksenteossa sekä toisaalta ulkopolitiikan yhtenäisyyttä ja selkeyttä, mutta hänen toimintansa ei välttämättä ole ollut aivan linjassa puheidensa kanssa.¹⁵⁰ Edustuskiistan aikana Ahtisaaren ja Ahon välinen yhteistyö oli annetun kuvan mukaan vaikeaa, eikä heillä mitään todennäköisemmin ollut todellista poliittista halua ratkaista kiistaa. Niin presidentti kuin pääministerikin seisoivat tukevasti omilla reviireillään antamatta periksi, eikä lähestyvien eduskuntavaalien vuoksi kunnan yhteyttä päässyt syntymään.

Martin Scheininin mukaan perinteinen jännite parlamentarismien ja Suomen valtiosäännölle tunnusomaisen puolipresidentialismin välillä on EU-jäsenyyden myötä tullut eräänlaiseen käännekäänneeseen. On muodostunut asema, jossa suoralla kansanvaalilla valittu presidentti on parlamentaarisen vastuun ulkopuolella, mutta kuitenkin sidottu parlamentaarisen vastuun alaisena valtioneuvoston myötävaikutukseen (esimerkiksi ulkopolitiikan osalta HM 33 §:n 2 momentti). Rajalinjan hävitessä ulko- ja sisäpolitiikan väliltä eurooppalaisen integraation myötä on Scheininin mielestä aiheellista korjata parlamentarismien ja presidialismin välisen jännitteen premissejä. Hänen tulkinnan mukaan korjausmahdollisuuksia on kaksi, joita hän pitää molempia toteutuskelpoisina valtiosäännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Scheinin ehdottaa, että joko

¹⁵⁰ Tiihonen 1995 s. 30-31

lakkautetaan koko presidentti-instituutio tai muutetaan presidentti seremoniaaliseksi hahmoksi, joka on arvokas kansallinen instituutio vailla valtiolliseen päätöksentekoon kohdistuvia valtaoikeuksia. Sikäli kuin presidentti-instituutio säilytetään ja presidentille jää varsinaisia toimivaltuuksia, näiden tulisi kohdistua suoraan yhteiskunnan jäseniin (esimerkiksi armahdus) eikä toisiin valtioelimiin.¹⁵¹

Scheininin molemmat ehdotukset presidentin aseman muutoksista ovat radikaaleja. Mahdottomalta tuntuu ajatus, että syntyisi poliittinen päätös, jolla presidentti-instituutio lakkautettaisiin kokonaan. Mikä valtioelin toimisi silloin valtionpäämiehenä? Scheininin ehdotuksen takana on todennäköisesti ajatus siirtymisestä Sveitsin kaltaiseen valtiojärjestelmään valtionpäämiehen osalta. Sveitsissä toimii seitsenhenkinen liittohallitus, jonka keskuudesta parlamentti valitsee maalle presidentin ja varapresidentin. Sveitsin valtionpäämiehen valtaoikeudet ovat hyvin rajalliset. Hänen päätehtävänä on toimia liittohallituskokousten puheenjohtajana sekä toimia Sveitsin keulakuvana niin kotimaassa kuin ulkomaillakin.¹⁵² Suomessa vastaavanlainen järjestelmä voitaisiin toteuttaa valitsemalla valtioneuvoston jäsenten keskuudesta henkilö, joka toimisi Suomen muodollisena valtionpäämiehenä ilman merkittäviä valtaoikeuksia. Todellinen poliittinen valta olisi pääministerillä, joka ei voisi toimia yhtä aikaa sekä valtionpäämiehenä että pääministerinä.

Toinen ehdotus presidentin aseman muuttamisesta seremoniaaliseksi on ollut esillä aiemminkin keskusteluissa presidentin asemasta, esimerkiksi 1990-luvun alkupuolella. Suomessa ollaan totuttu tarvittaessa vahvaankin presidenttiin, joten

¹⁵¹ Scheinin 1995 s. 43-44

¹⁵² Coddling 1961 s. 91-92

hänen riisumisensa kaikista valtaoikeuksista käynnissä olevan perustuslaki 2000 uudistuksen myötä ei tunnu realistiselta. Muutos kohti presidentin valtaoikeuksien vähentämistä onnistuu parhaiten poliittisen valtiosäännön kautta, jolloin tarvittaessa voidaan noudattaa valtiosääntöä kirjaimellisesti. Toisaalta Scheininin ehdotukset kieltämättä yksinkertaistaisivat edustautumista Eurooppa-neuvostossa, koska kaikkien valmistelu-, toiminta- ja tiedottamisvastuu olisi yksiselitteisesti pääministerillä ja hänen johtamallaan hallituksella.

Ora Meres-Wuoren mukaan Eurooppa-neuvoston ratkaisuja voidaan asiallisesti tulkita kuuluviksi HM 33 a §:n tarkoittamina päätöksinä. Tällöin valtioneuvosto voisi valmistella kokousasiat, siis myös ulko- ja turvallisuuspoliittiset asiat, HM 33 §:n estämättä. Toinen vaihtoehto on, että ratkaisut kuuluvat HM 33 §:n soveltamisalaan. Tämä tulkinta estäisi Meres-Wuoren mukaan valtioneuvoston ja presidentin keskenään ristiriitaiset ratkaisut suhteista ulkovaltoihin.¹⁵³ Kuten Meres-Wuoren tulkinnastakin käy ilmi, voi ulkoasiainvallan pykäliä tulkita hyvin argumentein parhaaksi katsomalla tavalla.

Meres-Wuori ehdottaa, että Eurooppa-neuvoston asiat jaettaisiin I pilarin integraatioasioihin, jotka kuuluisivat valtioneuvoston toimivaltaan, ja II pilarin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin asioihin, jotka puolestaan kuuluisivat presidentin toimivaltaan. Tällöin presidentin tulisi johdonmukaisesti käyttää ulkoasiainvaltaansa valtioneuvoston kautta, mitä jo pääministerin uskottavuus Eurooppa-neuvostossa edellyttää.¹⁵⁴ Meres-Wuoren ehdotus Eurooppa-neuvoston asioiden jaosta ja

¹⁵³ Meres-Wuori 1994b s. 791

¹⁵⁴ *ibid.* s. 792

toimivallasta on perusajatukseltaan hyvin samankaltainen Ahtisaaren näkemyksen kanssa. Merkittävää hänen kirjoituksessaan on se, että hänen mielestään on mahdollista tulkita Eurooppa-neuvoston ratkaisut myös yksinomaan valtioneuvostolle HM 33 a §:n mukaisesti.

Meres-Wuoren ehdottamalla jaottelulla saataisiin selvä jako sisä- ja ulkopolitiikan piiriin kuuluvista Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä asioista. Edustuskiistassahan on pohjimmiltaan kyse presidentin ulkopoliittisesta vallasta sekä vallan käyttämisestä EU:n huippukokouksissa huomioiden kuitenkin myös esillä olevat sisäpolitiikan piiriin kuuluvat kysymykset. Eurooppa-neuvoston asialistaa ei kuitenkaan voida aina yksiselitteisesti jakaa sisä- ja ulkopolitiikkaan, vaan asiat myös limittyvät toisiinsa. Tästä johdosta presidentin osallistuminen yksin tiettyjen asioiden käsittelyyn kokouksissa on ongelmallinen.

Vaikka edustuskiistassa on mukana valtapoliittisten asemien säilyttämistä, edustusongelmatiikkaa tulisi katsoa kuitenkin hieman pidemmällä tähtäimellä valtiosäännön kehittämisen ja parlamentarisoinnin kannalta. Tosin on myönnettävä, että valtiosäännön uudistamistyössä on aina mukana myös puolueiden valtapoliittiset tavoitteet. Kuten Nousiainenkin on kirjoittanut, on valtiosääntö oman aikansa ideologinen dokumentti.

8. EDUSTUSKIISTAN VÄLIRAUHA

Maaliskuussa 1995 käytyjen eduskuntavaalien myötä Ahon johtama Suomen keskusta siirtyi hallitusvastuusta oppositioon. Sdp:n suuren vaalivoiton ja hallitusneuvottelujen jälkeen puolue sai pääministeriyden, johon tehtävään Ahtisaari nimitti puheenjohtaja Paavo Lipposen. Näin ollen tähän astinen

asetelma edustuskiistakeskustelussa muuttui täysin, kun Ahtisaari pääsi sopimaan asioista suoraan sosiaalidemokraattisen pääministerin kanssa keskustan ollessa oppositiossa.

Sdp:n Paavo Lipponen ehti olemaan pääministerinä vain reilun kuukauden antaessaan 31.5.1995 pääministerin lausuman, jossa käsiteltiin Suomen edustautumista Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Lausuma oli laadittu yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä presidentti Ahtisaaren kanssa, mikä ilmeni lausuman sisällössä. Lausumassa todetaan aluksi, että Suomen EU-jäsenyyden oloissa kokouksiin osallistuu pääministeri ja muut valtioneuvoston valtuuskuntaan määräämät jäsenet ja asiantuntijat. Lisäksi pääministeri presidentin valtuuttamana totesi, että presidentti osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin harkintansa mukaan ja toimii Suomen valtuuskunnan puheenjohtajana käsiteltäessä EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tai muita hänen toimivaltaansa kuuluvia asioita. Mikäli presidentti ei osallistu kokoukseen, jossa käsitellään edellä mainittuja asioita, toimii pääministeri niissä Suomen edustajana.¹⁵⁵

Julkistaessaan lausuntoaan Lipponen kertoi, että kiista siitä, kuka edustaa Suomea Eurooppa-neuvostossa on lopullisesti haudattu. Lipposen mukaan lausuma haluttiin antaa juuri tuolloin, koska uusi hallitus oli aloittanut toimintansa ja edustautumiselle haluttiin saada selvät pelisäännöt.¹⁵⁶ On täysin ymmärrettävää, että uusi hallitus haluaa sopia presidentin kanssa Eurooppa-neuvoston edustukseen liittyvistä menettelytavoista, koska edellinen Ahon johtama hallitus oli kiistellyt asiasta Ahtisaaren kanssa. Vielä kun muistaa, että sosiaalidemokraatit olivat jo vuoden 1994 lopulla unohtaneet

¹⁵⁵ Pääministerin lausuma 31.5.1995

¹⁵⁶ Helsingin Sanomat 1.6.1995

puolueensa vanhat perinteet ja muun muassa puoluekokouksen pääministerin toimimista Suomen edustajana puoltavan lausunnon, on pääministeri Lipposen lausuma täysin sdp:n uuden linjan mukainen.

Ulkoasiainministeriön oikeudellinen osasto laati muistion pääministerin Lipposen lausuman pohjalta presidentin esittelyä varten. Muistiossa todettiin, että on todennäköistä, että Euroopan unionin institutionaalisten muutostarpeiden ja laajennuskysymysten käsittelyn johdosta sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen yhteistyön tehostumisen myötä kaikissa lähivuosien Eurooppa-neuvoston kokouksissa tullaan käsittelemään myös presidentin toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä.¹⁵⁷ Muistion pohjalta presidentti Ahtisaari päätti presidentin esittelyssä 11.8.1995 valtuutta pääministeri Lipposen toimimaan Suomen edustajana käsiteltäessä hallitusmuodon 33 §:n mukaan presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita niissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa, joihin presidentti itse ei osallistu.¹⁵⁸ Tässä presidentin esittelyssä luotiin tämän hetkinen käytäntö Suomen edustautumisesta EU:n huippukokouksissa. Sosiaalidemokraattinen presidentti ja sosiaalidemokraattinen pääministeri sopivat siitä, miten tullaan toimimaan ainakin nyt Lipposen hallituksen aikana. Pertti Paasion keväällä 1994 esittämä ajatus pääministerin valtuuttamisesta ulkopoliittisen vallan käyttäjäksi Eurooppa-neuvoston kokouksissa toteutui siis osittain, mutta on huomioitava, että Paasion ajatuksena oli pääministerin toimiminen Suomen ainoana edustajana, ei kaksoisedustus.

Eduskunnan pääsihteeri Seppo Tiitinen näkee, että EU-jäsenyyden vuoksi tehdyistä valtiosääntömuutoksista huolimatta

¹⁵⁷ Ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston muistio 8.8.1995

¹⁵⁸ Esittely Tasavallan Presidentille. 11.8.1995. Pöytäkirja 83/1995.

presidentti on säilyttänyt edelleen viimekätisen ja laajan sanavallan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Valtioneuvoston on asianmukaista käyttää HM 33 a §:n ja VJ 4 a luvun yhteisvaikutuksena kuuluvaa ulko- ja turvallisuuspoliittista valtaa yhteistyössä ja yhteisymmärryksessä presidentin kanssa.¹⁵⁹ Valtuutus on hyvin linjassa Tiitisen tulkinnan kanssa, koska jos presidentti valtuuttaa pääministerin toimimaan sijaisenaan, vaatii se yhteistyötä näiden kahden välillä. Toisaalta myös pääministerin lausuma sisältää sen tosiasian, että valtioneuvosto ei pyri käyttämään ulkopoliittistaan valtaansa ilman yhteistyötä presidentin kanssa, koska presidentti toimii ulkopoliittisten asioiden osalta pääsääntöisesti Suomen kokousedustajana.

Antero Jyrängin tulkinta edellä mainitusta presidentin esittelystä oli se, että ulkoasiainministeriön muistio oli eduskunnan kannan vastainen presidentin ja pääministerin välisestä EU-edustuskiistasta. Lisäksi hän totesi, että tilanne voi käytännön tasolla rauhoittua pääministerin ja parlamentarismin eduksi, jos presidentti ei lähikertoina osallistu Eurooppa-neuvoston kokouksiin.¹⁶⁰ Pääministeri Lipposen toukokuussa 1995 antama lausuma edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa tuli ko. esittelyssä kirjattua valtioneuvoston pöytäkirjaan. Samalla pääministerin valtuutus tuli käytännössä käyttöön, kun Ahtisaari ilmoitti, ettei hän osallistu ylimääräiseen Eurooppa-neuvoston kokoukseen Mallorcalla syksyllä 1995.

Jyränki kirjoitti kesäkuussa 1995, että oikeudellinen valtiosääntö on tarkoitettu kattamaan vaihtelevia poliittisia tilanteita. Presidentin ja pääministerin suosittama käytäntö

¹⁵⁹ Tiitinen 1996 s. 9

¹⁶⁰ Ilta-Sanomat 12.8.1995

(pääministerin lausuma) saattaa toimia häiriöittä, jos he ovat samasta puolueesta, tosin parlamentaarinen hallitustapa kärsii tästä Jyrängin mielestä. Jos presidentti ja pääministeri ovat eri puolueista, syntyy helposti ristiriitoja, kun on ratkaistava kuka esittää Suomen kannan Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Suomella voi olla kokousasioihin vain yksi kanta, jonka esittäjä sitoo tosiasiassa hyvin pitkälle valtioneuvostoa ja eduskuntaa.¹⁶¹

9. LOPPUPÄÄTELMÄT

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuoden 1995 alusta on ollut yksi merkittävimmistä tapahtumista Suomen itsenäisyyden aikana. EU-jäsenyydellä on ollut vaikutuksia myös Suomen valtiosääntöön, johon jäsenyyden vuoksi tehdyt muutokset eivät ole sujuneet aivan keskusteluitta ja ongelmitta.

Presidentin vaalitavan muutos suoraksi kansanvaaliksi ja hallituksien vakaisuuden ja iän kasvu ovat muuttaneet presidentin sekä pääministerin toiminta-asemia, jolloin myös järjestelmän sisäinen konfliktialttius on lisääntynyt. Kuten Nousiainenkin on kirjoittanut, on Suomen poliittisen järjestelmän ongelmana tulevaisuudessa valtionpäämiehen tehtävän ja roolin uusi määrittely sekä tasapainon löytäminen presidentillisen ja parlamentaarisen vallankäytön välille.¹⁶² Tästä on mielestäni kyse myös edustuskiistassa.

Presidentti Martti Ahtisaari muutti nopeasti mieltään valintansa jälkeen keväällä 1994 Suomen edustajasta Eurooppa-

¹⁶¹ Jyränki 1995

¹⁶² Nousiainen 1995b s. 49

neuvoston kokouksissa. Vielä presidentinvaalikampanjan aikana Ahtisaari oli ollut pääministerin edustuksen kannalla, mutta jo virkaanastujaisiltana hän toi esille muuttuneen kantansa. On pelkkää arvailua, miksi Ahtisaaren kanta muuttui niin nopeasti, mutta eräitä vaihtoehtoja voisi olla hänen ja pääministeri Esko Ahon välinen henkilökohtainen ristiriita, halu säilyttää ennallaan presidentin ja eduskunnan väliset valtaoikeudet tai hän pelasi alusta alkaen poliittista peliä, jonka päämääränä oli oman puolueen eli sdp:n hyödyn maksimointi.

Pääministeri Aho yhdessä johtamansa hallituksensa kanssa ei päässyt edustusasiassa yksimielisyyteen presidentin kanssa, ja näin alkoi voimakassanainen keskustelu, jossa pitkälti vedottiin presidentin ulkopoliittiseen johtajuuteen sekä Eurooppa-neuvostossa käsiteltäviin asioihin, jotka pääsääntöisesti koskevat sisäpolitiikan alaa.

Ahtisaaren ja Ahon välinen toimimaton henkilökemia ja erilaiset kannanotot harjoitettavasta politiikasta, erityisesti talouspolitiikasta, tulivat esille jo presidentinvaalikampanjan aikana. Muutenkin vaikutti siltä, että Ahtisaari halusi linjata täysin oman poliittisen toimintamallin suhteessa Ahon porvarihallitukseen, mikä tuli ilmi muun muassa Suomen ensimmäisen EU-komissaarin nimityksessä sekä Hämeen läänin maaherran nimityskiistassa. Lipposen tultua pääministeriksi on edustusasiakin hoidettu aivan eri tavalla kuin Ahon aikana. Ehkäpä Ahtisaari halusi sopia edustuskiistasta ennemmin sosialidemokraattisen kuin keskustalaisen pääministerin kanssa, mikä olisi sinänsä osoitus hyvästä poliittisesta silmästä, joka tosin saattaa osoittautua hyvinkin lyhytnäköiseksi. Ahtisaari halusi todennäköisesti olla myös vahva presidentti laajoilla valtaoikeuksilla kuten edeltäjänsä. Hän oli ollut kauan pois Suomesta eikä hän aiemmin ollut toiminut

aktiivisesti politiikassa, joten hänellä ei välttämättä ollut aivan selkeää kuvaa viime aikaisesta poliittisen kulttuurin kehityksestä presidentti Koiviston aikana. En väitä, että yksistään tietämys Koiviston ulkopoliittisesta toiminnasta olisi pienentänyt edustuskiistan mittasuhteita, mutta se olisi voinut edesauttaa asioiden sijoittamista oikeampiin viitekehyksiin ja ymmärtää Koiviston tavoitteita parlamentarisoida entisestään myös ulkoasiainvaltaa.

Suomen ETA-jäsenyyttä varten oltiin säädetty vuonna 1993 uusi HM 33 a §, jossa vahvistettiin valtioneuvoston asemaa kansainvälisissä asioissa. Koska Suomen ETA-jäsenyys nähtiin usein askeleena kohti varsinaista jäsenyyttä Euroopan unionissa, on mielestäni luonnollista, että ko. pykälää sovellettiin käytännössä vuoden 1994 Eurooppa-neuvoston kokouksissa, jolloin Suomi oli ETA-jäsen ja tarkkailijana EU:n huippukokouksissa. Vaikka HM 33 § on edelleen voimassa, tulisi EU-jäsenyys nähdä kokonaisuutena, jota Suomessa johtaa parlamentarisessa vastuussa oleva pääministeri.

Mielestäni on hieman hämmentävää, että presidentti Ahtisaari hyväksyessään hallitusmuodon muutoksen jätti melko kovasanaisen lausuman pöytäkirjaan. Lausumassaan hän haluaa kiistää eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan oikeuden antaa säätämälleen laille tarkoittamansa tulkinnan ja sen kautta sisällön. Lakien kirjain on sinänsä mykkä, joten se antaa mahdollisuuden monenlaiseen tulkintaan, mutta jos viimekätinen tulkintaoikeus ei ole säätäjällä, niin kenellä sitten. Eri toimijoiden, tässä tapauksessa valtioneuvoston ja presidentin, yhteisymmärryksessä tulkintaa voidaan lain mahdollisen joustavuuden puitteissa muuttaa, mutta yksipuolinen lausuma ei mielestäni ole riittävä aikana, jolloin valtiokäytäntöämme pyritään entisestään parlamentarisoimaan.

Ahtisaaren olisi tullut hyväksyä laki ilman lausumaa ja osoittaa eduskunnalle, että se on Suomen ylintä lainsäädäntövaltaa käyttävä elin tulkintaoikeuksineen. Missään vaiheessa presidenttiä ei kuitenkaan haluttu sulkea pois kokonaan Eurooppa-neuvoston kokouksien valmistelusta tai osallistumisesta, vaan korostettiin nimenomaan yhteistyön merkitystä ulko- ja turvallisuuspoliittisissa kysymyksissä. Kuitenkin parlamentarisoinnin vuoksi haluttiin pääministerille antaa niin sanotusti päärooli Suomen edustajana Eurooppa-neuvostossa, mikä on myös eurooppalainen tapa. Vielä kun huomioidaan HM 33 a §, jossa nimenomaan sanotaan, että valtioneuvosto määrää kansainvälisessä toimielimessä tehtävän päätöksen kansallisesta valmistelusta HM 33 §:stä huolimatta, tuntuu entistä ihmeellisemmältä, että presidentti reagoi niin voimakkaasti edustuskiistaan.

Valtiosääntöömme tehdyt muutokset on tehty nimenomaan parlamentarismien lisäämiseksi kuitenkin kaventamatta presidentin valtaoikeuksia. Tulkintani mukaan presidentti olisi osallistunut kotimaassa tehtävään kokousasioiden valmisteluun, mutta pääministeri olisi kuitenkin aina toiminut Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa. Tällöin parlamentaarisessa vastuussa oleva pääministeri olisi vastannut eduskunnalle kokonaan kokouksessa esille tulleista asioista. Nythän presidentti voi periaatteessa sanoa keskusteluissa mitä tahansa eduskunnan tahdon vastaista joutumatta siitä kuitenkaan parlamentaariseen vastuuseen.

Vaikka presidentti Ahtisaari ja tämän hetkinen pääministeri Paavo Lipponen ovatkin päässeet sopimukseen Suomen edustautumisesta Eurooppa-neuvoston kokouksissa, tultaneen keskustelua edustuksesta käymään viimeistään seuraavien eduskuntavaalien jälkeen vuonna 1999. Edustus sopimus on nimenomaan solmittu sosialidemokraattisen presidentin ja sosialidemokraattisen

pääministerin välillä, koska presidentin esittelyssä päätettiin nimenomaan valtuuttaa Lipponen toimimaan Ahtisaaren sijaisena, jos presidentti itse ei osallistu. Ratkaisu ei ole kovin kauaskantoinen, koska seuraavan pääministerin aikana on jälleen tehtävä jonkinlainen päätös, miten edustusta hoidetaan siitä eteenpäin. Tilanne voi kärjistyä uudelleen vuoden 1994 tasolle, jos uusi valtioneuvosto tulkitsee tiukasta HM 33 a §:n ja presidentti pitää kiinni HM 33 §:n ulkopoliittisesta vallasta. Saavutettu sopimus Ahtisaaren ja sdp:n välillä on poliittista valtiosääntöä puhtaimmillaan, kun kaksi keskeistä valtiollista toimijaa - presidentti ja pääministeri - sopivat omasta valtiosäännön tulkinnasta.

Järkevintä edustuskiistan ratkaisemisessa olisi mielestäni ollut säätää hallitusmuotoon selvät säädökset Suomen edustajasta Eurooppa-neuvoston kokouksiin, jolloin tulkintariitintoja ei olisi päässyt syntymään. Pääministeri olisi voinut johtaa Suomen valtuuskuntaa jokaisessa kokouksessa ja presidentti olisi jäänyt kotiin. Kokousasiat oltaisiin valmistelu kotimaassa yhteistyössä niin eduskunnan kuin presidentinkin kanssa.

Myös sosialidemokraattisen puolueen toiminta edustuskiistassa on ollut hieman hämmentävää. Puolueella on vuosikymmenten ajan ollut tavoitteena Suomen valtiosäännön parlamentarisointi. Sdp:n puoluekokous antoi vuonna 1994 lausunnon, jossa se kannattaa presidentin valtaoikeuksien kaventamista, mutta käytännössä puolue ei ole puoluekokouksen tahtoa toteuttanut. Kun seuraa sdp:n kannanottojen kehitystä Eurooppa-neuvoston edustuskiistassa, on mielestäni selvää, että oman puolueen presidentillä on ollut osuutta asiaan. Presidentin erittäin tiukka linja edustusasiassa on ilmeisesti saanut sdp:n puoluejohdon päät kääntymään periaatteitaan vastaan, jotta Ahtisaari on tyytyväinen, ja samalla sdp voi ajaa myös omaa

etua. Mutta onhan se tietenkin jo aiemminkin todettu tosia asia, että puolueet, ei vain sdp, yrittävät maksimoida oman hyötynsä, vaikka toiminta olisikin lyhytnäköistä. Sdp:n toiminta on tässä mielessä kuin oppikirjoista: oman puolueen presidentin ulkopoliittisia valtaoikeuksia ei haluta kaventaa, vaan vanhat perinteet saavat väistyä. Ahtisaari pidettiin tyytyväisenä säilyttämällä presidentillä vanhat valtaoikeudet kuten HM 33 § ja pääministerin nimittämisoikeus, jota sdp aiemmin kannatti siirrettävän eduskunnalle, varmistettiin samalla, että odotettavissa ollutta suurta eduskuntavaalivoittoa seurasi pääministeriys.

Valtiosääntömme joustavuus erilaisine tulkintamahdollisuuksineen on tullut hyvin esille myös asiantuntijoiden kommentoista kiistaan. Selvää yhtenäistä linjaa Suomen edustajasta ei ole löydettävissä, mutta yhteistyön merkitystä valtioneuvoston ja presidentin välillä painotetaan. Asiantuntijoilta jäin kaipaamaan selviä vaihtoehtoja edustuskiistan ratkaisemiseksi. Martin Scheinin ehdottaa rohkeasti, että joko lopetetaan presidentti-instituutio tai muutetaan presidentti seremonialliseksi hahmoksi ennen seuraavia presidentinvaaleja, jotta ehdokkailla on selvä tietämys mihin ovat pyrkimässä. Molemmat ehdotukset ovat melko radikaaleja, mutta jos valtiosääntöämme halutaan parlamentarisoida on jälkimmäinen vaihtoehto se, johon tulisi siirtyä.

Hallitusmuotomme ei ole edustuskiistan aikana osoittautunut täysin toimivaksi Nousiaisen määritelmän mukaisesti, koska se ei näkemykseni mukaan ole ollut riittävän ohjausvoimainen. Se on kyllä joutanut yhteiskuntakehityksen myötä, kuten EU-jäsenyys, mutta se on jättänyt poliittisille toimijoille, erityisesti presidentille, liian väljän tulkintamahdollisuuden omista valtasuhteista. Jotta hallitusmuoto olisi täysin toimiva, tulisi sen piiriin kuuluvien valtioelinten

mielestäni myös kunnioittaa lainsäätäjän mielipidettä, jos sellainen yksiselitteisesti annetaan.

Perustuslakikomitea 2000 valmistele parhaillaan perustuslakiemme kokonaisuudistusta, jotta ne vastaisivat nykyajan vaatimuksia ja olisi koottu yhteen asiakirjaan. Poliittisten päättäjien tulisi uudistuksen yhteydessä irrottautua hetkeksi päivänpolitiikasta ja pyrkiä rationaaliseen ratkaisuun ilman suuria puolueiden valtapoliittisia pyrkimyksiä, jotta tulevasta uudistetusta valtiosäännöstä löytyy yksiselitteinen vastaus pääministerin toimimiselle Suomen edustajana Eurooppa-neuvoston kokouksissa.

LÄHDELUETTELO**Virallisjulkaisut:**

Hallituksen esitys Eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. HE 135/1994.

Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin. HE 318/1994.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin. PeVM 10/1994.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 16 hallituksen esityksestä ylimpien valtioelinten eräitä valtaoikeuksia koskevaksi lainsäädännöksi. PeVM 16/1994.

Perustuslakivaliokunnan lausunto n:o 14 hallituksen esityksestä Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. PeVL 14/1994.

Suuren valiokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen johdosta tehtävistä muutoksista Suomen valtiosääntöön. SuVM 2/1993.

Esittely tasavallan presidentille 31.12.1994. Pöytäkirja 144/1994.

Esittely tasavallan presidentille 11.8.1995. Pöytäkirja 83/1995.

Valtiopäivät 1994. Pöytäkirjat 6. Istunnot 132-165. 29.11.-21.12.1994.

Pääministerin lausuma 31.5.1995.

Ulkoasiainministeriö. Oikeudellinen osasto. Muistio No 221. 8.8.1995. Pääministeri Paavo Lipposen valtuuttaminen toimimaan Suomen edustajana käsiteltäessä hallitusmuodon 33 §:n mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvia asioita niissä Eurooppa-neuvoston kokouksissa, joihin tasavallan presidentti ei osallistu.

Komiteanmietintö 1917:11. Perustuslakikomitean mietintö N:o 7.

Komiteanmietintö 1974:27. Valtiosääntökomitean välimietintö 1974.

Komiteanmietintö 1992: 2. Ulkopolitiikka ja kansainväliset asiat. Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve.

Komiteanmietintö 1993:20. Eduskunta, tasavallan presidentti, valtioneuvosto: valtaoikeuksien tarkistaminen.

Komiteanmietintö 1994:4. Valtiosääntökomitea 1992:n mietintö. Euroopan unionin vaikutukset Suomen valtiosääntöön. Ulkopolitiittisen päätöksentekojärjestelmän uudistamistarpeet ja -tavat.

Communiqué of the meeting of the heads of government of the Community. Pariisi 9.-10.12.1974.

Kirjallisuus:

Ahlfors, Bo, Kolanen, Risto ja Reuna, Risto. 1995. Valta murroksessa. Tampere.

Ahtisaari, Martti. 1994. Suomen kansainvälinen asema 1990-luvulla. Tasavallan presidentti Martti Ahtisaaren puhe UKK-seminaarissa Pielavedellä 3.9.1994. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1994. Helsinki.

Codding, George Arthur Jr. 1961. The Federal Government of Switzerland. Cambridge.

Duveger, Maurice. 1980. A new political system model: semi-presidential government. European Journal of Political Research 8/1980 s. 165-187.

Erich, Rafael. 1925. Suomen valtio-oikeus II. Porvoo.

Euroopan unionin komissio. Euroopan unionin toimielimet. 1995. Bryssel.

Heinonen, Jukka. 1994. Valtiosääntö, ulkopolitiikka ja presidentti. Ulkopolitiikka 2/1994 s. 59-64.

Helander, Voitto. 1984. Läntisten suurvaltain poliittiset järjestelmät. Tampere.

Helander, Voitto. 1994. Parlamentarismen, presidenten och folket. Synpunkter på EU-representationen. Svenskbygden 3-4/1994 s. 4-8.

Helander, Voitto. 1995a. Valtiosäntö uudistuu pala palalta. Helsingin Sanomat 5.1.1995.

Helander, Voitto. 1995b. Suomen valtiosäännön tulevaisuuden haasteet. Poliitiikka 1/1995 s. 32-41.

Hermanson, Robert. 1927. Epäkohtia Suomessa, maamme asema ja puolustus. Porvoo.

Híden, Mikael ja Saraviita, Ilkka. 1994. Valtiosäntöoikeuden pääpiirteet. Suomen lakimiesliiton kirjasarja nro 100.

Himanen, Hannu. 1994. EY-maiden poliittinen integraatio: kohti yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Teoksessa Opiskellen Euroopan yhteisöön. Helsinki.

Jakobson, Max. 1994. Presidentin valtaoikeudet. Helsingin Sanomat 3.12.1994.

Jansson, Jan-Magnus. 1993. Hajaannuksesta yhteistoimintaan. Suomalaisen parlamentarismen vaihteita. Tampere.

Johnston, Mary Troy. 1994. The European Council. Gatekeeper of the European Community. Boulder.

Joutsamo, Kari. 1994. Euroopan yhteisön organisaatio ja päätöksenteko. Teoksessa Opiskellen Euroopan yhteisöön. Helsinki.

Joutsamo, Kari; Aalto, Pekka; Kaila, Heidi; Maunu, Antti. 1996. Eurooppaoikeus. Jyväskylä.

Jyränki, Antero. 1981. Presidentti. Tutkimus valtionpäämiehen asemasta Suomessa v. 1919-1976. Juva.

Jyränki, Antero. 1983. Perustuslain tulkinnasta ja tulkinnan muuttamisesta. Poliitiikka 3/1983 s. 389-407.

Jyränki, Antero. 1989. Lakien laki. Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Helsinki.

Jyränki, Antero. 1994. Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Helsinki.

Jyränki, Antero. 1995a. Perustuslain kirjain ja sisältö muuttuivat. Helsingin Sanomat 8.1.1995.

Jyränki, Antero. 1995b. Perustuslaista ei poiketa yksityisellä välipuheilla. Helsingin Sanomat 8.6.1995.

Jyränki, Antero. 1996. Muuttuva valtiosääntö. Valtiosäännön luentosarja 12.1.-12.2.1996. Turun yliopisto.

Kastari, Paavo. 1977. Suomen valtiosääntö. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 179.

Kasvio, Antti. 1994. Presidentti vai pääministeri? Helsingin Sanomat 10.12.1994.

Koivisto, Mauno. 1994. Vuoden 1994 varsinaisten valtiopäivien avajaiset 8.2.1994. Tasavallan presidentin Mauno Koiviston puhe. Ulkoasiainministeriön julkaisuja. Ulkopoliittisia lausuntoja ja asiakirjoja 1994. Helsinki.

Lindman, Sven. 1966. Suomen valtiojärjestelmä. Porvoo.

Lindman, Sven. 1968. Eduskunnan aseman muuttuminen 1917-1919. Suomen kansanedustuslaitoksen historia. Kuudes osa. 1968.

Meres-Wuori, Ora. 1994a. Integraatoratkaisut ja Suomen ulkopoliittinen päätöksentekojärjestelmä. UM taustat 1/1994. Helsinki.

Meres-Wuori, Ora. 1994b. Hallitusmuodon 33 a §:n tulkinnasta erityisesti EU-jäsenyyttä ajatellen. Lakimies 6/1994 s. 775-795.

Nousiainen, Jaakko. 1983. Poliittisen valtiosäännön kehittäminen. Huomioita valtiollisten käytäntöjen ja valtiosäännön suhteesta. Poliitikka 3/1983 s. 416-424.

Nousiainen, Jaakko. 1985. Suomen presidentit valtiollisina johtajina K.J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon. Juva.

Nousiainen, Jaakko. 1992a. Suomen poliittinen järjestelmä. Juva.

Nousiainen, Jaakko. 1992b. EY-jäsenyyden vaikutus Suomen valtiollisten laitosten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Poliitiikka 3/1992 s. 262-270.

Nousiainen, Jaakko. 1994. Suomen valtioelämän uusi murros. Poliitiikka 1/1994 s. 41-45.

Nousiainen, Jaakko. 1995a. Suomen hallitusmuodon toimivuus: valtiotieteilijän näkökulma. Poliitiikka 1/1995 s. 20-27.

Nousiainen, Jaakko. 1995b. Presidentti poliittisena johtajana ja hallitsijana. Teoksessa Virkanyrkit ja muita hallintohistorian tutkimuksia. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 16. Helsinki.

Paasio, Pertti. 1994. Parlamentarismi voimaan EU-suhteissa. Helsingin Sanomat 6.4.1994.

Rosas, Allan. 1991. Ulkopoliittisen päätöksenteon muuttuminen. Muistio oikeusministeriölle. Teoksessa Komiteanmietintö 1992:2. Valtiosääntötoimikunnan osamietintö. Ulkopoliitiikka ja kansainväliset asiat. Päätöksentekomenettelyn uudistamistarve.

Saraviita, Ilkka. 1995. Unionijäsenyyden vaikutus ylimpien valtioelinten päätösvaltaan. Lapin yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja C-sarja n:o 19. Rovaniemi.

Scheinin, Martin. Perustuslakikomitea 2000. Valtiosäännön kokonaisuudistuksen haasteita ja hahmottelua. Poliitiikka 1/1995 s. 42-48.

Sipponen, Kauko. 1961. Valtiovallan kolmijako I. Poliitiikka 3/1961 s. 129-145.

Sorsa, Kalevi. 1993. Vallan muuttuvat kuviot. Näkökohtia Suomen valtiosääntöön ja presidentin valtaoikeuksiin. Vuosikokousesitelmä Snellman-Instituutissa 19.3.1993. Snellman-Instituutin B-sarja 33. Kuopio.

Stevens, Anne. 1992. The Government and Politics of France. Series Comparative Government and Politics. Worcester.

Ståhlberg, K. J. 1925. Puheita 1919-1925. Helsinki.

Ståhlberg, K. J. 1927. Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä. Helsinki.

Tiihonen, Seppo. 1995. Kohti uudenlaista presidenttiyttä. Teoksessa Sääty-yhteiskunnasta Ahtisaareen. Artikkeleita hallinnosta ja sen historiasta. Hallintohistoriallisia tutkimuksia 21. Helsinki.

Tiitinen, Seppo. 1996. Ulkopolitiikan päätöksentekojärjestelmä ja ulkopolitiikan toimijat. Esitelmä ulkoasiainministeriön kansainvälisten asiain kurssilla 1.3.1996.

Uimonen, Risto. 1995. Nuori pääministeri. Juva.

Werts, Jan. 1992. The European Council. Amsterdam.

Sanomalehdet:

Helsingin Sanomat	30.12.1993, 3.6.1994, 17.6.1994, 24.6.1994, 29.11.1994, 1.12.1994, 3.12.1994, 4.12.1994, 2.1.1995, 1.6.1995
Helsingin Sanomat Kuukausiliite	4.3.1995
Ilta-Sanomat	12.8.1995
Kaleva	26.11.1996
Kotimaa	4.11.1994
Suomenmaa	18.12.1992